

A TÉNYEKEN ALAPULÓ SZAKPOLITIKA MŰKÖDÉSE EGY FOGLALKOZTATÁST ÖSZTÖNZŐ PROGRAM PÉLDÁJÁN SCHARLE ÁGOTA¹

Az 1970-es évek óta közel háromszorosára nőtt a rokkantsági ellátásban részesülők száma, és 2001-ben már elérte a munkaképes korú népesség 7,5 százalékát. A nehézipar leépülése után kevés munkalehetőséget kínáló vidékeken az átlagosnak a dupláját is eléri a rokkantellátásban részesülők aránya, és számukra ez legtöbbször a munkaerőpiac végleges elhagyását is jelenti. A kormány már jelentős sikereket ért el a munkanélküliség és a segélyfüggőség csökkentésében, de a rokkantsági ellátást kapók munkapiaci esélyeiben nem történt javulás.

Ez a nagybritanniai helyzetkép a magyar olvasó számára is ismerős lehet. Ebben a fejezetben azt mutatjuk be, hogy a brit kormányzat hogyan válaszolt egy ilyen helyzet támasztotta kihívásra, és ennek a példának a segítségével áttekintjük a tényeken alapuló szakpolitikai döntéshozatal gyakorlatát. Végül felhívjuk a figyelmet a magyar gyakorlatból jellemzően hiányzó néhány lépésre és a hatékonyabb kormányzati működést segítő kezdeményezésekre is.

6.1. A hatékony kormányzat és a tényeken alapuló szakpolitika

Nagy-Britanniában a kormányzati döntéshozók és a kutatók együttműködése jelentős múltra tekint vissza, és az 1997-ben Tony Blair vezetésével hatalomra kerülő munkáspárti kormány új, a korábnál is erősebb hangsúlyt adott ennek az együttműködésnek. Az 1999-ben bejelentett modernizációs programban a kormány deklarálta: a rövid távú kényszerekre reagáló intézkedések helyett arra törekszik, hogy valódi eredményeket hozó szakpolitikákat dolgozzon ki a kormányzati tevékenység minden területén. Ennek egyik legfőbb eszközeként pedig a tényeken alapuló döntéshozatal megerősítését jelölte meg (*Davies–Nutley–Walter, 2003*).

A kormányzati működés hatékonyságának javítása az utóbbi évtizedben egyre több figyelmet kap az Európai Unióban, nemzetközi szervezetekben és egyes országokban is.² A *better*

¹ A fejezet *Cseres-Gergely Zsombor* segítő közreműködésével készült.

² Egy 2007 júniusában szervezett nemzetközi konferencián az Európai Bizottság, az OECD, a Világbank és az ENSZ képviselői közös nyilatkozatot adtak ki, melyben többek között arra hívják fel a kormányokat, hogy minden területen segítsék a tényeken alapuló döntéshozatali kultúra elterjedését, és leszögezik, hogy a transzparens és felelős kormányzati döntéshozatal jelentősen hozzájárul a jólét növekedéséhez (*Istanbul... , 2007*).

regulation (jobb kormányzást!) kezdeményezések különösen erősek Nagy-Britanniában, Írországból és a skandináv országokban. A felesleges jogszabályok kigyomlálásától a rendszeresített hatásvizsgálatokig terjedő kezdeményezésekben az a közös, hogy a hatékonyság javítására keresnek módszereket, és ezeket igyekeznek beépíteni a napi döntéshozatali folyamatokba és a működésbe.

Nagy-Britanniában a miniszterelnöki hivatal 1999-ben publikált két jelentése fogalmazta meg a kormányzati működés modernizálásának szükségességét és alapvető lépéseit (*Bullock–Mountford–Stanley*, 2001). A *Szakértői döntéshozatal a 21. században* című jelentés megállapítja a modern politikaalkotás kilenc jellemzőjét: nyitott, kreatív, előretekintő, tényeken alapul, befogadó, együttműködő, tanul, értékkel és felülvizsgál (*Cabinet*, 1999). A hatékony döntéshozatali folyamatban rendszeresen felülvizsgálják és értékelik a bevezetett eszközök működését, leszűrik és mások számára is hozzáférhetővé teszik a tanulságokat, és ennek megfelelően javítják az eszközöket. A teljes folyamatban igyekeznek a lehető legpontosabb információkra támaszkodni: adatokra és kutatási eredményekre, az érintettek és a szakmai szervezetek véleményére. És végül, a döntés-előkészítéstől a megvalósításig törekednek a kormányzati intézmények együttműködésére.

