MUNKAERŐ-PIACI INTÉZMÉNYEK ÉS POLITIKÁK

Frey Mária

BCE Emberi erőforrások tanszék

A tananyag elkészítésében közreműködött: Gábor R. István

A tananyag a TÁMOP-4.1.2/A/2-10/1-2010-0003 "Képzés- és tartalomfejlesztés a Budapesti Corvinus Egyetemen" projekt keretében készült.

Budapest, 2011

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszechenyiterv.gov.hu
06 40 638 638

A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

Tartalom

ELŐSZÓ **1**
1. ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEK **3**
1.1. Globális egyensúlyhiány mint a munkaerőpiac normál állapota 3
1.2. A munkanélküliség fogalma és típusai 4
1.3. Szempontok a munkaközvetítés szerepének megítéléséhez 5
1.4. A munkaközvetítés szerepe a munkaerő-piaci keresésben és forgalomban 7
1.5. Munkaközvetítés a munkaerő-piaci szervezetben 9
1.6. A munkaerő-piaci politika értelmezése és tipizálása 13
1.7. Jóléti rendszerek Európában 16
1.8. Az aktív munkaerő-piaci eszközök értékelésének módszerei 17
1.8.1. Fogalmi keretek 18
1.8.2. Bruttó és nettó hatásvizsgálat 19
1.8.3. Az értékelés súlypontjai 20
1.8.4. Az értékelés módszerei és alkalmazásai 23
1.8.5. Programértékelés a gyakorlatban 27
1.8.6. Az értékelések tanulságai 28
A fejezetben használt fontosabb kifejezések értelmezése 30
Feladatok és ellenőrző kérdések 32
TÖRTÉNETI-NEMZETKÖZI TAPASZTALATOK ÉS TANULSÁGOK **34**
2. Passzív munkaerő-piaci eszközök **34**
2.1. Munkanélküli ellátások 34
2.1.1. A munkanélkülieket ellátó rendszerek finanszírozása 42
2.1.2. A munkanélküli biztosítás feltételei 43
2.1.3. A passzív ellátások munkavállalást ellenösztönző hatásának csökkentése 46
2.2. A munkaerő-kínálat korlátozása 47
2.2.1. A korhatár előtti nyugdíjazás lehetőségei a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben 49
2.2.2. A munka világából a nyugdíjba való átmenet megkönnyítése 50
2.2.3. A munkaerőpiac korai elhagyásának következményei 50
A fejezetben használt fontosabb kifejezések értelmezése 52
Feladatok és ellenőrző kérdések 53
3. A foglalkoztatás előmozdításának eszközei **54**
3.1. Aktív munkaerő-piaci eszközök és programok 54
3.1.1. Az aktív munkaerő-piaci eszközök fejlődéstörténete és típusai 54
3.1.2. A foglalkoztatás támogatása 55

3.1.3. Munkaerő-piaci képzés 57
3.2. A munkaidő-csökkentés mint foglalkoztatáspolitikai eszköz 60
3.2.1. Általános munkaidő-csökkentés a munkalehetőségek újraelosztására 60
3.2.2. Rövidített munkaidő – elbocsátás helyett 63
3.2.3. Részmunkaidős foglalkoztatás 65
3.2.4. Rugalmasság és biztonság 66
3.3. Munkahelyteremtés a munkaerőpiac fő áramlatán kívül 71
3.3.1. A második munkaerőpiac 71
3.3.2. A szociális gazdaság 75
3.4. Munkaerő-piaci intézmények 79
3.4.1. Az ILO iránymutatása az állami foglalkoztatási szolgálatokkal kapcsolatban 80
3.4.2. Az Európa Tanács ajánlása az állami foglalkoztatási szolgálatoknak 82
3.4.3. Állami foglalkoztatási szolgálatok az Európai Unió elvárásai tükrében 85
3.4.4. A reformok fő irányai az EU-tagállamokban 89
A fejezetben használt fontosabb kifejezések értelmezése 91
Feladatok és ellenőrző kérdések 92
A MAGYARORSZÁGI GYAKORLAT 94
4. A foglalkoztatáspolitika irányítása és finanszírozása, munkaügyi érdekegyeztetés 94
4.1. A foglalkoztatáspolitika irányításának szervezeti keretei 94
4.1.1. Állami Foglalkoztatási Szolgálat 97
4.1.2. Az ÁFSZ modernizációja 100
4.2. A munkaerő-piaci politika finanszírozási rendszere 103
4.3. Munkaerő-piaci érdekegyeztetés 105
4.3.1. Felsőszintű érdekegyeztető fórumok 105
4.3.2. Középszintű érdekegyeztetés a munkaügyi tanácsokon keresztül 106
A fejezetben használt fontosabb kifejezések értelmezése 108
Ellenőrző kérdések 109
5. A munkanélküliek keresetpótló támogatásai 110
5.1. Munkanélküli járadék 111
5.2. Munkanélküli segélyek 115
5.2.1. Munkanélküliek jövedelempótló támogatása 115
5.2.2. Pályakezdők munkanélküli segélye 115
5.2.3. Előnyugdíj és nyugdíj előtti munkanélküli segély 116
5.2.4. Álláskeresést ösztönző juttatás 116
5.3. Rendszeres szociális segély és rendelkezésre állási támogatás 117
5.4. Vállalkozói járadék 119
5.5. A munkanélküliek ellátórendszerének reformja: álláskeresési támogatások bevezetése 120
5.5.1. Álláskeresési járadék 120

5.5.2. Álláskeresési segély 122
A fejezetben használt fontosabb kifejezések értelmezése 124
Feladatok és ellenőrző kérdések 125
6. Aktív munkaerő-piaci eszközök, szolgáltatások és programok 126
6.1. Az aktív eszközök működési feltételeinek változásai 126
6.2. Az aktív eszközökben részt vevők létszámának alakulása 129
6.3. A foglalkoztatási törvényben szabályozott aktív munkaerő-piaci eszközök 133
6.3.1. Munkaerő-piaci képzés 133
6.3.2. Közhasznú foglalkozatás 138
6.3.3. Tartós munkanélküliek foglalkoztatásának bértámogatása 144
6.3.4. Munkanélküliek vállalkozóvá válásának támogatása 149
6.3.5. Pályakezdők foglalkoztatását segítő támogatások 153
6.3.6. Részmunkaidős foglalkoztatás támogatása 155
6.3.7. Mobilitási támogatás 155
6.3.8. Munkahelymegőrzés támogatása 156
6.3.9. Munkahelyteremtés támogatása 157
6.4. Járulékkedvezmények a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásának elősegítésére 158
6.5. AM könyves foglalkoztatás, egyszerűsített foglalkoztatás 162
6.6. Munkaerő-piaci szolgáltatások 163
6.7. Munkaerő-piaci programok 167
A fejezetben használt fontosabb kifejezések értelmezése 170
Feladatok és ellenőrző kérdések 171
A NEMZETI FOGLALKOZTATÁSPOLITIKÁK ÖSSZEHANGOLÁSA AZ EURÓPAI UNIÓBAN 173
7. Uniós foglalkoztatási stratégiák és iránymutatások 173
7.1. Az Európai foglalkoztatási stratégia (EFS) kialakulása 175
7.2. Az Európai Unió foglalkoztatási stratégiájának fő célkitűzései 176
7.3. Az első öt év eredményei (1998-2002) 178
7.4. Az EFS hatásvizsgálatának főbb megállapításai 180
7.4.1. Strukturális változások az EU munkaerőpiacán 180
7.4.2. Tanulságok 180
7.5. A Foglalkoztatási iránymutatások új generációja (2003-2006) 181
7.6. A Wim Kok jelentés 183
7.6.1. Gazdasági kihívások a kibővített Európai Unióban 183
7.6.2. A kihívásokra adott válaszok 186
7.7. A Lisszaboni stratégia felülvizsgálata és újrakezdése 187
7.8. Az Európa 2020 stratégia 190
7.9. Az uniós foglalkoztatási stratégia Magyarország szemszögéből 193
7.9.1. A nemzeti foglalkoztatási akcióprogramok minősége 194

7.9.2. A Strukturális Alapokból megvalósított foglalkoztatás bővítés 196
A fejezetben használt fontosabb kifejezések értelmezése 201
Feladatok és ellenőrző kérdések 202

ELŐSZÓ

A Munkaerő-piaci intézmények és politikák című tananyag középpontjában annak a társadalmi problémának a tanulmányozása áll, hogyan lehetséges az, hogy *milliók vannak munka nélkül, amikor oly sok az elvégzendő feladat.* A gazdaság milyen működésbeli fogyatékossága kényszerít tétlenségre oly sok embert, aki dolgozni szeretne, s akinek munkára lenne szüksége? Milyen megoldások adhatók ezekre a problémákra, és azok végrehajtása kinek a feladata?

A választ *kettős megközelítésben* adjuk meg ezekre a kérdésekre. Egyfelől a munkanélküliség elméleti összefüggéseit, továbbá az elkerülését, mérséklését és kezelését célzó munkaerő-piaci politikákat és intézményeket mutatjuk be a fejlett piacgazdaságok tapasztalataira támaszkodva. Másfelől azt vizsgáljuk, hogy a *munkanélküliség, a foglalkoztatottság és a foglalkoztatáspolitika hogyan alakult a rendszerváltozás utáni Magyarországon*.

A jegyzet hét fő fejezetből áll. Az *első fejezet* a fogalmi alapismeretek áttekintésével kezdődik. Értelmezi a globális munkaerő-piaci egyensúly, a munkanélküliség és a munkaerő-piaci keresés jelentését. Bemutatja a munkaerő-piaci politika tartalmát, funkcióit és eszközeit. Foglalkozik ezek szándékolt és nem szándékolt hatásaival. Ismerteti az aktív munkaerő-piaci eszközök értékelésének módszereit.

A *második fejezet* fejlődéstörténeti áttekintést és nemzetközi kitekintést ad a passzív munkaerő-piaci eszközrendszer kialakulásáról, típusairól és jelenlegi formáiról. Részletesen jellemzi a munkanélküli ellátások főbb kritériumait, továbbá a munkaerő-kínálat korlátozásának lehetőségét a korai nyugdíjazás különböző módszereivel.

A *harmadik fejezet* bemutatja az aktív munkaerő-piaci eszközök típusait, és áttekinti a foglalkoztatási, szociális és képzési támogatások kombinációját megjelenítő munkaerő-piaci programok keletkezéstörténetét, ami elvezetett a munkaerőpiac főáramlatán kívüli munkahely-teremtéshez. Ennek alapvetően két útja van: a második munkaerőpiac és a szociális gazdaság intézményesülése. Az előbbi jellegzetességeit a német példán, az utóbbit a francia gyakorlaton keresztül ismerteti meg a jegyzet. Ugyanebben a fejezetben olvasható értékelés a munkaidő-csökkentésről mint foglalkoztatáspolitikai eszközről is. Ebből kiderül, hogy a munkaidő-csökkentés a munkanélküliség elleni küzdelem igen költséges módszere. Ezért helyette mindinkább a munkaidő rugalmas felhasználására helyeződik a hangsúly, a „rugalmas biztonság” (flexicurity) elvét követve. Ez a fejezet foglalkozik a munkaerőpiac alapintézményével, az állami foglalkoztatási szolgálattal is. Ismerteti a nemzetközi szervezetek elvárásait az állami foglalkoztatásokkal szemben, továbbá azoknak a reformoknak a fő irányait, amelyeket az Európai Unió tagállamaiban végrehajtottak az intézményrendszer megújítása érdekében.

A *negyedik, ötödik és hatodik fejezet* témája a magyarországi gyakorlat bemutatása. A *negyedik fejezet* tárgyalja a foglalkoztatáspolitika és az állami foglalkoztatási szolgálat irányításának és szervezeti felépítésének, a munkaerő-piaci politika finanszírozási rendszerének, valamint a munkaerő-piaci érdekegyeztetés felső- és középszintű fórumainak kérdéskörét. Az *ötödik fejezet* sorra veszi a munkanélküliek keresetpótló támogatásait, majd részletezi a biztosítási és segélyezési típusú munkanélküli ellátmányok feltételeit és szabályait. A *hatodik fejezet* bemutatja a Magyarországon alkalmazott aktív munkaerő-piaci eszközöket és foglalkoztatási szempontból elemzi hatásukat. Fogalmi magyarázatot ad az állami foglalkoztatási szolgálaton keresztül elérhető munkaerő-piaci szolgáltatások tartalmára. Felvázolja a munkaerő-piaci programok hazai bevezetésének indokait, és ismerteti e támogatok igénybevételének főbb szabályait.

A *hetedik fejezet* a foglalkoztatáspolitika összehangolására irányuló törekvésekkel foglalkozik az Európai Unióban. Bemutatja az Európai foglalkoztatási stratégia keletkezéstörténetét, főbb célkitűzéseit és végrehajtásának tapasztalatait. Rávilágít azokra az okokra, amelyek miatt ez a cselekvési program integrálódott a Lisszaboni stratégiába és az Európa 2020 stratégiába.

Minden nagyobb tananyagblokk az oktatási célok ismertetésével kezdődik, és a fejezetben használt fontosabb kifejezések értelmezésével zárul. Feladatok és ellenőrző kérdések is segítik az adott blokkban tárgyalt ismeretanyag elsajátítását.

Ez a tananyag mindenkinek szól, aki foglalkoztatáspolitikus, szociológus vagy szociálpolitikus kíván lenni. E tárgy keretében a hallgatók gyakorlatias ismereteket sajátíthatnak el az Európai Unió és Magyarország foglalkoztatáspolitikai célkitűzéseiről, munkaerő-piaci intézményeiről, eszközeiről és szolgáltatásairól. Áttekintést kapnak a munkaerő-piaci programok működéséről, a foglalkoztatáspolitika finanszírozási rendszeréről, az állami foglalkoztatási szolgálat feladatköréről, valamint az önkormányzatok és a nonprofit szektor foglalkoztatáspolitikai tevékenységéről.

A jegyzet lezárásának időpontjában Magyarországon még folyik az a törvényalkotó munka, ami a hazai foglalkoztatáspolitika intézményeinek és jogszabályi környezetének a megújítását célozza. A törvényjavaslatok kilátásba helyezték az érdekegyeztetés rendszerének, a munkaerő-piaci politika finanszírozásának, a munkaügyi szervezet közigazgatási pozíciójának és feladatainak, továbbá az álláskeresők támogatási rendszerének átalakítását. Emellett a Széll Kálmán terv munkaügyi feladatait részletező Magyar munka terv is számos munkaerő-piaci reformintézkedést ígért 2011 második felére. Ezek legvalószínűbb kimeneteleit az információk adta korlátok között jeleztük a tananyagban. A jegyzet oktatóinak és hallgatóinak egyaránt a figyelmébe ajánljuk, hogy kövessék nyomon a jogalkotás eredményeit, és az újdonságok beépítésével tartsák naprakészen a tananyag tartalmát.

Budapest, 2011. június 20.

Dr. Frey Mária
címzetes egyetemi tanár
Budapesti Corvinus Egyetem

1. ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEK

OKTATÁSI CÉL:

1. A munkaerő-piaci egyensúly és egyensúlyhiány értelmezése
2. A munkanélküliség tipizálása
3. A munkaközvetítés fogalomrendszerének és munkaerő-piaci szerepének megismertetése
4. A munkaközvetítés eredményességének méréséhez használt mutatók bemutatása
5. A munkaközvetítés állami monopóliumának értelmezése
6. A munkaközvetítés elveinek, módszereinek és intézményrendszerének leírása
7. A munkaerő-piaci politika definiálása
8. A munkaerő-piaci eszközök értékelése során használt fogalmak megismertetése
9. A bruttó és nettó hatásvizsgálat értelmezése
10. Az értékelés súlypontjainak és menetének bemutatása
11. Az értékelés módszertanának elsajátíttatása
12. Az értékelések illusztrálása gyakorlati példákkal
13. Az értékelés tanulságainak levonása

1.1. Globális egyensúlyhiány mint a munkaerőpiac normál állapota

A *munkaerőpiac* a korszerű piacgazdaság egyik nélkülözhetetlen, szerves alkotóeleme. Definíciója: *a munkaerő adásvételével kapcsolatos viszonyok összessége.* Ezen belül két fontos kategória különböztethető meg: a munkaerő-kereslet és a munkaerő-kínálat. A *munkaerő-kereslet* általánosságban azt mutatja, hogy a gazdaság közvetlen szereplői egy meghatározott időszakban milyen létszámú és összetételű munkaerőt kívánnak foglalkoztatni. Ez a vevők oldala, amit a munkáltatók jelenítenek meg. Az eladói oldalt képviseli a *munkaerő-kínálat*, vagyis azok a munkavállalók, akik dolgoznak, ill. záros határidőn belül szeretnének munkába állni.

A munkaerőpiacon mindig bizonyos mennyiségű és összetételű munkaerő-kereslet áll szemben meghatározott számú és struktúrájú munkaerő-kínálattal. Amennyiben a kereslet összességében meghaladja a kínálatot, *globális túlkeresletről*, ellenkező esetben pedig *globális túlkínálatról* beszélünk. Akárcsak más piacokon, a munkaerőpiacon is a „rövidebb oldal" elve érvényesül. Globális munkaerő-túlkereslet közepette a munkaerő-kínálat, globális túlkínálat közepette a kereslet nagysága szab végső határt a foglalkoztatásnak. Továbbá, globális túlkereslet közepette a betöltendő munkahelyek és a betöltésükre alkalmas dolgozók egymásra találásához szükséges erőfeszítések inkább a vevőkre (a munkáltatókra), globális túlkínálat közepette inkább az eladókra (a munkavállalókra) hárulnak. A kereslet és a kínálat egymáshoz való viszonyától, azaz a *munkaerőpiac egyensúlyi állapotától* függően változik az is, hogy a piac két oldala közül melyik alkupozíciója erősebb a foglalkoztatás feltételeinek az alakításában. A munkaerő iránti globális túlkereslet a munkavállalók, a globális túlkínálat a munkáltatók alkupozícióját erősíti.

Amennyiben egy gazdaságban a munkaerő-kereslet és a munkaerő-kínálat akár rövid időszakra is – globálisan és struktúráját tekintve egyaránt – megegyezik, *munkaerő-piaci egyensúlyról* beszélhetünk. Mivel sem a munkaerő-keresletet, sem a munkaerő-kínálatot nem könnyű precízen

értelmezni, félő, hogy tökéletes munkaerő-piaci egyensúly nem is létezik. Esetenként és rövid időre létrejöhet ugyan egy ehhez közeli állapot, ám szigorúbb mércével mérve és hosszabb időtartamot alapul véve ez csak elméleti lehetőség. A munkaerő-piaci egyensúly tehát még a többé-kevésbé jól menedzselt, korszerű piacgazdaságokban is ideiglenes, átmeneti jelenség. A mérése, mérhetősége rendkívül nehéz, hiszen kisebb eltérések az egyensúlyt illetően még elfogadottnak számítanak. Így például régebben 2-3%-os, ma már 5-6%-os munkanélküliség mellett is még egyensúlyról beszélnek a fejlett piacgazdaságokban. Azaz, a munkaerő-piaci egyensúly nem a kereslet és kínálat pontos megfelelését jelenti, hanem inkább azt, hogy a keresleti és kínálati folyamatok közelítenek egymáshoz.

A munkaerő-piaci egyensúly tehát meglehetősen sokrétű folyamat eredőjeként alakul ki, és kizárólag dinamikusan értelmezhető kategória. Megbomlása a gazdaságban nem tekinthető feltétlenül kedvezőtlen jelenségnek. Az intenzív gazdasági szerkezetváltás ugyanis általában a munkaerő-piaci egyensúly megbontásával jár. Alapkövetelmény azonban, hogy a munkaerő-kereslet és –kínálat összhangjának a hiánya csak viszonylag rövid időre és ne túlságosan nagy mértékben következzék be.

1.2. A munkanélküliség fogalma és típusai

Valamely ország, térség, foglalkozás stb. munkaerőpiacán elméletileg munkanélküliségről akkor lehet beszélni, ha a kialakult bérszinteken elhelyezkedni kívánók egy része nem vagy csak rövidebb-hosszabb idő elteltével talál elfogadható munkát. A közgazdasági szakirodalom a munkanélküliség három fajtáját különbözteti meg: a súrlódásos, a strukturális és a ciklikus munkanélküliséget.

A *súrlódásos* (frikciós) *munkanélküliség* abból ered, hogy az emberek szüntelenül változtatják a lakóhelyüket, állásukat, vagy életciklusuk más-más szakaszaiba lépnek. Még ha a munkaerőpiacon teljes volna is a foglalkoztatottság, az *információáramlás tökéletlensége* megakadályozza, hogy azok, akik munkát keresnek, azonnal rátaláljanak az állásokkal rendelkező munkáltatókra. E súrlódásos munkanélküliségen *belül* szokás beszélni az *önkéntes* munkanélküliségről. *Önkéntes munkanélkülinek* azokat nevezik, akik arra számítanak, hogy az álláskeresést folytatva jobb állásajánlatot sikerül találniuk, és ezért megéri vállalni az elhelyezkedés késleltetésével járó jövedelemkiesést.

Strukturális munkanélküliségről akkor beszélhetünk, amikor a munkaerő-kínálat és -kereslet nem fedi egymást. Ilyen „illeszkedési hézag" azért lép fel, mert miközben az egyik fajta munka iránt nő a kereslet, a másik iránt csökken, s a kínálat nem igazodik elég gyorsan a változásokhoz. Így gyakran tapasztalható egyensúlyhiány a különböző foglalkozási csoportok vagy földrajzi területek között, mivel bizonyos szektorok másokhoz képest növekednek. Ha a bérek teljesen rugalmasak volnának, eltűnne a munkaerőpiacokon mutatkozó egyensúlyhiány, mivel a bérek azokon a területeken esnének, ahol nagy a kínálat és emelkednének, ahol nagy a kereslet. A valóságban azonban a bérek rugalmatlanok. A kínálat és kereslet meg nem felelése így munkanélküliséghez vezet.

Mind a súrlódásos, mind pedig a strukturális munkanélküliség felléphet *a munkaerőpiac globális egyensúlya mellett* is. Ezzel szemben a ciklikus munkanélküliség akkor fordul elő, amikor a munkaerőpiac általános egyensúlyi állapota a pangás irányába billen. Szokás ezt *globális* munkanélküliségnek is nevezni, mert oka a munka összkeresletének az alacsony szintje. Ennek az a következménye, hogy *a kialakult bérszínvonalon a munkaerő-állomány egy részének nem jut munkaalkalom.* A ciklikus munkanélküliség a gazdasági dekonjunktúra függvénye, ami több évig is eltarthat. Van azonban olyan munkanélküliség is, amely a *szezonális* gazdasági ágak (pl. mezőgazdaság, idegenforgalom, stb.) munkaerő-keresletének jól előrelátható, *rövid távú* – rendszerint egy éven belüli – *hullámzásaihoz* igazodik. Ezt nevezzük *idényszerű* munkanélküliségnek.

Az előzőekből következik, hogy a szó szoros értelmében vett *teljes foglalkoztatottság* – amelyben minden munkát kereső a kialakult bérszinteken azonnal talál a maga számára megfelelő állást – még globális munkaerőhiány közepette sem igen valósulhat meg. Ekkor is fennáll valamekkora súrlódásos és szerkezeti munkanélküliség. Ezért *piacgazdasági viszonyok között a teljes foglalkoztatás olyan állapotként értelmezhető*, amelyben kizárólag súrlódásos és szerkezeti okokból fordul elő munkanélküliség – vagyis, *amikor legalább annyi a betöltetlen munkahely, mint amennyi az álláskereső*.

1.3. Szempontok a munkaközvetítés szerepének megítéléséhez

A munkaközvetítő szervezetek legfőbb rendeltetése: információkat gyűjteni a munkaerő-piaci keresletről és kínálatról – az álláslehetőségekről és az elhelyezkedni, illetve munkahelyet változtatni kívánó munkavállalókról – és eljuttatni azokat a hozzájuk forduló munkavállalókhoz és a munkaadókhoz, javítva ezáltal a munkaerő-piaci információáramlást.

Elvileg egy-egy elhelyezkedni kívánó munkavállaló számára a potenciális munkahelyek sokasága jöhet szóba, s ugyanígy egy-egy munkaadó is potenciálisan nagy számú alkalmas jelölt közül válogathat valamely munkakör betöltésénél. Csakhogy a piac szereplői nyilvánvalóan képtelenek teljesen áttekinteni a keresletet és kínálatot. A munkavállalóknak nincsenek pontos és átfogó ismereteik sem arról, hogy mely vállalatoknál vannak számukra elérhető üres állások, sem az egyes munkahelyeken kínált bérekről és egyéb feltételekről, s a munkaadók sem ismerik mindazokat az elhelyezkedni vagy munkahelyet változtatni szándékozó embereket, akik alkalmasak lennének üres munkaposztjaik betöltésére. Az információk beszerzésének korlátai vannak: a tájékozódás időt és energiát igényel, költségeket emészt fel. *A piac szereplőinek a kereslet, illetve a kínálat megismerésére irányuló tevékenységét piaci keresésnek nevezzük*.

A piaci keresésnek két típusát különböztethetjük meg. *Extenzív keresésről* beszélünk akkor, amikor a vevők és/vagy az eladók újabb és újabb árajánlatok felkutatására törekednek. Ezzel szemben *intenzív a keresés*, amikor valamely árajánlat ismeretében valamely áru vagy szolgáltatás tulajdonságaira, minőségére irányul az információgyűjtés.

Mindezt az új és használt autó vásárlásakor folytatott ésszerű tájékozódás példájával illusztrálhatjuk (Rees, 1966). Mivel az azonos típusú új autók között elhanyagolhatók a minőségi különbségek, ezért új autó vásárlásakor a vevő akkor jár el ésszerűen, ha sok kereskedő árajánlatát igyekszik megismerni, hogy a lehető legolcsóbban juthasson hozzá a gépkocsihoz. Ezzel szemben a használt autók állapota, még ha ugyanolyan típusúak és évjáratúak is, nagymértékben különbözhet, s így az árak ismerete egymagában kevés az ésszerű döntéshez. A vásárlónak viszonylag kevesebbet érdemes befektetnie újabb és újabb árajánlatok megismerésébe, és viszonylag többet az egyes autók állapotáról való tájékozódásba.

Visszatérve a munkaerő-piaci információszerzés kérdésére, *a keresés során felhasznált tájékozódási-tájékoztatási csatornák két alaptípusát szokás megkülönböztetni*. *Formálisnak* nevezik az álláshirdetéseket, az állami, magán vagy szakszervezeti munkaközvetítőket, a végzősök elhelyezkedésének segítésére iskolákban létrehozott irodákat, állásbörzéket stb. Jellemzőjük, hogy sok információt koncentrálnak, és az információkat intézményes módokon, az érdekeltek széles köréhez juttatják el. Az intézményes információközvetítés eme rendszerén kívül, a személyes kapcsolatok hálózatán keresztül zajló információáramlást *informálisnak* nevezik. Ilyenkor a munkavállalók a rokonságuk, baráti körük, munkatársaik közvetítésével jutnak információkhoz az álláslehetőségekről; a munkaadók saját alkalmazottaik javaslataira, beajánlására támaszkodnak az állások betöltésekor. Vannak emellett a két típus egyikébe sem besorolható esetek – például amikor a munkavállaló anélkül fordul a vállalatokhoz vagy más munkaadókhoz, hogy konkrét üresedésről

tudomása lenne („az utcáról állít be"). Ilyen esetekben az álláskeresők nem veszik igénybe sem a formális, sem a munkaerő-piaci információkat továbbító informális hálózatokat.

Kézenfekvő az összefüggés a munkaerő-piaci információs hálózatok és a piaci keresés korábban ismertetett típusai között. *A formális eszközök a széles körben folytatott, extenzív kereséshez tudnak segítséget nyújtani*: kitágítják a munkavállalók és a munkaadók horizontját, sok üresedésről, ill. sok elhelyezkedni kívánó emberről lehet rajtuk keresztül tudomást szerezni. Ugyanakkor mind a hirdetések, mind a különböző munkaközvetítő irodák alkalmatlanok arra, hogy a konkrét ajánlatok jellemzőiről részletekbe menő információkat továbbítsanak.

Fordított a helyzet a személyes kapcsolatokkal. Személyes ismeretségi kör segítségével a munkaerőpiacnak csak viszonylag szűk szelete tekinthető át, viszont sok minden megtudható a munkahelyek tulajdonságairól: hogy mennyire érdekesek valamely munkahelyen a feladatok, milyenek a munkakörülmények, az előrejutási lehetőségek, mekkora a hajtás stb. A személyesen közvetített információk alapján – „leinformálással" – a munkáltatók is alaposabban felmérhetik a jelöltek tulajdonságait, mint ha csupán a képzettségről, szakmai gyakorlatról szóló igazolásokra vagy rutinszerű bemutatkozó beszélgetésekre hagyatkoznának. *Az informális hálózatok tehát az intenzív keresés eszközei a munkaerőpiacon.*

Tapasztalatok szerint a munkaerő-piaci forgalomban igen jelentős a személyes kapcsolatok szerepe. Különböző helyeken, időpontokban és munkaerő-rétegek körében végzett empirikus vizsgálatok egyaránt azt mutatják, hogy rendszerint az elhelyezkedők nagyobbik fele személyes információk segítségével talál munkahelyet. A többiek változó arányokban a munkaközvetítést és a hirdetéseket veszik igénybe, vagy saját maguk érdeklődnek a munkahelyeken. *A formális információs csatornák együttes részesedése a munkaerő-piaci forgalomban ritkán haladja meg a 30-40 százalékot.*

Sok álláskereső egyszerre több módszerrel is próbálkozik. Általánosnak mondható tapasztalat szerint a formális eszközöknek lényegesen nagyobb a szerepe a keresésben, mint a tényleges elhelyezkedésben. Amikor tehát azt a kérdést tesszük fel, milyen módszerekkel keresnek munkát az emberek, nagy valószínűséggel más eredményt kapunk, mintha azt a vizsgáljuk, milyen módszerek segítségével sikerült elhelyezkedniük.

Sok munkaerő-piaci elemzés az egyes információs csatornák használatának elterjedtsége mellett azt a kérdést is tisztázni igyekszik, mennyire tekinthetők az egyes csatornák eredményesnek, hatékonynak. Az ilyen típusú elemzések különféle munkaerőpiacokra, különböző munkavállalói csoportokra irányulnak, és eltérő módszereket alkalmaznak, ezért nehéz az eredményeket szisztematikusan összehasonlítani. Legfeljebb annyit szűrhetünk le belőlük, hogy az egyes információs csatornák relatív eredményessége erősen függ a konkrét körülményektől.

Az egyes információs csatornák eredményessége vizsgálható abból a szempontból, mennyire segítették elő az állás megtalálását, az elhelyezkedést. Egy munkanélküli munkások körében végzett amerikai kutatásban például azt tudakolták, ki milyen módszerekkel próbált elhelyezkedni, és hogyan talált végül állást. Az információs módszerek hatékonysági indexe itt azt jelentette, hogy valamely csatornával próbálkozók közül hány százalék tudott végül ezen keresztül elhelyezkedni. A vizsgálat eredményei szerint a munkahelykeresés barátokon-rokonokon keresztül a legeredményesebb: az ezzel próbálkozók 44 százalékának sikerült munkahelyet találnia. A többi vizsgált módszer így értelmezett sikeressége: szakszervezeti munkaközvetítés: 18%, állami munkaközvetítés és vállalatok felkeresése: 15-15%, hirdetések: 4%. (Sheppard-Belitsky, 1966)

Az álláskeresési eljárások eredményességének összehasonlításában mérce lehet az is, hogy a különböző módszereket alkalmazók mennyire járnak sikerrel abban az értelemben, hogy végül állást találnak, s milyen arányban adják fel a keresést, és lépnek ki a munkaerő-állományból, vagy

maradnak hosszú időre munkanélküliek. Némelykor a keresési, illetve munkanélküliségi periódus hossza alapján vetik össze az információs csatornák működését: azt vizsgálják, melyik módszerrel találnak az emberek gyorsabban állást. (Wielgosz-Carpenter, 1987)

A vizsgálatok egy további változata a különböző utakon felkutatott állások minőségét hasonlítja össze, és ennek alapján értékeli a módszerek sikerességét. Kik keresnek jobban egyénként azonos feltételek között egy adott munkaerőpiacon: akik munkaközvetítő segítségével, hirdetéseken, személyes kapcsolatokon keresztül helyezkedtek el, vagy akik úgy kerültek egy állásba, hogy közvetlenül a munkáltatókat keresték meg? Ilyen és hasonló kérdésekre kapott válaszokon alapszik ez a fajta értékelés. Az állások „jóságát" a kereseteken kívül szokás mérni a presztízzsel, a munkavállaló elégedettségével, az állásbiztonsággal.

Nem rendelkezünk tehát egyik vagy másik keresési módszer egyértelmű fölényét igazoló bizonyítékkal. Az a tény, hogy az emberek egy része a formális, másik része az informális keresést részesíti előnyben azt mutatja, hogy ezek is, azok is fontos szerepet játszanak az informálódásban. A munkaerőpiac sajátosságai miatt összességében nagyobb szerep jut az informális hálózatoknak, de a tájékozódás formális csatornáira is sokan támaszkodnak.

A munkaerőpiacon tájékozódók rendszerint választani kénytelenek a két típusú keresés potenciális előnyei közül. Formális csatornák igénybevételével a piac viszonylag nagy részét megismerhetik, de csak felületesen; le kell mondaniuk a mélyebb információkról. Minél több álláslehetőséget kutatnak fel, annál kevesebbet fognak tudni az egyes állásokról. Lehet intenzíven tájékozódni és minden egyes álláslehetőséget alaposan megfontolni; ekkor viszont a piac jelentős része látókörükön kívül marad. A két módszer előnyei nemigen egyesíthetők. Az álláshirdetések, munkaközvetítő intézmények nem képesek arra, hogy a választás szempontjából sokszor oly fontos egyedi, minőségi információkhoz hozzásegítsenek – a személyes kapcsolatokon alapuló intenzív tájékozódás pedig nem tehető egyszersmind extenzívvé (ha ezzel kísérletezünk, éppen a megbízható, minőségi információkról kell lemondanunk).

Minél több közvetőn át jutunk információhoz, annál elnagyoltabbak és megbízhatatlanabbak lesznek az értesüléseink. Személyes kapcsolatokon keresztül a hírek viszonylag lassan terjednek, s így a „messziről" jött információ sokszor elavult. Megfigyelték, hogy az informális csatornákra támaszkodó álláskeresésben sikeres információs láncok rövidek. Ez nem jelenti azt, hogy az álláskeresésben a legszorosabb rokoni-baráti kapcsolatainkra célszerű hagyatkoznunk. Közeli rokonaink, ismerőseink ugyanabban a szűk körben mozognak, mint mi, ezért kicsi az esélye, hogy tőlük olyan információhoz juthatunk, amit magunk is ne ismernénk. A munkaerő-piaci tájékozódásban a tapasztalatok szerint a laza személyes kapcsolatok játszanak kiemelt szerepet. Egykori iskolatársak, munkatársak, egyéb ismerősök, akikkel viszonylag ritkán szoktunk találkozni, hasznos információkkal láthatnak el, amikor állást keresünk. Ezek a csoportok szükség esetén könnyen mobilizálhatók, segítségükkel a munkaerőpiac jóval szélesebb szeletét láthatjuk át, mintha csupán bensőséges ismerőseinkre támaszkodnánk, ugyanakkor még képesek biztosítani az információk hitelességét. (Granovetter, 1973.)

1.4. A munkaközvetítés szerepe a munkaerő-piaci keresésben és forgalomban

A munkaközvetítés a munkaerő-piaci extenzív keresés „mintaintézménye", amelyben elvileg nagyszámú állásról, illetve munkát keresőről koncentrálódik információ. Ennek ellenére meglehetősen alacsony azoknak az aránya, akiknek ezen csatornán keresztül sikerül elhelyezkedniük: többnyire nem éri el a 25 százalékot, sőt sok esetben még a 10 százalékot sem. A közvetítés így értelmezett részesedése a munkaerő-forgalomból csak ritka kivételként haladja meg az egyharmadot, legyen szó akár egy ország, egy-egy kisebb térség vagy valamely vállalatcsoport

valamennyi elhelyezkedőjéről, meghatározott foglalkozású állásváltoztatókról, elbocsátottakról, munkanélküliekről, illetőleg különböző időpontokról.

A közvetítés munkaerő-piaci szerepét gyakran más típusú, a munkaközvetítő irodák belső nyilvántartásaira támaszkodó adatokkal szokás érzékeltetni, amelyek az imént bemutatottaknál többnyire nagyobbnak tüntetik fel a közvetítő súlyát. A regisztrált álláskeresők állománya például nyilvánvalóan lényegesen magasabb, mint a közvetítő segítségével elhelyezkedők száma, hiszen sokan közülük egyáltalán nem vagy nem a közvetítés révén találnak munkát. Az ilyen adatokból viszont nem lehet tudni, hogy az illetők közvetítéssel vagy más információs csatorna révén találtak-e munkahelyet. Megemlítjük még azt az elterjedt módszert is, amelyik a közvetítés részesedését az üresedések oldaláról közelíti meg, azt vizsgálva, hogy a munkáltatók a megüresedett álláshelyeket milyen arányban jelentik be a munkaközvetítőnél. Svédország kivételével, ahol egyharmad volt ez az arány, a fejlett piacgazdaságok többségében a nyolcvanas években egytized-egyharmad közötti részesedést mutattak ki (OECD, 1990). Nem tudni, hogy milyen arányban töltik be a bejelentett állásokat a munkaközvetítőn keresztül s milyen arányban más forrásokból szerzett értesüléseknek köszönhetően. Ezért az így kapott értékek is felfelé torzítva tükrözik a közvetítés munkaerő-forgalomban betöltött szerepét.

A munkaközvetítés alacsony részesedésének alapvető oka az intenzív keresés már említett jelentős szerepe a munkaerőpiacon. Vannak azonban speciális okok is, amelyek közrejátszanak abban, hogy mind a munkavállalók, mind a munkaadók idegenkednek a közvetítés igénybevételétől.

A munkát keresők bizalmatlanok a közvetítőben megjelenő állásokkal szemben. Tudják, hogy az állások közzétételének nem ez a legkedveltebb módja, s gyanítják, hogy „rossz" munkahelyekről lehet szó. Gyanakvásuk nem alaptalan. Egyrészt, a munkaadók valóban hajlamosak a nehezen betölthető állásaikat bejelenteni a munkaközvetítőnek, a vonzóbbakra pedig más úton munkaerőt keresni. Másrészt, a kedvezőtlenebb állásajánlatok természetszerűen viszonylag hosszabb élettartamúak, s így felhalmozódnak a közvetítőnél. A munkát keresők idegenkedéséhez hozzájárul az is, hogy a közvetítőnél nyilvántartott állásajánlatok egy része fiktív: az állást már betöltötték. A munkáltatók ugyanis kevéssé érdekeltek abban, hogy időközben más módon betöltött állásaikat töröltessék a közvetítő nyilvántartásából. A munkaközvetítő irodák még arról sem mindig értesülnek, amikor valamely állást általuk közvetített személy foglal el. Az álláskínálat gyenge minősége és bizonytalansága érthetően rontja a munkaközvetítés jó hírét a munkavállalók szemében.

A munkaadók főként azért bizalmatlanok a közvetítőből érkezőkkel szemben, mert az előnyösebb helyzetű, könnyebben elhelyezkedő munkavállalók hajlamosak elkerülni a munkaközvetítőt, s így a kiközvetítettek jelentős arányban problémás emberek. Ebben az irányban hat az is, hogy miután a munkanélküli segélyezésnek világszerte feltétele az állami munkaközvetítő által vezetett nyilvántartásba vétel, az irodák ügyfelei között túl vannak reprezentálva a legelesettebb munkavállalói csoportok, a tartósan munkanélküliek.

A munkaközvetítést eltérő mértékben veszik igénybe a különböző foglalkozási csoportokhoz tartozók. Viszonylag nagyobb mértékben élnek e lehetőséggel az irodai rutinfeladatokat végzők, de kevésbé támaszkodnak rá a szakmunkások, vezetők, a magasabb képzettségű szellemi foglalkozásúak. E megfigyelések összhangban állnak az extenzív és intenzív keresésről korábban általánosságban leírtakkal. Kitűnik belőlük, hogy a formális csatornák „mintaintézményének" minősített munkaközvetítés olyan foglalkozások, munkakörök esetében jut inkább szerephez, amelyekben viszonylag egyöntetűek a munkafeladatok és munkakörülmények, továbbá viszonylag könnyen megítélhető a munkavállalók alkalmassága. Az ilyen részpiacokon kisebb a minőségileg nem megfelelő munkahely, illetőleg munkavállaló kiválasztásának kockázata, s előtérbe kerül az extenzív keresés: a bérlehetőségek, ill. bérigények feltérképezése. Tipikusan ilyenek az irodai rutinmunkák, míg a vezető pozíciók és a kvalifikált értelmiségi foglalkozások az ellenkező póluson helyezkednek el,

ahol a szereplők számára sokkal fontosabb az intenzív keresés. Mindez valószínűleg nemcsak a munkaközvetítésre, hanem a formális csatornákra általában is érvényes, de erről kevés empirikus adattal rendelkezünk.

Említettük már, hogy a formális csatornák szerepe általában nagyobb a munkahely-keresésben, mint a tényleges elhelyezkedésben. Ez a megállapítás a munkaközvetítésre szűkítve is igaz: jóval többen tájékozódnak a munkaközvetítőnél, mint ahányan végül a közvetítőn keresztül megismert munkahelyen alkalmazást nyernek. E jelenség egyik oka, hogy a tájékozódás gyakran több információs csatorna párhuzamos igénybevételével zajlik, és az egyéb módszerek – főként a személyes kapcsolatok – sok esetben inkább vezetnek sikerhez, mint a munkaközvetítés. Ebben közrejátszik, hogy – mint rámutattunk – az üresedések jelentős részéről a közvetítő egyáltalán nem értesül, s működését nehezítik a regisztrált munkaerő-kereslet és -kínálat közötti szerkezeti eltérések, valamint az állásnyilvántartás pontatlanságai. Egy másik ok pedig, hogy – mint más összefüggésben utaltunk rá – munkanélküli ellátásokra csak a közvetítő irodákban regisztrált munkanélküliek jogosultak, s így olyan munkanélküliek is a közvetítők ügyfeleivé válnak, akik elsősorban más tájékozódási csatornák igénybevételével próbálnak elhelyezkedni.

1.5. Munkaközvetítés a munkaerő-piaci szervezetben

A munkaközvetítés egyes szakmákban, közösségekben hosszú múltra tekint vissza. Városi munkaközvetítők a legtöbb európai államban száz éve vagy még régebben léteznek, Amerikában pedig az 1900-as évek körül kezdtek kialakulni. Az állami közvetítés intézményének létrejötte megelőzte a munkanélküli biztosítás bevezetését, majd fokozatosan további munkaerő-piaci szolgáltatások kiépítését vonta maga után.[1]

Az állami munkaközvetítés az üzletszerű állásközvetítés ellensúlyozására jött létre. Az utóbbi eredete egybeesik a bérmunkaviszony kialakulásával. A munkaerőpiac megszervezésének szükségességét elsőként a szakszervezetek ismerték fel, a XIX. sz. végén. Átlátták, hogy nemcsak a munkások megfelelő elhelyezése az érdekük, hanem az is, hogy a munkaerő-kereslet és -kínálat kiegyenlítésével enyhítsék azt a nyomást, amit a munkások munkára utaltsága a munkaerőpiacon előidéz. Kezdetben utazási segélyeket adtak a munkásoknak, hogy oda menjenek dolgozni, ahol nem rontják társaik munkafeltételeit. Ezzel megtörtént az első lépés a szakszervezetek bekapcsolódásához a munkaközvetítésbe. De minthogy azoknak a munkáltatóknak, akik nem megfelelő munkafeltételeket ajánlottak, nem közvetítettek munkásokat, rövidesen a munkáltatók is hozzáláttak saját munkaközvetítő szervezeteik létrehozásához. Emellett különféle egyesületek is bekapcsolódtak a munkaközvetítésbe.

Az állami munkaközvetítés gondolatát a – szakszervezetek vagy a munkáltatói szervezetek iránti részrehajlástól egyaránt mentes – *pártatlanság* követelménye hívta életre. Először (1906-ban) az Egyesült Királyságban állítottak fel állami munkaközvetítő hivatalokat. De az egymástól elszigetelten

[1] E történeti jelentőségű fejlődési folyamat szellemi és gyakorlati előkészítésében kiemelkedő szerepet játszott lord William Henry Beveridge angol liberális közgazdász és politikus (1879-1963). Felfogása szerint „Mivel a munkanélküliség elkerülhetetlen egy modern gazdaságban, szükség van egy központi munkaügyi hivatalra, amely biztosítaná, hogy a legjobb potenciális munkavállalók hozzájussanak a mindenkori üres állásokhoz, a többiek átképzésben részesüljenek, azoknak pedig, akik így sem találnak munkát, munkanélküli segélymunkanélküli segélyt folyósítanak". W. Beveridge (1912) könyvéből idézi: Heller Farkas (1988) 278. o. Az ő nevéhez fűződik az általános adóbevételekre alapozott társadalombiztosítási rendszer tervének kidolgozása, amelynek alapján Angliában létrehozták a társadalombiztosítási minisztériumot, törvényt hoztak a családi pótlékról, a munkahelyi balesetekről, az állami egészségügyi szolgálatról és a munkanélküliek segélyezéséről.

működő munkaközvetítők alkalmatlansága a munkaerő-kereslet és -kínálat területi eltéréseinek kiegyenlítésére más országokban is a helyi munkaközvetítők állami központban való egyesítéséhez s ezzel párhuzamosan az *általánosság* és az *ingyenesség* alapelvvé válásához vezetett. Ez a megoldás az első világháború után Európa szerte gyorsan elterjedt.

A hatósági munkaközvetítőknek eleinte nagy nehézségekkel kellett szembenézniük amiatt, hogy sem a munkavállalókkal, sem a munkáltatókkal nem volt közvetlen kapcsolatuk. Ráadásul mind a szervezett munkások, mind pedig a közvetítéssel is foglalkozó szervezetekbe tömörült munkaadók ragaszkodtak saját munkaközvetítőjükhöz. Az állami szervek végül úgy találták meg az utat az érdekeltekhez, hogy munkaközvetítő hálózatuk működésébe bevonták mind a munkások, mind a munkaadók képviselőit: *a hatósági munkaközvetítés élére paritásos alapon szervezett tanácsok vagy választmányok kerültek*.

A hatósági munkaközvetítés kialakulásával párhuzamosan korlátozták az üzleti jellegű munkaközvetítés mozgásterét. Franciaország 1904-ben jogot adott a községeknek az ilyen vállalkozások kisajátítására, Olaszország pedig betiltotta ezt az üzletágat. A tevékenység engedélyhez kötésének többszöri szigorítása után, 1930-ban Németország is hasonló megoldáshoz folyamodott.

Az 1919-ben alapított Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (International Labour Organisation=ILO) kezdettől fogva kiállt az ingyenesen igénybe vehető állami munkaközvetítő hivatalok létrehozása mellett, amire az ugyancsak 1919-ben elfogadott, a Munkanélküliségről szóló 2. sz. Egyezmény kötelezte az azt ratifikáló országokat. Ez még az állami és magánközvetítő irodák együttműködését hangsúlyozta. 1933-ban született a 34. sz. Egyezmény a díjazást felszámító munkaközvetítő ügynökségekről, amely előírta, hogy a profitorientált közvetítőket 3 éven belül meg kell szüntetni, és újat nem lehet alapítani. Kivételes esetben, hatósági engedélyezési eljárás keretében ez alól felmentést lehetett adni, és nonprofit közvetítőket is fenn lehetett tartani.

1948-ban újabb, a *Foglalkoztatási Szolgálatról szóló 88. sz. Egyezményt* fogadtak el, amely már nemcsak a munkaközvetítést foglalja magában, hanem más munkaerő-piaci szolgáltatásokat (pl. információgyűjtés, tájékoztatás, segélyezés, stb.) is. Ez is kitért az állami és a magánközvetítő irodák közötti hatékony együttműködés fontosságára, de már csak a nonprofit közvetítőket érintve.

Az *1949. évi 96. sz. Egyezmény a díjazást felszámító munkaerő-közvetítő ügynökségekről* módosította a hasonló tárgyú 1933. évi Egyezményt, és nyomatékosította, hogy a *profitorientált munkaerő-közvetítőket korlátozott időn belül meg kell szüntetni*. Indokolt kivételeket továbbra is engedélyezett, de az engedélyek éves felülvizsgálatára kötelezte az aláíró országokat, és díjszabásuk megállapítását is állami ellenőrzés alá vonatta. A nem haszonszerzés céljával létrejött nonprofit munkaközvetítő ügynökségeket is működési engedély beszerzésére utasította. Elvárta tőlük, hogy tevékenységüket ingyenesen végezzék. Emiatt sok országban deklarálták a *munkaközvetítés állami kizárólagosságát*, aminek tömeges visszavonása csupán a kilencvenes években következett be.

A munkaközvetítés állami monopóliuma kétféleképpen értelmezhető. Az egyik - szigorúbb - értelmezés szerint egyetlen munkáltató sem bővítheti vagy pótolhatja létszámát anélkül, hogy ezt az igényét a munkaügyi központnak be ne jelentené, és csak olyan személyt vehet fel, akit előzőleg már álláskeresőként regisztráltak. A másik értelmezés ezzel szemben csak az írja elő, hogy a kijelölt állami intézményeken kívül más szervezetek nem végezhetnek munkaközvetítést. (Ricca, 1988.)

Az állami monopólium előbbi felfogása a déli országokra (pl.: Spanyolország, Görögország, Olaszország) volt jellemző. Szokatlan és nyilvánvalóan anakronisztikus a munkavállalói és munkáltatói döntések feletti ilyen nagyfokú állami ellenőrzés. A másodikként említett, kevésbé végletes felfogást sok európai ország vallotta a magáénak (pl. Németország, Svédország, Belgium, Franciaország stb.) a

kilencvenes évek elejéig. Dániában 1990 közepén, Hollandiában pedig 1991 elején megszűnt a munkaközvetítés állami monopóliuma.

Németországban az Európai Bíróság 1991. április 23-i állásfoglalását követően engedélyezték a vezetői tanácsadó cégek közvetítői tevékenységét. Ez kimondta, hogy a munkaközvetítés piaci szolgáltatás, s így rá is vonatkozik az Európai Szerződésnek azon kitétele, amelyik a szolgáltatások szabad áramlásának lehetővé tételét írja elő. Ennek 1994. évi hatályba lépésétől az összes EU-tagállam engedélyezte a munkaerő-piaci ügynökségek működését, jóllehet egy-két országban (pl. Görögország, Belgium) erre csak nonprofit szervezetek kaptak lehetőséget.
A monopolhelyzet tarthatatlanságát a foglalkoztatási szolgáltatások tekintetében a kilencvenes években nemcsak az Európai Unió, hanem az ILO is felismerte. Ennek megfelelően *az 1997. júniusában lezajlott Nemzetközi Munkaügyi Konferencián az 1949. évi 96. sz. Egyezményt* jelentősen módosították. A 181. sz. módosított Egyezmény célja a *magán-munkaközvetítő ügynökségek működésének a liberalizálása* volt, mégpedig oly módon, hogy az ösztönözze a magánügynökségek sokoldalú és növekvő mértékben diverzifikálódó tevékenységének a kibontakozását, de úgy, hogy védelmet nyújtson a munkavállalóknak a visszaélésekkel szemben. (Duiker, 1996. 6. o.)

Miközben a munkaközvetítés alapvető eljárási szabályai gyakorlatilag száz éve változatlanok, vezérlő elvei („ideológiája") és módszerei folyamatosan változtak, igazodva a gazdasági környezet átalakulásához.

Munkaközvetítés lényegében kétféleképpen végezhető*: hagyományos módon és egyénre szabottan*. Napjainkra mindkét módszer lehetőségei roppant mértékben kitágultak a számítógépes adatszolgáltatásnak köszönhetően.

A *hagyományos közvetítésben* rövid interjút bonyolítanak le az ügyféllel, és a bejelentett szabad állásokból felajánlanak neki néhányat. A közvetítői kereslet és kínálat összehangolásában a legfontosabb lépések: a *regisztráció*; az *álláskövetelmények és az egyéni adottságok ütköztetése*, amely hagyományosan szakmacsoportonként szervezett módon zajlik, nagy súlyt helyezve a szakképzetlenekkel való foglalkozásra; valamint a *munkaviszony létrejöttének nyomon követése*, amikor is a munkaközvetítő (rendszerint telefonon) információt kér a munkáltatótól a kiközvetített személy megjelenéséről és felvételéről, s pozitív válasz esetén törli az adatokat a nyilvántartásból.

Az *egyénre szabott közvetítésben* az álláskeresőknek és a munkáltatóknak nyújtott *tanácsadás*, a vállalatokkal való szorosabb kapcsolat kiépítése és a konkrét közvetítési eljárások gondos megtervezése kerül a figyelem középpontjába. Az egyéni interjúkban, valamint az álláskeresési szolgáltatásokban a *megoldások megtalálása* a fő cél.

Az egyénre szabott közvetítés ellentéte az *önkiszolgálás*. Lényege, hogy az ügyfél a közvetítő apparátus beavatkozása nélkül, a közvetítő iroda számítógépének segítségével önmaga tekinti át és nyomtathatja ki a neki tetsző állásajánlatokat, s az ott elhelyezett telefonokon ingyenesen kapcsolatba léphet a munkáltatókkal, akik így a jelentkezőkről személyes benyomásokat is szerezhetnek. Az önkiszolgálás további előnye, hogy mivel valamennyi állásajánlatot mindegyik ügyfél számára hozzáférhetővé teszi, a közvetítés hagyományos módszerével szemben nem vált ki idegenkedést a kevésbé versenyképes jelöltekből. Emellett mód nyílik arra, hogy a közvetítő apparátus az önkiszolgálás révén tehermentesített kapacitásait a legnehezebben elhelyezhető munkanélküliek újrafoglalkoztatásának intézésére összpontosítsa.
Az önkiszolgálás terjedésével az álláskeresők meginterjúvolását mint *általános közvetítési módszert* sok országban megszüntették. Ugyanakkor a *tartós munkanélküliek körében* a *korábbinál gyakrabban* alkalmazzák, mert ezzel behatóbban megismerhetik speciális helyzetüket és igényeiket. Emellett az *interjú* továbbra is *egyedüli eszköz* maradt *azoknak* a munkanélkülieknek *az azonosítására, akik nagy valószínűséggel bekerülnek a tartós munkanélküliek kategóriájába.*

Az önkiszolgálás elválaszthatatlan a *számítógépes adattárolástól és -feldolgozástól*, amely általában is gyökeres fordulatot hozott a munkaközvetítés módszereiben és a munkaerő-piaci szolgáltatások egészében. Alkalmazása naprakészen és széles körben teszi hozzáférhetővé az állásokra és álláskeresőkre vonatkozó információkat, lerövidítve ezzel mind az álláskeresésnek, mind a szabad munkahelyek betöltésének időtartamát, ami a munkanélkülieknek, a munkáltatóknak és a kormányzatnak egyaránt gazdasági hasznot hoz.

A fejlett piacgazdaságok munkaközvetítésében, a ma már gyakorlatilag teljes körű számítógépesítésnek köszönhetően, a *statisztikai adatszolgáltatás* – amely korábban roppant munkaigényes és állandó késésben lévő tevékenység volt – ugyancsak leegyszerűsödött és meggyorsult. Lehetővé vált az üres állások azonnali országos „terítése". A legtöbb országban olyan számítógépes állásbankok működnek, amelyekből a szabad munkahelyek foglalkozások, szakmák és egyéb ismérvek szerinti csoportosításban hívhatók le, s hasonló rendszerezésben áll rendelkezésre az álláskeresők adatállománya is. E gazdag adatbázis a munkaerő-piaci szervezet irányításában is fontos orientáló eszköz.

Ugyancsak közelmúltbeli fejlemény, hogy a növekvő munkanélküliséggel párhuzamosan csökkenő álláskínálat miatt *az állami munkaközvetítésnek a munkáltatókkal is szorosabbra kellett fűznie kapcsolatait*. A hagyományos telefonos érintkezés mellett mind többször keresik fel személyesen a vállalatokat. A leggyakoribb megoldás, hogy mindegyik közvetítőhöz hozzárendelnek egy-egy állandó vállalati kört, folytonossá téve ezáltal a kapcsolattartást. Az új feladat új követelményt támaszt a közvetítőkkel szemben, akiknek hagyományos tevékenységük mellett el kell igazodniuk a helyi munkaerőpiacon és az illetékességi körükbe sorolt munkáltatók személyzeti politikájában. A munkáltatók gyakran igényelnek segítséget az elbocsátások levezényléséhez, s egyre több állami munkaügyi központ képes is ilyen helyszíni szolgáltatások nyújtására.

A tömeges munkanélküliség tartós fennmaradása miatt, a szorosan vett közvetítés kiegészítéseképpen, olyan tanácsadói szolgáltatástípus kifejlesztésére is sor került, amelyet a *hosszú ideje munkanélküli ügyfelek* vehetnek igénybe. Számukra egy vagy több héten keresztül olyan szolgáltatás-csomagot nyújtanak, amely magában foglalja az *egyéni életpálya-elemzést, pálya- illetve szakmaorientációt, továbbá az alkalmazkodási tanácsadást is.* Ilyenek az önsegítségre alapozott ausztrál vagy francia „állásklubok", a kanadai „álláskereső klubok", a holland „pályázók klubja" vagy az osztrák „segíts magadon" csoportok. Hasonló célú rövid tanfolyamokat szerveznek a képzési központok is, például Írországban álláskereső tréningeket, Dániában „bevezetés a munkaerőpiacra" témájú kurzusokat stb. A csökkent munkaképességűek rehabilitációs intézményei – például a svéd vagy a norvég „foglalkoztató intézetek" – szintén ellátnak hasonló feladatokat.

Az állami munkaközvetítés módszereinek fejlődése az itt áttekintett legújabb változásokkal nyilvánvalóan nem zárult le. Egyre hatékonyabb megoldások keresésére késztet a korábbi monopol pozíció elvesztése, a piaci megmérettetés kényszere, amely az állami munkaközvetítéstől elvárja, hogy *ügyfélbarát és teljesítményorientált, korszerű közszolgálati vállalkozássá alakuljon át*.

Az állami szervezetek mellett ugyanis egyre több *magánvállalkozás* van jelen a munkaerőpiacon. A magánközvetítők a szolgáltatásaikat nyújthatják üzleti alapon vagy nonprofit formában. Ezek a vállalkozások a tevékenységek széles körét látják el: fejvadászatot, személyügyi tanácsadást; magukban foglalják az un. tevékenységkihelyező (outplacement) cégek munkáját és a karitatív önsegítő szervezetekét. Feladataik szerteágazóak. A magán-munkaközvetítés pl. egyaránt kiterjed az üres álláshelyek és az álláskereső ügyfelek „felhajtására", valamint a kereslet és a kínálat összehangolására. Erőteljes rétegspecializáció jellemzi a fejvadász cégek és a nonprofit önsegítő szervezetek szolgáltatásait. Míg a fejvadászok a vezető állások betöltésére szakosodtak, a karitatív szervezetek a munkaerőpiac problémacsoportjaira. A személyügyi tanácsadók munkája ezzel

szemben funkcionálisan specializált, amennyiben az ajánlatokat az un. „toborzó ügynökségek” gyűjtik össze, a szelekciót pedig a tanácsadók végzik. A munkaerő-kölcsönző cégek nem közvetítenek, hanem egy időre átengedik a megrendelőnek a munkavállalókat. Ebből akkor lesz közvetítés, ha a kölcsönzés lejárta után a kölcsönvevő munkáltató az állományába veszi a kölcsön vett dolgozót. Az outplacement cégek elsősorban speciális tanácsadói szolgáltatást kínálnak azoknak a munkavállalóknak, akik elbocsátás előtt állnak: az újrafoglalkoztatásukhoz nyújtanak segítséget. Ezt a szolgáltatást általában az a munkáltató finanszírozza, amelyik az elbocsátást végrehajtja.

Az állami és a magánközvetítők jól megférnek egymás mellett a munkaerőpiacon. Részesedésük a munkaerő-forgalomból még együtt is jelentősen elmarad az informális csatornákon keresztül történő elhelyezkedés, ill. állásbetöltés részesedésétől. A magánközvetítés a munkaerőpiac két szélén játszik fontos kiegészítő szerepet. A profit-orientált vállalkozások elsősorban olyan munkahelyek betöltésére koncentrálnak, amelyek magas követelményeket és speciális tudást támasztanak a potenciális munkavállalókkal szemben, akiket általában a már foglalkoztatottak közül választanak ki. A nonprofit szervezetek viszont a leghátrányosabb helyzetű munkanélküliek munkaerő-piaci reintegrációjával próbálkoznak, amihez önmagában a közvetítés csak ritkán elegendő. Ezt meg kell előzniük olyan szolgáltatásoknak, amelyek alkalmassá teszik a hosszú ideje állás nélküli embereket az újbóli munkavégzésre.

1.6. A munkaerő-piaci politika értelmezése és tipizálása

A munkaerő-piaci politika a munkaerőpiac működésére vonatkozó célok és a célok eléréséhez használt eszközök összessége. Célja a munkanélküliség csökkentése, ill. következményeinek enyhítése. Integráns része a gazdasági és elosztási politikának, segítője a stabilizációs és struktúrapolitikának.

Stabilizációs szerepe akkor érvényesül, ha az *aktív* munkaerő-piaci politikát a pénzügyi és árfolyam-politikával összhangban úgy alkalmazzák, hogy mérsékelje a gazdasági növekedés ingadozásait. A *passzív munkaerő-piaci politika ugyancsak stabilizációs tényező*, amennyiben a munkanélküliek számára biztosított ellátások mérséklik azt a keresletkiesést, amit a recesszió okozta munkajövedelem-csökkenés előidéz.
A munkaerő-piaci politika *allokációs szerepe* abban áll, hogy hozzájárul a munkaerőpiac hatékonyabb működéséhez (közvetítés, képzés, a mobilitás ösztönzése útján), és úgy növeli a foglalkoztatottságot, hogy közben nem okoz ár- és bérnövekedést.
A munkaerő-piaci politika *elosztási funkciója* az, hogy jövedelemmel lássa el a munkanélkülieket, és kiegyenlítettebb jövedelemelosztást biztosítson.

A munkaerő-piaci politika *két csoportját* szokás megkülönböztetni: a passzív és az aktív politikákat.

Az aktív munkaerő-piaci politika fő célja, hogy eszközeivel növelje a nehezen elhelyezhető munkanélküliek foglalkoztatási esélyét. Ezt főleg azzal kívánja elérni, hogy – képzéssel, vagy a foglalkoztatási támogatásokon keresztül biztosított alacsonyabb bérköltséggel – vonzóbbá teszi az álláskeresőt a munkáltató számára.

A *passzív munkaerő-piaci politika* ezzel szemben *jövedelempótlást kínál a munkanélkülieknek anélkül, hogy előzőleg megkísérelné javítani munkaerő-piaci teljesítményüket.*

Az OECD/EUROSTAT az aktív és passzív eszközöket az alábbi kategóriákba sorolja[2]:

[2] Employment in Europe, 2006. 121-122. old.

A) Passzív eszközök

1. *Munkanélküliek jövedelempótlása vagy támogatása*: ezek célja az egyének pénzbeli kárpótlása a kieső bérért vagy keresetért.
2. *Korai nyugdíjazás*: olyan intézkedéseket tartalmaz, amelyek teljes vagy részleges előnyugdíjat biztosítanak azoknak az idős embereknek, akiknek kevés az esélyük arra, hogy munkát találjanak, vagy akiknek a nyugdíjazása elősegíti más álláskereső személy munkába helyezését.

B) Munkaerő-piaci szolgáltatások

Minden olyan szolgáltatás, amelyet az állami foglalkoztatási szolgálat önmaga vagy más állami szervvel közösen, ill. bármely céggel feladatellátási szerződés keretében nyújt, és ami arra irányul, hogy megkönnyítse a munkanélküliek vagy más álláskeresők munkaerő-piaci integrációját, ill. segítse a munkáltatókat a munkaerő-toborzásban és kiválasztásban. Ilyenek: az információnyújtás, a pályaválasztási tanácsadás, a munkatanácsadás, a munkaközvetítés stb.

C) Aktív munkaerő-piaci politikák

1. *Munkaerő-piaci képzés*: célja a munkanélküliek és más célcsoportok (inaktívak, állásuk elvesztésével fenyegetett emberek) foglalkoztathatóságának javítása olyan képzésekkel, amelyeket állami szervek finanszíroznak.
2. *Állásrotáció, munkakörmegosztás*: ezek az intézkedések lehetőséget adnak a munkanélkülieknek vagy más célcsoportok tagjainak, hogy egy foglalkoztatott munkaóráinak a helyettesítésével munkához jussanak.
3. *Foglalkoztatásösztönzők*: olyan intézkedések, amelyek megkönnyítik a munkanélküliek vagy más álláskeresők felvételét, vagy hozzájárulnak a munkanélküliség veszélyének kitett személyek állásának megőrzéséhez. Ilyen intézkedés a munkáltatónak nyújtott bérköltség-támogatás.
4. *Megváltozott munkaképességű emberek integrációja*: ezek az intézkedések a célcsoport munkaerő-piaci beilleszkedését támogatják.
5. *Közvetlen munkahely-teremtés*: olyan intézkedések, amelyek pótlólagos munkahelyet teremtenek, rendszerint egy közösség vagy egy társadalmilag hasznos cél javára, egyben azért is, hogy a tartósan munkanélküli vagy más, nehezen elhelyezhető személyeknek munkaalkalmat biztosítsanak.

A munkaerő-piaci eszközökre fordított kiadások – az állami foglalkoztatási szolgálat ráfordításaival együtt – a GDP valamivel több mint két százalékát tették ki a 1985-2008-as időszakban az EU tagállamainak átlagában. Az utóbbi évtizedben a ráfordítások csökkenő trendje szembetűnő, ami a kedvező foglalkoztatási helyzet és a költséghatékonyság javítását célzó reformok együttes eredménye. Arról a jegyzet lezárásakor még nem jelentek meg friss adatok, hogy a 2008 végén kirobbant gazdasági válság milyen hatást gyakorolt a munkaerő-piaci ráfordítások GDP-hez viszonyított arányára. A korlátozottan összehasonlítható nemzetközi adatok szerint nagy különbségek vannak a munkaerő-piaci költségvetés méretét tekintve az egyes országok között (1. táblázat). A balti államok, Csehország és Szlovákia például a GDP alig fél százalékát használta erre a célra 2004-ben, miközben Dánia 4,4%-ot, Hollandia 3,7%-ot vagy Belgium 3,3%-ot. Magyarországon ugyanakkor ez az arány a vizsgált időszak átlagában 1% körül mozgott, ami durván fele az EU-tagállamok átlagának.

1. táblázat

Munkaerő-piaci ráfordítások a GDP százalékában

(Az állami foglalkoztatási szolgálat kiadásaival együtt)

Ország	**1985**	**1990**	**1995**	**2000**	**2004**	**2008***
Ausztria	1,2	1,2	1,7	1,7	2,0	1,8
Belgium	4,5	3,7	4,0	3,4	3,6	3,3
Csehország	-	0,4	0,3	0,5	0,5	0,4
Dánia	-	5,3	6,2	4,3	4,4	2,6
Egyesült Kir.	2,9	1,5	1,7	0,7	0,8	0,5
Észtország	-	-	-	-	0,2	0,3
Finnország	1,7	1,7	5,2	3,0	3,0	2,2
Franciaország	3,0	2,7	3,0	2,5	2,7	2,0
Görögország	0,2	0,5	0,8	0,7	0,6	...
Hollandia	5,1	3,7	3,9	2,7	3,7	2,3
Írország	4,3	3,8	4,4	1,6	1,6	2,0
Lengyelország	-	-	-	-	1,2	0,9
Lettország	-	-	-	-	0,3	…
Litvánia	-	-	-	-	0,5	…
Luxemburg	1,2	0,7	0,8	0,5	0,9	0,9
Németország	1,8	1,9	3,6	2,9	3,5	1,9
Magyarország	**-**	**2,8**	**1,3**	**0,8**	**0,7**	**0,7**
Olaszország	-	-	-	-	1,3	1,3
Portugália	-	0,8	1,6	1,4	2,0	1,6
Spanyolország	-	-	-	-	2,2	2,6
Svédország	3,0	2,5	6,5	3,0	2,5	1,5
Szlovákia	-	-	-	-	0,5	0,7
Szlovénia	-	-	-	-	0,7	0,5
EU-átlag*	**2,6**	**2,2**	**3,0**	**1,9**	**1,8**	**…**

*A táblázatban szereplő országok átlaga

Forrás: Employment in Europe, 2006. 127. old., kivéve a 2008-as adatsort, aminek a forrása: OECD Employment Outlook, 2010.

Miután a munkaerő-piaci politika alapfunkcióinak (közvetítés, segélyezés, aktív eszközök működtetése) középpontjában az áll, hogy amilyen gyorsan csak lehet, normál, azaz nem támogatott álláshoz juttassák a munkanélkülieket, fontos figyelni a közöttük fennálló kölcsönhatásokra.

- Szoros együttműködésre van szükség a *közvetítési és segélyezési funkciók* között, hogy a munkavállalási hajlandóságnak mint a segélyjogosultság előfeltételének ellenőrzése eredményes legyen.
- A *munkahelyek feltárása és az aktív munkaerő-piaci eszközök alkalmazása* annyiban feltételezik egymást, amennyiben a munkaerő-piaci szervezet feladata, hogy megfelelő állást tudjon felkínálni a munkanélküliek számára.
- *A segélyezés és az aktív munkaerő-piaci eszközök bevetése* pedig azért egymás kiegészítője, hogy el lehessen kerülni a hosszú ideig tartó munkanélküliséget.

A tartós munkanélküliség megelőzése akkor eredményes, ha *az álláskeresők kicsiny, homogén csoportjának biztosítanak személyre szabott szolgáltatásokat és programokat*. Ehhez a munkanélkülieket különböző kategóriákba sorolják, a „*profilírozás*” módszerével. Ennek az a lényege, hogy meghatározott ismérvek alapján azonosítják az állástalanoknak azon csoportjait, amelyek problémái más-más kezelésmódot igényelnek.

Illusztrálásul képezzünk három kategóriát a munkanélküliekből!

Az *elsőbe* azok kerüljenek, akik munkaképes állapotban vannak (foglalkoztathatók), és nem fenyegeti őket a tartós munkanélkülivé válás veszélye.
A *másodikba* sorolhatók a foglalkoztatható állapotban lévő, de a tartós munkanélküliség veszélyének kitett emberek.
A *harmadik* csoportba irányíthatók azok a tartós munkanélküliség által veszélyeztetett emberek, akik nincsenek foglalkoztatható állapotban.
Az első csoportba tartozó személyekről feltételezhető, hogy maguk is el tudnak helyezkedni, ehhez legföljebb munkaközvetítői szolgáltatást igényelnek. A második csoportnak azonnali segítségre van szüksége az álláskereséshez (önéletrajzírás, telefon, fax rendelkezésre bocsátása munkahelyi interjúk megbeszélésére, részvétel álláskereső klubok foglalkozásain). Képzést és támogatott foglalkoztatást csak a harmadik csoport tagjainak kell biztosítani.

Az, hogy egy ország milyen formában és nagyvonalúsággal gondoskodik a munkanélküliek pénzbeli ellátásáról, milyen együttműködést vár el az állástalanoktól, továbbá az aktív eszközöket részesíti-e előnyben a passzív támogatásokkal szemben, s ha igen, melyeknek tulajdonít nagyobb jelentőséget közülük nagyrészt visszavezethető arra, hogy a kormányzat milyen ideológiát követ, a társadalom milyen értékeket preferál, milyenek a hagyományai és intézményei, azaz röviden szólva mi jellemzi az adott ország jóléti rendszerét.

1.7. Jóléti rendszerek Európában

A jóléti rendszerek többféle csoportosítása ismert a szakirodalomban, ezek azonban nagyrészt átfednek egymással. Sapir (2005) és Aust-Arriba (2004) négy típusba sorolják az EU tagországokat, amelyeket 1) liberális, 2) skandináv, 3) konzervatív, illetve 4) dél-európai modellnek neveznek.[3] A típusok közötti különbségek az államháztartás méretén kívül az eszköztár megválasztásában – a jövedelemfüggő és univerzális, a pénzbeli és természetbeni támogatások, valamint a különböző adófajták és a járulékok relatív jelentőségében – mutatkoznak meg.

A *liberális* típust[4] leginkább az Egyesült Királysággal azonosítják, ahol nagy hangsúlyt helyeznek az egyéni felelősségvállalásra és a piaci mechanizmusokra. Emiatt a jóléti kiadások, valamint az adó- és társadalombiztosítási bevételek szintje alacsony, továbbá a jóléti támogatások szolgáltatói is gyakran piaci szereplők. A szociális támogatásban, beleértve a munkanélküliek ellátását is, nagy szerep jut a rászorultság ellenőrzéséhez – jövedelemteszthez – kötött, célzott támogatásoknak. A kedvezményezettek köre szűk, a támogatás szintje pedig viszonylag alacsony. Nincs koherens aktív munkaerő-piaci eszközrendszer.

A *skandináv* országok általában a foglalkoztatási szint növelésére és a jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentésére törekednek. Jellemzően univerzális támogatásokat találunk, a jövedelemfüggő transzferek száma és jelentősége viszonylag kicsi. Az ellátások nagy részét az állami szektor szolgáltatja, emiatt magas a természetbeni (nem pénzbeli) támogatások aránya. Az aktív munkaerő-piaci eszközöket előnyben részesítik a passzív támogatásokkal szemben.

[3] Az első besorolás, amely Esping-Andersen (1990) nevéhez fűződik, csak három csoportot különböztet meg.
[4] Ezt Beveridge-modellnek is nevezik.

A *konzervatív* jóléti rendszerek[5] egyik legfontosabb jellemzője a kiterjedt társadalombiztosítási rendszer: a jogosultság feltétele általában a munkabérből levont hozzájárulás. Mind a munkavállalói, mind a munkaadói társadalombiztosítási járulék kulcsa, és az ezekből származó állami bevételek szintje igen magas. A jóléti juttatások alapvetően pénzbeliek. Ezek mellett nagy a jövedelemhez kötött segélyek szerepe is, amelyek hozzáférhetőségét egyre inkább az elhelyezkedési hajlandóság ellenőrzéséhez – munkateszthez – kötik. Ebben a folyamatban felértékelődik az aktív munkaerő-piaci eszközök szerepe.

A *dél-európai országok* jellemzője, hogy jóléti államuk kezdetleges, a jogosultság – bár központi szinten meghatározott – helyi szinten gyakran nehezen érvényesíthető. A támogatások nagy része jövedelemhez kötött, de még azon belül is igen szelektív. Viszonylag kevés ember részesül támogatásban, és a támogatások összege is alacsony. Emiatt mind a jóléti, mind a szociális állami kiadások szintje alacsony. Az aktív eszközök szerepe az intézményrendszer fejletlensége miatt elhanyagolható.

A jóléti modell teljesítményét Sapir (2005) szerint az mutatja, hogy mennyire képes biztosítani a méltányos elosztást, illetve a társadalmi kohéziót, vagyis azt, hogy egyik társadalmi csoport se szakadjon le behozhatatlan mértékben az átlagtól. Ennek mérésére a tartós szegénységnek kitettek arányát használják úgy, hogy annál inkább érvényesül a méltányosság egy jóléti modellben, minél alacsonyabb a tartós szegénységben élők aránya.

Egy jóléti modell ugyanakkor csak úgy lehet hosszú távon fenntartható, ha gazdaságilag is hatékony. Ez Sapir (2005) szerint elsősorban azt jelenti, hogy *megfelelő a munkakínálati ösztönzők szintje, így sokkok esetén a munkapiac képes a gyors alkalmazkodásra*. Az alkalmazkodásra képtelen gazdaságok – legalább is a globalizációval egyre gyorsuló tőkemozgásnak kitett, nyitott gazdaságok – versenyhátrányba kerülnek. Ha ugyanis nincs alkalmazkodás (gyenge a szakmai vagy földrajzi mobilitás, merevek a bérek), a munkaképes lakosság egy része nem talál munkát, vagyis munkaereje nem hasznosul. A foglalkoztatás csökken, viszont az adó- és járulékterhelés és így a termelési költségek is nőnek, mivel kevesebb foglalkoztatottnak kell befizetnie a nagyobb létszámú inaktív népesség ellátásához szükséges adóbevételt. Ez már középtávon is vagy gazdasági recesszióhoz vagy növekvő államháztartási deficithez vezet – vagyis hosszabb távon nem fenntartható. A fenti logika alapján *a gazdasági hatékonyság mérésére a foglalkoztatási szintet használják*, és a jóléti modellek hatékonyságát ezzel a mutatóval közelítik. (Sapir, 2005)

A szegénység csökkentése szempontjából a skandináv és a konzervatív modell teljesít jól, de csak a skandináv bizonyult a fenti értelemben hosszú távon is fenntarthatónak, azaz hatékonynak. A konzervatív modell alacsony hatékonysága elsősorban abból fakad, hogy az ellátások csökkentik a munkavállalási hajlandóságot, így a juttatások magas szintjét egyre kevesebb foglalkoztatott (adófizető) finanszírozza. Ez az oka a mögöttünk álló évtizedekben megvalósított munkaerő-piaci reformoknak.

1.8. Az aktív munkaerő-piaci eszközök értékelésének módszerei

Nyugat-európai felfogás szerint az aktív munkaerő-piaci politikának az a feladata, hogy *biztosítson esélyegyenlőséget a munkaerőpiacon átmenetileg vagy tartósan versenyképtelen állampolgárok számára*, akiknek a foglalkoztatási nehézségei sokféle okból eredhetnek. (Pl. abból, hogy képzetlenek, hiányos vagy nem használható a szakképzettségük, családi vagy egészségügyi okból, területi immobilitásuk miatt, továbbá azért, mert a tartós munkanélküliség erodálta képességeiket, vagy csak a munkáltatók szemében becsülte le értékalkotó tevékenységüket.) Ezek leküzdését

[5] Ezt a típust bismarcki vagy kontinentális modellnek is nevezik.

számos munkaerő-piaci eszköz és program segíti, amelyekhez az érintettek többnyire *alanyi jogon* csatlakozhatnak.

Ezzel szemben az *angolszász országokban* és különösen az *Amerikai Egyesült Államokban* az aktív munkaerő-piaci programok *beruházásoknak* minősülnek. Ezek célja a *munkaerőben rejlő emberi tőke mennyiségének és/vagy minőségének fejlesztése*, amelynek minden résztvevő számára valamiféle mérhető *hozadékot* kell biztosítania.(Carruth – Disney, 1989.)

Nyugat-Európa legtöbb országában *társadalmi közmegegyezés* alakult ki az aktív munkaerő-piaci politika szükségességéről. Létjogosultságát nem attól teszik függővé, hogy a programértékelés visszaigazolja-e a szándékolt hatásokat vagy sem. A siker vagy sikertelenség mérése az *eredményesség* javításának szándékával történik. Ugyanakkor az *Amerikai Egyesült Államokban* – ahol az aktív munkaerő-piaci politika viszonylag rövid távú programokra épül – a *programértékelésre alapozzák a bevezetésükre, megszüntetésükre vagy folytatásukra vonatkozó politikai döntéseket*. A közvélemény szeme láttára tökéletesednek azok a módszerek, amelyekkel megpróbálják kiküszöbölni az első és legnagyobb hibát: azt, hogy egy programot úgy tartsanak fenn, hogy annak működése nem hatékony.

Általánosságban elmondható, hogy az aktív munkaerő-piaci politika sikere számos tényezőtől függ. Egyfelől a munkaerő-piaci környezettől, – ezért hiba az aktív eszközöket a gazdaságpolitikától, adópolitikától, oktatási és szakképzési rendszertől stb. elszigetelten minősíteni. Másfelől a munkaerő-kereslet egésze is nagyban befolyásolja a programok eredményességét: ha nincs elegendő állásajánlat, a támogatások rövid távon csak újraosztják a meglévő munkaalkalmakat, jelentős nettó veszteség mellett. Ez egyben aláássa az állami beavatkozástól hosszabb távon várt hasznot is: azt, hogy a támogatással létrejövő valós kínálati többlet állja útját a bérnövelési törekvéseknek, több munkaalkalmat teremtve a munkanélkülieknek és a munkaerőpiacra belépni szándékozó embereknek.

1.8.1. Fogalmi keretek

A munkaerő-piaci eszközök hatásvizsgálatának *két fő típusa* van: a monitoring és az értékelő kutatás. *A monitoring az egyes intézkedések közelítő eredményeit méri*, beleértve a résztvevők számát és típusait, továbbá az azonnali hatásokat a munkanélküliség veszélyének leginkább kitett csoportokra és – ha lehet – a program céljaira nézve. A monitoring *rendszeres adatgyűjtést* feltételez, aminek a produktuma egy *igazgatási statisztika*. Ez elsősorban a menedzsment számára hasznos, mert segítséget nyújt a felelősségi körébe tartozó programok folyamatos ellenőrzéséhez, jobb működtetéséhez és az erre fordított költségek célszerűségének, indokoltságának alátámasztásához. Miközben a monitoring viszonylag gyorsan képes adatokat szolgáltatni a munkaerő-piaci programok rövid távú hatásairól, az értékelő kutatások eseti jellegű „mélyfúrások".

Az *értékelő kutatás* az OECD definíciója szerint „a programok tényszerű áttekintését és hatásvizsgálatát jelenti abból a szempontból, vajon *megfelelnek-e annak az elvárásnak, hogy eredményt hozzanak a társadalom egészének vagy a népesség különböző csoportjainak*. Arra is kísérletet tesz, hogy *költség/haszon* megközelítésben kimutassa a *nettó eredményeket*, pénzügyi és reálgazdasági értelemben egyaránt. Az értékelő kutatások megpróbálják feltárni a *programok hatásait a munkaerőpiacra, és a költségek hasznosulásának eredményeit ahhoz a helyzethez viszonyítják, amely az intervenció hiányában állt volna elő*." (OECD, 1989)

A vizsgálat menetét a következők szerint lehet felvázolni:

- Először azokat a változásokat kell empirikusan leírni, amelyek egy-egy munkaerő-piaci program célirányos alkalmazásának tulajdoníthatók.
- Másodszor *okelemzéssel* el kell választani az intézkedések által előidézett eredményeket azoktól, amelyek enélkül is bekövetkeztek volna. Ez természetesen csak megközelítőleg határozható meg, mivel a társadalmi valóság megismételhető kísérletként nem játszható le újra.
- A *harmadik lépés* a szándékolt és nem szándékolt hatások elkülönítése. A mellékhatás lehet pozitív, semleges és negatív. Ami az utóbbit illeti, a céllal ellentétes állapot csak akkor képezi vizsgálat tárgyát, ha az a programok rendeltetésszerű alkalmazásának a következménye. A jogellenes működtetés kiszűrése az ellenőrzés feladata.
- A *negyedik szakasz* ad választ az értékelés igazi céljára, az eredményesség minősítésére. Ennek során a programok összes fontos hatását szembesítik a bevezetéskor megfogalmazott célokkal. Azt, hogy egy értékelés idáig eljusson, elsősorban az akadályozza, hogy a programcélok pontos kijelölése csak ritkán történik meg. Nyílt és egyértelmű politikai célmeghatározás hiányában viszont a hatásvizsgálatok következmények nélkül maradnak, mivel eredményeik bizonyos keretek között tetszőlegesen interpretálhatók.
- Az *ötödik lépés* a *hatékonyságvizsgálat*, ami az intézkedés eredményét hasonlítja össze az alkalmazásához szükséges személyi és anyagi ráfordításokkal.
- A *költség/haszon elemzés* célja, hogy a különböző programok ráfordításainak és eredményeinek az összehasonlításából következtetéseket vonjon le a programok egymáshoz viszonyított hatékonyságára vonatkozóan. Egy ilyen vizsgálat lebonyolításának azonban komoly korlátai vannak. Először is az, hogy csak az azonos célokat követő programok közül választható ki a „leggazdaságosabb" változat. Ilyenek viszont meglehetősen ritkán fordulnak elő. De ennél fontosabbak az elméleti és módszertani szempontból jelentkező korlátok. A költségek ugyan többé-kevésbé megragadhatók személyi és anyagi ráfordítások formájában, a haszon azonban nehezebben definiálható. Ez ugyanis csak részben számszerűsíthető, továbbá – a hatások időbeli eltolódása miatt – nem egyértelműen mérhető. Így azután túlságosan tág mozgástere adódik a mindenkori egyéni vagy politikai értékítéletnek.
- Végül az *utolsó lépés a visszacsatolás*, ami a meglévő eszköztár folyamatos és problémacentrikus felülvizsgálatához és a módosító intézkedésekhez nyújt segítséget.

Értékelő kutatásokra viszonylag ritkán kerül sor. Főleg akkor, ha *jelentős koncepcionális döntések megalapozására* szolgál. Például, amikor arról kell határozni, hogy mely programokat indokolt megreformálni vagy megszüntetni. A hatásvizsgálatokat kutatók végzik – vagy a munkaerő-piaci eszközök működtetéséért felelős szervezeten belül, vagy külső kutatóhelyen. A két megoldás kombinálása is gyakran előfordul.

1.8.2. Bruttó és nettó hatásvizsgálat

Azok a munkahelyek, amelyek az aktív munkaerő-piaci eszközök, programok támogatásával létrejönnek, ezek „bruttó" eredményét mutatják. Ez természetesen pozitív hatást gyakorolhat az egyénre, miközben a társadalom egésze számára a jótékony következmények egyáltalán nem érzékelhetők. A *mikrogazdasági hatásvizsgálatok* elsődleges célja, hogy feltárják az aktív munkaerő-piaci eszközök egyéni következményeit, a *makrogazdasági elemzések* pedig azt vizsgálják, hogy a programok hogyan hatnak az aggregált foglalkoztatásra és bérszínvonalra. Az utóbbi ennélfogva magában foglalja a *holtteher-, a kiszorító és a helyettesítő* hatásokat is. Ebből a támogatásnak köszönhető „nettó" foglalkoztatás az alábbi összefüggés eredménye:

nettó hatás = bruttó hatás – holttehervesztség – helyettesítési hatás – kiszorító hatás.

E fogalmak, valamint az ún. szelekciós hatás jelentéséről tájékoztat a 2. táblázat.

2. táblázat

A munkaerő-piaci programokat értékelő kutatásokban gyakran használt fogalmak értelmezése

Fogalom	Értelmezés
Holtteher-veszteség	A program eredménye nem különbözik attól, amit anélkül is el lehetett volna érni. Pl. bértámogatással elhelyeznek egy munkanélkülit egy vállalatnál, ahol támogatás nélkül is felvettek volna valakit.
Helyettesítő hatás	A munkáltató egy támogatás nélkül felveendő dolgozót olyan személlyel helyettesít, aki után anyagi hozzájárulást kap. Ennek a foglalkoztatási hatása rövid távon nulla.
Kiszorító hatás	Nem a munkaerőpiaccal, hanem az árupiaccal összefüggésben használják ezt a fogalmat. Az a cég, amelyik támogatott dolgozóval növeli a termelését, kiszorítja azoknak a vállalkozásoknak a termékeit, amelyek nem alkalmaznak támogatott munkásokat. Ez akkor is megtörténhet, ha az egyének támogatást kapnak vállalkozás létrehozásához. Lehet „fiskális kiszorításról" is beszélni, munkaerő-piaci összefüggésben. Ez akkor fordul elő, ha a központi kormányzat támogatást ad a helyi önkormányzatoknak munkahelyteremtés céljából, amelyek ezt olyan projektekre költik, amelyeket egyébként is megvalósítottak volna.
Szelekciós hatás	Ez akkor fordul elő, ha a program eredményét olyan, nehezen megfigyelhető tények befolyásolják, amelyeket az értékelés szempontjából nem ellenőriztek. Pl. ilyen lehet az egyéni motivációban mutatkozó eltérés. Előfordulhat az adminisztratív szelekciós eljárás melléktermékeként is: amikor bizonyos jellemzőjű egyének azért kerülnek be az átlagosnál nagyobb gyakorisággal egy programba, mert a munkaügyi szervezet munkatársai „lefölözik" a jobbakat, hogy maximálják saját teljesítményüket.

Forrás: Fay, 1996, 43. o.

A munkaerő-piaci programoknak lehetnek olyan következményeik is, amelyeket sem a mikro-, sem a makrogazdasági kutatások nem tudnak mérni; ilyen például a tartós munkanélküliség okozta bűnözés és egészségkárosodás csökkenése. Ezek feltárásához olyan átfogó költség/haszon elemzésekre lenne szükség, amelyek pénzügyi értelemben fejezik ki az aktív munkaerő-piaci politika jóléti összefüggéseit. Ehhez rendszerint hiányoznak az információk. Azzal sem elégedhetünk meg, ha egy program hozama a ráfordításainál magasabb. Elvárható ugyanis, hogy egy támogatási forma ne csak ebben a megközelítésben legyen eredményes, hanem az alternatív megoldásokhoz képest is ez biztosítsa a legnagyobb „hasznot". Ennek bizonyítása azt igényli, hogy a programértékelést az alternatív stratégiákra is kiterjesszük. Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy minél pontosabb válaszokat várunk az értékeléstől, a kutatás annál drágább. Nem véletlen, hogy erre a tevékenységre alapozva az Egyesült Államokban már egy egész „iparág" (evaluation research industry) fejlődött ki.

1.8.3. Az értékelés súlypontjai

Az értékelés célja lehet a munkaerő-piaci programok *eredményének* a vizsgálata vagy a *programkivitelezés folyamatának az elemzése*. Az előbbit általában követő jelleggel, az utóbbit pedig a végrehajtás során, kísérő kutatásként szokták lebonyolítani. Az általuk – változó kombinációkban és eltérő hangsúlyokkal – megválaszolandó *tipikus kérdések* a következők:

a) A programokat a kívánatos és lehetséges mértékben alkalmazzák-e?
b) Elérik-e az intézkedések a megcélzott csoportokat?
c) Az igénybevevők (egyének, munkáltatók) körében megfelelő hatást váltanak-e ki?
d) Hogyan befolyásolják a foglalkoztatás és munkanélküliség szintjét és struktúráját?

e) Hogy viszonyulnak egymáshoz a problémakezelés alternatív megoldásainak összköltségei?
f) Milyen problémák jelentkeznek az intézkedések végrehajtásánál?

Tekintsük át kissé részletesebben a kérdések tartalmát és a válaszadás módszereit!

a) *Fogadókészség*: Az, hogy egy program profilja megfelel-e annak a célnak, amiért bevezették, abban mérhető, hogy milyen iránta az érdeklődés. Ebből a szempontból az is gondot okoz, ha túlzott az igénybevétel, mert ennek kielégítése anyagi korlátokba ütközik, de az is, ha elmarad a várakozástól. Mindkét eset magyarázatot követel. Ez empirikus vizsgálatok, vállalati megkérdezések, esettanulmányok segítségével adható meg.

b) *Célcsoport-irányultság*: Ennek a szempontnak annál nagyobb a jelentősége, minél strukturáltabb a munkanélküliség. A célcsoport-orientáció – az, hogy a program résztvevői között megjelennek-e a legveszélyeztetettebb társadalmi csoportok – egyszerű statisztikai módszerekkel meghatározható. Emellett fontos szempont a programban való részvétel időtartamának a mérése is. Ezeknek az eredményeknek az értékelése attól függ, hogy a program bevezetésekor milyen konkrét célokat fogalmaztak meg a résztvevők kívánatos struktúrájára vonatkozóan. Amennyiben ez a konkrét célmeghatározás elmaradt, a „kezelt" csoportok összetételét a munkanélküliek vagy a foglalkoztatottak struktúrájával kell összehasonlítani. Ebben az esetben azonban nem derül ki, hogy mi tekinthető a program sikere szempontjából szándékolt hatásnak. Ezért a következtetések levonása a politikaformálókra marad. A célcsoport-orientáció értékelése szempontjából tisztázni kell, hogy a programban részt vevők összetételének mennyiben kell igazodnia a munkanélküliek tényleges struktúrájához, vagy mennyiben kell szolgálnia a többszörösen hátrányos helyzetű csoportok kialakulásának az elkerülését. Előzetes konszenzust kívánatos elérni abban a kérdésben is, hogy egy adott program résztvevőinek a struktúrája hogyan viszonyuljon a konkuráló részcélokat követő többi programéhoz. Ehhez olyan kritériumokat kell kidolgozni, amelyek az empirikus kutatások objektív értékelését lehetővé teszik.

c) *A programok csoportspecifikus hatása*: Hogy kiderüljön, vajon egy program az igénybe vevők körében a célnak megfelelő hatást vált-e ki, mindenekelőtt a szándék egyértelmű definiálására és empirikusan megragadható interpretálására van szükség. Minél komplexebbek a programprofilok, annál kevésbé lehet az értékelésből hiteles következtetéseket levonni, mert az eredmények értelmezésének tág mozgástere van, és a részcélok mellékhatásai is torzítják azokat. A célmeghatározás viszonylagos bizonytalansága az idődimenzió tekintetében is problémát jelenthet. Az értékelések többnyire a programok rövid távú hatásaira koncentrálnak, ugyanakkor azok tényleges befolyása rendszerint csak hosszabb távon érzékelhető, ami gyakran ellentétes is lehet a rövid távon jelentkező eredménnyel. Elméletileg és módszertanilag egyaránt komoly problémát jelent a programtól független mellékhatások kiszűrése. Erre a *kontrollcsoport vagy a területi összehasonlítás* módszere alkalmas. Az intézkedések egyénekre gyakorolt hatását általában a programok résztvevőinek írásos vagy szóbeli megkérdezésére alapozzák, melynek során elhelyezkedésük, majd időről időre munkában maradásuk felől érdeklődnek. Jól kiépített információs rendszer mellett viszonylag olcsó és periódikusan megismételhető monitoringot tesz lehetővé, ha a különböző programok résztvevőinek a kohorszaiból előállított mintán – a munkaközvetítés és segélyezés nyilvántartásaira alapozva – követik nyomon a „kezelt" egyének munkaerő-piaci helyzetét. Mélyebb hatásvizsgálatokra csak speciálisan felépített panelek adnak lehetőséget.

d) *Az intézkedések foglalkoztatásra, illetve munkanélküliségre gyakorolt hatása*: A munkaerő-piaci programok jelentős részének a foglalkoztatás, illetve munkanélküliség szintjének a befolyásolása a célja. Hogy mennyiben tesznek eleget ennek a funkciónak, általában az intézkedések munkaerőpiacot tehermentesítő hatásával mérik. Ezeknél a számításoknál azonban rengeteg nehézség lép fel. Mivel a munkaerő-piaci programok a munkaerő-állomány összességéhez képest nem túl nagy tömeget érintenek, befolyásuk a foglalkoztatottak vagy munkanélküliek összlétszámában nem mindig

mutatható ki. Ugyanakkor a közvetlen hatások mellett általában figyelembe kell venni közvetett befolyásoló tényezőket is. A közhasznú foglalkoztatásnál pl. abból lehet kiindulni, hogy a kommunális beruházások pótlólagos keresletet teremtenek más ágazatokban, de legalább is az építőanyag-iparban. Továbbgyűrűző hatást eredményez az is, hogy a munkanélküli járadéknál magasabb munkabérek többletjavak és szolgáltatások beszerzésére adnak módot. Mivel ez nem azonnal realizálódik, a pótlólagos foglalkoztatás is időbeli eltolódással jelentkezik. Emiatt az intézkedések foglalkoztatásbővítő és munkanélküliséget csökkentő hatása eltérhet egymástól. Ezek a hatások szimulációs modellekkel becsülhetők meg. A modellszámításoknál egy sor tényezőt természetesen csak hipotetikusan lehet figyelembe venni. A munkaerő-piaci hatásbecslések kritikus pontja a *pótlólagosság* problémaköre. Közismert ugyanis, hogy a támogatott foglalkoztatás egy része – a jogellenes igénybevételből adódóan – olyan munkahelyeken jelenik meg, amelyek már léteznek vagy enélkül is megteremtődnének. Ennek megragadására a programokat kivitelező munkáltatók alapos kikérdezésével tesznek kísérletet, aminek eredményeit a modellszámításba beépítik.

e) *A programok költségei és a költségek összehasonlítása*: Mivel a munkanélküliség nagy teher a költségvetésnek, a munkanélküli biztosításnak és a társadalombiztosításnak is, az ezzel kapcsolatos kiadások állandó témái a politikai vitáknak, különösen költségvetési hiány idején. Tipikus kiindulópontnak az a kérdés tekinthető, hogy a munkaerő-piaci problémák kezelésére fordított közkiadások milyen alternatív megoldásokat tesznek lehetővé vagy kívánatossá? Konkrétan: mennyivel drágább pl. közhasznú munkán foglalkoztatni a munkanélkülieket, mint munka nélkül hagyni őket? Az aktív munkaerő-piaci programok reálkiadásai („nettó költsége") ennélfogva csak úgy határozhatók meg, ha az egyes programok (direkt és indirekt) ráfordításaiból („a bruttó költségből") levonják a munkanélküliség azon költségeit, amelyek attól függetlenül is felmerülnének. A programköltségek (közvetlen és közvetett) számbavétele mellett szükség van annak meghatározására is, hogy az intézkedések milyen mértékben csökkentették a munkanélküliséget. Ez az első lépés a költség/haszon vizsgálathoz. A komplex költséghatékonyság-elemzésnek azonban – mint már szó volt róla – komoly korlátai vannak. Számos költségelem és haszon ugyanis nem mérhető. Ezért az elemzés három kérdés megválaszolására szorítkozhat:

- Mennyiben enyhítik a munkanélküliséget az aktív programok, azaz hányan lettek volna munkanélküliek ezen intézkedések nélkül?
- Mekkora az elkerült munkanélküliség bruttó költsége?
- Mekkora az elkerült munkanélküliség nettó költsége, azaz a mérhető ráfordításokat és hasznokat számba véve mekkora a költségvetésre, a munkanélküli biztosítási alapra és a társadalombiztosításra nehezedő pénzbeli többletráfordítás?

f) *A programok kivitelezése*: A munkaerő-piaci intervenció bevezetésének és kivitelezésének mint folyamatnak a vizsgálata az un. *implementációkutatás* feladata. Ez magában foglalja a program koncepciójának, meghirdetésének, bevezetésének, eljárási szabályainak, lebonyolításának stb. elemzését. Az implementációkutatásnak tehát elsődlegesen közigazgatás-tudományi, igazgatásszociológiai és politikatudományi dimenziói vannak, amelyekkel a munkaerő-piaci szervezeten belül folyó programértékelések általában nem foglalkoznak. Általában kutatóhelyeket bíznak meg a kivitelezés folyamatának vizsgálatával.

