

# KUTATÁSI ÉVKÖNYV

Összefoglalók a TÁMOP 1.3.1 kiemelt projekt keretében  
2009 és 2011 között befejezett egyes kutatásokról

**Foglalkoztatási Hivatal**

**2011**

A foglalkoztatási szolgálat fejlesztése az integrált  
munkaügyi és szociális rendszer részeként

Foglalkoztatási Hivatal  
1089 Budapest, Kálvária tér 7.  
[www.munka.hu](http://www.munka.hu)  
[www.ujszechenyiterv.gov.hu](http://www.ujszechenyiterv.gov.hu)



**A kötet a TÁMOP 1.3.1 kiemelt projekt 3.2 alprojektje keretében készült.**

**Projektkoordinátor: Adler Judit**

**Szerkesztőbizottság: Tamási Ildikó (elnök), Borbély-Pecze Tibor  
Bors, Borsos József, Zagyiné Honti Éva**

**A kötetet szerkesztette: Munkácsy Ferenc**

**Kiadja: a Foglalkoztatási Hivatal  
Felelős kiadó: Komáromi Róbert főigazgató**

**Szöveggondozás: Struktúra Munkaügy Kiadó és Tanácsadó Kft.  
Borítóterv: Szauer Gyöngyi  
Tördelés: Zsidik Katalin  
Felelős vezető: Fülep Sándor, Szauer Gyöngyi**

**Kézirat lezárva: 2011. november 30.**

# TARTALOM

Előszó *(Komáromi Róbert)*

A Kutatási évkönyv szerkesztési szempontjai *(Munkácsy Ferenc)*

Foglalkoztatáspolitikai feladatok, a munkaerő-piaci intézményrendszer fejlesztése az Európa 2020 Stratégia tükrében *(Frey Mária)*

## **I. A munkaügyi szervezet feladatkörének, tevékenységének modernizálását megalapozó tanulmányok**

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat munkaerő-közvetítésének és munkaerő-piaci szolgáltatásainak vizsgálata 2004 és 2009 között

*Berde Éva*

A foglalkoztatási törvényben rögzített és az Állami Foglalkoztatási Szolgálat által működtetett, továbbá az ezeken kívül szabályozott és bonyolított aktív munkaerő-piaci eszközök értékelése a 2004-2009. közötti időszakban

*Frey Mária*

Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése kutatáshoz önkormányzati felmérés készítése és értékelése

*MP 2002 Gazdaság- és Társadalomkutatási Kkt.*

Értékelő tanulmány az Állami Foglalkoztatási Szolgálat és az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány 2004-2009 között indított munkaerő-piaci programjairól, valamint a 2009. évi válságkezelési programokról

*Humánerő Tanácsadó és Szolgáltató Bt.*

Aktív eszközök, munkaerő-piaci programok kontrollcsoportos, többváltozós értékelése

*Consulting'95 Bt.*

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat ismertségének, a felhasználói csoportok elégedettségének, az ÁFSZ munkaerő-forgalmi részesedésének vizsgálata

*IPSOS Zrt.*

Szintetizáló tanulmány az Állami Foglalkoztatási Szolgálat hosszú távú stratégiájának nemzetközi kutatási tapasztalatokkal való alátámasztásához. Javaslatok a fejlesztési irányok aktualizálására

*Frey Mária*

## **II. Az életpálya-tanácsadási rendszer kialakításához kapcsolódó kutatások**

Életpálya-tanácsadási rendszer kialakítása Magyarországon  
*A.G. Watts*

A hazai pályaorientációs szabályzók áttekintése. Javaslattétel egy nemzeti szintű szabályzó és finanszírozási rendszerre  
*Princzinger Ügyvédi Iroda*

A pályaorientációs/karrier-tanácsadás hatékonyságának és költségfordításainak vizsgálata gazdasági szempontból  
*KOPINT-TÁRKI*

## **III. A foglalkoztatáspolitikai egyes elemeinek működését, eredményességét vizsgáló kutatások**

Kis- és középvállalati politika. A fejlesztéspolitikával kapcsolatos vállalkozói elvárások és a vállalkozások kapcsolatai, bizalmi infrastruktúrája Magyarországon  
*Hétfa Kutatóintézet Kft.*

Zöld gazdaságélénkítés  
*Lélegzet Alapítvány*

Tanulmányok a határmenti régiók gazdasági és munkaerő-piaci helyzetéről és lehetőségeiről, foglalkoztatást segítő támogatásokról  
*KOPINT-TÁRKI*

A munkaerő-kölcsönzés alakulása, hatása a foglalkoztatásra és a gazdasági folyamatokra  
*Dél-Dunántúli Humánerőforrás Nkft.*

## **IV. Fókusz: egymillió új munkahelyért**

Az egymillió új munkahely létrehozásához kapcsolódó háttér tanulmányok  
*(összeállította: Munkácsy Ferenc)*

Rövidítések jegyzéke

# CONTENTS

Foreword (*Róbert Komáromi*)

Aspects of compilation of the Research Yearbook (*Ferenc Munkácsy*)

Tasks of employment policy, development of labor market institutions from aspect of Europe 2020 Strategy (*Mária Frey*)

## **I. Studies, laying the foundation of the modernization of the scope of duties and the activities of the labour organization.**

Study on the investigation of the employment intermediary and job-market service activities of the Public Employment Service between 2004 and 2009

*Éva Berde*

Evaluation of the active job-market tools, regulated by the Employment Law and operated by the Public Employment Service, and any other tools regulated and operated by other means between 2004-2009

*Mária Frey*

Complex evaluation of active job-market policies, and the preparation and evaluation of a research survey of self-governments

*MP 2002 Gazdaság- és Társadalomkutatási Kkt.*

Study of evaluation of the job-market programs, established by the Public Employment Service and the National Public Employment Foundation between 2004-2009, and of the crisis management programs in 2009.

*Humánerő Tanácsadó és Szolgáltató Kft.*

Evaluation of active tools and job-market programs in a multivariable study with control groups

*Consulting'95 Bt.*

Investigation of the notoriety of the Public Employment Service, of the contentedness of the consumer groups and of the share of PES in labour market transactions

*IPSOS Zrt.*

Synthesizing study for the corroboration of the long term strategy of the Public Employment Service by international research experiences. Recommendations for the updating of the development goals and directions

*Mária Frey*

## **II. Research on the establishment of the carrier guidance system**

Establishment of the carrier guidance system in Hungary

*A.G. Watts*

Survey of the national career orientation regulation. Recommendations for the establishment of a national system of regulation and financing

*Princzinger Lawyer's Office*

Economic evaluation of the effectiveness and cost structure of the career orientation/guidance

*KOPINT-TÁRKI*

## **III. Research on the operation and efficiency of some elements of the employment policy**

Kkv (micro, small and medium size businesses) policy. Entrepreneurial expectations concerning development policies. Business relations and the infrastructure of confidence of Hungarian enterprises

*Hétfa Kutatóintézet Kft.*

Green boosting of the economy

*Lélegzet Alapítvány*

Studies on the economic and job-market situation of border regions and their possibilities

*KOPINT-TÁRKI*

Evaluation of the workforce-lending, its effects on the employment and on the economic processes

*Dél-Dunántúli Humánerőforrás Nkft.*

## **IV. Focus: Aiming one million new jobs**

Background studies of the establishing of one million new jobs

*(compiled by: Ferenc Munkácsy)*

Abbreviations

# ELŐSZÓ

A munkaerőpiac folyamatai, a foglalkoztatáspolitikai eszköz- és intézményrendszere működési elvei és gyakorlata témakörében folyamatos és kiterjedt kutatási tevékenység zajlik Magyarországon. A központi munkaügyi szakigazgatás aktívan részt vett e kutatások koordinálásában és megvalósításában, közvetlenül vagy közvetve igyekezett olyan munkákat kezdeményezni és finanszírozni, amelyek a foglalkoztatáspolitikai eszköz- és intézményrendszer fejlesztésére, hatékonyságának javítására, a kormányzati munka fókuszában álló kérdéskörök alapos feltárására irányultak. Saját adatbázisaival, gyorsértékeléseivel a magyar foglalkoztatáspolitikai egyik megkerülhetetlen szereplője, adatgazdája.

A Társadalmi Megújulás Operatív Program 1.3.1 A foglalkoztatási szolgálat fejlesztése az integrált munkaügyi és szociális rendszer részeként" projektjének „A foglalkoztatáspolitikai döntések megalapozása” elnevezésű részprogramja célul tűzte ki, hogy a döntéshozók, a munkaerő-piaci szereplők számára rendszerbe foglalja, elemezze a foglalkoztatást, a foglalkoztatásra ható körülményeket és beavatkozásokat, bemutassa a beavatkozások eredményességét, végezetül rámutasson a foglalkoztatási szolgálat szerepére egy jól működő nemzeti munkaerőpiacon.

A program célja továbbá, hogy e kutatások eredményeit minél szélesebb kör számára ismertté és felhasználhatóvá tegye, ezzel támogatva a fejlesztés eredeti célját, azaz a munkaügyi szolgálat fejlesztését az intézményrendszer összehangolását. Ennek megvalósulását szolgálja ez a kiadvány, amelyet Ön a kezében tart.

A Foglalkoztatási Hivatal által most útjára bocsájtott kutatási évkönyv célja, hogy ne csak a szűken vett szakmabeliek, de a gazdaság- és társadalompolitika nem a foglalkoztatási területre specializálódott döntéshozói, javaslattevői és szakemberei számára is világossá tegye a munkaerő-piaci folyamatokhoz kötődően a foglalkoztatási intézményrendszer fejlődésének állomásait és kihívásait. Hiteles képet adjon az adott időszakban folyó kutatási tevékenységről és összefoglalja, egyértelművé tegye a döntés hozók számára is a tanulmányok legfontosabb következtetéseit. Ugyanakkor kiindulópontot, orientációt jelentsen a foglalkoztatáshoz, képzéshez, szociálpolitikához kapcsolódó és további (adott esetben más műhelyekben folyó) tudományos tevékenység számára.

A szerkesztett kötetben több mint félszáz kutatási anyagból négy téma köré rendezve tesszük közzé kutatási beszámolókat. A kutatási évkönyv a Társadalmi Megújulás Operatív Program keretében született tanulmányok szöveghű részleteinek felhasználásával önállóan is értelmezhető összeállításokat tartalmaz. A szemelvények kiválasztásánál alapvető szempont volt, hogy a hazai folyamatok mind teljesebb, lehetőség szerint új ismereteket nyújtó elemzési eredményei, az ezek alapján tett, legfontosabb megállapítások, megfogalmazott javaslatok kerüljenek a fókuszba. A nyomtatott műveknél szabályszerűen jelentkező

terjedelmi korlátok miatt számos értékes kutatási eredmény, komoly, elmélyült munkát tükröző részlet kimaradt az összeállításokból. Ezek elsősorban a hazai és külföldi szakirodalom feldolgozását, a tanulmányok szerzői által végzett empirikus kutatások módszertani leírását tartalmazó anyagrészek. E témaköröket az érdeklődők az eredeti kutatási dokumentációk áttanulmányozása alapján ismerhetik meg a Foglalkoztatási Hivatal Munkaügyi Portálján a [www.munka.hu](http://www.munka.hu) címen a Kutatások cím alatt.

Remélem, hogy kötetünket haszonnal fogják forgatni, átfogó képet kapnak a jelenlegi foglalkoztatást befolyásoló állapotokról, munkájuk során hasznosítani tudják a kutatások eredményeit és a kiváló szakemberek javaslatait.

2011. november 28.

Komáromi Róbert  
főigazgató



# A KUTATÁSI ÉVKÖNYV SZERKESZTÉSI SZEMPONTJAI

A Kutatási évkönyv összeállításánál felhasznált eredeti tanulmányok általában 100-150 oldal hosszúságúak, illetve esetenként ennél is jóval terjedelmesebbek, szerkesztésük a tudományos közlemények követelményeinek fele meg (bőséges irodalomjegyzéket, jegyzeteket, számos ábrát és táblázatot, az empirikus felvételek, számítások esetében teljes körű dokumentációt tartalmaznak). E forrásművekből készítettünk általában 15-20 oldalas, a tudományos stílus követelményeit nem mindenben követő összeállításokat.

Az áttekinthetőség kedvéért a minimumra igyekeztünk visszaszorítani a szöveghez kapcsolódó megjegyzések, szerzői jegyzetek számát, és kimaradtak a rendszerint bőséges irodalomjegyzékek is, csak a legfontosabb szakirodalmi hivatkozásokat illesztettük a szövegbe.

Nem tartalmi kivonatok készülnek tehát, hanem inkább esszészerű, olvasmányos, de igényes kutatási háttérrel megalapozott, szemléletformáló, egy-egy témakörben lehetőség szerint világos összefüggéseket felvázoló és a teendőket áttekinthetően rendszerező írásművek.

A Kutatási évkönyv szerkesztése során hangsúlyosan felmerült, hogy a kutatások lezárása után jelentős változások történtek a hazai munkaerő-piaci intézmények szervezeti felépítésében, megszűntek korábbi programok, újak indultak, a szakpolitikai hangsúlyok egyes kérdéskörökben módosultak. Így természetesen a kutatók számos megállapítása „okafogyottá”, esetleg időszerűtlenné vált, vagy éppen az új feltételek között teljesen új megvilágítást kapott.

Ezért a szerzők részéről – teljesen érthetően – erőteljesen megfogalmazódott az az igény, hogy a program keretében elfogadott tanulmányok egyes megállapításait az időközben bekövetkezett szervezeti változások vagy esetleg új kutatási eredmények figyelembe vételével utólag módosíthassák. Ennek teljesítése elől azonban elzárkóztunk, és ragaszkodtunk az eredeti megbízás keretében készült, lektorált és elfogadott tanulmányok szövegéhez, abból kiindulva, hogy a kötet egy meghatározott időszak jelenségeit vizsgálja, az erről készült, kutatási eredményekről ad számot.

E formálisnak tűnő elhatározás azzal is indokolható, hogy a figyelmes olvasó észreveheti: a hazai foglalkoztatáspolitikai kihívásai az esetleges intézményi átalakulások, a jogszabályi és támogatási környezet módosulása mellett is lényegében azonosak maradtak, a kötet tanulmányaiban fellelhető megállapítások, javaslatok túlnyomó többsége a módosult szakpolitikai fókuszok, megváltozott intézményi keretek között is tökéletesen értelmezhető.



# FOGLALKOZTATÁSPOLITIKAI FELADATOK, A MUNKAERŐ-PIACI INTÉZMÉNYRENDSZER FEJLESZTÉSE AZ EURÓPA 2020 STRATÉGIA TÜKRÉBEN

Az Európai Unió 1998-ban bocsátotta útjára az Európai Foglalkoztatási Stratégiát. Az ambiciózus koordinációs és reformfolyamat, ami a foglalkoztatás bővítése és a munkanélküliség visszaszorítása érdekében indult el a tagállamokban, 2000 márciusában kiegészült a Lisszaboni Európai Tanács által elfogadott komplex és nagyratörő célokkal. Ez a Lisszaboni Stratégia azt tűzte ki célul, hogy Európa legyen a világ legversenyképesebb, tudás alapú társadalma, amely környezetvédelmi szempontból megteremti a fenntartható fejlődés feltételeit, és a teljes foglalkoztatás mellett, illetve azon keresztül hozzájárul egy befogadó társadalom létrejöttéhez. Ez a célrendszer a munkaerőpiac vonatkozásában azt fogalmazta meg, hogy tíz év alatt a tagállamok ériék el a teljes foglalkoztatottságot. Eszerint 2010-re az Európai Unió tagállamaiban a 15-64 éves népesség átlagos foglalkoztatási rátájának 70%-ra, ezen belül a nők esetében 60%-ra, az 55-64 évesek körében pedig 50%-ra kellett volna emelkednie.

2003-2004-ben az Európai Bizottság szakértői az ún. Kok jelentésekben értékelték az Európai Foglalkoztatási Stratégia és a Lisszaboni Stratégia végrehajtását. Ennek eredményeként az Európai Tanács 2005-ben Integrált Iránymutatásokat fogadott el, amelyek együttesen kezelték a gazdaságpolitikai és foglalkoztatáspolitikai célokat.

A 90-es évek végén megfogalmazott Európai Foglalkoztatási Stratégia legfontosabb érdeme, hogy a növekedési stratégia filozófiájában paradigmaváltást képviselt azáltal, hogy a munkaerőre, mint kihasználatlan termelési tényezőre, pótlólagos növekedési forrásra tekintett, és nem szociális teherként kezelte. 1997-2008 között az európai foglalkoztatottság történelmi magasságba emelkedett: a legtöbb tagállam növelte foglalkoztatottsági szintjét, különösen a nők és az idősebb munkavállalók esetében. A sikerekben része volt a közösen elhatározott foglalkoztatáspolitikai reformoknak, a foglalkoztatási szolgálatok és a munkaerőpiaci szolgáltatások megújításának is. 2008-tól azonban a pozitív foglalkoztatási folyamatok a gazdasági válság hatására visszajára fordultak. A válság kitörésekor és azóta is az Európai Unió a közös foglalkoztatáspolitikai folytatása és erősítése mellett foglalt állást, a munkanélküliség kezelését célzó intézmények és szolgáltatások mobilizálására pedig összehangolt kezdeményezések történtek. Egyúttal az is megfogalmazódott, hogy a gazdasági fejlődés beindulásával a hangsúlyt a rövid távú válságkezelésről a hosszú távú strukturális reformokra kell áthelyezni. Ez fejeződik ki a Lisszaboni Stratégiát követő új stratégiában.

*Több jel utal arra, hogy Magyarországon a Nemzeti Lisszaboni Akcióprogram nem töltötte be azt a funkciót, amit el kellett volna látnia – azt, hogy kerete legyen*

egy legalább középtávra szóló nemzeti reformprogramnak. Ez összefügg azzal, hogy céljai nem illeszkedtek szorosan a megoldandó problémákhoz.

A foglalkoztatási stratégia céljainak megítélése szempontjából a magyarországi foglalkoztatási helyzet egyik fő sajátossága az volt a vizsgált időszakban, hogy a nemzetközi összehasonlításban munkaképes korúnak tekintett népességben belül nálunk feltűnően nagy volt a nem foglalkoztatottak részaránya, de csak viszonylag kis – bár növekvő – részük jelent meg a munkanélküliek állományában. 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.

