

EGYSÉGKÖLTSÉG-SZÁMÍTÁSI MÓDSZERTAN KIALAKÍTÁSA ÉS ALKALMAZÁSI LEHETŐSÉGEI

Adamecz Anna – Bördös Katalin – Czafit Bence – Orosz Anna – Scharle Ágota – Váradi Balázs

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

2014.10.09.

A Budapest Intézet a Miniszterelnökség Monitoring és Értékelési Főosztálya megbízásából kidolgozta az álláskeresőknél szóló támogatott képzések egységkötség-számítási módszertanát és egy egységkötség-alapú finanszírozási rendszer alkalmazásának lehetőségeit. A támogatott képzés a bértámogatás mellett a leggyakoribb támogatási forma az európai uniós finanszírozású aktív munkaerő-piaci programokban. A TÁMOP 1. prioritásba tartozó komplex programokban, amelyek az összes TÁMOP 1-es támogatás 70 százalékát lefedték, a résztvevők több mint fele részesült képzési támogatásban. Támogatott képzésben évente több tízezer álláskereső vesz részt Magyarországon.

Az egységkötség-alapú finanszírozás, mint egyszerűsített elszámolási mód bevezetésének elsődleges célja a támogatási folyamat egyszerűsítése, az intézményrendszer és a kedvezményezettek adminisztrációs terheinek csökkentése és ezáltal a jogi és végrehajtási keretrendszer összetettségéből fakadó hibák mérséklése. Az Európai Unió által is ösztönzött

Standard Cost Model módszertan segítségével az adminisztratív terhek nagyságának változása is megbecsülhető. Az egyszerűsítés emellett elősegíti, hogy a kohéziós politika eredményorientáltabbá váljon, hiszen az inputok (költségek) helyett az outputok (eredmények) alapján finanszíroz, ami szemléletváltást generál a tervezésben és a végrehajtásban egyaránt.

Az egységköltség-alapú elszámolási rendszert három lépésben javasoljuk kialakítani. Az első lépésben át kell gondolni a támogatott képzések ún. kvázi-piacán fellépő ösztönzőket és meg kell teremteni a rendszer hatékony működéséhez szükséges intézményi feltételeket. Ezt követően kell kiválasztani az egyes projektekben az egységköltség lehetséges definiálásának és számításának optimális módját, majd a folyamatot minden évben felül kell vizsgálni és meg kell tenni a szükséges módosításokat.

Egységköltség-alapú elszámolási rendszer bevezetését a képzések minőségromlásának megelőzése és a beavatkozások hatékonyságának növelése érdekében az alábbi intézményi **feltételek megteremtését** követően javasoljuk:

- Minden elérhető és/vagy lebonyolított támogatott képzést és a támogatott képzésekkel kapcsolatos információkat, eredménymutatókat egy országos adatbázisban nyilvánosságra kell hozni (erre az adatbázisra a továbbiakban **képzési adatbázis** néven hivatkozunk). A kedvezményezett (NMH) támogatásának egy részét érdemes az adatszolgáltatási kötelezettség teljesítéséhez kötni.
- A képzési adatbázis képzőnként tartalmazza, hogy az **adott képző adott képzésén részt vettek mekkora hányada vizsgázott le** sikeresen, illetve **helyezkedett el** 6 hónapon belül a képzés elvégzése után. A képzők finanszírozásának folyósítását, vagy annak egy részét az adatszolgáltatás tényéhez és minőségéhez kell kötni, és a szolgáltatott adatok valódiságát is monitorozni kell.
- Az **elhelyezkedést adminisztratív adatbázisból kell mérni** (NMH adatbázis egyéni szinten összekötve a NAV adatbázisával), nem bevallás alapján. Az elhelyezkedési mutatókat az összehasonlíthatóság érdekében a képzés helyének munkaerő-piaci sajátosságai alapján

korrigálni kell. A korrekció alapja a klaszterezés¹ (clustering) és a profilozás² (profiling) lehet.

- A képzési adatbázist jól áttekinthető és könnyen kereshető formában hozzáférhetővé kell tenni minden álláskereső és érdeklődő számára.
- Biztosítani kell, hogy a **vizsgára a vizsgabizottság elnökét és tagjait központilag, szigorú összeférhetetlenségi szabályok szerint, véletlenszerűen jelöljék ki**. Jelenleg a jogszabályi előírás szerint a vizsgabizottságok elnökeit a szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszter (NGM) rendeli ki az állami szakképzési és felnőttképzési szerv (NMH) útján, az interjúk alapján viszont úgy tudjuk, hogy a gyakorlatban az elnök személyét a képző kérheti. Azt is javasoljuk, hogy a vizsgabizonyítványba olvashatóan is kerüljön be a vizsgabizottság tagjainak neve. Ez különösen akkor fontos, ha a kedvezményezett a sikeres vizsgához, mint eredményhez szeretné kötni az egységköltséget.
- A **képzésen részt vevők** képzéssel kapcsolatos **visszajelzéseinek** (anonim elégedettségi kérdőívek) **eredményét a képzési adatbázisban nyilvánosságra kell hozni**. A kérdőíveket a vizsga után kell kitölteni, és azokat a vizsgabizottság elnökének kell összegyűjteni.
- Biztosítani kell, hogy **az álláskeresők ne csak képzések, hanem képzők között is választhassanak**, és tudomásukra kell hozni, hogy **más** (pl. szomszéd) **megye képzését is elfogadtathatják** azzal a kirendeltséggel, ahol regisztráltak.³
- A meghirdetett ajánlattételi felhívásokra beérkezett ajánlatok közül **minden megyében**

