

# **IFM Humán Erőforrás Háttér tanulmányok**

---

**2002/1.7.**

## **A projekttervezés és előkészítés módszertani jelentősége a Humán erőforrás- fejlesztési Operatív Program (HEF OP) operacionalizálása szempontjából**

**'A magyar Állami Foglalkoztatási Szolgálat  
modernizációja' című, 2002. évi Phare-projekt  
példáján**

**Budapest, 2003. március**

**Készült a Miniszterelnöki Hivatal NFT Hivatala megbízásából, az Integrációs és Fejlesztéspolitikai Munkacsoport Humánerőforrás-fejlesztési Albizottsága keretében.**

**Kutatásvezető: Tóth István György**

**Szerzők: Béni Gabriella, programmenedzser  
(Foglalkoztatási Hivatal)  
Setényi János, ügyvezető igazgató (Expanzió  
Humán Tanácsadó Kft.)  
Székely Éva, igazgató helyettes (Baranya  
Megyei Munkaügyi Központ)**

**TÁRKI Rt.  
1112 Budapest, Budaörsi út 45.  
1518 Budapest, Pf. 71.  
Tel.: 309-7676  
Fax: 309-7666  
E-mail: [tarki@tarki.hu](mailto:tarki@tarki.hu)  
Internet: [www.tarki.hu](http://www.tarki.hu)**

# Tartalomjegyzék

1. BEVEZETÉS .....	4
2. A HEF OP OPERACIONALIZÁLÁSÁNAK HÁTTERE .....	6
2.1. KÉSZ KIINDULÁSI KERETRENDSZER .....	6
2.2. MÓDSZERTANI HÁTTÉRANYAGOK .....	9
2.3. KORÁBBI EÜ-S PROGRAMOK TERVEZÉSÉNEK MÓDSZERTANI TAPASZTALATAI.....	10
2.4. A FOGLALKOZTATÁSPOLITIKAI INTÉZKEDÉSEK SPECIÁLIS ELEMEI.....	12
3. MI LEGYEN AZ OPERACIONALIZÁLÁS FÓKUSZÁBAN?.....	17
3.1. A PROGRAMOZÁS „LENTRŐL FELFELÉ” TÖRTÉNŐ MEGKÖZELÍTÉSÉNEK ESZKÖZRENDSZERE .....	18
<i>'A célcsoport beazonosítása'</i> .....	18
<i>'A partnerség ösztönzése'</i> .....	20
<i>'Helyi adottságok, regionális specifikumok figyelembe vétele'</i> .....	22
<i>'A SWOT-elemzés alkalmazása'</i> .....	25
3.2. A BEAVATKOZÁSI LOGIKA „LENTRŐL FELFELÉ” ÉS „FENTRŐL LEFELE” TÖRTÉNŐ MEGKÖZELÍTÉSÉNEK ÖSSZEKAPCSOLÁSA .....	26
4. ÖSSZEFOGLALÁS .....	29
ABSTRACT .....	31

## 1. Bevezetés

Az alábbi tanulmány arra a kérdésre keresi a választ, hogy milyen tanulságok származnak az NFT HEF OP intézkedéseinek operacionalizálása szempontjából a korábbi EU-s programok hazai végrehajtásából, hogyan lehet a Phare-programok tervezésének és előkészítésének módszertani tapasztalatait felhasználni a Strukturális Alapokból finanszírozott programok esetében. A tanulmány megközelítése tudatosan korlátozott és szakmai jellegű: elsősorban a módszertani tanulságok fejlesztő jellegű számbavételére törekszik.

A szerzők a legteljesebb mértékben tisztában vannak azzal, hogy a projektmenedzsment módszertani professzionalizációjának viszonylag alacsony hazai szintje a politikai, közigazgatási, civil és oktatási alrendszerek fejletlenségével függ össze. Mindazonáltal ez a tanulmány abból a hipotézisből indul ki, hogy a módszertani professzionalizáció a fentebb felsorolt alrendszerekkel kölcsönhatásban van, a jobb projektmenedzsment visszahat és segít a programok megvalósításában.

Ebben a tanulmányban egyszerű, világos szerkezetben, egy konkrét példán keresztül szeretnénk rávilágítani az európai uniós projekttervezési és – előkészítési technikák jelentőségére, hogy átlátható és releváns projekttervek készüljenek a HEF OP keretében is. Magyarország 2004-es csatlakozásával lezárul az az időszak, amikor az európai uniós forrásból finanszírozott projektek szakmai tartalma és módszere – bizonyos tekintetben – másodlagos volt. 2004 abban az értelemben is egyfajta „normalizációs időszak” kezdetét jelzi, hogy a Strukturális Alapok támogatását a korábbinál sokkal jobb színvonalú, szakmai és pénzügyi szempontból jól átgondolt, a projektszerű tervezés módszertani ismervei szerint összeállított programok nyerhetik csak el. Ezzel a tanulmánnyal is szeretnénk hozzájárulni ahhoz, hogy olyan professzionalizáció induljon el Magyarországon, amely segítségével egyre több, nagy volumenű, átgondolt és jól előkészített, a gazdasági szerkezetátalakítást jól szolgáló projekt finanszírozására nyíljék lehetőség.

A HEF OP egyes intézkedéseinek operacionalizálására a programozásra és az érvényben lévő európai uniós jogszabályok és ajánlások feldolgozása és korábbi projekt menedzsment tapasztalatok alapján teszünk javaslatot, különös hangsúlyt fektetve a projekttervezési módszerek megfelelő alkalmazásának jelentőségére és hatására.

A javasolt módszertani ajánlásokat a HEF OP 1. Prioritásának /Aktív munkaerő-piaci politikák/ 1.2 Intézkedéséhez /Az állami foglalkoztatási szolgálat (ÁFSZ) fejlesztése/ kapcsolódóan alkalmazzuk.

A tanulmány elkészítésének időpontjában a megvalósítás első, kezdeti szakaszában volt a Foglalkoztatási és Munkaügyi Minisztérium felügyelete alá tartozó, 2002. évi „A magyar Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációja” című /2002/000-180-02-02/ Phare-projekt. A projekt célja új szolgáltatási modell bevezetése 21 kiválasztott munkaügyi kirendeltségen (megyéenként 1 kirendeltség, a főváros, és a Foglalkoztatási Hivatal). A projekt Twinning komponense keretében dán hosszú távú szakértő tartózkodik Magyarországon és nyújt segítséget a szakmai ajánlások megfogalmazásában. A dán, svéd és ír rövid távú szakértők és a projektben résztvevő magyar szakértői csoportok közreműködésével a projekt eredményeként megfogalmazódnak és kipróbálásra kerülnek azok az új szakmai módszerek, amelyek segítségével a munkaügyi szervezet megújulhat és az új funkcióknak szerint átstrukturálódhat. A bevezetésre kerülő szolgáltatási modell fontosabb elemei: öninformációs rendszerek létrehozása és kipróbálása, a tényleges munkaerőigényeket feltáró és bemutató, rövidtávú munkaerő-piaci előrejelzések készítése, a vállalati kapcsolattartás korszerűsítése és erősítése, a kategorizálás és az egyéni együttműködési megállapodások bevezetése, az információs technológiák szélesebb körű alkalmazása, ügyfél-centrikus szolgáltatási környezet kialakítása. A projekt a kiválasztott kirendeltségek tartalmi és fizikai fejlesztését célozza a szolgáltatási funkciók modernizálásától kezdve, a kirendeltségi munkatársak és vezetők számára nyújtott továbbképzési lehetőségek biztosításán keresztül, egészen az informatikai infrastruktúra (információs boxok) és a korszerű irodai környezet kialakításáig. A projekt költségvetése 4,9 millió euró, futamideje 2002-2005. A projektben mintáértékű a Twinning komponens szakmai ajánlásainak beépítése a projekt gyakorlati megvalósításába.

A szerzők célszerűnek és a módszertani elemzés szempontjából fontosnak tartották, hogy egy konkrét, a fent említett Phare projekt és a HEF OP vonatkozó intézkedésének összekapcsolásával mutassák be az európai uniós programok korábbi és jövőbeli programozási módszerei közötti összefüggéseket.

A kiválasztott projekt segítségével a tanulmány írói arra kívánnak rávilágítani, hogy melyek azok a módszertani elemek, amelyek a Phare-programok tervezése során elsajátított technikákból a HEF OP operacionalizálása során átvehetők és továbbfejleszthetők.

A Strukturális Alapok pénzügyi forrásai olyan hosszú távú fejlesztési lehetőségeket kínálnak, amelyek a Phare-programok lehetőségein messze túlmutatnak. Ezért elengedhetetlen a Phare-programokban elsajátított tervezési technikák alapos felülvizsgálata és rendszerszerű továbbfejlesztése.