Ugyancsak mind a foglalkoztatási, mind a munkanélküliségi rátát csökkentő hatású a reményvesztett 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, alacsony foglalkoztatási és munkanélküliségi rátánkban a munkaképes korú lakosság – a régebbi uniós tagországokhoz képest – nagyobb arányú nem regisztrált gazdasági aktivitása is szerepet játszhat.

A vázolt körülmények között Magyarországon nem az önmagában alacsony foglalkoztatási ráta az igazán égető gond, hanem annak *térbeli és társadalmi csoportok közötti szélsőséges és tartós különbségei*, amelyek – az elmondottakon túl – például az *aktív kereső tag nélküli gyermekes háztartások nagy számában, s egyenlőtlen térbeli és társadalmi-demográfiai csoportok közötti eloszlásában* nyilvánulnak meg.

A 2010-ben meghirdetett „Európa 2020 Stratégia” *három prioritásra* épül, amelyeket a növekedés jellemzőiként fogalmaztak meg, aminek először is *intelligensnek (tudáson és innováción alapulónak) kell lennie, másodsor fenntarthatónak, harmadszor pedig befogadónak (azaz társadalmi kohéziót eredményezőnek)*. A három prioritás mentén történő előrehaladást az Unió *öt indikátor* teljesítése alapján értékeli majd, melyek a következők:

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 Európa 2020 stratégia prioritásai és indikátorai számos ponton visszaidézik a Lisszaboni Stratégia kiemelt 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 info-kommunikációt 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*. Az indikátorok 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 gazdasági aktivitásának fokozásával.

Az Európa 2020 stratégia fő hozzáadott értéke Magyarország szempontjából az lehet, amire az elmúlt évtized elemzései és vitái felhívták már a figyelmet: az emberi erőforrásnak a növekedési politika középpontjába állításához szélesebb társadalmi kontextusban kell gondolkodni.

Melyek azok a témák, amelyekben e célok jegyében a foglalkoztatáspolitikának kölcsönösen együtt kell működnie más szakpolitikák képviselőivel?

*Oktatáspolitikával* közösen: Az oktatási és képzési rendszer fejlesztése, a gazdaság és társadalom megújítására képes fiatalok munkaerőpiacra bocsátása érdekében, és az alacsony képzettségű idősebb korosztályok újratermelődésének a megakadályozására.

*Gazdaságfejlesztési politikával* összehangoltan: a makro- és mikro gazdaságpolitika foglalkoztatást generáló hatásának maximalizálása; a kisvállalkozásokban rejlő munkahely-teremtési potenciál kiaknázása - kiszámító üzleti környezet megteremtésével, a vállalkozásokra nehezedő adminisztrációs terhek leépítésével.

*Pénzügyi politikával* közösen: olyan adó- és TB-szabályok bevezetése, amelyek mellett a nem-foglalkoztatottaknak megéri bejelentett munkát vállalni, a munkáltatók pedig abban érdekeltek, hogy a ténylegesen kifizetett bérért alkalmazzák őket.

*Vidékfejlesztési politikával* közösen: Helyi kielégítetlen szükségletek összekapcsolása a kihasználatlan helyi munkaerőforrásokkal (a szociális gazdaságban rejlő foglalkoztatási kapacitás kiaknázása).

*Népesedéspolitikával, családpolitikával* összehangoltan: Gyermekvállalás ösztönzése, gyermekgondozói szolgáltatások elérhetősége és megfizethetősége, a családon belüli munkamegosztás modernizálása, otthoni és munkahelyi kötelezettségek összehangolása a munkaidő-politika eszközeivel.

*Szociálpolitikával* közösen: Olyan jóléti ellátórendszer működtetése, amely nem csökkenti a munkavállalási hajlandóságot és nem növeli a bérigényeket. Emellett: aktív öregedés stratégiájának kidolgozása, a nők és férfiak társadalmi egyenlőségét elősegítő stratégia végrehajtása, fogyatékos és megváltozott munkaképességű emberek foglalkoztatása.

*Környezetvédelmi politika:* pótlólagos foglalkoztatási lehetőség teremtése „zöld” munkahelyekkel.

*Lakáspolitikai és a közösségi közlekedés stratégiáiban* meg kell jelennie a területi mobilitás megkönnyítésének, a munkahelyhez utazás vagy költözés feltételeinek javításával.

Segítene a magasabb foglalkoztatottság irányba terelni a kormányzati szakpolitikák közötti együttműködést, ha az egyes tárcák által kezdeményezett fejlesztési programok munkahely-teremtő, ill. foglalkoztatásbővítő hatását számszerűsíténe, továbbá kidolgoznák ezek emberierőforrás-fejlesztéssel kapcsolatos követelményeit.

Az Európa 2020 Stratégia végrehajtásának fő letéteményese a Foglalkoztatási Szolgálat, amelynek több mint egy évtizede tartó modernizációja jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy sikerült csökkenteni a tömeges és tartós munkanélküliséget, továbbá átláthatóbbá tenni a munkaerőpiacot. A múlttal szemben, amikor az Állami Foglalkoztatási Szolgálat főleg hatósági ellátással kezelte a munkanélküliséget, a jelenlegi munkaerő-piaci intézmények feladata, hogy korai és eredményes választ adjanak a gazdasági visszaesés ciklusaira, továbbá hatékonyan segítsék célcsoportjaikat: az álláskeresőket és a munkáltatókat. Ehhez meg kell erősíteni a szolgálat kapacitásait, hogy képes legyen:

- megálljt parancsolni a munkanélküliség növekedésének és elkerülni az emberi tőke leépülését,
- szembenézni a munkaerőpiacok növekvő turbulenciájával (hirtelen beáramlás, felgyorsult szervezeti változások),
- végrehajtani olyan flexicurity intézkedéseket, amelyek biztosítják az állampolgároknak a foglalkoztathatóságuk fenntartását, hozzásegítik őket egy új álláshoz, és támogatják a munkavállalókat, hogy kapcsolatban maradjanak a munkaerőpiaccal.

## **A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálatnak ajánlott intézkedések, eszközök és módszerek**

Az NFSZ a recesszióknak és fellendülésnek egyaránt a kapuja. Ezért kombinálnia kell a rövid távú kilátásokat a hosszú távú előrejelzésekkel.

Az üres állások a munkaerőpiacon jelennek meg. A foglalkoztatási szolgálat törekedjen a leghatékonyabb párosításra a munkaerő-szükséglet és a rendelkezésre álló munkaerő-kínálat szakképzettsége között. Ennek érdekében fejleszteni kell a foglalkoztatási szolgáltatások minőségét. Az eddigieknél jobb szolgáltatásokat kell nyújtani a munkáltatóknak, és személyre szabottat a munkanélkülieknek.

Az aktív munkaerő-piaci eszközök és programok biztosítsanak intenzív tanácsadást, képzést és állásfeltárást az álláskeresőknak és a munkahelyet váltóknak. Ehhez jól kell tudni hasznosítani az aktív eszközökre rendelkezésre álló Európai Szociális Alap forrásait.

A foglalkoztatási szolgálat kulcsszerepet játszik a társadalmi befogadásban és abban, hogy a hátrányos helyzetű emberek nagyobb arányban tudjanak bekapcsolódni a munkaerő-piaci folyamatokba. Az NFSZ hozza egyensúlyba a munkahelymegőrzést és a hátrányos helyzetűek integrációját, azaz a régi és új prioritásokat. A tartós munkanélkülieket a válság után is kezeljék kiemelt célcsoportként!

Az NFSZ-nek képesnek kell lenni segítséget nyújtani a menedzserek számára és a kisvállalkozások tulajdonosainak is.

Nagyobb földrajzi mobilitásra van szükség, hogy a dolgozók élvezhessék a létező álláslehetőségek előnyeit és hozzáférhetőségét. Ezért ezt regionális és európai szinten egyaránt ösztönözni kell. A közösségen belüli mobilitásnak a szakmai életpálya természetes lépcsőfokává kell válnia. Az NFSZ, mint „mobilitási ügynökség” szerepét meg kell erősíteni!

Frey Mária

# **I. A MUNKAÜGYI SZERVEZET FELADATKÖRÉNEK, TEVÉKENYSÉGÉNEK MODERNIZÁLÁSÁT MEGALAPOZÓ TANULMÁNYOK**



# AZ ÁLLAMI FOGLALKOZTATÁSI SZOLGÁLAT MUNKAERŐ-KÖZVETÍTÉSÉNEK ÉS MUNKAERŐ-PIACI SZOLGÁLTATÁSAINAK VIZSGÁLATA 2004 ÉS 2009 KÖZÖTT

Berde Éva

**Mottó helyett:** „Az aktuális kormányzatok számára mindig is fontos volt, hogy részt vegyünk a lakosság számára eljuttatni kívánt információk terjesztésében, és a nem feltétlen a profilunkba vágó szolgáltatások nyújtásában (pl. nálunk lehetett pályázni fűtéskorszerűsítésre). Végül is igazuk van. Még az önkormányzatok sem folytatnak olyan összetett ügyfélkezelést, mint a munkaügyi kirendeltségek. (TB, szociális és nyugdíj ellátások, álláskeresési támogatások, foglalkoztatási szabályok, alkalmazottra és munkáltatóra vonatkozó támogatások, hazai és nemzetközi munkavégzési szabályok, lehetőségek. Egy részüket csak érintőlegesen, de akkor is ismernünk kell.) Éppen ezért egy kistérségben még informálódás végett is felkeresi a lakosság a kirendeltséget.”

(Egy kis vidéki kirendeltség vezető szakemberének gondolatai.)

## A tanulmány célja, módszere, felépítése

A jelen tanulmány témája az Állami Foglalkoztatási Szolgálat (ÁFSZ) állasközvetítői és humán szolgáltatói tevékenységének bemutatása 2004 és 2009 közt, ezeknek a folyamatoknak az elemzése, és az eredmények értékelése. A vizsgált téma rendkívül tág, végeredményben egy sajátos megközelítésből, az ÁFSZ tevékenységén keresztül a magyar munkaerőpiac alapvető problémáit boncolgatja. Mint ahogy a „mottó helyett” rész is jelzi, az ÁFSZ az egész országot behálózó, rendkívül sok feladatot ellátó intézményrendszer, amelynek csak az egyik, bár legnagyobb horderejű feladata az ügyfelek részére történő állasközvetítés és humán szolgáltatás. Hasonló fontos tevékenysége emellett csak egy van, az álláskeresési és támogatási juttatások megállapítása és adminisztrálása. Mindazonáltal a több mint négyezer szakember még sok más feladatot ellát: aktív munkaerő-piaci eszközöket koordinál, bevonja az ügyfeleket ezekbe az eszközökbe, tanácsot ad a végzős diákoknak, állásbörzétet szervez,

hatósági igazolásokat ad ki. Az ÁFSZ dolgozói az ügyfelek érdekében tartják és szervezik a kapcsolatot térségük munkáltatóival, partneri kapcsolatot építenek ki a területükön működő önkormányzatokkal, szociális és nonprofit intézményekkel, iskolákkal, és együtt próbálnak lobbizni különböző munkaerő-piaci programokban való részvételért, a foglalkoztatást elősegítő beruházásokért és képzési lehetőségekért. 2008-tól kezdve a foglalkoztatási rehabilitáció feladatainak többsége is hozzájuk tartozik. Emellett a munkaerő-piaci információk gyűjtése révén minden bizonnyal a KSH után az ország második legnagyobb adatgyűjtő és feldolgozó intézetévé váltak. Az eddig felsorolt feladatokat kiegészítve, a mindenkori kormányzatok nagyon sok egyéb, alkalmi feladattal is megbízták a hálózatot. Összességében elmondható, hogy az önkormányzatok mellett az ÁFSZ rendelkezik Magyarországon a legnagyobb társadalmi beágyazottsággal.

Az ÁFSZ állásközvetítői és humán szolgáltató tevékenységeit vidéki kirendeltségein, illetve általában a megyeszékhelyeken működő kirendeltség és szolgáltató központ elnevezésű egységeiben végzi. Az ügyfelekre vonatkozó adatokat ma már a foglalkoztatási szolgálat Integrált Rendszerébe (IR), ebbe a számítógépes, szoftverrel támogatott adatbázisba rögzítik. Az IR adatait azután exportálják az Adattárházba, amely részemre is az adatok legfőbb forrását jelentette. 2005-től a magyar Foglalkoztatási Szolgálatban is bevezették az Európai Unió sok más országában használt Megegyezésez Eredménycélokkal Való Vezetési Rendszert (MEV). A MEV rendszerben a kirendeltségeknek különböző, munkanélküliekkel kapcsolatos indikátorok értékét kell előre megtervezniük („vállalniuk”), majd ellenőrzik az indikátorok tényértékeinek a tervekhez képest történt alakulását. A MEV indikátorok tény idősorai lényegesen kitágították elemzési lehetőségeimet, és hozzásegítettek különböző hatékonysági kérdések megítéléséhez.

A statisztikai adatok egyszerre bizonyultak nagyon átfogóaknak, és rendkívül hiányosaknak. A munkanélküliekre vonatkozóan ugyanis szinte minden információt tartalmazott az Adattárház, igaz, az adatgyűjtés sűrű módszertani változásának problémáit meglehetősen nehezen tudtam kiküszöbölni. Ugyanakkor az egyes vizsgált tevékenységek elvégzésére és a szervezet működésére vonatkozóan legtöbbször minimális információhoz is csak nagy erőfeszítések árán jutottam hozzá. Könnyedén meg tudtam pl. állapítani, hogy hány munkanélküli kapott különböző típusú szolgáltatásokat, de arra vonatkozóan, hogy hányan voltak a szolgáltatók, illetve hogy belső vagy külső szakember nyújtotta-e a szolgáltatásokat, legfeljebb becsléseket tudtam alkalmazni. Hasonlóképpen, pontos statisztika állt rendelkezésemre a különböző típusú munkanélküliségi juttatásokról, de hogy az egyes szolgáltatásokhoz kapcsolódó uniós programok mennyibe kerültek, arról csak lekérdezős információ segítségével sikerült benyomást szerezniem (a lekérdezőst nem én készítettem, én csak megkaptam a válaszok összesítését). Pedig működési eredményességet elemezni az ilyen típusú adatok nélkül szinte lehetetlen. Ezt a nehézséget úgy próbáltam meg áthidalni, hogy nagyon sokat konzultáltam az Foglalkoztatási és Szociális Hivatal (FSZH) néhány vezető beosztású és elemző munkatársával, több kirendeltség

vezető szakemberével, valamint a Nemzetgazdasági Minisztérium munkaügyi kérdésekkel foglalkozó néhány középvezetőjével. Emiatt tanulmányom néhány apróbb részletében esettanulmány-jellegű, szeretném azonban elkerülni még a látszatát is annak, hogy ez a munka szisztematikus, esettanulmányokon alapuló elemzés. Ahhoz egészen más módszertanra, és lényegesen több rendelkezésre álló kutatási időre lett volna szükség.

A statisztikai adatokon és a konzultációkon kívül kutatásom harmadik forrását a mások által készített tanulmányok jelentették. Örömmel tapasztaltam, hogy több, a témába vágó nagyon mély elemzés készült, a legértékesebb tanulmányok szerzői maguk az FSZH szakemberei. Mindez kiválóan jelzi, hogy az FSZH vezetői nagyon jól látják szervezetük működésének erőnyeit és hátrányait. Én csak remélni merem, hogy tanulmányommal nekem is sikerül segíteni munkájukat, új megközelítési módokat adni feladataik hatékony elvégzéséhez, és egyben az ország foglalkoztatási problémáinak megoldásához.

Tanulmányom a vizsgált kérdésköröket négy fejezetben fejt ki:

Az első fejezet az ügyfelekkel foglalkozik. A statisztikai adatok jól megmutatják, hogy a kirendeltségek ügyfelei nem a társadalmi elitből kerültek ki, van tehát mire figyelniük, és hol segíteniük a foglalkoztatási szolgálat dolgozóinak.

A második fejezet témája az állásközvetítés. Először az Adattárház elsődleges idősorait elemeztem, majd a közvetítéshez kapcsolódó MEV indikátorokat használtam fel a vizsgálathoz. Sajnos annak ellenére, hogy a MEV indikátorok a kirendeltségi dolgozók erőfeszítéseit kiválóan minősítik, 2004 és 2009 közt sokat romlott a kirendeltségek állásközvetítési lehetősége. Az elsődleges munkaerőpiacon fokozatosan csökkent állásközvetítői szerepük, az álláshoz juttatás a kirendeltségek számára egyre inkább a támogatott állásokba történő elhelyezéseket jelentette.

A harmadik fejezet a munkaerő-piaci szolgáltatásokkal foglalkozik. Ezen a területen a MEV indikátorok se értékelik olyan jónak a kirendeltségi dolgozók munkáját, mint az állásközvetítések esetében. Saját erőből történő szolgáltatásnyújtásra a kirendeltségek dolgozóinak kevés idejük marad, bár a szolgáltatások kiszervezése is az ő adminisztratív terheiket növeli, méghozzá nem is kis mértékben. Különösen az európai uniós programokhoz kapcsolódó szolgáltatásvásárlással volt sok probléma, ami esetenként meg is hiúsította a szolgáltatásokat.

A negyedik fejezet szerződési kötelezettségeimnek megfelelően a mentálhigiénés, a foglalkoztatást elősegítő egészségügyi szolgáltatásokkal próbál foglalkozni. Az általam feltárt adatok és összegyűjtött információk azonban arra utalnak, hogy ilyen jellegű célirányos szolgáltatásokat alapvetően más intézmények, szociális szervezetek és nonprofit vállalkozások végeznek.

Befejezés helyett összegyűjtöttem az anyag írása közben feltárt, további kutatásokat igénylő, ill. érdemlő területeket. A kutatási problémakör rövid leírása mellett megjelöltem a lehetséges felhasználási területet is. A tanulmány legeslegvégén találja meg az olvasó azokat a javaslataimat, melyek az írás közben felmerült problémák végiggondolása során fogalmazódtak meg bennem. Kérem,

hogy ezeket valóban csak kutatási szintű javaslatoknak tekintsék, amelyek további alapos tanulmányozást igényelnek.

A továbbiakban a tanulmány főbb megállapításait összegezzük.