A brit modernizációs programban a tényeken alapuló döntéshozatal különösen nagy hangsúlyt kapott. A miniszterelnöki hivatal, a pénzügyminisztérium, a számvevőszék és a nemzeti kutatási tanács felügyelete alatt új egységeket és munkacsoportokat hoztak létre, amelyek a szervezeti kultúra és a szakértői kapacitások egy-egy területének fejlesztését kapták feladatul. Képzéseket szerveztek a kormányzati szakértők és a szakpolitikusok számára, országos politikai kampányt indítottak a tényeken alapuló szakpolitika megismertetésére és népszerűsítésére, új formákat vezettek be a tárcaközi szakértői munkacsoportok működtetésére, szakértők kölcsönzésére és a külső kutatókkal való együttműködésre. Létrehoztak egy módszertani központot is, ami koordinálja a módszertani fejlesztéssel foglalkozó tudományos kutatóhelyek együttműködését. Mindez jogszabályi változásokban is megjelent, és a kormányzati döntés-előkészítésben következetesen érvényesítik azt az előírást, hogy a szakpolitikai döntéseket tényekkel kell indokolni és a háttér tanulmányokat nyilvánosságra kell hozni (*Bullock–Mountford–Stanley*, 2001).

6.2. A brit Munkához vezető utak program

Az új szemléletű kormányzás működését és eredményességét is jól példázza az a folyamat, ahogy 2002-ben elindították a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatását

segítő, *A munkához vezető utak* elnevezésű programot. Ez a siker nemcsak a program jól kidolgozott szerkezetén múlt, hanem a bevezetés módján is: azon a folyamaton, amelyben az első kipróbálást fokozatos bővítés és minden lépésben alapos eredménymérés – és ha kellett, korrekció – követett.

A zöld könyv – helyzetkép, megoldási javaslatok és társadalmi vita

A munkához vezető utak program előkészületeiről zöld könyvben³ számolt be a brit szociális és munkaügyi minisztérium (DWP, 2002). A zöld könyv helyzetképet adott a megváltozott munkaképességű népesség aktivitásáról, áttekintette a meglévő foglalkoztatásösztönző program tapasztalatait, és megállapította, hogy az más programokhoz képest nem hozott jelentős eredményeket, mivel nem sikerült érdemben növelni a célcsoport foglalkoztatását. Utolsó fejezetében a könyv vázolta azt a tervezett új programot is, amitől az eredményesség javulását várták.

Az 1997-ben hivatalba lépett kormány több célcsoport számára vezetett be foglalkoztatásösztönző programokat 1998-ban. A megváltozott munkaképességűek ösztönzését – az általános munkaerő-piaci programokon túl – három eszközzel igyekeztek növelni:

1. a rokkantsági ellátásért folyamodóknak a munkavállalási lehetőségeket feltáró interjún kell részt venniük az első igényléskor, és utána legalább három évenként;
2. az aktívan munkát keresőket kifejezetten a megváltozott munkaképességűekre specializált munkaközvetítők segítik;
3. az 50 év feletti, fél vagy teljes munkaidőben tartósan munkát vállalók egy évig, a képzésben részt vevők 1 hónapig kiegészítő támogatást kaphatnak.

A 2002. évi zöld könyv megállapította, hogy bár 1999 és 2002 között a népesség egészében nőtt a foglalkoztatás, és csökkent a munkanélküliség, eközben nőtt a rokkantsági ellátásban részesülők száma, akik átlagosan nyolc évig maradnak az ellátásban,⁴ és többségük ezalatt nem dolgozik. A foglalkoztatási program működését vizsgálva, arra a következtetésre jutott,

³ Nagy-Britanniában zöld könyvnek nevezik a kormányzati intézkedéseket előkészítő vitaanyagokat, amelyben vázolják az orvosolni kívánt problémát és az arra adható megoldásokat. A zöld könyv a tágabb szakmai közönségnek szól, így részletes adatokat és háttérszámításokat is tartalmaz, de a nyelvezete közérthető.

⁴ A rokkantsági ellátásban részesülők munkavégző képességét háromévenként felülvizsgálják és végleges jogosultságot kevesen szerezhetnek.

hogyan a korábbihoz képest ugyan több segítséget kapnak az egészségi problémával élők a munkába álláshoz, de az nem kellően célzott, és nem elegendő mértékű.

A munkaügyi szervezet szolgáltatásai elegendők az átlagos, éppen szorult helyzetbe került munkanélküliek számára, de a rokkantellátásra jelentkezők ennél többet igényelnek. A megromlott egészségi állapothoz a legtöbb esetben más hátrányok is társulnak: alacsony iskolázottság és alapvető készségek (olvasás, kommunikáció, eligazodás) hiánya vagy gyengesége. Az ilyen esetekben személyre szabott segítségre van szükség, ami kezdetben segít pótolni, később pedig megtanulni a hiányzó készségeket. A segítségen túl szorosabb ellenőrzésre is szükség van: az egyik leggyakrabban hiányzó képesség ugyanis maga a motiváció, amit gyakori számonkéréssel és anyagi ösztönzőkkel lehet erősíteni.