Nyilvánvaló tény, hogy a Strukturális Alapokból származó támogatások felhasználásának sikere nagymértékben függ attól, hogy az európai uniós projekttervezési és megvalósítási módszereket milyen hatékonyan tudjuk alkalmazni. Az európai uniós módszertani elvárásoknak ezért feltétlenül meg kell felelni, és elsajátításukat az eddigieknél sokkal jobban kell szorgalmazni.

A témaválasztást indokolja az említett 2002. évi Phare-projekt és a HEF OP 1.2 intézkedése közötti tudatos kapcsolódási pont megléte is, mely jól példázza, hogy megfelelő előkészítéssel hogyan lehet felhasználni, továbbfejleszteni és kiterjeszteni az előcsatlakozási alapokból támogatott projektek tapasztalatait és eredményeit a Strukturális Alapokból támogatott programok tervezése során.

Hangsúlyozni szeretnénk, hogy munkánk során mindvégig a módszertani elemek bemutatását helyeztük előtérbe, a kiválasztott intézkedés operacionalizálására tett javaslatunk szakértői véleményekre támaszkodik, de a tanulmány jellegéből adódóan nem tekinthető végleges, minden további szakmai véleménycserét, továbbfejlesztést, pontosítást nélkülöző dokumentumnak.

## **2. A HEF OP operacionalizálásának háttere**

### **2.1. Kész kiindulási keretrendszer**

*'A TANÁCS 1999. június 21-i 1260/1999/EK RENDELETE a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról'* tartalmazza azokat az általános ismérveket, amelyek alapján az európai uniós programozás különböző fázisai során el kell járni.

A Rendelet 18. cikkének (3) pontja pedig meghatározza a Programkiegészítő Dokumentum összeállításának alapkritériumait, azaz a HEF OP operacionalizálásának jogi keretrendszerét.

Tekintettel arra, hogy a HEF OP operacionalizálásának középpontjában a Programkiegészítő Dokumentumok elkészítése áll, az alábbiakban tekintsük át a Programkiegészítő Dokumentum, e Rendeletben meghatározott fontosabb elemeit.

(a) az operatív programban szereplő megfelelő prioritások *végrehajtási intézkedéseit; előzetes (ex-ante) értékelést*, összhangban a 41. cikk (3) bekezdésével a – lehetőség szerint – számszerűsített intézkedésekről; a vonatkozó *monitoring jelzőszámokat*, összhangban a 36. cikkel;

(b) az intézkedések *végső kedvezményezetti* típusainak definícióját;

(c) *pénzügyi tervet*, meghatározva – összhangban a 28. és 29. cikkel – az egyes intézkedésekre vonatkozóan az egyes alapok, indokolt esetben az EBB, vagy a többi közösségi pénzügyi forrás hozzájárulására előirányzott pénzügyi allokációt és az – egyes alapok hozzájárulásával kapcsolatban – igénybe vehető állami és becsült magánfinanszírozás teljes összegét; egy alap százalékos hozzájárulását egy intézkedéshez a 29. cikkel összhangban, a közösségi alapok teljes, az érintett prioritáshoz hozzárendelt mennyiséghez képest határozzák meg.

Ez a pénzügyi terv megkülönbözteti az átmeneti támogatásban részesülő régiók számára tervezett finanszírozást. A pénzügyi tervet a társfinanszírozási intézkedéseket szolgáló konstrukció leírása kíséri, számításba véve az érintett tagállam intézményi, jogi és pénzügyi rendszereit;

(d) az *operatív program nyilvánosságra hozatalát* célzó intézkedéseket, összhangban a 46. cikkel;

(e) a Bizottság és az érintett tagállam között egyeztetett konstrukció leírását a *számítógépes adatcserére* vonatkozóan – lehetőség szerint – olyan információk esetében, amelyek az itt megfogalmazott lebonyolítási, monitoring és értékelési követelmények teljesítéséhez szükségesek.

Az európai uniós programok megvalósítása során alapvető fontosságú, hogy az államigazgatás és a végrehajtás szereplői a programozás kiindulási pontját, azaz a Strukturális Alapok jogszabályi háttérét nagy biztonsággal ismerjék, azonos terminológia háttérrel rendelkezzenek és a jogszabályokból következő módszertani ajánlásokat is sikeresen alkalmazzák.

A rendelettel kapcsolatban általánosnak mondható, hogy az EU-támogatásokkal és az azokhoz kapcsolódó projektmenedzsmenttel összefüggő joganyagokat és módszertani ajánlásokat még mindig nem használjuk kellő biztonsággal és körültekintéssel. Megkerülhetetlennek látszik, hogy a Strukturális Alapokra való felkészülést kísérő kommunikációs stratégiában a joganyag ismerete központi elem legyen.

A HEF OP egyes intézkedések operacionalizálása során törekednünk kell arra, hogy olyan Programkiegészítő Dokumentumok készüljenek, amelyek azonos módszertani elvekre építve világos, könnyen érthető és kezelhető formában mutatják be az elkövetkezendő évek fejlesztési céljait és a megvalósítás módját.

A tanulmány további részében a korábbi európai uniós programok tapasztalatai alapján megpróbálunk olyan ajánlásokat megfogalmazni, és áttekintést adni azokról a módszertani elemekről, amelyek a Programkiegészítő Dokumentumok elkészítésekor hasznosak lehetnek.

## 2.2. Módszertani háttéranyagok

Az európai uniós jogszabályokon kívül rendelkezésünkre állnak azok a módszertani ajánlások, amelyek a programozási dokumentumok elkészítéséhez szükségesek:

- Vademecum on the preparation of Plans and programming documents
- The Ex-Ante Evaluation of the Structural Funds interventions
- Indicators for Monitoring and Evaluation: An indicative methodology
- Implementation of the performance reserve
- The Mid Term Evaluation of Structural Fund Interventions
- Verification of additionality for Objective 1
- Information society and regional development : ERDF Interventions 2000/2006
- Mainstreaming equal opportunities for women and men in Structural Fund programmes and projects.
- Application of the “n+2” rule
- MEANS documents

A fenti felsorolásból is látható, hogy az európai uniós módszertani ajánlásokból nincs hiány, a legnagyobb hazai probléma valójában az, hogy a Strukturális Alapok igénybevételére felkészítő hazai képzések nem elég összerendezettek. Nem alakult ki az a „törzsanyag”, (core curriculum), amely a legfontosabb jogszabályi és módszertani elemek rögzítésével a projektek előkészítése és megtervezése szempontjából egységes terminológiai háttérrel, és a képzési program megszervezéséhez megfelelő minőségi alapot teremtene.

A KTK IRÁNYÍTÓ HATÓSÁG -Nemzeti Fejlesztési Terv és EU Támogatások Hivatala által a közelmúltban elkészített *„Irányelvek - A programok intézkedéseinek kidolgozásához”* című útmutató jó kiindulási pont lehetne egy olyan módszertani útmutató, (kézikönyv, vademecum) kidolgozásához amely – természetesen teljes képzési szabadsággal a különféle megvalósítók irányában – a projektek előkészítésével szemben elvárható minőségi kritériumokat egységes formában foglalja össze. Egy közérthető formában elkészített kézikönyv a jelenleg országszerte zajló, nagyon szórt színvonalú és mélységű képzéseket azonos módszertani alapokra helyezné, és nagy mértékben hozzájárulna ahhoz, hogy a kedvezményezettek valódi igényeire szabott, életképes

projekttervek készüljenek. Nyilvánvaló tény, hogy az ESZA programok keretében rendelkezésre álló források hatékony felhasználásának alapvető feltétele egy olyan összehangolt, országos felkészülési program lebonyolítása, amely minél több támogatásra alkalmas projektterv létrejöttét eredményezi. Ezért is értékelődik fel különösen a jelentősége a projekttervezési technikák minél szélesebb körben történő terjesztésének. Az időkorlátok és a feladat volumene azonban az Irányító Hatóság és a Közreműködő Szervezetek részéről ezen a területen is haladéktalan intézkedéseket kíván.

### **2.3. Korábbi EU-s programok tervezésének módszertani tapasztalatai**

A korábbi európai uniós programok tervezésének gerincét az ún. logframe módszer alkotta, amely arra ösztönözte a programalkotókat, hogy mielőtt bármiféle projekt stratégiai tervezéséhez hozzáfognak néhány alapvető kérdésre választ keressenek, melyek többek között a következők voltak.