## **Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat lakossági ügyfelei**

Az ÁFSZ hosszú távú elképzelései alapján egyre inkább kulcsszereplővé kíván válni a munkaerőpiacon. Ennek részeként szeretné, ha nem csak a munkanélküli ügyfelek fordulnának hozzá, hanem bárki, aki változtatni szeretne szakmáján vagy munkahelyén. A 2009-re vonatkozó adatok azonban még nem támasztják alá ennek az elképzelésnek a megvalósulását. Az amúgy is kis létszámú, közvetítést kérő, illetve szolgáltatást kérő (azaz nem regisztrált álláskeresőként rögzített) ügyfélre vonatkozó statisztikai adatok elemzése megmutatta, hogy egyrészt az ily módon regisztráltak nagy része rehabilitációs járadékos volt, másrészt a közvetítést kérők általában nem jelentek meg a közvetítési megbeszélés céljából kiadott visszahívási időpontokon, harmadrészt a szóban forgó ügyfélkategória adatrögzítése több esetben egyszerűen tévesnek bizonyult. (A statisztikai adatok összevetése alapján 2009-ben negatív számban fordultak elő a nem rehabilitációs járadékos közvetítést vagy szolgáltatást kérők, ami természetesen lehetetlen, és ez a tény csak kategorizálási vagy adatrögzítési problémákra utalhat.) Ezek után a tanulmány megállapította, hogy az ÁFSZ lakossági ügyfélköre a rehabilitációs járadékosokon kívül szinte kizárólag regisztrált munkanélküliekből, a kirendeltségi terminológia szerint nyilvántartott álláskeresőkből állt. A kivételt főleg a pályaorientációs osztályfőnöki órák résztvevői, az állásbörzék látogatói, és az öninformációs pontok használói jelentették.

A nyilvántartott álláskeresők a foglalkoztatottaknál jóval alacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkeztek, különösen feltűnő, hogy átlagosan 7 %-uk még be se fejezte a nyolc osztályt, és 35-36 %-uk legmagasabb iskolai végzettsége az általános iskola volt. Ezzel szemben egyetemi végzettséggel mindössze 1%-uk rendelkezett. A foglalkoztatottak közt a megfelelő átlagos részarányok: 0,3%; 12,5%; 8,3% volt.

A nyilvántartott álláskeresők közt folyamatosan nőtt a hosszú távú munkanélküliek, azaz a legalább 12 hónapja regisztrációban levők száma, arányuk 2008-ban már megközelítette az egyharmadot. 2009-ben is kizárólag a sok új regisztrált álláskereső miatt csökkent a részesedésük.

A regisztrált álláskeresők átlagos életkora alacsonyabb volt, mint a foglalkoztatottaké. Ennek oka egyrészt a 15-19 éves és a 20-24 éves korosztály foglalkoztatottak közti részarányukat jóval meghaladó reprezentáltsága: a 15-19 évesek esetében átlagosan több mint 2,5 %-pontnyival, illetve a 20-24 éveseknél több mint 7 %-pontnyival voltak többen a munkanélküliek. Emellett az 50 éven felüli korosztály tagjai közül sokan önként kiléptek a regisztrációból, feltételezhetően azért, mert nekik lehetőségük volt a munkanélküli ellátások helyett egyéb segélyezési formák igénybevételére, illetve közülük a legidősebbek egy része

nyugdíjszerű ellátást kapott. Esetükben azonban a foglalkoztatottak közti arányszámuktól való eltérés csak 1-2 %-pontnyi volt.

A nők a nyilvántartott álláskeresők közt nagyobb arányban képviselték magukat, mint a munkaerő-piaci felmérések alapján definiált munkanélküliek körében, az eltérés 1-2,5%-pontnyi volt. Mindez alapvetően a nők magasabb regisztrálási hajlandóságára utal, ők a férfiaknál jobban számítottak a kirendeltségek segítésére.

#### 1. táblázat

A kirendeltségeken regisztrált munkanélküliek közül a különböző juttatásokban nem részesülők, és a juttatásokat kapók évi átlagos száma és aránya, kategóriánként, 2004 és 2009<sup>1</sup>

Év	Pénzbeli juttatásban nem részesülő (%)	Álláskeresési (munkanélküli) járadék (%)	Álláskeresési segély III. (nyugdíj előtt) (%)	Álláskeresési segély (I.,II.) (%)	Rendszeres szociális segély, majd 2009-től RÁT (%)	Éves átlag (fő)
2004	34,7	28,3	1,5	3,5	32,0	375 950
2005	34,6	26,7	1,3	4,8	32,5	409 929
2006	36,6	22,5	1,3	8,6	31,0	393 465
2007	37,8	22,4	1,1	7,5	31,2	426 915
2008	36,5	21,6	1,0	7,5	33,3	442 333
2009	37,2	26,5	0,7	7,8	27,8	561 768
Hatéves átlag	157 963	107 486	4 914	29 345	135 352	435 060

A regisztrált álláskeresők elitjét azok képviselték, akik még jogosultak voltak álláskeresési (korábban munkanélküli) járadékra. Az ő részarányuk azonban fokozatosan csökkent, 2008-ban már 22% alatt volt. 2009-ben ugyan újból 26,5 %-ra nőtt, de ezt csak a gazdasági-pénzügyi válság következtében újonnan munkanélkülivé váltak nagy száma idézte elő. A nyilvántartott álláskeresők 35-

<sup>1</sup> A táblázat értelmezéséhez ismernünk kell az egyes kategóriák tartalmát. Az egyes kategóriák elnevezése és tartalma, a velük kapcsolatban jogszabályok a hat év alatt sokat változtak. A táblázat az összehasonlíthatóság kedvéért azokat a kategóriákat, amelyek elnevezése ugyan megváltozott, de tartalmi szempontból ez nem okoz problémát, egy oszlopban tünteti fel. A táblázat 3. oszlopa az álláskeresési, vagy korábbi elnevezésével a munkanélküli járadékot kapó regisztráltakra vonatkozik. A munkanélküliek legmagasabb összegű juttatása az álláskeresési járadék, amelyet jelenleg legfeljebb 270 napig folyósítanak, az első harmadban magasabb, és a felső plafon eléréséig a korábbi jövedelemtől függő összegben, a hátralevő időben pedig alacsonyabb értékben. (Az első szakasz folyósításának maximális összege a jogosultság kezdő napján hatályos minimálbér napi összegének 120 százaléka, a második szakaszban a járadék összege egységesen a minimálbér napi összegének 60 százaléka.) Amennyiben a 270 nap alatt nem sikerült a munkanélküli ügyfélnek állást találnia, akkor maximum 90 napig (50 éven felüli személy 180 napig) kaphatja az álláskeresési segély I típusát, amely természetesen kisebb, mint a járadék összege. Az álláskeresési segély II. típusára azok jogosultak, akik a kellő munkaviszony hiánya miatt nem kaphatnak álláskeresési járadékot, de a munkanélkülivé válásuk előtti négy évben némi munkaviszonnal mégis rendelkeztek (200 nappal). Az álláskeresési segély II. típusát 90 napig kaphatja a munkanélküli (Az I. és II. típusra vonatkozóan az 5. oszlop tartalmaz adatokat). Az álláskeresési segély harmadik típusa az öregségi, rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíj jogosultságának megszerzéséig terjedő időtartamra folyósítható (4. oszlop).

37%-a semmilyen rendszeres anyagi juttatásban nem részesült. A kirendeltségi dolgozók véleménye alapján azonban ők sem elsősorban a felkínált álláslehetőségekben bíztak, sokkal inkább a különböző rendszertelen segélyek, illetve esetleges későbbi állandó munkanélküliségi ellátás reményében maradtak, illetve lettek újonnan regisztráltak. Feltűnő, hogy a szociális segélyben részesülők aránya 2009-ben, amikor ezt a segélyt felváltotta a Rendelkezésre Állási Támogatás (RÁT), mintegy 5,5 %-ponttal csökkent, részben amiatt, hogy a RÁT-osok közül sokan átkerültek a közcélú foglalkoztatottak körébe.

Az egyes megyék gazdasági és munkaerő-piaci különbségeit jól jellemzi, hogy a jobb helyzetű megyékben relatíve többen kaptak álláskeresői (munkanélküliségi) járadékot, míg a rosszabb helyzetű megyékben a rendszeres szociális segélyben (2009-ben RÁT-ban) részesülők aránya volt magasabb. Nem véletlen, hogy a jobb helyzetű megyék csoportjában az első öt helyet Győr-Moson-Sopron megye, Pest megye, a főváros, Komárom-Esztergom megye és Vas megye foglalja el.

## 2. táblázat

A regisztrált álláskeresőik közül az álláskeresői járadékban és a Rendelkezésre Állási Támogatásban részesülők arányának átlaga 2004 és 2009, megyei bontásban

Megye	A regisztrált álláskeresőik közt a kérdéses támogatási formában részesülők 2004 és 2009 közti átlagos aránya (%) <sup>2</sup>	
	Álláskeresői (munkanélküli) járadék (%)	Rendszeres szociális segély, majd 2009-től RÁT (%)
Főváros	44	13
Baranya megye	20	38
Bács-Kiskun megye	25	27
Békés megye	22	35
Borsod-Abaúj-Zemplén megye	14	49
Csongrád megye	25	18
Fejér megye	34	17
Győr-Moson-Sopron megye	48	8
Hajdú-Bihar megye	18	34
Heves megye	24	34
Jász-Nagykun-Szolnok megye	22	32
Komárom-Esztergom megye	41	11
Nógrád megye	18	38
Pest megye	45	14
Somogy megye	19	39
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	14	43
Tolna megye	23	29

<sup>2</sup> A juttatásban nem részesülők, és a különböző pénzbeli támogatást kapó munkanélküliek alkotják az adott évben a 100 %-ot. Ebből az álláskeresői járadékosok és RÁT-osok arányát emeltem ki, majd kiszámítottam ezen arányszámok hatéves átlagát.

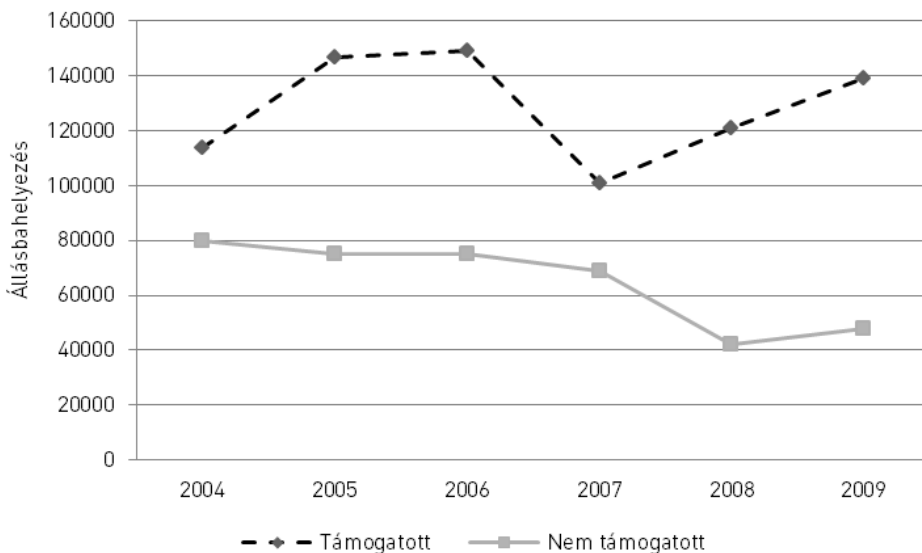
Vas megye	39	13
Veszprém megye	34	20
Zala megye	30	24
Országos összesen	25	31

## Állásközvetítés

A vizsgált időszak alatt folyamatosan csökkent a kirendeltségek által kiközvetíthető elsődleges munkaerő-piaci álláshelyek száma, aminek következtében a kiközvetíthető összes álláshely alakulása is, ugyan ingadozva, de csökkenő tendenciára utalt. 2009 éppen egy kis növekedést eredményezett 2008-hoz képest, de ezt is csak a támogatott – elsősorban közcélú – munkahelyek megemelkedése idézte elő. Még így is, ha összehasonlítjuk a 2004-es kiközvetíthető álláshelyek összesen kb. 192 ezres értékét a 2009-es kb. 180 ezer munkahellyel, az időszak utolsó és első évében az álláshelyek különbsége negatív.

1. ábra

A kirendeltségek által kiközvetített támogatott és nem támogatott álláshelyek számának alakulása 2004-2009



A támogatottan kiközvetített munkahelyek aránya az összes kiközvetített munkahelyhez viszonyítva a rosszabb munkaerő-piaci helyzetben levő megyékben és településeken magasabb volt, és alig akadt olyan megye, ahol ez a mutató 50 % alatti értéket vett fel.

A nem támogatott munkahelyeken elhelyezkedett regisztrált álláskereső közt fokozatosan csökkent azok aránya, akik a kirendeltségek segítségével találták meg új munkalehetőségüket: a 2004-es 45 % feletti értékről 2009-re ez az arány 16 %-ra esett vissza.

3. táblázat

A kirendeltségektől támogatás nélkül igényelt munkahelyek sikeres közvetítésére vonatkozó adatok 2004 és 2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Támogatás nélkül igényelt munkaerő a tárgyévben – MEV 3.2 (fő)	166 687	148 975	189 628	177 885	188 528	116 140
Nem támogatott sikeresen kiközvetített állások száma (db)	79 270	73 257	68 916	43 844	48 972	40 784
A sikeresen kiközvetített nem támogatott állások aránya a támogatás nélkül igényelt állásokhoz viszonyítva (%)	47,56%	49,17%	36,34%	24,65%	25,98%	35,12%
Támogatás nélkül foglalkoztatottá válók száma – MEV 1.1.2 (fő)	175 393	184 389	217 606	215 686	230 558	255 356
A támogatás nélkül foglalkoztatottá válókon belül a kirendeltségek közvetítési aránya (%)	45,20%	39,73%	31,67%	20,33%	21,24%	16,00%

4. táblázat

A kirendeltségektől igényelt munkaerő száma támogatással és támogatás nélküli bontásban 2004 és 2009 (MEV 3.3 mutató)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Támogatással igényelt munkaerő a tárgyévben (fő)	123 660	162 800	160 279	133 377	142 169	167 238
Ebből: közcélú támogatással igényelt munkaerő a tárgyidőszakban	-	-	-	-	-	111 830
Támogatás nélkül igényelt munkaerő a tárgyévben (fő)	166 687	148 975	189 628	177 885	188 528	116 140
Összes munkaerőigény a tárgyévben (fő)	290 347	311 775	349 907	311 262	330 697	283 378
A nyilvántartott álláskeresők éves érintett létszáma	856 420	909 256	885 386	893 788	936 621	1 115 956
Az összes munkaerőigény aránya az álláskeresők érintett létszámához képest (%)	33,90%	34,29%	39,52%	34,83%	35,31%	25,39%
Összes foglalkoztatottá válók aránya (%)	34,43%	35,36%	39,27%	35,86%	37,29%	38,16%

A kirendeltségeken nyilvántartott összes munkaerőigény tendenciájában egyre kisebb arányát képviselte az álláskeresők érintett létszámának, 2009-ben mindössze 25,4%-át.

Annak ellenére, hogy csökkent az elsődleges munkaerőpiac közvetítésre felkínált álláshelyeinek száma, a kirendeltségek mind nehezebben tudták kiközvetíteni ezeket az állásokat. A válság hatására 2009-ben 2008-hoz képest ugyan



valamelyest megnőtt a bejelentett/betöltött nem támogatott munkahelyek aránya, de még így se múlta lényegesen felül a 35%-ot. 2008-ban ugyanez a mutató nem érte el a 26 %-ot, szemben a 2004-es 47% feletti értékével.

A támogatott álláshelyeken – a regisztrált álláskeresők kötelezettségeinek megfelelően – a közvetítések sikeressége az ügyfelek iskolai végzettségétől függetlenül, jóval meghaladta a 80%-ot.

Mindeközben azért a munkanélküliségből a foglalkoztatásba átlépők nagyobb aránya helyezkedett el az elsődleges munkaerőpiacon, de többségük nem a kirendeltségek közbenjárásával, hanem magán munkaerő-közvetítők, ismerősök segítségével, vagy egyszerűen a munkáltatók felé tett aktív kezdeményező lépéseik eredményeképp.

A nem támogatott álláshelyeket illetően, minél nagyobb valakinek az iskolai végzettsége, annál kevésbé fogadta el a kirendeltség által neki felajánlott nem támogatott álláshelyet. Azoknak, akik még a 8 általános iskolai osztályt se fejezték be, ugyan relatíve kevesebb elsődleges munkaerő-piaci állást ajánlottak fel, de ők a többieket messze felülmúló részarányban – kb. 60%-ban be is töltötték ezeket a munkahelyeket.

A nők foglalkoztatottá válási aránya tendenciájában követte a regisztrált munkanélküliek teljes állományára vonatkozó arányokat, de mind a hat évben kb. 2-3 %-ponttal az összesített mutató értéke alatt maradt. A 25 évnél fiatalabbak pedig 2004-es hátrányukat nemhogy csökkentették, hanem még tovább növelték 2009-ig. Mindkét veszélyeztetett kategória alacsonyabb foglalkoztatottá válásában nagy szerepe volt annak, hogy a kirendeltségek arányaiban kevesebb általuk támogatott állást kínáltak fel nekik, mint a munkanélküliek átlagának.

A MEV mutatók tényértékei segítséget nyújtanak a kirendeltségi munka hatékonyságának megítélésében. A MEV mutatók közül az állásközvetítést is figyelembe vevő indikátorok tényértékei 2004 és 2009 közt a kirendeltségek nagyon aktív, és sok áldozattal járó tevékenységére utalnak. Az álláscímeket – még az elsődleges munkaerő-piaciakat is – minden évben átlagosan alig több mint egy hónap alatt megpróbálták kiközvetíteni, vagy a kérdéses állás ennyi idő alatt megszűnt.

