

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

Melléklet az NGM/21664 /2013. kormány-előterjesztéshez

**A 2014-2020 közötti időszak
foglalkoztatáspolitikai célú fejlesztéseinek
megalapozása**

- szakpolitikai stratégia -

2013. szeptember

Tartalom

Vezetői összefoglaló	3
1. Munkaerő-piaci helyzetelemzés és SWOT-analízis	8
1.1 Munkaerő-piacot érintő folyamatok	8
1.2 SWOT analízis	17
2. Középtávú trendek	19
3. Jövőkép, stratégiai célok és specifikus célok	24
3.1 Jövőkép és stratégiai célok	24
3.2 Specifikus célok	24
4. Prioritások meghatározása	27
5. Eszközök, beavatkozási javaslatok az uniós (elsősorban ESZA) forrásból finanszírozható intézkedésekre és a fejlesztési szükségletek alátámasztása	31
5.1 Munkaerő-piaci belépés segítése	31
5.1.1 Hátrányos helyzetű munkanélküliek és inaktívák foglalkoztathatóságának javítása (aktív munkaerő-piaci eszközök)	31
5.1.2 A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat szervezetének fejlesztése és az általa nyújtott, vagy beszerzett szolgáltatások minőségének javítása	43
5.1.3 Munkaerő-piaci belépést segítő célzott támogatások, foglalkoztatási kedvezmények	58
5.2 Fiatalok munkaerő-piaci integrációja	65
5.2.1 Ifjúsági Garanciához kapcsolódó támogatások és szolgáltatások	65
5.3 Egész életen át tartó tanulás ösztönzése a szak- és felnőttképzés támogatásával és fejlesztésével	73
5.3.1 A szakképzés fejlesztése, a duális képzés elterjesztésének támogatása	73
5.3.2 Az egész életen át tartó tanulás támogatása felnőttképzési programok támogatásán keresztül, valamint a felnőttképzés intézményrendszerének fejlesztése	83
5.4 Munkaerő-piaci alkalmazkodóképesség fejlesztése	95
5.4.1 A munkahelyi rugalmasság ösztönzése, a munka és a magánélet összehangolásának elősegítése, a kisgyermekes nők foglalkoztatásának támogatása	95
5.4.2 A jogszerű foglalkoztatás ösztönzése	101
A be nem jelentett munkavállalás elleni küzdelem	101
Munkaegészségügy és munkabiztonság fejlesztése	104
Szociális partnerek programjainak támogatása	106
5.5 Szociális gazdaság és non-profit foglalkoztatási programok támogatása	110
6. Indikátorok, monitoring rendszer	121
7. Pénzügyi tervezés	125
8. Végrehajtás intézményrendszere – a 2014-2020 között megvalósuló munkaerő-piaci programok végrehajtási eszközei	131
Rövidítésjegyzék	137

Vezetői összefoglaló

A szakpolitikai stratégia célja a 2014-2020 közötti uniós programozási időszak foglalkoztatáspolitikai és képzési intézkedéseinek megalapozása a fejlesztési szükségletek felméréseivel, valamint a munkaerő-kínálatra fókuszáló szakpolitikai javaslatok megfogalmazásával, amire a készülő Partnerségi Megállapodás és Operatív Program keretei a műfaji és terjedelmi korlátok miatt nem adnak lehetőséget ilyen mélységben.

Ez a stratégia alapvetően a fő kihívásokról, illetve ezek kezelését szolgáló eszközökről, beavatkozásokról szól. Ami a foglalkoztatáspolitikai középhosszú távú célrendszerét illeti, azt a foglalkoztatási ráta tekintetében Magyarország az Európa 2020 stratégia keretében évente felülvizsgált Nemzeti Reform Programban határozza meg (jelenleg a 20-64 éves népesség 75 százalékában). Ez egy 'globális' cél, melyet az uniós és hazai forrásból finanszírozott, illetve a jogi és intézményrendszeri beavatkozások, strukturális reformok egyaránt szolgálnak és a dokumentum szempontjából külső feltételnek, adottságnak minősül. Az OP-k célrendszere már releváns a stratégia tekintetében, ugyanakkor – figyelembe véve azt, hogy mind az OP-k belső szerkezete, mind a forrásallokáció jelenleg (2013. szeptember) képlékeny – a programozási keretek megszilárdulásáig reálisan nem lehet számszerű célokat, indikátor célértéket kitűzni. A dokumentum tehát a mit és hogyan kérdéseire választ tud adni, de a mennyit és mikor kérdések vonatkozásában a Kormány az OP-k és a PM keretében dönt majd.

A stratégia elsősorban a foglalkoztatáspolitikai munkaerő-kínálatra fókuszáló beavatkozásait vizsgálja. A munkaerő-keresleti ösztönzők és a munkahelyteremtés eszközei – néhány kivételtől eltekintve (pl: bértámogatás, célzott kedvezmények) – nem kerültek bemutatásra az anyagban. A keresleti oldali beavatkozások nem választhatók el a gazdaságfejlesztésre vonatkozó elképzelésektől, amelyek bemutatása jelentősen meghaladná a dokumentum terjedelmi kereteit. Kimaradt a stratégiából olyan – a foglalkoztatáspolitikai szempontjából fontos – célcsoportok helyzetének bemutatása is, mint például a megváltozott munkaképességűek, vagy a roma népesség. Az ide kapcsolódó intézkedések e célcsoportok speciális igényei (megváltozott munkaképességűek esetében a foglalkoztatási rehabilitáció, romák esetében a társadalmi befogadás), illetve intézményi sajátosságok miatt az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP) keretein belül kerültek megtervezésre.

A dokumentum első fejezete áttekintést ad a magyarországi munkaerő-piaci helyzetről, bemutatja a munkaerő-piaci folyamatokat befolyásoló demográfiai változásokat és a gazdasági környezet alakulását, valamint mindezek alapján kísérletet tesz a főbb munkaerő-piaci kihívások azonosítására. Ezt követi a munkaerő-piacot befolyásoló hosszabb távú trendek, előrejelzések, külső környezet és a demográfiai aspektusok bemutatása.

A foglalkoztatáspolitikai célok és prioritások meghatározása figyelembe veszi a 2014 utáni Európai Szociális Alapra (ESZA) vonatkozó rendelet tervezetének cél és prioritás struktúráját és a forrás felhasználásra vonatkozó előírásokat. Ezek alapján a foglalkoztatáspolitikai – képzési szakterület prioritásai a 2014-2020 közötti uniós programozási időszakban az alábbiak:

- **Munkaerő-piaci belépés segítése**

A beruházási prioritás a munkaerő-piaci belépést elősegítésére irányul, elsősorban a hátrányos helyzetű munkanélküliekre és inaktívakra fókuszálva. Ennek keretében foglalkoztathatóságuk javítását célzó aktív munkaerő-piaci eszközök, az ezeket megvalósító Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat szervezetének és szolgáltatásainak

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

fejlesztése, valamint a munkaerő-piaci belépést elősegítő célzott foglalkoztatási kedvezmények kerülnek megvalósításra.

- **A fiatalok fenntartható munkaerő-piaci integrációja**

A fiatalok munkaerő-piaci integrációjának segítését az Ifjúsági Garancia bevezetése segítheti elő, mely számos támogatást, szolgáltatást magába foglal, pl. aktív munkaerő-piaci eszközök és munkaerő-piaci szolgáltatások a fiatalok számára, gyakornoki programok, fiatalok vállalkozóvá válásának támogatása, non-profit szervezetek fiatalok foglalkoztatását segítő programjai.

- **Az egész életen át tartó tanulás ösztönzése a szakképzés és felnőttképzés támogatásával és fejlesztésével**

Az egész életen át tartó tanulás ösztönzéséhez jelentősen hozzájárul a szak- és felnőttképzés támogatása és fejlesztése. Ezek keretében a tervezett fejlesztések a duális képzés elterjesztésének támogatását, a szakképzés minőségének javítását, felnőttképzési programok támogatását – kiemelten az alacsony iskolai végzettségűek és közfoglalkoztatottak foglalkoztathatóságának javítása érdekében –, valamint a felnőttképzés intézményrendszerének fejlesztését célozzák.

- **A munkavállalók és vállalkozások munkaerő-piaci alkalmazkodóképességének fejlesztése**

A munkaerő-piaci szereplők alkalmazkodóképességének javítását célzó tervezett fejlesztések a munkahelyi rugalmasság ösztönzésére, a kisgyermekesek rugalmas, napközbeni ellátásának fejlesztésére, a be nem jelentett munkavállalás elleni küzdelemre, a munkaegészségügy és munkabiztonság fejlesztésére, valamint a szociális partnerek programjainak támogatására irányulnak.

- **A szociális gazdaság és non-profit foglalkoztatási programok támogatása**

A szociális gazdaság fejlesztése keretében a foglalkoztatáspolitikai társadalmi vállalkozások fejlesztésére, illetve tranzitfoglalkoztatási programok támogatására fókuszál. Emellett a nem állami szervezetek komplex foglalkoztatási programjainak támogatását is tervezi a szakterület.

Ezen prioritások keretében megvalósítani tervezett főbb intézkedés-csoportokkal kapcsolatban az alábbi javaslatok kerülnek megfogalmazásra:

Aktív munkaerő-piaci eszközök

A jelenlegi programozási időszakban megvalósított, aktív munkaerő-piaci eszközökkel élő projektek sikeressége indokolja, hogy – minimális változtatások mellett – a 2014-2020-as periódusban is hasonló rendszerben kerüljenek végrehajtásra az ilyen típusú programok. Kiemelten fontos a folyamatos szakmai és pénzügyi monitoring, a szélesebb szabályozó rendszer kellő rugalmasságának biztosítása, a központi koordináció és az előfinanszírozási mechanizmus megtartása, több éves programok tervezése, a célzás javítása, a végrehajtás rugalmasságának megteremtése, dedikált program megvalósítói kapacitások biztosítása, valamint a szolgáltatásvásárlás esetén közbeszerzések helyett szolgáltatási listák alkalmazása.

Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat fejlesztése

A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat fejlesztésének főbb irányai: ügyfél-szegmentációs modell (profilong) bevezetése, személyre szabott egyéni cselekvési terv és aktiválási politika bevezetése, mobilitáshoz kapcsolódó fejlesztések (EURES), munkaerő-piaci előrejelzések, valamint partnerségek kialakítása és működtetése helyi szinten.

Célzott foglalkoztatási kedvezmények

Újabb uniós finanszírozású célzott foglalkoztatási kedvezményeket a Munkahelyvédelmi Akcióterv által le nem fedett célcsoportok esetében vagy meglévő kedvezmények hatásosságának növelése érdekében lehet bevezetni. A lehetséges hátrányos helyzetű csoportok kapcsán az alábbi alternatívák merülnek fel egy lehetséges új program bevezetésével kapcsolatban: egyes képesítés nélküli munkakörben dolgozó munkavállalók, foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők és a közfoglalkoztatásból kikerülők, 25-30 év közötti pályakezdők, speciális munkakörmegosztásban résztvevő fiatalok és idősök, illetve 55 év feletti alacsony iskolai végzettségű álláskeresőket kedvezményének növelése.

Ifjúsági Garancia bevezetése

A tervezett intézkedés célja, hogy a 25 év alatti munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetű fiatalok számára a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) a programba való bejelentkezést követő 4 hónapon belül garantáltan felkínáljon valamilyen konkrét segítséget, vagy támogatást az elhelyezkedéshez, a munkatapasztalat-szerzéshez vagy az oktatásba, szakképzésbe való be/visszalépéshez. Tekintettel arra, hogy az erőforrásokat az elhelyezkedéshez ténylegesen segítségre szoruló fiatalokra szükséges koncentrálni, az intézkedés azokra a munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetű (pl. alacsony iskolai végzettségű, tartósan munkanélküli) fiatalokra fókuszál, akik nem vesznek részt szakképzésben, vagy nappali tagozatos iskolarendszerű oktatásban. A program csak akkor tud ténylegesen „garancia”-ként működni, ha egy belépési pont van. Ezért az intézkedés megvalósítását feltétlenül egycsatornássá kell tenni, és a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálatnak kell lennie a belépési pontnak. A megvalósításhoz szoros együttműködés szükséges az iskolarendszerű oktatási és szakképzési intézményekkel, munkáltatókkal, vállalatokkal, valamint a fiataloknak vállalkozás-fejlesztési szolgáltatásokat nyújtó intézményekkel. Az Ifjúsági Garancia célcsoportja heterogén, a célzottság biztosítása érdekében nagyon fontos az egyéni sajátosságokat figyelembe véve differenciálni az egyes támogatás típusok esetében a jogosultsági kritériumokat, a támogatás mértékét, tartalmát és időtartamát

A szakképzés fejlesztése

A szakképzés fejlesztése keretében folytatni szükséges a duális képzés elterjesztéséhez kapcsolódóan megkezdett munkát. Ennek keretében a következő fejlesztési irányok azonosíthatók:

- szakiskolák intézményfejlesztési támogatása a megváltozott körülményekhez való adaptáció segítése érdekében,
- gyakornoki és ösztöndíjprogramok a munkába állás segítése érdekében,
- a nem fizikai foglalkozásokra képező szakképzés dualizálása,
- munkahelyi körülmények között megvalósuló gyakorlati képzést lehetővé tevő és tanműhelyi kapacitások fejlesztése a gazdálkodó szervezeteknél a gazdaságfejlesztési programokhoz kapcsolódóan,
- munkaerő-piaci előrejelző modell továbbfejlesztése,
- a duális képzés minőségbiztosítása.

A szakképzés minőségének javítása érdekében tervezett fejlesztések magukban foglalják a szakképzésben részt vevő szakemberek továbbképzését, a gyakorlati oktatók és az iskolai szakoktatók szakmai együttműködésének támogatását, illetve tananyagok, taneszközök, módszertani újítások fejlesztését. A szakképzés hatékonyságának növelését az alábbi fejlesztések célozzák:

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

- a lemorzsolódás csökkentését, a társadalmi hátrányok mérséklését célzó programok,
- a munkatapasztalat-szerzést, az idegen nyelvi kompetenciákat és a külföldi gyakornoki képzésben való részvételt erősítő mobilitási programok,
- hatékony és korszerű szakképzést szolgáló infrastrukturális fejlesztések megvalósítása,
- pályaaorientáció erősítése, korai pályaválasztás segítése.

A felnőttképzés fejlesztése

A felnőttképzési források döntő többségét koncentráltan kell felhasználni azokra a célcsoportokra, amelyek nem rendelkeznek a munkaerőpiacon versenyképes szaktudással, illetve kompetenciákkal, illetve támogatás nélkül nem vennének részt felnőttképzésben. Az így képzett rétegprogramok célcsoportjai lehetnek az alacsonyan képzettek, elavult szakképesítéssel rendelkezők, élethelyzettől függően a kisgyermeknevelést követően visszatérők, valamint az idősek (50 év feletti).

A következő programozási időszakban olyan eszközöket kell kidolgozni, amelyekkel biztosítható az egyéni és munkaadói aktivitás növelése a felnőttképzésben való részvétel ösztönzése érdekében. A tervezett fejlesztési irányok kiterjednek a felnőttképzésben oktatók szakmai továbbképzésének támogatására, képzési életút követésére, vagy az életpályatanácsadási szolgáltatói rendszer szolgáltatásainak minél szélesebb kör számára történő elérhetővé tételére.

A képzési programok tekintetében kiemelten fontos a közfoglalkoztatásban résztvevők képzésének támogatása foglalkoztathatóságuk javítása érdekében, a munkahelyi képzések támogatása, valamint a kulcskompetenciák fejlesztését lehetővé tevő felnőttképzési programok indítása.

Munkaerő-piaci alkalmazkodóképesség fejlesztése

A munkaerő-piaci alkalmazkodóképesség javítását célzó tervezett fejlesztések a munkaerő-piaci rugalmasság növelésére, a be nem jelentett munkavállalás visszaszorítására, a munkaegészségügy és munkabiztonság fejlesztésére, valamint a szociális partnerek programjainak támogatására irányulnak.

A munkaerő-piaci rugalmasság növelése keretében a szakterület a rugalmas foglalkoztatás ösztönzését és kisgyermekes rugalmas, napközbeni ellátásának fejlesztését tervezi.

A be nem jelentett munkavállalás visszaszorítása érdekében a fejlesztési irányok a be nem jelentett munkavállalás mérésére, az ágazati párbeszéd és stratégiák fejlesztésére, a munkavállalók és munkáltatók tájékozottságának növelésére, a jogszabályi környezet átvilágítására és a munkaügyi ellenőrzések hatékonyságának javítására irányulnak.

A munkaegészségügy és munkabiztonság fejlesztése területén a munkaképességi index bevezetése, a munkavállalók és munkáltatók célzott tájékoztatása, munkavédelmi kutatások és fejlesztések végrehajtása és szorosabb ellenőrzés megvalósítása szerepel a tervezett intézkedések között.

A szociális partnerek programjainak támogatását célzó beavatkozások az alábbiakra terjedhetnek ki:

- A szociális partnerek kapacitásainak fejlesztése, képviseleti erejének növelése,
- A szociális partnerek szolgáltatói tevékenységének megerősítése: a munkavállalók és munkáltatók szélesebb csoportjai részére társadalmilag hasznos tevékenységek nyújtása,
- Tematikus projektek megvalósításának támogatása a szociális partnerek által képviselt ágazathoz, munkavállalói/munkáltatói csoportokhoz kapcsolódóan,
- Társadalmi-gazdasági partnerségek, paktumok erősítése helyi szinten.

A szociális gazdaság és non-profit foglalkoztatási programok támogatása

Cél, hogy a szociális gazdaság hosszabb távon átvezessen a nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatásba, és minél nagyobb számban juttassa fenntartható munkalehetőséghez a korábban segélyezett, ill. a közfoglalkoztatásból kikerülő embereket, vagy más hátrányos helyzetű munkanélkülieket. A következő programozási időszak fejlesztéseihez kapcsolódóan az alábbi javaslatok kerülnek megfogalmazásra:

- folyamatos szakmai támogatás, különböző támogatási elemek összekapcsolása, globális (közvetett) támogatás alkalmazása,
- társadalmi vállalkozások támogatása esetén szervezeti forma helyett tevékenység támogatása,
- társadalmi vállalkozásoknál a fenntarthatóság szempontjának középpontba állítása,
- megfelelő szakmai kiválasztási rendszer alkalmazása,
- társadalmi vállalkozási alap a visszatérítendő támogatások biztosítására,
- központi szakmai támogatás nyújtása társadalmi vállalkozásoknak,
- non-profit szervezetek támogatása esetén a támogatási feltételek egyszerűsítése,
- egyszerűsített elszámolási technikák alkalmazása,
- munkaerő-piaci kereslethez jobban igazodó tranzitfoglalkoztatási programok támogatása,
- munkaerő-piaci szolgáltatást nyújtó civil szervezetek tevékenységének Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat általi koordinációja.

Végül a foglalkoztatáspolitikai intézkedések monitoring rendszerével és főbb mutatóival kapcsolatos elvárások és a pénzügyi tervezéssel kapcsolatos szempontok bemutatását követően a következő programozási időszak munkaerő-piaci programjainak végrehajtási eszközeivel kapcsolatos javaslatok kerülnek megfogalmazásra. Ezek értelmében a tervezett foglalkoztatáspolitikai intézkedések hatásosságának biztosítása érdekében javasolt a közvetett támogatás illetve egyszerűsített elszámolási technikák alkalmazása, többéves támogatási konstrukciók tervezése, pénzügyi eszközök fordítása a munkahelyteremtésre, megfelelő értékelési és kiválasztási folyamat biztosítása, valamint a végrehajtás nyomon követése, továbbá egyes intézkedésekhez kapcsolódóan (pl. aktív munkaerő-piaci eszközök, járulékkedvezmények) az előfinanszírozási rendszer folytatása.

1. Munkaerő-piaci helyzetelemzés és SWOT-analízis

Jelen fejezetben Magyarország munkaerő-piaci helyzetének áttekintését követően a főbb munkaerő-piaci kihívások, illetve erősségek, valamint a jövőt illető fontosabb lehetőségek és veszélyek kerülnek bemutatásra (SWOT).

1.1 Munkaerő-piacot érintő folyamatok

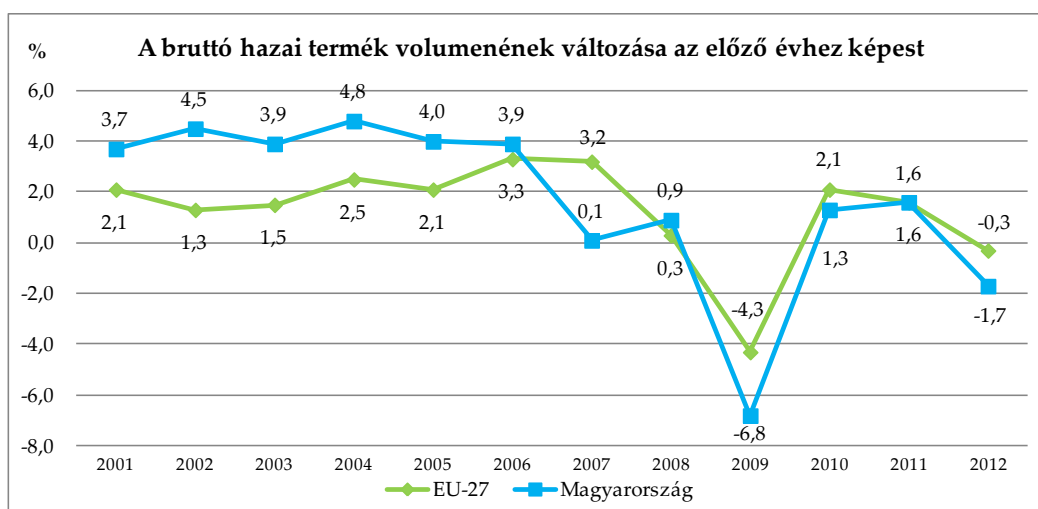
Demográfiai változások

Aggasztó jelenség, hogy Magyarországon is élesen jelentkezik a népesség elöregedésének és fogyásának európai tendenciája. A 2011. évi népszámlálás ismételten megerősítette a romló demográfiai folyamatok tényét Magyarországon. A népesség száma immár 10 millió alá süllyedt, a népszámlálás végleges adatai szerint 9 937,6 ezer főt tett ki. A népesség fogyása és öregevése a született gyermekek számának mérséklődésének és a várható élettartam növekedésének együttes eredménye. A nemzetközi vándorlás 2001 és 2011 közötti pozitív egyenlege mindössze a fogyás egyharmadát tudta ellensúlyozni, középtávon pedig várhatóan nem befolyásolja érdemben a demográfiai folyamatokat.

A munkavállalási korú (15-64 éves) népesség száma 145 ezerrel esett vissza a két utolsó népszámlálás között, míg a 20-64 éves korcsoporthoz tartozók száma 70 ezerrel mérséklődött. Ezzel együtt az aktív korúakra jutó eltartási teher is nőtt: a függőségi ráta (100 aktív korúra jutó gyermek és időskorú) értéke a 2001-es 58,8-ról 2011-re 61,4-re emelkedett. A munkakínálat zsugorodását magasabb aktivitási és foglalkoztatási szint, illetve javuló termelékenység ellensúlyozhatja.

Gazdasági környezet

Magyarország a makrogazdasági mutatókat tekintve 2009-ben rendkívül mély válságot élt át: a gazdasági válság következtében a külső és belső piacok jelentősen beszűkültek, a fogyasztás és kibocsátás erőteljesen csökkent. 2010 közepétől kezdett újból növekedni a gazdaság: az év második felében a növekedés dinamikája elérte a válság előtti szintet.



Forrás: Eurostat

A kedvezőtlen külső, nemzetközi környezet (elsősorban az euróövezeti válság kibontakozása) hatására 2011-ben a növekedés üteme megtorpant, majd 2012. II. negyedévtől ismét csökkenésbe fordult a bruttó hazai termék volumenindexe az előző év azonos időszakához

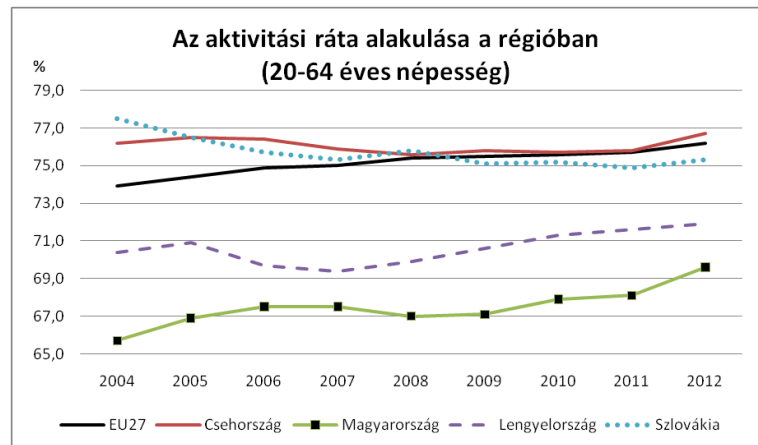
képest. Az eurózónát sújtó adósságválság gazdasági hatásai fékezőerőnek bizonyultak az európai konjunktúrában és a globális gazdaságban egyaránt. Az Európai Unió tagállamaiban összességében 0,3%-kal szűkült a gazdaság teljesítménye az előző évhez képest.

2012-ben Magyarországon uniós átlag alatti volt a bruttó hazai termék volumenének mérséklődése (-1,7%). A mezőgazdaság, az ipar és az építőipar teljesítménye összességében 4,3%-kal, a szolgáltatásoké pedig 0,5%-kal csökkent. A mezőgazdaság teljesítménye a száraz időjárás, az iparé a beszűkült külső kereslet, az építőiparé a stagnáló lakáspiac következménye volt vélhetően. A belső kereslet sem segítette elő a növekedést: a háztartások tényleges fogyasztása csökkent, a közösségi fogyasztás pedig csak enyhén emelkedett. A beruházási aktivitás volumene szintén csökkent (5,2%) az elmúlt időszakhoz képest.

A munkaerő-állomány aktivitása

A 2011. évi népszámlálási adatok alapján összességében nőtt a gazdaságilag aktív népesség (foglalkoztatottak és munkanélküliek) száma, ám kor megoszlásuk jelentősen módosult. Csökkent a 30 éven aluli fiatalok aránya, miközben növekedett az idősebb korosztályok aktivitása. Ennek hátterében az áll, hogy a fiatalok később lépnek be a munkaerő-piacra az oktatási expanzió miatt, míg a nyugdíjkorhatár emelkedése miatt az 55-59 éves nők és a 60 éven felüli férfiak egyre nagyobb része van még jelen aktívan a munkaerő-piacon.

Munkaerő-tartalékot a hazai magas inaktivitás csökkentése biztosíthat a gazdaságnak. A globális válság kitörése óta folyamatosan javul a munkaerő-piaci részvétel, ami a kormányváltást követően új lendületet kapott a strukturális intézkedések eredményeként. A 15-64 éves korosztály aktivitási rátája (gazdaságilag aktív népesség és a munkavállalási korú népesség számának hányadosa) 2012-ben



Forrás: EUROSTAT

meghaladta a 64%-ot, amire utoljára a 90-es évek elején volt példa. A 20-64 éves korosztály aktivitási rátája csaknem elérte ugyanebben az évben a 70%-ot, ami 2,6 százalékponttal magasabb, mint 2008-ban volt. Európai összehasonlításban a hazai aktivitási mutató a növekedés ellenére még mindig nagyon alacsonynak számít. A visegrádi országok között a legalacsonyabb, a 27 tagország rangsorában pedig a 24. helyet foglalta el Magyarország 2012-ben. Az aktivitás-javulás ütemét nézve azonban az uniós csatlakozás óta eltelt időszakban érzékelhető a felzárkózás az uniós átlaghoz.

Az aktivitás-növekedés mindkét nem esetében meghaladta az uniós átlagot. A férfiaknál 3,1 százalékponttal, a nőknél pedig 4,6 százalékponttal emelkedett a munkapiaci részvétel 2004 és 2012 között a 20-64 éves népességben. Ezzel valamelyest csökkent a két nem aktivitása közötti különbség is. Mindkét nem esetében hasonló aktivitás-változás ment végbe a főbb korcsoportok szerint. A legfiatalabb (15-24 éves) korosztály egyébként is alacsony munkaerő-piaci részvétele 2004-2012 között 1,4 százalékponttal csökkent, míg a legidősebbeké (55-64 évesek) jelentős mértékben, 8,7 százalékponttal növekedett. Mindez arra is utal, hogy a fiatalok jelentős aktivitás-tartalékot jelentenek, elsősorban a tanulás melletti munkavégzés előtérbe helyezésével. A legjobb munkavállalási korban lévő 25-54 évesek aktivitása 5,1

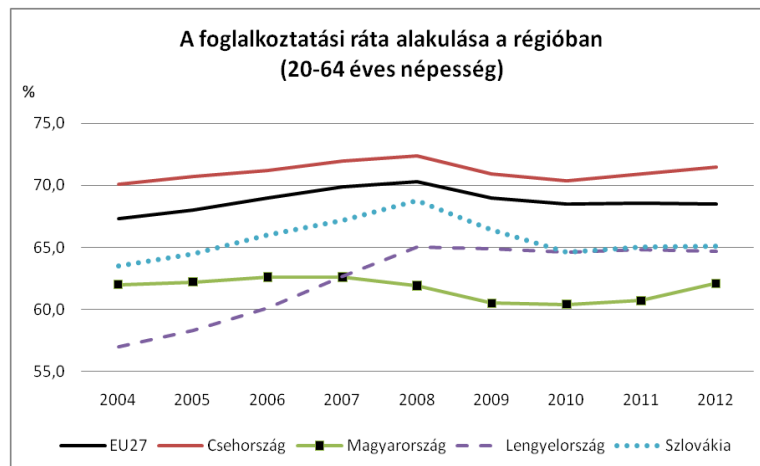
százalékponttal emelkedett (2012-ben 82,9%-ra), ezzel uniós átlagtól (85,3%) való lemaradásunk ennél a korcsoportnál csökkent a leginkább.

Az egyes iskolai végzettségi szinteket tekintve a legnagyobb aktivitás-növekedés az EU-csatlakozás óta az alacsony iskolai végzettségi szinten (ISCED0-2) következett be, ahol 8,2 százalékponttal nőtt az aktivitási ráta. A középfokú képzettséggel (ISCED3-4) rendelkezők esetében nem történt változás, míg a diplomások (ISCED5-6) munkapiaci részvétele 1,6 százalékponttal mérséklődött. Ezzel együtt az oktatásban való hosszabb idejű részvétel az átlagosnál magasabb és tartós aktivitást eredményez. A diplomások aktivitási rátája 2012-ben Magyarországon 82,4%, a 27 tagállam átlagában pedig 87,2 % volt.

A munka-kínálat növekedését nem a kereslet generálta az elmúlt években, hiszen az a válság elhúzódása következtében az egész európai térségben alacsony szinten maradt, hanem döntően a Kormányzat kínálat oldali intézkedéseinek köszönhető. Az intézkedések közül azok voltak a sikeresebbek, amelyek a munkaerő-piacról való idő előtti kilépési csatornákat zárták le. Ezen intézkedések közé sorolható a szociális transzferek szigorítása, a korai nyugdíjazás lehetőségének megszüntetése, valamint a rokkantnyugdíjazás feltételeinek az átalakítása.

A foglalkoztatási folyamatok európai összehasonlításban

A hazai munkapiaci mozgások nem illeszkednek az uniós trendekhez. Magyarország sajátos fejlődési utat járt be a régióban: egyedül itt nem emelkedett a foglalkoztatási ráta a V4 országok között 2004 óta. Uniós átlagban 1,2 százalékponttal, a régió többi országában pedig ennél gyorsabb ütemű foglalkoztatás-növekedés volt jellemző. Rövid-távon, a globális válság mélypontja



Forrás: EUROSTAT

óta ezzel éppen ellentétes tendencia figyelhető meg nemzetközi összehasonlításban. Magyarországon rövid idő alatt gyors ütemű foglalkoztatási konszolidáció ment végbe, melynek eredménye, hogy a foglalkoztatás 2012-ben elérte a válság előtti szintet, miközben az EU átlagában változatlanul csökkent a foglalkoztatás 2009 és 2012 között. Ezek a folyamatok arra hívják fel a figyelmet, hogy a hazai foglalkoztatás egy olyan alacsony szinten stabilizálódott az elmúlt évtizedben, amelyet a negatív konjunkturális ingadozások hosszabb távon tartósan nem érintenek.

A hazai foglalkoztatási folyamatok iránya mindhárom fő iskolai végzettségi csoportban anti-ciklikusan, azaz a meghatározó európai és a régiós trenddel ellentétesen változott. 2004 és 2008 között Magyarországon nem nőtt, hanem mind a három iskolai végzettségi szinten csökkent a foglalkoztatási ráta. Majd a válságot követően 2009 és 2012 között Magyarországon növekedés, az EU-átlagban és a V4 országokban visszaesés volt megfigyelhető. A relatíve gyors hazai konszolidációhoz minden bizonnyal hozzájárult a közfoglalkoztatási formában megvalósuló közvetlen állami munkahelyteremtés is, ami 2009-ben kezdődött az „Út a Munkához” program elindításával. Mind fiskális, mind

gazdasági/versenyképességi szempontok aláhúzzák ugyanakkor, hogy a foglalkoztatás számottevő és fenntartható bővülésének potenciálja az elsődleges munkaerőpiacban rejlik.

Az elmúlt időszakban bekövetkezett konvergencia ellenére a magyarországi foglalkoztatás szintje (62,1% 2012-ben) továbbra is az egyik legalacsonyabb az Unióban (EU átlag 68,5%). Az alacsony foglalkoztatási szint néhány jól körülhatárolható társadalmi csoport helyzetére vezethető vissza. A 15-24 éves fiatalok foglalkoztatási rátája 2012-re 18,6%-ot tett ki, ami jelentős, 14,3 százalékpontos elmaradást mutat az uniós átlaghoz viszonyítva. Bár az 55 éven felüli népesség foglalkoztatottsága a kínálati oldali beavatkozások következtében 2009 és 2012 között 32,8%-ról 36,9%-ra emelkedett, az uniós átlaghoz mért különbség ugyanakkor továbbra is jelentős (12 százalékpont).

Sajátossága a hazai foglalkoztatási helyzetnek az is, hogy iskolai végzettségi szintenként igen nagyok a különbségek a foglalkoztatottságban. Az alacsony végzettségűek hátránya tetemes, 37,5%-os foglalkoztatási rátájuk csaknem 15 százalékponttal alacsonyabb, mint az EU-ban. Ezzel szemben a 20-64 éves diplomások hazai foglalkoztatási szintje (78,7%) már jóval kisebb elmaradást mutat az uniós átlagtól (81,9%).

A férfi és női foglalkoztatási ráták különbsége hazánkban uniós összevetésben nem számít kiugrónak, az uniós átlagnál (százalékpontos különbség) a hazai eltérés valamelyest kisebb (12,2, illetve 11,7 százalékpont). Magyarországon a női foglalkoztatási szint elmaradása az uniós átlagtól valamelyest kisebb, mint a férfiak esetében.

Foglalkoztatási ráták korcsoport, iskolai végzettség és nemek szerinti bontásban az Európai Unióban és Magyarországon, 2011-2012

	2012			2011			
	EU27	Magyarország	Különbség	EU27	Magyarország	Különbség	
			(EU-27-Mo.)			(EU-27-Mo.)	
	%		%-pont	%		%-pont	
20-64 évesek	68,5	62,1	-6,4	68,6	60,7	-7,9	
15-24 évesek	32,9	18,6	-14,3	33,7	18,3	-15,4	
25-49 évesek	77,5	74,8	-2,7	78,0	73,6	-4,4	
55-64 évesek	48,9	36,9	-12,0	47,4	35,8	-11,6	
20-64 évesek	Alapfokú végz.	52,2	37,5	-14,7	53,0	36,5	-16,5
	Középf. végz.	69,7	63,6	-6,1	69,9	62,1	-7,8
	Felsőfokú végz.	81,9	78,7	-3,2	82,1	78,4	-3,7
20-64 évesek	Férfiak	74,6	68,1	-6,5	75	66,8	-8,2
	Nők	62,4	56,4	-6,0	62,3	54,9	-7,4

Forrás: Eurostat, LFS

Az alacsony női foglalkoztatottság mögött fontos szerepet játszik a gyermekvállalási korban lévő nők alacsony munkaerő-piaci részvétele. A 25-34 éves nők foglalkoztatási rátája több mint 15 százalékponttal alacsonyabb, mint a 40-es éveikben járó korosztályé, amely még uniós összevetésben is kifejezetten magasnak számít.

A gyermekvállalási kor jól ismert kitolódása azt eredményezi, hogy ma egy „tipikus” édesanya Magyarországon 30 év körüli (többedik gyermekét vállalva pedig a feletti) életkorú, és résztvevője volt az oktatási expanzióknak. Az adatok szerint a 2010-es év volt az első, amikor a gyermeket vállaló nők között már a diplomával rendelkezők voltak relatíve

többségben. A magasabb iskolai végzettség pedig általában jobb munkaerő-piaci helyzettel is társul.¹ Így a társadalom átalakulásával, a nők iskolai végzettségének növekedésével a gyermeket vállaló nők számára a munka és a magánélet összeegyeztetése egyre inkább előtérbe kerül.

A foglalkoztatás területi dimenziójában egymással ellentétes irányú változások figyelhetők meg. A fejlettebb térségek közül a központi régióban, a Közép- és Nyugat-Dunántúlon, míg a hátrányos helyzetű területeken belül az észak-alföldi régióban nőtt jelentősebb mértékben a foglalkoztatottak száma 2010-2012 között. Mivel a regisztrált álláskeresők száma is a gazdaságilag fejlettebb régiókban csökkent a leggyorsabb ütemben, mindezek azt támasztják alá, hogy ezekben a térségekben döntően a versenyszférában bővült a foglalkoztatás. Ezzel szemben a hátrányos helyzetű régiókban alapvetően a közfoglalkoztatás térnyerése emeli a foglalkoztatásban állók számát és csökkenti időszakosan az álláskeresők állományát. Az országban mindössze két olyan megye van (Csongrád és Baranya), ahol 2010 és 2012 között nem nőtt a foglalkoztatás szintje. Ezzel szemben 3 százalékpontonál gyorsabb ütemben nőtt a foglalkoztatási ráta Szabolcs-Szatmár-Bereg, Vas, Békés és Hajdú-Bihar megyékben. Feltűnő a Közép-Dunántúli régió foglalkoztatási szintjének stagnálása az elmúlt egy évben, valamint az Észak-Alföldi régió lassú közeledése az országos átlaghoz.

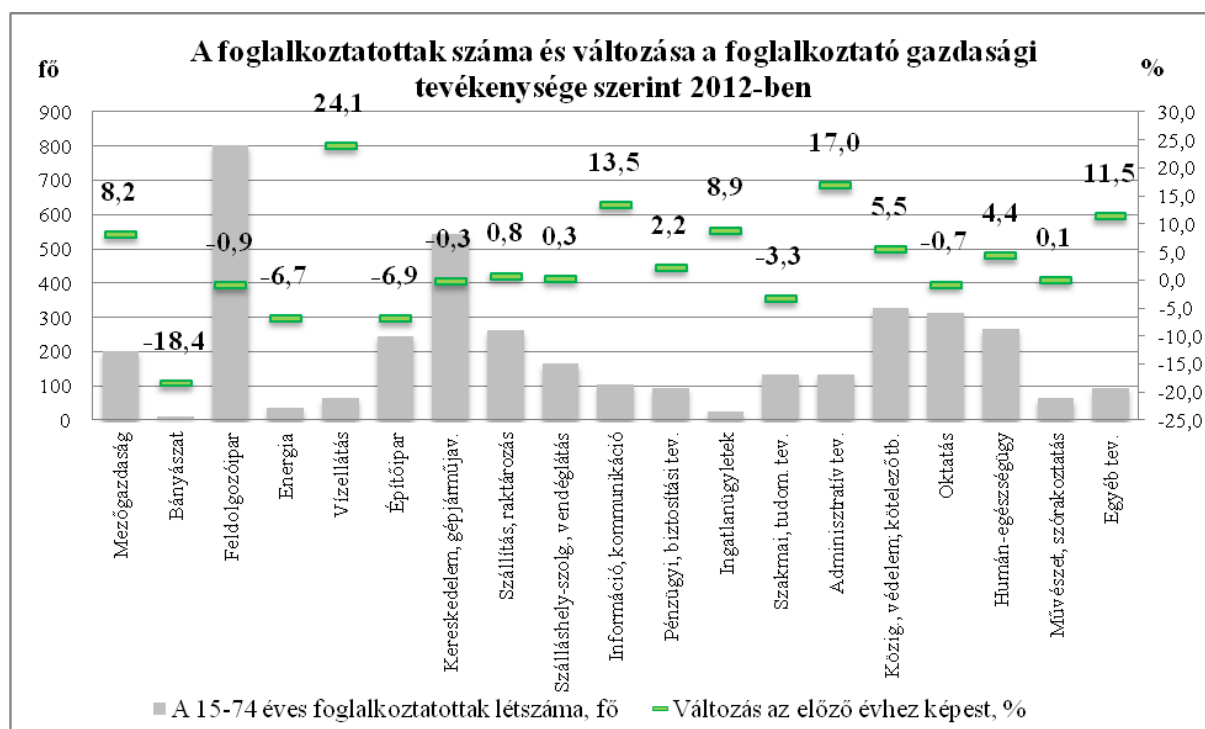
A területi különbségek azonban a kisebb módosulások ellenére az elmúlt három évben továbbra is igen stabilnak mutatkoztak. Az ország központi valamint nyugati régióinak előnye továbbra is tetemes. Ezekben a munkaerő-piaci szempontból kedvezőbb helyzetben lévő régiókban a munkavállalási korú népesség foglalkoztatási rátája továbbra is több mint 10 százalékponttal magasabb, mint pl. Észak-Magyarországon. A régiós foglalkoztatási mutatók ráadásul igen nagyfokú lokális, térségi szintű különbségeket takarnak (ld. később a nyilvántartott álláskeresők c. részben is), és súlyos probléma a falusi foglalkoztatás kritikusan alacsony szintje.

Szerkezeti változások a foglalkoztatásban

A foglalkoztatás ágazati átrendeződésére jellemző, hogy 5 nemzetgazdasági ágban (bányászat, energiaipar, építőipar, oktatás és a háztartási szolgáltatás) viszonylag jelentős mértékű létszám-csökkenés következett be 2010 és 2012 között. Ezek közül az építőipar (246 ezer fő) és az oktatás (314 ezer fő) a nagyobb létszámot foglalkoztató ágazatok.

Összesen négy olyan nemzetgazdasági ág van, ahol 2010 és 2012 között 10%-ot meghaladó mértékben nőtt a foglalkoztatottak száma. Ezek az adminisztratív és szolgáltatást támogató tevékenység (21%), a mezőgazdaság (16,6%), az ingatlanügyletek (11,3%), valamint a vízellátás, hulladékgazdálkodás (33,6%). A feldolgozóipar enyhén növekvő létszáma az alágazatok ellentétes előjelű mozgása mellett következett be: míg a fémalapanyag-gyártás feldolgozás ágban és a járműgyártásban jelentős bővülés (11% illetve 35%) figyelhető meg, addig a vegyi anyaggyártás, a textil, ruházat, bőrgyártás alágazatban illetve a villamos berendezés gyártásban jelentősebb csökkenés történt. Összességében abszolút számban nagyobb létszámbővülés az alábbi területeken következett be 2010 és 2012 között a munkaerő-felmérés szerint: mezőgazdaság, járműgyártás és adminisztratív és szolgáltatást támogató tevékenység.

¹ Forrás: Demográfiai Portré 2013, KSH-NKI



Forrás: KSH, Munkaerő-felmérés

A munkaerő-felmérés önbevalláson, kérdőíves kikérdezésen alapuló mintavételes eljárás mellett a KSH intézményi statisztikájában állnak rendelkezésre adatok a foglalkoztatottság alakulásáról. Ez az adatfelvétel az 5 fő feletti vállalkozásokban, a költségvetési szektorban, valamint a megvizsgált nonprofit szervezeteknél alkalmazásban állók körére terjed ki. A statisztika szerint a nemzetgazdaságban alkalmazásban állók létszáma 2012 éves átlagában 2 674,4 ezer főt tett ki, 68%-uk a versenyszférában (1 817,2 ezer fő), 28%-uk pedig a költségvetési körben dolgozott (751,3 ezer fő). A nonprofit szféra 106 ezer főt alkalmazott. Már a munkaerő-felmérés ágazati adatain is látható volt, hogy a versenyszféra keresletére kettősség a jellemző: bizonyos feldolgozóipari ágazatok, melyekre a külső kereslet élénkülése kedvezően hat, bővítették létszámukat, míg a belső kereslettel szorosabb kapcsolatban álló szolgáltatások létszáma stagnál, az építőipar létszáma pedig csökken. A költségvetési szféra teljes létszáma 2012 év eleje óta növekedést mutat a közfoglalkoztatásban dolgozók növekvő számának hatása. A költségvetési szféra közfoglalkoztatottak nélkül számolt létszáma ugyanakkor 2009 elejétől kezdődően csökkenő trendet mutat.

A munkanélküliség alakulása

A globális válság előtti években Magyarországot kivéve minden tagállamban csökkent a munkanélküliség. Ennek mértéke uniós szinten -2,2 százalékpont volt, az újonnan csatlakozott országokban pedig ennél mindenhol gyorsabb ütemű munkanélküliség-csökkenés következett be. Ezzel szemben Magyarországon 2 százalékponttal nőtt a munkanélküliségi ráta 2004 és 2008 között. A válság utáni időszakban mindenhol egyaránt romló tendencia volt megfigyelhető. Ezen belül különösen az ifjúsági munkanélküliség mértéke nőtt aggasztó mértékben szinte minden tagállamban, 2012-re uniós szinten 22,8 százalékot tett ki.

A 2008-as világválságot követően Magyarországon is emelkedett a munkanélküliség (mintegy 3 százalékponttal), a munkanélküliségi ráta ezt követően 11 százalék körül stagnált (2012-ben 10,9%-os volt). Az európai folyamatokkal párhuzamosan Magyarországon is elsősorban a fiatal korosztályokat sújtotta a munkaerő-kereslet válságot követő csökkenése, 2012-ben a 15-

24 évesek munkanélküliségi rátája 28,1% volt. Végzettségi bontásban a munkanélküliség főként az alacsonyan képzettek körében jelentős: az alapfokú végzettséggel rendelkezők 44,7%-os rátája jóval kedvezőtlenebb, mint az uniós átlag (30,3%), ezzel szemben a diplomás fiatalok munkanélkülisége (18,9%) alig rosszabb az uniós átlagnál (17,9%).

Probléma hazánkban a tartós munkanélküliség magas aránya (2012-ben az álláskeresők 46,7%-a legalább már egy éve nem talált munkát), melyen a válság okozta nagy volumenű beáramlás csak ideiglenesen változtatott. A magyar adat megfelel az uniós átlagnak, és nálunk is komoly probléma az idősebb munkanélküliek körében a tartós munkanélküliség kiemelkedően magas aránya (eléri a 60%-ot).

Ha az iskolai végzettségi szintek szerint vizsgáljuk a munkanélküliség alakulását, a legnagyobb ütemű növekedést az alapfokú végzettségűek esetében tapasztaltuk a válságot megelőző években, amikor 6,4 százalékponttal nőtt ennek a rétegnek a munkanélkülisége Magyarországon. Ezt a válság után már csak 1,5 százalékpontos növekedés követte, ami a kiterjedt közfoglalkoztatási programoknak tudható be. A piaci kereslet ugyanis rendkívül lanya és csökkenő az alacsony iskolai végzettségű munkaerő iránt a modern gazdaságokban, és Magyarországon is hasonló tendencia figyelhető meg a rendszerváltás óta.

Regisztrált álláskeresők számának alakulása, szerkezeti jellemzői

A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat regiszterében nyilvántartott álláskeresők átlagos zárónapi száma 2012-ben 559,1 ezer főt tett ki, ami 23,8 ezer fővel (4,1%-kal) kisebb, mint 2011-ben volt. A 2006 óta folyamatosan növekvő álláskeresői létszám után ez kifejezetten pozitív fordulatnak számít. A nyilvántartott álláskeresők gazdaságilag aktív népességhez viszonyított relatív aránya ezzel – 0,5 százalékpontos csökkenést követően – 12,6%-ot mutatott.

Területi különbségek

A munkanélküliség éves változásának üteme az ország különböző térségeiben igen eltérő volt annak ellenére, hogy a nyilvántartott álláskeresők átlagos száma az ország minden régiójában és megyéjében csökkent 2012-ben. A legnagyobb mértékű mérséklődés a Nyugat-Dunántúlon (8,8%-kal) és a Közép-Dunántúlon (7,6%-kal) következett be. Meg kell jegyezni, hogy a nagy volumenű és 2012-ben dominánsan hosszabb ideig tartó közfoglalkoztatási programok egyes hátrányos helyzetű megyékben érdemben javították a mutatót (pl. Békés megye).

A hosszabb távú trendeket vizsgálva az elmúlt 5 évben a Közép-magyarországi régió volt az, ahol a legnagyobb mértékű volt az álláskeresői létszám emelkedése: 2008 és 2012 között csaknem a duplájára emelkedett a központi régióban az álláskeresők száma, amely növekedés 2012-ben stagnálássá szelődött. Mindehhez hozzájárult, hogy a pénzügyi válságban valamint a magyar makrogazdasági intézkedéseket kísérő kereslet-csökkenésben érintett ágazatok nagyobb arányban koncentrálnak a fővárosra, amely abból is jól látszik, hogy 2012-ben a csoportos leépítésekben érintett munkavállalók 40%-át a központi régió munkaerőpiacáról bocsátották el. Ezen kívül a közsféra létszámcsökkentése és létszámstopja is nagyobb arányban érintette e régió munkaerőpiacát. A megyék közül a legtöbb nyilvántartott álláskeresőt éves átlagban továbbra is Borsod-Abaúj-Zemplén (66,6 ezer fő) és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében (59,2 ezer fő) tartottak nyilván 2012-ben.

Az álláskeresők gazdaságilag aktív népességhez viszonyított relatív mutatójában igen jelentős területi különbségek mutatkoznak. E mutató szerint a nyilvántartott álláskeresők aránya Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a legmagasabb (24,4%), míg ugyanez a mutató a legalacsonyabb értéket Győr-Moson-Sopron megyében veszi fel (5,0%). A megyék között

megfigyelt különbségek azonban elfedik a munkaerőpiac kistérségi, települési szintű különbségeit, holott ezek a különbségek igen jelentősek, akár egy-egy megyén belül is. Az ország legrosszabb munkanélküliségi mutatóival rendelkező térségei Baranyában, Somogyban, Nógrádban valamint Észak-Kelet Magyarországon találhatóak. A helyi szinten kimagasló munkanélküliséget elsősorban strukturális okok, valamint a népesség alacsony mobilitási hajlandósága magyarázza.

Nemek szerinti vizsgálat

A két nem esetében ellentétes irányú trend jellemezte az elmúlt években az álláskeresők számát (a férfiak száma csökkenő, a nők növekvő volt), melynek eredményeképpen 2012-ben éves átlagban kisebb volt a férfiak száma a nyilvántartott álláskeresők között (49,3%), amire ebben az évezredben még nem volt példa. A válság munkaerő-piaci hatásai negatívabban érintették a férfiakat, számuk 2008 és 2009 során a nőkhöz képest erőteljesebben emelkedett. Ez a trend fordult meg 2012-ben, amikor is a férfi álláskeresők számának erőteljesebb csökkenése következtében éves átlagban számuk a nőké alá esett. A férfiak nemcsak a gazdasági konjunkturális hatásoknak, de az éven belüli szezonális hatásoknak is jobban ki vannak téve, mint a nők. Nagyobb arányban dolgoznak ugyanis azokban az úgynevezett szezonális ágazatokban (pl. építőipar), amelyek foglalkoztatotti létszáma erősen hullámzik az év során. A munkaerőpiac normális szezonális ingadozásainak hatását 2012-ben tovább erősítette a nagy volumenű közfoglalkoztatás, amely résztvevői között kétharmad-egyharmad a férfiak és nők aránya.

Korcsoport szerinti vizsgálat

A nyilvántartott álláskeresők számának korcsoportonkénti vizsgálata esetén jól látszik az, hogy a korhatár előtti nyugdíjazás korlátozása és a nyugdíjkorhatár emelkedése miatt az idősek egyre tovább maradnak aktívak a munkaerőpiacon. Az idősebb népesség (50-64 évesek) foglalkoztatási rátájának fokozatos javulása mellett ugyanis növekszik körükben a munkanélküliség is. 2012-ben éves átlagban az álláskeresők között az 55 évesnél idősebbek aránya 12,6% volt. Míg a legtöbb korcsoport létszáma csökkent, addig az 55 éven felülieké egy év alatt 8,6%-kal, két év alatt 22,7%-kal emelkedett, különösen a nők körében. Az 50 felettiek elhelyezkedési esélyei nehezebbek, amit alátámaszt az a tény is, hogy körükben magasabb (39%) a tartós állástalanok aránya a teljes álláskeresői körhöz képest (25,7%). A pályakezdő álláskeresők száma a 2011-ben megfigyelt stagnálást követően szintén jelentősen emelkedett 2012-ben, a növekedés mértéke 16%-ot tett ki. Számuk éves átlagban 61,5 ezer főre, arányuk az álláskeresők körében 11%-ra emelkedett.

Iskolai végzettség szerinti vizsgálat

A nyilvántartott álláskeresők legnagyobb hányada (40,3%-a) továbbra is a 8 általános osztályt vagy kevesebbet végzettek köréből kerül ki. További valamivel kevesebb, mint 30%-uk szakiskolát, szakmunkásképzőt végzett. Bár valamennyi iskolai végzettségű álláskeresői csoport létszáma csökkent 2012-ben, a szakiskolában végzettek számában következett be a legnagyobb mértékű, átlagon felüli csökkenés egy év alatt (6,1%). Az álláskeresők 15%-a tartozott a szakközépiskolában végzettek csoportjába, s további csaknem tizedük érettségizett gimnáziumban. A diplomások aránya 5,6%-ot tett ki.

Fontos felhívni a figyelmet az álláskeresők iskolázottságában megfigyelhető jelentős területi különbségekre. Míg a kedvezőbb munkaerő-piaci helyzetű területeken az álláskeresők összetétele is kedvezőbb (Budapesten például a diplomás álláskeresők aránya csaknem háromszorosa az országos átlagnak), a kedvezőtlenebb munkaerő-piaci helyzetű területeken

felülreprezentáltak az alacsony végzettségűek (pl. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a nyilvántartott álláskeresők mintegy fele csak maximum 8 általános osztályt végzett).

Álláskeresők által kapott ellátások szerinti vizsgálat

A nyilvántartott álláskeresők összetétele a kapott ellátás típusa szerint jelentősen megváltozott azt követően, hogy 2011 szeptemberétől módosultak az álláskeresési ellátások formái és feltételei. Egyre kevesebben részesülnek a jelentősen megrövidült folyósítási idejű álláskeresési járadékban, miközben nőtt a foglalkoztatást helyettesítő támogatást igénybevevő álláskeresők száma. 2012-ben éves átlagban 68,9 ezer fő, az álláskeresők mindössze 12,3%-a volt jogosult álláskeresési támogatásra², további 200,3 ezer fő (35,8%) részesült foglalkoztatást helyettesítő támogatásban vagy (minimális létszámban) rendszeres szociális segélyben (összefoglalóan szociális típusú ellátásban), míg az álláskeresők több mint fele semmilyen ellátásra nem volt jogosult. Az előző évhez képest 10,2%-kal nőtt a szociális típusú ellátásban részesülők száma, míg több mint a felére csökkent az álláskeresési támogatások jogosultjainak a száma. A lerövidült folyósítási idejű járadék növeli a munkakeresés intenzitását annak lejártát követően, a szociális segélyben részesülők számának növekedése pedig, annak munkához kötése végett (évente 30 napos foglalkoztatási kötelezettség, amit évente vizsgálnak felül) szintén növeli a potenciális munka-kínálatot.

Munkaerő-igények az NFSZ látókörében

A 2012-es év folyamán 45 ezer foglalkoztató összesen 482 ezer fős munkaerőigényét jelezte az illetékes munkaügyi kirendeltségen. Az újonnan bejelentett állások száma 12,2%-kal (67,1 ezerrel) csökkent 2011-hez képest, amely mind a támogatott, mind a nem támogatott állás kínálat mérséklődésének eredménye. Az újonnan bejelentett állások túlnyomó része támogatott foglalkoztatás keretében került bejelentésre. A támogatott állások dominanciája fokozatosan erősödik köszönhetően a nem támogatott állások alacsony szintjének, valamint a közfoglalkoztatási programok előtérbe kerülésének.

A hátrányos helyzetű térségekben a támogatott állások vannak többségben, míg a fejlettebb megyékben a nem támogatott állások. Ágazatok szerint a 2012. évi nem támogatott munkaerő-kereslet 26,9%-a a feldolgozóiparból, 14,7%-a a kereskedelem, gépjárműjavítás, további 13,3%-a pedig az adminisztratív tevékenység területéről érkezett. A támogatott állások esetében a legtöbb állás a szakképzettséget nem igénylő, egyszerű foglalkozásokra vonatkozik. A legtöbb nem támogatott állást továbbra is a szolgáltatási és szállítási, összeszerelő, eladó, szakács és tehergépkocsi-vezetői munkakörökben jelentették be.

Ha az NFSZ adatai alapján összevetjük a munkaerő-keresletet (bejelentett nem támogatott állások) a munkaerő-kínálattal (nyilvántartott álláskeresők), elmondhatjuk, hogy a munkaerő-hiány és munkaerő-többlet egyszerre van jelen Magyarországon. A kínálati oldalon az alacsony munkavállalási hajlammal, szakképzetlenséggel vagy nem megfelelő szakmai tudással, elavult szakmaismeretekkel, nem megfelelő kompetenciákkal jelen lévő álláskeresők mellett az ország egyes területein kialakultak és tartósan megmaradtak a hiányszakmák. Ennek következtében a keresett és a túltelített szakmák körében évek óta átfedés van. Ennek oka egyrészt a magyar munkaerőpiac területi egyenlőtlenségei és az alacsony mobilitás, másrészt az is, hogy az adott szakmájú/képztségű állást kereső személynek - a formális képzettségen felüli - szakmai ismeretei, munkatapasztalata, munkavégzési készségei és kompetenciái nem megfelelőek, vagy elavultak, motivációjuk az álláskeresésre alacsony.

² A kapott álláskeresési járadékok átlagos hossza 2012-ben 72 nap volt.

1.2 SWOT analízis

A munkaerő-piacot érintő fontosabb kihívások és eredmények, lehetőségek és veszélyek

	Kulcsfontosságú kihívások, gyengeségek	Eredmények, erősségek
Munkaerő-piaci részvétel	<ul style="list-style-type: none"> Alacsony aktivitás és foglalkoztatás a legtöbb munkaerő-piaci csoportban (különösen fiatalok, idősek, alacsonyan képzettek, kisgyermekes nők) Alacsony munkaerő kereslet Számottevő be nem jelentett munkavégzés Fiatalok magas munkanélkülisége A NEET ráta kissé EU átlag feletti Munkanélküliek jelentős részének alacsony a foglalkoztathatósága 	<ul style="list-style-type: none"> Pozitív fejlődés az idősebb foglalkoztatottak foglalkoztatási rátájában, aktivitásában Nő a foglalkoztatottakon belül a felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya A szociális típusú ellátáshoz való hozzáférés korlátozása/ felülvizsgálata növelte a munkakínálatot A Munkahelyvédelmi Akcióterv kedvezményei javítják a hátrányos helyzetű rétegek foglalkoztatási esélyét
Munkaerő-piaci rugalmasság	<ul style="list-style-type: none"> Alacsony a területi mobilitás, a munkaerő-piacon egyszerre van jelen a munkaerőhiány és a túlkínálat, nagy területi különbségek a foglalkoztatásban, alacsony falusi foglalkoztatás Rugalmas foglalkoztatási formák alacsony elterjedtsége 	<ul style="list-style-type: none"> Nő a rugalmas foglalkoztatási formákban dolgozók száma és aránya, különösen az egyszerűsített formában és részmunkaidőben Mobilitást támogató aktív munkaerő-piaci eszközök bevezetése és elérhetősége Rugalmasabb munkajogi szabályozás (Új Munka Törvénykönyve)
Aktív munkaerő-piaci politikák és munkaügyi intézményrendszer	<ul style="list-style-type: none"> Egyensúlytalanság az aktív munkaerő-piaci eszközök költségvetési szerkezetében Kevés lehetőség nyílik a közfoglalkoztatásból az elsődleges munkaerő-piacra történő kijutásra Alacsony GDP-hez mért aktív eszköz ráfordítás Szakmai és intézményi irányítás megosztott Kapacitásproblémák: nő az egy ügyintézőre jutó álláskereső száma Az aktív eszközök hatékony működtetése érdekében bevezetendő technikák (pl: profiling) erőforrás-igényesek 	<ul style="list-style-type: none"> Források hatékonyabb allokációja és felhasználása Komplex munkaerő-piaci programok jó eredményeket produkálnak Egyre több fiatalokat célzó munkaerő-piaci program beindulása, mely az inaktívakat aktív státusba segíti Virtuális Munkaerőpiac és az új szolgáltatási modell modern és hatékony működést tesz lehetővé Korszerű információs rendszer
Munka és magán-élet egyensúlya	<ul style="list-style-type: none"> A gyermekgondozási szolgáltatások esetében férőhelyhiány egyes településeken A gyermekvállalás kedvezőtlen hatása a foglalkoztatásra, a kisgyermekes nők alacsony foglalkoztatási rátája Rugalmatlan gyermekgondozási rendszerek, pénzbeli ellátások rugalmatlansága 	<ul style="list-style-type: none"> Rugalmasabb munkajogi szabályozás (Új Munka Törvénykönyve) Gyermekgondozási kapacitások (férőhelyek) jelentősen bővültek utóbbi években
Munkahelyteremtés	<ul style="list-style-type: none"> A munkabéreket terhelő magas adóék 	<ul style="list-style-type: none"> Pozitív előrelépés az adóék csökkentésében A Munkahelyvédelmi Akcióterv hatása egyszerre munkahelymegtartó és teremtő
Képzettség, egész életen át tartó tanulás	<ul style="list-style-type: none"> Alacsony a diplomások aránya az uniós átlaghoz képest Rendkívül alacsony az egész életen át tartó tanulásban való részvétel Validációs rendszer hiányzik, a tapasztalati tudás beszámítási lehetőségei hiányoznak Korai iskolaelhagyók aránya nő 	<ul style="list-style-type: none"> Pozitív fejlődés a felsőfokú végzettségűek arányában Duális képzési rendszer kiterjesztése MKKR fejlesztés alatt áll Felsőoktatás reformja új OKJ és felsőoktatási képzés pontosabb lehatárolása, OKJ beszámíthatóságának (kreditálhatóság) kialakítása a felsőoktatásban
Érdekegyeztetés bérpolitika	<ul style="list-style-type: none"> Kevés szerepet kapnak az ágazati alkuk Ágazati szakszervezeti érdekérvényesítő képesség gyenge Szakszervezetek gyenge szervezottsége 	<ul style="list-style-type: none"> Egykulcsos adórendszer fehéritő hatása Bérkompenzáció végrehajtása A bérköltségek egyes hátrányos helyzetű célcsoportoknál jelentősen csökkentek

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

	Lehetőségek	Veszélyek
Munkaerő-piaci részvétel	<ul style="list-style-type: none"> • A Munkahelyvédelmi Akcióterv kedvezményeinek kiterjesztése egyéb hátrányos helyzetű csoportokra • Rugalmas foglalkoztatási formák elterjesztése (job-sharing, részmunkaidő, mini-jobs, stb.) • Gazdaság kifehérítésével a KKV-k foglalkoztatásának növelése 	<ul style="list-style-type: none"> • Kiszorító hatás: a munkáltatók a normál foglalkoztatás helyett alkalmazzák a terjedő rugalmas munkavégzési formákat • Magas bérszínvonalú uniós országok elszívó hatása bizonyos munkavállalói csoportoknál (a hiányszakmák az EU-ban szinte azonosak) • Gyenge átmenet a közfoglalkoztatás és a versenyszféra között, emberek tömegei ragadnak bent a közfoglalkoztatásban • A nyugdíjkorhatár emelése csökkenti a fiatalok munkavállalási lehetőségeit, lassítja a munkaerő-állomány cserélődését.
Aktív munkaerőpiaci politikák és munkaügyi intézményrendszer	<ul style="list-style-type: none"> • A munkaügyi szervezet szolgáltatásai minőségének javítása, személyre szabott szolgáltatások nyújtása • Az uniós forrásból finanszírozott aktív programok segíthetnek az NFSZ kapacitásproblémáin • A hatékony aktív eszköz működtetési technikák (pl: profiling) elterjedésével hosszú távon erőforrásokat lehet megtakarítani, illetve javul az eszközök eredményessége 	<ul style="list-style-type: none"> • Egymás hatását kioltó intézkedések • A munkaügyi szakigazgatás átszervezése nyomán nő az információ áramlás töredezettsége és romlik az irányítás szakmai színvonala • A haza és uniós finanszírozású fejlesztésű programok párhuzamosságai hatékonyságvesztést okozhatnak
Munkahelyteremtés	<ul style="list-style-type: none"> • Az uniós források nagyobb hányada kerül felhasználásra közvetlen gazdaságfejlesztésre és munkahelyteremtésre 	<ul style="list-style-type: none"> • A növekvő támogatásoknak magasabb a holtsúlya
Képzettség, egész életen át tartó tanulás	<ul style="list-style-type: none"> • A formális végzettség magas aránya jó alapot teremt a kompetencia fejlesztésre és az egész életen át tartó tanulás magasabb szintjére • Speciális oktatási, nevelési programok óvodáskorúak és általános iskoláskorúak részére, ezen speciális programok továbbfejlesztése • A munkaerőpiac keresleti oldalának az eddigieknél erősebb figyelembe vétele felnőttképzésben és a duális képzésben egyaránt 	<ul style="list-style-type: none"> • Korai szakmaválasztás nem megalapozott döntésekhez vezethet
Érdekegyeztetés bérpolitika	<ul style="list-style-type: none"> • A gazdasági növekedés függvényében a bérrendezés kiterjesztése a teljes közsférára • Vállalati szinten újrászerveződő szakszervezetek alakulása 	<ul style="list-style-type: none"> • Nem állnak rendelkezésre azok a források, amelyek szükségesek a közsféra egésze kereseteinek felzárkóztatásához

2. Középtávú trendek

A fejlesztéspolitikai környezetet alapvetően befolyásolják a társadalmi és gazdasági folyamatok változásai. A beavatkozások tervezésekor tehát javasolt a múltbeli folyamatokon túl a rövid-, illetve közép-távon várható jövőbeli trendeket is figyelembe venni. Közép és hosszabb távú előrejelzéseknél viszonylag pontosan meg lehet határozni a demográfiai folyamatokat és ezen keresztül a munkaerő-kínálat várható alakulását, miközben a gazdasági konjunktúra, a kibocsátás és a gazdaság szerkezeti átalakulásának előrejelzése lényegesen több bizonytalansági tényezőt hordoz.