Az 1998-ban bevezetett program több ponton is javításra szorult: a háromévenként előírt kötelező interjú nem elég gyakori, a kirendeltségek munkatársai nem eléggé képzettek a speciális ügyfélkör ellátására, a munkaközvetítők nem tájékozottak kellőképpen a megfelelő munkaajánlatokról, a programok nincsenek eléggé összehangolva és nem is fednek le minden felmerülő problémát. E hibák kijavítása érdekében a 2002. évi költségvetés pótlólagos forrásokat irányzott elő új eszközök kipróbálására.

A zöld könyvet 2002. november 20-án hozták nyilvánosságra a DWP internetes honlapján, és 2003. február 10-ig adtak lehetőséget a javaslatok társadalmi vitájára. A könyv javaslatait számos szakmai és érdekvédelmi szervezet észrevételezte – a fogadtatása általában pozitív volt. A minisztérium 2003 júniusában hozta nyilvánosságra válaszáat: ebben összefoglalta a főbb észrevételeket, és bemutatta, hogy ezek nyomán hogyan változtat az eredeti programterven (DWP, 2003).

Az új program felépítése

A munkához vezető utak zöld könyvben felvázolt új programja négy fő elemből áll: 1. a rokkantsági ellátásra jogosultakkal interjút készítenek, és egy szűrőprogram segítségével megállapítják, hogy szükségük van-e a program által nyújtott speciális segítségre 2. akinek ez szükséges, az további interjúkon vesz részt, ahol megbeszélik a munkába állás érdekében tett és még szükséges lépéseket; 3. sokféle, a foglalkoztathatóságot és a munkához jutási esélyek javítását célzó program közül kiválasztják a támogatott számára leginkább megfelelőket; és végül: 4. a munkába állók a korábbinál több anyagi ösztönzést kapnak (Riddell et al 2005).

Az új program nagyrészt a már 1998-ban bevezetett aktív eszköz rendszerére épül, a változtatásokat a korábbi programértékelések alapján dolgozták ki. Az újítások többsége a

kirendeltség ügymenetét, a szolgáltatások időbeli ütemezését, illetve a szakemberek közti együttműködés javítását célozta.

A rokkantsági ellátást igénylők megmaradt képességeit és egészségi állapotát egy több lépcsős, összesen általában 12 hétig tartó vizsgálatban mérik fel, és ennek alapján döntenek a jogosultságról. Az ellátásra jogosult, de munkavégzésre képes munkanélküliek az igénylést követő 8. héten egy álláskeresésre összpontosító interjúban vesznek részt.

Az első interjú tehát nem az igénylés alkalmával, hanem két hónappal később tartják: ezáltal az emberek figyelmét nem az köti le, hogy mi lesz kérelmük eredménye, így jobban képesek koncentrálni a munkavállalással járó feladatokra. A képességfelmérést pedig több részletben, fokozatosan végzik el – úgy, hogy a részeredmények alapján már elindulhasson az aktiválási program. Korábban ugyanis a képességfelmérés eredménye csak hat hónap alatt készült el, és ezalatt az ügyfelek nem kerestek munkát.

Az első interjú alkalmával az ügyfelek kérdőívet töltenek ki: válaszaikat egy számítógépes program értékeli, és megállapítja, hogy milyen valószínűséggel tudnának egy éven belül elhelyezkedni a programban kapott segítség nélkül. A további interjúkon csak annak kell kötelezően résztvennie, akinél alacsony esélyeket mutat ki a szűrés – a többiek önkéntes alapon kaphatnak további szolgáltatásokat. A továbbiakban négy hetente hívják be még öt alkalommal az ügyfelet, és megbeszélik az álláshoz jutás érdekében tett lépéseit.

Az elhelyezkedési esélyt mérő szűrő-kérdőív az aktív eszközök célzását javítja: azok kapnak több figyelmet, akik külön segítség és ösztönzés nélkül kevés eséllyel térnének vissza a munkaerőpiacra. A korábbinál gyakoribb interjúk célja kettős: egyrészt segítenek felderíteni és megoldani a munkába állás akadályait, másrészt folyamatosan ellenőrzik a munkakészséget. Az interjúkon kötelező a megjelenés, és annak elmulasztása esetén csökkentik a segélyösszeget.