Azt, hogy ezek a kérdések konkrétan milyen formában merülnek fel az egyes aktív munkaerő-piaci eszközökkel kapcsolatban, továbbá potenciálisan milyen pozitív és negatív hatásokat hordoznak ezek a programok, illetve melyek azok a pontok, ahol szabályozási technikákkal enyhíteni lehet a nettó hatást rontó tényezőik befolyását, a következő táblázat mutatja be.

3. táblázat

Munkaerő-piaci programok lehetséges hatásai és szabályozásuk fő szempontjai

Munkaerő-piaci program	Lehetséges pozitív hatások	Lehetséges negatív hatások	Szabályozandó kérdések
Foglalkoztatási támogatás (bértámogatás + beruházási támogatás)	Tartós foglalkoztatáshoz vezethet, az egyén munkatapasztalat-szerzésének elősegítésével. Segíti a munkaerő-piaci körforgást. Növeli a tényleges munkaerő-kínálatot, mert segíti az egyént abban, hogy kapcsolatban maradjon a munkaerőpiaccal. Alkalmas a munkavállalási hajlandóság tesztelésére.	Holtteher, helyettesítés, kiszorítás.	Ki kapja a támogatást? Mennyi ideig? Milyen formában (egy összegben, folyamatosan)? Legyen képzés is a támogatott állásban? Mi a program optimális mérete? A munka nélkül töltött idő mely szakaszában célszerű felajánlani a programba lépést? Milyen alapból finanszírozzák?
Közhasznú foglalkoztatás	A hátrányos helyzetűeket segíti abban, hogy újra kapcsolatba kerüljenek a munkaerőpiaccal.	Kiszorítja a magánszektort. A hozzá tapadó stigma nem javítja a résztvevők foglalkoztathatóságát.	Mennyi ideig tartson? Milyen területen alkalmazzák, hogy minimalizálják a kiszorító hatást? Hogyan maximálják ezeknek az állásoknak a hasznát, alacsony termelékenységük ellenére? Milyen bért folyósítsanak a részt vevőknek?
Újra-elhelyezkedési prémium	Csökkenti a munkanélküliséget.	Növelheti a kiadásokat, mert olyan kifizetést tesz lehetővé, ami járadékként esetleg megtakarítható.	Milyen módon határozzák meg a prémium nagyságát, folyósítási idejét és az újra-foglalkoztatás időtartamát?
Közvetítés, tanácsadás	Csökkenti a munka nélkül töltött időt.	Holtteher-veszteség. A tartós munkanélküliek kiszorításához vezet, ha a munkanélküliség korai szakaszában ajánlják.	Milyen időpontban célszerű felajánlani az intenzív tanácsadást? Milyen gyakran indokolt az álláskeresést ellenőrizni?
Vállalkozóvá válás támogatása	Segíti a vállalkozói attitűd kialakulását. Erősíti a versenyt az árupiacon.	Holtteher. Kiszorítás (azokat, akik nem vagy más képzésben vesznek részt). Csökkenti az álláskeresés intenzitását (képzés alatt lazul a kapcsolat a munkaerőpiaccal)	Milyen képzési tartalom felel meg a munkanélküli és a munkáltató igényeinek? A munkáltatókra bízzák-e vagy állami intézményekre? Mikor kezdődjön a képzés? Milyen hosszú legyen? Önkéntes legyen, vagy szolgáljon a munkavállalási hajlandóság tesztelésére? Kapjanak-e képzési támogatást a program részt vevői? Ha igen, mennyit?

Forrás: Fay, 1996 44-45. o.

1.8.4. Az értékelés módszerei és alkalmazásai

Az 1.8.2 fejezetben makrogazdasági megközelítésben értelmeztük a programértékelés fogalmait. Most *mikrogazdasági* megközelítésben tesszük ugyanezt, megkülönböztetve egymástól a *bruttó eredményt, a bruttó hatást és a nettó hatást*. (O'Leary – Nesporova – Samorodov, 2001). Az első a résztvevők szemszögéből elért eredmény. A bruttó hatás a résztvevők és a részt nem vevők közti eredmény különbsége. A bruttó hatás keveset mond a program hatásosságáról, és könnyen félrevezeti a program irányítóit és a döntéshozókat. A nettó hatás a program résztvevőinek reprezentatív mintájából képzett csoport eredményeit veti össze a részt nem vevők hasonló összetételű sokaságáéval. Nagy gondossággal kell eljárni az ilyen *kontrollcsoport* mintájának a kiválasztásánál. Helyes nettó hatásbecslést csak úgy kapunk, ha a kísérleti alkalmazásban részt vevők véletlenszerűen kiválasztott mintájára támaszkodunk, vagy statisztikai módszerekkel állítjuk elő az ideális kísérleti körülményeket.

Illusztráljuk ezeket a fogalmakat egy példával!

Vegyünk egy programot, amely a résztvevők újraelhelyezkedési esélyeinek javítására irányul. Tegyük fel, hogy az elhelyezkedési arány a programból kikerülők körében 60%; az összes munkanélküli esetében 40%, a megfelelően kiválasztott kontrollcsoportban pedig 50%. Ebben a példában a program bruttó eredménye 60%, a bruttó hatása 20%, a nettó hatása pedig 10%.

A két legnépszerűbb értékelési technika a munkaerő-piaci programok esetében a *teljesítménykövetés* (performance monitoring), ami általában a *bruttó eredményre* szorítkozik, továbbá a *nettó hatásbecslés* (net impact estimation), ami a beavatkozás hiteles értékét méri.

Teljesítménykövetés (monitoring)

Az aktív eszközökből kikerültek elhelyezkedésének monitorozása a programmenedzsment alapja. Ez a rendszer – mint már utaltunk rá – meghatározott időben szolgáltat adatokat a program eredményeiről, amit *teljesítménymutatónak* neveznek. Ezek alapján folyamatosan, minden kistérségben, régióban vagy országban meg lehet bizonyosodni arról, hogy az egyes eszközök a kívánt célnak megfelelően működnek-e. A bruttó eredménymérésre alkalmas monitoring rendszerint évente szolgáltat a vezetés számára hasznos információkat. Az ilyen rendszerek kifejlesztéséhez szükség van az összes érdekelt fél bevonására, minden program világos céljának meghatározására és megegyezésre abban, hogy mit tekintsünk a cél elérése szempontjából a legjobb mutatónak. Az információs rendszernek egyszerűnek kell lennie, kevés indikátorral, úgy, hogy könnyen lehessen azokat számítógépre vinni és követni az egész országban. A teljesítménymutatók rendszerint *bruttó eredményeket* mutatnak, de alkalmassá kell tenni azokat is a régiók és programok közötti összehasonlításra.

Összegezve, az indikátorok meghatározásánál ajánlatos követni az alábbi iránymutatásokat:

- Az eredményeket kell számba venni az inputok helyett.
- A programcélok legyenek világosak.
- Az indikátorok száma legyen kevés.
- Az indikátorok legyenek előállíthatók a meglévő adminisztratív adatokból.
- A kérdőívek legyenek tömörek.
- Az indikátorok tegyék lehetővé a régiók és a programok közötti összehasonlítást.
- A teljesítménymutatók mindegyike legyen elérhető az ügyfelek és a foglalkoztatási szolgálat munkatársai számára.

A monitoring előnye, hogy megteremti az alapját a programműködtetés vezetési információs rendszerének. Ezáltal lehetővé teszi a központi igazgatás számára, hogy helyi szintre decentralizálják döntéseiket az aktív eszközök alkalmazásáról. Jelenleg a monitorozáshoz egyre inkább longitudinális adatokat használnak, amelyek éveken keresztül követik az egyéneket. Ezáltal lehetővé teszik annak vizsgálatát, hogy az aktív eszközök hogyan hatottak elhelyezkedésükre, keresetükre, munkaviszonyuk hosszára stb.

Nettó hatásbecslés

A nettó hatásbecslés az igazi útja az aktív eszközök által generált pótlólagos haszon mérésének. Arra a kérdésre ad választ, hogy *„Milyen hatást gyakorolnak az aktív munkaerő-piaci eszközök a résztvevőkre? Azaz, hogyan változnak munkaerő-piaci eredményeik ahhoz képest, ami ezek igénybevétele nélkül következett volna be?"* Mivel az aktív eszközök résztvevőinek magatartását lehetetlen megfigyelni ezek nélkül, megfelelő alternatívát kell választani. A nettó hatásbecslés lényege, hogy a program résztvevőinek eredményeit egy jól kiválasztott *kontrollcsoporthoz* viszonyítva ítélik meg. Következésképpen azoknak a személyi jellemzőknek, amelyek befolyásolják a munkaerő-piaci sikert, durván azonosnak kell lenniük a résztvevők esetében és a kontrollcsoportban.

A fő értékelési probléma a kontrollcsoport kiválasztása. Ez létrehozható *klasszikus helyi kísérletekkel*, feltéve, hogy mind a résztvevők köre, mind a kontrollcsoport tagjai *véletlenszerűen* kerülnek kiválasztásra, vagy *kvázi-kísérletként*, amely a véletlenszerű mintavételt *statisztikai módszerrel* végzi el. Az utóbbi gyorsabb és olcsóbb az előbbinél. Ebben a tekintetben a legelőnyösebb helyzetben kétségkívül az Egyesült Államok van, ahol a munkaerő-piaci, de általában a közgazdasági és ökonometriai kutatások is jóval magasabb szintet értek el, és hosszabb múlttal rendelkeznek, mint Nyugat-Európában. Emellett az információs bázis, különösen a követő vizsgálatokhoz szükséges longitudinális adatok is összehasonlíthatatlanul gazdagabbak. Ez kedvező alapot teremt az Amerikai Egyesült Államokban régóta alkalmazott *kísérleti* (*experimentális) kutatásokhoz*. A jogosultak közül véletlenszerűen választják ki a kísérlet résztvevőit. Attól függően, hányféle beavatkozás hatását kívánják lemérni, a sokaságból egy vagy több *„kezelt" csoportot* alakítanak ki. Emellett véletlenszerűen képeznek egy *kontrollcsoportot* is, melynek tagjai csak a normál munkaerő-piaci szolgáltatásokat vehetik igénybe. Nekik nem szabad tudniuk a kísérletben való részvételről. Csak így érvényesül a *kontrollcsoportnak az a funkciója, hogy a tagjain keresztül regisztrálják azokat a változásokat, amelyek spontán módon, a beavatkozás nélkül következnének be*. Hozzájuk képest mutatható ki a „kezelt" csoportoknál elért többleteredmény, azaz *a program nettó hatása*.

A kontrollcsoport módszerének társadalomtudományi kutatásokban való alkalmazhatóságát illetően komoly *fenntartások* fogalmazódnak meg. Ezek egyrészt *gyakorlati*, másrészt *etikai*, végül pedig *politikai* természetűek. A gyakorlati akadályt az jelenti, hogy egy klasszikus kísérlet lebonyolítása drága és nagyon időigényes. Morálisan viszont azért nem fogadható el, mert kísérleti célból kizárja az egyéneket azokból a programokból, amelyek javíthatnának a helyzetükön. Politikai megközelítésben pedig az egyenlő jog elvével ütközik, ha a kontrollcsoport tagjait kiszelektálják a kísérletből. A méltányosság elve ugyancsak feltételezi, hogy az egyének szabadon dönthessenek a részvétel vagy távol maradás kérdésében. (Koning, Munnik, 1989.)

Az Egyesült Államokban ezeket a fenntartásokat úgy kezelik, mint elkerülhetetlen áldozatot, amit a jövő jobb munkaerő-piaci programjainak a kialakítása érdekében meg kell hozni. Európában viszont emiatt nem bonyolítanak le klasszikus kísérleti kutatásokat. (Schellhaaß, Schubert, 1992.) Ehelyett inkább *kvázi kísérleti* módszereket alkalmaznak, amelyekkel vagy a különböző programokba önként jelentkező emberek csoportjainak eredményeit hasonlítják össze egymással, vagy azokból választják ki a kontrollcsoportot, akik saját elhatározásukból nem kívántak részt venni a programban. Gyakori az is, hogy egy-egy eszközt csak bizonyos régiókban vezetnek be, és azok eredményeit olyan térségekével hasonlítják össze, amelyek nem kerültek be a kísérletbe. Ennek az az előnye, hogy

nemcsak a célcsoport szemszögéből vizsgálható a program hatása, hanem tágabb megközelítésben is – amire a kontrollcsoport módszere nem adna lehetőséget. Ugyanakkor kétségkívül fennáll a *szelekciós torzulás* veszélye.

A kontrollcsoport módszere mellett a programértékelés természetesen más, ismert technikák alkalmazását is feltételezi. Ezek két fő csoportra oszthatók: mennyiségi és minőségi módszerekre. (Hedges – Ritchie, 1987.)

A *mennyiségi módszerek* háromféle információs bázisra épülnek:

a) A munkaügyi szervezet által vezetett nyilvántartásokra, amelyek közül a regisztrált állásajánlatokról és állásnélküliekről, a segélyezettekről, továbbá a munkaerő-piaci programok résztvevőiről rögzített adatok a legismertebbek.
b) A másik adatbázist *átfogó statisztikai felmérések* szolgáltatják, amelyekre pénz- és időigényességük miatt csak a legszükségesebb esetben kerül sor. Ezek közül a munkaerő-piaci szolgáltatások értékeléséhez leginkább a két-három évente lebonyolított munkáltatói felméréseket használják, amelyek módot nyújtanak a munkaerő-kereslet mennyiségének és struktúrájának a megismerésére, továbbá a munkáltatók felvételi magatartásának, módszereinek a feltárására.
c) Az információgyűjtés leggyakrabban használt módszere a *mintavételes eljárás*. Ez olcsóbb és gyorsabb az átfogó felmérésnél, de akkor nem használható, ha a népesség sok alcsoportjára vonatkozó, részletes információra van szükség. Az adatgyűjtés végrehajtható:
    - személyes interjúkkal (a legelterjedtebb módszer),
    - postai úton továbbított kérdőívekkel (alacsony a válaszadási arány),
    - telefonos interjúkkal (nincs mindenkinek telefonja, ezért torzul a minta),
    - számítógép segítségével készülő interjúkkal (a hordozható komputerek méreteinek és árának csökkenésével arányosan terjedő módszer),
    - közvetlen megfigyeléssel (akkor alkalmazzák, ha a keresett információ már rögzítve van; ebből véletlenszerűen választják ki azokat, akiknek az adatait feldolgozzák),
    - nyomon követéssel (esetenként szükség van a mintában szereplő személyek rendszeres időközönkénti megkérdezésére, hogy tudni lehessen, hogyan alakul munkaerő-piaci státuszuk a program elhagyását követően).

A *kvalitatív elemzés* a program résztvevőinek véleményére alapozott értékelés. Ezek: a kedvezményezettek, a program működtetői és a cégek. A véleményeket kérdőívek vagy interjúk segítségével gyűjtik össze. Ennek során olyan hatásokat próbálnak megbecsülni, amelyek mennyiségileg nem mérhetők. Ezzel a technikával a *holttehervesztesség, a kiszorító és a helyettesítő hatás* is tetten érhető. Például, az értékelők megkérdezik a munkáltatót, hogy felvette volna-e a program résztvevőjét a támogatás nélkül is. A kutatók kicsi, de gondosan kiválasztott mintával dolgoznak, ami statisztikai értelemben ugyan nem reprezentatív, de a problémás csoportra nézve az. A vizsgálat módszerei a következők:

- félig strukturált interjúk,
- mélyinterjúk,
- csoportos megbeszélések,
- résztvevői vélemények,
- kívülállók észrevételei.

A nettó hatásvizsgálatot alkalomszerűen és korlátozott méretekben végzik. Ezek kiegészítik, de nem helyettesítik a teljesítménymutatókra alapozott monitoring rendszerét. A kettő együtt ugyanakkor teljes képet ad a programok hatékonyságáról. A nettó hatásbecslés a beavatkozás hozzáadott értékéről tájékoztat, de csak egy adott időpontra érvényes módon. A monitoring viszont rendszeres

adatokat szolgáltat, széles földrajzi területről. A bruttó eredmények standardjait a nettó hatásbecslésre támaszkodva lehet meghatározni.

1.8.5. Programértékelés a gyakorlatban

A programértékelés fontosságát, kiterjedtségét és gyakoriságát tekintve nagy különbségek vannak az egyes országok között. *Monitoring* majdnem minden piacgazdaságban létezik, de naprakészsége és hatóköre eltérő, csakúgy, mint a gyűjtött adatok jellege.

Az *értékelő kutatások* - mint már utaltunk rá - az *Amerikai Egyesül Államokban* a legfejlettebbek. Ez annak köszönhető, hogy az aktív munkaerő-piaci programokat a szövetségi költségvetésből finanszírozzák, kongresszusi jóváhagyás után. Ezt azonban meg kell előznie egy kísérleti projektnek, aminek (több éves) hatásvizsgálata a döntéshozatal feltétele. Az értékelő kutatásokért a Munkaügyi Minisztérium a felelős, amely egyetemeket, kutatóintézeteket vagy privát tanácsadó cégeket bíz meg ezzel a feladattal. A megbízottak a Minisztérium módszertani irányításával és szakmai ellenőrzése mellett látják el szerződésben vállalt feladatukat. Az elfogadott programok eredményességéről a Kongresszus bizottságainak rendszeresen be kell számolni, amihez a kísérleti szakaszban javasolt és a program bevezetésekor kiépítendő információs rendszer (monitoring) adatai nyújtanak támpontot. A szövetségi szinten összegyűlő eredménymutatókból olyan standardokat határoznak meg, amelyeket *az elvárt teljesítmények minimumaként* fogalmaznak meg a program kivitelezőivel szemben. A Munkaügyi Minisztérium mellett az Amerikai Egyesült Államok *Számvevőszéke* is végez érdemi hatásvizsgálatokat. Ezt azért tartják szükségesnek, mert annak a főhatóságnak a programértékelései, amelyek felelősek ezeknek a működtetéséért, a valóságosnál kedvezőbb színben tüntetik fel az eredményeket.

Kanadában 1986-ban hoztak létre egy csoportot a Foglalkoztatási és Bevándorlási Minisztériumban a munkaerő-piaci programok és a munkaerő-piaci szervezet működésének értékelésére. Azóta ez főosztállyá nőtte ki magát. A főosztály minden évben összeállítja programértékelési tervét, amit a Számvevőszék hagy jóvá. Az amerikaiakkal ellentétben itt nem kísérleti jellegű programértékelést végeznek, hanem az intézkedések bevezetésének és kivitelezésének a *folyamatára* helyezik a hangsúlyt. Véletlenszerű mintavételt csak ritkán alkalmaznak. Ehelyett meghatározott célcsoportokat választanak ki vizsgálatra. Erre külső kutatóhelyeknek is adnak megbízást. A munka eredményét közvetlenül és azonnal alkalmazzák a gyakorlatban.

Ausztráliában a 80-as évek elején felállított Munkaerő-piaci Kutatások Irodája végezte – többek között – az értékelő kutatásokat, a Nemzetközösség Kormányzatának szponzorálásával. Ez a foglalkoztatásért felelős minisztériumhoz tartozó ügynökség volt. Az irodát 1986-ban átszervezték, és az értékelő funkciót a minisztériumba telepítették.

Európában a hetvenes évek közepén indultak meg a programértékelések. Az Egyesült Királyságban 1974 óta végzik ezt a munkát. A munkaügyi politika és a foglalkoztatási szolgáltatások, illetve eszközök értékeléséért hivatalosan a Munkaügyi Minisztériumé a felelősség. Ennek foglalkoztatási igazgatóságán belül az Employment Service (a munkaügyi szervezet központja) a végrehajtó szerve számos munkaerő-piaci intézkedésnek, illetve ezek hatásvizsgálatának. A Minisztérium közgazdasági, kutatási és értékelési főosztálya, valamint a Munkaerő-piaci Szolgálat kutatási és értékelési csoportja együttesen dönti el – a munkaügyi politikát kidolgozó részlegek bevonásával – a kutatások témáit és azt, hogy közülük mely projekteket bonyolítják le maguk, és milyen feladatokkal bíznak meg külső szakértőket. (Child, 1992.)

Németországban a Szövetségi Foglalkoztatási Ügynökség Munkaerő-piaci és Foglalkozáskutató Intézete, továbbá külső kutatócsoportok vesznek részt hatásvizsgálatokban, amelyek igazából a

nyolcvanas évek elejétől indultak fejlődésnek. *Svédországban* pedig 1979-ben kezdték el az un. programkövető vizsgálatokat, amelyek az ottani Munkaügyi Minisztérium Munkaerőpiac-politikai Kutatások Igazgatóságán, illetve az általuk megbízott független kutatóhelyen azóta is rendszeresen folynak.

Változó színvonalon és hangsúllyal, illetve eseti jelleggel kerül sor a munkaerő-piaci intézmények és eszközök értékelésére Dániában, Franciaországban, Finnországban, Hollandiában és Írországban. Ugyanakkor egyáltalán nem folynak ilyen munkák Spanyolországban, Portugáliában, Olaszországban és Görögországban.

1.8.6. Az értékelések tanulságai

A legfejlettebb országokat tömörítő OECD rendszeresen működtet olyan munkacsoportokat, amelyek egy-egy program azonos módszerekkel történő hatásvizsgálatát végzik el. Emellett időről időre összehasonlítják a programértékelő munka eredményességét is. Az első, a 90-es évek közepéről származó jelentés külön fejezetet szentelt a programértékelés hiányosságainak. (OECD, 1995.) Lássunk néhányat az ott tárgyalt hiányosságok közül!

A tanulmány önkritikusan elismerte, hogy a komplex programértékelések és monitoring-elemzések csalódást okoztak, mert kevéssé járultak hozzá ahhoz, hogy hasznosítható következtetéseket lehessen levonni belőlük az intézkedések eredményességére, a „jó", illetve „rossz" programok elkülönítésére nézve. A csalódás a hiteles értékelések viszonylagos szűkösségére, a megfelelő adatok hiányára és az alkalmazott módszerek korlátaira vezethető vissza.

Az értékelések talán *legáltalánosabb fogyatékossága* az, hogy nem derül ki, hogyan befolyásolták a résztvevők munkaerő-piaci esélyeit *maguk a programok*, illetve működési környezetük. Így nemigen hasznosíthatók eredményeik sem időbeli, sem pedig komparatív összehasonlításra. Egy adott intézkedés végrehajtása alatt ugyanis - ha minden más tényezőt változatlannak tételezünk - jelentősen megváltozhat a helyi munkaerőpiacon megjelenő üres állások száma és összetétele, ami módosíthatja az egyének elhelyezkedési lehetőségeit. Az értékelések ezt vagy egyáltalán nem, vagy csak kismértékben vették figyelembe. Jellemző módszertani hiba, hogy a programértékelés során nem mérik a *helyettesítő hatást*. Pedig nagy munkanélküliség esetén, kevés üres állás mellett elképzelhető, hogy a munkáltatók előnyben részesítik azoknak a munkanélkülieknek a felvételét, akik után támogatást kapnak, de ezt más munkanélküliek helyett teszik meg. Ebben az esetben az állami beavatkozás csak marginálisan járul hozzá a munkanélküliség általános csökkentéséhez, hacsak a programok révén nem teremtenek *pótlólagos* munkahelyeket.

Az értékelés legfőbb funkciója, hogy az intézkedések célját alapul véve mérje azok sikerét vagy kudarcát, lehetőleg számszerűsített formában. Ezzel szemben azt tapasztalták, hogy a programcélok *általánosságokat tartalmaznak*, sőt esetenként egymásnak is *ellentmondanak*. Ezt a nehézséget úgy hidalták át az értékelések, hogy a résztvevők munkaerő-piaci helyzetének a javítását tekintették fő szempontnak. Ezt olyan mutatókban fejezték ki, mint pl. a programból kikerülők elhelyezkedési aránya, a munkában töltött idő hossza vagy az elhelyezkedésig eltelt idő. Ugyanakkor a vizsgálatnál a *célcsoport-orientációt nem nézték*. Hiányzott a mennyiségi mutatók *minőségiekkel* való kiegészítése is. Ennek alapja lehetett volna a folyamatelemzés, amit sehol nem végeztek. Holott a programtervezők és -működtetők számára ez nyújtaná a leghasznosabb információt. Emellett az egyes programok eredményei, hatásai nem mindig ragadhatók meg empirikusan. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ne lennének fontosak.

A politikaformálók számára az az elsődleges kérdés, hogy *a működő programok közül melyik éri el a célját a legkisebb ráfordítás mellett*. Ennek megválaszolásához *az összes intézkedés azonos*

módszerrel való egyidejű értékelésére lenne szükség. Ez egyik országban sem történt meg. A programok hatásvizsgálatát különböző időpontban, más-más módon végezték el. Emiatt legfeljebb részleges válaszadásra alkalmasak. Számos további elemzésre és sok kísérleti vizsgálatra van szükség ahhoz, hogy az intézkedések olyan „keverékét" lehessen előállítani, ami a forráselosztást is figyelembe véve megfelel a kérdésben megfogalmazott ideális munkaerő-piaci politikának.

Annak fontosságát, *hogy a munkaerő-piaci programokat komplex összefüggésükben kell vizsgálni*, aláhúzza az a tény is, hogy a határozottan célcsoport-orientált intézkedések ütközésbe kerülhetnek egymással. A fiatalokra koncentráló programok pl. minden bizonnyal hozzájárultak a felnőtt tartós munkanélküliek számának és arányának növekedéséhez. Azaz: egy problémás csoport előnyben részesítésének a másik fizeti meg az árát. Ennélfogva a *programok ideális kombinálását* kell bevenni a politikai prioritások közé, folyamatosan vizsgálva, hogy fenntartásuk megfelel-e a változó munkaerő-piaci viszonyoknak.

A kilencvenes évekhez képest csak marginális javulást mutattak az újabb értékelések. Ezek rávilágítanak arra, hogy a programok hatása az elhelyezkedésre és a bérekre rendszerint pozitív, de csekély, és nem minden esetben ad okot az elégedettségre. Ennek oka a *holtteherhatás* (amikor az adott eredményt a program nélkül is el lehetett volna érni), a *helyettesítő hatás* (amikor a támogatott személyek nem támogatottak helyét foglalják el), továbbá a *kiszorító hatás* (amikor a támogatott tevékenységek kiszorítják a nem támogatottakat), végül a *lefölözés* (csak a jobban foglalkoztatható munkanélküliek jutnak be a támogatással létrehozott állásokba).

Az egyik, ugyancsak az OECD kiadványaként megjelent tanulmány a következőket írja: „Első ránézésre nem tűnnek bíztatónak az aktív munkaerő-piaci eszközök hatékonyságára vonatkozó kutatások eredményei. A mért hatások számos aktív eszköznél vegyesek a jövőbeli foglalkoztatási és kereseti lehetőségeket illetően, ill. társadalmi hasznukat tekintve. Miközben nem tagadhatjuk az aktív eszközökkel kapcsolatban kétségtelenül fennálló problémákat, rossz lenne, ha ebből pesszimista következtetést vonnánk le a munkanélküliség, az alacsony kereset és a szegénység elleni potenciális szerepük vonatkozásában. Az eredményes aktív munkaerő-piaci eszközök csak egyik elemét képezik annak az átfogó stratégiának, aminek makrogazdasági és mikrogazdasági intézkedései elvezethetnek a munkanélküliség jelentős lefaragásához. Mindazonáltal *nem nélkülözhető* fegyvert jelentenek ebben a harcban." (Martin, 2000. 106-107. o.)

A másik tanulmány szerint „Az aktív eszközök legújabb értékelései megerősítik a korábbi eredményeket. Néhánynak pozitív hatása van, kedvező költség/haszon ráta mellett. A többségük azonban nem javította érdemben a résztvevők munkaerő-piaci esélyeit, vagy ha igen, nem hatékony módon. A vegyes kép ellenére a kormányoknak – szembesülvén a gazdasági és szociális problémákkal párosuló nagy munkanélküliséggel és a dolgozó szegényekkel – nincs más lehetőségük, mint aktív eszközöket alkalmazni válaszul." (Betcherman és társai, 2004)

E két idézet jól jellemzi a fő dilemmát: az aktív munkaerő-piaci eszközök potenciálisan fontos szerepet töltenek be a munkanélküliség és szegénység elleni harcban, de vegyes eredményeket produkálnak. Ebből két politikai következtetés adódik. Meggyőző eredmények hiányában, azaz annak bizonyítása nélkül, hogy ezek hatékonyan működnek a gyakorlatban, ne használjuk azokat *tartósan*, és amikor igénybe vesszük az aktív eszközöket, akkor is *kis dózisokban* tegyük. A másik: eredményesebbé kell tenni ezeknek az eszközöknek a működtetését, hogy elérjék céljukat.

Miután áttekintettük az aktív munkaerő-piaci eszközök értékelésének eredményeit, azzal érvelünk, hogy inkább több, mint kevesebb kell belőlük a globalizáció foglalkoztatási kockázatával szembeni védelemhez. Ugyanakkor a mi térségünkben más következtetésre juthatunk, mint a fejlett OECD országok esetében. Itt ugyanis a hatékonyság különleges feltétele ritkán teljesül: ez a *kereslet és kínálat közti viszonylagos mennyiségi egyensúly*. „Ha egy gazdaság kevés munkahelyet teremt, nem

lehet csodálkozni azon, ha az aktív eszközök relatíve alacsony hatékonysággal működnek." (Martin, 2000, 107. o.)

A fő kérdés az, hogy van-e értelme aktív eszközöket alkalmazni annak a munkaerő-túlkínálatnak a semlegesítésére, ami az állami és magánszektor kereslethiánya miatt áll fenn. Nem lenne-e jobb visszatartani a munkaerő-piaci beavatkozásokat addig, amíg a makro- és mikrogazdasági politika elegendő munkahelyet teremt? Csak a minőségi összehangolásnak (a kereslet és kínálat foglalkozások, képzettség, terület szerinti párosításának) van értelme? Miközben tényleg szükség van az eredményes munkahelyteremtő politikára makroszinten, a gazdasági és szociálpolitikák annyira beleolvadnak ebbe, hogy a jól kidolgozott aktív munkaerő-piaci politika – mikroszinten – ugyancsak egy elemét (de csak egyik elemét!) képezi a makrogazdasági politikának. Emellett olyan értékmotivált érv is szól az aktív eszközök mellett, amely a munkára és a nem munkára épülő lét minőségi különbségében gyökerezik. Széles körben elfogadott, hogy *jobb a foglalkoztatást finanszírozni, mint a munkanélküliséget, és előnyben részesíteni a munkához és képzéshez kapcsolódó segélyeket – a munkanélküli segélyezés munkavégzéstől mentes, de álláskereséshez kötött kezdeti periódusa után.*

Problémák vannak az *értékeléssel* magával is. Az a két kérdés, amire választ szoktak keresni (bejutott-e a támogatott a munkaerőpiacra, és nőtt-e a keresete?) ugyan fontosak, de túl szűklátókörűek. Példa erre a közhasznú foglalkoztatás. Ezt általában alacsony hatékonyságúnak minősítik, minthogy utolsó mentsvárként használják a rendszeres munkavégzésbe nehezen bevonható emberek számára. Ennél azonban más társadalmi-gazdasági értékelő kritériumot is figyelembe kell venni: pl. az általános keresletélénkítő hatást, az előállított javak és szolgáltatások révén keletkező többletjólétet, a közmunka társadalmi összetartozást erősítő hatását. Ez különösen fontos a munkahelyhiányos országokban, ahol ennek az eszköznek nincs alternatívája. És bár igaz, hogy a rendszeres, jól fizető munkahelyeket kell preferálni, de ha ilyenek nincsenek, akkor még mindig jobb egy aktív eszköz keretében dolgozni vagy tanulni, mint az ezzel szembeállítható szegénység, állástalanság és alulfoglalkoztatottság.

Az aktív eszközök mellett szóló érv azonban nem mentesít attól, hogy állandóan javítani kell eredményességüket, és olyanokat előtérbe állítani közülük, amelyek jó eredményt ígérnek. Ez megerősítheti létjogosultságukat.

A fejezetben használt fontosabb kifejezések értelmezése

Állami monopólium a munkaközvetítésben - csak állami szervezetek végezhetik ezt a tevékenységet.
Bruttó eredmény – az aktív eszközben részt vevők szemszögéből elért eredmény. Ilyen például: az elhelyezkedési arány a programból kikerülők körében 60%.

Bruttó hatás – az aktív eszközben részt vevők és részt nem vevők eredménye közötti különbség. Tegyük fel, hogy az elhelyezkedési arány a képzésből kikerülők körében 60%, az összes munkanélküli esetében pedig 40%. Ebben a példában a program bruttó hatása 20%.

Célcsoport-irányultság – a program résztvevői között a teljes sokaságon belüli előfordulásuknál nagyobb gyakorisággal jelennek meg a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok.

Exprerimentális (kísérleti) kutatás – a jogosultak közül véletlenszerűen választják ki a vizsgálat alanyait.

Extenzív keresés – a vevők és/vagy az eladók újabb és újabb ajánlatok felkutatását célzó törekvése.

Globális túlkereslet – a munkaerő-kereslet meghaladja a kínálatot.

Globális túlkínálat – a munkaerő-kínálat meghaladja a keresletet.

Helyettesítő hatás – a munkáltató egy támogatás nélkül felveendő dolgozót olyan személlyel helyettesít, aki után anyagi hozzájárulást kap.

Holtteherhatás – egy állami beavatkozás eredménye nem különbözik attól, amit nélküle is el lehetett volna érni.

Implementációkutatás - a munkaerő-piaci intervenció bevezetésének és kivitelezésének mint folyamatnak a vizsgálata, ami magában foglalja a program koncepciójának, meghirdetésének, bevezetésének, eljárási szabályainak, bonyolításának stb. elemzését.

Informális munkaerő-piaci információszerzés - személyes kapcsolatok hálózatán keresztül zajló információ-áramlás.

Intenzív keresés – valamely ajánlat ismeretében valamely áru vagy szolgáltatás tulajdonságaira, minőségére irányuló információgyűjtés.

Kiszorító hatás – az a cég, amelyik támogatott dolgozóval növeli a termelését, kiszorítja olyan vállalkozások termékeit, amelyek nem alkalmaznak támogatott munkásokat.

Kontrollcsoport – az aktív programokból kimaradtak reprezentatív mintájából képzett csoport, amelynek összetétele hasonló a programban részt vevő sokaságéhoz. A kontrollcsoport tagjain keresztül regisztrálják azokat a változásokat, amelyek spontán módon, beavatkozás nélkül következtek volna be.

Monitoring – követő vizsgálat, amely az egyes intézkedések közelítő eredményeit méri, rendszeres adatgyűjtésre alapozva.

Munkaerő-piaci információ - bármely információ, amely a munkaerőpiac méretére és összetételére, működésére és funkcióira, problémáira és megoldási lehetőségeire, továbbá szereplőinek foglalkoztatással kapcsolatos szándékaira és törekvéseire vonatkozik.

Munkaerő-piaci információszerzés formális csatornái - sok információt koncentráló, azokat az érdekeltek széles köréhez eljuttató intézmények (pl. munkaközvetítők, állásbörzék, stb.)

Munkaerő-kereslet – azt fejezi ki, hogy a gazdaság közvetlen szereplői egy meghatározott időszakban milyen létszámú és összetételű munkaerőt kívánnak foglalkoztatni.

Munkaerő-kínálat - azok a munkavállalók, akik dolgoznak, ill. záros határidőn belül szeretnének munkába állni.

Munkaerőpiac - a munkaerő adásvételével kapcsolatos viszonyok összessége.

Munkaerő-piaci egyensúly – a munkaerő-kereslet és –kínálat egyezése, mennyiségét és összetételét tekintve egyaránt.

Munkanélküliség - a kialakult bérszinteken elhelyezkedni kívánók egy része nem, vagy csak rövidebb-hosszabb idő elteltével talál elfogadható munkát.

Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (International Labour Organisation = ILO) – az ENSZ munkaügyi és szociális kérdésekre szakosodott szervezete, székhelye: Genf, Svájc.

Nettó hatás – a program résztvevőinek reprezentatív mintájából képzett csoport eredményeit veti össze a részt nem vevők hasonló összetételű sokaságáéval. Tételezzük fel, hogy az elhelyezkedési arány a programból kikerülők körében 60%, a megfelelően kiválasztott kontroll csoportban pedig 50%. Ebben a példában a program nettó hatása 10%.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) – a fejlett piacgazdaságokat tömörítő nemzetközi szervezet, székhelye: Párizs, Franciaország.

Outplacement – általában bizonyos tevékenységek kiszervezését jelenti; munkaügyi összefüggésben vállalatokhoz kihelyezett szolgáltatás azon munkavállalók számára, akik elbocsátás előtt állnak.

Passzív (reményvesztett) munkanélküli - a gazdaságilag inaktívak csoportjába tartozik; azért nem keres munkát, mert reménytelennek tartja, hogy talál.

Piaci keresés – a piac szereplőinek a kereslet illetve a kínálat megismerésére irányuló tevékenysége.

Profilírozás – meghatározott ismérvek alapján beazonosítják az állástalan emberek azon csoportjait, akiknek a problémái más-más kezelésmódot igényelnek. Kategorizálásnak is nevezik.

Rendszerszerű esetkezelés - az egyéni szükségletek felmérése, a munkanélküliek folyamatos nyomon követése és a személyre szabott megközelítést biztosító egyéni akciótervek (megállapodások) kidolgozása.

Teljesítménymutató – a program bruttó eredményének kifejezését szolgáló mérőszám (indikátor).

Szelekciós hatás – bizonyos egyének meghatározott jellemzők alapján az átlagosnál nagyobb gyakorisággal kerülnek be egy programba, mert a munkaügyi szervezet munkatársai „lefölözik" a jobbakat, hogy maximálják saját teljesítményüket.

Feladatok és ellenőrző kérdések

Feladatok

1. Dolgozza fel egy tetszőleges napilap egy heti álláskeresőinek és munkahely-ajánlatainak hirdetési adatait!
2. Milyen következtetést tud levonni ezekből a munkaerőpiac állapotára és a hirdetésekben megjelenő kereslet és kínálat összhangjára vonatkozóan?
3. Készítsen önéletrajzot egy tetszőlegesen kiválasztott állásajánlatra!
4. Állítson össze egy interjúvázlatot egy megfelelőnek tűnő álláskereső potenciális alkalmasságát vizsgálandó, az Ön által kiválasztott és képviselt munkahelyre!
5. Vázolja fel az alábbi programok lehetséges pozitív és negatív hatásait, továbbá szabályozásuk fő szempontjait
   - Bértámogatás
   - Közhasznú foglalkoztatás
   - Közvetítés, tanácsadás
   - Vállalkozóvá válás támogatása
6. Milyen módszerekkel és kérdések mentén vizsgálhatók:
   - a munkanélküliek számára szervezett képzések?
   - a bértámogatási konstrukciók?
   - a munkanélküliek vállalkozóvá válásához adott támogatások?
7. Állítson össze kérdőívet az alábbi eszközök követő vizsgálatához!
   - Bértámogatás
   - Közhasznú foglalkoztatás
   - Munkaerő-piaci képzés
   - Vállalkozóvá válás támogatása.

Ellenőrző kérdések

1. Ismertesse a munkanélküliség fogalmát és típusait!
2. Értelmezze a teljes foglalkoztatottság fogalmát!
3. Határozza meg a piaci keresés fogalmát, ill. típusait, és értelmezze ezeket a kategóriákat a munkaerő-piaci információszerzés területén!
4. Mutassa be, hogy milyen szerepet tölt be a munkaközvetítés a munkaerő-piaci keresésben és forgalomban!
5. Magyarázza meg a munkaközvetítés állami monopóliumának jelentését!
6. Ismertesse, hogy milyen eljárásokat alkalmaznak a munkaközvetítésben!
7. Magyarázza el a munkaerő-piaci politika funkcióit és típusait!
8. Milyen jóléti modelleket ismer Európában?
9. Milyen társadalmi hozzáállás jellemzi a kontinentális Európát és az angolszász országokat az aktív munkaerő-piaci programok értékelésével kapcsolatban?
10. Határozza meg az értékelő kutatás tartalmát!
11. Sorolja fel az értékelő kutatások lépéseit!
12. Mi a különbség egy aktív munkaerő-piaci eszköz bruttó eredménye, bruttó hatása és nettó hatása között?
13. Mik a teljesítménykövető monitoring jellemzői?
14. Milyen kérdéseket vizsgálnak az értékelés során?
15. Hasonlítsa össze a monitoring és a nettó hatáselemzés módszereit!
16. Milyen fenntartások fogalmazódnak meg a kontrollcsoport módszer társadalomtudományi kutatásokban való alkalmazhatóságát illetően?
17. Ismertesse a programértékelés mennyiségi és minőségi módszereit!
18. Milyen dilemmák fogalmazhatók meg a munkaerő-piaci hatásvizsgálatok eredményeivel kapcsolatban?

Ajánlott irodalom:

Kézdi Gábor, 2002:
Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálata
Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, BWP, 2. sz.
http://econ.core.hu/kiadvany/bwp.html

Hudomiet Péter és Kézdi Gábor:
Az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatai
Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás
III. évfolyam (2008) 1. sz. 3-37. oldal
http://www.kormanyzas.hu

TÖRTÉNETI-NEMZETKÖZI TAPASZTALATOK ÉS TANULSÁGOK

OKTATÁSI CÉL

1. A munkanélküli biztosítás kialakulásának, típusainak, feltételeinek és finanszírozásának megismertetése
2. A munkanélküli segélyezési rendszerek sajátosságainak áttekintése
3. A munkaerő-kínálat korlátozására használt módszerek leírása
4. Az aktív munkaerő-piaci eszközök fejlődéstörténetének és típusainak bemutatása
5. A munkaidő-csökkentés szerepének vizsgálata a munkalehetőségek újraelosztásában
6. A rugalmas biztonság fogalmának értelmezése
7. A munkaerőpiac főáramán kívüli munkahely-teremtési lehetőségek tipizálása
8. A munkaerő-piaci intézmények fejlődési irányainak jellemzése

2. Passzív munkaerő-piaci eszközök

A passzív ellátások közé szokás sorolni minden olyan támogatást, ami az állásvesztésből következő jövedelemcsökkenést kompenzálja, vagyis nem növeli a foglalkoztatást, csak enyhíti a munkanélküliség negatív anyagi következményeit. Ide tartoznak a biztosítási alapon járó munkanélküli ellátások, a rászorultság alapján járó munkanélküli segélyek, és a korai nyugdíjazást finanszírozó kiadások.

2.1. Munkanélküli ellátások

A munkanélküliek ellátása *biztosítási* vagy *segélyezési* keretben valósulhat meg. *A munkanélküli biztosítás a munkanélküliséggel járó jövedelemkiesés kockázatával szembeni védelem eszköze.* Ez a biztosítási forma később alakult ki, mint a többi rizikófaktor (betegség, öregség) elleni biztosítás, majd szerves részévé vált a szociális védelmi rendszernek.

A jelenleg érvényes munkanélkülisegély-programok elődei a szakszervezetek önsegélyező intézményeinek a támogatásai voltak. Néhány esetben kölcsönösségi alapon, ill. baráti társaságok keretében lehetett ezekhez hozzájutni. Minden tagnak hozzájárulást kellett befizetnie egy alapba, amelyből segélyeket folyósítottak a rászorulóknak, beleértve a munkanélkülieket is. A XIX. század végére belga, francia, német, angol, holland, norvég, svéd, svájci (és szűk körben) amerikai szakszervezetek nyújtottak efféle szolgáltatásokat. Néhány országban (Franciaország, Németország, Nagy-Britannia és az Egyesült Államok) korlátozott számban munkáltatók is létrehoztak ilyen alapot, hogy stabilizálják munkaerejüket, és megtartsák képzett munkásaikat. Az iparágra, szakmára vagy vállalatra alapozott szakszervezeti, ill. munkáltatói programok azonban nagyon sebezhetők voltak, amikor a gazdaságban váratlan, a dolgozók többségét fenyegető munkanélküliség következett be. Emiatt a munkáltatói biztosítási rendszerek fokozatosan csak azokra a munkavállalókra

korlátozódtak, akiket konjunktúra esetén újra alkalmazni kívántak. Eredeti formájukban tehát mind a szakszervezeti, mind pedig a munkáltatói ellátási formák kezdtek eltűnni. Csupán néhány maradt fenn közülük, önkéntes alapon, helyi, regionális vagy állami támogatással. Eközben a kormányok számára mind világosabbá vált, hogy a munkanélküliség nem korlátozódik a munkaerő-állomány egy kis szegmensére, és átfogó intézkedéseket kell hozni a munkanélküliek megélhetésének támogatására. Az első, országosan kötelező munkanélküli biztosítást Nagy-Britanniában vezették be, 1911-ben. A ma érvényben lévő ellátási formák alapelvei általában ezen a törvényen nyugszanak. Sok országnak szolgált modellként az 1927-ben Németországban létrehozott munkanélküli biztosítási rendszer is. Az Egyesült Államok szövetségi törvényen keresztül kényszerítette az államokat, hogy adaptálják a munkanélküli biztosítást a 30-as évek közepének gazdasági depressziójában. Kanada ugyanezt 1940-ben tette meg. (Blaustein – Craig, 1977.) A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 1934-ben fogadta el *a 44. sz. Egyezményt az önhibájukon kívül munkanélkülivé vált személyek járadékáról és segélyéről*, amely arra kötelezte az aláíró országokat, hogy működtessenek munkanélkülijáradék- és -segély-programokat.

A munkanélküliség pénzügyi kockázatával szembeni szociális védelmi rendszer kiépítésére a II. világháború befejezését követő gazdasági fellendülés évei hatottak igazán serkentőleg. A legtöbb iparilag fejlett ország munkáltatói/munkavállalói hozzájárulásra alapozott munkanélküli biztosítási rendszert épített ki, amelyhez valamennyi bérből és fizetésből élőnek kötelező csatlakoznia. Ez a forrása a munkanélküliség alatti keresetveszteség pótlását célzó járadéknak. Bizonyos esetekben az alapot – az általános adóbevételekből – kiegészíti a költségvetés is. Ezek többnyire olyan kifizetéseket tesznek lehetővé, amelyek a munkanélküli biztosítás jogosultsági feltételei szerint nem lennének folyósíthatók.

A munkanélküli biztosítás alapkritériuma, hogy:

- a járandóság jogosultság alapján fizethető,
- a jogosultság a munkanélküliséget megelőző járulékköteles foglalkoztatás egy meghatározott időszakához kötődik,
- a járadék béraránYos,
- a járadékfolyósítás időtartama korlátozott,
- a munkanélkülinek a felajánlott „megfelelő” állást nem szabad visszautasítania, és
- a finanszírozás béraránYos hozzájárulásra épül.

A jogosultság elemi feltétele, hogy a munkanélküliséget ne a dolgozónak felróható ok idézze elő. A felkínált munkahelyeknek ki kell elégíteniük a *„megfelelő állás”* kritériumait. E kritériumok rögzítése a munkavállalás szabadságának garanciája. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet már idézett 44. sz. Egyezménye szerint az idevonatkozó előírásoknak ki kell terjedniük a munkakör képzettségi igényére, területi elhelyezkedésére, a bérezésre, a munkavégzés körülményeire, továbbá rendelkezniük kell az esetleges munkaügyi panaszok intézésének módjáról. (ILO, 1987.)

A munkanélküli biztosítás a munkáltatók, ill. munkavállalók közötti szolidaritás megnyilvánulása. Célja a munkanélküliség alatti keresetveszteség pótlása. A jogosultság feltételeit törvények rögzítik, amelyek ismeretében a biztosítottak előre tudják, hogy milyen hosszú ideig, mennyi munkanélküli járadékot kaphatnak.

*A **munkanélküli segélyezés rendszerében*** ezzel szemben *az egyének elláthatósága vagyoni helyzetük függvénye.* A segély addig jár, ameddig a rászorultság fennáll, és a munkanélkülinek nem sikerül elhelyezkednie. Ez a rendszer egyfelől *abban tér el a munkanélküli biztosítástól, hogy nem a bérkiesés pótlását, hanem a jövedelem kiegészítését tűzi ki célul, másfelől pedig kevésbé kiszámíthatók a feltételei.* A segély folyósítása a munkanélküliség alatt is megszűnhet, ha az érintett családok jövedelmi helyzetében más okból kedvező fordulat áll be. *Forrását a költségvetés általános*

adóbevételei biztosítják, ily módon a társadalom egészének a munkanélküliekkel szembeni szolidaritása fejeződik ki benne.

Tiszta segélyezési típusú rendszer csak két országban van: Ausztráliában és Új-Zélandban. A többi ország felében kizárólag munkanélküli biztosítást működtetnek, másik felében pedig ezt kiegészítve létezik második védelmi hálóként a munkanélküli segélyezés is.

A munkanélküli biztosítás túlnyomórészt *kötelező* jellegű, amihez a munkavállalók és/vagy munkáltatók előre meghatározott körének csatlakoznia kell. A munkanélküli biztosítás az *Egyesült Királyságban, Írországban és Norvégiában a társadalombiztosítás integrált része, másutt önálló biztosítási ága.*

Az ***Egyesült Királyságban*** – mint utaltunk rá – *William Henry Beveridge* nevéhez fűződik az általános adóbevételekre alapozott társadalombiztosítási rendszer kidolgozása.
Az un. ***angolszász biztosítási modellben*** a munkáltatók és munkavállalók által fizetett járulékok az öregség, betegség, rokkantság, özvegység stb. mellett a *munkanélküliség* esetén nyújtott ellátásokat is fedezik.
Sokáig ennek két, jól elhatárolt formája létezett: a munkajövedelem-függő, biztosítási jellegű, határozott időre szóló *munkanélküli járadék* és a jövedelemvizsgálaton alapuló, rászorultsági elvű *munkanélküli segély*. 1996-ban e két elkülönült ellátási formát összevonták; ebből lett az ***álláskeresési juttatás*** (Jobseeker Allowance, JSA). Az álláskeresési juttatás igénylése és a jogosultság megállapítása alapvetően a *Jobcentre Plus* irodáiban történik. Ezek az ottani állami foglalkoztatási szolgálat helyi szervezetei, amelyek az aktív korúak által igényelhető összes támogatással foglalkoznak, beleértve a munkanélküliek ellátásával kapcsolatos feladatokat is. A munkanélküli járadék/segély átnevezésének elsősorban politikai üzenete volt: *az emberek nem azért kapnak pénzt, mert munkanélküliek, hanem azért, hogy munkát keressenek*.
Az *álláskeresési juttatásra* való jogosultságot kétféleképpen lehet megszerezni: létezik az ún. járulékfizetésen alapuló (contribution based) juttatás, amelyet 180 napig folyósítanak, és a jövedelmi helyzeten alapuló (income based) juttatás, amelyet a jogosultsági feltételek fennállásáig biztosítanak. Mindkét ellátás eléggé alacsony (25 éven felüli, egyedülálló, gyermektelen munkanélküli esetén heti 55,65 GPB volt 2005-ben), és független a korábbi keresettől, ill. a befizetett járulék összegétől.
A biztosítási alapú álláskeresési juttatásért legalább 25 hét járulékfizetési időt kell felmutatni a kérelem benyújtását megelőző 2 adóév (áprilistól-márciusig) egyikében, továbbá e két év alatt minimum annyi járulékbefizetést, amit a minimálbér alapján számított heti kereset 50-szerese után állapítanak meg. Ez azt jelenti, hogy az alkalmi munkavállalók, valamint a csekély keresetű, heti 20 óránál kevesebbet dolgozók nem szereznek jogosultságot. Ők rászorultság alapján részesülnek támogatásban.
A jogosultság további feltétele a munkára kész állapot fennállása és az *álláskeresési megállapodás* megkötése, amely az egyén aktív álláskeresésre vonatkozó vállalásait tartalmazza. Ugyancsak az álláskeresési megállapodásban kell előre rögzíteni azt, hogy milyen állás elfogadását vállalja az egyén. A megállapodásban vállaltak teljesítéséről a Jobcentre Plus alkalmazásában álló személyes tanácsadók kétheti rendszerességgel konzultálnak az ügyféllel (előre megbeszélt időre érkeztetve, várakozás nélkül, meghatározott kérdések alapján, tíz perces interjúban), ellenőrzik a beszámolások valódiságát, és a megállapodásban vállaltak nem teljesítése esetén szankciókat – a munkakeresés idejére járó támogatás felfüggesztését, megvonását – kezdeményeznek. A szankciók jogosságát az ügyintézőktől független „esetkivizsgálók" ellenőrzik, és ezen túl is lehet (bíróságon) jogorvoslatért folyamodni.

A skandináv országokban (Dánia, Svédország, Finnország) *a szakszervezetek* munkanélküli biztosítási pénztárai *látják el a munkanélkülieket.* Ezekben a részvétel önkéntes, kivéve a szakszervezeti tagokat,

akiktől esetenként megkövetelik, hogy a szakszervezeti alaphoz tartozzanak. A szakszervezeti pénztárak az államtól is támogatást kapnak, csakúgy, mint azok a munkanélküliek, akik nem tagjai a szakszervezeteknek, vagy kimerítették a járadékfolyósítás időtartamát.

A ***skandináv modell*** bemutatására szolgáljon példaként ***Finnország****, ahol a szakszervezetek működtetik a munkanélküli biztosítási alapokat*. Ide a belépés önkéntes, de aki szakszervezeti tag, annak kötelező. A szakszervezeti munkanélküli biztosítási alapok állástalanság esetén – meghatározott kritériumok mellett – *keresetarányos munkanélküli járadékot* folyósítanak tagjaiknak. A *nem szakszervezeti tagok a Társadalombiztosítási Intézetnek* fizetnek járulékot, s onnan kapnak cserében *fix összegű munkanélküli alapjáradékot*. Aki nem szerzett elegendő járulékfizetési időt ahhoz, hogy biztosítási típusú munkanélküli ellátáshoz jusson, vagy kimerítette a járadékfolyósítási időt, az az államtól *munkaerő-piaci támogatást* kaphat, ugyancsak a Társadalombiztosítási Intézet közvetítésével.
Biztosítási típusú munkanélküli ellátmányra az jogosult, aki 17-64 éves, finnországi lakos, és álláskeresőként regisztráltatja magát a foglalkoztatási hivatalban. Képesnek és elérhetőnek kell lennie munkavégzésre, továbbá aktívan közre kell működnie egy *teljes munkaidős* állás megszerzésében. A járadékfolyósítás feltételeit a Munkanélküli biztosításról szóló törvény rögzíti.
Munkanélküli járadékot az kaphat, aki „intézményesült" a munkaerőpiacon. Ez azt jelenti, hogy megfelel az előzetes foglalkoztatással kapcsolatos feltételeknek. Azaz: a munkanélkülivé válását megelőző 28 hónapból legalább 43 heti biztosítási időt szerzett. Az illető személy maximum 500 napig kaphat keresetarányos vagy alapjáradékot.
A munkaerő-piaci támogatás *rászorultságfüggő*, ami azt jelenti, hogy meghatározásánál figyelembe veszik a kérelmező és házastársa teljes jövedelmét. Ez a támogatás *korlátlan* ideig folyósítható – mindaddig, amíg a munkanélküliség és a rászorultság fennáll. A munkaerő-piaci támogatást 1994-ben vezették be. Aktív eszköznek szánták, ami biztosítja a támogatottak megélhetését az aktív munkaerő-piaci eszközökbe való bevonásuk ideje alatt.

Munkanélküli segélyben általában azok részesülnek, akiknek lejárt a jogosultságuk a járadékra. Fontos kikötés, hogy a segélyezés *egyéni rászorultság* függvénye. A segély *fix összegű,* és meghatározott ideig folyósítható.

A munkanélküli biztosítási és segélyezési rendszerek mellett a szociális védőhálót a ***szociális-jóléti ellátás*** teszi teljessé, amiben természetesen már nemcsak a munkanélküliek, hanem a társadalom többi tagjai is – azonos feltételek mellett – részesülhetnek. A munkanélküliek szempontjából ennek azért van jelentősége, mert a munkanélküli járadék összege nem mindenütt éri el a minimális bért vagy jövedelmet. Következésképpen a munkanélküliek egy része rá van utalva a szociális–jóléti segélyezés keretében nyújtott támogatásra is. Ennek feltételei országonként és azon belül is nagyon különbözőek. Többnyire a helyi önkormányzatok anyagi lehetőségétől függnek, amit esetenként kiegészítenek a központi kormányzat forrásai is.

A munkanélküli járadék, munkanélküli segély és szociális segély klasszikus hármas tagolódása a ***kontinentális társadalombiztosítási modellhez*** kapcsolódik, amire ***Németország*** a legjobb példa. Ebben az országban 1880-ban kezdődött el a szociális védelmi rendszer kiépítése, ami több évtizedig tartott. Ez a folyamat ***Otto von Bismarck*** nevéhez fűződik, aki az egységes német nemzet megteremtője, és az ország első kancellárja volt, 1871-1890 között. A bismarcki modellben a fő kockázatcsoportokra önálló biztosítási ágakat hoztak létre, például a munkanélküli biztosítást 1927-ben vezették be.
Németországban 2005-ig a munkanélküli ellátórendszer hármas tagozódása volt jellemző. Ebből az első – a munkanélküli járadék – megmaradt, a másik kettőt – a munkanélküli és a szociális segélyt – viszont összevonták.

Biztosítási jellegű ellátmányt, azaz ***munkanélküli járadékot*** *(Arbeitslosengeld = ALG)* az kaphat, aki a munkanélküliséget megelőző 3 éven belül legalább 12 havi járulékfizetési idővel rendelkezik. Ennek összege a nettó kereset 60-67%-a (a magasabb helyettesítési ráta azoknak jár, akik legalább egy kiskorú gyermeket nevelnek).
A járadékfolyósítási idő az életkor és a TB-köteles munkaviszony hosszától függ (a munkanélküliséget megelőző 7 évet alapul véve). A két szélső érték:

- 45 éven aluli munkanélkülinek az állástalanná válást megelőző négy éven belül biztosított jogviszonyban töltött legalább 12 hónapja 6 havi járadékfolyósítást tesz lehetővé;
- 57 éven felüli munkanélkülit az állása elvesztését megelőző 7 éven belül járulékfizetéssel töltött legalább 64 havi munkaviszonya 18 hónap munkanélküli járadékra jogosítja.

Milyen állást kell elfogadni?
Olyat nem, ahol a felajánlott kereset jelentősen kisebb a járadék alapját képező keresetnél. Az első három hónapon belül 20%-nál nagyobb keresetveszteséget jogosan vissza lehet utasítani. A következő 3 hónapban 30%-on belüli keresetcsökkenés akceptálandó. A 7. hónaptól csak akkor utasítható vissza a felajánlott állás, ha a bére kevesebb, mint a munkanélküli járadék.
Az utazási idő napi 2,5 óráig elfogadandó, ha a munkaidő hossza legalább 6 óra, de 2 óránál kevesebbnek kell lennie ennél rövidebb munkaidő esetén.
Határozott időre szóló állást is el kell fogadni, sőt olyat is, ami a lakóhely átmeneti megváltoztatásával jár, vagy ami nem egyezik a munkanélküli korábbi szakképzettségével, ill. tevékenységével.
Kizárás: a munkanélkülit 12 hétre (hátrányos helyzet esetén 6 hétre) kizárják a munkanélküli járadék folyósításából, ha ő kezdeményezte munkaviszonyának megszűnését, vagy más okot adott az elbocsátásra. Ugyanez érvényes akkor is, ha visszautasít egy megfelelő állást vagy képzési ajánlatot. Ha valakit 12 hétre kizártak a támogatásból, majd az újrafolyósításkor ismételten okot ad a kizárásra, annyiszor vonják meg tőle a 12 heti járadékot, amíg a jogosultsága el nem fogy.
A munkanélküli járadék (MNJ) forrása járulékbefizetés, aminek mértéke jelenleg 6,5%. Ezt fele-fele arányban teljesítik a munkáltatók és a munkavállalók.

A 2005 előtti ***munkanélküli segélyt*** (MNS) a járadékfolyósítási idő kimerítése után biztosították a rászorultaknak. A feltételei azonosak voltak a MNJ-éval, eltekintve néhány kivételtől. Ezt a támogatást is a Szövetségi Munkaügyi Ügynökség *folyósította, de nem a járulékokból finanszírozták*, hanem a szövetségi költségvetésből.
Jogosultsági feltételek: a kérelmezőnek munkanélküliként kellett regisztráltatnia magát a munkaügyi ügynökségen. *Előzőleg járadékot kellett kapnia*, amit kimerített. Emellett meg kellett felelnie a *rászorultság* kritériumainak is. Az utóbbi akkor teljesült, ha a munkanélküli nem tudta fenntartani magát a MNS nélkül. A rászorultság megítélése a munkanélküli és társa jövedelmi, ill. vagyoni helyzetétől függött, de bizonyos jövedelmeket ennek megállapításánál nem kellett figyelembe venni (pl. egészségügyi járadékok, öregségi alapnyugdíj, családi pótlék).
Összege: a munkanélküliséget megelőző nettó kereset 57%-a, ha a munkanélkülinek volt legalább egy kiskorú gyermeke, és 53%-a, ha nem volt. A segély alapjául szolgáló keresetet évente indexálták. A MNS-en töltött idő biztosított jogviszonynak számított. A folyósítás elvileg határozatlan időre szólt, de mindig csak egy évre ítélték meg, aminek lejárta után újból megvizsgálták, hogy fennáll-e a jogosultság.

A ***szociális segély*** nemcsak a munkanélküliséghez kapcsolódik; olyan állástalanok is kaphatták, akik nem voltak jogosultak se MNJ-ra, se MNS-re. Közpénzekből finanszírozták, és azok részesülhettek benne, akiknek nincs más forrásuk a létfenntartáshoz. Célja, hogy megvédje az embereket a szegénységtől és a társadalmi kirekesztettségtől. *Rászorultsági vizsgálathoz* kötötték, aminek tárgya a kérelmező, annak szülei és gyermekei jövedelmi és vagyoni helyzete.

A munkanélküli- és szociális segélyből 2005. január 1-től új támogatási formát hoztak létre: **a *munkát keresők alapbiztosítását*** (ALG II.). Ennek révén a rászorulók intenzívebb támogatást kapnak munkaerő-piaci beilleszkedésükhöz. A siker érdekében a munkaügyi ügynökségek és a szociális segélyezésért felelős szervek kapacitásait is egyesítették, és *kettős felügyelet* alá helyezték.
A *Szövetségi Munkaügyi Ügynökség* biztosítja a foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokat és aktív eszközöket (tanácsadás, közvetítés, közhasznú foglalkoztatás, képzés támogatása), továbbá a létfenntartó támogatásokat (ALG II., szociális segély, TB-járulékfizetés). Az *önkormányzatok* felelősek a lakhatási, fűtési támogatásért, a gyermekintézményi ellátásért, az adósságmenedzselésért, a szenvedélybetegek gondozásáért, a pszichológiai gondozásért és egyéb, személyre szabott válságkezelésért.
Ahhoz, hogy a felsorolt szolgáltatásokhoz és támogatásokhoz egy helyen jussanak hozzá a rászorulók, a munkaügyi és szociális szolgálatok a *munkaügyi ügynökségen belül közös munkaközösségeket* hoztak létre erre a feladatra. A szövetségi költségvetés állja az álláskeresők alapbiztosításának azokat a költségeit, amelyek a munkaügyi ügynökség kompetenciájába tartoznak. A szociális szolgálat támogatásait az önkormányzatoknak kell fedezniük.

ALG II-re az jogosult, aki munkavállalási korú rászorult, azaz:
- 15-65 éves,
- nem tanul már közép- vagy felsőfokú intézményben,
- életvitelszerűen Németországban él,
- munkaképes, azaz egészségi állapota a munkaerőpiac normál feltételei között legalább napi 3 órás foglalkoztatást tesz lehetővé,

továbbá háztartásuk tagjai, akik lehetnek:
- szülők, házastársak, élettársak, kiskorú gyerekek.

Az ALG II – ugyanúgy, mint a korábbi szociális és munkanélküli segély – *rászorultsági alapon jár, és adókból finanszírozzák*. A rászorultnak először a saját jövedelmére és vagyonára kell támaszkodnia. *Az ALG II havi összege egy munkaképes korú rászorult esetén, vagy gyermekét egyedül nevelő szülő számára havi 345 eurót tett ki 2005-ben a régi szövetségi államokban, és 331 eurót az újakban*. A meglévő jövedelem és vagyontárgy csökkenti a kifizetendő támogatást. Nem munkavállalási korú eltartott után, aki a munkaképes rászorulttal egy háztartásban él, szociális segélyként 14 éves korig a fenti összeg 60%-a jár, 15. életévtől pedig 80%. Ezt az összeget is csökkenti a saját jövedelem és vagyon.

A munkaügyi ügynökség minden munkavállalási korú rászoruló számára „*esetmenedzsert*" jelöl ki személyes tanácsadónak, aki átfogóan támogatja őt a munka világába való beilleszkedésnél. Az *egyén a személyes tanácsadóval 6 hónapra szóló beilleszkedési megállapodást köt*. A közösen kidolgozandó és aláírandó ügyirat a biztosítéka annak, hogy *a helyi munkaügyi ügynökség olyan szolgáltatáskínálatot ajánl a rászorulónak, amely megfelel egyéni szükségleteinek, továbbá a munkaerőpiac követelményeinek és a gazdaságosság alapelvének*. Emellett azt is tartalmazza a dokumentum, hogy a segítségre szoruló ügyfélnek magának milyen erőfeszítéseket kell tennie a munkaerő-piaci beilleszkedés folyamatában.

A *segélyezetteket bevonják a kötelező egészségbiztosításba* (Németországban létezik kötelező szociális gondozási biztosítás is, az is kiterjed rájuk), amennyiben a családbiztosítás révén már nem részesei a szociális védelmi rendszernek. A *törvényes nyugdíjbiztosítás is kiterjed rájuk*, de csak a kötelező minimális járulékbefizetésre épülő alapbiztosítás.

Mivel a munkanélküli biztosítási rendszerek elterjedésekor az állásvesztés nem volt gyakori, s ha bekövetkezett, sem tartott sokáig, továbbá viszonylag ritka jelenségnek számított az ifjúsági

munkanélküliség és az egyszülős család is, a szociálpolitika más területeit – lakhatási támogatás, családtámogatás, rokkantsági támogatás stb. – külön lehetett kezelni a munkanélküli ellátásoktól (OECD, 1996).

A helyzet időközben lényegesen megváltozott:
- a munkanélküliség sokkal magasabb lett, mint amekkora a II. világháborút követő fellendülés éveiben volt;
- a tagállamok felében a munkanélküliek legalább harmada több mint egy éve állástalan;
- az állástalanná vált emberek közül sokan kimerítették jogosultsági idejüket, és nem részesülnek járadékban;
- a legtöbb OECD-országban magas a fiatalok munkanélkülisége, akik nem rendelkeznek járadékra jogosító munkaerő-piaci múlttal;
- a férfiak munkaerő-piaci részvétele csökken, ugyanakkor sokan azok közül, akik elhagyták a munkaerőpiacot, hozzájutnak valamilyen támogatáshoz (táppénzhez, rokkantsági járadékhoz, előnyugdíjhoz stb.);
- a nők gazdasági aktivitása emelkedik, s a hagyományos családmodell rovására, amelyben a kenyérkereső férj tartja el a feleségét és a gyerekeket, gyakoribbá váltak a kétkeresős, de az egyszülős családok is.

Egyénileg védeni a munkavállalót a keresetkieséssel szemben kevéssé hatásos a megélhetéshez szükséges *családi* jövedelem és jólét biztosítása szempontjából, ha a háztartás munkavállalási korú tagjai közül egyre több a munkaerő-állományon kívüli. A munkanélküli ellátásokat ezért ki kellett egészíteni a megélhetést szavatoló egyéb támogatásokkal (4. táblázat).

Az OECD-országok többségében az alacsony jövedelmű háztartások támogatásért folyamodhatnak *magas lakhatási költségeik* fedezéséhez, s csaknem mindenütt alanyi jogon jár a *családi pótlék* az eltartott gyerekek után. Egyes országokban speciális segélyeket kaphatnak a gyermeküket *egyedül nevelő szülők*, illetőleg *foglalkoztatáshoz kötött* támogatást azok, akik elfogadnak egy munkahelyet, sőt a már dolgozók is, ha a családi jövedelmük alacsony. A foglalkoztatáshoz kötött támogatás a munkába állás ösztönzésére, illetőleg a dolgozó családok szegénységtől való megvédésére szolgál. Emellett az alkalmazásban álló vagy dolgozni akaró kisgyermekes szülőket a gyermekfelügyelet költségeit többé-kevésbé fedező támogatással segítik – néhol országos, de rendszerint helyi szinten – a gyermekgondozás és a munkavállalás összehangolásában.

4. táblázat: A munkanélküliek jövedelemtámogatásának főbb elemei az ezredforulón

Ország	Munkanélküli biztosítás	A mn. járadék adóköteles-e?[1]	Munkanélküli segély[2]	Szociális segély[2]	Lakhatási támogatás	Univerzális családtámogatás	Rászoruló családok támogatása	Egyedülálló szülő támogatása	Foglalkozt. támogatás[3]	Gyermekgon-dozási támogatás
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Ausztrália[4]	N	*	I	N	I	N	I	I	I	I
Ausztria	I	*	I	I	N	I	N	N	N	I
Belgium	I	adóköteles	N	I	N	I	N	N	N	N
Csehország	I	*	N	N	N	I	N	N	N	N
Dánia	I	adóköteles	N	I	I	I	N	N	N	I
Egyesült Államok	I	adóköteles	N	I	N	N	I	N	I	N
Egyesült Királyság	I	*	I	I	I	I	N	N	I	N
Finnország	I	adóköteles	I	I	I	I	N	N	I	I
Franciaország	I	adóköteles	I	I	I	I	N	I	N	N
Görögország	I	adóköteles	N	N	N	I	N	N	N	N
Hollandia	I	adóköteles	I	I	I	I	N	N	N	N
Izland	I	adóköteles	N	I	I	I	N	N	N	N
Írország	I	adóköteles	I	I	I	I	N	I	I	N
Japán	I	*	N	I	I	I	N	I	N	I
Kanada	I	adóköteles	N	I	I	N	N	N	I	N
(Dél-)Korea	I	*	N	I	N	N	N	N	N	N
Lengyelország	I	adóköteles	N	N	I	I	N	N	N	I
Luxemburg	I	adóköteles	N	I	I	I	N	N	N	N
Magyarország	I	adóköteles	N	I	I	I	N	N	N	N
Németország	I	*	I	I	I	I	N	N	N	N
Norvégia	I	adóköteles	I	I	I	I	N	N	N	I
Olaszország[5]	I	adóköteles	N	I	N	I	I	N	N	N
Portugália	I	*	N	I	I	N	N	N	N	N
Spanyolország	I	adóköteles	N	I	N	I	N	N	N	N
Svájc	I	adóköteles	N	I	I	I	N	N	N	N
Svédország	I	adóköteles	I	I	I	I	N	I	N	I

"I" azt jelöli, hogy az adott segélyezési forma létezik a vizsgált országban, "N" pedig azt, hogy nem. [1]Az „adóköteles" azt jelenti, hogy személyi jövedelemadót és/vagy társadalombiztosítási hozzájárulást kell utána fizetni; A *-gal jelzett esetekben a munkanélküli járadék vagy nem adóköteles, vagy úgy van kialakítva az adórendszer, hogy a teljes év folyamán segélyben részesülők mentesülnek az adózás alól. [2]A munkanélküli segély és a szociális segély is lehet adóköteles, de ez nincs feltüntetve a táblázatban.
[3]A foglalkoztatáshoz kötött segélyek adójóváírást is jelenthetnek. [4]Ausztráliában segély jellegű járadékrendszer működik, ami a munkanélküli és a szociális segély keveréke. [5]Olaszországban a lakbér leírható az adóból. Forrás: *OECD (1999)*, 12. o.

2.1.1. A munkanélkülieket ellátó rendszerek finanszírozása

Összehasonlítva más, a társadalombiztosításba bevont kockázati elemekkel, a munkanélküliség sokkal nagyobb bizonytalanságot hordoz magában időbeli ütemezése és gyakorisága tekintetében. A gazdasági változások gyorsan és számos ok miatt előre megjósolhatatlanul következnek be, erőteljes ingadozásokat idézve elő a munkanélküliség szintjében és a munkanélküli biztosítás költségeiben. Ilyen feltételek mellett rendkívül nehéz feladat ésszerűen stabil keretek között tartani a bevételeket, elkerülve ezáltal a hozzájárulások mértékének gyakori módosítását, ugyanakkor elegendő fedezetet biztosítani az egyenlőtlen és előre nem látható kifizetésekhez.

Mint már szó volt róla, a munkanélküli járadék forrását általában a biztosításba bevont munkavállalók és munkáltatók befizetése képezi, amit gyakorta kiegészít az állam, az általános adóbevételekből képződő költségvetésből. A munkanélküli biztosítási rendszerek többnyire országos kiterjedésűek, de egyes esetekben a befizetésekből helyi, regionális, iparági vagy bizonyos foglalkoztatási csoportok tulajdonát képező alapokat hoznak létre. Az összegyűjtött pénzeszközök egy részét általában a kifizetések fedezetét biztosító tartalék-alapokba helyezik. Ennek célja a kifizetések és hozzájárulások pénzügyi stabilitásának a garantálása. *Milyen megfontolások vezettek ahhoz, hogy a munkanélküli biztosítás egyéni, munkáltatói, illetve állami hozzájárulásra épül?*

Ami a *munkavállalói oldalt* illeti, ők elismerik a társadalombiztosítás védelmi szerepét, és ennek fejében hajlandók kötelezettségvállalásra. Különösen ott erős a motiváció a finanszírozásban való egyéni részvételre, ahol ennek az önkéntesen vagy a szakszervezetek által szervezett biztosítópénztárak révén tradíciói vannak. A közvetlen hozzájárulás a biztosított dolgozókat érdekeltté teszi a rendszer kiegyensúlyozott és sikeres működésében, mert ez a záloga annak, hogy munkanélküliség esetén szolgáltatásokhoz juthatnak.

A *munkáltatói hozzájárulás* logikája ezzel szemben az, hogy a termelési költségekben nemcsak a munkásoknak fizetendő bérnek kell megtérülnie, hanem azoknak a biztosítási költségeknek is, amelyek révén jövedelem garantálható az elbocsátott munkásoknak. Ez az érv tehát a munkáltatók munkavállalóik iránti felelősségére helyezi a hangsúlyt, ami az Egyesült Államokban – ahol a munkanélküli biztosítás költségeit három állam kivételével mindenütt a munkáltatók fizetik – a gyakorlatban is megvalósul. A másik praktikus ok, ami a munkáltatói befizetés mellett szól az, hogy így a munkáltatók közvetlenül is érdekeltek a munkanélküliség alacsony szinten tartásában.

A *központi kormányzat szerepvállalása* az adott ország adó- és jövedelmi struktúrájától függ. A kormányzat hozzájárulását az indokolja, hogy a társadalom viseljen közvetlenül is felelősséget állampolgárai megélhetéséért, illetve jólétéért. Mindazonáltal a munkanélküliség költségeinek teljes kormányzati átvállalása – ami a segélyezés alapú rendszereket működtető országokra jellemző – komoly teher a költségvetésnek, következésképpen az adóalanyoknak.

Az egyes országok eltérő gyakorlatot követnek a munkanélküli biztosítás költségeinek finanszírozása tekintetében. Többségük *tripartit alapon* fedezi a járandóságokat, nevezetesen a munkavállalók, a munkáltatók és a kormányzat részvételével. Ahogy említettük, Írországban, Norvégiában és az Egyesült Királyságban nincs külön munkanélküli biztosítási rendszer – ott az általános társadalombiztosítás keretében kapnak ellátást a munkanélküliek is. Franciaországban, Belgiumban, Ausztriában, Németországban és Svájcban a kormány részvétele nélkül, csakis munkáltatói és munkavállalói befizetésekből képződnek a munkanélküli biztosítás forrásai. Ezzel szemben Olaszországban és három tagállam kivételével az Egyesült Államok egészében egyedül a munkáltatók viselik a munkanélküli járadék összes költségét. Azokban az országokban, ahol a munkanélküli biztosítás mellett *munkanélküli segélyt* is nyújtanak, ennek *pénzügyi forrásait teljes egészében a központi kormányzat állja,* az általános adóbevételekből.

A *járulékok nagyságában* is *jelentős eltérések* mutatkoznak. Egyes munkavállalók és munkáltatók fix, egységes heti vagy napi díjtételt fizetnek, amelyek függetlenek a bérek nagyságától, de változhatnak a biztosítottak neme, kora, illetve iparág szerint is. *Leggyakoribb megoldás a bruttó bér fix százalékában meghatározott hozzájárulás,* amit általában egy bizonyos keresetnagyságig kell fizetni. Nincs plafon a járulék alapját képező béreknél Olaszországban, ahol a munkáltatók a teljes bérköltségük után kötelesek adózni, és a béraránytos munkáltatói hozzájárulás esetében Finnországban sem. Az Egyesült Államokban a munkáltatói (és három államban a munkavállalói) befizetések béraránytosak.

2.1.2. A munkanélküli biztosítás feltételei

Az, hogy a munkanélküliek kapnak-e bérpótló ellátást, s hogy mennyi ideig és mekkora összegben részesülnek ebben, számos feltételtől függ, nevezetesen:
- a munkanélküli biztosítás hatókörétől,
- az egyének munkakészségétől,
- a járulékfizetés és járadékfolyósítás időtartamának a szabályozásától
- és a munkanélküli járadék kiszámításának a módszerétől.

Általánosságban elmondható, hogy ezek a szabályok a munkanélküliség növekedésével párhuzamosan szigorodtak (Jallade, 1990.).

a) A munkanélküli biztosítás hatóköre

A munkanélküli biztosítás jogosultsági feltételei meghatározzák azt a munkavállalói kört, akiknek a bére a nem szándékosan előidézett munkanélküliség esetén védettséget élvez. *A kötelező munkanélküli biztosítással rendelkező országok a jogosultságot általában minden rendszeresen dolgozó munkavállalóra kiterjesztik.* A *mezőgazdasági és háztartási alkalmazotti munkát* azonban, amely többnyire instabil foglalkoztatást jelent, számos munkanélküli biztosítási rendszer *kirekeszti,* csakúgy, mint azokat a foglalkozásokat – pl. a közszolgálat –, amelyek természetüknél fogva olyan stabilak, hogy fölösleges a munkanélküliséggel szemben védeni őket. Sok országban kihagyják a biztosítottak köréből azokat a *fiatalokat,* akik nem érettek még az állandó munkára, ugyanakkor meghatároznak egy maximális életkort is – többnyire a nyugdíjkorhatárt –, amely felett biztosítási védelmet többé már nem garantálnak. Az alkalmi, eseti, kisegítő, időszakos, részidős és szezonális jelleggel foglalkoztatottakat többnyire ugyancsak kihagyják a jogosultak köréből. Ahol ilyen kritériumot nem alkalmaznak, indirekt módon utasítják el igényüket azzal, hogy az ellátást egy minimális járulékfizetési, kereseti, foglalkoztatási (ledolgozott munkaidő) követelményhez kötik.
A II. világháborút követő évtizedekben a munkanélküli biztosítás hatóköre folyamatosan kiszélesedett. *Hosszú távú trend a munkavállalók mind nagyobb hányadának bevonása a rendszerbe.*

b) Munkakészség

Mint már szó volt róla, a munkanélküliek csak akkor jogosultak járadékra, ha nyilvántartásba vetetik magukat a munkaügyi hivatalban, aktívan együttműködnek elhelyezkedésük érdekében, és elfogadják a számukra felkínált „megfelelő" állást. Ellenkező esetben a járadék kifizetését felfüggesztik, és ezzel az idővel az ellátás újraindításakor a folyósítás időtartamát lerövidítik. Az eset megismétlődését követően pedig a jogosultságot megszüntetik. Ugyanezek a szabályok érvényesek akkor is, ha a munkanélküliséget maga az érintett idézte elő. Az idő előrehaladtával mind a „megfelelő" állás, mind pedig a zárolási idő szabályai egyre számonkérőbbek.

c) A járulékfizetés és a járadékfolyósítás időtartamának szabályozása

A biztosítottaknak minden országban legalább egy *minimális összegű járulékot kell befizetniük ahhoz, hogy munkanélküliség esetén igénybe vehessék az alap szolgáltatásait.* Ezt általában a járulékköteles foglalkoztatás időtartamának alsó határában fejezik ki (5. táblázat 2. oszlop). Csak Nagy-Britanniában és részben az Egyesült Államokban állapítják meg a hozzájárulás minimális összegében.

Azokban az országokban, ahol az ellátás a járulékfizetés időtartamától függ, annak arányában határozzák meg a járadék folyósításának időtartamát. A kettő közötti viszonyszám 1-3 között mozog az OECD-államokban, azaz legenyhébb esetben minimális befizetési idővel ugyanolyan hosszú ideig tartó ellátásra lehet jogosultságot szerezni. A legszigorúbb változatban pedig a folyósítás maximális időtartamának eléréséhez háromszor olyan hosszú biztosítási idővel kell rendelkezni. Vannak országok, ahol a jogosultságot szerzett munkanélküliek mindegyike azonos ideig kap járadékot, függetlenül attól, hogy mennyi ideig teljesített befizetést. Szélsőséges esetet képvisel Belgium, ahol a folyósítási idő 1991-ig korlátlan volt. Svédországban pedig ennek hossza az életkor előrehaladtával nő. Másutt is előfordul, hogy az idősebb munkanélküliek az átlagosnál tovább kaphatnak támogatást (pl. Franciaországban és Németországban), következésképpen a munkanélküli biztosítás itt átvette az *előnyugdíjazás* funkcióját. A munkanélküliség magas szintje miatt helyenként a járulékköteles foglalkoztatás minimumát is meghosszabbították. Németországban pl. ez 6-ról 12 hónapra nőtt a munkanélküliséget megelőző négy évre vonatkozóan, ami oda vezetett, hogy sok munkanélkülit kizártak a jogosultak közül. Az Egyesült Államokban rendkívül alacsony a járadékfolyósítás maximális időtartama: mindössze 6 hónap. Ez 50 %-kal meghosszabbítható azokban az államokban, ahol a munkanélküliségi ráta egy bizonyos küszöbérték fölé emelkedik.

5. táblázat: A munkanélküli járadék folyósításának főbb jogosultsági feltételei az ezredfordulón

Ország (1)	Foglalkozási előzmény (2)	Várakozási idő (nap) (3)	Helyettesítési ráta (%)[1] (4)	A járadék éves minimuma (USD)[2] (5)	A járadék éves maximuma (USD)[2] (6)	Folyósítási idő (hónap) (7)
Ausztria	20 hét a megelőző évben; maximális folyósítási időhöz 156 hét a megelőző öt évben	0 nap	57%	1519	11975	12
Belgium[3]	312 nap 18 hónapon belül, ami kortól függően a megelőző három évben 624 napra nő	0 nap	60%	7167	11405	korlátlan
Csehország	12 hónap a megelőző három évben	7 nap	60%	-	4485	6
Dánia[4]	52 hét a megelőző három évben	0 nap	90%	-	16387	60
Egyesült Államok	6 hónap, előírt kereseti minimummal	-	50%	4524	15600	6
Egyesült Királyság	-	3 nap	fix	-	3944	6
Finnország[4,5]	43 hét a megelőző két évben	7 nap	90%	5191	12094	23
Franciaország	4 hónap 8 hónapon belül	8 nap	75%	8293	57978	60
Görögország	125 nap 14 hónapon belül	6 nap	40%	2800	6150	12
Hollandia	26 hét 39 héten belül	0 nap	70%	9878	26139	60
Izland	10 hét a megelőző évben	0 nap	fix	2208	8831	60
Írország	39 hét a megelőző évben	3 nap	fix	5200	-	15
Japán[6]	6 hónap a megelőző évben	7 nap	80%	-	18067	10
Kanada	420 munkaóra a megelőző évben	2 hét	55%	-	18355	10
Lengyelország	365 nap 18 hónapon belül	1 nap	fix	2536	-	18
Luxemburg	26 hét a megelőző évben	0 nap	80%	-	34378	12
Magyarország	12 hónap a megelőző négy évben	0 nap	65%	1472	2943	12
Németország[7]	360 nap	0 nap	60%	-	29520	12
Norvégia[4]	-	3 nap	62,4%	-	17296	36
Olaszország	52 hét a megelőző két évben	7 nap	80%	-	11285	12
Portugália	540 nap a megelőző két évben	0 nap	65%	5532	10787	30
Spanyolország	12 hónap a megelőző hat évben	-	70%	5758	13052	24
Svájc	6 hónap a megelőző két évben	5 nap	70%	-	33851	5
Svédország	6 hónap a megelőző évben	5 nap	75%	6216	15243	10

[1]A munkanélküli járadék a munkanélküliséget megelőző bruttó keresethez viszonyítva, kivéve ahol a járadék nagysága a keresettől függetlenül van megszabva. [2]USA-dollára átszámítva 1997. évi vásárlóerő-paritáson; amelyik országra ilyen adatot nem közöltek, az éves kereset alapján kalkulálva. [3]Belgiumban a helyettesítési rátát az egyedülállók esetében 42 százalékra csökkentették a második évben. [4]Dániában, Finnországban és Svédországban önkéntes munkanélküli biztosítás működik. [5]Finnországban a napi járadék 118 FIM, 494 FIM alatti kereset esetén kiegészítve annak 42, 494 FIM kereset fölött 20 százalékával, de legfeljebb az előző kereset 80 százalékáig. [6]Japánban a helyettesítési ráta a életkor és a korábbi kereset függvénye. [7]Németországban a helyettesítési ráta a nettó keresethez viszonyított arányt mutatja. *Forrás: OECD (1999), 14. o.*

d) A munkanélküli járadék összege

A munkanélküli járadék kiszámítása lényegében két alapelven nyugszik: a *bérarányosságén és az átalánydíjazásén.* Az előbbinél a kiindulópont a járulékköteles bruttó bér. A járulék-fizetés alapját képező bért megszorozzák a pótlási rátával, ez adja meg a munkanélküli járadék összegét. Vannak országok, ahol a pótlási (helyettesítési) ráta az idő előrehaladtával csökken. Ilyenek: Ausztria, Belgium és Spanyolország, Legtöbben azonban fix rátát alkalmaznak, ami 90-40 % között szóródik. (5. táblázat 4. oszlopa)
Átalánydíjazást alkalmaztak 1966-81 között Nagy-Britanniában, ezt követően azonban kiegészítették egy bérarányos pótlékkal. Ugyanezt a módszert használják Írországban is. Az ellátásnak rendszerint van egy *felső plafonja.* Luxemburgban ez a minimális bér 250, Spanyolországban – az eltartottaktól függően – 170-220%-a. Gyakoribb azonban, hogy a felső határt abszolút összegben fejezik ki. Egy másik lehetséges megoldás: a járulékköteles bér százalékában meghatározni az ellátás maximumát. A felső plafon mellett több helyen létezik *alsó határ* is. Spanyolországban ez a minimális bér, Belgiumban, Írországban, Hollandiában, Svédországban és Franciaországban pedig a garantált minimális jövedelem.

2.1.3. A passzív ellátások munkavállalást ellenösztönző hatásának csökkentése

A passzív eszközök, mint minden nem munkából származó pénzbeli ellátás, csökkentik a munkavállalási hajlandóságot. Ennek ellensúlyozására a legfőbb módszer az *ellátások indokoltsági*[6] *feltételeinek szabályozása*. Az indokoltsági szabályok lényege, hogy bizonyos magatartást várnak el a munkanélkülitől, és ha ennek nem felel meg, akkor ezt szankcionálják. Elvárás lehet például, hogy meghatározott időközönként jelenjen meg a munkaügyi kirendeltségen, mutassa be, milyen módon keresett állást, és fogadja el, ha megfelelő állást, vagy képzési programot ajánl neki az ügyintéző. A leggyakoribb szankciók a járadékfolyósítás felfüggesztése vagy megszüntetése, illetve a járadékösszeg átmeneti vagy tartós csökkentése.

A szabályozás szigorítása többféle hatással is járhat. Az elvárások közvetlenül befolyásolják a munkanélküliek viselkedését: nagyobb erőfeszítéssel keresnek állást, inkább hajlandóak elfogadni a felajánlott állást, jobban odafigyelnek rá, hogy bármikor készek legyenek munkába állni, új szakmát szerezni stb. Mindez közvetlenül növeli a munkába állás valószínűségét. Közvetett hatás, hogy a kellőképpen szigorú előírások (például gyakori jelentkezés a munkaügyi központban vagy az álláskeresés részletes dokumentálása) olyan mértékű kellemetlenséget jelenthetnek, ami a munkanélküli státusz elhagyására, illetve a mielőbbi munkába állásra ösztönzi a segélyezettet, sőt már a segély igénylésétől is visszatartja azokat, akik például nem kívánnának megfelelni az aktív álláskeresés követelményének.[7]

A munkanélküli járadék indokoltsági szabályainak ösztönző hatását empirikus kutatások is megerősítik (OECD 2007). Az együttműködési kötelezettségekre vonatkozó előírások országonként nagyon eltérőek. Az OECD-nek a 2005. évi helyzetet türköző felmérése szerint ebben a tekintetben az egyik mintaország az Egyesült Királyság, ahol nagyon intenzív együttműködést várnak el az

[6] A jogosultság azon alapul, hogy az igénylő rendelkezik azokkal az ismérvekkel, amelyek kezelésére a segélyt létrehozták: megszűnt a munkaviszonya, melynek fennállása alatt járulékot fizetett legalább az előírt ideig stb. Az indokoltsági szabályok pedig azt hivatottak biztosítani, hogy csak az kapjon segélyt, aki képes munkába állni, és erőfeszítéseket tesz az elhelyezkedése érdekében: különböző formában együttműködik a munkaügyi szervezettel, és önállóan is keres munkát. A vonatkozó nemzetközi gyakorlatról ld. OECD (2007), Scharle (2001).
[7] Ha az előírt keresési intenzitás nem nagyobb, mint amit az előírás nélkül is kifejtene a munkanélküli, akkor ez a közvetett hatás nem érvényesül, és a segély munkakínálat-csökkentő hatását nem ellensúlyozza semmi (OECD, 2000).

ügyfelektől [8]. A visegrádi országok közül a cseh és a szlovák gyakorlat igen közel áll a brithez, a lengyeleknél nagyon gyenge a vonatkozó szabályozás, míg a magyar gyakorlat a kettő között helyezkedik el (OECD 2007b). A kirendeltség felkeresésének gyakoriságát például tíz OECD országban jogszabályban is előírták, és ebből öt országban (Csehország, Franciaország, Korea, Szlovákia és Anglia) legalább havonként kell jelentkeztetni az ügyfeleket. Magyarországon a vizsgálat időpontjában háromhavonkénti megjelenés volt kötelező.

A törvényi szabályozás és a gyakorlat között több-kevesebb eltérés lehet: ez fakadhat abból, hogy milyen részletesek az eljárási szabályok, vagy abból, hogy ezeket mennyire tartják be az ügyintézők. A túlzott szigorításnak lehetnek nem kívánt következményei, elsősorban a szankciók megválasztásában. A túl szigorú szankciók, mint például az ellátás teljes és végleges megvonásának alkalmazása több szempontból sem szerencsés. Egyrészt, minden ügyintéző követhet el hibát, ami a teljes megvonás esetén azt jelenti, hogy a munkanélküli és családja önhibáján kívül marad jövedelem nélkül. Másrészt, a szabályozásban rögzített túl szigorú szankciók végrehajthatósága is kétséges, hiszen – szerencsére – mindig lesznek olyan emberséges ügyintézők, akik vonakodnak érvényesíteni az előírt szankciókat, ha tudják, hogy a kedvezményezett más forrásból nem számíthat segítségre. Az ilyen előírások tehát az egységes és megbízható végrehajtás helyett a személyes attitűdöktől nagymértékben függő, egyenetlen működéshez vezethetnek. Végül, a teljes és végleges kizárás azért sem célszerű, mert ezáltal megszakad a kapcsolat a munkanélküli és az ellátásokat folyósító szervezetek között. Az így elveszített ügyfelekkel később sokkal nehezebb lehet újra megtalálni a kapcsolatot, és az újbóli munkába segítésük hosszabb távon költségesebb is lehet, mintha enyhébb szankciót alkalmaztak volna (Scharle, 2008).

2.2. A munkaerő-kínálat korlátozása

Az 1973-75-ös gazdasági válságot követően több országban megkezdődött az un. mennyiségi szemléletű foglalkoztatáspolitikai stratégiák jelentős átalakítása. Míg az 1960-as években ezek célja az volt, hogy a bel- és külföldi munkaerő-tartalékokat mobilizálja, és ezáltal minél több potenciális munkavállalót ösztönözzön belépésre a munka világába, 1975 után a munkaerő-kínálat szűkítése lett az elsődleges szempont. A külföldiek foglalkoztatásának a korlátozása mellett több országban megpróbálkoztak a korai nyugdíjazás különböző formáinak a bevezetésével, hogy enyhítsék a munkaerőpiacra nehezedő kínálati nyomást.

Míg a nyugdíjkorhatár leszállítására vagy a korai nyugdíjazásra az 1960-as években olyan megfontolásból került sor, hogy a növekedés eredményéből az időskorúak se maradjanak ki, a munkaerőhelyzet átrendeződésével ezek meghozatalánál egyre inkább a munkanélküliség megelőzésére helyeződött a hangsúly. A 6. táblázat adatai mutatják, hogy az idős (55-64 éves) munkavállalók gazdasági aktivitásának csökkenése igen jelentős volt. A munkaerő-piaci részvétel visszaesése különösen a férfiak körében öltött drámai méreteket. A nők helyzete – a női munkavállalás általános bővülése miatt – nem tükröz ilyen egyértelmű tendenciákat.