Az elkövetkező időszak hazai fejlődésére vonatkozó egyik fontos feltevés, hogy az elmúlt mintegy két évtized alatt végbement az átmenet a tervgazdálkodásból a piacgazdaságba. Az utóbbi években pedig a globális válságra adott, a teljes nemzetgazdaság működését hatékonyabbá tevő intézkedések biztosíthatják, hogy Magyarország egy fenntartható növekedési pályára álljon. A másik alapfeltevés a konvergencia, ami azt valószínűsíti, hogy a hazai kibocsátás, termelékenység és foglalkoztatási szint fokozatosan közelít a legfejlettebb piacgazdaságokhoz.

Mindezen feltételezések alapján az elkövetkező időszak fejlődése szempontjából az várható, hogy a kibocsátás növekedéséhez nem kizárólag a javuló termelékenység, hanem egyre inkább a foglalkoztatás bővülése is hozzájárul. A gazdaság növekedéséhez szükséges munkaerő-tartalékokat részben az inaktívák, részben a munkaerőpiac peremén lévő közfoglalkoztatottak biztosítják. Ezen kívül a gazdaság bizonyos szegmenseiben akár munkaerő-bevándorlás is elképzelhető.

Külső tényezők, nemzetközi környezet

A magyar gazdaság állapotára erősen hat tágabb környezete, elsősorban az Európai Unió többi tagállamának fejlődése, amelyek a kis és nyitott magyar nemzetgazdaság legfőbb exportpiacai és kereskedelmi partnerei. Ezért fontos kitérni az EU gazdaságának fejlődését befolyásoló kockázati tényezőkre.

Az Európai Bizottság prognózisa szerint az EU és az euró-övezet gazdaságának rövid távú kilátásait továbbra is bizonytalanság jellemzi. Az euró-övezet válsága változatlanul rányomja bélyegét a gazdaság helyzetére, de a várakozások szerint 2013-ban fokozatosan helyre fog állni a gazdasági növekedés, 2014-től pedig további erősödés várható. A válság kezelését, valamint a gazdasági és monetáris unió működésének javítását célzó határozott szakpolitikai intézkedések jelentősen hozzájárulhatnak az unió gazdasági megszilárdulásához. 2013-ban a gazdaság várhatóan újra növekedési pályára áll: az EU egészében 0,4 százalékos, az euró-övezetben pedig 0,1 százalékos GDP-bővülés várható, miközben továbbra is jelentős eltérések lesznek az egyes tagországok között.

A nemzetközi pénzügyi szervezetek (IMF, Világbank) előrejelzései hasonlóan optimista és kedvező feltételeket valószínűsítenek a világgazdaságban és a feltörekvő országok esetében az elkövetkező időszekekre. Ezek az előrejelzések újabban már nem kettő, hanem jellemzően három-sebességu fellendulést (feltörekvő piacok, USA és Euro-zóna) valószínűsítenek. Ez alapján az Európai Unión belül a közép-kelet európai térségben lehet erőteljesebb növekedésre számítani közép-távon. Mindezt az Euro-zóna válsága teheti bizonytalaná, ami az Unión kívüli fokozott exportorientációra ösztönözheti a konvergencia országokat. A rövid-távú előrejelzés a fejlődő és feltörekvő piacok esetében átlagosan 5% feletti GDP növekedési ütemet becsül az elkövetkező években. A válságból való kilábalás az Euro-zónához tartozó

országokban fog a leglassabb ütemben végbemenni, ezen belül is jelentősek maradnak az országonkénti különbségek.

Az Európai Bizottság és az EU Gazdaságpolitikai Bizottsága közös jelentése 2010 és 2060 között az Európai Unióban 1,4%-os éves potenciális GDP-növekedési ütemet prognosztizál. Az Euro-zóna esetében ennél szerényebb mértékű, 1,3%-os éves növekedés valószínűsíthető. Az ország-specifikus előrejelzés Magyarország esetében 1,2%-os potenciális növekedést jelez előre, tehát hosszú távon már nem számol további konvergenciával.

A foglalkoztatást tekintve a demográfiai folyamatok eredőjeként csökkenő létszámmal, de növekvő foglalkoztatási szinttel számol az előrejelzés mind az Unió egészét, mind az egyes tagállamokat érintően. A jelentés szerint – mely a szakpolitikai intézkedések, reformok hatásaival nem számol – Magyarország esetében a 15-64 éves népesség foglalkoztatási szintje 6,8 százalékponttal, a 20-64 éveseké pedig 7 százalékponttal bővíthet 2060-ig. Ez az ütem lényegesen magasabb, mint az Unió egészére, vagy az Euro-zónára vonatkozó előrejelzés. Ezzel együtt a hazai foglalkoztatási szint mindvégig az Unió átlaga alatt maradna, bár a konvergencia a foglalkoztatás terén erőteljes lenne.

Magyarország fejlődése szempontjából indokolt megnézni a fő exportpiacának számító német gazdaságra vonatkozó előrejelzést is. A GDP adatok azt jelzik, hogy a válságból való kilábalás üteme a magyar gazdaságban lényegesen lassabb, mint a német gazdaságban. Ennek oka az, hogy egyrészt a magyar válság mélyebb volt, mint a német, másrészt a kilábalás is később kezdődött meg Magyarországon, mint Németországban. Miközben a visszaesés szinte teljes egészében ugyanolyan gyorsan és mértékben érintette a két gazdaságot, addig a német gazdaság jóval gyorsabban és erőteljesebben kapott erőt, mint a magyar. Bár a magyar ipari növekedés motorja továbbra is az ipari export és ezen belül a Németországba irányuló export, a magyar cégek mégsem tudták teljes egészében kiaknázni a német fellendülést, a kereslet, és ezen belül az importkereslet növekedését. Hosszabb távon a németországi fellendülés azonban tartósan kedvező külső feltételeket biztosíthat a magyar növekedés számára is.

A magyar gazdaság kilátásai foglalkoztatási szempontból

A tapasztalatok szerint a kedvező külső és belső konjunkturális feltételek nem vezetnek automatikusan magasabb foglalkoztatáshoz. A tapasztalatok szerint rövid-távon nincs egyértelmű kapcsolat a gazdasági teljesítmény és a foglalkoztatás között. Az aktuális foglalkoztatáspolitikai bizonyos keretek között meghatározó a munkaerő-piaci helyzet, a foglalkoztatás, a munkanélküliség és az aktivitás alakulásában.

Ami a jövőt illeti, több tényező is optimizmusra ad okot a gazdasági fejlődés szempontjából Magyarországon:

- Várhatóan a világgazdaság és az EU egyaránt kikerül a recesszióból, a legfontosabb kereskedelmi partner, Németország gazdasága javuló tendenciát mutat.
- Magyarország külpiaci részesedése nő. Az előrejelzés szerint az exportdinamika meghaladja a külső kereslet bővülését.
- A hazai exportorientáció az eddigi trendet folytatva fokozatosan az EU-n kívüli piacok irányába tolódik el (ez azért is fontos, mert a világgazdaság növekedésének egyre nagyobb hányadát a BRIC országok adják.).
- A hazai államháztartási egyensúly helyreállhat, ami elősegíti a növekedést. Magyarország kikerült a túlzott deficiteljárás alól.
- Új járműipari kapacitások kerülnek kiépítésre és termelésbe állításra.
- A beruházások szerkezete kiegyensúlyozottabbá válik, az exportra termelő kapacitások mellett a belső piacra termelő ágazatokat is élénkülés jellemzi (például az építőipar, amit

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

az épület-beruházások mellett az Otthonteremtési Program állami kamattámogatása is elősegít.).

- Az exportpiacok bővülése és gazdasági növekedés várhatóan elsősorban az építőiparban, a feldolgozóiparban, a turizmus és vendéglátásban, valamint a közszolgáltatások terén (elsősorban az oktatási és egészségügyi szférában) lehet számítani.

Ezeket a premisszákat erősíthetik a kormány gazdaság- és foglalkoztatásösztönző beavatkozásai:

- Az elkövetkező EU költségvetési időszakban az uniós források 2/3-a kerül gazdaságfejlesztésre és munkahelyteremtésre felhasználásra.
- Az MNB növekedést ösztönző hitelbővítő programja növeli a beruházásokat, a versenyszféra cégei pótolhatják a válság miatt elmaradt fejlesztéseket (elsősorban a kkv-szektor beruházási aktivitása erősödhet).
- A növekedés szerkezete kiegyensúlyozottabbá válik: a külső konjunktúra mellett a belső fogyasztás növekedése is várható a háztartások élénkülő fogyasztása miatt, ami a jövedelemadó mérsékléséből, illetve a közműdíjak csökkenéséből fakad).
- A jogszabályi környezet megváltoztatása elősegíti a munkaerőpiac rugalmasságának javítását,
- Az ellátási rendszer reformjában fontos szerepet játszott a munkára ösztönző elemek erősítése, a munkát terhelő adók célzott csökkentése kedvező hatással van a munkahelyteremtő beruházások beindítására,
- A nyugdíjazás korlátozása pedig hozzájárul a gazdasági aktivitás növekedéséhez.

A multiplikátorhatás eredményeként a várható munkahelybővülés a teljes nemzetgazdaságra kiterjedhet. Az NMH és a GVI közös rövid-távú prognózisa szerint optimistábbá váltak a vállalkozások üzleti klímára vonatkozó várakozásai is. A válságot követő időszakban először 2010-ben vált ismét kedvezővé az üzleti klíma megítélése, ami azóta nem változott érdemben: 2011-ben és 2012-ben is többségben voltak azok a vállalkozások, amelyek pozitívan értékelték az elkövetkező időszak üzleti kilátásait és a gazdasági környezetet. Érdemes ugyanakkor felhívni a figyelmet néhány problémára, amely az alapvetően pozitív összképet némileg megzavarja:

- A gazdasági növekedés üteme várhatóan gyorsul közép-távon, de a munkaerő iránti kereslet csak bizonyos szegmensekben lesz dinamikus. Összességében a javuló gazdasági teljesítmény mellett csökkenő élőmunka-igény valószínűsíthető.
- Növekedés elsősorban a magas hozzáadott értékű munkahelyek esetében várható. Kérdés, hogy ennek mennyiben tud a jelenlegi munkaerő-kínálat megfelelni. Ennek kapcsán fontos szerepet kapnak a munkaerő foglalkoztathatóságát javító állami beavatkozások.
- Az atipikus foglalkoztatási formákat a munkáltatók egyre nagyobb hányada alkalmazza, ez ugyanakkor némileg csökkentheti a 'normál foglalkoztatás' növekedési lehetőségeit.
- Alapvető kockázatot jelent az alacsony iskolai végzettségű réteg munkapiaci integrációjának megvalósítása, a modern gazdaság ugyanis egyre kevesebb egyszerű munkalehetőséget kínál.
- A nagy volumenű közfoglalkoztatás elvonhatja az emberi erőforrás egy részét, különösen a falusi térségekben, ahol kritikusan alacsony a foglalkoztatás szintje.
- Nemzetközi összehasonlításban még mindig magasnak számítanak a munkát terhelő adók. Szükséges, hogy a munkaerő-költségek és az adminisztratív terhek terén tett jelentős könnyítések segítsék a munkahelyek számának növekedését. A munkát terhelő adók csökkentése alapozhatja meg, hogy a gazdasági növekedéssel párhuzamosan tartós foglalkoztatás-bővülés is bekövetkezzen. Indokolt lehet az eddig bevezetett kedvezmények további célcsoportokra történő kiterjesztése.

A munkaerő-állomány várható alakulása

Miközben a világ népessége az előrejelzések szerint az elkövetkező 40 évben mintegy 35%-kal 9 milliárd fölé nő, addig Európa részesedése a növekvő külső migráció ellenére tovább csökken és a világ népességének mintegy 5,5%-át teszi majd ki.

Az EU legtöbb tagállamában a termékenységi ráta növekedése várható, amelynek üteme azokban az országokban lesz magasabb, ahol a ráta értéke az uniós átlag alatt van, így például Magyarországon. Az EU egészét tekintve a termékenységi ráta 2010 és 2060 között 1,59-ről 1,71-re nő, míg Magyarországon 1,35-ről 1,50-re. A növekedés ellenére egyetlen uniós tagállamban sem fogja a termékenységi ráta elérni a népesség pótlásához szükséges 2,1-es nagyságrendet.

A születéskor várható élettartam esetében is feltételezhető a konvergencia egyrészt a nemek között, másrészt az Unió egyes tagállamai között. Minden esetben az élettartam növekedése prognosztizálható, valamint az feltételezhető, hogy a növekedés azokban a tagállamokban lesz gyorsabb ütemű, ahol a várható élettartam jelenleg a legalacsonyabb. Az előrejelzés szerint 2010 és 2060 között a férfiak születéskor várható élettartama 77-ről 85 évre, a nőknél pedig 83-ról 89 évre emelkedik uniós átlagban. A Magyarországra vonatkozó becslés a férfiaknál 70-ről 82 évre, a nőknél pedig 78-ről 87 évre teszi a növekedés ütemét.

A legnehezebb a migráció mérése és előrejelzése. A fejlettebb európai országok fokozatosan váltak migrációs célországgá, míg az újonnan csatlakozott tagállamok esetében jelenleg még erőteljes kétirányú munkaerő-mozgás figyelhető meg. Az Unió egészét tekintve az előrejelzés 2010 és 2060 között mintegy 60 milliós migrációs többletet feltételez. Magyarország esetében a nettó migrációs létszámot a népesség mintegy 12%-ára becsli a 2060-ig szóló előrejelzés, ami több mint egymillió főnek felel meg. Magyarország úgy válhat migrációs célországgá, hogy az újonnan érkezők mellett egyre nagyobb hányadot tehet ki a korábban távozóknak visszaáramlása. Az Eurostat arra vonatkozóan is készített becslést, hogy milyen volumenű pótlólagos külső munkaerő-bevonásra lenne szükség a becsült migráción kívül 2020-ig ahhoz, hogy a népességen belül a munkaerő-állomány aránya állandó maradjon. Az Unió egészében ehhez 11 millió, Magyarország esetében pedig 200 ezer plusz bevándorlóra lenne szükség.

A fenti folyamatok eredményeként az Európai Unió népességének kismértékű növekedése várható az elkövetkező 50 évben az átlagéletkor jelentős emelkedése mellett. Az uniós korfa jelenlegi piramis alakja egyre inkább oszlopformát mutat majd. Magyarország azon tagállamok közé tartozik, ahol csökken a népesség 2010 és 2060 között. Ennek mértéke az Eurostat prognózisa szerint mintegy 10%-osra tehető. Ha ezek a folyamatok valósulnak meg, akkor Magyarország népessége 9 millió alá süllyed, miközben a népességen belül növekvő arányt képviselnek a külföldről bevándorlók.

A népesség gazdasági aktivitását különböző tényezők alakítják az egyes korcsoportokban. A munkaerő-piaci részvétel változatlanul a legjobb munkavállalási (25-54 év közötti) korban lévő férfiak esetében lesz a legmagasabb Európában az elkövetkező évtizedekben, ami az Eurostat becslése szerint 90% körüli szinten állandósul. A nők munkavállalási hajlandósága folyamatosan erősödött az elmúlt két évtizedben és ez a trend az elkövetkező időszakban is várhatóan fennmarad. Ezzel szemben a fiatalok munkapiaci részvétele a jellemzően hosszabb iskolai tanulmányok folytatása miatt valószínűleg nem fog emelkedni, esetleg csökkenés is elképzelhető. Ezt döntően a tanulás melletti munkavégzés alakulása határozza meg.

A korcsoportok közül az idősebbek esetében várható további jelentős aktivitás-növekedés, ami az európai országokra jellemző nyugdíjreformmal hozható összefüggésbe. A munkavállalási korú (25-64 éves) teljes népesség aktivitását ugyanakkor a nyugdíjreformok

csak mérsékelten érintik. Az előrejelzés szerint 2020-ig nő a 20-64 éves aktív népesség száma, majd 2020 és 2060 között 28%-os csökkenés valószínűsíthető. Nemzetközi összehasonlításban a korhatáremelés Magyarországon eredményezi a legnagyobb aktivitás-növekedést az 55-64 éves korosztálynál, ahol ez 2020-ig mintegy 16 %-ponttal, 2060-ig pedig több mint 20%-ponttal emelkedhet. Ennek hatása azonban – csak úgy, mint uniós szinten – mérsékelt marad a teljes népességre. Az Eurostat erőjelzése szerint a hazai aktivitási ráta az EU-átlagnál gyorsabb ütemben nőhet, de ezzel együtt is várhatóan csak mintegy 73%-os szintre emelkedik 2060-ig. Ezzel Magyarország Romániát és Olaszországot követően a harmadik legalacsonyabb munkaerő-piaci részvételt elérő tagállam lenne az EU-ban.

A fenti folyamatok a dolgozók/nem dolgozók egymáshoz viszonyított arányának romlását eredményezik. Uniós szinten az időskorúak gazdasági függőségi rátája a 2010. évi 40%-ról várhatóan 70% fölé emelkedik 2060-ra. Magyarország esetében ezt az értéket – a relatíve alacsony foglalkoztatási szint miatt – 90% fölé becsüli az uniós előrejelzés, csak úgy mint Szlovákia, Lengyelország és Románia vonatkozásában.

Ahhoz, hogy az Eurostat előrejelzésénél gyorsabb ütemben tudjuk növelni a foglalkoztatást, elengedhetetlen a munkaerő minőségi javítása. A modern gazdaság ugyanis egyre kevesebb munkalehetőséget kínál a képzetlen, vagy alacsonyán képzett munkaerőnek. A népesség iskolai végzettség szerinti alakulásának előrejelzése azt mutatja, hogy Magyarországon a népességben belül jelentősen csökken az iskolázatlan, illetve az alacsony iskolai végzettségűek aránya, miközben a szakképzettséggel, érettségivel és diplomával rendelkezőké emelkedik. Ez a folyamat általános érvényű minden hazai régióban. A regionális különbségek a népesség iskolai végzettség szerinti összetételében várhatóan csökkennek, kivéve a diplomával rendelkezőket, ahol a központi régió és a többi régió közötti szélsőséges különbség változatlanul fennmarad.

Az Eurostat a foglalkoztatás várható alakulására is készített előrejelzést. Ez alapján a foglalkoztatás-bővülés üteme uniós szinten lelassul 2010 és 2020 között a megelőző, kedvező konjunktúrával jellemezhető évtizedhez képest. Az átlagosan csak mintegy 0,3%-os növekedés csak mintegy harmada az ezredfordulótól a globális válság kezdetéig tartó időszakban tapasztalt éves foglalkoztatás-növekedési ütemnek. A foglalkoztatottak száma uniós szinten várhatóan 2022-ben éri el csúcspontját, majd 2060-ig mintegy 15-16 millióval csökken. Az Eurostat előreszámítása szerint a foglalkoztatottak száma Magyarországon 2027-ben érheti el a csúcspontját, amikor 4 millió foglalkoztatottal számolnak. Ezt követően 2060-ig 23%-os csökkenés szerepel az előrejelzésben. Ez a folyamat egyértelműen a népesség fogyásával függ össze és nem érinti közvetlenül a foglalkoztatási szint alakulását, ami az egész előrejelzési periódusban emelkedő. Az Unió számítása szerint a hazai foglalkoztatási szint 2020-ig 65%-ra, 2060-ig pedig 67-68%-ra nőhet. Ez messze elmarad a kormányzati célkitűzéstől, ezért a továbbiakban az eddigieknél is nagyobb hangsúlyt kell helyezni azokra a kormányzati intézkedésekre, amelyek a foglalkoztatás általános és réteg-specifikus ösztönzésére irányulnak.

3. Jövőkép, stratégiai célok és specifikus célok

3.1 Jövőkép és stratégiai célok

Tekintettel az ország foglalkoztatás terén tapasztalható jelentős elmaradására, valamint figyelembe véve a demográfiai trendeket, a Kormány legfontosabb gazdaság- és fejlesztéspolitikai céljának a **foglalkoztatás bővítését** tűzte ki. Ez összhangban van az uniós célkitűzésekkel is, hiszen az Európa 2020 stratégia keretében kitűzött egyik fő uniós cél a foglalkoztatás növelése, és 2020-ra a 20-64 éves népesség körében 75%-os foglalkoztatási ráta elérése az EU-ban.

A magyar Kormány az elmúlt években is fontos céljának tekintette a munkaerő mobilizálását: a nyugdíjkorhatár fokozatos emelése és a korai nyugdíjazási formákhoz való hozzáférés korlátozása elősegíti a munkával töltött időszak meghosszabbodását, a munkaerő munkaerő-piacon tartását. A szociális ellátórendszer munkára ösztönző módon alakult át, ezzel párhuzamosan megerősítésre kerültek az aktív eszközök, és új közfoglalkoztatási program indult. Az adórendszer is foglalkoztatás-barát módon alakult át, és egy új, a foglalkoztatás költségeit közvetlenül csökkentő munkáltatói kedvezmény-rendszer került bevezetésre.

A magyar Kormány középtávú célja az uniós foglalkoztatási célkitűzéssel való konvergencia, és egy modern, versenyképes, rugalmas hazai munkaerő-piac, ahol számottevő munkahelyteremtés valósul meg az elsődleges munkaerő-piacon, megfelelően képzett versenyképes munkaerő áll rendelkezésre, gyors és hatékony munkaerő-piaci státusz-váltások valósulnak meg, a munkanélküliek és inaktívak elhelyezkedését hatékony, személyre szabott munkaerő-piaci szolgáltatások segítik, a leghátrányosabb helyzetűek számára átmeneti foglalkoztatási lehetőségek állnak rendelkezésre, a munkaerő-piaci szereplők a változásokhoz rugalmasan tudnak alkalmazkodni, valamint a foglalkoztatási formák és képzési utak figyelembe veszik az egyéni élethelyzeteket.

Mindehhez hazai szinten mind a munkaerő kereslet bővítésére, mind a munkaerő kínálat mennyiségi és minőségi fejlesztésére szükség van. A kereslet élénkítése elsősorban a gazdaságpolitika, gazdaságfejlesztés eszközeivel érhető el, míg a munkaerő aktiválása és foglalkoztathatóságának javítása a foglalkoztatáspolitikai egyik legfőbb feladata.

3.2 Specifikus célok

Az előzőekben bemutatott stratégiai célok eléréséhez a foglalkoztatáspolitikai számára rendelkezésre álló uniós forrásokat tartalmazó OP specifikus célokat tűz ki.

A munkanélküliek és inaktívak munkába állásának ösztönzése az első ilyen specifikus cél, amely a gazdasági aktivitás és foglalkoztatás növeléséhez kapcsolódik. Ezen cél eléréséhez szükséges a legnagyobb kihasználatlan foglalkoztatási potenciállal rendelkező, munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetű és alacsony részvétellel jellemezhető csoportok munkavállalásának ösztönzése és segítése, foglalkoztathatóságuk javítása. Az aktiválás, az aktív munkaerő-piaci intézkedések megerősítése – összhangban az Európai Tanács Magyarországra vonatkozó 2013. évi ország-specifikus ajánlásaival – és az ezen intézkedésekben résztvevők számának növelése, az eszközök hatékonyságának javítása segítheti elő a cél elérését a célcsoportok sajátos igényeit figyelembe vevő, megfelelően célzott támogatások révén.

A fiatalok aktiválása, munkába állásuk ösztönzése és foglalkoztathatóságuk javítása önállóan megjelenítendő cél. A válság következtében különösen nehéz helyzetbe került fiatalok csoportját érdemes kiemelni a munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetű célcsoportok közül, és különálló célkitűzést tenni a nem tanuló és nem dolgozó 15-24 éves

fiatalok munkaerő-piaci aktiválására, segítésére vonatkozóan. Ez összhangban van az utóbbi időszakban kiemelt politikai támogatást élvező, a fiatalok foglalkoztatását célzó uniós kezdeményezésekkel is. A 2013. áprilisi EU tanácsi ajánlás uniós szinten, majd a 2013. júniusi ország-specifikus ajánlás kifejezetten Magyarországot célozva szólít fel ún. „Ifjúsági Garancia” bevezetésére az ifjúsági munkanélküliség visszaszorítása érdekében. Ennek értelmében minden 15-24 év közötti fiatalnak konkrét segítséget (minőségi álláshelyet, továbbképzési lehetőséget vagy gyakornoki helyet) kell felkínálni a munkanélkülivé válást vagy a tanulmányok befejezését követő 4 hónapon belül. A fiatalok aktiválásának javítására és az Ifjúsági Garancia magyarországi bevezetésére fokozatosan és a heterogén célcsoport változatos igényeit figyelembe véve, a támogatások differenciálásával kerülhet sor, kezdetben a leginkább rászoruló, munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetű fiatalokra fókuszálva. A beavatkozások részét képezhetik például bértámogatások, gyakornoki programok, vállalkozóvá válás támogatása, munkaerő-piaci, vagy felzárkóztató képzések stb.

A **'munkaerő-piaci szolgáltatások hatékonyságának és minőségének javítása'** specifikus cél, amely az aktív munkaerő-piaci eszközök hatékonyságának és eredményességének javításához is kapcsolódik. Az Európa 2020 stratégiához kapcsolódó integrált iránymutatások szerint „a foglalkoztatási szolgálatok fontos szerepet játszanak a munkaerőpiacon nem jelen lévőkhöz aktiválásában, valamint a kereslet és a kínálat megfeleltetésében, ezért e szolgálatokat meg kell erősíteni annak érdekében, hogy már korai szakaszban személyre szabott szolgáltatásokat nyújthassanak, valamint aktív és megelőző jellegű munkaerő-piaci intézkedéseket hozhassanak. Ezeknek a szolgáltatásoknak és intézkedéseknek mindenki előtt nyitva kell állniuk, ideértve a fiatalokat, a munkanélküliség által fenyegetetteket és a munkaerőpiactól leginkább eltávolodott személyeket is”. A 2013. évi ország-specifikus ajánlások értelmében Magyarországnak javítania kell a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat ügyfél-kategorizálási (profil) rendszerét, hogy az ügyfelek részére nyújtott támogatások és szolgáltatások személyre szabott jellege erősödjön. Az álláskeresőket célzó aktív eszközökhöz kapcsolódó ún. ex-ante feltételek is előírják a profil rendszer és az egyéni cselekvési terv bevezetését (lásd bővebben az 5.1.2 fejezetet).

A szolgáltatások hatékonyságának és minőségének javításához szükséges a foglalkoztatási szolgálat humán kapacitásainak fejlesztése, bővítése, az ügyfél-kategorizálási rendszer országos bevezetése és alkalmazása, a nyomon követés rendszerének megerősítése, valamint a célcsoportok igényeihez és a változó gazdasági és munkaerő-piaci környezethez igazodó új szolgáltatások kialakítása.

A **munkaerő versenyképességének javítása** olyan cél, amely a gazdaság és a vállalkozások versenyképességének javításához és növekedési lehetőségeik kihasználásához szorosan kötődik. A megfelelő képzettséggel, tudással, kompetenciákkal rendelkező munkaerő a modern, versenyképes gazdaság elengedhetetlen feltétele. Ezt elősegítheti a munkavállalási korú népesség minőségi képzése, a vállalkozások – és különösen a növekedési potenciállal rendelkező ágazatok – képzési igényeinek célzott támogatása, valamint a gazdaság igényeihez igazodó szakképzési és felnőttképzési rendszer fejlesztése, beleértve a duális képzést is.

Az **egész életen át tartó tanulás ösztönzésének** célja, hogy a felnőtt lakosság minél nagyobb aránya vegyen részt oktatásban/képzésben, és munkaerő-piaci szempontból releváns készségeket, kompetenciákat szerezzenek, ezáltal javuljon foglalkoztathatóságuk, alkalmazkodóképességük. A 2013. évi ország-specifikus ajánlások értelmében Magyarországnak meg kell erősítenie a képzési programokat az egész életen át tartó tanulásban való részvétel növelése érdekében, és a közfoglalkoztatási programon belül erősítenie kell az aktiválási (képzési) elemeket. Ehhez általános kompetencia fejlesztési és képzési programok járulhatnak hozzá, különösen az alacsony képzettségűekre, szakképesítéssel nem, vagy elavult szakképesítéssel rendelkezőkre fókuszálva.

A gazdasági igényekhez igazodó szak- és felnőttképzési intézményrendszer kialakítása olyan cél, amely szorosan kapcsolódik a munkaerő versenyképességének javításához. A munkaerő-piaci körülményekhez alkalmazkodó szak- és felnőttképzés egyaránt szükséges a jövő generációk és a munkavállalási korúak tudásának és kompetenciáinak fejlesztéséhez és a gazdasági és társadalmi változásokhoz való alkalmazkodásuk segítéséhez. A 2013. évi ország-specifikus ajánlások alapján Magyarországnak gondoskodnia kell arról, hogy az oktatási rendszer minden fiatalnak biztosítsa a munkaerőpiacra jutáshoz szükséges készségeket, szaktudást és képesítéseket. Ennek megfelelően cél, hogy a szak- és felnőttképzésből minőségi, a munkaerő-piacon közvetlenül hasznosítható tudással kerüljenek ki a résztvevők, ami hozzájárul ahhoz, hogy képzésből kikerülők elhelyezkedési aránya javuljon. Cél továbbá, hogy a képzési kimenetek a vállalkozások igényeinek megfeleljenek, a szakképzési és felnőttképzési intézményrendszer minél rugalmasabban és gyorsabban tudjon reagálni a gazdasági változásokra, és megfelelő keretet jelentsen az egész életen át tartó tanuláshoz. Ehhez szükséges a gazdaság és a képzés közvetlen kapcsolatának megteremtése, a duális képzés megerősítése, a gazdasági szereplők duális szakképzésben való részvételének ösztönzése.

A vállalatok alkalmazkodóképességének javítása elengedhetetlen az ország versenyképességének fejlesztéséhez. Ennek egyik eleme a munkahelyi rugalmasság, rugalmas foglalkoztatási formák és munkaszervezési módszerek elterjesztése, a vállalati munkaszervezési kultúra javítása, illetve a családbarát munkahelyi környezet kialakítása. Ez a kisgyermekes nők foglalkoztatására is pozitív hatást gyakorolhat, ami összhangban áll a nők munkaerő-piaci részvételének ösztönzésére vonatkozó ország-specifikus ajánlással is. Fontos szempont továbbá, hogy a gazdasági szervezetek működésébe beépüljön a jogkövető vállalkozói szemlélet, ezzel minimalizálva a szürke és fekete foglalkoztatás versenytorzító hatását, növelve a költségvetési bevételeket és csökkentve a munkavállalók kiszolgáltatottságát. A minőségi munkahelyek kialakulásának fontos feltétele a munkahelyi egészség és biztonság fejlesztése. A munkáltatók és munkavállalók érdekeinek képviselete megkívánja továbbá a társadalmi partnerek kapacitásainak fejlesztését szolgáló programok támogatását is.

A szociális gazdaság fejlesztése fontos a hátrányos helyzetűek foglalkoztathatóságának javítása szempontjából. Cél, hogy a szociális gazdaság hosszabb távon átvezessen a nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatásba, és fenntartható munkalehetőségeket teremtsen a korábban segélyezett, ill. a közfoglalkoztatásból kikerülő emberek vagy más hátrányos helyzetű munkanélküliek számára. Ehhez helyi lehetőségekre, vállalkozási ötletekre és piaci szükségletekre építő innovatív kezdeményezések megvalósítása szükséges, amelyek helyi szinten segítik elő a hátrányos helyzetű csoportok elhelyezkedését.

4. Prioritások meghatározása

Jelen fejezetben beazonosításra kerülnek a fentebb megjelölt célok elérését célzó prioritások, melyek már figyelembe veszik a 2014 utáni Európai Szociális Alapra (ESZA) vonatkozó rendelet tervezetének cél és prioritás struktúráját és a forrás felhasználásra vonatkozó különböző előírásokat (pl. tematikus koncentráció szükségességét) is.

A Európai Bizottság ESZA rendelet tervezetére vonatkozó javaslata alapján az ESZA négy ún. „tematikus célkitűzés” (foglalkoztatás, oktatás-képzés, társadalmi befogadás, hatékony közigazgatás elősegítése) tekintetében támogathat tízenyolc ún. „beruházási prioritást”, amelyekkel hozzájárul az egyéb, a gazdaság versenyképességének javítását célzó tematikus célkitűzések megvalósításához is.³

A rendelet tervezet értelmében a tagállamoknak számos követelménynek is meg kell felelniük az ESZA források felhasználásához. A tervezet többek között előírja, hogy – a tematikus koncentráció jegyében – minden tagállamban az ESZA-források legalább 20%-át a „társadalmi befogadás előmozdítása” tematikus célkitűzés megvalósítására szükséges fordítani. Fontos előírás továbbá, hogy a tagállamoknak legfeljebb négy beruházási prioritásra kell összpontosítaniuk az egyes operatív programok számára elkülönített ESZA-források – régiókatégeriától függően – 60-80%-át. Ezért a foglalkoztatáspolitikai-képzési célú ESZA források felhasználásának tervezése során a prioritások kiválasztásakor figyelembe kell venni, hogy az ESZA által támogatható beruházási prioritások közül mely beavatkozási területek tartoznak a foglalkoztatáspolitikai és a képzési politika hatáskörébe, illetve hogyan lehet megfelelni a tervezetben foglalt szigorú előírásoknak. Ehhez fontos szempont, hogy a beruházási prioritások nem zárják ki egymást, egyes fejlesztések több beruházási prioritás alatt is megvalósíthatóak és a tagállamnak kell eldöntenie, hogy adott fejlesztésnek mi a fő célja, és ez alapján melyik prioritás alatt kívánja azt megvalósítani.

A foglalkoztatási-képzési terület szempontjából az alábbi prioritások kerültek kiválasztásra:

- **Munkaerő-piaci hozzáférés a munkakeresők és az inaktív személyek számára** (ESZA rendelet tervezet 3.cikk (1) a) i.).
- **A nem dolgozó és nem tanuló fiatalok fenntartható munkaerő-piaci integrációja** (ESZA rendelet tervezet 3.cikk (1) a) ii.).
- **Az egész életen át tartó tanulás lehetőségeihez való hozzáférés ösztönzése, a munkavállalók készségeinek és kompetenciáinak naprakésszé tétele, továbbá az oktatási és képzési rendszereknek a munkaerő-piaci igényekhez való jobb igazítása** (ESZA rendelet tervezet 3.cikk (1) b) iii.).
- **A munkavállalók, vállalkozások és vállalkozók alkalmazkodása a megváltozott körülményekhez** (ESZA rendelet tervezet 3.cikk (1) a) v.).
- **A szociális gazdaság és társadalmi vállalkozások ösztönzése** (ESZA rendelet tervezet 3.cikk (1) c) v.).

Az uniós források 2014 utáni felhasználásához kapcsolódóan a rendelet tervezet ún. „ex ante feltételeket” csatol. Ez azt jelenti, hogy a tagállami OP-k elfogadásához, illetve annak érdekében, hogy a Bizottság ezek forrásait folyósítsa, a tagállamoknak előre meghatározott ex-ante feltételeket kell teljesíteniük.

³ Az Európai Bizottság ESZA rendelet tervezetére vonatkozó javaslata alapján: Javaslat az Európai Szociális Alapról és az 1081/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről COM(2011) 607 final /2 http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/esf/esf_proposal_hu.pdf

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

A következő programozási időszakban kiválasztani tervezett beruházási prioritások és az ezekhez kapcsolódó legfontosabb intézkedések

Munkaerő-piaci belépés segítése

- Hátrányos helyzetű munkanélküliek és inaktívak foglalkoztathatóságának javítása (aktív munkaerő-piaci eszközök)
- A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat szervezetének fejlesztése és az általa nyújtott, vagy beszerzett szolgáltatások minőségének javítása
- Munkaerő-piaci belépést elősegítő célzott támogatások, foglalkoztatási kedvezmények

Fiatalok munkaerő-piaci integrációja, Ifjúsági Garancia

- Aktív munkaerő-piaci eszközök és munkaerő-piaci szolgáltatások a fiatalok számára
- Gyakornoki programok támogatása
- Fiatalok vállalkozóvá válásának támogatása
- Non-profit szervezetek fiatalok foglalkoztathatóságát segítő programjai

Egész életen át tartó tanulás ösztönzése a szak- és felnőttképzés támogatásával és fejlesztésével

- Duális képzés elterjesztésének támogatása
- A szakképzés minőségének javítása, hatékonyságának növelése
- Felnőttképzési programok támogatása kiemelten az alacsony iskolai végzettségűek és közfoglalkoztatottak foglalkoztathatóságának javítása érdekében
- A felnőttképzés intézményrendszerének fejlesztése

Munkaerő-piaci alkalmazkodóképesség fejlesztése

- A munkahelyi rugalmasság ösztönzése
- Kisgyermekesek rugalmas, napközbeni ellátásának fejlesztése
- Be nem jelentett munkavállalás elleni küzdelem
- Munkaegészségügy és munkabiztonság fejlesztése
- Szociális partnerek programjainak támogatása

Szociális gazdaság és non-profit foglalkoztatási programok támogatása

- Társadalmi vállalkozások támogatása
- Nem állami szervezetek komplex foglalkoztatási programjainak támogatása
- Transzitifoglalkoztatási programok támogatása

Az előzőekben ismertetett prioritásokhoz kapcsolódóan a rendelet tervezetek alapján az alábbi **ex ante feltételek** teljesítésére lesz szükség:

1. A munkaerő-piaci hozzáférés, munkaerő-piaci belépés javításához kapcsolódó feltétel a személyre szabott aktív munkaerő-piaci eszközök megléte. Ehhez az alábbi teljesítési kritériumokat határozza meg a rendelet tervezet:

- A foglalkoztatási szolgálatok biztosítják az alábbiakat:
 - személyre szabott szolgáltatások, illetve aktív és megelőző munkaerő-piaci intézkedések korai stádiumban, amelyek minden munkakereső számára elérhetők;
 - felkészülés a munkaerőpiac strukturális elmozdulásai – például az alacsony széndioxid- kibocsátású gazdaság felé való elmozdulás – által teremtett hosszú távú foglalkoztatási lehetőségekre, és az ezekkel kapcsolatos tanácsadás;
 - átlátható és rendszeres tájékoztatás az új betöltetlen állásokról.
- A foglalkoztatási szolgálatok hálózatokat alakítanak ki a munkaadókkal és az oktatási intézményekkel.

Magyarországon a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat jelenleg is nyújt a hátrányos helyzetűekre fókuszáló aktív munkaerő-piaci eszközöket (TÁMOP 1.1.2, 1.1.4 és Nemzeti Foglalkoztatási Alapból finanszírozott munkaerő-piaci programok) és szolgáltatásokat az álláskeresők részére. Továbbá feladata a rendszeres tájékoztatás a betöltetlen álláshelyekről, illetve a munkaadókkal és oktatási intézményekkel való kapcsolattartás is. A feltétel teljesítéséhez ugyanakkor az ügyfél-kategorizálási (profiling) rendszer bevezetését és alkalmazását várja el a Bizottság. A profiling bevezetéséhez kapcsolódóan - melynek működtetésére ország-specifikus ajánlás is felhívja Magyarország figyelmét – a feltétel teljesítésére vonatkozó akcióterv készítése szükséges. A profiling rendszer bevezetésének előkészítése az NFSZ fejlesztését célzó TÁMOP 1.3.1 projekten belül folyamatban van, bevezetése 2016-ra várható. Ettől az időponttól minden a kirendeltségen megjelenő álláskereső az ügyfél-kategorizálási rendszer alanyává válik, ami elősegíti, hogy igényeihez igazodó, személyre szabott támogatásokban és szolgáltatásokban részesülhessen (bővebben lásd az 5.1.2 fejezetet).

2. A fiatalok tartós munkaerő-piaci integrációjának segítéséhez kapcsolódó feltétel az Ifjúsági Garancia létrehozását szolgáló, átfogó stratégiai keret megléte. Ehhez az alábbi teljesítési kritériumokat határozza meg a rendelet tervezet:

- az Ifjúsági Garancia létrehozását szolgáló, átfogó stratégiai keret
 - a 15–24 év közötti, nem foglalkoztatott, oktatásban és képzésben nem részesülő fiatalokat érintő eredményekre vonatkozó tényekre épül: biztosítja az érintett szinteken az Ifjúsági Garanciára vonatkozó adatok és információk összegyűjtését és elemzését, ami elegendő alapot szolgáltat a célirányos politikák kidolgozásához és a fejlemények nyomon követéséhez, ahol csak lehetséges összehasonlító értékelésekkel
 - megnevezi az Ifjúsági Garancia létrehozásáért és kezeléséért, illetve a partnerségek valamennyi szintet és ágazatot felölelő összehangolásáért felelős közigazgatási szervet;
 - bevonja az ifjúsági munkanélküliség kezelésében érintett összes érdekeltet;
 - korai beavatkozásokon és aktiválásokon alapul;
 - a munkaerő-piaci integrációt támogató intézkedéseket tartalmaz, ideértve a készségek fejlesztését szolgáló intézkedéseket és a munkaerőpiaccal kapcsolatos intézkedéseket.

Ezen kritériumokat az Ifjúsági Garancia hazai bevezetésére irányuló koncepció kialakítása során figyelembe kell venni. Az Ifjúsági Garancia bevezetésére vonatkozóan akcióterv készítése szükséges.

3. Az egész életen át tartó tanulás (LLL) lehetőségeihez való hozzáférés ösztönzéséhez kapcsolódó feltétel a nemzeti és/vagy regionális politikai keretrendszer megléte. Ehhez az alábbi teljesítési kritériumokat határozza meg a rendelet tervezet:

– Olyan nemzeti vagy regionális politikai keretrendszer van érvényben az egész életen át tartó tanulás elősegítésére, amely tartalmaz:

- intézkedéseket az egész életen át tartó tanulás megvalósítására, a képességek fejlesztésére és az érdekelt felek, beleértve a szociális partnerek és a civil szervezetek bevonására és a velük való partneri viszony kialakítására;
- intézkedéseket a szakképzésben résztvevő fiatalok, a felnőttek, a munkaerőpiacra visszatérő nők, az alacsony képzettségű és idősebb munkavállalók és más hátrányos helyzetű csoportok hatékony képességfejlesztésére;
- intézkedéseket az LLL-hez való szélesebb körű hozzáférés biztosítására, beleértve az átláthatósági eszközök (európai képesítési keretrendszer - EKRR, nemzeti képesítési keretrendszer - NKK, európai szakképzési kreditrendszer - ECVET, európai szakoktatási és szakképzési minőségbiztosítási hálózat - EQAVET) eredményes megvalósítását, és az egész életen át tartó tanulás fejlesztését és integrálását (oktatás és képzés, iránymutatás, érvényesítés);
- intézkedéseket az oktatás és képzés megfelelőségének javítására és az azonosított célcsoportok igényeihez való igazítására.

A fenti teljesítési kritériumokat Magyarország egyelőre nem teljesíti. 2005-ben készült egy átfogó LLL stratégia (2212/2005. (X.13) Korm. határozat), amely 2013-ig szól. Egy új átfogó LLL stratégia kidolgozása folyamatban van. Az ex ante feltétel teljesítéséről akcióterv készítése szükséges (különösen az LLL stratégia, Magyar Képesítési Keretrendszer bevezetése, Európai Képesítési Keretrendszer végrehajtása tekintetében).

4. A munkavállalók és vállalkozások munkaerő-piaci alkalmazkodóképességének fejlesztéséhez kapcsolódó feltétel a változás és szerkezetváltás előrejelzését és megfelelő kezelését előnyben részesítő politikák megléte minden fontos szinten (nemzeti, regionális, helyi és ágazati). Ehhez az alábbi teljesítési kritériumokat határozza meg a rendelet tervezet:

– Eredményes eszközök állnak rendelkezésre a szociális partnerek és a közigazgatási szervek támogatására, hogy a változás és szerkezetátalakítás proaktív megközelítését kialakítsák.

A szakterület értelmezése szerint a feltétel teljesül. A TÁMOP 2. prioritása keretében számos, a munkáltatók, a munkavállalók, illetve az aktív népesség alkalmazkodóképességének javítását célzó intézkedés végrehajtása van folyamatban (pl. rugalmas munkahelyek kialakítása, munkahelyi képzések támogatása, gyakornoki program, idegen nyelvi és informatikai kompetenciák fejlesztése, szak- és felnőttképzés modernizálása, munkaerő-piaci előrejelzések stb.). Az NFSZ meghatározott időközönként munkaerő-piaci előrejelzéseket készít: negyedéves munkaerő-gazdálkodási felmérés, ill. minden ősszel rövidtávú munkaerő-piaci prognózis készül (utóbbi a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Gazdaság- és Vállalkozáskutató Intézetével közösen). Az NFSZ rövidtávú munkaerő-piaci prognózisából minden évben elkészül a Munkaerő-piaci barométer, amely a keresett és a telített szakmákat tartalmazza országosan valamint területi bontásban. A barométer a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat honlapján megtalálható (www.munka.hu).

5. Eszközök, beavatkozási javaslatok az uniós (elsősorban ESZA) forrásból finanszírozható intézkedésekre és a fejlesztési szükségletek alátámasztása

A fejezetben a korábban beazonosított prioritásokhoz kapcsolódóan bemutatja a fejlesztési szükségleteket, valamint a tervezett beavatkozásokat, intézkedéseket.

5.1 Munkaerő-piaci belépés segítése

5.1.1 Hátrányos helyzetű munkanélküliek és inaktívak foglalkoztathatóságának javítása (aktív munkaerő-piaci eszközök)

Az aktív munkaerő-piaci eszközök elsődleges célja a foglalkoztathatóság növelése, az álláskereső és inaktív munkaerő-piaci szempontból „vonzóvá tétele”, munkaerő-piaci értékének növelése, stabil megmaradásuk elősegítése a munkaerő-piacon. A munkaerő-piaci kereslet és kínálat megfeleltetése szempontjából kedvezőtlen gazdasági helyzetben tekinthetünk rájuk úgy, mint elsősorban a kínálati oldalt segítő, fejlesztő lábra, míg prosperáló gazdasági háttér mellett elsődleges feladatuk a munkaerő-piac keresleti oldalának kiszolgálása. Az aktív eszközök egyrészt felkészítenek a munkaerő-piacon való eligazodásra és helytállásra (szolgáltatások), illetve – vagy akár ezzel egyidejűleg – támogatást nyújtanak a területi (lakhatási támogatás), szakmai (képzés) mobilitás elősegítéséhez, valamint munkatapasztalat-szerzéshez. Hosszú távú céljuk a foglalkoztatottság növelése és a munkanélküliség csökkentése.

Helyzetkép

Az aktív munkaerő-piaci politikákra fordított GDP-arányos összeg tekintetében hazánk – az elmúlt évek során a GDP 0,3-0,6%-a körül mozgó, fokozatosan növekvő ráfordítással – a hasonló munkaerő-piaci helyzetű európai uniós országokhoz hasonlóan teljesít, elmarad azonban a 0,8% körül mozgó uniós átlagtól⁴. Magyarországon az aktív eszközök ráfordításait egyre nagyobb arányban az uniós forrásokból finanszírozott programok finanszírozzák. Az uniós finanszírozású eszközök közé egyrészt a komplex, támogatásokat és szolgáltatásokat egyaránt kínáló munkaerő-piaci programok, valamint a Start Plusz, Extra és Bónusz kártyák után igénybe vehető járulékkedvezmények sorolandók, melyeket az Európai Szociális Alap társfinanszíroz. Hagyományosan a hazai foglalkoztatási és képzési támogatásokra elkülönített összeg központi keretéből nagyrészt munkahelyteremtési és -megőrzési támogatások, kisebb mértékben bértámogatási programok kerülnek finanszírozásra, míg a decentralizált keretrész munkahelymegőrző, önfoglalkoztatóvá válást segítő, valamint bér- és bérköltség támogatás, továbbá munkaerő-piaci programok és szolgáltatások között oszlik meg.

A közfoglalkoztatásra fordított összeg aránya az aktív eszközökre fordított kiadások között – az említett 2011. évi kisebb megtorpanástól eltekintve – évről évre nőtt, 2012-re megközelítve a 60%-ot.⁵ Ez az arány jóval magasabb lenne az aktív eszközökre fordítható uniós források nélkül – amelyekből közfoglalkoztatást nem lehet finanszírozni.

⁴ Forrás: Eurostat

⁵ Bár statisztikailag az aktív eszközök közé sorolandó, a közfoglalkoztatásra vonatkozó adatok jelen dokumentum szempontjából nem jelentik részletes vizsgálatunk tárgyát, mivel azt nem lehet finanszírozni uniós forrásokból, illetve annak célja és eszköze jelenlegi formájában nem egyezik meg a „hagyományos” aktív eszközökével.

Az aktív eszközökre fordított kiadások alakulása (millió Ft)

	2009	2010	2011	2012	2013 <i>terv</i>
Uniós előirányzat (TÁMOP 1. prioritás)	29 870	39 627	40 435	57 031	58 000
Hazai aktív eszközök (központi keret+decentralizált keret)	39 625	35 606	25 775	22 108	27 000
Hazai járulékkedvezmények	5 451	6 292	5 148	4 784	6 000
EU-s társfinanszírozás	1 800	7 208	3 971	6 967	16 280
Közfoglalkoztatás*	58 600	89 900	59 800	131 851	153 780
Aktív eszközök összesen	135 346	178 632	135 128	222 741	261 060
Aktív eszközök közfoglalkoztatás nélkül	76 746	88 732	75 329	90 890	107 280
Közfoglalkoztatás aránya az aktív eszközökben	43,3%	50,3%	44,3%	59,2%	58,9%
Közfoglalkoztatáson kívüli aktív eszközök aránya	56,7%	49,7%	55,7%	40,8%	41,1%

Forrás: Nemzeti Foglalkoztatási Alap (NFA) éves beszámoló és előirányzat, TÁMOP éves jelentések

**A közfoglalkoztatást 2011 óta finanszírozza az NFA (MPA), előtte csak a közhasznú munkát (közcélu illetve közmunka költségvetési forrásból)*

Létszámokat tekintve az utóbbi két évben az eszközökben részesülő érintettek száma összességében állandónak mondható. Egyes eszközök – FHT-ban részesülők bértámogatása, részmunkaidős foglalkoztatás támogatása, válság következtében elbocsátottak támogatása, Start Plusz és Extra kártyák – megszűnését más eszközökben történt érintetti létszám emelkedése kompenzálta. A START kártyák által kínált járulékkedvezmény mellett az álláskereső képzése, a bértámogatás és a bérköltség-támogatás hagyományosan a „legnépszerűbb” eszközök, mindkét vizsgált évben ezek adják az összlétszám körülbelül 40%-át. A bér-jellegű támogatások részesedése 27-33% között mozgott az összes aktív programon belül az elmúlt 3 évben. A képzés részaránya a 2010. évi 16%-ról 2011-re kevesebb, mint felére esett, és 2012-ben is alig haladta meg a 10 százalékot. A kiadások ismeretében szükséges megemlíteni továbbá a közfoglalkoztatást, ahol az utóbbi két év során az érintett létszám 17%-kal való emelkedése mellett a ráfordítások 2012-re megduplázódtak. Ez elsősorban a rövid időtartamú közfoglalkoztatás szerepének csökkenésével magyarázható.

A főbb aktív eszközök életkor szerinti összetételét vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközökben továbbra is felülreprezentáltak a 25 év alatti fiatalok a képzésben, a bérjellegű támogatásokban, de a közfoglalkoztatásban is. Az 50 év felettek esetén fordított a helyzet: az aktív eszközökben alul reprezentáltak az idősebbek, az 55-59 évesek aránya a regisztrált álláskeresők között 10,0%, ezzel szemben részesedésük a főbb aktív eszközökben mindössze 2,8% volt 2012-ben.

Iskolai végzettség szerint vizsgálva a résztvevők összetételét szembevetően, hogy a közfoglalkoztatásban felülreprezentáltak a legfeljebb általános iskolát végzettek, arányuk 61,7%, míg a regisztrált álláskeresők között ez az iskolai végzettségi csoport 40,3%-ot képviselt. A magasabb iskolai végzettségű csoportok a munkaerő-piaci képzések esetében felülreprezentáltak. A bér- és bérköltség támogatásban, valamint a vállalkozóvá válás támogatása és a 2012-ben induló Első Munkahely Garancia esetén is a legalább érettségivel rendelkezők felülreprezentáltsága a jellemző.

Az aktív eszközökben érintettek létszáma (fő)

	2010	2011	2012
Munkaviszonyban nem állók képzése	60 336	34 667	47 684
Munkaviszonyban állók képzése	1 326	938	728
Alacsony képzettségűek képzése (Lépj egyet előre!/TÁMOP 2.1.6 "Újra tanulok!")	2 316		11 062
Képzés	63 978	35 605	59 474
Bértámogatás	20 585	27 686	33 199
RÁT-os (FHT-s) foglalkoztatási támogatás	1 201	1 347	
Válság miatt munkahelyüket veszítők bértámogatása	910	641	
Részmunkaidős foglalkoztatás	227	213	
Távmunka	1 037	742	26
Pályakezdők munkatapasztalat támogatás	2 581	4 255	2 027
Bérköltség támogatás	27 950	25 697	38 163
Járulék átvállalás	395		
Járulékkedvezmény (civil+KKV)	5 653		
Első Munkahely Garancia Program			7 595
Start (Plusz, Extra, Bónusz)	48 970	96 277	68 480
Bérijellegű támogatások	109 509	156 858	149 490
Utazási költségtérítés/Csoportos személyszállítás	1 978	1 483	815
Lakhatási támogatás			469
Mobilitási támogatás	1 978	1 483	1 284
Vállalkozóvá válás támogatása	8 010	6 880	4 730
Munkahelymegőrzés	5 110	6 725	14 495
Munkahelyteremtő beruházás	11 807	9 354	9 821
Álláskereső klubban való részvétel idejére keresetpótló juttatás		360	322
Aktív eszközök összesen	200 392	217 265	239 616
Közfoglalkoztatás	186 280	265 607	311 511
Aktív eszközök közfoglalkoztatással	404 706	482 872	551 127

Forrás: NFSZ

Az aktív munkaerő-piaci eszközök hasznosságának, hatékony hasznosításának, valamint közvetve a rájuk fordított összeg nagyságának egyik jellemző mutatója az aktiválási ráta. Az aktiválási ráta az aktív eszközben érintettek aránya az összes érintetthez viszonyítva – azaz azt mutatja meg, hogy a munkaügyi központ kirendeltségein jelen lévő ügyfélkört milyen arányban sikerül aktív eszközhöz juttatva kedvezőbb munkaerő-piaci helyzetbe hozni. Az NFSZ adatai alapján a ráta – azaz az aktív eszközökbe vontak aránya – a 2011-es 17,1%-ról a következő évre 21,1%-ra nőtt. A növekmény legnagyobb arányát azonban a közfoglalkoztatás aktiválási rátájának 2,2 százalékpontos emelkedése okozta, míg az egyéb aktív eszközök esetében csak 1,8 százalékpontos emelkedés tapasztalható.

Előzmények

Aktív munkaerő-piaci eszközöket nyújtó, uniós társfinanszírozású programok EU csatlakozásunk óta folyamatosan valósulnak meg a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (a munkaügyi központok) bázisán, először a HEFOP (2004-06), majd a TÁMOP (2007-13) intézkedései között. A HEFOP 1.1 „A munkanélküliség megelőzése és kezelése” című

intézkedés 2004. szeptember 1-jétől 20 különálló megyei program formájában valósult meg (a Foglalkoztatási Hivatal szakmai koordinációja mellett), összességében 25 000 fő fiatal, tartós munkanélküli vagy még nem tartósan nyilvántartott, de regisztrált álláskereső és inaktív bevonását célozva meg 29,8 Mrd Ft keret felhasználásával. A program megvalósítását az utófinanszírozási rendszerből eredő folyamatos likviditási problémák jellemezték. A kifizetett keret lassú visszaáramlása miatt a megyék sok esetben csak a decentralizált Foglalkoztatási Alapban rendelkezésükre álló források ideiglenes átcsoportosításával tudták biztosítani a tervezett szakmai előrehaladást. A HEFOP keretében megvalósított aktív munkaerő-piaci programok tanulságait levonva a 2007-ben kezdődő programozási időszakban induló programok jobban átgondolt, kiforrottabb rendszerben tudtak megvalósulni. Az egyik legfontosabb vívmány az aktív munkaerő-piaci programoknak a Nemzeti Foglalkoztatási Alapon keresztül történő előfinanszírozása volt. Ez egyrészt megoldást jelentett a HEFOP idején a szakmai megvalósítást akadályozó likviditási problémákra, másrészt együtt járt a programnak az Alapot kezelő szaktárca szakmai irányítása alá kerülésével, ami nemcsak a szakmai és pénzügyi előrehaladás koordinációját tette hatékonyabbá, hanem a korábbi, 20 megyei programra töredezett megvalósítás helyett a ekkor már 7 regionális munkaügyi központ egy egységes, központilag összefogott, szabályozott és monitorozott programot valósíthatott meg. Az Alapon keresztüli finanszírozás lehetővé tette, hogy az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközökre fordított közkiadások egységes nyilvántartásban szerepeljenek, ezáltal biztosítható volt az elkülönített elszámolás is.

A már lezárult TÁMOP programok közül mind szakmai, mind forrásabszorpciós szempontból legsikeresebbnek a 2008. január 1.-2011. április 30. között megvalósult TÁMOP 1.1.2-08/1 azonosító számú „Decentralizált programok a hátrányos helyzetűek foglalkoztathatóságának javításáért” című kiemelt projekt tekinthető. A projekt keretében a munkaerő-piacon hátrányos helyzetű – legfeljebb alapfokú iskolai végzettségű, fiatal/pályakezdő, 50 év feletti, GYES/GYED-ről visszatérő, egy régióként egyéni, választott célcsoportba tartozó⁶ és a válság miatt (2008. szeptember 1-jét követően) állásukat veszítő – álláskeresőket részesítettek a programot megvalósító munkaügyi központok személyre szabott, komplex, szolgáltatásban, képzésben és/vagy támogatásban. A projekt célkitűzéseit, a vállalt indikátorokat majdnem minden esetben sikerült elérni. Ez alól kivétel a képzést sikeresen befejezők aránya, ami azonban az irreálisan magas (kevesebb, mint 5%-os képzésből való lemorzsolódást megengedő) elvárással indokolható, abszolút értéken ugyanakkor ezt az elvárást is sikerült meghaladni. A programba vont személyek száma összesen 58 051 fő, a tervezettnél 14,5%-kal több volt. Az összes programrésztvevő közel 40%-a a válság miatt állásukat veszítő álláskeresők közül került ki. Képzésbe közel 37 ezer főt vontak be a munkaügyi központok, akik 90%-a fejezte be sikeresen azokat (az elvárt több mint 95% helyett). Az egyéni programját a bevontak 91%-a, 52 596 fő fejezte be sikeresen, és a program befejezése utáni 180. napon a programot befejezők 46%-a volt támogatás nélkül foglalkoztatott (24 273 fő, a programba vontak a 42%-a), a tervezett 36%-al szemben. Ez jó eredménynek tekinthető, összevetve a szakértők által a közfoglalkoztatás esetében becsült 25% körüli értékkel.⁷

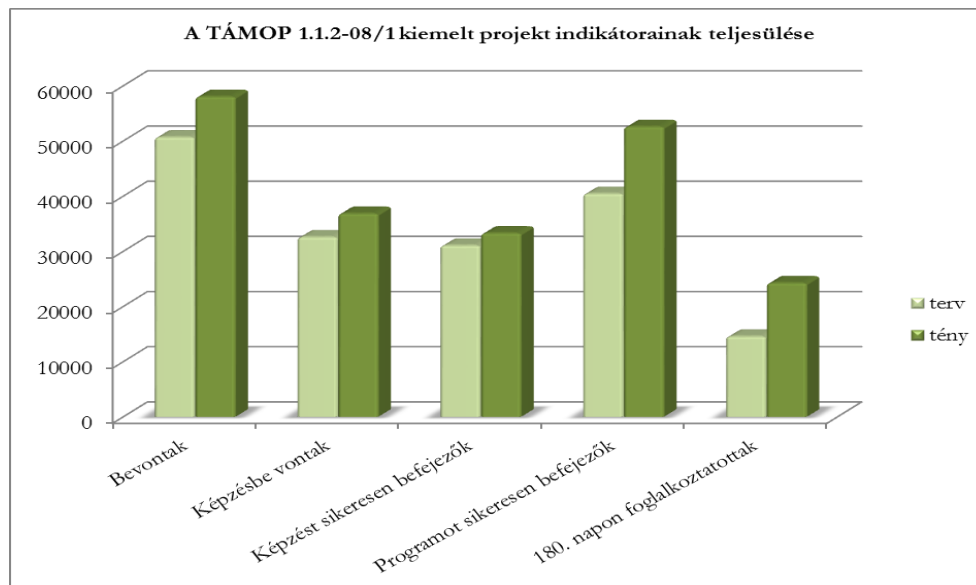
⁶ A program indításakor – a rugalmasság egyik eszközeként – a munkaügyi központoknak lehetőségük volt egy az adott régióban különösen jellemző, a munkaerő-piacon hátrányt jelentő tulajdonsággal rendelkező célcsoport megjelölésére. A program 5. célcsoportjaul a tartós álláskeresőket, a családon belüli többszörös munkanélküliséggel érintetteket, a megváltozott munkaképességeket, illetve az elavult szakképzettséggel rendelkezőket választották a munkaügyi központok.

⁷ Galasi-Lázár-Nagy az aktív foglalkoztatáspolitikai programok eredményességét kutató, 1997-ben 5800 aktív eszközben résztvevőre kiterjedően végzett követéses vizsgálatuk során a közhasznú munka esetében a résztvevők 25%-át találták támogatás nélküli foglalkoztatásban az első hat hónapon belül. Rámutatnak azonban, hogy a 180. napi munkaerő-piaci állapot csupán a rövid távú sikeresség mérésére alkalmas, s az eszközönkénti

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

A főbb aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök befejezők elhelyezkedési aránya a befejezést követő 180. napon, 2011, 2012

	2011.			2012		
	Elsődleges munkaerő-piac	Nem elsődleges munkaerő-piac	összes foglalkoztatott a támogatókból	Elsődleges munkaerő-piac	Nem elsődleges munkaerő-piac	összes foglalkoztatott a támogatókból
Álláskeresők vállalkozóvá válását elősegítő támogatások	71,4	0,6	72,0	71,8	1,4	73,2
Bérek költség támogatás	75,2	2,0	77,2	72,0	3,4	75,5
Bértámogatás	68,1	1,4	69,5	69,6	1,8	71,4
Álláskeresők képzése	39,4	3,3	42,7	36,2	5,7	41,9
Munkaadón keresztül képzési támogatás	73,7	1,2	75,0	73,7	1,3	75,0
Munkahelymegőrzés támogatása	77,6	0,3	77,8	73,1	0,5	73,6
Szakképzettséggel rendelkező, pályakezdő álláskeresők munkatapasztalat szerzésének támogatása	70,4	1,2	71,7	67,2	3,0	70,2
Hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás támogatása	27,1	21,9	49,0	16,0	21,5	37,5
Országos közfoglalkoztatási program támogatása	15,7	21,8	37,4	10,1	10,6	20,8
Rövid idejű közfoglalkoztatás támogatása	14,8	11,5	26,3	11,9	15,0	26,9



Szakértők szerint a jó munkaerő-piaci program nem mindenki számára elérhető, hanem célcsoportra célzottan megvalósuló, és a támogatáson kívül egyéb, a részvételre való ösztönzés is szükséges lehet, például szankció nem-részvétel esetén illetve a részvétel

hosszú távú hatások ettől eltérhetnek. Forrás: Galasi-Lázár-Nagy: Az aktív foglalkoztatási programok eredményességét meghatározó tényezők, 1999

Csoba és Nagy 2010-ben végzett kontrollcsoportos vizsgálata hasonló eredményre vezetett: a közfoglalkoztatásban résztvevő megkérdezettek 23%-a helyezkedett el a támogatást követő 6 hónapon belül. Ugyanakkor a támogatást követő 12 hónapra kiterjedő vizsgálat azt mutatja, hogy a közfoglalkoztatottaknak csupán 6%-a került nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatásban a megfigyelés 12. hónapjáig (szemben a bértámogatás 76%-os, illetve a képzés 24,4%-os értékével).

kötelezővé tétele. Mindezen elvárásoknak kiválóan meg tud felelni egy komplex program, ami támogatások és szolgáltatások széles palettájával bármilyen célcsoportot megfelelően ki tud szolgálni, és segítségével valamennyi, az egyes eszközökre önmagukban jellemző hátrány kiküszöbölhető a megfelelő eszköznek az adott eszköz hatékonyságát leginkább hasznosítani tudó célcsoporttaghoz rendelkezésével. A részvétel kötelezővé tétele természetesen csak 1-1 támogatási eszközre vagy célcsoportra fókuszáló, szűkebb programok esetében kivitelezhető, amiket érdemes a komplex programokról elválasztva, azoktól elkülönülten kezelni.