- Milyen szükségleteket, problémákat, egyenlőtlenségeket szeretnénk feloldani?  
(A kiindulási problémák beazonosítása)
- Milyen eredményt szeretnénk elérni, hova akarunk eljutni?  
(A célok megfogalmazása)
- Milyen eszközökkel érhetők el a céljaink?  
(Támogatási területek beazonosítása)
- Milyen feltételezésekkel és kockázatokkal kell számolnunk?
- Melyek azok a mutatók, indikátorok, amelyek a projekt eredményességét jelzik?
- Milyen partnerkapcsolatok, érdekegyeztetési tárgyalások előzték meg a projekt kimunkálását, hogyan hasznosultak az elmúlt évek tapasztalatai  
(’partnership’ és ’lessons learnt’)
- Hogyan szolgálja a projekt a nemzeti fejlesztési célok megvalósítását és Magyarország európai uniós csatlakozását?

A logframe módszer, a SWOT analízis, a projektciklus-menedzsment és a különféle monitoring technikák megismerése és gyakorlati szintű elsajátítása minden potenciális kedvezményezett számára alapvető fontosságú.

Ha visszatekintünk az elmúlt években megvalósuló európai uniós forrásokból finanszírozott programok előkészítésének általános helyzetére, a projekttervezés hiányosságaiból adódóan hasonló problémák tárulnak fel évről évre:

Az előcsatlakozási alapok (Phare, Ispa, Sapard) programokról készített monitoring jelentések, különböző tartalmú programok esetében az alábbi megállapításokra jutottak :

- **Gyenge szakmai tervezés:** következtelen, rossz indikátorokra, nem releváns helyzetképre épülő Project Fiche-k és Logframe Mátrix-ok,
- **Gyenge projektintegráció:** a különböző szintű partneri kapcsolatok kialakításának és a helyi szereplők, végső kedvezményezettek bevonásának hiánya az előkészítési folyamatokba,
- **Öncélú és elhúzóó beruházások:** a beruházások és beszerzések nincsenek teljes összhangban az adott fejlesztési tevékenység által megkívánt eszközrendszerrel, vagy nem kellő mértékben, módon és időben valósulnak meg,
- **Projektfinanszírozási ismeretek részleges hiánya:** a nemzetközi tenderezési eljárások feltételrendszerének és időigényének ismerete nélkül fogalmazódnak meg projekttervek, amelyek ennek következtében komoly pénzügyi (likviditási) problémákhoz vezetnek,
- **Gyenge helyi relevancia:** a programok nem, vagy csak részben tudnak a kedvezményezett célcsoport valódi szükségleteinek megfelelni,
- **Izolált fejlesztések és alacsony fenntarthatóság:** az egyes projektek nem illeszkednek kellően az országos, regionális, helyi fejlesztési koncepciókhoz, önálló életük, és így csupán rövid távú hatásuk van.

Az előcsatlakozási alapok lebonyolítása Magyarország bizonyította, hogy képes kezelni a projektirányítás makroszintű feladatait és a projektadminisztrációt. Ugyanakkor a programok során nem kellő mértékben sikerült elsajátítani az európai uniós támogatási programok által megkövetelt projekttervezési – és szervezési módszereket és technikákat.

Az előcsatlakozási alapok által támogatott programok szereplői a programok végső kiértékelése során az eredmények és sikerek elismerése mellett többnyire nagyon őszintén tesznek említést a projektek megvalósítása során tapasztalt nehézségekről, kellemetlenségekről. Az eddigi tapasztalatok alapján megállapítható, hogy a projekttervezési

hibák a projekt teljes élettartamára hatással vannak, és több esetben jelentősen kockázatosabbá teszik a projektek sikerességét, és jelentősen csökkentik hatékonyságukat.

Az európai uniós pénzügyi források jobb kihasználása érdekében segítenünk kell a döntéshozókat (minisztériumi, program menedzsment, és helyi, önkormányzati szinten is) abban, hogy nagyobb rálátással rendelkezzenek a projektek megfelelő előkészítéséhez szükséges technikai és emberi erőforrásigényre, és nagyobb hangsúlyt fektessenek a projekttervezési feladatok szakszerű ellátásának biztosítására. A projekt-előkészítés módszertani ismerveinek elsajátításán kívül már a tervezés kezdeti fázisában meg kellene teremteni azoknak a fórumoknak a lehetőségét, amelyek a szakértői tanácsadás és a szakmai párbeszéd különféle formáinak segítségével megfelelő szakmai inputot és inspirációt adhatnak a stratégiai és szakmapolitikai tervezésben érintett közigazgatási szereplők számára. A projektek szakmai megalapozottságát segítő kutatások, megvalósíthatósági tanulmányok, előzetes értékelések, kockázat- és költséghatékonyság-elemzések az előkészítés lényeges elemeit képezik, a magyar tervezési gyakorlatban azonban még mindig nem jelennek meg kellő hangsúllyal.

A jellemző projekttervezési hibák ismeretében rá kell világítanunk arra, hogy a Strukturális Alapokból származó támogatások felhasználásának határfoka nagymértékben függ attól, hogy a magyar közigazgatás és a Strukturális Alapok fogadásában és menedzselésében érintett intézményrendszer szereplői milyen mértékben és gyorsan tudják elsajátítani és alkalmazni az európai uniós projekttervezési és -szervezési technikákat. Hosszú távú hatásait tekintve sem elhanyagolható szempont, hogy a projektek előkészítésekor milyen mértékben tudunk gondoskodni a projektek szakmai megalapozottságára, relevanciájára, végrehajthatóságára, költséghatékonyságra és hosszú távú fenntarthatóságára vonatkozó megfelelő minőségi garanciák beépítéséről. A Strukturális Alapokból finanszírozott programok tervezését éppen ezért stabil, egységes módszertani alapokra kell helyezni, és azonos terminológiai és metodológiai bázist kell kialakítani az érintett szereplők között.

#### **2.4. A foglalkoztatáspolitikai intézkedések speciális elemei**

Az NFT HOP tartalma nagyon erősen foglalkoztatáspolitikai meghatározottságú. Ezért szükséges, hogy a projektmenedzsment általános EU-s elvárásai mellett néhány foglalkoztatáspolitikai elemre külön kitérjünk. A Magyar Állami Foglalkoztatási Szolgálat

modernizációja jó példaként szolgálhat arra is, hogy az európai uniós foglalkoztatáspolitikai célok megvalósításához milyen intézkedésekkel járulhat hozzá egy tagország.

A nemzeti foglalkoztatáspolitikai intézkedéseknek teljes összhangban kell lenniük a Lisszaboni Jegyzőkönyvben megfogalmazott európai uniós célokkal. A tagországok foglalkoztatáspolitikájának hozzá kell járulnia az európai foglalkoztatási stratégia átfogó céljainak teljesüléséhez,

- a teljes foglalkoztatottság,
  - a minőségi és produktív munka és
  - a nagyobb fokú társadalmi kohézió és befogadás
- hármasságának megteremtéséhez.

A jövőbeni feladatoknak teljes összhangban kell lenniük a Stockholmban lefektetett európai foglalkoztatás növelési célokkal is, az állások minőségének javításával és a több és jobb állás létrejöttének követelményével. Mindezek azt jelentik, hogy kibontakozóban van egy egészen konkrét tartalmú és nagy integráló-erejű európai foglalkoztatáspolitikai.

*A teljes foglalkoztatás* elérése érdekében az európai foglalkoztatási stratégiában célul tűzték ki a foglalkoztatási ráta alábbiak szerint történő növelését:

- az összes foglalkoztatottra vonatkozóan 2005-re a 67%-os, 2010-re a 70%-os,
- a nők esetében 2005-re az 57%-os, 2010-re a 60%-os,
- az idősebb munkavállalóknál 2010-re az 50%-os

A foglalkoztatási szintek emelése érdekében az állások minőségének is javulnia kell. *A minőségi és produktív munka* elősegítése szoros összefüggésben van a tudásalapú gazdaság megteremtésének igényével, mely képes a fenntartható gazdasági növekedésre. A munka minőségének és eredményességének javítása során figyelembe kell venni a tágabb munkaerő-piaci összefüggéseket, a munkaerő piac elérhetővé tételét, az állások jellemzőinél az állások vele járóit, a nemek közötti esélyegyenlőséget, a hátrányos megkülönböztetést elleni fellépést, a munka minőségét, a munkaügyi szervezet hatékonyságát javító eszközöket, a munka-egészséget és -biztonságot, a rugalmasságot és biztonságot, a munkaerő-piaci befogadást segítő intézkedéseket) és ösztönözni kell a társadalmi párbeszéd alapján történő fejlesztéseket.

A foglalkoztathatóság javítása érdekében nagyobb hangsúlyt kell fektetni a preventív intézkedésekre (a fiatalok munkanélküliségének kezelése, a tartós munkanélküliség megelőzése, a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok élethelyzetének javítása).