1970-ben az 55-64 éves férfiak közül még 77% volt gazdasági aktív. Ez – a hetvenes évek kétszeres olajárrobbanása okozta nagy munkanélküliség ellenszereként alkalmazott korai nyugdíjazás hatására – 1980-ra 71%-ra, majd 1995-re 51%-ra csökkent. A legnagyobb mértékű aktivitáscsökkenés Belgiumban, Franciaországban és Németországban következett be.

[8] Olyan pontrendszert dolgoztak ki, ami az együttműködésre vonatkozó eljárási szabályokat és a szervezetek nyilatkozatai alapján a gyakorlatot is értékeli. A pontozás minden egyes dimenzióban (pl. hány hetente kell megjelenni a kirendeltségen, milyen szigorú a megfelelő állás meghatározása stb.) a megfigyelt két szélső (és nem valamely elméleti elvárás) eset alapján adja ki a minimális és maximális pontszámot.

6. táblázat

Az 55-64 éves népesség gazdasági aktivitási rátáinak változása a 15 EU-tagállamban

Ország	1970			1980			1995			2000			2005		
	F+N	*F*	N	F+N	*F*	N	F+N	*F*	N	F+N	*F*	N	F+N	*F*	N
Ausztria	41,4	*64,1*	24,4	37,0	*56,8*	23,6	30,8	*44,0*	18,7	30,5	*43,6*	18,1	33,0	*43,0*	23,5
Belgium	39,1	*67,7*	13,5	38,2	*64,7*	14,1	23,9	*34,9*	13,5	27,1	*37,5*	17,1	33,3	*43,4*	22,1
Dánia	60,2	*88,2*	34,2	58,0	*76,0*	41,3	54,6	*70,3*	40,2	58,2	*66,7*	49,0	62,8	*68,7*	56,8
Egy.Kir.	59,2	*87,7*	33,8	61,8	*84,2*	41,4	51,3	*62,4*	40,7	53,0	*63,4*	42,9	58,5	*68,3*	49,0
Finno.	54,3	*68,2*	43,5	46,6	*53,1*	41,7	42,9	*44,6*	41,4	45,8	*47,3*	44,4	56,6	*56,9*	56,4
Franciao.	50,8	*68,1*	35,5	53,5	*68,6*	40,1	31,9	*36,5*	27,5	32,1	*36,0*	28,3	41,0	*43,1*	37,1
Görögo.	45,6	*74,8*	19,3	44,0	*71,9*	20,3	42,4	*61,8*	24,7	40,2	*57,1*	25,0	43,2	*60,8*	27,1
Hollandia	44,0	*76,4*	14,8	38,5	*63,3*	16,1	30,0	*41,1*	19,0	39,0	*51,2*	26,7	48,1	*59,5*	36,5
Írország	55,6	*88,8*	21,5	49,8	*81,7*	19,2	42,3	*64,4*	20,2	46,5	*65,1*	27,9	53,1	*67,7*	38,2
Luxemb.	36,3	*58,5*	16,7	30,2	*47,2*	16,6	23,7	*35,1*	12,7	27,0	*37,9*	16,4	32,4	*39,4*	25,1
Németo.	51,9	*80,7*	31,3	47,8	*69,8*	33,0	42,9	*54,4*	31,5	42,9	*52,4*	33,5	52,0	*61,2*	43,1
Olaszo.	39,5	*66,0*	15,5	37,7	*61,2*	17,3	29,5	*46,4*	14,1	29,0	*42,8*	16,1	32,6	*44,3*	21,5
Portugália	45,6	*83,6*	13,7	50,0	*70,9*	32,0	47,2	*63,0*	33,4	52,4	*64,5*	41,8	53,8	*62,4*	46,1
Spanyolo.	47,6	*81,4*	18,6	47,0	*76,2*	21,2	35,6	*54,0*	18,6	39,5	*59,0*	21,4	45,9	*63,2*	29,6
Svédo.	59,5	*82,4*	37,3	66,6	*79,5*	54,3	65,1	*68,6*	61,9	68,6	*72,1*	65,2	72,6	*76,2*	69,0
EU15	**49,9**	***76,9***	**27,3**	**49,1**	***71,2***	**30,7**	**39,1**	***51,4***	**27,4**	**40,7**	***51,5***	**30,2**	**47,1**	***56,8***	**37,8**

Forrás: Employment in Europe 2004, 167. o.; Employment in Europe 2006, 259. o.

A munkaerőpiacról való korai kivonulásnak *kettős célcsoportja* lehet. Az egyikbe azok az idősebb korú *munkanélküliek* tartoznak, akik már hosszabb ideje munka nélkül vannak, s fenyegeti őket, hogy kiesnek a segélyezésből, viszont arra, hogy munkát találjanak, már elég korlátozott az esélyük. A másik csoportba pedig azok a *foglalkoztatottak* tartoznak, akik már viszonylag közel vannak a nyugdíjkorhatárhoz, de nagy a kockázata annak, hogy még mielőtt azt elérnék, munkanélküliek lesznek. A korhatár előtti nyugdíjazás valójában mindkét esetben *„jövedelmi hidat”* jelent az aktív státus és a tényleges nyugdíjba vonulás között, ami különböző „csatornákon” keresztül mehet végbe (7. táblázat).

7. táblázat

Intézményesített utak a gazdasági aktivitásból a nyugdíjas állapot felé

Gazdaságilag aktívak	Nyugdíjasok
Foglalkoztatottak	• korkedvezményes nyugdíj • korhatárkedvezmény • korengedményes nyugdíj
	• fokozatos nyugdíjba vonulás • rokkantnyugdíj
Munkanélküliek	• munkanélküli segély meghosszabbítása • előnyugdíj

A munkaerőpiac korai elhagyása – erős egyszerűsítéssel – két társadalmi intézményhez kötődik: *a társadalombiztosításhoz és a foglalkoztatáspolitikához.*

2.2.1. A korhatár előtti nyugdíjazás lehetőségei a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben

A köznyugdíjrendszereknek a jogosultságok szempontjából *két eltérő típusa* létezik.

Az ún. *biztosítási modellben* a jogosultságok a munkajövedelemből élőkre terjednek ki; a nyugdíjmegállapítás feltételei egyfelől a korábbi foglalkoztatottság időtartamához (szolgálati idő), másfelől az aktív korban elért keresetekhez kötődnek. Az efféle nyugdíjakat döntően a (munkáltatói és munkavállalói) járulékokból finanszírozzák.

Az ún. *alapjövedelmet nyújtó időskori köznyugdíjrendszerekben* az igénybevétel állampolgári alapon (sőt, esetenként tartózkodási időhöz kötötten) jár. A megállapított nyugdíjak általában fix összegűek és egységesek. A finanszírozás forrása itt az általános adózás. Az előbbi csoportba elsősorban a kontinentális Európa nyugdíjrendszerei tartoznak, az utóbbi pedig Új-Zélandot és Ausztráliát jellemzi, de ide sorolható Dánia is. Szűkebb témánkat illetően azt mondhatjuk, hogy a korhatár elérése előtti nyugdíjazás feltételei inkább a biztosítási modellben adottak. A következőkben röviden bemutatjuk ezek lehetséges módozatait.

- Korkedvezményes nyugdíjazás

Egyes országok társadalombiztosítási nyugdíjrendszerei lehetővé teszik, hogy meghatározott foglalkozási csoportokból a szokásos korhatár elérése előtt vonuljanak nyugdíjba a munkavállalók. A nyugdíj összegét ilyenkor is az általános formula segítségével számolják ki, tehát a biztosítottak a korai nyugdíjba vonulás miatt nem szenvednek veszteséget. A korkedvezményes nyugdíjazásnak két típusa ismert. Az egyik esetben bizonyos állami akalmazottak számára lehetővé teszik az általános feltételeknél kedvezőbb nyugdíjazást. A másik elterjedt megoldás, hogy olyan foglalkozási ágak alkalmazottait részesítik nyugdíjkorhatár-kedvezményben, amelyekben különösen rosszak a munkakörülmények.

- Csökkentett nyugdíj korengedmény esetén

A társadalombiztosítási nyugdíjrendszerek egy részében megengedik, hogy a biztosítottak saját elhatározásukból a szokásos korhatár előtt nyugdíjba menjenek. Ekkor a normál korhatár esetén elérhető teljes nyugdíj összegét valamennyivel csökkentik. Ennek az a logikája, hogy az az aktív dolgozó, aki korábban megy nyugdíjba, a rendszer fenntartásához a szükségesnél alacsonyabb összegű járulékot fizet, de magasabb összegű járadékot kap, mivel az aktív és inaktív évei közötti arány eltolódik az utóbbiak javára.

- Hosszú szolgálati idő után járó korhatárkedvezmények

Egyes nyugdíjrendszerek úgy ismerik el a hosszú szolgálati időt, hogy azok számára, akik bizonyos számú évnél tovább dolgoznak, lehetővé teszik a törvényes korhatárnál korábbi nyugdíjazást, mégpedig a nyugdíj biztosításmatematikai csökkentése nélkül. E kedvezmény igénybevételének általában kettős feltétele van: hosszú szolgálati idő és az adott minimális nyugdíjkorhatárt meghaladó életkor.

- Rokkantsági nyugdíjazás

A társadalombiztosítási nyugdíjrendszerek többsége módot ad az egészségkárosodott és tartós betegségben szenvedők embereknek arra, hogy rokkantnyugdíjba vonuljanak. Ez az ún. „leszázalékolás”. Általában feltételül szabják bizonyos számú (az öregségi nyugdíjhoz szükségesnél kevesebb) szolgálati év letöltését, és ezzel párhuzamosan fenn kell állnia a munkaképesség károsodásának is. A rokkanttá minősítés ugyanakkor nyilvánvalóan nem csak egészségügyi kérdés. Figyelemre méltó, hogy a különböző országokban a rokkantosítás iránti igények összefüggést mutatnak a munkaerő-piaci helyzet alakulásával.

2.2.2. A munka világából a nyugdíjba való átmenet megkönnyítése

Az elbocsátás veszélyének kitett vagy a segélyezési idő lejárta miatt jövedelem nélkül maradó idős emberek számára a *foglalkoztatáspolitika* a következő megoldásokat kínálja a tényleges nyugdíjazásig hátralévő idő áthidalására.

- A munkanélküli segélyezés időtartamának meghosszabbítása

Az idősebb generációk helyzetét vizsgáló tanulmányok szerint a nyugdíjkorhatárhoz közel álló munkanélküliek hosszabb ideig keresnek és nehezebben találnak állást, hamarabb „elbátortalanodnak", ezért kisebb az esélyük a munkaerőpiacon. Számukra áthidaló megoldás lehet az, ha bizonyos életkoron túl enyhítik a munkanélküli segélyre való jogosultság feltételeit. Ez történhet úgy, hogy meghosszabbítják a munkanélküli járadék fizetésének időtartamát (Németország), vagy úgy, hogy – a munkanélküli biztosítás érvényességi idejének lejártát követően – a segélyezés időszakát toldják meg (Hollandia).

- Előnyugdíj és foglalkoztatáspolitikai célú korengedményes nyugdíjazás

Az előnyugdíj az idős munkanélküliek, a korengedményes nyugdíj pedig az idős foglalkoztatottak „jövedelmi hídja". Gyakorlatilag mindkét esetben arról van szó, hogy munkaerő-piaci okok miatt teszik lehetővé a korhatár elérése előtt a nyugdíjba vonulást. A két eszköz közötti különbség abban áll, hogy eltérőek a célcsoportjaik: az egyik esetben munkanélküliekről, a másikban pedig foglalkoztatottakról van szó. Egyébként nagy változatosság jellemzi szabályaikat, mind a járandóságokat, mind pedig a finanszírozás módját illetően.

A foglalkoztatottak korengedményes nyugdíját többnyire a nyugdíjalapok fedezik, az előnyugdíjat viszont finanszírozhatják nagyobb vállalatok, az állami költségvetés vagy a munkanélküli biztosítási alap is. Ha a korengedményes nyugdíjazás foglalkoztatáspolitikai céllal történik, többnyire a teljes nyugdíj összegét az utóbbira terhelik. Ugyanakkor feltételül szabják, hogy a megüresedett állást a munkáltatónak munkanélkülivel kell betöltenie.

- Résznyugdíj vagy fokozatos nyugdíjba vonulás

Az összes eddigi nyugdíjazási technika kényszerű választás elé állítja a foglalkoztatottat: vagy teljes állásban dolgozik, vagy „főállásban" nyugdíjas. Gyakran megesik, hogy ez mind a munkáltató, mind a munkavállaló számára a rosszabbik megoldás. Az idősek munkavégző képessége nem egyik napról a másikra szűnik meg, több lábon álló nyugdíjrendszerekben nem feltétlenül esik egybe a különböző részrendszerek korhatára, a munkáltatónak esetleg még egy ideig szüksége lehet az idős dolgozó szakértelmére és tapasztalatára stb. Ezt igyekeznek áthidalni azok az ún. *fokozatos nyugdíjba vonulást* segítő modellek, amelyekben a foglalkoztatott egy bizonyos életkor után részmunkaidőben tevékenykedik, kieső jövedelmét pedig részleges nyugdíj kompenzálja mindaddig, míg valóban nyugdíjassá nem válik.

2.2.3. A munkaerőpiac korai elhagyásának következményei

Mint említettük, a fejlett piacgazdaságokban általában a foglalkoztatási kilátások rosszabbodása, konkrétan a munkanélküliség megelőzése motiválta a munkaerőpiac korai elhagyásának ösztönzését. Ennek az alapvetően rövid távú, konjunktúraszabályozó politikának azonban hosszú távon súlyos következményei vannak.

Először is, ezek az intézkedések *intézményesülnek*, beépülnek a gazdasági szereplők várakozásaiba, és nagyon nehezen fordíthatók vissza.

Másodszor: a munkaerőpiacról való korai kivonulás *csökkenti a potenciális munkaerő-kapacitást*, s ezzel valószínűleg hatékonysági veszteségeket okoz.
Harmadszor: az „egyszer és mindenkorra" típusú nyugdíjazási gyakorlat erőltetése, függetlenül attól, hogy ez hány éves korban történik, *rugalmatlanná teszi a munkaerőpiacot*, holott ennek a fordítottjára lenne szükség.
Negyedszer: a korai nyugdíjazás növekvő költségeket jelent a társadalombiztosításnak, és komoly *pénzügyi terheket ró a nyugdíjrendszerekre*.

A vizsgált országok gyakorlata, különösen a kilencvenes évek végétől, a trend megfordulására utal, amit a 6. táblázat adatai is alátámasztanak. Ennek hátterében az áll, hogy az alacsony születésszámok és a születéskor várható átlagos élettartam meghosszabbodása miatt az Európai Unió népessége öregszik. Mindez – párosulva az alacsony foglalkoztatottsággal és a munkaerőpiacról való korai kilépéssel – hosszú távon fenntarthatatlanná teszik a szociális–jóléti rendszert. Többek között ennek a helyzetnek a megváltoztatása céljából fogalmazódott meg az Európai foglalkoztatási stratégia, amellyel a jegyzet végén önálló fejezetben foglalkozunk.

Most csak annyit emelünk ki ennek céljai közül, hogy 2001 márciusában az Európai Tanács Stockholmban ülésezett, ahol a tagállamok arra kötelezték magukat, hogy olyan, az idős embereket aktivizáló foglalkoztatáspolitikát folytatnak, ami biztosítja, hogy *2010-re az EU tagállamok átlagában az 55-64 éves népességből minden második dolgozzon*. 2002-ben pedig Barcelonában volt az Európai Tanács csúcsértekezlete, ahol a tagállamok vezetői arról döntöttek, hogy a munkaerőpiac tényleges elhagyásának időpontja tolódjon ki öt évvel, és 2010-re érje el legalább a 65 éves átlagot, az ezredfordulóra jellemző 60 évvel szemben.

Ezek eredményei már érzékelhetők, és nyomon követhetők a 6. táblázatban is, melynek adatai azt mutatják, hogy *2005-re az idős népesség foglalkoztatási rátája 47,1%-ra nőtt, a 2000. évi 40,7%-ról.* A 2010-es célokat ugyan nem sikerült elérni, mert ezt megakadályozta a 2008 végén kirobbant pénzügyi-gazdasági válság. A foglalkoztatás bővítése azonban továbbra is aktuális feladat maradt az idős népességet illetően is, amihez hosszabb távon az Európa 2020 stratégia adja meg a keretfeltételeket.

A fejezetben használt fontosabb kifejezések értelmezése

Álláskeresési támogatás - a munkanélküli járadék/segély új elnevezése, aminek az üzenete, hogy a munkanélküli ellátás nem a munkanélküliség okozta keresetkiesés kockázatával szembeni védelem eszköze, hanem az álláskereső tevékenységért járó díjazás.

Állásrotáció – egy munkakör, vagy a munkaerő-piaci státusok váltogatása (pl. egy foglalkoztatott tanulmányi szabadságra megy, s ez alatt a megüresedő állását egy munkanélkülivel töltik be, aki ezalatt munkatapasztalatot szerezhet.)

EUROSTAT – az Európai Bizottság statisztikai hivatala (European Statistical Office).

Indokoltsági szabályok – azt hivatottak biztosítani, hogy csak az kapjon segélyt, akik képes munkába állni, és erőfeszítéseket tesz az elhelyezkedése érdekében. Azaz, különböző formában együttműködik a munkaügyi szervezettel és önállóan is keres állást.

Job sharing – a munkakör megosztása; két munkavállaló önként megosztja egy teljes munkaidős állás felelősségét, s egyben bérét ill. béren kívüli juttatásait.

Megfelelő állás – amit a munkanélkülinek a járadékjogosultság sérelme nélkül nem szabad visszautasítania. Kritériumainak rögzítése a munkavállalás szabadságának garanciája. Az ILO 44. sz. egyezménye szerint az ide vonatkozó előírásoknak ki kell térniük a munkakör képzettségi igényére, területi elhelyezkedésére, a bérezésre, a munkavégzés körülményeire, továbbá rendelkezniük kell a munkaügyi panaszok intézésének módjáról is.

Munkanélküli biztosítás - az állástalanság okozta jövedelem-kiesés kockázatával szembeni védelem eszköze**.**

Munkanélküli járadék – biztosítási alapon járó keresetpótló ellátmány munkanélküliség esetén.

Munkanélküli-járulék – befizetési kötelezettség a munkanélküli biztosítási alapba.

Munkanélküli segély - általában azok részesülnek benne, akiknek lejárt a jogosultsága a munkanélküli járadékra. Fontos kikötés, hogy a segélyezés egyéni rászorultság függvénye. A segély fix összegű, és meghatározott ideig folyósítható.

Pótlási/helyettesítési ráta – a munkanélküli járadék aránya a munkanélküliséget megelőző keresethez viszonyítva.

Szociális segély - célja, hogy megvédje az embereket a szegénységtől és a társadalmi kirekesztettségtől. Rászorultsági vizsgálathoz van kötve, aminek tárgya a kérelmező, annak szülei és gyermekei jövedelmi és vagyoni helyzete. Munkanélküliek is kaphatják, ha nem jogosultak se munkanélküli járadékra, se munkanélküli segélyre. Közpénzekből finanszírozzák.

Tripartit testületek: a szociális partnerség jegyében az állam és a szociális partnerek (munkaadói szervezetek és a szakszervezetek) képviselőinek együttes részvétele a döntéshozatalban.

Ajánlott irodalom:

Gábor R. István, Nagy Gyula (szerk.).
Munkanélküliek jövedelemtámogatása
In: Munkaerő-piaci Tükör 2001, Közelkép
Letölthető: http://econ.core.hu/kiadvany/mt.html

Feladatok és ellenőrző kérdések

1. Határozza meg a munkanélküli biztosítás fogalmát és fő típusait!
2. Ismertesse a munkanélküli biztosítás alapkritériumait!
3. Mutassa be, hogy milyen különbség van a munkanélküli biztosítás és a munkanélküli segélyezés között!
4. Jellemezze a munkanélküli biztosítás három típusát (kontinentális, angolszász, skandináv modell)!
5. Indokolja meg, hogy milyen okok miatt kellett kiegészíteni a munkanélküli ellátásokat más, a családok megélhetését segítő egyéb támogatásokkal! Konkréten milyen támogatásokról van szó?
6. Magyarázza meg, hogy milyen megfontolások vezettek ahhoz, hogy a munkanélküli biztosítás egyéni, munkáltatói, ill. állami hozzájárulásra épül!
7. Sorolja fel, hogy kikre terjed ki a munkanélküli biztosítás!
8. Milyen feltételektől függ, hogy valaki kap-e munkanélküli járadékot és mennyit?
9. Melyek a munkanélküli járadék kiszámításának alapelvei?
10. Milyen tényezők befolyásolják a járadékfolyósítási idő hosszát?
11. Milyen módon kérik számon a munkakészség meglétét a munkanélküliektől?
12. Hogyan csökkenthető a passzív eszközök munkavállalást ellenösztönző hatása?
13. Mire hivatottak az indokoltsági szabályok?
14. Milyen intézményesített utak vezetnek a gazdasági aktivitásból a nyugdíjas állapot felé?
15. Milyen megoldásokat ismer a nyugdíjrendszeren belül a munkaerőpiac elhagyására?
16. Milyen foglalkoztatáspolitikai eszközök képezhetnek hidat a munka világa és az öregségi nyugdíjrendszer között?
17. Milyen következményekkel jár a munkaerőpiacról való korai kivonulás?

3. A foglalkoztatás előmozdításának eszközei

3.1. Aktív munkaerő-piaci eszközök és programok

Az aktív munkaerő-piaci eszközök egyfelől javíthatják a *munkanélküliek* munkavégző képességét, motiváltságát, az álláskeresésük módszereit, és enyhíthetik a munkába állás akadályait vagy a munkába állás első időszakának nehézségeit. Másfelől a *munkakeresletet* ösztönözhetik, például a munkahelyteremtő beruházások vagy a bérköltségek támogatásával. Mint láttuk, a passzív eszközök szabályozását is lehet úgy alakítani, hogy ösztönözzön a munkavállalásra. Az aktív eszközök elvileg ennél sokkal nagyobb mértékben segíthetik a munkába állást, mivel egyrészt nem vagy jóval kevésbé érvényesül a pénzbeli támogatás ellenösztönző hatása, másrészt nem csak a munkanélküli motivációját, hanem a munkavállalás akadályait is érintik – akár úgy, hogy képzéssel vagy átképzéssel javítják a termelékenységet, akár úgy, hogy bértámogatással kárpótolják a munkaadót az alacsonyabb termelékenységű(nek vélt) munkavállaló foglalkoztatásáért.

3.1.1. Az aktív munkaerő-piaci eszközök fejlődéstörténete és típusai

Az aktív munkaerő-piaci politika a hatvanas évek találmánya. Kezdetben az volt a funkciója, hogy elősegítse a gazdaság gyorsan változó keresleti oldalára reagálni képes munkaerő-kínálat létrejöttét. Az volt az elképzelés, hogy a foglalkoztatottság és a termelés is bővíthető, ha megszűnnek a munkaerőpiacon a szűk keresztmetszetek. A hetvenes és nyolcvanas évek gazdasági és munkaerő-piaci feltételei új követelményeket támasztottak: a hangsúly a lassú növekedés élénkítésére és a megnövekedett munkanélküliség mérséklésére tevődött át.

Az alkalmazott eszközök hagyományosan *négy kategóriába* sorolhatók:
- foglalkoztatási támogatások (a bérköltségek részleges átvállalása, közhasznú munkák szervezése),
- a vállalkozóvá válás támogatása,
- munkaerő-piaci képzés, átképzés,
- a munkavolumen újraelosztása a munkaidő-politika eszközeivel.
-
- Bár egyes országok e politikák alkalmazásában különböző módon jártak el, mégis jól elkülöníthető korszakok vázolhatók fel az egyes eszköztípusok csoportosításában.
-
- Az 1973-77-re tehető *első periódusban*, az olajárrobbanás után, amikor a kormányok meg voltak győződve arról, hogy a gazdasági növekedés csak ideiglenesen akadt el, s a munkaerő kereslete és kínálata közötti egyensúlyhiány nem strukturális természetű, előszeretettel alkalmazták a *bérköltségek részleges állami átvállalását*, a foglalkoztatás fenntartása végett.
-
- A *második periódusban*, 1978-81 között, amikor a gazdasági növekedés stagnált, és a strukturális változások kerültek előtérbe, a munkanélküliséggel kapcsolatban nem a gazdasági, hanem a szociális megközelítésre helyeződött a hangsúlyt. Ennek megfelelően a *munkaerő-piaci képzés, a közhasznú foglalkoztatás és a munkaerő-kínálat csökkentése* állt a középpontban.
-
- 1982-85 között, azaz a *harmadik periódusban* – a szociális megközelítés korlátait tapasztalva – három irányban történt elmozdulás. Egyrészt, a képzési programokat jobban hozzáigazították a magánszektor szükségleteihez, másrészt a magán- vagy önfinanszírozó programok térnyerése következett be a közfinanszírozásúak rovására, harmadrészt pedig a munkahelyteremtés

ösztönzése szempontjából nagyobb figyelmet kaptak a kis- és közepes méretű vállalkozások, továbbá a helyi foglalkoztatási kezdeményezések.

-

- A *kilencvenes években* nyilvánvalóvá vált, hogy a tömeges és tartós munkanélküliség egy-egy aktív munkaerő-piaci eszközzel nem kezelhető. A munkanélküliek nehezen elhelyezhető „kemény magja" számára olyan átfogó *integrációs programokat* kell biztosítani, amelyek alkalmassá teszik őket arra, hogy idővel normál álláshoz jussanak, azaz: munkavégzéssel kombinált szakmai képzésben részesítik őket, továbbá szociális gondozást és tanácsadást nyújtanak számukra. Ezek az aktív munkaerő-piaci programok az ún. *második munkaerőpiac*, ill. a *szociális gazdaság keretében* bontakoztak ki.

-

- *Napjaink* munkaerő-piaci politikáját az jellemzi, hogy *a passzív ellátásokat szorosan összekapcsolják az aktív munkaerő-piaci eszközökkel*. Egyfelől, terjedőben van az a gyakorlat, hogy a munkanélküli segélyezés meghatározott időszakának lejárta után a segélyezettnek kötelező bekapcsolódnia valamilyen aktív munkaerő-piaci programba, mert különben elveszíti jogosultságát a támogatás továbbfolyósítására. (Svájcban például 150 nap járadékfolyósítás után csak akkor jár tovább a támogatás, ha a munkanélküli bekapcsolódik egy képzésbe vagy közmunkába). Másfelől, több országban elvárják a munkanélkülitől, hogy az aktív eszközben való részvétel időtartama alatt is folytassa az álláskeresést, és ha sikerül nem támogatott munkahelyre bejutnia, az aktív programot azonnal el kell hagynia. Az aktív és passzív eszközrendszerben való körforgásnak kívánnak véget vetni azzal is, hogy pl. Dániában vagy Németországban támogatott foglalkoztatással már nem lehet jogosultságot szerezni munkanélküli járadékra.

3.1.2. A foglalkoztatás támogatása

A munkanélküliség aktív munkaerő-piaci eszközökkel történő kezelésében fontos szerepet töltenek be a munkanélküliek munkába állításának, ill. foglalkoztatásának ösztönzését célzó támogatások. Ezeket „támogatott foglalkoztatás" gyűjtőnévvel szokták illetni, közéjük sorolva:

- a munkanélküliek magánszektorbeli rendszeres foglalkoztatásához biztosított bértámogatást,
- az önálló vállalkozást alapító munkanélküliek számára nyújtott kedvezményeket, továbbá
- az ún. közvetlen munkahely-teremtést a közületi és nonprofit szektorban, aminek a szinonimájaként használják a közhasznú foglalkoztatást.

-

- Az Európai Unióban a foglalkoztatás támogatásának szigorú szabályai vannak. Ezek tiltják, hogy a tagállamok közötti kereskedelmet folytató vállalkozásoknak vagy bizonyos termékek termeléséhez támogatást nyújtsanak, mert ez torzítja a versenyt. Néhány foglalkoztatáspolitikai intézkedés mentesül e tilalom alól, mivel ezek vagy:
- egyéneknek biztosított támogatást jelentenek, amelyek nem nyújtanak kedvezményt meghatározott vállalkozásoknak vagy egyes áruk termeléséhez, vagy
- nem befolyásolják a tagállamok közötti kereskedelmet, vagy
- „általános" intézkedések (pl. a képzést és új jártasságok megszerzését segítik, vagy munkafeltételek javítását támogatják).

a) A magánszektor ösztönzése a foglalkoztatás bővítésére

Ezt a támogatást általában pótlólagos foglalkoztatás esetén szokták biztosítani, vagy speciális csoportok alkalmazásakor, vagy általános érvénnyel. Kedvezményezettje az a munkáltató, amelyik egy bizonyos szint (pl. a meglévő foglalkoztatotti létszám 100 %-a) felett növeli az állományát. Jelenleg a *célzott foglalkoztatási támogatásokat* részesítik előnyben. Ezek rendszerint *átmeneti jellegűek*, s általában olyan feltétel mellett kapják a munkáltatók, hogy új belépőkkel növelik foglalkoztatottaik számát, és nem bocsátják el meglévő dolgozóikat. A legtöbb országban a tartós

munkanélküliek a kedvezményezett célcsoport. Az idős munkások foglalkoztatását ösztönző támogatások is elterjedtek, hasonlóan a részmunkaidőben foglalkoztatottakéhoz és az alacsony keresetűekéhez (Hollandia).

A tapasztalatok azt mutatják, hogy *sok munkahely támogatás nélkül is létrejött volna*. Az állásoknak gyakran csak az egyötöde köszönhető az állami szubvenciónak, amelyek így sokkal drágábbak, mint a közvetlen ráfordításaik. A tartós munkanélküliek újrafoglalkoztatásához bevetett eszközöket vizsgáló OECD-elemzés szerint a bértámogatás fő hatása az, hogy a *célcsoportnak előnyt biztosít más álláskeresőkkel szemben*. A munkalehetőségek ilyen újraelosztása indokolt lehet, különösen akkor, ha e csoportok tagjai más módon soha nem jutnának munkahelyhez (OECD, 1995).

b) A munkanélküliek vállalkozóvá válásának támogatása
Az állástalanok ösztönzését arra, hogy vállalkozás alapításával önmaguk teremtsenek munkahelyet, az Egyesült Királyságban indították el. Az ehhez nyújtott támogatást úgy tekintették, mint a munkanélküli segélyezés kiterjesztését. Ezt a gyakorlatot követték más országok is (Belgium, Luxemburg, Portugália, Spanyolország), ami abból áll, hogy a munkanélküli segélyt egy összegben fizetik ki, s gyakran megnövelik ezt kedvezményes hitelekkel. A sikertelen próbálkozót csak kevés helyen (Spanyolország, Egyesült Államok) fosztják meg a jövőbeli munkanélküli járadékától, ha a vállalkozás kudarcba fullad. A kudarcot megelőzendő, a munkaerő-piaci szervezet rendszerint speciális képzést is felajánl azoknak a munkanélkülieknek, akik fontolgatják, hogy vállalkozásba kezdenek.

Az értékelő tanulmányok Franciaországban és az Egyesült Királyságban azt mutatták, hogy a támogatottak 50-60 %-a 3 évnél hosszabb ideig maradt talpon, 15 %-uk pedig tartósan sikeresnek bizonyult, sőt további munkahelyeket teremtett. Angol értékelések szerint a fennmaradó vállalkozások egynegyede nem indult volna el támogatás nélkül. Bár ezek a kedvezmények munkaerő-piaci eszköznek számítanak, részét képezik az általános iparfejlesztési és vállalkozásösztönző politikának is. Az utóbbiak általában a tőkevagyon növelésére irányulnak, s ezáltal csökkenthetik a szubvenciók szükségességét. (OECD, 1995.)

c) Közhasznú foglalkoztatás
Nemzetközileg elfogadott definíció szerint a *közhasznú foglalkoztatás* mint a munkanélküliség alternatívája *az állástalanok munkaerő-piaci reintegrációját átmenetileg biztosító kényszermegoldás, amely a piaci erők természetes munkahelyteremtő képességének az elégtelensége miatt, a versenyszféra működését nem zavaró módon hoz létre közpénzek támogatásával pótlólagos munkaalkalmakat a közületi és nonprofit szektor közérdekű feladatainak az ellátására*. Résztvevői csak az állami munkaügyi szervezet által kiközvetített munkanélküliek lehetnek. Alkalmazására főleg akkor kerül sor, ha a magas szintre felszökő munkanélküliség egyenlőtlenül oszlik el a különböző társadalmi csoportok között, és a tartós munkanélküliek tömeges jelenlétével jár együtt.

Eredete a húszas-harmincas években kezdeményezett nagy infrastrukturális beruházásokra (útépítés, lakásépítés) vezethető vissza, amit az állástalanok számára szerveztek. Ilyen típusú közmunkák még ma is léteznek, de ezek többsége már a szolgáltató szektorra összpontosul vagy a helyi infrastruktúra fejlesztésére, karbantartására. A közmunka tartalmában bekövetkezett változás egyfelől annak tulajdonítható, hogy az építési beruházási tevékenység túlzottan tőkeigényessé vált, másfelől pedig megváltozott a munkanélküliek iskolázottság–szakképzettség szerinti összetétele.

A hetvenes években felszökő munkanélküliség ellenszereként számos ország vezette be a közhasznú foglalkoztatást. A legnagyobb volumenű közvetlen munkahelyteremtő programot Belgiumban indították. Ez abban különbözött a többi országétól, hogy a résztvevőkkel határozatlan időre szóló szerződést kötöttek a munkáltatók (rendszerint a helyi önkormányzatok). Egyidejűleg a nem munkanélküliek felvételét a közigazgatásban és a közszolgáltatások területén jelentősen

megszigorították. Így ezekbe az állásokba csak regisztrált munkanélküliek kerülhettek be. Terjedelmes, de átmenetinek szánt közmunka-programokat szerveztek emellett Németországban, Írországban és Spanyolországban is. Németországban a közhasznú foglalkoztatás időtartama általában egy év, a többi országban ennél rövidebb (OECD, 1991).

A nyolcvanas évek második felében számos állam, többek között Ausztrália, Hollandia, Új-Zéland, Norvégia és Nagy-Britannia megszüntette a közhasznú foglalkoztatást. Az Egyesült Királyságban is munkaerő-piaci képzéssel váltották fel az önkormányzati munkákat. Ezt nem a munkaerő-piaci helyzet javulása indokolta, hanem az a vélekedés, hogy a közmunkák nem szolgálják jól a munkanélküliek érdekeit. Emellett alacsony hatékonyságuk és költség-igényességük is a visszavonásuk mellett szólt. Ebben nagy része volt a programmenedzselés gyengeségeinek, amit részben a jogi szabályozás gyakori változása idézett elő. De konfliktusok mutatkoztak a programba bevont szervezetek célját illetően is. A helyi önkormányzatok a munkanélküliek foglalkoztatásával szemben inkább a közhasznú munkavégzés eredményei iránt mutattak érdeklődést. Kezdték úgy tekinteni az ehhez nyújtott támogatást, mint a közösségi feladatok pótlólagos finanszírozási forrását, amit enélkül helyi adókból kellett volna fedezniük.

Az OECD értékelése szerint a közvetlen munkahelyteremtő programok bizonyos mértékig javíthatják a munkanélküliek elhelyezkedési esélyeit. A pozitív hatás azonban nem jelentős, és nem áll szoros kapcsolatban a végzett munka jellegével. A résztvevők egy részének átfogó képzésre lenne szüksége. Ugyanakkor a munkavégzés során szerzett tapasztalat önmagában is hasznos lehet, amennyiben csökkenti annak kockázatát, hogy egyes emberek teljesen kiszorulnak a munka világából (OECD, 1989).

3.1.3. Munkaerő-piaci képzés

A munkaerő-piaci képzés szerepe kettős. Egyfelől, mint minden képzés, *beruházást* jelent az emberi tőkébe, másfelől alkalmas az *átmeneti foglalkoztatási problémák áthidalására.* A munkaerő-piaci képzés – szándéka szerint – olyan beavatkozást jelent a munkaerő-piaci viszonyokba, ami csökkentheti a nyílt munkanélküliséget és a munkanélküli segélyre szorulók számát. Az aktív eszközök között általában elsőbbséget élvez, mert növelheti a résztvevők esélyét arra, hogy a képzés révén újra álláshoz jussanak.

Mit tekintsünk munkaerő-piaci képzésnek?

Nehéz pontosan elhatárolni az oktatástól és az egyéb célú képzéstől. A *munkaerő-piaci képzés a munkaerőpiacon jelen lévő vagy várhatóan megjelenő munkavállalók foglalkoztatást elősegítő képzése.* Azok a képzések tartoznak ide, amelyek célja a *munkahely megszerzéséhez vagy megtartásához szükséges ismeretek elsajátítása.* Ilyen értelemben *minden fajta szakmai képzés* (első szakma megszerzése = kiképzés; új szakma elsajátítása = átképzés; a meglévő szakmai alapokra épülő képzés = továbbképzés) *minősülhet munkaerő-piaci képzésnek, amennyiben az a foglalkoztatás elősegítését szolgálja.* Ebbe a kategóriába elsősorban a szakmai képzések sorolhatók, bár gyakran az alkalmazási esélyeket javító korrekciós programok, álláskeresési tréningek, sőt esetenként az alapismeretek (írás, olvasás, számolás) elsajátíttatása nyújtja a legközvetlenebb segítséget az elhelyezkedéshez vagy valamilyen szakmai képzés megkezdéséhez.

A társadalmi munkamegosztás fejlődésével az ember munkavégző képességét egyre kevésbé fizikai ereje s mindinkább megszerzett tudása, jártassága határozza meg. A technika, a technológia gyors megújulásával párhuzamosan elavulnak a megszerzett ismeretek, ami helyett új tudás elsajátítására van szükség. A fejlett piacgazdaságokban az életpálya során 4-5 alkalommal válhat szükségessé a szakmaváltás. Így az emberek elhelyezkedési esélyeit, munkahelyük megtartását, a munkahely

igényeihez való folyamatos alkalmazkodását a fiatal és felnőtt korban megszerzett ismeretek határozzák meg. A munkaerő-piaci képzés ennek a szerepnek különböző formákban tehet eleget: *hagyományos módon,* azaz a munkahelyen kívül, *formális oktatási intézményben* vagy külön e célra létrehozott *képzési központokban*; *munkahelyi képzéssel,* amikor a vállalat a munkavállalót bizonyos ideig olyan speciális munkaszituációba helyezi, ahol a vállalat normál termeléséhez szükséges szaktudást elsajátíthatja; végül a *munka és a képzés* keverékével, aminek a klasszikus példája a *tanoncképzés.* A tanoncképző programok Európa-szerte azt a célt tűzik maguk elé, hogy az iskolarendszerből kikerülő fiatalok számára valamilyen munkatapasztalatot biztosítsanak, méghozzá *duális* formában, azaz a vállalatok által nyújtott szakképzésnek az iskolai részidős, általános képzéssel való kombinálásával. Mindenekelőtt a német duális tanoncrendszert állítják modellként más országok elé, ámbár az – eredeti formájában – inkább a középfokú képzési rendszer része mint munkaerő-piaci eszköz: a 16-18 évesek mintegy fele vesz részt benne. Az utolsó tíz évben a német rendszer is számottevően átalakult. Erősödött benne az iskolai képzés, ami heti 1-2 napot tesz ki. A gyakorlati képzés, amiért – részben állami támogatással – a vállalatok felelősek, szintén javult. Elterjedtek a speciális tanműhelyek és más intézetek, amelyeket gyakran egy ágazat több vállalata közösen működtet.

A képzést megelőzően általában *pályaválasztási, pályakorrekciós tanácsadásra és pályaalkalmassági vizsgálatokra* kerül sor. Ezek érintettjeinek köre és mélysége annak függvényében változik, hogy az átképzésbe munkanélkülieket vagy foglalkoztatottakat vonnak-e be, tekintettel arra, hogy az utóbbiaknak több a munkahelyi tapasztalatuk. A tanulóviszonyban lévők kiválasztása többhetes, többlépcsős folyamat eredménye. A dolgozók átképzése, továbbképzése előtt kiterjedt pályaalkalmassági vizsgálatra ritkábban kerül sor, főként akkor, ha az átképzés a betöltött munkakörtől eltérő, új feladatok ellátására irányul. Az állami vagy félállami felnőttszakképzési intézményekben jelentősebb a pályaalkalmasság megítélésének és a pályaorientációnak a szerepe, hiszen az odakerülők mögött többnyire nincs konkrét munkáltatói háttér, amely a dolgozókról megbízható információval szolgálna, s a képzések sem konkrét munkakörre szólnak, hanem több állás betöltésére is alkalmas szakmai képesítést nyújtanak.

A pályaalkalmasság megállapításához a foglalkoztatási szolgálatok, illetve az átképzési intézmények külön *pályaalkalmassági laboratóriumokat* működtetnek. Ez azért fontos, mert az átképzéshez az oktatási centrumok nem kérnek a korábbi tevékenységről bizonyítványt, s nem írnak elő gyakorlatot. A döntő: az *alkalmasság az adott szakmára.* A pályaválasztási, pályakorrekciós tanácsadásra a munkanélküliek körében részben a foglalkoztatási szolgálatok, részben az átképzési központok keretében kerül sor. Az állami foglalkoztatási szolgálatok általában számítógéppel segített tanácsadást nyújtanak, míg az alaposabb pályaalkalmassági vizsgálatokat a képző intézményekben végzik el, az átképzéseket megelőzően.

Az átképzési folyamat része a szakmai képzés előtti *alapismeret-fejlesztő vagy felzárkóztató kurzus,* ahol 10-15 fős csoportokban folyik a képzés. Az *Egyesült Államokban* alapképzés minden csoportnál van. A leggyengébbek öt hónapon keresztül részesülnek ebben, ami alatt megtanulnak írni, olvasni és számolni. Ahol az alapműveletek jól mennek, ott ez mindössze 2 hetes ismeretfelújítást tartalmaz, és főként a kommunikációs készség fejlesztésére irányul. *Finnországban* két héttől három hónapig tartanak a szakmai képzést megelőző programok, míg *Németországban és Ausztriában* hosszabbak. Az időtartam megállapításánál az a fő szempont, hogy a jelöltek a szakmai képzést olyan előképzettséggel kezdjék, ami nem indokol elhúzódó képzési időt, illetve megelőzi a lemorzsolódást. Az előkészítő kurzusok megnyújtják ugyan a képzési időt, de a ráfordítások megtérülnek. Ausztriában kezdetben az átképzések mintegy 50 %-os lemorzsolódással folytak. Ennek okait elemezve arra a felismerésre jutottak, hogy azok a felnőttek, akik hosszabb ideje nem vettek részt képzésben, nehezen tudnak újra bekapcsolódni a tanulásba, mivel tudásuk időközben elavult, tanulási képességük meggyengült, s az első kudarc hatására megfutamodtak. A szintre hozó képzések bevezetésével sikerült a lemorzsolódásokat 10 % alá csökkenteni.

A munkaerő-piaci képzést nagyfokú *rugalmasság* jellemzi, ami egyfelől azt jelenti, hogy a munkáltatóknak, képzőintézményeknek *nagy önállóságuk van a tananyagok fejlesztésében, másfelől pedig azt, hogy a képzési programokat hozzáigazítják a résztvevők eltérő adottságaihoz, képességeihez.* Ahol csak lehetséges, a képzést kis egységekből, modulokból állítják össze, egy-egy modul pedig részenként is elsajátítható. Ez csökkenti a lemorzsolódást, hiszen az elsajátított „részmodulok" nem vesznek el, hanem elismerhetők a rendszerben. Ha valaki nem fejezi be a képzést, később folytathatja ott, ahol abbahagyta, s nem vész kárba korábbi erőfeszítése. Évente több alkalommal is indul képzés, és sok helyen lehetőség nyílik a folyamatos bekapcsolódásra is.

Míg a nappali iskolai képzésben a tanulmányi idő, a munkaerő-piaci átképzésben *az előírt szakmai szintek teljesítése* a meghatározó. Franciaországban a szakmai követelmények szempontjából közelálló szakmák oktatása folyik egy-egy intézményben. Ezzel szemben más országokban a területi munkaerőpiachoz való alkalmazkodást azzal is hangsúlyozzák, hogy a képzések között a legkülönbözőbb szakirányhoz tartozó képzési formák megtalálhatók. A rugalmasság abban is megnyilvánul, hogy a különböző szintű szakmai képzettséget adó és nem adó kurzusok egyaránt fellelhetők a képzési ajánlatok között, ami lehetővé teszi, hogy a legkülönbözőbb képességű és előképzettségű emberek számára rendelkezésre álljon képzési választék. A piacgazdaságokban az elhelyezkedésnél nem a papírnak, hanem a tényleges tudásnak van meghatározó szerepe. Erről a munkáltatók felvételi beszélgetéseken, vizsgákon győződnek meg.

Az utóbbi időben számos új kísérlet is elindult, melyek az átképzések szakmai tartalmát, rugalmasságát továbbnövelik. Főként az Egyesült Államokban próbálkoznak azzal, hogy szélesebbé tegyék az egyéni haladás lehetőségét az átképzésekben, egyénre szóló programok kialakításával. Egyre szélesebb körben alkalmazzák a *távoktatást is,* melyre a kiterjedt telekommunikációs hálózatok kedvező lehetőségeket nyújtanak. Az új oktatási formákkal olyan emberek is bevonhatók az átképzésbe, akik hagyományos módszerekkel aligha képezhetők.

A formális képzettségek kisebb szerepe (ami leginkább az Egyesült Államokra jellemző) ellenére az oktatási intézmények a fejlett piacgazdaságokban is törekednek arra, hogy képesítést adjanak végzett hallgatóiknak. Ez egyfajta *minőségi garanciavállalást* jelent. A követelményszintek meghatározásában tendencia, hogy a *munkaerő-piaci képzésben kevesebb a központilag meghatározott elem,* nagyobb az oktatási szervezetek hatásköre a tanterv és a tananyag kidolgozásában. Az Egyesült Államokban és Németországban adott szakma esetén azonos szakmai követelménynek kell megfelelnie fiatalnak és felnőttnek egyaránt, bár a tananyag közismereti tartalma eltérhet. Finnországban és Franciaországban viszont a képző intézmények más oktatási követelmények szerint dolgoznak, másfajta – de államilag elismert – bizonyítványokat adnak ki az ifjúsági és a felnőtt szakképzésben. A tapasztalatok szerint azok a munkáltatók, amelyek nagyobb váltásokat, gyors fejlődést terveznek, a toborzás és kiválasztás során előnyben részesítik a konvertálhatóbb alaptudással rendelkező fiatalokat. A stabil, „befutott" vállalatok, amelyek inkább terjeszkedni, semmint váltani akarnak, szívesebben alkalmaznak felnőttképzésből kikerülő, nagyobb szakmai tapasztalattal rendelkező munkavállalókat.

Mind a vállalatoknál folyó átképzések, mind az állami és magán szakképző, munkaerő-fejlesztő intézmények programjaiban a szakmai képzések mellett egyre gyakoribbak a *kommunikációs,* illetőleg az emberi kapcsolatok javítását célzó *tréningek.* Különösen Németországban, de az Egyesült Államokban is a szakmai képzések mellett a nagyvállalatok (Wolksvagen, General Motors) saját munkavállalóik képzésénél nagy hangsúlyt helyeznek az *emberi kapcsolatok fejlesztésére,* mivel megítélésük szerint lehet valaki nagyon jó szakember, de akkor lesz igazán eredményes, ha tud a közös célokért másokkal együtt dolgozni. Az említett készségek fejlesztése nélkülözhetetlen a munkanélkülieknél, akik gyakran helyzetükből adódóan *személyiségzavarokkal* küszködnek. Nem tudják, hogyan keressenek munkahelyet, hogyan keltsenek jó benyomást, illetve hogyan tartsák meg

munkahelyüket. Különösen indokolt a személyiségfejlesztés a *tartósan munkanélkülieknél,* akik a munkahelyi kapcsolatok megszakadásával egyre kilátástalanabb helyzetbe kerülnek, s egyre rosszabbak az esélyeik az elhelyezkedésre. Helyzetük javítását célozzák azok a *személyiségfejlesztő képzések és klubfoglalkozások,* amelyek az elhelyezkedés esélyeinek növeléséhez kínálnak gyakorlati módszereket.

A felnőtt „átképzésnek" gyorsan fejlődő területe a *kisvállalkozók képzése.* A kisvállalkozások foglalkoztatási szerepe az utóbbi években felértékelődött, ezért számos eszközzel támogatják a vállalkozóvá válást. A segítség egyik formája a kisvállalkozók és leendő kisvállalkozók képzése, valamint olyan szakmai tanácsokkal való ellátása, amelyek a vállalkozások beindítását, piaci helytállását alapozzák meg. A kisvállalkozók képzésének különösen Angliában, Írországban és Olaszországban vannak nagy hagyományai. A kisvállalkozások indítását, fennmaradását segítik a könyvelési, adózási, piackutatási, üzletvezetési ismereteket nyújtó képzések is.

3.2. A munkaidő-csökkentés mint foglalkoztatáspolitikai eszköz

A munkaidő-csökkentésnek számos célja lehet. Témánkhoz kapcsolódva azt vizsgáljuk, hogy a munkaidő lerövidítése hogyan állítható a munkanélküliség elleni küzdelem szolgálatába. A nemzetközi szakirodalomban és gyakorlatban a szóban forgó összefüggés három vetületben jelenik meg:

- *általános munkaidő-csökkentést* alkalmaznak a munkanélküliség megelőzésére;
- *vállalati szinten* rövidítik a munkaidőt az elbocsátások elkerülése érdekében;
- a munkaidő *önkéntes csökkentéseként* értelmezhető *részmunkaidős foglalkoztatással* próbálják megakadályozni az elbocsátásokat.

3.2.1. Általános munkaidő-csökkentés a munkalehetőségek újraelosztására

Az a törekvés, hogy a munkaidő-csökkentést is bevessék a foglalkoztatás bővítésére, a munkahelyek megőrzésére s ezáltal a munkanélküliség megelőzésére vagy mérséklésére, általában válság idején erősödik fel, amikor tömeges és krónikus a munkanélküliség.

Az elgondolás lényege: *ha már az elvégzendő feladatok mennyisége nem vagy nem eléggé növelhető, a meglévő munkamennyiséget kell egyenletesebben és igazságosabban elosztani – úgy, hogy abból minél több alkalmazottnak jusson.* Közismert angol kifejezéssel ezt a módszert nevezik *worksharing*-nek. E koncepció gyakorlati alkalmazhatósága régóta viták kereszttűzében áll, s e vita a hetvenes évek közepén ismét megélénkült.

A szakszervezeti mozgalom több mint száz éve harcol a rövidebb munkaidőért. Az, hogy újabban ennek céljai között a munkavolumen újraelosztására helyeződött a hangsúly, szintén nem újdonság. „Addig, amíg egy ember is van, aki dolgozni szeretne, de nem képes munkát találni, a munkaidőt *túl hosszúnak* kell tekinteni." (Idézet az Amerikai Szakszervezeti Szövetség első elnökének, Samuel Gombersnek 1887-ben mondott beszédéből.) Az újkori szakszervezeti követelés középpontjában a 35 órás heti munkaidő bevezetése állt, amit változatlan bérek mellett kívántak megvalósítani. Azaz: a nominális bérek szinten tartásáért szálltak síkra, ami értelemszerűen növelné az órabéreket. Ellenkező esetben – hangzik a szakszervezeti érvelés – a munkaidő csökkentése az elkölthető jövedelem szűkülését vonná maga után, ami mérsékelné az összkeresletet, s ezáltal még nagyobb munkanélküliséghez vezetne.

Az Európai Szakszervezeti Szövetség indoklása szerint azért kell a munkaidő-csökkentéssel közvetlenül és határozottan fellépni a munkanélküliség ellen, mert leküzdésére 1975 óta nem született Európában eredményes politikai és gazdasági stratégia. Pedig *ha mindenki kicsit kevesebbet dolgozna, az csökkentené a kibocsátást, így annak szinten tartása pótlólagos létszámfelvételt tenne szükségessé*. Ismeretes, hogy az egyéni munkaidő fő meghatározói azok a szabályok, amelyeket a kollektív megállapodásban rögzítenek. A szakszervezetek azért követelték, hogy a hivatalos munkaidőt szállítsák le heti 40 óráról 35 órára, mert ez az egyetlen változó, amivel befolyásolhatták a létszámban mért munkaerő-keresletet.

Az Európai Unió tagállamaiban tartós tendencia a munkaidő csökkentése. Az elmúlt két évtizedben mindenütt kevesebb lett a munkavállalók által ledolgozott éves munkaórák száma – kivéve Svédországot –, de a mérséklődés üteme nagy különbségeket mutat. (8. táblázat) 1983-2005 között a teljesített munkaórák visszaesése Franciaországban, Írországban és Hollandiában, továbbá 1994-hez viszonyítva Németországban volt a legnagyobb.

8. táblázat

A munkavállalók által ledolgozott éves munkaórák átlagos száma

Ország	**1983**	**1994**	**2000**	**2005**	**%-os változás 1983-2005**	**%-os változás 2000-2005**
Európai országok						
Ausztria	-	-	1632	1636	-	0,2
Belgium	1659	1551	1545	1534	-7,5	+0,7
Csehország	-	2043	2092	2002	-	-4,3
Dánia	1669	1494	1554	1551	-7,1	-0,2
Egyesült Kir.	1713	1737	1708	1672	-2,4	-2,1
Finnország	1823	1777	1750	1700	-6,7	-2,9
Franciaország	1759	1676	1592	1535	-12,7	-3,6
Görögország	2152	2092	2080	2053	-4,6	-1,3
Hollandia	1664	1362	1368	1367	-17,8	-0,1
Írország	1902	1824	1696	1638	-13,9	-3,4
Lengyelország	-	-	1988	1994	-	0,3
Luxemburg	1727	1663	1639	1557	-9,8	-5,0
Magyarország	2112	2032	2061	1994	-5,6	-3,3
Németország	-	1543	1468	1435	-	-2,2
Olaszország	1946	1882	1855	1791	-8,0	-3,5
Portugália	-	1744	1691	1685	-	-0,4
Spanyolország	1912	1816	1815	1775	-7,2	-2,2
Svédország	1532	1621	1625	1587	3,6	-2,3
Szlovákia	-	1854	1811	1791	-	-1,1
Európán kívüli országok						
Ausztrália	1853	1875	1855	1811	-2,3	-2,4
Amerikai Egy. Államok	1825	1842	1841	1804	-1,2	-2,0
Japán	2095	1898	1921	1775	-15,3	-2,5
Kanada	1780	1780	1766	1737	-2,4	-1,6

Forrás: OECD, Employment Outlook, 2006

A német szakszervezetek vívták a munkaidő csökkentéséért a legeredményesebb harcot. Az akció kezdeményezője a *Fémipari Dolgozók Szakszervezete* (IG Metall) volt, amely tíz éves patthelyzet után, 1984-ben sztrájkkal törte meg a munkáltatók ellenállását. A 40 órás munkaidőt leszállították 38,5 órára. A szakszervezetek pedig hozzájárultak ahhoz, hogy a munkáltatók rugalmasabban

használhassák fel a heti munkaidőt. (Az egyéni munkaidők az ágazati kollektív megállapodások értelmében a 80-as évek második felében 37-40 óra között szóródhattak, de ezek átlaga nem haladhatta meg a 38,5 órát.) Hasonló megállapodás született a nyomdaiparban is, 1987-ben. Nem sokkal később, 1990-ben a szakszervezetek újabb sikert értek el. Megállapodtak a munkáltatói szervezetekkel, hogy 1993-tól 36 órára, majd 1995-től 35 órára csökkentik a munkaidőt, a nagyobb rugalmasság lehetővé tétele fejében. A munkaidő rövidítése teljes bérkompenzációval valósult meg. Az átlagos standard munkaidőt meghaladó, de a felső határon belül maradó többletidőért azonban nem jár túlórapótlék. A Német Szakszervezeti Szövetség (DGB) értékelése szerint az 1984 óta végrehajtott munkaidő-csökkentések mintegy félmillió munkahelyet teremtettek, illetve őriztek meg.

2000 óta a munkaidő-csökkentés folyamata egyes országokban leállt (Hollandia, Dánia), sőt visszájára fordult (pl. Ausztria). Európán kívül a ledolgozott heti munkaidő sokkal szerényebben mérséklődött, bár Japánban ugyanolyan jelentős volt a csökkenés, mint Európában. Ezzel kapcsolatban említést érdemel, hogy Japánban a II. világháború óta nem volt munkaidő-csökkentés, így hosszú munkaidejével kiemelkedett a nemzetközi mezőnyből. Ennek pótlására került sor a vizsgált időszakban.

a) Vállalatok és a munkaidő-csökkentés

A vállalatok a törvényes vagy standard munkaidő csökkentését olyan külső kényszernek tekintik, amely termeléskiesést okoz. Ennek ellensúlyozására különféle stratégiákat vetnek be, többek között:
- túlórával pótolják a kieső munkaidőt,
- pótlólagos munkaerőt vesznek fel (például részmunkaidős dolgozót), új munkahelyek létrehozása, illetve a rugalmasabb alkalmazás lehetőségének biztosítása nélkül,
- új munkahelyet teremtenek (beruházás), és pótlólagos munkaerőt állítanak be,
- az élő munkát holt munkával helyettesítik (gépesítés, automatizálás),
- áttérnek az egyműszakosról a többműszakos foglalkoztatásra,
- a termelési folyamatot racionalizálják, a tudományos-technikai fejlődés eredményeinek hasznosításával,
- az emberi munkát racionalizálják a munkatudományra alapozva,
- a termelési eljárásokat és a munkaszervezetet racionalizálják, a munka- és üzemszervezés, illetve szervezetfejlesztés új módszereivel.

Az alkalmazott stratégiák – gyakran kombinált – bevezetése komplex, egymással is összefüggő, dinamikus kapcsolatban állnak a vállalati gazdálkodás eredményességével, a piaci, pénzügyi, foglalkoztatási helyzettel és számos egyéb helyi körülménnyel. Általában az intézkedéseket nem egyszerre, hanem szakaszosan vezetik be. Rövid távon a túlmunka növelése és a munkaintenzitás fokozása a tipikus vállalati reakció. Ehhez a későbbiekben kisebb racionalizálási intézkedések csatlakoznak, hogy időben mind hátrább lehessen tolni azoknak az új dolgozóknak a felvételét, akik a soron következő tőkeintenzív racionalizálásoknál (gépesítés, automatizálás) ismét feleslegessé válhatnak.

Mindez illuzórikussá teszi azt a feltételezést, hogy egyszerű számtani összefüggés állna fenn a munkaidő-csökkentés miatt kieső idő és annak pótlólagos létszámban kifejezett értéke között – különösen akkor, ha a munkaidő-csökkentés teljes bérkompenzációval valósul meg.
Az Ipari és Munkaadói Szövetségek Európai Egyesületének állásfoglalása szerint: „A munkaidő-csökkentés a világpiaci versenyképességet akkor is rontja, ha bércsökkenés mellett hajtják végre. Ezért az Európai Unión belül a jövőben munka- és üzemidő-csökkentésre csak összehangoltan kerülhessen sor. Egyidejűleg lehetővé kell tenni, hogy a munkáltatók az egyéni munkaidőt specifikus igényeiknek megfelelően, rugalmasan használhassák fel. Ezzel legalább részben ellensúlyozható a munkaidő-csökkentés többletköltsége”.

b) Munkaidő-csökkentés és munkanélküliség

Az ökonometriai modellekkel és empirikus módszerekkel végzett – gyakran egymásnak is ellentmondó – kutatások általánosságban arra engednek következtetni, hogy akkor *nagy a munkaidő-csökkentés pozitív foglalkoztatási hatása,* ha:

-
- olyan gyorsan zajlik le, hogy termelékenységjavulással nem ellensúlyozható,
- a ledolgozott órák ugyanannyival csökkennek, mint a normál munkaidő (azaz nincs túlóra-növekedés),
- olyan ágazatokban rövidítik a munkaidőt, ahol a racionalizálás és automatizálás amúgy is magas szintű, így kisebb az esély a termelékenység további növelésére,
- a reálbérek növekedése és a munkaidő-csökkentés révén nyert szabadidőtöbblet hosszú távon nem lépi túl a termelékenység növekményének elosztásra felhasználható hányadát,
- olyan fiskális és monetáris politikával párosul, amely biztosítja, hogy a globális kereslet növekedjen, azaz a munkáltatók ne legyenek érdekeltek a termelés csökkentésében,
- vannak olyan képzettségű szabad munkavállalók, akikkel a kieső munkaidőt pótolni lehet.

A munkaidő csökkentése azonban pozitív foglalkoztatási hatás esetén sem garantálja a munkanélküliség visszaszorulását, mert:

- csak azoknak a kínálatát szűkíti, akik már a munkaerőpiacon vannak,
- továbbá a munkaidő-csökkentés által részmunkaidőssé alakított munkakörök széles körű hozzáférhetősége olyan inaktív csoportokat ösztönöz a munkavállalásra, akik enélkül nem bővítették volna a munkaerő-kínálatot.

-

3.2.2. Rövidített munkaidő – elbocsátás helyett

A worksharing eredeti konstrukciója a rövidített munkaidő, amely vállalati szintű alkalmazkodási módszer az átmeneti dekonjunktúrához. Lényege: *az elbocsátások elkerülése érdekében a dolgozók – vagy azok kisebb-nagyobb csoportjai – korlátozott ideig a szokásosnál rövidebb munkaidőben dolgoznak, időarányosan kevesebb bérért.* A kieső jövedelemért a munkanélküli biztosítási alapok adnak kárpótlást a munkavállalóknak. A rövid távú gazdasági visszaesést okozó feltételek megszűnését követően a munkáltatóknak vissza kell állítaniuk az eredeti munkaviszonyt, mind a munkaidő, mind pedig a bérezés tekintetében.

A munkamennyiség megosztása nagy múltra visszatekintő rövid távú megoldás. Az ILO a munkanélküliek ellátásáról szóló 1934. évi (44. sz.) egyezmény 3. szakaszában tesz először említést róla, hangsúlyozva, hogy *„részleges munkanélküliség esetén járadékban vagy segélyben kell részesíteni azokat a munkanélkülieket, akiknek a foglalkoztatását időben lerövidítették."*

Nyugat-Európában csak néhány országban alkalmazták széles körben, főleg az 1973-75-ös recesszió alatt. Az NSZK-ban a rövidített munkaidőben dolgozók száma 1975-ben jelentősen növekedett, de már a következő évben újból visszaesett. A Szövetségi Munkaügyi Hivatal költségvetésének 27,8 százalékát fordították rövidített munkaidőre 1975-ben – 1980-ban már csak a 4,3 százalékát. Franciaországban 1975 elején módosították a rövidített munkaidő jogi szabályozását. Ennek lényege, hogy a támogatott munkaórák keretét évi 320 órától 470-re emelték. Emellett előírták azt is, hogy rövidített munkaidő alkalmazása esetén a foglalkoztatási alap megtéríti a munkáltatók számára annak a bérkiesést kompenzáló támogatásnak a 80 százalékát, amit a kollektív szerződés állapít meg, és amit ennek alapján a munkaadó folyósít a munkavállalóknak. A „munkamentes" órák száma ennek hatására jelentősen megnőtt, majd 1976-ban újra visszaesett. Hollandiában (ahol a dolgozók bérkiesésének 80 százalékát téríti meg a munkanélküli biztosítás) hasonló robbanás közvetkezett be az igénybevételben. A rövidített munkaidőben dolgozók száma 1974-ben 17 820 fő volt, de a

következő évben itt is csökkent a rövidített munkaidő jelentősége. 1980-tól azután – a munkaerőpiac gyorsan romló feltételei közepette – ez az eszköz megint fontosabbá vált, de igénybevétele az 1975-ös szintet már nem érte el.

A német egyesülést követő tömeges munkanélküliség miatt újra százezreket tartottak nyilván rövidített munkaidős dolgozóként - *„0" órás* munkaidőben. Erre a speciális esetre még az igénybevétel hathónapos időtartamát is két évre meghosszabbították, ami 1992 közepéig volt érvényben. Ennek az intézkedésnek a célja a munkavállalók munkaviszonyban tartása, nyílt munkanélkülivé válásuk megakadályozása volt. Az egyéni ellátmány a munkanélküli járadékkal – és a rövidített munkaidő szokásos konstrukciójával – azonos mértékű: a korábbi nettó kereset 63 százaléka gyermektelen munkavállalóknak; 67 százalék a gyerekeseknek. 1991-ben 1,2 millió munkavállaló „dolgozott" „0" órára rövidített munkaidőben Németországban – miközben 770 ezren részesültek munkanélküli járadékban.

A rövidített munkaidőt a 70-es évek végén alkalmazták az Egyesült Államok néhány tagállamában és Kanadában is, de ez csak szórványos és kísérleti jellegű volt. Ehelyett inkább a gazdasági visszaesés áthidalását célzó másik eszközt vették igénybe: az *időszakos elbocsátást.* Svédországban, Ausztriában és Nagy-Britanniában pedig *a termelés átmeneti szubvencionálását* részesítették előnyben.

A 2008 végén kitört pénzügyi-gazdasági válság foglalkoztatási következményeinek enyhítésére olyan intézkedéseket hoztak a kormányok, amelyek azt célozták, hogy a lehető legtöbb ember képes legyen megőrizni a munkahelyét. Ehhez a *rövidített munkaidő átmeneti alkalmazása* minden vállalat számára ígéretes megoldást kínált, amihez az Európai Szociális Alap is támogatást nyújtott. A vállalatokat arra ösztönözték, hogy a felszabaduló munkaidőben szervezzenek képzést a munkavállalóiknak, mert a válság lezajlása utáni erős versenyben az a cég tud talpon maradni, amelyik alkalmazkodóképes munkaerő-állománnyal rendelkezik (Frey, 2009). Németországban a rövidített munkaidő alkalmazhatóságának időtartamát a válság ideje alatt kiterjesztették előbb 18, majd 24 hónapra, és olyan szabályokat hoztak, amelyek mellett megérte a munkáltatónak képzést szervezni, a munkavállalónak pedig abban részt venni.

Rövidített munkaidő elbocsátás helyett; képzés elbocsátás helyett Németországban a 2008-2010-es gazdasági válság idején

A rövidített munkaidő mint munkaerő-piaci eszköz általános szabályozása azt írja elő, hogy az átmeneti rendeléshiánnyal sújtott vállalat teljes leállás esetén a munkavállaló a nettó keresetének 60%-át kapja (kiskorú gyermekkel rendelkezők 67%-ot) a munkaügyi ügynökségtől, a munkáltatóján keresztül. A kieső időt illetően 80%-ra csökkennek a munkáltató TB-terhei. Ennek felét a munkáltató, másik felét a munkaerő-piaci ügynökség fizeti. Ha a kieső időre képzést szerveznek, a teljes TB-t a munkaerő-piaci ügynökség vállalja.

A válság miatt új szabályokkal egészítették ki, vagy helyettesítették a meglévőket. Ezek a következők:

- Maximum 18 hónapig adható támogatás a szokásos 6 hónap helyett (később ezt 2 évre meghosszabbították).
- A munkaerő-piaci ügynökség átvállalja a rövidített munkaidőre járó bér utáni TB felét a munkáltatóktól. A munkavállalók részére a TB 100%-át kifizetik, ha képzésben vesznek részt.
- A rövidített munkaidő utáni támogatás akkor jár, ha legalább *egy* dolgozónak 10%-kal csökkentik a bérét. A korábbi feltételt, hogy a munkaidő-kiesésnek a munkavállalók minimum egyharmadát kell érintenie, felfüggesztették.
- Az igénylésnél cél a gyorsaság és a bürokráciamentesség. Akkor kérelmezhető a támogatás, ha:

– a munkakiesés gazdasági okból vagy egyéb elkerülhetetlen akadály miatt következett be,
– a cég arra kényszerül, hogy legalább egy munkavállalónak 10%-kal csökkentse a teljes munkaidőre járó bérét,
– minden más eszközt előtte kimerítettek, pl. a munkaidő-flexibilizálásban rejlő lehetőségeket, és
– a rendeléskiesést jelentették a munkaerő-piaci ügynökségnek.

Ha egy munkavállalónak felére csökkentik a munkaidejét, azért a munkáltató 50% bért fizet neki. Ez után a munkáltatónak természetesen alacsonyabb TB-terhet kell fizetnie, ami szintén bérköltség-megtakarítás. A kieső időre a munkavállaló a nettó keresetének 60, illetve 67%-át kapja (ez megegyezik a munkanélküli járadék bérpótlási rátájával). A rövidített munkaidőre járó támogatás adómentes, de az adózandó jövedelmekkel összevonandó bevételnek számít. Mindkét jövedelmet (bér + rövidített munkaidő esetén járó támogatás) a munkáltató folyósítja a dolgozónak. Az 50%-os bér utáni TB-t a munkáltató és a munkavállaló fizeti be, fele-fele arányban. A rövidített munkaidőért járó támogatást ez esetben a 80%-os TB-teher sújtja, amit fele–fele arányban visel a munkáltató és a munkaerő-piaci ügynökség (képzés esetén 100%-át az utóbbi fizeti).

A válságkezelés másik módja, hogy munkaerő-piaci *transzfercégeknél* (foglalkoztatási társaságok) helyezik el az állásukat vesztett dolgozókat. Ezeket az állam hozza létre, ahol „parkoltatja" az állástalanná vált embereket. A dolgozók az eredeti bérük 2/3-át kapják, maximum két éven át; a TB-t a költségvetés fizeti utánuk. Emellett képzést is szervezhetnek nekik a munka mellett.

Forrás: Bundesagentur für Arbeit: Kurz zur Kurzarbeit, Januar 2009.

Összegezve: a rövidített munkaidő alkalmazása valamennyi résztvevő számára előnyös, ami több tényező következménye. A legfontosabb motivációk:
- a munkáltató számára, hogy elkerülheti az elbocsátás anyagi és morális terheit,
- a munkavállaló számára, hogy megtarthatja a munkahelyét,
- az állam számára pedig, hogy megtakaríthatja a munkanélküli járadékot, és enyhítheti a gazdasági visszaesés negatív társadalmi következményeit.

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a rövidített munkaidő csak a kisebb gazdasági visszaesések áthidalására alkalmas, amit tartós recesszió esetén másokkal váltanak fel.

3.2.3. Részmunkaidős foglalkoztatás

Az egyéni időpreferenciák változása, a szabadidő iránti igények növekedése vetette fel azt a gondolatot, hogy a worksharing típusú munkaidő-csökkentés előmozdítható az önként vállalt részmunkaidős foglalkoztatás azon formáival is, amelyek a munkamennyiség mellett megosztják a munkából származó jövedelmet. Ilyenek:

- a tartós jellegű részmunkaidős foglalkoztatás (a teljes munkaidőnél kevesebb munkaóra, azzal azonos értékű szociális és munkajogi védelemmel),
- jobsharing (két munkavállaló önként megosztja egy teljes munkaidős állás felelősségét, s egyben bérét, illetve béren kívüli juttatásait),
- átmenetileg, de önként csökkentett munkaidő (a teljes munkaidőben foglalkoztatottak egy-egy időszakra önszántukból rövidebb munkaidőben dolgoznak, alacsonyabb keresetért).

Nyugat-Európában a nyolcvanas évek elején a munkakörmegosztás kormányzati támogatásával ösztönözték a részmunkaidős foglalkoztatás terjedését, alapvetően háromféle módon:

- egyszeri anyagi hozzájárulást adtak a teljes munkaidős állások részidős munkakörökre bontásához,
- ideiglenesen és részlegesen átvállalták annak a bérkiegészítésnek a pótlását, amivel a teljes munkaidős állás részmunkaidősre cserélését elhatározó egyénnek szembe kell néznie és
- a kormányzat mint munkáltató maga is kezdeményező lépéseket tett a részmunkaidős foglalkoztatás bővítésére a köztisztviselői munkakörökben.

Az amerikai kontinensen más megoldások születtek. Olyan új, alternatív munkavállalási formák jelentek meg, amelyek a részmunkaidős foglalkoztatás meghonosítására törekedtek olyan területeken, ahol korábban csak teljes munkaidős dolgozókat alkalmaztak. Különböző felmérések ugyanis azt igazolták, hogy miközben az elért jövedelem megtartása nagyon fontos szempont a munkavállalók többsége számára, egy kisebbség rövidebb munkaidőt preferálna, még kevesebb bérért is. Mivel a teljes munkaidős foglalkoztatásnak – különösen a jól fizető állásokban – nincs alternatívája, az egyének nem dönthetnek szabadon az általuk optimálisnak tartott bér-szabadidő kombináció megválasztásáról. E helyzet rendezésére ad módot például a munkakör megosztása (jobsharing), amelyben két dolgozó teamként vállalja egy teljes munkaidős munkakör ellátásának a felelősségét. Ez a foglalkoztatási forma és a hozzá hasonló innovációk nagyon fontosak a rész- és a teljes idős állások merev elkülönültségének az oldásához is.

Önként vállalt munkaidő-csökkentéssel természetesen nem lehet felszámolni a munkanélküliséget. Három területen azonban eredménnyel kecsegtet:

- segít összehangolni a munka világában és azon kívül jelentkező kötelezettségeket a munkavállalók olyan csoportjai számára, akik ezt igénylik,
- hozzájárul a munkavolumen, illetve a munkajövedelmek újraelosztásához és ezzel a munkahelyek megőrzéséhez, esetleg bővítéséhez,
- mozgásformát teremt – sok más módszer egyikeként – a munkaerőpiacnak az árupiachoz való rugalmas alkalmazkodásához.

A munkaidő-csökkentés – ha van egyáltalán mérhető foglalkoztatási hatása – a munkanélküliség elleni harc igen költséges módszere. Ezért a munkaidő-csökkentésről mindinkább a munkaidő rugalmasítására helyeződik át a hangsúly. Ez ugyanis teret enged az egyéni preferenciák érvényesülésének, miközben javítja a munkaerőpiac alkalmazkodását is a gazdaság gyorsan és kiszámíthatatlanul változó követelményeihez. Ezzel növeli a vállalatok hazai és nemzetközi versenyképességét, és segít elkerülni az inflációt – ami végső soron mérséklően hathat a munkanélküliségre is.

3.2.4. Rugalmasság és biztonság

Manapság a gazdaság globalizációja és olyan új szereplők megjelenése a világgazdaság színpadán, amelyek bőséges munkaerő-tartalékokkal rendelkeznek, továbbá az új technológiák gyors fejlődése kiélezte a versenyt, és felgyorsította a változások ütemét. Miközben ez pozitív hatást gyakorolt a növekedésre és a foglalkoztatásra, sokkszerűen és gyakran fájdalmasan érinti a munkavállalókat és a vállalkozókat. Soha nem látott módon kell alkalmazkodniuk és rugalmasnak lenniük, ha fenn akarnak maradni az új globális versenyben. E kihívások miatt váltak sürgőssé azok a reformok, amelyek a *munkaerőpiac rugalmassá tételét* célozzák. Bár a hagyományos munkaviszony maradt még mindig a norma, sok országban egyre nagyobb teret nyernek az ún. *atipikus foglalkoztatási formák.*

A hagyományos, „normál" munkaviszony – amelyhez szorosan kapcsolódnak a szociális védelmi rendszerek – teljes munkaidős foglalkoztatást jelent, határozatlan időre szóló munkaszerződéssel, munkavállalói státusban, kötött munkaidő-beosztásban és munkahelyen, egyenlően elosztott munkaidővel, rendszerint nappali időszakban, hétfőtől péntekig terjedő munkanapokon. Az atipikus foglalkoztatás pedig mindaz, ami ettől különbözik. Milyen dimenziók mentén valósulhat meg az eltérés?

- Átalakul a *munkaszerződés jellege*: az alkalmazotti munkaviszonyt kiváltja az *önfoglalkoztatás.*
- A munkaviszony domináns formáját képező határozatlan idejű munkaszerződéseket háttérbe szorítják a *határozott időre szólók (időszakos, szezonális*).
- Rugalmassá válik a munkaidő-felhasználás. A teljes munkaidős foglalkoztatást egyre nagyobb arányban helyettesíti a *részmunkaidő*, a kötött beosztást felváltja a *kötetlen* és *rugalmas* munkaidő, továbbá terjedőben vannak az *„antiszociális munkarendek": az éjszakai, hétvégi munkavégzés.*
- Végül: megváltozik a munkavégzés helye: a munkáltató munkahelyén végzett munkát felváltja a *távmunka és a munkaerő-kölcsönzés.*

Statisztikailag ezek közül csak az *önfoglalkoztatói jogviszony* (egyéni vállalkozó, mikrovállalkozás), a *határozott idejű foglalkoztatás* és a *részmunkaidős* foglalkoztatás követhető nyomon; a többiről eseti jellegű felmérések tájékoztatnak vagy még azok sem. *2005-ben a 25 EU-tagállamban a foglalkoztatottak 53,5%-a* dolgozott – az önfoglalkoztatókat, a részmunkaidős és határozott idejű munkaszerződéssel foglalkoztatottakat magában foglaló – *atipikus foglalkoztatási formákban.* (Employment in Europe, 2006)

Sok európai állampolgár összeegyeztethetetlen ellentétet tapasztal a munkáltatók nagyobb rugalmasság iránti igénye és a munkavállalók azon elvárása között, hogy legyen stabil munkaviszonyuk, jó előmeneteli lehetőséggel. A politikusok ezért igyekeznek olyan megoldásokat találni, amelyek a rugalmasság és a biztonság előnyeit kombinálják. Megfelelő kereteket kívánnak létrehozni a termelékenység, az innováció és a versenyképesség növeléséhez, ugyanakkor válaszolni akarnak a magas munkanélküliség és a szegmentált munkaerőpiac okozta szociális kirekesztettség kihívására is. Ahhoz, hogy a gyorsan öregedő európai társadalmakban fenn lehessen tartani a szociális védelmi rendszereket, olyan intézkedésekre van szükség, amelyek figyelembe veszik a munkavállalók igényét a fizetett munka és a családi kötöttségek harmonizálására. Ebből vezethető le a „*flexicurity*" ötlete.

Az Európai foglalkoztatási stratégia elvárja a munkaerő-piaci intézményektől, hogy tegyék magukévá a flexicurity elvét. Ennek összetevői a következők:

- olyan *szerződéses feltételek*, amelyek megfelelő rugalmasságot biztosítanak a munkavállalóknak és a munkáltatóknak,
- *aktív munkaerő-piaci politika*, amely támogatja a munkahelyek közötti mobilitást, továbbá a munkanélküliek és inaktívak munkába lépését,
- *az élethosszig tartó tanulás rendszere,* amely lehetővé teszi a munkavállalóknak, hogy egész életükön át foglalkoztathatók maradjanak, segítve őket abban, hogy meg tudjanak birkózni a gyors változásokkal, a munkanélküli állapottal és az új munkahelyre való átmenettel,
- *modern társadalombiztosítási rendszerek,* amelyek kombinálják a munkaerő-mobilitással kapcsolatos elvárásokat a megfelelő szintű jövedelempótlással, a munkaerőpiactól való távollét minden szakaszában.

A *flexicurity* az angol *flexibility=rugalmasság, és security=biztonság kombinálásával* létrehozott műszó, ami a két követelmény együttes érvényre juttatását fejezi ki. Ezt a fogalmat *Hollandiában* használták először (Wilthagen – Tros, 2004).

A holland definíció a *rugalmasság négy elemét* foglalja magában:

- A *külső numerikus rugalmasságot*, ami azt fejezi ki, hogy a munkáltatók könnyen elbocsájthatják dolgozóikat, ill. vehetnek fel újakat (nem nagyon korlátozzák őket ebben munkajogi kötöttségek), továbbá használhatnak határozott időre szóló munkaszerződéseket.
- A *belső* (vállalaton belüli) *numerikus rugalmasságot,* ami azt jelenti, hogy a munkáltatók könnyen megváltoztathatják munkaerő-állományukat, mégpedig elbocsátás vagy felvétel nélkül (pl. a teljes munkaidősök részmunkaidőssé minősítésével, vagy fordítva: rugalmas munkaidő, túlóra, több műszak bevezetésével stb.).
- A *funkcionális rugalmasságot*, ami a munkaszervezet akadálymentes átalakításának a lehetőségét foglalja magában, továbbá a munkavállalók és munkáltatók gyors alkalmazkodóképességét (pl. többszakmás képzettség a dolgozók részéről, ill. munkaerő-kölcsönzés igénybevétele a vállalkozásokban).
- A *bérrugalmasságot*, ami a bérek hozzáigazítása a gazdaság állapotához és az egyéni teljesítményekhez (pl. TB-kedvezmények bizonyos munkaerő-kategóriák alkalmazásához vagy munkaidő-csökkentés vállalása bércsökkenés mellett).

A *biztonságnak* ugyancsak *négy elemét* különböztetik meg:

- A *munkahely biztonságát*, ami egy adott állás ugyanazon személlyel való betöltésének védettségét jelenti.
- A *foglalkoztatás biztonságát*, ami a munkában maradásra vonatkozik – de nem feltétlenül egy adott munkahelyen. A foglalkoztatás biztonságának előfeltétele a foglalkoztathatóság megőrzése.
- *Jövedelembiztonságot*, ami a jövedelemvédettség fokát fejezi ki olyan esetben, amikor a fizetett munka megszűnik, vagy az anyagi elismerés hozzáigazítását a változó munkafeltételekhez.
- *A kombinált biztonságot,* ami a munka, a magánélet és a társadalmi kötelezettségek összeegyeztetésének képességét, ill. lehetőségét fejezi ki. Magában foglalja az anyasági és gyermekgondozási szabadságot, a tanulmányi szabadságot, a betegállományt stb.

A holland flexicurity stratégia jellemzői

A rugalmasság és biztonság sikeres egyensúlyának a mutatója:

- Alacsony tartós és strukturális munkanélküliség, intenzív munkaerőmozgás, dinamikus munkaerőpiac.

A rugalmasság a következőkben jut kifejezésre:

- *Határozott idejű munkaszerződések*: 1999-ben hatályba lépett a Rugalmasság és biztonság törvény, ami azt célozta, hogy egyensúly jöjjön létre a munkáltatók rugalmas vállalatirányítással kapcsolatos törekvése és a munkavállalók állás- és jövedelembiztonságra vonatkozó igénye között. Ez különösen érvényes a rugalmas munkaszerződéssel dolgozókra, így a távmunkásokra, bedolgozókra, kikölcsönzött munkaerőre, ill. a munkacsúcsok idején behívható készenléti állományra. A törvény lényege, hogy a munkáltatóknak 3 éven belül maximum három alkalommal teszi lehetővé egy adott munkavállaló határozott időre szóló munkaszerződésének a meghosszabbítását. Azután ezeket a dolgozókat véglegesíteniük kell. A rugalmas munkaszerződéssel foglalkoztatottakat ugyanazok a jogok illetik meg, mint a határozatlan idejű munkaszerződéssel alkalmazásban állókat, kivéve a végkielégítést. Hollandiában a munkavállalók 15%-a dolgozik határozott idejű jogviszonyban.
- *Munkaerő-kölcsönzés*: ez a foglalkoztatási forma lehetővé teszi a munkáltatónak, hogy a törzsállománya köré kiépítse a rugalmas munkaszerződéssel dolgozók periférikus csoportjait, akikkel reagálni tud a konjunktúra rövid távú ingadozásaira. A kölcsönmunkásoknak a

társadalombiztosítás területén olyan többletjogokat biztosítottak, amelyek megfelelnek a jövedelembiztonságra vonatkozó igényüknek. A munkaerő-kölcsönzés elvezethet tartós foglalkoztatáshoz is.

- *A határozatlan időre szóló szerződéssel foglalkoztatottak* jogosultságai a holland rendszerben meglehetősen statikusak. Ezért a kormány a szociális partnerekkel úgy határozott, hogy megreformálja a munkanélküli ellátást és az elbocsátásokra vonatkozó törvényeket. A munkanélküli járadék folyósítási idejének maximumát 7 évről 38 hónapra csökkentették. A foglalkoztatást védő törvények közül pedig törölték az „elsőként az utolsó" elbocsátási elvét, amely az idős munkavállalókat védte az elbocsátástól.

További kihívások abból a *kettősségből* adódnak, ami a munkaerőpiac rugalmas (rövid időre, átmenetileg foglalkoztatott) és statikus oldala (törzsállománya) között áll fenn. Az előbbieket jól ismert idegen szóval *outsider*eknek, az utóbbiakat pedig *insider*eknek nevezik. A két csoport között már felnyitották a zsilipeket, de torlaszok még előfordulnak. A munkáltatók a korábbinál nagyobb rugalmasságot kaptak, de egy váratlan recesszióban még mindig szembekerülhetnek a viszonylag rugalmatlan törzsállománnyal.

Forrás: EEO Automn Review 2006, „Flexicurity", in: European Employment Observatory, European Commission

A 9. táblázat mátrixszerűen ábrázolja a flexicurity koncepciójának különböző dimenzióit és azok kombinációit.

9.táblázat

Példák a flexicurity koncepció eszközkombinációira

Rugalmasság	**Biztonság**			
	Állásbiztonság	**A foglalkoztatás biztonsága**	**Jövedelem-biztonság**	**Kombinált biztonság**
Külső numerikus rugalmasság	Változatos munka-szerződés típusok. Munkajogi korlátozások. Korai nyugdíjazás.	ÁFSZ, aktív munkaerő-piaci politikák. Képzés, élethosszig tartó tanulás.	Munkanélküli ellátások. Egyéb szociális segélyek. Minimálbér.	Védelem az elbocsátással szemben a különböző típusú munkahelyi távollétek időtartama alatt.
Belső numerikus rugalmasság	Rövidített munkahét. Részmunkaidő.	Munkajogi kötöttségek. Képzés, élethosszig tartó tanulás.	Jövedelemkiegészítés részmunkaidő esetén. Tanulmányi ösztöndíj. Táppénz.	Különböző típusú fizetés nélküli szabadság. Résznyugdíj.
Funkcionális rugalmasság	Munkakör-gazdagítás. Képzés. Munkaerő-kölcsönzés. Alvállalkozók bevonása. Feladatkiszervezés.	Képzés, élethosszig tartó tanulás. Munkarotáció. Csoportmunka. Többszakmás képzettség.	Teljesítménybérezési rendszerek.	Önkéntes munkaidő-szervezési megoldások.
Munkaerő-költség-/bér-rugalmasság	A bérköltség hozzáigazítása a helyi adottságokhoz.	TB járulék-kedvezmény. Foglalkoztatási támogatások. Beilleszkedési segély.	Kollektív bér-megállapodás.	Önkéntes munkaidő-szervezési megoldások.

Forrás, Wilthagen, Tros, 2004.

A flexicurity másik értelmezése *Dániából* ered, és Madsen nevéhez fűződik. Ő az „arany háromszög" fogalmával azonosította ezt a modellt, amely a *laza foglalkoztatásvédelmi törvények, a viszonylag nagyvonalú szociális biztonsági háló és az aktív eszközökre fordított magas költségvetési kiadások*

kombinációja. (Madsen, 2003.) A flexicurity dán típusa úgy működik, mint egy íratlan szabály – vagy történelmi kompromisszum – az állam, a munkáltatók és a munkavállalók között. Ez a modell összehozza a magas külső numerikus flexibilitást a magas szintű jövedelemrugalmassággal, továbbá a foglalkoztatás–foglalkoztathatóság erős biztonságával. Ennek eredménye, hogy az EU-tagállamok közül Dániában egyike a legmagasabbaknak a foglalkoztatottság, és alacsony a munkanélküliség.

A dán flexicurity stratégia jellemzői

A rugalmasság és biztonság sikeres összekapcsolásának mutatói:

- A nagyon alacsony ifjúsági munkanélküliség.
- A tartósan munkanélküliek alacsony aránya.
- Az alacsony strukturális és általános munkanélküliség.

A rugalmasság megjelenési formái:

- A munkahelyváltások nagyon gyakoriak, ami mögött magas elbocsátási és felvételi arányok állnak.
- A munkavállalók egyharmada évente munkahelyet változtat.
- Az emberek viszonylag rövid időt töltenek egy állásban, és életük folyamán sok munkahelyen dolgoznak.
- A munkavállalók relatíve gyorsan haladnak előre a bérskálán.

A ***munkavállalók*** – a magas fluktuáció és alacsony foglalkoztatásvédelem ellenére – ***biztonságban érzik magukat***, mert:

- Könnyű akkor állást találni, ha gyakoriak a munkahely-változtatások, és alacsony a munkanélküliség. Az állások egytizede eltűnik évente, de ennél több új keletkezik.
- A munkanélküli járadék 90%-ban pótolja a felnőtt álláskeresők korábbi keresetét, ami nagyvonalú ellátás, ráadásul hosszú ideig jár.
- Az aktív munkaerő-piaci eszközök segítik az álláskeresést, a munkahelyi képzést, az oktatást. Ugyanakkor szigorúan számon kérik az egyén munkavállalási hajlandóságát, továbbá jogává, de kötelességévé is teszik a számára felajánlott állás elfogadását.

Példák a dán alkalmazkodási modellre – a munkára ösztönzés folyamatosságának fenntartása érdekében:

Kiindulópontok/problémák 1995-ben:

- Magas ifjúsági munkanélküliség – sok szakképzetlen fiatal munkavállaló.
- A munkanélküli járadék magasabb volt, mint az állami oktatási segély.
- Hiányzó érdekeltség az oktatásban vagy szakképzésben való részvétel iránt.

Változások:

A 25 éven aluli szakképzetlen munkavállalók munkanélküli járadékának megfelezése; támogatás nyújtása ahhoz, hogy belépjenek az oktatási vagy szakképzési rendszerbe.

Eredmény:

A munkanélküliség csökkenése, a képzésben való részvétel és a foglalkoztatottság növekedése.

Forrás: EEO Automn Review 2006, „Flexicurity”, in: European Employment Observatory, European Commission

Az Európai Bizottság Foglalkoztatási és Szociálpolitikai Főigazgatóságának felmérése szerint az EU-tagállamok munkaerő-piaci rendszerei a flexicurity elvének érvényesítése szempontjából az alábbiak szerint csoportosíthatók:[9]

- *Angolszász modell* (Egyesült Királyság, Írország) – nagyfokú rugalmasság, alacsony biztonság és alacsony adóterhek.
- *Kontinentális modell* (Németország, Belgium, Franciaország, Ausztria) – közepes-alacsony rugalmasság, közepes-magas biztonság és közepes-magas adóterhek.
- *Mediterrán modell* (Spanyolország, Portugália, Görögország) – alacsony rugalmasság, viszonylag alacsony biztonság, átláthatatlan adórendszer.
- *Kelet-európai modell (beleértve Olaszországot is)* – bizonytalanság, közepes-magas rugalmasság, közepes-magas adók.
- *Északi modell* (Dánia, Hollandia, Svédország, Finnország) – magas biztonság, közepes-magas rugalmasság, közepes-magas adók.

3.3. Munkahelyteremtés a munkaerőpiac fő áramlatán kívül

A nemzetközi szakirodalomban a munkaerőpiac fő áramlatán kívüli munkahelyteremtés olyan helyi foglalkoztatási projekteket jelent, amelyek személyi szolgáltatások, ill. egy-egy kisebb közösség számára hasznos tevékenységek ellátására irányulnak, azaz olyan *új szolgáltatások, ill. munkák megszervezésére, amelyek speciális foglalkoztatási támogatások nélkül nem jöhetnének létre*.

Ezek a társadalmi összetartó erő fontos közegei és közvetítői. Egyfelől azért, mert *munkavégzési lehetőséget biztosítanak a munkaerőpiac hátrányos helyzetű csoportjainak,* különösen a tartós munkanélkülieknek. Másfelől pedig azért, mert *a létrehozott munkahelyek gyakran társadalmilag, ill. szociális értelemben is hasznosak*: alacsony költségfekvésű szolgáltatásokat nyújtanak a rossz anyagi helyzetben élőknek és az eltartottaknak. Ezért fontos eszközt jelentenek a munkaerő-piaci integrációhoz. Azért érdemelnek figyelmet, mert *új piacok kibontakozását segítik*, gyakran helyi szinten és kis méretekben. Jellemző rájuk az *önsegítő jelleg*. Különösen sikeresek lehetnek új termékek és szolgáltatások kifejlesztésében, főként az „ökológiai" piacok (pl. felújítás, hulladékhasznosítás) expanziójának ösztönzésében. Mivel ezek a kezdeményezések általában csak viszonylag hosszú idő elteltével válnak pénzügyi értelemben életképessé, az állami szektornak szerepet kell vállalnia abban, hogy biztosítsa az indulásukhoz szükséges anyagi támogatást, és segítséget adjon a szervezet felállításához, munkahelyi struktúrájuk kialakításához. Az utóbbi a tevékenységek széles körét jellemzi. A munkakörök meghatározásánál az a fő szempont, hogy alkalmasak legyenek az alacsony iskolázottságúak befogadására.

A munkaerőpiac fő áramlatán kívüli munkahelyteremtő kezdeményezések két fő típusa ismert. Egyik típusuk a német, a másik a francia nyelvterülethez kötődik. A német modell középpontjában *a második munkaerőpiac,* a franciáéban *a szociális gazdaság* kiépítése áll.

3.3.1. A második munkaerőpiac

A második munkaerőpiac összekapcsolja az aktív munkaerő-piaci programok emberitőke-karbantartó funkcióját a versenygazdaság foglalkoztatási rendszerének igényeivel. Hatóköre nem korlátozódik a nonprofit szektorra, hanem átfogja a jövedelemtermelő szféra egy részét is. Mégpedig azt, amelyik a köz érdekében tevékenykedik. Ennek a területnek a lehatárolása nem elméleti tézisek, hanem a

[9] Flexibility and seciruty in the European labour markets, in: Employment in Europe 2006, Chapter 2, 75-111. o.

munkaerő-piaci szereplők regionális megállapodásainak a tárgyát képezi. A konkrét tevékenységfajtáktól függetlenül e döntésekben a környezetvédelemnek és -szanálásnak, a termelő infrastruktúra fejlesztésének, a lakókörnyezet szépítésének, a falu- és városfelújításnak, az ifjúságvédelemnek, a kulturális szolgáltatások gazdagításának és a tömegsport feltételei javításának jut a fő szerep.

A közpénzekből támogatott foglalkoztatás – beleértve a munkavégzéshez szükséges ismeretek megszerzésének elősegítését is – alapvetően azt a célt szolgálja, hogy *minden regisztrált munkanélkülit és a munkaerőpiac elhagyására kényszerült, de oda visszatérni szándékozó állampolgárt befogadjon, és képzettségük, ill. teljesítőképességük javításával a lehető legnagyobb hányadukat visszavezesse a versenygazdaság által strukturált munkaerőpiacra*. Emellett fontos feladata az itt parkoltatott emberek szakképzettségüknek megfelelő kiközvetítése, ill. képzésük a nem támogatott munkahelyekre. A foglalkoztatás, képzés és – ha szükséges – szociális gondozás szempontjából *előnyben részesítendők a munkaerőpiac problémacsoportjai*.

A legfőbb kérdés természetesen az, milyen anyagi forrásokból építhető ki és működtethető a második munkaerőpiac. A válasz abban a tézisben rejlik, amit az aktív munkaerő-piaci politika követői vallanak: *a munkanélküliség helyett a foglalkoztatást kell támogatni*. Azaz, a fő forrást a passzív keresetpótló ellátmányok (munkanélküli járadék és munkanélküli segély), valamint a szociális segélyek produktív hasznosítása jelenti. Emellett az államháztartás minden olyan szereplőjének részt kell vállalnia a finanszírozásban, amelynek a munkanélküliek foglalkoztatásából haszna származik. Ezek a következők:

- elsősorban a *munkanélküli biztosítás*, amely a járadékmegtakarítás mellett így hozzájut a munkanélküli járulékhoz,
- a *központi költségvetés*, amely a munkanélküli segély megtakarításán túl több adóbevételhez jut,
- a *nyugdíjbiztosító*, amelynek a járadéknál magasabb keresetekből pótlólagos járulék-bevétele származik,
- az *egészségügyi biztosító, amelynek* ugyancsak járuléktöbblete keletkezik a passzív ellátmánynál magasabb keresetből,
- végül a *helyi önkormányzatok*, amelyek a szociális segélyezésben elért megtakarításon túl pótlólagos adóbevételt könyvelhetnek el.