Célzását tekintve a TÁMOP 1.1.2 program sikeresnek mondható. A pályakezdők, az alacsony iskolai végzettségűek és az 50 év felettiek célcsoportját tekintve összességében leképezte a regionális megoszlást - azaz a bevontak úgy oszlottak meg a régiók között, mint az adott csoportban a regisztrált álláskeresők. Szintén a megfelelő területi célzást igazolja, hogy míg 2010. évi munkaerő-piaci adatok alapján a regisztráltak 12,8%-a élt a 33 LHH kistérségben, addig a program végéig a résztvevők 17,3%-a (10 049 fő) került innen bevonásra. Az országos célcsoporti arányokhoz viszonyítva jelentősen, mintegy 4-4%-kal nagyobb arányban kerültek a programba az LHH kistérségekben a legfeljebb alacsony iskolai végzettségűek és a négy érintett régió egyéni, választott célcsoportjába tartozók, míg a válság miatt állásukat veszítők bevonása 5,7 százalékponttal volt alacsonyabb. Elmondható tehát, hogy a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben élőket igen hatékonyan érte el a program.

A hazánkban a leghatékonyabbnak bizonyuló komplex aktív munkaerő-piaci programok gerincét – a valamennyi résztvevőnek nyújtott munkaerő-piaci szolgáltatásokon túl – elsősorban az immár hosszú távon a legeredményesebbnek bizonyult eszközökként alkalmazott **bérijellegű támogatások**, a **képzés** és a **vállalkozóvá válást elősegítő támogatás** jelentik. (Ezeket az eszközöket a komplex programokon kívül természetesen önmagukban is finanszírozni szükséges, elsősorban hazai források felhasználásával.)

A **bértámogatás** összességében a mérsékelt költséges eszközök közé tartozik: 2012-ben az egy kilépőre számított havi támogatás átlaga 68,6 ezer Ft/hó volt, amivel a képzésnél, bérköltség-támogatásnál, vvt-nél és a különböző típusú közfoglalkoztatások összesített átlagánál is olcsóbbnak bizonyult. Kutatási tapasztalatok alapján elmondható, hogy a bértámogatásban részt vettek mintegy 65-75%-a esetében beszélhetünk eredményes támogatásról, azaz hat hónap elteltével ilyen arányban találjuk a résztvevőket a nyílt munkaerő-piacon. *Galasi-Lázár-Nagy* 1997-ben végzett követéses vizsgálata során 71%-os 180. napi foglalkoztatottságot talált. A *Csoba és Nagy* által 2010-ben végzett kontrollcsoportos vizsgálat 12 hónapja alatt a résztvevők 80%-a tudott elhelyezkedni (ebből 75% a támogatott foglalkoztatás lezárultát követő 3 hónapon belül), s közülük 76% a nyílt munkaerő-piacon. Az NMH 2013. áprilisi összehasonlító vizsgálata szerint a résztvevőknek a 180. napon foglalkoztatásban levő 70,8%-ából 67,4% talált az elsődleges munkaerő-piacon állást. A bértámogatás esetében valamennyi szakértő hangsúlyozza a kiszorító hatás veszélyét. Amennyiben a munkáltató két hasonló kvalitásokkal rendelkező munkavállaló közül a támogatással elhelyezettet részesíti előnyben, a támogatás foglalkoztatási hatása összességében nulla. A bértámogatás foglalkoztatási hatása ennek ellenére a többi aktív eszközhöz képest igen kedvező: a holt súly- és helyettesítő hatást is figyelembe véve a vizsgált bértámogatással elhelyezkedetteknek kb. 60-65%-a esetében feltételezhetően új munkahelyen történik a foglalkoztatás.

Az **álláskeresők vállalkozóvá válását elősegítő támogatás** (vvt) egyik legnagyobb előnye, hogy közvetlenül teremt munkahelyet, esetében a kiszorító hatás nem érvényesül. A 180. napi indikátort tekintve hagyományosan a legsikeresebb aktív eszköz: *Galasi-Nagy-Lázár* 1997-es követéses vizsgálatában a vvt-ben részesülők 92%-a helyezkedett el fél éven belül, míg *Frey* az aktív munkaerő-piaci eszközök működésének értékelése során 2001 és 2005 között 90% körül mozgó értéket talált három hónappal a támogatást követően. Feltehetőleg torzítja a

képet, hogy egy vállalkozás esetében 6 hónap többnyire még csupán a lehetséges felfutási időszakot jelenti. Feltételezhető, hogy ezen eszköz esetében hosszabb követési idő (legalább 12 hó) mellett kapnánk valós képet. Fontos figyelembe venni azt is, hogy az eszközben való részvétel eleve olyan készségek meglétét igényli, amik a jobb képességű álláskereső számára teszik azt elérhetővé. Ezt támasztja alá az is, hogy 2011 és 2012 során a vvt-ben részesülők negyede a friss tudással rendelkező, agilisabb, 30 év alatti fiatalok közé tartozott. Az NFSZ adatai alapján a vvt esetében 2011-hez képest 2012-ben jelentős mértékben – 117,4 ezer Ft-ról 86,4 ezer Ft-ra – csökkent az egy kilépőre jutó havi átlagos támogatás. A csökkenés oka valószínűleg az volt, hogy – míg a hazai források korlátozottak voltak – uniós forrás ugyan rendelkezésre állt az eszköz finanszírozására a komplex programokban, azonban ezekben a jogszabály-adta lehetőségek közül csupán a hat hónapig adható minimálbér formájában támogatható a vállalkozóvá válás (tőkejuttatás formájában nem).

Szakértők szerint a **képzés**, amellet, hogy az egyik legköltségesebb munkaerő-piaci eszköz (az egy kilépőre számított havi támogatási összeg átlaga 2012-ben 114,2 ezer Ft/hó volt), általában nem túl hatékonyan célzott. A többi eszközhöz viszonyítva feltételezhetően jobban érvényesül esetében a holt súly-hatás, azaz nagyobb arányban vesznek részt benne olyanok, akik nagy valószínűséggel a részvétel nélkül is elhelyezkedtek volna. A képzésből kikerültek elhelyezkedési mutatóját – 3-6 hónappal a képzést követően – a szakértők 30-50% közé teszik, ami a vvt és a bértámogatás mögött – ám e kettő hatékonyságától jelentősen elmaradva – a harmadik legeredményesebb eszközzé teszi. *Csoba és Nagy* három tényezőt talált, ami elhelyezkedés szempontjából befolyásolja a képzés sikerességét: annak hossza (az időtartam növekedésével csökken az elhelyezkedési esélyre gyakorolt hatás⁸); a képzésben résztvevő lakóhelyének típusa; valamint a kistérség fejlettsége (a legkevésbé és a nagyon jól fejlett kistérségekben élők esetében, azaz ahol nincs munkalehetőség, illetve ahol feltételezhető a munkaerő túlkínálata, nincs jelentős befolyással az elhelyezkedési esélyekre). Ugyanakkor a képzés típusok (OKJ-s végzettséget vagy szakmát adó oklevél) között nem találtak eltérést a későbbi elhelyezkedési esélyt illetően, a speciális képzettséget nyújtó tanfolyamok (pl. ECDL, nyelvi vagy kompetencia-fejlesztő képzések) kivételével. Ez utóbbiak hatása az elhelyezkedési esélyre lényegesen alacsonyabbnak bizonyult.

A pozitív eredmények ellenére a TÁMOP 1.1.2 program megvalósítását számos nehézség is hátráltatta, például informatikai nehézségek, vagy adminisztrációs terhek. Az uniós intézkedéseket nyomon követő Egységes Monitoring Információs Rendszer (EMIR) a projekt indulásakor még nem állt készen, s az első kifizetési kérelmet több mint fél évvel az indulást követően is csak papír alapon tudta benyújtani a kedvezményezett. A megvalósítás során folyamatos problémát és adminisztrációs többletterhet jelentett, hogy az EMIR elsődlegesen pénzügyi szempontú projektkövetést tett lehetővé, ami nem volt összekapcsolva a szakmai előrehaladás figyelemmel kísérésével. Az EMIR hiányosságai (pl.: a projekt keretében nyújtott de minimis támogatások nyilvántartása, a projekt indikátorainak havi előrehaladása, stb.) jelentős többletterhet róttak a programot megvalósító munkaügyi központokra. Részben emiatt a projekt megvalósítása során folyamatos igény jelentkezett a munkaügyi központok részéről a megvalósítói kapacitások bővítésére. Az adminisztratív terheket növelte továbbá, hogy a projekt megkezdésének időpontjában még zajlott egy új informatikai rendszer kiépítése, s annak indulására csak a projekt második évében, 2009-ben került sor, az átállás pedig jelentős többletterhet jelentett. Az adminisztratív terheket növelte továbbá pl. a kifizetési kérelmekhez csatolandó hatalmas dokumentum mennyiség is.

⁸ Az eredmények alapján az 1-6 hónapos képzések a leghatásosabbak. Az NMH adatait vizsgálva a gyakorlat is ehhez igazodik: a képzések átlagos hossza 2011-ben 5,1, míg 2012-ben 4,7 hónap volt.

Az ügyintézői túlterheltség nem korlátozódott kizárólag adminisztratív területre, s nem csak a projektekre volt jellemző, hanem a munkaügyi szervezet egészére. A foglalkoztatási szolgálat ügyintézőinek létszáma a 2006-ban kezdődő leépítések során elkezdett csökkenni, a helyzetet pedig tovább rontotta a válságot követően megugró munkanélküliség. További terheket rótt a munkaügyi rendszerre a 2011-től intenzívebbé váló közfoglalkoztatás, hiszen a közfoglalkoztatottak megnövekedett tömegének ellátására a munkaügyi központok mintegy 3 000 fős létszámának felét különítették el (ők kizárólag közfoglalkoztatottakkal foglalkozhattak). A rehabilitációs szakigazgatási szervek létrehozása 2012-ben további kb. 150 fővel csökkentette az ügyintézői létszámot. Mindezek következtében az ügyintézőre jutó átlagos ügyfél-létszám tovább emelkedett. (A munkaügyi szervezet ügyintézői leterheltségéről bővebben ld. a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálatról szóló alfejezetben.) A TÁMOP 1.1.2 programban átlagosan 231 bevont jutott egy projektmegvalósítóra. A régiók közti szórás igen nagy, a két szélső érték 180 illetve 270 bevont/ügyintéző. Ennek oka, hogy a tervezés során a koordináló szaktarca csupán az engedélyezett létszámot határozta meg a régiók számára, ezen belül a menedzsment és megvalósítók arányáról saját szervezeti szükségletük és munkaerő-piacuk ismeretében a régiók maguk dönthettek. További személyügyi problémát generált, hogy 2010 végén-2011 elején a Támogató részéről még nem állt rendelkezésre biztos információ a projekt folytatásának indulásáról⁹, s a lejáró kinevezések és a bizonytalan jövő miatt számos megvalósító keresett magának más munkalehetőséget. Ezzel a program (és a munkaügyi szervezet) számos tapasztalt, szaktudással rendelkező megvalósítót veszített el.

A megvalósítás során jelentkező kisebb-nagyobb buktatók ellenére pénzügyi szempontból országos viszonylatban kiemelkedően jól teljesített a projekt, a leszerződött összeg 97,3%-a került felhasználásra (51,6 Mrd Ft az 53,041 Mrd Ft-ból). A kiemelkedő abszorpciót elsősorban az NFA-n keresztül történő előfinanszírozás tette lehetővé, ami megfelelő likviditást és rugalmasságot biztosított a munkaügyi központok számára. Nem könnyítette meg azonban a kifizetések teljesítését a túlszabályozottság, a kifizetési kérelmekhez csatolandó, jogszabályilag előírt rendkívüli mennyiségű alátámasztó dokumentum előállításával járó munka, valamint gyakran felesleges hiánypótlások bekérése, ami a kifizetések elhúzódsához vezetett. Kifizetés-teljesítés szempontjából szintén akadályozó tényező volt a projekt komplexitását biztosító, minden bevont számára nyújtandó szolgáltatások beszerzése is. A közbeszerzések sokszor elhúzódtak, s emiatt a mentori és humánszolgáltatásokra tervezett összegeknek végül csak egy (időarányos) részére lehetett szerződést kötni a szolgáltatókkal (emellett a munkaügyi központok természetesen saját kapacitásaik igénybevételeivel biztosítottak szolgáltatásokat a bevont ügyfelek számára.)

A befejezést követően azonnal elindultak a program utódprojektjeinek tekinthető TÁMOP 1.1.2-11/1 és TÁMOP 1.1.4-11/1 kiemelt projektek, előbbi a konvergencia régiókban, utóbbi a Közép-magyarországi Régióban. E projektek zárása 2014-ben illetve 2015-ben történik, szakmai és pénzügyi eredményeiket jelen fázisukban nem érdemes részletesen elemezni. A munkaügyi szervezetet érintő átalakítások nehezítették a projektek megfelelő ütemben történő megvalósítását. A megyei szintre történő szervezeti átállás elsősorban a projekt szakmai szempontjából vetett fel kérdéseket (pl. a régiókat alkotó három megye között a már bevontak összlétszámának, valamint – elsősorban a folyamatban lévő ügyek esetében – a hozzájuk tartozó indikátorok, továbbá a megvalósítói létszámok megosztása okozott problémát), és lassította le átmenetileg a projekt megvalósítását. Emellett a munkaügyi központok kettős irányítása további problémákat okozott, hiszen a projekt tekintetében a szakmai döntések a foglalkoztatáspolitikáért felelős intézményrendszerben születtek, a programok

⁹ Végül a tárca saját felelősségre kezdte meg a megvalósítást közvetlenül az első projekt zárását követő napon (2011. május 1-jén), a hátrányos helyzetű álláskeresőket ellátó program folyamatosságának biztosítása érdekében.

megvalósításához kapcsolódó egyes hatáskörök viszont a kormányhivatalokhoz tartoztak. Mindez körülményessé tette az új projekt megindítását, az engedélyezett létszámkeret feltöltését és a szerződéskötést.

A 2013. január 1-jével létrehozott járási hivatalok rendszere újabb szervezeti lépcsőfokként épült be, ezúttal a munkaügyi központok és a kirendeltségek közé. A munkaügyi központok így jelenleg szakmailag irányítják a kirendeltségeket, amik minden egyéb tekintetben, azok szakigazgatási szerveiként, a járási hivatalok alá tartoznak. A kirendeltségek munkatársai fölött a munkáltatói jogokat a járási hivatalvezető gyakorolja – tehát nem a munkaügyi központ, mint szakigazgatási szerv, vezetője. Mivel azonban a munkaügyi központ a felelős a projekt sikeres megvalósításáért, egy ilyen, a projekt szempontjából lényeges jogkört célszerű megőrizni. A megyék a problémát a projektmegvalósítóknak szervezetileg a munkaügyi központba „emelésével” oldották fel, akik feladataikat továbbra is a kirendeltségeken látják el.

Emellett a jogszabályi környezet szakmapolitikai döntések eredményeként is változott. A TÁMOP 1.1.2 és 1.1.4 projektek 2012. évi összesen 22 Mrd Ft-os forrásbővítését (91 Mrd Ft-ról 113 Mrd Ft-ra) elsősorban a fiatalok foglalkoztathatóságának, illetve munkaerő-piaci beilleszkedésének elősegítésére fordítják a munkaügyi központok, figyelembe véve az uniós kezdeményezéseket és a fiatalok munkanélküliségének csökkentésére irányuló kiemelt politikai figyelmet. A bevontak több mint 30%-a a fiatal, pályakezdő célcsoportból kerül majd ki, továbbá a program által kínált munkaerő-piaci szolgáltatások elérhetősége kiterjesztésre került a nem regisztrált fiatalok körére is. Emellett bevezetésre került egy új, célzottan a fiatalok és pályakezdők számára nyújtható speciális bérköltség-támogatási forma is, ami e célcsoport foglalkoztatására ösztönzi a munkáltatókat, ezáltal munkatapasztalat-szerzési lehetőséghez juttatva a fiatalokat. A lakhatási támogatás bevezetése elsősorban szintén az átlagosnál mobilabb fiatal korcsoportokat hozza kedvező helyzetbe.

A megvalósítás kérdését vizsgálva nem szabad megfeledkezni a tágabb szabályozó környezetről, az európai uniós támogatások hazai végrehajtási rendszeréről sem. A korábban már említett beszámolási és kifizetési rendszerrel kapcsolatos nehézségek, a „túladminisztráltság” mellett kiemelendő a túlbonyolított projektsatorna rendszer is, ami indokolatlanul elnyújtja a szerződéskötés folyamatát. A projektötlet benyújtását a Kormány általi nevesítés, a tervezési felhívás előkészítése, meghirdetés, majd a benyújtott projektterv elbírálása követi, s csak ezután kezdődhet meg a szerződéskötés előkészítése. A TÁMOP 1.1.2-11/1 projekt esetében a projektötlet benyújtása és a szerződéskötés között közel másfél év telt el (2011. március illetve 2012. július).¹⁰

Tervezett intézkedések, javaslatok

Összességében a jelenlegi programozási időszakban megvalósított, aktív munkaerő-piaci eszközökkel élő projektek sikeressége indokolja, hogy – minimális változtatások mellett – a 2014-20-as periódusban is hasonló rendszerben kerüljenek végrehajtásra az ilyen típusú programok az alábbi tapasztalatok figyelembe vétele mellett:

¹⁰ Ebben a helyzetben különösen nagy szolgálatot tett az NFA előfinanszírozási rendszer. A projektek szerződéskötés előtti elindítása szakmai szempontból elengedhetetlen volt, a szaktárca azonban komoly kockázatot volt kénytelen vállalni a saját felelősségre történő elindítással.

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

- Szükséges az aktív munkaerő-piaci eszközök létszámigényének és forrásainak megerősítése és az NFSZ ügyfél-kategorizálási rendszerének javítása – összhangban a Magyarországra vonatkozó 2013. évi ország-specifikus ajánlásokkal. Emellett – szintén az ország-specifikus ajánlásoknak megfelelően, melyek felszólítanak a közfoglalkoztatás aktiváló elemei és a képzési programok megerősítésére – szükség lehet a képzés, mint aktív eszköz súlyának átgondolására a jelenleg alkalmazott aktív eszköz portfólióban.
- Egy hosszú távon (2-4 vagy akár 7 éven át) megvalósítandó program folyamatába – amennyiben külső körülmények (a gazdasági, munkaerő-piaci helyzet) nagymértékű változása ezt nem indokolja – nem célszerű gyakran beavatkozni. Amennyiben lehetséges, kerülendő a program tartalmának gyakori módosítása, illetve a program fokozatos „túlterhelése” újabb és újabb szakmai elvárásokkal és megvalósítandó szempontokkal. A folyamatos fókuszváltás megakasztja az átgondolt programterv szerint felépített programívet, míg a multifókuszáltság széttöredezi azt, és felaprózza az erőforrásokat. Mindezek nagymértékben veszélyeztetik a program szakmai célkitűzéseinek megvalósítását és a források hatékony felhasználását.
- Ez nem jelenti ugyanakkor a program „magára hagyását” a teljes megvalósítási szakasz alatt. Az ilyen típusú hosszú távú programok esetében kiemelten fontos a folyamatos szakmai és pénzügyi monitoring annak érdekében, hogy nem megfelelő előrehaladás, vagy akár a program előrehaladásától függetlenül, külső tényezők változása esetén be lehessen avatkozni(pl.:volt 2009-ben az első TÁMOP 1.1.2 célcsoporti körének kibővítése).
- Mind a komplex, nagy ívű, mind a koncentráltabb programtípusok esetén a sikeres megvalósításhoz nélkülözhetetlen az őket körülvevő szélesebb (projekt-jóváhagyási és elszámolási) szabályozó rendszer kellő rugalmassága. A projektcsatorna rendszer jelentős átalakítása nagymértékben felgyorsíthatná az előző programozási időszakokban akadozó, és ezzel a programok szakmai előrehaladását akadályozó projektindítási és -módosítási folyamatokat. A nagy létszámot érintő, nagyméretű ESZA-típusú projektek számára kialakítható lenne egy külön eljárásrendszer. Az eljárás első lépéseként a szakmailag felelős miniszter javaslata alapján a Kormány jóváhagyná a program fő irányait, pénzügyi keretét, tartalmát, ami alapján a projektgazda kidolgozná és benyújtaná részletes projekttervét az IH-nak, amely kizárólag a saját általános szempontrendszerre és a Kormány által meghatározott tág keretek mentén vizsgálná és hagyná jóvá a projektet. Így a felhívás kidolgozásának és jóváhagyásának hosszadalmas procedúrájától el lehetne tekinteni.
- Mindenképpen fontos, hogy a központi koordináció és az NFA előfinanszírozási mechanizmus a későbbiek során megmaradjon. Célszerű a továbbiakban is hosszabb, legalább 3-4 éves programokban gondolkodni. Megfontolandó egy, a teljes programozási időszakot lefedő 7 éves program megvalósítása is, természetesen rugalmas, a gazdasági-munkaerőpiaci változásokra reagáló formában. Ezzel több olyan probléma is kiküszöbölhető lenne, ami a 2007-13-as időszakban a szakmai megvalósítást akadályozta (pl. projektcsatorna-rendszeren való átfutás illetve szerződés-kötés elhúzódása).
- A program(ok) hosszabb időtávjának megőrzése mellett azok több célcsoportra fókuszálását is szükséges fenntartani. Fokozottan figyelni kell a programmal párhuzamosan futó, azonos eszközöket használó intézkedésekre a programok egymással való versenyzésének elkerülése érdekében. A célcsoport-elhatárolásban egy hatékony profiling-rendszerrel megvalósuló szelekció nyújthat segítséget. A megfelelő ügyfél-kategorizálás még megalapozottabbá teheti a már most is létező egyéni programterv kialakítását és megvalósítását, továbbá hozzájárulhat a lefőlözések megelőzéséhez.
- A megyei munkaügyi központok keretei közti rugalmas forrásátcsoportosítás lehetőségének megteremtése mellett, azok tervezésekor, felosztásakor szükséges fokozottabban figyelembe venni a szervezet forrásabszorpció és a „piac” támogatásfelszívó képességét. Az aktív munkaerő-piaci eszközök a kínálati oldal

vonzerejét növelik, amit munkahely-teremtést elősegítő egyéb eszközökkel szükséges támogatni a foglalkoztatás növelése érdekében. A keretek felosztásakor tekintettel kell lenni az adott térségben rendelkezésre álló munkahelyek számára, a munkaerő-felszívó képességre is. A korábbi projektek tapasztalatai alapján a szélesebb célcsoportokat célzó programok esetében elengedhetetlen a rendszer megfelelő áteresztőképessége, valamint az adekvát megvalósítói kapacitások biztosítása. A projektre értelemszerűen pluszfeladatként kell tekinteni, amihez többletlétszám biztosítása szükséges. E tekintetben ki kell emelni – egyrészt uniós előírás miatt, másrészt a program nagy volumenére és emiatt a leterheltségre tekintettel –, hogy a program megvalósítói kizárólag annak megvalósítását végezhetik, csak a programba vont ügyfelekkel foglalkozhatnak. A megfelelő kapacitások biztosítása különösen fontos abban az esetben, ha az uniós források hazai felhasználása mögötti adminisztrációs rendszer nem egyszerűsödik a 2007-13-as időszakához képest.

- Fontos a megfelelő célzottság. Kerülni kell a széleskörű, egyébként is relatíve nagymerítésű programok esetében a célcsoportok felpuhítását. A nem megfelelő célzottság lefőlözéshez és a kiszorító hatás érvényesüléséhez vezethet. E tekintetben szükséges fenntartani, illetve lehetőség szerint tovább erősíteni a 2007-13-as időszakban futó komplex programokban működő prioritizálási rendszert, ami a bevonás szempontjából előnyben részesítette a több szempontból is hátrányos helyzetű (azaz több célcsoporti feltételnek is megfelelő, pl. 50 év feletti alacsony iskolai végzettségű) álláskeresőket. Szintén szem előtt kell tartani, hogy nem várható el egy uniós finanszírozású komplex programtól, hogy minden álláskeresőt ellásson, illetve nem minden álláskeresőnek van szüksége komplex programra. Nem lehet tehát kizárólag erre/ezekre támaszkodni az álláskeresők aktív munkaerő-piaci programokkal való segítése terén. A hazai finanszírozású eszközök kevésbé hátrányos helyzetű álláskeresők esetében történő alkalmazása hatékony megoldás a programok keretében történő lefőlözés megelőzésére.
- Érdemes megfontolni a sikeres befejezők munkaerő-piaci állapotának rendszerbe épített monitoringját a projekt lezárását követően – ez lehetővé teszi a projekt hosszú távú eredményességének értékelését. A sikertelenül kilépettek munkaerő-piaci státuszának ellenőrzése a 180. napon és azt követően azt mutatná meg, mennyire volt jól célzott és hatékony a program (ez segítené például a holtteher-veszteség mérséklését).
- Az adminisztratív terhek csökkentéséhez nagymértékben hozzájárulna az egyszerűsített elszámolási formák alkalmazása a nagyobb volumenű projektek esetében. Egyfajta, a *flat rate*-re hasonlító előírás-rendszer létezett már az első 1.1.2 projektben is, hiszen a Támogató megszabta, hogy a költségvetés legfeljebb 6%-át lehet menedzsmentre, további 5%-át pedig általános költségekre (irodaszer, telefon, posta, internet stb.) fordítani. Az előíráshoz azonban nem társult egyszerűsített elszámolás. Ennek bevezetése megfontolandó a következő tervezési időszakban.
- Nagyban hozzájárulna a megvalósítók adminisztratív terheinek csökkentéséhez a program(ok) megvalósításának kezdetétől rendelkezésre álló, megfelelő, a szakmai és pénzügyi előrehaladást együttesen követő informatikai támogatottság. A rendszernek alkalmasnak kell lennie arra, hogy a 2014-20-as programozási periódusban az Európai Szociális Alapból nyújtott támogatások elköltésének nyomon követésére előírt indikátorok kinyerhetőek legyenek belőle. Amennyiben egy egységes, az ESZA-forrásokból megvalósított valamennyi projektre kiterjedő rendszer jönne létre, egyéni ügyfél-életutak is követhetővé válnának.
- Az abszorpciót és szakmai előrehaladást akadályozó elhúzódó közbeszerzések helyett érdemes lenne a szolgáltatás-vásárlást a képzés mintájára, szolgáltatói/szolgáltatási lista összeállításával megvalósítani. Ez már csak azért is logikus lépés lenne, mert a képzésekhez hasonlóan a szolgáltatást is az egyéni ügyfél számára biztosítja a program.

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

Ennek megvalósítása a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény módosítását igényli.

- A hátrányos helyzetűek megfelelő ellátásához szükséges kompetenciák elsajátítása érdekében kiemelten fontos a megvalósítói kör rendszeres belső képzése.

További intézkedések

- a 2014 utáni komplex munkaerő-piaci program fókuszainak meghatározása
- a folyamatban levő TÁMOP 1.1.2 és 1.1.4 programok tapasztalatainak kiértékelése
- az NFSZ szolgáltatásvásárlással kapcsolatos jogszabályi környezetének felülvizsgálata
- az NFSZ-ben az ügyfél kategorizálási („profiling”) rendszer bevezetése a szolgáltatások és támogatások személyre szabott jellegének erősítése érdekében

5.1.2 A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat szervezetének fejlesztése és az általa nyújtott, vagy beszerzett szolgáltatások minőségének javítása

A gazdasági válságot követően megugró munkanélküliség Európa-szerte ráirányította a figyelmet a foglalkoztatási szolgálatok működésére. A kliensek számának erőteljes emelkedése, az ügyfélkörben bekövetkezett jelentős változások (pl. a regisztrált fiatal álláskereső számának ugrásszerű növekedése), valamint a radikálisan beszűkülő munkaerő-kereslet új kihívások elé állították a munkaügyi intézményrendszert. Ezt tükrözi a 2012 tavaszán a Foglalkoztatási Csomag¹¹ részeként bemutatott, a tagállamok foglalkoztatási szolgálatainak jövőképeként értelmezhető „PES 2020” modell is, amelynek tagállami adaptációja és megvalósítása a közösségi célokhoz kötöten jelenik meg. Ezen célok megvalósításához a közösség forrásokat is rendel: az Európai Szociális Alap (ESZA) egyik kiemelt fejlesztési területe – a foglalkoztatás növelésére irányuló tematikus célkitűzéssel összefüggésben – a foglalkoztatási szolgálatok fejlesztésére vonatkozó beruházási prioritás. A lehetséges beavatkozásokat vizsgálva a következő elvárások és célok azonosíthatók a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) szervezetfejlesztési tevékenységeire vonatkoztatva:

- a) az ESZA beavatkozásokhoz történő forrásrendelés előzetes feltételeként került meghatározásra az un. ex-ante feltételek teljesítése, ezért Magyarországnak elemi érdeke a feltételeknek való megfelelés legalább középtávon.
- b) az új PES-modell nemzeti adaptációja majd megvalósítása; itt külön kiemelhető az
 - 1) ügyfél szegmentáció (profilig), melynek bevezetésére a Magyarországnak címzett ország-specifikus ajánlások is felhívják a figyelmet;
 - 2.) az ex-ante feltételek között kiemelt személyre szabott cselekvési terv (IAP);
 - 3.) EURES reform;
 - 4.) munkaerő-piaci előrejelzések;
 - 5.) partnerség építés (PARES);
- c) az új modell eredményességének nyomonkövetése megfelelő indikátorrendszerrel.

Előzmények – az elmúlt évek fejlesztési irányai

Az állami/közösségi munkaügyi szervezetekkel kapcsolatos elvárások alapvetően változtak meg a 90-es évek során. Magyarországon a korábbi „ÁFSZ” és jogelődjének kialakulását, működését elsősorban a tömeges munkanélküliség szociális-társadalmi feszültségeinek enyhítése határozta meg, a főtevékenység a tömeges ügyfélkezelés, eleinte az ellátások megállapítása és folyósítása, majd az aktív munkaerő-piaci programok tömeges lebonyolítása köré szerveződött. Az ország uniós belépését követően megnyíló közösségi források (különös tekintettel az ESZA) rendelkezésre állása a korábbiaknál lényegesen nagyobb ívű fejlesztéseket eredményezett.

Magyarország uniós csatlakozását közvetlenül megelőzően és azt követően három program (PHARE, HEFOP, TÁMOP) egymásra épülő sorozata szolgálta a munkaügyi szervezet fejlesztését. A HEFOP idején indult el az új ügyfélszolgálati rendszer kialakítása, a programok kutatási lába pedig biztosította a fejlesztések hatékonyságát és alkalmazkodását az aktuális munkaerő-piaci környezethez. A kirendeltségek új szolgáltatási modell szerinti átépítése az összes eddigi fejlesztési periódust átívelte és a konvergencia régiókban 2015-re biztosítja a teljes lefedettséget, megújulást.

¹¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards a job-rich recovery

Az uniós finanszírozású programok elévülhetetlen érdeme, hogy a magyar munkaügyi szervezet vezetői és személyzete elkezdett az Európai Foglalkoztatási Stratégiában közösségi szinten 1997-től markánsan megjelenő fogalmakat alkalmazni és a hazai munkaügyi szervezet eredményeit, tevékenységét ehhez hasonlítani. Működőképessé vált a

- negyedéves munkaerő-gazdálkodási felmérés,
- elindult a kirendeltségek fizikai átalakítása, amely alapot teremtett a fejlesztések (profiling, kiosk, önkiszolgáló modell, csoportos munkaadói meghallgatás, stb.) fizikai elhelyezésére
- működőképessé vált a MEV rendszer (megegyezésen alapuló vezetés),
- elindult és folyamatban van a teljes NFSZ minőségbiztosítása.

A fejlesztések értékelése alapvetően eredményesnek ítélte meg a beavatkozásokat:

„Az értékelés fő következtetése az, hogy a program az Állami Foglalkoztatási Szolgálat (AFSZ) működése es modernizációja számára több alapvető fontosságú eredményt hozott, többek között az ügyintézés és a fejlesztéseket-elemzéseket egyaránt támogató, egységes, integrált informatikai rendszer országos bevezetését, a szervezeti tudatosságot fokozó önértékelési rendszer kialakítását, valamint a modernizált kirendeltségek belső terének ügyfélbarát átalakulását. A kirendeltségi szintű adatok többváltozós elemzése szerint a fejlesztések szignifikánsan megnöveltek a regisztrált munkanélküliek nyílt piacra való kilepessenek esélyét. Ez a 2008-as mintegy 440 ezres átlagos regisztrált létszámhoz viszonyítva azt jelenti, hogy minden hónapban a teljes létszám mintegy 5 százalékából, 19 ezer regisztrált munkanélküliből lesz a nyílt piacon dolgozó foglalkoztatott, akikből mintegy 1440 azért tud elhelyezkedni, mert a program intézkedései életbe leptek.” (IFUA- BI, 2010¹²)

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

A TÁMOP 2009-ben induló fejlesztési ciklusának deklarált célja az egyablakos szociális-munkaügyi (one-stop-shop) ügyfélrendszer kialakítása volt. Bevezetésre került az új ügyfélszolgálati rendszer (Integrált Rendszer: IR). A kirendeltségi infrastruktúra modernizációját szolgáló ERFA finanszírozás támogatásával folytatódott a kirendeltségek új szolgáltatási modell szerinti megújítása, megcélozva a fejlesztések teljes mértékű kivitelezését

¹² Cseres-Gergely Zsombor es Scharle Ágota: AZ ÁLLAMI FOGLALKOZTATÁSI SZOLGÁLAT MODERNIZÁCIÓJÁNAK ÉRTÉKELÉSE, 2010 (megrendelő: NFÜ)

a konvergencia régiókban. Az utóbbi években előtérbe került a befektetés-ösztönzés, vállalkozásélénkítés és a munkaügyi intézményrendszer kapcsolatának erősítése a vállalkozásokkal, a potenciális munkáltatókkal, a szociális ellátásban részesülőkkel való együttműködés és a közfoglalkoztatás kezelése mellett. A TÁMOP 1.3.1. program második, befejező időszakában már a megyei kormányhivatalok keretében, a kormányablakok működése mellett kerül sor a fejlesztések lebonyolítására.

Helyzetkép – intézményi környezet

Az elmúlt években jelentősen átalakult a foglalkoztatáspolitikai intézményi struktúrája, ami alapvetően meghatározza a következő programozási időszak fejlesztéspolitikai környezetét. A munkaügyi intézményrendszer működtetésében központi koordinációs szerepet játszó Foglalkoztatási Hivatal bázisán egy központi hivatal (Nemzeti Munkaügyi Hivatal néven) jött létre, a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet (NSZFI), valamint az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség (OMMF) beolvadásával. Eközben a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (továbbiakban: NFSZ) a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program végrehajtásával összhangban jelentős átalakulásokon ment át. Az ország új közigazgatási struktúrája alapján a korábban önálló jogi személyként működő megyei szakigazgatási szervek – ilyen volt az állami foglalkoztatási szervezet is – az egységes megyei kormányhivatalokban kaptak helyet. 2013. januártól a szakigazgatási szervek helyi egységei, így a munkaügyi kirendeltségek is járási szinten, hasonlóan integrált intézményt alkotnak. A változások előzményeként megszűntek a kiemelt hatáskörrel és illetékességgel rendelkező munkaügyi központok. Az új rendszerben valamennyi munkaügyi központ azonos hatáskörrel rendelkezik a megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveként. A megyei kormányhivatalok és járási hivatalok országosan egységes rendszerének kialakítása mellett a Kormány döntései alapján a munkaügyi szolgálat egyes szakmai funkciói profiltisztított szervezetekben kaptak helyet, így kialakult a társadalmi felzárkóztatásért felelős szervezetrendszer és a komplex rehabilitáció feladatát ellátó szervezetrendszer.

A korábbi Állami Foglalkoztatási Szolgálat részét képező regionális képző központok (9 intézmény) átszervezésre kerültek egy új országos intézményrendszeré, Türr István Kutató és Képző Központ (továbbiakban: TKKI) néven, mely elsősorban társadalmi felzárkóztatás célzó programok lebonyolításával foglalkozik.

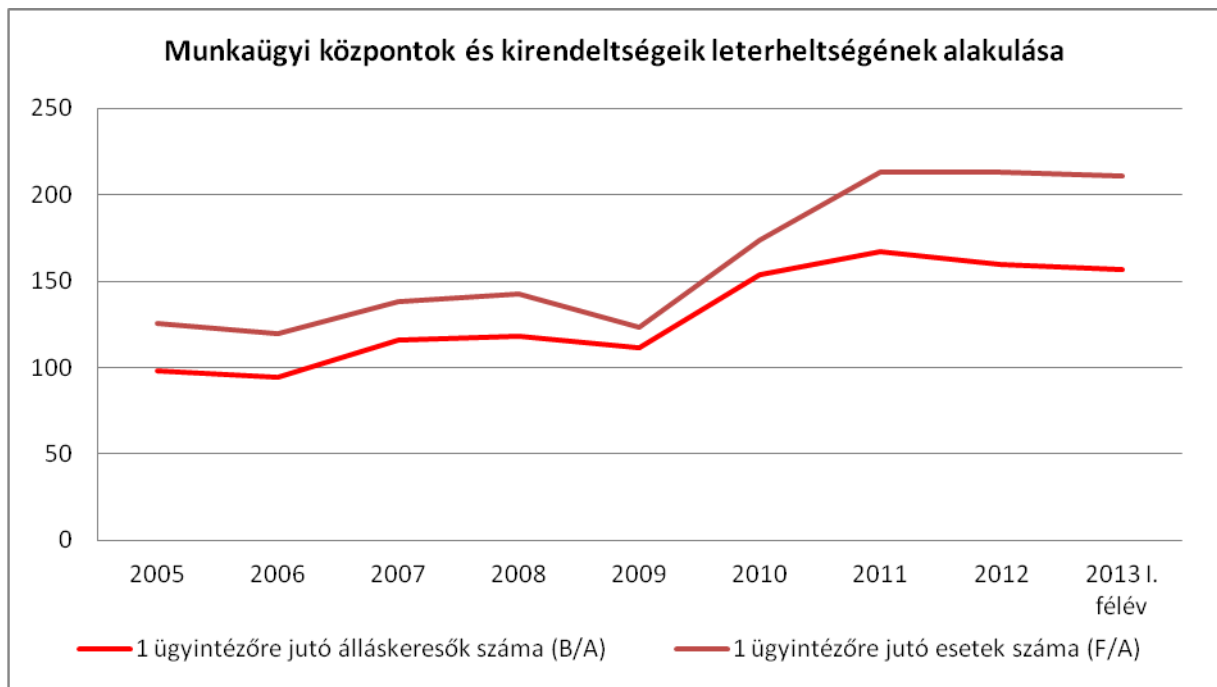
A közfoglalkoztatással kapcsolatos feladatok koordinálására a Belügyminisztériumban létrehozták a Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkárságot, amely az új Nemzeti Közfoglalkoztatási Rendszer szakmai felelőse. A közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó logisztikai, szervezési, közvetítési feladatokat az NFSZ hajtja végre. A kirendeltségeken és munkaügyi központokban a közfoglalkoztatáshoz tartozó feladatok elvégzésének szakmai irányítását a Belügyminisztérium végzi. A foglalkoztatásról a települési önkormányzatok gondoskodnak.

Kialakult a komplex rehabilitáció új rendszere is: a korábban az EMMI felügyelete alatt életre hívott új központi hivatal a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (NRSZH) a megyei kormányhivatalok szervezeti kerete között működő megyei szakigazgatási szervekkel egészült ki. A rehabilitációért felelős megyei szakigazgatási szervek induló létszámát a NFSZ adta át, az NRSZH a 20 megyei kormányhivatalban önálló főosztályt alakított ki.

Helyzetkép – kapacitások

A Magyarországon regisztrált több mint 1,5 millió gazdasági szervezetből mintegy 350-400 ezer tekinthető a munkaügyi szervezet állandó vállalati ügyfélkörének. Évente mintegy 10 ezer gazdasági szervezet munkaerő-gazdálkodási adatairól és foglalkoztatási terveiről gyűjt rendszeresen információt a szervezet. Ezen túlmenően a kínálati oldalon évente átlagosan mintegy 500 ezer álláskereső foglalkoztathatóvá válásának növelésével, illetve elhelyezésével foglalkozik az NFSZ. A szervezet közel 4000 fős személyi állománya révén a legjelentősebb dekoncentrált humán erőforrás gondozó és fejlesztő intézmény, amely a legtöbb kistérségben is napi szinten van jelen az állampolgárok és a vállalkozások életében.

A legfrissebb adatok szerint 2013 első felében a központi hivatal (NMH) nélkül számolva a megyei munkaügyi központok és a kirendeltségek létszáma 3738 főt tett ki (a Nemzeti Munkaügyi Hivatal létszáma 445 főben került meghatározásra). Ez a létszám hosszú évek óta nem emelkedett érdemben annak ellenére sem, hogy 2008-at követően jelentősen megnövekedett a regisztrált álláskeresők száma. Ennek következtében ma egy ügyintézőre mintegy 150 eset jut, ez a szám másfélszer annyi, mint 10 évvel ezelőtt.



Fontos látni, hogy az uniós programok jelentős kapacitás-bővülést eredményeznek a munkaügyi szervezetben. Jelenleg az NFSZ foglalkoztatotti létszámának mintegy 20 százalékát uniós programok végrehajtása révén az Európai Szociális Alap forrásai finanszírozzák. A kapacitások bővítését szolgálja a külső szervezetek által nyújtott szolgáltatások vásárlása is. Az NFSZ több mint egy évtizede jogszabályban meghatározott módon vásárol a piacról munkaerő-piaci szolgáltatásokat, így kiegészítve kapacitásait és beszerezve az egyes célcsoportok igényeire szabott speciális szaktudást. A jogszabály adta keretek között az NFSZ közvetlenül, valamint az NGM által kialakított, az NFÜ által megpályázott programok keretei között a Nemzeti Foglalkoztatási Alap (NFA) és az ESZA forrásait is használja szolgáltatásvásárlásra. A szolgáltatásvásárlás és annak tartalma jelenleg átalakítás, felülvizsgálat alatt áll és szerepel a Kormány munkatervében.

Stratégiai környezet

Az Európa 2020 stratégia részeként 2011-től a „PES 2020” részstratégia keretei között a közösségi munkaügyi szervezetek tagállamokon belüli hálózati-alapú működést vezényelni, rendezni képes szerepének kialakítása, piaci információs aszimmetriát kezelő munkapiaci tájékoztató képességének erősítése kapott hangsúlyt, miközben az állasközvetítés az állampolgár (nem csak a regisztrált álláskereső) számára továbbra is ingyenes marad. Ezek az új irányok azt feltételezik, hogy a kizárólag a munkaügyi szervezeten átmenő, munkaközvetítés helyett az egyes közvetítéssel, munkaerő-fejlesztéssel foglalkozó állami és nem állami szereplők tevékenységének összehangolása, a keresleti és kínálati oldalak számára történő átláthatóvá tétele jelenti a fő tevékenységi irányt.

A 2014-2020-as időszak fejlesztési irányait meghatározó „PES 2020” üzleti modell három pillére a

- a) a munkaügyi szolgálatok (saját és vásárolt) kapacitásainak fejlesztése,
- b) a munkapiaci átmeneteket támogató „ügynökségi” modell erősítése, és
- c) a hálózatosodás.

A három pillér lényegében egymásba kapaszkodik, és olyan modern tartalomszolgáltató szervezetként írja le a foglalkoztatási szervezetet, amely főként nem saját épített infrastruktúráján dolgozik, hanem kapcsolatrendszerén keresztül (kamarák, munkaadók, szakszervezetek, iskolák, civilek, családsegítők, gyermekjóléti szolgálatok, egyéb társszervek, a közigazgatás további szereplői stb.) juttatja el szakértelmét a helyszínre.

Fejlesztési irányok – külső determinációk

Amennyiben a „PES 2020” stratégiát elfogadjuk kiindulási alapként az alábbi NFSZ tevékenységeket szükséges fejleszteni:

- a) az NMH és a megyei központok hálózati (tartalmi szempontból összekapcsolt) működésének megteremtése, az NMH és a kormányhivatalok között egy országon belüli nyitott koordinációs modell kialakítása, felhasználva a MEV és minőségirányítás eddigi eredményeit,
- b) a munkaügyi szervezet és a munkapiac egyéb közvetítő, képző szereplőinek hálózatosodását elősegítő tevékenységek kialakítása, amelyben az NFSZ brókeri tevékenységet láthat el (pl. magán és civil közvetítők tevékenységéről adatok gyűjtése, üres álláshelyekről közös adatbázis, együttműködés, erősítése) (ld. PARES kezdeményezés),
- c) az NMH elemző-fejlesztő személyi állományának és szaktudásának megerősítése, amelynek összhangban kell állni a permanens, fenntartható elemző stáb kialakításával és a korábbi fejlesztési programok során létrehozott munkaügyi eredmények fenntartásával,
- d) az NFSZ tartalomszolgáltató szerepének kialakítása,
 - a. a megyei kormányhivatalok és kormányablakok irányába, valamint,
 - b. az on-line tartalmak tekintetében
- e) az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők, a közfoglalkoztatási programok résztvevői számára (amely ma az NFSZ ügyfélkörének mintegy 40%-a) a személyre szabott munkapiaci reintegráció lehetőségeinek megteremtése,
- f) munkáltatói kapcsolatok erősítése,
- g) nyomkövetés.

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

A fenti ajánlások 'puha' szempontok, céljuk az, hogy szakmapolitikai irányt mutassanak a munkaügyi szervezet fejlesztéséhez, és nem kapcsolódik végrehajtásukhoz közvetlen következmény.

Ezeket a szakmai szempontokat kiegészítik az Európai Bizottság által a Strukturális Alapok forrásainak felhasználásával kapcsolatban összeállított ügynevezett ex-ante feltételek. Ezek a feltételek a források bizonyos területeken való felhasználását konkrét kritériumok teljesítéséhez kötik a fejlesztések egyfajta előzetes minőségbiztosítása érdekében. Ezek már 'kemény' feltételeknek számítanak, nem teljesülésük szélsőséges esetben akár azt is eredményezheti, hogy az adott szakterületen nem lehet uniós forrásból finanszírozott fejlesztéseket indítani.

A munkaügyi szervezetek 2014-2020 között várható továbbfejlesztésének, illetve az aktív munkaerő-piaci beavatkozások nyújtásának következő ex-ante kritériumait határozta meg az Európai Bizottság:

- 1.) Személyre szabott szolgáltatások, aktív és preventív munkapiaci eszközök a munkanélküliség korai szakaszában, vagy azt megelőzően. Ide tartozik többek között az ügyfél-segmentációs modell kiépítése, valamint az egyéni cselekvési terv működtetésére vonatkozó elvárás.
- 2.) Transzparens és szisztematikus információszolgáltatás az új álláshelyekről, ide értve az EURES reformját is, valamint a munkaerő-piaci információk gyűjtésére, illetve a munkaügyi folyamatok elemzésére és előrejelzésére vonatkozó elvárások.
- 3.) A tagállami munkaügyi szervezetek formális vagy informális együttműködési megállapodásai a releváns szereplőkkel (pl. munkáltatókkal, oktatási intézményekkel), illetve ezek beépítése a szervezetet érintő reformokba.

A külső determinációk harmadik csoportját képezik az ország-specifikus ajánlások, amelyeket az Európai Bizottság javaslata alapján az Európai Tanács fogad el minden évben az Európai Szemeszter keretében. Az uniós források kapcsán kiemelt elvárás, hogy felhasználásukon keresztül tegyenek a tagországok intézkedéseket az ajánlásokban megfogalmazottak teljesítése érdekében. Az Európai Bizottság a következő hét éves programozási időszak fejlesztési irányainak lefektetésével kapcsolatban kiemelten fogja vizsgálni a tervek, valamint az ország-specifikus ajánlások közötti összhangot.

A 2013-as ország-specifikus ajánlások közül a foglalkoztatáspolitikai relevanciával bíró, illetve az NFSZ-re és az aktív eszközök működtetésére vonatkozó ajánlások az alábbiak:

- Szorítsa vissza az ifjúsági munkanélküliséget például Ifjúsági Garancia segítségével.
- Erősítse meg az aktív munkaerő-piaci intézkedéseket, és javítsa a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat ügyfél-kategorizálási rendszerét.
- Csökkentsen a közmunkaprogram dominanciáját a foglalkoztatási intézkedéseken belül, és erősítse meg az aktiválási elemeket.
- Erősítse meg a képzési programokat az egész életen áttartó tanulásban való részvétel növelése érdekében.

A fenti determinációk alapján az NFSZ és az aktív eszközök működésére, illetve működtetésére vonatkozóan több fontos javaslatot is meg lehet fogalmazni. Ezek egy részére jelen stratégiai dokumentum más fejezeteiben térünk ki:

- nemzeti Ifjúsági Garancia rendszer kiépítése (lásd az Ifjúsági Garanciára vonatkozó fejezetet);

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

- a képzés, munkaerő-piaci képzés, mint aktív eszköz súlyának átgondolása, a jelenleg alkalmazott aktíveszköz portfólióban (lásd az aktív eszközök, valamint a felnőttképzés fejlesztésére vonatkozó javaslatokat);
- az aktív munkaerő-piaci eszközök lebonyolítói létszámának és forrásainak erősítése (lásd az aktív eszközök fejlesztésére vonatkozó javaslatokat);
- az NFSZ kapacitásait jelentősen lekötő közmunkaprogramok aktiválási elemeinek továbbfejlesztése, elmozdulás a kombinált eszközhasználat, az elsődleges munkapiacra történő kilépés irányába (lásd a felnőttképzés fejlesztésére vonatkozó javaslatokat);
- munkaerő-piaci szolgáltatást nyújtó szervezetekkel, illetve paktumokkal folytatott együttműködések fejlesztése (lásd a szociális gazdaság fejlesztésére és a non-profit szervezetek foglalkoztatási programjainak támogatására vonatkozó javaslatokat).

Más fejezetekben kapnak helyet továbbá a szervezet nem szorosan a munkanélküliség kezeléséhez kapcsolódó tevékenységei (munkavédelem, munkaügyi ellenőrzés, stb.).

A javaslatok egy része közvetlenül kapcsolódik az NFSZ tevékenységéhez, illetve szervezet fejlesztéséhez, de nem kerül önálló fejezetben/beruházási prioritásban feldolgozásra. Ezek a következők:

- ügyfél-szegmentációs modell (profiling) bevezetése az NFSZ-ben,
- személyre szabott egyéni cselekvési terv (IAP) és aktiválási politika bevezetése a munkaügyi szervezetben,
- mobilitáshoz kapcsolódó fejlesztések (EURES reform),
- munkaerő-piaci előrejelzések,
- partnerség építés (PARES).

Jelen fejezetben ezen témákhoz kapcsolódó javaslatokra fókuszálunk.

Fejlesztési irányok - javaslatok

1. Ügyfél-szegmentációs modell (profiling) bevezetése az NFSZ-ben

A profiling egy olyan ügyfél-szegmentációs eszköz, amely megteremti a differenciált kiszolgálás alapját. A munkaügyi szervezet esetében az értékelés középpontjában a tartós munkanélküliség veszélyének való kitettség mértéke áll.

A profiling fogalma a magyar foglalkoztatási szervezet uniós előcsatlakozással kezdődő fejlesztési programjának (PHARE 2002-2004) keretében került be a hazai szakmai közbeszédbe. A 2004-ben elfogadott PHARE kézikönyv az alábbi definíciót fogalmazta meg: „A profiling (kategorizálás) módszer arra szolgál, hogy megkönnyítse azon személyek korai beazonosítását, akik nagy valószínűséggel fél éven túl sem tudnak elhelyezkedni. A profiling rendszer egy statisztikai módszeren alapul, amellyel ki lehet mutatni azokat a jellemzőket, amelyek alapján a legnagyobb a kockázata a tartós munkanélkülivé válásnak.” A PHARE zárásakor az NFT I. keretében indított HEFOP 1.2. program egyik projektje a profiling országos és teljes körű bevezetését célozta meg 2008-ig, amelyből a 60 új szolgáltatási modell szerint tevékenykedő kirendeltségen valósult meg a kifejlesztett eszközök tesztelése. A profiling továbbfejlesztése bekerült a TÁMOP 1.3.1 feladatai közé is, amely projekt első szakasza 2012-ben zárult. A jelenlegi TÁMOP 1.3.1 fejlesztésekhez betervezésre került egy olyan objektív előrejelző modell kialakítása, mely képes az álláskereső ügyfeleket sorba rendezni a munkanélkülivé válásuk valószínűsége alapján. Az elmúlt évek fejlesztései elsősorban a rendszer szakmai, számítástechnikai megalapozását tartották szem előtt. A profiling bevezetése ugyanakkor több oldalról is akadályba ütközött: az intézmény- és

eszközrendszer egymást követő átalakításai eltérő követelményeket támasztottak, nem kedveztek egy hosszú távú rendszerfejlesztés végrehajtásának; a gazdasági válságot követő kínálati nyomás, illetve a fiskális korlátok miatt csökkenő humán-erőforrások miatt nem állt rendelkezésre megfelelő mennyiségű humánkapacitás, és a jogszabályi környezet sem támogatta megfelelően a módszer alkalmazását (egyelőre hiányzik az eszköz működtetéséhez szükséges jogszabályi felhatalmazás).

A cél 2014 és 2016 között egy olyan rendszer bevezetése, amely segíti az ügyintézők feladatainak ellátását abban, hogy a tartós munkanélküliséggel veszélyeztetett ügyfelek előzetesen kiválaszthatóak legyenek (prevenációs cél). A profiling, mint szolgáltatási-támogatási szervezeti protokoll alkalmazása megfelelő eszköz a fenti cél eléréséhez, ugyanakkor arra is lehetőséget biztosít, hogy mindazok, akik nem veszélyeztetettek a tartós munkanélküliséggel, önálló álláskeresőként is elkülöníthetők legyenek attól függően, hogy az ügyfél ezt vállalja vagy sem.

A tartós munkanélküliség olyan társadalmi költségeket hordoz, (ellátás, társadalmi kiilleszkedés, humán-erőforrás veszteség stb.) amelyek részben prompt módon számítható kiadásokat és elmaradt hasznokat jelentenek, másrészt évtizedes távlatokban megjelenő hosszú távú veszteséget kreálnak. Ezen gazdaságpolitikai és társadalompolitikai okok miatt a tartós munkanélküliséggel szembeni fellépés kiemelt kérdés, amely feladat fő végrehajtója és / vagy koordinátora az állami foglalkoztatási szervezet. A profiling rendszer célja tehát a rendelkezésre álló erőforrások optimalizációja az állami foglalkoztatási szervezet (költségvetés) részéről, valamint a munkaerő lehető legrövidebb időn belül történő visszavezetése a munkapiacra az egyén oldaláról. A munkapiaci visszavezetéshez a lehető legkisebb holt súllyal működő aktíveszköz készletet és szolgáltatáscsomagot érdemes alkalmazni, ezt a célt szolgálja a profiling. A profiling tehát nem szolgáltatás, hanem ügyfélszolgálati protokoll, amely sztenderdizált rutinműveleteket határoz meg az országosan egységes szervezet számára.

A kategorizálás végrehajtására többféle eszközt használnak. Az egyik ilyen megoldás az ügyintéző és a kliens közötti kapcsolatot lényegében kiiktató, vagy minimálisra korlátozó statisztikai profiling. Jelenleg az NFSZ Integrált Ügyfélszolgálati Rendszere (IR) képes tárolni a PHARE programban kidolgozott három kategóriát, és a monitoring adatkönyvében dimenzióként megjelennek a besorolt ügyfelek kategóriái. A magyar szervezet számára 2004-ben készült el az első ilyen pilot szoftver a HEFOP 1.2 profiling projektjében, ez a szoftver azonban az IR keretei között már nem tud működni. A hivatal a csongrádi megyei munkaügyi központban kidolgozott elhelyezkedési esélyt vizsgáló rendszert vette át, s ajánlotta a munkaügyi központok figyelmébe, ám a rendszer jogszabályi felhatalmazás hiányában nem került bevezetésre. Ennek ellenére a munkaügyi központok és kirendeltségeik – bár eltérő szakmai elvek alapján, de – alkalmazták a rendszert.

A statisztikai profiling mellett az elmúlt időszakban felértékelődtek az ún. puha eszközökkel (interjú, önértékelő kérdőív) dolgozó módszerek. A HEFOP 1.2. intézkedés időszakában a magyar szervezet már kialakította és tesztelte is a besorolást segítő önértékelő kérdőív családot, amely a használatához kapcsolódó túlzott adminisztrációra hivatkozva nem került bevezetésre. Ezen puha eszközök olyan tényezők mérését is lehetővé teszik (pl. kliens öltözködése, kulcskompetenciái stb.), amelyeket statisztikai módszerekkel nem lehet felmérni. Ugyanakkor az elhelyezkedések, regisztrációban ragadások mögött 10-20%-ban bizonyosan ezek a tényezők állnak.

A működőképes profiling rendszer működtetésével kapcsolatos szakmai peremfeltételek a munkaügyi szervezetben az alábbiak:

- országosan egységesen elindított szisztéma megfelelő informatikai támogatással,

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

- lehetőleg a statisztikai és „puha” eszközök kombinációja,
- a jó álláskereső készségekkel rendelkező álláskeresőök 100%-ban on-line ügyintézésének megteremtése,
- minimálisan 30 perc biztosítása az első interjúra (kapacitások kérdése fontos!), vagy ennek alternatívájaként egységes web/call center, amely ezeket a feladatokat átveszi a kirendeltségektől. Ebben az esetben a kormányhivatalok nélkül is elvégezhető a besorolás szakfeladata. Ezek nélkül jelentős maradhat a hiányos, vagy teljesen elmaradó diagnózisra épülő egyéni esetkezelés, meghatározó maradhat a holt súlyhatás.
- megfelelő humánkapacitás (mind létszámban, mind minőségben) rendelkezésre állása,
- egységes belső képzés és rendszeres emlékeztető képzések szervezése,
- a besorolás rendszeres felülvizsgálatának biztosítása, a rendszer folyamatos monitoringja,
- egységes szakmai protokoll kiadása, amely adott besorolási kódokhoz és azok felülvizsgálatához köti az aktív eszköz alkalmazást, szolgáltatásokat.
- rendszerbe, jogszabályba, illetve költségvetésbe épített fenntartás.

Tekintettel arra, hogy az ex-ante feltételek között kifejezetten megjelenik az ügyfél-kategorizálási rendszer bevezetésének igénye, a következő programozási időszakra vonatkozó Partnerségi Megállapodás részeként be kell mutatni az Európai Bizottság részére a profiling bevezetésének menetrendjét. Az rendszer bevezetésének mérföldkövei a következők:

	Tevékenység	Határidő
1.	Meglévő módszertanok felülvizsgálata és új módszertan kidolgozása (kategorizálás)	2014.09.30
2.	Az NFSZ és a kirendeltségi ügyintézők kompetencia határainak meghatározása	2014.09.30
3.	Javaslat készítése az ügyfél-kategorizálási rendszer működtetésére	2014.09.30
4.	Informatikai rendszer kidolgozása	2015.03.30
5.	Módszertani és informatikai képzés szervezése és lebonyolítása	2015.06.30
6.	A közigazgatás jelenlegi feltételrendszeréhez való igazítása (jogi környezet, infrastruktúra, szervezeti felépítés, szakmai és személyi feltételrendszer)	2015.12.30
7.	Informatikai rendszer bevezetése	2015.12.30

A rendszer bevezetésének első szakaszát a TÁMOP 1.3.1 projektje finanszírozza, míg a bevezetés közvetlen előkészületeinek fedezetére már a következő programozási időszakban rendelkezésre álló Strukturális Alapból származó források terhére kerülhet majd sor. Az akcióterv szerint 2016. január 1-től minden a kirendeltségen megjelenő álláskereső az ügyfél-kategorizálási rendszer alanyává válik.

2. Személyre szabott egyéni cselekvési terv (IAP) és aktiválási politika bevezetése a munkaügyi szervezetben

A személyre szabott egyéni cselekvési terv bevezetése szintén megjelenik az Európai Bizottság ex-ante feltételei között mind az aktív eszközök, mind az NFSZ fejlesztése kapcsán. Az egyéni cselekvési terv az álláskereső és minden a munkaügyi szervezethez forduló személlyel folytatott rendszerezett munka alapja, amely a profiling elvégzését követően alakítható ki.

Korábban az ügyfélszolgálati rendszerben életút napló rögzítette a nyújtott szolgáltatásokat, támogatásokat, az ügyféllel történő adminisztratív tevékenységeket. A PHARE projekt keretén belül kidolgozásra került az Egyéni Akcióterv, mely az ügyfél és a kirendeltségi munkatárs által aláírt folyamatos szerződést takarta annak dokumentálására, hogy a felek a

tervjavaslatokban megállapodtak. A fejlesztés eredményeként a régi ügyfélszolgálati rendszer került kiegészítésre az együttműködési tervvel. 2005-től jogszabály írta elő az álláskeresői megállapodás alkalmazását (18/2005 (X.18.) FMM), mely az együttműködés megszegése esetén szankciókat is kilátásba helyezett. 2011-től ez a jogszabály kivezetésre került: ennek alapján már nem kötelező az ügyféllel álláskeresői megállapodást kötni, de a jogszabály részletesen leírja azokat az együttműködési, cselekvési pontokat, melyek hozzásegítik az ügyfeleket a mielőbbi elhelyezkedéshez. Az Integrált Rendszer (IR) jelenleg is tartalmazza az együttműködési terv rögzítéséhez szükséges lehetőségeket.

Az uniós angol gyűjtőnév 'individual action plan' (IAP) mögött a profiling alapján valójában többféle szakmai feladat húzódik meg. Így az „IAP” magyar megfelelője lehet:

- on-line karrier terv/ portfólió (Virtuális Munkaerőpiac Portál ügyfelei részére),
- egyéni álláskeresői terv (az önállóan elhelyezkedni képes ügyfelek esetében),
- társadalmi beilleszkedési terv (az önállóan elhelyezkedni nem képes ügyfeleknél),
- rehabilitációs- reintegrációs terv (megváltozott munkaképességűeknél).

Az első interjúra épülő egyéni cselekvési terv módszere egyrészt a személyre szabott ügyfélszolgálat, valamint az ügyfél munkaerő-piacra történő hatékony visszavezetésének elengedhetetlen feltétele, másrészt szükséges a jól szervezett munkafolyamatok lebonyolításához. Az egyéni cselekvési terv célja, hogy az ügyfél mielőbbi munkaerő-piaci belépését segítse úgy, hogy

- támogatja az ügyfelet saját munkaerő-piaci lehetőségeinek áttekintésében,
- segíti az álláskeresőt helyzetéből és szükségleteiből kiindulva az igényei, valamint valós lehetőségei közötti egyensúly megtalálásában,
- mindkét érintett fél (az állami foglalkoztatási szerv oldaláról az ügyintéző és az ügyfél) számára egyértelmű és értelmezhető terv kidolgozására kerül sor, melyet közösen és előre meghatároznak, az abban megfogalmazott intézkedések pedig ütemezettek és egymásra épülnek,
- a terv a munkaügyi szervezet kompetenciáiba tartozó konkrét tevékenységek mentén segíti az ügyfelet a megvalósításban.