*A társadalmi kohézió és befogadás erősítése* az európai foglalkoztatáspolitikai egyik leghangsúlyosabb eleme. A társadalmi kirekesztés, a diszkrimináció elleni küzdelem összehangolt ágazati politikák, horizontális intézkedések végrehajtásán keresztül lehet eredményes. A helyi társadalmi összefogást ösztönző, komplex, oktatási, szociális és munkaerő-piaci programok megvalósítása a gazdaságilag elmaradott térségekben a társadalmi kohézió igényének megfogalmazásakor különösen jelentős.

A három átfogó cél teljesülése érdekében az Európai Unió a következő cselekvési prioritásokat határozta meg a tagországok számára:

- Aktív és preventív intézkedések a munkanélküliség és az inaktivitás ellen
- A vállalkozókészség erősítése és a munkahelyteremtés elősegítése
- Felkészülés a munkában bekövetkező változásokra és az alkalmazkodás elősegítése
- Több és jobb beruházás a humán tőkébe és az életen át tartó tanulás stratégiái
- A munkaerő-kínálat növelése és az aktív öregedés előmozdítása
- Nemek közötti egyenlőség
- Az integráció elősegítése és a küzdelem a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévő emberek diszkriminációja ellen
- Ösztönzés a munkavállalásra a munka vonzóbbá tételével
- A be nem jelentett munka átalakítása bejelentett munkává
- A foglalkozási és földrajzi mobilitás előmozdítása és a munkaközvetítés javítása

Ezeket a cselekvési területeket az elmúlt években Magyarországon is komoly erőfeszítések történtek, melynek következtében javult a munkaerő-piaci helyzet.

A munkaerőpiac nyitottá válása, az egész életen át tartó tanulás lehetőségének biztosítása mellett kitüntetett szerepet kapott az európai foglalkoztatási stratégiában foglalt teljesítésére való felkészülés, melyet az új programozási periódusban még inkább szem előtt kell tartanunk. Az elmúlt évek foglalkoztatáspolitikai tapasztalatainak áttekintése, az Európai Unió által kiemelt cselekvési területeken történt intézkedések hatékonyság-vizsgálata, az oktatási, szociális és munkaerő-piaci programok integrált szemléletű megközelítéssel történő elemzése nélkül a Strukturális Alapok fogadására való felkészülésünk azonban célt téveszthet.

Az európai uniós foglalkoztatási irányvonalak ismeretében számunkra is fontos feladat:

- A foglalkoztatási szolgálat korszerűsítése, az aktiváló és megelőző stratégiai hatékonyabbá tétele érdekében a munkáltatókkal való együttműködés hatékonyságának javítása.
- A képzésbe vontak arányszámának növelése az egykoron foglalkoztatásban álltak képzési rendszerének működtetésével.
- Az idős korúak munkavállalási kedvének, képességének javítása a munkaképesség és szakmai ismeret fenntartása.
- Új munkaerő-piaci ismeretek fejlesztése az élethosszig tartó tanulás keretében (a foglalkoztatható munkaerő fejlesztése, a szakmai ismeretek hiányának pótlása, re-integrálása).
- Aktív intézkedések a munkaerő - kereslet és - kínálat megfeleltetésének fejlesztésére (a munkaerő-piaci szervezetek kereslet és kínálat összehangoló kapacitásának növelése a foglalkoztatási mobilitás elősegítése érdekében, a munkaerő piacok működését szolgáló modern információ technológia kínálta lehetőségek felhasználása - az állásokra, tanulási lehetőségekre).
- A munkavállalás elérhetővé tétele (diszkrimináció elleni harc a migráns munkások munkaerő-piaci beilleszkedésének elősegítése, a fogyatékosok és etnikai kisebbségek pozitív diszkriminációja).
- A regionális és helyi akciók ösztönzése
- A helyi szinten kínálkozó állásteremtési lehetőségek azonosítása, a vonatkozó partnerkapcsolatok erősítése
- A helyi és regionális hatóságok foglalkoztatási stratégiájának kidolgozása
- A helyi szinten kínálkozó álláslehetőségek teljes körű kiaknázása (ennek érdekében az állami foglalkoztatási szolgálat szerepének minden szinten való megerősítése, a helyi foglalkoztatási lehetőségek azonosítása és a helyi munkaerőpiacok működési mechanizmusainak tökéletesítése érdekében)
- Az aktív munkaerő-piaci politikák elérhetővé tétele a nők számára (a munkanélküliek közötti arányszámok figyelembevételével)
- A különleges figyelem azon nők számára, akik új vállalkozást akarnak indítani, önfoglalkoztatóvá akarnak válni
- A nők élethosszig tartó tanulásának elősegítése
- A munkaerőpiacra visszatérők (nők és férfiak egyaránt) számára a visszatérést akadályozó tényezők megszüntetése (az erre szolgáló eszközök alkalmazása, fejlesztése)

A nemzeti foglalkoztatási szolgálat szerepe az Európai Foglalkoztatási Stratégia megvalósítása, a luxemburgi folyamatok szempontjából, a stockholmi középtávú célok, a lisszaboni stratégiai célok elérése szempontjából különösen jelentős.

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációja a fentiekben bemutatott stratégia célok megvalósításának egyik kulcsfontosságú eszköze lehet. Az európai foglalkoztatáspolitikai dimenziók ismeretében előre meg kell határozni azokat a konkrét célterületeket, amelyeken a magyar munkaügyi szervezet továbbfejlesztésével kívánunk konkrét eredményeket elérni.

A 2002. évi Phare-program tervezése során sikerült a magyar Állami Foglalkoztatási Szolgálat valódi megújulásához szükséges célrendszert körültekintően megfogalmazni, és a munkaügyi szervezet fejlesztését komplex módon megközelíteni. Sikerült továbbá a lényeges fejlesztési területeket szinte mindegyikét a projekt keretében integráltan megjeleníteni. Az új szolgáltatási modell kialakítása magában foglalja a szakmai tevékenységek és módszerek fejlesztését, a munkatársak, vezetők képzését, a munkaügyi kirendeltségek tárgyi környezetének és informatikai infrastruktúrájának megújítását is. A Phare-program előkészítése szempontjából szerencsésnek tekintő az a tény is, hogy a kedvezményezett kirendeltségek számának meghatározásakor menedzselhető léptékben gondolkodtak a programalkotók. Minden megyéből többnyire sikerült olyan kirendeltséget kiválasztani a kísérleti projekt kedvezményezettjeként, amely a program sikeres lebonyolítása esetében munkaerő-piaci helyzetéből adódóan a későbbiekben katalizáló szerepet tölthet be az adott térségben. Ez a mértéktartás a HEF OP operacionalizálása során is szerencsés lehet.

### 3. Mi legyen az operacionalizálás fókuszában?

A programozás során módszertani szempontból különös hangsúlyt kell fektetni a megfelelő monitoring mutatók meghatározásához szükséges projektelőkészítési feladatokra, a kedvezményezett célcsoport igényeinek teljes körű felmérésére, a finanszírozási tervek hosszú távú fejlesztési koncepciókkal és pontos pénzügyi előrejelzésekkel megalapozott kidolgozására.

Az általános beavatkozási logika kétféle megközelítési lehetőséget kínál a tervezési szakaszban. Az ún. *'fentről lefelé'* (top-down, ágazati politikáktól a helyi szükségletek felé) és *'lentől felfelé'* (bottom-up, helyi igényektől a nemzeti szintű célok felé) történő megközelítést. A kettő együttes alkalmazása tekinthető leginkább célravezetőnek.

A HEF OP jelenlegi formájában egyértelműen a „fentről lefelé” történő megközelítést tükrözi. Tartalmazza az OP *átfogó céljait*, a prioritásokhoz rendelt *specifikus célokat*, és az egyes intézkedések keretében kitűzött *operatív célokat* is. Az OP-ben megfogalmazott célkitűzések valódi problématerületekre irányulnak és a leginkább rászoruló célcsoportok társadalmi helyzetén szándékoznak javítani. Az ágazati politikák túlsúlya azonban megnehezíti a kistérség-specifikus, helyi igényekre szabott, horizontális projektek létrehozását.

E tanulmányban a HEF OP operacionalizálása során az erőforrásokat a „lentől felfelé” történő megközelítés alkalmazására szeretnénk ezért a továbbiakban koncentrálni, és ezt követően megvizsgálni, hogy e megközelítés végső kimenete megegyezik az előző megközelítési mód eredményével. Nem elképzelhetetlen ugyanis, hogy az Operatív Program a „lentől felfelé” történő tervezés hatására további átdolgozást és pontosítást igényel majd.

