

Hozzászólás

**Bördös Katalin - Adamecz-Völgyi Anna - Békés Judit:
A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat
ügyfél-kategorizálási rendszerének értékelése
(Hétfa Kutatóintézet, 2018. február 19.)**

című tanulmányához

Bódis Lajos

MTA Emberi Erőforrások Gazdaságtana Tudományos Bizottság
Munkatudományi Albizottságának ülése,
MTA Székház, 2018. október 1.

A hozzászólásom fókusza:

- a foglalkoztatáspolitikai programok eljárásai/hatása és a megvalósítást, főleg az ügyfelekkel való kapcsolattartást is végző apparátus összefüggései,
- főleg a 2000-es években végzett kvalitatív és vegyesen kvantitatív-kvalitatív kutatások alapján

Átfogó, korábbi kutatásokat összegző és „kis kutatásokkal” kiegészítő dokumentum:

Fazekas Károly-Scharle Ágota (szerk.): Nyugdíj, segély, közmunka.
A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990–2010.
Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet–MTA KRTK
Közgazdaságtudományi Intézet, 2012

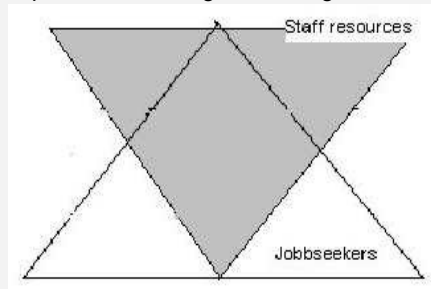
(A besorolási algoritmus elemzésével és a rá vonatkozó javaslatokkal nem foglalkozom.)

Kiindulás: A magyar szolgálat fejlesztési koncepciója: PHARE modernizációs program (2003–2004)

„Új Szolgáltatási Modell”

(Hansen 2003, Lock 2003, Dupont és szerzőtársai 2004)

- ügyfélkategorizálás („profiling”) a szolgáltatások pontos célzása érdekében;
- a munkapiaci információk önkiszolgáló fel- és letöltése interneten;
- tanácsadás és egyéni esetkezelés csak az önállóan keresni nem tudóknak;
- apparátusi kapacitáselosztás gondos megtervezése és menedzselése



Az állami foglalkoztatási szolgálat létszáma és az egy munkatársra jutó regisztrált munkanélküliek száma, 1991-2010, fő

Év	Regisztrált munkanélküliek létszáma	ÁFSZ létszáma összesen	Ebből: országos központ	Egy ÁFSZ dolgozóra jutó regisztrált munkanélküliek száma
1991	227 141	1728	123 (OMK)	131
1992	556 965	3384	163	165
1993	671 745	n.a.	n.a.	n.a.
1994	568 366	n.a.	n.a.	n.a.
1995	507 862	n.a.	n.a.	n.a.
1996	500 622	n.a.	n.a.	n.a.
1997	470 112	4285*	97 (OMMK)	110
1998	423 121	4416*	102	96
1999	409 519	4300*	97	95
2000	390 492	4165	119 (OMKMK)	94
2001	364 140	4125	122	88
2002	344 715	4107	140 (FH)	84
2003	357 212	4131	150	86
2004	375 950	4250	241	88
2005	409 929	4367	345	94
2006	393 465	4309	360	91
2007	426 915	3931	307 (FSZH)	109
2008	442 333	4017	329	110
2009	561 768	4348	435	129
2010	582 664	4558	494	128

A kapacitások kihasználása a szervezeti egységekben:

A 2000-es évek második felében régóta lappangó problémaforrások tárultak fel: az apparátusi létszám csökkenése, feladatok növekedése (Kaucsek és szerzőtársai 2006, ErgoFit 2008, Berde 2010, Németh és szerzőtársai 2011)

A jelenlegihez viszonyítva az egy ügyintézőre jutó átlagos ügyfélszám (NB: a kategóriák nem ugyanazok)

- alacsonyabb volt a legjobb helyzetű mai járásoknál is, amely hasonlít a német, skandináv, lengyel, lett mutatókhoz (150-250 ügyfél/ügyintéző),
- a ma legnehezebb helyzetű járások átlagos ügyfélszáma (1000+ ügyfél/ügyintéző) semmiképp nem tesz lehetővé személyre szabott szolgáltatásokat