Az egyéni cselekvési terv működéséhez kapcsolódó szakmai peremfeltételek a munkaügyi szervezetben az alábbiak:

- Az első/közbenső interjú alapján objektív alapokon nyugvó ügyfél-szegmentáció (profiling) megvalósulása.
- Ügyfélkezelési módszertan kidolgozása, mely tartalmazza
 - az ügyfélszegmentáció során elkülönített kategóriákhoz rendelt módszertanokat,
 - a vizsgálati, felülvizsgálati protokollt,
 - a kategóriában foglaltak számára felkínálható szolgáltatási és támogatási eszközöket,
 - az ügyfél- és önkiszolgáláshoz kapcsolódó adminisztrációs felületeket, eszközöket.
- Megfelelő humánkapacitás (mind létszámban, mind minőségben) rendelkezésre állása, egységes belső képzés és továbbképzések szervezése. Az egyéni cselekvési tervet megalapozó első interjú elvégzéséhez legalább 20-30 percre van szükség, a kirendeltségek mai ügyfélnyomása mellett ezt nem lehet végrehajtani, így a kapacitásbővítés elengedhetetlen feltétele a bevezetésnek.
- A profiling rendszerrel összekötve az alábbi lehetőségek mentén valósulhat meg az egyéni cselekvési terv:
 - Önálló álláskeresők esetében
 - kirendeltségi személyes jelentkezési kötelezettség mérséklése,

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

- Virtuális Munkaerőpiac Portál (pl. munkáltatói adatbázissal kiegészítve),
- online portfólió, mint egyéni cselekvési terv.
- Segítséggel elhelyezhető esetében
 - nyújtott szolgáltatások és támogatások köre,
 - TÁMOP 1.3.1. fejlesztésben megvalósuló szolgáltatásnyújtás modellben meghatározott szolgáltatások, új támogatási lehetőségekkel kiegészülve,
 - IR-ben megvalósuló egyéni cselekvési terv.
- Piacképes kompetenciákkal nem rendelkező, a munkaerő-piacon tartós beilleszkedés nélkül nem elhelyezhető esetében
 - TÁMOP 1.3.1. fejlesztésben megvalósuló szolgáltatásnyújtás modellben meghatározott szolgáltatások, új támogatási lehetőségekkel kiegészülve,
 - HEFOP 2.2.2., illetve a TÁMOP 5.3.1. rendszerére épített integrált és komplex egyéni cselekvési terv, mely a munkaerő-piac, a szociális, az oktatási és az egészségügyi szolgáltatások biztosításával valósul meg.
 - Közfoglalkoztatás és kapcsolódó képzések.

A személyre szabott egyéni cselekvési terv bevezetésétől várható eredmények:

- enyhítheti a munkaügyi szervezetre nehezedő ügyfélnyomást,
- csökkentheti az egyes aktív eszközök, szolgáltatások holt súly-hatását,
- csökkentheti, online felületre tolhatja az önálló álláskeresőkre alkalmas ügyfelek és a hozzájuk kapcsolódó szervezeti adminisztrációs terheket,
- növelheti a támogatást igénylő ügyfelekre fordítható időt.

Az ex-ante feltételek teljesítési kritériumai között megjelenik a személyre szabott egyéni cselekvési terv működtetésének igénye, így annak bevezetésére – a profiling-rendszer bevezetésével párhuzamosan – 2016-ig fel kell készülni.

3. Mobilitáshoz kapcsolódó fejlesztések (EURES reform)

A 2014-2020 közötti időszakban az unión belüli mobilitásnak az Európai Bizottság kiemelt szerepet szán. Az Európai Bizottság az EU-n belüli mobilitás elősegítését célzottan, az Európai Szociális Alap forrásaiból is lehetővé (kötelezővé) teszi. Ennek legfontosabb eszköze az Európai Bizottságot, a tagállami foglalkoztatási szolgálatokat és partnereiket tömörítő EURES hálózat. A munkaerő EU-n belüli mobilitása elősegítésének, mint célkitűzésnek tehát a következő tervezési időszak forrásainak tervezésekor is meg kell jelennie. Emellett figyelembe kell venni, hogy egyes szektorokban a jelentősen elmaradó hazai bérek és a vonzó külföldi munkafeltételek miatt jelentős hazai munkaerőhiány alakulhat ki. A mobilitást elősegítő eszközök mellett olyan intézkedések megvalósítása is indokolt, melyek a kivándorlás kedvezőtlen hatásait kezelni képesek. Ilyen például a külföldi munkavállalást követően hazatérő munkavállalók hazai munkaerő-piaci integrációjának elősegítése.

Az EURES 1993-ban jött létre, hogy az egyes tagállamokban rendelkezésre álló üres álláshelyekről való információcserével és a külföldi munkavállalás valamint a lakhatási és munkakörülmények területén történő tapasztalatcserével elősegítse az unión belüli mobilitást. Magyarország uniós csatlakozásával szintén tagja lett az EURES hálózatnak. A feladatok ellátása az Európai Bizottság által központilag meghirdetett pályázati támogatás forrásaiból valósult meg. A pályázati kiírások tartalmazták a támogatható tevékenységek listáját és az országonként elnyerhető maximális támogatást is. 2013-tól ilyen közösségi szintű pályázati kiírás nem lesz, az EURES megerősítését és működtetését a tagállamoknak saját forrásaikból kell finanszírozniuk, amely elsősorban az Európai Szociális Alap forrásait jelenti.

Az EURES főbb célkitűzései a következők:

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

- tájékoztatás, útmutatás és tanácsadás a potenciális "mobilis" munkavállalók számára az Európai Gazdasági Térség álláslehetőségeiről, valamint élet- és munkakörülményeiről;
- segítségnyújtás azon munkáltatók számára, akik más országokból érkező munkavállalókat szeretnének felvenni;
- tanácsadás és útmutatás a munkavállalóknak és munkáltatóknak a határokon átívelő régiókban.

Az EURES hálózat intézményi és működési kereteit a következő programozási időszakra az Európai Bizottság központilag határozza meg. A működéssel kapcsolatos elvárások nagy része egyelőre nem került elfogadásra. Az intézkedés tervezése során e keretek figyelembevétele és a magyar munkaerő-piaci helyzethez való adaptációja nélkülözhetetlen. A hálózat működésével kapcsolatban továbbra is lesznek olyan tevékenységek, melyek ellátása a tagállamok számára kötelező. E feladatok ellátásához kapcsolódó pénzügyi háttér biztosítása érdekében a Bizottság lehetővé tette (és erősen ajánlja) hogy a tagállamok ESZA forrásaik egy részét az EURES feladatok ellátására fordítsák, ennek alternatívája a nemzeti finanszírozás lehet.

Az EURES központi irányítását, egységes működését és koordinációját az Európai Koordinációs Iroda végzi majd. Az EURES hálózatba ezen kívül az alábbi szintű szervezetek tartoznak:

- EURES tagok: a Nemzeti Koordinációs Iroda (Magyarországon az NMH). Elsősorban koordinációs, irányítási, menedzsment és képviseleti tevékenységeket lát el, valamint közvetlen kapcsolatot tart az Európai Bizottsággal és a többi EURES kontaktponttal.
- EURES partnerek (a megyei munkaügyi központok): a Nemzeti Koordinációs Iroda jelöli ki, a szolgáltatások teljes katalógusát nyújthatja. Ilyenek pl. az EURES adatbázis területükhöz tartozó frissítése, munkáltatók, munkavállalók informálása, megyei szintű szolgáltatói feladatok ellátása.
- Társult partnerek: bizonyos szolgáltatásokat (pl. munkaközvetítői, tanácsadói tevékenységek) nyújthatnak, a Nemzeti Koordinációs Iroda vagy az EURES partnerek iránymutatása és felügyelete alatt. A társult partnerek kiválasztása érdekében akkreditációs rendszert kell bevezetni, és kizárólag az akkreditációval rendelkező szervezet bízható meg az egyes szolgáltatások nyújtásával. A társult partnerek bevonásának legfőbb célja az EURES szolgáltatásainak lehető legnagyobb területi és célcsoportos lefedettségének megteremtése. A társult partnerek elsősorban a szociális partnerek és a civil szervezetek, másodsorban munkaközvetítéssel foglalkozó for-profit szervezetek közül kerülhetnek ki.

Az EURES szolgáltatások elsődleges célcsoportját az álláskeresők és a munkáltatók jelentik. A tevékenységek alapvetően négy csoportba sorolhatók:

- Információnyújtás és tanácsadás,
- Közvetítés, az álláskeresők és munkáltatók egymásra találásának elősegítése,
- Toborzás, kiválasztás,
- A már egymásra talált munkáltató és munkavállaló számára nyújtott szolgáltatások,

A fenti fejlesztések mellett a következő tevékenységek is támogathatóak:

- tájékoztató anyagok készítése a legrelevánsabb célországokban történő munkavállalás, letelepedés, ügyintézés területén, beleértve a munkajogi, adózási, szociális, egészségügyi, oktatási területre vonatkozó információkat is, továbbá információs anyagok a külföldi munkavállalás kockázatairól és a lehetséges problémák megelőzésének és kezelésének módjairól;

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

- a már külföldön tartózkodó, munkát vállaló vagy álláskereső magyarok részére információnyújtás, tanácsadás és segítségnyújtás;
- az EURES szolgáltatásainak népszerűsítése, láthatóbbá tétele;
- képzések a kirendeltségi dolgozók részére a „mainstream” álláskeresők tájékoztatása érdekében az EURES szolgáltatásairól, a külföldi munkavállalás lehetőségeiről.

Az EURES-hez kapcsolódó feladatok végrehajtása kiemelt projektként képzelhető el, melynek projektgazdája a Nemzeti Koordinációs Iroda. Az EURES tevékenységek kapcsán az akkreditációval rendelkező, társult EURES partnerek által nyújtott szolgáltatások szolgáltatásvásárlás keretében kerülhetnek beszerzésre. A klasszikus EURES szolgáltatások mellett célszerű lehetőséget biztosítani olyan két- és többoldalú kezdeményezések megvalósítására is, melyek a mobilitás vagy a migráció területén közös problémákra keresik a választ, vagy azok közös megoldására, illetve a jó gyakorlatok cseréjére irányulnak.

4. Munkaerő-piaci előrejelzések

Alapfeltétel a foglalkoztatás-bővítéshez, hogy a munkaerő feleljen meg a kereslet igényeinek. A kereslet és kínálat gyors és hatékony egymásra találása a munkaerő-piaci átmenetek megfelelő menedzselésével segíthető elő.

A munkaerő-piaci egyensúlytalanságok egy része az egyes szereplők információ-hiányára, illetve nem megfelelő tájékozottságára vezethető vissza. Mivel a gazdasági és társadalmi folyamatok átlátása, a lehetséges alternatívák végiggondolása erőforrás-igényes feladat, a munkaerő-piaci résztvevők döntései gyakran nem optimálisak (gondoljunk például az álláskeresők pályamódosítással kapcsolatos választásaira). Annak érdekében, hogy a munkaerő-piaci szereplők a döntéseiket megfelelő tájékozottsággal tudják meghozni, az államnak enyhítenie kell ezen az információs deficiten. A munkaerő-piaci előrejelző rendszerek működése megfelelő tájékoztatás mellett mind a munkaerő-piaci szereplők mikro-szintű, mind az oktatás- és foglalkoztatáspolitikai döntéshozók makro-szintű döntéseit megalapozhatják.

A munkaerő-piaci előrejelzések a jövőben nagyobb szerephez jutnak a szak- és felnőttképzésben. 2013-tól a szakmaszerkezeti döntés, a megyei fejlesztési és képzési bizottságok szakképzés-fejlesztési koncepciói, a megyei szakképzési tervek, valamint a fenntartói szintű ötéves tervezés dokumentumai egymásra reagálva, egymással összhangban készülnek majd el, illetve szabályozzák rövid- és középtávon az iskolai rendszerű szakképzés állam által támogatott részének fejlesztési irányait. E tervezési dokumentumok rendszere megadja a lehetőséget az állami és uniós forrásból megvalósuló fejlesztések összehangolására is. Jelenleg azonban nincs egységes módszertan és szabályozás arra nézve, hogy ezen rendszeren belül hogyan érvényesítsék a munkaerőpiac igényeit. Ezen tervezési dokumentumok megalapozásához és kontrolljához, valamint ahhoz, hogy az iskolai rendszerű szakképzés valóban a gazdaság, a munkaerőpiac és a társadalom hosszú távú igényeinek kielégítését szolgálja, komplex tervező-előrejelző rendszerre van szükség. Ennek egyrészt összetett módon kell feldolgoznia különböző adatokat: demográfiai adatokat, munkaerő-piaci adatokat, az iskolai rendszer statisztikai adatait, figyelembe véve a különböző nemek jellemző igényeit, továbbá ezek alapján tudnia kell előre jelezni nem pusztán a munkaerő-piaci igényeket, de azt is, hogy ezeket hogyan tudja kielégíteni a munkaerőpiac (az oktatási és képzési rendszer).

Erre a célra mindenekelőtt egy széleskörű adatelemzésre képes, tudományosan megalapozott, fenntarthatóan működtethető rendszerre van szükség. E rendszer módszertani alapjai már jelenleg is léteznek mind az NFSZ, mind a korábban az MTA KTI által végrehajtott TÁMOP 2.3.2 projekt eredményeként. Ugyanakkor ezeket tovább lehet fejleszteni olyan szempontok

szerint, amelyek már akár rövid távon is beilleszthetők a szakpolitikai tervezésbe és döntés-előkészítő munkákba. Ilyen dimenziók lehetnek például az egyének pályakorrekcióval, pályaelhagyással, továbbtanulással kapcsolatos döntései. Fontos, hogy a rendszer képes legyen feldolgozni az oktatási, képzési információkat, a pályakövetési adatokat, illetve figyelembe tudja venni olyan extern hatásokat és determinációkat, amelyek közvetlenül befolyásolják a gazdaság működését (pl.: kormányzati fejlesztési tervek, uniós forrásból megvalósuló fejlesztések, fenntartási kötelezettségek, meglévő kapacitások, beruházási irányok stb.).

A fejlesztési igény tehát a meglévő technikai, humán erőforrás és tudásanyagra alapozva egy alacsony költség igénygel fenntartható, a külső körülmények változásaihoz alkalmazkodni képes információs rendszer üzemeltetése, amely képes szervesen beépülni a munkaügyi szervezet működési folyamataiba.

5. Partnerségek kialakítása és működtetése, a helyi partnerségek támogatása a gazdasági élet, érdekképviseltek kulcsszereplőivel, társágzatokkal

A PARES névre keresztelt kezdeményezés az állami-magán foglalkoztatási szolgálatok együttműködésének a 90-es években megfogalmazott igényét veti fel újra. A partnerség építés egyszerre kettős célt szolgál:

- a) állami és magánszereplők (piaci vagy civil) kapcsolatrendszerének építése és folyamatos fejlesztése,
- b) állami és állami, állami és önkormányzati szereplők közötti horizontális szakpolitika alakítás és működtetés, ide értve az egy belépési pont vagy az egyablakos ügyintézés témaköreit is („ügyfélbarát” közigazgatás).

Mindkét esetben elsődleges cél a foglalkoztatási szint fejlesztése, a helyi közösség állásmegetartó potenciáljának erősítése. A PARES részeként nem csak ad hoc-jellegű toborzásokról és közvetítési együttműködésekről van szó állami és magánszervezetek között, hanem hosszú távú, a tagállam gazdasági, társadalmi érdekeit megalapozó partnerség kialakításáról, amely összefügg az állásközvetítés állami monopóliumának megszűnésével.

Magyarországon a foglalkoztatáspolitikai területén belül a partnerség építés eddigi tapasztalatai ellentmondásosak. A megyei munkaügyi központok már a 90-es évek elején is folytattak ilyen tevékenységeket. 2000-ben a komplex munkaerő-piaci programok kapcsán a programfejlesztés, építés és működtetés ilyen irányú elemei elhalványodtak, a forráshiány miatt jellemzővé vált az ad hoc jelleg, a projektől-projektig tartó kapcsolatépítés. Az EU belépést követő 9 évben (2004-2013) számos, a partnerség erősítését célzó program indult, de tartós, a projektkereteken túlmutató eredmények többnyire nem jöhettek létre, mivel ehhez mindenképpen további működtetési célú ráfordításokra lenne szükség. Jó példára tapasztalat az OFA által 2005-ben létrehozott OFA-ROP nevű regionális hálózata, amely sikerrel nyújtott teljes körű, térítésmentes szakmai szolgáltatást a helyi foglalkoztatási kezdeményezésekben érdekelték számára, továbbá koordinálta és szakmailag támogatta a foglalkoztatási partnerségeket. A projekt befejezését követően az OFA 2008. január 1-je óta a hálózatot, mint OFA Hálózat működteti és továbbra is munkaerő-piaci programokhoz kötődő feladatokat lát el.

A partnerségek keretein belül a következő fejlesztési feladatok láthatóak a következő programozási időszakban:

- Helyi foglalkoztatási együttműködések intézményessé tétele paktumok formájában. Cél a fenntartható és tartós együttműködések kialakítása a munkaerőpiac szereplői között, a

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

helyi foglalkoztatási szint növelése, a munkaerő-piaci problémák kezelése és megoldása érdekében. Fontos, hogy a paktumok létrehozása kapcsán a célhoz kötöttség is megjelenjen, azaz valamilyen konkrét fejlesztés, vagy válság kezelésére jöjjön létre a paktum.

- A munkaerő-piaci szolgáltatásokat nyújtó civil szervezetek kapacitás-fejlesztése.
- NFSZ kapacitások bővítése külső erőforrással, a szolgáltatások általános minőségét biztosító követelmény rendszer bevezetése – a szolgáltatásvásárlás rendszerének kialakítása. Ezzel összefüggésben az NFSZ-nek:
 - az elő interjú és a profiling használatával be kell tudnia azonosítani azokat a célcsoportokat, akiknek speciális, nagyobb kapacitást igénylő szolgáltatásra van szükségük az elhelyezkedés érdekében;
 - fel kell tudni mérni, mely szolgáltatásokat érdemes kiszervezni, s melyeket házon belül nyújtani, ismerni kell a külső szolgáltatók képességeit, szolgáltatásaik megfelelőségét;
 - tudnia kell közbeszerzéseket kiírni, vagy lehetőséget teremteni a verseny más jellegű biztosítására, kiválasztani a legmegfelelőbb szolgáltatót, megtervezni és megtárgyalni a szerződési részleteket;
 - képesnek kell lennie értékelní és nyomonkövetni a külső szolgáltatók teljesítményét.

További intézkedések

- Végleges akcióterv az ex-ante feltételekből fakadó feladatok elvégzésére
- Az ex-ante feltételekhez köthető fejlesztések részletes erőforrástérképe és a megvalósítás peremfeltételeinek (pl.: kapacitások, jogszabályi környezet, stb.) felmérése
- EURES - tevékenységi terv
- Konceptió a partnerségek támogatására vonatkozóan a következő programozási időszakban
- A szak- és felnőttképzést támogató előrejelzési rendszer fejlesztésének megalapozása

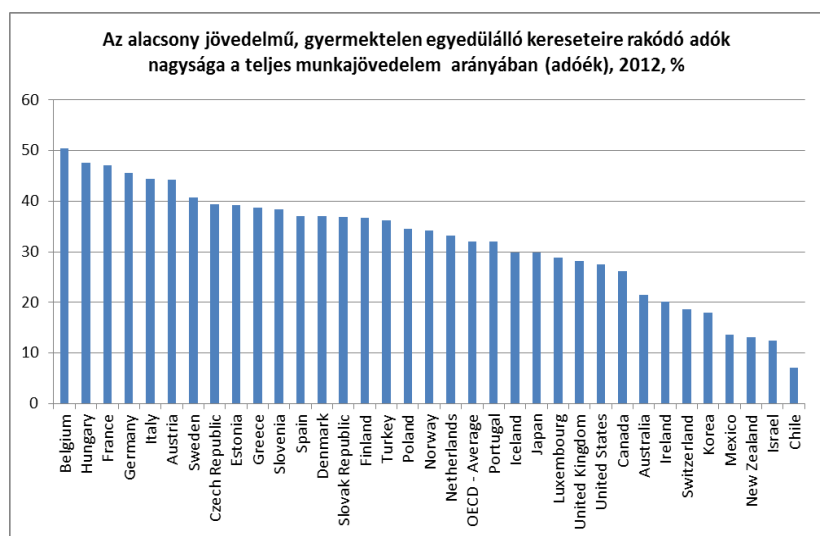
5.1.3 Munkaerő-piaci belépést segítő célzott támogatások, foglalkoztatási kedvezmények

A foglalkoztatási szint emelésének egyik legfontosabb előfeltétele az, hogy számottevően bővüljön Magyarországon a munkaerő-kereslet: olyan munkahelyekre van szükség, amelyet a munkaerő-piacról tartósan távollévő társadalmi csoportok is képesek betölteni. Rövid, illetve középtávon az álláskeresőket felszívni képes munkaerő-kereslet számottevő bővülése nélkül a Kormányzat foglalkoztatási céljainak, azaz az egymillió új adózó munkahely létrehozásának teljesítése nem reális.

Hazánkban a foglalkoztatás növelésének egyik legfontosabb korlátját a a foglalkoztatás munkáltatókat terhelő relatíve magas költségei jelentik. Ez különösen igaz azon munkavállalói csoportok esetében, amelyeknél valamely objektív, a munkavégzéssel összefüggő jellemzőjük miatt a munkavégzés során várhatóan alacsonyabb teljesítménnyel lehet számolni. Különösen érzékeny a nem bérjellegű munkaerőköltségek mértékére az alacsony termelékenységű, ezáltal korlátozott bért és keresetet kínáló munkáltatók nagy része. Hazai és nemzetközi tapasztalatok egyaránt azt mutatják, hogy az alacsony kereseti szegmensben a bér rugalmasság jóval magasabb, mint az átlagbér környékén foglalkoztatottak esetében, ami azt jelenti, hogy az alacsony keresetű munkaerő iránt megnyilvánuló kereslet jóval érzékenyebben reagál a nem bérjellegű munkaerőköltségek (adók, járulékok) változására. Ebből adódik az a feltételezés, hogy a munkaadói költségek csökkentése, a járulékterhek enyhítése elsősorban az alacsonyabb kereseti szegmensben foglalkoztató, élönmunkaigényes gazdálkodási tevékenységet folytató vállalkozásokat ösztönzi további munkahelyek létrehozására. Ebből kiindulva egy, az alacsony keresetű szegmensre célzott munkaadói tehercsökkentés hatása munkahelyteremtés szempontjából többszöröse lehet az általános munkáltatói tehercsökkentésnek – különösen akkor, ha a foglalkoztatás fehéritését támogató intézkedések is kísérik azt.

Helyzetkép

Magyarországon a jelenlegi - európai és régiós viszonylatban egyaránt magasnak számító - járulékmértékek jelentősen korlátozzák a foglalkoztatás bővítésének és fehéritésének lehetőségeit. A bérekre rakódó közterhek (adók és járulékok) terén Magyarországon működik az egyik legmagasabb elvonást alkalmazó adórendszer az OECD tagországok között. Ez nem csak az átlagos, hanem az alacsonyabb jövedelemkategóriák esetében is így van: hazánk az OECD-n belül az egyik legnagyobb elvonással sújtja az alacsony szintű munkajövedelmeket.¹³ A tény, hogy Magyarországon az alacsony jövedelműek teljes bérköltségének több mint 40 százalékát vonják el különböző adók és járulékok címén, alapvetően befolyásolja az



¹³ 2012-ben Belgium után a második legmagasabb volt az alacsony jövedelműek adóterhelése az OECD-n belül (a gyermektelen, az átlagbér 67%-át keresők körében az adóék 47,63% volt).

alacsony bérszínvonalú munkák iránt megnyilvánuló munkaerő-keresletet, illetve az alacsony termelékenységű és/vagy magas élőkommunikáció-igénnyel termelő ágazatok foglalkoztatóképességét. Különösen érzékeny ebből a szempontból a közép-európai térség hasonló gazdasági fejlettségű, berendezkedésű és bérszínvonalú országainak összehasonlítása, amiből az derül ki, hogy régiós versenytársainknál átlagosan kb. 10 százalékponttal alacsonyabb a munkajövedelmet terhelő elvonások mértéke, mint Magyarországon. Ez a nemzetközi beruházások szempontjából komoly versenyhátrányt okoz hazánknak.

A munkavállalásra rakódó magas adóterhek problematikáját, valamint a foglalkoztatás bővítésének és fehéritésének szükségességét felismerve a Kormány több intézkedést is hozott e kettős cél érdekében:

- az egykulcsos adórendszer bevezetésével, valamint a járulékplafon kivezetésével csökkent a marginális adóék, ezzel jelentősen sikerült visszaszorítani a szürke és fekete foglalkoztatás pénzügyi ösztönzőit.
- a START programok jogosulti körét bővítette a 2012-ben bevezetett START Bónusz.
- 2013. január 1-étől életbe lépett a Munkahelyvédelmi Akcióterv, amely a korábbi kedvezményeket az adórendszerbe építette, illetve automatikussá tette azok érvényesítését.

Előzmények – a START- kártyák tapasztalatai

A 2014-2020-as programozási időszakban tervezett célzott foglalkoztatási kedvezmények legfontosabb előképei az ún. **START programok**. Ezek ún. célzott járulékkezesmények formájában segítik a hátrányos helyzetű rétegek nyílt munkaerő-piaci elhelyezkedését. A programok a célcsoportba tartozók foglalkoztatásának nem bérjellegű költségeit csökkentik közvetlenül a foglalkoztatásra rakódó járulékterhek csökkentésén keresztül. Az első START program a fiatalok és pályakezdekők elhelyezkedését támogatta hazai források felhasználásával. Ezt a támogatási technikát alkalmazták az uniós forrásból finanszírozott, a TÁMOP keretein belül megvalósított START Plusz, START Extra programok, valamint a legnagyobb kedvezményeket kínáló, illetve legtöbb álláskereső számára elérhető, 2012-ben bevezetett START Bónusz program. Az intézkedések eredményeként több mint 210 ezren helyezkedtek el 2013 közepéig; a már kifutóban lévő programok jelenleg összesen mintegy 53 ezer fő foglalkoztatásához járulnak hozzá.

Régió	START PLUSZ kártyával rendelkező foglalkoztatottak (2007. július 1-je és 2013. június 30-a között)	START EXTRA kártyával rendelkező foglalkoztatottak (2007. július 1-je és 2013. június 30-a között)	START BÓNUSZ kártyával rendelkező foglalkoztatottak (2012. január 1-je és 2013. június 30-a között)
Közép-Magyarország	19 295	15 097	15 006
Közép-Dunántúl	6 939	6 037	5 829
Nyugat-Dunántúl	6 745	5 199	4 834
Dél-Dunántúl	7 960	7 856	6 818
Észak-Magyarország	10 438	13 569	8 118
Észak-Alföld	13 618	14 043	12 560
Dél-Alföld	15 557	14 680	10 927
Kiemelt adózók (KAIG)	4 352	2 495	2 658
Összesen	77 771	73 047	63 242

A START- programok egyik fontos tapasztalata, hogy az adóterhek csökkentésének mértékét úgy kell meghatározni, hogy az érdemi hatást váltson ki a foglalkoztatók részéről. Egy-két százalékpontos változtatás valószínűleg nem ösztönzi a vállalkozásokat arra, hogy a foglalkoztatási költségek csökkentését új beruházásokra, illetve munkahelyekre fordítsák. A beavatkozásnak el kell érni egy olyan kritikus szintet, ami arra készíti a Magyarországon foglalkoztatóként jelen lévő, illetve befektetni szándékozó vállalkozásokat, hogy gondolják át, illetve számolják újra üzleti tevékenységük paramétereit és érdemi lehetőségként vegyék számba a munkahelybővítés alternatíváját.

A START támogatással járó adminisztráció alacsony, ezért a konstrukció népszerű mind a munkavállalók, mind a munkáltatók körében. A központi adminisztráció elhanyagolható nagyságú a teljes büdzséhez képest, ami tovább növeli az intézkedések hatékonyságát.

A program végrehajtási rendszere jól vizsgázott az ESZA-támogatások szempontjából is: az Európai Bizottság, illetve a támogatások ellenőrzését végző intézmények egyaránt elfogadták a támogatások végrehajtásának intézményrendszerét. Forrásabszorpció szempontjából szintén jól teljesített a konstrukció, és nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a TÁMOP 1. prioritása mind az indikátorok, mind a pénzügyi teljesítés terén az OP egyik legsikeresebb prioritásává vált.

Problematikus ugyanakkor, hogy egy ilyen típusú támogatást, amelyben a résztvevők bevonása nem központilag, hanem kvázi az egyén szintjén „alulról” történik, nagyon nehéz programszerűen végrehajtani. Ezt részben elősegítette az, hogy a konstrukciót a Nemzeti Foglalkoztatási Alap előfinanszírozza egy felülről nyitott előirányzatán keresztül. A forrásallokáció problémája ezzel együtt továbbra is gondot okozott: mivel a pontos támogatotti kör nem meghatározható, és a részvételhez minden jogosultnak egyenlő hozzáférést kell biztosítani, a program forrásigényét csak közelíteni, becsülni lehet, ami a programozási időszak végén problémákat okozhat (vagy pótlólagos hazai forrás bevonásának szükségességét, vagy uniós forrás beragadását).

A végrehajtási tapasztalatok alapján – hasonló programok indítása esetén – tovább kell fejleszteni az intézkedés monitoring-rendszerét. A kártyabirtokosok adatai problémamentesen mérhetőek. A foglalkoztatotti létszámok is többé-kevésbé jól kimutathatóak, ugyanakkor az adóellenőrzés folytán ezekben az adatokban folyamatosan tapasztalhatóak kisebb mozgások, ezek kiszűrésére azonban nincs lehetőség. A foglalkoztatási intézkedések eredménymutatói között kiemelt szerepe van az un. 180 napos indikátornak, amely azt mutatja meg, hogy a támogatás lejártát követő 180. napon a támogatásban részesülő dolgozik-e, vagy sem. Ezt az indikátort elsősorban azoknál a konstrukcióknál lehet problémamentesen mérni, ahol a bevonás a támogatás működtetője szempontjából diszkrecionális, azaz ahol a támogatás alanyát az intézményrendszer közvetlenül képes nyomonkövetni. A START programokat ugyanakkor lehetetlen egyéni nyomonkövetéssel monitorozni, rendszerszintű, folyamatba épített monitoringra van szükség, amely az állami szervek (elsősorban a NAV) adataiból anonimizált, azaz az egyénre vissza nem vezethető módon vezeti le az indikátort. Ennek kiépítése jelenleg még nem történt meg, a 180 napos indikátor meghatározása ad-hoc jelleggel – adott időpontra vonatkoztatva – kerül meghatározásra, ami kielégíti ugyan a programmal kapcsolatos elvárásokat, a folyamatos szakmai monitoringhoz viszont nem ad megfelelő visszacsatolást. Ezzel párhuzamosan érdemes megvizsgálni, hogy a szakpolitikai monitoring igény egyéb elemeit (pl.: státuszváltások, holtteherveszteség, kiszorító-hatás, stb.) hogyan lehetne rendszerszerűen és gazdaságosan vizsgálni a hasonló programok működtetése közben.

Előzmények – a Munkahelyvédelmi Akcióterv kedvezményei

A 2013-ig végbemenő adóreform következtében egységes SZJA adókulcs alkalmazására került sor annak érdekében, hogy ösztönözze a képzett munkaerő foglalkoztatását és a munkaerő-kínálatot, illetve csökkentse a bérek aluljelentésének, a szürke foglalkoztatásnak az ösztönzőit. Az alacsonyabb bérszinteken ugyanakkor megoldandó problémát jelentett, hogy további beavatkozások nélkül a minimálbér környékén az adóék növekedett volna, ami negatív hatással lenne a munkahelyteremtésre. Ennek kiküszöbölésére a Kormány a START programok kedvező tapasztalatait felhasználva célzott járulékkedvezményeket emelt az adórendszerbe a Munkahelyvédelmi Akcióterv keretein belül. Az új rendszer elsődleges célja, hogy csökkentse a társadalombiztosítási járulékokat, ezen keresztül az indirekt munkaerőköltséget azon foglalkoztatottak esetében akik munkaerő-piaci kínálata relatíve rugalmas, illetve egy egyszerűsített adórendszert és adóadminisztrációs környezetet hozzon létre a KKV-k részére.

A differenciált adórendszer, illetve a hátrányos helyzetű munkaerő-piaci csoportok adóterheinek célzott csökkentése nem példa nélküli Európában. Az viszont, hogy ennyi célcsoportra egyszerre és ilyen jelentősen csökkennek a munkáltatói terhek Magyarországon, egyedülálló. Franciaországban már 1993 óta létezik a Munkahelyvédelmi Akcióterv beavatkozásaihoz hasonló adópolitikai intézkedés, amely elsősorban az alacsony képzettségű és bérű munkavállalók foglalkoztatását ösztönzi. Elemzések szerint a franciák által bevezetett rendszerben 1 százalékos munkaerő-költség csökkentés 1,6 százalékos növekedést indukált a feldolgozóipari foglalkoztatásban, illetve 1,8 százalékos létszámnövekedést az azon kívüli szektorokban. Svédországban 2007-ben és 2009-ben két lépésben csökkentették a fiatalok foglalkoztatásához kapcsolódó adóterheket (első lépésben 11,1, míg a második lépésben 15,9 százalékponttal). A beavatkozás számítások szerint több mint 1 százalékkal növelte a foglalkoztatást, ami a fiatal foglalkoztatottak számának 1,5 százalékos növekedését jelentette.

Az új járulékkedvezmények és a START programok közötti talán legfontosabb különbség, hogy míg a START programok esetében csak a START kártyával rendelkező álláskereső alkalmazása esetén lehet igénybe venni a kedvezményeket, addig az új típusú kedvezmények minden, a célcsoportba tartozó munkavállaló után igénybe vehetőek. Az új rendszerben a kedvezmények többségét az érintettek az eddigieknél jóval szélesebb körben, még kevesebb adminisztrációval, a normál adóbevallási procedúrán keresztül igénybe tudják venni.

<i>A Munkahelyvédelmi Akcióterv célzott kedvezményeinek paraméterei</i>			
<i>Célcsoport</i>	<i>Melyik évben</i>	<i>Kedvezmény mértéke (százalékpont)</i>	<i>Kedvezmény havi maximuma Ft</i>
25 év alattiak	folyamatosan	14,5	14 500
Pályakezdők (legfeljebb 180 nap munkaviszonnal rendelkező 25 év alattiak)	1. és 2. év	28,5	28 500
55 év felettiak	folyamatosan	14,5	14 500
Tartós (6 hónapja munkanélküli) álláskereső	1. és 2. év	28,5	28 500
	3. év	14,5	14 500
Kisgyermekesek (gyermekgondozást követően visszatérők)	1. és 2. év	28,5	28 500
	3. év	14,5	14 500
Képzettséget nem igénylő munkát végzők (FEOR 9)	folyamatosan	14,5	14 500

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

A Munkahelyvédelmi Akcióterv teljes mértékben hazai forrásból valósul meg. A célzott kedvezményekre nagyságrendileg 140 milliárd Ft-ot szánt a költségvetés 2013-ban. Az intézkedések eredményeként középtávon mintegy 1 millió ember munkahelyének megőrzéséhez kíván hozzájárulni a Kormány. Ezen felül mintegy 20 ezer új munkahely létrehozását is segítheti az Akcióterv, ez a foglalkoztatotti létszám kb. 0,5 százalékpontos növekedését eredményezheti. A munkahelyteremtés mögött a célcsoportba tartozók foglalkoztatásának költséghatékonyabbá válása áll. Az intézkedés közvetlenül mintegy 0,5 százalékpontos bruttó bérnövekedéshez vezet, amit a társadalombiztosítási járulékok csökkentése finanszíroz.

A Munkahelyvédelmi Akcióterv keretein belül kedvezményezetttek száma 2013-ban havonta						
Megnevezés/ Mely hónapról szól a bevallás	Január	Február	Március	Április	Május	Június
A szakképzettséget nem igénylő munkakörben foglalkoztatott munkavállalók utáni kedvezmény	174 067	185 297	194 912	212 446	216 401	219 537
A legfeljebb 180 nap munkaviszonnal rendelkező, 25 év alatti foglalkoztatott munkavállaló után érvényesíthető adókedvezmény	3 776	6 267	8 129	10 163	12 199	14 667
A 180 napnál több munkaviszonnal rendelkező, 25 év alatti foglalkoztatott munkavállaló utáni adókedvezmény	90 408	93 711	96 897	97 480	98 400	101 384
Az 55 év feletti foglalkoztatott munkavállaló utáni adókedvezmény	331 130	345 070	353 707	356 533	354 742	355 839
A tartósan álláskereső (6 hónapja munkanélküli) személyek után érvényesíthető adókedvezmény	851	2 132	3 918	6 254	8 989	11 690
A GYES, GYED, GYET folyósítását követően, illetve a GYES, GYET folyósítása alatt foglalkoztatott munkavállalók után érvényesíthető adókedvezmény	14 548	20 369	24 578	26 729	27 992	28 993
Összesen	614 780	652 846	682 141	709 605	718 723	732 110

Javaslatok

A Munkahelyvédelmi Akcióterv kedvezményei jórészt továbbviszik a korábbi uniós finanszírozású START programok kedvezményeit. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a következő programozási időszakban már ne lenne tere újabb, uniós forrásból finanszírozott célzott kedvezmények bevezetésének. A megvalósítás mechanizmusa kidolgozott és kipróbált, az Akcióterv általános kedvezményeinek életbe lépésével pedig lehetőség nyílik hasonló programmal korábban le nem fedett célcsoportok beemelésére, új célcsoportok azonosítására is, vagy akár a meglévő intézkedések hatásosságának növelésére. A célcsoportválasztás során törekedni kell arra, hogy a hátrányos helyzet meghatározása csak egzakt, nem vitatható módon történhet (a roma népesség például emiatt csak indirekt módon célozható).

A lehetséges hátrányos helyzetű csoportok kapcsán az alábbi alternatívák merülnek fel egy lehetséges új program bevezetésével kapcsolatban:

1. egyes képesítés nélküli munkakörben dolgozó munkavállalók

A Munkahelyvédelmi Akcióterv un. FEOR 9-es kedvezménye úgy került kialakításra, hogy az alacsony iskolai végzettséggel betölthető munkakörben foglalkoztatottak bérköltségéhez nyújtson a foglalkoztatók számára kedvezményt. Az Akcióterv kedvezményei azonban nem fedik le az összes olyan munkakört, amelyek betöltése nem igényel szakképesítést. Érdemes megvizsgálni a Munkahelyvédelmi Akcióterv kedvezményeinek célzott kiegészítését olyan munkakörökben dolgozók bérköltségének támogatásával, amelyekben elsősorban képzettség nélküli alacsony iskolai végzettségűek vannak foglalkoztatva. A FEOR-csoportok részletes

vizsgálatából arra lehet következtetni, hogy például a FEOR 81-es és FEOR 82-es csoportokban foglalkoztatnak a gazdasági szervezetek nagy számban szakképzettség nélküli dolgozókat (gépkezelők és összeszerelők). E két csoport beemelése a kedvezményezett körbe számításaink szerint kb. 100-100 ezer fővel növelné a célcsoport nagyságát, ezért további vizsgálat lenne szükséges az intézkedés célzásának további finomítására. A FEOR alapon bővített kedvezményezett kör a Munkahelyvédelmi Akcióterv FEOR 9-es csoportra vonatkozó kedvezmény paramétereinek megfelelő támogatást kapna a foglalkoztatáshoz (lásd fenti táblázat), tekintettel arra, hogy a differenciálás egyrészt bonyolítaná a konstrukció végrehajtását, másrészt nehezen lenne indokolható szakpolitikai szempontból.

2. foglalkoztatást helyettesítő támogatásban (FHT) részesülők és a közfoglalkoztatásból kikerülők

Bár a Munkahelyvédelmi Akcióterv tartós álláskeresőkre vonatkozó kedvezményei részben lefedik a közfoglalkoztatásból kikerülő és a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő álláskeresők támogatását, relatíve sokan lehetnek még, akik – a regiszterben eltöltött 6 hónapnál rövidebb idő okán – elhelyezkedésük esetén nem jogosultak kedvezményre. A kimaradók esetében ugyanakkor szintén releváns lehet egy, a tartós munkanélküliek kedvezményéhez hasonló paraméterekkel bíró támogatás megállapítása (2 év 28,5 százalékpontos, 1 év 14,5 százalékpontos kedvezmény). Egyrészt a közfoglalkoztatottak elsődleges munkaerőpiacon történő elhelyezkedésének segítségét a nemzetközi szervezetek egyhangúan javasolják, az Európai Bizottság országajánlásban is megemlékezik erről a célról. Másrészt egy ilyen kedvezmény az államháztartás tekintetében is pozitív szaldóval bír, mivel a korábbi támogatás (FHT, illetve közfoglalkoztatási bér) kiadásai meghaladják a legmagasabb kedvezmény költségeit. A potenciális résztvevők száma valószínűleg 10 ezer alatt maradna (bár a közfoglalkoztatásban havi átlagban 100 ezren, míg az FHT-ban 200 ezren vesznek részt, ezeknek az embereknek a többsége a Munkahelyvédelmi Akcióterv keretein belül már kedvezményre jogosult, a fennmaradó létszám pedig csak alacsony arányban képes elhelyezkedni a munkaerőpiacon).

3. 55 év feletti alacsony iskolai végzettségű álláskeresők

A korábbi START Extra és START Bónusz programok kiemelt kedvezményben részesítették ezt a relatíve szűk, ám munkaerő-piaci szempontból halmozottan hátrányos réteget. A Munkahelyvédelmi Akcióterv kedvezményei közül mind az idősek kedvezménye, mind a FEOR-kedvezmény elérhető e réteg számára, ám mivel ezeket kumulálni nem tudják, mindkét esetben csak 14,5 százalékpontos kedvezményre jogosultak. Mivel az érintett réteg esetében a tanulás/szakképesítés szerzése már többnyire nem járható út, a nyugdíj-szerzés szempontjából a munkavállalás viszont különösen fontos, célszerű lenne számukra a legmagasabb szociális hozzájárulási adókedvezményt (28,5 százalékpont) elérhetővé tenni annak érdekében, hogy ösztönözzük foglalkoztatásukat. A START Extra korábbi tapasztalatai alapján reálisan kb. 5 ezer fő foglalkoztatására számíthatunk a támogatás életbe lépése esetén.

4. 25 év feletti pályakezdők

Ellentmondásos a közvélekedés a 25 év feletti pályakezdők kedvezményével kapcsolatban. Egyrészt sokszor elhangzik az az érv egy ilyen típusú kedvezmény ellenében, hogy a többségében diplomás pályakezdők foglalkoztatásának támogatás holtteher-veszteséget jelent. Azt is látni kell ugyanakkor, hogy az oktatási rendszer problémái miatt sokszor a diploma önmagában nem jelent garanciát arra, hogy a pályakezdő fiatal valóban el tud helyezkedni. Munkatapasztalat híján a 25 év feletti pályakezdők is hátrányos helyzetűnek számítanak a munkaerőpiacon. Az mindenesetre politikai döntés kérdése, hogy a 25-30 év közötti pályakezdők számára kell-e biztosítani valamilyen kedvezményt, mivel szakmai szempontból mellette és ellene egyaránt számos érvet fel lehet sorakoztatni. Ennek a csoportnak (25 év

feletti, 30 év alatti, maximum 180 nap munkatapasztalattal rendelkezők) egy átmeneti időszakra (két év) alacsonyabb szintű (14,5 százalékpontos) kedvezményt lehetne biztosítani az elhelyezkedést elősegítendő. Ezáltal a Munkahelyvédelmi Akciótervnek azt a tulajdonságát is kompenzálni lehetne, miszerint egy 24 éves pályakezdő fiatal 2 évre teljes szociális hozzájárulási adókedvezményre jogosult, míg 25. életévének betöltése után már – hiába pályakezdő – semmilyen kedvezmény nem illeti meg. A korábbi START program és a Munkahelyvédelmi Akcióterv tapasztalatai alapján reálisan kb. 10-15 ezer fő foglalkoztatására lehet számítani a támogatás életbe lépése esetén éves szinten.

5. speciális munkakörmegosztásban résztvevő fiatalok és idősök

A munkakörmegosztásnak Nyugat-Európában számos variációja ismert (sok esetben a nyugdíj előtt állókra alkalmazzák), és néhány országban az állam is támogatja a munkaszervezésnek ezt a rugalmas, foglalkoztatás-barát módszerét. Magyarországon csak néhány vállalatnál, intézménynél alkalmazzák azt a megoldást, hogy a tapasztaltabb munkavállaló és egy pályakezdő egy ideig együtt töltenek be egy munkakört; a szenior munkavállaló fokozatosan adja át a státuszával együtt járó feladatokat, tudnivalókat esetleg ügyfeleket utódának. Célszerű lehet egy olyan program indítása, amely lehetővé teszi a nyugdíj előtt álló munkavállalók és a pályakezdők foglalkoztatását azonos státuszon. Az idősebb munkavállaló a várható nyugdíjösszeg lerontása nélkül részmunkaidős foglalkoztatásban vehetne részt a nyugdíjazásig, a részmunkaidős állás „másik fele” pedig a pályakezdő betanítását szolgálná a költségvetést kímélő megoldással. A munkakörmegosztás esetén az idősebb munkavállaló magasabb jövedelméből származó megtakarítás fedezheti az alacsonyabb jövedelmű fiatal munkavállalók alkalmazását, ugyanakkor biztosítani kell, hogy a munkaidejének felét felajánló munkavállalót ne érje jelentős hátrány. Ez utóbbi legegyszerűbben a korábbi fizetés alapján, magasabb összegű társadalombiztosítási járulékbefizetés lehetővé tételével teljesíthető. Ily módon a konstrukció egyszerre szolgálná a foglalkoztatás-bővítés és az államháztartási egyensúly javításának követelményét is, miközben lehetővé teszi a generációk közötti tapasztalatátadást.

További intézkedések

- Döntés-előkészítő anyag az uniós finanszírozásból a bevezethető szociális hozzájárulási adókedvezményekkel kapcsolatban.
- Döntés az új kedvezmény(ek)ről.
- Törvényi feltételek megteremtése, illetve a projekt előkészítése.
- Az új kedvezmények bevezetése.

5.2 Fiatalok munkaerő-piaci integrációja

5.2.1 Ifjúsági Garanciához kapcsolódó támogatások és szolgáltatások

Ifjúsági Garanciára vonatkozó elvárások

A Foglalkoztatási, Szociális, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Tanács (EPSCO) 2013. február 28-án döntött az Ifjúsági Garancia (*Youth Guarantee*) létrehozásáról. A tanácsi ajánlás¹⁴ értelmében a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy „valamennyi 25 év alatti fiatal a munkahelye elvesztését vagy a formális tanulás befejezését követő négy hónapos időszakon belül színvonalas állásajánlatot kapjon, illetve további oktatásban, tanulószereződéses gyakorlati képzésben vagy gyakornoki képzésben részesüljön”.

A 2013. júniusi Európai Tanács az ország-specifikus ajánlások keretében is kiemeli a fiatalok munkanélküliségének kérdését, és több tagállamot is Ifjúsági Garancia létrehozására szólított fel. Többek között a Magyarországra vonatkozó ország ajánlásokban is szerepel, hogy Magyarország „kezelje az ifjúsági munkanélküliséget, például Ifjúsági Garancián keresztül”. Az ország-specifikus ajánlások jelentősége azért is kiemelten fontos, mert a 2014-2020-as programozási időszakban az Európai Bizottság a strukturális és kohéziós alapok forrásait is szeretné az Európa 2020 stratégiához és az ország-specifikus ajánlásokhoz kötni.

A Garancia bevezetéséhez azok a tagállamok, amelyeket leginkább érint a fiatalok munkanélküliségének problémája (rendelkeznek olyan régióval, ahol a fiatalok munkanélküliségi rátája 25% feletti), a következő programozási időszak keretein felül extra forrásra is jogosultak az EU Ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezése (*Youth Employment Initiative*, továbbiakban *YEI*) keretében. Az Európai Tanács döntése alapján a YEI 2014-2020 között 6 Mrd EUR célzott forrást biztosít minden olyan (NUTS 2 szintű) régió részére, ahol a (25 év alatti) fiatalok munkanélkülisége 2012-ben meghaladta a 25%-ot. A YEI allokáció módjáról jelenleg még folynak a tárgyalások az Európai Parlament és a Tanács között, de előzetes kalkulációk alapján mindösszesen kb. 15 milliárd Ft YEI forrás jutna a 4 jogosult magyarországi régióra (Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld), ami jelképesnek tekinthető az Ifjúsági Garanciával járó feladatok méretéhez képest.

Helyzetkép

Az Európai Unió országainak vonatkozásában a fiatalok (15-24 évesek) munkanélkülisége történelmi magasságokat ért el: 22,8% volt az EU-átlag 2012-ben, ez 5,5 millió munkanélküli fiatalot jelent, ami kb. 1,4 millióval több, mint a gazdasági válság előtt. A jelenség területileg nagymértékben megosztott. A válság ellenére is viszonylag jó a helyzet Ausztriában, Németországban, Hollandiában és a skandináv országokban, miközben társadalmi katasztrófa fenyeget a mediterrán térségben (Görögország, Spanyolország esetében az ifjúsági munkanélküliségi ráta 50%-ot is meghaladja).

Magyarországon a válság következtében az ifjúsági (15-24 éves fiatalok) munkanélküliség a 2007-es 18%-ról 28,1%-ra nőtt 2012-re, ami abszolút számban 84,6 ezer fiatal munkanélkülit takar. A munkanélküliség főként az alacsonyan képzettek körében jelentős, az alapfokú végzettséggel rendelkezők 54,7%-os rátája jelentősen kedvezőtlenebb, mint az uniós átlag, míg a diplomás fiatalok körében mért munkanélküliség (19,6%) lényegében megegyezik az uniós átlaggal.

¹⁴Council Recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee (OJ 2013/C 120/01)

A munkanélküliségi ráta mellett a fiatalok munkaerő-piaci helyzetének másik „bevett” indikátora a munkanélküliek aránya a fiatal népesség körében. Ez a mutató azt méri, hogy adott korosztályban mekkora a munkanélküliek hányada, és így nem függ a gazdaságilag aktívak, és az azt nagyobb részt meghatározó foglalkoztatottak számától. A munkanélküliek aránya a vizsgált 15-24 éves korosztályban jóval alacsonyabb, mint amit a munkanélküliségi ráta mutat, hiszen a korosztály többsége nincs jelen aktívan a munkaerő-piacon (nagy részük még tanul). A munkanélküliek aránya a 15-24 évesek körében 7,3% volt Magyarországon 2012-ben (uniós átlag: 9,7%).

Nőtt az iskola befejezése utáni álláskeresés ideje, a fiatalok foglalkoztatási rátája az egyik legalacsonyabb az EU-ban (2011-ben 18,3%, EU: 33,6%), csupán 216 ezren voltak ebben a korosztályban foglalkoztatottként aktívan jelen a hazai munkaerő-piacon. Hazánkban a gazdasági és a társadalmi átalakulással összefüggésben már hosszú idő óta, a 90-es évek elejétől szinte folyamatosan csökkent a fiatalok munkaerő-piaci részvétele. Ennek egyik magyarázó tényezője az oktatási expanzió, a fiatalok képzésben töltött idejének meghosszabbodása. A további fő okok az elégtelen munkaerő-kereslet, a piacképtelen képzettség, az országon belüli mobilitás és a tanulás melletti munkavállalás alacsony szintje. A fiatalok munkaerő-piaci lehetőségei tekintetében jelentős súllyal bír a megszerzett iskolai végzettség szintje. Jellemzően az iskolai végzettségi szint emelkedésével nőnek a foglalkoztatási esélyek, és ezzel párhuzamosan csökken a munkanélküliség szintje. 2013 első negyedévében a felsőfokú végzettségűek körében 52,4%-ot, a középfokú végzettségűek esetében 30,1%-ot tett ki a foglalkoztatási ráta. Az alapfokú iskolai végzettséggel rendelkező 15–24 éves népességnek viszont csak minimális hányada, 8,8%-a volt jelen a munkaerő-piacon 4,0%-os foglalkoztatási ráta és 54,7%-os munkanélküliségi ráta mellett.

Az Ifjúsági Garancia célcsoportja jóval tágabb a munkanélküli regiszterben szereplő álláskereső fiatalok számánál, lefedi azokat a fiatalokat is, akik jelenleg nincsenek a regiszterben. A 2012. évi KSH adatok alapján Magyarországon a NEET-rátával (25 év alatti nem foglalkoztatottak, akik oktatásban/képzésben sem vesznek részt (NEET)) érintett fiatalok száma 170,7 ezer fő volt, amely a 15-24 év közötti 1161,2 ezer fiatal 14,7%-a, és a létszámuk az utóbbi években növekedést mutatott. Ez az Európai Unióban a 9. legmagasabb mutató, az uniós átlag 13,2%. A NEET-státusz az egyén, a társadalom és a gazdaság vonatkozásában egyaránt hátrányos következményekkel jár. Az Eurofound értékelése szerint Magyarország GDP-jének 2-2,5%-át veszíti el a NEET réteg gazdasági tétlensége miatt.¹⁵

Hazánk a NEET ráta tekintetében Görögországgal, Olaszországgal, Bulgáriával, Romániával, Szlovéniával és Lengyelországgal egy klaszterbe sorolódik. A felsorolt államokban és hazánkban is a következők jellemzik a NEET-populációt:

- többségük inaktív;
- körükben a nők aránya magasabb az uniós átlagnál;
- többségüknek nincs, vagy kevés a munkatapasztalata;
- nagyon sok közöttük a kiábrándult, aki – bár alkalmas lenne rá – nem keres munkát, mert azt gondolja, hogy úgy sem találna. A kiábrándultak aránya az inaktív NEET-ek között a 40%-ot is meghaladja, szemben a 33%-os uniós átlaggal.

A NEET-fiatalok köre meglehetősen heterogén. Legnépesebb alcsoportjukat jellemzően a hagyományosan munkanélküli fiatalok alkotják. Más kiszolgáltatott alcsoportjaik a betegek, a fogyatékkal élők, valamint azok a fiatalok, akik gondozóként mások gondját viselik. A nem kiszolgáltatott alcsoportokba azok tartoznak, akik munkájukat és tanulmányaikat önként szüneteltetik, alkotótevékenységet folytatnak, vagy gyermeknevelés miatt maradnak távol a

¹⁵ <http://www.eurofound.europa.eu/emcc/labourmarket/youthinfographic.htm>

munkaerő-piactól. Közös bennük, hogy formális csatornákon keresztül nem járulnak hozzá a humán tőke növeléséhez. Az alacsony képzettségűek, bevándorlók, fogyatékkal vagy valamilyen egészségügyi problémával élők nagyobb eséllyel válnak a NEET-csoport tagjává.

15-24 éves fiatalok az NFSZ nyilvántartásában

A 15-24 éves álláskeresők létszáma 2000–2011 között szinte folyamatosan emelkedő tendenciát mutatott. Ez valamennyi iskolai végzettségi csoportba tartozó fiatalra érvényes, azonban a növekedés üteme az átlagnál lényegesen magasabb volt az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők és a diplomások körében. Az évtized első felében a regisztrált álláskeresők száma a fiataloknál kisebb ütemben bővült, amelynek következtében a 15-24 évesek aránya folyamatosan emelkedést jelzett, és 2005-ben elérte a regisztrált álláskeresők 10%-át. 2006-ot követően a növekedés üteme elmaradt az idősebb korosztályokhoz képest, ennek eredményeként a 25 év alatti fiatalok aránya a regisztrált állományon belül folyamatosan zsugorodott egészen 2009-ig. A válság kitörését követően újra megugrott az álláskeresők körében a 15-24 évesek száma, 2012-ben már 86,1 ezren voltak munka nélkül, ami szignifikáns emelkedést jelent az előző évekhez képest. A legmagasabb létszámbővülés a szakiskolások és szakmunkásképzősök esetében figyelhető meg. 2013 első felében további emelkedést lehetett tapasztalni, a fiatal álláskeresők száma meghaladta a 90,4 ezer főt. A 25 éven aluli álláskeresőknél kétharmada tartozik a pályakezdők közé, a fiatalok harmada pedig munkavégzést követően került az álláskereső nyilvántartásába.

A NFSZ-nél nyilvántartott 25 év alatti álláskeresők éves átlagos zárónapi száma, fő

<i>NFSZ regiszter</i>	2010	2011	2012	2013. I. félév	Változás 2013. I. félév/ 2012. I. félév
ált. iskolai végzettség nélkül	3653	3679	3373	3419	-4,9
általános iskola	30103	30495	29545	32102	4,1
alapfokú	33756	34174	32918	35521	3,2
szakiskola	3349	3571	3878	4099	12,3
szakmunkásképző	16364	14871	14952	15773	9,7
gimnázium	11590	12075	12319	12736	8,2
szakközépiskola	16327	16376	17157	17479	9,1
technikum	3245	2782	2535	2397	-0,4
középfokú	50874	49674	50841	52482	8,8
főiskola	2289	1897	1579	1522	-2,0
egyetem	868	893	914	915	12,9
felsőfokú	3156	2790	2493	2436	3,1
Összesen	87786	86638	86251	90439	6,4

A szociális jellegű támogatásban részesülő fiatalok száma növekvő tendenciát mutat. 2013. I. negyedévben több mint 24,6 ezer főt tett ki azon 15-24 éves álláskeresők száma, akik foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesültek, amely a teljes korcsoport álláskeresői állomány egynegyedét jelentette. Az idősebb álláskeresők 37,5%-ához képest ez magasnak mondható. A legtöbb 15-24 éves, FHT-ban részesülő álláskeresőt az alapfokú végzettek között találjuk, 13,3 ezer főt, de nem elhanyagolható a középfokúak aránya sem.

2013. I. félévben 18,4 ezerre nőtt a 6 hónapnál hosszabb ideje (megszakítások nélkül) a nyilvántartásban szereplő ellátatlan 15-24 éves álláskeresők száma, ami folyamatosan emelkedést mutat. A legmagasabb aránnyal a középfokú és az általános iskolai végzettséggel

nem rendelkezők vannak (együtt 60,2%-kal), átlag feletti a szakiskolai végzettséget szerzők aránya is (39,6%).

Az NFSZ által működtetett aktív foglalkoztatáspolitikai eszközökben 2013. I. félévben átlagosan havonta 13,2 ezer fő 15-24 éves álláskeresőt támogattak, számuk az elmúlt három évben folyamatosan emelkedett. A közfoglalkoztatás keretében foglalkoztatottak közül 20,7 ezer fő volt 15-24 éves 2013. I. félévben.

25 év alatti álláskeresők átlagos zárónapi létszáma a főbb aktív foglalkoztatáspolitikai eszközökben, fő

<i>NFSZ regiszter</i>	2011	2012	2013. I. félév
Munkaerő-piaci képzés	4537	4671	7652
Bér- és járulék jellegű támogatások	3637	5988	4882
Vállalkozóvá válás támogatása	215	199	284
Egyéb	612	206	340
Összesen	9002	11064	13157
Közfoglalkoztatás	35912	12640	20684
Mindösszesen	44914	23704	33841

2013. I. félévben a hagyományos aktív eszközökben résztvevő 15-24 évesek aránya az összes aktív eszközön belül 38,9% volt, e korcsoportból aktív eszközben érintettek 61,1%-a közfoglalkoztatásban volt. A közfoglalkoztatáson kívül a legtöbb 15-24 éves munkaerő-piaci képzésben volt (22,6%), ez az arány 2012-ben 19,7%, 2011-ben pedig csak 10,1% volt. E jelentős létszámnövekedés elsősorban a TÁMOP 1.1.2 és TÁMOP 2.1.6 programok működésének köszönhető.

Előzmények – A Kormány fiatalokat érintő foglalkoztatáspolitikai intézkedései

Bár Ifjúsági Garancia bevezetésére egyelőre nem került sor rendszerszinten, a Kormány a fiatalok munkaerő-piaci helyzetének javítása érdekében az utóbbi időszakban több intézkedést is hozott, amelyek részét képezhetik majd az Garanciának is. A főbb intézkedések az alábbiak szerint foglalhatók össze:

- A 25 év alatti fiatalok/pályakezdők a Munkahelyvédelmi Akciótervben kiemelt célcsoportként szerepelnek. A bérköltséget terhelő adó jelentős csökkentése hozzájárulhat foglalkoztatásuk vonzóbbá tételéhez. Az érintett fiatalok létszáma 2012 júniusában meghaladta a 200.000 főt.
- A 18-35 év közötti fiatalok vállalkozóvá válását elősegítő uniós program (TÁMOP 2.3.6) egyrészt a vállalkozói készségek megszerzését támogatja, másrészt a vállalkozás elindításához szükséges tőkét biztosítja a fiatal vállalkozók számára. A képzések 2013 végén indulhatnak. Cél, hogy 1500 fiatal által újonnan alapított vállalkozás jöjjön létre.
- Az „Első munkahely garancia” központi munkaerő-piaci program 2012-ben indult, és országosan összesen 7.243 fő pályakezdőnek biztosított munkalehetőséget. A sikerre való tekintettel 2013-ban ismételt elindításra került a program, melynek célja, hogy több, mint 7200 fő pályakezdő elhelyezkedéséhez járjon hozzá. Májusig országosan 1.621 fő pályakezdőnek biztosított munkalehetőséget ez a konstrukció.
- 2013 januárjában megnyílt a középfokú szakképzettséggel rendelkező fiatalok 9 hónapon keresztül gyakornokként történő foglalkoztatásához támogatást nyújtó uniós pályázat (TÁMOP 2.3.4). Annak érdekében, hogy a vállalkozások számára jobban megérje vállalni a fiatalok foglalkoztatását, a továbbfoglalkoztatási kötelezettség lecsökkentésre került (4,5 hónapra) a programban.

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

- 2012-ben megerősítésre kerültek a hátrányos helyzetűek foglalkoztathatóságának javítását célzó uniós programok (TÁMOP 1.1.2 és 1.1.4), a keretemelés fókuszában a fiatalok foglalkoztatásának elősegítése áll. A programban 37 ezer fő fiatal, illetve pályakezdő kap támogatást. 2013 végéig előreláthatólag mintegy 25 ezer fiatal kerül bevonásra a programba, és jut lehetőséghez képzésben és/vagy támogatott foglalkoztatásban való részvételre, nagyjából a hátrányos helyzetű megyékből.
- 2012 végén indult a fiatalok munkaerő-piaci helyzetének javítását szolgáló civil foglalkoztatási programok támogatása (TÁMOP 1.4.1). A projekt 2000-2500 fő pályakezdő számára segít munkatapasztalatot szerezni.
- 2012 júniusában pályázat indult innovatív foglalkoztatási programok támogatására (TÁMOP 1.4.3). Kiemelt témaként került megjelölésre a fiatal munkanélküliek elhelyezkedésének segítésére használható módszerek kidolgozása.
- Fentiek mellett folytatódik a nemzeti pályaaorientációs rendszer fejlesztése (TÁMOP 2.2.2). A projekt második ütemének végrehajtása 2012 nyarán kezdődött el.

Az Ifjúsági Garancia hazai bevezetésével kapcsolatos megfontolások

Magyarországon az Ifjúsági Garancia részeként a – Munkahelyvédelmi Akcióterv keretében – már bevezetett és általánosan garantált támogatás mellett célzott, az elhelyezkedést és/vagy a megfelelő képzettség megszerzését segítő támogatásra is szükség van a munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetű fiatalok elhelyezkedéséhez. Ebben a foglalkoztatáspolitikai eszköztára mellett az iskolarendszerű oktatás és szakképzés eszközei is nélkülözhetetlenek. Az Ifjúsági Garancia hazai bevezetésének célja, hogy a Munkahelyvédelmi Akcióterv általános, minden 25 év alatti fiatal számára elérhető támogatását kiegészítve, segítse a hátrányos helyzetű fiatalokat a megfelelő képzettség megszerzésében és a munkába állásban, ezáltal megelőzze a fiatalkori munkanélküliség hosszú távon ható, az egyént és a társadalmat egyaránt érintő negatív következményeit.

A tervezett intézkedés célja, hogy a 25 év alatti munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetű fiatalok számára a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) a programba való bejelentkezést követő 4 hónapon belül garantáltan felkínáljon valamilyen konkrét segítséget, vagy támogatást az elhelyezkedéshez, a munkatapasztalat-szerzéshez vagy az oktatásba, szakképzésbe való be/visszalépéshez. Tekintettel arra, hogy az erőforrásokat az elhelyezkedéshez ténylegesen segítségre szoruló fiatalokra szükséges koncentrálni, az intézkedés azokra a munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetű (pl. alacsony iskolai végzettségű, tartósan munkanélküli) fiatalokra fókuszál, akik nem vesznek részt szakképzésben, vagy nappali tagozatos iskolarendszerű oktatásban. Az Ifjúsági Garancia által érintettek köre évről évre változik, bővül az iskolarendszertől frissen kikerülő fiatalokkal, a 25 éves korhatárt elérők pedig kiesnek a célcsoportból.