Az operacionalizálás fókuszába ennek megfelelően a programozás „lentől felfelé” történő megközelítését kell helyezni. Meggyőződésünk, hogy az NFT HEF OP elkészítésének módja idővel korrigálódni fog, és az általunk ismertetett logika – a hozzá kapcsolódó módszertani elemekkel együtt – beépül a hosszú távú tervezési folyamatokba.

A „lentől felfelé” logika mentén a figyelmet elsősorban a projektidentifikáció és projektelőkészítés eszközrendszerére szeretnénk irányítani, mert meggyőződésünk szerint kizárólag ezen technikák szisztematikus alkalmazásával juthatunk el oda, hogy az Európai Unió által elvárt programozási dokumentumokban átlátható, korrekt helyzetértékelésre épülő monitoring mutatókat, finanszírozási tervet és menedzsment struktúrákat vázolhatunk fel.

### 3.1. A programozás „lentől felfelé” történő megközelítésének eszközzrendszere

A projektidentifikáció során kerül sor a fejlesztési tevékenységek meghatározására és részletes átvilágítására. Ebben a fázisban kiemelten fontos kedvezményezett célcsoporttal történő konzultáció, a problémák elemzése, a célok kitűzése és az adott problémák lehetséges kezelési módjainak meghatározása.

Az előzetes értékelések, megvalósíthatósági tanulmányok, országos és helyi szintű felmérések elkészítése és elemzésekből származó szakmapolitikai következtetések levonása elengedhetetlen a stratégiaalkotás szempontjából is, de különösen nagy a jelentőségük a projektek-beazonosításában és a fejlesztési programok megfelelő eszközzrendszerének kialakításában.

A Foglalkoztatási Irányvonalakban a jobb irányítás, a partnerség ösztönzése és kivitelezés elősegítése érdekében az alábbi négy területhez kapcsolódóan fogalmazták meg a tagállamok számára a programok regionális és helyi szinten történő eredményes végrehajtásának alapkritériumait.

- Az érintettek bekapcsolása
- Erősen támaszkodni a szociális partnerekre
- Hatékony és eredményes szolgáltatások a végrehajtásra
- Megfelelő pénzügyi rendszer

A programozás 'lentől felfelé' történő megközelítésének eszközzrendszere a fentiekben megjelölt célkitűzések megvalósításában fontos szerepet tölthet be. Az alábbiakban ezen megközelítés fontosabb elemeit mutatjuk be.

#### 'A célcsoport beazonosítása'

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat által nyújtott szolgáltatások közvetlen célcsoportjai a munkaadók, munkanélküliek és az állást-változtatók csoportja. A 2002. évi Phare-program keretében megvalósuló fejlesztési program kiindulási pontja ennek megfelelően, helyesen, a munkáltatók és a munkaügyi kirendeltségek ügyfelei körében elvégzett elégedettségi vizsgálat, helyzetfelmérés volt, amely rávilágított azokra a területekre, amelyeken további előrelépések szükségesek.

„Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációja” című 2002. évi Phare-Twinning program keretében lebonyolított reprezentatív jellegű helyzetfelmérésből az alábbi problématerületek körvonalazódtak:

- tárgyi feltételek hiánya
  - a) a kirendeltségek többségének fizikai állapota korszerűtlen, nem szolgálja jól a szolgáltatási funkciókat, a környezet nem ügyfélbarát
  - b) a kirendeltségi munkavégzés IT támogatottsága hiányos, az Internet-hozzáférési lehetőségek korlátozottak
  - c) az öninformáció lehetőségek nem biztosítottak ( információs boxok hiánya)
  - d) a szervezet PR és kommunikációs stratégiája még mindig nem elég figyelemfelkeltő és ügyfél-központú
  
- személyi feltételek és a feladatok kapcsolata
  - a) a kirendeltségi munkatársak munkaterhei az adminisztráció vonatkozásában rendkívüli növekedést mutatnak
  - b) a partnerkapcsolatok ápolására (különös tekintettel a vállalati kapcsolattartásra) nem, vagy csak kevés idő jut, mely a betölthető álláshelyek feltárására kedvezőtlenül hat
  - c) a szolgáltatások tartalmában és színvonalában is jelentős különbségek vannak, a megyeszékhelyi kirendeltségek javára (a szolgáltatások teljes köre – FIT, Job Club, munka tanácsadás, képzési tanácsadás, pszichológiai szakszolgálat – elsősorban ott biztosított)
  - d) az ügyfelek (álláskereső, munkanélküliek) nem kellően motiváltak abban, hogy saját jövőjük alakításáért felelősséget viseljenek, a szervezet hozzáállása az ügyfelekhez gondoskodó, gondozó és nem szolgáltató jellegű

E kísérleti projekt mintáján fontos lenne a munkaügyi szervezet szolgáltatásait igénybevevő célcsoport szempontjából releváns területeken az ÁFSZ teljes feladatrendszerére vonatkozó helyzetfelméréseket készíteni (humánerőforrás-térkép, képzési kereslet-kínálat, a munkaügyi kirendeltségek jelenlegi helyzetének átvilágítása stb.)

## 'A partnerség ösztönzése'

Az elmúlt évek európai uniós programjainak egyik legnagyobb hozadéka az intézményes összefogás kultúrájának kialakulása és fokozatos elterjedése. Ma már minden nyertes pályázatban a partnerség, a konzorcium, az intézményi társulás, vagy az együttműködés, a siker kulcsfogalmaiként szerepelnek. A társadalmi összefogás azonban a projektek megtervezésében és előkészítésében (és ennek megfelelően sokszor a gyakorlati megvalósításukban is) hazai viszonylatokban még mindig nem tekinthető jellemzőnek.

Ezért már a programozás első szakaszában, a célcsoport igényeinek feltárásakor ösztönözni kell olyan helyi intézményhálózatok kialakulását, amelyek a partnerek együttes munkájában és közös erőforrásaikban rejlő, teljes eszközrendszer kihasználásával, hosszú távon képesek a célcsoport problémáit kezelni és a támogatott fejlesztési programokat eredményesen végrehajtani.

Az elmúlt évek jellemző hibája volt, hogy egy adott célcsoport problémáira kizárólag a velük közvetlen kapcsolatban álló szervezetek, intézmények kíséreltek meg választ keresni, így eredményességük is csak részleges lehetett. Ez összefüggött a korábbi programok – részleges – „elosztó”, „ajándékozó” jellegével valamint az érdekelt csoportoknak a tervezésbe való beépülésével. Ma még teljesen megoldatlan szakmai dilemma, hogy a helyi és regionális szintű érdekeltet milyen kommunikációs és szakmai felkészítő eljárásokkal lehet támogatni a kultúraváltásban, azaz az egyéni pályázásról a közép- és hosszú távú együttműködési keretek kialakítása felé való elmozdulásban. A kistéleplések esetében sokatmondó tény, hogy az elmúlt években – ágazati logikák mentén – szerves módon kialakultak a kistérségi együttműködés hálózatai. Ugyanakkor ezen hálózatok jogi és finanszírozási háttere rendezetlen; kérdés, hogy a központi államigazgatás tervezői hogyan lesznek képesek a helyi szintű kezdeményezéseket az országos szintű fejlesztési programokba integrálni.

Az Irányító Hatóság és Közvetítő Szervezetek egyik legfontosabb koordinációs és szervezési feladata az egyes intézkedések keretében a helyi partnerség kialakulásának segítése, a térségi összefogás és a társadalmi párbeszéd erősítése.

A Strukturális Alapokból finanszírozott programok az eddigi gyakorlathoz képest többek között éppen abban hozhatnak újat, hogy szélesebb körből választott szereplőkkel, helyi intézményi összefogással az eddigiektől eltérő, minőségében és szemléletében megújult, tágabb tevékenységi kört felölelő, hosszabb távon építkező és valóban célcsoport igényeire szabott fejlesztési projekteket lehet elindítani.

„Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációja” című 2002. évi Phare-Twinning programot például hozva, a HEF OP 1.2 intézkedésének operacionalizálása során is meg kell teremteni annak a lehetőségét, hogy a kedvezményezett munkaügyi kirendeltségek hatékonyságát a helyi intézményi összefogásban rejlő erőforrások kihasználásával javítsuk. Már a tervezés fázisában meg kell vizsgálni annak a lehetőségét, hogy a kirendeltségek potenciális partnerei, különös tekintettel a civil és szociális szervezetekre, milyen kiegészítő tevékenységekkel járulhatnak hozzá az ÁFSZ által nyújtandó szolgáltatások hatékonyságának javításához.