A megyei munkaügyi központok egy dolgozójára jutó regisztrált munkanélküliek száma 2004-ben, fő

Későbbi régió/megye	Egy dolgozóra jutó regisztrált munkanélküliek száma	Maximum /minimum
Közép-Magyarország	65	1,16
Budapest	61	
Pest	71	
Nyugat-Dunántúl	70	1,30
Győr-Moson-Sopron	73	
Vas	60	
Zala	78	
Közép-Dunántúl	71	1,48
Fejér	80	
Komárom-Esztergom	54	
Veszprém	78	
Dél-Alföld	92	1,07
Bács-Kiskun	91	
Békés	95	
Csongrád	89	
Dél-Dunántúl	99	1,43
Baranya	99	
Somogy	116	
Tolna	81	
Észak-Magyarország	115	1,95
Borsod-Abaúj-Zemplén	148	
Heves	76	
Nógrád	86	
Észak-Alföld	118	1,45
Hajdú-Bihar	132	
Jász-Nagykun-Szolnok	91	
Szabolcs-Szatmár-Bereg	126	
Országos átlag	93	
Megyei munkaügyi központok		2,74
Későbbi régiók		1,82

Leterheltségi mutatók számítása:

ügyfelforgalmi statisztikák és normatív időszükséglet becslése alapján

Műveleti idők becslése alapján számított leterheltségi mutatók és a dolgozói létszám megoszlása kirendeltségi kategóriánként, 2008 (ErgoFit 2008)

Kirendeltség mérete	Kicsi < 12 fő	Közepes 12 fő ≤ és ≤ 25 fő	Nagy 25 fő <	Dolgozói létszám aránya (%)
Munkaerőpiac állapota				
Jó (átlagos munkanélk. ráta alatt)	116	115	107	32
Közepes (átlagos munkanélk. ráta és 1,5-szerese között)	103	121	86	34
Rossz (átlagos munkanélk. ráta 1,5-szerese fölött)	101	99	81	34
Dolgozói létszám aránya (%)	20	44	36	100

Összes kirendeltség átlagos leterheltségi mutatója = 102 százalék
(n=156)

Korábbi empirikus vizsgálatok:

Kilencvenes évek első fele: „csak a segélyezés számít”

Kilencvenes évek második fele: a munkáltatók szerepe felértékelődik

- A figyelem főleg az induló nagyvállalatokra irányult
- A módszerek kialakítását döntően a megyei munkaügyi központokban végezték
- A szolgáltató illetve hatósági szerepek szervezeti szétválasztására vonatkozó elképzelések mítoszának ápolása

Az uniós csatlakozás előtti évektől kezdve: a munkáltatói orientáció elvben tovább erősödött, a központ kezébe vette a kezdeményezést

- A gyakorlati eljárások nagy stabilitást mutatnak: érdekeltségi és szervezeti jellemzők
- Lényeges eltérések a PHARE ajánlásoktól, sokféle és reflektálatlan gyakorlat, a helyi tapasztalatokat nem vetették össze a központi (uniós) fejlesztésekkel
- A kirendeltségi dolgozók ragaszkodnak az információk elosztásának közvetlen befolyásolásához; a munkaközvetítésnél az előszűrésnek tulajdonított nagy jelentőség; ügyfél-kategorizálás, önkiszolgáló adatfeltöltés, kirendeltségi kioszkok alig működnek; módszertanilag magukra hagyott ügyintézők; súlyos kapacitás-problémák (válság!), alacsony szintű egyensúly

Tíz es évek: szétdarabolt, tevékenységében és személyi állományában leszűkített és megújított szervezet

- a válság és az eszközrendszer egyszerűsítése idején nem mutatkozott látványosan a probléma
- a gazdasági növekedéssel visszajött a probléma is, a reflektálatlan alkalmazás is

A kapacitások elosztása a foglalkoztatási szolgálat egész története során kevésbé módszeres, és az uniós csatlakozás előkészítésétől kezdve alig reflektált

Ez hozzájárul, hogy a foglalkoztatási szolgálat az álláskeresők és a munkáltatók számára is