A közpénzből támogatott foglalkoztatási szektor létrehozásában és működtetésében a felsorolt intézményeket akkora anyagi kötelezettség terheli, amekkora megtakarítást, ill. többletbevételt érnek el általa, a munkanélküliség finanszírozásához képest.

Mi a különbség a második munkaerőpiac és a hagyományos közhasznú foglalkoztatás között?

- Az első és legfontosabb, hogy a második munkaerőpiac intézményrendszerré szövi a közhasznú foglalkoztatás szervezőit, és ebből létrehoz egy szocioökológiai szektort.
- Míg a közhasznú foglalkoztatás alkalmazása a nonprofit szférára korlátozódik, *a második munkaerőpiac rendező elve a tevékenység közérdekűsége.*
- A közhasznú foglalkoztatás esetében a támogatható tevékenységek körét jogszabályok rögzítik, ezzel szemben a szocioökológiai szektor tartalmának a meghatározása a munkaerő-piaci szereplők regionális szintű megállapodásának tárgya.
- A közhasznú foglalkoztatás rövid távra, maximum egy évre szóló munkaerő-piaci program, a *második munkaerőpiac szereplői ugyanakkor 3-5 éves támogatással számolhatnak*.
- A közhasznú foglalkoztatás alapvető finanszírozási forrása a munkaerő-piaci költségvetés, a *második munkaerőpiac létrehozásában* viszont *az államháztartás sokféle intézménye vesz részt.*

Összességében megállapítható, hogy *a szocioökológiai szektorrá szövődő közhasznú foglalkoztatás válasz a munkanélküliség jellegének a megváltozására.* Annak a folyamatnak a terméke, amely a

rövid távú, konjunkturális munkanélküliségtől elvezetett a tömeges méretű, tartós, globális munkanélküliséghez.

A német modell

Németországban a második munkaerőpiacot a kelet-német gazdaság összeomlása nyomán tömegessé vált munkanélküliség hívta életre. Szereplői azoknak a foglalkoztatási projekteknek a szervezői, amelyek *a munkanélküliek nehezen elhelyezhető „kemény magja" számára átfogó integrációs programot biztosítanak, azaz alkalmassá teszik őket arra, hogy idővel normál álláshoz jussanak, munkavégzéssel kombinált szakmai képzésben részesítik őket, továbbá szociális gondozást és tanácsadást nyújtanak számukra.* E három funkció kombinálása elengedhetetlen azoknak a hiányosságoknak a felszámolásához, amelyek rontják a célcsoportok foglalkoztatási esélyeit.

E közérdekű feladatok ellátására *speciális projektszervezők* sokasága - számos új magán, helyi és egyházi intézmény - jött létre, ami többféle okkal magyarázható.

-
- Miközben a munkaerő-piaci eszközöket a 70-es években szinte kizárólag a szövetségi munkaügyi szervezet finanszírozta, mára a szponzorok száma megsokszorozódott. A munkaerő-piaci költségvetésből, az Európai Uniótól, a szövetségi államoktól és a helyi önkormányzatoktól érkező támogatásokat össze kell hangolni, amihez nélkülözhetetlen a professzionális menedzsment.
- A folyamatosan magas és egyre hosszabb ideig tartó munkanélküliség következtében mind nehezebben kezelhető csoportokat kell ezeknek a projekteknek befogadniuk. Ennélfogva megnőtt az igény arra, hogy a résztvevőknek a visszatérését a munkaerőpiacra szociális gondozással és tanácsadással is megalapozzák. Ehhez specializált projektszervezőkre van szükség.
- Ha a munkaerő-piaci eszközök nem integrálódnak a mindennapos rutinfeladatok közé (ahogy ez az önkormányzatoknál és a karitatív szervezeteknél megszokott), könnyebb megítélni, hogy a támogatást valóban pótlólagos tevékenységre fordítják-e, ami a holtteherhatás elkerülésének az előfeltétele (azaz biztosíték arra, hogy a közpénzek ne olyan célok teljesítését szolgálják, amelyek nélkülük is megvalósulnának).
- A specializált szervezők jobb feltételekkel rendelkeznek a munkaerő-piaci eszközök projektformában való működtetéséhez, mint a hagyományos intézmények.
- Németországban a nagyszabású közhasznú munkákat aligha lehetett volna megvalósítani speciális programszervezők nélkül. Eleinte az új államokban ugyanis hiányoztak a nonprofit szervezetek, és a helyi önkormányzatok sem tudták vállalni ezt a feladatot. A rést a korábbi szocialista vállalatok töltötték be. Ezek - hogy elkerüljék a létszámleépítést - *foglalkoztatási és struktúrafejlesztő társaságokat* hoztak létre, amelyek az egyes munkaerő-piaci eszközök alkalmazásánál összekapcsolják a keresleti és kínálati oldalt. Kínálati oldalon az emberi erőforrások fejlesztése a cél, továbbá a nagyrészt munkanélküli ügyfélkör visszasegítése a munkaerőpiacra. Keresleti oldalon pedig a legfőbb törekvés az infrastruktúra fejlesztése és új tevékenységi területek kibontakozásának az elősegítése (pl. a személyi szolgáltatások területén). Más programszervezőkkel (önkormányzatokkal, nonprofit szervezetekkel) összehasonlítva ezeknek a társaságoknak – amelyek jogi és szervezeti értelemben egyaránt függetlenek – az az előnyük, hogy rugalmasabban reagálnak, és a munkanélküliek „miliőjéhez" is jobban tudnak alkalmazkodni.

A munkaerőpiac fő áramlatán kívüli munkahelyteremtés támogatására a második munkaerőpiacon *háromféle indíttatással* kerül sor:

a) <u>Vállalkozás alapítása céljából</u>: Ebben az esetben a foglalkoztatási társaságok általában stabil munkaerő-állománnyal dolgoznak, és a támogatás kezdeti szakaszán túljutva, középtávon önfinanszírozóvá válhatnak.

b) Egyfajta hídszerep betöltésének szándékával: Ezek a szervezetek nem piacorientáltak; tevékenységük a foglalkoztatottak képzésére, szociális és pszichológiai stabilizálására irányul, majd a mindezen átesett dolgozókat a menedzsment más vállalatokhoz próbálja kiközvetíteni (ezért tranzitfoglalkoztatóknak is nevezik őket).
c) Védett munkahelyként: ahol átmenetileg vagy rendszeresen olyan embereket foglalkoztatnak, akik hosszú távon sem képesek beilleszkedni a munkaerőpiac fő áramlatába.

A foglalkoztatási projektekben végzett tevékenységek is sokfélék lehetnek. Ezekről a következő táblázat ad áttekintést.

10. táblázat

A helyi foglalkoztatási kezdeményezések piac- és közösségorientált feladatvállalásai

Tevékenységi területek	Példák a tevékenység konkrét tartalmára
Menedzsment/tervezés/ projekt-előkészítés	• holdingfunkció betöltése • inkubátorház felállítása és működtetése • üzleti terv készítése kisvállalkozások létesítéséhez
A termelő infrastruktúra fejlesztése	• ipari telephelyek szanálása • további működtetésre alkalmatlan termelőüzemek lebontása • a szállítási infrastruktúra kapacitásainak bővítése
Környezetvédelem	• a környezeti károk felmérése • a föld, a levegő, a víz szennyeződésének megelőzése • hulladék-újrahasznosítás
Az energiaellátás és -gazdálkodás javítása	• új energiaforrások feltárása • tanácsadó-szolgálat felállítása a háztartások takarékos energia-felhasználásának elősegítésére
Városi rekonstrukciók	• elöregedett középületek renoválása • energiatakarékos építési módok meghonosítása • az épületek homlokzatainak felújítása
A turisztikai infrastruktúra fejlesztése	• gyalogjárdák, kerékpárút építése • játékok készítése játszóterekre • idegenforgalmi létesítmények építése fogyatékosok számára
Szociális szolgáltatások	• idősgondozás, szociális gondozás, tanácsadás • főtt étel házhoz szállítása, otthoni segítség

Forrás: Werner – Walvei, 1996., 13. o.

Németországban a foglalkoztatási projektek *három típusát* lehet megkülönböztetni. Nincs közöttük éles határvonal. Az egyik csoportba a *szociális és helyi*, a másikba a *foglalkoztatási és struktúrafejlesztő társaságok*, a harmadikba pedig a *szociális vállalkozások* sorolhatók.

A foglalkoztatási projekteket végrehajtó szervezetek *együttesen 240 ezer embert fogadtak be, ami a TB-köteles munkaviszonyban álló alkalmazotti állomány (28,5 millió) egy százalékát tette ki.* Ezen belül a keleti államokban a kilencvenes évek közepén arányuk elérte a három százalékot, míg a nyugatiakban csak 0,5 % körül mozgott.

A foglalkoztatási projektek *hatékonyságáról* valójában akkor lehetne hitelt érdemlően nyilatkozni, ha mód lenne ezeknek a kezdeményezéseknek az összevetésére egy un. „zéró” szituációval, azaz azzal az állapottal, ami ezek nélkül állt volna elő. Erre azonban természetesen nincs lehetőség. Ezért értékelésükhöz pragmatikusabb megközelítést kell alkalmazni. Először is figyelembe kell venni a

rövid, ill. a közép- és hosszú távon jelentkező hatásukat. Hogy rövid távon mennyiben járultak hozzá a munkanélküliség csökkentéséhez, azt abban lehet lemérni, hogy enélkül hányan maradtak volna munka nélkül. Ezt az imént mutattuk be. Emellett a közvetlen állami beavatkozásoknál mindig meg kell vizsgálni, hogy vajon az *alternatív pénzhasznosítási módok milyen eredménnyel járnának.* Például, nem lett volna-e célszerűbb a foglalkoztatási társaságok helyett állami beruházások létrejöttét támogatni vagy alacsonyabb adókat alkalmazni? Nem férhet kétség ahhoz, hogy a hátrányos helyzetű munkanélküliek ezekkel az alternatív megoldásokkal sem jutottak volna ki korábban az állástalanok közül.

A rövid távú hatásokat illetően nemcsak a munkanélküliség alacsonyabb szintje érdemel figyelmet a foglalkoztatási projektek esetében, hanem az is, hogy ilyen módon *újra lehet osztani a munkanélküliség terhét az állástalanok között.* Mégpedig úgy, hogy a munkaerőpiac problémacsoportjai a korábbinál és másoknál előnyösebb helyzetbe kerülnek. Közép- és hosszú távon abban mutatkozik meg a foglalkoztatási projektek eredményessége, *hogy mennyiben segítik elő új kisvállalkozások létrejöttét és a foglalkoztatottak visszakerülését a normál munkaerő-piaci viszonyok közé.* Különböző útjai vannak annak, hogy egy foglalkoztatási társaság gazdaságilag életképes vállalkozássá váljon. Egyfelől a projekt résztvevői önfoglalkoztatók, majd mások munkáltatói lehetnek. Másfelől, a társaság maga válhat önfenntartóvá, új vállalkozás alapítása nélkül. Az elérhető információk arra utalnak, hogy – különösen Németország keleti államaiban – sok vállalkozás indult el úgy, hogy kivált a foglalkoztatási társaságokból. Ezek az esetek többségében kis termelőüzemek voltak, amelyek önállósították magukat. Erre az adott lehetőséget, hogy a kisiparban és kiskereskedelemben könnyebb volt új vállalkozást alapítani, mert viszonylag kevés tőke kellett hozzá, és a keleti államokban számos területen mutatkozott kielégítetlen kereslet. (Knuth, 1994) Általában azonban *a foglalkoztatási társaságok viszonylag kis része képes gazdaságilag függetlenné és önfinanszírozóvá válni.*

A foglalkoztatási társaságok legfontosabb funkciója a *hídszerep*. A támogatott munkahelyek megakadályozzák az emberi tőke elértéktelenedését, a munkavállalók munkatapasztalatot szerezhetnek, pótolják képzettségbeli hiányosságaikat, ami növeli esélyüket arra, hogy visszajussanak az első munkaerőpiacra. Emellett a munka válik mind több ember jövedelem-forrásává, ami által visszaszerezhetik szociális biztonságukat és jogosultságukat a munkanélküli ellátásra. Megszerzett képességeiknek azonban hasznosíthatóknak kell lenniük a normál munkaerőpiacon, mert különben a támogatott foglalkoztatottak diszkrimináció áldozatául esnek mint a „köztes", vagy „második" munkaerőpiac stigmáját magukon viselő egyének. A foglalkoztatási társaságok kapcsán arról sem szabad elfeledkezni, hogy *hozzájárultak a piaci szférát segítő termelő és a lakosság életkörülményeit javító szociális infrastruktúra fejlődéséhez* (ipartelepek szanálása, szociális szolgáltatások). Ily módon bizonyos mértékű tartós munkahely közvetett, tovagyűrűző hatásuk révén is létrejött.

3.3.2. A szociális gazdaság

A szociális gazdaság koncepcióját az Európai Unió fehér könyve – Növekedés, versenyképesség, foglalkoztatás – vázolta fel nagy vonalakban, egyikeként a XXI. századba vezető fejlődési utaknak. Lényege: *a háztartások és egyének által igénybe vehető helyi szolgáltatások piaccá szervezése, amitől több millió új munkahelyet remélnek a következő években.* A *foglalkoztatáspolitikában* is ennek megvalósulását segítő, *új megoldások keresése* van napirenden. Olyanoké, amelyek munkahelyteremtésre ösztönöznek a munkaintenzív és nemzetközi versenytől védett szolgáltató szektorban. (European Commission, 1994)

Ennek a stratégiának az a pozitívuma, hogy a megcélzott tevékenységek tömeges igényt támasztanak az alacsonyan vagy közepesen képzett munkaerőre. Következésképpen fejlesztésük egyben olyan munkahelystruktúrát hoz létre, ami összhangban van a munkanélküliek összetételével. Hogy

konkrétan milyen tevékenységekről van szó, az mindenkor attól függ, miből tevődik össze egy adott ország szolgáltatási struktúrája, mi jellemzi a lakosság életmódját és az adórendszert.

Az EU fehér könyve példaszerűen a következőket említi:

a/ Személyi szolgáltatások
- otthoni segítség idős és testileg vagy szellemileg fogyatékos embereknek
- háztartási alkalmazotti munkák: főzés, mosás, vasalás, takarítás
- gyermekfelügyelet
- tanulási nehézségekkel küszködő fiatalok korrepetálása, a problémás fiatalok szabadidő- és sportprogramjainak szervezése
- lakóházak őrzése, portaszolgálat
- vidéki vagy a városközpontoktól távol eső körzetekben boltok üzemeltetése
- főtt étel, vásárolt áruk házhoz szállítása
-

b/ Audiovizuális szolgáltatások, új információs és kommunikációs technikák bevezetése

c/ Szabadidős és kulturális programok szervezése, hagyományőrzés

d/ A környezet gondozása
- elöregedett épületek felújítása, komfortosítása, őrzése
- helyi közlekedés megszervezése, kényelmesebbé, gyakoribbá, elérhetőbbé tétele (pl. mozgáskorlátozottak számára is)
- céltaxijáratok üzemeltetése vidéki településeken belül és között
- szelektív hulladékgyűjtés, újrahasznosítás
-

e/ Környezetvédelem
- természetvédelmi területek gondozása
- csatornázás, csatornatisztítás
- minőségi standardok betartásának monitorozása
- energiamegtakarító eljárások elterjesztése, különösen a háztartások körében.

Ezeknek a szolgáltatásoknak a fejlesztése főként *két szempontból* ígéretes:
- egyfelől *jobb életfeltételeket* kínál a háztartásoknak,
- másfelől ösztönzi és bővíti a foglalkoztatási lehetőségeket olyan *fogyasztóközeli, helyhez és időhöz kötött tevékenységek körében*, amelyek a nemzetközi piacba nem integrálhatók, s így védettek a – nemzeti munkahelyeket veszélyeztető nemzetközi – konkurenciától.

A szociális gazdaság *foglalkoztatási szerepéről* és potenciáljáról keveset tudunk. Közismert, hogy az EU lemaradása az Egyesült Államokhoz képest a foglalkoztatottsági szint tekintetében elsősorban a kommunális szolgáltatások területén mutatkozik meg, amit (az EU-ban és az Egyesült Államokban is) főleg nonprofit szervezetek nyújtanak. Ebből levonható az a következtetés, hogy az utolérés egyik lehetősége a szociális gazdaság fejlesztésében rejlik. Emellett ez jobb életminőséget is kínál, a szociális és személyi szolgáltatások szélesebb és pluralisztikusabb struktúráján keresztül. Hogy ezt mennyiben használták ki a tagállamok, arra következtetni lehet az egyik kísérleti kutatás (CIRIEC, 1999) adataiból. Eszerint mintegy 8880 ezer teljes munkaidőre átszámított állás regisztrálható az EU harmadik szektornak nevezett szociális gazdaságában, ami a foglalkoztatottak 7,9%-ának felel meg. Ez a létszám:

- az EU összes munkanélküli létszámának a 39%-át teszi ki,
- több, mint ahányan a mezőgazdasági ágazatban dolgoznak a 15 EU tagállamban,
- és egyharmada az EU-ban élő önfoglalkoztatottak számának.

A szociális gazdaság foglalkoztatási szerepe országonként változó. Az itt dolgozók a foglalkoztatottak 1-2,5%-a között mozognak Görögországban és Portugáliában, 4-8% között Olaszországban, Svédországban, Németországban, Belgiumban, Franciaországban, Ausztriában, Finnországban, Spanyolországban és az Egyesült Királyságban, továbbá 12,5-14,3% között Dániában, Írországban és Hollandiában. Az EU területén a szociális gazdaság munkahelyeinek 71%-át egyesületek adják, 25,7%-át szövetkezetek, a többit pedig egyebek. Ezek aránya is eltér az egyes országokban. A hagyományos és új típusú szövetkezetek például gyorsan terjednek Olaszországban, Spanyolországban, Finnországban és Svédországban, ahol az ezekben dolgozók aránya eléri a szociális gazdaságbeli foglalkoztatottak 45-55%-át. A foglalkoztatottak tevékenységi struktúrája az általános trendeknek megfelelően változik: a mezőgazdaságtól és ipartól eltolódik a szolgáltatások irányába, a standard szolgáltatásoktól pedig a személyi szolgáltatások felé.

A francia gyakorlat

Kétségkívül *Franciaország* áll az élen a szociális gazdaság kiépítésében. A munkaerőpiac főáramlatán kívüli új munkahelyteremtő kezdeményezéseket foglalkoztatáspolitikai eszközökkel (foglalkoztatásbővítő szubvencióval és az új tevékenységek egyesületi keretek közé integrálásával), továbbá adókedvezményekkel (adóleírással) egyaránt támogatják. Ezek egy *átfogó foglalkoztatási politika részei, amelyek a szolgáltató szféra növekedését ösztönzik*, felismerve annak jelentős állásteremtő potenciálját.

Becslések szerint ezen a területen - figyelembe véve a demográfiai trendeket és a fogyasztói szükségletek változásának tendenciáit – 300 ezer teljes munkaidős állásnak megfelelő munkahelykínálat hozható létre. Ez azonban nem bízható csupán a kereslet és a kínálat spontán alakulására. A lehetőségek *kiaknázása három tényezőtől függ: a valós kereslet megteremtésétől, a kínálat megszervezésétől és azoknak a szakmáknak a professzionalizálásától, amelyekre ezen a területen szükség van.* (Bedoucha – Janine – Okba – Mahrez, 1996)

Az első és legfontosabb lépés, hogy ezek *a szolgáltatások megfizethetők legyenek a háztartások számára.* Ennek feltétele olyan intézkedések alkalmazása, amelyek *csökkentik e szolgáltatások árait.* Azok a közpénzek, amelyek ehhez szükségesek, munkaalkalmakat teremtenek, ennélfogva gazdaságilag is igazolhatók. Ezt a célt többféle konstrukció szolgálja, amelyeket a kilencvenes évek közepén léptettek hatályba:

- *Adókezdemények*: speciális adó-visszatérítést vezettek be (a kiadások 50 %-a, maximum 90 ezer FF éves szinten) azért, hogy ösztönözzék az otthoni segítők alkalmazását, elsősorban a gyermeknevelés és idősgondozás területén.
- *A fizetőképes kereslet bővüléséhez vezető utak diverzifikálása*: 1996. január 29-én hatályba lépett egy törvény, amely megengedi az üzemi tanácsoknak, vagy ahol ilyenek nem működnek, a cégeknek maguknak, hogy támogatást nyújtsanak azoknak a dolgozóiknak, akik otthoni munkához külső segítséget kívánnak igénybe venni.
- *A bérköltség csökkentése*: az alacsony keresetű dolgozók esetében (ezek azok, akik a családok számára háztartási szolgáltatásokat kínáló egyesületeknél dolgoznak) a munkáltatót terhelő TB-járulékok is alacsonyabbak, ami a bérköltséget 3,5-4%-kal mérsékli. Emellett tovább csökkentheti a szolgáltatások árát, ha az otthoni segítőket részmunkaidőben alkalmazzák. Ebben az esetben ugyanis a munkáltatóknak 30%-kal kevesebb TB-járulékot kellett fizetniük, ami a bérköltséget további 6,5%-kal mérsékelte.
- *Egyesületek támogatása*: mivel a családsegítő szolgáltatásokat egyesületi formában nyújtják, ezek olcsóbbá tételét segíti az egyesületek támogatása is (teljes vagy részleges adómentesség, adó-visszatérítés stb.).

– *Támogatott munkaszerződések*, amelyeknek – a munkanélküliek elhelyezési nehézségeitől függően - különböző fajtái léteznek.

A második cselekvési irány azon a felismerésen alapul, hogy - különböző ösztönzők alkalmazásával - *hatékonyabbá és választékosabbá kell tenni a kínált szolgáltatások összetételét, hogy azok jobban megfeleljenek a fogyasztók elvárásainak.* Ha a kínálat nem elég strukturált, akkor a kereslet stagnál, és ez akadályozza a piac bővülését.

E célból többek között:
– 1994. december elsején bevezették a *szolgáltatási csekket*, amely leegyszerűsíti az adminisztratív formaságokat azon családok számára, akik háztartási segítőket kívánnak alkalmazni. Ez tulajdonképpen egy *munkaszerződés*, amelyet egy önfoglalkoztató és egy magánszemély köt háztartási és otthoni szolgáltatásokra. Ez a szerződés egyben feljogosítja a magánszemélyt, hogy a szolgáltatás díja után adójóváírást érvényesítsen.
– 1996. január 29-én fogadták el azt a törvényt, amely a munkahelyteremtést a személyi szolgáltatások területén azáltal ösztönzi, hogy lehetővé teszi az üzemi tanácsok, a regionális és helyi önkormányzatok, valamint a jóléti egyesületek számára, hogy *szolgáltatási utalvány* formájában támogassák dolgozóikat, ha otthoni segítőket alkalmaznak.

Az intézkedések harmadik csoportját olyan akciók alkotják, amelyek abból indulnak ki, hogy *a szolgáltatások bővülése alapvetően azon múlik, milyen azok minősége; a felhasználó megbízik-e a szolgáltatást nyújtó személyben, és hogy léteznek-e szakmai követelmények a szolgáltatók szakmai képzettségére.*

– *A minőség javítását célzó akciók*: Ennek keretében olyan védjegyeket vezettek be, amelyek minősítik a nyújtott szolgáltatások színvonalát. Emellett a foglalkozások osztályozási rendszerébe beépítették azokat a szolgáltatási szakmákat, amelyek kínálata már megszerveződött. Ez lehetővé teszi, hogy kollektív szakmai követelményeket lehessen ezek esetében kidolgozni.
– *A szolgáltatási szakmák professzionalizálódását segítő akciók*: A professzionalizálódás alapvetően a szakmai képzésen és a szakképzettségen múlik. Ez elengedhetetlen feltétele annak, hogy (1) meg lehessen felelni azon családok elvárásainak, amelyek nagyobb arányban kívánnak élni e szolgáltatásokkal, és (2) visszaszoruljon a nem regisztrált háztartási segítők alkalmazása, amire reményt adhat a magas szakmai követelmények bevezetése. Nélkülözhetetlen továbbá ahhoz is, hogy (3) ez a terület vonzerőt és stabilitást kínáljon azok számára, akiket ma még visszatart ennek vállalásától az „apró elfoglaltságok" negatív imázsa és a karrierépítés rendkívül korlátozott lehetősége. A francia kormány szándéka, hogy szakképzési rendszerek épüljenek ki e tevékenységek szakmásításához és karrierpályák az előmenetelhez. A háztartási–személyi segítők számára az első lépést jelentette ebben az irányban az 1995. szeptember 4-én született közös megállapodás, amely arra kötelezte az új szolgáltatások területén működő munkáltatókat, hogy fedezzék munkavállalóik szakmai képzésének költségeit.

A DARES (a francia munkaügyi minisztérium) évente gyűjt adatokat a szolgáltatási csekkek és utalványok forgalmáról (11. táblázat).

11. táblázat

A szolgáltatási csekkeket és utalványokat igénybe vevők száma

Ezer fő

	1998	**2000**	**2002**	**2004**
Munkáltatók	469	565	765	1050
Munkavállalók	370	370	425	560

Forrás: Barbier, 2006.

A családi-háztartási szektorban – részmunkaidő, esti, éjszakai vagy hétvégi munkavégzés formájában - sokféle töredék munkaidő hasznosul. Az így ledolgozott munkavolument teljes munkaidőben szokták kifejezni. 2004-ben 241 ezer teljes munkaidős állást regisztráltak heti 40 órás munkaidővel számolva és 275 ezret a – Franciaországra jellemző – 35 órás munkahét alapján. Ezek kétharmada a szolgáltatási csekkek és utalványok használatának köszönhető.

2005-ben a családi és háztartási szolgáltatások támogatási rendszerét megreformálták (Barbier, 2006). A magánháztartások által igénybe vehető *szolgáltatási csekkeket és* a munkáltatók által felhasználható *utalványokat összevonták*. Az új elnevezés: általános szolgáltatási csekk/utalvány (CESU). A reform célja az volt, hogy:

- bővítsék a szolgáltatások kínálatát,
- megkönnyítsék a hozzáférést az új szolgáltatásokhoz,
- egyszerűsítsék az adminisztrációt,
- ösztönözzék a munkahelyek minőségének javítását,
- és a szolgáltatási utalványt beillesszék a vállalatok emberierőforrás-gazdálkodási rendszerébe.

Az új utalványra jogosultak köre:

- háztartások,
- alkalmazottak, biztosítottak, önkéntes kölcsönös biztosítópénztárak tagjai
- 2006. szeptember 1-től a közalkalmazottak és köztisztviselők számára is engedélyezték az utalványok felhasználását.

Egy szolgáltatási csekk 8,27 euróba, egy utalvány pedig 14 euróba került. Ezt magánháztartások és vállalatok, továbbá TB-alapok, biztosítópénztárak és helyi önkormányzatok vásárolhatták meg. A háztartások a felhasznált utalványok árának a felét leírhatják az adójukból, 6000 euró éves plafonig. A munkáltatók pedig TB-kedvezményben részesültek, 1875 euró/év/fő összeghatárig. Emellett a társasági adójukat 25%-kal, legfeljebb 500 euróval csökkenthetik. Ezekkel a támogatásokkal a munkáltatónak 100 euró utalványra fordított bruttó összeg ténylegesen csak 42 euró nettó kifizetést jelent. Ezzel az utalvánnyal az igényjogosultak szolgáltatásokat vásárolhatnak ügynökségektől, vagy felhasználhatják azt közvetlen foglalkoztatásra, gyermekgondozót alkalmazhatnak, vagy bölcsődei szolgáltatást vásárolhatnak. Háztartási szolgáltató szövetkezettől is vásárolhatnak szolgáltatásokat, amelyek főleg idősgondozásra szakosodtak.

3.4. Munkaerő-piaci intézmények

A munkaerő-piaci politika végrehajtója a munkaügyi szervezet – vagy ahogy újabban ezt a hálózatot hívják: az állami foglalkoztatási szolgálat (áfsz). Általában hármas tagozódású, országos, regionális és helyi szervekből álló közhivatal (ügynökség), amely a legtöbb országban – kivétel Svájc, Belgium és az Egyesült Államok – központi irányítás alatt áll. A hálózatot országos és gyakran helyi szinten is tripartit testületek felügyelik, amelyek az állam, a munkáltatók és a munkavállalók azonos számú képviselőjéből tevődnek össze. E felügyelő bizottságok több országban (Kanadában, Németországban, Norvégiában, Svédországban s újabban Írországban, Ausztriában, Dániában és Hollandiában is) önkormányzati testületként, a kormányzattól függetlenül működnek. Más országokban (pl. Ausztráliában, Belgiumban, Finnországban és Spanyolországban) a munkaügyi minisztériumok megtartották ugyan közvetlen irányítási felelősségüket a munkaerő-piaci szervezet felett, de tanácsadás formájában ott is megtalálhatók a tripartit döntéshozatal bizonyos elemei. Az Egyesült Államokban pedig a szövetségi kormány – az 1933. évi Wagner–Peyser törvény szerint – anyagi támogatást nyújt azoknak az államoknak, amelyek a munkaerő-piaci szolgáltatások szövetségi szinten ajánlott körét bevezették.

Az állami foglalkoztatási szolgálatok szerepe lényegesen átalakult a múlt század 20-as évei óta. Ezt a folyamatot egységes mederbe próbálták terelni a nemzetközi szervezetek ajánlásai. **(**Frey, Gerzsényi, Tóth, 2005.)

3.4.1. Az ILO iránymutatása az állami foglalkoztatási szolgálatokkal kapcsolatban

Az 1948. évi 88. sz. Egyezmény a Foglalkoztatási Szolgálatról meghatározza az áfsz szerepét és szervezeti struktúráját, ill. más szervezetekhez való viszonyát. Az 1. Cikk az alábbiak szerint rögzíti alapfeladatait. [10]

1. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet valamennyi tagállama, amelyre vonatkozóan a jelen Egyezmény hatályban van, köteles ingyenes, nyilvános (public) munkaerő-piaci szervezetet fenntartani vagy annak fenntartását biztosítani.
2. A teljes foglalkoztatottság elérésére és fenntartására, valamint a produktív erőforrások fejlesztésére és használatára irányuló nemzeti program szerves részeként a munkaerő-piaci szervezet alapvető feladata a munkaerőpiac lehető legjobb megszervezésének biztosítása, ha szükséges, más érintett állami vagy magán szervezetekkel való együttműködés révén.

Ez a jogforrás arra helyezi a hangsúlyt, hogy az áfsz központi helyet foglal el a munkaerőpiac lehető legjobb megszervezésében - nemcsak mint a közvetítő szolgáltatások és a munkaerő-piaci információk közvetlen szolgáltatója, hanem mint partner a teljes foglalkoztatás elérésében és a termelési erőforrások fejlesztésében.

Az állami foglalkoztatási szolgálatnak *négy alapfunkciója* van:
1. a munkaközvetítés,
2. a munkaerő-piaci információs rendszer működtetése,
3. a munkaerő-piaci programok adminisztrációja és a
4. a munkanélküliek ellátása.

Ehhez egy ötödiket is fel lehet sorolni: a *munkaerőpiac szabályozását*, ami több területre is kiterjed, pl. a külföldiek foglalkoztatására, a magánközvetítők működési feltételeinek meghatározására, a tömeges elbocsátások kezelésére stb. Ez a hatósági tevékenység ellentétes lehet szolgáltatói funkciójukkal, de kikerülhetetlen. Ezért negatív hatásait a lehető legnagyobb gondossággal kell kiküszöbölni.

A nagy munkanélküliség okozta anyagi szűkösség mellett helyenként és *esetenként megkérdőjelezik az áfsz ingyenes hozzáférhetőségének létjogosultságát.* Amint idéztük, a 88. sz. Egyezmény az áfsz szolgáltatásainak ingyenességét írja elő. A munkát keresőkkel megfizettetni e szolgáltatásokat nem is lenne kívánatos, mint ahogy a munkáltatóktól beszedett díj is részrehajlóvá tenné az áfsz-t a fizetni tudó munkáltatók irányába. Ez világosan megmutatkozott az Egyesült Királyság példáján. Ez az ország 1971-ben felmondta a 88. sz. Egyezményt, és díjat kezdett szedni a menedzserek és professzionális szakemberek közvetítéséért. Ez 1988-ig állt fenn, amikor is ezt a tevékenységet – ami lényegében fejvadászat volt – privatizálták. 1972 és 1988 között ez a szolgáltatás abszolút munkáltató-orientálttá vált.

A helyzet ma már bonyolultabb. Egyre több országban vezet be az áfsz olyan többlet-szolgáltatást a munkáltatóknak, ami túlnő a hagyományos munkaközvetítés keretein. Hollandiában pl. a jelenleg

[10] 2000. évi LIII. törvény a munkaerő-piaci szolgáltatás szervezetéről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1948. évi 31. ülésszakán elfogadott 88. számú Egyezmény kihirdetéséről; hatályos: 2000. VI. 25-től.

hatályos törvény megengedi a díjazás ellenében történő szolgáltatást, és az áfsz számára engedélyezte, hogy magánközvetítőkkel partnerségeket hozzon létre. Ezek olyan komplex toborzószolgáltatást nyújtanak, amely magában foglalja a tanácsadást a személyügyi irányítás tárgyában, továbbá a tömeges elbocsátások levezénylését. Dániában és Finnországban is üzleti alapon kínálhatnak a munkaügyi központok szolgáltatásokat a munkáltatóknak a személyügyi gazdálkodás területén. Ezekben az esetekben a díjbevétel javítja az áfsz-ek anyagi helyzetét, módot ad minőségi szolgáltatások nyújtására s ezáltal jó hírük növelésére.

Az ILO abból indul ki, hogy *a 88. sz. Egyezmény megtiltja az áfsz-nek díjak szedését a munkavállalóktól, de a munkáltatóktól is az* ***alapszolgáltatások*** *vonatkozásában*. *Az azonban megengedhető, hogy az áfsz díjazás ellenében* ***nyújtson speciális vagy többletszolgáltatást a munkáltatóknak****, feltéve, hogy ez az alaptevékenységét nem veszélyezteti, továbbá ezt a szakszervezetek és a munkáltatói szervezetek képviselői is jóváhagyják.*

1. Munkaközvetítés
A munkaközvetítés általános elvei az alábbiakban összegezhetők:

- Legyen elérhető önkéntes jelleggel minden álláskereső és munkáltató számára.
- Legyen ingyenesen hozzáférhető, hogy mindenki használhassa, anyagi helyzetétől függetlenül.
- Úgy kezelje az információkat, hogy közben tartsa tiszteletben az álláskeresők önbecsülését és személyiségi jogait.
- Legyen pártatlan és mentes a diszkriminációtól mind az álláskeresők, mind pedig a munkáltatók vonatkozásában.
- Legyen semleges a munkáltatók és munkavállalók közötti vitákban.

2. Munkaerő-piaci információk
Az ILO definíciója szerint a munkaerő-piaci információ az alábbit jelenti: „Bármely információ, amely a munkaerőpiac méretére és összetételére, működésére és funkcióira, problémáira és megoldási lehetőségeire, továbbá szereplőinek foglalkoztatással kapcsolatos szándékaira és törekvéseire vonatkozik." A munkaerő-piaci szolgáltatás szervezetéről szóló 1948. évi (88. sz.) ILO Egyezmény széleskörű mandátummal ruházza fel az áfsz-t a munkaerő-piaci információnyújtás terén. A 6. Cikk (iv.) bek. c) pontja kimondja, hogy az állami foglalkoztatási szolgálat:

„Szükség szerint más hatóságokkal, munkáltatókkal és szakszervezetekkel együttműködve köteles a rendelkezésre álló legteljesebb körű adatokat beszerezni és elemezni a munkaerőpiac helyzetére, és annak valószínű alakulására vonatkozóan mind az ország általános munkaerő-piaci helyzete, mind pedig az egyes iparágak, foglalkozási ágak és területek tekintetében; továbbá köteles ezen adatokat rendszeresen és időben az érintett államigazgatási szervek, munkaadói és munkavállalói szervezetek, valamint a nyilvánosság tudomására hozni."

3. Munkaerő-piaci alkalmazkodást segítő programok menedzselése
Az iparilag legfejlettebb országokat tömörítő nemzetközi szervezet, az OECD az 1994-ben Párizsban napvilágot látott Job Study kiadványában nyomatékosan felhívta a figyelmet arra, hogy „Általános egyetértés van abban, hogy a munkaerő-piaci politikában a hangsúlyt a passzív jövedelempótlásról az elhelyezkedést elősegítő aktív eszközökre kell helyezni." (OECD, 1994.) Az OECD általában is sokat tett a passzív és aktív munkaerő-piaci politikák helyes értelmezéséért és népszerűsítéséért. Definíciója szerint az aktív munkaerő-piaci eszközök a munkaerő-állomány mielőbbi elhelyezését segítik, továbbá új szakképzettséget és munkalehetőségeket biztosítanak az állástalan embereknek. Céljuk a munkanélküliség megelőzése vagy elkerülése, továbbá az állásukat vesztett emberek visszajuttatása a munka világába. Ezek közé sorolják a munkaközvetítést, az álláskeresési tanácsadást, a munkaerő-piaci információszolgáltatást, amelyek abban támogatják a dolgozni akarókat, hogy munkát, a munkáltatókat pedig abban, hogy képzett munkaerőt találjanak. A többi

aktív eszköz a termelékenység javítását, a beruházások ösztönzését és a mobilitás élénkítését szolgálja. Ide sorolhatók a képzés-átképzés, a kisvállalkozások fejlesztéséhez nyújtott támogatás és egyéb munkahelyteremtő intézkedések.

Az ILO az aktív eszközök helyett a „*munkaerő-piaci alkalmazkodást segítő programok*" kifejezést használja, mégpedig két okból. Az egyik annak az elvnek a fontosságát hangsúlyozza, hogy kormányzati beavatkozásra akkor van szükség a munkaerőpiacon, ha alkalmazkodni kell a változásokhoz. Másodszor, ez a kifejezés az áfsz standard funkciójára utal, ami nem képes olyan nagy munkaerő-piaci egyensúlybomlás helyreállítására, mint amit a 70-es évek óta megéltek jó néhány országban.

4. Munkanélküliek ellátása
A munkanélküli ellátás és az áfsz kapcsolata központi szerepet játszott az állami foglalkoztatási szolgálatok fejlődéstörténetében. A munkaközvetítéshez vállalkozói feltételrendszer kellene, továbbá erőteljes törekvés a munkáltatókkal és álláskeresőkkel való jó viszony kiépítésére. A járadékrendszer működtetése viszont természeténél fogva a szabályok szigorú betartását követeli, mind az időbeli megjelenésre, mind pedig a mulasztások szankcionálására vonatkozóan. Bizonyos értelemben az áfsz jó helyen van ahhoz, hogy kiegyensúlyozó szerepet töltsön be, mert közvetítőként van jelen a munkaerőpiacon. Eközben azonban azt is kockáztatja, hogy elveszíti a munkáltatók és álláskeresők bizalmát, ennélfogva kevésbé hatékonyan képes ellátni más funkcióit.

Alapvető feladat megtalálni a helyes arányt a jövedelempótlás és az újrafoglalkoztatás ösztönzése között.

3.4.2. Az Európa Tanács ajánlása az állami foglalkoztatási szolgálatoknak

Az Európa Tanács egyetlen alkalommal foglalkozott az állami foglalkoztatási szolgálattal: 1995-ben, amikor kibocsátotta 1995. évi No.R(95)2. sz. ajánlását a munkaerő-piaci szervezeteknek. Az alábbiakban ezt ismertetjük.

I. Az állami foglalkoztatási szolgálat célja:

1. *Alapvető cél: a munkaerőpiac zavarmentes működése, a lehető legmagasabb foglalkoztatási szint elérése érdekében*. Ez konkrétan azt jelenti, hogy:
   - segíteni kell a munkanélkülieket abban, hogy mielőbb álláshoz jussanak,
   - hozzá kell járulni ahhoz, hogy egyensúly jöjjön létre a kereslet és a kínálat között, számbelileg és a képzettségi struktúrát tekintve egyaránt, és
   - támogatni kell azok foglalkoztatását, akik hátrányos helyzetben vannak a munkaerőpiacon, vagy kiszorultak onnan.

2. Ennek érdekében az állami foglalkoztatási szolgálatnak a következő *alaptevékenységeket* kell ellátnia:
   a) párosítani a munkát keresőket az üres állásokkal,
   b) fejleszteni a gazdaság humán kapacitását, a munkát keresők számára olyan ismeretek átadásával (pl. álláskeresés, viselkedéskultúra), amelyek javítják foglalkoztatási kilátásaikat,
   c) ösztönözni és biztosítani a kereslet és kínálat jobb jövőbeni összhangját elősegítő szakképzést,
   d) munkaerő-piaci információt gyűjteni, elemezni és közreadni,
   e) hatékony munkaerő-piaci programokat kifejleszteni és bevezetni a munkaerőpiac hátrányos helyzetű csoportjainak a kedvezményezésére,
   f) támogatni a földrajzi, szakmai és foglalkozási mobilitást,

g) közreműködni a munkanélküli és egyéb jövedelempótló ellátmányok folyósításában, ill. koordinálásában.

II. Az állami foglalkoztatási szolgálat finanszírozása

1. Az állami foglalkoztatási szolgálat minden álláskereső számára legyen ingyenesen elérhető.

2. A kormányok gondoskodjanak arról, hogy az állami munkaügyi szolgálat megfelelő pénzügyi támogatásban részesüljön ahhoz, hogy meg tudjon felelni a vele szemben támasztott követelményeknek, különösképpen az előbbiekben leírt alapfunkcióknak.

III. Az állami munkaerő-piaci szolgálat szervezeti és vezetési struktúrája

1. Az állami foglalkoztatási szolgálat szervezete integrálódjék a munkaerő-piaci politikába, és legyen egy központi koordináló szerve.

2. A szolgáltatások nyújtásánál érvényesülnie kell a *decentralizálás elvének,* hogy azok jobban megfeleljenek a helyi munkaerőpiacok specifikus jellemzőinek. A munkaügyi szervezetnek regionális és országos szinten hálózatot kell alkotnia.

3. Az állami munkaügyi szolgálat törekedjen forrásainak maximális hatékonysággal történő hasznosítására. Ennek útja lehet:
   - a kooperáció az állami szervek, a munkáltatók és a munkavállalók érdekképviseleti szervei között,
   - az állami foglalkoztatási szolgálat integrációja,
   - bizonyos tevékenységek „kiszerződése", privatizálása.

4. Az állami munkaügyi szolgálat biztosítja dolgozóinak a *függetlenségét*, valamint - megfelelő és folyamatos képzéssel - a *hozzáértését*.

5. Az állami munkaügyi szolgálatnak *ügyfél-központúnak* kell lennie. Legyen személyes és rendszeres a kapcsolat az ügyfél és a szolgáltató között, továbbá kínáljon egyénre szabott konzultációt és tanácsadást. Az ügyfeleket aktívan be kell vonni saját álláskeresésük megtervezésébe. Ez megvalósítható *egyéni cselekvési program* alapján, amelynek alapjait a szolgálat és az ügyfél kapcsolatfelvételénél kell lerakni, s ami tartalmazza azokat a lépéseket, amelyek megtételére szükség van az egyén elhelyezkedéséhez.

6. Olyan információs rendszert kell működtetni, amely részletezi a betöltendő állásokat és a képzési lehetőségeket. Ennek az állami munkaerő-piaci szolgálat integráns részét kell képeznie. Jó, ha az információs rendszert az ügyfél maga is használni tudja. Megfelelő adatvédelemről gondoskodni kell.

7. Elsőbbséget kell kapniuk a munkanélküliséget, különösképpen a tartós munkanélküliséget megelőző intézkedéseknek. Ehhez olyan szűrési technikákat kell alkalmazni, amelyek időben azonosítják a veszélyeztetett csoportokat, és lehetővé teszik a beavatkozást a korai szakaszban.

8. Ösztönözni kell az *önkiszolgálást*, a munkaügyi szervezeten belüli információs és kommunikációs rendszerek hozzáférésére alkalmas ügyfélfogadók kialakításával. Ez azonban nem szoríthatja ki a magas színvonalú személyes szolgáltatást. Egy tanácsadónak mindig rendelkezésre kell állni, hogy segítséget nyújtson, ha szükséges. Különös figyelmet kell fordítani azokra az ügyfelekre, akik nem képesek az önkiszolgáló rendszerek igénybevételére.

9. Elvileg az állami foglalkoztatási szolgálatnak a foglalkozások teljes körét és a potenciális álláskeresők mindegyikét le kellene fednie. Speciális körülmények között vagy az ország meghatározott szegmenseiben azonban olyan programokat is kifejleszthetnek, amelyek csak valamely foglalkozási csoportra vagy szakképzettségre koncentrálnak.

IV. A munkáltatók felé nyújtandó szolgáltatások

1. Az állami munkaügyi szervezetnek be kell vonnia a munkáltatókat a munkaerő-piaci igények feltárásába és a szolgáltatások megtervezésébe, különösen azoknál a programoknál, amelyek bevezetésénél is számítanak a munkáltatókra, mint pl. a munkahelyteremtő beruházás támogatása vagy a bértámogatás.

2. A munkáltatók üres állásaival kapcsolatos szolgáltatások minőségét javítani szükséges, és elő kell segíteni a munkaerő felvételéhez kapcsolódó költségeik csökkentését is, többek között a szolgáltatások intenzív piacosításával, az információs technológia széleskörű hasznosításával és az álláskeresők előszűrésével.

3. Az alapfunkciók sérelme nélkül a foglalkoztatási szolgálat tanácsadást indíthat a munkáltatók, különösen a kis- és középvállalkozók számára az emberi erőforrás-gazdálkodással kapcsolatos témákról, beleértve a dolgozók képességeinek saját követelményeikkel összhangban álló fejlesztését.

V. Szakképzés

1. Az állami foglalkoztatási szolgálat biztosítsa és ösztönözze a munkaerő-piaci képzés igénybevételét.

2. Az állami foglalkoztatási szolgálat játsszon folyamatosan aktív szerepet a szakképzésben.

3. A kormányok világosan határolják el az állami foglalkoztatási szolgálat felelősségét a szakképzési és közoktatási intézményektől. Kívánatos, hogy az állami foglalkoztatási szolgálat működjön együtt az oktatási szolgáltatókkal, valamint a munkáltatókkal, és olyan szakképzési rendszert tartson fenn, amely találkozik a helyi munkaerőpiac speciális szükségleteivel.

VI. Magánközvetítők

1. Ahol a törvény engedélyezi a magánközvetítők működését, lehetővé kell tenni számukra, hogy aktívan részt vegyenek a munkaerő-piaci problémák megoldásában. A nemzeti körülményektől függően ez a szerep lehet az állami munkaügyi szolgálat helyettesítése vagy kiegészítése.

2. Az állami foglalkoztatási szolgálat számára lehetővé kell tenni, hogy piaci alapon igénybe vegyen magánszolgáltatókat, speciális munkaerő-piaci programok végrehajtására.

3. Amennyiben a magánszolgáltatók tevékenységét szabályozzák, ez három formát ölthet:
   - a magánszektor önszabályozása,
   - az állami foglalkoztatási szolgálat általi felügyelet,
   - engedélyezési eljárás és/vagy regisztráció a megfelelő állami hatóságoknál.

3.4.3. Állami foglalkoztatási szolgálatok az Európai Unió elvárásai tükrében

Az uniós elvárásokat vizsgálva két dolgot kell szem előtt tartani. Egyfelől fontos hangsúlyozni, hogy nincsenek olyan kötelező érvényű uniós előírások, amelyek meghatároznák a tagállamok számára, hogy milyen munkaerő-piaci szolgáltatásokat kell nyújtaniuk és/vagy milyen intézményi keretek mellett. A foglalkoztatási szolgálatokkal kapcsolatos uniós elvárások csak közvetett formában jelennek meg, elsősorban az Európai foglalkoztatási stratégia végrehajtásában betöltött szerepük révén.

Másfelől, az EU 27 tagállama között jelentős különbségek vannak a tekintetben, hogy milyen munkaerő-piaci környezetben és intézményi keretek között működik az állami foglalkoztatási szolgálat, mennyi forrás áll rendelkezésére, milyen feladatokat lát el, és melyek azok a szolgáltatások, amelyeket más szereplők bevonásával vagy állami szerepvállalás nélkül biztosítanak. *Három olyan tevékenységi kör van, amelyeket hagyományosan az állami foglalkoztatási szolgálat lát el, ezek a következők: munkaerő-piaci információk szolgáltatása, állásközvetítés, a munkaerő-piaci kereslet és kínálat összehangolása.* E közösnek tekinthető funkciók mellett különböző modellek léteznek az aktív és a passzív eszközök kezelésére. Egyes tagállamokban – például Franciaországban **–** a szolgáltatások és a pénzbeli ellátásokkal kapcsolatos hatósági és adminisztrációs feladatok egyértelműen elkülönülnek, míg máshol – például az Egyesült Királyságban **–** a két eszköz hatékonyságát éppen az együttes alkalmazástól várják. A külső szolgáltatók szerepe tekintetében is változatos kép alakult ki. Néhány tagállam – például Írország – a képzési szolgáltatást a foglalkoztatási szolgálat intézményrendszerén belül biztosítja, míg máshol a képzés külső szereplők bevonásával zajlik.

Mindezen különbségek ellenére a szakmai célok és a reformtörekvések számos közös elemet tartalmaznak, amihez az Európai Unió foglalkoztatáspolitikai koordinációs mechanizmusa, a kölcsönös tanulás programja és a foglalkoztatási szolgálatok igazgatóinak hálózata keretében folytatott tapasztalatcsere is hozzájárult.

Aktív munkaerő-piaci politikákkal kapcsolatos célkitűzések és elvárások

A munkaerő-piaci politikák végrehajtásának intézményrendszere tekintetében az Európai Unió nem fogalmaz meg kötelező érvényű elvárásokat a tagállamok felé. Az aktív munkaerő-piaci politikákra vonatkozóan a foglalkoztatáspolitika koordinációs mechanizmusa keretében meghatározott közös célok, iránymutatások és indikátorok ugyanakkor közvetlenül vagy közvetetten érintik a foglalkoztatási szolgálatokat is, mivel a tagállamok többségében az aktív munkaerő-piaci politikák végrehajtásának legfontosabb szereplője az állami foglalkoztatási szolgálat.

A Foglalkoztatási iránymutatások – amelyeket 1998 óta és eleinte évente határozott meg az Európai Tanács – kezdettől fogva arra helyezték a hangsúlyt, hogy az aktív munkaerő-piaci politikák minél több munkanélkülit és a munkanélküliség minél korábbi szakaszában érjenek el. E tekintetben konkrét célokat is tartalmaztak/tartalmaznak az iránymutatások, amelyek valamelyest módosultak ugyan az évek során, ám tartalmuk lényegében változatlan maradt:

- *Valamennyi munkanélküli embernek fel kell ajánlani egy újrakezdési lehetőséget – képzés, átképzés, munkatapasztalat-szerzés, munkalehetőség vagy egyéb, a foglalkoztathatóság javítását szolgáló eszköz formájában és, ahol szükséges, folyamatos álláskeresési segítségnyújtással kiegészítve –, mielőtt a munkanélküliség időtartama elérné a pályakezdők esetében a 6 hónapot, illetve egyéb esetekben a 12 hónapot.*

Emellett az iránymutatások eleinte nagy hangsúly helyeztek a passzív eszközökről az aktív politikák irányába történő elmozdulásra, és ehhez számszerűsített célkitűzés is kapcsolódott:

- *Növelni kell az aktív eszközökben részt vevő munkanélküliek számát, és törekedni kell arra, hogy a részt vevők aránya érje el az e tekintetben legelőrehaladottabb három tagállam átlagát, vagy legalább a 20%-ot.*

A 20%-os célkitűzés 2000-re az EU akkori 15 tagállamát tekintve teljesült; a három legjobb eredményt felmutató tagállam átlaga (Svédország, Hollandia, Írország) ekkor 44% volt. 2003-tól ezt a célkitűzést egy új, a tartósan munkanélküliekre vonatkozó számszerűsített cél váltotta fel:

- *Biztosítani kell, hogy 2010-re a tartósan munkanélküliek 25%-a részt vegyen valamilyen aktív intézkedésben képzés, átképzés, munkatapasztalat-szerzés, vagy a foglalkoztathatóság javítását szolgáló egyéb eszköz formájában, a három e tekintetben legfejlettebb tagállam átlagának elérése érdekében.*

Az iránymutatásokban foglalt célok megvalósításának nyomon követésére a tagállamok közösen meghatározott *mutatószám-rendszert* alakítottak ki, ám az adatok összehasonlíthatósága a tagállamok rendszerei közötti különbségek miatt még ma is gyakran korlátokba ütközik.

2003-ban az Európai Tanács kezdeményezésére Wim Kok (korábbi holland miniszterelnök) vezetésével létrejött egy munkacsoport, amely áttekintette az Európai foglalkoztatási stratégia céljai irányába történt előrehaladást, és átfogó jelentést készített a célok eléréséhez szükséges intézkedésekről. A jelentésben foglalt következtetések és ajánlások beépültek a 2004. és 2005. évi foglalkoztatási iránymutatásokba. Az aktív munkaerő-piaci politikákkal kapcsolatban a jelentés a következő javaslatokat, tennivalókat fogalmazta meg a tagállamoknak:

- Minden munkavállalónak és álláskeresőnek személyre szóló segítséget kell nyújtani már a kezdeti fázisban, tanácsadás, képzés vagy új álláslehetőségek formájában, összhangban a megelőzésre és aktiválásra vonatkozó foglalkoztatási iránymutatásokkal.
- Javítani kell az aktiválást szolgáló programok hatékonyságát, mindenekelőtt az álláskeresők tényleges szükségleteinek feltérképezésén keresztül, előnyben részesítve a célcsoportokra szabott intézkedéseket az általános, univerzális intézkedésekkel szemben.
- A tömeges elbocsátásokra, illetve a szerkezetváltásra való felkészülés érdekében olyan gyorsreagálású intézkedéseket kell kidolgozni, amelyekkel elkerülhetővé válik a munkanélküliség, illetve a korai nyugdíjazás.
- A munkaerő-piaci szolgáltatások biztosításában erősíteni kell a helyi szereplők közötti partnerséget, együttműködést.
- A legsérülékenyebb csoportok (így többek között a hátrányos helyzetű fiatalok és a fogyatékosok) sajátos igényeire külön figyelmet kell fordítani.

A Wim Kok jelentés volt az első olyan uniós foglalkoztatáspolitikai dokumentum, amely már - az akkor még csatlakozás előtt álló – új tagállamok helyzetét is vizsgálta. (Jobs, jobs, jobs…, 2003) Az aktív munkaerő-piaci politikák tekintetében a jelentés ezen országokra nézve a következő célokat és elvárásokat fogalmazta meg:

- A gazdasági átrendeződésből adódó változások kezelése érdekében a megelőző és aktivitást ösztönző munkaerő-piaci intézkedések fejlesztésére kiemelt figyelmet kell fordítani.
- Az aktív munkaerő-piaci politikákra fordított kiadások összege az új tagállamokban rendkívül alacsony, ezért mind a foglalkoztatási szolgálatokban foglalkoztatottak számát tekintve, mind pedig a pénzügyi ráfordítások terén határozott előrelépésre van szükség.
- Az új tagállamokban prioritásként kell kezelni az olyan modern foglalkoztatási szolgálatok felállítását, amelyek mind a munkavállalók, mind a munkáltatók igényeit ki tudják elégíteni. A

munkaerő-piaci kereslet és kínálat eltéréseinek csökkentése érdekében erősíteni kell a mobilitást, és javítani kell a képzési lehetőségekhez való hozzáférést.

2005-től, a Lisszaboni stratégia végrehajtásához kapcsolódó új eljárások kialakításával megszűnt a foglalkoztatáspolitika önálló koordinációs mechanizmusa, de ez az aktív munkaerő-piaci politikákkal kapcsolatos számszerűsített célokat érdemben nem érintette, mivel az ún. integrált iránymutatás-csomag részeként megfogalmazott foglalkoztatási iránymutatások megerősítették azokat. *A 2005-ben elfogadott iránymutatásoknak a következő két eleme lehet itt releváns:*

- befogadó munkaerőpiac biztosítása, a munka vonzóvá és kifizetődővé tétele az álláskeresők – köztük a hátrányos helyzetűek – és az inaktívak számára, többek között aktív és preventív munkaerő-piaci intézkedések révén, ideértve a személyre szabott cselekvési tervek keretében a szükségletek időben történő azonosítását, a munkakereséshez nyújtott támogatást és a képzést, illetve a munkaerőpiactól legtávolabb lévők munkaerő-piaci integrációjának támogatásához és a szegénység felszámolásához szükséges szociális szolgáltatásokat;
- a munkaerő-piaci igények összehangolásának javítása a következők révén: a munkaerő-piaci intézmények - különösen a foglalkoztatási szolgálatok – modernizálása és megerősítése, a foglalkoztatási és képzési lehetőségek nemzeti és európai szinten történő jobb átláthatóságára is tekintettel.

A fentiek - a tagállamok többségét jellemző reformfolyamatokat tükrözve - *két újdonságot* tartalmaznak. Egyrészt, az aktiváláshoz és a megelőzéshez kapcsolódóan megjelennek a *szociális szolgáltatások* is mint a leghátrányosabb helyzetűek munkaerő-piaci integrációját segítő eszközök, összhangban azzal az átalakulással, ami néhány tagállamban az utóbbi években végbement a foglalkoztatási és *a szociális szolgáltatások összekapcsolása, integrált rendszerének kialakítása* érdekében. Másrészt, *a foglalkoztatási szolgálatok modernizációja iránti igény nem az aktív munkaerő-piaci politikákhoz kapcsolódóan, hanem külön iránymutatásban és a munkaerő-piaci kereslet és kínálat összehangolásának eszközeként* jelenik meg. Ez a megközelítés tükrözi, hogy több tagállamban az utóbbi években a foglalkoztatási szolgálatnak ez a funkciója erősödött, miközben az aktiválást szolgáló intézkedések végrehajtásába más szereplőket is bevontak.

A foglalkoztatási szolgálat modernizációjával kapcsolatos elvárások

Az Európai foglalkoztatási iránymutatások első alkalommal 2000-ben fogalmazták meg elvárásként a tagállamok felé az állami foglalkoztatási szolgálatok[11] modernizációját, és ez a feladat a jelenleg érvényes iránymutatás-csomagnak is része. (Igaz, a modernizáció igénye már elsősorban nem az aktív munkaerő-piaci politikák hatékonyabb végrehajtásával összefüggésben, hanem a munkaerő-piaci kereslet és kínálat összehangolásának javításához kapcsolódva jelenik meg).

A tagállamok közötti együttműködés a foglalkoztatási szolgálatok tekintetében már a foglalkoztatáspolitika uniós koordinációját megteremtő Amszterdami Szerződéssel egyidejűleg megkezdődött. 1998-ban az állami foglalkoztatási szolgálatoknak az Európai foglalkoztatási stratégia végrehajtásában betöltött kulcsszerepét elismerve az Európai Bizottság közleményt tett közzé[12], amely a munkaerő-piaci környezet változásaiból kiindulva kijelölte azokat a területeket, ahol a tagállamoknak intézkedéseket kell hozniuk a foglalkoztatási szolgálatok korszerűsítésére.

[11] A foglalkoztatási iránymutatásokban eleinte az „állami foglalkoztatási szolgálatok" kifejezés szerepelt, az utóbbi években azonban – a szolgáltatási rendszereket érintő szervezeti változásokhoz igazodóan – az „állami" jelző nélküli „foglalkoztatási szolgálatok" kifejezést használják.

[12] Commission Communication „Modernising Public Employment Services to support the European Employment Strategy" (09/11/1998)

A közlemény szerint ahhoz, hogy az állami foglalkoztatási szolgálatok képesek legyenek megfelelni a megváltozott munkaerő-piaci környezet kihívásainak, az alábbi *öt területen* van szükség előrelépésre.

1. *A bejelentett üres álláshelyek számának növelése*
   A foglalkoztatási szolgálatoknak az álláskeresők és a munkáltatók igényeinek egyaránt meg kell tudni felelniük. A szolgáltatások összetételének a két oldal tekintetében kiegyensúlyozottnak kell lennie: el kell kerülni, hogy az álláskeresők – és különösen a hátrányos helyzetűek - igényeinek kielégítése háttérbe szorítsa a munkáltatók felé nyújtott szolgáltatásokat. Ez annál is inkább szükséges, mert a munkanélküliség sikeres kezelésének egyik alapvető feltétele, hogy a foglalkoztatási szolgálatnak az üres álláshelyek minél nagyobb hányadáról legyen tudomása. Az állásközvetítés piacán való részesedés növelése érdekében pedig mindenekelőtt jó kapcsolatokat kell kiépíteni a munkáltatókkal, ami a szolgáltatás szakszerűsége és megbízhatósága révén érhető el. A foglalkoztatási szolgálatnak fel kell ismernie a munkáltatók igényeit, korszerű szolgáltatáscsomagokat kell kínálnia (beleértve speciális szolgáltató ablakok kialakítását is a munkáltatók és/vagy egyes szektorok részére), és erőfeszítéseket kell tenni a foglalkoztatási szolgálat „imázsának" megváltoztatására. Mindezt ki kell egészítenie az információs és kommunikációs technológiák használatának, mindenekelőtt az önkiszolgáló rendszerek és on-line szolgáltatások kialakítása érdekében.

2. *Szisztematikus esetkezelés*
   A foglalkoztatási iránymutatásokban megfogalmazott elvárások csak úgy teljesíthetők, ha a foglalkoztatási szolgálat a regisztráció napjától kezdve rendszerszerű esetkezelést biztosít, beleértve az egyéni szükségletek felmérését, a munkanélküliek folyamatos nyomon követését és a személyre szabott megközelítést biztosító egyéni akciótervek (megállapodások) kidolgozását.

3. *A szolgáltatások rendszerének összehangolt működtetése*
   A foglalkoztathatóság javítására irányuló intézkedések megvalósításában több különböző szervezetnek (képző szervezeteknek, szociális szolgáltatásokat nyújtó szervezeteknek, helyi önkormányzatoknak) kell szerepet vállalnia. Ez a többszereplős megközelítés megkívánja, hogy a foglalkoztatási szolgálat egyfajta koordinációs feladatot lásson el a különböző érintett szervezetek között. E tekintetben fontos eszköz lehet az ún. egyablakos rendszerek kialakítása, vagy az összehangolt esetkezelés eljárásrendjének, mechanizmusainak megteremtése.

4. *A foglalkoztatási szolgálat és más releváns szereplők közötti kapcsolatok erősítése*
   Az állami foglalkoztatási szolgálatnak törekednie kell a más szereplőkkel való szinergikus kapcsolatokban rejlő lehetőségek kihasználására. Ez magában foglalja egyrészt az együttműködés erősítését a magánszektor munkaerő-piaci szolgáltatásokat nyújtó szervezeteivel, beleértve a szolgáltatások kiszerződésének lehetőségét is. Másrészt jelentheti a regionális/helyi hatóságokkal, a szociális partnerekkel, a szakképzési rendszerrel, szociális ellátórendszer intézményeivel való együttműködés megerősítését is.

5. *A foglalkoztatási szolgálatok szerepe a nemzetközi mobilitás segítésében*
   A munkaerő mobilitásának segítése érdekében törekedni kell arra, hogy az EURES hálózat integrálódjon az állami foglalkoztatási szolgálatok normál működésébe, és magas színvonalú szolgáltatásokat nyújtson a munkáltatóknak, munkavállalóknak és álláskeresőknek.

A fenti közlemény óta nem született olyan átfogó bizottsági dokumentum, amely a tagállamok foglalkoztatási szolgálatainak közösnek tekinthető kihívásait, céljait és feladatait összegezné. Az elmúlt években közzé tett jelentések, áttekintések megerősítették a közleményben foglalt fejlesztési irányokat, és elsősorban a reformok végrehajtását vizsgálták (például az állami foglalkoztatási szolgálatok igazgatóiból szervezett uniós hálózat keretében). A szakmai együttműködés segítése

mellett az állami foglalkoztatási szolgálatok modernizációját 2000-től az Unió pénzügyi eszközökkel is támogatja az Európai Szociális Alapon keresztül. Ezt a lehetőséget 2004-től több új tagállam – köztük Magyarország is – igénybe veszi.

Összességében az állami foglalkoztatási szolgálatok jól megfeleltek a folyamatos változás kényszerének. Olyan nemzetközi szervezetek, mint az ILO, vagy az EU is elismerték kulcsszerepüket a kormányzati foglalkoztatáspolitika végrehajtásában. Sok országban modernizálási programok és új megoldások bevezetése van folyamatban, beleértve az új információs-kommunikációs technikáknak köszönhető fejlesztéseket is. Ilyen körülmények között a leghaladóbb áfsz-ek a folyamatosan *„tanuló szervezetek*".

3.4.4. A reformok fő irányai az EU-tagállamokban

Az Európai foglalkoztatási stratégia aktiválásra és megelőzésre vonatkozó célkitűzéseinek eléréséhez az Unió minden tagállamának erőfeszítéseket kellett/kell tennie a saját eszközrendszere javítása, hatékonyabbá tétele érdekében. A tagállamok többségében jelenleg is folyamatban van az aktív munkaerő-piaci politikák és/vagy foglalkoztatási szolgálat valamiféle modernizációja. Bár a kiinduló helyzet, a munkaerő-piaci és intézményi feltételrendszer, továbbá a fejlesztési célok tekintetében is számottevő különbségek vannak a tagországok között, találhatunk olyan fejlesztési irányokat, amelyek valamilyen formában mindenütt megjelennek. Ezek közé tartoznak az alábbiak:

1. Összhangban a foglalkoztatási iránymutatásokban megfogalmazott célokkal, az elmúlt évek reformjainak egyik fő irányát az *egyéni szükségletekhez igazodó, személyre szabott szolgáltatások biztosítása jelentette/jelenti*. Az egyéni esetkezelések alapját az egyéni akciótervek vagy megállapodások rendszere teremtette meg. Emellett néhány tagállamban - elsősorban a hátrányos helyzetű csoportok sajátos szükségleteihez igazodó szolgáltatások kialakítása érdekében - *erősödött a foglalkoztatási szolgálatok és a szociális szolgáltatások közötti kapcsolat*, együttműködés, sőt helyenként a rendszerek valamiféle integrációja is megkezdődött.

2. Másik fontos változás az utóbbi években - amely a tagállamok többségét érintette - a *nem állami szolgáltatók szerepének erősödése* volt. Mint említettük, a régi tagállamok jelentős részében a kilencvenes évek elejéig-közepéig az állami foglalkoztatási szolgálatnak kizárólagos joga és feladata volt bizonyos szolgáltatások – például az állásközvetítés – biztosítása. Az állami monopólium mára megszűnt, aminek egyik következménye a magán munkaközvetítők megjelenése, versenyhelyzetet teremtve az állami szolgáltatók számára. Néhány tagállamban (például Hollandiában) a hatékonyság növelése és a munkaerő-piaci igényekhez rugalmasabban alakítható szolgáltatás-szerkezet kialakítása érdekében a puszta liberalizáción túlmenően a korábban államilag biztosított szolgáltatások kiszervezésére is sor került. Itt a foglalkoztatási szolgálat a szolgáltatások döntő részét külső szolgáltatóktól vásárolja meg. A külső szolgáltatók bevonása egyfajta engedélyeztetési vagy minősítési/akkreditációs rendszer kialakítását is feltételezi, melynek révén minőségi elvárások fogalmazhatók meg a szolgáltatókkal szemben.

3. Az állásközvetítés rendszerének fejlesztése szinte mindenütt részét képezi a *foglalkoztatási szolgálat modernizációjának*. Az állásközvetítés fent említett liberalizációja önmagában igen jelentős kihívás elé állította az állami foglalkoztatási szolgálatokat. Ha növelni akarják részesedésüket az állásközvetítés piacán, magasabb színvonalú és szélesebb körű szolgáltatásokat kell nyújtaniuk a munkáltatók és az álláskeresők felé egyaránt. A szolgáltatási színvonal növelésének, rugalmasabbá és elérhetőbbé tételének fontos eszköze a *korszerű információs és kommunikációs technológiák* egyre több területen és formában történő alkalmazása. Az állásközvetítés rendszerének fejlesztését a piaci részesedés növelésére való törekvésen túlmenően a nem hagyományos (atipikus) foglalkoztatási formák elterjedése is szükségessé teszi.

4. Szintén általánosnak tekinthető annak a megközelítésnek az erősödése, miszerint az álláskereső egyfelől ügyfél, aki igénybe veszi a foglalkoztatási szolgálat szolgáltatásait, másfelől együttműködő partner, akinek a regisztrációba való belépést követően magának is erőfeszítéseket kell tennie helyzetének javításáért. Ezt jól kifejezésre juttatják azok az ”elvek”, amelyek a reformok jelszavaivá váltak: „Work first” (EK: Első a munka!); „More people at work” (Dánia: Dolgozzanak többen!); „Fördern und Fordern” (Németország, Svájc: Támogatni és követelni!). Mindezek az *egyéni álláskeresés szerepének hangsúlyozását* és az álláskeresési tevékenység fokozott nyomon követését, monitorozását eredményezték.

A fejezetben használt fontosabb kifejezések értelmezése

Atipikus foglalkoztatási formák – amelyeknél a munkavégzés egyes feltételei eltérnek a hagyományos (napi 8 órára, a hét öt munkanapjára, kötött beosztásban, egy műszakban, határozatlan időre és állandó munkahelyre szóló) munkaviszonytól. Ide tartoznak: az önfoglalkoztatás, a részmunkaidős foglalkoztatás, a határozott idejű munkaszerződéssel végzett munka, a távmunka, a bedolgozói jogviszony stb.

Belső numerikus rugalmasság – azt jelenti, hogy a munkáltatók könnyen megváltoztathatják munkaerő-állományukat, mégpedig elbocsátás vagy felvétel nélkül.

Bérrugalmasság – a bérek hozzáigazítása a gazdaság állapotához és az egyéni teljesítményekhez.

EURES – jelentése: Európai Foglalkoztatás Szolgálat. 1993-ban jött létre, tagjai: az Európai Unió országainak Állami Foglalkoztatási Szolgálatai, továbbá Norvégia, Izland, Liechtenstein és Svájc (együtt: Európai Gazdasági Térség) hasonló szervezetei.

Európa Tanács (ET) – az Európai Uniótól független nemzetközi szervezet, amit 1949. május 5-én hozott létre 10 ország (Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Írország, Luxemburg, Norvégia, Olaszország, Svédország). Az ET az európai társadalmak minden jelentős problémájával foglalkozik: demokrácia és emberi jogok, média, jogi együttműködés, társadalmi kohézió, oktatás, kultúra, stb. Székhelye a strasbourgi Európa Palota. Nem tévesztendő össze az Európai Tanáccsal!

Európai Tanács (EiT) – az Európai Unió állam- és kormányfőinek, valamint az Európai Bizottság elnökének a találkozója, az EU csúcsszerve.

Flexicurity – az angol flexibility=rugalmasság és security=biztonság kombinálásával létrehozott műszó, ami a két követelmény együttes érvényre juttatását fejezi ki.

Foglalkoztatás biztonsága – a munkában maradásra vonatkozik, de nem feltétlenül egy adott munkahelyen.

Funkcionális rugalmasság – a munkaszervezet akadálymentes átalakításának a lehetőségét foglalja magában, továbbá a munkavállalók és munkáltatók gyors alkalmazkodóképességét.

Jobsharing – a munkakör megosztása; két munkavállaló önként megosztja egy teljes munkaidős állás felelősségét s egyben bérét, ill. béren kívüli juttatásait.

Jövedelembiztonság – a jövedelemvédettség fokát fejezi ki olyan esetben, amikor a fizetett munka megszűnik, vagy az anyagi elismerés hozzáigazítását a változó munkafeltételekhez.

Külső numerikus rugalmasság – azt fejezi ki, hogy a munkáltatók könnyen elbocsáthatják dolgozóikat, ill. vehetnek fel újakat, továbbá használhatnak határozott időre szóló munkaszerződéseket.

Kombinált biztonság – a munka a magánélet és a társadalmi kötelezettségek összeegyeztetésének képességét, ill. lehetőségét fejezi ki.

Második munkaerőpiac – összekapcsolja az aktív munkaerő-piaci politika emberitőke-karbantartó funkcióját a versenygazdaság foglalkoztatási rendszerének igényeivel.

Munkaidő-flexibilizálás – a munkaidő hosszának, ill. beosztásának rugalmassá tétele.

Munkahely biztonsága - egy adott állás ugyanazon személlyel való betöltésének védettségét jelenti.

Rendszerszerű esetkezelés – az egyéni szükségletek felmérése, a munkanélküliek folyamatos nyomon követése és a személyre szabott megközelítést biztosító egyéni akciótervek(megállapodások) kidolgozása.

Szinergikus kapcsolatokban rejlő lehetőségek kihasználása – egymás hatását erősítő együttműködés.

Szociális gazdaság – a háztartások és egyének által igénybe vehető helyi szolgáltatások piaccá szervezése, a hátrányos helyzetűek foglalkoztatási lehetőségének bővítésére.

Szocioökológiai szektor – a gazdaságnak a nem piaci elven működő, a társadalmi és környezetvédelmi problémákra érzékeny része.

Tanoncképzés – az iskolarendszerű képzésből kikerült fiatalok számára munkatapasztalat biztosítása, a vállalatok által nyújtott szakképzésnek és az iskolai részidős általános képzésnek a kombinálásával.

Távmunka – az atipikus foglalkoztatási formák legújabb típusa, melynek keretében a munkavégzés a munkaadó szokásos telephelyétől elkülönülten, távol, információs technológiát, informatikai eszközt (számítógépet) használva történik, és a munkaadó-munkavállaló közötti kapcsolattartás elektronikus úton valósul meg.

Tripartit testületek – a szociális partnerség jegyében az állam és a szociális partnerek (munkaadói szervezetek és a szakszervezetek) képviselőinek együttes részvétele a döntéshozatalban.

Worksharing – a munkavolumen újraelosztása; lényege: ha már az elvégezhető feladatok mennyisége nem vagy nem eléggé növelhető, a meglévő munkamennyiséget kell egyenletesebben és igazságosabban elosztani, úgy hogy minél több alkalmazottnak jusson belőle.

Feladatok és ellenőrző kérdések

Feladatok

1. Készítsen példákkal illusztrált esettanulmányt arról, hogy milyen foglalkoztatáspolitikai összefüggései lehetnek a munkaidő-csökkentésnek!
2. Hasonlítsa össze a hagyományos közhasznú foglalkoztatás és a második munkaerőpiac jellemzőit!
3. Ábrázolja a flexicurity eszközkombinációinak mátrixát!
4. Hasonlítsa össze a holland és a dán típusú flexicurity stratégia jellemzőit!

Ellenőrző kérdések

1. Ismertesse a foglalkoztatás bővítésére szolgáló támogatásokat!
2. Határozza meg a közhasznú foglalkoztatás definícióját!
3. Értelmezze a munkaerő-piaci képzés fogalmát!
4. Magyarázza meg, hogyan állapítható meg a képzésre jelentkezők alkalmassága!
5. Indokolja meg, hogy miért van szükség felzárkóztató kurzusokra!
6. Sorolja fel, hogy milyen kompenzációs stratégiákat alkalmaznak a vállalatok a munkaidő-csökkentés ellensúlyozására!
7. Mik az előfeltételei annak, hogy a munkaidő-csökkentés pozitív foglalkoztatási hatást eredményezzen?

8. Hogyan hat a munkaidő-csökkentés a munkanélküliségre?
9. Milyen előnyei vannak a rövidített munkaidő alkalmazásának?
10. Milyen formáit ismeri a részmunkaidős foglalkoztatásnak? Lehetséges következményeik?
11. Miben különböznek egymástól a hagyományos és atipikus foglalkoztatási formák?
12. Milyen összetevőkkel írható le a flexicurity elve?
13. A rugalmasságnak és biztonságnak milyen dimenziói vannak, és azoknak mi a jelentésük?
14. Mit jelent a munkahelyteremtés a munkaerőpiac fő áramlatán kívül?
15. Milyen okok motiválták a második munkaerőpiac létrejöttét?
16. Milyen kimenetelei lehetségesek a második gazdaság szervezeteinek?
17. Milyen tevékenységek tartoznak a szociális gazdaság keretébe?
18. Mi volt az indoka a szociális gazdaság kiépítésének?
19. Milyen támogatási konstrukciók szolgálják a szociális gazdaság kibontakozását?
20. Sorolja fel az állami foglalkoztatási szolgálatok négy alapfunkcióját!
21. Hogyan értelmezi az ILO az állami foglalkoztatási szolgálat ingyenes hozzáférhetőségét?
22. Az ILO szerint milyen elveket kell követni a munkaközvetítésben?
23. Mit tartalmaz az Európa Tanács 1995. évi ajánlása az állami foglalkoztatási szolgálat szerepével kapcsolatban?
24. Az Európai Unió szerint mi az az öt terület, amelyeken az állami foglalkoztatási szolgálatoknak előre kell lépniük?
25. Milyen irányban folynak az állami foglalkoztatási szolgálatokat érintő reformok az EU-tagállamokban?

A MAGYARORSZÁGI GYAKORLAT

OKTATÁSI CÉL:

1. A foglalkoztatáspolitika kormányzati irányításának bemutatása
2. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat szervezeti felépítésének és modernizációjának megismertetése
3. A munkaerő-piaci költségvetés szerkezetének jellemzése
4. A munkaerő-piaci érdekegyeztetés szervezeti kereteinek és feladatainak felvázolása
5. A munkanélküliek ellátórendszerének a megismertetése
6. Az aktív munkaerő-piaci eszközök, szolgáltatások és programok áttekintése

4. A foglalkoztatáspolitika irányítása és finanszírozása, munkaügyi érdekegyeztetés

4.1. A foglalkoztatáspolitika irányításának szervezeti keretei

Magyarországon a munkaügy a kormányzati struktúrában mindig is „mostohagyereknek" számított. A rendszerváltozás előtt is létezett Munkaügyi Minisztérium, de megszüntették, és helyette létrehozták az Állami Bér- és Munkaügyi Hivatalt. Hét év után *az 1990-ben szabadon választott új kormány a munkaügy irányítását ismét minisztériumi szintre emelte*. Az új Munkaügyi Minisztériumhoz (MüM) került minden, ami a munka világához tartozott:

- a kormány foglalkoztatáspolitikai koncepciójának kidolgozása,
- a foglalkoztatási folyamatok figyelemmel kísérése és nyilvánosságuk biztosítása,
- prognózisok készítése a munkaerő-keresletre és -kínálatra,
- a foglalkoztatási eszközrendszer kidolgozása, működtetése, értékelése,
- a Foglalkoztatási Alap kezelése,
- a munkaerő-piaci szervezet szakmai irányítása,
- a munkaügyi jogalkotás, továbbá a bér- és érdekegyeztetés.

A Munkaügyi Minisztérium ezzel a hatáskörrel 1998-ig működött, amikor is feladatait szétosztották három újonnan felállított minisztérium között. A Gazdasági Minisztériumhoz (GM) került a foglalkoztatás-fejlesztés, a bérpolitika és az érdekegyeztetés koordinálása. A munkaügyek nagyobb részét – a munkaügyi szervezet irányítását, az aktív és passzív eszközrendszer kidolgozását, a stratégia- és jogalkotást, valamint a Munkaerő-piaci Alap (MpA) felügyeletét – a Szociális és Családügyi Minisztérium (SZCSM) kapta meg. A szakképzés irányítását pedig az oktatási tárca hatáskörébe utalták. A feladatok szétdarabolásának legsúlyosabb következménye az lett, hogy a foglalkoztatáspolitika háttérbe szorult. Ezt felismerve két évvel később megkezdték a szétaprózott munkaügyi feladatok újbóli összeillesztését.

2000. július 1-jén az összes foglalkoztatáspolitikai feladatot átcsoportosították a Gazdasági Minisztériumhoz, kivéve a regionális átképző központok irányítását, ami továbbra is az Oktatási Minisztériumnál (OM) maradt. Így a GM feladata lett:

- a foglalkoztatáspolitikai stratégia kidolgozása,
- a munkaerő-piaci szervezet irányítása,
- a Munkaerő-piaci Alap feletti rendelkezés, továbbá
- a munka világát érintő jogszabályalkotás.

Ezeket a feladatokat a Gazdasági Minisztérium keretében létrehozott foglalkoztatáspolitikai államtitkárság látta el. (Frey, 2001)

A 2002. évi választások után megalakult kormány kezdeményezte a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium (FMM) felállítását. A minisztérium feladat- és hatáskörét rögzítő statutum szerint az FMM tevékenysége négy pillérre épült. Az elsőbe a foglalkoztatáspolitikai feladatok tartoztak, a másodikba a szociális párbeszéd és a bérügyek, a harmadikba az esélyegyenlőség elősegítése, a negyedikbe pedig az élethosszig tartó tanulás és a felnőttképzés, a regionális munkaerő-fejlesztő központokkal együtt. (Frey, 2002)

2006-ban ismét jelentős változást hajtottak végre a kormányzati struktúrában. A munkaügyi és szociális szakágat összevonták, és egyetlen tárca, *az újonnan létesített Szociális és Munkaügyi Minisztérium* (SZMM) irányítása alá helyezték. A munkaügyeket illetően az SZMM hatáskörébe utalták az emberi-erőforrásokkal való hatékony és humánus gazdálkodás feltételeinek megteremtését, beleértve a felnőttképzés irányítását is, továbbá a foglalkoztatási feszültségek csökkentését; az esélyegyenlőség és a társadalmi párbeszéd előmozdítását, valamint a kormány, a munkaadók és a munkavállalók közötti érdekegyeztetést. Az SZMM dolgozta ki a kormány foglalkoztatáspolitikai koncepcióját, az álláskeresők ellátásának a rendszerét, az aktív munkaerő-piaci eszközöket és azokat a foglalkoztatási programokat, amelyek a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévők elhelyezkedését célozták. A minisztérium hatáskörébe tartozott a bérpolitika alakítása, ezen belül a minimálbér törvénybe foglalása, továbbá a biztonságos munkavégzést elősegítő szabályok megalkotása is, ideértve a munkakörülményekkel, munkaeszközökkel, védőeszközökkel kapcsolatos követelményeket.

A minisztérium koordinálta a munka világával összefüggő hátrányos helyzetek kiegyenlítését segítő kormányzati feladatokat. Programokat dolgozott ki a *fogyatékos és megváltozott munkaképességű személyek munkaerő-piaci integrációját* segítő képzésre és foglalkoztatásra. A társadalmi esélyegyenlőség elősegítése keretében kiemelt feladata volt a *roma népesség* munkaerő-piaci esélyeinek növelése, együttműködve a roma jogvédő és érdekvédő szervezetekkel.

A minisztérium tevékenysége kiterjedt a *szakképzés* feltételeinek, a szakmai vizsgáztatás szabályainak, valamint a szakképzésben részt vevő tanulókat megillető juttatásoknak a meghatározására. Jelentős szerepe volt az *egész életen át tartó tanulás* ösztönzésében, melynek keretében felnőttképzési és munkaerő-piaci képzési programokat dolgozott ki, valamint felnőttképzési intézményeket tartott fenn.

A miniszter felelősségi körébe tartozott a *társadalmi párbeszéd* megvalósulása, ezért részt vett a feladatköréhez tartozó területek érdekegyeztetésében, valamint képviselte a kormányt az országos érdekegyeztetésben. Emellett *törvény-előkészítő és jogszabályalkotó tevékenységet végzett*: kidolgozta a feladatkörével összefüggő törvényeket és jogszabályokat.

A Szociális és Munkaügyi Minisztérium mint stratégiai irányító és jogalkotó hatóság *a teljes munkaügyi intézményrendszert irányította*: a Foglalkoztatási és Szociális Hivatalon keresztül az *Állami Foglalkoztatási Szolgálatot*, beleértve a regionális munkaügyi központokat és a regionális képzőközpontokat is. Felügyelte az *Országos Munkaügyi és Munkavédelmi Főfelügyelőséget és a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézetet.* Az európai uniós támogatások felhasználásával kapcsolatos feladatokat 2007. január 1-től az SZMM irányítása alá került *ESZA Kht* (Európai Szociális

Alap Nemzeti Programirányító Iroda Társadalmi Szolgáltató Kht.) látta el. Az *Országos Foglalkoztatási Közalapítványnak* (OFA) is jelentős a szerepe a minisztériumi célok teljesítésében, továbbá az Európai Szociális Alap felhasználásában.

A *2010-es választás után ismét megváltozott a munkaügyek irányítása. Az új kormány* a foglalkoztatás bővítését, a munkanélküliség visszaszorítását és az inaktívak munkaerőpiacra lépésének ösztönzését állította programjának középpontjába. E prioritások valóra váltását összkormányzati felelősségként deklarálta, s ezt a feladatok tárcák közötti elosztásával is kifejezésre juttatta. Szétválasztotta a munkaügyi és a szociális szakterület korábban egységes irányítását, s a *foglalkoztatáspolitika valamint a szakképzés kormányzati felelősségét a Nemzetgazdasági Minisztériumon (NGM) belül létrejött Foglalkoztatáspolitikai Államtitkárság hatáskörébe utalta*. A megváltozott munkaképességű emberek foglalkozási rehabilitációjával kapcsolatos feladatokat a Nemzeti Erőforrás Minisztérium (NEFMI) Szociálpolitikai Államtitkárságára bízta. A roma népesség integrációja és a hátrányos helyzetű emberek társadalmi felzárkóztatása a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) feladata lett, s ennek intézményi hátthereként a KIM-hez kerültek a regionális képzőközpontok is.

2011 nyarán az Országgyűlés új törvényt fogadott el a közfoglalkoztatásról. Ez rendelkezik arról, hogy a közfoglalkoztatásra szánt forrásokat kivonják a Munkaerő-piaci Alapból, és egy *új Közmunkaalapot* hoznak belőlük létre. Ennek felhasználását a nemzetgazdasági miniszter helyett a belügyminiszter felügyeli. A közmunkák szakmai irányítását is áthelyezték a Nemzetgazdasági Minisztériumból a Belügyminisztériumba.

A kormány mellett a *helyi önkormányzatok*, továbbá a *munkaadók és a munkavállalásra jogosultak*, valamint az utóbbiak érdekképviseleti szervezetei is együttműködnek a foglalkoztatás elősegítésében, valamint a munkanélküliség megelőzésében és hátrányos következményeinek enyhítésében.

A *helyi önkormányzatok* figyelemmel kísérik a helyi foglalkoztatási viszonyok alakulását. Döntéseik előkészítése és végrehajtása során számolnak azok foglalkoztatáspolitikai következményeivel. Részt vesznek a helyi foglalkoztatási érdekegyeztetésben. Az álláskeresők foglalkoztatása érdekében közmunkát szerveznek.

A munkaadók:
- érdekképviseleti szerveik útján közreműködnek a foglalkoztatási érdekegyeztetésben,
- segítik az Állami Foglalkoztatási Szolgálat munkáját; ennek keretében munkaerőigényükről és annak megszűnéséről folyamatosan, de legkésőbb a betöltés esedékességekor tájékoztatják az illetékes munkaügyi központot,
- továbbá járulék fizetésével hozzájárulnak az álláskereső munkanélküliek ellátásához.

A munkavállalók:
- ugyancsak képviselőik útján vesznek részt a foglalkoztatási érdekegyeztetésben,
- munkanélkülivé válásuk esetén – elhelyezésük érdekében – együttműködnek az Állami Foglalkoztatási Szolgálattal, valamint a munkaadóval; mérlegelik a felajánlott átképzési, foglalkoztatási lehetőségeket, közreműködnek új munkahelyek felkutatásában,
- továbbá járulékot fizetnek munkanélküli ellátásuk biztosítására.

A foglalkoztatási célok elérését *munkaerő-piaci politikák* segítik. Ezek egyik csoportját a *munkanélküliek ellátásának különböző formái* képezik (passzív eszközök), másik csoportját pedig a munkanélküliség megelőzését, ill. a munkanélküliek mielőbbi elhelyezkedését segítő *aktív munkaerő-piaci eszközök, programok*. Ezek jogszabályi hátterét *a foglalkoztatás elősegítéséről és a*

munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény teremtette meg. Az 1991. március 1-jén hatályba lépett – és azóta sokszor módosított – törvény:

- biztosítási alapra helyezte a munkanélküliek ellátását;
- létrehozta a munkaerő-piaci érdekegyeztetés intézményrendszerét;
- egységes rendszerbe foglalta az aktív munkaerő-piaci eszközöket, programokat és szolgáltatásokat;
- és megalapította a munkaügyi szervezetet.
-

A foglalkoztatási lehetőségek bővítése, a munkanélküliség megelőzése, valamint időtartamának csökkentése elősegíthető a foglalkoztatáspolitika körébe nem tartozó eszközökkel (pl. adó- és járulékkedvezményekkel, a területfejlesztést vagy a munkahelyteremtést támogató elkülönített pénzalapokból nyújtott támogatásokkal vagy az oktatási rendszer és a foglalkoztatáspolitika összehangolásával) is.

4.1.1. Állami Foglalkoztatási Szolgálat

A ma Állami Foglalkoztatási Szolgálatnak (ÁFSZ) nevezett intézményrendszer a nyolcvanas évek közepétől fokozatosan épült ki, a volt megyei és városi tanácsok munkaügyi osztályai, illetve az azokból fokozatosan kivált munkaerő-szolgálati irodák bázisán. *1991 elejétől* egy kormányrendelet, majd a foglalkoztatási törvény hozta létre az *országos munkaügyi szervezetet*. A munkanélküliség rohamos terjedését figyelembe véve erre a 24. órában került sor. A munkaügyi szervezet *központi szerve az Országos Munkaerő-piaci Központ* (később Országos Munkaügyi Központ, OMK) lett, ami alá *megyei (fővárosi) munkaügyi központok* és azok *kirendeltségei* tartoztak. A szervezetnek költségvetési rend szerint gazdálkodó, állami pénzalapot kezelő költségvetési szerv besorolása volt. Kezdettől fogva komplex funkciót látott el: a munkaközvetítés mellett anyagi támogatást biztosított a munkanélkülieknek, és aktív munkaerő-piaci eszközöket működtetett.

A munkanélküliség gyors növekedésének időszakában a szervezet legfontosabb feladata az alanyi jogon járó ellátások minél gyorsabb kifizetése volt, hogy az állástalanság tömegessé válása miatti feszültségek ne vezessenek társadalmi robbanáshoz. A szervezet ennek a feladatnak eleget tett, de a passzív ellátásokkal kapcsolatos óriási mennyiségű munka mellett csak igen szűkös kapacitásai maradtak az aktív eszközök kezelésére, és a munkaerő-piaci szolgáltatások színvonala is messze elmaradt a kívánatostól. Elsősorban a munkaközvetítést és munkavállalási tanácsadást érte kifogás, mind informatikai hátterét, mind módszertanát, mind pedig a közvetítők beállítódását, készségeit, ismereteit és munkaidőalapját illetően. E problémára adott választ az 1996-ban készült fejlesztési stratégia[13], amelynek középpontjába a szolgáltatótevékenység került, a korábbiaknál hangsúlyosabban támaszkodva a kirendeltségek munkájára.

A fejlesztési stratégia végrehajtása *jelentős szervezeti változásokkal* is együtt járt. 1997. január 1-jétől a munkaügyi központok irányítását a Munkaügyi Minisztérium vette át az Országos Munkaügyi Központtól, az OMK pedig módszertani és informatikai támogató szervezetté (Országos Munkaügyi Módszertani Központ, OMMK) alakult át. A megyei (fővárosi) munkaügyi központok – központi szervezeti egységük és kirendeltségeik mellett – új hatósági ággal bővültek: a munkabiztonsági és munkaügyi felügyelőségekkel. A megyei munkaügyi központok új feladataként jelent meg a jogszabályba ütköző munkavégzés elleni fellépés, s ezzel indokolták a megyei munkabiztonsági és munkaügyi felügyelőségek beolvasztását. Ezek szakmai irányítása azonban továbbra is az Országos

[13] A munkaügyi szervezet önértékelésével és fejlesztési stratégiájával kapcsolatos tézisek rövidebb-hosszabb terjedelemben megjelentek az Országos Munkaügyi Központ *Munkaerőpiac* című folyóiratának 1996. évi számában, de megtalálhatók Halmos Csaba 2010-ben publikált könyvében is. (Halmos, 2010)

Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség hatásköre maradt. *Jelentősen bővült a munkaügyi központok kirendeltségeinek önállósága* is, amelyek a munkanélküli ellátásokkal és az aktív munkaerő-piaci eszközök működtetésével kapcsolatos szolgáltatások centrumaivá váltak.

A kilencvenes évek közepéig létrejött *munkaerő-fejlesztő és -képző központokról* ugyanebben az időpontban mondták ki, hogy továbbra is központi költségvetési szervek maradnak. Alapfeladatként írták elő számukra a központi képzési programok célcsoportjaiba tartozó rétegek (aluliskolázottak, tartós munkanélküliek) képzését, továbbá a közreműködést a munkaerő-piaci szervezet belső képzési feladatainak ellátásában.

A munkaügyi szervezet struktúrája 2000. január 1-jétől ismét változott. Egyfelől, a *munkabiztonsági és munkaügyi felügyelőségek kikerültek a megyei munkaügyi központokból*, és önállóságukat visszanyerve az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség területi szerveivé váltak. Másfelől, az OMMK-ba integrálták a Munkaügyi Kutatóintézetet, ami így OMKMK, azaz *Országos Munkaügyi Kutató és Módszertani Központ* lett. Ez természetesen nem jelentett megoldást arra a problémára, ami e szervezet középirányító funkciójának az elvesztése miatt keletkezett. Nevezetesen, az Országos Munkaügyi Központ átalakításával *gyakorlatilag megszűnt a munkaügyi központok és kirendeltségek szakmai irányítása,* munkájuk segítése, illetve támogatása, mivel e feladatok ugyan a Munkaügyi Minisztériumhoz kerültek, azon belül azonban nem alakultak meg azok a szervezeti egységek, amelyek a szakmai koordináció ellátására alkalmassá válhattak volna. Erre már csak azért sem volt mód, mert (mint említettük) 1998-ban felszámolták a Munkaügyi Minisztériumot, s egyidejűleg a munkanélküliség kezelésével kapcsolatos feladatok irányítását – beleértve a munkaügyi szervezetet is – áthelyezték a Szociális és Családügyi Minisztériumhoz.

2000 közepén másodszor is gazdát cserélt a foglalkoztatáspolitika irányítása a kormányon belül, amikor is ennek a szakterületnek a felügyeletét a Gazdasági Minisztériumra bízták. Már ekkor megfogalmazódott az a szándék, hogy a GM a stratégiai feladatokra kíván koncentrálni, a munkaerő-piaci politika végrehajtását pedig ráruházza a munkaügyi szervezetre. E hatáskör-átcsoportosításhoz újból lére kellett hozni egy központi középirányító szervet, ami a *Foglalkoztatási Hivatal* felállításához vezetett. Erre végül 2001. július 1-jén került sor. (Frey, 2002) A munkaügyi szervezet elnevezése ettől az időponttól kezdve *Állami Foglalkoztatási Szolgálat* (ÁFSZ) lett, aminek részeként a Foglalkoztatási Hivatal ellátta:

- a munkaügyi központok szakmai irányítását,
- a Munkaerő-piaci Alap működtetésének egyes feladatait,
- a munkanélküli ellátások, a foglalkoztatást elősegítő támogatások, valamint a munkaerő-piaci szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos módszertani feladatokat, továbbá az ehhez kapcsolódó informatikai rendszerek fejlesztését és működtetését,
- a statisztikai feldolgozási, elemzési és tájékoztatási feladatokat,
- a munkaügyi központok hatósági ellenőrzési feladatainak szakmai koordinálását
- és a több megyét érintő munkaerő-piaci programok koordinálását.