##### 5. táblázat

A 6 hónappal korábban bekerült 25 év alattiakra, és a 12 hónappal korábban bekerült 25 év felettiekre vonatkozóan az aktív eszköz támogatásban vagy sikeres munkába helyezésben részesültek aránya (%)

	2005	2006	2007	2008	2009
A 25 év alatti kikerültekből <sup>3</sup> támogatásban, vagy sikeres közvetítésben részesült - MEV 8.11 (%)	45,37	49,58	48,50	50,74	52,19
A 25 év alatti bennmaradottakból támogatásban, vagy sikeres közvetítésben részesült -MEV 8.13 (%)	5,14	5,89	5,25	5,21	5,41
A 25 év fölötti kikerültekből támogatásban, vagy sikeres közvetítésben részesült - MEV 8.31 (%)	51,76	54,96	60,46	63,29	64,05
25 év fölötti bennmaradottakból támogatásban, vagy sikeres közvetítésben részesült - MEV 8.33 (%)	33,36	36,58	35,07	34,13	35,07

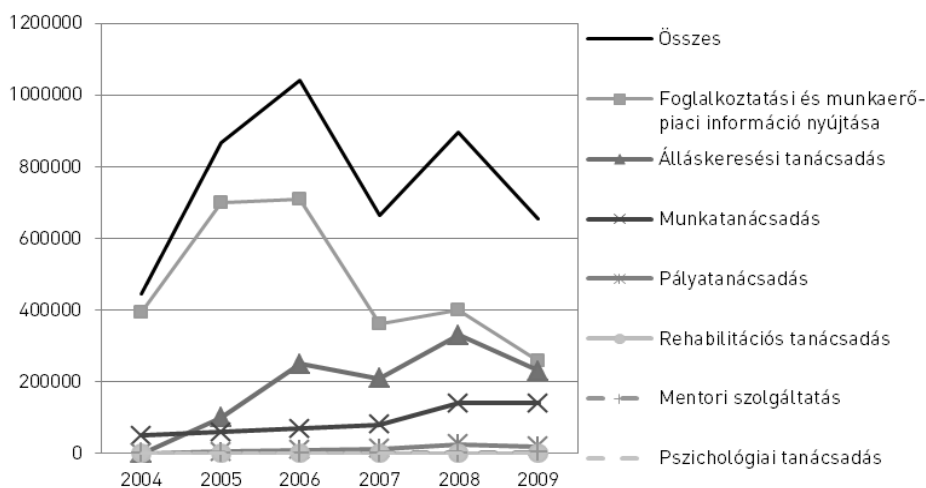
<sup>3</sup> A kikerülés a munkába való kikerülést jelenti.

## Munkaerő-piaci szolgáltatások

A munkaerő-piaci szolgáltatásokkal kapcsolatos elemzésemet alapinformációk oldaláról egyszerre jellemezte az adatbőség, és az adathiány. Azokra a munkanélküliekre vonatkozóan, akik a szolgáltatást kapták, szinte minden jellemzőt megtaláltam az Adattárházban, igaz, a gyakori módszertani változások komoly problémákat okoztak. Azokkal kapcsolatosan azonban, akik a szolgáltatást nyújtották, csak nagyon aggregált adatok álltak rendelkezésemre. Nem sikerült azt se kiderítenem, hogy milyen arányban nyújtottak szolgáltatásokat a kirendeltségek dolgozói, és milyen arányban külső szakemberek. Azokra a szolgáltatásokra vonatkozóan pedig, melyeket európai uniós programokból finanszíroztak, csak becsült költségvetési adatokhoz jutottam. Mindez rendkívül megnehezítette a szolgáltatásnyújtás hatékonysági szempontú elemzését. Az alapadatok azonban így is lehetővé tették néhány érdekes összefüggés feltárását.

2. ábra

A hét szolgáltatási kategória évenkénti esetszámainak alakulása 2004-2009



2005-től kezdve a szolgáltatások száma tendenciájában csökkenő volt. Az első komolyabb visszaesés 2007-ben, a kirendeltségek átszervezésének évében következett be, de a 2008-as növekedés se volt akkora, hogy a szolgáltatások száma elérhette volna a 2006-os szintet. 2009-ben a gazdasági és pénzügyi válság következtében ismét kevesebb szolgáltatást nyújtottak, méghozzá olyan keveset, hogy még a 2005-ös szolgáltatásszámot se érték el.

Az ösztönzők szerepére utal, hogy a foglalkozási és munkaerő-piaci információ nyújtásáról a MEV rendszer kísérleti bevezetése után három évvel fokozatosan kezdtek „megfelekedni”, azaz a többi szolgáltatásnál relatíve jóval nagyobb mértékben csökkent az elkönyvelt esetek száma.

A hátrányos helyzetű településeken 2009-ben inkább álláskeresési tanácsadást nyújtottak, és kisebb volt a munkatanácsadás aránya. Feltételezhető, hogy a hátrányos településeken nagyobb szükség lett volna a drága pszichológiai tanácsadásra és mentori szolgáltatásokra, mégis 0,22 illetve 0,20 %-pontnyival kevesebbet nyújtottak belőle, bár erre sehol se jutott túl sok lehetőség. A nem hátrányos településeken a pszichológiai tanácsadás részesedése a szolgáltatások közt 0,49%, a mentori szolgáltatást pedig 1,53% volt.

6. táblázat

A 6 hónappal korábban bekerült 25 év alattiak és a 12 hónappal korábban bekerült 25 év felettek közül azok aránya, akik szolgáltatást kaptak (%)

	2005	2006	2007	2008	2009
25 év alatti szolgáltatást kapott - MEV 7.4 (%)	29,75	35,07	33,67	41,26	32,31
25 év alatti kikerültekből szolgáltatásban részesült – MEV 7.11 (%)	31,50	34,74	32,19	36,69	32,84
25 év alatti bennmaradottakból szolgáltatásban részesült- MEV 7.13 (%)	26,70	35,74	36,09	48,86	31,67
25 év fölötti érdemi szolgáltatást kapott - MEV 7.24 (%)	37,95	45,32	48,22	47,92	46,74
25 év fölötti kikerültekből szolgáltatásban részesült - MEV 7.31 (%)	36,98	41,70	44,53	41,13	44,02
25 év fölötti bennmaradottakból szolgáltatásban részesült – MEV 7.33 (%)	39,63	52,04	54,25	59,55	50,55

A szolgáltatások területén a MEV rendszer nem mutat olyan előnyös képet a kirendeltségek erőfeszítéséről, mint az állásközvetítésre vonatkozó indikátorértékek. A szolgáltatások megvalósítási lehetőségének ismeretében azonban ez egy cseppet se meglepő. A kirendeltségek valamint a szolgáltató központok dolgozói a legszívesebben saját maguk végeznék el az összes munkaerő-piaci szolgáltatást, erre azonban a kirendeltségi vezetők véleménye alapján sok egyéb feladatuk, és a hatósági eljárási kötelezettségeikből rájuk nehezedő teher miatt nagyon kevés idejük marad.

## 7. táblázat

Simulációs számítások az országos átlagos értékekkel: mennyi idő jut egy ügyfélre

Ügyfél évi megjelölésének száma	Az ügyintéző ügyfelekkel töltött napi átlagos óráinak száma								
	2006				2007				
	6	5	4	3	6	5	4	3	
1	3,011069	2,509224	2,007379	1,505535	3,351324	2,79277	2,234216	1,675662	
2	1,505535	1,254612	1,00369	0,752767	1,675662	1,396385	1,117108	0,837831	
3	1,00369	0,836408	0,669126	0,501845	1,117108	0,930923	0,744739	0,558554	
4	0,752767	0,627306	0,501845	0,376384	0,837831	0,698192	0,558554	0,418915	
5	0,602214	0,501845	0,401476	0,301107	0,670265	0,558554	0,446843	0,335132	
	2008				2009				
	1	3,247138	2,705948	2,164759	1,623569	2,989124	2,490937	1,99275	1,494562
	2	1,623569	1,352974	1,082379	0,811784	1,494562	1,245468	0,996375	0,747281
3	1,082379	0,901983	0,721586	0,54119	0,996375	0,830312	0,66425	0,498187	
4	0,811784	0,676487	0,54119	0,405892	0,747281	0,622734	0,498187	0,373641	
5	0,649428	0,54119	0,432952	0,324714	0,597825	0,498187	0,39855	0,298912	

A táblázatban kiemelt az évi négy kirendeltségi látogatás, és a napi 5 óra ügyfelekkel történő foglalkozás esetén az egy ügyféllátogatáskor rendelkezésre álló időt (órában mérve). Ebben az esetben egy regisztrált álláskeresővel foglalkozó szakember átlagosan 0,6-0,7 órát, azaz 36-42 percet tudott egy ügyféllátogatásra fordítani.

## 8. táblázat

A kirendeltségek által a magánszemély ügyfeleknek nyújtott szolgáltatások formái, és a szolgáltatások ajánlott időtartama

Szolgáltatás (vagy szolgáltatási hely)	Szolgáltatás ajánlott időtartama
Munkaerő-piaci információ nyújtása	Ajánlott ideje nincs egyértelműen definiálva, függ az információnyújtás formájától. Lehet egy ügyintézővel folytatott pár perces beszélgetés, de lehet pl. egy állásbörze, mely valamely közösség részére szervezett tájékoztató rendezvény. Információnyújtás a rendhagyó osztályfőnöki óra is, ahol a végzős diákokat tájékoztatják a munkaerő-piaci lehetőségekről, stb.
Egyéni (alap) tanácsadási formák: Munkatanácsadás Pályatanácsadás Pályaválasztási tanácsadás Pályamódosítási tanácsadás Álláskereső tanácsadás	60 perc/alkalom
Rehabilitációs tanácsadás	60 perc/alkalom
Pszichológiai tanácsadás	60 perc/alkalom
Mentorálás	Folyamatos, a munkanélküliség teljes vagy részleges időtartama alatt.

Pályaaorientációs csoportos foglalkozás	3 nap
Álláskeresési technikák oktatása, kiscsoportban	3 nap
Álláskereső klub, kiscsoportban	15 nap
Speciális szolgáltatási helyeken nyújtott fentieknek megfelelő szolgáltatások, és speciális szolgáltatások. A szolgáltatás helyei, ill. intézményrendszere: Rehabilitációs Információs Centrum (RIC) Foglalkoztatási információs Tanácsadó (FIT) EUROFIT EURES Foglalkoztatási Információs Pontok Osztályfőnöki órák	Sok esetben öninformációs helyek, ahol csak egy „felügyelő” szakemberre van szükség, aki az ügyfél kérése esetén nyújt segítséget. A FIT és RIC általában a megyei kirendeltségek szolgáltató központjában találhatóak, ahol az előző sorokban feltüntetett szolgáltatásokat nyújtják (nem kizárólagos jelleggel).

Forrás: Eljárásrend a munkaerő-piaci szolgáltatásokról FSZH 2009.

Szimulációs számításaim megmutatták, hogy saját erőből valóban nem juthatott túl sok idő a szolgáltatásokra. A 60 perces szolgáltatásokat még igen nagy eséllyel valóban el tudják végezni a kirendeltségek dolgozói, de sokkal kisebb a valószínűsége annak, hogy a háromnapos pályaaorientációs csoportfoglalkozásokat, vagy a szintén háromnapos kiscsoportos álláskeresési technikák oktatását, még inkább a 15 napos álláskereső klubokat saját maguk tartották volna.

A kirendeltségek a szolgáltatásokat külső szakemberektől alapvetően kétfajta módon tudják megvásárolni. Az egyik módszer szerint az ügyfelek támogatása révén a szolgáltatást nyújtó nonprofit cégekkel kötik meg a támogatási szerződést, és a finanszírozás forrásául a Munkaerő-piaci Alap decentralizált részét használják. Másrészt az európai uniós programok keretein belül nyújtott szolgáltatásokat ezeknek a programoknak a költségvetéséből finanszírozzák, és a szolgáltatást közbeszerzésen keresztül vásárolják meg.

Mindkét külső szolgáltatásnyújtási forma sok kiegészítő adminisztrációt igényel a kirendeltségek dolgozóitól, a bürokratikus terhek közbeszerzések esetén azonban jóval felülmúlják a támogatási szerződések hasonló kötelezettségeit. A közbeszerzésekhez kapcsolódó európai uniós programok azonban igen jelentős költségvetési lehetőséget biztosítanak, érdemes tehát ezeket az összegeket hatékonyan elkölteni.

A külső szolgáltatás nyújtói – akármelyik forrásból finanszírozzák is őket – bizonytalan piaci körülmények közt dolgoznak: ha van pénz, akkor igénybe veszik szolgáltatásaikat, ha nincs, akkor munka nélkül maradnak. Mivel a felhalmozott tudást és szakértelmet nem lehet egyik napról a másikra átranzformálni, ez a helyzet negatív hatást gyakorol a szolgáltatások színvonalára.

## **Mentálhigiénés, a foglalkoztatás elősegítését célzó szolgáltatások**

Kutatási feladataim közé tartozott a mentálhigiénés, a foglalkoztatás elősegítését szolgáló egészségügyi szolgáltatások bemutatása, elemzése. Sajnos azonban se az Adattárház idősorai közt, se a kirendeltségi szakemberekkel lezajlott beszélgetéseim során nem találtam nyomát annak, hogy a kirendeltségek – egyetlen budapesti kirendeltséget kivéve – külön foglalkoztak volna mentálhigiénés szolgáltatást igénylő ügyfelekkel.

2005-ben és 2006-ban a mentálhigiénés ellátást, a szenvedélybetegek közösségi alapellátásának létrehozását a Szociális és Munkaügyi Minisztérium és az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány is pályázattal támogatta, és lehetőség volt európai uniós programokban való részvételre is. A mentálhigiénés ellátó központok a kirendeltségekkel és esetenként más intézményekkel közösen pályáztak szolgáltatásaik finanszírozása, és minél több beteg ellátása érdekében. A kirendeltségek azonban a mentálhigiénés kezelésre szoruló ügyfeleiket saját maguk nem tudják ellátni, átirányítják őket az ilyen szolgáltatást nyújtó intézményekbe.

A hajléktalanok közvetítő irodájában – az egyetlen olyan kirendeltségen, ahol kifejezetten mentálhigiénés ellátást igénylő ügyfeleket fogadnak – a regisztrált álláskereső arányaiban majdnem kétszer annyian kaptak szolgáltatást, mint az ország többi kirendeltségén. Ez a szolgáltatás azonban nem pszichológiai tanácsadás vagy mentori segítségnyújtás volt, hanem munkatanácsadás. Ugyanakkor nagyon sok más intézmény is kapcsolatban állt a kirendeltség ügyfélkörével.

## **További kutatási lehetőségek, intézkedési javaslatok**

A tanulmány több olyan területet is említ, ahol hasznos lenne további kutatásokat végezni, mert ezzel vagy a tudományos közösség, vagy maga az ÁFSZ, de a legtöbb esetben mindkettő olyan információkhoz, értékelésekhez juthatna, melyek nagyban elősegíthetik a további fejlődést. Az alábbiakban először ezeket a kutatási lehetőségeket sorolom fel, a téma leírása mellett megjelölve a lehetséges felhasználási területet is. Legvégül pedig az olvasó megtalálja azt a néhány javaslatot, melyek a problémák végiggondolása során fogalmazódtak meg bennem. Ezeket a javaslatokat azonban kérem, tekintsek kizárólag gondolatébresztőnek, egy esetleges mélyebb kutatás kiindulópontjának.

### **Kutatási lehetőségek**

<b>Kutatási lehetőség</b>	<b>Felhasználási terület</b>
A kirendeltségek alacsony végzettségű ügyfelei életútjának bemutatása, a regisztrációba való	Az alacsony iskolai végzettségűek munka világába történő bevonása, egyrészt a keresleti,

rendszeres ki és belépés okai.	másrészt a kínálati oldalra ható ösztönző szabályozás megvalósításával. Kínálati oldal: milyen munka esetén éri meg számukra legális munkaszerződést kötni? Keresleti oldal: milyen esetben van szükség az ő munkaejükrre? Hogy lehet ilyen munkahelyet teremteni?
A foglalkoztatottak milyen körülmények közt fordulnának a munkaügyi kirendeltségekhez?	Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat presztízsének növelése, lobbij erejének fokozása, munkahelyvesztések megelőzése.
Az álláshelyekkel kapcsolatos támogatási formák teljes körű áttekintése, függetlenül attól, hogy a támogatást az Állami Foglalkoztatási Szolgálat, vagy más, szintén az államigazgatás valamelyik részéhez tartozó intézmény nyújtja, és/vagy menedzseli.	Költség-haszon elemzés, és a leghatékonyabb támogatási formák kiválasztása; A különböző támogatók közti tevékenységek összehangolása; A nemzetközi összehasonlításban használatos indikátorok tartalmának egyértelművé tétele.
Hatásvizsgálat az álláshely-bejelentési kötelezettség esetleges megszüntetésére vonatkozóan.	Segítene annak megítélésében, hogy az álláshelyek kötelező bejelentésének eltörlése csökkentené-e a kirendeltségek által kiközvetíthető álláshelyek számát.
A MEV indikátorok tény idősorainak nemzetközi összehasonlítása	A követendő jó példák feltárása, és esetleges hazai alkalmazásuk megfontolása.
Nemzetközi tapasztalatok áttekintése: hogyan gyűjtik össze a foglalkoztatási szolgálatok dolgozói a kiközvetíthető, nem támogatott álláshelyeket.	A kiközvetíthető álláshelyek számának növelése.
Annak vizsgálata, hogy a kirendeltségekhez bejelentett állásigények kiközvetítése miért olyan nagy arányban sikertelen.	A reális állásigények előtérbe helyezése, az állásigények visszavonásának csökkentése, és az elfogadási hajlandóság növelése.
Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat versus a magán munkaerő-közvetítők lehetőségének vizsgálata*.	Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat presztízsének növelése, munkaerő-közvetítési lehetőségeinek és eredményességének fokozása.
A közfoglalkoztatási formák nemzetközi szakirodalmának és gyakorlatának áttekintése**.	A közfoglalkoztatás hatékonyabbá tétele, a munkanélküliségből való alternatív kivezető utak megtalálása.
A humán szolgáltatások mennyiben járulnak hozzá az ügyfelek elhelyezkedési esélyeinek növeléséhez. Utánkövetéses vizsgálatok.	A humán szolgáltatások hatékony formáinak kiválasztása és továbbfejlesztése, az ügyfelek elhelyezkedési arányának növelése.
A kirendeltségek leterheltségének felmérése.	A kirendeltségi munka hatékony megszervezése; Nemzetközi összehasonlítások, és ezek kapcsán a nemzetközi tapasztalatok figyelembe vétele.
A kirendeltségeken dolgozó humán szakemberek létszámának felmérése.	A kirendeltségi munka hatékony megszervezése; Belső versus külső humán szolgáltatók kérdésének eredményes megvalósítása; Nemzetközi összehasonlítások, és ezek kapcsán a nemzetközi tapasztalatok figyelembevétele.
Az ügyfelekkel kapcsolatos egyes munkafolyamatok időtartamának felmérése.	A kirendeltségi munka hatékony megszervezése; Rövidítési lehetőségek feltárása.
A kirendeltségi munkához kapcsolódó adatrögzítési feladatok áttekintése. A másutt is létező adatok átvételi módjának kidolgozása.	A többes adatrögzítés országos szintű feltárása, és kiküszöbölése; A kirendeltségi munka hatékonyságának növelése. A különböző kutatásokhoz szükséges adatbázisok konzisztenciájának megteremtése.