A rokkantsági ellátásban részesülő új ügyfél számára személyes tanácsadót (esetgazdát) jelölnek ki, aki a program teljes ideje alatt foglalkozik vele. A tanácsadók segítenek kiválasztani a számára megfelelő munkába állást segítő szolgáltatásokat. Ezeket 16 csomagba rendezték, s a munkavállalást akadályozó tipikus élethelyzetek vagy problémák szerint kínálnak munkakipróbálást, internetes hozzáférést, állásinterjú-tréninget, szakmai átképzést, életvezetési tanácsadást vagy más szolgáltatásokat. A megváltozott munkaképességű ügyfelek számára új, egészségi állapot-kezelő (*condition management*) tréningeket fejlesztettek ki: ezek a 6–13 hetes tréningek ahhoz adnak segítséget, hogy a rossz egészségi állapot vagy rokkantság fizikai terheit (például a fájdalmat) megtanulják kezelni.

A munkanélküli- és a rokkantsági ellátás adminisztrációját egyazon intézmény, a kibővített feladatkörű munkaügyi kirendeltségek (*Jobcentre Plus*) végzik, de számos szolgáltatást nonprofit vagy forprofit szervezetekkel kötött szerződésekkel biztosítanak. A munkatársakat felkészítik a megváltozott munkaképességű munkavállalók szerteágazó problémáinak felismerésére és az ezekre megfelelő megoldást nyújtó programok kiválasztására.

Az anyagi ösztönzés megerősítését szolgálja, hogy a heti legalább 16 órás munkában elhelyezkedők 1 évig kisebb összegű (heti 40 font, a minimálbér 20 százaléka) keresetkiegészítést kapnak (adójóváírás formájában) ha keresetük nem éri el az évi bruttó 15 000 fontot (a minimálbér másfélszeresét). A foglalkoztatási esélyeket javító programok résztvevői heti 20 fontos kiegészítő támogatást kaphatnak (például a közlekedési kiadások kompenzálására). A jóváírást nem az adórendszeren keresztül, visszatérítés formájában kapják meg, hanem közvetlenül a kirendeltségtől.

A program kipróbálása, értékelése és fokozatos kiterjesztése

A munkához vezető utak program első, kísérleti változatát 2003 októberében vezették be három olyan munkaügyi kirendeltségen, ahol a körzeti munkanélküliségi ráta az országos átlagnál jóval magasabb volt (Derbyshire, Renfrewshire és Bridgend valaha mind ipari vidék volt). A kísérletben részt vevő kirendeltségeken az új belépőknek kötelező volt a részvétel, a rokkantellátásban már részesülők önkéntes alapon bekapcsolódhattak. Ezután fokozatosan vontak be újabb kirendeltségeket: 2004 áprilisában négy további körzetet. A következő bővítés 2005 februárjában történt: ekkor a kísérleti kirendeltségeken minden rokkantellátásban részesülőre kiterjesztették a programot. 2005 októberében további négy kirendeltség csatlakozott, és 2006 januárjában a rokkantnyugdíjasok arányát tekintve legrosszabb helyzetű kirendeltségek (az alsó harmad) mindegyikére kiterjesztették a programot.

A kísérletre az első évben 19 millió, a második évben 47 millió fontot költöttek. Ez utóbbi a megváltozott munkaképességűekhez kapcsolódó összes költségvetési kiadás 0,3 százalékának felel meg (Parlament 2006).

2007 júniusában egy parlamenti interpellációra adott válaszában a munkaügyi tárca államtitkára elmondta, hogy a program már a kirendeltségek 40 százalékában működik (*Flint*, 2007). A további kiterjesztést magán- és nonprofit intézmények bevonásával, szerződéses alapon kívánják megvalósítani. A pályázati kiírásokat két hullámban indítják el: 2007 végéig még 15, 2008 áprilisáig pedig a maradék 16 körzetben is hozzáférhetők lesznek a programban

nyújtott szolgáltatások. Hat magánszolgáltatóval 2007 szeptemberében már megkötötték a szerződést. A már ellátásban részesülők számára a programba belépés önkéntes, az új igénylők számára kötelező. A mindenkire kiterjedő kötelező részvétel tesztelését 2007-ben kezdték el hét kirendeltségen.

A minisztérium saját felméréseket készít, és az erre a célra felállított értékelési adatbázis alapján követi a program eredményeit. Az adatbázist több adminisztratív adatforrásból állították össze: szerepelnek benne a kirendeltségek adatai a regisztrált munkanélküliekről és aktív eszközökben résztvevőkről, a jóléti ellátásokban részesülők regiszterének adatai, a szűrőprogram adatai, valamint a régi (még működő) rokkantellátási program résztvevőinek adatai. Az adatbázisban mindenki szerepel, aki belépett a programba, és követni lehet a részvételük minden fázisát.