Az Ifjúsági Garancia hazai bevezetése az alábbi alapelvek szerint történhet:

1. Az Ifjúsági Garancia hazai programozását az NFSZ látókörébe eső fiatalok tekintetében az Ft. által meghatározott komplex munkaerő-piaci programalkotásként lehet kezelni.
2. A leghasznosabb hazai előzmények az OFA KID és a megyei munkaügyi központok komplex munkaerő-piaci programjai, illetve a Foglalkozási Információs Tanácsadók pályaaorientációs, pályakorrekciós tevékenysége lehetnek.
3. Az Ifjúsági Garancia célcsoportja rendkívül heterogén. Vannak köztük olyanok, akik az oktatásból való kikerülést követően támogatás nélkül, vagy az általánosan elérhető támogatások révén el tudnak helyezkedni. A pályakezdők egy része – a munkaerő iránti kereslet alacsony szintje miatt - megfelelő képzettség mellett is csak célzott, a foglalkoztatás költségeit csökkentő támogatás mellett tud belépni a munka világába, míg a

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

fiatalok egy része úgy kerül ki az oktatási rendszerből, hogy nem szerez szak- vagy egyéb képzettséget és nem rendelkezik az elhelyezkedéshez szükséges kompetenciákkal.

4. Az Ifjúsági Garancia keretei között demográfiai, munkapiaci adatok alapján profilk alakíthatók ki, amelyek alapján az egy főre jutó költségek, maximális támogatási keretek kalkulálhatóak.
5. Fel kell tárnai a lehetséges támogatások és szolgáltatások módjait, ezeket csoportba rendezve hozzárendelhetők az előző pontban képzett célcsoportokhoz/szegmensekhez. A támogatásokhoz/szolgáltatásokhoz fajlagos költséget kell rendelni.
6. Érdemes az iskolai végzettség szintje (ISCED), a regiszterben eltöltött idő és a tartózkodási hely szerinti megye (járás) munkapiaci helyzete alapján Ifjúsági Garancia alcsoportokat kialakítani.
7. Az Ifjúsági Garancia egyes alcsoportjaiban a beavatkozás tartalma, intenzitása és a támogatás időtartama eltérő lehet. Szükséges az egyes alcsoportok részére nyújtandó (és célcsoport szerint differenciált) támogatások, szolgáltatások (valamint az azokat nyújtó szervezetek) beazonosítása figyelembe véve az életkori sajátosságokat is. Ez alapján kell kidolgozni a célcsoporttal való foglalkozás módszertanát, „útmutatást” a mentorok számára (milyen „profilú” ügyfélnek milyen támogatást/szolgáltatást kell nyújtani).
8. Tekintettel arra, hogy a hazai Ifjúsági Garancia részletes költségvetése egyelőre nem ismert, de 2014-ben határozott igény mutatkozik az elindítására, érdemes a célcsoportot jelentő fiatalok egyes alcsoportjaira bontva költségvetést készíteni (pl. 8 osztályt sem végzettek, csak 8 osztály végzettek, szakképzettek, stb.). Alapelv, hogy az első időszakban a legalább 4 hónapja regisztrált álláskereső fiatalok bevonására kell fókuszálni. Közülük a területi jellemzők, a regiszterben eltöltött időtartam, valamint az iskolai végzettség alapján minden szegmensre kell támogatást tervezni, ugyanakkor a támogatás mértékét differenciálni kell. A program felfuttatását fokozatossá kell tenni.
9. A mintegy 170 ezer fős 15-24 éves hazai NEET célcsoportnak kb. a felét látja ma az NFSZ. A bizottsági elvárások szerint azonban nem csak az NFSZ regiszterében lévő fiatalokat kell megszólítani. A regiszterben nem szereplők elérésének módszertanát, az oktatási és foglalkoztatáspolitikai szakterületek együttműködésének kereteit az Ifjúsági Garancia első fázisának megvalósításával párhuzamosan, nemzeti szinten fel kell építeni.
10. Az NFSZ adatok aktuális stock adatokra vonatkoznak és nem azt jelentik, hogy a programban 2020-ig nem jelennek majd meg újabb igénybevevők. A futó program költségvetését a munkaerő-piaci feltételek változásaihoz hozzá kell igazítani.
11. Az Ifjúsági Garancia célcsoport-definíciója nem zárja ki, hogy a célcsoportba tartozó fiatal többször visszatérhessen a kedvezményezett közé. A bevezetés fázisában ugyanakkor – tekintettel a célcsoport méretéhez képest szűkös rendelkezésre álló forrásokra – alapvetően a korábban még nem támogatott, célcsoportba tartozó fiatalok bevonása a feladat. Hosszabb távon elképzelhető e szigorítás enyhítése. Alapvetően a programba/eszközbe vonás során az adott szegmensbe tartozó fiatalhoz képzett maximális támogatási keret az irányadó.
12. Az Ifjúsági Garancia pozitív kimenete mindenfajta elhelyezés és képzésbe vonás, amely azt eredményezi, hogy a monitorozás pillanatában az érintett nem tekinthető NEET-nek.
13. A rászorultság elve alapján az első Ifjúsági Garancia programidőszakot célszerű a 4 hónapot meghaladó regisztrációval rendelkező fiatal álláskeresők célcsoportjával kezdeni.
14. Az Ifjúsági Garancia program kidolgozásáért operatíván az NMH felel az NGM szakmai felügyelete mellett.

A fiataloknak felajánlható támogatások köre az alábbiakra terjed ki:

- a) Álláslehetőség,
- b) Gyakornoki program (ösztöndíjas foglalkoztatás),

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

- c) Munkatapasztalat-szerzés támogatása,
- d) Bértámogatás,
- e) Mobilitási támogatás,
- f) Vállalkozóvá válás támogatása és fiatalok induló vállalkozásának fejlesztése,
- g) Szakképzési lehetőség,
- h) Tranzitfoglalkoztatás,
- i) Non-profit szervezetek fiatalokat célzó munkaerő-piaci programjai,
- j) "Második esély iskola", HÍD program,
- k) Kompetencia-fejlesztés bizonyos formái,
- l) Felzárkóztató képzés.

Az intézkedés a fenti támogatási elemeken túl magában foglalja azokat a személyes munkaerő-piaci szolgáltatásokat (mentorálás, pályaorientáció, egyéni vagy csoportos tanácsadás, stb.) és a közvetlenül az NFSZ által nyújtott szolgáltatás nyújtásához szükséges belső kapacitásokat is, amelyeket az NFSZ a célcsoportba tartozó fiataloknak nyújt a programba vonást követően. Az intézkedés megvalósítása során az alábbi szempontokat szükséges figyelembe venni:

1. Egy belépési pont (NFSZ):

A program csak akkor tud ténylegesen „garancia”-ként működni, ha egy belépési pont van. Ezért az intézkedés megvalósítását feltétlenül egycsatornássá kell tenni. Ez azt jelenti, hogy annak ellenére, hogy bizonyos elemeket nem maga az NFSZ hajt végre (pl. „második esély” iskola, esetleg vállalkozásfejlesztés), mindenképpen az NFSZ-nek kell lennie a belépési pontnak ezen elemek esetében is. Az intézkedés megvalósításához szoros és formalizált együttműködés szükséges az iskolarendszerű oktatási és szakképzési intézményekkel, biztosítani kell, hogy az NFSZ naprakész információkkal rendelkezzen az adott megyében elérhető beiskolázási lehetőségekről, illetve azokról a programokról, amelyeket a közoktatási intézmények a célcsoportba tartozó fiatalok számára indítanak az Ifjúsági Garancia programon kívüli forrásokból. Emellett az NFSZ-nek szorosan együtt kell működnie a munkáltatókkal, vállalatokkal, valamint a fiataloknak vállalkozás-fejlesztési szolgáltatásokat nyújtó intézményekkel (gyakornoki programhoz és vvt-hez kapcsolódóan).

2. Egyéni cselekvési terv és együttműködési kötelezettség:

A program eredményessége szempontjából fontos a belépést követően kidolgozott egyéni cselekvési terv, ami azonosítja, hogy az adott fiatalnak mire van szüksége, és a lehetséges támogatások közül melyik az, amelyik leginkább hozzájárul az elhelyezkedési esélyeinek javításához. Az adott fiatal számára megfelelő támogatási lehetőség azonosításához és a szükséges szolgáltatás(ok) kiválasztásához egy jól definiált kritériumrendszerre van szükség, amit a célcsoportba tartozókkal foglalkozó ügyintézőknek alkalmazniuk kell. A garanciára való jogosultság mellett meg kell határozni azt is, hogy milyen kötelezettségei vannak a programba belépő fiataloknak (definiálni kell az együttműködési kötelezettség tartalmát).

3. Differenciált feltételrendszer:

Az Ifjúsági Garancia célcsoportja heterogén, beletartoznak a felsőoktatásból frissen kikerült fiatalok és a közoktatásból lemorzsolódott, alacsony iskolai végzettségű fiatalok, a tartósan álláskereső és a regiszterbe frissen bekerülők is. Az intézkedés célcsoportja az első időszakban ehhez képest szűkebb, a munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetűekre fókuszál, de a célzottság biztosítása érdekében még ezen a célcsoporton belül is nagyon fontos differenciálni az egyes támogatás-típusok esetében a jogosultsági kritériumokat (a leghátrányosabb helyzetű fiatalok legyenek jogosultak magasabb támogatás intenzitású támogatásokra), illetve egy adott támogatáson belül a támogatás mértéke is differenciálható az egyén helyzetétől függően. Mindezt úgy kell kidolgozni, hogy a támogatási rendszer ne váljon túl bonyolulttá és rugalmatlanná. A program hatékonyságának és célzottságának

biztosításához szükséges az NFSZ állásfeltárási és közvetítési tevékenységének fejlesztése, kifejezetten erre a célcsoportra fókuszálva. Ezzel elérhető, hogy a könnyebben elhelyezhető csoportok számára az NFSZ támogatás nélküli álláshelyeket kínáljon fel, a támogatásokat és a képzési lehetőségeket pedig a hátrányos helyzetű csoportokra koncentrálja.

4. Monitoring és értékelés

A program sikeres végrehajtásához, illetve a Tanácsi ajánlásnak való eredményes megfeleléshez az intézkedés folyamatos, önállóan is működőképes monitoring és értékelési rendszert igényel, amelyet (tekintettel arra, hogy az intézkedések többsége uniós társfinanszírozással valósul meg) az ESZA finanszírozású intézkedések egységes monitoring rendszeréhez kell illeszteni.

5. NFSZ kapacitások

A program hatékony és szakmailag megfelelő működtetéséhez az NFSZ-en belül elkülönült, dedikált kapacitások szükségesek a fiatalokkal való foglalkozásra. A humán kapacitások finanszírozására az intézkedésen belül lehetőség van. Az érintett munkatársak felkészítését 2013-ban meg kell kezdeni.

6. Vállalkozóvá válás támogatása

A fiatalok munkanélküliségére adható megoldási javaslatok és válaszintézkedések között hangsúlyos szerep jut a fiatalok vállalkozási kedvének javítására, illetve vállalkozásuk elindításának támogatására. Ehhez komplex intézkedéscsomag szükséges, amely magába foglalja többek között a vállalkozással kapcsolatos ismeretek átadását, a szemléletformálást, a folyamatos mentorálást, valamint a vállalkozás indításához szükséges visszatérítendő mikro-hitelek és vissza nem térítendő támogatások kombinációjának kialakítását és ezeken keresztül az életképes üzleti ötletek támogatását (a vállalkozó saját kockázatát is megjelenítve). Pilot jelleggel célszerű egy un. KKV generációváltó programot is kidolgozni, mely a kérdéses körbe eső – főként vidéki – KKV-kat és a fiatalokat összeköti: ezzel segítve a vállalkozások fennmaradását és a fiatalok vállalkozási vagy karrierépítési terveit.

7. Végrehajtás

Az intézkedést a Nemzeti Foglalkoztatási Alapon (NFA) keresztüli finanszírozással, előfinanszírozás mellett szükséges megvalósítani. Ez biztosíthatja a likviditási problémák kiküszöbölését és a munkaügyi központok közvetlen szakmai irányítását is. A garancia működtetéséhez – tekintettel arra, hogy országosan egységes szakmai elvek és szabályok mentén kell működnie – megerősített központi koordinációra van szükség. Összhangban a Bizottság és a Tanács szándékaival, az Ifjúsági Garancia bevezetéséhez kapcsolódó források felhasználását a programozási időszak első felére kell koncentrálni, a Garanciát az első zászlóshajó programok között érdemes indítani. Megfontolandó a végrehajtás során az un. közös akcióterv (Joint action plan, JAP) alkalmazása. Az eszköz lényege, hogy az Európai Bizottság a tagállammal közösen akciótervet dolgoz ki egy intézkedésre, melynek pénzügyi irányítása a szakmai eredményeken alapul. A végrehajtást jelentősen tudná egyszerűsíteni az új technika, ugyanakkor számos részletet tisztázni kell mielőtt döntésre kerülne sor.

További intézkedések az Ifjúsági Garancia bevezetéséhez kapcsolódóan

- Akcióterv készítése az Ifjúsági Garancia bevezetésére 2013 végéig;
- Az NFSZ regiszterében nem található NEET réteg elérését célzó koncepció kialakítása, nem regisztrált NEET fiatalok felderítése, elérésük módszertanának kidolgozása;
- Jogszabályi keretek előkészítése, részletes pénzügyi tervezése, ütemterv, monitoring;
- Ügyintézői kapacitások, mentorok biztosítása, számunkra képzési lehetőség;
- Együttműködési keretek kialakítása érintett szereplőkkel, helyi szinten együttműködések kiépítése, kapcsolatfelvétel;
- Tájékoztató kampány, az intézkedés indítása (előreláthatóan 2014 közepe).

5.3 Egész életen át tartó tanulás ösztönzése a szak- és felnőttképzés támogatásával és fejlesztésével

5.3.1 A szakképzés fejlesztése, a duális képzés elterjesztésének támogatása

Az oktatásnak és képzésnek megkülönböztetett szerepe van a foglalkoztatási problémák megoldásában. A gazdaság fejlődése szempontjából alapkövetelmény a munkavállalók korszerű szakképzettsége, megfelelő szakmai felkészültsége. A fejlett országokban nyilvánvalóvá vált, hogy a kedvezőtlen munkaerő-piaci folyamatokat – a gazdaság és a közvetlen foglalkoztatás hatékonyságának növelésén túl – elsősorban az oktatás és a képzés kiterjesztésével, eredményességének és munkaerő-piaci relevanciájának fokozásával lehet részben megakadályozni, részben csökkenteni.

Szakképzési helyzetkép

A szakképzés fontos szerepet tölt be mind az elhelyezkedés segítésében, mind a további tanulmányokra való felkészülésben, továbbá a korai iskolaelhagyás és a szegénység csökkentésében. Nehezen találni a szakképzés minőségét, hasznosulását jellemző, általánosan elfogadott és a szakképzés minden aspektusát lefedő mutatókat. A rendelkezésre álló adatok több fontos szempontból hiányosak, hiányoznak például a különféle szakképzési programok munkaerő-piaci eredményességének mérései. A szakképzés státusza viszonylag alacsony, és sok diák gyenge tanulmányi eredménye miatt orientálódik felé. Az MTA KTI kutatói által végzett, nagy volumenű és hosszabb távú adatsorokat (végzettségek, képesítések számának alakulása, foglalkoztatottság valószínűsége és jövedelem mértéke) vizsgáló elemzések¹⁶ kimutatták a szakképzettség csökkenő és relatíve alacsony hozamát a magasabb iskolai végzettségekhez, az általános képzettséghez képest, ami alapvető oka a szakképzés presztízse csökkenésének és kemény korlátja a szakképzés népszerűsítésének. A szakirodalom alapján valószínűleg nem indokolt szakmunkáshiányról beszélni még az ún. hiányszakmáknál sem¹⁷, legfeljebb egyes időszakokban, egyes szakmákban, egyes városokban, bizonyos bérszint mellett fordul elő szakmunkáshiány.

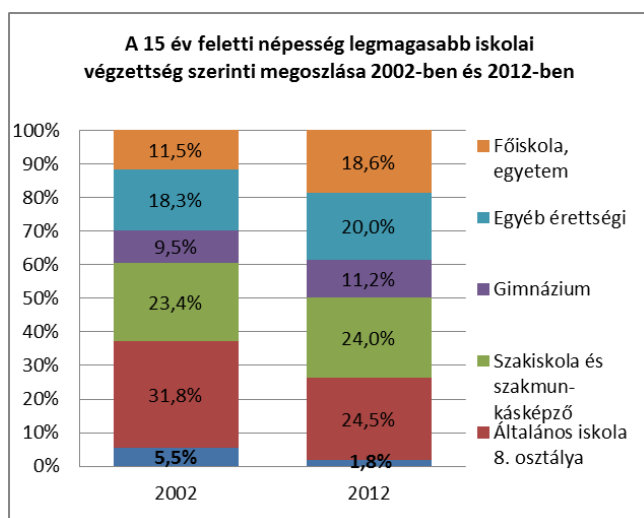
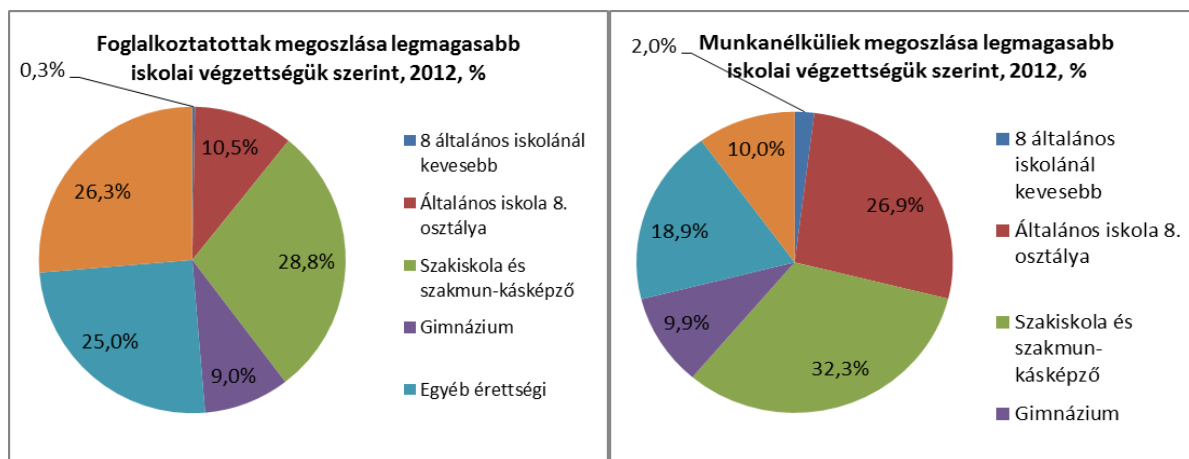
Az ország lemaradása az Európai Unión belül a foglalkoztatásban – nemtől és korcsoporttól függően – iskolai végzettségi kategóriánként igen különböző: a felsőfokú végzettségűekre nézve csekély, mindössze 3–4, a középfokú végzettségűeknél 7–8, míg a középfokúnál alacsonyabb végzettségűek esetében igen jelentős: 15–30 százalékpontot tesz ki, azaz a különböző iskolai végzettségű emberek az Unió átlagához képest más mértékben foglalkoztathatóak¹⁸. A KSH 2012-es adatai szerint a legmagasabb iskolai végzettségük szerint az országban a munkanélküliek és a foglalkoztatottak száma és aránya az alábbi:

¹⁶ Kézdi – Köllő– Varga: Az érettségit nem adó szakképzés válságtünetei. In Fazekas Károly – Köllő János (szerk.): Munkaerőpiaci tükrök 2008.

¹⁷ Juhász Ágnes – Juhász Judit – Borbély-Pecze Tibor Bors (2009): Munkaerőhiány és kínálati többlet azonos szakképesítéssel rendelkezők körében: a szakképzés lehetőségei, Panta Rhei, Budapest, 118.o., Mártonfi György: Hiányszakmák, Educatio, No.3., 2011, 374-386.o., Mártonfi (2013)

¹⁸ Kertes Gábor - Varga Júlia: Foglalkoztatás és iskolázottság Magyarországon (Közgazdasági Szemle, 2005. július-augusztus)

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.



A magyar foglalkoztatási ráta egyrészt azért alacsony, mert a munkaképes korú népesség túlságosan nagy része alacsonyan iskolázott, ezért – akárcsak az Európai Unió országaiban – nehezen foglalkoztatható. Az eredmények azt is mutatják, hogy az alacsonyan iskolázott munkaerő foglalkoztatási esélyei Magyarországon lényegesen rosszabbak, mint az Európai Unió országaiban. Hazánkban valamennyi iskolázottsági kategóriában erős negatív hatás mutatható ki. Eszerint oktatási rendszerünk nemcsak az alsó szinten, hanem az oktatási

hierarchia bármely pontján rosszabbul működik, mint a nemzetközi standard. Nem lehet kizárni azt a lehetőséget sem, hogy a magyarországi abszolút szintek alacsony volta miatt az aluliskolázottak tudása nem éri el azt a küszöbértéket, amit egy modern gazdaság ma a foglalkoztatható munkaerőtől megkövetel. A kilencvenes évek közepe óta újonnan keletkező állások jelentős része új technológiákat alkalmazó, tőkeintenzív, közepes és nagyvállalatokban jött létre, melyek – a tőke- és a tudásigényes munka komplementaritása miatt – csak kis mértékben támasztanak keresletet az alacsonyan iskolázott munkaerő iránt.¹⁹

Az általános iskolában tanulók száma 20 év alatt 32,4%-kal csökkent. A trend napjainkban sem változik. A demográfiai változásokat az iskolarendszer kapacitásai nem követték, ezért, mint azt az egyes iskolatípusokban tanulók számának alakulása igazolja, a képzési szerkezet torzult. A szakmunkástanulók száma rövid stagnálási időszakoktól eltekintve folyamatosan csökkent, míg a gimnáziumban és a felsőoktatásban tanulóké dinamikusan nőtt.

Az 1990-es években sor került a szakképzés jelentős strukturális és szabályozási megújítására, és a 2000-es évtizedben is történtek fejlesztések (OKJ-modularizáció és tartalmi modernizáció, TISZK-rendszer kialakítása), de az ISCED 3 szintű, fizikai munkakörhöz vezető képzési utak modernizációja elakadt. A minőségi szakiskolai képzés megteremtése továbbra is jelentős kihívást jelent. Az iskolarendszer kibocsátása szerkezetében és mennyiségében is egyre távolabb került a munkaerőpiac szakemberigényétől, ami a gazdálkodó szervezeteknél munkaerőhiányt, a pályakezdeket érintően pedig munkanélküliséget eredményezett. A kétkezi munka leértékelődött, egyes ágazatokban

¹⁹ Kertes Gábor - Varga Júlia: Foglalkoztatás és iskolázottság Magyarországon (Közgazdasági Szemle, 2005)

(építőipar, gépipar) szakmunkáshiány alakult ki, miközben – a felnőttképzést is beleértve – egyre többen szereztek a munkaerőpiac által nem igényelt szakképesítést, vagy szakmai végzettség nélkül hagyták el az iskolarendszert.

2010-re a szakképzési rendszer számos nehézséggel küzdött: befejezetlen átalakítási folyamatok (pl. TISZK-rendszer), befejezetlen innovációk (pl. szakiskolai fejlesztés, pályakövető rendszer) jellemezték. A képezési struktúra a korábbi fejlesztések nyomán kialakult, bár több szempontból (pl. vizsgarendszer) erős kritika tárgya volt, további beavatkozást igényelt. A hazai szakképzés legfőbb dilemmája a szakiskola problémája, melynek lényege, hogy a szakiskolába járó – jellemzően hátrányos helyzetű – fiatalok pályafutásuk alatt, beleértve a korábbi iskolázást és a szakiskola elhagyását követő időszakot is, nem kapják meg azt a segítséget, fejlesztést, amely a munkaerőpiacra vezetné őket, és tartós integrálásukat segítené (ennek csak egyik eleme a szakképzettséghez juttatásuk). Ez hosszabb távon a társadalmi hátrányok újratermeléséhez vezethet. A másik alapprobléma a szakképzés humán infrastruktúrájával kapcsolatos. A pedagógus bérek évtizedekig nem voltak vonzóak, így a szaktanári, szakoktatói állomány folyamatosan öregedett, és nem volt képes a megújulásra. Pedig a minőségi szakképzésnek fontos tényezője a szakmai tanárok és a szakoktatók összességének színvonala, valamint a szakképzési rendszer egészében jelen lévő tudás felhalmozása és korszerűsége. Hasznos lenne egy interdiszciplináris K+F+I műhely kialakítása, ahol a szakképzéssel kapcsolatos legkorszerűbb tudás és szemlélet jelen van nemzeti szinten, és amely kutatásai, tudástermelő-fejlesztő tevékenységén és a nemzetközi együttműködésen keresztül feldolgozná és közvetítené a rendelkezésre álló, gyorsan megújuló tudást, ami a szakképzésre és tágabb kontextusára vonatkozik.

A képzési infrastruktúra a szakképzési hozzájárulás intézményének évtizedes működése következtében az ország fejlettségéhez képest nincs rossz állapotban, bár a nagy átrendeződések (pl. a TISZK-rendszer kialakulása) miatt növekvő hatékonysági és fenntarthatósági problémák jelentkeztek. A duális képzés kiterjesztésével kapcsolatban kihívás, hogy a kis és közepes vállalatok – technológiai és humán erőforrás korlátaik miatt – nem képesek a szakma egészét elsajátíttatni. A német rendszerben éppen ezért terjedtek el az ún. üzemenkői képzőközpontok. Szektor-specifikus vagy szakmacsoport-specifikus kérdésként merül fel, hogy Magyarországon milyen képzőközpontot lehetne létrehozni, vagy a már meglévőket hogyan lehetne szélesebb rétegek képzésébe bevonni, és milyen mértékben oldható meg a probléma a résztvevők együttműködésével.

Az utóbbi időszakban uniós és nemzetközi szinten is előtérbe kerültek az ifjúsági munkanélküliség csökkenését elősegítő, a munkatapasztalatot követően a munkaerőpiacra való bejutást gördülékenyebbé tevő gyakornoki és duális képzési rendszerek. Összhangban ezzel a folyamattal, Magyarországon a tanulószereződéses képzés folyamatos részarány-növekedést mutatott: a tanulószereződések száma töretlenül emelkedett az elmúlt években, és néhány éve már a szakiskolai tanulók többsége tanulószereződést követően kapja meg szakmunkás-bizonyítványát.

Tanulószereződésen alapuló gyakorlati képzésben résztvevő tanulók száma²⁰

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
8.312	10.155	12.703	14.829	16.403	21.306	35.000	38.000	44.000	46.000	48.000	49.000

Amikor a szakképzési feladatok felelősségén és költségein a kölcsönös érdekek elismerése alapján megosztozik az állam és a gazdaság, duális szakképzésről beszélünk. A képzés e formájában tehát a szakképzés bizonyos feladatait az állam, vagy az egyéb iskolafenntartók (önkormányzat, egyház, egyesület, alapítvány) által finanszírozott és működtetett szakképző

²⁰ A szakképzés Magyarországon (2011), MKIK adatszolgáltatás alapján

intézmények látják el, amelyek tipikusan a közismereti, szakmai alapozó és elméleti képzési időkereteket fedik le. A szakképző iskolai tanulók képzésének gyakorlati részét látják el a gazdálkodó szervezetek körébe tartozó cégek, vállalatok, gyárak és egyéni vállalkozók, jelentősen hozzájárulva ezzel a képzési költségekhez, vagy azokat teljes egészében átvállalva. A duális képzés csakis a termelő gazdaság (vállalati tanműhely) és a szabályozó állam (iskola) szoros együttműködése révén valósulhat meg oly módon, hogy abból mindenki profitáljon.

A magyar duális rendszer legfontosabb mintája a német duális képzési rendszer, azonban több jellegzetessége miatt eltér attól. Az egyik ilyen különbség, hogy Németországban a gyakorlati képzés költségeit a vállalatok állják, míg Magyarországon a költségmegosztás tekintetében teljesen más a helyzet (jelenleg az átlagosan 440 ezer forintos éves állami normatíva a képzési költségeket közel fedezi). Egy másik jellemző különbség, hogy Németországban egy-egy korosztálynak közel kétharmada vesz részt a duális képzésben, beleértve a duális felsőfokú szakképzést is. Magyarországon a szakközépiskolai szakképzés dualizálása nem nagy arányú. 2010-ben 41 ezer szakiskolás mellett kevesebb, mint 7 ezer szakközépiskolás kötött tanulószerveződést. További különbség a tanulószerveződést kötők életkora. Magyarországon ez jellemzően 15 év lesz (a korábbi tipikus 17 helyett), míg Németországban a tanulószerveződéses fiatal tipikusan 16-18 éves a fizikai szakmáknál. A tanulószerveződést kötők életkori és előképzettségi sajátosságai befolyásolják azt is, hogy a tanulószerveződéses fiatal képes-e a képző cég felmerülő költségeit megtermelni.

A szakképzés jogszabályi és intézményi környezetének változásai

A magyarországi iskolai rendszerű szakképzésben a 2010. évi kormányváltás idejére elkerülhetetlenné vált az átfogó változtatás, mivel a korábbi időszak folyamatos változásai ellenére a szakképzési rendszer kibocsátása egyre távolabb került a munkaerőpiac valós igényeitől. A képzés munkaerő-piaci relevanciájának erősítése, a szakképzésből kilépők elhelyezkedési esélyeinek és a munkaerő versenyképességének javítása érdekében a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara (MKIK) szerepe megerősítésre került. Ennek kereteit a Miniszterelnök és az MKIK elnökének 2010. november 11-én aláírt keretmegállapodása jelölte ki, és részleteit az MKIK és az NGM közötti, a szakképzési feladatok megvalósítása céljából létrejött 2010. november 26-i megállapodás specifikálta. A Kormány 2011 tavaszán fogadta el a szakképzési rendszer és a szakképzési hozzájárulási rendszer átalakításáról szóló koncepciót, 2012. január 1-jén pedig hatályba lépett a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló 2011. évi CLV. törvényt. Ugyanezen naptól hatályos a gyakorlati képzés költségeinek a szakképzési hozzájárulás terhére történő elszámolásánál figyelembe vehető gyakorlati képzési normatívák mértékéről és a csökkentő tétel számításáról szóló 280/2011. (XII. 20.) Korm. rendelet. Fenti két jogszabály biztosítja a szakképzési hozzájárulás új rendszerének működőképességét, a bennük előírt változások fokozatosan léptek életbe 2012-ben és 2013-ban.

Összességében megállapítható, hogy az új szakképzési törvény erősíti a duális rendszeren alapuló gyakorlati képzést (ezzel a gazdasági kamara szerepét), és 2013. szeptember 1-jétől az iskolai rendszerű képzésben kötelezően előírja az új típusú, általánosan hároméves szakiskolai és az ágazati szakközépiskolai szakképzés bevezetését, és felmenő rendszerben a szakközépiskolában a kötelező szakmai érettségi vizsgát. A tanulószerveződés rendszerének további erősítése és a vállalkozások gyakorlati képzésben való bekapcsolódásának ösztönzése érdekében csökkent a szakképzési hozzájárulással kapcsolatos adminisztráció, illetve szakmánkénti gyakorlati normatíva került bevezetésre a tételes elszámolás helyett. 2012 szeptemberétől a szakiskolákban már az első szakképzési évfolyamtól (9. évfolyamtól) köthető tanulószerveződés, továbbá megerősítésre kerültek a tanulói jogok és garanciák, és megvalósult a tanulószerveződés nyilvántartásának szabályrendszere, amely tevékenységet a

gazdasági kamara 2013-tól erősebb jogkörökkel fogja folytatni. A szakiskolákban megerősítésre kerültek a társadalmi felzárkózásban vállalt feladatok, ezért az új törvény rögzíti a felzárkóztatást szolgáló képzési módokat, a tanulási utak sokféleségét és az átjárhatóságot biztosítva, újrászabályozva a felnőttkori visszacapcsolódás formáit. Ennek érdekében egy teljesen új fejezet rendelkezik az államilag elismert szakképesítések felnőttoktatás keretében történő megszerzésének szabályairól. Az általános iskolai hiányosságok pótlását célzó felzárkóztató képzést egységes kerettanterv alapján a köznevelési törvényben rögzített Hidprogramok biztosítják, amelyhez a szakképzési törvény is igazodik. A Hidprogramok keretében akár részszerzés is szereshető, de elsődleges célja, hogy felkészítse a tanulókat a szakképzésbe történő bekapcsolódásra. Lehetővé vált továbbá, hogy könnyített feltételekkel akár két év alatt is érettségi vizsgát tehessenek a szakiskolai végzettséggel rendelkezők. A szakképzési törvény előírja az intézményrendszer átszervezését is, amelyhez szorosán kapcsolódik a térségi integrált szakképző központok, azaz TISZK-ek rendszerének átalakítása, amely fokozatosan, 2017-ig fejeződik be. A szabályozás lényege, hogy az állami fenntartó tekintetében valós és kötelező integráció történik, létrehozva az ún. holland típusú, valós integrációval létrejött nagy, tagintézményes, általában területi elven szerveződő szakképző iskolákat. Mindemellett az új törvényben megteremtődik a hatékony pályáorientáció és pályakövetés 2013-tól induló rendszere is.

A Kormány az új szakképzési törvény alapján 2012. július 6-án új Országos Képzési Jegyzéket (OKJ) adott ki²¹, amely a korábbinál lényegesen átláthatóbb, és mintegy feleannyi szakmát tartalmaz. Az érettségi utáni iskolai rendszerű szakképzésben szerzett végzettségek kreditértékkel beszámításra kerülnek a felsőoktatásba (rugalmasabbá és könnyebben átjárhatóvá téve ezáltal a szakmai képzés rendszereit). A komplex szakmai vizsga bevezetésével a vizsgáztatás egyszerűbbé és rövidebbé válik. A szakmai és vizsgakövetelmények szakmai követelménymoduljai egyetlen kormányrendeletben kerültek kiadásra 2012 augusztusában²², ezt követően pedig a nemzetgazdasági miniszter hatáskörébe tartozó szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményei²³ is megjelentek. 2012-ben megjelentek az ún. szakképzési tantervi ajánlások²⁴ is, amelyek alapján az első új típusú, duális alapon szervezett iskolai rendszerű szakképzések a 2012/2013-as tanévben elindulhattak, önkéntes alapon, „pilot” jelleggel egyes szakképesítésekben (összesen 77 db). A követelménymodulokat tartalmazó kormányrendelet 2013 márciusában²⁵ egészült ki a többi minisztérium hatáskörébe tartozó valamennyi szakképesítés követelménymoduljaival, melynek alapján megjelenhettek a szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményei a szakképesítésért felelős minisztériumok rendeleteiben, valamint az iskolai rendszerű szakképzésben 2013 szeptemberétől kötelezően alkalmazandó szakképzési kerettantervek²⁶. A változási folyamat tehát 2013 szeptemberére teljesedett ki, ekkortól már csak az új OKJ szerinti szakképesítések megszerzésére irányuló képzések indíthatók.

A szakképzési intézményrendszer jelentős átszervezése a hatékonyabb feladatellátást szolgálta. A szakképzési célok meghatározásában és a fejlesztésekben is jelentős szerepet játszik az MKIK, valamint fontos és szerteágazó feladatokat lát el a Nemzeti Munkaügyi Hivatal Szakképzési és Felnőttképzési Igazgatósága (NMH SZFI) is. Az iskolai rendszerű és

²¹ az Országos Képzési Jegyzékről és az Országos Képzési Jegyzék módosításának eljárásrendjéről szóló 150/2012. (VII. 6.) Korm. rendelet

²² Az állam által elismert szakképesítések szakmai követelménymoduljairól szóló 217/2012. (VIII. 9.) Korm. rendelet

²³ A nemzetgazdasági miniszter hatáskörébe tartozó szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeiről szóló 27/2012. (VIII. 27.) NGM rendelet

²⁴ Nemzeti Munkaügyi Hivatal Szakképzési és Felnőttképzési Igazgatóságának honlapjáról letölthető

²⁵ az egyes szakképzési tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 84/2013. (III. 21.) Korm. rendelet

²⁶ a szakképzési kerettantervekről szóló 14/2013. (IV. 5.) NGM rendelet

az iskolarendszeren kívüli szakképzés teljes körű ellenőrzése több szervezet együttműködésével valósul meg. A szakképzést folytató iskola tevékenységének pedagógiai-szakmai ellenőrzése az oktatásért felelős miniszter által működtetett rendszerben folyik, szakképzési szakértők bevonásával. A szakképző iskolák hatósági, törvényességi ellenőrzése a köznevelési szabályozás alapján történik, és alapvetően a kormányhivatal feladata, míg a külső (vállalati) képzőhelyeken folyó szakmai gyakorlati képzés tartalmi és törvényességi, hatósági ellenőrzését a gazdasági kamara végzi. A komplex szakmai vizsga ellenőrzésére a szakképesítésért felelős miniszter rendelkezik jogosultsággal.

Az országos szakképzés stratégiai kérdéseinek érdekegyeztetése a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács feladatává vált, a szakmai egyeztetés feladatait a 2012-ben újjáalakult Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Tanács (NSZFT) valósítja meg. A fejlesztési és képzési bizottságok a korábbi regionális szint helyett megyei szinten szerveződnek. A bizottságoknak többségében megszűntek a döntési jogosítványai, elsősorban javaslattevő, véleményező és közreműködői hatáskörrel vesznek részt a szakképzés feladatainak megvalósításában. A megyei fejlesztési és képzési bizottságok javaslatain alapuló szakmaszerkezeti döntést fenntartókra lebontva a Kormány hozza meg 2012 óta (első alkalommal a 2013/14. tanévi beiskolázásra vonatkozóan), a döntés betartása feltétele a teljes vagy részbeni állami támogatásnak. A szakmaszerkezeti döntés a munkaerő-piaci igényeket, a közép- és hosszú távú terveket, valamint a gazdasági trendeket figyelembe véve érvényesíti az állam által támogatott képzések körében.

A szakképzés jogszabályi és intézményi környezetére fentiek mellett jelentős hatással vannak a köznevelési rendszert átalakító intézkedések is (pl. önkormányzati fenntartású köznevelési intézmények, szakképző iskolák állami fenntartásba vétele, nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi. CXCV. törvény módosítása és végrehajtási rendeletei, az iskolai rendszerű szakképzés finanszírozására vonatkozó szabályok).

Az elmúlt évek szakképzési célú fejlesztései

Hazai forrásból a szakképzés fejlesztését elsősorban a Nemzeti Foglalkoztatási Alap képzési alaprészből megvalósuló beruházások támogatták az elmúlt időszakban nagyobb volumenben. Ebből 2008-ban mintegy 7 Mrd Ft, 2010-ben 3,4 Mrd Ft értékben valósultak meg infrastrukturális fejlesztések, míg a 2012-ben kiírt pályázat alapján született döntés szerinti fejlesztések 2013-ban valósulhatnak meg, nagyságrendileg 5 Mrd Ft értékben. E források többsége a gyakorlati képzésben részt vevő gazdálkodó szervezeteknél került felhasználásra, míg a 2011 év végéig szintén jelentős hazai forrást jelentő, a szakképzési hozzájárulásból a cégek részéről a szakképző iskoláknak közvetlenül átadható fejlesztési támogatást a szakképző iskolák közvetlen eszközfejlesztésére és beruházásokra fordították. Ezen infrastrukturális fejlesztések esetében csak a decentralizált pályázat keretében felhasznált forrásokhoz kapcsolódott regionális tervezés és koordináció, a regionális fejlesztési és képzési bizottságok szerepe révén. A későbbiekben is szükséges az infrastrukturális fejlesztések továbbvitele, a megelőző fejlesztések bázisán, azonban országos koordináció és tervezés mellett, a hatékonyság követelményeit szem előtt tartva. A gyakorlati képzésben részt vevő munkaerő-piaci szereplők aktívabb bekapcsolásán, a náluk megvalósuló képzés anyagi és szellemi feltételeinek fejlesztésén túl továbbra is fontos az iskolai tanműhelyek kapacitásainak fenntartása, korszerűsítésük, fejlesztésük.

A legnagyobb volumenű uniós támogatásból megvalósult infrastrukturális fejlesztés a TISZK-rendszer létrehozásához, és túlnyomórészt a TISZK-ek székhelyein létrehozott központi képzőhelyek infrastrukturális fejlesztéséhez kapcsolódik. A célzottan szakképzési célú uniós

támogatások elsősorban a TÁMOP 2. prioritás keretében megvalósult intézkedések keretében kerültek felhasználásra, e programok közül több még megvalósítás alatt áll.

A szak- és felnőttképzés átfogó fejlesztését célzó korábbi HEFOP 3.2.1, valamint a TÁMOP 2.2.1 projektek végrehajtása során létrejött a moduláris szerkezetű szakképesítések rendszere, a képzési tartalmak rugalmas fejlesztését lehetővé tevő tartalomkezelő rendszer, a Feladatbank és a Tananyagbank. A TÁMOP 2.2.1 program második üteme 2012 nyarán kezdődött meg az új szakképzési törvényből fakadó feladatok végrehajtása érdekében (OKJ összehangolása a hatósági képesítésekkel, a képzési folyamatot és a vizsgarendszert támogató feladatbank fejlesztése a speciális és az új követelménymodulokra, új kerettantervek kidolgozása, szakmai folyamatellenőrzési rendszer bevezetése, MKKR kialakítása).

Folyamatban van a pályaaorientációs rendszer fejlesztése is egy uniós társfinanszírozású program folytatása (TÁMOP 2.2.2) keretében, amely kiterjed a tanácsadási humán erőforrás mennyiségi és minőségi fejlesztésén túl a tanácsadók által használt eszközök és a pályaaorientációs rendszert igénybe vevő személyek döntését szolgáló eszközrendszer fejlesztésére is. A program az NMH pályaaorientációs, életpálya-tanácsadási fejlesztéseire, szolgáltatási tapasztalatára építve azt a célt tűzte ki, hogy megújítsa és minden állampolgár számára elérhetővé tegye a pályaaorientációs eszköz- és szolgáltatáskészletet, ezáltal segítse a tanulás és a munka világában hozott döntéseket.

A TÁMOP 2.2.5 konstrukció keretében a szakképző intézmények a rövidebb képzési idejű szakképzés bevezetésével kapcsolatos feladatok teljesítése érdekében pályázhattak támogatásra.

A TÁMOP 2.2.6 pályázat célja a szakképzést folytató iskolák szakmai tanárainak és gyakorlati oktatóinak továbbképzése, a pedagógus végzettség megszerzésének támogatása, ezzel az új törvényi képzettségi előírásoknak való megfelelésük elősegítése.

A tanulószereződés keretében tanult pályakezdők foglalkoztatásának támogatására gyakornoki program (TÁMOP 2.3.4 A) indult. A program elsődleges célja a közvetlen munkahelyteremtés elősegítésén túl az iskolai rendszerű képzésben szerzett első szakképesítés hasznosulásának elősegítése, a pályakezdők korai munkahelyi tapasztalathoz segítése, a duális szakképzés erősítése. A pályázat azon mikro- és kisvállalkozások, valamint középvállalkozások projektjeit támogatja, amelyek vállalják, hogy olyan 25 év alatti fiatal, szakképesítéssel rendelkező pályakezdőt alkalmaznak a szakmájának megfelelő munkakörben, akinek korábban nem nyílt alkalma munkatapasztalatot szerezni. Kiemelt cél a tanulószereződést kötő tanulók és vállalkozások támogatása, így a korábban tanulószereződéses gyakornok foglalkoztatása esetén a támogatási intenzitás magasabb, mint a korábban nem tanulószereződéses tanuló gyakornokként történő foglalkoztatása esetén.

A gyakorlati képzés színvonalának emelése, valamint a végzett tanulók elhelyezkedésének elősegítése érdekében indult, az MKIK szervezésében megvalósuló program (TÁMOP 2.3.4 B) keretében a külső képzőhelyeken szakoktatói feladatokat végző szakemberek módszertani felkészítésére, mestervizsgájuk megszerzésének támogatására kerülhet sor. A program emellett támogatja a gyakornoki programban részt vevő mentorok munkáját, továbbá a gyakornoki programba történő bekerülést ösztönző központi szolgáltatások nyújtását.

A „Határon átnyúló együttműködés a szakképzés és a felnőttképzés területén” (TÁMOP 2.2.4) program keretében az egyes országok szak- és felnőttképzési intézményeinek tapasztalatcseréjét elősegítő nemzetközi együttműködés valósult meg. A megvalósítás során problémát jelentett, hogy az elszámolható költségek nem minden esetben tették lehetővé a határon túl felmerült tevékenységek támogatását (pl. a nemzetközi résztvevők utazási költségei az első kiírásban csak az országhatáron belül voltak finanszírozhatóak stb.). A

2014–2020 közötti időszakban célszerű nagyobb figyelmet fordítani a nemzetközi projektek finanszírozási szabályainak egyértelmű megállapítására.

A szakképzés fejlesztésének irányai, beavatkozási javaslatok a 2014–2020 közötti időszakban

A szakképzés fejlesztése az új szakképzési törvény életbe lépése után is kiemelt fejlesztési terület. Folytatni kell a duális képzés elterjesztéséhez kapcsolódóan megkezdett munkát, és az intézményrendszer adaptációját az új jogszabályi és intézményi környezethez. A következő programozási időszak fókuszainak meghatározásakor a következő fejlesztési irányokat érdemes megvizsgálni:

1. Duális képzés elterjesztésének támogatása, a szakképzés és a gazdaság összekapcsolása

A duális képzésnek, a tanulószereződéses gyakorlati képzésnek számos előnye van: a vállalatok valós gazdasági környezete biztosítja a legkorszerűbb, naprakész ismereteket, a cégek képzési politikájában a leendő munkavállalók kiválasztásának szempontja biztosítja a ténylegesen minőségi képzést, továbbá a képzési forma azt is garantálja, hogy ténylegesen keresett és elhelyezkedést biztosító szakmákat tanuljanak a tanulók, mindezek révén a későbbiekben könnyebbé válhat a tanulók elhelyezkedése, csökkenhet a lemorzsolódás.

A duális képzés elterjesztéséhez kapcsolódóan az alábbi fejlesztési igények azonosíthatók:

- *szakiskolák intézményfejlesztési támogatása a megváltozott körülményekhez való adaptáció segítésében*

A duális rendszer kiterjesztésének következményeként a szakiskolák funkciói megváltoztak, átrendeződtek. Elsősorban a szakiskolák új helyzetbe való alkalmazkodását szükséges segíteni, amit meg kell előznie a szűk keresztmetszetek feltárásának, szakiskolai kapacitások alapos igényfelmérésének. Fontos a szakképzés irányítási hatékonyságának növelése és a szakképző iskolák szervezetfejlesztését szolgáló programok megvalósítása is.

- *gyakornoki és ösztöndíjprogramok a munkába állás segítésében*

Az Ifjúsági Garancia keretében a fiataloknak gyakornoki lehetőségek felajánlására is sor kerül majd, mivel a gyakornoki időszakok gördülékenyebbé tehetik a munkaerőpiacra való átmenetet. A korábbi (pilot) programok monitorozását, értékelését és a külföldi tapasztalatok megismerését követően hatékony támogatási formákat kell kialakítani.

- *a nem fizikai foglalkozásokra képező szakképzés dualizálása*

A hazai duális rendszer jellemzően csak a fizikai szakmák képzésénél érvényesül, a posztsekunder és felsőfokú szinten nem jellemző. Középtávú cél lehet a nem fizikai szakmák esetében a szakképzés mind nagyobb hányadának dualizálása. Ehhez először célszerű feltérképezni ennek feltételeit, érdekviszonyait, működő külföldi modelljeit.

- *munkahelyi körülmények között megvalósuló gyakorlati képzést lehetővé tevő és tanműhelyi kapacitások fejlesztése a gazdálkodó szervezeteknél*

A tanulószereződéses kapacitás növeléséhez és a szakképzésben résztvevők foglalkoztathatóságának javításához hozzájárulhatnak a vállalati tanműhelyi és munkahelyi környezetben megvalósuló beruházások, infrastrukturális fejlesztések. A tervezett infrastrukturális fejlesztések komplex gazdaságfejlesztési programok keretében valósulhatnak meg. Hasznosítva a korábbi időszakok tapasztalatait is, a párhuzamos fejlesztések elkerülése érdekében összehangolt fejlesztésekre van szükség. Fontos azonban, hogy a duális képzés erősítése érdekében végrehajtott infrastrukturális fejlesztések súlypontja, fókusza ne a vállalati tanműhelyi kapacitások – indokolt esetben történő – fejlesztésén legyen, hanem elsősorban a munkahelyi körülmények között megvalósuló gyakorlati képzést lehetővé tevő kapacitásfejlesztésen. Szükséges arra is figyelmet fordítani, hogy ne a gyakorlati képzést fő tevékenységként végző cégek részesüljenek a támogatásokban, hiszen esetükben nem valós duális képzés valósul meg.

- *munkaerő-piaci előrejelző modell továbbfejlesztése*

A korábbi fejlesztések (TÁMOP 2.3.2) eredményeire építve szükséges lehet a létrejött előrejelző modellek továbbfejlesztése, szakmaszerkezeti döntésekbe, szakképzési tervezési dokumentumokba és képzési tartalmakba való visszacsatolásának támogatása. A képzési kapacitások társadalmi szempontból hatékony kihasználásához szükség van a betöltött munkakörök szakképzéssel szemben támasztott elméleti és gyakorlati igényének felmérésére. Cél egy olyan komplex és rugalmas modell kialakítása, mely a munkaerőpiac által igényelt készségek felmérését és ezeknek a képzési tartalmakba történő visszacsatolását segíti elő a pályakövetés eredményeinek rendszerszerű alkalmazása mellett, és eredményei a pályaaorientáció feladatainak megvalósítása során is alkalmazhatók. Bővebben lásd az NFSZ fejlesztéseit bemutató fejezetet.

- *a duális képzés gyengeségeinek kezelése, a duális képzés minőségbiztosítása*

A duális képzés számos vitathatatlan pozitívuma mellett érdemes figyelmet fordítani annak esetleges gyengeségeire is (pl. a cégeknél folyó gyakorlati képzés során fejlesztett kompetenciák korlátozott transzferálhatósága, segédmunkák végeztetése a képzési idő jelentős hányadában, stb.). Ezért különösen fontos a gyakorlati képzés (és az egyes intézkedések, programok) minőségbiztosítása, a képzésben résztvevő fiatalok szakmai tudásának felmérése, esetleg pedagógiai fejlesztések megvalósítása, a projektek megvalósításának folyamatos követése, szakmai támogatása.

2. *A szakképzés minőségének javítása, tartalmi, módszertani fejlesztések:*

- *szakképzésben részt vevő szakemberek továbbképzése, a gyakorlati oktatók és az iskolai szakoktatók szakmai együttműködésének támogatása*

A szakképzés minőségének javítása érdekében szükséges a szak- és gyakorlati oktatók szakmai és pedagógiai színvonalának növelése, a vállalati gyakorlati oktatók pedagógiai felkészültségének javítása. A gyakorlati oktatók pedagógiai felkészültségének emelését és egyúttal a szakoktatóknak a reális gazdasági folyamatokkal való közelebbi kapcsolatát elősegítheti a szakoktatók és a gyakorlati oktatók együttműködésének és – bevezető továbbképzést követően – ideiglenes cseréjüknek a támogatása (építve a korábbi program (TÁMOP 2.2.1) tapasztalataira és szakmai értékelésére). A gyakorlati oktatók tömeges továbbképzése, kompetenciafejlesztése a duális jelleg erősödése miatt egyre fontosabbá válik, és javíthatja a szakképző iskola és a vállalati szféra kommunikációját. Érdemes lehet a vállalati gyakorlati képzés minőségének felmérése, az Európában élenjáró duális rendszereknél a vállalatoknál folyó képzés pedagógiai-szervezési vonatkozásainak tanulmányozása, és a hazai adaptáció feltételeinek vizsgálata.

- *tananyagok, taneszközök, módszertani újítások fejlesztése;*

A korábbi kapcsolódó fejlesztésekre (TÁMOP 2.2.1 keretében létrejött feladatbank és kifejlesztett taneszközök, módszertanok) építve szükség lehet konkrét célokat szolgáló tananyagfejlesztésre a szakképzési rendszer változásaihoz, az új OKJ-hez és a komplex szakmai vizsga bevezetéséhez kapcsolódóan.

3. *A szakképzés hatékonyságának növelése:*

- *a lemorzsolódás csökkentését, a társadalmi hátrányok mérséklését célzó programok, felzárkóztató, alapkompenciákat erősítő projektek, ösztöndíjprogramok a szakképzés sikeres befejezése érdekében*

A korai iskolaelhagyás arányának csökkentésében a szakképzésnek kulcsszerepe lesz a következő években. Kulcskérdés, hogy a szakiskolába beiratkozottak minél nagyobb arányban eljussanak a sikeres szakmai vizsgáig, a lemorzsolódók számára pedig fontos, hogy legyenek eredményes reintegrációs programok. A lemorzsolódás csökkentését szolgálhatják a hátrányos helyzetű szakiskolásokat célzó programok (építve az Arany János Kollégiumi Szakiskolai Program és az Útravaló program út a szakmához

alprogramjának tapasztalataira és alapos értékelésére), vagy a részsakképesítés megszerzését célzó programok (akár munkatapasztalat-szerzéssel és az egyén szükségleteihez igazított segítséggel kombinálva), melyek célja, hogy a moduláris jellegből fakadóan megvalósuljon az egyének rugalmas, egész életen át tartó tanulása. Szükséges lehet a részsakképesítést szeretteknek egy magasabb szintű szakképesítés megszerzéséhez kapcsolódó tartalomfejlesztés, képzési modellek kidolgozása és kipróbálása, hogy a későbbi képzés kínálat standardizálódhasson. A köznevelési célú programok során szükséges a szakképzési fókuszú tervezésnek teret adni, ezzel összhangot teremtve a programok között, és segítve a köznevelési célú konstrukciók célzott szakképzési hasznosulását, a szakképzési fejlesztési célok megvalósítására is figyelemmel.

- *a munkatapasztalat-szerzést, az idegen nyelvi kompetenciákat és a külföldi gyakornoki képzésben való részvételt erősítő mobilitási programok, diákcserek*

A külföldi szakmai gyakorlatoknak számos szakmai és pedagógiai előnyük van, pl. konkrét szakmai ismeret-bővülést, az idegennyelv-tudás javulását és motivációnövekedést is jelentenek a szakképzésben résztvevők számára, ezáltal javítva munkaerő-piaci helyzetüket. Az „Oktatás és Képzés 2020” stratégiához illeszkedő európai célkitűzés szerint 2020-ra a szakmai alapképzést szerzők legalább 6%-ának kell külföldi szakképzési mobilitási tapasztalattal rendelkeznie (jelenlegi hazai arány kb. 3,2%). Érdemes a Life-Long Learning Program Leonardo programját – mely magas minőségben valósul meg Magyarországon is – továbbfejlesztetni a duális szakképzésben résztvevő személyek és gyakornokok mobilitásának támogatására. Célszerű a szakiskolai és szakközépiskolai tanulók külföldi szakmai gyakorlatát és részképzését támogatni, és előnyben részesíteni a tényleges vállalati környezetben zajló szakmai gyakorlatokat. A megvalósítás során figyelmet kell fordítani a nemzetközi projektek finanszírozási szabályainak egyértelmű megállapítására. Jó példa lehet a nemzetközi együttműködésre egy, a szakképzésben résztvevők fiatalok külföldi munkatapasztalat szerzését célzó program, amelyet a visegrádi országokra koncentrálva tervez Magyarország kezdeményezni (’Vándorút program’). Fentiek mellett támogatásra érdemes lehet az országon belüli mobilitás is.

- *a hatékony és korszerű szakképzést szolgáló infrastrukturális fejlesztések megvalósítása*

A duális képzés erősítése nem jelenti a külső gyakorlati képzőhelyek kizárólagossá válását, emellett szükség van az iskolai tanmühelyi kapacitások korszerűsítését, fejlesztését célzó konkrét, célzott, kiegészítő jellegű beruházások támogatására a párhuzamos fejlesztések mellőzésével, a tervezési folyamatokkal összhangban és figyelemmel a rendelkezésre álló rendkívül szűkös forrásokra. E fejlesztéseknek állami szintű koordináció mellett szükséges megvalósulniuk, a hatékonyság elvét maradéktalanul tiszteletben tartva, és a korábbi szakképzési integrációt segítő programokra építve (közvetlenül kell kapcsolódnuk az előzményként megvalósított infrastrukturális és szervezeti fejlesztésekhez (TISZK-rendszer) a fenntartási időszakokra is tekintettel).

- *pályaaorientáció erősítése, korai pályaválasztás segítése a partnerek együttműködésén alapulva és a korábbi fejlesztésekre építve*

A szakképzési rendszer eredményességének javítása és a korábbra helyeződött szakmaválasztás támogatása érdekében érdemes a rugalmas pályautakat biztosító módszerek kipróbálása és bevezetése, az egyéni rugalmas (korrekciós) képzési utak támogatása, az elhibázottnak ítélt vagy annak bizonyult szakmaválasztások korrekciójának intézményes biztosítása. A fejlesztés során szükséges a korábbi fejlesztések (TÁMOP 2.2.2) során elért eredmények hasznosítása.

További intézkedések

- A szakképzési intézményrendszer, illetve kapcsolódó fejlesztéseinek állapotfelmérése.
- A szakképzési fejlesztések részletes szakmai és végrehajtási koncepciójának elkészítése.

5.3.2 Az egész életen át tartó tanulás támogatása felnőttképzési programok támogatásán keresztül, valamint a felnőttképzés intézményrendszerének fejlesztése

A fejlett piacgazdaságokban az oktatás-képzés egyre kevésbé fejeződik be az iskolarendszertől való kilépéssel, a szakképesítés megszerzésével. A folyamatos technológiai fejlődés szükségsszerűvé teszi a képzésbe való többszöri bekapcsolódást, rendszeres továbbképzést, a gazdasági szerkezet átalakulásával járó szakmaváltást. Az egyén egész életen át tartó tanulás folyamata a munkaerőnek a gazdaság által megkövetelt változó igényekhez való alkalmazkodását szolgálja. Az élethosszig tartó tanulás fontosságának növekedésével a tanulás fogalma is változott, bővült és ma már átfog minden olyan tervszerű tanulási tevékenységet, legyen az formális, nem-formális vagy informális, amelynek célja ismeretek szerzése, illetve készségek és kompetenciák fejlesztése. Formális (iskolarendszerű) oktatás folyik az oktatási és képző intézményekben, aminek a végeredménye elismert diploma, bizonyítvány vagy képesítés. A nem-formális (iskolarendszeren kívüli) oktatás ezzel szemben nem mindig jár formális bizonyítvánnyal. Az ilyen típusú tanulási lehetőséget biztosíthatja a munkahely is, illetve olyan szervezeteken és szolgáltatásokon keresztül is nyújtható, amelyeket az iskolarendszerű oktatás kiegészítése érdekében hoztak létre. Az informális tanulás a mindennapi élet természetes velejárója. Az iskolarendszerű és az iskolarendszeren kívüli képzéssel ellentétben az informális tanulás külön szervezeti keretet nem igényel, ugyanakkor az állam ösztönözheti a munkapiaci szereplőket ilyen jellegű képzések folyamatos fenntartására.

A felnőttképzés oktatáspolitikai értelmezésben olyan körülhatárolt célú és funkciójú programokat jelent, amelyek gyakorlati, és mindenekelőtt a munkaerő-piacon hasznosuló eredménnyel járnak. Ebben a megközelítésben elhatárolódik egymástól a felnőttoktatás és felnőttképzés fogalma, s az intézményi szervezeti rendszerhez igazodó mivolta okán a felnőttoktatás az iskolarendszerű képzéssel azonosítható, melyben a közismereti programok dominálnak, míg a felnőttképzés mindazt magába foglalja, ami szakképzési, szakma megszerzésére irányuló. Ugyanakkor a felnőttképzés ennél jóval tágabb értelmezése érvényes napjainkban, miszerint minden olyan oktatás-képzési program ide tartozik, mely iskolarendszeren kívüli képzésként, szolgáltatásként, piaci alapon valósul meg. Ez a meghatározás közel áll az egész életen át tartó tanulás (LLL) koncepciójához, és annak részeként nemzetközi oktatáspolitikai értelemben olyan jelentőséggel bír, mely egy-egy ország szellemi kapacitásainak kiaknázásaként, szellemi-tanulásbeli hozzáállásaként, tehát egyfajta innovációs kapacitásként értelmezhető.

Az oktatásba történő beruházás egyre fontosabbá válik mind az egyén, mind a társadalom számára. A jól képzett népesség megléte előfeltétele a gazdaság növekedésének éppúgy, mint a társadalmi demokráciának. A jobb iskolázás nagyobb lehetőségeket biztosít az egyéneknek, hogy megerősítsék helyzetüket a munkaerőpiacon. Ennél fogva elengedhetetlen, hogy minden egyén – társadalmi helyzetétől függetlenül – szert tehessen széles körű kompetenciákra, amelyek segítségével képessé válik új tudás és készségek elsajátítására aktív élete egész szakaszán keresztül. Az állam felelőssége olyan intézmények, rendszerek és stratégiák alkalmazása, amelyek az élethosszig tartó tanulás lehetőségét a társadalom minden egyes szereplője számára elérhetővé teszik.

A felnőttképzés intézményrendszerének fejlesztése, illetve a felnőtt korú lakosság oktatásban és képzésben való részvételének növelése inkluzív felnőttképzési programokon keresztül tehát a következő programozási időszak fejlesztéspolitikai szempontból egyik kiemelt területének számít.

Helyzetkép

Az egész életen át tartó tanulásban való részvétel olyan kulcsindikátora a képzésről és tágabb értelemben a foglalkoztatáspolitikáról gondolkodóknak, amely lényeges információt árul el adott ország tanulási attitűdjéről, tágabb értelemben pedig az új információ, az új (szakmai) módszerek elsajátításának befogadásáról. Mindez szorosan kapcsolódik a foglalkoztatáshoz, hiszen a jelen, illetve a jövő munkahelyeit egyre inkább a tanulási képesség, azaz a munkaerő erre irányuló kapacitása, a változásokhoz való alkalmazkodási képesség, valamint az innovációs potenciál jellemzi. Mindezen teljesítményeket és követelményeket, vállalati szinten is – természetesen csak részben – a magas minőségű alapképzés, azaz a kulcskompetenciák megfelelő és erős alapot adó elsajátítása, másfelől az erre építhető folyamatos (részben szakmai) képzés alapozzák meg.

Magyarországon az egész életen át tartó tanulásban résztvevő felnőttek (25-64 évesek) aránya rendkívül alacsony: 2,8 % (2012, EUROSTAT). Ez a szám jelentősen elmarad nem csak az Európai Unió tagállamainak átlagától (9%), de számos, a térségbe tartozó országhoz képest is alacsonynak számít (ld. Csehország: 10,8%, Szlovákia: 3,1%, Szlovénia: 13,8%, Lengyelország: 4,5%).

További probléma, hogy a részvételi arányokon belül az iskolázottsági mutatók azt hangsúlyozzák, hogy hazánkban a magasabb iskolai végzettség korrelál a nagyobb arányú képzésben való részvétellel. Ez azt jelenti, hogy minél alacsonyabb az egyén iskolai végzettsége, annál kisebb valószínűséggel vesz részt oktatásban, vagy képzésben. Így az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők a legkiszolgáltatottabbak a képzés tekintetében, más szavakkal az ő hozzáférésük a legalacsonyabb (további) oktatás-képzéshez, azaz az egész életen át tartó tanúláshoz is. Mindez arra enged következtetni, hogy Magyarországon az oktatás-képzésnek a társadalmi egyenlőtlenségek felszámolásában csekély szerepe van.

Magyarország alacsony értékei abból is adódnak, hogy az iskolarendszerű képzéseken még átlagos arányú a részvétel, de a nem formális képzéseken történő részvétel rendkívül kicsi az unió számos országához képest. Az unió átlagában többen vesznek részt képzéseken, de az egy főre jutó képzésben töltött órák száma sokkal alacsonyabb, mint hazánkban, tehát sokkal rövidebb képzéseken vesznek részt átlagosan.

Tekintettel a felnőtt népesség egész életen át tartó tanulásban való alacsony részvételére nem véletlen, hogy az Európai Bizottság 2013. évi országajánlásai két ponton is kitérnek a felnőttképzés és az egész életen át tartó tanulás kiterjesztésének és hatékonyságának szükségességére:

- egyrészt az ajánlások alapján Magyarországnak meg kell erősítenie a képzési programokat az egész életen át tartó tanulásban való részvétel növelése érdekében;
- másrészt erősítenie kell a közmunkaprogramok aktiválási elemeit. Ez a gyakorlatban a közfoglalkoztatás kiemelt célcsoportját jelentő alacsony iskolai végzettségűek, valamint a közfoglalkoztatásba már bevontak képzésbe vonását jelenti.

Mivel a munkaerő-piaci szempontból releváns képzések igen jelentős hányada munkahelyi képzés formájában zajlik le, fontos indikátora a felnőttképzésnek a munkahelyi képzésben részt vevő vállalkozások aránya. Az Eurostat adatai szerint 2010-ben csak minden második magyar vállalkozásnak voltak olyan dolgozói, akik munkahelyi képzésben vettek részt. Nyugat-Európában ugyanez az arány 70-80% körül mozgott. A vállalkozások mérete jelentősen befolyásolta a képzési hajlandóságot: a nagyvállalatok 95%-a, a középvállalkozások közel háromnegyede (74%-a), míg a kisvállalkozások 43%-a támogatott valamilyen szakmai képzést. Mivel az utóbbi két kategóriába tartozó vállalatoknak a

foglalkoztatásban betöltött szerepe igen jelentős, a kis- és középvállalkozások képzési politikája és gyakorlata meghatározó a munkavállalók többségének képzésben való részvételi lehetősége szempontjából.