¹ Az eredményesség összevetésének egyszerű eszköze az ún. klaszterezés (clustering), ami lehetővé teszi, hogy az eredményességi kritériumokat a helyi munkapiacok sajátosságai alapján lehessen meghatározni.

² Az álláskeresők egyértelmű besorolásának eszköze a profilozás (profiling). A statisztikai profiling egy olyan, több európai és Európán kívül országban is alkalmazott módszer, amely az álláskeresők munkaerő-piaci programok közti hatékony allokálását segíti elő. A statisztikai profiling során a munkaügyi kirendeltségnél regisztráló álláskeresőhöz múltbeli adatok alapján ökonometria eszközök segítségével egy valószínűséget rendelünk, amely megmutatja, hogy az ügyfél milyen eséllyel lesz tartós munkanélküli. Ez a becsült valószínűség alkalmas annak megragadására, hogy mennyire könnyű vagy nehéz valakit elhelyezni.

³ A jelenlegi gyakorlatban csak Budapesten vesznek fel azonos képzéstípusból több képzőt a képzők listájára, Budapesten kívül nem. Az interjúkból úgy tudjuk, hogy a gyakorlatban ritkán fordul elő olyan eset, amikor egy álláskereső más megye képzését szeretné elfogadtatni.

egységes, objektív, átlátható és nyilvánosságra hozott módon kell azokat a képzőket kiválasztani, akik a képzők listájára felkerülnek. Minden beérkezett ajánlatot nyilvánosságra kell hozni. Ez annál inkább is fontos, mert az egységköltség-alapú elszámolási rendszerben a képzők ajánlatai között árban nem lesz különbség, különbséget kizárólag minőség-alapon lehet tenni.

- Az álláskereső döntési szabadságát, ezáltal a képzések minőségének szinten tartását segítheti az úgynevezett **vócser vagy utalvány-alapú elszámolás**. Az utalvány alapú finanszírozás az egyik legelterjedtebb keresleti oldali támogatási rendszer – esetében az állam közvetetten támogatja a képzési programot a keresleten keresztül. Az álláskereső egy utalványt kap, majd maga (esetleg a munkaügyi kirendeltség segítségével) választja ki a számára előnyös feltételeket nyújtó képzőintézményt. A képző intézmény a szerződésben megszabott feltételek mellett veheti fel a támogatást.
- A **monitoring** feladatát vagy a támogatóhoz, vagy olyan **független és önálló szervezethez kell delegálni**, aki érdekelt a minőség fenntartásában. A jelenlegi ellenőrzési gyakorlatot **szakmai monitoringgal** kell kiegészíteni, ami a tanított tananyag és az alkalmazott pedagógiai módszerek minőségét felügyeli.
- Érdemes a **projekt-előrehaladási jelentések (PEJ)** indikátorainak körét bővíteni annak érdekében, hogy a munkaerő-piaci beavatkozások monitoringja számára jobb minőségű információ álljon rendelkezésre. A PEJ javasolt bővítésének elemeiről lásd a Budapest Intézet tanulmányát öt TÁMOP I-es, foglalkoztathatóságot javító beavatkozás célcsoport- és hatásvizsgálatáról (Adamecz et al., 2013B).
- A képzőt és a képzést egyértelműen azonosítható módon elektronikusan is rögzíteni kell a munkanélküli nyilvántartásban.
- A megyei munkaügyi központok klaszterezéssel és profilozással finomított egymás közötti versenye is ösztönözhet a teljesítmény javítására (pl. a szükséges képzések pontosabb meghatározása), illetve lehetőséget ad arra, hogy a kevésbé jól teljesítő megyék a jól teljesítő megyéktől tanuljanak. Ugyanilyen **belső versenyeztetés** képzők között is megvalósítható.