A programértékelések többségét egy független kutatóintézetekből álló konzorcium végzi. Az első értékelést a *National Centre for Social Research (NatCen)* kutatói készítették 2004 elején, kvalitatív módszerekkel (*Dickens–Mowlam–Woodfield, 2004*). Ennek az volt a célja, hogy gyorsjelentést adjon a kísérlet első fázisának (az első három kirendeltség) tapasztalatairól, és azonosítsa a megvalósítás során felmerülő problémákat. A kutatók interjúkat készítettek a kirendeltségek munkatársaival, a programban részt vevő külső szakértőkkel és az ügyfelekkel. Összegyűjtötték az érintettek véleményét és javaslataikat is, hogy miként lehetne javítani a programot. Mindezek alapján ajánlásokat tettek a program módosítására a kirendeltségi esetgazdák továbbképzését, a kellő ellátási kapacitás biztosítását, az egyéni problémákat felmérő szűrőprogram minőségét, illetve a segítő és a számon kérő programelemek világosabb összhangját illetően.

A második értékelés, amelyet három kutatóintézet közösen készített, a kísérleti program résztvevőinek (az ügyfeleknek) a viselkedését elemezte követéses vizsgálat alapján (*Corden–Nice–Sainsbury, 2005*). Felmérték a munkához, az előírt interjúkhoz való viszonyulásukat, és azt is, hogy milyen mértékig vették igénybe a programban kínált új szolgáltatásokat. Ennek alapján értékelték a program hatását a munkába állási esélyek javulására, és azonosították azokat a területeket, ahol módosításra van szükség.

2004 és 2007 között összesen 11 felmérés készült, különböző módszerekkel: az első kvalitatív interjúk után nagyobb mintás kvantitatív adatfelvételek is készültek, és felhasználták a minisztérium adminisztratív adatait is. Az eltérő régióban és eltérő időben indított kísérleti fázisok jó lehetőséget adtak a külső hatások és a program hatásának szétválasztására (*Blyth 2007*).

Az értékelések a program minden részletére és a sikerét befolyásoló számos tényezőre kiterjedtek. Vizsgálták a különféle orvosi vizsgálati módszerek tanulságait, a segélyért folyamodók szűrésének módszerét, a segély megvonásának hatását, az idős munkavállalásának körülményeit, a tanulási nehézségekkel küzdő emberek felnőttkori oktatásának kérdéseit, az idős emberek ambícióit és attitűdjeit, a rokkantsággal kapcsolatos attitűdöket, az integrált szolgáltatásnyújtás sajátosságait, a szerződéses nonprofit szolgáltatók motiválásának költségeit és hasznait, a kirendeltségek által kifizetett adójóváírás tapasztalatait, a nyugdíjasoknak nyújtott támogatások kifizetésének technikáit, a betegállomány és munkavégzés közötti mozgásokat, a munkaadók és a tartós betegséggel küzdők viszonyát, valamint az önfoglalkoztatásban rejlő lehetőségeket.

A legutóbbi értékelés 2007 júniusában készült el, a programba 2004-ben belépő ügyfelek kérdőíves felmérése és adminisztratív adatok alapján (*Bewley–Dorsett–Haile, 2007*). A többváltozós elemzés eredménye szerint a program a belépés után másfél évvel 7,4 százalékponttal növeli a sikeresen elhelyezkedők arányát. Az első félévben 6,3 százalékponttal nőtt a kiáramlás a támogatásból, de ez a hatás másfél év után már csak 1,5 százalékpontot ért el. A foglalkoztatás elsősorban azok között nőtt, akik kiléptek a támogatásból. A program 10,8 százalékponttal csökkentette a napi tevékenységeket súlyosan korlátozó egészségügyi problémák előfordulását is.

Nyilvánosság és szakmai kapcsolatok

A brit szociális és munkaügyi minisztérium minden év végén a honlapján (<http://www.dwp.gov.uk>) publikálja az összes elkészült (belső és külső kutatók által készített) kutatást eredeti terjedelemben, és legfeljebb négy oldalas kivonat formájában is. *A munkához vezető utak* elnevezésű programról külön összefoglalót publikáltak, ami összegzi az eddigi vizsgálatokat és a főbb eredményeket (*Blyth, 2007*). A programértékelések eredményéről műhelytanulmányokban és szakmai folyóiratcikkekben is beszámoltak az értékelést végző kutatók, a tanulmányok letölthetők a minisztérium és a kutatóintézetek honlapjairól. A nyilvánosság többféle célt szolgál: egyrészt elősegíti, hogy a kutatási eredményekben megtestesülő tudás, illetve a következtetések és tanulságok a közigazgatás és a tudományos közösség egésze számára hozzáférhetőek legyenek. Másfelől arra is ösztönzést ad, hogy a kutatások jó minőségben készüljenek el. Végül, a sajtó és a szélesebb közönség számára is kezelhető, rövidebb összefoglalók révén tudják elérni, illetve növelni a minisztériumi célok és szakpolitikák társadalmi támogatottságát.