A munkahelyi képzéseket jellemző másik mutató a képzéselérési arány, amely a képzésben részt vevők összes foglalkoztatotthoz viszonyított arányát mutatja. Ez az indikátor létszám kategóriák szerint 2010-ben a következők szerint alakult: a kisvállalkozásban alkalmazottak 11%-a, a középvállalkozásokban alkalmazottak 14%-a, míg a nagyvállalatokban dolgozók 28%-a részesült szakmai képzésben. A vállalkozások 38%-a támogatott hagyományos szakmai képzést (kötött tartalmú, adott helyszínen, oktatóteremben, kötött képzési program alapján megvalósuló képzés), ezen vállalkozások többsége (90%-a) külső képzéseket szervezett, de közel fele belső képzést is biztosított munkavállalóinak. Az összes vállalkozás 36%-a támogatta a szakmai képzés egyéb formáit (pl.: konferenciákon, szemináriumokon való részvétel, a közvetlen munkahelyen, munkaszituációban folyó képzés, vagy tanulmányi látogatások szervezése).

A képzési területeket illetően a vállalkozások 38%-a műszaki, gyakorlati, munka-specifikus készségek fejlesztését, a cégek egynegyede idegen nyelvi képzést, több mint 20%-uk szakmai informatikai képzést támogatott. Alacsonyabb mértékben, de a vállalkozások a vezetői készségek elsajátítását, a csapatmunkára való felkészítést, valamint a problémamegoldó készségek javítását célzó képzéseket is alkalmazták (rendre 15%, 15% és 16%).

A felnőttképzés jogszabályi és intézményi környezetének változásai

A felnőttképzés jogi környezete tekintetében lényeges változást hozott a 2013 júniusában elfogadott új felnőttképzési törvény (2013. évi LXXVII. törvény a felnőttképzésről), amely a támogatott, a munkaerőpiac valós igényeinek kielégítését megvalósító képzésekre koncentrál. Az új jogszabállyal biztosítékok kerülnek a rendszerbe annak érdekében, hogy a támogatott felnőttképzésből minőségi tudással kerüljenek ki a résztvevők, a megszerzett bizonyítvány egyenértékű legyen az iskolai rendszerben szerzett szakképesítéssel. Az új szabályozás várhatóan növeli a támogatott képzések munkaerő-piaci eredményességét, a felnőttképzésben (szak)képzettséget szerettek elhelyezkedési arányát, valamint biztosítja a felnőttképzésben folyó gyakorlati képzés minőségének emelését. Az új törvénnyel a jogalkotó fő céljai a következők:

- a jogszabály koncentráljon a támogatott, a munkaerőpiac igényeinek kielégítésre irányuló képzésekre, a gazdaság igényeinek maximális figyelembe vételével;
- a szabályozás legyen átláthatóbb, ellenőrizhetősége hatékonyabb;
- a résztvevők minőségi tudásban részesülhessenek.

Az engedélyezési rendszerben olyan pontosan meghatározott, ezért ellenőrizhető és értékelhető, a szabályozás szempontjából is releváns követelmények előírására kerül sor, amelyek az oktatás színvonalának kulcstényezői. Segítségükkel a szakértő egyrészt könnyebben és – képzésenként is – differenciáltabban meg tudja ítélni az intézmény alkalmasságát, másrészt konkrét szakmai segítséget tud nyújtani az intézmény vezetése számára a fejlesztési célok meghatározásához. Az új szabályozás ugyanakkor nem teszi feleslegessé a már kialakított és a képző intézmények által alkalmazott minőségirányítási rendszereket, csak kiemeli ezek szabályozás szempontjából releváns, egyben a minőség tekintetében döntő tényezőit. A rendszer lehetővé teszi azt is, hogy az engedéllyel rendelkező intézmény eredményeit más intézményekével összehasonlítva további ösztönzést kapjon képzési színvonalának emelésére.

Jelenleg a munkaerő-piaci szempontból kiemelt jelentőségű és a támogatott felnőttképzési programokról nem létezik egységes nyilvántartás, a képzések hasznosulásáról, munkaerő-piaci relevanciájáról nincs visszajelzése sem a döntéshozóknak, sem a képző intézményeknek. Ennek okán sajnos nem ítéltető meg a képzések eredményessége és a támogatások hatékonysága. Az új szabályozás értelmében az OKJ szerinti, a nyelvi, illetve az egyéb támogatott képzések legfontosabb indikátorainak megfelelő bontásban történő összesítése és nyilvánosságra hozatala tájékoztatást ad e képzésekben érdekeltek számára, hogy az egyes engedéllyel rendelkező képző intézményeknél évente hogyan alakulnak a képzési és vizsgaeredmények, illetve a résztvevők elégedettsége.

A munkahelyi képzések finanszírozása is megváltozott az elmúlt években: a 2012. január 1-jével hatályba lépett új szakképzési hozzájárulásról szóló törvény szerint a saját dolgozó képzésére fordított költségekkel már nem lehet csökkenteni a bruttó szakképzési hozzájárulási kötelezettséget. Ennek háttérében egyfelől az állt, hogy a szakképzési hozzájárulás saját munkavállalók képzésére történő felhasználásával kapcsolatosan sok kritika érkezett a gazdálkodó szervezetektől. Különösen a képzések szervezésének túlszabályozottságát és az elszámolás tekintetében a túlzott bürokráciát kifogásolták. Másfelől ugyanakkor e támogatási formában az ellenőrzések alapján jelentős jogosulatlan elszámolás volt kimutatható. A kieső támogatás kompenzálására a munkahelyi képzések támogatását szolgáló uniós program kerete jelentősen megemelkedett, célcsoportja kibővült a nagyvállalatokkal, a pályázati feltételek pedig jelentősen kedvezőbbé váltak. Később külső nyomásra a saját munkavállalók képzése címén elszámolható kedvezmény úgy került vissza a jogszabályba, hogy az azon kötelezettek esetében számolható el, amelyek havonta legalább 45 fő tanuló szerződéses tanuló gyakorlati képzését végzik. (Az elszámolható mérték a gyakorlati képzés alapján számított csökkentő tétel, de legfeljebb a bruttó kötelezettség 16,5%-a).

Az intézményi környezetet érintő fontos változás volt, hogy a korábbi Állami Foglalkoztatási Szolgálat részét képező regionális képző központok (9 intézmény) átszervezésre kerültek egy új országos intézményrendszerre Türr István Kutató és Képző Központ (továbbiakban: TKKI) néven, mely elsősorban komplex társadalomfejlesztéssel foglalkozik. A hátrányos helyzetűek felzárkóztatásában a TKKI meghatározó szerepet tölt be.

Az elmúlt évek felnőttképzési programjainak tapasztalatai

Az elmúlt időszak hazai forrásból támogatott felnőttképzési programjait a Nemzeti Foglalkoztatási Alap képzési alaprészének központi kerete finanszírozta. Hasonlóan a munkaerő-piaci kiadásokhoz, a felnőttképzési programok költségvetése is jelentősen csökkent a gazdasági válság beköszöntét követően a fiskális konszolidáció egyenes következményeként. A 2007 és 2013 közötti ráfordítások nagyjából kétharmada 2009-et megelőzően került meghatározásra (és elköltésre), az utóbbi években csak minimális hazai állami ráfordítást engedélyezett a rendszer felnőttképzési célokra. A hazai finanszírozású programok helyett jelenleg a felnőttképzési programok többségét az Európai Szociális Alap finanszírozza.

A Strukturális Alapok terhére megvalósuló felnőttképzési programok sokrétűek. Jelentősebbek az alacsony iskolai végzettségűek (és közfoglalkoztatottak) képzését finanszírozó programok, a saját dolgozó képzéséhez nyújtott támogatások, valamint a szélesebb társadalmi rétegek számára elérhető kompetenciafejlesztő program.

Az alacsony iskolai végzettségűek és közfoglalkoztatottak képzését finanszírozó programok

Az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők és szakképzetlenek szakképzését támogató uniós forrásból finanszírozott program első alkalommal a HEFOP 3.5.3 „Lépj egyet előre” központi program keretében valósult meg. A programot a Nemzeti Munkaügyi Hivatal elődje,

a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal bonyolította le. A rendelkezésre álló 6,2 Mrd forint keretösszeg felhasználásával több, mint 20.200 fő képzésére nyílt lehetőség. A program folytatására a TÁMOP 2.1.1 „Lépj egyet előre II.” kiemelt programban nyílt lehetőség, amely már kifejezetten az alapfokú iskolai végzettség megszerzésére, szakmai kompetenciák megszerzésére irányuló felzárkóztató képzésre, és hiányszakmára irányuló szakképesítés megszerzésére fókuszált. Ebben a ciklusban 19.800 fő támogatására nyílt lehetőség 10,66 Mrd forint felhasználásával.

A közfoglalkoztatottak és alacsony képzettségűek képzésére a Kormány 2012-ben új 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. A projekt „Újra tanulok!” címmel 2012. április végén indult el 20,1 milliárd forintos kerettel és az NMH a kormányhivatalok szakigazgatási szerveiként működő munkaügyi központokkal konzorciumot alkotva valósítja meg. Az alapvető célok ebben a programban is megegyeztek a korábbiakkal (alacsony iskolai végzettségű, illetve szakképzetlen felnőttek képzése, a szakképzés megkezdéséhez szükséges kompetenciák elsajátítása, az állam által elismert, illetve akkreditált felnőttképzési program szerinti képzettség megszerzése), azonban lehetőség nyílt arra, hogy a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódóan „a munkavégzéshez szükséges szakmai kompetenciák megszerzését biztosító képzések” is támogathatóvá váljanak.

A közfoglalkoztatáshoz kapcsolódóan a Belügyminisztérium (BM) határozta meg a program keretében finanszírozandó képzések jellegét és a bevonni tervezett létszámokat. Döntő részben az 1-1,5 év képzési időtartamú Start mezőgazdasági mintaprogramokhoz kapcsolódó képzések és az országos közfoglalkoztatók által szervezett munkához kapcsolódó képzések kerültek a programba (OKJ és egyéb szakmai, illetve szabályozott hatósági képzések, pl. erdőművelő, útépítő stb.). A Start mezőgazdasági mintaprojektekhez és az országos közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó képzések 2012 szeptemberében indultak el. 2013. június 30-i állapot szerint az eredményindikátornak megfelelő 37.000 főhöz viszonyítottn a programba vontak arány elérte az 52%-ot, ebből a romák száma (3.832 fő) túllépte a vállalt 3.000-es létszámot. A programban eddig nem történt jelentősebb lemorzsolódás (2013. június 30-ig mindösszesen 624 fő morzsolódott le).

Bevontak száma	2012. év	2013.06.30.-ig	Összesen
Start mezőgazdasági képzésben	9.842 fő	5.192 fő	15.034 fő
Országos közfogl. kapcsolódó	2.595 fő	912 fő	3.507 fő
Általános képzéshez kapcsolódó	-	823 fő	823 fő
Összesen	12.437 fő	6.927 fő	19.364 fő

A tanfolyami kimutatás szerint 2013. június 30-ig 1.198 tanfolyam indult el. Ebből 943 db Start mezőgazdasági képzéshez kapcsolódó tanfolyam (a legtöbb Borsod, Baranya és Békés megyében), 211 országos közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó tanfolyam (a legtöbb Szabolcs, Csongrád és Bács-Kiskun megyében), illetve 44 db általános képzéshez kapcsolódó tanfolyam, ez utóbbiak nagy része a terveknek megfelelően a Nyugat-dunántúli megyékben indult el. A keleti országrészben jellemzően kevesebb az általános képzés, nagyobb igény van a közfoglalkoztatott képzésekre.

A Kormány 2013 végén a futó TÁMOP 2.1.6 program forrásait kiegészítve új képzési programot indít a közfoglalkoztatottak részére. A program végrehajtására a téli hónapokban kerülhet sor, amikor a közfoglalkoztatási munkalehetőségek a legszűkösebbek. A tervek szerint újabb mintegy százezer közfoglalkoztatott kerül bevonásra képzési programba, a téli képzés kerete 24 milliárd forint.

Munkahelyi képzések támogatása

Uniós csatlakozásunk óta minden tervezési időszak programozási dokumentumai tartalmaztak a munkavállalók képzésének támogatására irányuló intézkedéseket. A GVOP keretében fejlesztési támogatásért pályázó projektgazdák egyidejűleg pályázhattak munkahelyteremtő beruházásokhoz és vállalati technológia-váltáshoz kapcsolódó képzési támogatásra a HEFOP keretében. Azok a vállalkozások, amelyek nem valósítottak meg beruházási típusú tevékenységeket, a munkáltatók egyéni szükségleteihez igazodó, saját munkavállalóik szakmai és egyéni fejlődését biztosító képzési programokhoz kaphattak támogatást. A ROP keretében régió-specifikus szakmai képzések támogatására került sor egyfelől mikro, kis- és közép-vállalkozások, másfelől munkavállalók, önfoglalkoztatók számára kiírt pályázatokkal.

A TÁMOP keretében összesen 3 körben jelent meg a munkahelyi képzések támogatására irányuló konstrukció (TÁMOP 2.1.3): 2007-ben, 2011-ben és 2012-ben. A pályázati cél, a pályázói kör, a támogatható tevékenységek köre mindhárom kiírásban hozzávetőleg azonos volt. A 2011-es kiírásra nagyon alacsony volt az érdeklődés, valószínűleg amiatt, hogy feltétel volt, hogy a pályázó már a pályázat benyújtásakor nyertes GOP pályázattal rendelkezzen, amihez TÁMOP-ból a kapcsolódó képzést finanszírozni tudta. 2012-től az új szakképzési hozzájárulásról szóló törvény megszüntette annak a lehetőségét, hogy a vállalkozások a saját dolgozó képzésére fordított költségekkel csökkenthessék a bruttó szakképzési hozzájárulási kötelezettséget. Ennek kompenzálására megemelt keretekkel és könnyített feltételekkel indult újra az Új Széchenyi Terv keretében a TÁMOP 2.1.3 pályázat. A plusz forrás biztosításával párhuzamosan a pályázat a nagyvállalatok számára is megnyitásra került, és a pályázati feltételek is kedvezőbbé váltak (egy főre elszámolható költség megemelése, képzésre eső kieső munkabér elszámolhatósága, képzési programokkal szemben előírt követelmények egyszerűsítése, stb.). Fentiek következtében a támogatási igény a vállalkozások részéről sokszorosára nőtt.

Míg 2007-2010. között a vállalkozások évente 7-8 Mrd Ft-ot számoltak el saját dolgozóik képzésére a szakképzési hozzájárulási kötelezettségük terhére, addig erre a célra uniós forrásból 2012-ben az eredetileg rendelkezésre álló 21 Mrd Ft-ot is messze túligényelték. Annak érdekében, hogy munkahelyi képzésre 2013-ban is jusson forrás, az eredeti tervek szerint szakaszos lett volna a meghirdetés, a rendelkezésre álló források ütemezett kiírásával. Az uniós források mielőbbi kihelyezése érdekében a fejlesztési intézményrendszer a teljes forrás egyösszegű meghirdetése mellett döntött. A mikro- és kisvállalkozások által beérkezett támogatási igény 1 nap alatt meghaladta a rendelkezésre álló forrásokat, így a pályázatot fel kellett függeszteni. A közép- és nagyvállalkozások előtt a pályázat 2,5 hónapig nyitva állt, de itt is gyorsan meghaladták az igények az eredetileg betervezett forrásokat. Ennek következtében az NFÜ/IH kezdeményezésére további források átcsoportosításával összességében 35,8 Mrd Ft került elkülönítésre a vállalkozások számára képzés támogatására.

Kulcskompetenciák fejlesztését lehetővé tevő felnőttképzési program

2012 végén a korábbi – erősen célzott – képzési programok kiegészítéseként elindult a felnőtt népesség széles rétegei számára hozzáférhető, a kulcskompetenciák fejlesztését célzó program a TÁMOP 2.1.2 keretében. A projekt két kiemelt kompetencia, nevezetesen az idegen nyelvi és az informatikai kompetenciák fejlesztésére irányul, és 100.000 fő képzésbe vonását tűzte ki célul. A kiemelt projekt lebonyolítására 12,48 Mrd forint került elkülönítésre, amely a képzési támogatások folyamatos biztosítása érdekében három képzési időszakban ütemezetten kerül felhasználásra, az első képzések 2012 decemberében kezdődtek. 2013. augusztus végéig több mint 275 ezer ember jelezte érdeklődését a támogatás iránt a program informatikai rendszerén történő regisztráción keresztül. Eddig a képzésre jelentkezett egyének száma: 81.774 fő, a képzésbe bekapcsolódott egyének száma 71.209 fő, az elindult tanfolyamok száma 5.734 db.

A projekt kedvezményezettje a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal és az NT Nonprofit Közhasznú Kft. alkotta konzorcium.

Fejlesztési irányok, javaslatok

Középtávon a felnőttképzési programok szervezése kapcsán fontos szempont, hogy a magyarországi felnőtt – elsősorban a munkaerő-piaci szempontból nem megfelelő végzettséggel rendelkező – lakosságnak minél nagyobb aránya vehessen részt képzésben, továbbképzésben, függetlenül aktuális munkaerő-piaci helyzetétől. A folyamatos szakmai megújulás a (potenciális) munkaerő versenyképességének, valamint mentális egészségének állapotában kiemelkedő jelentőségű. Az alábbiakban összegezhetők intézkedéscsoportonként azok a fejlesztési irányok és javaslatok, amelyeket a következő programozási időszak felnőttképzési programjainak egy megfelelően tág szakpolitikai keretet adhatnak.

Általános, a felnőttképzés intézményrendszerének fejlesztéséhez kapcsolódó javaslatok

Az új felnőttképzési törvény életbe lépésével párhuzamosan ki kell építeni, illetve meg kell szilárdítani azokat az intézményi struktúrákat, amelyek középtávon képesek biztosítani a felnőttképzési források eredményes és hatékony felhasználását. Annál is inkább szükség van ezekre a fejlesztésekre, mivel összecsúszásában nem lehet számolni az intézményrendszerbe fektetett források drasztikus emelkedésével, miközben a megoldani kívánt probléma – azaz a felnőttképzésben részt vevők arányának javítása, illetve felruházásuk a munkaerő-piaci igényeknek megfelelő képzettséggel és kompetenciákkal – egyre sürgetőbb kihívást jelent. Az intézményrendszerrel összefüggésben az alábbi fejlesztési irányokat lehet azonosítani:

- A felnőttképzési források döntő többségét koncentráltan kell felhasználni azokra a célcsoportokra, amelyek nem rendelkeznek a munkaerőpiacon versenyképes szaktudással, illetve kompetenciákkal, illetve támogatás nélkül nem vennének részt felnőttképzésben. Az így képzett rétegprogramok célcsoportjai lehetnek az alacsonyan képzettek (elsősorban munkanélküliek, ugyanakkor a munkavállalók számára is szükséges lehetőséget biztosítani a bekapcsolódásra), elavult szakképesítéssel rendelkezők (célcsoportok, akik számára a meglévő szakképesítésük nem biztosítja a munkahely megtartását, illetve annak megszerzését), élethelyzettől függően a kisgyermeknevelést követően visszatérők, valamint az idősek (50 év felettek).
- Az új felnőttképzési törvény nagy hangsúlyt fektet a képzések hatékonyságának javítására. A következő programozási időszakot megalapozandó, szükség lesz a korábbi felnőttképzési célú ráfordítások, képzések hatékonyságának, hatásainak felmérésére annak érdekében, hogy a következő időszak programjai szélesebb kört érjenek el az eddigieknél hatékonyabban, és javuljon a források szakszerű és a jogszabályoknak megfelelő felhasználása. Megfontolandó az egyes projektekhez módszertani szttenderdekét kidolgozni annak érdekében, hogy a homogén képzések színvonala egységes legyen (pl: költség-normatíva használatának megfontolása). A hiány szakképesítések azonosításához célszerű egységes útmutatást kialakítani, amely figyelembe veszi a területi eltéréseket is (ezt a munkaerő-piaci előrejelzések eredményeire lehet alapozni).
- Olyan eszközöket kell kidolgozni, amelyekkel biztosítható az egyéni és munkaadói aktivitás növelése a felnőttképzésben való részvétel ösztönzése érdekében. Fontos, hogy a képzést a szereplők megtérülő befektetésnek tekintsék. Ennek eszközei a következők lehetnek:
 - a képzési támogatás felhasználása tekintetében a kedvezményezett egyén részére – ahol lehet – maximális döntési szabadságot kell biztosítani.
 - képzésben való részvétel hasznáról, megtérüléséről szóló információ terjesztése (munkaerő-piaci hasznosulás, egészségügyi, mentálhigiénés hasznosulás).

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

Célcsoportok: munkáltatók, munkavállalók, inaktívak egyének. Eszközök: média-kampányok; konkrét, helyi megjelenések, akciók.

- a képzés presztízsének emelése mellett az alapozó képzés hiányosságainak pótlására megvizsgálható egy önálló oktatási TV műsor/csatorna projekt-keretek között történő elindítása.
- Megfontolandó a felnőttképzésben oktatók szakmai továbbképzésének támogatása. Jelenleg ez a terület meglehetősen alulreprezentált, holott a felnőttképzés minőségének egyik kulcseleme az, hogy az oktató tréner, szakemberek folyamatosan megújuló tudással, készségekkel rendelkezzenek. A szakmai ideál a nemzetközi képzési-oktatási szakirodalomban az utóbbi években elterjedt folyamatos szakmai fejlődés – Continuing Professional Development, mely váltotta a korábbi In-service Training megnevezést. (Az in-service training koncepciójában kevésbé volt jelen az, hogy ez a tevékenység folyamatos, és alapvető része a tréner, oktató szakmai pályafutásának.)
- Képzési életút követése: ki kell dolgozni egy olyan eljárást, amely képes bemutatni, hogy ki hányszor és milyen képzésen vett részt. Cél, hogy végig lehessen kísérni, hogy az egyén milyen képzési/tanulási utat jár be, milyen képzési támogatások igénybevételével, milyen képzettségekre, végzettségekre tett szert. Jelenleg a forrásfelhasználás gyakran indokolatlan: olyanok vesznek részt akár több alkalommal is támogatott képzésben, akik arra nem feltétlen szorulnak rá. Egy naprakész adatbázis a képzésekről és az azokban résztvevőkről sokat javíthat a támogatások felhasználásának hatékonyságán. A rendszernek biztosítania kell a munkaadó megfelelő tájékoztatását is a hozzá jelentkező egyén eddig megszerzett végzettségekről, (szak)képzettségéről. Lényeges elem, hogy a nyilvántartás személyhez kötötten valósulhasson meg. Jelenleg anonim a szakképzési vizsgaadatbázis. Az intézkedés adatvédelmi szempontból előkészítést igényel.
- A felnőtt népesség számára minél szélesebb körben elérhetővé kell tenni a nemzeti életpálya-tanácsadási szolgáltatói rendszer szolgáltatásait. A pályaaorientációs tanácsadásnak minden korosztály és társadalmi réteg számára az ország egészében elérhetőnek, hozzáférhetőnek kell lennie megbízható, naprakész információkkal.
- A foglalkoztathatóság szempontjából a "puha" készségek (soft skills) legalább olyan fontosak, mint szakértelem. Gyakran akadályozza a munkaerő-piaci kereslet és a kínálat egymásra találását, hogy a foglalkoztató nem tudja megfelelően felmérni a munkára jelentkezők ilyen irányú képességeit, tudását. Erre a problémára jelenthetne megoldást, ha léteznének olyan képességeket hitelesítő szervezetek, amelyek megbízható információkat nyújtanak erről a foglalkoztatók számára. Ezek a szervezetek kidolgozhatják egy-egy ismeret/képesség mérésének módszertanát, majd a mérés eredményeiről tanúsítványt bocsátanak ki az álláskereső, vagy az őket küldő szervezetek számára.

Javaslatok az alacsony iskolai végzettségűek és közfoglalkoztatottak képzését finanszírozó programokkal kapcsolatban

A nemzetközi szervezetek (Európai Bizottság, OECD) foglalkoztatáspolitikai ajánlásai a közfoglalkoztatás kapcsán azonos álláspontot képviselnek: a közfoglalkoztatásban résztvevők számára a továbblépés, illetve az elsődleges munkaerőpiacon történő elhelyezkedés lehetőségének megteremtése érdekében – felhasználva a korábbi programok tapasztalatait – képzési és kompetenciafejlesztési programokat szükséges indítani. Emellett kiemelt célt jelent az álláskereső között felülreprezentált alacsony iskolai végzettségűek (a regisztrált álláskereső több mint 40%-a legfeljebb 8 osztályt végzett) elhelyezkedési esélyeinek javítása is. 2012-ben csupán 12.341 közfoglalkoztatott vett részt képzésben (a TÁMOP 2.1.6. Újra tanuló c. program keretében felzárkóztató képzésben/szakképzésben/akkreditált képzésben), ez a szám 2013-ban a téli képzés elindulásával várhatóan sokszorosára emelkedik majd. Az

alacsony iskolai végzettségűek és a közfoglalkoztatottak képzésével kapcsolatos javaslatokat a következő programozási időszak vonatkozásában az alábbiakban lehet összefoglalni:

- Az alacsony iskolai végzettségűek és a közfoglalkoztatottak képzése iránti igény nem időszakos jellegű, ezzel a feladattal várhatóan nagy volumenben szükséges számolni a következő programozási időszak folyamán. A képzésbe vontak száma ugyanakkor nagyban függ attól, hogy mennyi uniós forrás áll majd a következő programozási időszakban a foglalkoztatáspolitikai rendelkezésére. Ahhoz, hogy évente legalább a közfoglalkoztatottak 30%-a (közel 40 ezer fő) képzésbe kerüljön, évi 15 Mrd forintra, 7 évre összesen kb. 100 Mrd forintra lenne szükség.
- Az alacsony iskolai végzettségűek és a közfoglalkoztatottak számára szervezett képzési programok jellegüket tekintve lehetnek:
 - Az elsődleges munkaerőpiac által elvárt kompetenciák fejlesztésére irányuló képzések;
 - A munkaerő-piaci igényeknek megfelelő szakmai képzések;
 - Olyan képzések, amelyekkel az általános iskolai végzettséggel sem rendelkezők felzárkóztatása biztosítható, illetve olyan alapismereteket szerezhettek, melyekre építve később OKJ-s képzésbe történő bevonásuk is lehetségessé válik;
 - A megélhetést és a mindennapi ismeretek megszerzését segítő képzések;
 - A kizárólag a közfoglalkoztatás szempontjából releváns képzések alkalmazását minimalizálni kell, a képzések célja az egyén közfoglalkoztatásból történő kiemelése, az elsődleges munkaerőpiacon történő elhelyezkedés segítése.
- A szakmai vagy szakmai jellegű képzésbe történő bevonás azok esetében képzelhető el, akik rendelkeznek a megfelelő bemeneti kompetenciákkal, esetükben a meglévő képesítésükhöz szakmai továbbképzés párosulna. A program keretében lehetőséget kell biztosítani azoknak is, akik első szakképesítésüket a program keretében kívánják megszerezni. A tervezésnél kiemelt szempontként kell tekinteni a továbblépés lehetőségére, hogy a kikerülők olyan képzettséget szerezzenek, és olyan készségeket sajátítsanak el a program során, amelyekkel foglalkoztathatóságuk növekszik.
- A közfoglalkoztatásból történő kivezetés támogatására a képzések mellett, vagy azokhoz kapcsolódóan személyre szabott munkaerő-piaci szolgáltatásokat is szükséges tervezni és nyújtani, amelyekkel a hátrányos helyzetű álláskereső nyílt munkaerőpiacon történő elhelyezkedési esélye növelhető.
- Az alacsony iskolai végzettségűek képzési programjait munkatapasztalat-szerzéssel és álláskeresői tréninggel is kiegészülő komplex programokként kell biztosítani.
- Az alacsony iskolai végzettségűek és közfoglalkoztatottak képzését támogató programot a területen már sok tapasztalattal rendelkező és korábbi programot lebonyolító Nemzeti Munkaügyi Hivatal irányításával javasolt megvalósítani. A képzések szervezése a munkaügyi központok ajánlattételi felhívásán keresztül bonyolítható le, teret engedve a célcsoport képzési igényéhez igazodó, illetve a szakképzésbe, vagy a nyílt munkaerőpiacra történő eljuttatást segítő, újszerű, kreatív képzési formák megjelenésének.

Javaslatok a munkahelyi képzések támogatásával kapcsolatban

Számos tanulmány szerint a munkáltatók által nyújtott képzések bizonyulnak felnőttképzési szempontból a leghatékonyabbnak. Ennek számos oka lehet. Például a munkahelyeken rendelkezésre áll a szükséges, modern felszerelés, illetve szakértelem is, amit a képzésben résztvevőknek el kellene sajátítaniuk, de az is motiváló tényező, hogy így a képzés során is hasznos tevékenységet folytathatnak a résztvevők (különösen az iskolából a munka világába történő átmenet során kiemelt jelentőségűek ezek a szempontok). Ezen kívül a munkáltató pontosan azon képességek/képzetségek fejlesztésére fókuszálhat, melyre leginkább szüksége van. A támogatási konstrukciók kialakításakor ugyanakkor ügyelni kell arra, hogy jelentős

holtteher-veszteség keletkezhet, mivel mindenképpen megvalósuló képzések is a támogatottak közé kerülhetnek, másrészt pedig a támogatott formák kiszoríthatják azokat a megoldásokat, amelyekhez nem jár támogatás. A következő programozási időszak munkahelyi képzést támogató fejlesztéseinek megvalósítására kétféle módon nyílik lehetőség:

- Az ERFA típusú beruházásokhoz nyújtott komplex pályázatokba foglalt támogatási elemként.
- Önálló ESZA-intézkedésként.

Az elmúlt programozási időszakokban domináltak az ESZA-típusú beavatkozásként munkahelyi képzéshez nyújtott támogatások. Ugyanakkor voltak korai kísérletek a képzési támogatások beruházási pályázatokhoz kötésére is. A következő időszak fejlesztési elképzelései ezen a területen még nem rögzültek, ugyanakkor a jelenlegi tervek a munkahelyi képzéseket a vállalkozásoknak nyújtott, beruházásokhoz kötött komplex ERFA-támogatások részeként szándékoznak megvalósítani. A majdani kihívásokat nagyban befolyásolja, hogy a végleges fejlesztések milyen támogatási technikával és milyen eszközzel lesznek végrehajtva. Ennek megfelelően a lentebb megfogalmazott javaslatok – bár többségük az ESZA/ERFA támogatás szempontjából értékes – némileg módosulhatnak az OP-tárgyalások előrehaladásával. A konkrét javaslatokat az alábbiakban lehet összefoglalni:

- Lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a vállalati képzés esetében a ténylegesen szakmai típusú képzések, továbbképzések dominanciája mellett az alap- és egyéb, általános kompetenciák javítására is lehetőség nyíljon (pl. IT és nyelvi kompetenciák, prezentáció, kommunikációs készségek, ügyfélkezelés, irodai adminisztrációs készségek, problémamegoldó készségek, kezdeményezőkézség és vállalkozói kompetencia, stb.).
- A vállalkozások több mint 95%-ában a foglalkoztatottak száma 10 fő alatt van, így ezek méretükből fakadóan nem engedhetik meg, hogy alkalmazottaik tartósan kimaradjanak a munkából, a kiesőket nem tudják pótolni. A humánerőforrás fejlesztés, a képzéseken való részvétel legnagyobb akadálya a helyettesíthetőség, illetve a helyettesítés kérdése, valamint a kapacitáshiányból és az információhiányból fakadóan az önálló képzések megszervezésének nehézsége. A kisebb vállalkozások képzési programjaihoz kapcsolódóan elengedhetetlen, hogy a képzési projekttel kapcsolatos eligazítás, az igénybe vett (szak)tanácsadási szolgáltatások költségei, a munkavállalók részére jogszabályokban biztosított előírások teljesítésének költségei (pl. munkavédelem, munkabiztonság, munkaegészségügy, stb.), illetve munkaidőben tartott képzés esetén a képzésben részt vevő munkavállaló személyi jellegű költségei (bér és járulékok) elszámolhatók legyenek.
- Törekedni kell arra, hogy a vállalati méretarányokkal összhangban a támogatott képzési programok differenciáltan kerüljenek kialakítására. A nem méretgazdaságos képzési programok megvalósítása érdekében (ha egy adott vállalkozás csak 1-2 embert szeretne speciális képzésben részesíteni, amely csoportos képzés esetén költséghatékonyabban megoldható) megfontolandó a pályázói kör kibővítése a klaszterekre. A mikro és kisvállalkozások képzési programjainak megszervezését és lebonyolítását ernyőszervezetek támogatásán keresztül lehet elősegíteni.
- A képzési programokat úgy kell kialakítani, hogy egyszerre legyen lehetőség megszervezni a beosztottak hatékonyabb, magasabb színvonalú munkavégzésre való felkészítését és a vezetők számára a szervezeti vezetéshez, a vállalati menedzsmenthez, az üzletvezetéshez szükséges gyakorlati készségek és kompetenciák elsajátítását célzó képzési programokat.
- Technikai szempontból az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy mivel a munkahelyi képzések támogatása nem tartozik a bonyolultabb pályázatok közé, a szakmai kiválasztási szempontok jól meghatározott feltételrendszer mellett el is hagyhatók, illetve jól paraméterezhető kitöltő program rendelkezésre állása esetén célszerűbb lehet könnyített

elbírálással meghirdetni. Tömeges pályázói támogatási igény prognosztizálása esetén mérlegelni szükséges a szakaszos, ütemezett meghirdetés alkalmazását a forrás-felhasználás optimalizálása érdekében, illetve megelőzendő a pályázatkezelő rendszer túlterhelését.

- Ellenőrzés: jogosulatlan elszámolás feltárása, felmérése. Az új felnőttképzési törvény szerint az új szabályozásnak biztosítani kell, hogy a felnőttképzésre fordított támogatások hatékonysága növekedjen, ennek érdekében az ellenőrzésekre vonatkozóan a törvény a korábbinál szigorúbb feltételeket határoz meg. A törvény szerint a jövőben „az ellenőrzési jogkörrel rendelkező hatóság szakértők bevonásával – kétévenként legalább egyszer - a helyszínen, az adatszolgáltatás alapján törvényességi és szakmai szempontból ellenőrzi az engedéllyel rendelkező képző intézmény tevékenységét”. A munkahelyi képzéseket támogató konstrukciók esetén törekedni kell a képzés helyszínen történő és a képzés idején zajló ellenőrzésre, szemben az utólagos, papír alapú ellenőrzéssel.

Javaslatok a kulcskompetenciák fejlesztését lehetővé tevő felnőttképzési programokra

Az idegen nyelv ismeretének bővítését és a digitális írástudás, valamint az infokommunikációs eszközök használatának elsajátítását célzó, és az ezzel járó versenyképességi és foglalkoztatási előnyök kihasználását lehetővé tevő munkavállalói és vállalkozói kompetenciák fejlesztése kulcsfontosságú, mivel ezek hiányában nem csak a munkavállalók foglalkoztathatósága csökken, de az érintett vállalkozások is tartósan elveszíthetik versenyképességüket. Ennek megfelelően célzott programot szükséges indítani az általános, mindenki számára elérhető munkaerő-piaci, illetve az egész életen át tartó tanúláshoz szükséges kulcskompetenciák elsajátításának támogatására, kiemelten kezelve az idegen nyelveken folytatott kommunikációt, a digitális kompetenciákat és IKT készségeket, a munkavállaláshoz kapcsolódó ismereteket, a szociális és állampolgári kompetenciákat, valamint a vállalkozói kompetencia és kezdeményezőkézség fejlesztését.

- A program keretében az alapkompétenciák (olvasás, írás, elemi számolás, matematikai kompetencia és matematikai gondolkodás) fejlesztését és az önálló és önfegyelmel folytatott tanulás elsajátítását is szükséges támogatni. A képzéseket úgy kell megszervezni, hogy helyi szinten mindenki számára hozzáférhetővé váljon a tanulás, és szükség esetén megfelelő szakmai támogatással biztosítani kell az egyéni tanulást segítő szolgáltatásokat is.
- Olyan szervezete(ke)t szükséges megbízni a program lebonyolításával, amely megfelelő tapasztalatokkal rendelkezik a képzésszervezés és a képzésekhez kapcsolódó szolgáltatások terén, és helyi szinten biztosítani tudja a képzésekhez, szolgáltatásokhoz történő egyenlő esélyű hozzáférést. Amennyiben nincs országos lefedettségű szervezet, úgy „ügyfélszolgálati pontok” létrehozásával érhető el, hogy a projektgazda az ország egész területét lefedve gyorsabb ügyintézés tudjon biztosítani a célcsoport számára, minimalizálva azt az idő-, és pénzráfordítást, ami egy-egy képzés kiválasztásához, illetve a képzésre történő jelentkezéshez szükséges. E folyamat rugalmas kezelése érdekében az ügyfélszolgálati pontokat a program előkészítési, kommunikációs, motivációs, toborzási, mentorálási, ügyfélszolgálati és adminisztratív teendőinek ellátásába szükséges bevonni. A program(ok) országosan egységes lebonyolításának és szabályozásának biztosítása érdekében a projektgazdá(k)nak részletesen kidolgozott működési módszertanon (jogi keretek, dokumentációs rendszer, ellenőrzési rendszer, a lebonyolításban közreműködők együttműködési rendszere, informatikai rendszer üzemeltetése) alapuló rendszert kell kialakítania.
- A programban a támogatás alanyának közvetlenül az egyénnek kell lennie, hogy ő maga dönthesse arról, milyen képzésre kívánja felhasználni az előre meghatározott támogatási összeget. Bizonyos célcsoportok esetén minimális önrész előírása elősegítheti a képzésben

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

maradást, amely motiválja a célcsoporttagot arra, hogy komolyan vegye a képzést, hiszen maga is hozzájárul anyagilag, ezáltal érdekeltté válik a sikerben.

- A monitoring rendszerek működtetése és az ellenőrzések megkönnyítése érdekében „tömeges” felnőttképzési programok informatikai nyilvántartási rendszereit úgy kell kialakítani, hogy azok alkalmasak legyenek a projektre jelentkező egyének adatainak teljes körű kezelésére (személyes adatok, képzési adatok, pénzügyi adatok, kimaradás, lemorzsolódás, nyomkövetés), ezen kívül az indikátorok naprakész lekérdezésére, a képzési kínálati listák dinamikus változtatására, valamint a dokumentációs rendszer valamennyi elemének automatizált előállítására. A programok informatikai rendszerének kialakításakor a TÁMOP 2.1.2 program keretében kifejlesztett informatikai rendszert javasolt alkalmazni (vagy adaptálni), és csak az egyes projekt-specifikus elemek tekintetében szükséges újabb fejlesztéseket indítani.

További intézkedések

- A felnőttképzési intézményrendszer illetve kapcsolódó fejlesztéseinek részletes állapotfelmérése.
- Az alacsony iskolai végzettségűek képzésére vonatkozó koncepció kidolgozása.
- Az új munkahelyi képzési és kompetencia-fejlesztési programok indítási koncepciójának elkészítése.
- Az intézményi fejlesztések részletes szakmai és végrehajtási koncepciójának elkészítése.

5.4 Munkaerő-piaci alkalmazkodóképesség fejlesztése

5.4.1 A munkahelyi rugalmasság ösztönzése, a munka és a magánélet összehangolásának elősegítése, a kisgyermekes nők foglalkoztatásának támogatása

A munkaerő-piaci rugalmasság a munkaerőpiac szereplőinek a társadalmi, gazdasági, technikai változásokhoz való alkalmazkodóképességét jelöli. A rugalmasság növelésének igénye mind a munkáltatói, mind a munkavállalói oldalon megjelenik: előbbiek a termelési igényekhez, illetve az üzleti ciklusaihoz való alkalmazkodást célozzák, utóbbiak munkavállalási hajlandóságát pedig magánéleti szükségleteik és életciklusuk határozzák meg.

A foglalkoztatás rugalmas módjaival mind a keresleti, mind a kínálati oldalon potenciális „tartalékok” szabadíthatók fel, ami növelheti a foglalkoztatottak számát. Vállalati oldalról a rugalmas foglalkoztatás növelheti a gazdasági alkalmazkodóképességet és ezáltal a versenyképességet is, a működéshez igazított rugalmas munkaszervezési módszerek elsajátítása révén. Másrészt a munkavállalói oldalon több olyan csoport is van a munkaerő-piacon, amely valamilyen oknál fogva nem tud, vagy nem akar hagyományos foglalkoztatási formában elhelyezkedni kisgyermek nevelése, idős hozzátartozó gondozása, vagy oktatásban való részvétel miatt.

Fontos kiemelni, hogy a nem hagyományos foglalkoztatási formákban való munkavégzés a munkaerő-piac rugalmasságnak csupán egyik eleme. A munkáltatók szempontjából a foglalkoztatás rugalmasságának fontos része a munkaszervezés rugalmassága, a munkakörök és egyes szervezeti egységek közötti gyors átmenetek biztosítása, a munkatársak távolléte esetére a helyettesítések megoldása, a termelési igények és a munkavállalók preferenciái alapján összeállított munkarendek, valamint az egyéni élethelyzeteket (pl. kisgyermek vagy egyéb gondozásra szoruló hozzátartozó ápolása, oktatásban, képzésben való részvétel, betegség stb.) megfelelően és rugalmasan kezelni képes humánpolitika kialakítása.

Helyzetkép

A munkahelyi és a magánéletbeli kötelezettségek összeegyeztetése egyes speciális élethelyzetekben lévők számára átmenetileg nehézséget okozhat. Ez fokozottan igaz a kisgyermeket nevelők esetében, de egyéb csoportok, például a beteg vagy idős családtagot ápolók, a munka mellett tanulók, idős koruk miatt megromlott egészségi állapotban lévők számára sem jelent könnyű feladatot a munkahelyi és magánéletbeli kötelezettségek összehangolása. A rugalmas munkavállalási formák segítséget jelenthetnek ebben, és ezáltal olyanok számára is reális lehetőséggé válik a munkaerő-piaci belépés, akik ilyen lehetőség híján nem, vagy csak jelentős nehézségek árán tudnának munkába állni. A rugalmas foglalkoztatás egyrészt a rugalmas (vagy atipikus) foglalkoztatási formákban történő foglalkoztatást takarja, ilyenek a részmunkaidő, a távmunka, a kombinált távmunka, a munkakör-megosztás vagy job-sharing, rugalmas munkarendben történő foglalkoztatás, másrészt pedig rugalmas munkaszervezési megoldásokat jelent (a munkaidő rugalmas beosztása, a munkavégzési hely rugalmas megválasztása, egyéni élethelyzetet figyelembe vevő személyügyi politika alkalmazása stb.).

Magyarországon a jogszabályok viszonylag tág lehetőséget adnak a rugalmas foglalkoztatásra, azonban ennek ellenére nem mondható el, hogy a munkaerő-piaci szereplők nagy arányban éljenek ezzel a lehetőséggel. 2012-ben az Európai Unióban az összes munkavállaló 19,9%-át foglalkoztatták részmunkaidőben, Magyarországon csak 6,6%-át: a

magyar férfiak 4,3%-a, míg a nők 9,3%-a dolgozott részmunkaidőben (ez utóbbi arány az EU27 országokban 32,1% volt). Az adatokat vizsgálva megállapítható, hogy Bulgária, Csehország és Szlovákia kivételével valamennyi uniós országban magasabb a részmunkaidőben foglalkoztatottak aránya, mint Magyarországon. Ennek ellenére ki kell emelni, hogy a részmunkaidőben foglalkoztatott munkavállalók aránya az utóbbi évtizedben folyamatosan nőtt, különösen a nők esetében: az elmúlt öt évben 3,8 százalékponttal. Az alacsony részmunkaidős foglalkoztatás oka Magyarországon elsősorban az azzal elérhető alacsony kereset.

Az érvényben lévő munkaszerződések több mint 90%-a határozatlan időre szól, de ez önmagában nem eredményez rugalmatlanságot, mert a felmondás jellemzően nem jár jelentős költségekkel. Elterjedtek a nem munkaviszonyban végzett foglalkoztatási formák is, amelyek ugyan a munkáltatók számára rugalmasságot teremtettek, de a munkavállalók számára nem biztosítanak megfelelő biztonságot. Ilyen extrém 'rugalmassági igények' eredményeként szaporodtak el a kényszervállalkozások, mely folyamatot jól példázza a mikro-vállalatok foglalkoztatásban betöltött megnövekedett szerepe (az alkalmazottak közel negyede (22,1%) dolgozik 5-nél kevesebb főt foglalkoztató gazdasági társaságban).

A munkaerő-piaci rugalmasság kapcsán érdemes megemlíteni egy speciális problémáról, amelynek megoldását a legtöbbször ehhez a fogalomhoz kötik, ez pedig a kisgyermekes nők alacsony foglalkoztatása. Magyarországon 2012-ben a 15-64 éves nők foglalkoztatási rátája 52,1%, míg munkanélküliségi rátája 10,6% volt. Az EU 27 tagállamok átlaga 2012-ben 58,6% volt, azaz elmaradásunk közel 5 százalékpontos. Bár a hátrány jelentős, az EU átlagtól való eltérés a nők esetében még így is alacsonyabb, mint a férfiaknál, ahol az eltérés 7,1 százalékpontos. A női munkanélküliségi ráta az utóbbi években 11% körül mozgott, ami nagyjából megfelel az uniós átlagnak. A nők és a férfiak munkanélküliségi rátája között gyakorlatilag nem volt különbség. A fenti adatok azt mutatják, hogy a foglalkoztatás növelésének kulcsa az inaktív munkaerő-piaci integrációja. Az inaktívak között relatíve nagy arányban vannak azok a nők, akik a jogszabály által biztosított 3 éves gyermekgondozási szabadság idejét maximálisan kihasználják és a hosszabb távollétet követően nehézségekkel szembesülnek munkaerő-piacra való visszatérésük során. Ezt látszik alátámasztani az is, hogy míg Magyarországon a hatéves vagy annál fiatalabb gyermeket nevelő nők foglalkoztatási rátája 34%, addig az uniós átlagában ez az érték 58,9%. A (6 év alatti) gyermeket nevelő 20-49 éves nők és a kisgyermeket nem nevelő nők foglalkoztatási rátája közötti különbség 33,4 százalékpont, ami az uniós arányokat tekintve a második legmagasabb értéket jelenti Csehország után, miközben az uniós átlag csak 12,1 százalékpont. A kisgyermekes nők alacsony munkaerő-piaci részvételének legfőbb okai, hogy a 3 éven aluli gyermekek számára nyújtott napközbeni ellátások nem állnak elegendő számban rendelkezésre, illetve hiányoznak azok a rugalmas foglalkoztatási formák, melyek a munkahelyi és a családi kötelezettségek összehangolását megkönnyítenék.

Az elmúlt évek programjainak tapasztalatai

Az elmúlt években számos intézkedés történt a rugalmasabb foglalkoztatás elterjesztése érdekében, elsősorban azzal a céllal, hogy a jelenleg nem foglalkoztatottak munkaerő-piacra való belépését megkönnyítse, valamint a munkavállalók biztonságának és a foglalkoztatás rugalmasság kombinációjának érvényesülését elősegítse. Ebből a szempontból kiemelandő a 2012. július 1-jén hatályba lépett Munka Törvénykönyve, melynek egyik legfontosabb célja a rugalmasabb foglalkoztatáshoz kapcsolódó jogszabályi környezet megteremtése volt. Ennek érdekében nevesített számos rugalmas foglalkoztatási formát, a versenyszférában is bevezette a gyermekgondozási szabadságot követően a részmunkaidőben történő foglalkoztatás kötelezettségét, amennyiben a munkavállaló ezt kéri, és elhárított több olyan adminisztratív

akadályt, melyek a gyermekgondozási szabadságról visszatérők foglalkoztatásának ellenősztrőzőjeként hatottak.

Az Európai Bizottság, valamint az OECD országspecifikus ajánlásaiban rendszeresen szerepel a 3 éven aluli gyermekek napközbeni szolgáltatását végző intézményi kapacitás megerősítése, mely a kisgyermekes szülők munkaerő-piaci részvételének egyik alapfeltételét jelenti. Az elmúlt években jelentős fejlesztések történtek a gyermekellátási kapacitások növelése érdekében. Ezek eredményeképp a bölcsődei és 3 éven aluli gyerekek számára biztosított családi napközi férőhelyek száma 2013-ra a tervek szerint eléri a 45 000-et, ami több mint 60%-os növekedést jelent a 2007-es állapothoz képest.

Az atipikus foglalkoztatási formák és a rugalmas munkaszervezés elterjesztése érdekében – az Európai Szociális Alap forrásainak felhasználásával – dedikált program (TÁMOP 2.4.5) indult több komponenssel, melyek az alábbi területeken támogatták a munka és magánélet összehangolásának elősegítését:

- 3 éven aluli gyermekek számára rugalmas napközbeni gyermekellátási szolgáltatások nyújtása helyi, illetve munkahelyi szinten. A pályázat keretében a gyermekellátási szolgáltatások kialakítása (gyermekellátás céljára szolgáló helyiség átalakítása, felszerelése, berendezési és használati tárgyak beszerzése) és az ezzel járó adminisztrációs költségek, valamint a gyermekellátást végző személyek képzése és foglalkoztatása is támogatható volt.
- A rugalmas foglalkoztatás elősegítése: a rugalmas foglalkoztatási formák bevezetése mellett olyan munkahelyi kezdeményezéseket is magába foglalt, mint a rugalmas szemléletű személyügyi politika alkalmazása, egyéni élethelyzetet és igényeket figyelembe vevő munkaszervezési formák, munkarend és munkaidő-beosztás kialakítása.
- Innovatív projektek megvalósításának támogatása, melyek a helyi szereplők együttműködésén alapulva, működésük összehangolásával, a lakosság igényeinek megfelelően kialakított szolgáltatások biztosításával könnyítik meg a munka és a magánélet összehangolását. A projektek többek között az egyes intézmények (köztük a bölcsődék, óvodák, iskolák, szociális és egyéb intézmények) működési, nyitvatartási, ügyintézési idejének átalakításával, az egyes helyi szolgáltatások elérhetőségének, igénybevételi módjainak, idejének racionalizálásával és az erre szolgáló igényeken és szükségleteken alapuló tervek kidolgozásának és megvalósításának támogatásával segítik elő a munka és a magánélet összehangolását.

A pályázatok megvalósítására összesen 10,4 Mrd Ft áll rendelkezésre. A konstrukció által meghatározott célértékek az alábbiak voltak:

- 2000 új férőhely létrehozása 3 éven aluli gyermekek részére,
- 550 gyermekfelügyeletet ellátó személy foglalkoztatása,
- legalább 300 fő képzése, a rugalmas munkahelyek esetében minimálisan 100 fő képzése,
- új szolgáltatások/szolgáltatáscsoportok létrehozása.

A pályázat megjelenését követően meglehetősen nagy sajtóvisszhangot keltett, számos magazin, illetve portál számolt be a támogatott tevékenységekről és azok fontosságáról. Ez alátámasztja a fejlesztések szükségességét és azt, hogy a pályázat valós igényekre reflektált. A projektek megvalósítása még nem kezdődött meg, így egyelőre csak a nyertes pályázatok kiválasztásával kapcsolatos tapasztalatok állnak rendelkezésre. Ez a folyamat meglehetősen elhúzódott a pályázatok nagy száma miatt, ami egyrészt az intézményi és értékelő kapacitások megerősítését, másrészt a döntési mechanizmus gyorsítását és átláthatóvá tételét teszi szükségessé. A projektek végrehajtásának megkezdését/befejezését követően vonhatóak le azok a tapasztalatok, melyek a 2014-2020 közötti intézkedésekbe beépíthetők lesznek.

Fejlesztési irányok, javaslatok

A munkaerő-piaci rugalmasság növelésében rejlő potenciál kihasználásának támogatására olyan beavatkozások szükségesek, amelyek javítják a vállalati munkaszervezési kultúrát, segítik a rugalmas munkaszervezési formák elterjesztését, illetve a családbarát munkahelyi környezet kialakítását (pl. vállalati és intézményi gyermekfelügyelet) és az alternatív gyermekellátási formák támogatását (pl. családi napközik).

Az intézkedések lehetséges irányai:

1. *A rugalmas foglalkoztatás ösztönzése*

Az új Munka Törvénykönyve megfelelő jogi környezetet biztosít a rugalmas foglalkoztatás elősegítéséhez. A rugalmas foglalkoztatásnak azonban csak egyik dimenziója az atipikus foglalkoztatási formák alkalmazása, emellett magában foglalja a rugalmas munkaszervezés lehetőségét (pl. munkavégzés helyének kombinálása). Ehhez kapcsolódik a rugalmas munkaidő alkalmazása is ott, ahol erre lehetőség van. Ilyenek lehetnek például – az Mt. adta lehetőségeknek megfelelően – a heti vagy havi munkaidő-keret, a törzsidő bevezetése rugalmasabb munkakezdéssel és befejezéssel stb. E rugalmas foglalkoztatási lehetőségek alkalmazása alkalmazkodik a munkavállaló élethelyzetéhez, időbeosztásához, általuk a munkavállalói motiváció, munkáltató iránti lojalitás erősödik. Megfelelő szervezés esetén a rugalmas munkaszervezési módok bevezetése a foglalkoztatónál többletköltség helyett akár költségmegtakarítással is járhat. Fontos ugyanakkor, hogy a rugalmasabb foglalkoztatás ne erősítse a „szürke” foglalkoztatást, a munkavállaló és a munkáltató közös megegyezésén, partnerségén alapuljon.

A rugalmas foglalkoztatás ösztönzésére irányuló támogatás bevezetésének szempontjai:

- A rugalmas munkaszervezés bevezetését mindenképpen meg kell előznie egy szervezeti átvilágításnak, melynek részét képezi a költségelemzés, illetve a lehetséges alternatívák bemutatása is. Fel kell mérni, hogy a foglalkoztatók számára mik azok a többletköltségek, melyek az átszervezéssel járnak, és amelyek kompenzálása a pályázatokon keresztül megvalósítható. A következő programozási időszak ez irányú intézkedéseit nem szabad rutinszerűen elindítani, a megfelelő célzottság, hatékonyság és eredményesség eléréséhez pontos képet kell felvázolni a támogatási igényekről és eszközökről, illetve érdemes felmérni a nemzetközi gyakorlatban már bevált módszereket és intézkedéseket. Ehhez kapcsolódva pilot programok finanszírozása is lehetséges a gazdálkodó szervezeteknél, illetve akár a közzféra egyes területein is (pl.: egészségügyi intézmények, iskolák stb.).
- A rugalmas foglalkoztatás és a rugalmas munkaszervezés bevezetése a kisgyermekes szülők esetében kulcskérdés, azonban egyéb munkavállalói csoportok, például a hozzátartozót gondozó/ápoló munkavállalók számára vagy az idősebb munkavállalók számára is kedvező lehetőséget jelentene. A rugalmas munkaszervezés emellett a jelenleg magas munkanélküliségi mutatókkal rendelkező fiatalok számára is hordozna előnyöket. Érdemes lenne megvizsgálni, hogy hogyan lehetne a konstrukciók kereteit a különböző célcsoportok igényeire szabni.
- Pályázati úton finanszírozást kell biztosítani a rugalmasabb munkavégzést bevezetni tervező foglalkoztatók részére a munkaszervezéssel kapcsolatosan felmerülő többlet költségeik támogatására. A vállalkozások számára nyújtott támogatások esetében az intézkedés állami támogatás-szemponjú vizsgálata javasolt.
- A minőségi munkahelyek megteremtése érdekében érdemes lenne támogatni a vállalkozások társadalmi felelősségvállalásra (angolul Corporate social responsibility, röviden CSR) irányuló tevékenységét. A kisebb vállalkozások számára a munkaerő elkötelezettségét növelő, a vállalkozó szellemiségét erősítő társadalmi felelősségvállalásra

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

épülő tevékenységek a nagyvállalatokhoz képest fajlagosan drágábbak. E probléma feloldására kiegészítő jelleggel kis összegű támogatást, illetve tanácsadást (ötleteket) lehetne nyújtani a kedvezményezettnek. Fontos, hogy a pályázati keretek megfelelően rugalmasak és egyszerűek legyenek. Lényeges az is, hogy a vállalkozás munkatársai közvetlenül vegyenek részt a vállalat CSR-projektjében tervezett tevékenységben (akár mint a támogatott tevékenység alanyai, akár mint közvetlen közreműködők).

- Ingyenes tanácsadási és átvilágítási szolgáltatások nyújtásán keresztül a kisebb vállalkozások is ösztönözhetők a rugalmas munkaszervezési módszerek bevezetésére.
- Célszerű számba venni a projekt-végrehajtás során az Európai Bizottság által alkalmazni javasolt rugalmas költség-elszámolási formák minél szélesebb körű alkalmazását. A vállalkozások számára történő tanácsadás és a munkaszervezet rugalmas átalakításához kapcsolódó támogatás esetében a közvetett támogatás alkalmazása lenne célszerű.
- Megfontolandó a gazdasági szereplőket egy információs kampány (rendezvények szervezése, kiadványok) keretében a rugalmas foglalkoztatás és munkaszervezés előnyeiről tájékoztatni.
- Az intézkedések végrehajtásában a szociális partnerek, valamint a munkavállalókat képviselő egyéb nem kormányzati szervezetek részvétele is kívánatos.
- A KMR-források rendelkezésre állása fényében megvizsgálandó egy KMR-pályázat elindításának lehetősége (akár ESZA intézkedésként, akár a vállalkozásfejlesztési célú intézkedések egy elemeként), tekintettel arra, hogy a gazdálkodó szervezetek ebben a régióban felülreprezentáltak.

2. Kisgyermekes rugalmas, napközbeni ellátásának fejlesztése

A 2007-2013 közötti időszakban a regionális operatív programok forrásaiból, valamint a TÁMOP 2.4.5 intézkedése keretében is létrehozásra kerültek 3 éven aluli gyermekek napközbeni ellátását biztosító szolgáltatások. Ugyan jelentős előrelépés történt a férőhelyek számát illetően, még így is tapasztalható kapacitáshiány. A gyermekellátás megszervezésének egyik leghatékonyabb módja, ha a szülő munkahelyén, annak munkaidejéhez is rugalmasan alkalmazkodva nyújtják a szolgáltatást. A jelenleg futó TÁMOP 2.4.5 intézkedése esetén a munkahelyi gyermekellátási szolgáltatások létrehozására – különösen a konvergencia régiókban – nem volt nagy kereslet, így szükséges a támogatás módjának átgondolása. A munkahelyen történő gyermekellátási szolgáltatás létrehozása, valamint helyi szintű szolgáltatások létrehozása ott, ahol kapacitáshiány jelentkezik, továbbra is szükséges.

A kisgyermekes rugalmas, napközbeni ellátásának fejlesztésére irányuló támogatás bevezetésének szempontjai:

- A fejlesztési irányok megalapozásához részletesen meg kell vizsgálni a korábbi projektek szakmai tartalmát. A pályázatok célzásának javítása érdekében igény lenne egy országos felmérésre is azért, hogy a további fejlesztésekre és szolgáltatások létrehozására elsősorban a szolgáltatáshiányos területeken kerüljön sor. Az intézkedést megelőző ex-ante értékelés szintén kívánatos.
- A támogatás elemei a gyermekellátási szolgáltatás infrastrukturális és tárgyi feltételeinek biztosítása, a szolgáltatást nyújtó gondozók képzése és foglalkoztatása, valamint a szolgáltatás működtetésével járó adminisztrációs költségek finanszírozása lehetnek.
- Célszerű a közsféra helyi és országos szinten megjelenő foglalkoztatóit is ösztönözni a pályázásra.
- Megfontolandó a gyermekellátási szolgáltatások fejlesztése esetében is a közvetett támogatási forma alkalmazása vagy minimum követelmények megállapításával az egyszerűsített pályázati forma.

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

- A költségkalkuláció kapcsán külön meg kell vizsgálni az intézkedés ERFA igényét, illetve finanszírozási módját, tekintettel az OP-tervezet programozási sajátosságaira (keresztfinanszírozás problémája). A korábbi hasonló konstrukció esetében 40% volt az ERFA-arány, célszerű a végrehajtási tapasztalatokat, illetve a jellemző költség-kategóriákat (építési költség, eszközbeszerzés stb. aránya) figyelembe venni a következő konstrukció tervezésekor
- Szükséges KMR esetében tükörpályázat indítása, tekintettel arra, hogy a tapasztalatok alapján a kapacitáshiányok miatt a kisgyermek-ellátási szolgáltatások létrehozására ebben a régióban különösen nagy szükség lenne.

További intézkedések

- A TÁMOP 2.4.5 projektjei végrehajtásának zárása
- Az intézkedések előkészítése (felmérések, megalapozó dokumentumok stb.)
- Pilot projektek megvalósítása
- A kommunikációs, tájékoztató kampány megkezdése
- Pályázatok megjelentetése

5.4.2 A jogszerű foglalkoztatás ösztönzése

A Kormány új, adózó munkahelyek létrehozása érdekében az elmúlt években átalakította az adórendszert: a munkát terhelő adókat csökkentette, helyette a fogyasztást terhelő közvetlen (ÁFA) és közvetett (ágazati különadók) adókra helyezte a hangsúlyt, illetve kivezette a többlet munkajövedelmet büntető felső adókulcsokat. Ez utóbbi lépés a marginális adókulcsok radikális csökkenésével jelentősen csökkentette a fekete, illetve szürke foglalkoztatás mögöttes motivációit. A Munkahelyvédelmi Akcióterv bevezetésével tovább csökkent az alacsony termelékenységű és bérű munkavállalói rétegek bérköltségére rakódó adóterhek mértéke. A **be nem jelentett munkavállalás elleni küzdelem**, illetve a jogszerű foglalkoztatás ösztönzése kiegyensúlyozott, ösztönzőkre és szankciókra egyaránt építő ún. „carrots and sticks” stratégiát igényel. A vállalkozások a csökkenő munkaerő-költségek mellett könnyebben elfogadják a szigorításokat, másrészt a terhek csökkentése és az ellenőrzés, esetleg a büntetési tételek súlyosbítása komoly ösztönzőt jelenthet a legális foglalkoztatás elterjesztésére. A Munkahelyvédelmi Akcióterv kedvezményei mellett növelni szükséges tehát a célzott adó- és munkaügyi ellenőrzések mértékét és hatékonyságát.

A foglalkoztatási ráta emelése, illetve a munkahelyek minőségének javítása érdekében nélkülözhetetlen a **munkavédelmi, munkaegészségügyi, munkahelyi egészségfejlesztési szempontok** érvényre juttatása is. Mára szinte szakmai közhellyé vált, hogy a megfelelő munkaegészség-politika és munkabiztonság hiánya a foglalkoztatott munkavállalók teljesítményének, versenyképességének csökkenéséhez vezet, a fokozott megterhelés miatt a dolgozók egészségének megőrzése nehezebbé válik. A munkavédelemre, egészségfejlesztésre áldozó, arra odafigyelő vállalkozások versenyképessége, munkahely- és munkavállaló-megtartó képessége mérhetően javul, párhuzamosan munkavállalóik megfelelő munkakörülményeivel. A munkavállalók egészségét és biztonságát veszélyeztető kockázatokat olcsóbb, kifizetődőbb megelőzni, ehhez azonban célzott beavatkozásokra, prevencióra, a témával kapcsolatos ismeretek terjesztésére, valamint az ellenőrzések hatékonyságának fejlesztésére van szükség.

A **szociális párbeszéd támogatása**, a szociális partnerek kapacitásainak megerősítése a hatékony érdekegyeztetés és érdekképviselőt megteremtésének előfeltétele. A munkavállalók és munkáltatók érdekképviselői meghatározó szereplői a munka világának, akik - amennyiben rendelkeznek a kellő tudással, felkészültséggel, kapacitással, - az egymással és a szakpolitikák irányítóival folytatott párbeszéd révén képesek hozzájárulni a versenyképesség javulásához, a gazdasági változásokhoz való adaptációhoz. A társadalom és a gazdaság közötti párbeszéd erősítése mind az uniós, mind a hazai stratégiákban kiemelt szerepet kap, és közvetlen hatása van a foglalkoztatás növekedésére ezért olyan beavatkozásokra van szükség, amelyek növelik az érdekképviselőt hatékonyságát és eredményességét. Támogatni kell a szociális partnerek aktív részvételét a különböző programok – köztük a jogszerű foglalkoztatást elősegítő programok – végrehajtásában, ezzel tovább erősíthető ismertségük, támogatottságuk és ez által érdekképviselői szerepük egyaránt.