A megyei (fővárosi) munkaügyi központok két szervezeti egységből álltak: a megyei központokból és a kirendeltségekből. A központok irányították és ellenőrizték a kirendeltségek tevékenységét, emellett ellátták a megváltozott munkaképességű munkanélküliek foglalkozási rehabilitációjával kapcsolatos feladatokat, működtették a munkanélküli ellátások rendszerét és az aktív munkaerő-piaci eszközöket, továbbá munkaerő-piaci szolgáltatásokat nyújtottak. A munkaügyi központok kirendeltségein keresztül lehetett hozzájutni a foglalkoztatást elősegítő támogatásokhoz, és ott bonyolódott valamennyi, a munkanélküliek ellátásával kapcsolatos hatósági ügyintézés is. (Frey, 2003)

2007. január 1-től az Állami Foglalkoztatási Szolgálat szervezeti struktúráját jelentősen módosították. Egyfelől, a középirányító funkciót betöltő Foglalkoztatási Hivatal hatáskörét kibővítették meghatározott szociális feladatokkal, ami ezáltal *Foglalkoztatási és Szociális Hivatallá* alakult át. Másfelől *a megyei munkaügyi központokból regionális felépítésű szervezetet hoztak létre, hét regionális munkaügyi központtal*. (Frey, 2007)

A *Foglalkoztatási és Szociális Hivatalt* (FSZH) a Szociális és Munkaügyi Minisztérium irányította, de önállóan gazdálkodó költségvetési szerként működött, élén a miniszter által kinevezett főigazgatóval. A Hivatal – foglalkoztatáspolitikai feladatkörében – irányította a regionális munkaügyi központok szakmai tevékenységét, elősegítve az egységes jogalkalmazási gyakorlat kialakítását. Kidolgozta az ÁFSZ hatósági és szolgáltató tevékenységének ellátásához szükséges informatikai rendszereket és adatgyűjtéseket; statisztikai nyilvántartásokat vezetett, elemzéseket, hatásvizsgálatokat készített, fejlesztette a munkaerő-piaci szolgáltatásokat, gondoskodott az ÁFSZ munkatársainak képzéséről, nemzetközi kötelezettségeket teljesített, és hatósági jogkört gyakorolt. A foglalkoztatási és munkaügyi tevékenységen kívül a Hivatal ellátott egyes szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi, ifjúsági feladatokat, meghatározott rehabilitációs és a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásával kapcsolatos, továbbá a társadalmi párbeszéd intézményeinek működtetésével összefüggő teendőket is.

A *regionális munkaügyi központ* mint önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv két szervezeti egységből állt: a központi szervezetből, valamint a kirendeltségekből. A *központi szervezet* irányította és ellenőrizte a kirendeltségek tevékenységét, ennek keretében módszertani útmutatókkal, szakmai ajánlásokkal segítette azok hatósági munkáját és szolgáltató tevékenységét. A megváltozott munkaképességű álláskeresők foglalkozási rehabilitációjával kapcsolatban:
- biztosította a hátrányos helyzetű álláskeresők foglalkoztathatóságát elősegítő szolgáltatásokat,
- együttműködött a munkaalkalmasság értékelésében és a célcsoport foglalkoztatásának elősegítésében közreműködő szervezetekkel, továbbá
- döntött az MpA rehabilitációs alaprésze decentralizált keretének felhasználásáról.

A regionális munkaügyi központok és székhelyeik az alábbiak voltak:
- Közép-magyarországi Regionális Munkaügyi Központ, Budapest
- Dél-alföldi Regionális Munkaügyi Központ, Békéscsaba,
- Észak-alföldi Regionális Munkaügyi Központ, Nyíregyháza,
- Észak-magyarországi Regionális Munkaügyi Központ, Miskolc,
- Dél-dunántúli Regionális Munkaügyi Központ, Pécs,
- Közép-dunántúli Regionális Munkaügyi Központ, Székesfehérvár,
- Nyugat-dunántúli Regionális Munkaügyi Központ, Szombathely.

A *kirendeltségek* illetékességi területükön nyilvántartásba vették az álláskeresőket, továbbá elvégezték az álláskeresési járadék, az álláskeresési segély és a vállalkozói járadék megállapításával és a foglalkoztatást elősegítő támogatások nyújtásával kapcsolatos feladatokat. Minden régióban kijelöltek néhány kirendeltséget, ahol olyan *munkaerő-piaci szolgáltatásokat* nyújtanak az ügyfelek számára, amelyek másutt nem elérhetők. Ezek a *kirendeltség- és szolgáltató központok,* amelyek:
- működtetik a szolgáltatások kiépített intézményrendszerét,
- rehabilitációs munkacsoportot tartanak fenn,
- és közreműködnek a megváltozott munkaképességű személyek részére foglalkozási rehabilitációs szolgáltatások biztosításában.

2011. január 1-től az Állami Foglalkoztatási Szolgálatot *Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálatnak* hívják. A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálatról szóló 315/2010. XII. 27. Korm. rendelet szerint az NFSZ szervezetrendszere – a szociális feladatai alól mentesített – Foglalkoztatási Hivatalból és a munkaügyi

központokból áll. A *Foglalkoztatási Hivatal* (FH) foglalkoztatáspolitikai, munkaügyi feladatokat ellátó központi hivatal, és önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv, amelynek irányítását a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter látja el. Az FH feladatai a következők:

- a munkaügyi központok belső szabályzatainak megállapítása,
- a munkaerő-piaci szolgáltatások, munkanélküli ellátások, valamint a foglalkoztatási támogatások nyújtásával kapcsolatos szakmai követelmények meghatározása,
- eljárási rendek, módszertani útmutatók, szakmai ajánlások kidolgozása,
- a munkaügyi központok hatósági és szolgáltató tevékenységére vonatkozó adatgyűjtési rendszer felállítása, hatékonysági vizsgálatok, prognózisok, elemzések, statisztikai összesítések, nyilvántartások készítése,
- a munkaügyi központok hatósági ellenőrzésének szakmai felügyelete,
- a nemzetközi tevékenység koordinálása, az EU- és ILO-tagságból adódó kötelezettségek teljesítése.

A jegyzet készítésekor még nem zárult le az a folyamat, amelynek során *a munkaügyi központok korábbi regionális szervezeti rendszerét visszaállították az eredeti megyei felépítésűre*. Ennek végén minden megye rendelkezik majd megyei munkaügyi központtal és kirendeltségekkel. Ezek ugyanakkor a *megyei kormányhivatalok részeivé váltak*, ily módon kettős függőség alá kerültek: szakmai felügyeletüket a Foglalkoztatási Hivatal látja el, adminisztratív irányításuk pedig a megyei kormányhivatalok hatáskörébe tartozik.

A jegyzet lezárásakor arról is döntés született, hogy a közfoglalkoztatással kapcsolatos feladatok a Belügyminisztériumhoz kerülnek. Ennek megfelelően *a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat szervezeti egységein belül is elkülönítenek egy-egy munkacsoportot a közfoglalkoztatásról szóló törvényből adódó kötelezettségek végrehajtására*. Ezek irányítása a Belügyminisztérium hatáskörébe tartozik.

4.1.2. Az ÁFSZ modernizációja

A mostani évtized elején megindult és lényegében azóta is tart az *Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációja*, amit kezdetben az Európai Unió előcsatlakozási alapja (PHARE) finanszírozott. Miután Magyarország tagja lett az Európai Uniónak (2004-ben), erre célra megnyíltak az *Európai Szociális Alap* támogatásai (2004-2007 között a Humán Erőforrás-fejlesztési Operatív Program=HEFOP; 2007-2013 között pedig a Társadalmi Megújulás Operatív Program=TÁMOP keretében).[14]

A fejlesztőmunka célja egyfelől az, hogy az ÁFSZ-t felkészítse az Európai foglalkoztatási stratégiából adódó nemzeti feladatok ellátására, másfelől pedig a hazai foglalkoztatáspolitika prioritásainak érvényre juttatására, amelyek az alábbiak:

- a munkaerő-állomány gazdasági aktivitásának növelése,
- a fiatal munkanélküliek számának csökkentése,
- a munkaerő-állomány mobilitásának és rugalmasságának javítása,
- a vállalkozóképesség fejlesztése,
- a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok (romák, megváltozott munkaképességű emberek, tartósan munkanélküliek) munkaerő-piaci részvételének növelése,
- a területi munkaerő-piaci különbségek csökkentése, valamint
- a nők és férfiak esélyegyenlőségének elősegítése a munkaerőpiacon.
-

Az új kirendeltségi modell a következő *alapelvekre* épült:

[14] Ez az anyagrész Vladiszavlyev (2006) összeállításának a felhasználásával készült.

- Az ügyfelek maguk is felelősek munkaerő-piaci helyzetük megoldásáért, ezért nekik is erőfeszítéseket kell tenniük annak érdekében, hogy mielőbb visszatérhessenek a munkaerőpiacra. Törekedniük kell arra, hogy passzív, befogadó ügyfelekből aktív, kezdeményező ügyfelekké váljanak.
- A munkanélküliség kezelésének legkézenfekvőbb módja a foglalkoztatottak számának növelése. Ennek érdekében az ÁFSZ-nek bővítenie kell a kapcsolatait a munkaadókkal, hogy minél több állásról szerezzen tudomást, és segítse azok betöltését.
- Az ÁFSZ-nek egyszerűsítenie kell ügyintézési eljárásait, mert túl bürokratikusak.
- A tartós munkanélküliség megelőzése érdekében ügyfél-kategorizálási rendszert kell bevezetnie.
- Együttműködési megállapodásokat kell alkalmaznia, a személyre szabott ügyfél-támogatás nyújtása érdekében.
- Erősítenie kell a kirendeltségek szolgáltató jellegét, mind az ügyfelek, mind pedig munkáltatók jobb kiszolgálása érdekében.
- Az ÁFSZ-nek törekednie kell arra, hogy a munkaerőpiacot minél jobban megismerje, és reagálni tudjon a kihívásokra.

PHARE projekt a magyarországi Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációjára

A 2001-ben indult PHARE projekt egy kísérlet volt, amelybe megyénként egy-egy, országosan 20 kirendeltséget vontak be. Ennek során először felmérték az álláskeresők és a munkáltatók elégedettségét és jövőbeli elvárásait. Erre építve megfogalmaztak egy új szolgáltatási modellt, amelynek keretében a kirendeltségek szakszerű, személyre szabott szolgáltatásokat biztosítanak az álláskeresőknek, felkínálják az önkiszolgálás lehetőségét, a munkáltatóknak pedig speciális szolgáltatásokat nyújtanak. Új információs rendszert dolgoztak ki, amely az EU elvárásain túl megfelel az ÁFSZ teljesítményének mérésével kapcsolatos követelményeknek. Új kirendeltségi környezetet teremtettek, amely illeszkedik az új szolgáltatási struktúrához. Gondoskodtak a kirendeltségek munkatársainak felkészítéséről, a feladatellátás színvonalának biztosítása érdekében. Meghatározták az ÁFSZ szolgáltatásainak és tevékenységeinek kereteit, amelyek biztosítják mind az álláskeresők, mind a munkáltatók igényeinek lehető legteljesebb kielégítését. Kidolgozták az ÁFSZ minőségirányítási rendszerét, amely lehetővé teszi az eltérő feltételek között működő kirendeltségek szolgáltatási színvonalának kiegyenlítését. Megtervezték a számítástechnikai és informatikai infrastruktúra modelljét, amely biztosítja a kirendeltségek új szolgáltatási rendszerben való működését.

Az új szolgáltatási modell alapgondolata az alábbi definícióban foglalható össze: *„Az álláskeresők és munkáltatók számára kialakított infrastruktúra és szakszerű szolgáltatások összessége, amely az érintettek önállóságát, kezdeményezőkészségét, felelősségvállalását helyezi előtérbe.”* Ennek a *PHARE projektben kidolgozott új elemei* a következők voltak: az internetes önéletrajz és állásbejelentés, a negyedéves munkaerő-piaci jelentés, a profiling módszer, az együttműködési megállapodás az álláskeresőkkel és a munkáltatókkal kötött szolgáltatási megállapodás. Ezek tartalmát mutatjuk be a következőkben.

1. Internetes önéletrajz

Az Európai Unió több tagállamában sikerrel alkalmazzák a munkát keresők önéletrajzainak rögzítését és közzétételét az interneten. Néhány országban a munkát keresők számára kötelezővé is tették önéletrajzuk elkészítését és közreadását. Az önéletrajzok olyan adatbankba kerülnek, amelyekben a munkaadók bármikor kereshetnek munkatársakat. Amennyiben az adott személy megfelelőnek tűnik a munkáltató számára, felveheti a kapcsolatot a munkavállalóval telefonon, e-mailen, vagy egyéb módon. A PHARE projekt keretében kidolgozták az önéletrajz adatbázis elvi működtetését oly módon, hogy az önkiszolgáló térben elhelyezett ülő kioszkokon olyan program-funkció álljon rendelkezésre,

amelynek segítségével a munkát keresők maguk készíthetik el önéletrajzaikat. Az önéletrajzok közreadásának nem feltétele a kirendeltségek felkeresése, hiszen az interneten keresztül bárhonnan kitölthető és közreadható az önéletrajz.

2. Internetes állásbejelentés
Az EU tagországokban bevált gyakorlat az interneten keresztül történő állásbejelentés. Ez a lehetőség Magyarországon sem ismeretlen, hiszen számos profitorientált munkaerő-piaci ügynökségnek van internetes portálja. Az ÁFSZ eddig nem rendelkezett ilyennel, ezért ennek technikai előkészületeit végezték el a PHARE projekt keretében.

3. A munkáltatók rövid távú munkaerő-gazdálkodási terveinek felmérése és elemzése
Az ÁFSZ fontos feladata a munkaerőpiac mélyreható ismerete. A megfelelő válaszlépések kidolgozásához ismernie kell az egyes térségekben, a megyékben, régiókban kialakult munkaerő-piaci helyzetet. Elsősorban svéd és dán tapasztalatok alapján a PHARE projektben kidolgozták a munkáltatók rövid távú munkaerő-gazdálkodási elképzeléseinek felmérésére szolgáló adatlapot, és megkezdték a negyedéves felméréseket a kísérleti kirendeltségeken. Ennek alapján negyedéves jelentéseket készítettek, a kirendeltségek saját hasznosítására és a közvélemény tájékoztatására.

4. A profiling módszer
A nemzetközi tapasztalatok felhasználásával bevezették a statisztikai alapokon nyugvó ügyfél-kategorizálási rendszert, amelynek segítésével az új belépők adatai – nem, életkor, iskolai végzettség, szakmai gyakorlat, stb. – alapján valószínűsíthető, hogy az adott személy tartósan munkanélkülivé válik-e vagy sem az adott munkaerő-piaci körzetben. Ez a módszer segít az ÁFSZ munkatársainak abban, hogy megelőzzék a hosszan tartó munkanélküliség kialakulását.

5. Együttműködési megállapodás álláskeresőkkel
Az egyes országok eltérő gyakorlatot követnek abban, hogy valamennyi álláskeresővel kötnek-e álláskeresési megállapodást, vagy csak egy részükkel. A munkacsoport azt javasolta, hogy ez Magyarországon kapacitáskorlátok miatt csak a tartós munkanélküliséggel veszélyeztetett ügyfelekre terjedjen ki, továbbá azokra, akiknek a kiközvetítése valamilyen ok miatt nem lehetséges. A munkacsoport kidolgozta az együttműködési megállapodás formai és tartalmi elemeit, amit azóta álláskeresési megállapodásként be is vezettek.

6. Munkáltatói kapcsolattartás
Az új kirendeltségi modell egyik leglényegesebb eleme a munkaadókkal való szorosabb együttműködés. A munkáltatói kapcsolattartás határozza meg, hogy a kirendeltség és ezzel az ÁFSZ hatóköre az adott munkaerő-piaci körzet mekkora hányadára terjed ki. A munkacsoport kidolgozta az egységes munkáltató kapcsolattartás szempontrendszerét. Feltételezték ugyanis, hogy az új szolgáltatási modell bevezetése – elsősorban az önkiszolgálás elterjesztése révén – humán erőforrás-megtakarítást eredményezhet, amely a munkáltatói kapcsolattartás bővítésére fordítható. Erre a kísérleti kirendeltségeken sor is került.

A PHARE projekt 2004-2007 között a HEFOP programmal folytatódott, ami a megkezdett modernizációs intézkedések elterjesztését szolgálta: a 20 mellett további 60 kirendeltség megújítását, valamint a PHARE projekt egyes elemeinek tartalmi fejlesztését. A Humán Erőforrás-fejlesztési Operatív Program 1.2 intézkedése a következő öt területre koncentrált:

1. Az állásközvetítés rendszerének fejlesztése, a tanácsadáson és az álláskeresési szolgáltatásokon keresztül:
   - *regionális és helyi munkaerő-piaci információk nyújtása a térség munkaadóinak és munkavállalóinak az adott régióban,*

- *személyre szabott szolgáltatások biztosítása, a foglalkoztatási szolgálat komplex programjainak támogatása,*
- *a tartósan munkanélküliek korai azonosítása (személyre szabott szolgáltatások a tartós munkanélküliséggel fenyegetetteknek) a hosszan tartó munkanélküliség megelőzésére.*

2. Az ÁFSZ- szolgáltatások minőségének javítása a munkatársak képzésén keresztül:
   - *a kirendeltségek vezetőinek és munkatársainak felkészítése az új feladatok ellátására,*
   - *távoktatás bevezetése a foglalkoztatási szolgálatnál.*
3. Megfelelő munkaerő-piaci elemzések készítése a munkaerő-piaci kereslet és kínálat változásait előrejelző módszertan fejlesztésére:
   - *az ÁFSZ hosszú távú stratégiájának kidolgozása,*
   - *a kínálati előrejelzés rendszerének kialakítása.*
4. Minőségirányítási rendszer bevezetése az ÁFSZ szervezetébe:
   - *minőségirányítási rendszer kidolgozása,*
   - *vezetői információs rendszer kidolgozása,*
   - *teljesítménymutatókra épülő önértékelési rendszer kidolgozása.*
5. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat infrastrukturális hátterének fejlesztése:
   - *az újabb modellkirendeltségek infrastrukturális feltételeinek kialakítása,*
   - *informatikai feltételek – hardver, szoftver – biztosítása.*

A foglalkoztatási szolgálat 20+60 kirendeltségének átalakítását követően a TÁMOP programban folytatódott a fejlesztő munka országos kiterjesztése.

4.2. A munkaerő-piaci politika finanszírozási rendszere

A foglalkoztatási törvény hatályba lépése után a munkaerő-piaci kiadásokat két alap finanszírozta: a *Munkanélküliek Szolidaritási Alapja* (SZA) és a *Foglalkoztatási Alap* (FA). A két alap pénzügyi értelemben sokáig nem volt átjárható. Ez 1996-tól változott meg, amikortól – több más pénzforrással együtt – a Munkaerő-piaci Alapba (MpA)[15] vonták össze azokat. Az egyes alaprészek azonban továbbra is viszonylag önállóak maradtak. A Szolidaritási Alappal szemben – ami biztosítási alapként funkcionált – az MpA-t nem tekintették a társadalombiztosítás részének, hanem az „elkülönített állami alapok" közé sorolták.

1996-ig a *munkanélküliek jövedelemtámogatásának* (és a munkaügyi szervezet fenntartásának) *költségeit az SZA-ból fedezték*; ebből finanszírozták a munkanélküli járadékot, a pályakezdők munkanélküli segélyét, az előnyugdíjat, a képzésben részt vevőknek járó keresetpótló juttatást és TB-járulékukat, valamint a munkanélküliek álláskeresésével kapcsolatos útiköltség-térítést. Az *SZA biztosítási alapként, kötelező munkaadói és* (a személyi jövedelemadó alapjából leírható) *munkavállalói járulékbefizetésekre építve jött létre*, az alap 10 százalékában maximált állami deficitpótlási kötelezettséggel, pénzügyileg szigorúan elkülönítve az aktív munkaerő-piaci politikák kiadásainak fedezésére létrehozott, tisztán állami költségvetésből finanszírozandó FA-tól.

1991. július 1-től a munkaadóknak a bruttó keresetek után 1,5%, a munkavállalóknak 0,5 százalék *járulékot* kellett az SZA-ba befizetniük. Miután azonban a munkanélküliség hirtelen megnövekedése folytán a járulékbevétel alig fele részben volt elegendő a kiadásokra, az állami költségvetés az előírt maximum 10 százaléknál jóval nagyobb arányú hiánypótlásra kényszerült. 1992-ben pedig annak ellenére, hogy január 1-től a munkáltatók járulékkulcsát 5, a munkavállalókét 1 százalékra emelték, a munkanélküliség rohamos terjedése miatt az államnak még nagyobb szerepet kellett vállalnia a

[15] Ez a Munkanélküliek Szolidaritási Alapja, a Foglalkoztatási Alap, a Szakképzési Alap, a Rehabilitációs Alap, valamint a Bérgarancia Alap összevonásával létrehozott elkülönített állami pénzalap.

finanszírozásban. Ezért 1993 elejétől 7 százalékra tovább növelték a munkáltatói és 2 százalékra a munkavállalói járulékot. A befolyt többletbevételnek köszönhetően és a tömeges járadékkimerítések első hulláma folytán *1993-ban az alap már egyensúllyal zárt*, ami lehetővé tette, hogy a munkavállalók járulékkulcsát 1994. január 1-től 1,5 százalékra, a munkáltatókét pedig április 1-től – az év első három hónapjára átmenetileg 7,2 százalékra emelt kulcs helyett – 5 százalékra mérsékeljék. A további fél százalékos csökkentést követően 1995. január 1-jén megállapított 4,5%-os munkáltatói járulékkulcs 1998. február 1-ig változatlan maradt, amikor is 4,2%-ra mérsékelték, majd az év második felétől 4 százalékra. 1999-ben újból könnyítettek a *munkáltatók* terhein*: január elsejétől befizetési kötelezettségük 3 százalék lett, majd az év közepétől a minimálbér kétszeresének megfelelő járulékalapig 1%-ra mérsékelték a járulék mértékét.*

A *munkavállalók* járulékát 2003 elejétől csökkentették 1,5 százalékról *1 százalékra*, 2006. szeptember 1-től viszont újból 1,5%-ra emelték.[16]

12. táblázat

Munkaadói és munkavállalói járulékok mértékének változása

Százalék

Munkavállalói járulék		**Munkaadói járulék**	
1991. július 1.- december 31.	0,5	1991. július 1.- december 31.	1,5
1992. január 1.- december 31.	1,0	1992. január 1.- december 31.	5,0
1993. január 1.- 1994. március 31.	2,0	1993. január 1.- december 31.	7,0
1994. január 1.- 2002. december 31.	1,5	1994. január 1.- március 31.	7,2
2003. január 1.- 2006. augusztus 31.	1,0	1994. április 1.- december 31	5,0
2006. szeptember 1. óta	1,5	1995. január 1.- 1998. január 31.	4,5
		1998. február 1.- június 30.	4,2
		1998. július 1.- december 31.	4,0
		1999. január 1. – 2009. június 30.	3,0
		2009. július 1.- december 31.	1,0*

*1%-os járulékot a munkaadó a munkavállaló számára kifizetett jövedelemnek a minimálbér kétszereséig (2009-ben: 143 ezer forintig) terjedő része után volt köteles fizetni. Az e fölötti részt változatlanul 3%-os munkaadói járulék terhelte.

2010. január 1-jétől átalakult a köztherviselés rendszere, aminek lényege a munkáltatói teher viszonylag jelentős (5%-ponttal való) csökkentése, a foglalkoztatás bővítésének a reményében. Ezt a döntéshozók az *önálló munkaadói és munkavállalói járulék megszüntetésével* oldották meg, mégpedig úgy, hogy e járulékokat beolvasztották az egészségbiztosítási járulékba, aminek új elnevezése: *„Egészségbiztosítási és munkaerő-piaci járulék*". Ennek a munkáltatók által fizetendő mértéke 3%, a foglalkoztatottak által fizetendőé pedig 7,5%. Az előbbiből 1%, az utóbbiból 1,5% a munkaerő-paci járulék. *2010-től nem hogy biztosítási, de még elkülönített állami alapként sem létezik az MpA*. Összegét úgy határozzák meg, hogy az egészségbiztosítási alap járulékarányos részéből képeznek a munkanélküliség kezelését szolgáló pénzforrást, ami a befizetett járulékösszeg 23,81%-át teszi ki.

2012-től a Munkaerő-piaci Alap ketté válik. A közfoglalkoztatásra szánt forrásokból létrejön az új *Közmunkaalap*, a belügyminiszter fennhatósága alatt. A fennmaradó rész a *Nemzeti Foglalkoztatási*

[16] 2005. január 1-jétől vállalkozói járulék fizetése fejében a vállalkozók is jogosulttá váltak jövedelempótló ellátásra (vállalkozói járadék). Utóbbit a főállású egyéni vállalkozónak és a társas vállalkozás tagjainak kellett fizetnie, az egészségbiztosítási járulék alapját képező jövedelmük után. A járulék mértékét 4 százalékban állapították meg. 2010. január 1-jétől ez a befizetési kötelezettség és az érte járó ellátmány is megszűnt.

Alap, amely felett a nemzetgazdasági miniszter rendelkezik. Ebből finanszírozzák az aktív munkaerő-piaci eszközöket, a passzív ellátásokat, a szakképzéshez és felnőttképzéshez nyújtott támogatásokat, a működési célú kifizetéseket, továbbá ebből biztosítják az EU-s programok elő- és társfinanszírozását. (Széll Kálmán terv, Magyar munka terv, 2011.)

4.3. Munkaerő-piaci érdekegyeztetés

A munkanélküliség elkerülését és a foglalkoztatás létrejöttét elősegítő támogatások felhasználását megalapozó döntéshozatalban az Flt. hatályba lépése óta intézményesen részt vettek a szociális partnerek.

4.3.1. Felsőszintű érdekegyeztető fórumok

A Foglalkoztatási törvény 1991-ben a foglalkoztatási érdekegyeztetés feladatát az Érdekegyeztető Tanács (ÉT)[17] által megalakított *Munkaerő-piaci Bizottságra (MpB) bízta*. A munkavállalók és a munkaadók érdekképviseleti szervezetei, valamint a kormány képviselőiből álló testület arra kapott felhatalmazást, hogy:

- meghatározza a Foglalkoztatási Alap felhasználásának elveit és fő irányait, továbbá figyelemmel kísérje azok gyakorlati megvalósulását,
- előzetesen véleményezze a foglalkoztatást közvetlenül érintő jogszabálytervezeteket,
- hozzájáruljon az FA-ból foglalkoztatási célú alapítványok létrehozásához,
- állást foglaljon a tagok által előterjesztett munkaerő-piaci programok tekintetében,
- véleményezze a munkaerő-piaci szervezet működését, erről beszámoltassa főigazgatóját,
- és értékelje a Foglalkoztatási és Szolidaritási Alap felhasználásával kapcsolatos ellenőrzések tapasztalatait.

A *foglalkoztatási érdekegyeztetés makroszintjén 1996-tól*, a Munkaerő-piaci Alap létrejöttétől *jelentős szervezeti átalakulás* következett be. Megalakult az *Országos Munkaerő-piaci Tanács* (OMT), amely oldalanként 3-3 tagból állt: a munkaadók, a munkavállalók és a kormány képviselőiből. Tagjait a munkaügyi miniszter bízta meg – a munkavállalói oldal delegáltjait az ÉT munkavállalói, a munkaadói képviselőket pedig az ÉT munkaadói oldala jelölésének megfelelően. Ennek a változtatásnak az volt a célja, hogy biztosítsa a résztvevők *személyes felelősségét a döntéshozatalban*. Az OMT és az MpB közötti hatáskörmegosztás a következők szerint alakult. A kormány országos jelentőségű foglalkoztatáspolitikai kérdésekben a munkavállalók és a munkaadók országos érdekképviseleti szervezeteivel az *ÉT Munkaerő-piaci Bizottságában* egyeztetett, amely:

- véleményezte a MpA költségvetésére, valamint alaprészekre történő felosztására vonatkozó javaslatot;
- előzetesen véleményezte a foglalkoztatást közvetlenül érintő jogszabálytervezeteket, és
- évente beszámoltatta az Országos Munkaerő-piaci Tanácsot.

[17] Az Érdekegyeztető Tanács (ÉT) a munkavállalók, munkáltatók és a kormány makroszintű tripartit (háromoldalú) egyeztető fóruma. Tevékenysége kiterjed a munka világával összefüggő valamennyi kérdéskörre, beleértve a jövedelemelosztással összefüggő alapvető gazdaságpolitikai kérdéseket is. Az országos érdekegyeztetés Magyarországon több mint 20 éve működik. Az 1990-ben életre hívott Érdekegyeztető Tanács tárgyalások útján folyamatosan feltárta és egyeztette az állam, a munkáltatók és a munkavállalók sajátos érdekeit, így jelentős szerepet töltött be abban, hogy a társadalmi-gazdasági átalakulás jelentősebb konfliktusok nélkül zajlott le.
Az ÉT 2002-ben megújult és nevét Országos Érdekegyeztető Tanácsra (OÉT) változtatta. Azóta biztosított intézményes keretet a Kormány és a szociális partnerek (munkavállalók és munkáltatók országos érdekképviseleti szervezetei) közötti folyamatos párbeszédre.

Az *Országos Munkaerő-piaci Tanácsnak* pedig az volt a feladata, hogy

a) döntsön:
   - a Munkaerő-piaci Alap foglalkoztatási alaprészén belül a központi, valamint a megyékhez decentralizált pénzeszközök arányáról, felosztásuk elveiről,
   - az alaprészek közötti átcsoportosításról és
   - a foglalkoztatási alaprész decentralizált pénzeszközeinek megyék közötti átcsoportosításáról;
b) javaslatot tegyen:
   - foglalkoztatási és képzési programok indítására, alapítványok támogatására
   - és a MpA költségvetésére;
c) előzetesen véleményezze a munkaügyi miniszter egyedi döntéseit;
d) évente értékelje a MpA felhasználását;
e) beszámoltassa az Országos Munkaügyi Központ főigazgatóját.

A munkaerő-piaci érdekegyeztetésben bekövetkezett változások az intézményrendszert *döntéshozatali fórumból véleményező testületté* fokozták le. A szociális partnerek hevesen tiltakoztak ez ellen. Ennek köszönhető az 1996 nyarán született megállapodás a kormány és a szociális partnerek között, amelyben a kormány vállalta, hogy *1997-től a Munkaerő-piaci Alapot önkormányzati jellegű irányítás alá* helyezi. Ennek megfelelően módosultak az ÉT feladataira vonatkozó szabályok. Megszűnt az ÉT hatásköre az MpA költségvetésével és annak alaprészekre történő felosztásával kapcsolatban, a jogszabálytervezetekkel kapcsolatos véleményezési jogköre pedig a foglalkoztatást közvetlenül érintő joganyagra szorítkozott. Ugyanakkor jelentős szerepet kapott a *Munkaerő-piaci Alap Irányító Testületének* (MAT) megalakításában és működtetésében.

1996. végén megszűnt az Országos Munkaerő-piaci Tanács, és helyébe 1997. január 1-jétől a *Munkaerő-piaci Alap Irányító Testülete lépett, a Munkaerő-piaci Alap pénzeszközeinek felhasználásával kapcsolatos jogosítványokkal*.

2002-ben megújult az Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT). Abban nem történt változás, hogy a kormány az országos jelentőségű foglalkoztatási kérdésekben továbbra is ezen a fórumon egyeztet a munkavállalók és munkaadók országos érdekképviseleti szervezeteivel.
Ennek során az OÉT:

- véleményezi a foglalkoztatást közvetlenül érintő törvénytervezeteket,
- évente beszámoltatja a Munkaerő-piaci Alap Irányító Testületét,
- a munkájában részt vevő országos munkaadói és munkavállalói szövetségek útján kijelöli a MAT munkaadói és munkavállalói képviselőit, és javaslatot tesz a visszahívásukra.

A MAT az Flt. által létrehozott – a munkaadói és a munkavállalói szervezetek, valamint a kormány képviselőiből álló – önkormányzati jellegű tripartit testület. Célja, hogy az Flt-ben meghatározott jogainak gyakorlásával, az MpA-val való gazdálkodáson, annak ellenőrzésén keresztül is hozzájáruljon a foglalkoztatási feszültségek mérsékléséhez, a munkanélküliség csökkentéséhez. Az oldalanként 6-6 fős, összesen 18 fős MAT munkaadói oldala a munkaadók, munkavállalói oldala a szakszervezetek, kormányzati oldala pedig a kormány képviselőiből áll. Tagjait a miniszter bízza meg és hívja vissza.

4.3.2. Középszintű érdekegyeztetés a munkaügyi tanácsokon keresztül

Az érdekegyeztetés középszintű intézményrendszerét az 1991-ben felállított *megyei munkaügyi tanácsok* alkották, amelyek tárgyalóoldalai a munkaadók, a munkavállalók és az önkormányzatok képviseletét ellátó, legalább 3-3 tagból álltak. Közülük azonban csak az önkormányzatok delegáltjai

kerültek választás útján a tanácsba, mégpedig a megyei (fővárosi) közgyűlés, valamint a megye területén lévő megyei jogú városok képviselőtestülete által. Ezzel olyan sajátos struktúra jött létre, amelyben *a munkaerő-piaci érdekegyeztetés többszintű intézményrendszere szervezetileg nem volt összekapcsolva*. Alá- és fölérendeltségi viszonyok nem érvényesültek a foglalkoztatási érdekegyeztetés felső és középszintje között.

Ez a helyzet a *megyei munkaügyi tanácsok 1996 végéig lebonyolított újjászervezésével* változott meg, amit az önkormányzati jellegű irányítás bevezetése tett szükségessé. A munkaügyi tanácsok összetétele ugyanis a MAT-tal összehangolva került megállapításra. A korábbi szabályokhoz képest változást jelentett a tagok számának korlátozása is – oldalanként legfeljebb 6 tagra -, valamint az, hogy részvételük a munkaügyi tanács munkájában nem automatikus, hanem őket – jelölés, ill. választás alapján – a munkaügyi központ igazgatója bízza meg, ill. hívja vissza. A tanács titkársági teendőit a munkaügyi központok látták el.

A munkaügyi tanácsok a foglalkoztatási és munkaerő-piaci képzési, valamint a megváltozott munkaképességű személyek foglalkozási rehabilitációját elősegítő támogatások nyújtásával kapcsolatos érdekegyeztetésnek voltak a területi fórumai. Tagjaik megbízatása négy évre szólt. Hatáskörük az évek során többször változott, de az Flt. hatályba lépésétől mindvégig megmaradtak az alábbi feladatok:

- dönt az MpA foglalkoztatási alaprészének a megyében rendelkezésre álló eszközei felhasználásának elveiről és az egyes támogatások arányáról,
- figyelemmel kíséri az MpA decentralizált pénzeszközeinek megyei szintű felhasználását,
- kezdeményezi és véleményezi a megye foglalkoztatási helyzetével kapcsolatos rövid és hosszú távú programokat, és figyelemmel kíséri azok végrehajtását,
- véleményezi a megyei munkaerő-piaci szervezet működését, beszámoltatja annak vezetőjét, és előzetes véleményezési jogot gyakorol a kinevezéséről.

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat régiós struktúráját követve *2007. január 1-jétől átalakult a területi érdekegyeztetés szervezeti rendszere* is. A korábbi megyei (fővárosi) munkaügyi tanácsok helyett – a hét regionális munkaügyi központ illetékességi területéhez kapcsolódó jogkörrel – *hét regionális munkaügyi tanács alakult*. A regionális munkaügyi tanácsok titkársági teendőit a regionális munkaügyi központok látták el. *A regionális munkaügyi tanácsok megalakulásával gyengültek e fórumok jogosítványai is.* Döntéshozatal helyett már csak véleményezési jogkört gyakorolhattak az MpA foglalkoztatási alaprészének a felhasználása tekintetében, továbbá nem számoltathatták be az Állami Foglalkoztatási szolgálat illetékes vezetőit, csupán tájékoztatást kérhettek tőlük a régió foglalkoztatási helyzetéről és a munkaerő-piaci feszültségek kezelésének módjáról.

2012-től megszűnnek az érdekegyeztetés eddigi fórumai, és helyettük a gazdasági és szociális párbeszéd új intézményeit hozzák létre. Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács alakul, amibe a munkáltatók és munkavállalók érdekképviseletei mellett bevonják a gazdasági kamarákat, továbbá a civil társadalom és a tudományos élet képviselőit is.

A MAT eddigi rendelkezési jogosítványai az MpA felett az alappal együtt hatályukat vesztik, s nem érvényesíthetők a Nemzeti Foglalkoztatási Alap irányításában.

A fejezetben használt fontosabb kifejezések értelmezése

Együttműködési megállapodás – az álláskereső és a kirendeltség között létrejött írásbeli megállapodás, amelyben a felek meghatározzák azon lépéseket, amelyek elősegítik az ügyfél munkaerőpiacon történő bennmaradását, a munkaerőpiacra történő be-, illetve visszakerülését.

ESZA Kht – Európai Szociális Alap Nemzeti Programirányító Iroda Társadalmi Szolgáltató Kht., amely felelős az európai uniós források maradéktalan és hatékony felhasználásáért, a közösségi jogszabályok betartásáért, a gazdálkodás átláthatóságáért, a kifizetésekért és a program végrehajtásának rendszeres értékeléséért.

Foglalkoztatási Alap – az aktív munkaerő-piaci eszközök ráfordításainak fedezésére létrehozott, az állami költségvetésből képzett finanszírozási forrás. 1996-ban beolvadt a Munkaerő-piaci Alapba.

HEFOP – Humán Erőforrás-fejlesztési Operatív Program: az Európai Szociális Alapból finanszírozott humánerőforrás-fejlesztési projektek összessége.

Kioszk – az ÁFSZ kirendeltségein elérhető önkiszolgáló eszköz. Az érintőképernyős álló-, és interaktív kommunikációs lehetőségekkel rendelkező ülőkioszkokat azoknak az ügyfeleknek ajánlják, akik önálló álláskeresésre alkalmasak.

Munkaerő-piaci Alap – 1996. január elsejétől működő elkülönített állami pénzalap, amit a Munkanélküliek Szolidaritási Alapja, a Foglalkoztatási Alap, a Szakképzési Alap, a Rehabilitációs Alap, valamint a Bérgarancia Alap összevonásával hoztak létre.

Munkaerő-piaci Alap Irányító Testülete (MAT) – az Flt. által létrehozott, a munkaadói és a munkavállalói szervezetek, valamint a kormány képviselőiből álló önkormányzati jellegű tripartit testület. Célja, hogy az Flt-ben meghatározott jogainak gyakorlásával, az MpA-val való gazdálkodáson, annak ellenőrzésén keresztül is hozzájáruljon a foglalkoztatási feszültségek mérsékléséhez, a munkanélküliség csökkentéséhez.

Munkanélküliek Szolidaritási Alapja – biztosítási alapként, kötelező munkaadói és munkavállalói járulékbefizetésre építve jött létre 1991-ben, a munkanélküliek jövedelem-támogatásának fedezésére. 1996-ban beolvadt a Munkaerő-piaci Alapba.

Munkaadói járulék – a munkaadó által teljesített közterhek egyik fajtája, a Munkaerő-piaci Alap fő bevételi forrása. A járulékot a munkaadó fizeti, munkavállalóinak a munkaviszonyuk alapján járó és elszámolt bruttó munkabére, illetménye (keresete), valamint végkielégítése, jubileumi jutalma, betegszabadságuk idejére adott díjazása, személyijövedelemadó-köteles természetbeni juttatása (kivéve a reprezentáció, üzleti ajándék címén nyújtott természetbeni juttatást), étkezési hozzájárulása, üdülési hozzájárulása és a munkaviszony keretében biztosított cégautó adójának 25 százaléka után.

Munkavállalói járulék – a Munkaerő-piaci Alap bevételét képező fizetési kötelezettség. A munkavállalók jelenleg járulékként a munkaviszonyuk alapján kapott bruttó munkabérük, illetményük (keresetük) másfél százalékát kötelesek fizetni. E járulékfizetési kötelezettség nem vonatkozik arra, aki öregségi, rokkantsági, vagy baleseti rokkantsági nyugdíjban részesül, illetőleg arra jogosulttá vált. A munkavállalói járulékot a munkaadó állapítja meg, vonja le és fizeti be, valamint saját bevallása keretében vallja be az APEH-nek.

Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT) – a munkavállalók, munkáltatók és a kormány makroszintű tripartit (háromoldalú) egyeztető fóruma. Tevékenysége kiterjed a munka világával összefüggő valamennyi kérdéskörre, beleértve a jövedelemelosztással összefüggő alapvető gazdaságpolitikai kérdéseket is.

Profilírozás – statisztikai alapokon nyugvó ügyfél-kategorizálási rendszer az Állami Foglalkoztatási Szolgálatnál, amelynek segítésével az új álláskeresők adatai – nem, életkor, iskolai végzettség, szakmai gyakorlat stb. – alapján valószínűsíthető, hogy az adott személy tartósan munkanélkülivé válik-e vagy sem az adott munkaerő-piaci körzetben. Ez a módszer segít az ÁFSZ munkatársainak abban, hogy megelőzzék a munkanélküliség tartóssá válását.

TÁMOP – Társadalmi Megújulás Operatív Program: az Európai Szociális Alapból 2007-2013 között finanszírozott humánerőforrás-fejlesztési projektek összessége.

Új szolgáltatási modell az ÁFSZ-ben – az álláskeresők és munkáltatók számára kialakított infrastruktúra és szakszerű szolgáltatások összessége, amely az érintettek önállóságát, kezdeményező készségét, felelősségvállalását helyezi előtérbe.

Ellenőrző kérdések

1. Mutassa be a foglalkoztatáspolitika kormányzati irányítási rendszerének a felépítését!
2. Ismertesse, hogy milyen foglalkoztatáspolitikai feladatai vannak a helyi önkormányzatoknak, a munkáltatóknak és munkavállalóknak?
3. Hogyan épül fel az Állami Foglalkoztatási Szolgálat, és milyen feladatai vannak?
4. Határozza meg az Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizálásának céljait!
5. Sorolja fel és fejtse ki az ÁFSZ szolgáltatási modelljének új elemeit!
6. Fejtse ki, hogy milyen alapelvekre épül az ÁFSZ új kirendeltségi modellje!
7. Mikor jött létre és milyen alaprészekből állt a Munkaerő-piaci Alap?
8. Hogyan változott a munkavállalók és a munkáltatók járulékbefizetési kötelezettsége a munkaerő-piaci költségvetésbe?
9. Hogyan épül fel a munkaerő-piaci érdekegyeztetés intézményrendszere?
10. Sorolja fel a munkaerő-piaci érdekegyeztetés makroszintű fórumait és szereplőit!
11. Milyen szervezetek képviseltették magukat a munkaügyi tanácsokban, és milyen hatáskörrel rendelkeztek?

Ajánlott irodalom:

Halmos Csaba, 2010:
Rendszerváltás a munkaügyben
Pécsi Tudományegyetem, Közösen a Jövő Munkahelyeiért Alapítvány, Pécs

5. A munkanélküliek keresetpótló támogatásai

A munkanélküliség miatt keletkező jövedelemhiány pótlására a foglalkoztatási törvény eredetileg három fajta ellátást vezetett be: a *munkanélküli járadékot, a pályakezdők munkanélküli segélyét és az előnyugdíjat*. Ezek közül a pályakezdők munkanélküli segélye 1996. július 1-jével megszűnt. Új igényjogosultság megállapítására az előnyugdíj kapcsán is csak 1997. december 31-ig volt mód. 1998. január 1-jétől ennek helyébe lépett a *nyugdíj előtti munkanélküli segély (NYES)*.

A munkanélküli ellátások 1993 elején kibővültek a *jövedelempótló támogatással* (JPT), amit a *szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény* (szociális törvény) vezetett be azok számára, akik kimerítették járadékfolyósítási idejüket. *2000. május 1-jétől ez is megszűnt*. A tartósan munkanélküli emberek segélyezésének egyetlen formája maradt: a munkaerőpiacról kiszorult, munkavállalási korú rászorultak *rendszeres szociális segélye* (RSZS). A munkanélküli ellátórendszer „lecsupaszításának" negatív hatását próbálta korrigálni egy új ellátási forma, az *álláskeresést ösztönző juttatás* bevezetése, amire 2003. július elsején került sor. 2009. január 1-jétől átalakították az aktív korú állástalanok szociális segélyezési rendszerét is, ami egy új támogatási formát eredményezett a nem foglalkoztatható személyeknek: a *rendelkezési állási támogatást*. Ezt 2011-ben elnevezték bérpótló juttatásnak.

2005. január 1-jétől az egyéni vállalkozók és a társas vállalkozások főállású tagjai is jogosultságot szerezhettek munkanélküli ellátásra – ennek neve: *vállalkozói járadék*. Ez az ellátmány 2010. január 1-jén megszűnt. Az álláskeresővé váló vállalkozók is álláskeresési járadékra lettek jogosultak.

2005. november 1-jétől a munkanélküli ellátórendszer gyökeresen átalakult. A munkanélküli járadékot felváltotta az *álláskeresési járadék*, továbbá az álláskeresést ösztönző juttatás és a nyugdíj előtti munkanélküli segély helyébe lépett egy egységes ellátási forma, az *álláskeresési segély.*

A 13. táblázat áttekintést ad a munkanélküliek keresetpótló támogatásairól, továbbá az ellátottak megoszlásának változásáról ezek fő típusai szerint. Ennek adatai azt mutatják, hogy míg *a 90-es évek elején a regisztrált munkanélküliek durván egynegyede volt ellátatlan, a kétezres évekre ezek aránya egyharmad fölé kúszott*. Az ellátottak zöme kezdetben biztosítási típusú ellátmányban részesült. Az ide sorolható munkanélküli járadékban és álláskeresést ösztönző juttatásban 2005-ben már csak kevesebb mint 50%-uk részesült. 2006-tól − a kifutó munkanélküli járadék és az álláskeresést ösztönző juttatás mellett – a biztosítási típusú ellátmányok közé tartoztak még: az újonnan bevezetett álláskeresési és a vállalkozói járadék. Ezekben együttesen már csak a nyilvántartott álláskeresők 36,6%-a részesült, ami a későbbi években sem lett több, hanem inkább kevesebb.

13. táblázat

A munkanélküliségük miatt keresetpótló támogatásban részesülők átlaglétszámának összetétele ellátási formák szerint, 1992-2008.

Ellátási formák	Támogatottak megoszlása az év végén (%)										
	1992	**1994**	**1998**	**2000**	**2001**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Munkanélküli járadék	86,6	34,8	40,8	44,8	51,1	45,4	43,8	42,0	5,8	0,1	0,1
Pályakezdők munkanélküli segélye	5,3	7,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jövedelempótló támogatás	8,1	45,6	45,5	36,9	10,8	0,8	0,3	-	-	-	-
Rendszeres szociális segély	-	-	…	13,2	34,8	48,4	47,9	49,1	48,3	51,0	51,9
Előnyugdíj	0,0	12,1	13,2	2,2	0,3	-	-	-	-	-	-
Nyugdíj előtti munkanélküli segély			0,5	2,9	3,0	2,7	2,3	2,0	1,5	0,6	0,2
Álláskeresést ösztönző juttatás						2,7	5,7	6,9	1,0	-	-
Álláskeresési járadék									29,7	34,3	33,3
Álláskeresési segély									13,6	13,3	13,7
Vállalkozói járadék									0,1	0,7	0,8
Összesen	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Ellátatlanok a regisztrált álláskeresők %ában	**22,6**	**26,2**	**26,1**	**29,5**	**33,5**	**33,6**	**33,5**	**33,8**	**35,9**	**35,6**	**35,8**

Forrás: Számítások a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal adatai alapján.

5.1. Munkanélküli járadék

A munkanélküli ellátórendszer első pillére a *munkanélküli biztosítás*, melynek hatóköre kötelező érvénnyel kiterjed valamennyi bérből és fizetésből élőre. A biztosítottakat *járulék-fizetési kötelezettség* terheli, amelynek mértékét bemutattuk az előző fejezetben.

Tekintettel arra, hogy munkanélküli járadékra a munkanélküliek jogosultak, nézzük meg, hogyan értelmezték ezt a fogalmat ebben az ellátási formában. Munkanélküli személy az, aki:

1. a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel rendelkezik, és
2. oktatási intézmény nappali tagozatán nem folytat tanulmányokat, és
3. öregségi nyugdíjra nem jogosult, és
4. az alkalmi foglalkoztatásnak minősülő jogviszony kivételével munkaviszonyban nem áll, és egyéb kereső tevékenységet sem folytat, továbbá
5. elhelyezkedése érdekében *együttműködik* a munkaügyi központ kirendeltségével, és
6. akit a munkaügyi központ kirendeltsége munkanélküliként nyilvántart.

Az Flt. értelmében az számított *együttműködőnek*, aki:

1. a munkaügyi központ kirendeltségénél munkanélküliként való nyilvántartását kérte, és

2. a kirendeltség által meghatározott időpontban, de legalább három havonként jelentkezett a kirendeltségnél,
3. a változást követő 8 napon belül bejelentette, ha munkanélküli státusa módosult,
4. a felajánlott munkalehetőséget mérlegelte, és
5. maga is részt vett egy *megfelelő munkahely* felkutatásában, továbbá
6. a saját maga által talált vagy a kirendeltség által felkínált megfelelő képzési lehetőséget elfogadta.

Az Flt. értelmében „*megfelelőnek*" tekinthető egy munkahely, ha:

- a munkanélküli egészségi állapotának és képzettségi szintjének megfelel – a munkaügyi központ által felajánlott képzéssel megszerezhető képzettség figyelembevételével –, vagy összhangban van a munkanélküliség előtti utolsó 6 hónapban betöltött munkakör képzettségi szintjével,
- a várható kereset a munkanélküli járadék összegét – ha a járadék alacsonyabb a minimálbérnél, akkor az utóbbit – eléri,
- a munkába járás időigénye tömegközlekedési eszközzel oda-vissza nem több három óránál (kisgyermekes szülők és megváltozott munkaképességű munkanélküliek esetében két óránál), és
- a munkanélküli foglalkoztatása munkaviszonyban történik.

A járadékfolyósítási idő annak a függvénye, hogy az egyén a munkanélküliséget megelőző négy évből mennyi időt töltött munkaviszonyban. (A jogosultsági feltételek változása a 14. táblázatban követhető nyomon.)

Az Flt. hatályba lépésekor legalább *egyéves munkaviszonyt* kellett felmutatnia annak, aki *a folyósítási idő minimumát, a hat hónapot* meg akarta szerezni és mind a *négy évet* annak, aki a *maximális, kétéves* időtartamra tarthatott igényt. A jogosultsági feltételek közül ez volt az egyik, amelyik azóta a legtöbbet változott. Alapvetően finanszírozási nehézségek miatt *1992. január 1-től a járadékfolyósítási idő minimuma 4,5 hónapra, maximuma másfél évre, 1993. elejétől pedig 3 hónapra, ill. egy évre csökkent.*

A folyósítási idő tehát 1991-1993 között megfeleződött, miközben a jogszerző idővel kapcsolatos elvárás változatlan maradt. Ez kezdetben nem okozott gondot, hiszen a teljes foglalkoztatottságot felváltó munkanélküliség közepette nem volt nehéz a maximális folyósítási időt biztosító négyéves munkaviszonyt igazolni. A munkanélküli állomány feltöltődésének 1993. I. negyedévi lezárulása óta azonban a nyilvántartásba egyre nagyobb arányban kerültek be úgy munkanélküliek, hogy előzőleg már voltak állástalanok. Mivel a munkanélküli járadék fizetése leggyakrabban a folyósítási idő kimerítésével ér véget, nem túlzás azt állítani, hogy a visszatérőknek alig volt esélyük a járadékjogosultság újbóli megszerzésére. Ezen kívánt segíteni az *1995. június 1-én* hatályba lépett törvénymódosítás, amely a *visszatérő munkanélküliek esetében 6 hónapra leszállította* azt *a jogszerző időt*, ami újból bejuttatja őket a biztosítási rendszerbe, lehetővé téve egy rövid időre – *45 napra* – a munkanélküli járadék ismételt folyósítását. Ez a rendelkezés azon *az aránytalanságon* persze *mit sem változtatott, hogy ugyanolyan hosszú munkaviszonnyal fele annyi járadékfolyósítási időt lehetett szerezni, mint az évtized elején*.

Tegyük hozzá: az, hogy egy napi járadékra négy napi járulékfizetéssel lehet szert tenni, nemzetközi viszonylatban is kirívóan szigorú követelménynek számít. Az 1:3 vagy még inkább az 1:2 arány az általános. Ezért okozott meglepetést, hogy *2000. február 1-től* ezt a szabályt továbbszigorították. Azóta *egy napi járadékjogosultság megszerzéséhez 5 nap munkában töltött, járulékkal lefedett időre van szükség*. A munkanélküli *járadék folyósítási idejének felső határa is csökkent: 360 napról 270 napra*. A járadékrendszerbe való bekerülés feltétele *minimálisan 200 nap munkaviszonyban töltött idő* lett. Ez *40 nap munkanélküli járadékra* jogosított, ami egyben *a járadékfolyósítási idő alsó határa lett*.

14. táblázat

A munkanélküli járadék összegét meghatározó fontosabb szabályok (1989-2005)

Időszak	Járadék a korábbi bér százalékában		Az első szakasz aránya %	Az átlagkereset számítása	A járadék		Folyósítási idő maximuma	Járadék melletti munkavállalás lehetősége
	1. szakasz	2. szakasz			minimum	maximum		
1989-90	6. hónapig: 70% 6. hónapig: 60% 2. évben: 45%			Az utolsó havi alapbér + az előző év alapbéren felüli keresetének havi átlaga	1989: nincs 1990: minimálbér 80%-a	3 x minimálbér (első év) 2 x minimálbér (2. év)	2 év	Nincs szabályozva
1991	70%	50%	50%		minimálbér	3 x minimálbér	2 év (4 év R) (minimum: 4/1év=6hó)	Igen, az minimálbérig
1992	70%	50%	50%	A munkanélkülivé válást megelőző 4 naptári negyedév átlagkeresete	minimálbér	2 x minimálbér	1,5 év (minimum: 4,5 hó)	Igen, a minimálbérig
1993-96	75%	60%	33%		8.600 Ft	1. szakasz: 18 ezer 2. szakasz: 15 ezer	1 év (minimum: 3 hó) (1995.1. 1-től: minimum: 180napi munkaviszony után 45 nap)	1995-től: minimálbér feléig
1997	65% (szakaszolás megszűnt)				Nyugdíj-minimum 90 %-a	Nyugdíj-minimum 180 %-a	ugyanaz	
2000-2005	65%				2005: 22.230 Ft	2005: 44.460 Ft	270 nap (1:5) (min.: 200 nappal 40 nap)	Nem

R: referenciaidő (az az időtartam, amelyen belül a járulékfizetési időt jogszerző időként figyelembe veszik).

A *munkanélküli járadék nagyságának* meghatározó eleme a *bérpótlási ráta*, ami azt fejezi ki, hogy a munkanélküli a korábbi bérének hány százalékát kapja járadékként. Ez az arányszám 1996 végéig magasabb volt a folyósítási idő kezdeti szakaszában, de mértéke és időtartama is többször változott. *1991-ben a jogosultsági idő első felében a munkanélküliséget megelőző havi bruttó kereset 70 százaléka, a második felében pedig az 50 százaléka* képezte a munkanélküli járadékot. 1993 elején a segély/bér arány 75 százalékra nőtt, de ez a korábbinál rövidebb időtartamra, a jogosultsági idő első egynegyedére vonatkozott. A hátralévő időszakra jellemző bérpótlási ráta 60 százalék lett. E magas segély/bér arányok miatt szokták a munkanélküli ellátás hazai rendszerét egyes külföldi szakértők *nagyvonalúsággal* vádolni, holott ez a járadék megállapításának csak az egyik eleme. A másik a *járadék alapját képező kereset*, amit *1992-től a munkanélküliséget megelőző négy negyedév bruttó átlagkeresete* alapján kell meghatározni. A magas bérinfláció mellett ez lényegesen csökkentette a járadék-számítás bázisát, s ehhez hozzá kell tenni, hogy *Magyarországon sem ezt, sem a munkanélküli ellátást nem indexálják*.

A kétlépcsős járadékszámítási módszer adminisztráció- és költségigényessége miatt 1997. január 1-től egyszerűsödtek a járulék meghatározásának a szabályai: *egységes bérpótlási ráta lépett hatályba, aminek mértéke 65 százalék lett, a folyósítási idő elejétől a végéig*.

A munkanélküli járadéknak van egy garantált *alsó határa és egy felső plafonja* is. A járadék-minimum kezdetben azonos volt a *minimális bérrel*, s azzal együtt emelkedett. A munkavállalással szembeni nyilvánvaló ellenérdekeltség miatt azonban ezt az „együttmozgást" meg kellett szüntetni, amire 1993-ban került sor. Ettől kezdve a *munkanélküli járadék alsó határa 8600 Ft* lett, ami több mint három évig, 1996. december 31-ig nem változott. Ez idő alatt a *reálértéke kevesebb mint a felére csökkent*, ami új, az infláció hatását is figyelembe vevő szabályozást indokolt.[18] Így 1997 elejétől az *öregségi nyugdíjminimum 90 százaléka lett a munkanélküli járadék alsó határa* (2005-ben 22.230 Ft)

Ami a járadékplafont illeti, *1991-ben ez a minimálbér háromszorosa, 1992-ben már csak a duplája* volt. 1993 eleje és 1996 vége között nemcsak az alsó, hanem a felső határ is fix összegre változott. Az utóbbi a járadékfolyósítási idő szakaszolásához illeszkedett: az első szakaszban havi 18.000 Ft-ot, a másodikban pedig 15000 Ft-ot tett ki. *1997. január 1-től ezt az öregségi nyugdíjminimum 90 százalékának a kétszerese* váltotta fel. (Ennek összege 2005-ben 44.460 Ft volt.)

Amiért az induláskor valóban nagyvonalúnak lehetett nevezni a hazai jogosultsági feltételeket, annak oka az volt, hogy *megengedte a járadékfolyósítási mellett a keresőmunka végzését, mégpedig a mindenkori minimálbér összegéig*. Ez az abszurd helyzet 1995. április 1-ig állt fenn. Ennek helyébe először az a rendelkezés lépett, amely kizárólag *megbízásos jogviszonyban* adott módot a járadékosok munkavégzésére, s azt is csak addig a határig, amíg az abból származó jövedelem havonta el nem érte a *legkisebb munkabér felét*. *2000. február 1-től* van érvényben az a szabály, amely kimondja, hogy aki dolgozik, az nem kap járadékot.

Munkanélküli járadékra új jogosultságot 2005. október 31-ig lehetett szerezni. Ezt az ellátási formát *2005. november 1-től felváltotta az álláskeresési járadék*.

[18] Annál is inkább, mert enélkül a segélyezési típusú jövedelempótló támogatás – amelynek összege az előző évi nettó keresetnövekedéssel korrigált öregségi nyugdíjminimum 80 százaléka – meghaladta volna a biztosítási típusú járadék legkisebb összegét.

5.2. Munkanélküli segélyek

5.2.1. Munkanélküliek jövedelempótló támogatása

A jövedelempótló támogatást (JPT) 1993-ban vezették be, és 2000-ben szüntették meg. JPT-ben az a munkanélküli részesülhetett, aki kimerítette járadékjogosultságát, továbbá az is, aki a járadék folyósítását követően újabb munkaviszonyt létesített, és annak megszűnése után munkanélküli járadékra nem szerzett jogosultságot. Támogatás csak a rászorulóknak járt: azoknak, akiknek a családjában *az egy főre jutó havi jövedelem nem haladta meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80 százalékát*. A támogatást az *önkormányzatok* folyósították, és ők bonyolították le a jogosultság megállapításával kapcsolatos adminisztrációs eljárást is. Ennek fedezetét részben saját maguk állták, részben pedig központi forrásokból igényelhették vissza.

A munkanélküli JPT-ben való részesülésének feltétele volt, hogy *szerepeljen a munkanélküli regiszterben, és elhelyezkedése érdekében működjön együtt a munkaügyi szervezettel*. Ennek a követelménynek eleinte elegendő volt csak formálisan megfelelni. A támogatás ugyanis *1995. június 30-ig korlátlan ideig folyósították*, feltéve, hogy fennmaradt a rászorultság ténye és a munkanélküliség állapota. 1995. július 1-től a JPT folyósítását *két évben maximálták*. Ennek kimerítése után a munkanélkülinek legalább 180 napot munkaviszonyban kellett töltenie ahhoz, hogy a munkanélküli biztosítás általános szabályai szerint – a legrövidebb folyósítási időt jelentő 45 napig – járadékhoz juthasson. Ennek lejártát követően újból mód nyílt a jövedelempótló támogatás igénybevételére, maximum 24 hónapig.

2000. május elsejétől a jövedelempótló támogatást megszüntették.

5.2.2. Pályakezdők munkanélküli segélye

1991-1996 között a munkaerőpiacra belépő fiatalok is részesülhettek munkanélküli segélyben, ha munkanélküliként regisztráltatták magukat a munkaügyi központban, és másfél évnél nem régebben szerzett felső-, vagy középfokú végzettséggel rendelkeztek. A támogatás igénybevételéhez a fiataloknak is hasonló kötelezettségeket kellett teljesíteniük, mint a felnőtteknek. A segély folyósítását *háromhónapos várakozási idő* előzte meg. A támogatás *fix összegű* volt, ami eleinte a mindenkori *minimálbér 75%-ának* felelt meg, és *maximum hat hónapig* járt. 1995 közepétől ezt felváltotta a *legkisebb öregségi nyugdíj 80 százaléka*, hasonlóan a jövedelempótló támogatáshoz.

A munkanélküli segély kiterjesztése a fiatalokra ösztönzőleg hatott az ifjúsági munkanélküliség statisztikai megjelenésére – legalább is abban a körben, amelyik segélyben részesülhetett. Miután a legalacsonyabb iskolai végzettségű pályakezdők nem kaphattak segélyt, nem regisztráltatták magukat a munkaügyi szervezetnél, s így sokan nem juthattak segítséghez elhelyezkedésük érdekében sem.

1996. július 1-től a pályakezdők munkanélküli segélye megszűnt, és a pályakezdők elhelyezkedési programja lépett a helyébe. Ez a „pályakezdő munkanélküli” fogalmát is megváltoztatta úgy, hogy abba bekerültek az alacsony iskolai végzettségűek is.

5.2.3. Előnyugdíj és nyugdíj előtti munkanélküli segély

Az előnyugdíjat azok az idős emberek vehették igénybe, akik legalább 180 napig munkanélküli járadékban részesültek, és a törvényes nyugdíjkorhatár betöltéséhez legfeljebb három évük hiányzott. További kikötés volt, hogy rendelkezzenek az öregségi nyugdíjhoz szükséges szolgálati idővel. A munkaügyi központ akkor engedélyezte az előnyugdíj igénybevételét, ha nem tudott felajánlani az idős munkanélkülinek megfelelő munkahelyet, és hosszabb távon sem látott erre esélyt.

Az előnyugdíj elsődleges célja az volt, hogy az öregségi nyugdíjkorhatár eléréséig megfelelő ellátást és biztonságot nyújtson az idős embereknek. Azt, hogy az ellátás bevezetésére éppen a nyugdíjkorhatárhoz közel álló személyek beszűkült munkaerő-piaci helyzetében került sor, jól mutatja e konstrukció hallatlan népszerűsége. Az előnyugdíj megszüntetésére vonatkozó szándék már 1995-ben, a „Bokros csomag" részeként megfogalmazódott, de hatályba léptetését 1997. december 31-ig elhalasztották. Mivel új igényjogosultságot csak eddig lehetett bejelenteni, aki csak tehette, igyekezett kihasználni ezt a lehetőséget. Már csak azért is, mert ez jóval előnyösebb volt, mint az ezt felváltó *nyugdíj előtti munkanélküli segély (NYES).*

A nyugdíj előtti munkanélküli segélyt azok az idős emberek vehették igénybe, akik legalább 140 napig munkanélküli járadékban részesültek, amit kimerítettek, és a törvényes nyugdíjkorhatár betöltéséhez legfeljebb három évük hiányzott. További kikötés volt, hogy rendelkezzenek az öregségi nyugdíjhoz szükséges szolgálati idővel. A nyugdíj előtti munkanélküli segélyt már öt évvel a nyugdíjkorhatár betöltése előtt lehetett igényelni, s az is megkaphatta, aki rászorultság hiányában nem volt jogosult szociális segélyre. A munkaügyi központ akkor engedélyezte az igénybevételét, ha nem tudott megfelelő munkahelyet felajánlani az idős munkanélkülinek, s hosszabb távon sem látott erre esélyt. A nyugdíj előtti munkanélküli segély összege megegyezett az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80 százalékával, folyósítása pedig az öregségi (rokkantsági) nyugdíjjogosultság megszerzéséig tartott.

A nyugdíj előtti munkanélküli segély 2005-ben önálló ellátási formaként megszűnt; az azonos jogosultsági feltételekkel rendelkezők azután *álláskeresési segélyben* részesültek.

5.2.4. Álláskeresést ösztönző juttatás

Az álláskeresést ösztönző juttatást 2003-ban vezették be, és 2005-ben szüntették meg. E támogatás a munkanélküli járadék folyósítását követően újabb időszakra nyújtott anyagi segítséget az öntevékeny állásfeltáró tevékenységhez, és további intenzív kapcsolatot biztosított a foglalkoztatási szolgálattal.

Az a munkanélküli kaphatott ilyen ellátást, aki jogosult volt legalább 180 napi munkanélküli járadékra, amit kimerített. A juttatás *összege azonos volt az öregségi nyugdíjminimum 85%-ával, folyósításának időtartama* pedig általában *180 nap volt*, kivéve a *45 éven felülieket,* akiknek *270 napig* járt a támogatás. Az álláskeresést ösztönző juttatás előfeltétele volt az *emelt szintű együttműködési kötelezettség* teljesítése. Ennek lényege, hogy az együttműködést vállaló munkanélkülivel a kirendeltség *álláskeresési megállapodást* kötött, amely többek között rendelkezett:

a) a munkanélküli kirendeltségen történő jelentkezésének gyakoriságáról,
b) önálló munkahelykeresésének formáiról,
c) munkahelykeresésének igazolási módjáról,
d) a kirendeltség által neki felajánlott munkaerő-piaci szolgáltatások igénybevételéről,

e) a kirendeltséggel szemben fennálló tájékoztatási kötelezettségének tartalmáról, az elhelyezkedése érdekében végzett tevékenységére vonatkozóan,

f) a vállalt kötelezettségek teljesítése alapján a helyi utazási költségeinek megtérítéséről.

A kirendeltség a munkanélkülivel legalább havonta közösen értékelte az együttműködésnek a megállapodásban foglaltak szerinti megvalósulását, ennek során mérlegelve a megállapodás tartalmának esetleges módosítását.

Ez a támogatás 2005-ben egyik jogcíme lett az *álláskeresési segély* elérhetőségének.

5.3. Rendszeres szociális segély és rendelkezésre állási támogatás

Ennek a támogatásnak a feltételrendszere több hullámban gyökeresen megváltozott. A szociális törvény eredeti szabálya úgy szólt, hogy a munkanélküli ellátásokat kimerítő, illetőleg az abban részesülő ügyfelek – rászorultság esetén – a települési önkormányzattól szociális ellátást igényelhetnek. *Rendszeres szociális segély állapítható meg annak az aktív korú személynek, aki nem foglalkoztatott vagy támogatott álláskereső, ha saját maga vagy családja megélhetése más módon nem biztosított.* Az utóbbi eset akkor állt fenn, ha a segélyt igénylő személy családjában az egy főre jutó havi jövedelem nem haladta meg az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 80%-át, és vagyona sem neki, sem családjának nem volt. *A rendszeres szociális segély összege* egészségkárosodottak esetén az öregségi nyugdíjminimum 80%-át tette ki, *nem foglalkoztatottak esetén pedig 70%-át.* A segély összege a kérelmező személyes jövedelmét egészítette ki az öregségi nyugdíjminimum 70%-ára.

2006. július 1-jén a rendszeres szociális segélyt átalakították családi támogatássá. Az új rendszerben a juttatás megállapításánál az eltartott gyermekek számát is figyelembe veszik. Mind a jogosultságot, mind pedig a segély összegét az egy *fogyasztási egységre*[19] jutó havi családi jövedelemtől tették függővé. A jogosultság új jövedelmi feltétele szerint a kérelmező családjában az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem nem érheti el az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 90%-át. A segély összege a családi jövedelmet egészíti ki a jogosultsági határig, a nyugdíjminimum 90%-áig. *Rendszeres szociális segélyre egy családban egyidejűleg csak egy személy jogosult.*

Segély azoknak járt, akik nem dolgoztak, aktívan kerestek munkát, és nem voltak jogosultak álláskeresési járadékra. A segélyben részesülőknek folyamatosan erőfeszítéseket kellett tenniük elhelyezkedésük érdekében: munkát keresniük, s ha megfelelő állásajánlatot kapnak, elfogadniuk. Be kellett kapcsolódniuk egy *beilleszkedési programba*, amelynek legtöbbször része volt a *munkaügyi kirendeltséggel való kapcsolattartás*. Emellett részt kellett venniük az *önkormányzat által szervezett, legalább 30 napos közcélú munkában*.

A *segélyezettek foglalkoztatásának elősegítés*ére két fontos intézkedés történt. Az egyik annak előírása, hogy az alkalmi munkavállalás időtartama alatt a segélyt csorbítatlanul tovább kell

[19] Fogyasztási egység: a családtagoknak a családon belüli fogyasztási szerkezetet kifejező arányszáma, ahol:
az első nagykorú családtag arányszáma 1,0 − a gyermekét egyedülállóként nevelő szülő arányszáma 0,2-vel növekszik;
a házas- vagy élettárs arányszáma 0,9;
az első és második gyermek arányszáma gyermekenként 0,8;
minden további gyermek arányszáma gyermekenként 0,7;
a fogyatékos gyermek arányszáma 1,0 – azzal, hogy az első két pont szerinti arányszám is magasabb 0,2-vel, ha a személy fogyatékossági támogatásban részesül.

folyósítani. A másik pedig annak kilátásba helyezése, hogy a *segély a segélyezett munkába állása esetén részösszegben és csökkenő mértékben továbbra is jár*. A munkaerőpiacon történő elhelyezkedéskor a keresőtevékenység első három hónapjában a segély 50%-a, a további három hónapban pedig 25%-a illette meg a segélyben részesülő személyt. A munka melletti segélyfolyósítás nem vonatkozott az államilag támogatott foglalkoztatási formákra.

Önkormányzati tapasztalatok arra utaltak, hogy a rendszeres szociális segély családi jövedelmen alapuló meghatározása negatívan hatott a magasabb összegű segélyben részesülők munkavállalási hajlandóságára, ami helyi szinten heves indulatokat szült. Főleg ott, ahol az embereknek a nem támogatott munkahelyeken alacsony munkabérért kellett dolgozniuk, és sokszor az útiköltséget is maguknak kellett fedezniük. E jogos elégedetlenségre a BAZ megyei Monok önkormányzata egy helyi rendelettel reagált, amely kimondta, hogy a szociális segély minden 5 ezer forintjáért 8 óra közhasznú munkát kell végezni Joób (2008). A példát más önkormányzatok is követték. Az állampolgári jogok biztosa fellépett e kezdeményezésekkel szemben. 2008. június 26-án kiadott állásfoglalásában törvénysértőnek találta ezt a gyakorlatot, mondván, hogy „a segély az jár, ha pedig valaki dolgozik, azért fizetést kell adni, nem pedig segélyt." A roma népesség túlreprezentált előfordulása a segélyezettek között magában hordozta a diszkrimináció veszélyét is. Ezért a biztos felkérte az érintett települések polgármestereit, hogy 60 napon belül helyezzék hatályon kívül a kifogásolt rendelkezéseket. A biztos szerint az államnak is javítania kell a közmunkáltatás szakmai feltételrendszerét, hogy az ténylegesen betöltse funkcióját: értékes munkalehetőséget teremtve valós motivációt biztosítson a munkavégzéshez.

A Kormány erre adott válasza az *„Út a munkához program"* – egy komplex intézkedéscsomag, amely 2009. január 1-jén lépett hatályba.[20] Célja volt a rendszeres szociális segélyben részesülő tartós munkanélküliek minél nagyobb hányadának visszavezetése a munkaerőpiacra. A célcsoport mintegy 200 ezer fős létszámát két részre osztották. Az egyik fele, akiknél – legalább is rövid távon – reménytelennek tűnt a munkába lépés, továbbra is rendszeres szociális segélyben részesült. A másik fele viszont olyan személyekből állt, akik munkaképesek, így elvárható tőlük, hogy dolgozzanak. Mivel erre a piaci szféra nem kínált lehetőséget, a *közfoglalkoztatás* valamelyik formájába kapcsolódhattak be, hogy segély helyett munkával jussanak rendszeres jövedelemhez. Mivel e százezres sokaságból 7-8 ezerre becsülték az alapfokú végzettséggel sem rendelkező fiatalok számát, őket képzésben való részvételre kötelezték ennek a hiányosságnak a pótlására. Ha az aktív korúak ezen ellátási formáira jogosult személyek rajtuk kívül álló okból egyik lehetőséggel sem tudtak élni, ez idő alatt *rendelkezésre állási támogatásban* (rát) részesültek. A rendelkezésre állási támogatás összege megegyezett a mindenkori legkisebb öregségi nyugdíjjal (2009-ben 28,500 Ft), függetlenül a család létszámától és összetételétől.

A munkavégzésre alkalmas tartós munkanélkülieket a munkaügyi kirendeltség *álláskeresőként* vette nyilvántartásba, és *álláskeresési megállapodást* kötött velük. Amennyiben *35 évnél fiatalabbak voltak, és nem végezték el az általános iskola 8 osztályát*, az álláskeresési megállapodás ennek pótlására kötelezte őket. Ha 30 napon belül nem indult képzés, akkor közfoglalkoztatásba kellett bekapcsolódniuk, csakúgy, mint a célcsoport többi tagjának.

A rendszeres szociális segélyben részesülőknek – kivéve az egészségkárosodott személyeket – továbbra is az *önkormányzat által kijelölt intézménnyel* kellett együttműködniük, ha meg akarták őrizni jogosultságukat az ellátásra. Ezek többnyire a családsegítő szolgálatok. Az együttműködés tartalmát a *beilleszkedési program* határozta meg, ami jelenthet képességfejlesztő, életmódformáló tanácsadást vagy képzést is.

[20] A 2008. évi CVII. törvényt egyes szociális és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról 2008. december 15-én fogadta el a Parlament, ami többek között megváltoztatta a szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény rendelkezéseit.

15. táblázat

Jogosultsági feltételek az aktív korúak pénzbeli ellátásaihoz 2009-ben

Rendszeres szociális segély (rszs)	Rendelkezésre állási támogatás (rát)
▪ egészségi ok akadályozza a munkavégzést ▪ 55 év feletti életkor ▪ 14 éven aluli gyermek elhelyezése napközbeni ellátás keretében nem biztosított (feltéve, hogy a másik szülő ellátásban nem részesül) ▪ önkormányzati rendeletben meghatározott egyéb ok	▪ rendszeres szociális segélyre nem jogosult ▪ munkahely hiányában nincs módja fizetett munka végzésére ▪ nincs lehetőség képzésre, vagy olyan képzésben vesz részt, amelynél nem biztosított keresetpótló juttatás

A 2010-ben megalakult új kormány leállította az „Út a munkához” programot. 2011-től a rendelkezésre állási támogatást a *bérpótló juttatással* váltották fel, aminek összege továbbra is azonos a minimális nyugdíjjal. Legalább 30 napot évente munkában kell tölteni annak, aki a támogatásra igényt tart. A közcélú munkavégzést és a közhasznú foglalkoztatást is megszüntették. Ezek helyébe 2012-től a *közfoglalkoztatás új rendszere* lép, ami egy háromszintű modell. Országos szinten megvalósuló elemei sok ember munkáját igénylő beruházásokat segítenek, pl. gátak, víztározók építését, belvízelvezető csatornák létesítését, karbantartását. A helyi, kistérségi szinten megvalósuló programok a jövőben is az önkormányzatok (helyi, kisebbségi), egyházak, illetve civil szervezetek által irányított rövid időtartamú közfoglalkoztatást fogják támogatni. A harmadik szintre tervezett közfoglalkoztatás a szociális gazdaság intézményesülését támogatja.

5.4. Vállalkozói járadék

2005. január 1-től az egyéni vállalkozók és a társas vállalkozások főállású tagjai is részesei lettek a munkanélküli ellátórendszernek. Ennek értelmében a vállalkozót – legalább egy évig tartó vállalkozói járulékfizetést követően – *2006-tól vállalkozói járadék* illeti meg, ha:

- munkanélküli,
- a munkanélkülivé válását megelőző négy éven belül legalább 365 napig egyéni vagy társas vállalkozóként folytatott tevékenységet, és e tevékenysége idején eleget tett vállalkozóijárulék-fizetési kötelezettségének,
- rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjra nem jogosult, táppénzben nem részesül,
- munkát keres az illetékes munkaügyi központnál, de az nem tud megfelelő munkahelyet felajánlani neki.

A vállalkozói járadék nagysága a vállalkozói járulék alapját képező jövedelemtől függ. A munkanélkülivé válást megelőző négy naptári éven belül annak az utolsó naptári évnek a jövedelme számít, amelyben a munkanélküli legalább hat hónapon keresztül vállalkozói járulékot fizetett. A vállalkozói járadék az így meghatározott jövedelem havi átlagának 65 százaléka azzal, hogy alsó határa megegyezik az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 90 százalékával, felső határa pedig ennek kétszeresével, a nyugdíjminimum 180 százalékával. A vállalkozói járadék folyósításának leghosszabb időtartama 270 nap. A folyósítási idő kiszámítása során öt nap járulékfizetési idő egy nap járadékfolyósítást ér.

A vállalkozói járadék jogosultsági és folyósítási feltételeit érintetlenül hagyta a munkanélküli ellátórendszer 2005-ös reformja. *A köztehervíselési rendszer átalakításának azonban áldozatául esett ez az ellátás: 2010. január 1-től megszüntették*. Azóta az álláskeresővé váló vállalkozók is álláskeresési járadékra jogosultak.

5.5. A munkanélküliek ellátórendszerének reformja: álláskeresési támogatások bevezetése

2005. november 1-jétől a munkanélküliek ellátórendszerében reform értékű változások történtek. A munkanélküli ellátmányok különböző típusait többféle álláskeresési támogatással váltották fel, aminek az az üzenete, hogy ilyenekből csak az *álláskeresők* részesülhetnek, akik amellett, hogy (újból) el akarnak helyezkedni, s ezért maguk is aktívan részt vesznek a munkahely keresésében, minden elvárhatót megtesznek annak érdekében, hogy munkába álljanak.

5.5.1. Álláskeresési járadék

A munkanélküli járadék helyébe lépett az *álláskeresési járadék*. Ennek feltételei egy vegyes típusú, biztosítási és szociális elemeket is tartalmazó járadékrendszerre emlékeztetnek, kiegészítve a munkára ösztönzés erősítésével. Utóbbi abban jut kifejezésre, hogy az ellátás mértéke az idő előrehaladtával fokozatosan csökken.

16. táblázat

Az álláskeresési járadékra való jogosultság feltételei

Álláskeresési járadék bevezetése	**Foglalkoztatási előtörténet**	**A jogosultság időtartama**		**Várakozási idő**	
		minimum	**maximum**	**önkéntes kilépésnél**	**végkielégítés folyósítása esetén**
2005. november 1.	legalább 12 hónap a munkanélküliséget megelőző 4 évből	73 nap	270 nap	3 hónap	nincs

Álláskeresési járadék annak az álláskeresőnek állapítható meg, aki a munkanélkülivé válását megelőző négy éven belül legalább 365 nap munkaviszonnyal rendelkezik. (16. táblázat) Mivel egy napi járadékjogosultsághoz öt nap munkaviszonyban töltött idő szükséges, az álláskeresési *járadék folyósításának legrövidebb időtartama 73 nap* (a korábban 200 nap munkában töltött idővel szerezhető 40 napos járadékidővel szemben). A *folyósítási idő maximuma továbbra is 270 nap*. Az *álláskeresési járadék összege a járadékalapot képező átlagkereset 60%-a, alsó és felső határa pedig* elszakadt a nyugdíjminimum összegétől, és *a kötelező legkisebb munkabérhez igazodik.* (17. táblázat)

A járadékfolyósítási idő két szakasza:

- Az első szakaszban, amelynek időtartama *a folyósítási idő fele, de legfeljebb 91 nap, az álláskeresési járadék a korábbi átlagkereset 60%-a,* fix összegű alsó és felső határ mellett. *A járadék alsó határa a minimálbér 60%-a, a felső határa pedig ennek a duplája*[21].

[21] A 2005. november 1-jén érvényes 57,000 forint minimálbér figyelembevételével az alsó határ 34.200 forint volt, a felső határ pedig 68.400 forint/hó, szemben a november elsejét megelőző 22.230, ill. 44.460 forinttal.

- A *második szakasz időtartama a hátralévő jogosultsági napok száma*, legfeljebb 179 nap. A *járadék mértéke ebben a szakaszban egységesen a minimálbér 60%-a*. (Ha a korábbi átlagkereset a járadék alsó határánál alacsonyabb, a járadék összege mindkét szakaszban megegyezik az átlagkeresettel.)

17. táblázat

Fő szabályok az álláskeresési juttatás összegének megállapításához

Járadék összege		**Első szakasz hossza**	**Az átlagkereset kiszámítása**	**A járadék**	
1. szakasz	**2. szakasz**			**minimuma**	**maximuma**
a korábbi átlagkereset 60%-a	a minimálbér 60%-a	a jogosultsági idő fele, de legfeljebb 91 nap	a munkanélküliséget megelőző négy negyedév átlagkeresete	a minimálbér 60 százaléka	a minimálbér 120 százaléka

Az egyén aktív munkakeresése a támogatás folyósításának alapvető feltétele. Ennek lépéseit *az álláskereső és a munkaügyi kirendeltség megállapodása* rögzíti. Ebben a két fél meghatározza azoknak az egymásra épülő tevékenységeknek a sorozatát, amelyek elősegítik a munkaerőpiacra történő visszakerülést, és amelynek lényeges tartalmi eleme az egyén intenzív közreműködése az önálló álláskeresésben. Olyannyira, hogy *amennyiben az álláskereső az álláskeresési megállapodásban foglaltakat neki felróható okból nem teljesíti, a járadékfolyósítást meg kell szüntetni*.

Az álláskereső mielőbbi elhelyezkedését ösztönözheti az un. *elhelyezkedési prémium* bevezetése. Ennek lényege, hogy *amennyiben a munkanélküli az álláskeresési járadék folyósításának ideje alatt legalább napi négy órás, határozatlan időtartamú munkaviszonyt létesít, és munkaviszonya folyamatosan fennáll, kérelmére a járadékfolyósítási időből még fennmaradó időtartamra járó juttatás összegének felét egy összegben ki kell fizetni*. Ebben az esetben a folyósítási időből még fennmaradó időtartamot úgy kell tekinteni, hogy a kedvezményezett a folyósítási idejét kimerítette.

2009-től *az elhelyezkedést még inkább motiválónak szánt szabályok* léptek a 2005-ben bevezetettek helyébe. Eszerint, ha a folyósítási idő I. szakaszában kerül sor a munkaviszony létesítésére, akkor a még hátralévő időtartamra járó juttatás 80%-a illeti meg az álláskeresőt. A folyósítási idő II. szakaszában történő elhelyezkedés esetén a hátralévő juttatásnak már csak a 30%-át fizetik ki a kedvezményezetteknek.

2011 nyarán az álláskeresési járadék jogosultsági feltételei megváltoztak. A jövőben azokat illeti meg ez a támogatás, akik az álláskeresővé válásukat megelőző öt évben legalább 360 nap jogosultsági időt szereztek. Egynapi járulékjogosultsághoz tíznapi járulékfizetési idővel lehet hozzájutni. A folyósítási idő maximumát 90 napra csökkentették. A 60%-os bérpótlási ráta megmarad, de a járadékösszeg felső plafonja a minimálbér 120%-a helyett 100%-a lesz.

5.5.2. Álláskeresési segély

A törvénymódosítás során a jogalkotó arra törekedett, hogy a változás a korábbi ellátásokhoz képest ne csökkentse lényegesen egyik munkanélküli csoport támogatását sem; az esetlegesen kisebb napi ellátmányt pedig hosszabb ideig járó támogatással ellensúlyozza.

Ennek érdekében *álláskeresési segélyt* vezettek be azoknak az álláskereső munkanélkülieknek, akik:

- kimerítették jogosultságukat az álláskeresési járadékra,
- közel állnak az öregségi nyugdíjhoz,
- vagy a feltételek változása miatt az álláskeresési járadékra nem szereznek jogosultságot.
-

Ennek összege mindenki esetében azonos *a kötelező legkisebb munkabér 40%-ával*, ami a törvény hatályba lépésekor, 2005. november 1-től 22.800 Ft/hó volt.

18. táblázat

Az álláskeresési segély főbb paraméterei

Igényjogosultak	A segély összege	A segély folyósításának időtartama
1. akik legalább 180 nap álláskeresési járadékra szereztek jogosultságot, és azt kimerítették, de még nem találtak munkát	a törvényes minimálbér 40%-a	90 nap, de az 50 éven felüliek esetében 180 nap
2. azok az álláskeresők, akik a munkanélkülivé válást megelőző négy év alatt legalább 200, és legfeljebb 364 napot munkaviszonyban töltöttek	a törvényes minimálbér 40%-a	90 nap
3. akik 2005. november 1. előtt nyugdíj előtti munkanélküli segélyre voltak jogosultak	a törvényes minimálbér 40%-a	a nyugdíjkorhatár megszerzéséig tartó időszak, de legfeljebb 5 év

Az álláskeresési segély megállapításának feltételei, folyósításának időtartama

- A munkaügyi központtal való hosszabb és szorosabb kapcsolattartást célozta 2003. július 1-től az álláskeresést ösztönző juttatás bevezetése, amelynek már feltétele volt a fokozottabb együttműködés számonkérése a folyósítási idő alatt. Az álláskeresést ösztönző juttatást – egyes bevált elemeinek megtartásával – hozzá kellett igazítani az álláskeresési támogatások rendszeréhez. Ezek közé tartozik például, hogy az álláskeresés ösztönzését nem egy hosszabb járadékfolyósítási időszak elteltével, hanem a munkanélkülivé válást követően azonnal el kell kezdeni: az intenzív álláskeresés az új támogatási rendszerben már a támogatás folyósításának kezdetétől alapfeltétel. Ennek alapján *azok az álláskeresők, akik legalább 180 nap álláskeresési járadékra szereztek jogosultságot, és a járadékot kimerítették, de még nem találtak munkát, álláskeresési segélyt kapnak*. A segély folyósításának időtartam 90 nap, az 50 évet betöltött munkanélküliek esetében pedig 180 nap.

- A segélyezettek másik csoportjába azok az álláskeresők tartoznak, akik a 2005. november 1. előtt érvényes szabályok szerint már 200 napnyi munkaviszonyban töltött idő után 40 napig részesülhettek volna munkanélküli járadékban, de a jogosultsági idő (365 napra) emelése miatt

nem kerültek be az új járadékrendszerbe. Ezt elkerülendő, *álláskeresési segélyt kell megállapítani azoknak az álláskeresőknek, akik a munkanélkülivé válást megelőző négy év alatt legalább 200 nap munkaviszonyban töltött idővel rendelkeznek, de munkaviszonyban töltött idejük a 365 napot nem éri el. A segélyfolyósítás időtartama esetükben is 90 nap*.

- A *nyugdíj előtti munkanélküli segély továbbra is megmaradt*, változatlan jogosultsági és folyósítási feltételekkel. (A támogatás összege növekedett, miután korábban a nyugdíjminimum 80%-a volt, jelenleg pedig a minimálbér 40%-a.) Elnevezése azonban megváltozott: ugyancsak *álláskeresési segélyként* illeszkedik az álláskeresők új támogatási rendszerébe. A segély folyósítása – a korábbi szabályokkal azonos módon – a nyugdíjjogosultság megszerzéséig, legfeljebb azonban öt évig tarthat.

2011 nyarán döntés született az álláskeresési segélyre jogosultak körének jelentős szűkítéséről. Az ellátottak három csoportjából kettőt kizárnak, így *a jövőben csak a nyugdíj előtt állók részesülhetnek ilyen támogatásban*.

A fejezetben használt fontosabb kifejezések értelmezése

Álláskeresési megállapodás – az egyén önálló álláskeresésben megnyilvánuló intenzív együttműködésének módjait rögzítő dokumentum.

Álláskeresést ösztönző juttatás – 2003-ban bevezetett munkanélküli ellátási forma, amit a járadékot kimerített munkanélküliek vehettek igénybe. Összege azonos volt az öregségi nyugdíjminimum 85%-ával, és 180 napig járt. 2005-ben beolvadt az álláskeresési segélybe.

Álláskereső – olyan személy, aki amellett, hogy (újból) el akar helyezkedni, s ezért maga is aktívan részt vesz a munkahely keresésében, minden elvárhatót megtesz annak érdekében, hogy munkába álljon.

Elhelyezkedési prémium – a munkanélküli támogatásban részesülők mielőbbi elhelyezkedését ösztönzi, a fel nem használt ellátmány egy részének egyösszegű kifizetésével.

Emelt szintű együttműködési kötelezettség – a munkanélküli és a munkaügyi kirendeltség által kötött álláskeresési megállapodás teljesítése.

Fogyasztási egység – a Központi Statisztikai Hivatal létminimum-számításánál alkalmazott statisztikai formula, amely a különböző létszámú és összetételű háztartások jövedelem- és fogyasztási adatainak reális összehasonlíthatóságát szolgálja. A szociális segélyezésben 2006 óta alkalmazzák. A családtagoknak a családon belüli fogyasztási szerkezetet kifejező arányszámát jelenti, ahol:

- az első nagykorú családtag arányszáma 1,0 – a gyermekét egyedülállóként nevelő szülő arányszáma 0,2-vel magasabb;
- a házas- vagy élettárs arányszáma 0,9;
- az első és második gyermek arányszáma gyermekenként 0,8;
- minden további gyermek arányszáma gyermekenként 0,7;
- a fogyatékos gyermek arányszáma 1,0 – azzal, hogy az 1-2. alpontok szerinti arányszám további 0,2-vel növekszik, ha a személy fogyatékossági támogatásban részesül.

Jövedelempótló támogatás – segély típusú ellátmány a járadékra nem jogosult, rászoruló munkanélkülieknek. 2000. április 30-án megszűnt.

Megfelelő munkahely – az Flt. értelmében ilyennek tekinthető egy munkahely, ha:

- a munkanélküli egészségi állapotának és képzettségi szintjének megfelel – a munkaügyi központ által felajánlott képzéssel megszerezhető képzettség figyelembevételével – , vagy összhangban van a munkanélküliség előtti utolsó 6 hónapban betöltött munkakör képzettségi szintjével,
- a várható kereset a munkanélküli járadék összegét – ha a járadék alacsonyabb a minimálbérnél, akkor az utóbbit – eléri,
- a munkahely megközelítése tömegközlekedési eszközzel nem több, mint három óra (kisgyermekes szülők és megváltozott munkaképességű munkanélküliek esetében két óra) oda-vissza és
- a munkanélküli foglalkoztatása munkaviszonyban történik.

Rendelkezésre állási támogatás – Az aktív korúak ellátására jogosult személyek közül azok részesülnek ebben, akiket sem a közfoglalkoztatásba, sem a kötelező képzésbe nem tudnak bevonni. Összege megegyezik az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegével. 2011-ben átnevezték bérpótló juttatásnak.

Rendszeres szociális segély – a megélhetést biztosító jövedelemmel nem rendelkező, hátrányos munkaerő-piaci helyzetű aktív korú személyek részére nyújtott támogatás.

Vállalkozói járadék – 2005. január 1-től az egyéni vállalkozók és a társas vállalkozások főállású tagjai is jogosulttá váltak munkanélküli ellátásra, amit esetükben vállalkozói járadéknak neveznek. Ehhez

vállalkozói járulék befizetése fejében lehet hozzájutni. 2010-től ez a támogatási forma megszűnt. Azóta az álláskeresővé váló vállalkozók is álláskeresési járulékban részesülnek.

Feladatok és ellenőrző kérdések

Feladatok

1. Egy munkanélküli bemegy a munkaügyi kirendeltséghez a munkaviszonyának megszüntetését követő napon, és kéri a járadékfolyósítás megindítását. Miután a kirendeltség nem tud számára megfelelő munkahelyet felajánlani, határozatot hoz a járadék összegéről és folyósításának időtartamáról. Mekkora összeget és folyósítási időt állapít meg, ha a munkanélküli 400 nap munkaviszonyban töltött idővel rendelkezik, és ez idő alatt átlagosan havi bruttó 120 ezer Ft-ot keresett?,
2. Egy 50 éves munkanélküli személy 200 nap járadékra volt jogosult. A járadékfolyósítás alatt a munkaügyi kirendeltséggel együttműködött, mégsem tudott megfelelő állást szerezni. Mennyi ideig kaphat álláskeresési segélyt és milyen összegben?

Ellenőrző kérdések

1. Sorolja fel, hogy a kilencvenes évek eleje óta a munkanélküliek támogatásának milyen alaptípusai működ(t)nek hazánkban és mutassa be, hogy mik (voltak) ezek jellemzői!
2. Ismertesse a „megfelelő munkahely” kritériumait!
3. Hogyan változtak a kilencvenes évek elejétől napjainkig a munkanélküli járadékra való jogosultság feltételei (folyósítási idő, bérpótlási ráta, a járadék alsó és felső határa, stb.)?
4. Mi jellemezte a munkanélküliek jövedelempótló támogatását?
5. Magyarázza meg, hogyan kapcsolódik a rendszeres szociális segély a munkanélküliség problémájához!
6. Határozza meg, hogy mi az előnyugdíj és a nyugdíj előtti munkanélküli segély!
7. Sorolja fel az aktív korú munkanélküliek rendszeres szociális segélyének feltételeit!
8. Kik juthattak rendelkezésre állási támogatáshoz?
9. Ki juthatott hozzá és milyen feltételekkel az álláskeresést ösztönző juttatáshoz?
10. Ki részesülhetett vállalkozói járadékban?
11. Határozza meg az álláskereső fogalmát!
12. Mi az álláskeresési megállapodás?
13. Mi az üzenete annak, hogy a munkanélküli ellátmányok különböző típusait többféle álláskeresési támogatásokkal váltották fel?
14. Mik az álláskeresési járadék hozzáférésének feltételei?
15. Kiknek, mennyi ideig és mekkora összegben jár az álláskeresési segély?

6. Aktív munkaerő-piaci eszközök, szolgáltatások és programok

6.1. Az aktív eszközök működési feltételeinek változásai

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Flt.) 5.§(1) bekezdése kimondja, hogy a foglalkoztatási feszültségek megszüntetésére, kezelésére és feloldására, valamint a munkanélküliség megelőzésére, csökkentésére és hátrányos következményeinek enyhítésére elsősorban *munkaerő-piaci szolgáltatásokat és a foglalkoztatást elősegítő támogatásokat* kell alkalmazni. Az utóbbiakat aktív munkaerő-piaci eszközöknek szokás nevezni, mivel funkciójuk a munkanélküliség megelőzése, vagy a mielőbbi munkába állás ösztönzése. A megállapításukkal, folyósításukkal és ellenőrzésükkel kapcsolatos feladatokat a munkaügyi kirendeltségek végzik, amihez a *Munkaerő-piaci Alap* (*MpA) foglalkoztatási alaprészének decentralizált kerete* (decFA) nyújt fedezetet.[22] A jogosultságra általában az jellemző, hogy – a munkanélküli ellátásokkal szemben – *az aktív munkaerő-piaci eszközökhöz sem a munkáltatók, sem pedig a munkanélküliek nem jutnak hozzá automatikusan*.[23]

Ebben a fejezetben bemutatjuk, hogy *az Flt. 1991. évi hatályba lépése óta milyen aktív munkaerő-piaci eszközök működtek, ill. működnek hazánkban, s* hogyan változtak alkalmazási feltételeik, jogosultsági kritériumaik, igénybevételük jellemzői. A konkrét eszközök tárgyalásánál ebben az anyagrészben az un. *normatív eszközökre* koncentrálunk, azaz az aktív munkaerő-piaci politika Flt.-ben rögzített és a decentralizált foglalkoztatási alaprészből finanszírozott elemeire.

Az 1991. március elsején hatályba lépett Flt. a foglalkoztatást elősegítő támogatások közé az alábbiakat sorolta:

- *munkaerő-piaci képzés/átképzés,*
- *munkanélküliek vállalkozóvá válásának* támogatása,
- *tartós munkanélküliek foglalkoztatásának* támogatása,
- *közhasznú foglalkoztatás,*
- *munkahelyteremtés* támogatása,
- *részmunkaidős foglalkoztatás* támogatása.