A jó minőség és a stabil kapcsolatok kiépítése érdekében erős versenyhelyzetben kiválasztott szereplőkkel, de több évre kötnek szerződést kutatások elvégzésére. A minisztérium 2003-ban kutatási keretmegállapodási rendszert vezetett be, a külső kutatási megrendelések egyszerűbb és egységes kezelésére. A keretmegállapodás lehetővé teszi, hogy a kisebb kutatásokra nem kell egyenként közbeszerzési eljárást indítaniuk. A kutatómegrendelési stratégiának az is része, hogy néhány kutatóintézet esetében a működés finanszírozásához is hozzájárulnak. Ennek az az előnye, hogy a támogatott intézet a hosszú távú együttműködés során egyre jobban megérti a megrendelő igényeit, ugyanakkor megvan az a veszélye is, hogy a támogatást nehezebb visszavonni, amikor a minisztérium igényei változnak, és más intézetek szakértelmére lenne szüksége. A minisztérium társadalomtudományi kutatási részlegének vezetője szerint ez az együttműködés akkor eredményes, ha jól körülhatárolt tevékenységekre szorítkozik (*Bridgwood, 2003*).

A kutatások megrendeléséért felelős részlegek vezetőinek általában kutatóhelyen szerzett tapasztalata is van: a társadalomtudományi kutatási részleg egyik kutatási főtanácsosa például korábban a sussexi egyetem foglalkoztatási intézetében, a statisztikai hivatal lakosságiadat-gyűjtés módszertani részlegén és a miniszterelnöki hivatal szakpolitikai értékelés módszertani csoportjában is dolgozott.

A minisztérium maga is alkalmaz kutatókat, és arra is lehetőséget ad, hogy alkalmazottai 3–12 hónapig kihelyezett munkavégzés keretében egyetemi vagy más kutatóhelyen dolgozzanak (*Bridgwood, 2003*). Ugyanígy, a DWP is fogad más közigazgatási intézményektől vagy kutatóhelyektől időlegesen áthelyezett kutatókat és szakértőket. A minisztérium önálló elemző osztálya a szervezet egésze számára nyújt méréssel, módszertannal, elemzéssel kapcsolatos szolgáltatásokat. Ez a részleg kezeli a minisztérium kutatási költségvetését, és folyamatosan több tucat külső kutatási programot irányít. A minisztérium nemcsak másodelemzéseket vagy viszonylag kisméretű adatfelvételeket rendel meg, hanem olyan nagyléptékű vállalkozásokban is részt vesz, mint a több tízezer főt felkereső ELSA (English Longitudinal Survey of Aging), az angol öregedésvizsgálat.

6. 3. Tanulságok a magyarországi gyakorlat számára

A magyar foglalkoztatáspolitikai művelői általában szakterületüket alaposan ismerő szakemberek, és elkötelezettek a szociális biztonságot nyújtó és egyben munkavállalásra ösztönző hatékony jóléti rendszer mellett. Törekednek arra, hogy a munkaügyi intézmények

szolgáltatásai jól működjenek, és megvan bennük a nyitottság a kutatási eredmények felhasználására – ennek ékes bizonyítéka maga a Munkaerőpiaci Tükör kiadványa. A Szociális és Munkaügyi Minisztérium és az Állami Foglalkoztatási Szolgálat honlapján egyre több a friss és fontos információ, az Országos Foglalkoztatási Alapítvány (OFA) pályázatai innovatív kísérleti programokat finanszíroznak. A minisztérium saját kutatóintézetet működtet, szakértői törekednek arra, hogy a szakpolitika számára is felhasználható kutatások készüljenek, és a szakmai döntések előkészítésébe gyakran vonnak be kutatókat is.

Az elmúlt tizenöt évben a foglalkoztatáspolitikai eszközök mégsem értek el érdemi javulást az aktivitás növekedésében. Ennek egyik legfőbb okát abban látjuk, hogy a szakpolitika mai működésében kevés figyelmet kap négy funkció, ami nélkül – legalábbis a brit modellben – a hatékony döntéshozatal nem képzelhető el. A hatékony döntéshozatal tényeken alapul, tanul, értékel és felülvizsgál. Értékeli az elért eredményeket, azonosítja a hibákat, mások számára is hozzáférhetővé teszi a tanulságokat, új, jobb megoldásokat próbál ki és javítja a meglévőket.