Az ügyfelekkel kapcsolatos egyes munkafolyamatok hatósági eljárási tartalmának felmérése.	Az ügyfél-elégedettség növelése; Ahol csak elképzelhető, a hatósági jelleg mellőzése, az eljárás folyamatainak egyszerűsítése; A kirendeltségi ügyintézők munkaidejének átcsoportosítása, a humán szolgáltatásokra fordított idő növelése.
A munkaerő-piaci szolgáltatások iparágában a jelenlegi szabályozási környezet áttekintése.	A hatékony humánszolgáltatást implikáló szabályozási háttér kialakítása.
A munkaerő-piaci szolgáltatások közbeszerzéses finanszírozási formáinak áttekintése***.	A kötelezően közbeszerzéses szolgáltatások esetében az erőforrások lehető leghatékonyabb elköltési lehetőségeinek kidolgozása.
Az ÁFSZ tevékenységéhez kapcsolódóan a szolgáltatói oldal adatkockáinak elkészítése az Adattárházban. A szükséges idősorok: az ügyfelekkel dolgozó szakemberek száma és munkakörük; a szolgáltatások finanszírozására használt különböző pénzalapok nagysága és költségvetése; minden egyes releváns európai uniós program évi költségvetése; a kiszervezett munkaerő-piaci szolgáltatások által nyújtott szolgáltatások száma és jellege****.	A hatékonyság jelentős fokozása az ÁFSZ szolgáltatói tevékenységében; A szolgáltatói tevékenység folyamatos tervezhetőségének és kutathatóságának biztosítása, mely további hatékonyságnövekedést eredményezhet.

## Javaslatok

Valamennyi javaslat egy kutatási lehetőség leírása során merült fel, mely azt is jelenti, hogy alapos további vizsgálatot igénylő ötletről van szó. Felső csillag jelzi, hogy melyik kutatási lehetőséghez kapcsolódik a kérdéses javaslat.

\*: Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat és a magán munkaerő-közvetítők egymással szemben egyfajta kiszorító hatást képviselnek, de a gazdasági fejlődésre közvetlenül nincs hatással, hogy az ügyfelek kinek a segítségével helyezkednek el. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat azonban a munkáltatókkal való kapcsolattartása révén rendelkezik egy csekély lehetőséggel, hogy aktívan hozzájáruljon az új munkahelyek létrejöttéhez. Presztízsét, és ezzel befolyásoló erejét csak úgy tudja növelni, ha ő maga is képes jó minőségű munkahelyek kiközvetítésére. Ezért érdemes lenne megtanulni a magán állásközvetítők titkát: hogyan vonzzák magukhoz azokat a munkáltatókat, akik a legjobb álláshelyeket kínálják, és miért a segítségükkel keresnek munkahelyet a legelőnyösebb pozícióban levő munkavállalók.

\*\* : A sok feldolgozott statisztikai adat a legkülönbözőbb megközelítéseket használva jelezte, hogy a 2004 és 2009 közti magyar közfoglalkoztatás nem nevezhető sikertörténetnek. A közfoglalkoztatás különböző formáiban való résztvevők számának növekedése a tényleges munkanélküliség mellé egy növekvő potenciális munkanélküliséget is rendel. Kérdés: milyen – esetleg merőben új – formája lehetne a közfoglalkoztatásnak, amely elkerüli a csapdahelyzetet. Ezeknek a mesterségesen létrehozott, támogatott állásoknak a segítségével ugyanis igen ritka, hogy valaki végleg kikerül a munkanélküliségből, még akkor is, ha a közfoglalkoztatás több, nagyon nehéz helyzetben levő



embernek valóban pozitívan befolyásolja mindennapjait, megadja a reményt a túlélésre. Sokan és sokféle képet festettek a különböző magyar közfoglalkoztatási formákról Közgazdasági szempontból azonban a hangsúly áttevődik annak megválaszolására, hogy a közfoglalkoztatást lehet-e, vagy sem gazdálkodási tevékenység esetén is alkalmazni. Az elmúlt években a magyar munkaügyi kutatásokon belül volt már néhány alkalom, amikor előtérbe került a közfoglalkoztatás nemzetközileg bevezetett formáinak tanulmányozása, és ehhez kapcsolódóan a vállalkozási formákhoz közel álló szociális vállalkozás kérdésköre. Több tucatnyi külföldi irodalom foglalkozik ezzel a témával. Hasznos lenne a külföldi irodalmak ismételt áttekintése, továbbgondolása, és annak megvizsgálása, hogy vajon csak közfeladatokat szabad-e közpénzekből megvalósítani. Elképzelhető-e, hogy – szigorúan szabályozott és időben meghatározott keretek közt - mondjuk egy hozzáértő polgármester vezetésével – egy kisebb közösség együttes vállalkozásba kezd, ahol eleinte ugyan közpénzekből kapják a résztvevők a fizetésüket, később azonban a saját lábukra állnak. Mindez nem csak a nehéz helyzetben levő embereken segíthetne, hanem gazdaságélénkítő hatással is járhatna.

\*\*\* A közbeszerzéshez kapcsolódó problémakört részletesen tárgyaltam a tanulmány „3.3 Humán szolgáltatások külső erőforrással” című alfejezetében. Fontos lenne tudatosan végiggondolni, hogy a szolgáltatások közbeszerzése hogyan valósítható meg a leghatékonyabban. Óriási pénzekről van szó, melyet jó gazda módjára ügyesen kell felhasználni. Úgy érdemes elemezni ezt a problémakört, mint ahogy egy jó adótanácsadó gondolja végig, hogy milyen tippeket adjon ügyfelének: hogyan lehet a törvény által előírt szabályokat betartva a lehető legnagyobb nyereségre szert tenni. A nyereség jelen esetben minél több ember olyan humán szolgáltatásokban való részesítését jelenti, melynek eredményeképp ezek az emberek valóban képesek lesznek legális munkalehetőséget találni.

\*\*\*\* Az ÁFSZ saját stratégiájának kidolgozásához elengedhetetlen, hogy a tevékenységét jellemző adatokat könnyen elérhetően és egységes formában kezelje. Hiába lehet az ÁFSZ-hez tartozó, vagy azzal együttműködő intézményektől külön-külön alkalmanként beszerezni a programok költségvetésére, a szolgáltatókra, az erőforrásokra vonatkozó adatokat, ez minden egyes alkalommal óriási erőfeszítéseket igényel. Ráadásul ezt az adatgyűjtést újból és újból el kell végezni. Amennyiben az összes releváns adat egy helyen össze lenne gyűjtve, jelentősen leegyszerűsödne, és hatékonyabbá válhatna a stratégiai tervezés folyamata.

Végül egy nem a kutatási lehetőségekhez kapcsolódó javaslat: valószínűleg érdemes lenne a kirendeltségi dolgozók részére rendszeres továbbképzéseket tartani, mert így a legfrissebb információk birtokában hatékonyabban fel tudnák világosítani ügyfeleiket, és ezzel munkájuk monotonitását is meg lehetne törni. A továbbképzésekre esetenként számítógépes szoftver által biztosított konferenciabeszélgetési lehetőségeket is fel lehetne használni.

Budapest, 2010. július

# **A FOGLALKOZTATÁSI TÖRVÉNYBEN RÖGZÍTETT ÉS AZ ÁLLAMI FOGLALKOZTATÁSI SZOLGÁLAT ÁLTAL MŰKÖDTETETT, TOVÁBBÁ AZ EZEKEN KÍVÜL SZABÁLYOZOTT ÉS BONYOLÍTOTT AKTÍV MUNKAERŐ-PIACI ESZKÖZÖK ÉRTÉKELÉSE A 2004-2009 KÖZÖTTI IDŐSZAKBAN**

Frey Mária

Ez az összefoglaló az „Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése” c. kutatás keretében készült tanulmány főbb megállapításait tartalmazza.

## **A Foglalkoztatási Törvényben rögzített normatív aktív munkaerő-piaci eszközök az ÁFSZ működtetésében**

Az első fejezetben az aktív munkaerő-piaci eszközök működési feltételeit és kiemelt célcsoportjait a jogszabályi környezet változásán keresztül vizsgáltuk. Ráfordításainak alakulását bemutattuk a:

- A Munkaerő-piaci Alap egészéhez viszonyítva,
- a GDP-vel összehasonlítva, továbbá
- a Foglalkoztatási Alap központi és decentralizált keretének egymáshoz viszonyított arányán keresztül.

Az aktív munkaerő-piaci eszközök kedvezményezetteinek számát az országos trendek, továbbá a résztvevők érintett és átlaglétsszámai alapján elemeztük. Az egyes aktív eszközök igénybevételét a résztvevők nemek, korcsoportok és iskolai végzettség szerinti összetételén keresztül szemléltettük, különös tekintettel az olyan, nagy befogadóképességű eszközökre, mint a képzés, a bértámogatás vagy a közhasznú foglalkoztatás. A vizsgált eszközök hatásait a monitoring felmérésbe bevont aktív eszközök esetében lehetett értékelni (bértámogatás, képzés, vállalkozóvá válás támogatása), merthogy csak ezekről készült rendszeres adatgyűjtés.

A felsorolt részvizsgálatok összegzéseként az alábbi következtetéseket vontuk le az aktív eszközök működtetésének eredményességére és célszerűségére vonatkozóan.

## Az aktív eszközökre fordított kiadások változásának trendjei

A munkanélküliség passzív és aktív kezelésének forrása a Munkaerő-piaci Alap. Ennek meghatározó bevételeit képezi a munkáltatói és munkavállalói járulékbefizetés. Az előbbinek a mértéke 2008 végéig 3% volt, majd a 2009. évi átmeneti szabályozás után, 2010-től 1%-ra csökkentették. A munkavállalói járulékot 2006. szeptember 1-jéig 1%-ban határozták meg, azután a bruttó kereset 1,5%-ára növelték. 2010. január 1-jétől megszűnt az önálló munkaadói járulék, és új megnevezéssel beolvadt az „Egészségbiztosítási és munkaerő-piaci járulék”-ba. A járulékbefizetések 2004-2008 között 200-ról 300 milliárd forint fölé emelkedtek, és jóval meghaladták a (kevés munkanélkülinek, alacsony színvonalú támogatást biztosító) passzív ellátások, továbbá a szűkös keretek közé szorított aktív eszközök ráfordításigényét. A befizetett járulékoknak 2004-ben is csak valamivel több, mint 70%-át fordították a munkanélküliség kezelését közvetlenül szolgáló kiadásokra, s ezt az arányt 61,5%-ra csökkentették 2007-re. A válság miatt 2008-tól növekvő ráfordítások és a járulékfizetési kötelezettség 2009-ben megindult csökkentése ugyan közelítette egymáshoz a bevételi és kiadási oldalt, de a kiadások még így is csak 87%-át tették ki a beszedett járulékoknak.

### 1. táblázat

Biztosítási jellegű befizetések a Munkaerő-piaci Alapba és a munkanélküliség kezelését célzó közvetlen ráfordítások (Mrd forint)

Év	Munkaadói járulék	Munkavállalói járulék	Vállalkozói járulék	Befizetések összesen	Kiadások összesen*	Kiadások/befizetések%
2004	157,3	48,3	-	205,6	146,3	71,2
2005	172,6	52,2	6,5	231,3	163,9	70,9
2006	185,0	63,4	11,2	259,6	172,8	66,6
2007	202,0	92,1	14,0	308,1	189,4	61,5
2008	212,4	97,6	13,8	323,8	210,6	65,0
2009	170,4	96,3	11,3	278,0	241,0	86,7

\*A kiadások az aktív és passzív eszközráfordítások összegei.

Forrás: SZMM Alapkezelési Főosztály beszámolója a Munkaerő-piaci Alap éves költségvetéseinek teljesítéséről.

Annak ellenére, hogy 2004-2007 között mintegy 30%-kal emelkedtek a munkanélküliség kezelésével kapcsolatos közvetlen költségek, ezek GDP-hez viszonyított aránya 0,9%-ról 0,75%-ra esett vissza, majd – a válság miatti elbocsátások következtében – 2009-re újra 0,92%-ra nőtt. Ez az arány jóval alacsonyabb, mint az OECD tagállamok átlagos mutatója, ami 1,36% volt

ugyanebben az esztendőben.<sup>4</sup> 2007-2009 között 8%-kal megemelték a hazai ÁFSZ költségvetését – hogy a szervezet meg tudjon birkózni a nagy munkanélküliség okozta munkaterheléssel -, de ez így is csak 0,09%-át tette ki a GDP-nek, szemben a 0,16%-os OECD átlaggal. A munkaerő-piaci költségvetésen belül 2008-ig folyamatosan emelkedett az aktív munkaerő-piaci eszközökre eső ráfordítások aránya: 2004-ben 31,6% volt, 2008-ban pedig már 41,4%. 2009-ben ugyanakkor nagy zuhanás történt, s az arányszám visszaesett 30,8%-ra. A másik jól kivehető tendencia, hogy az aktív támogatásokat finanszírozó foglalkoztatási alaprészből (FA) egyre nagyobb hányad maradt a központi keretben: 2004-ben egytörede, 2009-ben pedig a kétötöde. Azaz: *évről évre csökkent a munkaügyi központok által közvetlenül felhasználható pénzalap nagysága*. Ezen belül a 2009. évi elvonás brutális volt, amit a válságkezelés központosítása és az eközben beindított „Út a munkához” programra való pénzátcsoportosítás okozott.

2. táblázat

Munkaerő-piaci költségvetés és felhasználása\*, 2004-2009 (milliárd forint)

Felhasználási jogcímek	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>A) Keretpótló ellátás</b>						
Mn.jár+tb+eho	70,8	77,4	16,0	-	-	-
Álláskeresési juttatás+tb+eho	5,0	6,8	-	-	-	-
Nyugdíj előtti segély+tb+eho	1,6	1,7	1,2			
Állásker. támogatások+tb+eho			67,3	89,2	96,2	138,4
Vállalkozói járadék+tb+eho	-	-	-	1,3	1,6	1,2
Működési és útiköltség	0,8	0,8	0,9	1,0	1,0	1,2
Összesen	78,2	86,7	85,4	91,5	98,8	142,2
<b>B) ÁFSZ működési és felj. klts.</b>	21,8	21,7	22,5	22,7	24,7	24,6
<b>C) Aktív eszközök</b>	46,3	55,5	64,9	75,2	87,1	74,2
1) Foglalkoztatási alaprész	42,9	46,8	44,2	45,0	53,1	33,8
2) Felnőttképzési keret	1,5	3,1	4,2	-	-	-
3) Képzési keret**	-	-	5,0	5,3	7,3	5,8
4) OFA-programok támogatása	-	-	-	2,1	0,7	1,0
5) Közmunkához hozzájárulás	1,9	0,3	3,9	7,3	6,9	2,0
5) EU-s programok (társ)finanszírozása	-	4,6	5,9	9,7	12,8	26,1***
6) Járadékkedv. megtérítése	-	0,7	1,7	5,8	6,3	5,5
Teljes ráfordítás (A+B+C)	146,3	163,9	172,8	189,4	210,6	241,0
Aránya a GDP-ből (%)	0,9	0,9	0,73	0,75	0,79	0,92

<sup>4</sup> OECD Employment Outlook, 2010, p. 305

<b>Ráfordítások összesen: 100%, ebből:</b>						
Passzív ellátások	53,5	52,9	49,4	48,3	46,9	59,0
ÁFSZ	14,9	13,2	13,0	12,0	11,7	10,2
Aktív támogatások	31,6	33,9	37,6	39,7	41,4	30,8
<b>Foglalkoztatási alaprészből</b>						
Központi keret	8,4	10,1	10,8	10,7	15,1	13,8
DecFA keret	34,5	36,7	33,4	34,3	38,0	20,0
<i>FA-keret együtt</i>	<i>42,9</i>	<i>46,8</i>	<i>44,2</i>	<i>45,0</i>	<i>53,1</i>	<i>33,8</i>
Ebből: DecFA aránya (%)	80,4	78,4	75,6	76,2	71,6	59,2

Forrás: SZMM Alapkezelési Főosztály adatai

\*A Munkaerő-piaci Alapból utalják át a központi költségvetésnek az önkormányzatok által folyósított rendszeres szociális segélyezésre és az általuk szervezett közcélú foglalkoztatásra szánt összegeket. Ezeket a táblázat nem tartalmazza. 2004-ben 35,3 md, 2005-ben 30 md, 2007-ben 61,3 md, 2008-ban 66,3 md forintot fordítottak az aktív korúak rendszeres szociális segélyezésére és közcélú munkavégzésére. 2009-ben ez az „Út a munkához” programmal folytatódott, amihez az MpA 93 md Ft-tal járult hozzá.

\*\*2006-tól a foglalkoztatási alaprészen belül a miniszter képzési keretet különít el a regionális képző központokra, ill. azok képzési és képzéssel kapcsolatos feladataira.

\*\*\*A TÁMOP 1.1 és a TÁMOP 1.2 programok európai uniós forrásait belevettük a táblázatba, tekintettel a forráskoordinációra és arra, hogy ezeket a – normatív aktív eszközökhöz hasonló - programokat is az ÁFSZ bonyolítja.

2007-ig megyei szinten, a megyei munkaügyi központok főigazgatója döntött a Decentralizált Foglalkoztatási Alap (DecFA) aktív eszközök szerinti felosztásának arányairól és a felhasználás prioritásairól, a megyei munkaügyi tanácsok véleményének figyelembevételével. Azóta ugyanez régiós szintre helyeződött. Noha a DecFA keret évente jelentősen ingadozott, annak felosztása az eszközök között meglehetősen stabilnak bizonyult. Hosszú ideig a *közhasznú foglalkoztatás* dominált, aminek ráfordításai egyharmados arányt képviseltek a DecFA keretén belül. Ez 2009-ben módosult, az „Út a munkához” programnak köszönhetően, amikor is részesedése az összes kiadásból egyötöd alá esett. A második helyen a *képzés* állt, amelynek ráfordításai fölöttébb kilengtek a vizsgált időszakban. 2005-ben volt egy drasztikus visszaesés, ami miatt történt, hogy a képző intézmények kiválasztására közbeszerzési eljárást kellett lefolytatni, s ez a tanfolyamok indításának jelentős késedelmével járt. 2006-tól megváltozott a képzés finanszírozási rendszere. A regionális képző központok kiadásaira önálló, a DecFA-tól független képzési keretet különítettek el. Sokáig a *bértámogatásra fordított kiadások jelentették* a harmadik legnagyobb tételt a DecFA-n belül, 2006-ban azonban helycsere történt a pályakezdők programjai javára. 2007-től az utóbbi megszűnt, több más hasonló típusú támogatással együtt, miután ezeket beolvasztották a bértámogatásba. A *munkanélküliek vállalkozóvá válásának ösztönzésénél* is összevonták a két korábbi támogatási formát. A *munkahelyteremtés támogatása* a vizsgált időszakban központi programként működött. A DecFA-ból viszonylag jelentős részt fordítottak a megyék *munkaerő-piaci programokra*, amit egyes években a MAT is ösztönzött azzal, hogy akkor

adott többletforrásokat a megyéknek, ha azok saját alapjukból is hozzájárultak egy-egy központi program bevezetéséhez.