A be nem jelentett munkavállalás elleni küzdelem

Helyzetkép, előzmények – a be nem jelentett munkavállalás elleni küzdelem

A be nem jelentett munkavállalás – köznapi szóhasználat szerint a „fekete” vagy „szürke” foglalkoztatás – növekedése Magyarországon a rendszerváltást követő strukturális átalakulás egyik kísérőjelensége volt. Bár már a 90-es éveket megelőzően is létezett fekete gazdaság és munkavállalás, a rendszerváltást követő leépítések, a munkalehetőségek korlátozott száma, a

depressziós térségek „kialakulása”, illetve elszigetelődése hatalmas lökést adtak annak előretöréséhez. A korábban elsősorban anyagi érdekeltségéből fakadó ösztönzők számos ember számára egyfajta menekülési utat jelentettek és a megélhetés egyetlen forrásává váltak. A gazdaság átalakulásával az informális gazdaság környezete is megváltozott – a betelepülő külföldi tőke, az új iparágak kialakulása és az ezzel járó munkahelyteremtés olyan új helyzetet alakítottak ki, melyben a jelenség növekedése lassult, sőt egyes szektorokban (mint például a feldolgozóipar) valószínűleg csökkent is. A 2000-es években több felmérés és becslés is készült a be nem jelentett munkavégzés elterjedtségéről Magyarországon, ezek a feketén, vagy szürkén foglalkoztatottak számát kb. 15-20%-ra teszik.²⁷ A be nem jelentett munkavállalás legfőképp azon szektorokra jellemző, melyekben viszonylag gyenge az állami szerepvállalás és kontroll (például ahol az üzletet a helyszínen kötik – házilagos szolgáltatások, szerelés, fodrászatok), illetve a sokszereplős piacoknál, melyeket elsősorban kicsi, rugalmas cégek uralnak. Ágazatok szerinti bontásban a fekete-munka és jövedelem legnagyobb arányban a mezőgazdaság (betakarítás, idénymunkák), az építőipar (karbantartás, szerelés, kalákamunka), a kereskedelem (utcai, illetve kiskereskedelem), a szállás és vendéglátás, valamint a fuvarozás szektorokban jelenik meg. A nehézségeket csak fokozza, hogy a fekete gazdaság sokszor teljes termelési láncra fut végig – ennek szereplői gyakran az adásvételt követően egyáltalán nem számláznak egymásnak – így folyamatos az eltitkolt jövedelemáramlás, melynek egyik eredménye a feketén fizetett bér. Gyakori a bejelentett jövedelmi szinten felüli rendszeres juttatás (szürke jövedelem) – ez feltételezhetően több embert érint, mint a tiszta feketemunka.

A bejelentett munkavállalókat foglalkoztató vállalkozások tisztességtelen versenyhátrányba kerülnek a járulékokat nem fizető, feketemunkát alkalmazó társaikkal szemben, így az ellenőrzések növelésével a Kormány a tisztességes vállalkozásokat segítheti. A „fekete-munka” legnagyobb vesztese ugyanakkor a munkavállaló: a társadalombiztosítási rendszerből történő kiesése mellett nyugdíjjogosultságot is veszít, így a feketemunka hosszú távon gazdasági és szociális krízishelyzeteket eredményez. Mindezen túl a be nem jelentett foglalkoztatás az ország fiskális pozícióját is gyengíti (ezáltal indirekt módon az adóterhek csökkentése ellen hat): a feketemunkához kapcsolódó járulékok meg nem fizetése az Állami Számvevőszék korábbi jelentésében is szereplő becslés szerint több milliárdos nagyságrendű kiesést okoz a költségvetésnek.

A közösség, illetve az állam részéről a foglalkoztatásra rakódó adóterhek folyamatos csökkentése mellett igazságos és elvárható, hogy bejelentett dolgozókat alkalmazzon, ami a fokozott és hatékony állami kontroll szükségességét húzza alá. A munkaügyi ellenőrzések generál- illetve speciálprevenációs hatása bizonyított, a munkaügyi ellenőrzési rendszerbe tehát „megéri” beruházni, mert a hatékonyan működő felügyeleti rendszer mind az állam, mind a munkavállalók, mind a tisztességesen foglalkoztató vállalkozások érdekét szolgálja.

A Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szervek az elmúlt időszakban komoly átalakításon estek át. A jelenlegi struktúra a munkaügyi ellenőrzéseket folytató hatóság, a Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szervekként a Kormányhivatalok integrálódtak. Az integrációt követően szükségessé vált az ellenőrzési kapacitások és az ellenőrzések területileg arányos erősítése.

Amikor egy munkáltató azt mérlegeli, hogy bejelentse-e alkalmazottját, vagy vállalja a feketemunkával járó kockázatokat, a büntetés elkerülhetetlenségét és bekövetkeztének valószínűségét sokkal nagyobb súllyal mérlegeli, mint annak esetleges mértékét. Így a

²⁷ 'Renooy, P. és szerzőtársai (2004): Undeclared work in an enlarged Union. Brüsszel, European Commission', illetve 'Kutas, J. és Ádám, S. (2004): A foglalkoztatottak számának alakulása a személyi jövedelemadóból származó jövedelmek alapján. Munkaügyi Szemle XLVIII. 8: 11-15'

bírságösszegek emelése helyett az ellenőrzési számok növelésével a feltárások arányát kell növelni. A munkaügyi ellenőrzés hatékonyság-javulása csakis úgy lehetséges, ha közép- és hosszú távon a munkaügyi ellenőrzés intenzitásának növelésével tervezünk és az ezáltal növekedő, a feketefoglalkoztatásra ható speciális, illetve generális preventív erőt megfelelően kihasználjuk.

Javaslatok – a be nem jelentett munkavállalás visszaszorítására

A munkaügyi ellenőrzések hatékonyságát szolgálta a TÁMOP 2.4.8 kódszámú, 2012-ben uniós finanszírozással elindult kiemelt projekt. Ennek célja a hatósági ellenőrzés rendszerének és folyamatainak fejlesztése; az ellenőrzések minőségének, irányultságának és mélységének javítása a munkaügy területén; valamint a munkavállalók, a munkáltatók tájékozottságának, tudatosságának növelése. A projekt hangsúlyos eleme a társadalom minél szélesebb körének megszólítása, a figyelemfelkeltés, a cselekvésre ösztönzés, az állampolgárok jogszerű munkavállalással kapcsolatos magatartásának fejlesztése. A konstrukció lehetőséget adott a munkaügyi felügyelők képzésére is annak érdekében, hogy a szükséges ismeretek átadásával támogassa a vonatkozó munkabiztonsági, munka-egészségügyi, valamint munkaügyi előírások ellenőrzésével járó európai szintű gyakorlati feladatok ellátását.

A következő programozási időszak fókuszainak meghatározásakor a következő javaslatokat érdemes megvizsgálni:

1. a be nem jelentett munkavállalás mérése, a munkaerőpiac és foglalkoztatás valós helyzetének pontosabb megismerése

Ahhoz, hogy a fekete gazdaságot és a be nem jelentett munkavállalást visszaszoríthassuk, a jelenleginél pontosabb információkra van szükség annak ismérveiről, szerkezetéről, illetve a munkaerőpiacról általában. Ennek érdekében szükség lehet a rendelkezésre álló statisztikai módszerek és rendszerek fejlesztésére, illetve a hatósági adatok statisztikai felhasználási lehetőségeinek kidolgozására.

2. ágazati párbeszéd és stratégiák fejlesztése

A szektorokra koncentrált ágazati együttműködés, illetve közösen kimunkált stratégiák kidolgozása, az ösztönzők és ellenőztetőzök felderítése fontos szerepet játszhat a makrokörnyezet kialakításában, az intézkedések célzásában, illetve a további lépések megtervezésében.

3. a munkavállalók és munkáltatók tájékozottságának növelése

Fontos, hogy a munkavállalók tisztában legyenek a fekete foglalkoztatás hátrányaival (pl.: nyugdíj jogosultsági idő szerzésére nem alkalmas, nem jár vele társadalombiztosítás), a munkáltatók pedig ismerjék a legális foglalkoztatás feltételeit, adminisztrációját, illetve a fekete foglalkoztatás kockázatait. Megfontolandó a legfertőzöttebb ágazatokra fókuszáló kommunikációs kampány kezdeményezése, illetve a munkavállalók tájékoztatását szolgáló információs rendszerek üzemeltetése. El kell érni, hogy mindenki tisztában legyen azzal, milyen negatív következményekkel jár számára, ha bejelentés nélkül foglalkoztatják, hogy az őket ért jogsérelmeket bejelentsék, így növelve a feltárási arányt.

4. jogszabályi környezet átvilágítása, hatékonyabb büntetési tételek

A szankcionálás, a büntetési tételek emelése komoly ösztönző lehet a fekete-munka csökkentésére. Úgy kell azonban a büntetési tételeket megszabni, hogy ez ne legyen kontraproduktív, ne korlátozza érdemben a gazdaságot, illetve növelje a tisztességes munkáltatók versenyképességét. Érdemes lenne megvizsgálni más uniós tagországok gyakorlatát, például a Romániában bevezetett szigorításokat, ezek hatásait, egyes elemeinek

bevezetési lehetőségeit, feltételeit, illetve várható hatásait Magyarországon. A szakmai irányító szerv jogosultságainak kiszélesítése a területi munkaügyi hatóság felett szintén hozzájárulhat a feketefoglalkoztatás elleni eredményes fellépéshez.

5. szorosabb ellenőrzés

A lebukás valószínűségének növelése is hat a foglalkoztatás fehéritésére. Ezzel összefüggésben javasolt az ellenőrző szervek munkájának szorosabb összehangolása, a szakmai irányítás és szakmai felügyelet hatékonyabbá tétele, valamint a humánkapacitások és az ellenőrzésekhez nélkülözhetetlen anyagi erőforrások további erősítése is. Fontos továbbá a munkaügyi ellenőrzést végzők ismereteinek karbantartása és frissítése, az ellenőrök motiválása, valamint a jogszerű és hatékony ellenőrzés feltételeinek megteremtése.

Munkaegészségügy és munkabiztonság fejlesztése

Helyzetkép és előzmények – munkaegészségügy és munkabiztonság fejlesztése

A 2000-es évek elején a munkavédelem helyzetét, a munkakörülmények alakulását elsősorban a munkáltatók gazdasági helyzete határozta meg, az alacsony jövedelmezőségű vállalkozások munkavédelmi színvonala, hozzáállása ezzel arányosan alakult. 2004 után a gazdálkodó szervezetek munkabiztonsági helyzetét jelentős mértékben befolyásolta az Európai Unióhoz történt csatlakozás, illetőleg az egyes ágazatok konjunkturális helyzete. A gazdálkodó szervezetek megerősödésével párhuzamosan a vállalkozások folyamatosan újítottak, korszerűsítették meglévő létesítményeiket annak érdekében, hogy a fejlettebb országok piacain is versenyképes árut és szolgáltatást tudjanak előállítani. Ez javította a munkavédelem helyzetét, különösen a nagyvállalatok esetében.

Ugyanakkor rendkívül nagy eltéréseket lehet tapasztalni a munkavédelem, munkaegészségügy területén mind területileg, mind ágazatilag. Az ország Európai Unióba való felvételét követően a gazdasági ágazatok versenyképessége eltérő módon alakult. A pályázni képes vállalkozások forrásokhoz jutottak, míg az erre képtelen cégek lemaradtak a versenyben. Az ellenőrző hatóság tapasztalatai szerint elmondható, hogy egyformán megtalálható a korszerű berendezés mellett a több évtizede használt védelem nélküli, elavult technológia. A tőkeerős vállalkozások (ide tartoznak elsősorban a multinacionális, külföldi tulajdonú nagy cégek, illetve a kisebb cégek közül a „húzó” ágazatokhoz tartozók) munkavédelmi helyzete kedvezőbb alakult az elmúlt években, ezzel szemben a kényszervállalkozások, a piacképtelen termékeket előállító gazdálkodók munkavédelmi problémákkal terheltek. A fenti helyzetnek nyomon követhető a földrajzi (területi) eloszlása is. Elmondható, hogy ahol (elsősorban) a külföldi tőke általánosabban elterjedt – ilyen Budapest és környéke, valamint a Nyugat és Közép Dunántúl – ott a munkavédelmi és munkaegészségügyi helyzet is magasabb színvonalú.

Az elkövetkező évek nagy kihívását jelentő – és ezzel a magyar munkavédelmi helyzetre is jelentős hatással bíró – pénzügyi és gazdasági világválság a magyar gazdaságban már 2008 második felében kezdte éreztetni a hatását. A recesszióra a munkáltatók a termelés visszafogásával és elbocsátásokkal reagáltak. A termelés jelentős visszafogása, a költségtakarékosság magában hordozza a munkavédelmi tudatosság leértékelődésének veszélyét, ezért 2009-től nagy erőpróbát jelent a versenyképesség fenntartása érdekében életbe lépő költségtakarékossági intézkedések kapcsán a munkavédelmi és munkaegészségügyi célok háttérbe szorulásának megakadályozása.

Javaslatok – munkaegészségügy és munkabiztonság fejlesztése

A munkába állás ösztönzése, a minőségi és tartós munkahelyek kialakítása nem képzelhető el a foglalkozás-egészségügy elméleti és tapasztalati fegyvertárának alkalmazása nélkül. A 2012-ben uniós finanszírozással elindult TÁMOP 2.4.8 kódszámú kiemelt projekt átfogó célként a munkahelyi egészség és biztonság fejlesztését, a munkavédelmi és munkaügyi ellenőrzés fejlesztését tűzte ki. A kiemelt projekt egy hármas célrendszerben kívánja elérni a fent leírt átfogó célt:

- beavatkozást kínál egyrészt a nemzeti munkaerő-piaci intézményrendszer munkavédelmi és munkaügyi szerveinek működési feltételeinek és humán erőforrás kapacitásainak fejlesztésén keresztül;
- megcélazza a munkavállalókat és a munkaképesség új szemléletű felmérésével a munkaképesség megtartására irányuló megelőzési intézkedések kialakítására ad lehetőséget; illetve egy somatológiai egészségfelmérő rendszer kialakítását célozza, amely rendszer kiszolgálja az egészségfenntartás, és a foglalkozás egészségügyi igényeket;
- a figyelem felhívás és információátadás eszközeivel az állampolgárok biztonságos és egészséget nem veszélyeztető munkavégzéssel és jogszerű munkavállalással kapcsolatos magatartásának változtatására, az állampolgári tudatosság emelésére kíván hatni.

A következő programozási időszak fókuszainak meghatározásakor a következő javaslatokat érdemes megvizsgálni:

1. A munkaképességi index kiterjesztése Magyarországon.

Cél, hogy az idősök munkaképesség csökkenését meg tudjuk határozni, egészségi állapotuk, nem fertőző krónikus megbetegedéseiket pedig szűrésekkel azonosítsuk, és olyan segítséget nyújtunk, amellyel munkaképességük megőrizhető. A munkaképességi indexszel kapcsolatos fejlesztéseket már a TÁMOP 2.4.8 projekt is finanszírozza, a következő programozási időszak során a szerzett tapasztalatokra építve az index kiterjeszhető további célcsoportokra.

2. Munkavállalók és munkáltatók célzott tájékoztatása a munkavédelemmel, munkaegészségüggyel kapcsolatosan

A munkából való kiesés, a gyógykezelés, a rehabilitáció kiadásai rendkívül magasak, az elsődleges megelőzés (primer prevenció) az egyetlen olyan lehetőség, amellyel a munkabaleset vagy a foglalkozási megbetegedés kialakulása elkerülhető. A munkavállalók egészségét és biztonságát veszélyeztető kockázatokat olcsóbb, kifizetődőbb megelőzni. A munkavédelem állami tájékoztató rendszere folyamatos fejlesztésre szorul. A munkavállalók egyes csoportjait fokozottan érintő foglalkozási kockázatok csökkentésére, így az idősebb munkavállalók, a megváltozott munkaképességűek, az alkalmi munkából élők és a közmunkát végzők biztonságát nem veszélyeztető és egészségét nem károsító munkakörülmények kialakítására vonatkozó ismeretanyag összeállítása és célzott eljuttatása az érintett munkáltatókhoz/munkavállalókhöz segíthet növelni az érintettek ismereti szintjét így csökkentve a munkabaleseteket, illetve foglalkoztatásból fakadó megbetegedések számát.

3. Munkavédelem és munkaegészségügy fejlesztése a mikro- és kisvállalkozásoknál, valamint a kezdő vállalkozások esetében elsősorban a leginkább veszélyeztetett gazdasági ágazatokban

Meg kell fontolni a célzott beavatkozások és támogatások nyújtásának szükségességét annak érdekében, hogy a különösen érzékeny ágazatokban működő mikro- és kisvállalkozások, valamint a kezdő vállalkozások speciális, lehetőleg személyre szabott segítséget kaphassanak a munkahelyi egészség és biztonság területén. Fejlesztési cél lehet a mikro- és kisvállalkozások részére a munkakörülményeik és versenyképességük javítása céljából ingyenes online kockázatértékelési eszköz biztosítása (OiRA - <http://www.oiraproject.eu>).

4. Munkavédelmi kutatások és erre alapozott fejlesztések

A versenyképesség és a termelékenység rapid fejlődése, az új technológiák bevezetése folyamatos alkalmazkodást vár el a munkahelyi egészség és biztonság szakpolitikái terén. A fejlett országokban felhalmozott szaktudás átvétele (un. „olcsó munkavédelmi kutatás”) és az erre alapozott fejlesztések lehetővé tehetik azt, hogy a releváns tapasztalatok elérhetővé váljanak a vállalkozások és a hatóságok számára egyaránt. A nemzetközi kutatások, jó gyakorlatok eredményeinek átvétele és továbbfejlesztése (japán modell) különösen a termelést segítő olyan területeken lehet segítség, ahol nincs (mert pl. megszűnt) magyar kutatás.

5. szorosabb ellenőrzés

Az ellenőrzési tevékenység és a működési folyamatok technikai támogatása a legfontosabb lépés a munkavédelmi felügyelők hatósági feladatellátásának hatékonyabbá tételében. A technikai fejlesztések megalapozzák az elemzői és döntéshozói információszolgáltatást, támogatják a minőségirányítási rendszer bevezetését és működtetését. A felügyelők, kontrollerek, operátorok képzése, tudásuk naprakészen-tartása, valamint a jogszerű és hatékony ellenőrzés feltételeinek megteremtése elengedhetetlen a munkahelyi egészség és biztonság megteremtése szempontjából.

Szociális partnerek programjainak támogatása

Helyzetkép és előzmények – szociális partnerek programjainak támogatása

Magyarországon a szakszervezeti szervezettség, valamint a munkáltatói képviselő aránya uniós összehasonlításban relatíve alacsony. Ha a taglétszám alacsony, hiába hatékony az érdekképviselő, nem képes az ágazatban/szektorban tevékenykedő munkáltatók vagy foglalkoztatott munkavállalók nagy arányát képviselni, vagyis végső soron reprezentativitása alacsony. Annak érdekében, hogy a jól felkészült munkavállalói és munkáltatói érdekképviselői szervezetek feladatukat hatékonyan és eredményesen láthassák el, szükség van tagbázisuk kiszélesítésére, tevékenységük széles társadalmi rétegekkel való megismertetésére.

A hatékonyabb érdekegyeztetés megvalósítását, a szociális párbeszéd erősítését és a szociális partnerek kapacitásainak megerősítését a TÁMOP 2.5 intézkedései támogatták összesen 8,8 Mrd Ft ESZA forrás felhasználásával. A pályázatok alapvetően két irányban támogattak fejlesztéseket. Egyik a szervezetek kapacitásának megerősítése és együttműködésének elősegítése volt annak érdekében, hogy hatékonyan és felkészülten tudják képviselni a munkavállalók és munkáltatók érdekeit, és eredményesen becsatornázzák véleményüket, javaslataikat a munkaügyi szakpolitika alkotás illetve döntéshozatal folyamatába, a másik pedig jogsegélyszolgálatok létrehozása volt, mely munkavállalók, munkáltatók és vállalkozni tervezők számára nyújtott ingyenes jogi segítséget munkajogi, társadalombiztosítási és foglalkoztatási kérdésekben.

Javaslatok – szociális partnerek programjainak támogatása

Hazánkban a társadalmi, gazdasági konzultációban és a szociális párbeszédben sokféle szervezet vesz részt, a konzultatív fórumok szerepe és összetétele is meglehetősen szerteágazó. Éppen ezért a társadalmi párbeszéd erősítése több oldalról is megközelíthető, azt helyi szinten a lokális gazdasági és társadalmi szereplők közös erőfeszítései; ágazati szinten az érdekképviseltek közötti kommunikáció; nemzeti szinten pedig részben a helyi szintek összessége, részben pedig az országos szervezetek közötti egyeztetések alapozhatják meg. Olyan intézkedésekre van szükség, amelyek mindhárom szintet célozzák. A beavatkozások kiterjedhetnek:

- a helyi - foglalkoztatást érintő - társadalmi-gazdasági partnerségek erősítésére,
- a vállalaton belüli, illetve ágazati szintű párbeszédet támogató intézkedésekre,
- az országos szintű foglalkoztatási partnerségek, érdekképviseltek támogatására és a nemzeti szintű, a foglalkoztatásról szóló társadalmi párbeszéd fejlesztésére.

A következő programozási időszakban a beavatkozások különböző szintjeit figyelembe véve az alábbi javaslatokat érdemes megvizsgálni:

1. A szociális partnerek kapacitásainak fejlesztése, képviseleti erejének növelése

A hatékony érdekképviselő alapfeltétele a felkészült, megfelelő készségekkel és tapasztalattal rendelkező szakemberek és tisztségviselők alkalmazása, akik képesek az általuk képviselt csoportok hatékony és eredményes képviselésére helyi, ágazati és országos vagy területi szinten egyaránt. Fontos továbbá, hogy a szakmai tevékenységhez szükséges információkhoz és elemzésekhez naprakész módon és akadálytalanul hozzáférjenek az érintett szereplők. Nagy hangsúlyt szükséges helyezni továbbá a szociális partnerek tagságának bővítésére, képviseleti erejének növelésére. A fenti célok tekintetében az alábbi fő tevékenységeket javasolt támogatni:

- a szervezet tisztségviselőinek és munkavállalóinak képzése;
- gyakornoki program megvalósítása a fiatalok, pályakezdők szociális partnereknél történő foglalkoztatása és munkaerő-piaci tapasztalatszerzése érdekében, valamint a szervezetek fiatalabb generációk irányába történő nyitásának megvalósítása érdekében (szakirányú képzés, nyelvtanulás, esetleg külföldi tapasztalatszerzés támogatása);
- adatbázisokhoz, kutatásokhoz, információkhoz való hozzáférés biztosítása, szakértői segítség igénybe vétele a szakmai háttér megerősítése érdekében;
- a szociális partnerek feladatainak és tevékenységeinek láthatóbbá tételéhez, valamint a tagbázis szélesítéséhez kapcsolódó kampányok megvalósítása (rendezvények, kiadványok, tájékoztatók, sajtómegjelenések);
- kollektív szerződések kötéséhez szükséges feltételek biztosítása, tevékenységek támogatása,
- közös kezdeményezések (pl. szemináriumok, kiadványok, közös kutatás, együttműködési fórumok működtetése) támogatása.

2. A szociális partnerek szolgáltatói tevékenységének megerősítése: a munkavállalók és munkáltatók szélesebb csoportjai részére társadalmilag hasznos tevékenységek nyújtása

Lényeges szerepe van az érdekképviselői szervezeteknek a foglalkoztatással, foglalkoztatási jogviszonyokkal, munkavállalással kapcsolatban felmerülő problémák kezelésében, az információnyújtásban és tájékoztatásban. A szociális partnerek hatékony együttműködése révén mind a munkáltatók, mind a munkavállalók érdekérvényesítő képessége, illetve

jogszerű működése javulhat. A lehetséges szolgáltatások meghatározását a szociális partnerekkel együttesen célszerű konkretizálni. A fenti célokat az alábbi fő tevékenységek támogathatják:

- a munka világához kapcsolódó, társadalmilag hasznos szolgáltatások létrehozása (pl.: pályatanácsadás, munkaközvetítés, ágazati adatbankok létrehozása, amelyek tartalmazhatják a képzőket, a szakmákat foglalkoztató munkáltatókat, a bejelentett üres álláshelyeket, az elérhető képzési és foglalkozási támogatásokat),
- szolgáltatói hálózat létrehozása és működtetése (a 2007-2013 időszakban létrehozott jogsegélyszolgálathoz hasonlóan);
- a szolgáltatást nyújtók képzése és foglalkoztatása;
- a közvélemény széleskörű tájékoztatása a nyújtott szolgáltatásról és az igénybevétel feltételeiről;
- munkavállalói és munkáltatói tudatosság növelése (például képzések, kiadványok, médiakampányok). Ezek a jogszerű foglalkoztatás minden aspektusát (pl.: bejelentett foglalkoztatás, munkavédelem, munkabiztonság, munkaegészségügy) lefedhetik.

3. *Tematikus projektek megvalósításának támogatása a szociális partnerek által képviselt ágazathoz, munkavállalói/munkáltatói csoportokhoz kapcsolódóan.*

A globalizáció, a demográfiai változások, új technológiák megjelenése, régiak eltűnése mind-mind gyökeresen változtatják meg a fejlett országok munkaerő-piaci berendezkedését. A társadalmi partnereknek és az ágazati képviselőknek élen kell járniuk a változásokhoz történő alkalmazkodásban. Olyan speciális ismeretekhez juthatnak ugyanis hozzá, amelyek birtokában, azokat szintetizálva képesek lehetnek a folyamatok követése helyett azok irányítóivá, vagy legalábbis befolyásolóivá előlépni. Az ágazati témák és specifikus projektek keretében olyan témákat érdemes feldolgozni, amelyek hosszú távon foglalkoztatási előnyöket rejtenek, javítják a termelékenységet és a versenyképességet. Ilyenek például:

- a válságban lévő ágazatok (pl. textilipar) kilábalási, megújulási terveinek kidolgozása (innovatív megoldások, új technológiák alkalmazása stb.);
- zöld- és kék-gazdaság, környezetvédelem, környezettudatosság;
- alkonygazdaság fejlesztési lehetőségeinek kimunkálása, az egészségügyi szektor piaci alapon működő részének foglalkoztatási potenciálja;
- a turisztikai szektor foglalkoztatási potenciáljának maximalizálása;
- munkahelyi egészségfejlesztés, munkavédelem;
- be nem jelentett munkavégzés elleni küzdelem;
- modern közszolgáltatások fejlesztése.

Speciális területe lehet a társadalmi partnerek együttműködésének olyan üzleti modellek kidolgozása (kísérleti alkalmazása), amelyek célzottan alacsonyán képzettek foglalkoztatására szakosodnak. Ezek olyan munkaerő-intenzív gazdasági tevékenységeket takarnak, amelyekhez nincs szükség képzettségre, egyszerűen betaníthatóak, azaz minimális szakértelemmel profitorientált tevékenység működtetésére képesek. Ilyen lehet például a városias térségekben a szociális ellátórendszer bizonyos szerepeinek átgondolása, de hasonló elven működnek például a franchise alapú gyorséttermek is. A cél, hogy működő modellek kidolgozásával és elterjedésével az alacsony iskolai végzettségű munkavállalók iránti kereslet erősödjön.

4. Társadalmi-gazdasági partnerségek, paktumok erősítése helyi szinten

Az uniós terminológia szerint a területi foglalkoztatási paktum (Territorial Employment Pact) keretében létrejövő foglalkoztatási megállapodás a térségi szereplők szerződésben rögzített összefogása annak érdekében, hogy feltérképezzék a térségükben, régiójukban a munkahelyteremtés, a humán erőforrás-fejlesztés lehetőségeit, összehangolják a helyi erőforrásokat, közös stratégiát, cselekvési tervet dolgozzanak ki, és valósítsanak meg a foglalkoztatás elősegítése érdekében. Megvizsgálható az ágazati együttműködések, megállapodások támogatásának lehetősége és szükségessége is. A paktumokról a non-profit szervezetek programjainak támogatásáról szóló alfejezet foglalkoztatási paktumok címe alatt lehet olvasni.

További intézkedések

- Döntés-előkészítő anyag készül a munkahelyi egészség és biztonság, valamint a be nem jelentett munkavégzés visszaszorítása témájában,
- A társadalmi partnerekkel együttműködve elkészül a szociális partnerek programjainak támogatásáról szóló koncepció,
- Új pályázati konstrukciók kidolgozása a jogszerű foglalkoztatás ösztönzése témakörében
- Jogszályi módosítások, illetve új pályázati konstrukciók megjelentetése.

5.5 Szociális gazdaság és non-profit foglalkoztatási programok támogatása

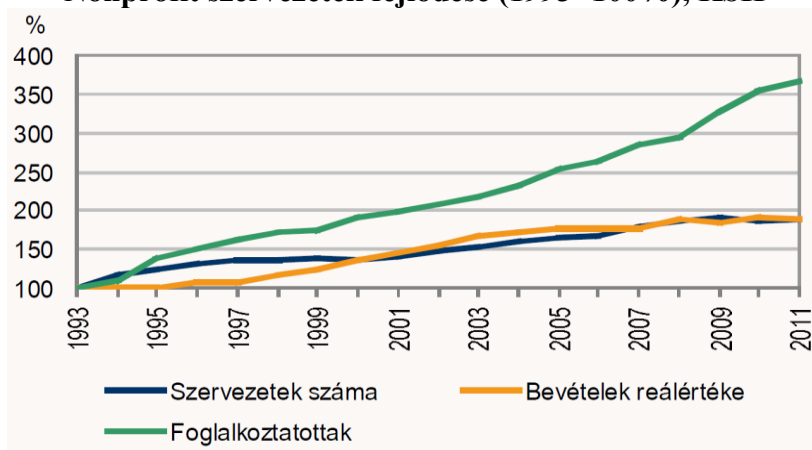
A nonprofit szektorban működő szervezetek fontos szereplői a foglalkoztatáspolitikai alakításának, munkaerő-piaci beavatkozások végrehajtásának és a munkanélküliek elhelyezkedését segítő intézményrendszernek, szervezeti hálózatnak. Egyrészt humán szolgáltatások biztosításával, alternatív foglalkoztatási kezdeményezések lebonyolításával hozzájárulnak a munkaerő foglalkoztathatóságának javításához, másrészt az utóbbi időszakban foglalkoztatási szempontból is jelentős tényezővé váltak a nonprofit szervezetek.

A tisztán profitelvű vállalászati tevékenységhez képest a társadalmi célokat is megvalósító gazdasági tevékenység jelentőségét felismerve a 2014-2020-as tervezési időszakban az Európai Bizottság nagy hangsúlyt helyez ennek a szektornak a fejlesztésére, támogatására.²⁸ Ez tetten érhető az új ESZA rendelet tervezetében, ahol önálló beruházási prioritásként szerepel a szociális gazdaság fejlesztése.

Nonprofit helyzetkép

A nonprofit szektor szervezeteinek és foglalkoztatottainak száma valamint bevételeinek reálértéke – a pártok, az egyházak és biztosítópénztárak számait leszámítva – folyamatosan fejlődni tudott a rendszerváltás óta. 2010-re a nonprofit szektorban működő szervezetek száma közel 65 ezer volt, ami jelzi a szektor utóbbi két évtizedben végbement jelentős bővülését (1993-ban kb. 35 ezer nonprofit szervezet volt bejegyezve Magyarországon). A bevételeknél egyenletesebben bővült a foglalkoztatottak száma, így 2011-re a nonprofit szektor több mint három és félszer annyi munkavállalónak jelentett jövedelemszerző tevékenységet, mint 1993-ban: 149 ezer főre nőtt a szektor fizetett alkalmazottainak száma. A dinamikus növekedés következtében 2010-ben a nonprofit szektor szervezetei a bruttó hazai termék 4,5%-ával gazdálkodtak és a magyar munkavállalók 3,8%-át foglalkoztatták.

Nonprofit szervezetek fejlődése (1993=100%), KSH



Érdeemes a bevételek forrásait is vizsgálni: 1993-ban a szervezetek bevételeinek 32%-a gazdálkodási bevétel volt, 23%-a magántámogatás, 18%-a az alaptevékenységből származott és 16% volt az állami támogatások aránya. Napjainkra ez az összetétel jelentősen átrendeződött: az állam egyre nagyobb szerepet vállalt a nonprofit szervezetek tevékenységének finanszírozásában. 2011-re a legnagyobb bevételi forrássá az állami támogatások váltak (bevételek 42%-a), miközben a gazdálkodási bevételek 17%-ra, a magántámogatások pedig 15%-ra zsugorodtak, és az alaptevékenységből származó bevételek

²⁸ Lásd Social Business Initiative (Brussels, 25.10.2011, COM(2011) 682 final)

25% körül alakultak. A szervezetek által tevékenységük során kínált termékekből és szolgáltatásokból származó bevételek mértékét a fenntarthatóság és a növekedés érdekében közelíteni kell az állami támogatások mértékéhez.

A szektor bevételei a szervezetek működési (jogi) formájától is függenek. A nonprofit gazdasági társaságok gazdálkodnak a szektorban a legnagyobb forrásokkal, melyek nagy része állami támogatásból származó jövedelem. Mellettük a legnagyobb gazdasági potenciált az egyesületek és az alapítványok hordozzák: ezek gazdálkodnak a szektor forrásainak 19,9 és 16,1%-ával. A gazdasági szemlélet és a piaci szerepvállalás e két szervezeti körnél érvényesíthető leginkább a közeljövőben.

A hazai nonprofit szektor bővüléséhez hozzájáruló egyik fontos tényező a szövetkezetek növekedése. Magyarországon a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. tv. hozta létre a hátrányos helyzetű tagok foglalkoztatásának elősegítését célzó szociális szövetkezeteket, melyek célja kettős: „a tagjai gazdasági valamint más társadalmi (kulturális, oktatási, szociális, egészségügyi) szükségletei kielégítésének elősegítése”. 2002 és 2010 között Magyarországon több mint 100%-kal nőtt a szövetkezetek által foglalkoztatottak száma (az EU-15 tagállamában kb. 30%-os volt a növekedés ebben az időszakban). 2010-re több, mint 85 ezer főre nőtt azok száma, akik a gazdasági és társadalmi céllal egyaránt rendelkező szövetkezeti formában voltak foglalkoztatva.

Szociális gazdaság – fogalom és hazai helyzet

A nonprofit szervezetek helyzetképének áttekintése és az általuk képviselt gazdasági, valamint foglalkoztatási potenciál felmérése azért is fontos, mert e szektor fontos részét képezi az Európai Unió intézményei és tagállamai által egyre nagyobb szereppel felruházott szociális gazdaságnak. Erre a fogalomra nehéz széles körben elfogadott definíciót találni, de a hosszú ideje tartó diskurzus során rögzültek tényezők, melyek alapján az Európai Unió tagállamai és intézményei azonosítják a szektor szereplőit. Ennek megfelelően azon magánjellegű, formális keretek között szervezett szervezetek csoportját tekintjük a szociális gazdaság szereplőinek, melyek döntéshozatali szabadsággal és önkéntes tagsággal rendelkeznek, továbbá a döntéshozatal, valamint bárminemű nyereség és többlet tagok közötti elosztása nem kapcsolódik közvetlenül a tagok által befektetett tőkéhez, illetve befizetett díjhoz, minden tag szavazattal rendelkezik és része egy demokratikus döntési mechanizmusnak. Ezen szervezeteket tagjaik a szükségleteik piaci jellegű áruk előállítására, piaci vagy háztartások részére nem piaci jellegű szolgáltatások illetve biztosítás és finanszírozás nyújtása révén történő kielégítése érdekében hozták létre.²⁹

A szociális gazdaság tág koncepciójába beletartozik számos a gazdasági/üzleti és a társadalmi/közösségi szempontokat ötvöző helyi tevékenység, amelyek munkalehetőséget teremthetnek elsősorban a hátrányos helyzetű csoportok számára. A válság Európa-szerte felértékelte ennek a szektornak a szerepét a foglalkoztatásban, mert szereplői közösségi céljaiknál, helyi beágyazottságuknál fogva jellemzően egy adott közösséghez kötődő munkahelyeket teremtenek, és innovatív megoldásokat kínálhatnak a jelenlegi gazdasági és társadalmi problémákra. A gazdaság szereplőitől társadalmi felelősséget, a civil és nonprofit szektor szereplőitől pedig az üzleti szemlélet növelését elváró kezdeményezések biztosítani szeretnék a fejlődés társadalmi és gazdasági fenntarthatóságát egyaránt. A szociális gazdaság méretének növelése a gazdaság fejlődése mellett biztosíthatja az erősödő társadalmi felelősségvállalást és a társadalmi és területi kohéziót.

Magyarországon 2010-ben a foglalkoztatottak 4,7%-a (143 ezer fő) jutott munkalehetőséghez a szociális gazdaság keretei között, amivel Magyarország megközelítette a szociális

²⁹ Social economy and social entrepreneurship (Social Europe guide-Volume 4), European Commission, 2013

gazdaságban foglalkoztatottak arányának Európai Unióban mért átlagát. Ez a szövetkezetekre épített növekedés mellett annak köszönhető, hogy a szektor más szervezetei (egyesületek, alapítványok) is növelni tudták a foglalkoztatottak számát.

Magyarországon a társadalmi céllal rendelkező vállalkozások (nonprofit és profit orientált gazdasági társaságok), a jelentős gazdasági tevékenységet is végző civil szervezetek (egyesületek, alapítványok), valamint a jogszabályi feltételek alapján mindkét szempontot teljesítő szövetkezetek alkotják a szociális gazdaságot.

A szociális gazdaság fejlesztéséhez kapcsolódóan a foglalkoztatáspolitikai hatáskörébe tartozik

- egyrészt a fenntartható munkahelyeket, gazdasági aktivitást és jövedelemszerző tevékenységet teremtő társadalmi vállalkozások,
- másrészt a hátrányos helyzetű munkanélkülieknek átmeneti foglalkoztatást biztosító tranzitfoglalkoztatási programok támogatása.

Társadalmi célú vállalkozások alatt – az Európai Bizottság definícióját³⁰ alapul véve – azokat a szervezeteket értjük, amelyek a szociális gazdaság szereplőiként elsődlegesen valamilyen társadalmi cél megvalósítására törekednek, a profit-termelés ehhez képest másodlagos szempont. Piacképes termékek vagy szolgáltatások nyújtását végzik vállalkozási keretek között, és profitjukat döntő részben valamilyen társadalmi cél megvalósítására fordítják. Menedzsmentjük nyitottan működik és a részvétel elvére épül (munkavállalók, fogyasztók, illetve a tevékenysége által érintett egyéb csoportok részvétele). Társadalmi vállalkozások kritériumai tehát összefoglalóan:

- az üzleti tevékenység célja valamely társadalmi cél megvalósítása,
- a profitot jellemzően és döntő részben visszaforgatják a tevékenységre a társadalmi cél elérése érdekében,
- a szervezet felépítése vagy tulajdonosi szerkezete tükrözi a szervezet küldetését, demokratikus és részvételre épülő struktúrában működik.

A tranzit foglalkoztatási programok keretében nem állami, non-profit szervezetek nyújtanak munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetű személyek számára a piacképes szakképzettség megszerzését a gyakorlati munkavégzéssel ötvöző, átmeneti foglalkoztatási lehetőséget, és felkészítik őket a nyílt munkaerő-piaci elhelyezkedésre, segítve elhelyezkedésüket.

Előzmények – szociális gazdaság fejlesztése

A Kormány által 2011-ben jóváhagyott Magyar Munka Terv alapján a szociális gazdaság a hátrányos helyzetű (pl. tartós-, közfoglalkoztatásból kikerülők-) munkanélküliek számára a nyílt munkaerő-piaci elhelyezkedés előtti átmeneti, másodlagos munkaerő-piacon történő elhelyezkedés egyik legfontosabb terepe. A szektor erősítésével a Kormány a helyi foglalkoztatási lehetőségek bővítését, hosszabb távon a munkanélküliek nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatását és biztosabb megélhetését és a helyi közösség hasznát szolgáló tevékenységek megerősödését célozta.

Összhangban az Európai Bizottság „A társadalomtudatos vállalkozási tevékenységet ösztönző uniós kezdeményezés” című közleményével, Magyarországon is sor került a társadalmi vállalkozások jogszabályi környezetének felülvizsgálatára. A 2012-es jogszabályi változások eredményeként bevezetésre került a szociális szövetkezetek esetében a regisztrált álláskereső illetve a közfoglalkoztatottak „tagi munkavégzésének” fogalma és a jövedelemszerzés egyszerűsítése (ehhez kapcsolódó egészségügyi és nyugdíjjárulék fizetés szabályozása). 2013

³⁰ Social Business Initiative (Brussels, 25.10.2011, COM(2011) 682 final)

tavaszára a jogszabályi környezet lehetővé tette, hogy a tagi jogviszonyból fakadó szövetkezeti munkavégzés adókedvezmények mellett szerveződhessen. Az újonnan létrehozott munkavégzési jogviszony elindításához, az új tagok munkában való részvételéhez négy éven keresztül degresszív támogatást biztosít a Nemzeti Foglalkoztatási Alap.³¹

A szociális gazdaság fejlesztését – a szociális szövetkezetek támogatásán keresztül – több pályázati program célozta az előző időszakban:

- Az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány (2012-től Országos Foglalkoztatási Közhasznú Nonprofit Kft.; továbbiakban OFA) 945 millió Ft pályázati keretet közvetített 36 szövetkezet részére („Szövetkezz” c. pályázat). Az OFA pályázati program rövid idő alatt megalapozta hazánkban a szociális szövetkezetek megismertetését, melyre legfogékonyabbak a civil szervezetek vezetői, a helyi önkormányzatok, valamint a kisvállalkozások és a munkanélküli személyek egy része volt.
- 2010-ben az Új Széchenyi Terv egyik pályázati konstrukciója (TÁMOP 2.4.3. B) atipikus foglalkoztatási formák támogatásán keresztül biztosított 2,3 milliárd Ft fejlesztési forrást 57 szociális szövetkezet számára hátrányos helyzetű munkanélküliek foglalkoztatása és taggá válása, önfoglalkoztatása érdekében. A programok jelentős hangsúlyt fektettek a szakmai támogatás részeként szakértők biztosítására, az információáramlást és tapasztalatátadást segítő hálózatosodás segítésére. A szövetkezetek támogatása kiterjedt a képzések, a foglalkoztatás, a termékfejlesztés és a piaci szerepvállalással kapcsolatos tevékenységek költségeinek biztosítására, így 2013 tavaszáig a tevékenységük és gazdálkodásuk a támogatások segítségével stabilizálódhatott.
- A 2007-2013 közötti programozási időszak végén további 15 milliárd forint került elkülönítésre „Szociális gazdaság fejlesztése” címmel (TÁMOP 2.4.3. D), mely szintén szociális és foglalkoztatási szövetkezetek fenntartható üzleti működésének kidolgozását és megkezdését támogatja a hátrányos helyzetű tagok és munkavállalók foglalkoztatása, jövedelemszerzése érdekében. A forrás mintegy 3 500 hátrányos helyzetű munkavállaló foglalkoztatásához, gazdasági aktivitásának elősegítéséhez járulhat hozzá. Az intézkedés végrehajtása még projekt-kiválasztási szakaszban van, eredmények még nem állnak rendelkezésre.

A fenti fejlesztések ellenére a szociális gazdaság potenciáljának kiaknázása a 2014-2020 közötti tervezési időszak feladata lesz a szociális szövetkezetek további fejlesztése mellett a szociális gazdaság más szereplőinek támogatása is. Közvetett támogatások és visszatérítendő támogatások nyújtására nem adott lehetőséget a 2007-2013 közötti hazai ESZA végrehajtási rendszer, az akciótervek időtávja pedig nem tette lehetővé, hogy hosszabb távra kiszámítható támogatásokat meghirdető konstrukciók jelenjenek meg. A támogatások során hiányzott a szisztematikus és szakszerű nyomon követés a végrehajtó intézményrendszer részéről, továbbá szakmai segítségnyújtást célzó projektek indítása sem volt lehetséges technikai segítségnyújtási forrásokból. A tervezési ciklus végén indulhattak el a szakmai segítségnyújtást több konstrukcióra kiterjedő módon támogató kiemelt projektek. Így a végrehajtási rendszer kockáztatta a kezdeményezések fenntarthatóságát.

³¹ Tagi munkavégzés esetén a szövetkezeti tag által fizetendő nyugdíjjárulék mértéke 10%, a szociális szövetkezet az egészségügyi járulék (havi 6.660 Ft) megfizetése alól az első évben mentesül, második évben 25%-ának, a harmadik évben 50%-ának, negyedik évben 75%-ának, ötödik évtől 100%-ának megfizetésére kötelezett. Az egészségügyi szolgáltatási járulék különbözetét a Nemzeti Foglalkoztatási Alap negyedévente megtéríti az Egészségbiztosítási Alap részére. Fontos változás továbbá, hogy a szociális szövetkezetnek a természetes személy tagjain kívül önkormányzat, továbbá jogszabályban meghatározott karitatív tevékenységet ellátó közhasznú jogállású szervezet is tagja lehet.

Előzmények – helyi foglalkoztatási kezdeményezések, non-profit szervezetek foglalkoztatási programjai

2007 és 2013 között számos pályázat jelent meg a munkaerő-piac helyi szereplői, speciális problémákkal vagy célcsoporttal foglalkozó civil és nonprofit szervezetek támogatására. Ezek tapasztalatai alapján a pályázati rendszer és a technikai végrehajtás egyszerűsítésének szükségessége rajzolódik ki. Az eredményes végrehajtás érdekében fontos, hogy a munkanélkülieknek munkaerő-piaci szolgáltatást és átmeneti foglalkoztatást nyújtó szervezetek elsősorban a munkanélküliekre és a munkáltatókra, a szakmai eredményekre tudják koncentrálni erőforrásaikat a bürokratikus terhek helyett.

Alternatív munkaerő-piaci programok

Az „Alternatív munkaerő-piaci programok támogatása” (TÁMOP 1.4.1) pályázati konstrukció (3,1 Mrd Ft kerettel) 49 civil szervezet helyi munkaerő-piaci programjának megvalósítását támogatta. A kedvezményezettek a program során személyre szabott szolgáltatási kosarat állítottak össze célcsoportjuk tagjai számára és humánszolgáltatások biztosításával, valamint képzésük támogatásával járultak hozzá átmeneti foglalkoztatásukhoz, munkaerő-piaci esélyeik javításához és elhelyezkedésükhöz. Az 1363 programba vont emberből 1198 fő sikeresen végzett el képzést és 807 fő minimum 6 hónapos foglalkoztatásban vett részt. A célcsoport bevonásának regionális megoszlása azt mutatja, hogy legnagyobb számban a Nyugat-Dunántúlon, Észak-Alföldön és Dél-Dunántúlon voltak be hátrányos helyzetű munkanélkülieket, miközben a munkanélküliség problémájával nagyobb mértékben érintett Észak-Magyarországon alacsonyabb a bevontak száma. A bevontak 59%-a volt alacsony iskolai végzettségű és hasonló volt a fiatal álláskereső aránya is, de nagyarányban kerültek bevonásra tartós munkanélküliek (31%), 45 év feletti (18%), magukat roma származásúnak vallók (18%) és megváltozott munkaképességű vagy fogyatékkal élő célcsoporttagok (17%).

Innovatív, kísérleti jellegű foglalkoztatási programok

Az „innovatív, kísérleti foglalkoztatási programok támogatása” (TÁMOP 1.4.3) pályázati konstrukció több alkalommal is kiírásra került. Ezek egyrészt az EQUAL során kipróbált jó gyakorlatok terjesztésére, másrészt újabb innovációk támogatására törekedtek. A pályázatok célja, hogy innovatív kezdeményezések, újszerű kísérleti foglalkoztatási projektek kidolgozásával vagy adaptálásával és megvalósításának támogatásával hatékonyabb beavatkozás történjen a munkaerőpiacon, és ezekben a projekteken a szakmapolitika fősodrába beépíthető, vagy más szervezetek által alkalmazható módszerek és modellek keletkezzenek. Kiemelt jelentőséggel bírt a hátrányos helyzetű térségekben élő, gyenge munkaerő-piaci pozíciókkal bíró tartósan munkanélküli, alacsony képzettségű emberek számára szolgáltatásokat, képzést és foglalkoztatást kínáló komplex programok bevezetése, nem használt módszerek elterjesztése, szolgáltatásban jelentkező fehér foltok kompenzálása. A meghirdetés első alkalmával 2007-2008-ban ezért kizárólag a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben megvalósuló projektek kerültek támogatásra.

A pályázati konstrukció meghirdetésekor minden alkalommal témák kerültek megjelölésre, melyek orientálták a pályázó szervezetek gondolkodását, de tevékenységek szintjén szabadságot biztosítottak számukra.³² 2007 és 2012 között összesen 36 innovatív

³² A 2007-2008-as meghirdetés a munkanélküli és inaktív személyek munkaerő-piaci integrációját elősegítő innovatív projekteket, a megváltozott munkaképességű emberek nyílt munkaerő-piaci integrációjának elősegítését illetve a szociális gazdaságban a fenntartható szolgáltatási és foglalkoztatási modellek kialakítását támogatta. A 2009-2010-es pályázat az aktív korú, ellátásban részesülő, vagy közfoglalkoztatásban résztvevők, illetve kisgyermekes szülők nyílt munkaerőpiacon való tartós elhelyezkedését segítő foglalkoztatási modellek kidolgozását és gyakorlati kipróbálását támogatta. A 2011-2013-as konstrukció a „zöld munkahelyek”

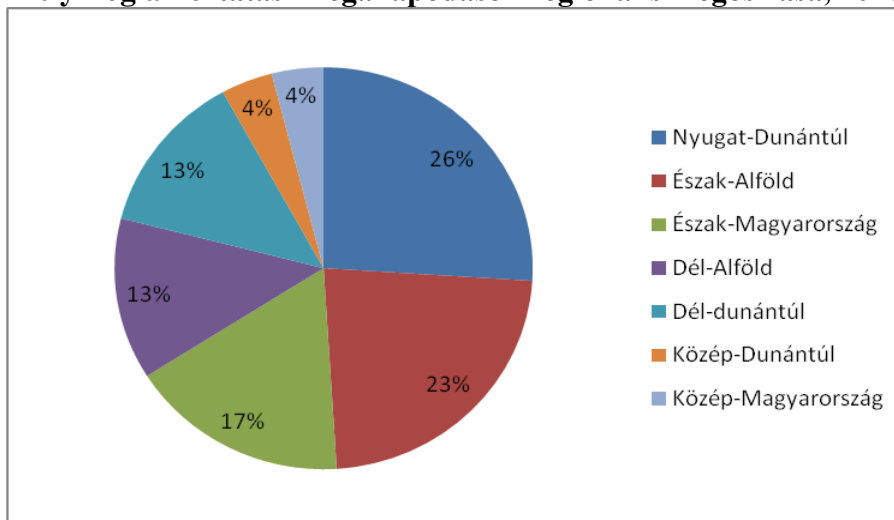
A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

foglalkoztatási kezdeményezés támogatása valósulhatott meg, melyek mindegyike kipróbált módszerrel próbált hozzájárulni a foglalkoztatáspolitikai beavatkozások hatékonyságának növeléséhez. 2013-ban további kedvezményezettek kezdték meg innovatív foglalkoztatási program megvalósítását.

Foglalkoztatási paktumok

A helyi foglalkoztatási kezdeményezések nem csupán direkt támogatás mentén, hanem a helyi munkaerőpiac szereplőinek működését összehangoló, a helyi piaci, állami és civil intézmények foglalkoztatási célú együttműködését segítve is biztosítható. A helyi szereplők együttműködésén alapuló területi foglalkoztatási paktumok támogatásának is van előzménye. Az első támogatási programok hazai eredményeit összefoglaló kézikönyv alapján „ezen foglalkoztatási megállapodás a térségi szereplők szerződésben rögzített összefogása annak érdekében, hogy feltérképezzék a térségükben, régiójukban a munkahelyteremtés, a humán erőforrás-fejlesztés lehetőségeit, összehangolják a helyi erőforrásokat, közös stratégiát, cselekvési tervet dolgozzanak ki, és valósítsanak meg a foglalkoztatás elősegítése érdekében. Együttműködő partnerek lehetnek: munkaügyi szervezet, kamarák, önkormányzatok, képzőintézmények, munkaadói és munkavállalói érdekképviseletek, vállalkozói központok, civil szervezetek, esélyegyenlőségi szervezetek, kutatóintézetek stb.”³³ A támogatási programok után sem lehetett elmondani, hogy a helyi foglalkoztatási együttműködések szerveződése általános Magyarországon. A paktumok működését értékelő 2010-es tanulmány szerint a helyi foglalkoztatási megállapodások közel 70%-a kistérségi szinten szerveződik. A kutatás két regionális és mindössze hat megyei szinten szerveződő formális együttműködést talált. A helyi foglalkoztatási megállapodások területi megoszlásán már ekkor látni lehetett eloszlási problémákat: a paktumok több mint negyede a Nyugat-Dunántúlon szerveződött.

Helyi foglalkoztatási megállapodások regionális megoszlása, 2010



A támogatási programok eredményei bizonyították az intézményesített együttműködések hasznosságát a helyi munkaerőpiacon. Ennek köszönhetően a TÁMOP az együttműködések és a szubszidiaritás holisztikus erősítése mellett a foglalkoztathatóság javítása során kifejezetten épített a helyi foglalkoztatási együttműködésekre. A 2007-2013-as programozási periódusban két pályázati konstrukció is címzetten támogatta a paktumok működését és programjaik lebonyolítását. A TÁMOP programok eredményei azt mutatják, hogy az

létrehozására, a fiatalok és a megváltozott munkaképességű személyek munkaerő-piaci integrációjára, a társadalmi vállalkozások fejlesztésére és a digitális társadalom fejlesztésére fókuszál.

³³ Farsang Zoltán – Gombás József – Hollósi Szabolcs – Széles Katalin: Monitoring és értékelési kézikönyv foglalkoztatási paktumok számára, OFA 2007, Budapest

együttműködések nem magas fajlagos támogatás mellett kedvező munkaerő-piaci hatásokat hoztak: az OFA az első beavatkozások során 37 paktum támogatásával 1086 új munkahely létrehozását segítette, alig több mint 300 millió forint felhasználásával. A TAMOP 1.4.4 pályázat keretében 2010-ben és 2011-ben megvalósuló támogatott helyi foglalkoztatási együttműködések a gazdasági válság hatásai ellenére 367 munkahelyet tudtak létrehozni vagy megtartani, és 669 szervezetet vontak be az együttműködésekbe. A pozitív eredmények mellett azonban az utóbbi években az látható, hogy Magyarország keleti felén gyenge a helyi foglalkoztatási megállapodások keretében működő konzorciumok pályázati aktivitása és még nem tudnak intézményesülni a foglalkoztatáspolitikai szereplőiként. A továbbfejlesztés iránya ezért a központi szakmai támogatás mellett az országos kiterjesztés az NFSZ szervező, támogató bázisán.

Együttműködés munkaerő-piaci szolgáltatást nyújtó szervezetekkel

A civil szervezetek támogatásának egy további módja az állami szereplők, különösen az NFSZ munkaerő-piaci szolgáltatást nyújtó civil szervezetekkel való együttműködése. A Nemzeti Foglalkoztatási Alap a '90-es évektől támogatja a munkaerő-piaci szolgáltatást nyújtó civil szervezeteket és ezek komplex munkaerő-piaci programjait a mindenkori felelős szaktárcán, a foglalkoztatási szolgálat helyi szervein, vagy az OFA-n keresztül. Az erre a célra biztosított források azonban a mai napig kiszámíthatatlanok, ami nehézséget jelent a szervezetek számára a fenntartható szervezeti működés vagy egy általánosabb foglalkoztatáspolitikai intézkedés megtervezésekor. A TAMOP célként tűzte ki a munkaerő-piaci szolgáltatások tartalmi és minőségi követelményeinek általános meghatározását és a munkaerő-piaci szolgáltatások vásárlásának újraszabályozását. Erre azért is szükség volt, mert a nem állami szolgáltatóknak nem folyamatos támogatásra, hanem kapacitásuk megvásárlására van szüksége. A TAMOP 2.6.1 kiemelt projekt 48 munkaerő-piaci szolgáltatáshoz alkotott meg sz tenderdeket, melyek tartalmilag, formailag és az eredmények mérése továbbá a szolgáltatáshoz szükséges infrastruktúra tekintetében is követelményeket határoznak meg. 2010-ben az NFSZ két régióban kipróbálta a követelményrendszer működését, majd az átalakuló jogszabályi és szervezeti környezet miatt szükséges korrekció után elindulhatott az érintett civil szervezetek szolgáltatói kapacitásainak megerősítése különösen a hátrányos helyzetű térségekben (TAMOP 2.6.2 pályázat). A fejlesztésnek köszönhetően több mint 200 szervezet hajt végre kapacitásfejlesztési programot, a kialakult követelményeken alapuló szolgáltatásnyújtás céljából. Ahhoz azonban, hogy az NFSZ rendszeresen és kiterjedten ezen szervezetektől vásároljon munkaerő-piaci szolgáltatásokat, szükség van a szolgáltatásvásárlási rendszer átalakítására (Flt. módosítás és a munkaerő-piaci szolgáltatások NFSZ általi igénybevételét szabályozó 30/2000 GM rendelet megújítása), valamint a szolgáltatások működtetésének széleskörű elterjesztésére (speciális szolgáltatást igénylő célcsoportok és kiszervezésre érdemes szolgáltatások körének beazonosítása, legmegfelelőbb szolgáltatók kiválasztása a verseny biztosítása mellett, külső szolgáltatók teljesítményének értékelése és nyomkövetése). Ezek előfeltételét jelenthetik az NFSZ modernizáció keretében megvalósítás alatt levő egyes fejlesztések (profiling, első interjú).

Javaslatok – Általános javaslatok

A 2014 után indítandó intézkedéseknek is – összhangban az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság ajánlásával³⁴ – célul kell kitűzniük, hogy segítsék a hátrányos helyzetű munkavállalók szociális gazdaság területén megvalósuló munkához és jövedelemhez jutását, hiszen a munkahelyteremtés területén a szociális gazdaság nem elhanyagolható potenciállal rendelkezik. Különösen azokban a térségekben fontos ezen potenciál kiaknázása, ahol a pusztán profitot célzó piaci szereplők nem biztosítanak elegendő munkaerő keresletet.

³⁴ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.20965>

Cél továbbá, hogy a szociális gazdaság hosszabb távon átvezessen a nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatásba, és minél nagyobb számban juttassa fenntartható munkalehetőséghez a korábban segélyezett, ill. a közfoglalkoztatásból kikerülő embereket, vagy más hátrányos helyzetű munkanélkülieket. A következő programozási időszak fókuszainak meghatározásakor a következő javaslatokat érdemes megvizsgálni:

1. globális (közvetett) támogatás alkalmazása

Mind a közvetlenül a kedvezményezetteknek nyújtott különböző vissza nem térítendő (beruházási illetve foglalkoztatási-képzési) támogatási elemek összekapcsolása, mind a megfelelő szakmai kiválasztás és folyamatos szakmai monitoring szempontjából célszerű a globális támogatás alkalmazása. Ez egyrészt lehetőséget ad a különböző alapokból (ESZA, ERFA), OP-kból és prioritási tengelyekből származó támogatási elemek összekapcsolására, ezzel jelentősen egyszerűsítve a kedvezményezettek támogatáshoz jutását, valamint a támogatások közötti szinergia biztosítását. Másrészt a globális támogatás lehetőséget ad a kedvezményezettek folyamatos szakmai támogatására, mentorálására is a támogatást nyújtó szervezet részéről. A globális támogatás kezelőjeként olyan szervezet kijelölése szükséges, amely rendelkezik az adott területen (szociális gazdaság, nonprofit szervezetek, tranzitfoglalkoztatási programok támogatása) korábbi szakmai tapasztalatokkal. A globális támogatás kezeléséhez kapcsolódó menedzsment feladatokat a Bizottságtól kapott informális tájékoztatás szerint a technikai segítségnyújtás terhére szükséges megtervezni. (A globális támogatásról ld. még a 8. „A végrehajtás intézményrendszere” c. fejezetet.)

2. folyamatos szakmai támogatás, különböző támogatási elemek összekapcsolása

A projektgazdák folyamatos szakmai támogatása, az inkubáció, mentorálás és a projektek végrehajtásának szoros, az általános monitoring tevékenységen túlmutató nyomonkövetése fontos előfeltétele az eredményes projekt megvalósításnak, a társadalmi vállalkozások hosszabb távon önfenntartóvá válásának. A szakmai támogatást érdemes mindegyik támogatási elemhez (vissza nem térítendő foglalkoztatási-képzési illetve beruházási célú támogatás, társadalmi vállalkozások részére nyújtott visszatérítendő támogatás) hozzákapcsolni, és a támogatás feltételévé tenni. A sikeres társadalmi vállalkozások létrehozásának érdekében segíteni szükséges a vállalkozás-fejlesztést, a fenntartható üzleti modellek kialakítását, az új piaci lehetőségek felkutatását, a piacszerzést és-megtartást, értékesítési hálózatok kialakítását és működtetését. A nonprofit szervezetek részére nyújtott központi szolgáltatások magukban foglalhatják szakmai, hálózati együttműködések segítségét, fejlesztését, (akár nemzetközi) tapasztalatcseréket, az érintett szervezetek működését segítő mentorok képzését, szervezeti/szakmai mentorálás, tanácsadás folyamatos biztosítását, az átmenet („tranzitálás”) szakmai, módszertani támogatását valamint az azt elősegítő munkaerő-piaci szolgáltatások folyamatos minőségfejlesztésének támogatását.

Javaslatok – Társadalmi vállalkozások támogatása

A társadalmi vállalkozások támogatása esetében az új társadalmi vállalkozások létrehozásának segítése, illetve a már működő társadalmi vállalkozások dinamizálása és stabilizálása is fontos cél a tartós foglalkoztatási lehetőségek létrehozása érdekében. Ezen vállalkozások piacképes termékek és szolgáltatások előállításának ösztönzése révén, fenntartható üzleti modell alapján hosszabb távon önfenntartóvá válhatnak, amihez egyrészt fontos a folyamatos szakmai tanácsadás/mentorálás, valamint az átmeneti, degresszív jellegű kombinált, vissza nem térítendő és visszatérítendő pénzügyi támogatás nyújtása. A következő programozási időszak fókuszainak meghatározásakor a következő javaslatokat érdemes megvizsgálni:

1. szervezeti forma helyett tevékenység támogatása

A TÁMOP keretében a szociális gazdaság támogatása kiemelten támogatta a szociális szövetkezeti formát. A szervezeti forma középpontba állítása azt eredményezte, hogy nagy számban jöttek létre szociális szövetkezetek, sok esetben kizárólag a támogatáshoz való hozzájutás érdekében, miközben olyan szervezetek, amelyek ténylegesen a szociális gazdaság területén tevékenykednek, de nem szövetkezeti formában, nem juthattak támogatáshoz. A következő fejlesztési időszakban a támogatási feltételeket úgy kell meghatározni, hogy az ne szűküljön le egy szervezeti formára, hanem lehetővé tegye többféle non- és for-profit szervezet támogatását is, feltéve, hogy annak tevékenysége, működése megfelel a társadalmi vállalkozás kritériumainak.

2. társadalmi vállalkozásoknál a fenntarthatóság szempontjának középpontba állítása

Ahhoz hogy hosszú távon működőképesek legyenek a támogatott társadalmi vállalkozások, a támogatás alapvető feltételének kell tekinteni, hogy hosszabb távon legalább részben önfenntartóvá váljon a működésük. Ezt elsősorban a megalapozott üzleti terv készítésére vonatkozó elvárással, illetve az üzleti tervek megfelelő értékelésével lehet biztosítani. Fontos szerepe van emellett a hosszabb időszakra szóló, de átmeneti és degresszív támogatásnak illetve a visszatérítendő támogatási forma bevezetésének is, valamint a folyamatos szakmai segítségnyújtásnak (mentorálás). A hosszabb támogatási időszakra tekintettel a támogatási szerződésben szükséges rögzíteni azokat a mérföldköveket, amelyeket a projektnek adott időpontig teljesíteni kell, illetve jelentős elmaradások esetén – ha a probléma tanácsadással, mentorálással, illetve egyéb segítséggel nem orvosolható – biztosítani kell a lehetőséget a szerződés felbontására. Az új és már működő társadalmi vállalkozások számára nyújtandó beruházási célú vissza nem térítendő támogatás esetében célszerű lehet előírni a foglalkoztatási célú (ESZA típusú) vissza nem térítendő támogatással való összekapcsolást a társadalmi és foglalkoztatási hatás maximalizálása érdekében

3. megfelelő szakmai kiválasztási rendszer

A TÁMOP esetében alkalmazott kiválasztási rendszer nem biztosította a projektötletek fejlesztését, a projektjavaslatok megfelelő vizsgálatát, szűrését és így nagyban hozzájárult a létrejött szociális szövetkezetek kapcsán felmerülő fenntarthatósági problémákhoz. Olyan kiválasztási rendszert szükséges kialakítani, amely ezeket a problémákat kiküszöböli. Lehetséges megoldásként szóba jöhet egy kétkörös pályázati rendszer kialakítása, ami az alapos (az üzleti tervek és a szociális gazdaság szereplőitől elvárt szervezeti működés megfelelőségére egyaránt kiterjedő) értékelés mellett azt is biztosítja, hogy már a projektötlet részletes kidolgozásának fázisában segítséget kapjanak a potenciális projektgazdák. A pályáztatás során az alapos szűrést segítheti, ha első körben egy kisebb keretösszegű pályázati konstrukció kerül meghirdetésre, aminek a tapasztalatai alapján lehet korrigálni, finomítani a kiválasztási rendszert a következő meghirdetésekre nézve.