A tanulást hangsúlyozó döntéshozatali modellnek minden része fellelhető a magyar szakpolitikában is, de nem áll össze egyetlen folyamattá. Általában jellemző a kormányzati működésre, hogy a döntések előzetes hatásvizsgálata formális vagy hiányzik, és a döntések eredményeit utólag nem ellenőrzik (*OECD, 2007; Kovácsy, 2005*).⁵ A foglalkoztatáspolitikai eszközökről sem készül rendszeres eredménymérés, az eszköztárból nem kerülnek ki a sikertelennek bizonyult programok (*Gere–Szellő, 2006*). A kísérleti programokról nem készül áttekintés, ami azonosítaná a legjobb gyakorlatokat, vagy ha készül, nehezen jut el más felhasználókhoz, és a jó gyakorlatok nem terjednek el országos szinten (*FRSZ, 2006*). Az elkészült mérések és értékelések vagy egyáltalán nem publikusak, vagy elszórtan, különböző intézmények honlapjain vagy más, nehezebben hozzáférhető formában kerülnek nyilvánosságra.

A megváltozott munkaképességű munkanélkülieknek nyújtott új rehabilitációs szolgáltatások és ellátások rendszerében is sok olyan elem van, ami a brit programban már sikeresnek bizonyult. Rendelkezésre áll a megmaradt képességekre összpontosító mérési eljárás, vannak tapasztalatok az ügyfelek szűrésére alkalmas eszközökről, és arról is, hogy milyen speciális szolgáltatásokra van szüksége a megváltozott munkaképességű ügyfeleknek, és hogyan működhet a sikeres munkahelyi rehabilitáció (*Juhász, 2004, Busch, 2006, Dávid–Móricz–*

⁵ A kormányprogramban a kormányzás minőségének javítása, mint cél, és 2005 óta az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumban, illetve az Államreform Bizottságban működnek is szakértői csoportok, illetve osztályok amelyek a minőségi jogalkotással és a jobb kormányzás elterjesztésével foglalkoznak. Az eredménymérés és értékelés követelménye hangsúlyosan megjelenik az Új Magyarország fejlesztési tervben is. A gyakorlatra azonban mindennek még kevés hatása volt.

Szauer, 2007). A kirendeltségek, az önkormányzatok és a nonprofit szolgáltatók közti együttműködésre is vannak jó példák (*HEFOP 2005, Progress, 2005, FRSZ, 2006*). Rendelkezésre állnak a pontos mérésre alkalmas adatgyűjtési rendszerek és az értékelési módszerek is (*Kézdi, 2004*).

A brit tapasztalatok szerint a sikerhez három további lépésre volna szükség. Először, szisztematikusan össze kellene gyűjteni és értékelni az eddigi kísérletek és a már országosan működő programok eredményességét, azonosítani, hogy a sikeres programok mitől működnek jobban, mint a sikertelenek, kiválasztani a legjobb megoldásokat, és mindezt egy összegző tanulmányban nyilvánosságra hozni és megvitatni a szakmai közösséggel. A második lépésben a vitában felmerült észrevételek és javaslatok alapján már össze lehet állítani a megváltozott munkaképességűek új ellátó-rendszerét, amelyben összekapcsolódnak az eddig külön fejlesztett programelemek, és előáll egy egységes rendszer amely a regisztrációtól a szűrésen át a munkában tartó szolgáltatásokig követi az ügyfél útját, és támogatja a tartós visszatérést a munkapiacra. A harmadik lépésben meg kellene tervezni az új ellátórendszer kipróbálását és értékelését, majd a tanulságok alapján módosított rendszer fokozatos bevezetését országos szinten. Ennek része az is, hogy a kísérleti rendszer működéséről folyamatosan információt gyűjt a minisztérium, külső kutatóknak is megbízást ad az értékelésre, és honlapján folyamatosan tájékoztatást ad az eredményekről. Az Európai Unió bőségesen biztosít forrásokat az ilyen jellegű szakpolitikai feladatokra, így azt reméljük, hogy a magyar szakpolitika hamarosan megteszi ezeket a sikerhez elvezető további lépéseket.

Hivatkozások

BEWLEY, H.–DORSETT, R.–HAILE, G. (2007): The impact of Pathways to Work. Department for Work and Pensions Research Report, No. 435. június 14.

BLYTH, B. (2007) Pathways to work performance summary. DWP

http://www.dwp.gov.uk/asd/workingage/pathways2work/pathways_perf_0507.pdf.