### Az aktív eszközök által támogatottak érintett és átlagléttségének változásai

A Foglalkoztatási Törvényben (Flt-ben) rögzített *normatív aktív munkaerő-piaci eszközökkel évről évre egyre kisebb létszámot sikerült kivonni a munkanélküliek közül*. 2004-ben több mint 75 ezer volt azoknak a személyeknek az átlagléttszáma, akik az aktív munkaerő-piaci eszközökhöz kapcsolódó támogatásokban részesültek. Ez 2008-ban alig haladta meg a 65 ezret, ami közel 15%-os csökkenésnek felel meg. A 2009-es évben a visszaesés még markánsabb volt, de ez csak az érintett létszámból látszik, mert 2009-ben a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal nem publikált átlagléttszámokat az aktív munkaerő-piaci eszközök résztvevőiről. A hagyományos aktív munkaerő-piaci eszközök hiányzó forrásait és elmaradt ügyfeleit az Flt. hatókörén kívül eső támogatásokkal nagyrészt pótolták, de azok követhetősége kívánnivalót hagy maga után.

#### 3. táblázat

Aktív munkaerő-piaci eszközökben részt vevők átlagléttszáma és annak megoszlása 2004-2008

<b>Aktív munkaerő-piaci eszközök</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007*</b>	<b>2008</b>
Munkaerő-piaci képzés	17919	11838	13040	11925	16425
Közhasznú foglalkoztatás	14235	15790	12953	12259	13590
Bértámogatás	18909	18417	16935	17042	24024
Munkahely-teremtő beruházás támogatása**	2717	2742	2588	1441	6979
Vállalkozóvá válás támogatása	953	1137	799	859	2991
Utazási költségtérítés	2112	1836	1448	871	779
Pályakezdők eszközei	7908	8086	7884	2950	-
Önfoglalkoztatói támogatás	3963	3111	2393	1749	-
Munkahelymegőrzés támogatása**	2923	4284	2219	889	658
Járadékátvállalás	3324	3821	1871	317	-
Intenzív álláskereső támogatása	2	2	-	-	-
Távmunka	-	-	-	205	-
Bérköltség támogatás	-	-	-	221	-
Részmunkaidős foglalkoztatás támogatása	357	584	561	145	-
<b>Összesen</b>	<b>75321</b>	<b>71648</b>	<b>62689</b>	<b>50873</b>	<b>65446</b>
Láncindex (előző év = 100)	85,3	85,1	87,5	81,2	128,7

\*2007-ben a kifutó régi és az újonnan belépett támogatási formák adatai egyaránt szerepelnek a táblázatban.

\*\*A munkahelyteremtő beruházások támogatásánál az év folyamán (a foglalkoztatási kötelezettségnek megfelelően) betöltött munkahelyek szerepelnek a táblázatban.

Forrás: Foglalkoztatási és Szociális Hivatal adatai

2004-ben még évente átlagosan a gazdaságilag aktív népesség 1,8%-át vonták be aktív munkaerő-piaci programokba, 2008-ban már csak 1,4%-ukat. 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 folyamatosan csökkent*, amióta a munkanélküliség újból növekedésnek indult. Ezzel maga is hozzájárult a munkaerő-piaci feszültségek éleződéséhez, ahelyett, hogy – funkciója szerint – anticiklikus hatást gyakorolt volna a munkaerő-piaci folyamatokra.

A normatív aktív munkaerő-piaci eszközök a tényleges vagy potenciális munkanélküliek csökkenő hányadának nyújtottak képzési és foglalkoztatási lehetőséget a vizsgált időszakban. Az ún. *aktiválási ráta* – ami az aktív eszközök kedvezményezettjeinek a számát viszonyítja ugyanennek a létszámnak a regisztrált munkanélküliekkel megnövelt nevezőjéhez – a 2000. évtized elején még 20% körül mozgott, majd *2004-re 16,7%-ra, 2007-re 10,2%-ra csökkent, 2008-ban pedig 12,6% volt.*

Aktív eszközökkel rövidebb-hosszabb ideig lehet támogatni a munkanélkülieket. Ennélfogva jóval több embert érint egy-egy aktív eszköz, mint amit az éves átlag kimutat. Nem véletlenül nevezik éppen *érintett létszámnak* azokat a statisztikai adatokat, amelyek mindazokat a személyeket magukban foglalják, akiket a vizsgált időintervallumban akár csak egy napra is bevontak aktív munkaerő-piaci eszközökbe.

4. táblázat

Érintett létszám aktív eszközönként\* 2004-2009

Aktív munkaerő-piaci eszközök	2004	2005	2006	2007**	2008	2009
	fő					
Munkaerő-piaci képzés	59894	43725	47141	41816	57064	54471
Közhasznú foglalkoztatás	63998	79429	66403	63098	63100	20507
Bérttámogatás	36313	37708	33150	43501	53269	20359
Munkahelyteremtő beruházás támogatása***	4710	3816	3325	1875	5388	849
Vállalkozóvá válás támogatása	3225	3394	2736	4861	7126	5607
Utazási költségtérítés	5517	5015	3910	2461	2210	1293
Pályakezdeők eszközei	17527	18206	17976	-	-	-
Önfoglalkoztatói támogatás	4689	4086	2941	-	-	998
Munkahelymegőrzés támogatása a decFA-ból	10698	13703	7390	3843	3040	5089
Járulékátvállalás	10092	10753	6552	-	-	688
Intenzív álláskeresés támogatása	64	64	-	-	-	-
Bérköltség támogatás						21318
Táv munka						1061



Részmunkaidős foglalkoztatás támogatása	791	1285	1253	-	-	-
Összesen	217518	221184	192777	161455	191197	132240
Láncindex (előző év = 100)	82,2	101,7	87,2	83,8	118,4	69,2

\*Az érintett létszám mindazokat magában foglalja, akik a vizsgált időintervallumban akár csak egy napig is egy adott eszköz támogatásában részesültek.

\*\*2007-ben a kifutó és új támogatási formák összevontan szerepelnek.

\*\*\*A munkahely-teremtő beruházások támogatásánál az év folyamán (a foglalkoztatási kötelezettségnek megfelelően) betöltött munkahelyek szerepelnek a táblázatban.

Forrás: Foglalkoztatási és Szociális Hivatal adatai

2004-2009 között az érintett létszám 40%-kal csökkent. Utóbbi az átlagléttség durván háromszorosa volt a vizsgált időszakban. A konkrét arányokat jelentősen befolyásolta a támogatás időtartama. Amikor szűkültek a források, a megyék/régiók ennek lerövidítésével és a támogatás mértékének a megkurtításával reagáltak az elvonásokra.

## Kiemelt jelentőségű aktív munkaerő-piaci eszközök minősítése

Négy eszköznek volt meghatározó szerepe a munkanélküliség megelőzésében, ill. levezetésében: a munkaerő-piaci képzésnek, a közhasznú foglalkoztatásnak, a bértámogatásnak és a pályakezdeők elhelyezkedését elősegítő programoknak.

*Munkaerő-piaci képzés:* 2004-2009 között 18 ezerről 16,5 ezerre csökkent az aktív eszközként működtetett képzésekbe vontak száma, de a köztes években az átlagléttség csak 12-13 ezer között mozgott. Az érintett létszám a 2004. évi 60 ezerről 55 ezerre esett vissza, az előbbihez hasonló kilengésekkel.

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 az általa elképzelt és az ÁFSZ által elfogadott intézményt és képzést. Az előbbi az ajánlott, az utóbbi az elfogadott képzés. Az ajánlott képzés fajlagos költsége a vizsgált időszakban 25-60%-kal magasabb volt az elfogadotténál. Ennek ellenére a munkaviszonyban nem állók egyre nagyobb hányadát a munkaügyi központok által felajánlott képzésekbe vonták be.

### 5. táblázat

A regisztrált álláskereső és a munkaerő-piaci képzésben részt vevő munkanélküliek érintett létszámának megoszlása nem, kor és iskolai végzettség szerint 2004-ben és 2009-ben (fő)

Nemek	2004		2009	
	Regisztrált. m.nélküliek	Hallgatók	Regisztrált. m.nélküliek	Hallgatók
Férfiak	51,4	38,8	53,3	47,8
Nők	48,6	61,2	46,7	52,2
<b>Korcsoportok</b>				

25 éven aluliak	19,0	33,6	16,3	33,0
25 éven felüliek, ebből:	81,0	66,4	83,7	67,0
25-44 évesek	..	54,9	52,2	50,0
45-49 évesek*	..	6,8	23,2	14,6
50 éven felüliek**	..	4,7	8,3	2,3
<b>Iskolai végzettség</b>				
Legfeljebb 8 általános	42,3	23,7	39,7	29,7
Szakmunkásképző, szakiskola	32,4	24,6	32,5	21,6
Szakközépiskola, technikum, gimnázium	21,1	42,8	23,2	40,4
Főiskola, egyetem	4,2	8,9	4,6	8,3

\*A 2009-es adat a 45-54 évesekre vonatkozik. \*\*2009: 55 éven felüliek.

Forrás: Szociálpolitikai és Foglalkoztatási Hivatal adatai

A képzésben részt vevők *lemorzsolódása* nem túl magas: 7% közül ingadozott a vizsgált időszakban, és ennek átlagosan egyharmada is amiatt következett be, mert a hallgatók a képzés ideje alatt munkába léptek. Meglepő stabilitást mutattak a képzésből kikerülők *elhelyezkedési arányai* is: ajánlott képzés esetén 37-45%-ot, elfogadott képzésnél 46-51%-ot, munkaviszony mellett történő képzés esetén pedig 90% fölötti arányt. Az utóbbiak kiemelkedően magas „elhelyezkedési aránya” magától értetődő, hisz nekik nem új munkahelyet kellett találniuk, hanem „csak” megőrizni a régit. A képzés éppen ezt szolgálta, mégpedig sikeresen.

6. táblázat

Elhelyezkedési arányok a képzésből kikerülteknél\*

A vizsgálat időpontja	Ajánlott képzés	Elfogadott képzés	Munkaviszonyban állók képzése
2004	45,5	45,6	92,1
2005	43,8	51,4	90,4
2006	41,1	50,9	92,4
2007	37,5	47,6	92,4
2008	42,2	48,0	93,9

\*A képzés befejezését követő 3. hónapban munkaviszonyban állók aránya.

Forrás: Foglalkoztatási és Szociális Hivatal Monitoring vizsgálatának adatai

Megfigyelhető, hogy nagyobb eséllyel tudtak elhelyezkedni azok az álláskereső, akik maguk választották ki a számukra megfelelőnek látszó képzést, mint azok, akik a munkaügyi központok által felajánlott képzésbe kapcsolódtak be. Az elfogadott képzés tehát nemcsak olcsóbb, hanem eredményesebb is. Ez részben összefügg azzal, hogy a maguknak átképzési tanfolyamot választó munkanélküliek általában motiváltabbak a képzésben, mint azok, akiknek valamilyen hiányszakmára történő kiképzését/átképzését a munkaügyi központ javasolja. Az is igaz, hogy az előbbi csoport tagjai összességében képzetebbek, mint az utóbbiak, akik között magas arányt képviselnek a legfeljebb 8 általános

iskolai végzettséggel rendelkezők, így induló helyzetük a munkaerőpiacon kedvezőtlenebb. Persze éppen ezt kellene a munkaerő-piaci képzésnek kiegyenlítenie. Az iskolai végzettség emelkedésével nő a képzésből kikerülőkhöz elhelyezkedési esélye. Ugyanakkor valamennyi iskolai végzettségi kategóriában számottevően magasabb az elfogadott képzéseket követően 3 hónapon belül elhelyezkedni tudók aránya, mint az ajánlott képzések esetén. Meglepő módon az alacsonyabb iskolai végzettségűeknél még markánsabbnak mutatkozik az elfogadott képzés sikeressége. *E számok ismeretében nehezebben érthető, hogy a munkaügyi központok miért preferálják az ajánlott képzéseket az elfogadott képzésekkel szemben?*

A képzés után munkába állt egykori munkanélkülieknek csupán négyötöde tudja a megszerzett ismereteit feladatainak ellátása során hasznosítani, ami az ajánlott és elfogadott képzésekre egyaránt vonatkozik. Ugyanakkor nem érinti a munkaviszonyban állókat, akik a képzés után teljeskörűen tudják alkalmazni az ott tanultakat. Kifejezetten kedvezőtlennek minősíthető, hogy a végzettek durván egyötöde olyan munkakörben helyezkedett el, amelyben nem volt feltétlenül szükség a megszerzett – a DecFA-ból részben vagy egészében finanszírozott – új ismeretekre. Ez arra utal, hogy a képzésekbe viszonylag nagy számban bekerülhetnek az átlagosnál könnyebben álláshoz jutó, piacképes tudással rendelkező álláskereső is, olyanok, akik nagy valószínűséggel e nélkül is foglalkoztathatók volnának.

A képzés azonban nemcsak aktív munkaerő-piaci eszközként funkcionált a vizsgált időszakban, hanem a *felnoítképzési keret*, majd a foglalkoztatási alaprész képzési kerete által finanszírozva; központi és megyei munkaügyi programok részeként, EU-programként (Lépj egyet előre), az „Út a munkához” programhoz kapcsolva, vagy a válságkezelő munkahelymegőrző programok részeként. Ezeket mind jelenleg nem tudjuk számba venni, legfeljebb a kutatás későbbi szakaszában. A Munkaerő-piaci Alap (MpA) foglalkoztatási alaprészének képzési keretéről azonban kell szólni, mert ennek elkülönítésére a foglalkoztatási alaprészen belül 2006. óta kerül sor, miniszteri utasításra. Ebből a keretből finanszírozták a regionális képző központok működését és fejlesztését, ill. azok képzési és képzéssel kapcsolatos feladatait. Ennek felhasználásáról az alábbi táblázat tájékoztat. Az itt látható létszámadatokkal meg lehet növelni a képzésbe vontak éves érintett létszámát.

7. táblázat

A DecFA képzési célú felhasználása

	2006	2007	2008	2009
Ráfordítás (milliárd Ft)	5,0	5,3	6,9	5,8
Tanfolyamok száma	884	1024	860	...
Hallgatók száma (fő)	14850	18500	37000	30700*

\*Ebben az adatban nem szerepel az a 3700 fő, akiket az „Út a munkába” program keretében vontak be képzésbe, mert 35 alattiak voltak és nem rendelkeztek általános iskolai végzettséggel. 40%-uk a képzés során megszerezte az általános iskolai végzettséget, a többiek pedig bemeneti kompetencia fejlesztésben részesültek.

*Közhasznú foglalkoztatás: 2004-2008 között ez volt a legnagyobb munkanélküli tömeget mozgósítani képes aktív munkaerő-piaci eszköz. Több mint 60 ezer főt érintett, ami stabilan az aktív eszközök támogatotti körének legalább egyharmadát jelentette. 2009-ben drasztikus visszaesés következett be, mert finanszírozási forrásainak nagy részét átcsoportosították az önkormányzatokhoz a közcélú munkavégzés támogatására.*

8. táblázat

Közhasznú foglalkoztatásban részt vevők érintett létszámának megoszlása nem, kor és iskolai végzettség szerint 2004-ben és 2008-ban

<b>Nemek</b>	<b>2004</b>	<b>2008</b>
Férfiak	57,9	57,5
Nők	42,1	42,5
<b>Korcsoportok</b>		
25 éven aluliak	16,1	14,3
25 éven felüliek, ebből:	83,9	85,7
- 25-44 évesek	52,1	46,2
- 45-49 évesek	14,6	14,0
- 50 éven felüliek	17,2	25,5
<b>Iskolai végzettség</b>		
Legfeljebb 8 általános	53,2	55,8
Szaktunskáképző, szakiskola	26,2	26,9
Szakközépiskola, technikum	9,8	8,2
Gimnázium	7,2	6,1
Főiskola, egyetem	3,7	3,0
<b>Érintett létszám (fő)</b>	<b>63.998</b>	<b>63.100</b>
Pályakezdők	1,7	1,8
Felsőfokú végzettségűek	3,6	3,0
Tartós munkanélküliek	6,9	6,2
Megváltozott munkaképességűek	2,6	3,3
<b>Összesen</b>	<b>14,8</b>	<b>14,3</b>

Forrás: Foglalkoztatási és Szociális Hivatal adatai

A tartós munkanélküliség kezelése, befolyásolása szempontjából a közhasznú foglalkoztatásnak megvan az a pozitív hatása, hogy ha csupán átmeneti időre is, de legális foglalkoztatási lehetőséget biztosít azon rétegek számára, akik a támogatás nélküli munkák világában nem jutnának álláshoz. A közhasznú foglalkoztatás *negatívumai* közé tartozik ugyanakkor, hogy nagyon jelentős pénzügyi forrásokat igényel évről évre, ezért cserében viszont szinte semmit nem nyújt annak érdekében, hogy a résztvevők normál, nem támogatott álláshoz jussanak. *A közhasznú foglalkoztatás befejeztével ugyanazon munkaadónál támogatás nélkül továbbfoglalkoztatottak aránya évek óta rendkívül csekély,*

mindössze 1-1,5% körül mozog.<sup>5</sup> A közhasznú munkások nagyobb arányú véglegesítését korlátozza az a körülmény, hogy ez az eszköz a helyi érdekvizonyok csapdájában vergődik. Többek között emiatt is kritizálták sokan, közülük a legmarkánsabban *Kertesi Gábor* kutató, aki úgy fogalmazott tanulmányában, hogy ez a foglalkoztatási forma sem a romákat, sem pedig más, mélyszegénységben élő embereket nem emeli ki a társadalomalatti 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 társadalomalatti létezés reménytelen világából.”<sup>6</sup>

*Foglalkoztatás bővítését szolgáló támogatás:* Az érintett létszám alapján ez volt a harmadik legfontosabb aktív munkaerő-piaci eszköz. A vizsgált időszakot működésének értékelése szempontjából célszerű két részre bontani: a 2006-tal záruló periódusra és a 2007-ben indulóra. Az első szakaszban azért szorgalmazta a munkaügyi szervezet ennek az eszköznek az igénybevételét, mert stabilan jó eredményt mutatott a támogatással felvett dolgozók továbbfoglalkoztatását illetően. *A követéses vizsgálatok adatai szerint a támogatott foglalkoztatásból kikerülőkh kétharmada a kötelező továbbfoglalkoztatási idő lejárta után három hónappal is ugyanannál a munkáltatónál állt munkában.* A kérdőíves felmérésben arról is nyilatkoztak a munkáltatók, hogy mennyiben segítette foglalkoztatási szándékaik megvalósulását a munkaügyi központok által nyújtott támogatás. A válaszadók szerint a munkáltatók 20-25%-a akkor is bővítette volna a létszámát, ha ehhez nem kapott volna támogatást. Ez az ún. *holtteher-hatás*, ami a támogatás nettó hasznát rontó tényező. Szerencsére időben csökkenő trendet mutat azoknak a munkáltatóknak az aránya, amelyeknek valójában nem volt szükségük a munkaügyi központ támogatására, mégis kihasználták ezt a lehetőséget.