Az egyes projektekben definiált egységköltségtől függ, hogy szükség lehet-e további **speciális intézményi feltételek** megteremtésére. Ha az egységköltséget például eredmény szemléletben,

a sikeres vizsgát letett résztvevők számára vagy más eredménymutatóra vetítve határozza meg a kedvezményezett, olyan intézményi ösztönzők beépítésére van szükség, amelyek segítenek **elkerülni a lefölözést**⁴. **Eredmény szemléletű egység költség** esetén a kedvezményezett és a képző egyaránt abban érdekelt, hogy a képzésbe olyan álláskereső kerüljenek, akik az adott eredménymutatót nagyobb valószínűséggel képesek teljesíteni. Ez ahhoz vezethet, hogy pont a legrosszabb helyzetben lévő álláskereső maradnak ki a képzésben való részvételből. A lefölözés kockázatát csökkentheti, ha a képzőnek nincs joga az álláskereső jelentkezését visszautasítani, de ez több okból sem látszik megvalósíthatónak. Egyrészt a képzések egy részére többszörös túljelentkezés van, illetve a részvétel a képző által lebonyolított szakmai alkalmassági vizsgálathoz kötött. Megoldást jelenthet, ha a szakmai alkalmassági vizsgálat elvégzését más szereplőhöz delegálja a kedvezményezett, vagy a szakmai alkalmasság elbírálását általános pályalkalmassági vizsgálattal és tanácsadással köti össze. A lefölözés elkerülését az is segítheti, ha a **finanszírozást profilozás** (profiling) **segítségével célcsoport**hoz köti a kedvezményezett; pl. egy pontosan meghatározott kritériumrendszer alapján a hátrányos helyzetű (pl. iskolázatlan) résztvevőkhöz nagyobb értékű finanszírozási összegeket rendel. A lefölözés előfordulását az egység költség-alapú elszámolási rendszer éves felülvizsgálatai során is vizsgálni kell; érdemes lehet átgondolni, hogy az erősen szelektáló képzőket a kedvezményezett, a támogató, vagy a szakpolitikai irányítás valamilyen formában ellenősztönözze.

A 2014-2020-as programozási időszakban a közös rendelkezésekről szóló rendelet (Common Provision Regulation; 1303/2013/EU rendelet), illetve az egyes strukturális és beruházási alapokat szabályozó rendeletek⁵ (pl. ESZA: 1301/2013/EU rendelet) szabályozzák az egyszerűsített elszámolási módok lehetőségeit. A támogatott képzések egység költség-alapú elszámolási rendszere folyamat és eredmény-alapú, vagy kombinált egység költség használatával egyaránt kialakítható, és az egyes költségelemekre különböző elszámolási egységben definiált

⁴ A lefölözés (creaming, cream-skimming) azt jelenti, hogy az eredményességben érdekelt munkanélküli hivatalok vagy képzők a legtehetségesebb álláskeresőket válogatják a képzésekbe (vagy más programokba), hogy az eredményességüket biztosítsák.

⁵ Magyar nyelven elérhetők: http://ec.europa.eu/regional_policy/information/legislation/index_hu.cfm

Letöltés ideje: 2014. május 14.

egységköltség is alkalmazható.

A választott elszámolási egység típusa határozza meg, hogy mekkora lesz ex post a tényleges támogatás összege, illetve a projektben milyen adminisztrációs követelmények érvényesülnek. Ha az egységköltség Ft/fő/képzési órában van meghatározva, minden fő minden órán történő részvételét dokumentálni kell, és támogatás csak a tényleges részvétel után jár. Ha az egységköltség eredményhez kötött, akkor az eredmény megvalósulását kell az audit számára hitelt érdemlően dokumentálni, és támogatást csak a megvalósult eredmények után lehet felvenni. Például, ha az egységköltség alapja a sikeres vizsga (Ft/vizsgabizonyítvány), akkor csak a ténylegesen sikeres vizsgát tett résztvevők után jár támogatás. Ebben az esetben az egységköltségbe (pl. a korábbi hasonló képzések után sikeres vizsgát tett résztvevők aránya alapján) ex ante be kell árazni az eredmény várható teljesülését, vagy meg kell határozni, hogy ki viseli a sikertelenség miatt nem támogatott költségeket. Az eredményhez kötött egységköltség mértékegységének kiválasztása során olyan eredményt kell választani, ami ténylegesen eredménye a képzési folyamatnak (a vizsgán való megjelenés például nem eredmény, csak a sikeres vizsga).

Az egységköltség értéke számos módon meghatározható: az egyes költségelemekből felépítve (kínálati oldali becslés), múltbeli támogatott képzések adatai, vagy piaci árak alapján (keresleti oldali becslés). A kínálati oldali becslés legfőbb nehézsége abból adódik, hogy az egyes képzéstípusok direkt költségei között a képzések eltérő technológia- és anyagigényessége miatt nagy, nehezen beárazható különbségek lehetnek. A keresleti oldali becslés legnagyobb problémája, hogy a múltbeli (vagy a piaci) árak erősen szóródnak. Azt javasoljuk, hogy a kedvezményezett kezdetben a saját múltbeli adatai alapján állapítsa meg a képzések direkt és indirekt költségeit, és ezek alapján határozza meg az egységköltséget minden egyes projektben külön-külön.