A foglalkoztatási szolgálat modernizációjában a helyi partnerhálózatok kulcsszereplői a következők lesznek:

- megyei munkaügyi központok, munkaügyi kirendeltségek
- önkormányzatok
- civil szervezetek
- érdekképviseleti szervezetek: a munkaadók és a munkavállalók
- gazdálkodó szervezetek
- regionális munkaerő-fejlesztő- és képző központok

Az 1.2 intézkedés megvalósításáért felelős Irányító Hatóság és Közvetítő Szervezet számára ezért kulcsfontosságú feladat a folyamatos társadalmi párbeszéd ösztönzése, és olyan koordinációs és végrehajtási alrendszerek kiépítése, amelyek a folyamatos kommunikációt és információ-áramlást biztosítják az érintettek partnerek között. Ügyelni kell arra, hogy az együttműködésre létrehozott intézményhálózat mérete az operatív működést segítse.

A korábbinál nagyobb figyelmet kell fordítani a helyi önkormányzatok, a civil és a gazdasági szféra aktív bevonására és érdekeltté tételére. A projektek előkészítésekor ezen a területen előidézett hiányosságok a végrehajtás fázisában visszaüthetnek. Az alapos helyzetfelmérés és széles körű információgyűjtés hiányaiból és gyengeségeiből adódóan olyan előre nem tervezett költségigények, kedvezőtlen tárgyi és személyi kondíciók tárulhatnak fel, amelyek a projekt megvalósítása során nehezen korrigálhatók.

A Strukturális Alapokból finanszírozott programokra összeálló partneri hálók más irányú felhasználásának ma még nincs meg a hazai kultúrája, és a helyi szereplők közötti partnerség ösztönzése sem automatikus feladat a hazai projekt-koordinációs gyakorlatban. Pedig az elektronikus kommunikációval összekapcsolt hálózatok horizontális tanulási hálókká alakítva (benchmarking, legjobb tapasztalatok megosztása, közös pályázatok és továbbképzések stb.) biztosíthatják a projektek hosszú távú fenntarthatóságát, sőt továbbfejlesztését is.

Az elmúlt évek sikeres európai uniós programjai keretében létrejött legjobb gyakorlatok ('best practice') és az adaptációra, kiszélesítésre alkalmas fejlesztési modellek rendszerezett feltérképezése és disszeminációja hosszú ideje nem történik meg. Ez a létrehozott szellemi tőke és a támogatásra szoruló csoportok javára fordítható tudás tökéletes elherdálása. Szisztematikus koordinációval és megfelelő szakmai támogató-rendszerek kiépítésével jelentősen javulhatna a projektbázisú programok hatékonysági foka.

### 'Helyi adottságok, regionális specifikumok figyelembe vétele'

A közvetlen célcsoportot tekintve, általában nem kell helyi specifikumokkal számolnunk. Ha azonban az NFT HOP kulcsfontosságú foglalkoztatási elemeit tekintjük át, akkor a regionális tényező figyelembe vétele elengedhetetlen.

A területi sajátosságok egy-egy térség munkaerő-piaci helyzetéből és az ÁFSZ célcsoportjainak (munkaadók, munkanélküliek, munkát-váltók) igényeiből adódóan eltérő feladatmegoldást kívánnak a foglalkoztatási szervezetmunkatársaitól, ez vonatkozik az aktív foglalkoztatási eszközökre, és a szolgáltatásokra egyaránt.

Az ÁFSZ modernizációja szempontjából is problémaként merül fel a regionális szint definiálatlansága. 2003 első felében – e tanulmány megírásakor – Magyarországon még nem történt meg az új közigazgatási koncepció elfogadása – a bevezetésről nem is beszélve.

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat szervezetének hosszú távú fejlesztéséhez azonban elengedhetetlen a stratégiai irányvonalak világos kijelölése. A regionális aspektusok a munkaügyi szervezet strukturált, a helyi specifikumok figyelembevételével történő fejlesztésén kívül, azonban az Strukturális Alapok végrehajtási rendszerének kialakítása és az operatív feladatok megosztása szempontjából is kulcskérdés.

A 2002. évi Phare projekt már a megvalósítás első, kezdeti szakaszában rávilágított arra, hogy a munkaügyi szervezet jelenlegi formájában az egyes térségek eltérő munkaerő-piaci helyzete, az erőforrások bázis-rendszerű elosztása, a feladatrendszer túlzott bürokratizálódása miatt, alapos átvilágítást, a szolgáltatási funkciók megerősítését, és -bizonyos minőségi garanciák beépítésével- fokozatos átszervezést igényel.

A Strukturális Alapokból származó támogatások több éven keresztül megfelelő finanszírozási háttérrel nyújthatnak az ÁFSZ korszerűsítéséhez. Ez azonban csak a helyi igényeket szem előtt tartó, az egyenlőtlenségek kiegyenlítésére irányuló, átlátható stratégiai célok, és alaposan kimunkált szervezetfejlesztési koncepció bázisán képzelhető el sikeresnek.

## 'A korábbi tapasztalatokból származó következtetések levonása'

Mielőtt a jövőbeli fejlesztés irányait, célterületeit meghatároznánk fontos visszatekintnünk az elmúlt évek tapasztalataira, és összefoglalnunk a belőlük levonható következtetéseket.

Tapasztalataink szerint ez a lépés az, amely a legnagyobb valószínűséggel maradt el az elmúlt évek projekttervezési gyakorlatában, ugyanakkor a programozás 'lentől felfelé' történő megközelítésének ez is egyik fontos eleme.

Meg kell vizsgálnunk, hogy melyek azok a területek, amelyeken az elmúlt években sikerült átütő eredményeket elérni, és melyek azok, ahol újból és újból akadályokba ütközünk. Mielőtt komoly pénzügyi erőforrásokat csoportosítanánk egy adott fejlesztési tevékenységre fontos felmérnünk, hogy mely területeken kell a múltbeli hibákat kiküszöbölve, proaktívan cselekednünk, a kockázati tényezőket, ha lehet, időben kiiktatnunk, vagy a projekt megvalósítása során kellő figyelemmel megtennünk a szükséges korrekciós lépéseket.

Az elmúlt évek foglalkoztatáspolitikai akciót áttekintve láthattuk, hogy a nyolcvanas évek végén, a kilencvenes évek elején drasztikus volt a foglalkoztatottság csökkenése, a kilencvenes évek elején a globális munkanélküliség, az alacsony foglalkoztatottsági szint volt a jellemző. A munkaerő-piaci feszültségek kezelésére hivatott foglalkoztatáspolitikai jogi és intézményi keretei az elmúlt években kiépültek és megvalósultak.

A foglalkoztatáspolitikai jogi keretei, a foglalkoztatási törvény módosításai, a fiatalok foglalkoztatására, tapasztalatszerzésük segítésére hozott rendeletek, vagy a civilszervezetekkel való együttműködés lehetőségét biztosító szolgáltatásvásárlásról szóló rendelet révén változtak ugyan, a jelenlegi intézményi keretek azonban nem mutatnak érdemi változást. Azok a változások, amelyek a munkaerő-piaci intézményrendszert érintően történtek, összességében nem szolgálták elég jól az intézményrendszer fejlődését, sem tartalmi működésük sem szervezeti fejlődésük oldaláról. A szakmai irányítást végző minisztériumok jellegüknél fogva más és más hangsúlyokat jelöltek meg a munkaügyi intézményrendszer működésében, amelyek nem lettek volna kedvezőtlenek hatásaikat tekintve, ha lett volna elég idő azok kifejtésére.

A gazdaság stabilizálódását követően jelentősen csökkent a munkanélküliség. A foglalkoztatottság és az aktivitás növekedni kezdett, azonban a munkaerőpiac állandósult problémája, a magas inaktivitás, a munkanélküliek összetételének kedvezőtlen aránya

(tartósan munkanélküliek magas arányszáma, a pályakezdő fiatalok 10% körüli állandósult aránya) a strukturális jellegű feszültségek megjelenése, a munkaerő alacsony szakmai és területi mobilitása új feladatokat határozott meg a foglalkoztatás- és munkaerő-piaci politika számára.

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizálása során ezért a korábbinál nagyobb hangsúlyt kell fektetni az európai és nemzeti foglalkoztatási stratégiákból levezethető fejlesztések végrehajtási rendjének kidolgozására.

Tanulmányunkban utaltunk már rá, hogy a tervezési szakasz, az indikátorok és a monitoring jelentőségének felismerése még nem történt meg eléggé, a stratégia tervezés során ezeket a tevékenységeket sokan költségvívő, járulékos feladatnak ítélik meg. A fejlesztésekhez kapcsolódó operatív szervezetfejlesztési koncepció jelentőségének tudatosodása pedig még az előbbieknél is csekélyebb. Sajnos még ma is általánosnak tekinthető a problémákat kizárólag a fejlesztési források szűkösségére visszavezető szemléletmód. A korábbi tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy megfelelő előkészítés és tudatos tervezés nélkül nem lehet teljes sikert elérni.