A bértámogatással az volt a legnagyobb probléma – kétségtelen előnyei és eredményei mellett –, hogy a munkáltatók zöme a munkaügyi kirendeltségek

---

<sup>5</sup> A fenti eredménymutatók csak azokról tájékoztatnak, akik a támogatott foglalkoztatás lejártaival az eredeti munkaadójuknál tudtak normál, nem támogatott munkaviszonyt létesíteni.

<sup>6</sup> Kertesi Gábor, 2005.: A romák foglalkoztatási esélyeinek növelése, In: Köllő János (kutatásvezető): A magyar foglalkoztatáspolitikai átfogó értékelése az Európai Foglalkoztatási Stratégia kontextusában, az elmúlt öt év tapasztalatai alapján, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 191. old.

hallgatólagos beleegyezése mellett kiválogatta a tartós munkanélküliek közül a legértékesebbeket, a legkönnyebben mobilizálhatókat. Ezek felvételéhez támogatást is igénybe vett, miközben a legkevésbé esélyes munkanélküliek – hátrányaik halmozódása mellett – a regiszterben maradtak.

Ezen a rossz gyakorlaton segített túllépni a 2007-es jogszabály-módosítás, a hátrányos helyzetű személyek EU konform definiálásával. Azzal, hogy az új bértámogatás egy helyre sűrítette a korábban külön-külön jogszabályban kedvezményezett célcsoportokat, lehetővé tette egy sor hasonló típusú munkaerő-piaci eszköz megszüntetését.

*Munkanélküliek vállalkozóvá válásának a támogatása:* Az aktív munkaerő-piaci eszközökben részt vevők átlaglétszámának csupán 1,3%-a kért és kapott támogatást ahhoz, hogy vállalkozóvá váljon, ami 2004-ben mintegy 950 főt jelentett, 2006-ban pedig 800-at. A csökkenő létszám egyfelől összefügg a jogosultak – járadékos munkanélküliek – körének a 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, kevésbé tőkeigényes területek idővel telítődtek. A monitoring rendszer a munkanélküliből lett vállalkozók körében elsősorban annak feltárását célozta meg, hogy a támogatással létrehozott vállalkozásoknak mekkora hányada működött még három hónappal a támogatás lejárta után. Másfelől azt vizsgálta, hogy a vállalkozók hogyan értékelték a támogatásnak a vállalkozás indításában betöltött szerepét, és milyenek látták a létrehozott vállalkozások jövőbeli kilátásait. Ami az első kérdést illeti, a támogatás befejezése után három hónappal a működő vállalkozások aránya kifejezetten magas volt. A 90% körüli túlélési ráták mögött az állt, hogy a munkanélküliből lett vállalkozók az állástalanok „elitjét” képviselték. 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 jutott.

Ahhoz, hogy az önfoglalkoztatás több állástalan ember számára jelenthessen kiutat a munkanélküliségből, bővítették az ezt elősegítő támogatási formákat: 1997. január elsején bevezették az *önfoglalkoztatás* ösztönzését. 2007. január 1-jétől pedig a vállalkozások indításához korábban adható két, eltérő eljárással működő vállalkozói támogatást összevonták. E két támogatási forma legnagyobb előnye, hogy a munkanélküliek nemcsak munkavállalóként, de vállalkozóként is visszatérhetnek a gazdasági vérkeringésbe, sőt egy jól megalapozott, sikeressé váló tevékenység akár további munkahelyek megteremtését eredményezheti, ezáltal is enyhítve a munkanélküliséget.

*Pályakezdekők elhelyezkedését segítő programok:* Az ezekben bevont fiatalok átlaglétszáma 8 ezer körüli volt, ami meghaladta az aktív eszközök kedvezményezetteinek a tíz százalékát. A két támogatási forma közül egyértelműen a munkatapasztalat-szerzés támogatása tekinthető sikeresebbnek. A foglalkoztatási támogatás iránt alig volt érdeklődés. A támogatás mértéke ugyanis

nem állt arányban a követelményekkel, és a többlet-adminisztrációval. Ráadásul minimális volt azon vállalkozások száma, amelyek a szakmunkástanulóikat tovább tudták volna foglalkoztatni – eleve azoknak a vállalkozásoknak a száma is alacsony, amelyek tanulószerveződéssel vállalják a gyakorlati oktatást.

Pedig mindkét támogatás munkaerő-piaci hatása kifejezetten jó volt. A munkatapasztalat-szerző foglalkoztatás esetén 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 70% fölötti volt. Mégis megszüntették ezeket a támogatásokat 2006-ban. Az indok a Start kártya bevezetése volt 2005 végén, majd az új bértámogatás hatályba léptetése, amely a kedvezményezettjei között nevesítette a pályakezdő álláskeresőket is. Az ifjúságot jellemző romló munkaerő-piaci mutatók miatt azonban további programokat indítottak el központi és megyei szinten (pl. fiatalok ösztöndíjas foglalkoztatása, ezen belül annak közigazgatást érintő változata), sőt visszaállították a szakképzettséggel rendelkező pályakezdő álláskeresők munkatapasztalat szerzésének támogatását is.

*Egyéb munkaerő-piaci eszközök:* Van néhány eszköz, amelyekről azok pénzügyi- és létszámhatásán kívül gyakorlatilag semmilyen információ nem áll rendelkezésre. Ezek nem képezték részét a követő vizsgálatoknak, s munkaerő-piaci hatásukról sem készült semmilyen kutatás. 2007. január 1-jétől egy részük megszűnt, másik részük pedig megváltozott feltételek között működik tovább. Ezek közé sorolható *foglalkoztatáshoz kapcsolódó járulékok átvállalása*, amit 2006-ban kiváltott az APEH-en keresztül biztosított *normatív járuléktámogatási forma*. A *részmunkaidős foglalkoztatás támogatása* részben átfedett a bértámogatással. Igénybevétele minimális volt, aminek oka a munkáltatók érdektelensége. 2006. december 31-én mindkettő beépült az új bértámogatási konstrukcióba. A munkába járással kapcsolatos terhek csökkentését célzó *mobilitási támogatások* iránt is alig volt érdeklődés, valószínűleg a támogatáshoz való hozzáférés kedvezőtlen feltételei miatt. Az általuk kifejezett cél ugyanakkor indokolt, hiszen ugyanezzel a szándékkal a vizsgált időszakban két alkalommal is indítottak központi programot.

A *munkahely-megőrző támogatással* kapcsolatos korábbi tapasztalatok arra hívták fel a figyelmet, hogy *kétséges e konstrukció fenntartásának a célszerűsége*. A gazdálkodási és likviditási gondok valóságos megléte, átmeneti vagy tartós jellege ugyanis nagyon nehezen ítélni meg a kérelmet elbírálók részéről, az eszköz meglehetősen nagy bürokráciaigényessége ellenére. Egy ügyes pályázatkészítő könnyen meg tudja teremteni azt a látszatot, hogy itt valóban csak átmeneti problémákról van szó, és ha nem kapnak támogatást, akkor elbocsátják a munkaerőt. Emellett a döntésbe lobbierdekek és szubjektív, vagy felszínes elemek is belekeveredhetnek. Kétségtelenül jól mutathat a statisztikában, hogy a nem túl jelentős (és gyakran az igényelnél kevesebb) támogatás fejében esetleg több tucat, vagy néhány száz személy munkahelyét sikerült „megmenteni”. A valóságban azonban ez a legtöbb esetben a támogatás nélkül is megtörténne, illetve támogatás esetén is előfordul, hogy később mégis csődbe megy a cég, és megszűnnek a munkahelyek. Ennek ellenére 2009-ben ez lett ismét a legnagyobb

tömegeket mozgósító aktív munkaerő-piaci eszköz. Az Ft-ben rögzített munkahely-megőrző támogatás mellett a foglalkoztatás bővítését szolgáló bértámogatás keretében is megvédhető a munkahelye annak, akit elbocsátás fenyeget. Ezeket kiegészítve 2008-2009-ben központi válságkezelő programok egész sorát indították el, sőt egy új rész munkaidős támogatási formát is bevezettek a létszámleépítések megelőzésére.<sup>7</sup> Az utóbbinak ugyanaz a hibája, mint a rész munkaidős foglalkoztatás korábbi támogatási konstrukciójának: a megalkotásakor összekeverték a rész munkaidőt a rövidített munkaidővel.

Nyilvánvaló, hogy a források és a kapacitások szétforgácsolásához vezet, ha azonos célt szolgáló támogatási konstrukciókat egymással párhuzamosan működtetnek.

Ami a támogatások információs bázisát illeti, *a hagyományos aktív munkaerő-piaci eszközök informatikai támogatását általában az integrált rendszer biztosítja*. Néhány újonnan bevezetett eszköz, mint pl. az imént említett rész munkaidős foglalkoztatás esetén megoldott a havi elszámolások elektronikus fogadása is, amit a nagy létszám támogatására alkalmas eszközökre is ki kellene terjeszteni.

## **A Foglalkoztatási törvényen kívül szabályozott és az ÁFSZ hatókörén kívül működtetett aktív munkaerő-piaci eszközök**

Az évek során egyre több olyan aktív munkaerő-piaci eszközt vezettek be, amelyek feltételeit nem a Foglalkoztatási törvény, hanem más jogszabály rögzíti. Ezek működtetése nem (vagy csak részben) az Állami Foglalkoztatási Szolgálat feladata, így előmenetelük nyomon követése többnyire kívül esik a munkaügyi szervezet információs rendszerén. (Előfordulhat, hogy koherens információs rendszerük sem alakult még ki.) A tanulmány második fejezete az alábbi támogatások hatáselemzését tartalmazza: megváltozott munkaképességű emberek munkaerő-piaci beilleszkedésének támogatása; közmunka; Start kártyacsalád, közcélú foglalkoztatás. Ezekből az alábbi következtetések adódnak.

### **Megváltozott munkaképességű emberek munkaerő-piaci beilleszkedésének támogatása<sup>8</sup>**

A megváltozott munkaképességű emberek munkaerő-piaci beilleszkedésének támogatására sokszínű formában, egymással sokszor nem összefüggő programcsomagokon keresztül kerül sor ma Magyarországon, egységes rendszerük, információs bázisuk nem alakult ki.

- A programok elindítása több lépésben történt. A megváltozott munkaképességűek támogatásának alapjait egy 1983-as rendelet rakta le<sup>9</sup>, amely

---

<sup>7</sup> A támogatás 2009. április 5-től alkalmazható.

<sup>8</sup> E fejezetet szerzője a részletes tanulmányban: Garzó Lilla.



foglalkoztatási kötelezettséget írt elő a munkáltatók számára, szankciókat a nem teljesítőknek, és költségvetési támogatást a megváltozott munkaképességűeket foglalkoztatóknak. Ez a rendszer, koncepcióját tekintve legalábbis, a mai napig fennmaradt, bár lényeges módosulásokon ment keresztül.

- A következő hullámok a nyugdíjrendszer, ezen belül a rokkantsági nyugdíjrendszer reformjához kapcsolódtak. Az 1997-98-ban, majd 2008-ban, a rehabilitációs járadék bevezetésével induló szervezetfejlesztéseknek és munkaerőpiaci programoknak volt a feladata, hogy kezeljék a reform következményeként várható feszültségeket.

- A megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásának, illetve foglalkoztathatóságának támogatását különböző – hazai és uniós – források szolgálják. Ezek nagyságrendje nem összegezhető, némelyikről pontos adataink vannak, más esetekben pedig még egy óvatos becsléshez sem elegendők a rendelkezésre álló információk.

- Igen zavaros a programok *pénzügyi és szakmai irányításának rendszere*, annak ellenére, hogy a megváltozott munkaképességűek, elsősorban a rehabilitációs járadékosok ellátásának, támogatásának koordinálására egy külön szervezeti egységet állítottak fel a Szociális és Munkaügyi Minisztériumban (SZMM-ben). Az egyes részterületek különböző minisztériumi főosztályokhoz tartoztak, az uniós támogatásokkal kapcsolatos döntéseket pedig nagyrészt a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségnél (NFÜ-nél) hozták meg, de legalábbis meghatározó befolyásuk volt a projektek tartalmára, célkitűzéseire, megvalósítására, ezen keresztül az elérhető szakmai eredményekre.

- A programok és fejlesztések a legtöbb esetben a munkaügyi szervezetben, illetve a munkaügyi szervezet közreműködésével valósultak meg. Voltak azonban szép számmal kivételek, indultak programok, modellkísérletek az ÁFSZ ügyfélkörébe nem tartozó fogyatékos emberek munkaerő-piaci beilleszkedésének, rehabilitációjának támogatására is.

A részletes tanulmány vonatkozó fejezete a megváltozott munkaképességű emberek foglalkoztathatóságának elősegítését, foglalkoztatásának támogatását szolgáló eszközöket tárgyalja, úgy csoportosítva, hogy azok kapcsolódnak-e egy speciális munkaerőpiaci-szociális státuszhoz, vagy attól függetlenül, általános ösztönzőket (kötelezettségeket és kedvezményeket) nyújtanak a megváltozott munkaképességű, fogyatékos emberek képzéséhez, munkavégzéséhez.

Az elemzésből az a következtetés vonható le, hogy az ÁFSZ-nél nyilvántartott megváltozott munkaképességű munkanélküliek és álláskereső létszáma évek óta 40 és 50 ezer között mozog, de az összes álláskereső létszámának növekedése miatt ez egyre kisebb arányt jelent az ügyfelek között, 2009-ben már nem érte el a 9 százalékot sem. Az elhelyezkedési arányok 30 százalék körül ingadoznak, ez igen jónak tekinthető (bár nem tudjuk összehasonlítani más álláskereső célcsoportokkal). A célcsoport jó munkába lépési esélyei meglepőek, mert az FSH egységes adatbázisából származó adatok alapján a bértámogatásban,

---

<sup>9</sup> 8/1983. (VI. 29.) EüM-PM együttes rendelet a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról.

közhasznú munkában, vagy képzésben részt vevők között létszamarányuknál jóval kevesebb a megváltozott munkaképességű. Az arányokból következtetve a munkaügyi kirendeltségek a rendelkezésükre álló decentralizált keretből összesen legfeljebb 1-1,5 milliárd forintot fordíthattak a megváltozott munkaképességűekre (ez felel meg egy 3-4 százalékos aránynak). A képzésen részt vevők száma 2009-ben jelentősen emelkedett, ami valószínűleg annak köszönhető, hogy a célcsoport kibővítésével nem rehabilitációs járadékosok is bekerülhettek a TÁMOP 1.1.1 programba. Ugyanilyen okból 2010-ben számítani lehet a bérjellegű támogatásban részesülők számának növekedésére is.

## Közmunkában történő foglalkoztatás támogatása

A közmunkát *méreteinek tömegszerűsége* különbözteti meg elsősorban a közfoglalkoztatás másik két formájától. Nevezetesen, a pályázónak a célcsoport tagjaiból *legalább 100 főnek a foglalkoztatását kell vállalnia* oly módon, hogy ezzel a foglalkoztatottak számát az azt megelőző havi átlagos statisztikai állományi lépszámhoz képest bővíti. Emellett *az igényelt támogatás legalább 10%-ával a pályázónak is hozzá kell járulnia* a közmunkaprogram megvalósításának költségeihez. A támogatás feltételeit és időtartamát megállapodás rögzíti; összegét teljesítményarányosan, utólag folyósítják.

A közfoglalkoztatás három típusa (közhasznú, közcélú foglalkoztatás és közmunka) közül e foglalkoztatási forma tekintetében a legvilágosabb a célok, az elvárások és a teljesülő gyakorlat összhangja.

Költség/haszon elemzés alapján megállapítható, hogy a közmunka 55-60%-ban finanszírozható az általa megszüntetett munkanélküliség ráfordításaiból, ill. a munkanélküli ellátásnál magasabb munkabérből a TB-kasszákhöz befolyó többletbevételből. Ha ehhez hozzávesszük a megvásárolt eszközök és a munkaruha áfáját, ami a pályázó költsége, akkor kétharmad a megtakarítás és többletbevétel aránya a közmunka ráfordításaihoz viszonyítva. Ebben azonban nem szerepel a munkavégzéssel teremtett érték önkormányzati és nemzetgazdasági szinten, s az, hogy az „önköltség” típusú foglalkoztatás mellett jelentős plusz források kerülhetnek a rendszerbe.

## Start kártyacsalád a hátrányos helyzetű emberek foglalkoztatásának olcsóbbá tételére

A START Plusz és Extra programok 2007. július 1-jén léptek életbe. A támogatások az Európai Szociális Alap (ESZA) társfinanszírozásával valósulnak meg. A program menedzsmentje, monitoringja, illetve a végrehajtáshoz kapcsolódó kommunikációs tevékenység a program részeként szintén az ESZA társfinanszírozásával valósul meg. A START Plusz program keretében 2009 decemberében 20.151 fő, míg a START Extrán belül 8.661 fő volt foglalkoztatva,

az összes érintett foglalkoztatott száma 2009 végéig a Plusz esetében 29.166 fő, míg az Extra esetében 13.963 fő volt.