Nagyobb léptékű módosításra *1997. január 1-től* került sor, amikor:

- *hatályát vesztette a részmunkaidős foglalkoztatás* addig érvényes támogatási formája,
- és olyan új eszközöket vezettek be, mint:
  - az *önfoglalkoztatók munkahelyteremtésének* támogatása,
  - a *munkahelymegőrzés támogatása* a) likviditási támogatás formájában és b) egyes munkavállalói rétegek részmunkaidős foglalkoztatásának elősegítésével,
  - a *foglalkoztatáshoz kapcsolódó járulékok* átvállalása.

1998. március 19-étől:

- a mobilitási támogatás keretében a helyközi utazás mellett a *csoportos személyszállítás, a lakhatás és a munkaerő-toborzás* költségeinek átvállalására is lehetőség nyílt.

[22] Az aktív eszközök igénybevételének részletes szabályait a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerő-piaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996. (VII. 16.) sz. MüM rendelet tartalmazza.

[23] Egyedül a pályakezdők munkatapasztalat-szerzési támogatásának volt a jellemzője, hogy meg kellett ítélni a támogatást, ha a jogszabályi feltételeknek megfelelt.

2000. január 1-től:

- kikerült az Flt-ből, majd 2002. január 1-én visszakerült oda a munkahelyteremtő beruházások és a munkahelymegőrzés támogatása[24],
- az egyedi aktív eszközök mellett az ezek kombinált alkalmazását biztosító *aktív munkaerő-piaci programokat* is lehet támogatni,
- sor került a *munkaerő-piaci szolgáltatások* szabályozására és új szolgáltatások bevezetésére, és
- az önfoglalkoztatóvá váláshoz nyújtható kamatmentes tőkejuttatást 500 ezer Ft-ról egymillió Ft-ra emelték.

2001. július 1-től:

- kibővítették a képzési támogatásban részesülők körét *a gyesen, gyeten, gyeden lévő szülőkkel;*
- előírták, hogy azok a munkanélküliek, akik a munkaügyi központ által támogatott képzésüket még a járadékfolyósítás ideje alatt, de legkésőbb annak 180. napjáig megkezdik, a *képzés idejére* (de legfeljebb a képzés megkezdésétől számított 365 napig) *munkanélküli járadékban részesüljenek*, akik viszont erre nem jogosultak, azok *keresetpótló támogatásként a munkanélküli járadék alsó határával azonos összeget* kapjanak;
- a pályakezdő munkanélküliek keresetpótló juttatása azonos lett a munkanélküli járadék alsó határával, annak korábbi 20-40%-a helyett.

2003. január 1-től:

- A *keresetpótló juttatásnak* – a munkanélküli járadék alsó határával azonos – *összegét a duplájára emelték* azokban az esetekben, ha a képzésben részt vevő személy jövedelemmel nem rendelkezett, és a háztartásában legalább három (képzésben részt vevő egyedülálló személy esetén két) eltartásra kötelezett hozzátartozó élt (feltéve, hogy jövedelmük egyenként nem haladta meg az öregségi nyugdíjminimum 70 százalékát).
- A *45. életévüket betöltött, valamint a roma származású emberek foglalkoztatásának elősegítésére az átlagosnál kedvezőbb támogatási feltételeket állapítottak meg* a képzés, a bértámogatás és a közhasznú munkavégzés esetében, ami magasabb támogatási mértéket és hosszabb támogatási időt jelentett.
- Bevezették a *részmunkaidős foglalkoztatás támogatását*, a munkáltatói és munkavállalói érdekeltség megteremtésére. Ennek alapján azoknak a munkaadóknak lehetett támogatást nyújtani, amelyek vállalták legalább 3 hónapja regisztrált munkanélküliek foglalkoztatását, továbbá 14 éven aluli gyermeket nevelő szülőkét (akik lehettek munkanélküliek, foglalkoztatottak vagy gyermekgondozási szabadságon lévők is).
- Az önfoglalkoztatóvá váláshoz nyújtható visszatérítendő kamatmentes támogatás összegét *3 millió forintra* emelték.

2004. május 20-ától:

- közhasznú szervezetek is végezhettek munkaerő-kölcsönzést, a munkaerőpiacon hátrányos helyzetű rétegek foglalkoztatására. Ehhez 2005-ben támogatásban is részesülhettek.

2005. január 1-től:

- Belépett az arányos egészségügyi hozzájárulás, *azaz részmunkaidő esetén időarányos ehot* kell fizetni.

[24] Ennek oka a kormányzati struktúra változása volt, amely az 1998-ban megszüntetett Munkaügyi Minisztérium foglalkoztatásfejlesztési feladatait a Gazdasági Minisztériumra bízta, a többit pedig a Szociális és Családügyi Minisztériumnál hagyta. Ezért ki kellett emelni az Flt-ből a munkahelyteremtés és –megőrzés támogatását, és erre önálló célelőirányzatot létrehozni. 2000-ben az összes foglalkoztatáspolitikai feladat irányítása a GM-hez került, így az önállósított célelőirányzat ismét visszakerülhetett az Flt-be és integrálódhatott a Munkaerő-piaci Alapba.

- A pályakezdők, a gyermeknevelési támogatás igénybevételét követően elhelyezkedő munkavállalók, az 50 év feletti tartós munkanélküliek, az ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszonyban alkalmazottak munkáltatója *járulékkedvezményre* kapott jogot.
- Bevezették a *prémiumévek programot*, amely támogatja, hogy a nyugdíjjogosultság megszerzéséig részmunkaidőben tovább foglalkoztathatók legyenek azok a köztisztviselők és közalkalmazottak, akik a létszámcsökkentés miatt enélkül elveszítenék állásukat.

A 2005-ben meghirdetett 100 lépés program keretében hozott munkaügyi intézkedések:

- *2005. augusztus 1-jén* az Alkalmi Munkavállalói Könyv új típusát, az un. *kékmunka könyvet* vezették be, a magánszemélyeknél alkalmi munkát végzők – háztartási munka, gyermekfelügyelet, javítási-karbantartási munkák, kertgondozás – foglalkoztatási biztonságának megteremtésére. Emellett rugalmasabbá tették az alkalmi munkavállalás feltételeit a mezőgazdasági szezonális munkáknál is.
- *2005. október 1-jén* bevezették a *Start kártyát* a pályakezdő fiatalok munkába lépésének elősegítésére. Az őket foglalkoztatóknak a munkavállalás első évében csak 15 százalékos közterhet kellett fizetniük, a második évben pedig 25 százalékot.

Mindehhez tegyük hozzá, hogy az ezredforduló tájékán megnyíltak az *EU előcsatlakozási alapok is, majd az Európai Szociális Alap forrása*i, amelyek szigorú adminisztrációs követelményeket támasztva finanszíroztak komplex foglalkoztatási programokat, főleg nonprofit szervezetek vezette konzorciumok irányításával vagy az ÁFSZ égisze alatt. A sok program számos hátrányos helyzetű ember munkaerőpiacra való visszavezetését célozta meg, olyannyira, hogy a különféle szponzorok szinte versenyeztek a jelöltekért.

Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a *foglalkoztatási törvény mellett más törvények*[25] *is nyújtanak* olyan *járulék- és adókedvezményeket*, amelyek az álláskereső és egyéb hátrányos helyzetű vagy megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásához és képzéséhez kapcsolódnak. E kedvezmények száma a közelmúltban ugyancsak tovább szaporodott. Rendkívüli helyzet állt elő 2009-ben, amikor az aktív munkaerő-piaci eszközök működtetése lényegében alárendelődött a válságkezelésnek.

Az évek során tehát kezelhetetlenül sok és gyakran egymást átfedő támogatási forma jött létre a munkanélküliség megelőzésére és az állástalanok munkaerőpiacra való visszatérésének segítésére. Emiatt a munkaügyi szervezetnek gyakran egyazon célcsoport számára is más-más szabályok alapján kellett támogatást nyújtania, aminek az adminisztrációja elviselhetetlen, hatása pedig átláthatatlan volt. Ezért *szükségessé vált a támogatási rendszer egyszerűsítése, párhuzamosságainak kiiktatása és átláthatóságának javítása*. Erre az Flt. módosításával tettek kísérletet, ami 2007. január elsején lépett hatályba.

Ebben a fejezetben alapvetően a foglalkoztatási törvényben nevesített *normatív aktív munkaerő-piaci eszközök fejlődéstörténetével foglalkozunk*, amibe beletartoznak: a közhasznú foglalkoztatás, a munkaerő-piaci képzés, a bértámogatás, a járulékátvállalás, a pályakezdők programjai, a vállalkozóvá válás támogatása, az önfoglalkoztatás támogatása, a mobilitási támogatás és a részmunkaidős foglalkoztatás támogatása. Ezek közül is csak a legnagyobb befogadó képességű eszközökre fókuszálunk.

[25] Például a személyi jövedelemadóról, a társasági adóról vagy az egészségügyi hozzájárulásról szóló törvények.

6.2. Az aktív eszközökben részt vevők létszámának alakulása

Az Flt-ben rögzített normatív aktív munkaerő-piaci eszközök révén évről évre kisebb létszámot sikerült kivonni a munkanélküliek közül. (19. táblázat) 2001-ben közel 105 ezer volt azoknak a személyeknek az átlaglétszáma, akik az aktív munkaerő-piaci eszközökhöz kapcsolódó támogatásokban részesültek. Ez 2007-ben alig haladta meg az 50 ezret, ami több mint 5*0%-os csökkenést* jelent. 2008-ban javulást tükröznek az adatok. Ennek az az oka, hogy beleszámolták az aktív munkaerő-piaci eszközök kedvezményezettjei közé az EU-programokba bevont személyeket is. 2009-ben a visszaesés még a 2007. évinél is markánsabb volt, de ennek az évnek a jellemzőit a válság miatt nem lehet összehasonlítani a „békeévek" adataival.

2001-ben még évente átlagosan a gazdaságilag aktív népesség 2,6%-a vett részt aktív munkaerő-piaci programokban, 2008-ban már csak 1,5%. (20. táblázat) Ebből két következtetés adódik. Egyfelől, a munkanélküliségi ráta ennyivel magasabb lett volna, ha az állástalan vagy elbocsátással fenyegetett embereket nem részesítik preventív vagy a munkaerőpiacra való visszatérésüket segítő támogatásokban. Másfelől, az aktív eszközök munkaerőpiacot tehermentesítő szerepe épp akkor csökkent, amikor a munkanélküliség növekedésnek indult. Ezzel maga is hozzájárult a munkaerő-piaci feszültségek éleződéséhez ahelyett, hogy – funkciója szerint – anticiklikus hatást gyakorolt volna a munkaerő-piaci folyamatokra.

19. táblázat

Az aktív munkaerő-piaci eszközökben részt vevők átlaglétszáma és annak megoszlása, 2001-2008

Aktív munkaerő-piaci eszközök	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007***	**2008***	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
	Létszám, főben								**Megoszlás, %**							
Munkaerő-piaci képzés	27187	23410	25044	17919	11838	13040	11925	16424	26,0	27,1	28,3	23,8	16,5	20,8	23,4	25,1
Közhasznú foglalkoztatás	23185	17751	17534	14235	15790	12953	12259	13590	22,2	20,5	19,8	18,9	22,0	20,7	24,1	20,8
Bértámogatás	26547	21693	20439	18909	18417	16935	17042	20546	25,3	25,1	23,1	25,1	25,7	27,0	33,5	31,4
Munkahelyteremtő beruházás**	6943	1708	1270	2717	2742	2588	1441	6979	6,6	2,0	1,4	3,6	3,8	4,1	2,8	10,7
Vállalkozóvá válás támogatása	1616	1269	1250	953	1137	799	859	1803	1,5	1,5	1,4	1,3	1,6	1,3	1,7	2,7
Utazási költségtérítés	3483	3294	3088	2112	1836	1448	871	779	3,3	3,5	3,5	2,8	2,6	2,3	1,7	1,2
Pályakezdők eszközei	7094	6827	7686	7908	8086	7884	2950	-	6,8	7,9	8,7	10,5	11,3	12,6	5,8	-
Önfoglalkoztatói támogatás	5142	5204	4642	3963	3111	2393	1749	1189	4,9	6,0	5,3	5,3	4,3	3,8	3,4	1,8
Munkahelymegőrzés támogatása***	156	2209	3419	2923	4284	2219	889	658	0,2	2,6	3,9	3,9	6,0	3,5	1,7	1,0
Járulékátvállalás	3399	3116	3878	3324	3821	1871	317	65	3,2	3,8	4,6	4,4	5,3	3,0	0,6	
Részmunkaidős foglalkoztatás	-	-	-	357	584	561	145	6	-			0,4	0,9	0,9	0,6	-
Távmunka							205	307							0,4	0,5
Bérköltség-támogatás							221	3102							0,4	4,7
Összesen	**104752**	**86481**	**88259**	**75321**	**71648**	**62689**	**50873**	**65446**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

*2007-ben és 2008-ban a kifutó régi és az újonnan belépett támogatási formák adatai összevontan szerepelnek.

**A munkahelyteremtő beruházások támogatásánál az év folyamán (a foglalkoztatási kötelezettségnek megfelelően) betöltött munkahelyek szerepelnek a táblázatban.

***2002-ben indult; az ugyanilyen elnevezésű, 2001-ben megszüntetett támogatási formában rendkívül alacsony volt a részvétel.

Forrás: Foglalkoztatási és Szociális Hivatal adatai

20. táblázat

Munkanélküliségi ráta, aktiválási arány és az aktív eszközökben részt vevők a gazdaságilag aktív népesség %-ában

Év	Aktiválási arány* %	Aktív eszközökben részt vevők aránya a gazdaságilag aktív népesség %-ában**	Regisztrált munkanélküliek alapulvételével számított munkanélküliségi ráta, %***
2001	19,4	2,6	8,9
2002	20,0	2,1	8,4
2003	19,8	2,1	8,3
2004	16,7	1,8	8,7
2005	14,9	1,7	9,4
2006	13,8	1,5	10,0
2007	10,2	1,2	9,7
2008****	12,6	1,5	10,0

*Az aktív eszközök kedvezményezettjeinek száma, ugyanennek a létszámnak a regisztrált munkanélküliekkel megnövelt nevezőjéhez viszonyítva.

**Az aktív eszközök kedvezményezettjeinek száma, az előző év január 1-i gazdaságilag aktív népességhez viszonyítva.

***Nyilvántartási adatokkal számított munkanélküliségi ráta, az adott év januárjában.

****A 2008-as adat a decentralizált foglalkoztatási alapból finanszírozott eszközök résztvevőin kívül tartalmazza a TÁMOP 1.1.2 programba bevontakat is, ami az összlétszám 16,8%-a.

Forrás: A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, a KSH munkaerő-felmérése és a KSH munkaerőmérlege adatai.

Az aktív munkaerő-piaci eszközök tehát a tényleges vagy potenciális munkanélküliek csökkenő hányadának nyújtottak képzési és foglalkoztatási lehetőséget a vizsgált időszakban. Az un. *aktiválási ráta* – ami az aktív eszközök kedvezményezettjeinek a számát viszonyítja ugyanennek a létszámnak és a regisztrált munkanélküliek létszámának összegéhez – a kétezres évek elején még megközelítette a 20%-ot, majd *2004-re 16,7%-ra, 2006-ra 13,8%-ra, 2008-ra pedig 12,6%-ra csökkent.* Az aktív munkaerő-piaci eszközrendszer térvesztése egybeesett a Start-programokhoz kapcsolódó normatív járulékkedvezmények ügyfélkörének fokozatos bővülésével.

Aktív eszközökkel rövidebb-hosszabb ideig lehet támogatni a munkanélkülieket, így jóval több embert érint egy-egy aktív eszköz, mint amit az éves átlag kimutat. Nem véletlenül nevezik *érintett létszámnak* azokat az adatokat, amelyek mindenkit magukban foglalnak, akiket akár csak egy napra is bevontak aktív munkaerő-piaci eszközökbe. A 21. táblázat róluk tájékoztat. Ennek adatai arra utalnak, hogy *2001-2008 között az érintett létszám 30%-kal csökkent*. *Az érintett létszám az átlaglétszámnak átlagosan a háromszorosa volt a vizsgált időszakban*. A konkrét arányokat jelentősen befolyásolta a támogatás időtartama. Amikor szűkültek a források, a munkaügyi központok a támogatás időtartamának rövidítésével és mértékének kurtításával reagáltak a forrásszűkítésre.

21. táblázat

Érintett létszám és megoszlása aktív eszközönként*, 2001-2008

Aktív munkaerő-piaci eszközök	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Létszám, főben								Megoszlás, %							
Munkaerő-piaci képzés	91519	82835	82895	59894	43725	47141	41816	57064	33,0	30,2	31,3	27,5	19,8	24,5	25,9	29,9
Közhasznú fogl.	80742	84498	76892	63998	79429	66403	63098	63100	29,1	30,8	29,1	29,4	35,9	34,4	39,1	33,0
Bértámogatás	48089	40838	41064	36313	37708	33150	43501	53269	17,4	14,9	15,5	16,7	17,0	17,2	26,9	23,0
Munkahelyteremtő beruházás**	9086	6452	4595	4710	3816	3325	1875	5388	3,3	2,4	1,7	2,2	1,7	1,7	1,2	2,8
Vállalkozóvá válás támogatása***	5016	4326	4011	3225	3394	2736	4861	5610	1,8	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4	3,0	2,9
Utazási költségtérítés	9356	9774	7495	5517	5015	3910	2461	2210	3,3	3,6	2,8	2,5	2,3	2,0	1,5	1,2
Pályakezdők tám.	16758	16108	17551	17527	18206	17976	-	78	6,1	5,9	6,6	8,1	8,2	9,3		-
Önfoglalkoztatói támogatás	6025	6138	5493	4689	4086	2941	-	1516	2,3	2,4	2,1	2,2	1,8	1,5		0,8
Munkahelymegőrz. támogatása	653	12634	12668	10698	13703	7390	3843	3040	0,2	4,6	4,8	4,9	6,2	3,8	2,4	1,6
Járulékátvállalás	9702	10008	11883	10092	10753	6552	-	68	3,5	3,6	4,5	4,6	4,9	3,4		-
Intenzív álláskeresés tám.	-	100	109	64	64	-	-	-	-	-	-	-	-	-		-
Részmunkaidős foglalkoztatás	-	-	-	791	1285	1253	-	15	-	-	-	0,4	0,6	0,6		-
Összesen	**276946**	**273711**	**264656**	**217518**	**221184**	**192777**	**161455**	**191197**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Előző év = 100	94,0	98,8	96,7	82,2	101,7	87,2	83,8	118,4								

*Az érintett létszám mindazokat magában foglalja, akik a vizsgált időintervallumban akár csak egy napig is egy adott eszköz támogatásában részesültek.
** A munkahelyteremtő beruházások támogatásánál az év folyamán (a foglalkoztatási kötelezettségnek megfelelően) betöltött munkahelyek szerepelnek a táblázatban.
***2007-ben és 2008-ban a kifutó régi és az újonnan belépett támogatási formák adatai összevontan szerepelnek.
Forrás: Foglalkoztatási és Szociális Hivatal adatai

6.3. A foglalkoztatási törvényben szabályozott aktív munkaerő-piaci eszközök

6.3.1. Munkaerő-piaci képzés

Az álláskeresők és a munkanélküliség veszélyének kitett munkavállalók foglalkoztatását elősegítő munkaerő-piaci képzés elsődleges célja, hogy a munkaerő-piaci igényeknek megfelelő ismeretek nyújtásával hatékonyan támogassa a munkába állást, illetve a munkahely megtartását. A képzés irányulhat államilag elismert szakképesítés megszerzésére, az adott munkakör ellátásához szükséges szakmai ismeretek elsajátítására vagy a munkatevékenység magasabb szintű ellátását lehetővé tevő szakmai ismeretek megalapozására. A képzés szerepét felértékeli, hogy napjainkban a regisztrált álláskeresők nagy része nem rendelkezik szakképesítéssel, miközben a piacképes szakképesítés birtoklása záloga a tartós foglalkoztatásnak.

A munkaügyi központok a munkaerő-piaci képzéseket a hatályos jogszabályok – az 1991. évi IV. törvény, a 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet, valamint a 2001. évi CI. törvény és egyéb kapcsolódó jogszabályok – előírásai szerint, az adott évi képzési tervük célkitűzéseit figyelembe véve támogatják és szervezik. Az éves képzési terveket a bejelentett munkaerő-igények, az előző évi monitoringvizsgálati eredmények, a kirendeltségek javaslatai és a kamarák véleménye alapján készítik el. Ha többféle forrás áll képzés céljára rendelkezésre, általában célcsoportok szerint különítik el az egyes forrásokból támogatható képzések típusait.[26]

A regionális munkaügyi központok annak a személynek a képzés támogatják, aki:

- álláskereső, vagy
- a 25. életévét – felsőfokú végzettségű személy esetén a 30. életévét – nem töltötte be, és tanulói, hallgatói jogviszonya megszűnését követően álláskeresési támogatásra nem szerzett jogosultságot,
- gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban, illetőleg terhességi gyermekágyi segélyben, gyermekgondozási díjban vagy ápolási díjban részesül,
- rehabilitációs járadékot kap,
- munkaviszonya várhatóan egy éven belül megszűnik, és ezt a munkaadó a munkavállalóval és az ÁFSZ-szel előzetesen írásban közölte, vagy
- közhasznú munkavégzésben vesz részt, vagy
- munkaviszonyban áll, de rendszeres foglalkoztatása képzés nélkül nem biztosított.

2009-ben ez a kör kiegészült a *rendelkezésre állási támogatásra jogosult*, 35 éven aluli álláskeresők közül azokkal, akik nem rendelkeznek általános iskolai végzettséggel.

A Munkaerő-piaci Alapból olyan képzések támogathatók, mint:

- a szakképzési törvény által meghatározott szakképzés,
- a szakképesítés megkezdéséhez szükséges alapismeretek oktatása,
- pályaorientáló és álláskeresési ismeretek elsajátítása,
- szakképesítéssel rendelkezők államilag elismert nyelvvizsga megszerzésére irányuló képzése,
- közúti járművek vezetésére jogosító engedély kiadásához szükséges képzés.

[26] Például: az Munkaerő-piaci Alap Decentralizált Foglalkoztatási Alaprészéből (MpA DecFa) képzés céljára biztosított régiós keret (MpA Képzési keret) a regionális képzőközpontokban használható fel, a TÁMOP 1.1.2 kerete elsősorban a hátrányos helyzetű álláskeresők szakmához jutását biztosítja, az „Új pálya program” pedig a közszférából leépített vagy várhatóan egy éven belül leépítésre kerülő munkavállalóknak nyújt támogatást új ismeretek és szakképesítések megszerzéséhez.

A téma kapcsán utalni kell arra, hogy a munkaerő-piaci képzés mellett az *egész életen át tartó tanulás* a munkahely megtartásának és megszerzésének ugyancsak fontos eszköze, aminek az alapját a 2001 végén megszületett *felnőttképzési törvény* fektette le. Kulcsszerepe van a *vállalati képzésnek* is a munkanélküliség megelőzésében és a munkában állók alkalmazkodóképességének növelésében. Ennek ösztönzésére 2001-től engedélyezték, hogy a vállalatok az általuk fizetendő szakképzési hozzájárulásnak a korábbinál nagyobb részét (az 1,5% járulékból 0,5%-ot) fordíthassák saját munkavállalóik képzésére. A saját dolgozók képzésére fordított összeg a mikro- és kisvállalkozások esetében a bruttó befizetési kötelezettség 60%-a.

Egyéb pénzforrásokból is támogathatók képzések. Ezek az utóbbi időben egyre nagyobb szerepet kapnak. Ilyenek: az Európai Szociális Alap; a különböző programok, mint pl. a „Lépj egyet előre" vagy a "Közigazgatást elhagyók elhelyezkedésének elősegítése"; a regionális képzőközpontok által szervezett képzések stb.

A 19., ill. 21. táblázat adatai szerint *2001-2008 között 40%-kal csökkent* (27 ezerről 16 ezerre) a munkaerő-piaci képzésben részt vevők *átlaglétszáma*, és az *érintett létszáma* is hasonlóan jelentősen (91 ezerről 57 ezerre) apadt. Ennek ellenére a képzés mindig ott volt a legtöbb munkanélkülit mozgósító három aktív munkaerő-piaci eszköz között.

A munkanélküli két lehetőség közül választhat, ha képzésbe szeretne kerülni, és a képzését az ÁFSZ is indokoltnak tartja. 1. A munkaügyi központ által meghirdetett szakirányokban jelentkezik csoportos képzésre, vagy 2. maga keres általa elképzelt és az ÁFSZ által elfogadott intézményt és képzést. Az előbbi a *csoportos* (ajánlott) képzés, az utóbbi az *egyéni* (elfogadott) képzés. A követő vizsgálat eredményei szerint az egyéni képzésből kikerültekből többen jutnak álláshoz, mint a csoportos tanfolyamot végzettekből. Ennek ellenére folyamatos *a csoportosan beiskolázottak arányának térnyerése*. 2001-ben még 60% alatt volt a részesedésük a képzésbe bevont munkanélküliek között, 2008-ban viszont már több mint 80%. A munkaviszonyban állók képzésének súlya meglehetősen ingadozó, de soha nem haladta meg a képzésben bevontak összességének egytizedét. A munkaviszonyban nem állók durván egynegyede pályakezdőként vett részt a képzésekben, a gyesen-gyeden-gyeten lévők ugyanakkor csekély mértékben éltek a számukra csak 2001-től megnyílt lehetőséggel (22. táblázat)..

A 2005. év adatai minden kategóriában jelentős visszaesést jeleznek a képzésbe bevontak létszámát illetően, ami arra vezethető vissza, hogy abban az évben arra kötelezték a megyei munkaügyi központokat, hogy közbeszerzési eljárás keretében válasszák ki a képző intézményeket. Ez oly mértékben elhúzódott, hogy a késleltetett beiskolázások miatt nem tudták teljes mértékben felhasználni az eredetileg képzésre előirányzott decFA-keretüket. 2005. november 1-től úgy módosították a képző intézmények kiválasztásának eljárását[27], hogy az ÁFSZ mentesüljön a közbeszerzés kötelezettsége alól, ami a későbbiekben gyorsabbá és rugalmasabbá tette a munkaerő-piaci képzések szervezését.

[27] Ennek az a lényege, hogy az ÁFSZ munkatársa és a képzésben részt vevő személy együttesen határozza meg a támogatott képzés irányát. Az erre szakosodott képzési szervezetekről adott tájékoztatást követően a képzés résztvevője választja ki azt az intézményt, amelyben a képzést el kívánja végezni. A képzési költséget az ÁFSZ – a képzésbe kerülő személy nevére kiállított számla alapján – közvetlenül utalja át a képző intézménynek.

22. táblázat

A munkaerő-piaci képzésben részt vevők érintett létszáma és megoszlása képzési formák szerint

Képzési formák	2001		2003		2005		2006		2008	
	ező	%	ező	%	ező	%	ező	%	ező	%
Ajánlott	53,5	***58,4***	44,7	***53,8***	29,1	***66,6***	36,2	***76,9***	47,4	***82,9***
Elfogadott	32,7	***35,7***	26,5	***32,0***	9,2	***21,0***	7,0	***14,9***	4,8	***8,4***
Munkanélküliek együtt	86,2	***94,2***	71,2	***85,9***	38,3	***87,6***	43,2	***91,8***	52,2	***91,3***
Ebből: - pályakezdők	20,6	***23,9***	18,3	***25,7***	9,3	***24,3***	10,9	***25,2***	12,6	***22,3***
Munkaviszonyban állók	5,3	***5,8***	9,0	***10,9***	4,8	***11,0***	3,6	***7,6***	4,9	***8,6***
Gyes-gyed-gyeten és ápolási díjon lévők	-	**-**	2,7	***3,2***	0,6	***1,4***	0,3	***0,6***	0,1	***0,1***
Összesen	91,5	***100,0***	82,9	***100,0***	43,7	***100,0***	47,1	***100,0***	57,2	***100,0***

Forrás: Szociálpolitikai és Foglalkoztatási Hivatal adatai

A munkanélküliek a képzés ideje alatt *keresetpótló juttatásban* részesülnek. Ennek összege az Flt hatályba lépésekor úgy lett meghatározva, hogy 10%-kal meghaladja a munkanélküli járadék összegét, majd 1997-től a munkanélküli járadék alsó határával tették azonossá. Ezt a szabályt kiegészítették azzal, hogy ha a képzésbe vont személy munkanélküli járadékra jogosult, számára mindaddig azt kell folyósítani, amíg a járandóságát ki nem meríti. 2000. február 1-től a munkanélküli járadék folyósítási idejének maximumát 360 napról 270 napra csökkentették. Ekkor új eleme lett a járadékidő megállapításának, hogy azok a munkanélküliek, akik az ÁFSZ által támogatott képzésüket még a járadékfolyósítás ideje alatt, de legkésőbb annak 180. napjáig megkezdik, a képzés idejére, de legfeljebb egy évre járadékban részesülhetnek.

A gyesen-gyeden-gyeten és ápolási díjon lévők számára csak a képzési költség megtérítésére van mód.

2003-tól a keresetpótló juttatás összegét a kétszeresére emelték akkor, ha a képzésben részt vevő személynek nem volt jövedelme, és háztartásában legalább három (képzésben részt nem vevő egyedülálló személy esetén két) eltartásra kötelezett hozzátartozó élt. Ehhez azonban a képzés időtartamának el kellett érnie a heti 25 órát. Ezt az emelt szintű juttatást 2005. november 1-től megszüntették, tekintettel arra, hogy ugyanekkor a keresetpótló juttatás összegét a nyugdíjminimum 90%-áról a minimálbér 60%-ára emelték.

2007-től a keresetpótló juttatás azonos lett a minimálbérrel. Ez azonban csak az intenzív – legalább 20 órás – képzésben való részvétel esetén adható. Ennek az intézkedésnek az volt a célja, hogy a keresetpótló juttatás emelésével növeljék a képzési hajlandóságot. Ennek hatására az érdeklődés valóban nagyobb lett, de a támogatásra fordítható összeg nem lett annyival több, mint amilyen mértékben a keresetpótló juttatás és járulékainak összege emelkedett. Emiatt 2009-től lehetőséget adtak a keresetpótló juttatás csökkentésére, mégpedig annak előírásával, hogy nem lehet alacsonyabb a megállapításakor hatályos minimálbér 60%-ánál, és nem lehet magasabb a minimálbérnél. Ezen összeghatáron belül magasabb összegben kell megállapítani annak a

keresetpótló támogatását, aki első szakképesítés megszerzésére irányuló képzésben vagy a munkaerőpiacon keresett szakképesítés megszerzésére irányuló képzésben vesz részt. Ugyanez vonatkozik azokra is, akik egy vagy több 18 év alatti személyt egyedül tartanak el.

A *munkaviszonyban állók képzését* általában a munkaadó kezdeményezi. Ebben az esetben támogatásként – mérlegelési jogkörben – a tanfolyam költségeihez való hozzájárulás és a képzés miatt kiesett időre *keresetkiegészítés* állapítható meg. Ennek összege a képzés ideje alatt elért kereset és az átlagkereset különbözetéig terjedhet.

A képzési költség másik összetevője a *tanfolyam díja*. Ennek összegét ajánlott képzés esetén 100%-ban, elfogadott képzésnél 70-100%-ban szokták megtéríteni. Előfordul, hogy pl. 45 éven felüliek esetében 100% a támogatás, a fiatalabbaknál viszont csak 50%. A képzésben részesülő személy részére – az említettek mellett – az utazás, a szállás és élelmezés költségei is részben vagy egészében megtéríthetők.

A Felnőttképzési törvény szerint kizárólag akkreditált felnőttképzést folytató intézményekben tanuló felnőttek képzése részesíthető támogatásban az MpA-ból.

Az ajánlott és elfogadott képzésbe bevont munkanélküliek mintegy háromnegyede az *Országos Képzési Jegyzékben szereplő, államilag elismert szakképesítést adó képzésben* vett részt, bár ezek aránya folyamatosan, a 2001. évi 77%-ról 2008-ra 66%-ra csökkent. Ugyanennyivel nőtt viszont a *nyelvi képzésben* részt vevők köre, akiknek az aránya a vizsgált időszakban majdnem megkétszeret5ődött.

23. táblázat

A munkaerő-piaci képzésben részt vevő munkanélküliek száma és megoszlása a képzés típusa szerint

Tipus	2001		2003		2005		2006		2007		2008	
	Efő	%	Efő	Efő	Efő	%	Efő	%	Efő	%	Efő	%
OKJ	39,6	77,0	34,4	31,1	31,1	72,9	31,1	71,5	23,7	68,6	34,3	65,7
Nem OKJ	8,7	17,0	6,5	7,4	7,4	14,5	7,4	17,0	7,6	19,6	11,9	22,9
Nyelvi	3,1	6,0	3,7	5,0	5,0	12,6	5,0	11,5	4,6	11,8	6,0	11,5
Összes	51,4	100,0	44,6	43,5	43,5	100,0	43,5	100,0	38,9	100,0	52,0	100,0

Forrás: Foglalkoztatási és Szociális Hivatal adatai

Az OKJ-ban nem szereplő szakirányokban tanulók előfordulása 2001-2008 között 17%-ról 23%-ra nőtt. 2007-ről 2008-ra a képzésben részt vevők érintett létszáma több mint egyharmaddal emelkedett. Ez a növekedés nagyrészt a TÁMOP 1.1.2 programnak köszönhető. A „Decentralizált programok a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásáért" keretében folyósított támogatások 13 ezer hátrányos helyzetű személy foglalkoztatását elősegítő képzéséhez járultak hozzá.

A képzésben való részvétel jellemzői

A munkaerő-piaci képzésekben részt vevő álláskeresők *nemek, korcsoportok és iskolai végzettség szerinti összetételéről* rendelkezésre álló idősoros adatokból kiderül, hogy a *nők* előfordulása mindvégig magasabb volt, mint a férfiaké, jóllehet egyre csökken az előnyük.

24. táblázat

A munkaerő-piaci képzésben részt vevő munkanélküliek érintett létszámának megoszlása nem, kor és iskolai végzettség szerint

Nem	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Férfiak	39,3	37,5	38,8	43,0	44,4	43,1	47,2
Nők	60,7	62,5	61,2	57,0	55,6	56,9	52,8
Korcsoport							
25 éven aluliak	38,5	36,3	33,6	33,3	33,2	31,5	35,0
25 éven felüliek, ebből:	61,5	63,7	66,4	66,7	66,8	68,5	65,0
- 25-44 évesek	52,0	53,6	54,9	52,8	51,8	51,3	48,3
- 45-49 évesek	6,2	6,3	6,8	7,5	7,5	8,0	7,0
- 50 éven felüliek	3,3	3,8	4,7	6,4	7,5	9,2	9,7
Iskolai végzettség							
Legfeljebb 8 általános	21,1	22,5	23,7	26,6	25,0	25,6	30,3
Szakmunkásképző, szakiskola	26,5	25,9	24,6	24,7	25,9	24,5	21,9
Szakközépiskola, technikum	27,9	27,3	26,5	24,8	24,9	23,9	22,6
Gimnázium	17,2	16,6	16,3	15,4	15,7	16,3	15,9
Főiskola, egyetem	7,3	7,7	8,9	8,5	8,5	9,8	9,4

Forrás: Foglalkoztatási és Szociális Hivatal adatai

A korcsoportokat illetően megállapítható, hogy a képzésben részt vevők között a 25 éven aluliak részesedése egyharmad körül stabilizálódott. Ez azt jelenti, hogy a *fiatalok* mindvégig túlreprezentáltan jelentek meg a beiskolázottak között, mivel arányuk a regisztrált álláskeresők összességén belül csupán egyötöd körül mozgott. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a képzésben részt vevők között a vizsgált időszakban 3,3%-ról 9,7%-ra nőtt az 50 éven felüliek aránya.

A képzésbe kerülők kiválasztásánál megfigyelhető, hogy elsősorban *azokat az álláskeresőket vonják be a képzésekbe, akik korábbi tanulmányaik alapján könnyebben képezhetők, és várhatóan nagyobb eséllyel tudnak elhelyezkedni a képzés befejezése után*. Miközben a *legfeljebb 8 általános iskolai végzettséggel* rendelkezők stabilan 40%-ot meghaladó hányadát teszik ki a regisztrált álláskeresőknek, a képzésben részt vevők között csak egynegyed körüli arányban találhatók – bár az is tény, hogy 2001-2008 között arányuk 21,1%-ról 30%-ra nőtt. *A szakmunkásképzőt és szakiskolát végzettek* ugyancsak a regisztrált álláskeresőkön belüli (egyharmados) arányuknál kisebb gyakorisággal (egynegyed) jelennek meg a képzésben részt vevők között. Meg kell azonban jegyezni, hogy különösen az ajánlott képzéseknél viszonylag nagy súllyal vannak jelen azok a személyek, akik foglalkoztathatóságának javítása mind az egyének, mind pedig a képzők részéről nagy erőfeszítést és ráfordítást igényel (idősebbek, alacsony iskolai végzettségűek, szakképzetlenek).

A másik póluson az *érettségivel, ill. annál magasabb iskolai végzettséggel* rendelkezők találhatók, akiknek az előfordulási gyakorisága a képzésben részt vevők között kétszerese a regisztrált álláskeresők összességén belüli arányuknak. A szakközépiskolát, technikumot végzettek az állástalanok mintegy 13%-át tették ki a vizsgált időszakban, ugyanakkor a képzésben részt vevők közötti arányuk egynegyed körüli volt. A gimnáziumi érettségivel rendelkezőknél a megfelelő arányok 7-8, ill. 15-16%, a diplomásoknál pedig 4, ill. 8-9%.

A képzésből kikerültek elhelyezkedése

A 2001-2007 közötti években képzésből kikerülő munkanélküliek elhelyezkedési arányai csak ritka kivételként lépték túl az 50%-ot, így az eredmények nem adnak elégedettségre okot.

25. táblázat

Elhelyezkedési arányok a képzésből kikerülteknél*

A vizsgálat időpontja	Ajánlott képzés	Elfogadott képzés	Munkanélküliek képzése együtt	Munkaviszonyban állók képzése
2001	45,4	49,3	47,0	94,2
2002	43,3	45,8	44,4	92,7
2003	43,0	46,0	44,4	93,3
2004	45,5	45,6	45,5	92,1
2005	43,8	51,4	46,2	90,4
2006	41,1	50,9	..	92,4
2007	37,5	47,6	..	92,4
2008	42,2	48,0	..	92,4

*A képzés befejezését követő 3. hónapban munkaviszonyban állók aránya.
Forrás: A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal Monitoringvizsgálatának adatai. A jegyzet aktualizálásakor az 2008. év egészéről még nem állt rendelkezésre információ.

Legeredményesebbnek a munkaviszonyban állóknak szervezett képzések bizonyultak, amelyek révén 10 résztvevőből legalább 9-nek sikerült megtartania a munkahelyét. Igaz, hogy e képzések súlya nem jelentős. A munka mellett tanulók körében jóval alacsonyabb a lemorzsolódók aránya is, mint a beiskolázott álláskeresőknél. Az elfogadott képzésből kikerültek – a 2004. évet kivéve – minden évben nagyobb arányban tudtak elhelyezkedni, mint az ajánlott képzések résztvevői. A jobb mutatók kialakulásához a célirányosabb tanfolyami kiválasztás, a megosztott költségviselés és az is hozzájárulhatott, hogy a hallgatók nagy része már a tanfolyam megkezdésekor ígéretet kapott leendő munkáltatójától a képzés utáni felvételre.

6.3.2. Közhasznú foglalkozatás

Az aktív munkaerő-piaci eszközök által támogatottak *átlaglétszáma* alapján majdnem mindig a közhasznú foglalkoztatás volt a második legtöbb munkanélkülit mozgósító eszköz 2001-2008 között – kivéve a 2005-ös esztendőt, amikor (a képzés visszaesése miatt) az első helyre került. Az *érintett létszámot* alapul véve ugyanakkor *dominanciája vitathatatlan*.

Foglalkoztatáspolitikai megközelítésben a közhasznú foglalkoztatásnak az a funkciója, hogy:
- a munkaügyi központok által felkínált állások számát gyarapítsa,
- tegye lehetővé a munkavállalási hajlandóság tesztelését,
- jövedelemhez juttassa azokat, akik kimerítették jogosultságukat a munkanélküli ellátásra,
- más lehetőség hiányában biztosítsa a munkanélküli ellátáshoz, ill. a nyugdíjjogosultsághoz szükséges munkaviszony megszerzését,
- munkaalkalmat kínáljon azoknak, akiknek az elhelyezkedése normál (nem támogatott) állásokban kilátástalan,
- és lehetőséget adjon a munkahelyi tapasztalatszerzésre s ezáltal az egyéni elhelyezkedési esélyek növelésére.

A közhasznú munkavégzés szabályai az évek során gyakran változtak. Eredetileg az a munkaadó, aki munkanélkülit a lakosság vagy a település általános szükségleteit kielégítő területen közhasznú munkavégzésre alkalmazott, kérhette a foglalkoztatásból eredő közvetlen költségei legfeljebb 70%-ának a megtérítését, ha a szolgáltatás ellenértékeként díjazásban nem részesül. *2000. február 1-től kibővítették a közhasznúnak minősülő tevékenységek körét.* Eszerint a közhasznú munkavégzés támogatása már nemcsak közfeladat végzése során lehetséges, hanem az önkormányzat által önként vállalt, a lakosságot, ill. a települést érintő feladatok ellátása esetén, sőt közhasznú tevékenység folytatása érdekében is. Mivel a szegényebb önkormányzatoknak még a 30%-os költségrészesedés előteremtése is nehézséget okoz, *a decFA-ból nyújtható támogatás aránya 90%-ra növelhető* azokon a településeken, ahol a regionális munkaügyi tanácsok ezt indokoltnak tartják. Amennyiben a támogatás forrása az MpA központi kerete, a MAT ennek mértékét ugyancsak 90%-ban, időtartamát pedig két évben határozhatja meg.

Közhasznú munkában csak az *ÁFSZ által kiközvetített álláskereső* alkalmazható, mégpedig *munkaviszony* keretében. A foglalkoztatásnak *pótlólagosnak* kell lennie, ami azt jelenti, hogy ezzel a statisztikai állományi létszámnak a felvételt megelőző hónaphoz képest növekednie kell. Ugyanazt a munkanélkülit folyamatosan *legfeljebb egy évig* lehet közhasznú munkavégzésben alkalmazni. Ezt két éven belül megismételni csak akkor szabad, ha az álláskereső a közhasznú munkára kiközvetítés időpontjában nem jogosult járadékra.

Nonprofit gazdasági társaság részére akkor nyújtható támogatás az ÁFSZ által kiközvetített álláskereső közhasznú foglalkoztatására, ha az bővíti a felvételt megelőző havi átlagos statisztikai állományt, és a munkavégzésre nem üzletszerű gazdasági tevékenység keretében kerül sor.

2003-tól a *45 éven felüli álláskeresők közhasznú foglalkoztatásához másfél, az 50 éven felüliek esetében pedig legfeljebb 2 évig adható támogatás*, ha a munkavégzés egészségügyi-szociális, művelődési, közoktatási és környezetvédelmi feladatok ellátására irányul. A *roma* lakosság közhasznú foglalkoztatásának nem feltétele a statisztikai állományi létszám bővülése. A támogatás mértéke esetükben elérheti az alkalmazás közvetlen költségeinek 90%-át, időtartama pedig a két évet.

A közhasznú munkavégzés költségei között a bérek és járulékaik, a munka- és védőruha-juttatás költségei, a szerszámok, munkaeszközök, továbbá a munkásszállításból és az irányítási többletfeladatokból adódó ráfordítások számolhatók el.

2010-ig a *közfoglalkoztatásnak* további két formája létezett: a közcélú munka és a közmunka.

A *közmunka* jogszabályban[28] deklarált célja volt a munkanélküliség csökkentésére alkalmas fejlesztési, felújítási, különösen infrastrukturális és környezetvédelmi, továbbá az elmaradott térségek felzárkóztatását célzó közfeladatok ellátásának ösztönzése, a munkanélküliek és az ellátásból már kiszorultak számára szervezett foglalkoztatási programokkal. A támogatáshoz pályázati úton lehetett hozzájutni, aminek forrását általában a költségvetés biztosította.

Foglalkoztatáspolitikai megközelítésben a közmunkában történő foglalkoztatásnak az volt a szerepe, hogy:

- az érintettek megfelelő előképzettséggel és hajlandósággal rendelkező körét vonja be legalább betanító jellegű képzésbe, ötvözve a képzést és a foglalkoztatást,
- azokban a depressziós térségekben jelentsen „tömegesebb” megoldást, ahol az önkormányzaton kívül nincs más munkáltató,

[28] 199/2008. (VIII. 4.) Kormányrendelet a közmunkaprogramok támogatási rendjéről.

- segítse a gazdálkodó szervezetek felelősségvállalását a munkanélküliségi probléma iránt (kooperáció, anyagi áldozatvállalás),
- ösztönözze az önkormányzatok együttműködését, a foglalkoztatási gondok kistérségi szintű kezelését.

A közmunkaprogram szervezését elnyerő szervezetnek 2008 augusztusától vállalnia kellett, hogy az általa foglalkoztatott személyek közül legalább 40% a rendszeres szociális segélyezettek közül kerül ki.[29]

A *közcélú foglalkoztatást* a szociális törvény (Szt.) szabályozta. Eszerint a települési önkormányzatnak az aktív korúak ellátására jogosult személyek munkaerő-piaci helyzetének javítása érdekében *foglalkoztatást kellett szerveznie*. A foglalkoztatási kötelezettséget közmunka, közhasznú munka vagy *közcélú munka* (együtt: az önkormányzat által szervezett foglalkoztatás) biztosításával lehetett teljesíteni. *A közcélú munka olyan állami vagy helyi önkormányzati feladat ellátását jelentettei, amelynek felelőssége a helyi önkormányzatot terhelte.* A települési önkormányzat által szervezett közcélú munka keretében foglalkoztatottak után a települési önkormányzat támogatást igényelhetett. A támogatás mértékét 2009 előtt minden évben a költségvetési törvény határozta meg. Ez kötött felhasználású normatíva volt.

A 2009-ben bevezetett „Út a munkához" programmal megváltoztak a közcélú foglalkoztatás szabályai. Erről a rendszeres szociális segélyezettek munkára ösztönzése kapcsán már említést tettünk.

A közhasznú foglalkoztatottak összetételének változásai

Ha összehasonlítjuk a közhasznú munkavégzésben érintett létszám összetételét (26. táblázat)a regisztrált álláskeresőkével, azt tapasztaljuk, hogy noha eltolódás érezhető a nők javára a vizsgált időszakban, *a férfiak a közhasznú foglalkoztatottak között továbbra is túlreprezentáltak*.

Az rendjén való, hogy *a 25 éven aluli fiatalok jóval a regisztrált álláskeresők összességén belüli arányuk alatt vannak jelen a közhasznú foglalkoztatottak között*, és előfordulási gyakoriságuk 17,7%-ról 14,3%-ra csökkent 2002-2008 között. Őket ugyanis inkább a nagyobb munkaerő-piaci perspektívával kecsegtető programokba ajánlatos bevonni. Az *50 éven felüliek részvételi arányának emelkedése* (a vizsgált időszakban 13,9%-ról 25,5%-ra) ugyancsak üdvözlendő.

A közhasznú foglalkoztatásban *a legfeljebb 8 általános iskolai végzettséggel rendelkezők dominálnak*. Előfordulásuk 54,4%-ról 55,8%-ra nőtt 2002-2008 között, miközben arányuk a regisztrált álláskeresőkön belül 42,4% maradt. Számukra ez a foglalkoztatási forma valóban az utolsó esély a legális munkavégzésen keresztüli jövedelemszerzésre. A *gimnáziumi végzettséggel rendelkezők* jelenléte a közhasznú foglalkoztatottak között a vizsgált időszakban 6-7% között mozgott, ami megközelítette a regisztrált álláskeresőkön belüli előfordulási gyakoriságukat (7-8%). Ennek az az oka, hogy szakképzettség nélkül alig lehet elhelyezkedni, különösen ha ez idősebb életkorral és olyan lakóhellyel párosul, ahol közel s távol a közhasznú foglalkoztatás az egyetlen munkavégzési lehetőség. A *diplomások* részvétele is 3-4%-át tette ki a közhasznú foglalkoztatottaknak, és alig maradt el a regisztrált álláskeresők összességén belüli arányuktól (4,4%). Ebben egyfelől az elavult ismeretek okozta elhelyezkedési nehézségek játszhatnak szerepet, másfelől pedig az a törekvés, hogy a közhasznú foglalkoztatásban is legyenek jobb minőségű munkahelyek (ennek érdekében pl. sok helyen a munka irányítását diplomásokra bízták).

[29] 199/2008. (VIII. 4.) Kormányrendelet a közmunkaprogramok támogatási rendjéről szóló 49/1999. (III. 26.) Korm. rendelet módosításáról.

26. táblázat

A közhasznú foglalkoztatásban részt vevők érintett létszámának megoszlása nem, kor és iskolai végzettség szerint

Nem	**2002**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Férfiak	62,0	57,9	59,5	56,7	56,5	57,5
Nők	38,0	42,1	40,5	43,3	43,5	42,5
Korcsoport						
25 éven aluliak	17,7	16,1	14,4	13,8	14,2	14,3
25 éven felüliek, ebből:	82,3	83,9	85,6	86,2	85,8	85,7
- 25-44 évesek	54,2	52,1	50,4	50,4	47,6	46,2
- 45-49 évesek	14,2	14,6	15,0	14,6	14,6	14,0
- 50 éven felüliek	13,9	17,2	20,2	21,2	23,6	25,5
Iskolai végzettség						
Legfeljebb 8 általános	54,4	53,2	55,9	53,0	54,2	55,8
Szakmunkásképző, szakiskola	27,0	26,2	25,4	27,1	27,1	26,9
Szakközépiskola, technikum	9,2	9,8	8,5	9,1	8,5	8,2
Gimnázium	6,7	7,2	6,3	6,8	6,6	6,1
Főiskola, egyetem	2,7	3,7	3,9	4,0	3,6	3,0
Problémacsoportok előfordulási arányai,%						
Pályakezdők	2,4	1,7	1,4	1,7	2,1	1,8
Felsőfokú végzettségűek	2,7	3,6	3,4	3,9	3,5	3,0
Jövedelempótló támogatásban részesülők	4,2	0,1	-	-	-	-
Tartós munkanélküliek	6,5	6,9	6,8	6,0	7,0	6,2
Megváltozott munkaképességűek	2,2	2,6	3,1	3,8	3,6	3,3

Forrás: Foglalkoztatási és Szociális Hivatal adatai

A *problémacsoportok* felé való elmozdulás mindazonáltal csak a csökkent munkaképességűek esetében érzékelhető, akiknek az aránya 2,2%-ról 3,3%-ra nőtt 2002-2008 között. Ez sem mondható jelentős változásnak.

Az alacsony iskolai végzettséggel is összefüggésben a közhasznú munkán foglalkoztatottak többsége alacsony kvalifikációt igénylő, kommunális jellegű tevékenységet lát el. A munkáltatók eleinte csak a településfenntartás és kommunális szolgáltatások területén ajánlottak számukra *fizikai munkát*. Idővel azonban növekedett a magasabb kvalifikációt igénylő munkakörökben foglalkoztatottak száma is, pl. a szociális gondozás, egészségügy, közművelődés, iskolai kiegészítő tevékenység és műemlékvédelem területén (27. táblázat).

27. táblázat

A közhasznú foglalkoztatottak megoszlása főbb tevékenységtípusok szerint és továbbfoglalkoztatásuk arányai

Tevékenységtípusok	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2008**
Kommunális	77,7	77,6	78,9	77,3	80,4	76,6	80,3
Egészségügyi és szociális	7,1	6,9	6,9	7,6	6,1	7,2	4,5
Művelődési és közoktatási	4,4	4,6	4,3	4,7	4,1	5,3	3,5
Egyéb	10,8	10,9	9,9	10,4	9,4	10,9	11,7
Összesen	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Továbbfoglalkoztatási arányok	1,5	1,8	1,4	1,3	0,9	1,1	1,1

Forrás: Foglalkoztatási és Szociális Hivatal adatai

A tevékenységfajták sokszínűbbé válását segítette, hogy az Flt. *2000. február 1-től* hatályos módosítása *kibővítette a támogatható, közhasznúnak minősülő tevékenységet körét*, hogy az önkormányzatok a korábbinál több munkanélkülinek tudjanak munkát biztosítani. Eszerint a közhasznú munka támogatásának lehetősége nemcsak közfeladat, hanem az *önkormányzat által önként vállalt*, a lakosságot, ill. a települést érintő feladat ellátása esetén is biztosított. Ennek ellenére *a nagy többség (77-80%) a vizsgált időszakban is kommunális munkát végzett.* A struktúrák a többi tevékenységfajtánál is bemerevedtek.

A közhasznú foglalkoztatottak munkaerő-piaci esélyei

Mivel a közhasznú foglalkoztatás – legalábbis a funkcióját tekintve – *átmeneti* jellegű elfoglaltságot biztosít a munkanélkülieknek, fontos kérdés, hogy milyen esélyük van a résztvevőknek a véglegesítésre vagy arra, hogy más, nem támogatott álláshoz jussanak. Amint az előbbi táblázat is mutatja, az eredmények lehangolóak.[30] A*rra utalnak, hogy a közhasznú foglalkoztatás befejeztével ugyanazon munkaadónál támogatás nélkül továbbfoglalkoztatottak aránya rendkívül csekély, mindössze 1-1,5%*. A közhasznú munkások nagyobb arányú véglegesítését korlátozza, hogy ez az eszköz a helyi érdekviszonyok „rabságában" vergődik.

A legnagyobb munkáltatók, az *önkormányzatok* anyagi lehetőségei szűkösek, ugyanakkor nem is érdekeltek abban, hogy a közhasznú munkásokkal elvégzendő feladatokat a munkaügyi szervezet forrásai helyett saját erőből oldják meg.

A 27. táblázatban közölt elhelyezkedési arányok ugyanakkor csak azokról tájékoztatnak, akik a támogatott foglalkoztatás lejártával az *eredeti* munkaadójuknál tudtak normál, nem támogatott munkaviszonyt létesíteni. Akik másutt jutottak ugyanilyen álláshoz, azok nem szerepelnek a mutatószámokban. A Foglalkoztatási Hivatalban két évben (2002, 2003) készült olyan becslés, amely a közhasznú foglalkoztatásból kilépőket aszerint vizsgálta, hogy mennyien lettek közülük újból munkanélküliek, mekkora hányaduknak sikerült bárhol támogatás nélküli álláshoz jutniuk, és hányan

[30] Az erre vonatkozó adatok is a Szociálpolitikai és Foglalkoztatási Hivatal monitoringvizsgálatából származnak, de a többi eszköz eredménymutatójától eltérő tartalmúak. Forrásai ugyanis nem a követéses vizsgálatok, hanem a megyei munkaügyi központok által vezetett nyilvántartások.

kapcsolódtak be újabb aktív eszközökbe.[31] A kilépés utáni státusz alakulására alapozott becslés arra enged következtetni, hogy *2002-ben a közhasznú foglalkoztatásból kikerült férfiak 7,1%-a, a nőknek pedig a 8,4%-a vált foglalkoztatottá. 2003-ra a nők előnye továbbnőtt, mégpedig 11,5%-ra. A férfiak körében is magasabb, 8,3% lett az elhelyezkedési mutató.*

A közhasznú foglalkoztatás költség/haszon elemzése

Az elhelyezkedési rátákon túl más lehetőség is van a közhasznú foglalkoztatás értékelésére: a *költség/haszon elemzés*. Kiindulópontja, hogy amennyiben járadékos munkanélküli válik közhasznú foglalkoztatottá, megtakaríthatók a munkanélküli ellátás költségei, továbbá – a munkavégzésből származó magasabb jövedelemből – a járadékhoz képest több jut a TB-kasszáknak. A közhasznú foglalkoztatás ráfordításainak kiszámítása arra a feltételezésre épült, hogy díjazása a minimálbérrel azonos, mert ez számít ennél a foglalkoztatási formánál tipikusnak. A dologi költség becsült átlag. Leggyakrabban ugyan ellátás nélküli vagy segélyezett munkanélküliek vesznek részt a közhasznú foglalkoztatásban, de ha álláskeresési járadékot váltanak fel erre, akkor az nagy valószínűséggel a járadékminimumnak megfelelő összeg. Emellett számítás készült az álláskeresési járadék ténylegesen kifizetett összegének átlagával is. (28. táblázat) A példában használt adatok 2006-ra vonatkoznak, és az akkori minimálbér, ill. befizetési kötelezettségek alapján lettek meghatározva.

28. táblázat

A közhasznú foglalkoztatás havi költségeinek szembeállítása az általa megszüntetett munkanélküliség havi ráfordításaival 2006-ban

	KÖLTSÉGTÉTELEK	FT/FŐ/HÓ	
1.	***A közhasznú foglalkoztatás költségei***		
	munkabér	62500	
	TB járulék (29%)	18125	
	EHO	1950	
	Munkáltatói járulék (3%)	1875	
	Dologi költség	10000	
	Összesen:	94450	
2.	***A közhasznú foglalkoztatás révén elért megtakarítás***	***Átlagos járadékkal***	***Járadék-minimummal***
	Álláskeresési járadék	43500	37500
	TB járulék (29%)	12615	10875
	EHO	1875	1875
	Összesen:	57990	50250
3.	***A közhasznú foglakoztatás révén elért többletbevétel***		
	A munkabér és a járadék különbségének 29%-a	5510	6960
	A munkabért terhelő 12,5%-os munkavállalói TB járulék és az álláskeresési járadék után esedékes 8,5%-os TB járulék különbözete	4115	4625
	A munkabért terhelő 1%-os munkavállalói járulék	625	625
	Összesen:	10250	12210
4.	***Megtakarítás és többletbevétel együtt:***	***68240***	***62460***
5.	***Megtakarítás és többletbevétel a közhasznú foglalkoztatás költségeihez viszonyítva:***	***72,3%***	***66,0%***

[31] Foglalkoztatáspolitikai eszközök működése 2003-ban. Az ÁFSZ fontosabb adatai. Foglalkoztatási Hivatal, 2004, 16. o.

Hogyan foglalható össze az eredmény? Amennyiben átlagos álláskeresési járadékot vált ki, úgy havi viszonylatban a közhasznú foglalkoztatás közel ¾-e finanszírozható az általa megszüntetett munkanélküliség ráfordításaiból. Minimális járadék esetén ez az arány kétharmad. Ehhez számos számszerűsíthető és minőségi haszonelemet lehet hozzátenni. Az előbbibe tartozik a végzett munka értéke, továbbá a járadéknál magasabb kereset elköltéséből adódó tovagyűrűző munkahelyteremtő hatás. A nem számszerűsíthető pozitívumok között pedig olyan tényezők említhetők, mint pl. a munkanélküliség okozta feleslegességérzet, kirekesztettség, elbizonytalanodás, esetleg deviáns életmód elkerülése.

A bemutatott példához kapcsolódó feltételek esetén valószínűsíthető, hogy a közhasznú foglalkoztatás bőven megtérül az általa kiváltott munkanélküliség ráfordításaiból.

A probléma az, hogy a közhasznú foglalkoztatottak alig egynegyedére becsülhető azok aránya, akik a munkanélküli járadékukat váltották fel erre a foglalkoztatási formára. Következésképpen *a kiadással szemben vagy egyáltalán nincs, vagy alig áll megtakarítás*. A közhasznú munkát végzők nagy részének ugyanis életformájává vált a közfoglalkoztatás, a segély, az alkalmi, esetleg feketemunka ciklikus váltogatása, amiből nehéz visszakerülni a nem támogatott munkák világába.[32]

Többek között emiatt is sokan kritizálták a közfoglalkoztatást, közülük a legmarkánsabban Kertesi Gábor kutató, aki úgy fogalmazott tanulmányában, hogy a közfoglalkoztatás sem a romákat, sem pedig más, mélyszegénységben élő embereket nem emeli ki a társadalom alatti lét viszonylatából. „Munkát ad nekik, de olyan társadalmi összefüggések közepette, amelyek – akarva-akaratlanul is – hosszú távon megerősítik mindazokat a belső tulajdonságokat és külső viszonylatokat, amelyek újratermelik mindazt, ami miatt ezek az emberek támogatásra szorulnak. A szegénységben élő romák – és más szegények is – leginkább attól szenvednek, hogy megélhetési forrásaik rendszertelenek; hogy jövedelmük, amelyből élnek, másoktól függ; hogy a társadalom intézményeivel szemben kiszolgáltatottak; továbbá hogy a munka, amelyet végeznek, megalázónak számít a helyi társadalomban. A jóléti foglalkoztatás formái pontosan leképezik ezeket a formákat: rendszertelenek és rövid távú munkákat kínálnak; tartósítják a segélyfüggőséget; megerősítik a hatóságokkal szembeni kiszolgáltatottságot, és negatív társadalmi sztereotípiáknak megfelelő – megalázó – munkákra kényszerítik őket. Mi lenne az alternatíva? Társadalmi integrációt biztosító tartalmas projektek, amelyek – ha megfelelő szakértelemmel működtetik őket – kivezetnek a társadalom alatti létezés reménytelen világából.” (Kertesi, 2005, 191. o.)

6.3.3. Tartós munkanélküliek foglalkoztatásának bértámogatása

Ennek az eszköznek az a célja, hogy a tartós munkanélküliek felvételével és betanításával járó többletköltségek, valamint az alacsony termelékenység kompenzálásával arra ösztönözze a munkáltatót, hogy a támogatás lejárta után is tartsa meg a munkahelyi beilleszkedés folyamatán túlesett munkavállalókat. A támogatás feltételei 2007. január 1-től jelentősen megváltoztak. Ezekről a későbbiekben lesz szó.

Az Flt. a bértámogatást eredetileg annak a munkáltatónak tette hozzáférhetővé, amelyik vállalta, hogy olyan munkanélkülit foglalkoztat, aki *legalább hat hónapja (pályakezdő esetén 3 hónapja) nem tudott elhelyezkedni*. A bérszubvenciót – ami a munkabér 50-100%-áig terjedhetett – legfeljebb egy évig folyósíthatta a munkaügyi központ ugyanazon munkanélküli foglalkoztatásához. Ennek fejében a munkáltatónak az alkalmazott tartós munkanélküli tekintetében a támogatás folyósítási idejével

[32] Épp emiatt egyre több országban szüntetik meg annak lehetőségét, hogy közhasznú foglalkoztatással jogosultságot lehessen szerezni munkanélküli ellátásra.

legalább azonos továbbfoglalkoztatási kötelezettséget kellett vállalnia. Ez azt jelenti, hogy ez alatt munkaviszonyának megszüntetésére a munkáltató működésével összefüggő okból, rendes felmondással nem kerülhetett sor. A támogatás feltételei között szerepelt az is, hogy a munkáltató az új felvételt megelőző hat hónapban hasonló munkakörben létszámleépítést ne hajtson végre, és kötelezze magát arra, hogy ezt a támogatás ideje alatt sem teszi meg.

Ha a munkaadó a munkaügyi központ által kiközvetített olyan álláskereső foglalkoztatását vállalta, aki a támogatás iránti kérelem benyújtásakor a *45. életévét betöltötte, már 3 hónap munka nélkül töltött idő után felvehette*. Ebben az esetben a támogatás mértéke a munkavállaló munkabérének 70-100%-a között mozoghatott, időtartama pedig két évig terjedhetett. E célcsoportspecifikus szabályok 2003 októberétől 2006. december 31-ig voltak érvényben.

Az *érintett létszám* alapján rendszerint a bértámogatás volt a *harmadik legfontosabb* aktív munkaerő-piaci eszköz 2001-2008 között. Kedvezményezettjeinek aránya az aktív eszközökkel támogatottak összességéhez viszonyítva meglehetősen stabilnak tűnt, 15-17% között mozgott. Az aktív eszközökben részt vevők *átlaglétszáma* alapján viszont *2004-től ez az eszköz került az első helyre*, 25% fölötti részesedéssel. Ez annak tulajdonítható, hogy a támogatási idő itt a képzésnél és különösen a közhasznú foglalkoztatásnál jóval hosszabb volt.

A bértámogatással elhelyezettek összetételének változás

A 34. táblázatban láthatók a *bértámogatással elhelyezett tartós munkanélküliek nem, korcsoport és iskolai végzettség szerinti összetételét jellemző arányszámok*. Ezek összehasonlítható módon 2006-ig vizsgálhatók, mert 2007-től – mint utaltunk rá – jelentősen átalakult ennek a támogatásnak a feltételrendszere. Ha a 29. táblázat adatait összevetjük a regisztrált álláskeresők hasonló mutatóival, azt tapasztaljuk, hogy a vizsgált időszakban *a nők némileg nagyobb arányban voltak jelen a bértámogatottak között, mint a regisztrált munkanélküliek összességén belül*, és ez a különbség enyhén nőtt.

29. táblázat

A bértámogatással elhelyezkedett tartós munkanélküliek érintett létszámának megoszlása nem, kor és iskolai végzettség szerint

Nem	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Férfiak	48,3	48,1	46,5	46,4	46,2
Nők	51,7	51,9	53,5	53,6	53,8
Korcsoport					
25 éven aluliak	16,8	16,8	15,0	14,4	12,4
25 éven felüliek, ebből:	83,2	83,2	85,0	85,6	87,6
- 25-44 évesek	63,5	63,2	60,6	57,2	56,1
- 45-49 évesek	11,4	11,3	13,0	12,4	12,2
- 50 éven felüliek	8,3	8,7	11,4	16,0	19,3
Iskolai végzettség					
Legfeljebb 8 általános	22,6	21,3	20,0	20,6	20,3
Szakmunkásképző, szakiskola	40,6	39,6	38,9	38,2	38,4
Szakközépiskola, technikum	20,8	21,3	21,6	21,4	21,8
Gimnázium	11,2	11,9	12,8	11,3	11,3
Főiskola, egyetem	4,8	5,9	7,5	8,5	8,2
Pályakezdők előfordulási aránya, %	2,2	2,1	2,2	1,7	1,1

Forrás: Foglalkoztatási és Szociális Hivatal adatai

A 25 éven aluliak kissé alul-, az e fölöttiek pedig felülreprezentáltan jelentek meg a támogatottak között. Ezen belül a *25-44 évesek visszaszorulása következett be, mégpedig az 50 éven felüliek javára*, akiknek a részaránya 8,3%-ról 19,3%-ra emelkedett 2001-2006 között. *A legfeljebb 8 osztályt végzettek csak ötödét tették ki a bértámogatottaknak, holott előfordulásuk a regisztrált munkanélküliek között ennek a duplája volt*. Ezzel szemben a szakmunkások, szakközépiskolát végzettek és gimnáziumi érettségivel rendelkezők erősen túlreprezentáltak a támogatottak között, és a felsőfokú végzettségű bértámogatottak aránya is kétszerese volt a regisztrált munkanélkülieken belüli részarányuknak.

A vizsgált időszakban a támogatást igénybe vett munkáltatók száma csaknem a felére apadt, az ennek révén elhelyezkedett tartós munkanélkülieké pedig a kilenctizedére. *Az egy munkáltató által támogatással foglalkoztatottak száma hosszú ideig 1,2 főt tett ki, majd két évben 1,1-re csökkent, 2007-ben pedig kettőre nőtt.* A támogatást igénybe vevő munkáltatók jellemzően a kisvállalkozások közül kerültek ki.

30. táblázat

A bértámogatással foglalkoztatók és foglalkoztatottak főbb adatai

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Munkáltatók száma, db	39420	34698	34699	30886	32945	29244	21606
Foglalkoztatottak száma, fő	48089	40838	40349	35820	37415	32927	43501
Egy munkáltatóra jutó létszám	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	2,0

Forrás: a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal adatai

Munkaerő-piaci esélyek a támogatás befejezése után

A követéses vizsgálatok adatai szerint a vizsgált időszakban a támogatott foglalkoztatásból kikerülők 60-65%-a a kötelező továbbfoglalkoztatási idő lejárta után három hónappal is ugyanannál a munkáltatónál állt munkában (31. táblázat).

31. táblázat

A bértámogatásból kikerülők főbb adatai

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Programot befejezettek száma, ezer fő	16470	17711	19196	17612	15539	18265	10520
Válaszadók aránya, %	75,0	76,6	75,4	75,4	75,5	74,7	73,9
Követéskor munkában állók aránya, %	59,7	62,9	62,0	64,6	62,6	62,3	63,4

Forrás: a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal monitoringvizsgálatának adatai

A véglegesített dolgozók aránya a 90-es évekre jellemző 70%-os arányhoz képest érzékelhetően csökkent, ami azzal magyarázható, hogy a támogatottak összetétele fokozatosan eltolódott a nehezebben elhelyezhető munkanélküli kategóriák irányába. Mint utaltunk rá, ennek a célcsoportnak a felvételét specifikus kedvezményekkel ösztönözték. Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a munkáltatók értelemszerűen csak a náluk dolgozókról tudnak nyilatkozni a követéses vizsgálatkor. Joggal feltételezhető azonban, hogy a támogatásból kilépők közül többen más munkáltatónál

kaphattak állást. Velük együtt bizonyára magasabb lenne a nem támogatott munkakörben foglalkoztatottak aránya annál, mint amit az előbbi táblázat mutat.

A követéses vizsgálatok során a munkáltatók arról is nyilatkoztak, hogy mennyiben segítette foglalkoztatási szándékaikat a munkaügyi központok által nyújtott támogatás. (32. táblázat) Szerencsére időben csökkenő trendet mutat azoknak a munkáltatóknak az aránya, amelyeknek valójában nem volt szükségük a munkaügyi központ támogatására, mégis kihasználták ezt a lehetőséget. Ez az un. *holtteherhatás*, ami a támogatás nettó hasznát rontó tényező. Az adatok azt mutatják, hogy a munkáltatók körültekintőbb megválasztásával el lehet kerülni az ilyen, más területekről forrásokat elvonó, felesleges támogatási gyakorlatot, amely 2001-ben még a vizsgált munkáltatók egynegyedére volt jellemző, 2007-ben viszont már csak 17%-ukra.

A véglegesítésre jó esély van azoknál a munkáltatóknál, amelyek a támogatás segítségével a későbbre tervezett létszámbővítési szándékukat előrehozták. Ezek aránya a legjelentősebb (a 2007-ben befejezett támogatásoknál már 43,3% volt), és tendenciájában növekvő. Annak viszont nem biztos, hogy örülni kell, ha valamely vállalkozás kifejezetten a támogatásnak köszönhetően vesz fel új munkaerőt. A munkáltatók ide tartozó 20-30%-a esetében merül fel a kérdés: vajon mi lesz a foglalkoztatási kötelezettség lejárta után?

32. táblázat

A foglalkoztatáshoz nyújtott bértámogatás szerepének megítélése a munkáltatók válaszai alapján

A támogatás nélkül:	**2001**	**2002**	**2002**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
- is alkalmazta volna a munkanélkülit	24,2	19,4	20,3	20,2	19,5	19,8	17,0
- kevesebb létszámot vett volna fel	13,1	12,6	9,4	9,1	9,4	10,4	7,9
- halasztotta volna a felvételt	39,7	41,7	42,5	43,8	41,9	41,1	43,3
- senkit sem alkalmazott volna	23,0	26,2	27,7	26,9	29,2	28,7	31,0

Forrás: a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal monitoringvizsgálatának adatai

Változások a bértámogatás feltételrendszerében és azok várható hatása

2007. január 1-től az aktív munkaerő-piaci eszközrendszer jelentősen átalakult. A legnagyobb változás épp a tárgyalt foglalkoztatási formánál következett be. Az új bértámogatás célja, hogy elősegítse a *hátrányos helyzetű személyek* foglalkoztatását, akiknek a körét a 2204/2002/EK rendelet alapján kell meghatározni. Ezt alapul véve a támogatás annak *a munkaadónak* nyújtható, amelyik *a rendeletben meghatározott feltételeknek megfelelő személyek* foglalkoztatását vállalja. Olyan álláskeresőét, aki

- legfeljebb alapfokú iskolai végzettséggel rendelkezik, vagy
- a foglalkoztatás megkezdésekor az 50. életévét betöltötte, vagy
- 25 évesnél fiatalabb pályakezdő, vagy
- megváltozott munkaképességű személy, vagy
- a nyilvántartásba vételt megelőző hat hónapban nem folytatott rendszeres keresőtevékenységet, vagy a munkaügyi központ legalább 24 hónapja tartja nyilván[33], vagy

[33] Ez a kategória a 2008-ban megújított csoportmentességi rendelettel való összhang megteremtése érdekében került a hátrányos helyzetűek közé, ami kiszélesítette a tartós munkanélküliek korábban így definiált körét: „a foglalkoztatás megkezdését megelőző 16 hónap alatt legalább 12 hónapig, pályakezdő álláskeresőnek nem

- saját háztartásában legalább egy 18 évesnél fiatalabb gyermeket egyedül nevel, vagy
- a foglalkoztatás megkezdését megelőző 12 hónapon belül gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban, illetőleg terhességi gyermekágyi segélyben, gyermekgondozási díjban vagy ápolási díjban részesült, vagy
- a foglalkoztatás megkezdését megelőző 12 hónapon belül előzetes letartóztatásban volt, szabadságvesztés, illetőleg elzárás büntetését töltötte.

Támogatásban részesülhet továbbá a munkaadó, ha olyan *hátrányos helyzetű személy* (munkavállaló) továbbfoglalkoztatására vállal kötelezettséget, *akit munkahelyének elvesztése fenyeget*, vagyis:
- akinek munkaviszonyát a munkáltató működési körébe tartozó okból rendes felmondással megszünteti, vagy akinek határozott időre szóló munkaszerződése 90 napon belül lejár, és
- a továbbfoglalkoztatás megkezdésekor 50. életévét betöltötte, vagy
- legfeljebb alapfokú iskolai végzettséggel rendelkezik.
-

A munkaadó részére a munkabér és járulékai 50 %-áig*,* megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatása esetén 60 %-áig *terjedő bértámogatás állapítható meg, legfeljebb 12 hónapra.* A legalább 12 hónapja álláskeresőként nyilvántartott személy foglalkoztatása maximum 24 hónapig támogatható.

A 33. táblázat szerint a 2007 óta igénybe vehető bértámogatásokból részesültek száma 2008-ra megkétszereződött, 20 ezerről több mint 40 ezerre nőtt. 95%-uk hátrányos helyzetűnek minősült, 5%-uk pedig megváltozott munkaképességűnek. A bértámogatásban részesülő hátrányos helyzetűek közül hozzávetőlegesen minden tizedik az alacsony iskolai végzettségűek közül került ki, közel egyötödük pedig 50 éven felüli volt. A fiatalok előfordulási gyakorisága is jelentős: szinte minden negyedik támogatott 25 év alatti pályakezdő. Az bértámogatás célcsoportját képező személyek között a tartós munkanélküliek vannak a legtöbben. Arányuk a bértámogatottak teljes sokaságán belül meghaladja az egyharmadot.

33. táblázat

A foglalkoztatás bővítését szolgáló támogatással összefüggő foglalkoztatásban részt vevők száma, 2007-2008

Célcsoportok	**Létszám, fő**		**Megoszlás, %**	
	2007	**2008**	**2007**	**2008**
álláskereső legfeljebb alapfokú iskolai végzettséggel	2321	4932	11,2	12,0
álláskereső, aki a foglalkoztatásakor betöltötte az 50. évét	3785	6984	18,4	17,1
álláskereső, a 25. életévét még be nem töltött pályakezdő	5183	9179	25,1	22,4
tartós munkanélkülinek megfelelő álláskereső	7088	15506	34,4	37,9
legalább egy 18 évnél fiatalabb gyereket egyedül nevelő álláskereső	588	1106	2,9	2,7
gyesről, gyedről, gyetről és ápolási díjról visszatérő álláskereső	534	1145	2,6	2,8
álláskereső, előzetes letartóztatásban, ill. elzárásban	26	51	0,1	0,1
Hátrányos helyzetű álláskeresők összesen	***19525***	***38903***	***94,7***	***95,0***
munkavállaló, foglalkoztatásakor betöltötte az 50. életévét	64	35	0,3	0,1
munkavállaló, legfeljebb alapfokú végzettséggel	10	4	0,0	0,0
Hátrányos helyzetű munkavállaló összesen	***74***	***39***	***0,3***	***0,1***
Megváltozott munkaképességű álláskereső	***1027***	***2001***	***5,0***	***4,9***
Mindösszesen	**20626**	**40943**	**100,0**	**100,0**

Forrás: FSZH, 2008.

minősülő személy esetében 8 hónapból 6 hónapig a munkaügyi központ kirendeltsége által álláskeresőként volt nyilvántartva".

6.3.4. Munkanélküliek vállalkozóvá válásának támogatása

Ez egyike azoknak az aktív munkaerő-piaci eszközöknek, amelyek jogosultsági feltételei 2006. december 31-ig lényegében változatlanok maradtak. A támogatást *munkanélküli járadékban részesülő munkanélküliek* vehették igénybe ahhoz, hogy megélhetésüket, foglalkoztatásukat vállalkozás alapításával vagy már működő gazdasági társaságba történő belépéssel maguk oldják meg.

A vállalkozás útjára lépő munkanélkülieknek az Flt. különböző támogatásokat helyezett kilátásba, nevezetesen:
- a munkanélküli járadék összegének megfelelő *anyagi segítséget* a kezdeti nehézségek áthidalásához, legfeljebb további hat hónapra;
- a vállalkozás elindításához igénybe vett *szaktanácsadás költségeinek megtérítését*, legfeljebb 50%-os mértékig;
- a vállalkozói tevékenység gyakorlásához szükséges *tanfolyami képzés költségeiből* maximum 50 százalék visszafizetését, továbbá
- hitel felvétele esetén a *hitelfedezeti biztosítás költségei* legfeljebb felének az átvállalását, maximum egy éves időtartamra.

E támogatások közül egyidejűleg többet is lehetett igényelni, de általában *csak a járadék továbbfolyósítása iránt volt érdeklődés*.

Az *aktív munkaerő-piaci eszközökben részt vevők átlaglétszámának csupán 1,3-1,6%-a* kért és kapott támogatást ahhoz, hogy vállalkozóvá váljon, ami 2001-ben mintegy 1600 főt jelentett, 2006-ben pedig ennek a felét. Az *érintett létszám is hasonlóan alacsony bekerülési arányokat mutat*. Tekintettel arra, hogy a támogatás időtartama maximum fél év lehet, amit általában ennél rövidebb ideig folyósítanak a kirendeltségek, a vállalkozóvá váló munkanélküliek érintett létszáma az átlaglétszámnak körülbelül a háromszorosát tette ki. A csökkenő létszám egyfelől összefügg a jogosultak – járadékos munkanélküliek – körének zsugorodásával, másfelől pedig a vállalkozási kedv lanyhulásával. Ennek oka a vállalkozások beindításához szükséges tőke és vállalkozói ismeretek hiánya, a megnövekedett adóteher és az, hogy a vállalkozás szempontjából preferált, kevéssé tőkeigényes területek idővel telítődtek.

A vállalkozóvá válási támogatásban részesültek jellemzését két szakaszban célszerű elvégezni: 2006-ig a régi szabályok szerint, majd azt követően, az új szabályokkal. A munkanélküli járadékban részesülők közül általában *több férfi, mint nő mer vállalkozásba fogni.* Ugyanakkor az utóbbi egy-két évben jelentősen emelkedett a vállalkozás útjára lépett nők aránya. Mivel a vizsgált időszakban pályakezdők nem részesülhettek vállalkozóvá válási támogatásban – mert nem voltak jogosultak munkanélküli járadékra –, a 25 éven aluliak erősen alulreprezentáltak voltak a kedvezményezettek között. (34. táblázat)

A maximum 8 általános iskolai osztályt végzettek sokkal kisebb arányban (6-7%) jelentek meg a támogatottak között, mint a munkanélküli ellátásban részesülők körében (25-30%). A szakmunkások előfordulása mindkét mintában azonos volt. A szakközépiskolai, technikusi végzettséggel rendelkezők jóval nagyobb arányban képviseltették magukat a vállalkozóvá lett munkanélküliek között, mint a járadékban részesülők körében. Kisebb mértékben ugyanez jellemezte a gimnáziumban érettségizetteket is.

A legnagyobb különbség a diplomával rendelkezők tekintetében áll fenn. Ők legalább kétszer olyan gyakorisággal voltak jelen a kedvezményezettek között, mint a munkanélküli ellátásban részesülők körében, s ez a különbség az idő előrehaladtával növekedett is. 2001-ben csak minden tizedik járadékos munkanélküli diplomásból lett a munkaügyi szervezet támogatásával vállalkozó, 2006-ban

pedig 13,3%-ukból. Ugyanebben az évben a felsőfokú végzettségűek aránya az álláskeresési támogatásban részesülők között 6,3% volt.

34. táblázat

A vállalkozóvá válási támogatásban részesült munkanélküliek érintett létszámának megoszlása nem, kor és iskolai végzettség szerint

Nem	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Férfiak	61,7	60,5	58,9	55,9	53,4
Nők	38,3	39,5	41,1	44,1	46,6
Korcsoport					
25 éven aluliak	12,7	11,9	10,5	9,1	8,6
25 éven felüliek, ebből:	87,3	88,1	89,5	90,9	91,4
- 25-44 évesek	68,4	70,6	71,1	72,7	73,3
- 45-49 évesek	12,0	10,3	11,4	9,2	9,9
- 50 éven felüliek	6,9	7,2	7,0	9,0	8,2
Iskolai végzettség					
Legfeljebb 8 általános	7,3	6,8	6,5	6,2	5,6
Szakmunkásképző, szakiskola	43,0	42,6	40,8	37,5	37,3
Szakközépiskola, technikum	26,6	28,5	28,4	29,2	29,6
Gimnázium	12,4	11,8	12,5	14,0	14,2
Főiskola, egyetem	10,7	10,3	11,9	13,1	13,3

Forrás: a Szociálpolitikai és Foglalkoztatási Hivatal adatai

A támogatási rendszerből kikerült vállalkozások követő vizsgálatának eredményei

A monitoringrendszer a munkanélküliből lett vállalkozók körében elsősorban annak feltárását célozta meg, hogy a támogatással létrehozott vállalkozásoknak mekkora hányada működött még három hónappal a program befejezése után. Másfelől azt vizsgálta, hogy a vállalkozók hogyan értékelték a támogatásnak a vállalkozás indításában betöltött szerepét, és milyennek látták a létrehozott vállalkozások jövőbeli kilátásait.

A munkanélküliből lett vállalkozók között magas azoknak az aránya, akik azért választották ezt az utat, mert más lehetőségük nem volt a munkavégzésre. Bizonyára ez ad magyarázatot arra, hogy a volt munkanélküliek alacsony jövedelmezőség mellett és bizonytalan piaci kilátásokkal is fenntartják a vállalkozásukat. A válaszadók közül mindvégig azok alkották a *legnagyobb csoportot, akik csak a vállalkozás szinten tartását* vélték lehetségesnek (35. táblázat). Arányuk 2001 óta 53-55% között mozgott, majd 2006-ra 46,5%-ra csökkent. Egyre kisebb azoknak az aránya is, akik a vállalkozás *fejlesztését* tervezik: a válaszadók közül csak *minden tizedik*. A vállalkozás jövőjét kilátástalannak vagy bizonytalannak tartók aránya ugyanakkor egyharmadról 43,4%-ra emelkedett.

35. táblázat

A vállalkozás jövőjének megítélése a vállalkozók véleménye alapján

A vállalkozás megítélése	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Fejleszthető	12,7	13,4	13,2	12,9	11,2	10,1
Szinten tartható	54,0	55,0	53,3	53,4	53,7	46,5
Bizonytalan	33,3	31,6	33,5	33,8	35,1	43,4

Forrás: a Foglalkoztatási és Hivatal adatai

A vállalkozók közel fele a támogatás hiányában *későbbre halasztotta volna tevékenységét* (36. táblázat). Ez egyben azt is jelenti, hogy a támogatás hatása döntően abban nyilvánult meg, hogy egy későbbre tervezett vállalkozásalapítást időben előrehozott. Emellett a vállalkozók közel 30%-a *enélkül egyáltalán nem tudott volna kikerülni a munkanélküliségből*. E két csoport hozzávetőleg háromnegyedes részaránya a teljes sokaságban egyáltalán nem lebecsülendő eredmény. Mindazonáltal *a támogatottak egynegyede akkor is az önfoglalkoztatás útjára lépett volna, ha ehhez nem kap segítséget a munkaügyi szervezettől.* Ez az ún. *holtsúlyhatás*, ami azt jelenti, hogy a kifizetett támogatásnak ez a része felesleges kiadásnak bizonyult. Figyelemmel azonban a támogatás mértékére és lehetséges alternatíváira, ez nem okozott nagy gazdasági kárt. (A támogatást munkanélküli járadékként minden bizonnyal akkor is ki kellett volna fizetni.)

36. táblázat

A vállalkozás indításához nyújtott támogatás szerepének megítélése

Támogatás nélkül:	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
- is vállalkozott volna	27,4	25,5	24,8	26,1	24,8	25,5
- csak később vállalkozott volna	44,2	46,4	46,9	47,8	48,0	44,9
- nem vállalkozott volna	28,4	28,1	28,3	26,1	27,2	29,6

Forrás: a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal adatai

A vizsgálat tapasztalatai azt mutatják, hogy a vállalkozások indításához nyújtott támogatás jellemzően csak a munkanélküliek önfoglalkoztatását tudja biztosítani, a vállalkozások döntő hányada ugyanis egyszemélyes maradt. Ezt támasztja alá, hogy *a vizsgált időszakban egy működő vállalkozásra mindössze 0,2-0,3 alkalmazott jutot.* (37. táblázat). Ahhoz, hogy az önfoglalkoztatás több állástalan ember számára jelenthessen kiutat a munkanélküliségből, a támogatási formákat bővítették.

37. táblázat

A vállalkozói támogatás mutatóinak alakulása

	2001	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
A programot befejezett vállalkozók száma, ezer fő	3,4	3,1	2,9	2,4	2,3	2,2
Válaszadók aránya, %	68,2	68,6	68,2	67,4	67,8	66,4
Követéskor működő vállalkozások aránya, %	89,2	90,7	89,6	90,7	89,5	86,4
Egy, követéskor működő vállalkozásra jutó alkalmazottak száma	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3

Forrás: a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal adatai

Az önfoglalkoztatóvá válás támogatása

1997. január elsején bevezették az önfoglalkoztatás ösztönzését, amely eredetileg *500 ezer Ft-ig terjedő kamatmentes tőkejuttatást biztosított a vállalkozói munkahely megteremtéséhez*, viszonylag kedvező feltételek mellett. A törlesztést csak 19 hónap elteltével kellett megkezdeni, a teljes összeget pedig 60 hónap alatt visszafizetni. A támogatást *pályázat útján* lehetett igényelni, amit azok a munkanélküliek nyújthattak be, akik ezt megelőzően legalább három hónapig regisztrált munkanélküliek voltak. A támogatás elnyeréséhez saját forrással – a beruházás költségeinek legalább 20%-a –, valamint anyagi biztosítékkal is rendelkeznie kellett a pályázónak.

2000-ben megváltozott a támogatás összege. A korábbi 500 ezer Ft helyett a 2000. április 15-e után benyújtott pályázatokhoz már *egymillió forintig terjedő visszatérítendő kamatmentes tőkejuttatást lehetett kapni*, valamint a tevékenység megkezdéséhez és folytatásához szükséges *szaktanácsadás* költsége is megtéríthető volt. Változás az is, *hogy a támogatást a folyósítás befejezését követő 13. hónap kezdetétől kellett visszafizetni*, az addig érvényes 19. hónappal szemben. *2003. január 1-től a visszatérítendő kamatmentes juttatás összegét három millió forintra emelték*.

Az *önfoglalkoztató támogatást igénybe vettek átlaglétszáma és érintett létszáma egyaránt drasztikus csökkenést mutatott a vizsgált időszakban*. 2001-ben több mint 5100 volt az önfoglalkoztatói támogatásban részesültek átlaglétszáma, ami 4,9%-át tette ki az aktív eszközök kedvezményezettjeinek. Ez az arány 3,8%-ra, az önfoglalkoztatói átlaglétszám pedig 2400 főre csökkent 2006-ra, ami a 2001. évinek kevesebb mint fele. Az önfoglalkoztatói támogatást igénybe vettek érintett létszáma is megfeleződött: a 2001. évi 6 ezerről 3 ezer alá esett.[34]

A két támogatási forma összevonása

2007. január 1-től e két, eltérő eljárással működő vállalkozói támogatást – részben megváltozott tartalommal – összevonták. Eszerint:
- a 3 millió forintig terjedő tőkejuttatás *visszatérítendő és/vagy vissza nem térítendő formában* egyaránt folyósítható, és
- a vállalkozóvá váló álláskereső részére a *minimálbér összegének megfelelő*, legfeljebb hat havi támogatás állapítható meg, függetlenül attól, hogy az álláskereső részesül-e járadékban.

Emellett átvállalhatók a vállalkozói tevékenység megkezdéséhez és folytatásához szükséges *szaktanácsadás* költségei is.

A támogatások együttesen vagy külön-külön is adhatók. Mindkét támogatás annak az álláskeresőnek nyújtható,
- akit a munkaügyi kirendeltség legalább három hónapja álláskeresőként tart nyilván, vagy aki rehabilitációs járadékban részesül, és
- aki önmaga foglalkoztatását egyéni vállalkozás keretében vagy társas vállalkozás személyesen közreműködő tagjaként (társas vállalkozás indításával, mezőgazdasági őstermelőként vagy már működő társas vállalkozáshoz csatlakozással) oldja meg.

A támogatást álláskereső kapja, ezért az EU szempontjából nem minősül állami támogatásnak. A kamatmentes tőkejuttatáshoz az álláskeresőnek rendelkeznie kell a vállalkozás beindításához szükséges bruttó beruházás költségének legalább 20%-át elérő saját forrással, továbbá anyagi biztosítékkal (ingóság, ingatlanfedezet, bankgarancia stb.) a támogatás visszafizetéséhez.

[34] A támogatás időtartama ennél az eszköznél a hitel teljes visszafizetéséig tart.

38. táblázat

A vállalkozóvá válás különböző formáiban részesülők száma, 2007-2008

Támogatási formák	Létszám, fő		Megoszlás, %	
	2007	2008	2007	2008
Minimálbér továbbfolyósítása, maximum 6 hónapra	2111	4902	91,0	90,0
Max. 6 havi minimálbér + max. 3 millió Ft-ig terjedő visszatérítendő tőkejuttatás	51	146	2,2	2,7
Max. 6 havi minimálbér + max. 3 millió Ft-ig terjedő vissza nem térítendő tőkejuttatás	30	141	1,3	2,6
3 millió Ft-ig terjedő visszatérítendő tőkejuttatás	24	61	1,0	1,1
3 hónapig terjedő vissza nem térítendő tőkejuttatás	105	197	4,5	3,6
Támogatottak összesen	**2321**	**5447**	**100,0**	**100,0**

Forrás: a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal adatai

6.3.5. Pályakezdők foglalkoztatását segítő támogatások

1996 közepén megszűnt a tanulmányaikat befejezett, de elhelyezkedni nem tudó fiatalok segélyezésének lehetősége, aminek a helyébe *a foglalkoztatásukat elősegítő központi program lépett* (PEP). Az ennek keretében bevezetett támogatásoknak az volt a célja, hogy segítséget nyújtsanak a fiataloknak az első munkahely megtalálásához és a tartós foglalkoztatás esélyének megteremtéséhez. Az új eszközök azoknak a regisztrált pályakezdő fiataloknak biztosítottak támogatott foglalkoztatási lehetőséget, akik munkanélküli járadékra még nem szereztek jogosultságot, a 25. életévüket – felsőfokú végzettségűek esetében a 30. életévüket – még nem töltötték be, és rendelkeztek a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel.

a) Munkatapasztalat-szerzés támogatása

A pályakezdők foglalkoztatását ösztönző támogatásnak ezt a formáját az a munkaadó vehette igénybe, aki szakképzetlen vagy jogszabályban meghatározott szakképesítéssel rendelkező fiatalokat – legalább napi négyórás munkaidőben – olyan munkakörben foglalkoztatott, amelyben a munkaerőpiacon jól hasznosítható munkatapasztalatokat szerezhettek. Az ehhez nyújtott támogatás a pályakezdő részére járó munkabér (illetmény) 50-100%-a lehetett, amit legfeljebb 360 napra folyósítottak. Egyes esetekben a bért terhelő társadalombiztosítási és munkaadói járulékokat is átvállalta a munkaügyi szervezet. A támogatás feltétele az volt, hogy a pályakezdő a támogatott foglalkoztatást megelőző 90 napig a munkaügyi központtal együttműködjön.

b) Foglalkoztatási támogatás

E támogatásra az a munkaadó volt jogosult, aki a szakmunkásképző iskola, szakiskola és speciális szakiskola befejezését követően, a nála legalább egy tanéven keresztül gyakorlati képzésben részesült pályakezdő fiatal foglalkoztatását szakképzettségének megfelelő munkakörben vállalta, legalább napi hat órában. A pályakezdő foglalkoztatását a szakképzettség megszerzését követő 90 napon belül meg kellett kezdeni. A támogatás a jogszabályban megállapított, az adott munkáltatóra érvényes kötelező legkisebb havi munkabér fele lehetett, ezen kívül a pályakezdő után fizetendő egészségügyi hozzájárulás összege is megtéríthető volt. A pályakezdők foglalkoztatásához nyújtott támogatást maximum 270 napra lehetett igénybe venni, amennyiben a munkaadó a támogatás lejártától számított további 90 napig támogatás nélkül is vállalta a pályakezdő továbbfoglalkoztatását.

A kétfajta támogatási formába bekerült fiatalok létszámnövekedése dinamikus volt. Tekintettel arra, hogy a *pályakezdőknek alanyi joguk volt részt venni e programokban*, a megyei munkaügyi központok

és a kirendeltségek ezeket az eszközöket mentesítették a decFA-keret szűkösségéből adódó esetleges korlátozások alól. A PEP-ben részt vett fiatalok átlaglétszáma 7 ezerről 8 ezerre nőtt, s 2001-ben 6,8%-át tette ki az aktív eszközök által támogatottak átlaglétszámának, 2006-ban pedig 12,6%-át. Ez az aránynövekedés úgy következett be, hogy az aktív eszközök kedvezményezettjeinek összlétszáma jelentősen csökkent.

A két támogatási forma közül egyértelműen a *munkatapasztalat-szerzés támogatása tekinthető sikeresebbnek*. A *foglalkoztatási támogatási forma iránt alig volt érdeklődés*. A gyakorlati helyet biztosító munkáltatók nem voltak érdekeltek a pályakezdők foglalkoztatásában, ugyanis amíg a munkatapasztalat-szerző támogatásnál a pályakezdők részére járó munkabér 50-100%-a lehetett a támogatás, és egyes esetekben a bért terhelő TB- és munkaadói járulékot is átvállalta a munkaügyi szervezet, addig a gyakorlati képzés helyén foglalkoztatott fiataloknál ez maximum a legkisebb havi munkabér felét tehette ki. A végzős diákok pedig – az alacsony bérek, ill. a kedvezőtlen munkakörülmények miatt – nem a tanult szakmájukban kívántak elhelyezkedni, hanem inkább elmentek jobban fizető multinacionális cégekhez betanított munkásnak.

A pályakezdő fiatalok foglalkoztatását segítő támogatási formák követéses vizsgálatának adatai szerint az egyéves foglalkoztatást követően meglepően jók voltak a fiatalok normál munkába állási arányai. A *munkatapasztalat-szerző foglalkoztatás esetében a pályakezdők kétharmadát tartották meg* a munkáltatók a kötelező továbbfoglalkoztatást követő három hónap eltelte után. Ugyanez a mutató a *munkaadónál végzett és ott továbbfoglalkoztatott fiatalok körében sokáig 70% fölött* volt, de a 2006-ban befejezett támogatások esetében 65%-ra apadt. A jó eredmények mögött felsejlik a *munkáltatói önszelekció* gyakorlata. Ez azt jelenti, hogy a fiatalok többsége úgy került a támogatottak közé, hogy a munkáltató előzetesen 'kinézte magának', a kirendeltség pedig automatikusan kiközvetítette. Ez a munkatapasztalt-szerzésben érintettek 59,5%-ára volt jellemző. Csupán a kisebb hányad esetében tapasztalható valódi kiválasztás a kirendeltség részéről, azaz az eszköz célirányos alkalmazása. Főleg a kislétszámú foglalkoztatókra jellemző, hogy maguk választották ki, kit kívánnak alkalmazni.