Az EMIR adatbázis jelenlegi formájában nem tartalmaz a projektekről elegendő információt ahhoz, hogy az adataiból egységköltséget lehessen számolni. Az EMIR projekt-, illetve számlaszinten tartalmaz költségadatokat, és a költségek programelemenkénti (pl. képzés, tanácsadási szolgáltatás) bontásban nem állnak rendelkezésre. Az egységköltségek kiszámítására a kedvezményezett egyéb módon nyilvántartott saját adatait vagy külső adatforrásokat kell

használni.

Az egységköltség-alapú elszámolási rendszer működését és hatását minden évben felül kell vizsgálni, különös tekintettel az alábbiakra:

1. Helyesen volt-e meghatározva az egységköltség értéke az indított projektekben, az egyes elemeit **jól árazták-e be**? Ezt a kérdést a projekt egységköltség-alapú és valós költség-alapú elszámolásának összevetésével lehet megválaszolni. Két célt kell kitűzni:
 - i. a projektek tervezett megvalósítását ne akadályozza az egységköltség;
 - ii. a kedvezményezettnél vagy a rendszer más szereplőinél, a képző céget is beleértve, a valós/tervezett költségekhez képest se hiány, se többlet ne keletkezzen.
2. **Okozott-e** az egységköltség-alapú elszámolásra való áttérés **piaci torzulásokat**? Ha bizonyos képzésekre a megyei központok kértek, de nem kaptak ajánlatot, akkor az adott képzés direkt költségeinek egységköltsége, azaz a meghirdetett ajánlatkérő ára túl alacsony, és a következő ajánlati körben érdemes megemelni.
3. Kérdés, milyen jelek mutathatják azt, ha egy adott képzés direkt költségeinek egységköltsége (azaz ajánlatkérő ára) túl magas. Erre utalhat, ha az adott képzésre beérkezett ajánlatok száma megugrik az előzőekhez képest.
4. Célszerű vizsgálni, hogy az alkalmazott egységköltség-alapú elszámolás **nem kedvezett-e bizonyos típusú képzőknek** különösen, és nem zárt-e ki más típusú képzőket a piacról. Intő jel, ha néhány képző támogatott képzésekből származó forgalma hirtelen megugrik, vagy egyes szereplők eltűnnek a piacról. Ilyen típusú kutatások vállalati adatbázisokból, nyilvános cégszintű számviteli információkból, és az általunk javasolt képzési adatbázisból bonyolíthatók le.
5. Ellenőrizni kell, hogy az egységköltség-kalkulációkban feltevésekből származó paraméterek (pl. vizsgabizonyítványhoz kötött egységköltség esetén a sikeres vizsgázók aránya) hogyan teljesültek, és **a paramétereket az új információknak megfelelően frissíteni kell**. Például, ha egyes képzéstípusok esetén az előzetes feltevés az volt, hogy a résztvevők 80 százaléka tesz sikeres vizsgát, de a ténylegesen sikeresen vizsgázók aránya átlagosan e fölött vagy alatt alakul,

a következő hasonló projektek tervezésekor új, a tényleges arányok irányába módosított arányokat kell használni.

6. Követni kell, hogy **a támogatott képzések árai** (a direkt költségek összehasonlítható mértékegységre hozott értéke) **hogyan viszonyulnak a nem támogatott képzések piaci áraihoz**. A nagy eltérések arra utalhatnak, hogy a képzések direkt költségeinek egységköltségét rosszul határozták meg.
7. Vizsgálni kell, hogy az alkalmazott egységköltség **nem okozott-e lefölözést**, azaz nem maradtak-e ki a leghátrányosabb helyzetű álláskereső a képzésekben való részvételből. Lefölözésre utalhat, ha a képzésben részt vevő álláskereső egyéni jellemzői valamilyen szempontból jobbak, mint azoké, akik nem kerültek képzésbe (pl. magasabb iskolai végzettségűek, az életkoruk nagyobb valószínűséggel van 25-50 között, rövidebb ideje munkanélküliek, nem tartoznak a munkapiac által negatívan diszkriminált csoportba). Az ismérvek egy része az NMH által egyébként is gyűjtött adatokból vizsgálható. Valószínű azonban, hogy a szelekciót olyan tényezők is vezérlik, amelyek adminisztratív adatokkal nem követhetők (pl. motiváció, kommunikációs készségek, egészségi állapot). Ezeket az információkat célszerű legalább szűrőpróba-szerűen, kismintás kérdőíves lekérdezéssel gyűjteni.