- gyenge minőségű és/vagy egyenlőtlenül elosztott szolgáltatásokat nyújt, illetve
- gyengén ellenőrzi a források igénybe vételének indokoltságát

Példák a korábbi kutatási eredmények és a tanulmány néhány megállapításának összefüggéseire:

Ügyintéző-központú és vegyes profiling gyakorlatok térnyerése: kapacitásfüggőség (leterheltség, útmutatók, világos döntési kritériumok, ügyintézői kultúra)

Egyéni cselekvési terv típusú dokumentumok és a hozzá vezető út formális, egyszerű jogi kritériumokat tartanak szem előtt

„Felfelé húzó” besorolási algoritmus (kapacitáshiány) és kategorizálás fordított logikája (eszközbe vonáshoz igazítás)

Régi tanulságok:

Az apparátus fejlesztése szempontjából kedvező környezet, források, szervezeti jellemzők időben általában nem estek egybe

Szervezeti egységeken belül, ahol kiegyenlítődéseket várnánk, két-háromszoros különbségek

Például: a 2000-es évekre kialakult, hogy a kirendeltségek a közvetítéskor változatos módszerekkel előszűrnek

A kirendeltségek és megyei központok az elismertségüket jelentős részben a vállalati szűrésben való részvételben keresték, ezért onnan nem szívesen csoportosították át kapacitásukat a hátrányos helyzetűek egyéni megsegítése felé

A megyei központok kapacitása jól megfelel a fejlesztési ötletek kipróbálására, de kevés a módszeres reflektálásra

Korábbi modernizált és nem modernizált kirendeltségek között lényegében nincs különbség, a két csoporton belül annál inkább

A kirendeltségi munkaterhelés 30-40 százalékát mindössze 4-5 művelet adta

Rangsor: hatósági ügyek, közvetítés és az aktív eszközök, jóval lemaradva tőlük a vállalati kapcsolattartás, munkapiaci szolgáltatások

Nincs hagyománya a műveletek reális időigénye mérlegelésének, és ebből kiindulva a munkaszervezés ésszerűsítésének

A hivatali eljárások kialakításánál a felelőségek tisztázását és a jogi védetőséget tartják szem előtt, a fejlesztések és a jogszabályi változások pedig általában hosszabb és bonyolultabb feladatvégzést eredményeznek

Magas munkaterhelést nem csak a növekvő számú feladat, hanem a munkaszervezés alacsony színvonala is okozza

A 2000-es évek végére minden kirendeltség specifikus munkaszervezési megoldásokkal alkalmazkodott a romló körülményekhez

Szervezeti tanulás

Specifikus tudásigény: csak az apparátusban vagy vele együttműködve szerezhető meg, és jórészt csak ott hasznosul
Kölcsönös egymásra utaltság szervezet és a munkavállalók között, érdemes karrierkilátásokat kínálni

A szükséges tudás jelentős részét az apparátus tagjai horizontális együttműködések során hozzák létre, a támogatást is, az ellenőrzést is a szervezet tagjai főleg egymásnak nyújthatják

Tudásmegosztást segítő eljárások:

- miközben a programok hatásának értékelésére a független mérés alkalmas, a szakmai fogások fejlesztésében a hierarchikusan és horizontálisan együttműködő szakemberek együtt
- példa: ügyfelekkel végzett differenciált esetmunka eljárásainak fejlesztése: esetmegbeszélések, problémamegoldó csoportok, intranet

1990-es évek első fele: saját képzés és egységes vizsgarendszer (küszöbvizsga), ellene: központ meggyengülése, kirendeltségek menedzsment ráfordításainak megtakarítása, kötelező közigazgatási vizsgarendszer, érdekeltség az iskolarendszerű képzésben

A módszertani fejlesztések motorjai 1997-2003 között a megyék, a központ szerepét a képzés szervezésében nem tudják átvenni

Modernizációs program: a legtöbb részhez jelentős képzési komponens, de nem pótolhatták az apparátus egységes koncepcionális és módszertani alapjait

Korábbi innovációs kísérletek: intranetes fejlesztések, néhány munkaügyi központ saját tréningjei