39. táblázat

A pályakezdők elhelyezkedését segítő programok követő vizsgálatának eredményei

Év	Munkatapasztalat-szerzés támogatása		Foglalkoztatási támogatás	
	A programot befejezettek száma	Követéskor munkában állók aránya	A programot befejezettek száma	Követéskor munkában állók aránya
2001	5752	64,5	369	71,6
2002	6516	67,0	128	78,4
2003	5779	66,1	231	78,2
2004	6860	66,5	179	71,5
2005	6317	66,8	173	70,9
2006	7750	66,6	167	65,0
2007	5591	66,3	98	77,5

Forrás: a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal adatai

2006. december 31-én a PEP megszűnt. 2007. január 1-től a munkáltatókat az új *bértámogatási* rendszerrel ösztönzik a pályakezdő fiatalok felvételére. Emellett *a többi aktív munkaerő-piaci eszköz is rendelkezésükre áll*, hiszen ezek eddig is lehetőséget nyújtottak arra, hogy a fiatalok tudásának, szakmai ismereteinek növelésével, nagyobb eséllyel juttassák őket a munkaerőpiacra. A pályakezdők

a regisztrált munkanélküliek összességén belüli előfordulásuknál (8-10%) nagyobb arányban vettek részt az aktív munkaerő-piaci programokban (14-16%).

2005-től a *Start kártya* által nyújtott járulékkedvezménnyel is ösztönzik a munkáltatókat a fiatalok felvételére. Erre a normatív járulékkedvezmények ismertetésénél még visszatérünk.

6.3.6. Részmunkaidős foglalkoztatás támogatása

2003. január 1-jén vezették be a ***részmunkaidős foglalkoztatás támogatását***, amit azok a munkáltatók vehettek igénybe, amelyek:

- vagy legalább három hónapja munkanélküli
- vagy ápolási díjban részesülő,
- vagy saját háztartásában legalább egy 14 évesnél fiatalabb gyermeket nevelő személyt foglalkoztattak.

Ez a támogatási forma – feltételeit és elérhetőségét illetően – részben átfedett a bértámogatással. Igénybevétele minimális volt, aminek oka a munkáltatók érdektelensége. Sem ők, sem pedig a munkavállalók még nem találták meg a részmunkaidős foglalkoztatás kölcsönös előnyökkel kecsegtető módját. Ezért ez a támogatási forma 2006. december 31-én *megszűnt*, **ill. beépült az idei évtől hatályos új bértámogatási konstrukcióba. 2009-ben azután válságkezelés címén egy új jogszabályt léptettek hatályba, amelynek címe: *Részmunkaidős foglalkoztatás támogatása a létszámleépítések megelőzésére.*[35]**

Ennek az intézkedésnek a célja a leépítéssel fenyegetett munkavállalók részmunkaidőben való továbbfoglalkoztatása. Támogatást az a munkaadó kaphat, amely a teljes munkaidőben foglalkoztatott dolgozóját átmenetileg – az elbocsátás alternatívájaként – legalább négy órában foglalkoztatja. A támogatás feltétele, hogy a munkaadó csoportos létszámcsökkentésre vonatozó szándékát az illetékes munkaügyi központnak előzetesen bejelentse. A támogatás mértéke a munkavállaló kieső munkaidejére járó személyi alapbérének és járulékainak 80 százalékáig terjedhet. Személyi alapbérként legfeljebb a mindenkori minimálbér másfélszerese vehető figyelembe. A támogatás legfeljebb 12 hónapra nyújtható.

A támogatás a leépítéssel fenyegetett munkavállalókra vonatkozóan a munkaadó kérelmére állapítható meg. További feltétele, hogy csoportos létszámcsökkentéssel kapcsolatos előzetes bejelentését a munkáltató ne hajtsa végre. A munkaadónak vállalnia kell, hogy a támogatást a munkavállaló részére havonta előre kifizeti, megőrzi a bejelentésekor meglévő átlagos statisztikai állományi létszámát, valamint legalább a támogatási időtartammal megegyező időtartamban vállalja a munkavállaló továbbfoglalkoztatását. A munkaadók a támogatáshoz a munkaügyi központhoz benyújtott pályázat útján juthatnak hozzá.

6.3.7. Mobilitási támogatás

A munkába járással kapcsolatos terhek csökkentését célzó ***mobilitási támogatások*** célja, hogy az utazási költségek átvállalásával csökkentsék a munkaerőpiac területi egyenlőtlenségeit, és a munkahelyekért folytatott versenyben esélyhez juttassák a kistelepüléseken élőket is. Az utazási

[35] 70/2009. (IV. 2.) Korm. rendelet a szakképzettséggel rendelkező, pályakezdő álláskeresők munkatapasztalat-szerzésének és a létszámleépítések megelőzése érdekében a részmunkaidős foglalkoztatás támogatásáról, hatályos: 2009. április 5-től.

költségtérítés a munkanélküliek, pályakezdők munkahelykeresésével kapcsolatos – a tömegközlekedési eszközök igénybevételével indokoltan felmerülő – kiadásainak átvállalását jelenti. Támogatásként mind a munkaadó, mind pedig a munkavállaló számára az őt külön jogszabály alapján terhelő utazási költség téríthető meg, részben vagy egészben, legfeljebb egy éves időtartamra, ha a munkaadó olyan személy foglakoztatását vállalja, aki legalább hat hónapja (pályakezdők esetén 3 hónapja) munkanélküli. Támogatás adható csoportos személyszállításhoz is, amennyiben a munkahelyelérés és visszautazás időigénye meghaladja a 2 órát.

2007-ben az utazási költségtérítés keretében nyújtott támogatás összesen 2,5 ezer főt érintett. A támogatás elsősorban a dolgozók helyközi utazását segítette. A támogatottak kétharmada tartozott ebbe a körbe. Csoportos személyszállításba 88 főt vontak be.

Az utazási költségek megtérítéséhez adható támogatást a munkáltatók jellemzően a bértámogatással kombináltan veszik igénybe, elsősorban ott, ahol nem tudnak helybelieket alkalmazni. A kedvezményezettek aránya az aktív eszközök által támogatottak összességéhez viszonyítva mind érintett, mind az átlaglétszám alapján minimális: 2001-ben 3% volt, ami 2008-ra 1,2%-ra csökkent.

6.3.8. Munkahelymegőrzés támogatása

Munkahelymegőrző támogatást a munkaügyi központok az elbocsátással fenyegetett dolgozók munkaviszonyának a megtartása érdekében nyújthatnak az érintett munkaadónak. A vissza nem térítendő támogatás a felmondással érintett munkavállaló munkabére és járulékai együttes összegének 25-75%-áig terjedhet. A támogatás a munkabér és járulékai 50-90 százaléka között állapítható meg, ha az érintett munkavállaló:

- személyi alapbére, illetve teljesítménybérezés alapjául szolgáló bére azonos a kötelező legkisebb munkabér összegével;
- megváltozott munkaképességű személy;
- foglalkoztatása a munkaviszony megszüntetésének megelőzése érdekében a korábbinál rövidebb időtartamú munkaidőben történik, feltéve, ha a munkaidő mértéke a napi 4 órát eléri, de a 6 órát nem haladja meg.

A támogatás felső határa munkavállalóként nem haladhatja meg a kötelező legkisebb munkabér 150%-át. Legfeljebb egy évig folyósítható, s a munkáltatót cserében a támogatott időszakkal megegyező idejű továbbfoglalkoztatási kötelezettség terheli.

A korábbi tapasztalatok megkérdőjelezték *a munkahely-megőrzési támogatás fenntartásának célszerűségét*. A gazdálkodási és likviditási gondok valóságos megléte, átmeneti vagy tartós jellege ugyanis nagyon nehezen ítélhető meg a kérelmet elbírálók részéről, az eszköz meglehetősen nagy bürokráciaigényessége ellenére. Kellő tapasztalatokkal rendelkező, ügyes pályázatkészítő esetleg könnyen meg tudja teremteni azt a látszatot, hogy itt valóban csak átmeneti problémákról van szó, és ha nem kap támogatást, akkor elbocsátja a munkaerőt. Emellett a döntésbe lobbiérdekek és szubjektív vagy felszínes elemek is belekeveredhetnek. Kétségtelenül jól mutathat a statisztikában, hogy a viszonylag nem túl jelentős (és gyakran az igényelthez képest le is redukált) támogatás fejében esetleg több tucat vagy néhány száz személy munkahelyét sikerült megőrizni, illetve „megmenteni". A valóságban azonban ez a legtöbb esetben a támogatás nélküli is megtörténne, illetve a támogatás esetén is nem ritkán előfordul, hogy később mégis csődbe megy a cég, és megszűnnek a munkahelyek.

E fenntartások miatt a munkahelymegőrző támogatások szerepe 2001 óta visszaszorulóban volt. Fordulat a gazdasági válság beköszöntével következett be, aminek a jelei már 2008-ban

megmutatkoztak. Ennek hatására drasztikusan megemelkedett a munkahelyteremtő támogatást igénylő és abban részesülő munkáltatók aránya. Ez folytatódott 2009-ben, amikor a munkaerő-piaci politika forrásait nagyrészt a munkaerő-piaci válságkezelés szolgálatába állították.

6.3.9. Munkahelyteremtés támogatása

A munkahelyteremtés támogatása 2000. január 1-jétől kikerült az Flt-ből. Ez azzal függött össze, hogy az 1998-ban megszűnt Munkaügyi Minisztérium foglalkoztatásfejlesztéssel összefüggő feladatait a Gazdasági Minisztérium kapta meg, miközben a többi foglalkoztatáspolitikai feladat a Szociális és Családügyi Minisztériumnál maradt. A GM új feladatkörének finanszírozására önálló pénzügyi keretet kellett elkülöníteni a Munkaerő-piaci Alapból, amit az *Aktív foglalkoztatási célelőirányzat* (AFC) testesített meg, amiből pályázat útján lehetett támogatáshoz jutni. 2000-ben azonban újabb átalakításra került sor a kormányzati struktúrában, amikor is a foglalkoztatáspolitika egészét a GM hatáskörébe utalták. Ez lehetővé tette a munkahelyteremtés támogatásának visszahelyezését az Flt-be, amire 2001 májusában került sor. Hogy az évközi módosítás ne okozzon problémát a finanszírozásban, az új rendelkezés hatályba léptetését 2002. január 1-jére halasztották.

Az Flt. csak nagyon szűkszavúan említi a munkahelyteremtés támogatásának lehetőségét. A 18.§ szerint: „Támogatás nyújtható új munkahelyek teremtéséhez, a meglévő munkahelyek megtartásához, a foglalkoztatási szerkezetátalakítás elősegítéséhez, valamint a munkaerő szakmastruktúrájának korszerűsítéséhez fűződő foglalkoztatáspolitikai célok elérése érdekében.” Ezt a keretszabályt a gazdasági miniszter 1/2002.(I.25.) GM sz. rendeletével módosított 6/1996. (VII.16.) MÜM-rendelet töltötte meg tartalommal. Ennek alapján vissza nem térítendő támogatást lehetett nyújtani olyan új munkahelyek teremtéséhez, meglévő munkahelyek bővítéséhez, új technológia bevezetéséhez szükséges tárgyi eszközök és immateriális javak beszerzéshez, amelyek a munkavállalók létszámának növelésével tartós foglakoztatást biztosítanak.

Munkahelyteremtő beruházást 2000 után a Munkaerő-piaci Alap decentralizált keretéből nem lehetett támogatni. Erre csak központi keretből, a MAT döntésével kerülhetett sor. Ez a támogatási lehetőség azóta sem került vissza régiók hatáskörébe.

A munkahelyteremtés támogatása korábban a következő formákban valósulhatott meg, visszatérítendő vagy vissza nem térítendő formában:

a) a vállalkozások részére foglalkoztatási célú munkahely létesítéséhez,
   - regionális beruházásként és
   - foglalkoztatási támogatásként, valamint

b) a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának támogatásaként
   - befogadó munkahely kialakításához, és
   - rehabilitációs célú foglalkoztatáshoz.

2007. január 1-jétől – a közösségi joggal összhangban – munkahelyteremtő támogatást kétféle módon lehet igényelni:

a) *regionális támogatásként* (1628/2006/EK bizottsági rendelet szerint): a beruházás építési, tárgyi eszköz, immateriális javak költségeihez, valamint a létrehozott új munkahelyek személyi jellegű ráfordításaihoz, külön-külön, illetve együttesen, vagy
b) *foglalkoztatási támogatásként* (2204/2002/EK bizottsági rendelet szerint): a beruházáshoz kötődően létrehozott új munkahelyek személyi jellegű ráfordításaihoz.

Regionális beruházási támogatásnál:

- az építési, tárgyi eszköz és immateriális javak költségeihez igényelt támogatással létrejött kapacitást 5 – kkv esetében 3 – évig,
- személyi jellegű ráfordításokhoz igényelt támogatás esetén a foglalkoztatási kötelezettséget 5 – kkv esetében 3 – évig fenn kell tartani.

Foglalkoztatási támogatásnál a beruházáshoz kötődően létrehozott új munkahelyek személyi jellegű ráfordításaihoz igényelt támogatás ellenében 3 – kkv esetén 2 – éves foglalkoztatási kötelezettséget kell vállalni.

6.4. Járulékkedvezmények a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásának elősegítésére

A munkaerő-piaci esélyek javításának fontos eszközét jelentik a hátrányos helyzetűek foglalkoztatását ösztönző járulékkedvezmények. Ilyen kedvezmény illeti meg a pályakezdőket, gyes/gyed-ről visszatérőket, valamint a tartósan munkanélkülieket (köztük kiemelten az 50 éven felülieket és az alacsony iskolai végzettségűeket) alkalmazó munkáltatókat. A célzott támogatás lehetővé teszi, hogy a hátrányos helyzetű munkavállalók jobb eséllyel pályázzanak egy adott munkakör betöltésére.

Start kártya pályakezdőknek

2005. január elsejétől többféle támogatást vezettek be a pályakezdők munkába állásának ösztönzésére. Megjelent az ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszony, továbbá hatályba lépett a 2004. évi CXXIII. törvény, amely a munkáltatókat 50%-os TB-járulékkedvezményben részesítette – többek között – a pályakezdők foglalkoztatása esetén. A tapasztalatok azonban arra utaltak, hogy a *munkáltatók ezt a támogatást alacsony mértékűnek, elérhetőségét pedig bürokratikusnak tartották*, különös tekintettel a kedvezmény utólagos visszaigénylésére és a továbbfoglalkoztatási kötelezettségre. Ezért a 2005 elején bevezetett *támogatásokat 2005. október 1-jétől a Start program váltotta fel*, amely minden pályakezdőre kiterjed, aki 25 évesnél – felsőfokú végzettségűek esetében 30 évesnél – fiatalabb, befejezte (vagy megszakította) tanulmányait, és belép az első munkahelyére.[36] Az a munkáltató, amelyik vállalja a foglalkoztatásukat, a korábbi 9 hónappal szemben összesen *két év támogatásra* jogosult. A támogatás formája: *alanyi jogon járó járulékkedvezmény*, aminek köszönhetően a munkáltatónak (havonta) *a pályakezdő fiatal foglalkoztatásának első évében a járulékalap 15%-át, a második évben pedig annak 25%-át* kell megfizetnie. (A 29%-os TB-járulék, a 3%-os munkaadói járulék és a fix összegű egészségügyi hozzájárulás helyett, ami abban az időben közel 36%-os köztehernek felelt meg.) A kedvezmény *a minimálbér legfeljebb másfélszeresét kitevő keresetig érvényesíthető 25 éven aluliak foglalkoztatása esetén, felsőfokú végzettségűeknél pedig – 30 éves korig – maximum a minimálbér kétszereséig*. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a pályakezdők keresetének felső határa korlátozva volna.

A kedvezményre való jogosultságot az APEH által kiállított *Start kártya* bizonyítja, amely egyúttal az ellenőrzés alapjául is szolgál. Minden első ízben munkába lépő, 25 év (felsőfokú végzettséggel 30 év) alatti fiatal jogosult kiváltani ezt a kártyát, feltéve, hogy befejezte vagy megszakította tanulmányait, és első ízben létesít munkaviszonyt vagy ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszonyt. A fiatalok

[36] 2005. évi LXXIII. törvény a pályakezdő fiatalok, az ötven év feletti munkanélküliek, valamint a gyermek gondozását, illetve a családtag ápolását követően munkát keresők foglalkoztatásának elősegítéséről, továbbá az ösztöndíjas foglalkoztatásról szóló 2004. évi CXXIII. törvény módosításáról. A törvényt az Országgyűlés a 2005. június 27-i ülésnapján fogadta el. Hatályos: 2005. október 1-től.

pályakezdésének kedvezményezett két éve a Start kártya kiváltásának dátumától kezdődik, és azonos vagy több különböző munkáltatónál tölthető le, az előírt korhatár keretei között. A kedvezmény tehát a *pályakezdőhöz kötődő, munkáltatónak járó jogosultság*, amellyel a fiatal élhet, de dönthet úgy is, hogy nem használja fel. A munkáltató a foglalkoztatás időtartama alatt a kártyát magánál tartja. Több munkáltatónál egyidejűleg (legalább napi 4 órában) történő (részmunkaidős) foglalkoztatás esetén a kedvezménnyel az a munkáltató élhet, ahol a kártyát leadták. *A kedvezményhez nem kapcsolódik továbbfoglalkoztatási kötelezettség.*

A pályakezdő fiatalok 2005. október első napjától 2008. június végéig 88 ezer Start kártyát igényeltek. A kártyát kiváltók több mint 80%-a bejelentett foglalkoztatási lehetőséghez jutott.

2007-ben a vállalkozások 23,2%-a foglalkoztatott Start kártyával rendelkező fiatalokat, holott ezek aránya 2006-ban még csak 20% volt. Start kártyával rendelkező fiatalt leggyakrabban a szállítás, távközlés ágazatokba tartozó vállalkozások vettek fel (34,5%). A döntően exportáló cégek az átlagosnál jóval nagyobb gyakorisággal (43%) alkalmaztak Start kártyával rendelkező pályakezdőt, és a növekedés is igen dinamikus volt ebben a vállalati szegmensben, hiszen az előző évi arány alig 20% volt.

Start plusz, Start extra program

2007. július 1-től további programokkal bővült a Start kártyacsalád, azzal a céllal, hogy:

- elősegítse a munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetű emberek be- és visszalépését a munkaerőpiacra,
- növelje a célcsoport foglalkoztatottságát,
- ösztönözze a munkáltatókat a hátrányos helyzetű emberek felvételére,
- és érdekeltséget teremtsen a munkáltatók körében a bejelentett foglalkoztatásra.
-

*A **START plusz program*** keretében az alábbi célcsoportok foglalkoztatása után jár járulékkedvezmény a munkáltatónak:

- gyes, gyed, gyet és ápolási díj folyósításának megszűnését követő egy éven belül a munkaerőpiacra visszatérni kívánó személyek,
- a gyermek egyéves korának betöltését követően, a gyes folyósítása mellett munkát vállaló személyek (feltéve, hogy nem állnak foglalkoztatási jogviszonyban),
- tartósan állást keresők, vagyis azok a személyek, akik a kedvezményre jogosító kártya igénylését megelőző 16 hónapon belül legalább 12 hónapig (pályakezdők esetén 8 hónapon belül legalább 6 hónapig) nyilvántartott álláskeresők voltak.

E célcsoportok foglalkoztatása esetén a munkáltató – a Start kártyával felvett fiatalokéval azonos kedvezményként – két évig mentesül a tételes egészségügyi hozzájárulása megfizetése alól (1950 Ft/hó). Emellett a foglalkoztatás első évében 15%, a másodikban pedig 25% közterhet kell fizetnie, a munkavállaló bruttó keresetét normál esetben terhelő 32% helyett. 2007 közepétől 2008 közepéig 11200 fő váltotta ki a Start plusz kártyát.

A tartósan álláskereső személyek közül ***Start extra*** *kártya kiváltására* az jogosult, aki:

- betöltötte az ötvenedik életévét, vagy
- életkorra való tekintet nélkül alacsony (legfeljebb alapfokú) iskolai végzettséggel rendelkezik.

E célcsoportok alkalmazása esetén a munkáltatónak a foglalkoztatás első évében semmilyen közterhet nem kell fizetnie, a második évben pedig csak 15%-ot a munkavállaló bruttó keresete után.

Az áttekinthetőség érdekében a 40. táblázatban összefoglaltuk a Start kártyacsalád 2005-2008 közötti időszakra jellemző paramétereit.

40. táblázat

Start kártyacsalád, 2005-2008

	Célcsoport	Kedvezmény mértéke		Felső korlátja	Bevezetés éve	Kiadott kártyák**
		1. évben	2. évben			
Start	Pályakezdők: 25 (diplomásoknak 30) év, első munkaviszony létesítéséhez	32% helyett 15% munkaadói járulék + nem fizet tételes ehot*	32% helyett 25% munkaadói járulék + nem fizet tételes ehot*	Minimálbér másfélszerese, diplomásoknál a kétszerese	2005. október	88 000 (ebből 25 ezer felső-foku)
Start plusz	Tartós munkanélküliek és inaktívak: gyes/gyed/gyet vagy ápolási díj megszűntét követő egy éven belül; munkanélküli gyes mellett; vagy legalább egy évig nyilvántartott álláskereső (8 hónap, ha pályakezdő)			Minimálbér kétszerese	2007. július	19 972
Start extra	Idősebb és képzetlen tartó munkanélküliek: 50 év feletti, vagy legfeljebb alapfokú végzettségű	Nem fizet tételes ehot*	32% helyett 15% munkaadói járulék + nem fizet tételes ehot*	Minimálbér kétszerese	2007. július	8392

* A tételes egészségügyi hozzájárulás 2008-ben 1950 forint havonta.
** A Start kártya esetében a bevezetés óta, 2008 közepéig. Start plusz és Start extra kártyáknál 2008 végéig. (APEH adat)

Változások a támogatás feltételeiben

2009. január 1-től bevezették a ***Start Régió*** programot, ami arra ösztönzi a munkáltatókat, hogy a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben élő, *rendelkezésre állási támogatásban részesülő személyeket* foglalkoztassanak. Az új támogatás célcsoportja jelentősen átfed a Start extra kártya kedvezményezetti körével, ezért ez a konstrukció tulajdonképpen annak kiegészítéseként értelmezendő. Ehhez *a támogatás célcsoportját bővíteni kellett a rendelkezésre állási támogatásban részesülőkkel*. Ebben a konstrukcióban a munkaadót a *Start extra kedvezményen felül további járulékkedvezmény illeti meg,* ha:

a) olyan személyt foglalkoztat, aki rátra jogosult, és érvényes Start extra kártyával rendelkezik, továbbá lakóhelye gazdasági, infrastrukturális, társadalmi, szociális, foglalkoztatási szempontból a legkedvezőtlenebb helyzetű kistérségben vagy településen van,

b) a célcsoport tagjainak foglalkoztatásával az éves átlagos statisztikai állományi létszámát növeli, és azt legalább 3 évig, illetve a kedvezményes időszak duplájáig megtartja, valamint

c) kötelezettséget vállal arra, hogy a foglalkoztatási időszak vége előtt a támogatott személy munkaviszonyát – működésével összefüggő okból – rendes felmondással, illetve közös megegyezéssel nem szünteti meg; továbbá önmaga ellen végelszámolási eljárás megindítását nem kezdeményez.

2009 közepétől előbb részlegesen, majd 2010. január 1-től általános érvénnyel módosult az adórendszer (csökkentek a munkavállaló bruttó keresete után fizetendő közterhek). Emiatt megváltozott a Start kártyacsaládhoz kapcsolódó járulékkedvezmények mértéke is, amit 2010. január 1-jei állapot szerint közlünk a 41. táblázatban. (2010. január 1-től megszűnt az eho is.)

Korábban sok kritika hangzott el azzal kapcsolatban, hogy a normatív járulék-kedvezménnyel pályakezdőket alkalmazó – a támogatásra legkevésbé szoruló – cégek *a jó képességű, piacképes tudással rendelkező fiatalokat vették fel, akik támogatás nélkül is könnyen kaphattak volna állást.* Az is valószínű, hogy a normatív támogatás olyan térségekre, ágazatokra, vállalatokra koncentrálódik, ahol a piac természetes mukahelyteremtő képessége amúgy is a legélénkebb. Emiatt nem az egyenlőtlenségek csökkentése, hanem növelése irányában hat. Ezt a hatást kiküszöbölendő, *a felsőfokú végzettségű fiatalok esetében 2010. január 1-től – a korábbi két év helyett – egy évre csökkentették a kedvezménnyel érintett időszak hosszát*. Ezen belül a Start kártyával rendelkező fiatal után a munkaadónak 9 hónapig 10, három hónapig pedig 20 százalék járulékot kell fizetnie.

41. táblázat

	Időszak (foglalkoztatás kezdete után)	**START**	**START PLUSZ**	**START EXTRA**	**START RÉGIÓ**
		tbjárulékfizetési kedvezmény az adott START kártyatípussal foglalkoztatott munkavállaló után: 27% helyett			
A munkavállaló bruttó keresete után fizetendő közterhek (27% tb-járulék, amiből 24% nyugdíjbiztosítási-, 1,5% természetbeni egészségbiztosítási-, 0,5% pénzbeli egészségbiztosítási-, 1% munkaerő-piaci járulék)	**1. év**	10% *, forrás: hazai (MPA)	10%, forrás: ESZA társfinanszírozás	teljesen mentesül (100% kedvezmény), forrás: ESZA társfinanszírozás	0% (teljes elengedés), forrás: ESZA társfinanszírozás a START Extra alapján
	2. év	20% *, forrás: hazai (MPA)	20%, forrás: ESZA társfinanszírozás	17% összesen, forrás: ESZA társfinanszírozás	0% (teljes elengedés), forrás: 17% kedvezmény. ESZA társfinanszírozás a START Extra alapján és 10% kedv. hazai (MPA)
	3. év	nincs kedvezmény	teljes járulékfizetés, nincs kedvezmény	teljes járulékfizetés, nincs kedvezmény	0% (teljes elengedés), forrás: teljesen hazai (MPA)

*:A felsőfokú végzettségű pályakezdő fiatal foglalkoztatásakor a fent első évre meghatározott 17%-os kedvezmény csak a foglalkoztatás első 9 hónapjában, míg a második évre meghatározott 7%-os kedvezmény csak az azt követő három hónapban jár, tehát ez esetben a kedvezménnyel érintett időszak hossza csak 1 év.

6.5. AM könyves foglalkoztatás, egyszerűsített foglalkoztatás

Az alkalmi munkavállalói könyvet (AM könyv) 1997-ben vezették be, a háztartások munkáltatóvá válásának megkönnyítésére. Ezzel a rövidített időtartamú, alkalomszerű munkavégzés is munkaviszonynak minősült. A munkavállaló ennek révén egészségügyi szolgáltatásra, nyugellátásra és munkanélküli ellátásra szerzett jogosultságot, aminek eszköze a *közteherjegy* [37]volt. Az AM könyvvel történő munkavégzés bevezetésének indoka között említhető:

- a feketemunka legalizálása
- a háztartási és egyéb alkalmi munkák bekapcsolás a szervezett munkaerőpiac keretei közé
- a munkanélküliek, inaktívak legális munkavégzési lehetőséghez juttatása
- és a munkáltatói ad-hoc munkaerőigényének kielégítése.

Eredetileg csak a magánháztartások, őstermelők és egyéni vállalkozók foglalkoztathattak AM könyvvel alkalmi munkásokat. Ez a korlátozás eleinte szűkre szabta e lehetőség igénybevételét. Annak, hogy 1997-1999 között mindössze 11 ezer AM könyvet váltottak ki, fő oka a munkadíjjal szinte azonos értékű közteherjegy volt, ami nagyon drágának bizonyult. Az AM könyves foglalkoztatás elterjesztése érdekében 2000-ben a teljes verseny- és közszférában engedélyezték az alkalmazását, majd 2002-ben a közteherjegy értékét is megfelezték. Ebből is 50%-os kedvezményt biztosítottak regisztrált munkanélküliek foglalkoztatása esetén. 2005 novemberében a ledolgozható idő 120 napról 200 napra hosszabbodott. Ekkor vezették be azt is, hogy magánháztartásokban végzett munkák esetén a közteherjegy 75%-a leírható a személyi jövedelemadóból. Mindez azt eredményezte, hogy 2003-tól évente megduplázódott a kiváltott AM könyvek száma, és az évtized végére megközelítette az egymilliót. A szezonális ágazatokban az átlagosnál elterjedtebb volt az alkalmi jellegű foglalkoztatás, különösen az idegenforgalomban és a mezőgazdaságban. Az előbbiben a cégek mintegy felére, az utóbbiban pedig 40 százalékára jellemző, hogy szezonális munkaerőigényüket nagyrészt AM könyves munkavállalókkal elégítették ki. Nemzetgazdasági szinten is magas, a cégek egyötödét meghaladó volt az AM könyvvel munkavállalókat foglalkoztató cégek aránya. A magyar tulajdonú vállalkozások között kétszer olyan gyakorisággal fordultak elő alkalmi munkásokkal dolgozó cégek (24%), mint a külföldiek körében (13%). 2007-ben az AM könyvvel foglalkoztató cégek statisztikai állományi létszámukhoz képest átlagosan 12,8%-os többletfoglalkoztatást valósítottak meg.

AM könyvvel évente mintegy 300 ezren dolgoztak, átlagosan 20 napot. A sok engedménynek köszönhetően olcsóbb volt AM könyvvel foglalkoztatni, mint munkaviszony keretében. Emiatt tömegessé vált az időszakos, szezonális munkaviszonyok átváltása AM könyves foglalkoztatásra, de tapasztalni lehetett más kedvezőtlen jelenségeket is:

- Olyan visszaéléseket, mint a munkaviszony megszüntetése, majd AM könyves továbbfoglalkoztatás, a járadékfolyósítás szüneteltetése mellett.
- Azt, hogy a rendszeres szociális segélyben részesülőket visszatartotta a munkavállalástól (a segély mellett engedélyezett AM könyves foglalkoztatás jóval nagyobb jövedelmet biztosított, mint amennyi lett volna ennek a körnek a piacon elérhető nettó keresete).
- Az AM könyv adminisztrációja, a TB-jogosultságokhoz kapcsolódó bejelentési kötelezettségek teljesítése óriási terhet rótt az ÁFSZ-re.
- Bár a fekete munka legalizálását várták tőle, mégsem erre ösztönzött, hanem az ellenkezőjére. Erre buzdított a jogszabály is, kimondva, hogy „több, legfeljebb 5 napra létesített munkaviszony esetén a közteherjegyet elég az utolsó napon beragasztani.”
-

[37] A részletes szabályokat az alkalmi munkavállalói könyvvel történő foglalkoztatásról és az ahhoz kapcsolódó közterhek egyszerűsített befizetéséről szóló 1997. évi LXXIV. törvény tartalmazza.

A felsorolt visszásságok elhárítása érdekében már 2008-ban megkezdődött a törvénymódosítás előkészítése. Az új törvény azonban csak 2010. április 1-jén lépett hatályba, amikor a 2009. évi CLII. törvény alapján az „egyszerűsített foglalkoztatás" váltotta fel az AM könyvvel történő munkavégzést. Ennek feltételei azonban adminisztrációigényesek, életidegenek és rejtőzködésre késztetőek voltak, ami a gazdasági szereplők széles körében nagy elégedetlenséget váltott ki. Ezeket a hibákat egy új szemléletű törvény küszöbölte ki, ami 2010 augusztusában lépett hatályba. Ennek tárgya az egyszerűsített foglalkoztatás.

Az egyszerűsített foglalkoztatás (EF) főbb szabályait a 2010. LXXV. törvény (Eftv) tartalmazza. Az Eftv. kétfajta munkára terjed ki:

- a mezőgazdasági és turisztikai idénymunkára, valamint
- az alkalmi munkára.

Idénymunka esetén nincs korlátozva az EF-ben alkalmazottak száma, az alkalmi munkánál azonban a vállalkozás méretétől függő létszámkorlátozás van.

- Főállású személyt nem foglalkoztató vállalkozás: 1 főt
- 1-5 főállásút foglalkoztató vállalkozás: 2 főt
- 6-20 főállású munkavállalót foglalkoztató vállalkozás: 4 főt
- 20 főnél nagyobb létszámú vállalkozás: munkavállalói létszáma 20%-ának
- megfelelő alkalmi munkást foglalkoztathat.

A vállalkozás ugyanazt a munkavállalót évente legfeljebb 120 napig foglalkoztathatja idénymunkában és 90 napig alkalmi munkában. Ha a munkavállaló többfajta EF-munkát is vállal egy évben (idény- és alkalmi munkában), a munkaviszonya akkor sem haladhatja meg az évi 120 napot. Idénymunkában mind a 120 nap akár folyamatosan is ledolgozható. Alkalmi munkánál azonban a munkaviszony:

- legfeljebb 5 egymást követő nap lehet,
- egy hónapban legfeljebb 15 nap,
- egy évben pedig legfeljebb 90 nap.

Egyszerűsített foglalkoztatásra irányuló jogviszony a felek megállapodása alapján, a munkáltató bejelentési kötelezettségének teljesítésével keletkezik. A munkavállalónak semmilyen közterhet nem kell fizetnie. A munkáltató által fizetendő közteher egységesen – a munkabértől és a napi munkaidőtől függetlenül – napi 500 Ft/fő mezőgazdasági és turisztikai idénymunka esetén és napi 1000Ft/fő az alkalmi munkánál. Ennek fejében a munkavállaló jogosulttá válik:

- nyugellátásra,
- baleseti egészségügyi szolgáltatásra, valamint
- álláskeresési támogatásra.

6.6. Munkaerő-piaci szolgáltatások

A foglalkoztatási törvény a munkaerő-piaci szolgáltatások közé az alábbiakat sorolta:

- munkaerő-piaci és foglalkozási információ nyújtása,
- munka-, pálya-, álláskeresési, rehabilitációs, helyi (térségi) foglalkoztatási tanácsadás,
- munkaközvetítés.

Ezek tartalmát a munkaerő-piaci szolgáltatásokról szóló rendelet határozta meg 2000-ben[38], amely egységes keretbe foglalta a szolgáltatások nyújtásának feltételeit is. A jogszabály alapvetően azokat a szolgáltatásokat nevesítette, amelyeket döntő részben a regionális munkaügyi központok szakmai osztályai vagy a munkaügyi kirendeltségek nyújtanak az ügyfeleknek. Emellett lehetőség van arra is, hogy a joganyagban szabályozott – a munkaügyi központ által is nyújtott szolgáltatásokat – a kapacitások bővítése érdekében külső szervezetektől megvásárolhassák. Új elem, hogy a regionális munkaügyi központok mellett a regionális képzőközpontok és a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal is közvetlenül nyújtanak szolgáltatásokat.

A munkaerő-piaci szolgáltatásokat a munkanélküliek, a munkaadók és a munkavállalók *ingyen* vehetik igénybe.

Az alábbiakban bemutatjuk a foglalkoztatási törvényben nevesített munkaerő-piaci szolgáltatások tartalmát.

Munkaerő-piaci és foglalkozási információ nyújtása:
Az információnyújtás célja, hogy elősegítse az elhelyezkedést és az üres álláshelyek betöltését. Történhet önállóan vagy tanácsadás, állásbörze, továbbá munkaközvetítés keretében. Magában foglalja a foglalkozásokra, a térségben elérhető képzésekre, a régió, a megye, valamint a kistérség munkaerő-piaci helyzetére, a munkaerő-kereslet és -kínálat helyi jellemzőire vonatkozó információk nyújtását, a foglalkoztatást elősegítő támogatások és a munkanélküli ellátásokra vonatkozó lehetőségek ismertetését, továbbá a tájékoztatást a foglalkoztatással összefüggő jogszabályokról.

Munkatanácsadás:
Célja az elhelyezkedést akadályozó körülmények feltárása, valamint az azok megszüntetésére, a sikeres elhelyezkedés megvalósítására irányuló terv kidolgozása.

Pályatanácsadás:
Célja az azt igénybe vevő személy pályaválasztásának, pályamódosításának elősegítése és számára az érdeklődésének, képességének, személyiségének, valamint a munkaerő-piaci igényeknek megfelelő pályaterv kialakítása. A pályatanácsadás irányulhat *pályaválasztásra* vagy *pályamódosításra*.
A *pályaválasztási tanácsadás* elősegíti a pályaválasztási döntés meghozatalát, az e döntésnek, valamint a munkaerő-piaci keresletnek megfelelő képzési lehetőség kiválasztását.
A *pályamódosítási tanácsadás* segítséget nyújt új képzési irány vagy foglalkozás megtalálásához olyan személy számára, akinek a szakmai képzettsége nem felel meg a személyiségének, képességének, illetőleg a munkaerő-piaci keresletnek.

***Álláskeresési** tanácsadás*:
Célja azok elhelyezkedésének elősegítése, akik munkát akarnak vállalni, de nem rendelkeznek az álláskereséshez szükséges ismeretekkel. Az álláskeresési tanácsadás formái:

- egyéni álláskeresési tanácsadás,
- álláskeresési technikák oktatása,
- álláskereső klub.

[38] 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet a munkaerő-piaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról. Ezt a rendeletet módosította az Egyes foglalkoztatási tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról szóló 6/2008. (IV. 23.) SZMM rendelet, amely 2008. április 26-án lépett hatályba. A fontosabb változások az alábbiak voltak:
a nyújtható szolgáltatások köre bővült a mentori szolgáltatással, változtak a munkaerő-piaci szolgáltatóknak nyújtható támogatás szabályai, módosult a munkaerő-piaci szolgáltatásokhoz nyújtható keresetpótló juttatás összege.

Az *álláskereső klub* az álláskeresők részvételével rendszeresen tartott csoportos foglalkozás, amely a résztvevők elhelyezkedésének elősegítésére irányul.

Rehabilitációs tanácsadás:
Célja, hogy munka- és pályatanácsadással, valamint álláskeresési és pszichológiai tanácsadással elősegítse a foglalkozási rehabilitáció irányának meghatározását olyan megváltozott munkaképességű emberek számára, akik képzettségi szintjüknek megfelelő munkakörbe nem közvetíthetők.

Pszichológiai tanácsadás:
A munka-, pálya-, álláskeresési és rehabilitációs tanácsadáshoz, továbbá a munkaerő-piaci képzéshez kapcsolódóan – amennyiben arra a szolgáltatás céljának elérése érdekében szükség van – a szolgáltatást igénybe vevő személy részére pszichológiai tanácsadás is nyújtható, amely segít feltárni az álláskeresők számára az életvezetésből és a személyiségproblémákból eredő, elhelyezkedést akadályozó körülményeket.

A felsorolt tanácsadástípusok az alábbi módon valósíthatók meg:
- egyéni tanácsadói beszélgetésként,
- csoportos tanácsadás formájában,
- strukturált csoportfoglalkozásként,
- érdeklődés-, érték-, képesség-, valamint személyiségvizsgálat keretében,
- a pályaismeret bővítéseként.

Mentorálás:
A munkaügyi központ mentori szolgáltatás igénybevételét biztosíthatja az álláskereső vagy az áfsz más szolgáltatását igénybe vevő személy számára, ha a személyes konzultáció alapján megállapítható, hogy az együttműködési kötelezettség teljesítéséhez vagy a munkahelyi beilleszkedéshez mentorra van szüksége. A mentorálás a humán pártfogói, illetve személyes segítő szolgáltatást foglalja magában. A mentor (az adott szakmai területet átfogóan és részleteiben is jól ismerő munkatárs/pártfogó) a mentorált személyt a saját, hosszú távú szakmai és karriertervének megvalósításában segíti (munkahelykeresés, a megfelelő képzés kiválasztása, a képzés eredményes elvégzése, az elhelyezkedést követő beilleszkedés, munkahely megtartása, szakmai előrelépés). A segített személyt információkkal látja el, motiválja, az együttműködéshez szükséges kapcsolati rendszer kialakításában és fenntartásában támogatja, személyesen segíti.

Helyi (térségi) foglalkoztatási tanácsadás:
Célja, hogy szakmai, módszertani segítségnyújtással hozzájáruljon a térségben a foglalkoztatási helyzet javításához, a gazdasági élet résztvevői közötti együttműködés kialakulásához, a foglalkoztatási feszültségek kezeléséhez, a vállalkozási tevékenység élénküléséhez, továbbá új munkahelyek teremtéséhez.

Munkaközvetítés:
A munkaerő-kereslet és -kínálat összehangolásának leggyorsabb és legolcsóbb eszköze a munkaközvetítés, amely sokrétű tevékenységet takar. A munkaügyi központ kirendeltsége ezt az álláskeresőként nyilvántartott és a közvetítést kérő személyekkel, valamint az álláskínálókkal együttműködve látja el.

A kirendeltség a munkaközvetítés keretében:
- személyes beszélgetést folytat a *munkát keresővel*, amelynek során feltárja a foglalkoztatással kapcsolatos, valamint az azt akadályozó körülményeket (iskolai végzettség, szakképzettség, korábban betöltött munkakörök, szakmai gyakorlat, lakóhely, tartózkodási hely,

munkaképesség), továbbá tájékoztatja őt a számára megfelelő munkalehetőségek fő jellemzőiről, így különösen a foglalkoztatás helyéről, idejéről, a munkarendről, továbbá a kereseti lehetőségről,
- a foglalkoztatást akadályozó körülmény megállapítása esetén megfelelő szolgáltatás igénybevételét javasolja,
- kapcsolatot tart azokkal az *álláskínáló munkáltatókkal*, akik munkavállalókat munkaviszony keretében kívánnak foglalkoztatni, továbbá
- *elősegíti a munkát keresők és az állást kínálók találkozását* annak érdekében, hogy közöttük foglalkoztatásra irányuló jogviszony jöjjön létre.
-

A munkaközvetítés *egyéni és csoportos* közvetítés formájában valósulhat meg.

A munkaközvetítés során tilos:
- olyan személy közvetítése, aki jogszabály szerint munkaviszonyban nem foglalkoztatható (pl. mert kiskorú),
- a közvetítés *nem létező állásba*, továbbá ha a munkaadónál a közvetítés tárgyát képező tevékenységet is érintő *sztrájk* van folyamatban,
- olyan munkaerőigényre közvetíteni, amely jogszabálysértő feltételeket tartalmaz, továbbá
- a közvetítés olyan foglalkoztatóhoz, ahol a foglalkoztatási feltételek láthatóan nem biztosítottak.

Magyarországon az Flt. hatályba lépése előtt a munkáltatóknak kötelező volt regisztráltatniuk üres állásaikat. Ez 1991-ben megszűnt. Ennek hatására a munkaügyi központoknál nyilvántartott munkahelyek száma a felére apadt. Emiatt *1992-től az állásbejelentési kötelezettséget újra bevezették.* Ennek ellenére a munkaügyi szervezetnél regisztrált üres állások aránya a munkanélküliek összességéhez továbbra is csekély, 10-15% között mozog.

A munkaadó köteles bejelenteni:
- az olyan be nem töltött álláshelyet, amelyben a foglalkoztatásra munkaviszony keretében kerül sor,
- a külföldiek magyarországi foglalkoztatásának engedélyezéséről szóló, külön jogszabályban meghatározott körben az olyan álláshelyet, amelyben a foglalkoztatás munkaviszonyon kívüli, egyéb foglalkoztatásra irányuló jogviszony keretében történik.

A munkáltató álláskereső közvetítését kérheti olyan, foglalkoztatásra irányuló jogviszony keretében ellátandó tevékenység végzésére is, amelyre vonatkozóan bejelentési kötelezettsége nem áll fenn.

A munkaerőigény a bejelentés napjától számított legfeljebb 60 napig érvényes, de lejárta előtt meghosszabbítható.

A kirendeltség a foglalkoztató részére közvetítést akkor végez, ha:
- munkaerőigényét bejelentette, és
- a közvetítést kéri, továbbá vállalja, hogy
- fogadja a kirendeltség által kiállított közvetítő lappal megjelenő álláskeresőket, és
- a közvetítő lapon igazolja a közvetítés eredményét.

Ha a foglalkoztató nyilatkozata alapján az álláshely hirdethető, az az Európai Foglalkoztatási Szolgálat (EURES) hálózatán megjelenik, és arra az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes tagállamok állampolgára, illetőleg annak hozzátartozója is közvetíthető.

Új szolgáltatások:
Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat szolgáltatásai folyamatosan fejlődnek, az általa nyújtott szolgáltatási paletta egyre szélesedik, újakkal bővül.

Mind a foglalkoztatók, mind az álláskeresők részére új lehetőséget kínál az *elektronikus információnyújtás:* az informatikai rendszerek (on-line/telefonos tanácsadás, képújság, kivetítő, teletext, DVD stb.) széleskörű felhasználhatósága, az öninformációs rendszerek és elektronikus adatbázisok (www.afsz.hu, egységes állás- és önéletrajzbank, epalya stb.) elérhetősége.

Mentálhigiénés, a foglalkoztatás elősegítését szolgáló egészségügyi szolgáltatások:
Azon egészségügyi szolgáltatások összessége, amelyek a munkahelyen való fizikai megjelenést javítják. (Erre azért van szükség, mert sok esetben az ügyfelek nem megfelelő külső megjelenése, fizikai állapota nehezíti az elhelyezkedést, a munkáltatókban rossz benyomást kelt.) *A megváltozott munkaképességűek esetén a rehabilitációs eljárás írhat elő ilyen jellegű szolgáltatást,* pl. a hajléktalanoknál a tisztálkodási lehetőséget, fogászati kezelést, fodrászt, esetleg alacsony bevétellel rendelkezők esetében ruhapénz biztosítását.

A rendelet megjelenése óta eltelt időszak során az információnyújtás formái, szervezeti keretei is kiszélesedtek. Kialakult a *Foglalkoztatási Információs Tanácsadó (FIT)* országos rendszere, a *Rehabilitációs Információs Centrum (RIC),* különféle rendezvények *(képzési-, illetve állásbörzék, nyílt napok)* bővítik az információnyújtás lehetőségeit. Ugyancsak *fontos szerepet töltenek be a pályaválasztási kiállítások.*

Pályaválasztási kiállítás:
A pályaválasztási kiállítás keretében a látogatók tematikus információkat kapnak a munkaerő-piacról és a képző intézményekről, betekintést nyerhetnek az intézmények életébe. A rendezvény alapvető célja, hogy a pályaválasztás, illetve pályamódosítás előtt állók döntései és a munkaerő-piaci igények közötti összhang megteremtéséhez segítséget nyújtson. A rendezvény átfogó képet biztosít az iskolarendszerű, akkreditált és az iskolarendszeren kívüli szakképzési lehetőségekről, a szakképzés gyakorlati lehetőségeiről és feltételeiről, a kamarák és a képzést biztosító munkáltatók közreműködésével.

6.7. Munkaerő-piaci programok

A munkaügyi szervezetben regisztrált álláskeresők négyötöde nem első ízben jelentkező, hanem visszatérő ügyfele az Állami Foglalkoztatási Szolgálatnak. Problémáikat egy-egy aktív munkaerő-piaci eszközök kizárólagos alkalmazásával nem lehet megoldani. A komplex problémakezelés *többféle munkaerő-piaci szolgáltatás igénybevételét* feltételezi vagy még inkább a *bekapcsolódást egy munkaerő-piaci programba*.

Ez a támogatási forma *2000. február elsején került be a foglalkoztatási törvénybe,* ami a munkaerő-piaci program fogalmát a következőképp definiálta:

„A Munkaerő-piaci Alap előre meghatározott, összetett célok érdekében biztosíthatja olyan programok megvalósításának pénzügyi fedezetét, amelyek térségi foglalkoztatási célok megvalósítására, munkaerő-piaci folyamatok befolyásolására, valamint a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévő rétegek foglalkoztatásának elősegítésére irányulnak. *E programok keretében a munkaerő-piaci szolgáltatások és foglalkoztatást elősegítő támogatások egyidejűleg és egymásra épülve is nyújthatók."*

Itt konkréten az Flt-ben és végrehajtási rendeletében rögzített munkaerő-piaci szolgáltatásokról, valamint a MpA foglalkoztatási és rehabilitációs alaprészéből nyújtható, foglalkoztatást elősegítő támogatásokról van szó. A program elemét képező támogatások tekintetében az Flt-ben és végrehajtási szabályaiban *meghatározott feltételektől el lehet térni*, például:

- a program célcsoportjához tartozók minden programelemben részt vehetnek, függetlenül egyéni jogosultságuktól,
- a program elemét képező támogatások a program teljes időtartama alatt nyújthatók,
- a közhasznú foglalkoztatás támogatása tekintetében is a program időtartama a mérvadó, azaz nem érvényes az időkorlát.

A program indítása előtt *programtervet* kell készíteni, amelyben meg kell határozni:

- azoknak a személyeknek a körét, akik munkaerő-piaci helyzetének javítására a program irányul (célcsoport),
- azokat a térségeket, amelyekben a program megvalósítására sor kerül,
- a program tartalmát alkotó munkaerő-piaci szolgáltatásokat és foglalkoztatást elősegítő támogatásokat (programelemek), valamint azokat a szakmai elveket, amelyek szerint ezek a programban összekapcsolódnak,
- a programban, valamint az egyes programelemekben való részvétel feltételeit,
- a program megvalósításában közreműködő személyek és szervezetek körét,
- a program megvalósításának időtartamát (legfeljebb három év lehet),
- a programtól, valamint az egyes programelemektől várt eredményt, valamint annak értékelési módját és gyakoriságát,
- a program teljes költségvetését, amely tartalmazza a programot alkotó munkaerő-piaci szolgáltatásoknak, támogatásoknak és a program működtetésének (a programirányításnak, a programmal kapcsolatos kommunikációnak és a monitoringnak) a költségeit,

A program keretében olyan feltételek is előírhatók, amelyek alapján a célcsoporthoz tartozó személyek a program nem valamennyi, hanem csak egyes elemeiben vesznek részt.

A programok lehetnek *központi és regionális* munkaerő-piaci programok. A központi program indításáról – a MAT véleményének kikérését követően – a szociális és munkaügyi miniszter dönt, a regionális munkaerő-piaci programéról pedig – a munkaügyi tanács véleményének meghallgatása után – a munkaügyi központ főigazgatója. A munkaerő-piaci program kidolgozására és megvalósítására pályázatot írnak ki, amelynek nyertesével a munkaügyi központ megállapodást köt. Ennek tartalmaznia kell a program szervezésének, bonyolításának, monitorozásnak és végrehajtása ellenőrzésének részletes szabályait, valamint a program tartalmát alkotó támogatások folyósításának feltételeit. A program megvalósításához nyújtott támogatás 10%-a a program lezárását követően, az eredmény elfogadása esetén fizethető ki.

A munkaerő-piaci programok bevezetése azon a felismerésen alapult, hogy a munkanélküliek az utóbbi években „kiválogatódtak”. A regisztrációban benn maradók számára átfogó integrációs programokat kell biztosítani, amelyek alkalmassá teszik őket arra, hogy idővel normál, támogatás nélküli álláshoz jussanak. Ehhez egyaránt szükséges a munkavégzéssel összekapcsolt szakmai képzés, a szociális gondozás és a tanácsadás. E három funkció kombinálása teszi lehetővé, hogy felszámolják azokat a hiányosságokat, amelyek rontják foglalkoztatási esélyeiket.

Ilyen komplex foglalkoztatási programok megvalósítását az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány évek óta támogatja. A munkaerő-piaci programok bevezetését az is motiválta, hogy *hazai oldalról felkészüljünk az Európai Szociális Alapból finanszírozható programok fogadására*. Az Európai Unió forrásai ugyanis – mint azóta a gyakorlatban is bebizonyosodott – hasonló célt szolgálnak.

A foglalkoztatási törvény úgy rendelkezett, hogy 2007. január 1-jétől a munkabérnek és járulékainak megtérítésére csak a *közhasznú munkavégzés* esetében, valamint a korábban bemutatott *bértámogatás* megállapításánál kerülhessen sor. Mivel a közhasznú munkavégzés a foglalkoztatásnak csak egy szegmensét érinti, viszonylag szűk munkáltatói körben, a bértámogatás pedig csak a meghatározott, hátrányos helyzetűnek minősített személyi kör foglalkoztatásához legfeljebb 12 hónapig s legfeljebb a munkabér és járulékai együttes összegének 50, illetőleg 60 %-os mértékéig folyósítható, a programok támogatásának további lehetősége megkérdőjeleződött. A közösségi szabályoktól ugyanis nem lehet eltérni, eszerint viszont a gazdálkodó szervezetek program keretében megvalósuló foglalkoztatása három éven át nem, továbbá hátrányos helyzetű személynek nem minősülő munkavállalói célcsoport mellett egyáltalán nem támogatható.

Ezért 2007-től egy új aktív eszköz: a bérköltség-támogatás bevezetésére kerül sor, amely csak munkaerő-piaci program keretében alkalmazható, és a munkabér, ill. járulékai 100 %-os finanszírozását teszi lehetővé, legfeljebb 3 éven át. Tekintettel arra, hogy a programok sikeres lebonyolítása szakszerű irányítás – a programmenedzsment közreműködése – nélkül nehezen képzelhető el, *az új eszköz keretében* nem csak a célcsoporthoz tartozó személyek (a programba bevont hátrányos helyzetű emberek), hanem *a programmenedzsment foglalkoztatásával kapcsolatban felmerülő bér- és járulékköltségek* is megtéríthetők.[39]

[39] Amennyiben a támogatás alanya vállalkozás, a *de minimis szabályokat kell alkalmazni.*

A fejezetben használt fontosabb kifejezések értelmezése

Akkreditált felnőttképzési intézmény – tanúsítvánnyal rendelkezik arról, hogy az általa kínált, illetőleg meghirdetett felnőttképzési tevékenységet és az ahhoz kapcsolódó szolgáltatást a jogszabályban meghatározott követelményeknek megfelelően nyújtja.

Aktiválási arány – az aktív eszközök résztvevőinek létszáma, ugyanennek a létszámnak és a regisztrált munkanélküliek létszámának összegéhez viszonyítva.

Alkalmi munkavállalói (AM) könyv – a munkavállaló alkalmi foglalkoztatásának nyilvántartására szolgáló közokirat, amelyet a munkaügyi központ kirendeltsége állított ki. Az AM könyvet mind a munkaviszonyban állók, mind az álláskeresési támogatásban részesülő vagy nem részesülő álláskeresők, továbbá a szociális ellátórendszerben részt vevők is igényelhették.

Csekély összegű (de minimis) támogatás – egy vállalkozásnak bármilyen forrásból, csekély összegű támogatás jogcímén odaítélt támogatás támogatástartalma – három pénzügyi év vonatkozásában – nem haladhatja meg a 200 ezer eurónak, közúti szállítás esetén pedig a 100 ezer eurónak megfelelő forintösszeget.

Felnőttképzés – rendszeresen végzett iskolarendszeren kívüli képzés, amely célja szerint lehet általános, nyelvi vagy szakmai képzés.

Felnőttképzési tevékenységhez kapcsolódó szolgáltatások – az előzetes tudásszintfelmérés, a pályaorientációs és -korrekciós tanácsadás, a képzési szükségletek felmérése és a képzési tanácsadás, valamint az elhelyezkedési tanácsadás és az álláskeresési technikák oktatása.

FIT – Foglalkoztatási Információs Tanácsadó

Foglalkozások Egységes Országos Rendszere (FEOR) – a foglalkozások besorolására, megkülönböztetésére szolgáló osztályozási és kódrendszer, amely felépítésében követi az érvényes nemzetközi osztályozást.

Mentálhigiénés szolgáltatások – azoknak az egészségügyi szolgáltatásoknak az összessége, amelyek a munkahelyen való fizikai megjelenést javítják.

Mentorálás – egy adott személyre vagy személyek valamely ismérvek szerinti csoportjára vonatkozó egyénre szabott tanácsadás, szakmai és pszichológiai segítés, az érintettek munkaerő-piaci helyzetének javítása, munkahelyi beilleszkedése érdekében. A mentorálás a humán pártfogói, illetve személyes segítő szolgáltatást foglalja magában.

Országos Képzési Jegyzék (OKJ) – az oktatási miniszter által meghatározott jegyzék, amely az állam által elismert szakképesítések megnevezését, azonosító számát, a szakképesítések körét és szakmacsoportját, a jegyzékbe kerülés évét, a kizárólag iskolai rendszerű szakképzésben megszerezhető szakképesítéseket, a szakképzési évfolyamok, illetve órák számát, az elméleti és gyakorlati órák arányát, a szakképesítésért felelős miniszter megnevezését, a mestervizsgáztatásra jogosult kamara megnevezését tartalmazza.

Prémiumévek program – a közszférában eltöltött életpálya elismerésének és méltó lezárásának lehetővé tételére támogatja, hogy a nyugdíjjogosultság megszerzéséig részmunkaidőben továbbfoglalkoztathatók legyenek azok a köztisztviselők és közalkalmazottak, akik létszámcsökkentés miatt enélkül elveszítenék állásukat.

Rehabilitáció – szervezett segítség, amit a társadalom nyújt az egészségében, testi vagy szellemi épségében ideiglenes vagy végleges károsodás miatt fogyatékos személynek, hogy helyreállított vagy megmaradt képességei felhasználásával ismét elfoglalhassa helyét a közösségben. A rehabilitáció egészségügyi, pszichológiai, oktatási-nevelési, foglalkoztatási és szociális intézkedések tervszerű,

együttes és összehangolt, egyénre szabott, az érintett személy tevékeny részvételével megvalósuló alkalmazása.

Rendelkezésre állási támogatás: a szociális segélynek egy fajtája, amely azoknak a rászorultaknak nyújt anyagi támogatást a megélhetésükhöz, akik munkavállalási korúak, dolgoznának, de munkahely hiányában erre nincs lehetőségük.

RIC – Rehabilitációs Információs Centrum

Start kártya – járulékkedvezményre feljogosító kártya, amelyett különböző hátrányos helyzetű célcsoportok válthatnak ki az APEH-nál azzal a céllal, hogy az őket alkalmazó munkáltatónak kevesebb közterhet kelljen fizetnie utánuk, mint a nem célcsoportba tartozók után.

Feladatok és ellenőrző kérdések

Feladatok

1. A regisztrált munkanélküliek havi átlaglétszáma 500 ezer fő. Aktív munkaerő-piaci eszközök révén további 100 ezer főt sikerült megvédeni a munkanélküliségtől. Számítsa ki az aktiválási arányszámot!
2. Ha a foglalkoztatottak száma ötmillió, a munkanélkülieké ötszázezer, és aktív eszközben százezren vesznek részt, akkor a gazdaságilag aktív népesség hány százalékát vonták be aktív munkaerő-piaci eszközökbe?
3. Állítson össze egy komplex munkaerő-piaci reintegrációs programot valamelyik hátrányos helyzetű társadalmi csoportnak!

Ellenőrző kérdések

1. Sorolja fel, hogy a foglalkoztatási törvény hatályba lépése óta milyen típusú aktív munkaerő-piaci eszközök működtek–működnek Magyarországon!
2. Mutassa be, hogy milyen trendek jellemzik az aktív eszközökben részt vevők létszámának alakulását!
3. Ismertesse, hogy milyen célokat szolgál a munkaerő-piaci képzés, és milyen támogatások társulnak hozzá!
4. Foglalja össze a képzés értékelésével kapcsolatos monitoringvizsgálat eredményeit!
5. Definiálja a közhasznú foglalkoztatás, a közmunka és a közcélú munka funkcióit!
6. Mi jellemzi a közcélú foglalkoztatás szabályozását?
7. A tartós munkanélküliek foglalkoztatását elősegítő bértámogatásnak mik a fő szabályai és eredményei?
8. 2007. január 1-jétől milyen változások következtek be a bértámogatás feltételrendszerében?
9. Kik sorolhatók az Európai Unió meghatározása szerint a hátrányos helyzetű személyek körébe?

10. Milyen módon támogatták és támogatják Magyarországon a munkanélküliek vállalkozóvá válását?
11. Milyen támogatások segítették és segítik a pályakezdő fiatalok elhelyezkedését?
12. Miért van szükség a munkahelymegőrzés támogatására, és milyen szabályok szerint kerülhet erre sor?
13. Mik a feltételei a munkahelyteremtés támogatásának?
14. Mire szolgál a Start kártya és milyen típusai vannak?
15. Mi az AM könyv?
16. Sorolja fel és definiálja az Flt-ben nevesített munkaerő-piaci!
17. Ismertesse az állami munkaközvetítés főbb eljárási szabályait!
18. Mutassa be, hogy milyen új munkaerő-piaci szolgáltatásokkal bővült az ÁFSZ kínálata!
19. Indokolja meg, hogy miért volt szükség a munkaerő-piaci programok támogatásának bevezetésére!
20. Határozza meg a munkaerő-piaci programok programtervének tartalmát!

Ajánlott irodalom:

Berde Éva:
Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat munkaerő-közvetítésének és munkaerő-piaci szolgáltatásainak vizsgálata 2004-2009 között
Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, 2010 július
Letölthető: www.mukurit.telco-system.hu

Frey Mária:
A foglalkoztatási törvényben rögzített és az ÁFSZ által működtetett, továbbá az ezeken kívül szabályozott és bonyolított aktív munkaerő-piaci eszközök értékelése a 2004-2009 közötti időszakban
Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, 2010 július
Letölthető: www.mukurit.telco-system.hu

Frey Mária:
Aktív munkaerő-piaci eszközök komplex értékelése a 2004-2009 közötti időszakban. Szintetizáló tanulmány
Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, 2010 november
Letölthető: www.mukurit.telco-system.hu

Simkó János:
Értékelő tanulmány az Állami Foglalkoztatási Szolgálat és az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány 2004-2009 között indított munkaerő-piaci programjairól, valamint a 2009. évi válságkezelési programokról
Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, 2010 szeptember
Letölthető: www.mukurit.telco-system.hu

A NEMZETI FOGLALKOZTATÁSPOLITIKÁK ÖSSZEHANGOLÁSA AZ EURÓPAI UNIÓBAN

OKTATÁSI CÉL

1. A foglalkoztatáspolitika közösségi politikává válásának fejlődéstörténeti áttekintése
2. A „luxemburgi folyamat" bemutatása
3. Az Európai foglalkoztatási stratégia (EFS) főbb célkitűzéseinek ismertetése, 1998-2002
4. Az első öt év tanulságainak levonása
5. A Foglalkoztatási iránymutatások új generációjának tanulmányozása, 2003-2006
6. A Wim Kok jelentés tartalomelemzése
7. A Lisszaboni stratégia megújításának nyomon követése
8. A 2005-2008-ra szóló Integrált gazdaságpolitikai és Foglalkoztatási iránymutatások értelmezése
9. Az Európa 2020 stratégia bemutatása
10. Az Európai foglalkoztatási stratégiába való hazai bekapcsolódás értékelése

7. Uniós foglalkoztatási stratégiák és iránymutatások

A foglalkoztatáspolitika a közösségi politika új és speciális területe. Új, amennyiben az 1997-ben elfogadott Amszterdami Szerződéssel került a közösségi politikák közé. Specialitása pedig a szabályozásában rejlik, amely csorbítatlanul hagyja a tagállamok kompetenciáját a foglalkoztatáspolitika alakításában, és nem jogi eszközökkel segíti a közös célok elérését.

Az Európai Unióban a foglalkoztatáspolitika formálása alapvetően a tagállamok felelősségi körébe tartozik. Sőt, sokáig úgy tűnt, hogy ennek a területnek a szabályozására még nemzeti keretek között sincs szükség. Azt feltételezték ugyanis, hogy a Római Szerződéssel 1957-ben létrehozott *Európai Gazdasági Közösség* olyan lendületet ad a gazdasági növekedésnek, ami *automatikusan elvezet a teljes foglalkoztatáshoz*. Ehhez önjáróvá kellett tenni a munkaerőpiacot, amire elegendőnek bizonyult az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlásának biztosítása. Ennek megvalósulását segítette az *Európai Szociális Alap*, aminek felállításáról ugyancsak a Római Szerződés rendelkezett. A 123. cikkely szerint ennek az a funkciója, hogy a „Közösségen belül javítsa az elhelyezkedés lehetőségét; elősegítse a dolgozók földrajzi és szakmai mobilitását, valamint megkönnyítse az ipari struktúraváltozáshoz és a termelési rendszer fejlesztéséhez való alkalmazkodást, kiváltképp szakmai képzés és átképzés útján" (Farkas, 1998).

Ez a koncepció az első olajárrobbanásig kiállta az idők próbáját. Mivel kezdetben az energiaárak megugrása nyomán felszökő munkanélküliség is csak rövid távú, konjunktúra-függő jelenségnek tűnt, a munkaerő-piaci problémák megoldhatónak látszottak az Európai Szociális Alap prioritásainak átrendezésével. Ennek köszönhetően 1971-83 között olyan támogatási formák kerültek előtérbe, mint a szakképzés és a mobilitás ösztönzése, az elhelyezkedési gondokkal küzdő emberek felvételét gátló okok elhárítása, valamint a foglalkoztatás elősegítése a gazdaságilag elmaradott térségekben. A másodszori olajár-robbanás után azonban nyilvánvalóvá vált, hogy strukturális gazdasági válság alakult ki, aminek a munkaerő-piaci következménye a *tömeges és tartós munkanélküliség*. Ennek

enyhítésére az Alap támogatásai már nem voltak elegendőek. 1988-ban a Közösség egységes politikát kísérelt meg kialakítani, amely a strukturális változások különböző elemeit egyszerre képes kezelni. Ezt szolgálta a *Strukturális Alapok* 1988. évi reformja, aminek a céljai a következők voltak:

1. Azon területek szerkezeti átalakításának elősegítése, amelyek a fejlődésben lemaradtak.
2. A foglalkoztatási válságtérségek szerkezetváltása.
3. A tartós munkanélküliség elleni küzdelem.
4. A fiatalok belépésének megkönnyítése a munkaerőpiacra.
5. A mezőgazdasági struktúraváltáshoz való alkalmazkodás felgyorsítása és a falusi területek fejlesztésének támogatása.

A kilencvenes években a nyugat-európai munkaerőpiacokon új jelenség bukkant fel: a *gazdasági növekedésnek egy olyan típusa, amely nem hoz létre pótlólagos munkaalkalmakat*. Emiatt a tartós munkanélküliekből és a munkaerőpiacra belépni nem tudó emberekből a *szociálisan kirekesztettek* egyre nagyobb tömege verbuválódott. Ez elkerülhetetlenné tette, hogy a *Maastrichti Szerződésbe* a gazdasági integrációval egyenrangú célként kerüljön be *a szociális kohézió erősítése*. A foglalkoztatási válság EU-szintű kezelésére a kilencvenes években több nagy horderejű szakmai koncepció született. 1993-ban látott napvilágot „Növekedés, versenyképesség, foglalkoztatás" címmel az egyik fehér könyv (COM93/700), majd egy másik a szociálpolitikáról (COM94/333). Az utóbbi kimondta, hogy soron következő ülésén az Európai Tanács fogadjon el akcióprogramot a foglalkoztatási helyzet javítására. Erre a tanácskozásra *Essenben került sor 1994 decemberében*, ahol az alábbi öt pontban rögzítették a feladatokat (COM95/74):

1. a munkaerő-állomány foglalkoztatási lehetőségeinek bővítése, a szakképzési beruházások ösztönzésével,
2. a gazdasági növekedés munkaigényességének fokozása, mégpedig elsősorban:
   - olyan rugalmas munkaszervezéssel, amely a munkavállalók igényeinek és a versenyképesség követelményének egyaránt megfelel,
   - a munkahelyteremtő beruházásokat ösztönző bérpolitikával,
   - foglalkoztatási projektek támogatása – különös tekintettel a helyi szintű foglalkoztatási kezdeményezésekre –, amelyek új szükségletekre reagáló munkahelyeket teremtenek pl. a környezetvédelemben és a szociális szolgáltatások területén,
3. a nem bér jellegű munkaerőköltségek csökkentése az alkalmazottak felvételének megkönnyítésére, főleg a kvalifikálatlan munkavállalók érdekében,
4. a munkaerő-piaci politika hatékonyságának növelése,
5. olyan intézkedések meghozatala, amelyek segítik a munkanélküliek leghátrányosabb helyzetű csoportjait, különös tekintettel a fiatalokra, a tartós munkanélküliekre, az idős munkavállalókra és a munkanélküli nőkre.

Mi áll ezeknek az erőfeszítéseknek a hátterében? Az, hogy nemzetközi összehasonlításban a kedvezőtlen európai folyamatok még kiábrándítóbb képet mutattak, mint időbeli megközelítésben. A kilencvenes évek közepén az Európai Unió tagállamaiban a munkavállalási korú népesség foglalkoztatási rátája mintegy 15%-kal alacsonyabb volt, mint a két másik gazdasági nagyhatalomé: az Egyesült Államoké és Japáné. Ennek következtében a munkanélküliek aránya az előbbiben felét, az utóbbiban pedig harmadát tette ki a nyugat-európainak. Ráadásul a munkanélküliek összetétele is egészen más. Az EU tagállamainak átlagában minden második ember volt egy évnél hosszabb ideje állás nélkül; Japánban csak minden ötödik, az Amerikai Egyesült Államokban pedig minden tizedik. (CEC, 1997,.22. o.) Az EU tagállamai ezen a helyzeten akartak változtatni, amikor elhatározták, hogy a foglalkoztatás bővítése és a munkanélküliség visszaszorítása érdekében összehangolják foglalkoztatáspolitikájukat.

7.1. Az Európai foglalkoztatási stratégia (EFS) kialakulása

A foglalkoztatáspolitika közösségi politikává válásában mérföldkőnek tekinthető az *Amszterdami Szerződés, amelybe VI/a számozással új fejezetet iktattak be, Foglalkoztatás címmel.* E fejezet értelmében a tagállamok és a Közösség együtt dolgoznak az összehangolt foglalkoztatási stratégia kialakításán, különös tekintettel a szakképzett, alkalmazkodóképes munkaerő, valamint a gazdasági változásokhoz igazodó munkaerőpiac biztosítása érdekében. Az EFS és a vele összefüggő szakpolitikák összehangolására az EU kidolgozta *a nyitott koordináció módszerét* (Open method of coordination, OMC). Ennek célja, hogy elindítson és ösztönözzön olyan koordinált és decentralizált reformfolyamatokat, amelyekért a felelősség a tagállamokat terheli. Ennélfogva a nyitott koordináció szorosan kapcsolódik a szubszidiaritás elvéhez, de azt ebben az esetben jelentősen módosítja a közös célmeghatározás és az ajánlások megtétele különböző akciókra. A nyitott koordináció módszerével az Unió megpróbálta javítani a tagállamok foglalkoztatáspolitikai és szociálpolitikai stratégiájának minőségét és összehasonlíthatóságát. Ennek érdekében a tagállamoknak folyamatos információ- és tapasztalatcserében kell részt venniük, akcióterveket kidolgozniuk és olyan mutatókat előállítaniuk, amelyek lehetővé teszik a célok mentén történő előrehaladás mérését és azoknak a jó példáknak az azonosítását, amelyek modellként szolgálhatnak mások számára is. A nyitott koordináció módszerével előírt célok és eljárások jogilag nem kötelezőek, tehát csak „puha" jogi mechanizmust jelentenek. Nincsenek szankciók sem azokkal a tagállamokkal szemben, amelyek nem tartják magukat a célokhoz. Ugyanakkor közvetlen szankcionálás nélkül is jelentős kényszer gyakorolható a tagállamokra a közös célok érdekében, a benchmarkingtól kezdve a különböző akciókban való részvételük korlátozásáig.

A nyitott koordináció módszere

„A tagállamok saját foglalkoztatáspolitikájuk alakításán keresztül kötelesek hozzájárulni az összehangolt foglalkoztatáspolitikai stratégia megvalósításához. Ennek azonban szinkronban kell lennie a tagállamok és a Közösség általános gazdaságpolitikai irányvonalaival, amelyekről a 103. cikkely rendelkezik. A Közösség a tagállamok közötti együttműködés ösztönzésével és tevékenységük támogatásával, szükség esetén kiegészítésével hozzájárul a foglalkoztatás magas szintjének eléréséhez oly módon, hogy a tagállamok kompetenciája nem sérülhet. A foglalkoztatáspolitika erősödő közösségi szerepének egyik újabb bizonyítékaként a Szerződés azt is rögzíti, hogy a magas szintű foglalkoztatás célját figyelembe kell venni a közösségi politikák és intézkedések kialakításánál és végrehajtásánál is („mainstreaming"). Egy másik sajátos új vonás, hogy a 128. cikkely értelmében a Tanács minősített többséggel konkrét ajánlásokat tehet az egyes tagállamoknak foglalkoztatáspolitikájuk módosítására.

A közös foglalkoztatási stratégia eljárási rendje szerint az Európai Tanács minden évben elemzi a Közösség foglalkoztatási helyzetét, és erről következtetéseket (conclusions) von le, a Tanács és a Bizottság éves közös jelentése (Joint Report) alapján. Saját következtetései és a Bizottság előterjesztése nyomán az Európai Tanács minden évben, minősített többséggel *Foglalkoztatási iránymutatásokat* (Employment Guidelines) fogad el, amelyeket a *Nemzeti foglalkoztatási akciótervek* kidolgozása során a tagállamoknak figyelembe kell venniük. Az éves iránymutatások megfogalmazása előtt a Tanács meghallgatja az Európai Parlament, a Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Bizottsága, valamint a Foglalkoztatási és Munkaerő-piaci Bizottság véleményét.

A tagállamok éves jelentésben számolnak be az iránymutatások saját foglalkoztatáspolitikájukba történő integrálásáról. A jelentések alapján a Tanács értékeli a tagállamok foglalkoztatáspolitikáját, különös tekintettel az éves iránymutatások követésére. E folyamat révén kialakul a következő évi iránymutatások tervezete, és újraindul a közösségi nyelvezetben *nyitott koordináció módszerének* nevezett eljárás." (Nagy, 2003, 5. o.)

Ez az eljárásrend az EFS alapelemein nyugszik, amelyek a következők:
A *szubszidiaritás*, ami azt jelenti itt, hogy egyensúlyt kell tartani a közösségi szintű koordináció – különös tekintettel a közös célok meghatározása − és a tagállamok hatásköre között e célok teljesítését illetően. A foglalkoztatáspolitika tagállami hatáskörben marad. A tagállamok szabadon megválaszthatják saját foglalkoztatáspolitikai eszközeiket.
A *konvergencia*, ami a foglalkoztatáspolitika keretei között a tagállamoknak az Európai Unió hatékonyságának növeléséhez való hozzájárulását jelenti, a szakterületre vonatkozó iránymutatások betartásával.
A *kölcsönös tanulás* (Peer review) egyike a nyitott koordináció kulcsfogalmainak. „A" tagállam tanulhat attól a „B" tagállamtól, amelyik már sikeresen alkalmazott bizonyos problémamegoldó stratégiát. Egy közelítési folyamatban a legeredményesebb politikák ismeretét a Közösség egészében elterjesztik.
A *közös célok elérésére szolgáló iránymutatások*, amelyek a mennyiségi mérhetőséggel, azaz a célok és előirányzatok konkretizálásával teszik lehetővé a célok mentén történő előrehaladás megfigyelését és értékelését a tagállamokban. Az eredményeket publikálják, és vitára bocsátják a közvélemény számára. Az indikátorok kijelölésében és monitorozásában a Bizottság szorosan együttműködik az Eurostat-tal (az Európai Unió Statisztikai Hivatala) és a nemzeti statisztikai hivatalokkal. (Brauningen, 2008, 10. o.)

Mivel az Amszterdami Szerződés ratifikálási eljárása viszonylag hosszú folyamatnak ígérkezett, a foglalkoztatás problémáinak megoldása viszont nem tűrt halasztást, az Európai Bizottság már 1998-ra elkészítette javaslatát a közösségi foglalkoztatáspolitika iránymutatásaira. Ezt az Európai Tanács *1997. november 20-21-én Luxemburgban megtartott foglalkoztatási csúcsértekezlete* elé terjesztették. Ezen a tagállamok állam- és kormányfői támogatták a nemzeti foglalkoztatáspolitikák koordinációjára irányuló stratégiát, és jóváhagyták az 1998-ra szóló iránymutatásokat. Ennek megfelelően az Európai Bizottság 1997. december 15-i határozata azt a kötelezettséget rótta a tagállamokra, hogy *dolgozzanak ki nemzeti foglalkoztatási akcióterveket* az iránymutatások átültetésére a nemzeti közigazgatási és jogalkotási gyakorlatba, továbbá a végrehajtást célzó intézkedések tartalmára. Az első akcióterv elkészítésének határideje 1998. április 15-e volt. Az iránymutatások *a munkaerőpiac fő feszültségpontjai mentén jelölték ki azt az európai közeledési folyamatot, amelynek két fő célja a növekvő foglalkoztatási arány elérése és a munkanélküliség csökkentése volt.*

7.2. Az Európai Unió foglalkoztatási stratégiájának fő célkitűzései

Az Európai Unió foglalkoztatási stratégiáját eredetileg öt évre tervezték, ez idő alatt nagyjában és egészében azonos irányvonalak követésével, amelyek azt célozták, hogy a gazdaság élénkülése tartósan együtt járjon nagy számú munkahelyteremtéssel és a makrogazdasági környezet stabilizálódásával. Ehhez *négy cselekvési irányt* jelöltek ki:

I. a foglalkoztathatóság javítását,
II. vállalkozásbarát környezet megteremtését,
III. a vállalkozások és alkalmazottaik alkalmazkodóképességének fejlesztését és
IV. a nők és férfiak közötti esélyegyenlőség politikájának megerősítését.

I. pillér: A foglalkoztathatóság javítása

A foglalkoztathatóság az új foglalkoztatási stratégia központi kategóriája. Ennek *fogalma* úgy definiálható, mint az emberek alkalmassága és képessége arra, hogy foglalkoztassák őket. Ez egyfelől *képességbeli és képzettségbeli megfelelést* jelent, másfelől pedig azokra az *ösztönzőkre és lehetőségekre vonatkozik, amelyekkel az egyéneket álláskeresésre késztetik*. Ennek megfelelően magában foglalja a *fellépést a szociális kirekesztődéssel szemben*, mivel morális és politikai szempontból egyaránt elfogadhatatlan, hogy a társadalom egyes csoportjainak – még ha különböző segélyek folytán alapvető megélhetésük biztosított is – esélyük sincs arra, hogy a szegénységi csapdából kikerülve életszínvonaluk érzékelhetően javuljon. Ami a definíciónak azt a részét illeti, hogy a munkavállalókat alkalmassá kell tenni arra, hogy megfeleljenek a munkaerőpiac képesség- és képzettségbeli igényeinek, nyilvánvaló: ennek a követelménynek leginkább a *munkaerő-állomány képzése* útján lehet eleget tenni.

II. pillér: Vállalkozásbarát környezet megteremtése

Az Európai Unióban a vállalkozásfejlesztés elsődleges terepét a kis- és közepes vállalkozások pozíciójának a megerősítése jelenti, mivel a munkahelyteremtés nagyságrendje alapvetően e vállalkozások versenyképességétől függ. E cél elérésének legfontosabb eszközei: *a foglalkoztatást terhelő adók (járulékok) mérséklése, a kutatási-fejlesztési eredmények gyakorlati hasznosításának előmozdítása, a túlszabályozottság és a túlzott adminisztráció csökkentése, elsősorban a kisvállalkozások körében*. A tapasztalatok azt mutatják, hogy jelentős foglalkoztatási potenciál rejlik a helyi közösségek kielégítetlen szükségleteiben és a szociális gazdaságban is. Ezek kiaknázásához ösztönözni és támogatni kell a *nonprofit szektor helyi foglalkoztatási kezdeményezéseit*.

III. pillér: A vállalkozások és alkalmazottaik alkalmazkodó-képességének fejlesztése

A cél az, hogy a vállalkozások termelékenyebbek és versenyképesebbek legyenek, de úgy, hogy egyúttal biztosítsák a rugalmasság és a biztonság egyensúlyát (flexicurity).
A nagyobb rugalmasság felé történő elmozdulás a vállalatok szemszögéből hármas célt szolgál. Először: a gépek üzemelési idejének meghosszabbítását, lehetőséget teremtve a nagy értékű gépparkok intenzívebb kihasználására (a holtmunka-ráfordítás csökkentésére), ill. a félfogadási idő növelését, az ügyfelek jobb kiszolgálása érdekében. Másodszor: a munkaerő-kapacitások időbeli hozzáigazítását a piaci kereslet vagy a termelés ingadozásaihoz (csúcsidényben hosszabb ideig tart a munkavégzés, mint holtszezonban). Harmadszor: a túlórára–túlmunkára, hét végi munkavégzésre stb. járó pótlékok megtakarításával a termékegységre eső munkaerőköltség csökkentését. Ezek komoly versenyképesség-javító tényezők. Hogy ebből ne csak a vállalatnak legyen haszna, egyensúlyt kell teremteni a munkaidő-felhasználás rugalmassága és a foglalkoztatás szempontjai között. Ez azt jelenti, hogy a flexibilizálás irányában tett valamennyi lépést össze kell kapcsolni a munkahelyek megőrzését garantáló vagy a foglalkoztatás bővítését eredményező munkaidő-csökkentéssel. Ettől lehet a kezdeményezés a munkáltatónak, a munkavállalónak és a munkanélkülinek egyaránt érdeke.

IV. pillér: A nők és férfiak közötti esélyegyenlőség politikájának megerősítése

Az esélyegyenlőség elsősorban a nők és férfiak vonatkozásában merül fel, aminek egyszerű gazdasági és szociális okai vannak. Nevezetesen, hiába bővült a nők munkavállalása az elmúlt évtizedben, foglalkoztatási rátájuk még ma is sokkal alacsonyabb a férfiakénál; ráadásul igen egyenlőtlen a nemek szerinti összetétel az egyes foglalkozásokban. Emellett a legtöbb országban a nőket jóval magasabb munkanélküliség sújtja, mint a férfiakat. Ezek a jelenségek a munkaerőpiac merevségére utalnak, ami ellen – a kiegyensúlyozottabb jövőbeli demográfiai viszonyok érdekében – már most fel kell lépni. Ezt az indokolja, hogy Európa népessége öregszik, és a következő évtizedben elkezd fogyatkozni. Hosszú

távon tehát csak úgy biztosítható a magas életszínvonal és az európai szociális modell megőrzéséhez szükséges foglalkoztatásbővülés, ha sikerül növelni a nők munkaerő-piaci részvételét.

7.3. Az első öt év eredményei (1998-2002)

1997-ben még nagy vita folyt arról, hogy a foglalkoztatás témaköre egyáltalán bekerüljön-e önálló fejezetként az Amszterdami Szerződésbe. Ehhez képest óriási előrelépés volt, hogy az Európai Tanács lisszaboni csúcsértekezlete 2000 márciusában átfogó stratégiai célul tűzte ki a tartós gazdasági növekedés, a *teljes foglalkoztatás*, a szociális kohézió és a fenntartható fejlődés elérését egy tudás alapú társadalomban. Ezt az első három év kiváló foglalkoztatási teljesítménye alapozta meg. Az EFS bevezetése előtti 1997. évvel összehasonlítva a 15-64 éves férfiak foglalkoztatottsága 2,1%-ponttal, a nőké pedig 3,3%-ponttal bővült 2000-re. Különösen jó eredményt ért el Írország, Spanyolország és Hollandia.

42. táblázat

Változások a 15-64 éves nők és férfiak foglalkoztatási rátáiban a 15 régi EU-tagállamban, 1997-2002

Ország	Foglalkoztatási ráták								
	Férfiak			Nők			Együtt		
	1997	2000	2002	1997	2000	2002	1997	2000	2002
Ausztria	76,8	77,0	75,7	58,4	59,4	63,1	67,8	68,5	69,3
Belgium	67,1	69,5	68,2	46,5	51,5	51,4	56,8	60,5	59,9
Dánia	80,5	80,8	80,0	69,1	71,6	71,7	74,9	76,3	75,9
Egyesült Királyság	76,9	77,8	78,0	63,4	64,6	65,3	69,9	71,5	71,7
Finnország	66,7	70,6	70,0	60,4	64,4	66,2	63,3	67,2	68,1
Franciaorsz.	67,0	69,3	69,5	52,4	55,3	56,7	59,6	62,1	63,0
Görögorsz.	72,1	71,1	71,4	39,3	40,9	42,5	55,1	55,7	56,7
Hollandia	78,8	82,1	82,4	58,0	63,5	66,2	68,5	72,9	74,4
Irország	69,1	76,1	75,2	45,9	54,0	55,4	57,5	65,1	65,3
Luxemburg	74,3	75,1	75,6	45,3	50,3	51,6	59,9	62,7	63,7
Németorsz.	71,9	72,8	71,7	55,3	57,6	58,8	63,7	65,6	65,3
Olaszország	65,8	67,5	69,1	36,4	39,6	42,0	51,3	53,7	55,5
Portugália	72,6	76,6	75,9	56,1	60,3	60,8	65,7	68,4	68,2
Spanyolo.	63,4	69,9	72,6	33,6	40,3	44,4	49,4	56,2	58,4
Svédország	71,1	74,8	74,9	67,7	71,0	72,2	69,5	73,0	73,6
EU15-átlag	**70,4**	**72,5**	**72,8**	**50,7**	**54,0**	**55,6**	**60,7**	**63,4**	**64,3**

Forrás: EC 2003, 209-226. o.

Amikor Luxemburgban útjára bocsátották az Európai foglalkoztatási stratégiát, ezzel a foglalkoztatás bővítése mellett a munkanélküliség jelentős visszaszorulását akarták elérni öt éven belül, különösen a tartós munkanélküliség és az ifjúsági munkanélküliség tekintetében. Ezt a törekvést ugyancsak siker koronázta: 2000-re 7,8%-ra csökkent az átlagos munkanélküliségi ráta az 1997. évi 10%-ról. Az állástalanság elleni küzdelemben is élen járt Spanyolország és Írország.

43. táblázat

Változások a 15-64 éves nők és férfiak munkanélküliségi rátáiban a 15 régi EU-tagállamban, 1997-2002

Ország	Munkanélküli ráták								
	Férfiak			Nők			Együtt		
	1997	2000	2002	1997	2000	2002	1997	2000	2002
Ausztria	3,7	3,2	4,1	5,4	4,3	4,5	4,4	3,7	4,3
Belgium	7,4	5,7	6,6	12,1	8,8	8,2	9,2	6,9	7,3
Dánia	4,6	4,2	4,4	6,8	5,3	4,6	5,2	4,4	4,5
Egy.Kir.	7,9	6,0	5,6	6,0	4,9	4,5	6,9	5,4	5,1
Finnorsz.	12,3	9,1	9,1	13,0	10,6	9,1	12,7	9,8	9,1
Franciao.	10,6	7,8	7,8	14,4	11,5	9,9	11,8	9,3	8,7
Görögo.	6,4	7,3	6,6	15,2	16,7	15,0	9,8	11,0	10,0
Hollandia	3,9	2,0	2,5	7,0	3,7	3,0	4,9	2,8	2,7
Irország	9,9	4,3	4,6	9,9	4,2	4,0	9,9	4,3	4,4
Luxemb.	2,7	2,4	2,1	2,0	1,9	3,9	2,7	2,3	2,8
Németo.	9,2	7,6	8,3	10,7	8,3	8,7	9,7	7,8	8,6
Olaszo.	9,0	8,0	7,0	16,3	14,4	12,2	11,6	10,4	8,0
Portugália	6,1	3,4	4,2	7,7	5,2	6,1	6,8	4,1	5,1
Spanyolo.	16,0	9,8	8,0	28,3	20,6	16,4	17,0	11,3	11,3
Svédo.	10,2	6,0	5,3	9,5	5,8	4,5	9,9	5,6	4,8
EU-átlag	**9,3**	**7,0**	**6,9**	**12,3**	**9,7**	**8,7**	**10,0**	**7,8**	**7,7**

Forrás: EC 2003, 209-226. o.

A munkaerőpiac pozitív fejleményeire alapozva a *2000 márciusában megtartott lisszaboni csúcsértekezleten nemcsak a teljes foglalkoztatást* mint stratégiai célt fogadták el, hanem azt meg is töltötték tartalommal. A tagállamok állam- és kormányfői kötelezettséget vállaltak arra, hogy olyan foglalkoztatáspolitikát folytatnak, amely lehetővé teszi, hogy *2010-re a 15-64 éves népesség foglalkoztatási rátája az EU átlagában elérje a 70%-ot, ezen belül a nőké a 60%-ot*. A lisszabonit követően csúcsértekezletek egész sora hozott a munkaerőpiac működésének befolyásolására irányuló, nagy horderejű határozatokat.

- 2000 decemberében Nizzában bocsátotta útjára az Európai Tanács a *Szociálpolitikai napirendet*, ami kiindulópontját képezte a szegénység és szociális kirekesztettség elleni küzdelemnek. Emellett a *munkahelyek minőségének javítását* integráns részévé, minden pilléren átnyúló céljává tette az EFS-nek.

- 2001. márciusában került sor Stockholmban az Európai Tanács következő ülésére, amely *köztes célokat* rendelt a 2010-re előirányzott foglalkoztatási irányszámokhoz. Az utóbbiak biztosabb elérése érdekében 2005-re a 15-64 éves népesség körében 67%-ra, ezen belül a nőknél 57%-ra kell emelni a foglalkoztatottságot. Emellett *új célt is kijelöltek az 55-64 éves korcsoportra: 2010-ig biztosítani kell, hogy legalább 50%-uk még dolgozzon*.

- 2002-ben Barcelonában ehhez hozzátették, hogy *a nyugdíjba vonulás tényleges időpontját öt évvel ki kell tolni* az Európai Unióban, azaz az akkori 59,9 évről 65 évre kell emelni 2010-ig. Ugyanerre az időpontra a *0-3 éves gyerekek gondozói szolgáltatásokhoz való hozzáférését legalább egyharmados arányban kell biztosítani, a 4 évestől az iskoláskor közötti korosztályét pedig 90%-ban.*

7.4. Az EFS hatásvizsgálatának főbb megállapításai

2002-ben sor került az EFS első öt évének átfogó értékelésére (COM, 2002, Final). Ebből az az általános következtetés vonható le, hogy az EU munkaerőpiacának strukturális jellemzői egyértelműen javultak az EFS bevezetése óta.

7.4.1. Strukturális változások az EU munkaerőpiacán

A vizsgált időszakot látványos munkahelyteremtés és munkanélküliség-csökkenés jellemezte, amit lendületes gazdasági növekedés alapozott meg.

- A munkahelyek száma több mint 10 millióval (+6,5%) nőtt, amiből 6 milliót nők foglaltak el.
- A munkanélküliek száma több mint négy millióval (-25%) csökkent. A strukturális munkanélküliség visszaszorulása felgyorsult.
- A gazdaságilag aktív népesség száma közel öt millióval emelkedett, főleg a nők munkába lépésének köszönhetően.
- A gazdasági növekedés elmozdult a munkaigényes ágazatok felé, miközben az egy munkaórára jutó termelés is javult.

Ennek ellenére jelentős strukturális problémák maradtak megoldatlanul:

- A munkanélküliek száma 2002-ben is közel 13 millió volt; 42%-uk több mint egy éve állástalan. A munkanélküliség további csökkentésének feltétele egy *befogadó munkaerőpiac* létrejötte.
- További erőfeszítéseket kell tenni a lisszaboni célok valóra váltásáért. 2002-ben 15,4 millióra becsülték azoknak a pótlólagos munkahelyeknek a számát, amelyeket a 70%-os foglalkoztatási arány eléréséhez létre kell hozni 2010-ig.
- A foglalkoztatás és munkanélküliség tekintetében fennálló regionális különbségek változatlanul jelentősek.

Néhány EU-tagállam ugyan már az EFS előtt is a munkanélküliség megelőzését, ill. az állástalanok aktivizálását állította munkaerő-piaci politikájának középpontjába, 1998 óta minden ország közeledett egymáshoz ezek alkalmazása tekintetében, még ha eltérő ütemben is. Az EFS átfogó jellege és munkamódszere ösztönözte a foglalkoztatáspolitika összehangolását más politikákkal (pl. adó-, szociálpolitika). Emellett *a munkanélküliség csökkentése helyett fokozatosan a foglalkoztatás bővítésének menedzselésére helyeződött a hangsúly*.

7.4.2. Tanulságok

A 2002-ben végzett átfogó értékelés szerint a nyitott koordináció módszere olyan területen lendítette előre a tagállami együttműködést, aminek nincs jogi alapja az EU szerződésben. Ezáltal potenciális szinergiákat mozgósít. Emellett a közös célok segítik a tagállamokat reformjaik kidolgozásában és a prioritások meghatározásában. Ugyanakkor a szubszidiaritás elvének megőrzése miatt lehetőség van a különböző politikákkal való versenyre és kísérletezésre. Ideális esetben a jó példák követése ösztönzi a kölcsönös tanulást. A legnagyobb hozadéka mégis a reformok végrehajtására irányuló nyomásnak van. A módszer más országok sikereire hivatkozva segíti a kormányokat a nemzeti reformoktól való félelmük leküzdésében. Ez egyúttal csökkenti a reformokkal kapcsolatos tájékoztatás költségeit is.

A nyitott koordinációnak vannak hátrányai is. Nevezetesen, a közös reformcélok azt a veszélyt hordozzák magukban, hogy a tagállamok azonos módon határozzák meg foglalkoztatáspolitikájukat, holott ezek kiinduló feltételei gyökeresen különbözhetnek egymástól. Ebben az összefüggésben a módszert amiatt is kritizálták, hogy szembe megy a különböző intézményrendszerek legjobb megoldásokért folytatott versenyével (Radaelli, 2003). Legkomolyabb fogyatékossága azonban az, hogy a reformok elmaradását nehéz szankcionálni, mivel a felelősség azok tartalmáért a tagállamoké. Emiatt az EU-nak olyan puha büntető mechanizmusokra kell hagyatkoznia, mint a nyilvánosság ereje vagy a kormányok félelme népszerűségük elvesztésétől.

A *„luxemburgi folyamat" összességében impozáns eredményeket tudott felmutatni,* nevezetesen:
- számottevően javult az EU foglalkoztatási teljesítménye,
- jelentősen csökkent a munkanélküliség,
- előtérbe kerültek az aktív munkaerő-piaci eszközök,
- az oktatás, élethosszig tartó tanulás jelentősége nőtt,
- számos regionális és helyi foglalkoztatási kezdeményezés indult,
- előrehaladt az állami foglalkoztatási szolgálatok modernizálása.

Ugyanakkor a foglalkoztatási és aktivitási ráták nem nőttek kielégítő mértékben. A munkanélküliség sok tagállamban magas maradt, különösen a fiatalok és idősek, a nők és a megváltozott munkaképességűek körében. Emellett új típusú munkaerő-piaci problémák is felbukkantak: bizonyos ágazatokban, szakmákban és területeken megjelent a *munkaerőhiány*. A nemenkénti különbségek is nagyok, mind a foglalkoztatás, munkanélküliség és bérezés, mind pedig a vertikális és horizontális szegregáció tekintetében. A területi differenciák alig mérséklődtek a munkaerőpiacon, és a munkatermelékenység csökkenésének a folyamatát is vissza kell fordítani.

Az *EFS hiányosságai* a következőképpen összegezhetők:
- nincs kellő összhang a gazdaságpolitika és a foglalkoztatáspolitika között,
- aránytalanságok mutatkoznak a pillérek kezelésében (a III. és IV. pillér háttérbe szorult a végrehajtás során);
- többet kell tenni a szociális partnerek és a regionális, ill. helyi szereplők bevonásáért,
- továbbra is nagyok a munkaerő-piaci különbségek az egyes tagállamok között.

Következtetés: a közösségi foglalkoztatási stratégiát folytatni kell, de a gazdaságpolitikával összehangolva; a jövőben kevesebb számú, de eredménycentrikusabb irányvonalakra van szükség; ne egy évre, hanem hosszabb távra szóljanak az irányvonalak.