4. társadalmi vállalkozási alap a visszatérítendő támogatások biztosítására

A társadalmi vállalkozásoknak nyújtandó visszatérítendő támogatásokra célszerű egy alapot létrehozni pénzügyi közvetítő szervezet bevonásával. A pénzügyi közvetítő szervezet és a globális támogatás kezelője között szoros és intézményesített együttműködés szükséges a társadalmi vállalkozásnak nyújtott támogatási elemek lehető legjobb összehangolása érdekében. A visszatérítendő támogatást célszerű úgy kialakítani, hogy az a vissza nem térítendő és beruházási támogatások nélkül is igénybe vehető legyen (pl. hitel konstrukciók már több éve sikeresen működő társadalmi vállalkozásoknak).

5. társadalmi vállalkozásoknak nyújtott központi támogatási elemek

A támogatott szervezetek számára szükséges szakmai támogatást nyújtani, hálózati együttműködések segítését, tapasztalatcserét szervezni, vállalkozás-fejlesztési mentorok képzését, mentorálást folyamatosan biztosítani, valamint a társadalmi vállalkozások széleskörű ismertségének és elismertségének erősítését szolgáló akciókat indítani.

Javaslatok – Nem állami szervezetek komplex foglalkoztatási programjai

A foglalkoztatáspolitikai a helyi foglalkoztatási kezdeményezések, alternatív munkaerő-piaci programok és innovatív foglalkoztatási ötletek támogatásával közvetlen módon tud reagálni a területi vagy más okból speciális munkaerő-piaci problémákra, szükségletekre. Az alternatív munkaerő-piaci programok támogatásával lehetőség nyílik hátrányos helyzetűek, akár inaktívak, munkanélküliek nagyobb mértékű elérésére, hiszen a projekteket megvalósító szervezetek sok esetben célcsoport specifikusak, szolgáltatásaikat konkrét munkaerő-piaci problémák köré szervezik. A „tranzit” foglalkoztatás támogatása esetében az a cél, hogy a támogatott nonprofit szervezetek komplex egyéni fejlesztést (mentorálás, és egyéb munkaerő-piaci szolgáltatások révén) és képzést illetve átmeneti foglalkoztatási lehetőségeket biztosítsanak a munkanélküliek számára a nyílt munkaerő-piaci elhelyezkedésre való felkészítésük érdekében. A következő időszakban kiszámítható, egyszerűen és transzparens módon működő, szakmai alapokra helyezett támogatási rendszerre van szükség ezen programok eredményes megvalósításához. A következő programozási időszak fókuszainak meghatározásakor a következő javaslatokat érdemes megvizsgálni:

1. támogatási feltételek egyszerűsítése

Az átmeneti foglalkoztatást biztosító civil és nonprofit szervezetek foglalkoztatáshoz kapcsolódó támogatásai az utóbbi években az EUMSZ 107. és 108. cikke szerinti állami támogatásnak minősültek, mely az egyébként közszolgáltatási feladatokat ellátó szervezeteket szükségtelenül korlátozta, csekély összegű támogatási keretüket leterhelte. A jövőben a külföldi jó gyakorlatok megismerésével célszerű lenne e feltételeket egyszerűsíteni.

2. egyszerűsített elszámolási technikák alkalmazása

Egy-egy projekt költségeinek pontos és tételes letervezése és elszámolása jelentős terhet rótt a nonprofit szervezetekre, és számos járulékos, nem elszámolható költséget eredményezett (pl.: rezsi). Célszerű lehet egyszerűsített elszámolási technikák bevezetése, melyek jelentősen egyszerűsíthetők és gyorsíthatják a projektek tervezését és elszámolását. (Bővebben ld. a 8., végrehajtással kapcsolatos fejezetben.)

3. munkaerő-piaci kereslethez jobban igazodó, eredményes „tranzit” programok

Tekintettel arra, hogy a tranzitfoglalkoztatás a hátrányos helyzetűek nyílt munkaerő-piac felé vezető első lépésének tekinthető, a tranzit foglalkoztatási programok keretében megvalósuló képzéseknek a tényleges munkaerő-piaci igényekre szükséges reagálniuk. A munkaerő-piaci megfelelés vizsgálatára a korábbiaknál nagyobb figyelmet szükséges fordítani, már a kiválasztási eljárás keretében is. A munkaerő-piaci kereslethez való jobb igazodás érdekében a támogatott szervezeteknek együtt kell működniük olyan helyi, térségi vállalkozásokkal, munkáltatókkal, akik a programból kilépők számára munkalehetőséget kínálhatnak. Emellett az elsődleges munkaerő-piacra való belépés segítése érdekében a projektgazdáknak az NFSZ-szel való együttműködés előírása szükséges, beleértve a célcsoport bevonásában és kiválasztásában való együttműködést is.

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

4. munkaerő-piaci szolgáltatást nyújtó civil szervezetek tevékenységének NFSZ általi koordinációja

A munkaerő-piaci szolgáltatást nyújtó civil szervezetek tevékenységét az NFSZ koordinációja mellett és az aktív munkaerő-piaci eszközök felhasználásán keresztül érdemes finanszírozni, megkönnyítve a szervezetek forráshoz jutását és biztosítva a transzparens működést.

További intézkedések

- a társadalmi vállalkozások támogatásával, a tranzitfoglalkoztatással és nonprofit szervezetek foglalkoztatási programjaival kapcsolatos szakmai koncepciók elkészítése,
- hosszú távú társadalmi vállalkozás fejlesztési stratégia kialakítása,
- az NFSZ szolgáltatásvásárlással kapcsolatos jogszabályi környezetének felülvizsgálata,
- 'global grant' támogatás-kezelő szervezet jogszabályi kijelölése.

6. Indikátorok, monitoring rendszer

A 2007-2013-as programozási időszak ESZA-típusú intézkedéseinek monitoringja számos tapasztalatot hozott a szakmai tartalom nyomonkövetésével, illetve az előrehaladás mérésével összefüggésben uniós szinten:

- az ESZA finanszírozású Operatív Programok beavatkozási területei és az intézkedések nyomonkövetését szolgáló indikátorok erősen eltértek az egyes tagállamokban,
- egyes OP-k hatásindikátorokat tartalmaztak, míg mások elsősorban egyszerű kimeneti, vagy a pénzügyi teljesítést bemutató mérőszámot alkalmaztak, a kimeneti indikátorok és az eredményindikátorok között sok esetben nem volt kapcsolat,
- a monitoring rendszerek teljesen különböző adatokat gyűjtöttek a tagállamokban, ami gyakran ellehetetlenítette a teljesítés nyomonkövetését és benchmark-ok alkalmazását,
- összességében a pénzügyi adatok kezelése fontosabbnak bizonyult a szakmai teljesítmény mérésénél, ami ellentétes az Alap céljaival.

A 2014-2020-as programozási időszak meghatározó jellemzője lesz a szakpolitikai célok teljesítésére koncentrálnó végrehajtás, mely az eredmény-központú monitoringra helyezi a hangsúlyt, szemben a korábbi, pénzügyi abszorpcióra fókuszáló megközelítéssel.

Ez azt jelenti, hogy az indikátorok, a monitoring adatok és a célértékek teljesülésének nyomon követése egyre inkább felértékelődik. Annak érdekében, hogy a Bizottság számára is megfelelően nyomon követhetők legyenek az elért eredmények, és azok nemzetközi összehasonlításra is alkalmasak legyenek, az uniós rendeletek részletesen tartalmazzák az indikátorokra vonatkozó elvárásokat, illetve meghatároznak bizonyos közös vagy általános indikátorokat.

A 2014-2020-as költségvetési időszakban az ESZA források lehívásának feltétele az egyéni szintű nyilvántartás vezetése a támogatásokban részesülő személyekről. Az adatgyűjtés kötelező minden egyes ESZA finanszírozású intézkedés esetében, függetlenül attól, hogy az adott operatív program milyen indikátorokat és célértékeket határoz meg az adott intézkedésre vonatkozóan.

Az ESZA rendelet melléklete tételesen felsorolja azokat az indikátorokat, amelyekről rendszeresen számot kell adni az OP végrehajtásáról szóló éves jelentésekben és amelyek előállításához egyéni szintre lebontott adatokat kell gyűjteni. E nélkül az egyéni szintre lebontható, közös indikátorokon alapuló adatgyűjtés nélkül a vonatkozó OP éves jelentése nem elfogadható, sőt, amennyiben a monitoring rendszer, vagy az egyes indikátorokra vonatkozó adatok minősége vagy megbízhatósága nem megfelelő, az az OP végrehajtásának felfüggesztését is maga után vonhatja. A monitoring várhatóan tárgyat képezi majd az Európai Bizottság audit-tevékenységének.

Fentiekől a közös indikátor készlet úgynevezett hosszabb távú eredménymutatói – amelyek a program elhagyását követően 6 hónappal vizsgálják a résztvevők munkaerő-piaci státuszát – annyiban térnek el, hogy azok gyűjtését reprezentatív minta alapján szükséges megszervezni, beszámolási kötelezettség pedig csak a 2019-es éves, valamint a 2023-mas zárójelentés kapcsán merül fel.

Az ESZA-ból finanszírozott beavatkozások közös teljesítmény- és eredménymutatói az ESZA rendeletre vonatkozó bizottsági javaslat melléklete alapján

1. A résztvevőkre vonatkozó közös teljesítménymutatók

Résztvevők az ESZA-beruházások által közvetlenül támogatott, azonosítható személyek, akiknek a jellemzői lekérdezhetők, és akik számára egyedi kiadásokat különítenek el. Az egyéb kedvezményezettek nem minősülnek résztvevőknek.

- Munkanélküliek, beleértve a tartós munkanélkülieket
- Tartós munkanélküliek
- Inaktívak
- Oktatásban vagy képzésben részt nem vevő inaktívak
- Foglalkoztatottak, beleértve az önfoglalkozatokat
- 25 év alattiak
- 54 év felettiak
- Alapfokú, vagy alsó középfokú végzettségűek (ISCED 1,2)
- Felső középfokú vagy posztsekunder végzettségűek (ISCED 3,4)
- Felsőfokú végzettségűek (ISCED 5-8)
- Migránsok, külföldi állampolgárok, kisebbségek (beleértve a marginalizált közösségeket, pl. romák)
- Megváltozott munkaképességűek
- Más hátrányos helyzetű csoportok

A résztvevők teljes létszáma automatikusan a teljesítménymutatók alapján kerül kiszámításra. Valamennyi adatot nemek szerinti bontásban kell megadni.

2. A szervezetekre vonatkozó közös teljesítménymutatók

- A szociális partnerek vagy nem kormányzati szervezetek által teljesen vagy részben végrehajtott projektek száma
- A közigazgatási szervekre vagy közszolgáltatásokra irányuló projektek száma
- A támogatott mikro-, kis- és középvállalkozások száma

3. A résztvevőkre vonatkozó közvetlen közös eredménymutatók

- Inaktív résztvevők, akik a program elhagyásának időpontjában újra munkát keresnek
- A program elhagyásának időpontjában oktatásban/képzésben résztvevők
- A program elhagyásának időpontjában képesítést szerző résztvevők
- A program elhagyásának időpontjában foglalkoztatásban levő résztvevők

Valamennyi adatot nemek szerinti bontásban kell megadni.

4. A résztvevőkre vonatkozó hosszabb távú közös eredménymutatók

- A program elhagyása után 6 hónappal foglalkoztatásban levő résztvevők
- A program elhagyása után 6 hónappal önfoglalkoztató résztvevők
- A program elhagyása után 6 hónappal jobb munkaerő-piaci lehetőségekkel rendelkező résztvevők

Ezeket az adatokat a résztvevők reprezentatív mintája alapján, minden egyes prioritási tengely keretében össze kell gyűjteni. A minta belső érvényességét oly módon kell biztosítani, hogy az adatok a prioritási tengely szintjén általánosíthatók legyenek. Valamennyi adatot nemek szerinti lebontásban kell megadni.

Ahhoz, hogy az egyéni szintű adatgyűjtés és feldolgozás biztosítható legyen az OP-végrehajtás során, szükség van egy, az általános monitoring rendszert (EMIR, vagy annak utódja) kiegészítő önálló informatikai rendszerre. A kialakítandó rendszernek minden ESZA intézkedésre ki kell terjednie (tehát minden olyan OP-ra, amely ESZA forrásokkal is tervez, így a Gazdaságfejlesztési és Innovációs OP mellett pl. az Emberi Erőforrás Fejlesztési OP-ra is), mert csak így biztosítható:

- az egységes módszertan szerinti és így összehasonlításra is alkalmas adatgyűjtés,
- az adatok megfelelő ellenőrzöttsége,
- az egyéni adatok gyűjtéséhez és nyilvántartásához szükséges hatósági jogkör,
- annak ellenőrizhetősége, hogy ugyanaz a személy egyszerre több programban is résztvevő-e, illetve milyen pénzbeli és egyéb támogatásokban részesül.

A létrehozandó adatbázisnak alkalmasnak kell lennie az egyes programok monitoringjára, hatás- és eredménybecslésre, az egyéni életutak követésére, költség-haszon elemzésre, és a támogatás felhasználás nyomon-követésére. Az eredmény- és hatásindikátorok előállításához a személyekről és az egyedekről olyan azonosítót (pl. TAJ szám) szükséges tartalmaznia, amely más adatbázisokkal összekapcsolhatóvá teszi.

A kialakítandó informatikai rendszert célszerű a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (NMH) bázisán létrehozni tekintettel arra, hogy a Hivatal a TÁMOP programok kapcsán hasonló, egyéni szintű adatok gyűjtésére alkalmas nyilvántartási rendszert jelenleg is működtet. Az NMH rendelkezik a program-résztvevők munkaerő-piaci státuszával kapcsolatos információkkal is az úgynevezett EMMA-adatbázis révén, ami lehetővé teszi számára a hosszabb távú közös eredménymutatók mérését is.

Az egyéni szintű ESZA-adatbázis kialakítása, jogszabályi háttérének megteremtése a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ft.) módosításának kezdeményezésével elindult. A törvény várhatóan kiegészül az 57/D paragrafussal (Európai Szociális Alap által finanszírozott intézkedésekben résztvevő személyek adatbázisa címen), amely felhatalmazza az állami foglalkoztatási szolgálatot az Európai Szociális Alap által finanszírozott intézkedésekben résztvevők adatainak gyűjtésére, illetve meghatározza azt az adatkört, amely a kötelezően gyűjtendő indikátorok előállításához szükséges. A hosszabb távú eredményindikátorok mérése kapcsán szükséges az adózás rendjéről szóló törvény módosítása is annak érdekében, hogy az 'EMMA' adatbázis használatára vonatkozó jogcímek kibővítésre kerüljenek az ESZA-programok nyomonkövetésére vonatkozó felhasználással.

Megkezdődtek a módszertani és informatikai feltételek tervező munkálatai is az NMH-ban, a fejlesztések célja, hogy 2014. I. negyedévtől az adatbázis alkalmazható legyen már az első ESZA típusú beavatkozások nyomonkövetésére is. Az adatbázis működtetésének finanszírozására a technikai segítségnyújtás terhére meg kell teremteni a lehetőséget.

Az ESZA-programok nyomonkövetését szolgáló adatbázis mellett szükség van a foglalkoztatási beavatkozásokat finanszírozó ERFA beavatkozások szoros monitoringjára is. Fontos, hogy minden az ESZA célrendszeréhez, illetve a foglalkoztatási tematikus célhoz kapcsolódó fejlesztés rendelkezzen a projektek foglalkoztatási eredményeinek mérésére szolgáló módszerrel. Egy olyan egységes monitoring rendszer létrehozására van szükség, amely projekt szinten lehetővé teszi, hogy nyomon kövessük a támogatott vállalkozások foglalkoztatotti mutatóinak alakulását, valamint a támogatás révén létrehozott új munkahelyek

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

számát. A végrehajtást követően minden program esetében meg kell vizsgálni, hogy volt-e hatása a foglalkoztatásra, a beavatkozást követően létrejöttek-e új munkahelyek, illetve értékelhető-e ezen új munkahelyek hosszabb távú fenntarthatósága is. Törekedni kell arra, hogy az eredmények mérését korlátozott számú, jól értelmezhető, egyszerűen kiszámítható indikátor alapján folyamatosan biztosítani lehessen.

Ahhoz, hogy a támogatások hatására végbemenő foglalkoztatotti létszámnövekedés valóban érzékelhető legyen, biztosítani kell, hogy a foglalkoztatási szempontok és elvárások a támogatások odaítélése és a projektek megvalósítása során egyaránt érvényesülnek (anélkül, hogy az a pályázatban megfogalmazott célok végrehajthatóságát érdemben veszélyeztetné). Ezért a pályázatok előkészítése során és a bírálati rendszerben kiemelten kell kezelni a foglalkoztatási hatásokat, mérlegelni kell a beruházások foglalkoztatásra, munkahelyteremtésre és megtartásra gyakorolt pozitív (vagy esetlegesen negatív) hatását.

7. Pénzügyi tervezés

A következő programozási időszak forrásokkal kapcsolatos sarokszámai a Partnerségi Megállapodás részeként kerülnek véglegesítésre. Ebben az egyes Operatív Programok (OP-k) forrásallokációja, a források alapok közötti felosztása, valamint a tematikus célkitűzésekhez kötött pénzeszközök egyaránt rögzítésre kerülnek. Az egyes OP-k prioritások közötti forrásfelosztása az OP-k elfogadásával véglegződik. Mivel mind a Partnerségi Megállapodás, mind az egyes Operatív Programok forráskeretei jelenleg képlékenyek (a tárgyalások folyamán az Európai Bizottsággal várhatóan a források felosztása lesz az egyik kulcsfontosságú kérdés), sem prioritás, sem intézkedésszinten nem lehet még konkrét számokról beszélni. Éppen ezért a stratégia pénzügyi fejezete inkább alulról építkezik, és azt mutatja be, hogy a legfontosabb és legnagyobb horderejű foglalkoztatási intézkedések milyen forrásigények mellett milyen eredményeket képesek felmutatni, illetve melyek a forrásfelhasználás kapcsán a foglalkoztatáspolitikai legfontosabb szempontjai.

Az Ifjúsági Garancia finanszírozási kérdései

Az EU Tanácsa 2013. április 22-i ajánlása keretében un. Ifjúsági Garancia bevezetését szorgalmazta, ami 4 hónapon belül érdemi segítségre: képzés, tanulószereződéses gyakorlati képzés, illetve jó minőségű munkahely felajánlására kötelezi a tagállamokat a 25 év alatti, állásukat elvesztő / oktatásból kikerülő fiatalok számára. Júniusban az Európai Tanács ország-specifikus ajánlások keretében felszólította Magyarországot az ifjúsági munkanélküliség visszaszorítására például az Ifjúsági Garancia bevezetésén keresztül.

A Garancia bevezetéséhez azok a tagállamok, amelyeket leginkább érint a fiatalok munkanélküliségének problémája (rendelkeznek olyan régióval, ahol a fiatalok munkanélküliségi rátája 25% feletti), a következő programozási időszak keretein felül extra forrásra is jogosultak az EU Ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezése (Youth Employment Initiative, továbbiakban YEI) keretében. Az Európai Tanács döntése alapján a YEI 2014-2020 között 6 Mrd EUR célzott forrást biztosít minden olyan (NUTS 2 szintű) régió részére, ahol a (25 év alatti) fiatalok munkanélkülisége 2012-ben meghaladta a 25%-ot. Ezen összegből 3 Mrd EUR egy kifejezetten az ifjúsági munkanélküliség enyhítésére elkülönített (a kohéziós forrásokon felüli) specifikus YEI allokáció keretében került meghatározásra. Ezt a forrást a 2012-es ifjúsági munkanélküliségi adatok alapján osztják fel a YEI-re jogosult (25% feletti ifjúsági munkanélküliségi rátával rendelkező) régiók közt. Ez a forrás a tagállami forrásallokáción felül jár az érintett országoknak, azonban csak akkor, ha azok vállalják, hogy legalább ennyi forrást biztosítanak az ESZA-ból ugyanezen jogosult régiókban a fiatalok munkanélküliek segítésére. Ez utóbbi speciális – az ESZA-ból származó – „önrész” teszi ki tehát a további 3 Mrd EUR-t.³⁵

A jelenlegi tanácsi megállapodás értelmében 4 magyarországi régió (Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld) lenne jogosult YEI forrásokra, amelyekben az ifjúsági munkanélküliség meghaladta a 25%-ot 2012-ben.

Magyarország	28,1%
Közép-Magyarország	23,9%
Közép-Dunántúl	23,8%
Nyugat-Dunántúl	20,3%
Dél-Dunántúl	28,0%
Észak-Magyarország	38,7%
Észak-Alföld	35,7%
Dél-Alföld	28,3%

³⁵ A YEI forrás allokációjának és felhasználásának módja jelenleg még nem végleges, az EP módosítási javaslatai még több helyen változtathatnak rajtuk (például változhat a forrásallokáció alapját képező munkanélküliségi szint és a célcsoport életkora is).

Előzetes kalkulációk alapján mindösszesen kb. 15 milliárd forint jutna a négy jogosult magyar régióknak 2014-2020 között a YEI-ből, amelyet akkor használhatunk fel, ha vállaljuk, hogy legalább ugyanennyi forrást a 2014-20-as időszakra rendelkezésre álló ESZA forrásokból ugyanezen négy régió számára erre a célra elkülönítünk. A YEI esetében a szükséges minimális tagállami társfinanszírozás 0%, az ESZA rész esetében 15%. E forrásokat a 2014-20-as fejlesztési programok részeként kell tervezni és felhasználni.

A YEI felhasználásával kapcsolatos szempontok:

- tekintettel arra, hogy 7 éves viszonylatban a teljes tagállami YEI forrás jelképesnek tekinthető, nem ajánlott annak felbontása és szétaprózása. Javasolt a YEI forrásokat egy operatív programon belül – praktikusán a GINOP foglalkoztatási prioritásán keresztül – felhasználni.
- a YEI felhasználásához a fiatalok munkaerő-piaci esélyeinek növelését célzó beruházási prioritást kell kiválasztani. Ez a beruházási prioritás külön ex-ante feltétellel rendelkezik, amely jelenleg még nem ismert.
- a YEI források felhasználásával kapcsolatban elvárás, hogy azok felhasználását és eredményeinek nyomonkövetését elkülönítetten, önálló indikátorokon keresztül kell biztosítani.
- Magyarországot érintő specifikus probléma, hogy a 7 magyar régióból 3 (Közép-Magyarország, Közép-Dunántúl, Nyugat-Dunántúl) a bizottsági javaslat értelmében nem jogosult YEI forrásra, ami jelentősen nehezítheti országos intézkedések bevezetését és végrehajtását.
- megfontolandó az Ifjúsági Garancia finanszírozása és a YEI kapcsán a közös akcióterv (joint action plan, JAP) alkalmazása. Az eszköz lényege, hogy az Európai Bizottság a tagállammal közösen akciótervet dolgoz ki egy intézkedésre, melynek pénzügyi irányítása a szakmai eredményeken alapul. A végrehajtást jelentősen tudná egyszerűsíteni az új technika, ugyanakkor a YEI végrehajtás kapcsán még számos részletet tisztázni szükséges mielőtt döntésre kerülne sor.
- az Európai Bizottság kezdeményezései abba az irányba mutatnak, hogy a YEI források felhasználását orrnehézzé kell tenni. A források felhasználására jelen állás szerint 2015 év végéig van lehetőség. Fentiek miatt érdemes a YEI-konstrukciót is magába foglaló magyar Ifjúsági Garanciát az első zászlóshajó programok között indítani.

A 7 évre allokált YEI források mértéke jelképes az Ifjúsági Garanciával járó feladatok méretéhez képest. Az Ifjúsági Garancia tanácsi ajánlás szerinti teljes körű bevezetése ennél jóval többbe kerülne. Ahhoz, hogy az Ifjúsági Garanciát – legalább célzottan, a hátrányos helyzetűekre fókuszálva – be lehessen vezetni, a következő programozási időszakban számításaink szerint legalább 210 milliárd forintra lenne szükség a konvergencia régiókban. Ebből a forrásból 7 év alatt kb. 223 ezer fiatal részére (évente átlagosan kb. 32 ezer fiatalnak) lehetne támogatást és munkaerő-piaci szolgáltatást nyújtani. Fő támogatási eszközök a bértámogatás, a munkaerő-piaci képzés, a gyakornoki program, a munkatapasztalat-szerzés támogatása, valamint a vállalkozóvá válás támogatása lehet. Ezen felül további 177 ezer fiatal (évente kb. 25 ezer fő) kapna munkaerő-piaci szolgáltatást (támogatás nélkül) annak érdekében, hogy az egyéni álláskeresést elősegítsük (az Ifjúsági Garanciának a munkaerő-piaci szolgáltatás nyújtása szükséges, de nem elégséges feltétele).

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

A munkaügyi szervezet által nyilvántartott álláskeresői regiszterben 2012-ben 86.252 fő 25 év alatti fiatal volt (kb. 90%-uk, közel 80 ezer fő a konvergencia régiókban). Az intézkedés célcsoportja ugyanakkor ennél jóval tágabb (25 év alatti nem foglalkoztatottak, akik oktatásban/képzésben sem vesznek részt (NEET)), lefedi azokat a fiatalokat is, akik jelenleg nincsenek a regiszterben. 2012-ben kb. 177 ezer fiatal NEET volt Magyarországon (a 15-24 éves népesség 14,7%-a), és létszámuk az utóbbi években növekedést mutatott. Az érintettek köre évről évre változik, bővül az iskolarendszertől frissen kikerülő fiatalokkal, a 25 éves korhatárt elérők – akik korábban az intézkedés alanyai voltak – pedig kiesnek a célcsoportból. Ezekből a számokból következik, hogy évente átlagosan kb. 32 ezer fiatal Ifjúsági Garancia által finanszírozott támogatásban való részvétele nem jelentené az Ifjúsági Garancia teljes körű bevezetését, ezekkel a forrásokkal a szükséges minimumot, azaz a hátrányos helyzetűekre fókuszáló célzott Ifjúsági Garancia bevezetését lehetne elérni.

Közfoglalkoztatottak képzésének finanszírozási kérdései

A nemzetközi szervezetek (Európai Bizottság, OECD) foglalkoztatáspolitikai ajánlásai a közfoglalkoztatás kapcsán azonos álláspontot képviselnek: a közfoglalkoztatásban résztvevők számára a továbblépés, illetve az elsődleges munkaerőpiacon történő elhelyezkedés lehetőségének megteremtése érdekében a közfoglalkoztatottak körén belül jelentősen növelni kell az aktiválási elemekkel, képzéssel lefedettek arányát. Emellett kiemelt célt jelent az álláskeresők között felülreprezentált alacsony iskolai végzettségűek (a regisztrált álláskeresők több mint 40%-a legfeljebb 8 osztályt végzett) elhelyezkedési esélyeinek javítása is.

A Kormány már az idei év folyamán kiemelt figyelmet kíván szentelni a közfoglalkoztatottak képzésének: 2013 decembere és 2014 márciusa között mintegy 100.000 fő részére kíván képzési lehetőséget biztosítani, amelyre a TÁMOP forrásaiból 24 milliárd forint áll rendelkezésre. A közfoglalkoztatottak képzése iránti igény várhatóan nem időszakos jellegű, ezért ezzel a feladattal nagy volumenben szükséges számolni a következő programozási időszak folyamán.

2012-ben a közfoglalkoztatásban érintettek létszáma 271 ezer fő volt (havi átlagos létszám: 75 810 fő), 52%-uk alapfokú vagy annál alacsonyabb iskolai végzettségű. Képzésben 2012-ben csupán 12.341 közfoglalkoztatott vett részt (a TÁMOP 2.1.6. Újra tanulok c. program keretében felzárkóztató képzésben / szakképzésben / akkreditált képzésben). Ennek az arálynak a növelése jelentős anyagi ráfordításokat igényel: ahhoz, hogy éves szinten legalább a közfoglalkoztatottak harmada (37.500 fő) képzésbe kerüljön, legalább 15,1 milliárd forintra van évente szükség, ami a teljes programozási időszakra összesen 105,7 milliárd forintot jelent. Ez az összeg nem számol a képzések idejére járó keresetpótló juttatással, csupán a képzések költségeit tartalmazza.

Az álláskeresők és inaktívak foglalkoztathatóságát szolgáló aktív eszközök finanszírozási kérdései

Ez az intézkedéscsoport takarja a legheterogénebb, legsokoldalúbb beavatkozásokat. Olyan változatos eszközök kapnak itt helyet, mint a vállalatoknak nyújtott bértámogatás, a

foglalkoztatóknak nyújtott célzott járulékkedvezmények, a képzettség nélküliek, illetve elavult szakképesítéssel rendelkezők képzési programjai, vagy az álláskeresők mobilitási támogatása. Jellemző, hogy a 2007-2013-as időszakban a TÁMOP-on belül önálló prioritás alatt kaptak helyet ezek az intézkedések (mind forrás-abszorpció, mind teljesítmény szempontjából ez tekinthető egyébként a TÁMOP legeredményesebb prioritásának). Éppen ez a sokszínűség teszi nehezen tervezhetővé 7 éves időtávra az intézkedéscsoportot. A forráskalkuláció során két oldalról érdemes elindulni:

1. Adott ország munkaerő-piaci intézményrendszerének egyik fontos mutatója az un. aktív eszközökre fordított (azaz a munkaerő-piaci beilleszkedést direkt módon elősegítő) források GDP-hez mért aránya. Magyarország a GDP 0,5-0,6%-át fordítja évente aktív foglalkoztatási eszközök és munkaerő-piaci szolgáltatások működtetésére. Az elmúlt években a költségvetés stabilizálására irányuló intézkedések (Széll Kálmán Terv) következtében ugyanakkor jelentősen átrendeződött a foglalkoztatáspolitikai finanszírozása. A passzív eszközökre fordított munkaerő-piaci kiadások 2012-re megfeleltek, a közfoglalkoztatási kiadások több mint a kétszeresükre nőttek, az elsődleges munkaerő-piaci integrációt szolgáló – közfoglalkoztatás nélkül számított – aktív eszközök finanszírozásában a hazai források szerepe pedig fokozatosan visszaszorult. A Széll Kálmán Terv a költségvetési stabilizáció céljából az uniós forrásból finanszírozható hagyományos aktív eszközök (a közfoglalkoztatás nem finanszírozható uniós forrásból) esetében a hazai forrásokat uniós (TÁMOP) forrásokkal váltotta ki. Ma a munkanélkülieknek az elsődleges munkaerő-piacra történő beilleszkedését szolgáló programjaink többségét az Európai Szociális Alap finanszírozza.

Az uniós források részaránya a munkaerő-piaci aktív eszközök finanszírozásában (Millió Ft) Forrás: NFA éves beszámoló, TÁMOP éves jelentések			
	2010	2011	2012
Aktív eszközök hazai finanszírozása közfoglalkoztatás nélkül	49 106	34 894	33 859
Közfoglalkoztatás	89 900	59 800	131 851
Aktív eszközök hazai finanszírozása közfoglalkoztatással	139 006	94 693	165 711
Aktív eszközökre fordított összes kiadások	178 632	135 128	222 741
A közfoglalkoztatás részaránya az aktív eszközökön belül	50%	44%	59%
Aktív eszközök uniós forrásból finanszírozott kiadásai (közfoglalkoztatásra nem lehet fordítani)	39 626	40 435	57 030
Uniós források részaránya a közfoglalkoztatás nélkül számolt aktív eszközök ráfordításainak arányában	45%	54%	63%

Az Európai Bizottság országspecifikus ajánlásai alapján Magyarországnak növelnie kell az elsődleges munkaerő-piacra visszavezető aktív eszközök forrásainak arányát a foglalkoztatási kiadásokon belül. Ahhoz, hogy ezt fiskális szempontból semleges módon végre lehessen hajtani, a közfoglalkoztatás fokozatos kivezetése mellett legalább szinten kellene tartani az aktív eszközök finanszírozását, ami évi legalább 30 milliárd forint³⁶ – azaz összesen 7 évre 210 milliárd forint uniós forrás rendelkezésre állását igényelné.

2. Az aktív eszközök forrásainak kérdését eredményoldalról is meg lehet közelíteni. 2012-ben a közfoglalkoztatáson kívüli aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök érintett létszáma 254 ezer fő volt. Az aktív eszközök szerepének megítélésében a résztvevők száma mellett annak is jelentősége van, hogy a munkaügyi szervezet teljes ügyfélkörének milyen arányát

³⁶ Ebben már nem szerepelnek a fiatalokra és a KMR régióban élő munkanélküliekre fordított források. Ezek az NFA táblázatban szerepelnek, ezért nagyobb az ott látható ráfordítások összege.

sikerül aktív támogatásban részesíteni. A regisztrált álláskeresők közfoglalkoztatáson kívüli aktív eszközök aktiválási mutatója – amely a foglalkoztatáspolitikai eszközben lévők arányát mutatja az álláskeresők és az aktív eszközben lévők együttes létszámához viszonyítva – 2012-ben 8,1%-os volt, ami 1,8 százalékpontos növekedésnek felel meg a 2011. évihez viszonyítva. Az aktív eszközökbe vontak aránya (vagyis az aktiválási mutató) a rendelkezésre álló források szűkössége miatt azonban összességében alacsony, a munkaerő-piaci szervezettől támogatást, segítséget igénylők nagy számához viszonyítva, tehát ennek az aránynak a növelése értelmezhető kiindulási pontként.

Ahhoz, hogy a 25 év felettek aktiválási mutatója legalább 10%-os legyen, 2015-től legalább évi 22-24 ezer fő támogatása szükséges a konvergencia régiókban. Ez 7 év alatt mintegy 150 ezer hátrányos helyzetű ember aktív eszközökkel (elsősorban képzési, elhelyezkedési és mobilitási támogatásokkal) történő támogatását biztosíthatja. Ha a 150 ezer érintett több mint fele vesz részt munkaerő-piaci képzésben (~ 90 Mrd Ft), mintegy kétharmada kap az elhelyezkedéséhez támogatást (~ 100 Mrd Ft) és ezen felül további forrásokat szánunk a hátrányos helyzetű álláskeresők vállalkozóvá válásának támogatására (~ 15 Mrd Ft), valamint a munkaerő-piaci szolgáltatások fejlesztésére (~ 5 Mrd Ft), az – az előző pontban számolt összeggel megegyező – forrást (~ 210 Mrd Ft) igényel.

Közép-Magyarországi Régió (KMR) foglalkoztatási fejlesztéseinek finanszírozása

A foglalkoztatáspolitikai intézkedések célcsoportját jelentő munkanélküliek 25,5%-a, a munkavállalási korú 15-64 éves népesség kb. 30%-a, a 15-24 éves fiatalok 27%-a él a KMR-ben, valamint a regisztrált gazdasági szervezetek kb. 34%-a is itt működik. Ezek a számok azt mutatják, hogy a népességarányt, a foglalkoztatottak és a munkanélküliek létszámát figyelembe véve igen jelentős az igény ESZA-források felhasználására a régióban. A tervezés során figyelembe kell venni azt, hogy az Ifjúsági Garancia bevezetése jelentős forrásigényeket von maga után, valamint azt, hogy a foglalkoztatási és szakképzési programok finanszírozása jelentős arányú hazai költségvetési forrást vált ki uniós forrással. Legalább 60 milliárd forint forrásra lenne szükség foglalkoztatási és szakképzési intézkedésekre a KMR-en belül ahhoz, hogy a 2007-2013-as programozási időszak KMR forrásai nominálisan ne csökkenjenek, és az intézkedések által érintettek létszáma érzékelhető nagyságú legyen (ez a forrás mintegy 55,6 ezer fő támogatására lenne elegendő).

A foglalkoztatási fejlesztések indikatív forrásfelosztása

A foglalkoztatási fejlesztések finanszírozásának kereteit a Partnerségi Megállapodás, illetve az Operatív Programok forrásallokációja határozza meg. A végleges forrástérkép a jóváhagyott PM és OP keretekkel alakul ki. A tervezés jelenlegi szakaszában az egyes intézkedések kapcsán az alábbi forrásfelosztással, illetve a források felhasználásának tervezett ütemezésével lehet számolni (a közölt források előzetes becslések!):

A tervezett foglalkoztatási fejlesztések becsült uniós forrásigényének nagyságrendje, 2014-2020, Mrd Ft (a YEI forrásai nélkül)				
A 2014-2020 közötti uniós forrásból tervezett foglalkoztatási célú fejlesztések forrásigénye (Mrd Ft)		Összes forrás	GINOP (konv. régiók)	VEKOP (KMR)
Beruházási prioritások	Tervezett intézkedések	(2+3)	2	3
Munkaerő-piaci hozzáférés az álláskereső és inaktívak számára	Hátrányos helyzetű munkanélküliek és inaktívak foglalkoztathatóságának javítása (aktív eszközök)	202-225	190-210	12-15
	Az NFSZ szervezetének fejlesztése és az általa nyújtott, vagy beszerzett szolgáltatások minőségének javítása			
	Munkaerő-piaci belépést elősegítő célzott támogatások, foglalkoztatási kedvezmények			
Fiatalok (15-24 évesek) munkaerő-piaci integrációja	Aktív munkaerő-piaci eszközök és munkaerő-piaci szolgáltatások a fiatalok számára	198-228	180-210	18
	Gyakornoki programok támogatása			
	Fiatalok vállalkozóvá válásának támogatása			
	Non-profit szervezetek fiatalokat segítő programjai			
Egész életen át tartó tanulás	Duális képzés elterjesztésének támogatása	85-132	81-120	4-12
	A szakképzés minőségének, hatékonyságának javítása			
	Felnőttképzési programok támogatása kiemelten az alacsony iskolai végzettségűek és közfoglalkoztatottak foglalkoztathatóságának javítása érdekében			
	A felnőttképzés intézményrendszerének fejlesztése			
Alkalmazkodóképesség fejlesztése	A munkahelyi rugalmasság ösztönzése	34-130	30-120	4-10
	Kisgyermekes rugalmas, napközbeni ellátásának fejlesztése			
	Be nem jelentett munkavállalás elleni küzdelem			
	Munkaegészségügy és munkabiztonság fejlesztése			
A szociális gazdaság és vállalkozások ösztönzése	Társadalmi vállalkozások támogatása	39-58	35-50	4-8
	Nem állami szervezetek komplex foglalkoztatási programjainak támogatása			
	Tranzitfoglalkoztatási programok támogatása			
Foglalkoztatáspolitikai és szakképzési terület indikatív uniós (ESZA) forrásai (2014-2020) Mrd Ft		558-773	516-710	42-63

Indikatív forrásfelhasználás arányai a 2014-2020-as tervezési időszakban, összesen=100%								
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
GINOP	10,7	14,2	15,0	15,9	15,9	13,9	14,4	100
VEKOP	10,3	14,7	14,7	16,2	16,2	13,2	14,7	100

8. Végrehajtás intézményrendszere – a 2014-2020 között megvalósuló munkaerő-piaci programok végrehajtási eszközei

A foglalkoztatáspolitikai beavatkozások és munkaerő-piaci programok eredményességét, sikerességét nagymértékben befolyásolja a támogatások végrehajtási környezete. Az állami forrás igénybevételével kapcsolatos túlzott adminisztratív terhek, rugalmatlan elszámolási technikák és bürokratikus szabályok a programok valódi társadalmi és gazdasági célját veszélyeztethetik. Tekintve, hogy az Európai Unió Strukturális Alapjai elsősorban az Európa 2020 Stratégiában és a 2014-2020 között hatályos végrehajtási rendeletekben meghatározott gazdasági és társadalmi célokat szolgálják, a forrásoknak alacsony adminisztratív teher mellett, hatékony technikai segítségnyújtással a szakmai eredményekre kell koncentrálniuk. Az Európai Bizottság a 2007-2013 között megvalósuló programozási periódus alapján megfogalmazta javaslatait és 2012. február 8-án kiadott egy közleményt a kohéziós politika végrehajtásának egyszerűsítésével kapcsolatban. Minden tagállamot és szakpolitikai területet eltérő szempontok mentén érint az egyszerűsítés kérdése, így a válaszokat keresve kiderül, hogy az nem kizárólag az Európai Unió intézményeinek feladata. Ahhoz, hogy a Strukturális Alapok forrásait megfelelő szakmai hatékonysággal, de biztonságosan tudjuk felhasználni, a tagállamok és közreműködők szintjén is koncentrált munkára van szükség.³⁷

Magyarország 2010 előtt nem igazán élt a rendelkezésre álló egyszerűsítési lehetőségekkel. 2011 és 2013 között a foglalkoztatást segítő támogatások esetén történtek kísérletek az általános/indirekt költségek arányos elszámolására és az eredményalapú pénzügyi tervezésre. Az érintett projektek tapasztalatait is felhasználva a 2014-2020 közötti programozási periódus során lehetőség nyílik rendszerszerűen alkalmazni az egyszerűsítés eszközeit. A következő technikai javaslatok a programok végrehajtásának egyszerűsítését célozzák:

Közvetett támogatás (Global grant) alkalmazása

Globális támogatásokat a nem kormányzati szervek által végrehajtott, kis összegű támogatások alkalmazásakor vezettek be, jellemzően specifikus céllal vagy célcsoporttal rendelkező projektek esetében. A globális támogatásokat közreműködő szervezet kezeli (ez lehet a kormány által kiválasztott helyi, állami vagy nem állami ügynökség), amely eljuttatja a támogatásokat a helyi szervezetekhez. (Közreműködő szervezetek néhány esetben nyújtanak finanszírozást közvetlenül a hátrányos helyzetű egyéneknek is.) A globális támogatás módszere fontos eszköze lehet a strukturális alapok hatékony felhasználásának, a fejlesztési források célcsoporthoz és közösségekhez való irányításának, a munkanélküliség és szegénység közvetlen csökkentésének. Annak ellenére, hogy előnyei ismertek, kihasználtsága a jelenlegi programozási időszakban nagyon alacsony.³⁸

előnyök	hátrányok
<ul style="list-style-type: none">• a végső kedvezményezett kiválasztása során jobban érvényesülnek a szakmai szempontok• a forrásokat a végső kedvezményezettek kisebb adminisztrációs teherrel, nagyobb szakmai támogatás és értékelés mellett használhatják fel• az adminisztratív terhek jórészt a kiválasztott közreműködő szervezetre hárulnak, aki szakmai szempontok és eredmények mentén osztja tovább kis összegben a forrásokat	<ul style="list-style-type: none">• a közreműködő szervezet kiválasztásának vannak kockázatai a szakmai végrehajtás szempontjából, ez csökkenthető a közreműködő szervezet kiválasztása során pontos és jól körülhatárolt szempontrendszer alkalmazásával• a közreműködő szervezetnél a források aprózódása miatt megnőhetnek a szakmai végrehajtás kockázatai

³⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/simplification_hu.pdf

³⁸ http://www.eurodiaconia.org/files/Eurodiaconia_ESF_briefing_May_2011.pdf

Javasolt alkalmazás: a pályázati rendszer ésszerűsítése és az eredményesség javítása érdekében a hazai végrehajtási jogszabályokban meg kell teremteni a globális támogatás szabályozási környezetét. Az eszköz használata esetén kiterjeszhető mintaprojektre van szükség, mely több térségben és eltérő piacokon is adaptálható. E támogatási forma alkalmas arra, hogy olyan helyi, apró szervezetek, illetve személyek számára is elérhetővé tegye az ESZA forrásait, amelyek megfelelő segítség nélkül nem lennének képesek támogatáshoz jutni. Ezek a szervezetek gyakran a leghátrányosabb helyzetű, a munkaerőpiactól távol lévő személyeket is képesek elérni tevékenységükkel. Ezen kisebb összegű támogatások közvetítéséhez kapcsolódóan adminisztratív és szakmai feladatok merülnek fel a közreműködő szervezetnél, melyek finanszírozási forrását a technikai segítségnyújtás keretéből szükséges megteremteni.

Egyszerűsített elszámolási technikák alkalmazása

Az ESZA, az ERFA és a Kohéziós Alap (KA) rendeletei lehetővé teszik, hogy a tagállamok egyszerűsített költség-elszámolási módokat alkalmazzanak. Háromféle egyszerűsített költség-elszámolási lehetőség különböztethető meg:

1. Közvetett költségek egyszerűsített elszámolása (flat rate), amelyek átalánydíjas alapon akár a közvetlen költségek 20%-át is elérhetik egy intézkedésnél. Közvetett költségek egyszerűsített elszámolása Magyarországon a foglalkoztatást elősegítő intézkedések végrehajtása során csak egy esetben, kísérleti jelleggel került alkalmazásra (TÁMOP 1.4.1). Lényege, hogy a projekt tevékenységeinek közvetett költségeivel (bérleti díj, kis értékű eszközök beszerzése, irodai eszközök, jogi, pénzügyi-könyvelési költségek, archiválási költségek) nem kell a kedvezményezettnek tételesen elszámolnia.

2. A tagállam által meghatározott **standard egységköltségek** (unit cost) alkalmazása, mely átalány költségeket számít egy tevékenységhez vagy beavatkozáshoz. Néhány könnyített pályázat esetén az egyszerűbb tervezés érdekében a jelenlegi programozási időszakban is megállapításra került a tevékenységek egységköltsége (szintén TÁMOP 1.4.1, illetve TÁMOP 2.6.2). Az előkészítés során a támogató, az aktuális piaci érték figyelembe vételével a tevékenységek maximális költségét határozta meg, így könnyítve a projektek tervezését.

3. Az **átalányösszeg**, mely fedezi egy részét vagy egészét a művelet költségeinek. Az átalányösszeg módszere Európai Szociális Alap által finanszírozott foglalkoztatáspolitikai beavatkozás vagy pályázati konstrukció esetén nem került alkalmazásra eddig Magyarországon.

A fentiek mellett az Európai Bizottság új egyszerűsítési kezdeményezése az eredményen alapuló irányítás: a közös akcióterv (joint action plan, JAP) kialakítása. Az eszköz lényege, hogy az Európai Bizottság a tagállammal közösen akciótervet dolgoz ki egy intézkedésre, melynek pénzügyi irányítása a szakmai eredményeken alapul. A kifizetések egységköltség vagy átalányösszeg alapúak lehetnek, és ennek megfelelően a közös akciótervek auditálása is kizárólag arra fog irányulni, hogy teljesültek-e a szerződésben foglalt kimenetek és eredmények.

előnyök	hátrányok
<ul style="list-style-type: none">• jelentősen egyszerűsödik a projektek előkészítése, tervezése és végrehajtása a költségek egyszerűbb elszámolásából adódóan, csökkennek a kedvezményezettnél az adminisztratív terhek• a pénzügyi teljesítésről átkerül a hangsúly a szakmai eredményekre	<ul style="list-style-type: none">• a források pénzügyi felhasználása kevésbé nyomon-követhető, a pénzügyi/piaci kockázatokat a Bizottság vagy a tagállam vállalják• a tevékenységek piaci értékének meghatározása az állami szereplők feladata, így szigorúbb esetben akadályozhatja a pályázókat, más

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">• a projektek szakmai végrehajtását kevésbé akadályozzák a pénzügyi végrehajtásból adódó ütemezési vagy áttervezési problémák• a JAP OP-któl függetlenül, akár azok véglegzését követően is bármikor benyújtható a Bizottsághoz | <p>esetben visszaélésre, túlfizetésre adhat lehetőséget</p> <ul style="list-style-type: none">• a támogatások előkészítésével kapcsolatos munkálatok (felkészülés, tárgyalási szakasz) bonyolult és erőforrás-igényes folyamat• sok esetben nem áll rendelkezésre megfelelő végrehajtási tapasztalat tagállami szinten, illetve a JAP esetén uniós szinten sem |
|--|---|

Javasolt alkalmazás: az egyszerűsített költségelszámolási technikák alkalmazása olyan projektek esetében célszerű, amelyek sztenderdizálható tevékenységekkel, illetve uniformizálható költség-struktúrával rendelkeznek. A JAP alkalmazásának lehetősége felmerült az Ifjúsági Garancia program tervezése kapcsán, ehhez azonban szükség lenne látni az e célra allokált 'YEI' források felhasználásával kapcsolatos kondíciókat, melyek jelenleg még tárgyalás alatt állnak uniós szinten.

Többéves támogatási konstrukciók

Magyarország a 2007-2013 közötti Nemzetstratégiai Referencia Keret forrásait három, többéves időszakot átfogó Akcióterv keretében használja fel. A szakpolitikai intézkedések és pályázati konstrukciók 2007-2008, 2009-2010 és 2011-2013 között kerültek megtervezésre. A pályázatok kiválasztása után általában 24 hónapos projektek végrehajtására volt lehetőségük a kedvezményezetteknek. Ez sokszor rövid, de legalábbis korlátozott időnek tűnik egy fenntartható munkaerő-piaci fejlesztés végrehajtásához, pl. a hátrányos helyzetű munkanélküliek, vagy a munkahelyteremtésre vállalkozó szervezetek számára. Sok esetben hosszabb időre van szükség egy álláskereső tartós munkaerő-piaci integrációjához, vagy egy fenntartható gazdasági fejlesztéshez, így a projektek eredményei a szűkös végrehajtási szakasz miatt veszélybe kerülnek.

Az akciótervek a 2007-2013 közötti időszakban hazai – azaz az uniós szabályok által nem elvárt, és a Bizottság által nem jóváhagyott – tervezési és menedzsment eszközként kerültek bevezetésre. Az Akciótervek a konstrukciók sarokköveire vonatkozó információkat tartalmazzák (ütemezés, cél, szakmai felelős, forrás,). Az Akciótervekben rögzítettektől való eltérésre vagy újabb konstrukciók nevesítésére csak abban az esetben volt lehetőség, ha az Akcióterv módosítását – megfelelő eljárást követően – a Kormány elfogadta. Ez sok esetben rugalmatlanságokhoz vezetett, és aránytalanul hátráltatta egy-egy konstrukció indítását, mivel a programokról nem egyenként, hanem csomagban dönthetett a Kormány, így minden konstrukciónak „be kellett várnia” azokat a konstrukciókat, amelyekről lassabban sikerült megegyezni. A TÁMOP akcióterv esetén több alkalommal is előfordult, hogy egy-egy konstrukció késedelme blokkolta egész prioritások módosítását, így az azokban szereplő konstrukciók elindítását is. A gyakorlati tapasztalatok alapján tehát az akciótervek sem a tervezési, sem a menedzsment funkciót nem szolgálták megfelelően. Mindkét szempontból alapvetően szükséges lett volna a gördülő tervezés biztosítása, azaz a folyamatos előre tervezés lehetővé tétele. Ehelyett azonban kétéves időszakokra széttörödezett akcióterv struktúra jött létre, ami sok esetben ellehetetlenítette a megfelelő pénzügyi tervezést és végrehajtási szempontból is nehezen volt követhető a projektek megvalósulása.

Egy programozási periódusban rendelkezésre álló források felhasználásának ütemezése a tagállam feladata és kompetenciája, így Magyarországnak a 2014-2020 közötti időszakban célszerű arra törekednie, hogy a hosszabb időt igénylő humán erőforrás- és gazdaságfejlesztések biztonságosan, a tartós szakmai eredményeket biztosítva tudjanak megvalósulni. Szükséges, hogy lehetőség legyen hosszabb távú (4-5 éves) programok tervezésére, ezzel elkerülve az ismétlődő projekttervezési, értékelési, jóváhagyási és szerződéskötési folyamatok nehézségeit. Ez a foglalkoztatási intézményrendszer

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

szempontjából is növelné a kiszámíthatóságot, a menedzsment és a megvalósítói kapacitások folytonosságát biztosítaná, valamint hosszabb távú szerződésekre adna lehetőséget a szolgáltatásvásárlás tekintetében is (ami egyébként költségmegtakarítással is járna). A rugalmasság garanciája mellett transzparens és kompetens irányító testületi munkával lehetne biztosítani az ilyen beavatkozások minden szereplő számára megfelelő végrehajtását.

A hosszabb távra szóló projekteken belül:

- meg kell határozni éves szinten az elérendő mérföldköveket (az indikátorok célértékeinek alábontásával), így ösztönözve a kedvezményezetteket a megfelelő időarányos teljesítésre;
- a decentralizált foglalkoztatási programok esetében (ezek végrehajtói a megyei munkaügyi központok) nem megfelelő teljesítés esetén lehetővé kell tenni a megyék közötti forrásátcsoportosítást.

előnyök	hátrányok
<ul style="list-style-type: none">• kiszámíthatóbb és transzparens forrásszerzési lehetőség pl. a hátrányos helyzetű munkanélküliek bevonásával munkaerő-piaci programokat megvalósító szervezetek és munkahelyeket teremtő vállalkozások számára• kevesebb a pályázatokat megelőző előkészítő folyamat, kevesebb bürokrácia• szakmai szempontokhoz jobban alkalmazkodó humán erőforrás- és gazdaságfejlesztés• átláthatóbb programkeretek	<ul style="list-style-type: none">• csak általánosabb kereteket megteremtő, kevésbé specifikálható pályázati felhívások• nem túl gyakran módosítható, kissé rugalmatlan pályázati keretek

Javasolt alkalmazás: Szükség esetén bizonyos munkaerő-piaci és vállalkozás fejlesztési programok végrehajtásához a fejlesztési forrásokat hosszabb időn keresztül biztosító, több éves pályázati lehetőségeket szükséges teremteni.

Pénzügyi eszközök a munkahelyteremtésre

Az Európai Unió 2007-2013 közötti programozási periódusában az Európai Szociális Alapról szóló 1081/2006/EK rendelet 11. cikke szerint a foglalkoztathatóság fejlesztéséhez és a társadalmi befogadás elősegítéséhez hozzájáruló programok kiadásait a következő eszközökkel lehetett támogatni:

- vissza nem térítendő egyedi vagy globális támogatások,
- visszatérítendő támogatások,
- hitelkamat-visszatérítés,
- mikrohitel, garanciaalapok, valamint
- áruknak és szolgáltatásoknak a közbeszerzés szabályainak megfelelő vásárlása.

Magyarország 2007 és 2013 között a fenti céllal megvalósított Társadalmi Megújulás Operatív Program keretében szinte kizárólag az egyedi támogatás adta technikai lehetőségeket használta ki, így háttérbe szorítva a korábban említett globális támogatás, a visszatérítendő támogatás és a hiteltámogatás adta lehetőségeket.

Az Európai Unió gyakorlatában a mikrohitel 25.000 eurót nem meghaladó hitel összeget jelent, melyet jellemzően két csoport részére biztosítanak:

- 10 főt meg nem haladó mikrovállalkozások, és
- olyan hátrányos helyzetű személyek, akik önfoglalkoztatóvá válnának, de nem juthatnak banki finanszírozáshoz, szolgáltatáshoz.

A dokumentumot a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

- A vissza nem térítendő támogatás és a visszatérítendő támogatás illetve egyéb finanszírozási eszközök (garancia, hitel) kombinációja alkalmas lehet pl. hátrányos helyzetűek vállalkozóvá válásának támogatása során, tranzitfoglalkoztatási programok illetve a szociális gazdaság területén a foglalkoztathatóság érdekében szervezett egyéb programok támogatására, de alkalmazásukkal más programoknál is elő lehetne segíteni a fenntarthatóság előtérbe helyezését és érvényesítését, a gazdasági és üzleti szemlélet erősítését.

előnyök	hátrányok
<ul style="list-style-type: none">• az önfoglalkoztatás fenntarthatóságának erősítése• szociális gazdaság területén működő szervezetek gazdasági és üzleti szemléletének erősítése, fenntarthatóságuk javítása• a megvalósuló fejlesztések piaci szemléletű elbírálása• a támogatott elkötelezettsége, aktivitása (részben) visszatérítendő támogatás esetében növelhető	<ul style="list-style-type: none">• a megtérülés kockázata• társadalmi szempontok esetleges háttérbe szorulása• magas kockázat miatt pályázói érdektelenség

Javasolt alkalmazás: a 2014 és 2020 közötti programozási periódusban a hátrányos helyzetűek önfoglalkoztatásának elősegítéséhez és a szociális gazdaság területén munkahelyeket teremtő társadalmi vállalkozások számára is biztosítani szükséges a lehetőséget visszatérítendő támogatás és mikrohitel igénybevételére, ezzel is elősegítve a foglalkoztatás fenntartható növekedését.

Megfelelő értékelési és kiválasztási folyamat, valamint a végrehajtás nyomon követése

A 2014 és 2020 közötti időszakban a pályázatokat átlátható módon, a pályázati dokumentációból világosan kiolvasható szakmai szempontok mentén kell kiértékelni. Fontos, hogy az intézményrendszer felkészüljön mind szervezetenként, mind eljárások és kapacitások terén a kiválasztás transzparens, gyors, csúszásoktól mentes végrehajtására. Az értékelési folyamatot a tervezési és előkészítő munkát végző döntéshozóknak, a szakpolitika szereplőinek fontos figyelemmel kísérnie és nyomon követnie. Az intézkedések szakszerű, módszeres és mélyreható értékelése elengedhetetlen a szakpolitikai beavatkozások érvényességének megítéléséhez és a későbbi fejlesztésekhez.

A kiemelt projektek kiválasztási rendszere, az úgynevezett projektcsatorna helyett, a folyamatok gyorsítása és az adminisztráció csökkentése érdekében célszerű az ESZA-típusú, személyeknek nyújtott támogatásokat (nem beruházásokat, vagy intézményfejlesztést!) finanszírozó, jellemzően nagy létszámot érintő konstrukciók jóváhagyására egy ettől elkülönült rendszert kialakítani, amelynek főbb lépései a következők lehetnének:

- a szakmailag felelős miniszter javaslata alapján a kormány jóváhagyja a program fő irányait, tartalmát, pénzügyi kereteit és elvárt eredményeit,
- az IH által meghatározott általános – minden ilyen típusú konstrukcióra vonatkozó – szempontok alapján, valamint a kormány által jóváhagyott keretek alapján a kedvezményezett kidolgozza a részletes programtervet, majd benyújtja értékelésre az IH-nak,
- az IH az értékelés során kizárólag az általános szempontok és a kormány által jóváhagyott kereteknek való megfelelést vizsgálja, majd ez alapján meghozza a támogatói döntést,
- sor kerül a szerződéskötésre.

előnyök	hátrányok
<ul style="list-style-type: none">• a nyertes pályázatok kiválasztása gyorsabbá és szakmailag megbízhatóbbá válik• a szakmai szempontok, eredmények érvényesülése hangsúlyosabbá válik• a kedvezményezettek a szakmai előrehaladásról részletesebben beszámolnak, így jobban koncentrálnak rá• jobban érvényesülnek a foglalkoztatáspolitikai beavatkozások eredményei• elkerülhetőbbek a visszaélések, a tartalom nélküli, de forrásokat felhasználó, elszámoló projektek	<ul style="list-style-type: none">• nagyobb mértékű szakmai nyomon követés nagyobb kapacitást igényel a közreműködő szervezetek részéről• háttérbe szoríthatja a pénzügyi végrehajtás szempontjait (abszorpciós elvárások)

Javasolt alkalmazás: a 2014-2020 közötti időszakban meg kell teremteni a pályázatok szakmai szempontokat szem előtt tartó értékelési rendszerét. A megalapozott szakmai értékelés megkönnyíti a nyertes pályázatokról történő döntéshozatalt, ezáltal a folyamat felgyorsul, emellett pedig nagyobb az esélye annak, hogy a szakmai szempontból legjobb projektek kerülhetnek megvalósításra. Ezzel párhuzamosan a 2014-2020 közötti időszakban – a pályázók számára kiszámíthatóbb környezet megteremtése és a források ütemezésnek megfelelő felhasználása érdekében is – nagyobb hangsúlyt kell helyezni a gyorsabb döntéshozatalra.

A Nemzeti Foglalkoztatási Alap (NFA) szerepe a finanszírozásban (aktív eszközök, járulékkedvezmény, stb.)

A TÁMOP források legnagyobb hányadát felhasználó kiemelt munkaerő-piaci programok végrehajtására kialakított NFA-n keresztüli finanszírozási és végrehajtási rendszer hatékonynak tekinthető az aktív munkaerő-piaci eszközök működtetése és a pénzügyi felhasználás tekintetében, mivel sikeresen kiküszöbölte a korábbi programozási periódus esetében tapasztalt problémák és anomáliák jelentős részét, és jelentősen meggyorsította az eredményes végrehajtást. A szakpolitikai irányítás szempontjából a munkaügyi központok integrálása a kormányhivatali struktúrába megerősítette ennek a lebonyolítási rendszernek a szükségességét.

A munkaerő-piaci programok és a járulékkedvezmények esetében alkalmazott NFA-n keresztüli előfinanszírozási rendszert a megfelelő tervezhetőség érdekében továbbra is működtetni szükséges, és meg kell vizsgálni kiterjesztésének lehetőségét a személyeket támogató nagyobb léptékű szak- és felnőttképzési programokra. Az előfinanszírozási rendszer kulcsfontosságúnak bizonyult a megfelelő ütemű forráslehívás biztosításában és a korábbi gyakorlat során felmerült likviditási problémák megszüntetésében.

Rövidítésjegyzék

ÁFA	általános forgalmi adó
ÁFSZ	Állami Foglalkoztatási Szolgálat
BM	Belügyminisztérium
BRIC	Brazília, Oroszország, India, Kína (Brasil, Russia, India, China)
CSR	társadalmi/vállalati felelősségvállalás (corporate social responsibility)
EFOP	Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program
EGSZB	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
EK	Európai Közösség
EMIR	Egységes Monitoring Információs Rendszer
EMMA	Egységes Magyar Munkaügyi Adatbázis
EMMI	Emberi Erőforrások Minisztériuma
EQUAL	Közösségi Kezdeményezés
ERFA	Európai Regionális Fejlesztési Alap
ESZA	Európai Szociális Alap
EURES	Európai Foglalkoztatási Szolgálat (European Employment Service)
FEOR	Foglalkozások Egységes Osztályozási Rendszere
FHT	foglalkoztatást helyettesítő támogatás
Ft.	A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény
GDP	bruttó hazai termék (gross domestic product)
GINOP	Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program
GOP	Gazdaságfejlesztési Operatív Program
GVI	Gazdaság- és Vállalkozáskutató Intézet
GVOP	Gazdasági Versenyképesség Operatív Program
GYED	gyermekgondozási díj
GYES	gyermekgondozási segély
GYET	gyermeknevelési támogatás
HEFOP	Humán Erőforrás Fejlesztési Operatív Program
IAP	egyéni cselekvési terv (individual action plan)
IH	Irányító Hatóság
IG	Ifjúsági Garancia
IKT	információs és kommunikációs technológiák
IMF	Nemzetközi Valutaalap (International Monetary Fund)
IR	Integrált Ügyfélszolgálati Rendszer
ISCED	International Standard Classification of Education (az oktatás nemzetközi osztályozásának rendszere)
IT	információs technológiák
JAP	közös akcióterv (Joint Action Plan)
KA	Kohéziós Alap
KKV	kis- és középvállalkozás
KMR	Közép-Magyarországi Régió
KSH	Központi Statisztikai Hivatal
KSZ	Közreműködő Szervezet
LLL	egész életen át tartó tanulás (lifelong learning)
MEV	megegyezésen alapuló vezetés
MNB	Magyar Nemzeti Bank
MKIK	Magyar Kereskedelmi és Iparkamara
MKKR	Magyar Képesítési Keretrendszer

MTA KTI	Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság-tudományi Intézete
NAV	Nemzeti Adó- és Vámhivatal
NEET	sem foglalkoztatásban, sem oktatásban vagy képzésben nem résztvevő fiatalok
NFA	Nemzeti Foglalkoztatási Alap
NGM	Nemzetgazdasági Minisztérium
NFSZ	Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat
NFT	Nemzeti Fejlesztési Terv (2004-06)
NFÜ	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
NGTT	Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács
NMH	Nemzeti Munkaügyi Hivatal
NMH SZFI	Nemzeti Munkaügyi Hivatal Szakképzési és Felnőttképzési Igazgatósága
NRSZH	Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal
NSZFI	Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet
NSZFT	Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Tanács
NUTS	Statisztikai Célú Területi Egységek Nomenklatúrája (Nomenclature of Territorial Units for Statistics)
OECD	Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development)
OFA	Országos Foglalkoztatási Közalapítvány
OKJ	Országos Képzési Jegyzék
OMMF	Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség
OP	operatív program
PARES	társulás a foglalkoztatási szolgálatok között (Partnership between Employment Services)
PES	állami foglalkoztatási szolgálat (Public Employment Service)
PES2020	Az EUROPA 2020 stratégiának a foglalkoztatási szolgálatok fejlesztésére irányuló részstratégiája
PHARE	támogatás Lengyelország és Magyarország gazdaságának átalakításához (Poland-Hungary Assistance for Restructuring the Economy)
PM	partnerségi megállapodás
RFKB	Regionális Fejlesztési és Képzési Bizottság
ROP	Regionális Operatív Program
SZJA	személyi jövedelemadó
TAJ	társadalombiztosítási azonosító jel
TÁMOP	Társadalmi Megújulás Operatív Program
TISZK	Térségi Integrált Szakképző Központ
TKKI	Türr István Kutató és Képző Központ
VVT	vállalkozóvá válási támogatás
YEI	Ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés (Youth Employment Initiative)