BRIDGWOOD, A (2003): Commissioning Research in SRA News, Social Research Association, november, 6–7. o.

BULLOCK, H.–MOUNTFORD, J.–STANLEY, R. (2001): Better Policy-Making. Policy Studies Directorate, Centre for Management and Policy Studies, Cabinet Office, London. 2001 November, <http://www.policyhub.gov.uk/docs/betterpolicymaking.pdf>.

CABINET (1999) Professional policy making for the twenty first century. Report by the Strategic Policy Making Team, Cabinet Office, London, szeptember <http://www.policyhub.gov.uk/docs/profpolicymaking.pdf>.

- CORDEN, A.–NICE, K.–SAINSBURY, R. (2005): Incapacity Benefit Reforms Pilot. Findings from a longitudinal panel of clients Research Report No. 259. 2005 július
<http://www.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2005-2006/rrep259.pdf>
- DÁVID ANDREA–MÓRICZ RITA–SZAUER CSILLA (2007): Ígéretes gyakorlatok. Foglalkozási rehabilitációs példák Magyarországon. Fogyatékosok Esélye Közalapítvány, Budapest.
- DAVIES H.–NUTLEY, S.–WALTER, I. (2003) Evidence based policy and practice: cross sector lessons from the UK. ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice, Queen Mary, University of London, Working Paper, No. 9.
- DICKENS, S.–MOWLAM, A.–WOODFIELD, K. (2004): Incapacity Benefit Reforms. Early findings from qualitative research. National Centre for Social Research. 2004 szeptember
<http://www.dwp.gov.uk/jad/2004/202rep.pdf>.
- DWP (2002) Pathways to Work. Helping people into employment. Department for Work and Pensions, HMSO 2002, London.
<http://www.dwp.gov.uk/consultations/consult/2002/pathways/pathways.pdf>.
- DWP (2003): Pathways to work. Helping people into employment. The Government's response and action plan. Department for Work and Pensions, június.
- DWP (2006) Green paper. A new delivery of Pathways to Work (focusing on Incapacity Benefit recipients), Department for Work and Pensions, London.
- RIDDELL, SHEILA BANKS, PAULINE TINKLIN, TERESA (2005): Disability and Employment in Scotland: A Review of the Evidence Base. Scottish Executive Social Research, Edinburgh, 2005
- FLINT, C. (2007): Caroline Flint államtitkár válasza Mr. Clappison parlamenti interpellációjára. 2007 July 23: Column 733W:
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmhansrd/cm070723/text/70723w0021.htm>
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmhansrd/cm070723/text/70723w0021.htm>
- FRSZ (2006): Hungarian Research report on people with disability and employees with changed capacity for work, 2006. október 16. Foglalkozási Rehabilitációs Szolgálat, Szombathely.
- GERE ILONA–SZELLŐ JÁNOS (2006): A foglalkoztatási rehabilitáció fejlesztésének iránya és eszköztrendszere, II. rész, Munkaügyi Szemle, november. 31–35. o.
- HEFOP (2005): A társadalmi beilleszkedés elősegítése a szociális területen dolgozó szakemberek képzésével, valamint a szociális és munkaügyi szolgáltatások együttműködési modelljének kidolgozásával című, Az Európai Szociális Alapból finanszírozott HEFOP

2.2.2-05/1. számú központi program. Budapest, Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet - Foglalkoztatási és Szociális Hivatal. <https://www.szmi.hu/kozpontiprogram/>

ISTANBUL... (2007): Istanbul Declaration. A *Measuring the Progress of Societies: World Forum on Statistics, Knowledge and Policy* konferencián részt vevő nemzetközi szervezetek (European Commission, OECD, Organisation of the Islamic Conference, United Nations, United Nations Development Programme, World Bank) által kiadott nyilatkozat. Isztanbul, június 30.

JUHÁSZ FERENC (szerk.) (2004): Irányelvek a funkcióképesség, a fogyatékoság és a megváltozott munkaképesség véleményezéséhez. Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium–Országos Egészségpénztár, Budapest

KÉZDI GÁBOR (2004): Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálatának módszertani kérdései. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, 2004/2.

KOVÁCSY ZSOMBOR (2005): The occurrence and quality of information on impact assessments in proposals to the government on draft acts in Hungary. Kézirat.

OECD (2007) Regulatory management capacities of member states of the European Union that joined the union on 1 May 2004. SIGMA Paper, No. 42.

Parlament (2006) Costs of Pathways to work and resources for the reform programme. Select Committee on Work and Pensions, Third Report, 2006. május 6.

PROGRESS (2005): Az EQUAL közösségi kezdeményezés magyarországi programjának folyamatos értékelése. Értékelési jelentés. Progress Consult, Budapest.