7.5. A Foglalkoztatási iránymutatások új generációja (2003-2006)

2003 márciusában az Európai Tanács megerősítette elkötelezettségét az EFS folytatása mellett. Döntött arról, hogy a jövőben a Foglalkoztatási iránymutatásokat és az Átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokat összehangoltan kell megvalósítani. Követelményként fogalmazta meg, hogy az új irányvonalak száma legyen a korábbinál kevesebb, elvárásai pedig eredményorientáltak, mentesítve ezáltal a tagállamokat a verbális jelentéstételi kötelezettség nyomasztó terhétől.

A lisszaboni célkitűzések teljesítése feltételezi, hogy *az új Foglalkoztatási iránymutatások három átfogó és egymással kölcsönösen összefüggő célra épüljenek, ezek: a teljes foglalkoztatás, a munka minőségének és termelékenységének javítása, valamint a társadalmi összetartozás erősítése*. Az új iránymutatásokat 2003. július 22-én fogadta el az Európai Tanács. Ezek a 2003-2006 között időszakra szólnak, és három átfogó célon nyugszanak.

1. Teljes foglalkoztatás
A tagállamok foglalkoztatáspolitikájának hozzá kell járulnia ahhoz, hogy az EU átlagos foglalkoztatási rátája elérje:

- *a 15-64 éves népességre vonatkozóan 2005-re a 67%-ot, 2010-re a 70%-ot,*
- *a nők esetében 2005-re az 57%-ot, 2010-re a 60%-ot,*
- *az idősebb korcsoportban (55-64 évesek) pedig 2010-re az 50%-ot.*

2. A munka minőségének és termelékenységének javítása
A munka minősége többdimenziós, a munka(feladat), munkahely, valamint a szélesebb munkaerőpiac jellemzőit is tartalmazó fogalom. Magában foglalja a munka tartalmának minőségét; a képzettséget, az egész életen át tartó tanulást és az előremeneteli lehetőségeket; a nemek közötti egyenlőséget; a munkahelyi egészségvédelmet és munkabiztonságot; a rugalmasságot és szociális biztonságot; a befogadó munkaerőpiacot; a munkaerőpiacra való belépés, ill. a beilleszkedés lehetőségét; a munkaszervezet és a munkahelyi élet egyensúlyát; a szociális párbeszédet és a munkavállalói részvételt; a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépést; valamint a munkateljesítményhez kapcsolódó valamennyi tényezőt.

3. A társadalmi kohézió és befogadás erősítése
A foglalkoztatás a társadalmi beilleszkedés elősegítésének kulcsfontosságú eszköze. A társadalmi befogadás területéhez kapcsolódó nyitott koordinációs mechanizmus hatására építve, a foglalkoztatáspolitika eszközeinek elő kell segíteniük a munkaerő-piaci részvételt a minőségi foglalkoztatáshoz való hozzájutás segítésével valamennyi munkaképes nő és férfi számára, a munkaerő-piaci diszkrimináció elleni fellépéssel és a munka világából való kirekesztés megelőzésével. A gazdasági és szociális kohéziót a térségi foglalkoztatási és munkanélküliségi egyenlőtlenségek mérséklésével, az EU elmaradott övezeteiben élők foglalkoztatási problémáira kínált megoldásokkal, pozitív gazdasági és társadalmi struktúra- átalakító lépésekkel is elő kell segíteni.

A három átfogó cél elérése érdekében a tagállamoknak foglalkoztatáspolitikájuk alakításakor a következő *specifikus irányvonalakat* (prioritásokat) kell figyelembe venniük, valamennyi prioritásnál érvényesítve a *nők és férfiak egyenlőségének* szempontjait.

Specifikus iránymutatások, 2003-2006

1. Aktív és preventív intézkedések a munkanélküliek és az inaktívak számára
2. Munkahelyteremtés és vállalkozás
3. Felkészülés a változásokra, az alkalmazkodóképesség és a munkaerő-piaci mobilitás elősegítése
4. A humán tőke fejlesztése és az egész életen át tartó tanulás támogatása
5. A munkaerő-kínálat növelése és az aktív öregedés elősegítése
6. A nők és férfiak egyenlősége
7. A munkaerő-piaci integráció elősegítése és küzdelem a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévő emberek diszkriminációja ellen
8. Ösztönzés a munkavállalásra (hogy megérje dolgozni)
9. A be nem jelentett munkavégzés átalakítása bejelentett munkává
10. A regionális munkaerő-piaci különbségek csökkentése

Az Európai foglalkoztatási stratégia végrehajtása továbbra is a tagállamok felelőssége; ehhez jelentős mértékben hozzájárulnak a tagállamok nemzeti hagyományainak megfelelő *parlamenti testületek* és a foglalkoztatáspolitika minden egyéb országos és regionális szereplője. A *szociális partnereket* is be kell vonni az irányvonalak eredményes végrehajtásába, és lehetővé kell tenni, hogy jelentést

készítsenek minden olyan területről, amely a szociális partnerek felelősségi körébe tartozik. Továbbá a foglalkoztatási és szociális szolgáltatásokat nyújtó szervezeteknek is hatékonyan és eredményesen kell végrehajtaniuk a Foglalkoztatási iránymutatásokat.

7.6. A Wim Kok jelentés

2000 óta a gazdasági növekedés lelassult, és a munkaerő-piaci folyamatok lendületes javulásának trendje is megtört. 2003 márciusában ezért a Brüsszeli Európai Tanács felkérte az Európai Bizottságot, hogy speciális munkacsoportot hozzon létre annak megvizsgálására, vajon *mennyire megalapozottak azok az aggályok, miszerint a tagállamok* (a régiek, de főleg az újonnan csatlakozók) *nem képesek eredményesen megbirkózni az előttük álló kihívásokkal*. A Tanács kezdeményezésére felállított Foglalkoztatási Munkacsoport (Employment Taskforce) vezetésével Wim Kok volt holland miniszterelnököt bízták meg, aki neves elméleti és gyakorlati szakemberekből állította össze csapatát. A Jelentés 2003 novemberére készült el (Jobs, jobs, jobs, 2003).

7.6.1. Gazdasági kihívások a kibővített Európai Unióban

A Wim Kok jelentés szerint *négy fő csoportba* sorolhatók azok a problémák, amelyek megoldása évtizedekre szóló feladatot jelent a kibővített Európai Uniónak. Ezek:

a) a demográfiai időbomba,
b) az a tény, hogy a foglalkoztatottság és a termelékenység nem segíti eléggé a gazdasági növekedést,
c) a globalizáció és innováció, amihez hozzájönnek még
d) a bővítés kockázatai.

a) Demográfiai kilátások
Az európai gazdaság és társadalom működésében belátható időn belül radikális demográfiái változások következnek be. 2030-ra az EU25-ben 110 millióra nő a 65 éven felüliek létszáma (2000-ben 71 millió volt), és az idős kori függőségi ráta (a 65 éven felüliek aránya a 15-64 éves népességhez viszonyítva) a 2000. évi 23%-ról 39%-ra emelkedik. Eközben a munkavállalási korú népesség száma 303 millióról 280 millióra csökken. Ilyen körülmények között felmerül a kérdés, hogyan tehető versenyképessé a jövő Európája, ill. alkalmassá a teljes foglalkoztatottság és magas szintű gazdasági növekedés megvalósítására.
2030-ra ugyanis akkor is jelentősen visszaesik a foglalkoztatottak száma (az EU25-ben átlagosan évi 1 millióval), ha 2010-re sikerül valóra váltani a lisszaboni célkitűzést, azaz a 70%-os foglalkoztatási szint elérését. A csökkenő foglalkoztatottságot ugyanakkor jelentős termelékenységjavulással kell pótolni, miközben be kell hozni a termelékenység tekintetében mutatkozó lemaradást.

A kedvező világgazdasági konjunktúra és az 1998-ban bevezetett Európai foglalkoztatási stratégia együttes hatására 1998-2002 között a foglalkoztatottak száma szolid gazdasági növekedés mellett éves átlagban 1,3%-kal bővült. A 70%-os foglalkoztatási arány elérése azonban 2010-re további 15 millió ember munkába állását feltételezi, amihez a foglalkoztatottságot évente 1,5%-kal kellene növelni!

Az újonnan belépett országok munkaerő-piaci helyzete ennél sokkal rosszabb: átlagos foglalkoztatási rátájuk 2002-ben csak 56% volt. Az a félelem fogalmazódott meg, hogy ezek lerontják a régiek nehezen elért eredményeit, ugyanis a csatlakozás révén:

⇒ az EU25 foglalkoztatási rátája 62,9%-re csökken, az EU15 64,3%-os átlagához képest,
⇒ és az állástalanok nagyobb tömege miatt a munkanélküliségi ráta 7,7%-ról 9%-ra nő.

⇒ Különösen alacsony az új tagállamokban az idősek foglalkoztatási rátája (EU15: 40%; EU10: 30%), továbbá a nőké (EU15: 55,6%; EU10: 50,1%).

A kivezető utakat keresve *egyre több kritika érte magát az Európai foglalkoztatási stratégiát* is (Euromemorandum Group, 2003), a következő okok miatt:

⇒ Túlzottan alá van rendelve az átfogó gazdaságpolitikai irányvonalaknak ahelyett, hogy egymás mellett szolgálnák mindkét stratégia fő célját: a gazdasági növekedés és a jólét előmozdítását.

⇒ Nem tekinthető foglalkoztatáspolitikai stratégiának, mert csak a foglalkoztatás és a munkaerőpiac szabályozására irányul. Azt feltételezi, hogy a piacnyitás, a bérkiáramlás mérséklése és a munkaerőpiac flexibilizálása automatikusan elvezet a növekedés és munkahelyteremtés élénkítéséhez.

⇒ A munkanélküliséget alapvetően kínálati problémának tekinti, így a rendszabályozó-fegyelmező elemekre összpontosít, amelyek keresztülvitele esetén a társadalom gyengébb csoportjainak a helyzete romlik.

b) Termelékenység és gazdasági növekedés

A munkatermelékenység javulása az 1960-as évtizedben évente átlagosan 4,6% volt, ez a 70-es évekre visszaesett 2,8%-ra, a 80-as években 1,8%-ra, a 90-es években pedig 1,5%-ra. 1997 óta viszont csupán 1 százalék! Az Egyesült Államokban a termelékenység növekedése ennek a duplája (2%), és a foglalkoztatás bővülése is nagyobb mértékben járult hozzá a növekedéshez, mint Európában. Az EU-ban az óratermelékenység (egy munkaórára jutó termelés) 15%-kal alacsonyabb az amerikainál. Becslések szerint 40%-ban a munkatermelékenység terén mutatkozó lemaradásra vezethető vissza, hogy az egy főre jutó GDP az Európai Unióban csak 72%-a az amerikainak. Ráadásul a bővítés ezt a rést is kitágította, miután az EU25 egy főre jutó bruttó hazai terméke 9%-kal kisebb az EU15-énél (Európai Bizottság, 2004).

A termelékenység kívánatosnál kisebb mértékű javulása *két fő okra* vezethető vissza: az információs és kommunikációs technikák (IKT) lassú terjedésére és a kevés beruházásra.

⇒ *IKT:* a termelékenység javulásához fele olyan mértékben járul hozzá az EU15-ben, mint az Egyesült Államokban.

⇒ *Mindenütt visszaeső beruházások*:

- 2000-2002 között a vállalati szektor beruházásainak aránya a GDP-ből 18,3%-ról 17,2%-ra csökkent az Európai Unió 15 tagállamának átlagában.
- Ugyanez vonatkozik az állami beruházásokra is, amelyekre a 90-es években egyre kisebb összeget fordítottak, ami 2003-ban a GDP 2,4%-át tette ki (Egyesült Államokban 3,3%-át).
- Az új tagállamokban is visszaestek a beruházások, bár növekedési ütemük még így is viszonylag magas: évi 1,5%-5% között mozog.

c) Globalizáció és innováció

Napjainkban a posztindusztriális forradalmak újabb szakaszát éljük, melynek jellemzője az *áttérés a hagyományosból a tudás alapú gazdaságba*.

- A „régi iparágakban" a siker a holttőke-befektetéseken múlt, ill. múlik, a tudás alapú társadalomban viszont a humántőke-beruházás és a K+F ráfordítás növelésén.
- Az utóbbi nemcsak a termelékenység javításának záloga Európában, hanem a munkahelyteremtésnek is a legfőbb forrása.
- A differenciálódás új dimenzióban jelenik meg a társadalomban, alapja a tudásgazdagság és -szegénység lesz a munkaerő-piaci csoportok és régiók között.

A „Tudás-Európa" jellemzői

⇒ A *kutatás és fejlesztés* területén is lemaradással küzd az Európai Unió az Egyesült Államokhoz képest: míg a K+F kiadások az EU GDP-jének 1,9%-át teszik ki, Amerikában ez 2,6%. (EU cél: 3% elérése.) Emiatt a műszaki fejlődés hozzájárulása a gazdasági növekedéshez az Európai Unióban csak 60-65% közötti, szemben az amerikai 70%-kal.

⇒ A tágabb értelemben vett – nemcsak a K+F jellegű – *tudáshoz kapcsolódó területekre* az Egyesült Államok a GDP 6%-át fekteti be; az EU csak 3,6%-ot.

⇒ Az *oktatási és képzési ráfordítások* szintén nem elegendők. Az oktatásra jutó közkiadások (4,9%) ugyan elérik az Egyesült Államok szintjét (4,8%), és meghaladják Japánét (3,6%) is, de a magánberuházások aránya jóval szerényebb. A magánszektor háromszor nagyobb arányban járul hozzá Japánban és ötszörösen az Egyesült Államokban az oktatáshoz, mint az Európai Unióban.

⇒ Az Amerikai Egyesült Államokban a munkavállalási korú népesség 39%-a rendelkezik *felsőfokú végzettséggel*, az EU-ban csak 20%.

⇒ Ha a jelenlegi trend fennmarad, Európát jelentős hiány fogja sújtani magasan kvalifikált kutatókból. Míg az EU-ban a *kutatók száma* a munkaerő-állomány ezer főjére vetítve 5,4%-ról 5,7%-ra nőtt 1999-2001 között, az Egyesült Államokban ez eléri a 8,1 és Japánban a 9,1 főt.

⇒ Biztató, hogy a 25-64 éves felnőttek között az érettségizettek aránya 55,4%-ról 64,6%-ra nőtt 1995-2002 között. A 20-24 évesek kategóriájában ez a mutató már sokkal magasabb az új tagállamokban, mint a régiekben (86%, ill. 73%).

d) A bővítés kockázatai

2004. május elsejétől 10 új taggal gyarapodott az Európai Unió. Az újonnan csatlakozó országok többé-kevésbé sikeresen lebonyolították saját gazdaságuk átalakítását, de ma is súlyos makrogazdasági aránytalanságokkal küszködnek: magas munkanélküliséggel, nagyarányú szegénységgel, mély regionális különbségekkel.

- Az új tagállamok egy főre eső jövedelme (vásárlóerő-paritáson) kevesebb mint a fele a régiekének (47,7%).
- Foglalkoztatási struktúrájuk tradicionálisabb: a foglalkoztatottak egyötöde a mezőgazdaságban dolgozik (21%); a régiekben ez kevesebb mint egyhuszad (4,3%). Ugyanakkor a mezőgazdasági szektor termelékenysége az EU15-ben ötszöröse az EU10-énak.
- Az EU10-ben számottevően kevesebb személyt (47%) foglalkoztat a szolgáltató szektor, mint az EU15-ben (66%).
- Ha feltételezzük azt az optimista szcenáriót, hogy a régi tagállamokban a gazdasági növekedés évi átlagos üteme tartósan 2% lesz, az újakban pedig 4%, akkor is két évtizedre van szükség ahhoz, hogy elérjék az EU15 egy főre jutó jövedelmének 60-70%-át, kisebb-nagyobb országközi különbségek mellett (Balcerowicz, 2004).

Ennek ellenére *az EU tagság összességében javítja az új tagállamok tartós növekedési kilátásait*, mert:

- az emiatt megnövekedett bizalom okán nagyobb külföldi tőkét képesek vonzani,
- a Strukturális Alapból soha nem tapasztalt volumenű fejlesztési forrásokhoz jutnak,
- és az EU-tagság fegyelmezőleg hat hazai gazdaságpolitikájukra (a GDP 3%-a alatt tartandó államháztartási hiány miatt, az egységes EU-piacba való bekapcsolódásuk okán és az állami támogatások nyújtásának korlátozása következtében).

7.6.2. A kihívásokra adott válaszok

A Wim Kok jelentés elismeri, hogy „A lisszaboni célok nagy kihívást jelentenek, de Európa nem engedheti meg magának, hogy lemondjon róluk. Egyrészt demográfiai okokból (a csökkenő és öregedő népesség miatt), másrészt versenypozíciója megerősítésének a kényszere miatt (a globalizáció, innováció és a tudás alapú társadalom térnyerése közepette). A tagállamoknak meg kell erőltetniük magukat, hogy lépést tartsanak ezekkel a célokkal.

A sikeres foglalkoztatásbővítés *négy alapkövetelmény* teljesítésétől függ:

- a vállalatok és munkavállalók *alkalmazkodásának* megerősödésétől,
- attól, hogy sikerül-e *több embert bevonni a munkaerőpiacra*,
- hogy több és nagyobb hatékonyságú *beruházásokkal* sikerül-e *fejleszteni a humán tőkét*,
- valamint a reformok eredményes végrehajtásától, aminek a *jobb kormányzás* a feltétele."

„…A tagállamok erősítsék meg elkötelezettségüket azon foglalkoztatási célok iránt, amelyeket maguk határoztak meg."
„…Az Európai Unió szintjén a foglalkoztatási stratégia végrehajtására kell koncentrálni. A megnagyobbodó EU-ban szigorúbb monitorozásra és pontosabb ajánlásokra van szükség. Az EU költségvetését szorosabban hozzá kell kapcsolni a lisszaboni célok eléréséhez." (Job, jobs, jobs, 2003, 5. o.)

A Wim Kok jelentés helyzetértékelését és politikai üzeneteit támogatta az Európai Bizottság és az Európai Tanács. Olyannyira, hogy a Közös foglalkoztatási jelentést, amely az elkövetkező időszak prioritásait, feladatait határozza meg, erre építették. A Foglalkoztatási Munkacsoport arra is felhatalmazást kapott, hogy a tagállamok felé konkrét ajánlásokat fogalmazzon meg. Ezek az ajánlások részévé váltak a Bizottság új foglalkoztatási csomagjának (COM, 2004), amelyet 2004. április 7-én fogadtak el. Ez a nyári ülésen vált tanácsi határozattá, amely:

- megerősítette a 2003-2006-ra szóló Foglalkoztatási iránymutatásokat, és kiterjesztette azokat az új tagállamokra is,
- az eredményes végrehajtást elősegítő ajánlásokat állította a középpontba,
- minden tagállamnak általános kötelezettségként írta elő a Wim Kok jelentés négy alapkövetelményének teljesítését
- és annak országspecifikus ajánlásait a Foglalkoztatási iránymutatások adaptálásához.

A Foglalkoztatási Munkacsoport értékelése, továbbá a Foglalkoztatási irányvonalak és a 2003. évi Tanácsi ajánlások bevezetéséről készült Közös foglalkoztatási jelentés előírta, hogy valamennyi tagállam és a szociális partnerek biztosítsanak azonnali prioritást az alábbi feladatoknak:

- *Növelni kell a munkavállalók és a vállalkozások alkalmazkodását.*

Ösztönözni kell a rugalmasság és biztonság egyidejű megvalósítását a munkaerőpiacon, a munkaszervezés javításával és a standard[40], ill. atipikus munkaszerződések vonzóvá tételével a munkavállalók és munkáltatók számára, egy kétlépcsős munkaerőpiac létrejöttének elkerülésére. Az állásbiztonság koncepcióját modernizálni kell és kiegészíteni a nők és férfiak képességével arra, hogy megőrizzék a munkahelyüket, és ott előmenetelt érjenek el. Maximálni kell a munkahelyteremtést és növelni a termelékenységet, a vállalkozóvá válás útjában álló akadályok elhárításával, valamint a struktúraváltás jobb menedzselésével.

[40] A standard munkaszerződések közé a határozatlan idejűek tartoznak, legyenek akár teljes vagy részmunkaidőre szólóak.

- *Több embert kell vonzani a munkaerőpiacra és rábírni őket az ott maradásra: a munka legyen mindeni számára reális választási lehetőség!*

Meg kell szüntetni a munkanélküliség, inaktivitás és az alacsony keresetek csapdáját, az adózás és segélyezés közötti egyensúly megteremtésével. Átfogó aktív öregedésstratégiát kell életbe léptetni, beleértve olyan eszközök és intézkedések meghozatalát, amelyek arra ösztönzik a munkavállalókat, hogy minél később menjenek nyugdíjba, a munkáltatókat pedig arra, hogy vegyenek fel idős munkavállalókat, és minél hosszabb ideig tartsák meg őket . Folytatni kell a nők, a fiatalok, az etnikai kisebbségek és a migráns munkaerő munkaerő-piaci részvételének és vállalkozóvá válásának ösztönzésére irányuló politikát. Meg kell erősíteni a munkanélküli és inaktív emberekre irányuló aktív munkaerő-piaci politikát, személyre szabott szolgáltatásokkal minden álláskereső számára. Intézkedéseket kell hozni azért, hogy mind pénzügyi, mind pedig nem anyagi értelemben megérje dolgozni, többek között az adózás területén, gyermekgondozási szolgáltatások biztosításával, valamint a munka és a családi élet összehangolását elősegítő feltételek megteremtésével.

- *Többet és hatékonyabban kell beruházni a humán tőkébe és az élethosszig tartó tanulásba.*

Az oktatás valamennyi szintjén ambiciózus intézkedéseket kívánatos hozni az emberi tőke, a kutatás-fejlesztés, a vállalkozói attitűd és képességek kibontakoztatására. Meg kell osztani a költségeket és a felelősséget az állam, a vállalatok és az egyének között. Ösztönözni kell a vállalaton belüli emberierőforrás-fejlesztést. Csökkenteni kell az iskolai lemorzsolódást és bővíteni a képzési kínálatot, az élethosszig tartó tanuláshoz való hozzáférés biztosításával, különösen a leginkább rászorulók: az alacsony képzettségűek és az idős dolgozók esetében. Figyelemmel kell lenni a munkaerőpiac jelenlegi és jövőbeli szükségleteire. Innovatív oktatási és szakképzési módszereket kell alkalmazni (pl. távoktatás), továbbá fejleszteni kell az új információs és kommunikációs technológiákhoz kapcsolódó képességeket.

- *Jobb kormányzással kell biztosítani a reformok eredményes megvalósítását.*

Reformpartnerségeket kell létrehozni a szociális partnerek részvételének és támogatásának mobilizálására. Világos nemzeti politikákat és – ahol szükséges – célokat kell kidolgozni az európai közös célkitűzések eléréséért, ill. a közpénzek hatékony felhasználásáért. Támogatni kell, hogy a Nemzeti foglalkoztatási akciótervek kulcsszerepek töltsenek be a reformlépések ütemezésében. Biztosítani kell, hogy ezek demonstrálják a koherenciát, az átláthatóságot és a költséghatékonyságot a pénzügyi források elosztásánál, beleértve a Foglalkoztatási iránymutatások és Ajánlások végrehajtásához rendelkezésre bocsátott EU-alapok felhasználását is.

Az Ajánlások végrehajtásáról a tagállamoknak be kellett számolniuk Nemzeti foglalkoztatási akciótervük 2004. október elsejéig leadott követő jelentésében, az új tagállamoknak – köztük Magyarországnak – pedig az akkorra benyújtott Nemzeti foglalkoztatási akciótervükben.

7.7. A Lisszaboni stratégia felülvizsgálata és újrakezdése

Eközben a Bizottság újabb feladattal bízta meg a munkacsoportot: immár a Lisszaboni stratégia (LiS) teljes felülvizsgálatával. Ennek a munkának az eredményét 2005. novemberben hozták nyilvánosságra, a *„Szembenézni a kihívással”* (Facing the challenge) című tanulmányban. Ez kemény kritikát fogalmazott meg a 2000. évi stratégia végrehajtását illetően, aminek okát az elszánt politikai cselekvés hiányában jelölte meg. Azt is kifogásolták, hogy az anyag túl sok és egymásnak ellentmondó prioritást tartalmazott. Javaslatuk szerint két célra ajánlatos összpontosítani a további erőfeszítéseket: a *nagyobb növekedésre és a foglalkoztatás bővítésére.* Ez a javaslat beépült a LiS Bizottság általi félidős értékelésbe is, aminek az volt az üzenete, hogy *a LiS-t nem kell újraírni, de új cselekvési irányokat kell kijelölni európai és nemzeti szinten*, amelyek hozzájárulnak a Lisszabonban megfogalmazott célok valóra váltásához (EB, 2005).

2005. február 2-án a Bizottság *új kezdetet javasolt a Lisszaboni stratégiának*, amelynek keretében az Európai Unió erőfeszítései két fő feladatra összpontosulnak: az erősebb és tartósabb növekedés megvalósítására, valamint több és jobb minőségű munkahelyek létrehozására. Az Európai Tanács 2005. márciusi ülése *egybehangzóan támogatta* a Bizottságnak a Lisszaboni stratégia újrakezdésére vonatkozó javaslatát.

Közös cselekvések a növekedésért és foglalkoztatásért
Az Európai Unió Lisszaboni programja

A három új cselekvési irány:
1. Európa legyen vonzó hely a beruházóknak és a munkavállalóknak egyaránt
2. Tudás és innováció a növekedés szolgálatában
3. Több és jobb munkahelyet teremteni

Az Európai Tanács egyben felkérte a Bizottságot, hogy egységes csomagot dolgozzon ki a gazdaságpolitikai és foglalkoztatási iránymutatásokra.

A gazdasági növekedés és munkahelyteremtés élénkítését célzó *Integrált iránymutatásokat 2005. április 12-én hozták nyilvánosságra* (CEC, 2005). Ezek képezték az alapját a *nemzeti reformprogramok* kidolgozásának, amelyeket a tagállamoknak 2005 őszére kellett elkészíteniük. Ekkorra kellett előállniuk azokkal a speciális intézkedésekkel, amelyeket a nagyobb növekedés és foglalkoztatás érdekében terveztek meglépni nemzeti szinten. Az Iránymutatásokat – és a rájuk épített nemzeti programokat – 3 évre, 2005-2008 közöttre hirdették meg, hogy biztosítsák a végrehajtásukhoz szükséges stabilitást.

Felismerve, hogy a makro- és mikrogazdasági, továbbá a foglalkoztatási politikák egymással összefüggnek, az *Integrált iránymutatások két részből álltak*. Az *első rész az Átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokat tartalmazza*; ezen belül az „A" fejezet a makrogazdasági politikával foglalkozott, a „B" fejezet pedig azzal, hogy az Uniónak és a tagállamoknak mit kell tenniük azért, hogy Európa vonzóbb legyen mind a beruházóknak, mind pedig a munkavállalóknak.

A *Foglalkoztatási iránymutatások a második részben* találhatók. Ezek az Európai foglalkoztatási stratégiát értékelő Wim Kok jelentés ajánlásai köré csoportosultak. Az Integrált irányvonalak 24 részfeladatából 8 tartozott a Foglalkoztatási irányvonalak közé (a 17-24. számú részfeladatok).

Foglalkoztatási iránymutatások, 2005-2008

17. iránymutatás: A teljes foglalkoztatás elérésére, a munka minőségének és termelékenységének javítására és a társadalmi és területi kohézió megerősítésére irányuló foglalkoztatáspolitikák végrehajtása
18. iránymutatás: A munka életciklus alapú megközelítésének elősegítése
19. iránymutatás: Befogadó munkaerőpiac biztosítása, a munka vonzóvá és kifizetődővé tétele az álláskeresők – köztük a hátrányos helyzetűek – és az inaktívak számára
20. iránymutatás: A munkaerő-piaci igények összehangolásának javítása

21. iránymutatás: A rugalmasságnak a foglalkoztatás biztonságával együtt járó elősegítése és a munkaerőpiac szegmentálódásának csökkentése, kellő figyelemmel a szociális partnerek szerepére
22. iránymutatás: Foglalkoztatásbarát munkaerőköltség-fejlesztés és bérszabályozó mechanizmusok biztosítása
23. iránymutatás: A humán erőforrás terén tett befektetések kiterjesztése és javítása
24. iránymutatás: Az oktatási és képzési rendszereknek az új munkahelyi körülményekre figyelemmel történő kiigazítása

Forrás: A Tanács 2005. július 12-i Határozata a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról (2005/600/EK)

A tagállamok foglalkoztatáspolitikáira 2005-2008 között vonatkozó iránymutatások részletezése:

17. *A teljes foglalkoztatás elérését célzó foglalkoztatáspolitika bevezetése, a minőség és termelékenység javítása a munkavégzés során, a szociális és területi kohézió erősítése.*
A politikák járuljanak hozzá ahhoz, hogy a 15-64 éves népesség foglalkoztatási rátája az EU szintjén érje el a 70%-ot; ezen belül a nőké legyen legalább 60%, az 55-64 éveseké pedig minimum 50%. Emellett csökkentsék a munkanélküliséget és az inaktivitást is.

18. *Az életciklushoz igazodó munkavégzés ösztönzése.*
Foglalkoztatási utakat kell kiépíteni a fiataloknak és csökkenteni az ifjúsági munkanélküliséget; fel kell lépni a nők és férfiak közti különbséggel szemben a foglalkoztatási arányok, munkanélküliségi ráták és a bérek tekintetében; jobb összhangot kell biztosítani a munka és a magánélet között, beleértve az elérhető és megfizethető gyermekgondozási lehetőségeket és más hozzátartozó gondozását is; modernizálni kell a nyugdíj- és egészségügyi rendszereket, hogy pénzügyileg fenntarthatók legyenek, a változásokhoz alkalmazkodjanak, továbbá a munkásélet meghosszabbítására ösztönözzenek.

19. *Befogadó munkaerőpiac biztosítása az álláskeresőknek és a hátrányos helyzetű embereknek.*
Aktív és preventív munkaerő-piaci eszközöket kell alkalmazni, beleértve a szükségletek korai felismerését, álláskeresési tanácsadást és képzést – a személyre szabott cselekvési terv részeként. Olyan szociális szolgáltatásokat kell nyújtani, amelyek támogatják a hátrányos helyzetű emberek munkaerő-piaci beilleszkedését, továbbá hozzájárulnak a szociális és területi kohézióhoz, valamint a szegénység visszaszorulásához. Folyamatosan felül kell vizsgálni az adó- és járulékrendszereket, beleértve azok működését és jogosultsági feltételeit, valamint a magas adómértékek csökkentését. Ennek során azt kell kifejezésre juttatni, hogy megérje dolgozni, továbbá garantálni kell a szociális biztonság megfelelő szintjét.

20. *A munkaerő-szükséglet kielégítésének javítása.*
Meg kell erősíteni és modernizálni szükséges a munkaerő-piaci intézményeket, beleértve a foglalkoztatási szolgálatot; nagyobb átláthatóságot kell biztosítani a foglalkoztatási és képzési lehetőségekről országos és uniós szinten; lehetővé kell tenni a munkaerőmozgást Európán belül; nagyobb figyelmet kívánatos fordítani a képzési szükségletekre, a munkaerőhiány megnyilvánulási formáira és a munkaerőpiac szűk keresztmetszeteire; – a gazdasági migrációt e jelenségeket mérlegelve kell kezelni.

21. *A rugalmasság és foglalkoztatásbiztonság kombinálásának elősegítése és a munkaerő-piaci szegmentáció csökkentése.*

A foglalkoztatási szabályokat hozzá kell igazítani a megváltozott feltételekhez; pozitívan kell hozzáállni a változásokhoz, így a gazdasági struktúra átalakulásához is. Támogatni kell a foglalkozási státus módosulását, többek között a képzést, az önfoglalkoztatóvá válást, a vállalkozás alapítását és a földrajzi mobilitást. Ösztönözni és terjeszteni kell az innovatív és alkalmazkodóképes munkaszervezeteket, a jobb munkaegészség-ügyi és munkavédelmi feltételeket, valamint a munkaszerződések és munkaidőrendszerek változatosságát, azzal a szándékkal, hogy ezáltal javuljon a munka minősége és termelékenysége. Elő kell segíteni az új technológiák alkalmazását a munkahelyeken, továbbá határozottan fel kell lépni a bejelentés nélküli munkavégzés regisztrált foglalkozássá alakítása érdekében.

22. *A bérek és más munkaerőköltségek foglalkoztatásbarát alakulásának biztosítása.*
Segíteni kell a megfelelő keretek létrehozását a bérmegállapodási rendszerekhez, tiszteletben tartva a szociális partnerek jogait. Figyelemmel kell kísérni a termelékenység és a munkaerő-piaci trendek különbségeit ágazati és regionális szinten; követni kell s ha szükséges, felül kell vizsgálni a nem bér jellegű munkaerőköltségek szintjét és struktúráját továbbá hatásukat a foglalkoztatásra, különösen az alacsony keresetűekére és azokéra, akik első ízben lépnek a munkaerőpiacra.

23. *A humántőke-beruházások bővítése és fejlesztése.*
Hatékony élethosszig tartó tanulás stratégiát kell kidolgozni és működtetni, az európai kötelezettségvállalásnak megfelelően, beleértve a megfelelő ösztönzőket és költségmegosztási mechanizmusokat a vállalatok, közigazgatási szervek és az egyének számára, különös tekintettel a lemorzsolódó tanulók számának jelentős csökkentésére. Növelni kell a beruházásokat a szakképzésben, a középiskolákban és a felsőoktatásban, valamint a tanoncképzésben és a vállalkozói ismeretek oktatását végző intézményekben. Ösztönözni kell a részvételt a folyamatos tanulásban és munkahelyi tréningeken az egész életcikluson át, különösen az alacsony képzettségűek és idősebb munkavállalók esetében.

24. *Az oktatási és képzési rendszer hozzáigazítása az új munkahelyi követelményekhez.*
A foglalkozások új szükségleteit és a kulcskompetenciákat jobban kell azonosítani, és képesnek kell lenni gyorsabban reagálni a jövő új szakmai követelményeire. Bővíteni kell az oktatási és képzési lehetőségek kínálatát; fejleszteni szükséges azokat a feltételeket, amelyek támogatják a szakképzettségek átláthatóságát, tényleges felismerését és az informális tanulás elismerését. Biztosítani kell az oktatási és szakképzési rendszerek vonzerejét, nyitottságát és magas minőségi szintjét.

7.8. Az Európa 2020 stratégia

Az európai foglalkoztatási, növekedési és versenyképességi célok újrafogalmazására 2009-től intenzív elemző és értékelő munkák folytak mind az EU irányító testületeiben, mind a tagállamokban. A Lisszaboni stratégiát követő un. poszt-lisszaboni stratégia végül 2010 tavaszán készült el, *Európa 2020 stratégia* címmel. Ennek célja, hogy meghatározza az európai fejlődés irányát 2020-ra, és kijelölje az előttünk álló évtizedre azt a fejlődési utat, amit a Közösség és az egyes tagállamok követni kívánnak. A hosszú távú prioritások mellett – akárcsak a Lisszaboni stratégiában – konkrét mutatókat és elérendő célokat is meghatároztak. Barroso elnök a következőket nyilatkozta a stratégiáról: „Az Európa 2020 stratégia arról szól, mit kell tennünk ma és holnap ahhoz, hogy az Unió gazdaságát visszaállítsuk a növekedési pályára. A válság olyan alapvető kérdéseket és fenntarthatatlan folyamatokat hozott felszínre, amelyeket többé nem hagyhatunk figyelmen kívül. Európában a növekedés elmaradt a lehetőségektől, és ez a jövőnket veszélyezteti. Határozottan fel kell lépnünk gyengeségeink orvoslására, és arra a – nem is kevés – területre kell építenünk, ahol erősek vagyunk.

Új gazdasági modellt kell kialakítanunk, amely a tudáson, a környezetbarát gazdaságon és a foglalkoztatás magas szintjén alapul. Ehhez a küzdelemhez minden európai szereplő hozzájárulására szükség van." (COM, 2010)

Az Európa 2020 stratégia *három prioritásra* épül, amelyeket a növekedés jellemzőiként fogalmaztak meg. A stratégia szerint az európai növekedésnek először is *intelligensnek (tudáson és innováción alapulónak) kell lennie, másodszor fenntarthatónak, harmadszorra pedig befogadónak (azaz társadalmi kohéziót eredményezőnek).* A három prioritás elérése érdekében *három-három beavatkozási területet* jelöltek meg. Az ezek mentén történő előrehaladást pedig *öt kiemelt célkitűzés* alapján tervezik értékelni. Ezek megvalósításához a stratégia *hét un. zászlóshajóprojektet* rendelt.

Az első prioritás, az intelligens növekedés azt jelenti, hogy erősíteni kell a tudásalapú fejlődést és az innovációt. Ennek a célnak az érvényesüléséhez elengedhetetlen az oktatás minőségének fejlesztése, a kutatási kapacitás növelése, az innováció és a tudástranszfer támogatása. Ugyancsak szükséges az információs technológiák lehető legjobb felhasználása. A siker kulcsa a vállalkozások bevonása: a támogatások mellett a piaci igények és lehetőségek szem előtt tartása. E prioritás elérését a következő beavatkozási területekre kell alapozni:

- *Az innovációra*, mert Európa kutatásra-fejlesztésre költött forrásai jelenleg nem érik el a GDP 2%-át, ami jóval alacsonyabb, mint az Egyesült Államok 2,6%-os és Japán 3,4%-os arányszáma. Különösen problematikussá teszi a helyzetet, hogy Európában a beruházásoknak csak nagyon kis része valósul meg a piaci szektorban, szemben az Egyesült Államokkal vagy Japánnal. Európának tehát ösztönöznie kell a legújabb technológiákra épülő és kutatásokat folytató vállalkozások létrejöttét és fejlődését.
- *Az oktatásra, képzésre és az egész életen át tartó tanulásra*, hiszen Európában a tanulók negyedének gyengék az olvasási képességei, és minden hetedik európai túl korán hagyja abba az iskolát. Körülbelül a lakosság fele legfeljebb középfokú iskolát végzett, ami sokszor nem elég a munkaerő-piaci érvényesülésükhöz. A 25-34 éves korosztály kevesebb mint 10%-a rendelkezik felsőfokú diplomával, holott ez az arány az Egyesült Államokban 40% és Japánban 50% feletti.
- *A digitális társadalomra*, mivel az információs és kommunikációs technológiák terjedése hatalmas piaci igényt jelent, mégis a keresletnek csak egynegyedét elégítik ki az európai vállalkozások. Az EU tagállamai lemaradóban vannak a gyors internet elérhetősége terén is, ami korlátozza az innovációs képesség kibontakozását, különösen a vidéki térségekben.

Az EU számára tehát elsődleges az innovációs kapacitások bővítése, az oktatásban részt vevők számának növelése, az oktatás minőségének fejlesztése és a digitális társadalom gazdasági és közösségi előnyeinek kihasználása. Ezeket a politikákat regionális, nemzeti és európai szinten is meg kell valósítani.

A második prioritás a fenntartható növekedés, azaz az erőforrásokat hatékonyabban hasznosító, környezetbarát és versenyképes gazdaság létrehozása, aminek révén az EU piacvezetővé válhat az új technológiák, köztük a zöld technológiák elterjesztésében. E prioritás érvényesítéséhez az alábbi területeken kell előrelépni:

- *A versenyképességben*, amelynek növelése során az Európai Uniónak számolnia kell az exportpiacok új elvárásaival és a térségbe beáramló importáruk mennyiségével. Szükség van a versenyképesség növelésére az eurozónában és a tágabb értelemben vett Európában is. Az Unió a zöld technológiák elterjesztésében piacvezető, de ezt a szerepet meg kell őriznie, amihez elengedhetetlen a kutatási-fejlesztési beruházások növelése.
- *A klímaváltozással* kapcsolatos célok elérése érdekében határozottabban érvényt kell szerezni a szennyezőanyag-kibocsátás korlátozásának. Az energiahatékonyságot javító technológiák

egyidejűleg csökkentik a kibocsátást és a termelési költségeket, s ezzel elősegítik a gazdasági fejlődést. Ugyancsak meg kell erősíteni a gazdaság ellenálló-képességét a klímahatásokkal szemben, valamint a katasztrófamegelőzés és -elhárítás kapacitásait.

- *A tiszta és hatékony energiahasznosítás* lehetővé teszi az olaj- és gázimport jelentős csökkentését. Ez nemcsak pénzügyi megtakarítást eredményez majd, hanem Európa GDP-jét is 1,6-1,8%-al növelheti. Az energiacélok teljesítése több mint egymillió munkahelyet teremtene.

A harmadik prioritás a széles rétegekre kiterjedő befogadó növekedés, azaz olyan növekedési modell követése, amely biztosítja a foglalkoztatás magas szintjét s ezzel a szociális és a területi kohéziót. E prioritás megvalósításához szükséges beavatkozások a következők:

- *A foglalkoztatás*, amelynek legfőbb hosszú távú problémája, hogy a demográfiai változások következtében Európa munkaerő-állománya csökken. A munkavállalási korú lakosság alig kétharmada foglalkoztatott, szemben az Egyesült Államok és Japán 70%-os arányával. A nők és az idősebb korosztály foglalkoztatási rátája az eddigi növekedés ellenére még mindig alacsony. A fiatalokat különösen erőteljesen sújtotta a válság: körükben a munkanélküliségi ráta 21%-ra nőtt. A munkaerőpiacról kiszorulók szegénységi kockázata pedig jelentős.
- *A képzettség*, hiszen az Unióban mintegy 80 millió ember iskolázottsága alapfokú vagy alacsonyabb, és az egész életen át tartó tanulásban is főleg a magasabban képzettek vesznek részt. 2020-ra 16 millió munkahely fog magas képzettséget igényelni, míg az alacsony képzettségi igényű munkahelyek száma 12 millióra csökken. Ahhoz, hogy a munkavállalók hosszú időt tölthessenek a munkaerőpiacon, folyamatos képesség- és tudásmegújításra van szükség.
- *A szegénység elleni küzdelem*, mivel már a jelenlegi válság előtt is 80 millió ember élt a szegénység veszélyében, közülük 19 millió gyermek. Az európai munkavállalók 8%-ának jövedelme nem éri el a szegénységi küszöböt.

A fejlődést az Unió öt kiemelt célkitűzés teljesítése alapján értékeli majd, és a tagállamok feladata lesz, hogy ezeket lebontsák a saját helyzetüket is tükröző, nemzeti szintű célokra. Az EU 2020 stratégia *öt kiemelt uniós célkitűzése* a következő:

1. A 20–64 évesek körében a *foglalkoztatás szintjét* a jelenlegi 65%-ról legalább 75%-ra kell emelni, a nők és az idősebb munkavállalók valamint a bevándorlók nagyobb arányú részvétele mellett.
2. Az EU átlagában a GDP 3%-át *kutatásra és fejlesztésre* kell fordítani, elsősorban a piaci kutatások ösztönzésével és olyan környezetet teremtve, ami magántőkéből finanszírozott kutatóintézeteket vonz a térségbe, hatékonyabbá és termelékenyebbé téve a gazdaságot.
3. Az *üvegházhatású gázok kibocsátását* tovább kell korlátozni; cél az 1990-es szint 20%-kal, jó esetben akár 30%-kal való csökkentése. Szükség van a *megújuló energiaforrások* bevonására is: az összes energiaforrás 20%-ának e körből kell kikerülnie. Az energiafelhasználás hatékonyságát ugyancsak 20%-kal szükséges növelni.
4. Az *iskolából kimaradók* arányát 10% alá kell csökkenteni a jelenlegi 15%-ról, és el kell érni, hogy az ifjabb generáció (30-34 évesek) legalább 40%-a rendelkezzen *felsőfokú végzettséggel*.
5. *20 millióval kell csökkenteni a szegénység kockázatának kitett lakosok számát*.

Az EU 2020 stratégia *hét zászlóshajó projektet* is megfogalmaz, amelyek alátámasztják a prioritások érvényesülését. Ezek a következők:

1. *Innovatív Unió* – a kutatási-fejlesztési és innovációs politikát a főbb kihívásokra kell összpontosítani, és elő kell segíteni, hogy a tudományos eredményekből mielőbb piacra dobható termékek szülessenek. Közösségi szabadalmak eredményeként a vállalkozások minden évben 289 millió eurót takaríthatnának meg.

2. *Mozgásban az ifjúság* – a diákok és a fiatal szakemberek mobilitásának ösztönzésével növelni kell az európai felsőoktatás minőségét és nemzetközi vonzerejét. Ide tartozó konkrét feladat, hogy a tagállamokban megnyíló lehetőségeket Európa szerte hozzáférhetőbbé kell tenni, továbbá el kell ismerni a szakmai képesítéseket és tapasztalatot.
3. *Európai digitális menetrend* – a nagysebességű internetre épülő egységes digitális piac révén fenntartható gazdasági és társadalmi előnyöket kell teremteni. 2013-ra minden európai számára elérhetővé kell tenni a nagysebességű internethez való hozzáférést.
4. *Az erőforráshatékonyság növelése Európában* – támogatni kell az elmozdulást az erőforrás-hatékony és alacsony széndioxid-kibocsátású gazdaság felé. Tartani kell a 2020-ra kitűzött célokat az energiatermelés, energiafelhasználás és fogyasztás hatékonysága tekintetében. Ennek eredményeként 2020-ra 60 milliárd euróval csökkenhet a kőolaj- és földgázimport költsége.
5. *Környezetbarát iparpolitika* – az Unió háttériparát segíteni kell abban, hogy a válságot követő világban is versenyképes legyen, ösztönözni kell a vállalkozási kedvet és az új készségek elsajátítását. Ennek nyomán több millió új munkahely jöhet létre.
6. *Új készségek és munkahelyek menetrendje* – meg kell teremteni a munkaerőpiac modernizálásának feltételeit, hogy növekedhessen a foglalkoztatás, és biztosítani lehessen társadalmi modelljeink fenntarthatóságát a háború után született nemzedék nyugdíjba vonulását követően is.
7. *Szegénység elleni európai platform* – biztosítani kell a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót azáltal, hogy segítjük a szegénységben és társadalmi kirekesztettségben élőket, és képessé tesszük őket arra, hogy aktív társadalmi szerepet vállaljanak.

Az Európa 2020 stratégia prioritásai, beavatkozási területei, kiemelt célkitűzései és „zászlóshajóprojektjei" számos ponton visszaidézik a Lisszaboni stratégia foglalkoztatási prioritásait, célkitűzéseit. Legfontosabb, hogy a *foglalkoztatás itt is összekapcsolódik a növekedés és a társadalmi kohézió céljaival.* Mindhárom prioritás – a tudáson és innováción alapuló gazdaság kialakítása, a fenntartható növekedés és a befogadó növekedés – magában foglalja a foglalkoztatás bővítését, a több és jobb munkahelyek létrehozását, továbbá a munkaerőpiac strukturális átalakítását. A kijelölt beavatkozási területek – az oktatás és képzés, az infokommunikációt vagy az energiahatékonyságot segítő technológiák, a munkaerő-piaci aktiválás vagy a szegénység elleni küzdelem – *közvetve vagy közvetlenül a foglalkoztatás bővülésének és strukturális átalakításának feltételeit célozzák meg*. A kiemelt célkitűzések között pedig első helyen áll az uniós foglalkoztatási szint további ambiciózus növelése (75 %-ra!) a munkaerőpiactól távollevők, elsősorban a nők, az idősebb munkavállalók és a bevándorlók nagyobb arányú részvételének biztosításával.

7.9. Az uniós foglalkoztatási stratégia Magyarország szemszögéből

Az Európai Unió Foglalkoztatási iránymutatásai szerint Magyarországnak – a többi tagállamhoz hasonlóan – olyan akciótervek kidolgozására kell törekednie a foglalkoztatás egész feltételrendszerére kiterjedően, amelyek célja, hogy polgárainak módjuk legyen keresőfoglalkozás eredményeként gondoskodniuk önmagukról és családjukról, egészségük védelméről és idős korukról, hozzájárulva egyúttal a magas szintű tudáson alapuló, versenyképes gazdaság működéséhez. Foglakoztatási akcióterveink kidolgozásának és végrehajtásának a tapasztalatai szerint nálunk az elmúlt években több szempontból sem kedveztek a feltételek az e célokat tudatosan és következetesen szem előtt tartó, átfogó foglalkoztatáspolitikai stratégia kiformálásához és megvalósításához.

Az akciótervek leszögezték ugyan, hogy a foglalkoztatáspolitikai stratégiát más szakpolitikákkal összehangoltan kell kialakítani, és megvalósításában is biztosítani kell az érintett tárcák közötti szoros együttműködést és koordinációt. Egyúttal felsorolták úgyszólván az összes minisztériumot és számos

főhatóságot, amelyeknek a munkaügyi tárca koordinálásával közre kellett működniük az akciótervek elkészítésében és felelősek voltak azok végrehajtásáért. Valójában azonban – *noha minden felkért kormányzati szerv hozzájárult a helyzetértékeléshez és az ún. válaszlépések kialakításához – részvételük inkább adatközlést és véleményezést jelentett, semmint a feltételek és hatások együttes mérlegelésén alapuló, koherens program megalkotásában való kezdeményező közreműködést.*

7.9.1. A nemzeti foglalkoztatási akcióprogramok minősége

Az Európai Unió lényegében a csatlakozási partnerség kezdete, 1999 óta ösztönözte, segítette Magyarországot az EFS céljaihoz való alkalmazkodásban, a helyzet elemzésén alapuló nemzeti célok meghatározásában. A nyitott koordináció módszerével folyó együttműködés állomásaként 2001-ben, a teljes jogú tagságra való felkészülés jegyében került sor a magyar foglalkoztatáspolitikára vonatkozó első dokumentum, a JAP (Joint Assessment of Employment Policy Priorities) elfogadására. Ebben az Európai Bizottság és a magyar kormány a gazdasági és munkaerő-piaci helyzet alapján középtávon elérendő célokat határozott meg a magyar foglalkoztatáspolitika számára. Ezek végrehajtását az EU anyagilag is támogatta a Phare projektekkel, amelyek közül kiemelkedtek a célcsoport-orientált komplex foglalkoztatási programok, továbbá az Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizálására irányuló program.

A 2001 óta adott tanácsok – a némileg változó témák és hangsúlyok ellenére – a magyar foglalkoztatási helyzet neuralgikus pontjaira mutattak rá. Ugyanakkor magukon viselik a nyitott koordináció kapcsán több országban is megfogalmazott kritikát: a tagállamok helyzetének hiányos ismeretét. Mindenesetre a magyar foglalkoztatáspolitika a saját törekvéseinek kifejezőjeként fogadta az EU-ból érkező tanácsokat. Annál is inkább, mert a foglalkoztatási helyzet javítására a kilencvenes évek elején tett lépései – mint a statisztikák is alátámasztják – nem bizonyultak sikeresnek. Miután a rendszerváltozás kezdetétől egymást váltó kormányzó pártok között alig néhány témában jött létre konszenzus, a foglalkoztatáspolitika alapvető kérdéseiben sem alakulhatott ki az érdemi együttgondolkodáshoz és összehangolt cselekvéshez szükséges szervezeti és személyi stabilitás, ill. folytonosság.

Az uniós csatlakozással együtt járó foglalkoztatáspolitikai követelmények jó fogódzót, követendő irányvonalakat adtak a magyar kormánynak. Az Európai foglalkoztatási stratégiában és az évről évre Magyarországnak címzett Ajánlásokban megjelölt kitörési pontok – bár nem „egyenszilárdságúak", és esetenként inkább tükrözik az európai célokat, mint a hazai realitásokat – visszamenőleg rámutattak több sürgős teendőre, pl. az adó- és járulékrendszer megreformálására.

Nemzeti foglalkoztatási akciótervet Magyarország először 2004-ben készített. Az uniós iránymutatásokhoz igazodó akcióterv illeszkedése Magyarország adottságaihoz némely vonatkozásban kérdéses ugyan, fontos pozitívuma viszont, hogy nagyobb hangsúlyt helyez a gazdaságpolitika általános irányával, az oktatási-szakképzési és szociális politikákkal való összhangra, mint ami az EFS iránymutatások szelleméből következnék. Szintén eltérően az uniós iránymutatások szemléletétől, de a kifejezetten Magyarországnak szóló ajánlásoknak megfelelően, a magyar akcióterv a bérek–keresetek alakítására irányuló politikára is meghatározott teendőket. Kiemelendő a nők mellett a férfiak foglalkoztatottságának javítására irányuló foglalkoztatási cél is. Pozitívuma továbbá a dokumentumnak, hogy kritikus kérdéseiről kikérték s így végrehajtása során figyelembe vehették a szociális partnerek véleményét, valamint, hogy az előirányzott politikák költségeit mellékesen kezelő uniós iránymutatások szemléletével szemben igyekeztek tételesen számszerűsíteni a szükséges intézkedések költségvetési forrásigényét.

Amióta 2005-ben az Európai foglalkoztatási stratégia beolvadt a Lisszaboni stratégiába, azóta Integrált iránymutatások alapján kellett a tagállamoknak, így hazánknak is Nemzeti lisszaboni akcióprogramot készíteni. Fölöttébb sajnálatos, hogy éppen akkor, amikor tagjai lettünk az Európai Uniónak, megszűnt a Nemzeti foglalkoztatási akcióterv készítésének a kötelezettsége, holott épp a hozzánk hasonló új országoknak lett volna arra a tanulási folyamatra a leginkább szükségük, amelyben szakapparátusaik elsajátíthatják az olyan szakstratégiák kidolgozásának és uniós elfogadtatásának módszereit, amelyek az illető ország saját követelményeinek is megfelelnek.

Több jel utal arra, hogy Magyarországon a Lisszaboni akcióprogram nem töltötte be azt a funkciót, amit el kellett volna látnia: hogy kerete legyen egy legalább középtávra szóló nemzeti reformprogramnak. Igaz, hogy sokfelé elküldték véleményezésre az anyagot, és az internetes portálokon a tartalmához bárki hozzászólhatott, ezt azonban nem lehet társadalmi vitának nevezni. A szerzőin és a közvetlen véleményalkotókon kívül nem volt publicitása ennek a dokumentumnak, így nem is vált a szakmai közbeszéd tárgyává.

Zavaró körülmény, hogy a konvergenciaprogram és a Lisszaboni akcióprogram Magyarországon egymással párhuzamosan készülő dokumentumok, amelyeknek az elkészítése feleslegesen terhelte ugyanazt a közigazgatási apparátust, ráadásul a két dokumentum nem is állt mindig és minden vonatkozásban összhangban egymással.

Amit a statisztika a hazai munkaerőpiac térbeli metszetéről mutat, az egyrészt a munkanélküliség és a (relatív) gazdasági fejlettség szoros (negatív) kapcsolata, másrészt a nagyon erőteljes térbeli differenciálódás. Ez már így is elégséges bizonyíték arra, hogy egyik oldalról valóban szükségesek a központi foglalkoztatáspolitikai programok, az országos kezdeményezések, de az is biztos, hogy egy ennyire eltérő közegben egyenmegoldásokkal nem lehet eredményre jutni. Személyre szabott, illetve az adott csoport, réteg sajátosságait figyelembe vevő, a foglalkoztatás tartalmát, szervezését illetően a helyi társadalmi-gazdasági adottságokhoz és lehetőségekhez igazodó megoldásokra van szükség. A regionalitás és lokalitás érvényre juttatásához az kellene, hogy a nemzeti foglalkoztatási stratéga ne csupán egy átfogó nemzeti koncepciót fogalmazzon meg, hanem azt is definiálja, hogy a megvalósítás során mi a központi (szervezési, döntési, finanszírozási) feladat, és mi az, amit regionális/lokális körben kell megoldani, s amihez nemzeti szinten „csak" elveket, kereteket, valamint a megvalósításhoz szükséges feltételeket kell biztosítani. Ehhez képest a hazai foglalkoztatási stratégia egyszintű: abban csak a nemzeti szintet értelmezte a kormány. Holott ez alatt is minimum három szintet még meg lehet különböztetni: a régiót, a megyét és a kistérséget. A nemzeti stratégiában (és a foglalkoztatási törvényben) pontosan meg kellene határozni ezek feladatait, munkamegosztását, különös tekintettel arra, hogy a megyei szintnek van hagyománya, de nem nagyon van eszköze, a kistérségi és a régiós szint pedig egyszerűen nincs még beleillesztve a foglalkoztatáspolitika rendszerébe.

Az, hogy Magyarországon a foglalkoztatási akcióprogramok nem töltötték be azt a funkciót, amit el kellett volna látniuk, összefügg azzal, hogy nem illeszkedtek szorosan a megoldandó problémákhoz.

A foglalkoztatási stratégia céljainak megítélése szempontjából a magyarországi foglalkoztatási helyzet egyik fő sajátossága a vizsgált időszakban, hogy a nemzetközi összehasonlításban munkaképes korúnak tekintett népességen belül nálunk feltűnően nagy a nem foglalkoztatottak részaránya, de csak viszonylag kis – bár növekvő − részük jelenik meg a munkanélküliek állományában. Ez különösen a férfiak, illetőleg az alacsony iskolázottságúak körében szembetűnő. Míg a diplomások és a középiskolát végzettek foglalkoztatási rátája nem vagy alig marad el az OECD megfelelő átlagaitól, az alacsony iskolázottságúaké kétszámjegyű százalékponttal alacsonyabb. Az általános iskolát vagy azt sem végzettek foglalkoztatási lemaradása olyan fokú, hogy – e népesség viszonylag alacsony

részaránya ellenére is – ebből adódik Magyarország foglalkoztatási lemaradásának szinte teljes egésze.

A nemzetközileg szokásosnál alacsonyabb nyugdíjkorhatár és a korhatár elérése előtt nyugdíjazottak nagy száma egyszerre csökkentette mind a foglalkoztatási, mind a munkanélküliségi rátát. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a korai nyugdíjba vonulás az ezredforduló tájékán már nem tapadt olyan szorosan a munkaerő-piaci esélyekhez, mint a rendszerváltást követő években.

Ugyancsak mind a foglalkoztatási, mind a munkanélküliségi rátát csökkentő hatású a reményveszett állástalanok nagy száma. Azoké, akik a munkaerő-kereslet rendszerváltozást követő drasztikus visszaesése és szakmai-foglalkozási-területi szerkezetének e visszaesést kísérő radikális átalakulása folytán tartósan kiszorultak a foglalkoztatásból, és miután feladták az elhelyezkedéssel való próbálkozást, gazdaságilag inaktívnak minősülnek.

Végül, az alacsony foglalkoztatási rátánkban az is szerepet játszik, hogy munkavállalási korú népesség nagyobb arányban végez nem regisztrált gazdasági tevékenységet, mint a régebbi uniós tagországokban.

Magyarországon nemcsak az alacsony foglalkoztatási jelent gondot, hanem ennek *térbeli és társadalmi csoportok közötti szélsőséges és tartós különbségei,* amelyek megnyilvánulnak *az aktív kereső nélküli gyermekes háztartások nagy számában, s egyenlőtlen térbeli és társadalmi-demográfiai csoportok közötti eloszlásában*.

7.9.2. A Strukturális Alapokból megvalósított foglalkoztatás bővítés

Az Európai Unió a különböző Strukturális Alapjaiból jelentős anyagi támogatással járult hozzá csatlakozásunk óta a hazai foglalkoztatás bővítéséhez. A 2004-2006-os Nemzeti fejlesztési terv és az azt követő Új Magyarország fejlesztési terv abból indult ki, hogy a munkaerő-piaci helyzet sajátosságait figyelembe véve a foglalkoztatás növeléséhez az aktivitás élénkítésén keresztül vezet az út. Az e tervek keretei között megfogalmazott projektek a gazdasági aktivitás társadalmi, oktatási, kulturális, intézményi feltételeinek javításával egyúttal a társadalmi különbségek csökkentésének, végső soron pedig a társadalmi összetartozás (kohézió) megteremtésének is alapot képeztek.

A 2006-2013 között futó *Társadalmi megújulás operatív program (TÁMOP)* átfogó célja a munkavállalási korú népesség munkaerő-piaci aktivitásának növelése. Ehhez természetesen többféle eszköz is használható, azonban a TÁMOP a Közösségi szabályozás értelmében, az Európai Szociális Alap alkalmazhatósági területét is figyelembe véve, elsősorban a humán erőforrásra fókuszálva kívánta azt elérni. Az aktivitás növelésének elengedhetetlen feltétele a humán erőforrás minőségének (foglalkoztathatóságának, alkalmazkodóképességének, képzettségi szintjének, kompetenciáinak, egészségi állapotának) a javítása.

A foglalkoztatási szint emelésének egyik fontos eszköze a munkaerőpiacról kiszorulók reintegrációja, melynek érdekében fokozott segítséget kell nyújtani a hátrányos helyzetű területeken élőknek, vagy életkoruk (pl. az 55+ generáció), nemük, fogyatékosságuk, szociális vagy családi környezetük miatt hátrányt szenvedőknek.

A TÁMOP-nak és más uniós támogatású fejlesztési programoknak keretet adó Új Magyarország fejlesztési terv (UMFT) a foglalkoztatás helyzetének javulásából következő növekedést tűzte ki legfőbb céljának. Előirányozta, hogy 2013-ig 120 ezerrel több munkavállalót foglalkoztassanak a versenyszférában, a vállalkozások pedig 10%-kal többet termeljenek 2006-hoz képest. Az UMFT 3.1.2.

pontja megfogalmazta: „Átfogó célunk, hogy minél több embernek legyen lehetősége belépni a munkaerőpiacra, hogy ezáltal emelkedjen a foglalkoztatás szintje. Ez képezi az alapját mind a gazdasági növekedésnek, mind a társadalmi különbségek csökkentésének, végső soron a társadalmi összetartozás megteremtésének." Ehhez 933,3 mdFt támogatásra számíthatott Magyarország (2004-es áron, 265Ft/euró árfolyamon, 15% nemzeti társfinanszírozás figyelembevételével).

A valóságban mégsem érzékelhető eléggé, hogy a kohéziós politika és a Strukturális Alapok kellően alátámasztanák a Lisszaboni stratégia növekedésre és foglalkoztatás bővítésre irányuló céljait. Pedig a kormánynak lett volna rá lehetősége – sőt az Unió gyakorolt is némi presszíót ebben az irányban –, hogy az EU-források 60%-át közvetlenül a Lisszaboni stratégia megvalósítására fordítsa, de ezzel a döntéshozók nem éltek. (Ez fejeződik ki abban a gyakran elhangzó kritikában, hogy „az ország betonba önti az uniós pénzeket".) Az operatív programok prioritásai nem fókuszáltak egyértelműen a növekedés és a foglalkoztatás élénkítésére, és a gazdasági operatív programoknak sem mutatható ki a foglalkoztatásra gyakorolt hatása. Mindazonáltal említhetők pozitívumok is:

- Amióta létezik az Európai foglalkoztatási stratégia, azóta az Európai Szociális Alap forrásait csak az abban megfogalmazott célok teljesítésére lehet felhasználni. Ez főleg az új tagállamok számára fontos, melyek közé hazánk is tartozik, mert ez *forrást jelent olyan intézményfejlesztésekhez, amikre enélkül nem lenne fedezet.*
- Az Európai Szociális Alap *kikényszeríti az Integrált iránymutatások egymást erősítő hatásainak érvényre juttatását, amire a nyílt koordináció módszere eddig gyengének bizonyult.*

A munkaerő-piaci részvétel növelését a Társadalmi megújulás operatív program elsősorban a munkaerőpiac kínálati oldalára irányuló intézkedésekkel kívánja elősegíteni. A program stratégiája a foglalkoztatáspolitika, az oktatás és képzés, a szociális és az egészség megőrzését és helyreállítását célzó szolgáltatások eszközeire építve valósul meg. A különböző szakterületek intézkedései az alábbi közös célok elérését segítik elő:

1. A munkaerő-piaci kereslet és kínálat összhangjának javítása
2. Az aktivitás területi különbségeinek csökkentése
3. A változásokhoz való alkalmazkodás segítése
4. Az egész életen át tartó tanulás elősegítése
5. Az egészségi állapot és a munkavégző képesség javítása
6. A társadalmi összetartozás erősítése, az esélyegyenlőség támogatása

A férfiak és nők, a fogyatékossággal élők és a roma emberek esélyegyenlőségének javítása, a fenntarthatóság biztosítása, illetve a területi kohézió elősegítése horizontális szempontokként jelennek meg. Minden beavatkozás tervezése és végrehajtása során érvényesíteni kell a horizontális szempontokat. Emellett az esélyegyenlőséget specifikus intézkedésekkel is elősegítik.

A jövőbeli tervezéshez immár felhasználhatók az első Nemzeti fejlesztési terv (2004-2006) keretein belül megvalósult *Humán erőforrás fejlesztése operatív program (HEFOP)* tapasztalatai. A 2004-2006 közötti időszakra vonatkozóan a HEFOP teljes költségvetése összesen 750 millió euró volt. Ebből mintegy 562 millió euró közösségi támogatás, amelyet a hazai – elsősorban állami – források további 187 millió euróval egészítettek ki.

A HEFOP stratégiája három fő célkitűzésre épült:

1. A program első célkitűzése a foglalkoztatás bővítése a gazdasági növekedés fenntartása érdekében. Ezt a munkaerő foglalkoztathatóságának javításával, valamint a munkanélküliek, az

inaktívak és különösen a nők munkaerőpiacra való visszatérésének elősegítésével, magas színvonalú és hatékony foglalkoztatási szolgáltatások nyújtásával tervezték elérni.

2. Ahhoz, hogy a tudás, a szakképzettség hiánya ne akadályozza a gazdasági fejlődést, versenyképes munkaerőre van szükség. A tudás alapú társadalom kihívásainak való megfelelés az ismeretek, a készségek és alkalmazkodóképesség folyamatos fejlesztését igényli, amit az egész életen át tartó tanulás lehetőségei biztosíthatnak. Ehhez erősíteni kell az oktatás és a gazdaság közötti kapcsolatokat, és mindenki számára biztosítani kell a versenyképes tudás és készségek megszerzésének lehetőségét. A népesség rossz egészségi állapota jelentősen rontja a munkaerő foglalkoztathatóságát, magas inaktivitáshoz és a munkaerőpiacon töltött időszak megrövidüléséhez vezet. Ezért az egészségügyi okok miatt kieső produktív idő csökkentését célzó aktív intézkedések, köztük a munkából jelenleg kiszorultak rehabilitációja és átképzése útján tervezték a munkaerő kínálat növekedésének támogatását.
3. A munkaerő-piaci részvétel elősegítését kulcsfontosságú eszköznek tekintették a társadalmi kirekesztődés és a szegénység megelőzése szempontjából. Célként tűzték ki, hogy a foglalkoztatás, az oktatás, a képzés és a szociális szolgáltatások eszközeivel egyenlő esélyt teremtsenek mindenki számára a munkaerőpiacra való belépéshez. A szociális szolgáltatások és az egészségügy területén mutatkozó regionális különbségeket csökkenteni kell annak érdekében, hogy a hátrányos helyzetűek – különösen a roma emberek – megfelelő minőségű és hatékony szolgáltatásokhoz jussanak.

A HEFOP célkitűzéseinek elérését az alábbi négy prioritás végrehajtásában tervezték megvalósítani:

- aktív munkaerő-piaci politikák támogatása;
- a társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem a munkaerő-piacra való belépés segítésével;
- az egész életen át tartó tanulás és az alkalmazkodóképesség előmozdítása;
- az oktatás, a szociális szolgáltatások és az egészségügyi ellátórendszer infrastruktúrájának fejlesztése.

A HEFOP foglalkoztatáspolitikai intézkedései közül a következők emelhetők ki:

Az *1.1.1. intézkedés* volt az első decentralizált program, amely azt a célt tűzte ki, hogy a regisztrált munkanélküliek közül azoknál, akiknél a munkaügyi szervezet a hagyományos eszközeivel nem tud eredményt elérni, ott az Európai Szociális Alap forrásaiból újszerű megoldások (szolgáltatások, támogatások) alkalmazásával segítsék elő a munkaerő-piaci (re)integrációt. Az intézkedés alkalmas volt arra is, hogy kiegészítse a munkaügyi központok szűk forrásait, ezzel együtt új módszertanként vezették be és terjesztették el azokat a gyakorlatokat, amelyek az EU-ban a munkaerő-piaci politika és eszközrendszer alapjait jelentik.

Az *1.2. intézkedés* középpontjában egy korábbi PHARE-projektben kifejlesztett és 20 kirendeltségen bevezetett szolgáltatási modell továbbfejlesztése, valamint további 60 kirendeltségen történő bevezetése állt. Az intézkedés költségvetése 8 milliárd 160 millió forint. A program célja az Állami Foglalkoztatási Szolgálat teljes rendszerének korszerűsítése volt. Ennek eredményeképpen egyszerűsödött és lerövidült az ügyintézés, megbízhatóbb előrejelzések készültek a munkaerőpiacról, és új módszereket fejlesztettek ki az ügyfelek eredményesebb elhelyezkedéséhez.

A *2.2. intézkedés* átfogó célkitűzése az aktív korú nem foglalkoztatott népesség aktiválására irányuló foglalkoztatási és szociális szolgáltatások hatékonyságának javítása volt, a szociális területen tevékenykedő szakemberek és önkéntesek kompetenciáinak fejlesztésén, valamint a szociális és foglalkoztatási szolgáltatások integrációján alapuló együttműködési modell kialakításán keresztül.

A *2.3. intézkedés* elsődleges célja a munkavállalás szempontjából hátrányos helyzetű, személyi, pszichoszociális és társadalmi hátrányai miatt komplex fejlesztő szolgáltatásokat igénylő emberek

munkaerő-piaci integrációjának segítése volt. A program mechanizmusa azonban a szakpolitikába integrálást sajnos nem tette lehetővé, melynek következtében a civil szervezeteknek az intézkedés keretében támogatott projektjei elszigetelt kezdeményezésekként jelentek csak meg.

A HEFOP tervezésekor a fenntarthatóság kritériuma nem, illetve csak nagyon általánosan került megfogalmazásra. A humán kapacitások, kapcsolatrendszer és szellemi fejlesztések fenntartása kívánatos, sok projekt esetében igen jó színvonalon járultak hozzá a sikerességhez; ugyanakkor ezek igen költségigényesek is – a tapasztalat alapján azonban megállapítható, hogy az ezen a területen elért eredmények további felhasználásához, más projektekbe való adaptálásához további támogatások hiányában nincs reális esély.

A munkaerő kínálatát javító *oktatáspolitikai* intézkedések közül kiemelhetők a következők:
A *HEFOP 2.1.1. intézkedését* központi programként bonyolították le, melynek keretében hátrányos helyzetű diákok, valamint a sajátos nevelésű igényű tanulók oktatásában érintett szakemberek és intézmények részére az integrált oktatás bevezetését, fejlesztését segítő képzéseket, tananyagokat, mentori szolgáltatást, illetve egyéb szakmai–módszertani háttéranyagokat szolgáltattak.

A *2.1.8. intézkedés* esetében olyan egyiskolás települések iskoláinak fejlesztése történt, ahol többségében halmozottan hátrányos helyzetű tanulók tanulnak. A fejlesztés a pedagógusok képzésével és a tanulói környezet modernizációjához szükséges infrastrukturális feltételek biztosításával történt.

A *3.2. intézkedés* célja a szakképzés hatékonyságának növelése volt a szakképzési kínálat megfelelő koordinációjának biztosításával, valamint a XXI. századi igényeknek megfelelő csúcstechnológia összehangolt alkalmazása a szakképzésben részt vevő fiatalok naprakész, korszerű gyakorlati ismereteinek bővítésére. Az intézkedés egyben a képzés és a munkaerőpiac közötti összhang megteremtését kívánta előmozdítani a gazdaság szereplőinek közreműködésével és együttműködésével: a gazdasági kamarákkal, illetve a szociális partnerekkel. A célok elérése érdekében, illetve a csúcstechnológiát felvonultató berendezések közös, összehangolt használatára jött létre *16 térségi integrált szakképző központ* (TISZK). Ezek a szakképzést folytató intézmények szoros együttműködésben vagy összevontan, ésszerű feladatmegosztásban harmonizálják irányítási rendszerüket. Ezáltal – a moduláris rendszerű képzés bevezetése mellett – alkalmassá válik az integrált szervezet arra, hogy gyakorlatorientált szakképzési bázisként működjön, hangsúlyozottan erősítve a gyakorlati képzést minden régióban. Így lehetőség nyílik az üzemközi gyakorlati alapképzés funkciójának is megfelelő iskolai tanműhelyek kialakítására, s egy munkaerő-piaci irányultságú szakképzési rendszer jöhet létre országszerte. A TISZK-ek úgynevezett közösségi funkciókat is ellátnak, azaz elsősorban tanulóik számára komplex szolgáltatásokat nyújtanak a pályaválasztás és pályaorientáció, karriertanácsadás területén, de a hátrányos helyzetű fiatalok és családjaik számára is kínálnak külön szolgáltatásokat.

A *3.5.4. intézkedés* alapvető célkitűzése a felnőttképzés rendszerének fejlesztése volt. Az intézkedés alapkoncepciója az volt, hogy a közművelődési intézmények bevonásával a kistelepüléseken is elérhetővé váljon a munkaerő-piaci foglalkoztatást elősegítő felnőttképzés és a tanulást segítő szolgáltatások köre. Mindezeken túl az intézkedés szerepet kapott az ellehetetlenülő kistelepülések kulturális intézményei nehéz anyagi helyzetének javításában is.

A 2004-2006 közötti periódusban, de a HEFOP-tól eltérő szervezeti keretek között bonyolították le az *EQUAL közösségi kezdeményezés* keretéből támogatott programokat. Ennek célja olyan innovatív megközelítések és módszerek kidolgozása és elterjesztése volt, amelyek hozzájárulnak a munkaerőpiachoz kapcsolódó diszkrimináció és egyenlőtlenségek megszüntetéséhez. Az EQUAL által támogatott kezdeményezések az Európai foglalkoztatási stratégia és a Társadalmi kirekesztés elleni küzdelem közösségi stratégiái által meghatározott szakmapolitikai keretekbe illeszkednek.

Magyarországon az EQUAL rendelkezésére álló teljes összeg a 2005-2008-os időszakra 40 389 513 euró volt, amelyből 30 292 135 eurót az Európai Szociális Alap, 10 097 378 eurót pedig a hazai központi költségvetés biztosított.

A magyar EQUAL program a következő témákban megvalósuló kísérleti kezdeményezéseket támogatta:

- a munkaerőpiac szempontjából hátrányos helyzetű emberek munkaerőpiacra való belépésének vagy visszailleszkedésének segítése,
- az egész életen át tartó tanulás és az olyan befogadó munkahelyi gyakorlatok támogatása, amelyek a munkaerő-piaci diszkrimináció és egyenlőtlenségek szempontjából érintett emberek álláshoz jutását és munkában maradását segítik,
- a nemek közötti munkaerő-piaci különbségek és a foglalkozási szegregáció csökkentése,
- a menedékkérők társadalmi integrációjának és szakmai képzésének támogatása.

Az Európai Unió által támogatott programok végrehajtásának tapasztalataiból összességében az következik, hogy a források hatékonyabb felhasználása érdekében szükség volna:

- az operatív programok közti egyeztetés hatékonyságának növelésére,
- a civil szervezetek és más potenciális kedvezményezettek valamint az állami intézményrendszer közti együttműködés szorosabbá tételére,
- a projektek eredményeit mérő indikátorok egyértelműbb definiálására és olyan adminisztratív rendszerek kialakítására, amelyek segítik, hogy ugyanazok a személyek ne kerüljenek be érintettként több projektbe,
- a források olyan elosztására, amely nagyobb figyelmet fordít a regionális foglalkoztatási helyzetre és a helyi szükségletekre,
- a helyi és innovatív kezdeményezések ösztönzésére.

A fejezetben használt fontosabb kifejezések értelmezése

Európai foglalkoztatási stratégia (EFS*)* – az 1997. november 20-21-i luxemburgi foglalkoztatási csúcsértekezleten elfogadott közösségi foglalkoztatáspolitikai koncepció. Ezért is hívják az azóta megtett lépéseket „luxemburgi folyamatnak". Az Európai foglalkoztatási stratégiának vezető szerepe van a Lisszaboni, majd az Európa 2020 stratégia foglalkoztatásra irányuló célkitűzéseinek a végrehajtásában.

Foglalkoztathatóság – az emberek képessége és alkalmassága arra, hogy foglalkoztassák őket. Ez egyfelől képesség- és képzettségbeli megfelelést jelent, másfelől pedig azokra az ösztönzőkre és lehetőségekre vonatkozik, amelyekkel az embereket álláskeresésre késztetik.

Foglalkoztatási iránymutatások vagy Irányvonalak – az Európai Tanács Határozatában fogalmazzák meg (újabban háromévenként), a tagállamok foglalkoztatáspolitikájának a közös európai célok felé terelése érdekében.

HEFOP – Humán erőforrás fejlesztése operatív program

Integrált iránymutatások – 2005-től a gazdaságpolitikai és Foglalkoztatási iránymutatások egységes csomagban jelennek meg, integrált iránymutatások elnevezéssel.

Munka minősége – többdimenziós, a munka(feladat), munkahely, valamint a szélesebb munkaerőpiac jellemzőit is tartalmazó fogalom. Magában foglalja a munka tartalmának minőségét, a képzettséget, az egész életen át tartó tanulást és az előremeneteli lehetőségeket, a nemek közötti egyenlőséget, a munkahelyi egészségvédelmet és munkabiztonságot, a rugalmasságot és szociális biztonságot, a befogadó munkaerőpiacot, a munkaerőpiacra való belépés, beilleszkedés lehetőségét, a munkaszervezet és a munkahelyi élet egyensúlyát, a szociális párbeszédet és a munkavállalói részvételt, a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépést, valamint a munkateljesítményhez kapcsolódó valamennyi tényezőt.

A nyitott koordináció módszere – az első ízben az Európai foglalkoztatási stratégia végrehajtásánál alkalmazott speciális szabályozási forma, amely iránymutatásokkal tereli a tagállamokat a közös célok elérése felé.

Római Szerződés(ek) – 1957. március 25-én Rómában Franciaország, Olaszország, az NSZK és a Benelux-államok képviselői által elfogadott szerződés, amely létrehozta az Európai Gazdasági Közösséget.

Strukturális Alapok – az Európai Unió három strukturális alapja: az 1958-ban megteremtett Európai Szociális Alap, az 1964-ben létrehozott Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap, valamint az 1975-ben felállított Európai Regionális Fejlesztési Alap.

Szociális kohézió – társadalmi összetartó erő.

TÁMOP – Társadalmi megújulás operatív program

ÚMFT – Új Magyarország fejlesztési terv

Feladatok és ellenőrző kérdések

Feladatok

1. Készítsen esettanulmányt arról, hogy a magyar munkaerő-piaci helyzet mennyiben van összhangban az aktuális Foglalkoztatási iránymutatásokkal, ill. mennyiben tér el azoktól?
2. Mutasson be egy EU-forrásokból finanszírozott hazai foglalkoztatási projektet!

Ellenőrző kérdések

1. Ismertesse a foglalkoztatáspolitika közösségi politikává válásának fejlődéstörténetét!
2. Mi tette szükségessé a foglalkoztatáspolitika koordinációját az EU szintjén?
3. Mit jelent a nyitott koordináció módszere?
4. Milyen pillérekre épült az Európai foglalkoztatási stratégia 1998-2002 között?
5. Határozza meg a foglalkoztathatóság fogalmát!
6. Milyen tanulságok vonhatók le az EFS alkalmazásának első öt évéből?
7. Milyen volt a felépítése és tartalma a 2003-2006-ra szóló Foglalkoztatási iránymutatásoknak?
8. Milyen kérdésekkel foglalkozott és milyen következtetésre jutott az első Wim Kok jelentés?
9. Milyen új cselekvési irányokra épül a 2005-ben megújult Lisszaboni stratégia?
10. Milyen elemekből tevődnek össze a 2005-2008-ra szóló Integrált iránymutatások, különösen ezek foglalkoztatási fejezete?
11. Milyen prioritásokra épül az Európa 2020 stratégia?
12. Ismertesse az Európa 2020 stratégia öt kiemelt célját!
13. Értékelje az Európai foglalkoztatási stratégiába való bekapcsolódás előnyeit és hátrányait Magyarország szemszögéből!
14. Milyen hasznot hoztak, ill. problémákat vetettek fel az EU-forrásokból finanszírozott hazai foglalkoztatási programok?

Ajánlott irodalom

Az Európai Unió honlapján magyarul is megtalálhatók a Lisszaboni és az Európa 2020 stratégiával kapcsolatos, ill. annak foglalkoztatási fejezetére vonatkozó aktuális közlemények és kiadványok.
www.europa.eu.int

Felhasznált irodalom

Aust A., Arriba, A., 2004: Paradigms and Social Assistance Reforms in Europe in the 1990s. Paper presented at WRAMSOC conference, 23-24 April, Berlin

Barbier, J. C., 2006.: The Service Voucher in France, UMR CES_Matisse, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, October

Bedoucha, J., Okba, M., 1996: New job creating initiatives outside the mainstream labour market in France, 1995-1996 Co-orditated Research Programme in the Employment Field, Council of Europe, Strasbourg

Bergmann, Ch., 1993: Initiative für einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor (Zweite Arbeitsmarkt), Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen, Berlin

Betcherman, D., Luistra, Ogawa, 2004.: Impacts of Active Labour Market Programmes: New evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries, Social Protection Discussion Paper Series 402, The World Bank, Washington D.C.,

Beveridge, E., 1912: Unemployment, a problem of industry, 3. ed., London

Blanske, D.; Plath, H.E., Nagel, E., 1992.: Konzepte und Probleme der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik am Beispiel Fortbildung und Umschulung, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Vol. 25, No. 3, p. 381-406

Blaustein, S. – Craig, I., 1997.: International Review of Unemployment Insurance Schemes, Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan, USA.

Bräuningen, Dieter, 2008: EU labour market policy: Difficult balance between subsidiarity and centralisation, Deutsche Bank Research, www.dbresearch.com

Bundesagentur für Arbeit, 2009: Kurz zu Kurzarbeit. Nürnberg, Januar, www.bundesagentur.de

Carruth, A., Disney, R., 1989.: The Evaluation of Active Labour Market Policies, University of Kent, Studies in Economics, No. 14.

Child, J., 1992.: Organisational structure of evaluation of employment programmes; UK Employment Service, Manuscript

CIRIEC, 1999.: Third System Enterprises: A New Strategy for Employment: Provisional Results, mimeo, Liege

Commission of the European Communities, 1993: White Paper on Growth, Competitiveness and Employment, COM(93)700, Brussels

Commission of the European Communities, 1994: White Paper on Social Policy, COM(94)333, Brussels

Commission of the European Communities, 1995: Follow-up to the Essen European Council on Employment, Communication from the Commission to the Council, COM(95)74 Final, Brussels

Commission of the European Communities, 1997.: Joint Employment Report, Brussels, 1,10. (97)SEC1796 Final

Commission of the European Communities, 2002.: Taking stock of five years of the European Employment Strategy. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee for the Regions, Brussels, COM (2002)416 Final

Commission of the European Communities, 2005.: Integrated Guidelines for Growth and Jobs, 2005-2008, Brussels, 12. April, COM(2005)141 Final

Duiker, P. 1996.: International Labour Standards and Employment Services, ILO. In: Employment Observatory Trends 1996. No. 26. pp. 3-5

Esping-Andersen, G., 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Policy Press

Euromemorandum Group, 2003: Full Employment, Welfare and a Strong Public Sector – Democratic Challenges in a Wider Union, Memorandum, Bremen

Európai Bizottság, 2004: A lisszaboni célkitűzések megvalósítása; Reformok a kibővített Unió számára, Bizottsági jelentés az Európai Tanács tavaszi ülésszakára, Brüsszel, március 26

Európai Bizottság, 2005: Közös munkával a növekedésért és a munkahelyekért, A lisszaboni stratégia új kezdete, Közlemény az Európai Tanács tavaszi ülésszakának, február 2, Brüsszel

Európai Bizottság, 2010: Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. A Bizottság közleménye, COM 2010 (2020), Brussels, 3.3. 2010

European Commission, 1994: Growth, Competitiveness, Employment, The Challenges and Ways forward into the 21st Century, The White Paper, Brussels-Luxembourg

European Commission, 2003.: Employment in Europe, 2003., Bussels

European Commission, 2005.: The economic costs of non-Lisbon, A survey of the literature on the economic impact of Lisbon-type reforms, March

European Commission, 2006: Employment in Europe, 2006., Bussels

Fay, G., R. 1996: Enhancing the effentiveness of active labour market policies: evidence from programme evaluations in OECD countries, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 18, Paris

Farkas Orsolya, 1998: Az Európai Unió szociális joga és szociálpolitikája, Grimm Könyvkiadó – JATEPress, Szeged

Fazekas Károly, 2001: A rendszeres szociális segélyezéssel és a közcélú munkával kapcsolatos önkormányzati tapasztalatok, In: A munkanélküli ellátási rendszer átalakításának hatásvizsgálata keretében végzett kutatások eredményeiről, Kutatási Összefoglaló, MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, BKÁE Emberi Erőforrások Tanszék, Foglalkoztatási Hivatal, Budapest, szeptember, pp. 13-14,

Frey Mária, 2001: A munkanélküliség kezelésével kapcsolatos jogi szabályozás és intézményrendszer változásai 2000-ben, Megjelent: Fazekas K. (szerk.): Munkaerő-piaci Tükör 2001, MTA Közgazdasági Kutatóközpont, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, pp. 177-199.

Frey Mária, 2002: A munkaerő-piaci politika jogszabályi és intézményi környezetének piacgazdasági fejlődéstörténete, Megjelent: Fazekas K. (szerk.): Munkaerő-piaci Tükör 2002. MTA Közgazdasági Kutatóközpont, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, pp. 177-240.

Frey Mária, 2003: A magyarországi munkaerőpiacot érintő jogszabályi és intézményi változások, Megjelent: Fazekas K. (szerk.): Munkaerő-piaci Tükör 2003. MTA Közgazdasági Kutatóközpont, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, pp. 174-195.

Frey Mária (Gerzsényi Ágnes és Tóth Renáta közreműködésével), 2005.: Az állami foglalkoztatási szolgálatokkal kapcsolatos uniós elvárások, fejlesztési stratégiák, Kézirat, Foglalkoztatási Hivatal, Kutatási Főosztály, november

Frey Mária, 2007: Az aktív munkaerő-piaci eszközök működésének értékelése 2001-2006 között, és változásai 2007-ben, Megjelent: Fazekas K., Kézdi G. (szerk.): Munkaerő-piaci Tükör 2007, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, pp. 135-172

Frey Mária, 2009: A munkaerőpiac jogszabályi és intézményi környezete. Megjelent: Fazekas K., Lovász A., Telegdy Álmos (szerk.) Munkaerő-piaci Tükör 2009. MTA Közgazdaságtudományi Intézet – Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 178-223. old.

Galasi Péter, Nagy Gyula, 2001: A munkanélküli ellátás változásainak hatás a munkanélküliek segélyezésére, In: A munkanélküli ellátási rendszer átalakításának hatásvizsgálata keretében végzett kutatások eredményeiről, Kutatási Összefoglaló, MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, BKÁE Emberi Erőforrások Tanszék, Foglalkoztatási Hivatal, Budapest, szeptember, pp. 10-11

Gábor R. István, 1990: A munkaerőpiac makroökonómiája, Aula Kiadó, Budapest

Godfrey, Martin; Lázár, Gy., O'Leary, Ch., 1993: Jelentés a munkanélküliek és az aktív munkaerő-piaci programok résztvevőinek körében végzett kutatásról. Készült „Az átalakulás foglalkoztatáspolitikája Magyarországon" c. ILO/Japán projekt keretében, Budapest, október

Granovetter, M.S. 1973: The strength of weak ties. American Journal of Sociology, 78. Évf. 1287-1303

Halmos Csaba, 2010: Rendszerváltás a munkaügyben, Pécsi Tudományegyetem, Közösen a Jövő Munkahelyeiért Alapítvány, Pécs

Hedges, B., Ritchie, J., 1987: Research and Policy, The choice of appropriate research methods, Social and Community Research, London, September

ILO, 1987: Employment promotion and social security. Geneva

Jallade, Jean-Pierre 1990.: A nyugat-európai társadalombiztosítási rendszerek előtt álló problémák, Esély, No 6, 3-20.

Jobs, Jobs, Jobs – creating more employment in Europe; Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok, November 2003. Brussels

Joób Sándor, 2008.:: A más segélye mindig igazságtalan? Index.hu, június 26.

Kertesi Gábor, 2005.: A romák foglalkoztatási esélyeinek növelése, In: Köllő János (kutatásvezető): A magyar foglalkoztatáspolitika átfogó értékelése az Európai Foglalkoztatási Stratégia kontextusában, az elmúlt öt év tapasztalatai alapján, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest

Koning, J., Munnik, R.F., 1989.: Evaluation of Manpower Policy, The Dutch Position, Netherlands Economic Institute, Ministry of Social Affairs and Employment, October

Köllő János, 2001.: A járadékos munkanélküliek álláskilátásai 1994-2001 tavaszán, In: A munkanélküli ellátási rendszer átalakításának hatásvizsgálata keretében végzett kutatások eredményeiről, Kutatási Összefoglaló, MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, BKÁE Emberi Erőforrások Tanszék, Foglalkoztatási Hivatal, Budapest, szeptember , pp. 7-10

Knuth, M., 1994: Zwei Jahre ABS-Gesellschaften in den neuen Bundesländern, Ergebnisse einer schriftlichen Befragung im November 1993, Institut Arbeit und Technik, Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen, Gelsenkirchen

Kutatási zárójelentés a munkanélküli ellátási rendszer átalakításának hatásvizsgálata keretében végzett kutatások eredményeiről, MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, BKÁE Emberi Erőforrások Tanszék, Foglalkoztatási Hivatal, Budapest, szeptember

Lázár György, Sziklai Éva, Varga Ildikó, 2001.: Áttérés a passzív munkaerő-piaci eszközökről az aktív munkaerő-piaci politikára, In: (Frey Mária szerk.) EU-konform foglalkoztatáspolitika, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest 2001, pp. 91-127)

Madsen, P. K, 2003.: Flexicurity through labour market policies and institutions in Denmark, in: P. Auer and S. Cazes (2003): Employment Stability in the age of Flexibility, Geneva, ILO

Martin, J. P., 2000.: What works among active labour market programmes? In: Economic Studies, Vol. 30. OECD, Paris

Nagy Gyula, 1992.: A munkanélküliség mérése, Info-Társadalomtudomány, Magyar Tudományos Akadémia, 23. kötet, december, 37-42. old.

Nagy Gyula, 2001.: Munkanélküli segélyezés Magyarországon a kilencvenes években, In: Frey Mária (szerk.): EU-konform foglalkoztatáspolitika, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, pp. 129-147.

Nagy Gyula, Galasi Péter, 2001.: A szigorítás hatása a munkanélküliek elhelyezkedési ütemére, In: A munkanélküli ellátási rendszer átalakításának hatásvizsgálata keretében végzett kutatások eredményeiről, Kutatási Összefoglaló, MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, BKÁE Emberi Erőforrások Tanszék, Foglalkoztatási Hivatal, Budapest, szeptember , pp. 6-7.

OECD, 1989.: Manpower measures: Synthesis of the main findings of the evaluation programme, Paris

OECD, 1991.: Labour market policies for the 1990s. Paris

OECD, 1994: Job study: facts analysis, strategies, OECD, Paris

OECD, 1995.: Active labour market policies: assessing macroeconomic and microeconomic effects, In: Employment Outlook, OECD, Paris,

OECD, 1996.: Making work pay, in: Employment Outlook 1996, Paris, July, 25-58. old.

OECD, 1998.: Employment Outlook, OECD, Paris

OECD, 1999.: Benefit Systems and Wor Incentives, OECD, Paris, 65. old.

OECD, 2003.: Employment Outlook, OECD, Paris

OECD, 2006.: Employment Outlook, OECD, Paris

OECD, 2007.: Activating the unemployed: what countries do. (Chapter 5.) Megjelent: OECD Employment Outlook 2007, Paris

OECD, 2007b: Activating the unempoyed: What countries do: further material, Compendium of National Replies to the OEC Questionnaire on Interventions in the Unemplyoment Spell

http://www.oecd.org/dataoecd/53/41/3897623.pdf

O'Leary, Ch., 1994: An Impact Analysis of Labour Market Programmes in Hungary, ILO/Japan Project on Employment Policies for Transition in Hungary, Working Paper 13, Budapest, August

O'Leary, Ch., 1998: Evaluating the Effectiveness of Active Labour Programmes in Hungary, W.E. Upjonh Institute for Employment Reseach, Kalamazoo, Michigan, USA

O'Leary, Ch; Nesporova, A; Samorodov, A., 2001.: Manual on Evaluation of Labour Market Policies in Transition Economies, ILO, Geneva

Parlamenti figyelő, Esély 2000, 1. sz. 96-109. old.

Radaelli, Claudio, 2003: The Open Method of Coordination: A new government architecture for the European Union? Stockholm, www.sieps.se/publ/rapporteur/bilagor/20031pdf

Rees, A.,1966.: Information networks in labor markets. American Economic Review, 2. sz. p. 559-566.

Ricca, S., 1988.: The changing role of public employment services, International Labour Review, 1. sz.

Sapir, A. 2005: Globalisation and the Reform of the European Social Models, Bruegel, Brussels. Downloadable from www.bruegel.org

Scharle Ágota, 2001: A munkanélküli ellátások indokoltsági feltételei a fejlett országokban, Megjelent: Fazekas K.(szerk.): Munkaerő-piaci Tükör, MTA Közgazdaságtudományi Intézet-Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 59-62.o.

Scharle Ágota, 2008: Foglalkoztatás, intézményrendszer és foglalkoztatáspolitika, Megjelent: Társadalmi Riport 2008, TÁRKI, Budapest, www.társadalomkutatás.hu

Schellhaaß, H.M., Schubert, A., 1992.: Internationale Entwicklungen der Evaluierungsmethoden für arbeitsmarktpolitische Programme, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Vol. 25, No. 3, p. 371-381

Sheppard, H.L., Belitsky, A.H., 1966.: The job hunt. The Jons Hopkins Press, Baltimore, Maryland

Simkó János, Lórántné Oroszt Edit, 2000.: Az egy évnél hosszabb ideje munka nélkül lévő személyek munkavállalási motiváltsága, megélhetési stratégiái és munkába állításuk eredményesebb elősegítésének feladatai, Zárótanulmány tervezet, OFA/XLV-34/99. sz. kutatási téma, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Munkaügyi Központ Munkacsoportja, Miskolc, május

Sziklai Éva, 1999.: Az 1994-1998. években befejezett munkaerő-piaci programok hatékonyságának értékelése a monitoring módszer alkalmazásával, OMMK, Budapest, október

Sziklai Éva, 2000.: Az 1999-ben befejezett munkaerő-piaci programok hatékonyságának értékelése, a monitoringvizsgálat eredménymutatói alapján, OMKMK, Budapest, december

Sziklai Éva, 2001.: A 2000-ben befejezett munkaerő-piaci programok hatékonyságának értékelése, a monitoringvizsgálat eredménymutatói alapján, Foglalkoztatási Hivatal, Budapest, december

Sziklai Éva, 2002.: A 2001-ben befejezett munkaerő-piaci programok hatékonyságának értékelése, a monitoringvizsgálat eredménymutatói alapján, Foglalkoztatási Hivatal, Budapest, október

Vladiszavlyev András, 2006.: Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációja, Tananyag, Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program, 1.2 Intézkedés, 1.1.2.5 projekt, Budapest

Walwei, U., 1994.: Reform der Arbeitsvermittlung in OECD Ländern: Modernisierung öffentlicher Dienste und Zulassung privater Anbieter, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt unk Berufsforschung, No. 2 pp. 94-107

Werner, H., Walvei, U., 1996: New job creating initiatives outside the mainstream labour market in Germany, 1995-1996 Coordinated Research Programme in the Employment Field, Council of Europe, Strasbourg

Wielgosz, J.B., Carpenter, S., 1987.: The effectiveness of alternative methods of searching for jobs and finding them, American Journal of Economics and Sociolgy, 46. évf. 2. sz. pp.151-164.

Wilthagen, T., Tros, F., 2004.: The concept of flexicurity: a new approach to regulating employment and labour markets, in: Flexicurity: Conceptual issues and political implementation in Europe; Transfer – European Review of Labour and Research, Vol. 10, No. 2