#### 'Valós kiindulási helyzetkép készítése'

Az európai foglalkoztatási stratégia céljaihoz igazított nemzeti stratégiánk megvalósításának legfőbb eszköze az Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációja. Az elmúlt években a szervezet fejlesztésére irányuló kísérletek tapasztalatait levonva a HEF OP 1.2 intézkedéséhez kapcsolódóan olyan operatív megvalósítási tervet kell kidolgozni, amely megfelelő minőségi garanciákat képes felmutatni a stratégiai célok és a problémák megoldására irányuló tevékenységek várható eredményeinek összhangját illetően. Amennyiben a kettő közötti kapcsolat gyenge, az a program egészét irrelevánssá teszi.

„Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációja” című 2002. évi Phare-Twinning program ajánlásait felhasználva az ÁFSZ korszerűsítése kapcsán az alábbi kiindulási célokat határozhatjuk meg:

- A kirendeltségek alkalmassá tétele az új szolgáltatási modell bevezetésére, a munkahelyi környezet barátságosabbá, ügyfél-központúvá alakítása
- Több öninformációs munkahely létrehozása
- Rövidtávú, gyakorlatias megközelítésű előrejelzések készítése
- Nagyobb erőforrások allokálása a vállalati kapcsolattartásra

- A kirendeltségek szakmai tevékenységét támogató szoftverek és IT rendszerek fejlesztése, teljesítménymutatókra épülő követőrendszer kiépítése
- Az Internet hozzáférés javítása
- További álláshelyek feltárásának elősegítése
- Az álláshelyek nyílt megjelenítése
- A szolgáltatások minimum szintjének meghatározása és megújítása
- A munkatársak, vezetők képzése, a professzionalizáció ösztönzése
- A PR és kommunikációs technikák megújítása, új arculati elemek bevezetése

Természetesen a fenti kiindulási célok megfogalmazása kizárólag a korábban említett szervezetfejlesztési stratégia ismeretében, a fő szakmai irányvonalak mentén lehet teljes és releváns.

A HEF OP operacionalizálása során nagymértékben lehet és kell támaszkodni „Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációja” című 2002. évi Phare projekt eredményeire, de a szolgáltatási modell kiterjesztésekor nagyobb hangsúlyt kell fektetni az *ÁFSZ teljes feladatrendszerére* vonatkozó, a kiindulási helyzet pontos felmérésére, számszerű adatokra, korrekt pénzügyi kalkulációkra és egy operatív szervezetfejlesztési koncepcióra épülő fejlesztési program kidolgozására.

A fentiekben arra próbáltunk rávilágítani, hogy a HEF OP 1.2-es intézkedésének operacionalizálását célszerű a 2002. évi Phare projekt bázisán kell megkezdeni. A projekt identifikáció fentiekben bemutatott módszereit alkalmazva a 2002. évi Phare projekt ajánlásait és tapasztalatait figyelembe véve a HEF OP operacionalizálása tehát gyakorlatilag a Phare projekt eredményeként kikristályosodó modell formába öntését, a szervezet a projekt keretében kidolgozott szakmai kritériumrendszernek megfelelő átvilágítását és a projekt országos kiterjesztését jelentené, a programozás 'lentől felfelé' történő megközelítését alkalmazva.

A korábbi tapasztalatok elemzése azt mutatja, hogy éppen ez a szakasz működik a leggyengébben.

### 'A SWOT-elemzés alkalmazása'

A SWOT-elemzés szintén az ajánlott módszerek része. Használata viszonylag egyszerű, és eredménye jól átlátható. A projektek identifikációja a SWOT-elemzéshez lazán kötődik, államigazgatási logikájú fejlesztő-támogató, monitoring és értékelési indikátorokkal nehezen

ellátható, kockázatelemzéssel fel nem ruházott. Az NFT HOP tervezésekor Magyarországon is felhasználták. Ugyanakkor külső tanácsadó nélküli használata komoly szakmai-módszertani veszéllyel jár. A SWOT-alkalmazásának három kritikus eleme van:

- A SWOT-elemzésbe bevontak köre, melynek minden szempontból reprezentatívnak kell lennie. Ágazati SWOT elkészítéséhez többlépcsős, több érdekelt szintet bevonó elemzéssorozatra van szükség – amely a hazai gyakorlatban nyilvánvalóan elmaradt. Különösen az önkormányzatok bevonásának hiánya sajnálatos; 1990 óta a hazai központi közigazgatás képtelen stratégiai partnerség kialakítására az önkormányzatokkal.
- A SWOT-elemzés szórt elemeinek csoportosítása akarva-akaratlanul is prekonceptiók és szakmai-politikai érdekek mentén történik. Nagyon fontos, hogy a kapott mezők keresztelemzése is megtörténjen, mert a belső összefüggések feltárása szembesítheti a résztvevőket egyes csoportosítások működésképtelenségéről.
- Célszerű a SWOT-elemzést egy másik, támogató „rokonmódszerrel” (pl. KJ-Shiba módszer) ötvözni, ezáltal maximalizálni a módszer nyújtotta lehetőségeket.

### **3.2. A beavatkozási logika „lentől felfelé” és „fentről lefelé” történő megközelítésének összekapcsolása**

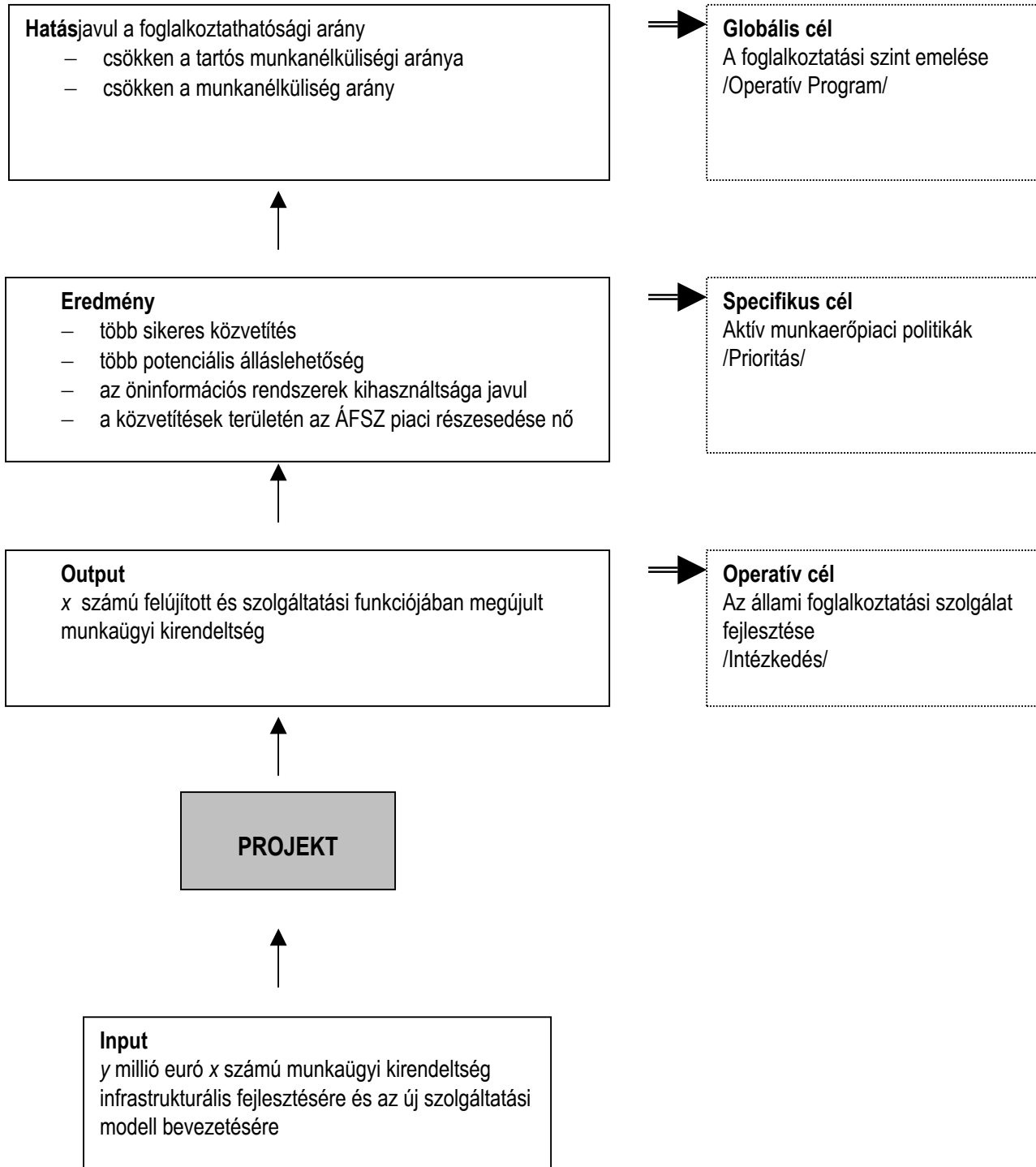
A ’lentől felfelé’ történő tervezési mód eredményei (ha a tervezés sikeres) összeérnek az operatív programok fentről lefelé történő meghatározásaival.

Számos korábbi Phare projekt országos kiterjedésű, a nemzeti szintű policy-making hiányosságait innovációval „betömni” akaró akcióként működött. Társadalmi integrációja (az érdekelt bevonása) elsősorban konzultatív jelleggel, jutalmazó, elosztó módon működött. Természetes, hogy ilyen szerkezetű projektek esetében rendkívül nehéz olyan indikátorokat képezni, amelyek reális alapjául szolgálhatnak az értékelésnek.

A „fentről lefelé” történő megközelítésnél újra át kell tekintenünk, hogy az európai uniós foglalkoztatáspolitikai célok alapján milyen nemzeti szintű foglalkoztatáspolitikai célok megvalósítását fogalmazzuk meg, és hogy a kitűzött célok teljesüléséhez a magyar Állami Foglalkoztatási Szolgálat korszerűsítésének eszközével hogyan járulhatunk hozzá.

A korábban ismertetett tervezési logika (a bottom up approach) elsősorban arra jó, hogy az operatív programok központi definícióját, a „fentről lefelé” történő megközelítéssel szemben kiegyensúlyozza. Optimális esetben a két irány találkozik. Ezt az alábbi ábra szemlélteti. A

bal oszlop lépései a bottom up approach megközelítésből fakadó feladatokat írják le, míg a jobb oldali oszlop az NFT HOP egy területének központi kidolgozását szemléleti.



Ha beavatkozási logikai lentről felfelé történő megközelítését alkalmazva a fentiekben bemutatott szempontoknak megfelelően, az Európai Unió képviselői számára a valós helyzetnek megfelelő, pontos áttekintést nyújthatunk a magyar Állami Foglalkoztatási Szolgálat korszerűsítésére vonatkozó szervezetfejlesztési elképzelésekről. Mindezekből világosan következik az operatív szervezetfejlesztési stratégiák kimunkálásának szükségessége. A HEF OP intézkedéseinek megvalósítása a Strukturális Alapokból és a nemzeti költségvetésből bevont források segítségével fog megtörténni, és az intézkedések operacionalizálása jelentős beruházási elemmel is együtt jár majd. Mind a beruházások mind pedig az alkalmazott eljárások tekintetében kulcsfontosságú a változások fenntarthatósága. Ez pedig kizárólag a támogatott szervezetek fejlesztésén keresztül erősíthető. Amennyiben ez nem következik be, a bevezetett infrastrukturális és munkaszervezési változások „felmorzsolódnak” a mindennapos gyakorlatban.

A HEF OP operacionalizálása során a legfontosabb nemzeti szintű feladat a projektek szükséges szakmai előkészítésének biztosítása. Ehhez azonban a támogatásra jogosult projektek várható szakmai tartalmát és költségigényét országos szinten meg kell tudnunk becsülni. A szakmai előkészítés fontosabb fázisai a következők lehetnek:

1. Operatív szervezetfejlesztési koncepció kidolgozása (az új szolgáltatási funkciók és a szükséges emberi erőforrások meghatározása) -  
(a 2002. évi Phare-projekt ajánlásai és eredményei alapján)
2. Országos szintű helyzetfelmérés
3. Az új funkció ellátására alkalmas optimális fizikai környezet kialakításához szükséges alapkritériumok /Szakmai kritériumrendszer/ meghatározása, állapotfelmérés
4. Egy példaértékű kirendeltség finanszírozási modelljének kidolgozása
5. Finanszírozási stratégia kidolgozása
6. Projektszelekciós szempontrendszer kidolgozása
7. Monitoring és pénzügyi ellenőrzési rendszer kidolgozása

## 4. Összefoglalás

A munkaerőpiac működését természetesen a gazdaságpolitika irányítja elsődlegesen, de optimális esetben a kettő egymásra kifejtett jótékony hatása viszi előre egy ország gazdasági fejlődését. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációja nem elhanyagolható fejlesztési terület.

Az elmúlt évek intézményfejlesztési kísérleteiben újból és újból visszatérő problémaként jelentkezett a munkaügyi szervezet hatósági kötelezettségeiből adódó adminisztratív feladatainak a túlsúlya és az üres álláshelyek alacsony száma. A lehetséges megoldásra többféle megközelítés képzelhető el. Egyrészt a jelenlegi eljárások egyszerűsítésével, a szükségtelen adminisztráció kiiktatásával, a munkanélküliek és munkakeresők saját sorsa iránti egyéni felelősségérzet, kötelezettségvállalás és kezdeményezőképeség növelésével lehet komoly erőforrásokat felszabadítani. Másrészt az információ és öninformáció kiszélesítése, a szakmai feladatok IT támogatottságának javítása is hozzájárulna a munkaügyi kirendeltségek tevékenységének átstrukturálásához és a hatékonyság javításához. Az egyes szolgáltatási funkciók (pl. vállalati kapcsolattartás, öninformáció) eredményességének és minőségének fejlesztésével is növelhetjük a rendelkezésre álló üres álláshelyek számát, amelyek az előzőekben említett fejlesztési területekre is jótékony hatással lehetnek. A hatékonyan működő munkaerőpiac ismérvei szerint a kirendeltségek tevékenységeit nagyobb mértékben kell összpontosítani arra, hogy minden lehetséges forrást kiaknázzanak az üres álláshelyek feltárása, az ügyfelek munka nélkül eltöltött idejének lerövidítése érdekében, hogy az álláskereső a munkaerőpiacon hasznosítható adottságaikat és kompetenciáikat minél teljesebben kiaknázhassák (pl. a Job Club-ok segítségével), továbbá hogy a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok a megfelelő támogatottságban részesüljenek, és a munkanélküliségi arány csökkenjen.

Az 2002. évi Phare projekt kiértékelése megfelelő háttérrel teremtene az új szolgáltatási funkciók és a szükséges emberi erőforrások meghatározásához.

A meghatározott szakmai feladatokhoz ezek után hozzá lehetne rendelni az új funkciók által megkövetelt infrastrukturális igényeket és felmérni a szükséges ráfordításokat.

Az objektív kiindulási paraméterek alapján ezt követően részletes, tényszerű, a valós szükségleteket reálisan feltáró országos szintű helyzetfelmérést kellene készíteni, hogy a hosszú távú finanszírozás ütemezését, módszereit, az egyes kirendeltségekre fordítható támogatás mértékét korrekt pénzügyi mutatók alapján meg lehessen határozni. A szervezetfejlesztési koncepcióban meghatározott stratégiai célok szem előtt tartásával, a regionális különbségek kiegyenlítésének igényével ezek után lehetne kidolgozni egy cél- és eredményorientált projektszelekciós, monitoring és pénzügyi ellenőrzési rendszert

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy az NFT HEF OP intézkedéseinek operacionalizálása során három elemet tekinthetünk kulcsfontosságúnak:

- **gondos tervezést, amely előkészítést (tudatos operacionalizálást), valamint pontos pénzügyi helyzetképet jelent;**
- **a projektelőkészítés EU-s módszertanának elsajátítását és kommunikációját; valamint**
- **a fejlesztéseket kísérő szakmai elemek (monitoring, tanácsadás, minőségbiztosítás, szervezetfejlesztés) felértékelését.**

# **Abstract**

**Beni – Setenyi – Szekely:**

**The importance of project planning and proper preparation from the aspect of making the measures of the HRD OP operational**

**Proposals for making the HRD OP operational are presented in the study on bases of EU regulations, methodological working papers and previous experience gained through the management of EU projects. Great emphasis is put on the importance and impact of applying the right methods for project planning.**

**The proposals recommended are directly attached to Priority 1. – Active Labour Market Policy, Measure**

**1.2 – The modernisation of the Public Employment Service of the HRD OP.**

**The paper emphasises the importance of proper project planning and preparation. The paper presents and touches the following areas of project planning:**

**The general logic of intervention 'bottom up' approach (input, output, result, impact)**

**Practical methods for applying project planning tools recommended and required in the programming Structural Funds Assistance**