A programok közvetlenül kapcsolódnak az Európai Foglalkoztatási Stratégia célrendszeréhez, illetve az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) és a TÁMOP céljaihoz. A programok jóval a kitűzött idő előtt teljesítették a foglalkoztatottak számára vonatkozó indikátort. A támogatás hatása ugyanakkor közvetlenül nehezen hozható kapcsolatba a célcsoportok munkaerő-piaci helyzetét jellemző mutatók alakulásával (a foglalkoztatási mutatók romlottak az elmúlt időszakban), ez azonban betudható a rendkívül kedvezőtlen makrokörnyezetnek.

A Plusz és Extra programok tartós hatásairól csak a foglalkoztatásban eltöltött időtartam, illetve a kedvezmény nélküli foglalkoztatás arányának ismeretében lehet átfogó értékelést adni. A program keretében megszerzett munkatapasztalat, illetve a járulékfizető bejelentett jogviszony keletkezése ugyanakkor már rövid távon is hatással lehet a résztvevő hátrányos helyzetűek foglalkoztatási potenciáljára.

A hátrányos helyzetűek munkaerő-piaci esélyeit nagymértékben javíthatja a foglalkoztatás költségeinek csökkentése (munkatapasztalat-szerzés, járulékfizető munkaviszony). Az elérhető adatok alapján a projekt sikeresen szolgálja célját, azaz a hátrányos helyzetű emberek nyílt munkaerő-piaci elhelyezkedését, illetve bejelentett foglalkoztatásának növelését. A támogatás hatékonyságáról azonban kevés információ áll jelenleg rendelkezésre (pl. fajlagos költségek). A projekt eredményeinek értékelését követően a célzás további finomítása költséghatékonyságot eredményezhet, a felszabaduló források pedig további célcsoportok foglalkoztatásának támogatására, illetve a támogatások intenzitásának növelésére fordíthatók.

A munkáltatóknak a támogatással kapcsolatban nem merülnek fel extra adminisztrációs költségei, a kedvezményt a normál üzletmeneten belül lehet érvényesíteni. Általános támogatásként a konstrukció versenysemlegesnek tekinthető, így a versenykorlátozások ezzel összefüggésben nem érintik a munkáltatókat, ami növeli a program iránti érdeklődést.

A támogatás alacsony központi adminisztráció mellett, költséghatékony rendszerben nyújt közvetítők nélkül támogatást a célcsoportok részére. A program működését folyamatosan működő monitoring rendszer és kommunikációs kampány is segíti. A nyomon követés és a szakpolitikai tervezés szorosabb összekötésével tovább finomíthatóak a programszintű beavatkozások.

A programok futamideje alatt több változtatás is történt. Az általános járulékcsökkenéssel összefüggésben mérséklődtek a program költségei, miközben nőtt a támogatás intenzitása. Bővült az Extra program célcsoportja a RÁT-osokkal, illetve hazai finanszírozással ráépült az ún. START Régió program. Az előbbi változtatás eredményeként jelentősen megnőtt a START Extrára jogosultak létszáma (a módosítást követően már jelentősen meghaladja az alacsonyabb járulékkedvezményre jogosító Plusz kártyáét), az új célcsoport pedig jelentősen átfed az eredetileg megcélzott rétegekkel, ami bonyolíthatja a végrehajtást, a monitoringot és az ellenőrzést. Az eredmények ugyanakkor előre nem láthatók. A START Régió program az első szelektív intézkedés a START

programcsaládon belül, ami igen hosszú járulékkedvezményt biztosít, feltételei azonban meglehetősen rugalmatlanok, hatásvizsgálata pedig nem megoldott.

A konstrukció gyenge pontja lehet a *holtteher-veszteség*. Ez a fogalom arra utal, hogy a programban részt vevők egy része képes lenne önmagától is kedvezőbb helyzetbe kerülni (pl. támogatás nélkül is felvették volna), így a rájuk fordított támogatás kárba vész. Nagyságát a rendelkezésre álló adatok alapján, a keresleti oldal részletes ismerete és vizsgálata nélkül nem lehet megbecsülni. Vizsgálata ugyanakkor különösen fontos lenne, mivel a konstrukció általános támogatást jelent, törvény által szabályozott, így minden a célcsoportba tartozó foglalkoztatottra vonatkozhat, az ilyen típusú veszteség gyakorlatilag észrevétlenül is igen nagy mértéket ölthet.

Másik nem kívánt következménye lehet a támogatásnak az ún. *kiszorítási hatás*, amely akkor jön létre, ha a program által előnyösebb helyzetbe hozott munkavállalókat a programban részt nem vevők helyett, esetleg az utóbbiakat elbocsátva alkalmaznak. Elméletben, ha a munkáltató olyan nem hátrányos helyzetű személyt cserél hátrányos helyzetű munkavállalóra, aki a munkaerőpiacon könnyebben talál állást magának, a kumulált hatás még lehet pozitív. A való életben ennek megítélése azonban már jóval nehezebb, így célszerű lehet a kiszorítási hatás vizsgálata is.

## Közcélú foglalkoztatás támogatása – Út a munkához program

Ez a program az első kísérlet arra, hogy a munkaügyi és szociális szervezetek integrált módon nyújtsanak szolgáltatásokat a rendszeres szociális segélyben részesülő tartós munkanélkülieknek. Az idő túl rövid ahhoz, hogy ennek sikerét vagy sikertelenségét megítéljük, de van néhány probléma, ami már most jól látható. Ezek a következők:

- A közcélú foglalkoztatás bérköltségének 95%-os visszatérítése az önkormányzatoknak elemi érdekeltséget teremtett aziránt, hogy a helyi beruházásokat, szolgáltatásokat közcélú munkásokkal végeztessék el. Ez egyfelől a legnagyobb foglalkoztató szerepkörébe kényszerítette az önkormányzatokat, másfelől kiszorítja a vállalkozásokat. Minden látszat ellenére az a természetes, ha a település kisebb-nagyobb beruházási feladatait az önkormányzat vállalkozóknak adja ki, és nem maga ragaszkodik minden munka elvégzéséhez, mert az olcsóbb, mintha vállalkozót venne igénybe.
- Ehhez az abszurd helyzethez hozzájárul az is, hogy sokkal nagyobb támogatásban részesül az önkormányzat, ha rendelkezésre állási támogatásra jogosult személyeket közcélú munkába von be, mintha ugyanezt a személyt vállalkozó foglalkoztatná, aki támogatásként csak a RÁT-ot (28,500 Ft) kapja meg.
- Lehet jó példát látni arra, hogy az önkormányzat szociális vállalkozás alapításával próbálja fenntartható módon munkavégzési lehetőséghez

juttatni a tartós munkanélkülieket. Nem helyes, ha a közhatalmi és gazdasági funkciók így összekeverednek. Nonprofit vállalkozásokra kellene bízni, hogy találják meg a módját annak, hogyan lehet a helyi szinten kihasználatlan munkaerőt összekapcsolni a kielégítetlen szükségletekkel.

- A szociális szféra nem volt és ma sincs felkészülve olyan nagyszabású és komplex feladat megoldására, mint az „Út a munkához” program. Intézményi ellátottsága, szolgáltatási kapacitása, szakemberállománya hiányos. Ugyanez elmondható az önkormányzatok foglalkoztatás-szervezési feladataival kapcsolatban is. Ezt a fejlesztési háttérrel a Munkaerő-piaci Alapból (MpA-ból) kellett kiépíteni és megfinanszírozni.
- A program végrehajtása és a szociális szolgáltatások felé való nyitás pont abban az időszakban történt, amikor az ÁFSZ-nek még a gazdasági válság munkaerő-piaci következményeinek a kezeléséhez is kevésnek bizonyultak a (személyi, informatikai, infrastrukturális) kapacitásai. Ennek kiegészítésére a munkaügyi szervezet nem kapott lehetőséget, sőt szűkös erőforrásait is meg kellett osztania a szociális szektorral, aminek a munkaerő-piaci politika látta a kárát.

A következő táblázatban összefoglaltuk, hogy 2004 óta mennyi forrást csoportosítottak át a Munkaerő-piaci Alapból a költségvetésen keresztül az önkormányzatokhoz, hogy fedezni tudják a rendszeres szociális segélyezés és a közcélú foglalkoztatás ráfordításait. Ezekkel az összegekkel meg kell emelni a munkanélküliség kezelésével kapcsolatos ráfordítások mindkét alaprészét: a passzív kiadásokét és az aktív eszközökét is.

9. táblázat

MpA közvetlen költségvetési befizetései az aktív korú nem-foglalkoztatottak rendszeres szociális segélyezésével és közcélú foglalkoztatásával kapcsolatos önkormányzati feladatok finanszírozására (milliárd forint)

Év	Rendszeres szociális segély	Közcélú munkavégzés	Összesen
2004	20,2	15,1	35,3
2005	15,6	13,7	29,3
2006	17,7	12,3	30,0
2007	56,3	15,0	61,3
2008	50,1	16,2	66,3
2009	60,0	51,3	111,3

Forrás: Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet, 2010: A szociális támogatások változása 2001-2008 között (Szerk.: Mester Dániel), Budapest. 198. old.

## Javaslatok a munkaerő-piaci eszközök eredményesebb működtetésére

2007. január 1-jétől jelentősen megváltozott az aktív munkaerő-piaci eszközrendszer. Sok eszközt összevontak, másokat megszüntettek, vagy szabályaikat egyszerűsítették, ami kedvezően értékelhető. Az aktív eszközök köre azonban még mindig szélesebb az indokoltnál. Ezért nem felesleges a további ritkításra vonatkozó javaslat.

## Az eszközműködtetés módjának korszerűsítése

Magyarországon jelenleg bértámogatási konstrukciók sokasága működik. Bérszubszenciához lehet jutni esetenként kifejezetten erre a célra létrehozott „munkaerő-piaci programok” bérköltség-támogatása formájában; regionális beruházási támogatás és foglalkoztatási támogatás részeként; munkaerő-piaci program keretében nyújtható munkahelyteremtő támogatásként; képzési és utazási támogatás formájában; közhasznú munkahely létesítésével; munkahelymegőrzés jogcímén: annak elkerülésére, hogy a munkáltató gazdasági helyzetére tekintettel létszámleépítést hajtson végre. A jogosultak köre széles, egyes esetekben nem is korlátozott. A különböző programokban rászorulónak minősülnek a pályakezdők, a munkahelyük elvesztésével fenyegetett személyek, azok, akiket átképzés hiányában a munkahelyük elvesztése fenyeget, az elbocsátásban érintett munkavállalók, a regisztrált álláskereső, a tartós munkanélküliek stb. A támogatást általában viszonylag rövid ideig nyújtják, de gyakran hosszú foglalkoztatási kötelezettség mellett, ami a visszaélést esetleg mérsékelheti, de rontja a piaci alkalmazkodást. *Újra kell szabályozni a meglévő munkaerő-piaci eszközrendszert* és elemeinek felhasználási feltételeit abból a célból, hogy kevesebb, de rugalmasan alkalmazható eszközzel, életszerűen lehessen szolgálni a foglalkoztatási célokat.

A bér- és járulékutámogatási konstrukciók mellett jelenleg törvényi szinten, alanyi jogon kaphatják a munkaadók a Start, Start plusz és Start extra kedvezményeket, amelyekhez a kártya kiváltását megelőzően csak a Start plusz és Start extra kártyára jogosultak esetében szükséges a munkaügyi központoknál az álláskeresőként történő nyilvántartási időszak igazolása. A kedvezmény érvényesítése egyszerű ugyan, mert a munkaadók nem utólag, hanem a tényleges foglalkoztatást követően, azonnal érvényesíthetik ezt a kedvezményt az adóhatóságnál. Ugyanakkor az FtI és a 6/1996. (VII. 6.) MüM rendelet is biztosít munkabér és járulékkedvezményt a foglalkoztatóknak. Sőt, vannak olyan új intézkedések – pl. a szakképzettséggel rendelkező pályakezdők munkatapasztalatszerzésének támogatása -, amelyek a Start kártyacsalád által nyújtott járulékkedvezményt megfejelve vehetők igénybe. *Tekintettel arra, hogy bér- és járulékutámogatások, valamint a Start kártyacsaládhoz kapcsolódó normatív járulékkedvezmények ugyanazt a célt, ill. célcsoportot szolgálják, javasoljuk ezek összehangolását/összevonását, a párhuzamosságok és a támogatások halmozódásának elkerülése érdekében.*

Nem tudjuk, nem állnak rendelkezésre adatok arról, hogy a 2004-ben megkezdett, a nehezen foglalkoztatható csoportok foglalkoztatását olcsóbbá tevő, így az irántuk mutató munkaerő-piaci keresletet ösztönző programok (Eho elengedés, járuléktelezés, Start-kártyacsálódhoz kapcsolódó járulékkedvezmények) milyen csoportokat, mekkora arányban értek el. Így azt sem tudhatjuk, hogy *a nehezen foglalkoztatható csoportok foglalkoztatását olcsóbbá tevő programok kedvezményeinek mértéke kellően ösztönző-e a munkaadók számára, vagy az alacsony keresetű szegmensekben a foglalkoztatás béren felüli költségeit tovább kellene-e csökkenteni?* Ennek megválaszolásához elvileg minden feltétel rendelkezésre áll, hiszen a támogatásokat is, és a társadalombiztosítási bejelentést is TAJ azonosítóval futtatják; az EMMA pedig elvileg az adatbázisok közelségét is biztosítja. Csak ezek összekapcsolásában kellene előbbre jutni.

A foglalkoztatást elősegítő aktív eszközökre, szolgáltatásokra, munkaerő-piaci programokra évente igen jelentős (100 milliárd Ft nagyságrendet meghaladó) összegeket fordítanak, az Ft-ben és más jogszabályokban meghatározott, széles palettán mozgó támogatási konstrukciók mentén. Szerénynek tekinthető becslések szerint az igen tetemes támogatási kiadásoknak mintegy 20-30%-a nem csupán az egyes megyékben, régiókban, hanem országos szinten is rendkívül gyenge hatásokkal hasznosul, az érdemi hatásvizsgálatok és visszacsatolások elmaradása, illetve a magas számban jelen lévő támogatási konstrukciók, fejlesztések, korszerűsítések rugalmatlansága, lassúsága miatt. Mindez szükségessé teszi *a foglalkoztatásra fordított kiadások hasznosulásának eddiginél rendszeresebb és szakszerűbb nyomon követését*, közvetlen foglalkoztatási és egyéb társadalmi hatásainak vizsgálatát, költség-haszon elemzését, az újabb és újabb támogatási döntésekhez való folyamatosabb és hatásosabb visszacsatolását. Emellett elengedhetetlennek látszik az egyes támogatási konstrukciók és akciók célszerűségének gyakoribb időközönkénti megítélése és az indokoltnak tekinthető változtatásokra irányuló döntések gyorsabb, rugalmasabb meghozatala.

### Konkrét aktív eszközök működési feltételeinek megváltoztatásával kapcsolatos javaslatok

A sokfajta képzési forma ismeretében nehéz választ adni arra, hogy Magyarország miért kullog az utolsók között a felnőttképzésben részt vevők aránya tekintetében. Jelenleg az álláskeresők szűk köre kap érdemi segítséget, igazán jó tanácsokat az egyéni adottságokat, képességeket és a munkaerő-piaci igényeket is reálisan kifejező képzési forma, illetve tanfolyam kiválasztásához. Ez a megállapítás a pályaválasztás előtt álló fiatalokra, valamint a felnőtt korú, első szakmát választó vagy pályakorrekcióra kényszerülő felnőttekre egyaránt vonatkozik. Ezen a területen szolgáltatásfejlesztéssel kellene előrelépni. Látható az is, hogy az ajánlott képzés drágább és az elhelyezkedés szempontjából sikertelenebb, mint az elfogadott képzés. *Érdemes lenne ezért a munkaerő-piaci képzés stratégiáját a*

*munkaügyi központoknak az elmúlt évek tényadatainak alapos elemzése alapján újragondolni. Abból a szempontból is, hogy nagyobb tömeg számára tegye hozzáférhetővé a képzésben való részvételt, preferálva azokat, akik erre foglalkoztathatóságuk javítása érdekében a leginkább rászorulnak (idősek, alacsony iskolai végzettségűek). Nem találtunk magyarázatot arra, hogy miért halt el a gyes/gyeten lévők munkaerő-piaci képzése?*

*Közfoglalkoztatásra évről-évre sok milliárd forint megy el a MpA-ból, ami igen rossz hatásfokkal hasznosul. A három közfoglalkoztatási formát indokolt lenne összevonni, és a közmunka szabályai szerint működtetni, a termelő infrastruktúra fejlesztési és fenntartási feladataira koncentrálva. Ki kell dolgozni a teljes település vagy egyes településrészek komplex fejlesztésére alapozott felzárkóztatás eszközeinek szabaddá, ugyanakkor kontrollálttá tétele feltételeit is. Ennek keretében előrelépést kell elérni a *szociális gazdaság* jogszabályi, finanszírozási, intézményi feltételeinek a megteremtésében, figyelembe véve a meglévő hazai kezdeményezéseket, valamint az EU-ban elért „legjobb gyakorlatokat.” (A szociális gazdaság a nyílt munkaerőpiacon nehezen elhelyezhető embereket a munka világába integráló szervezeteket foglalja magában, amelyek működése eredményorientált és piacszerű, de elsődlegesen nem tőkenövekedésre, ill. gazdasági haszonszerzésre irányul.)*

*Szükség volna új támogatás bevezetésére is a munkába állás pénzügyi akadályainak elhárításához a következő (alternatív) formában:*

- Áthidaló kölcsön, ami az első kereset megelőlegezését szolgálná, pl. 40 ezer Ft kamatmentes kölcsön formájában.
- Felszerelési segély: 20 ezer forint egyszeri támogatás ruházkodásra, vagy olyan eszközök vásárlására, melyek a munkába álláshoz szükségesek.

*A munkanélküli járulékbefizetések csökkentésével (a biztosítási alaphoz való hozzájárulás „kis adónak” minősítésével, önállóságának megszüntetésével) újra kell gondolni a Munkaerő-piaci Alap funkcióit. Miközben a vizsgált időszakban a befizetések egyre kisebb hányadát fordították a munkanélküliség kezelésével kapcsolatos kiadásokra, nőtt az elvonás az MpA-ból az általános költségvetésből fedezendő feladatok finanszírozására (rendszeres szociális segély, közcélú munkavégzés), és egyre nagyobb keretet különítettek el korábban nem létező intézmény-fenntartási és -fejlesztési feladatokra (képző központok, OMMF, Társadalmi Párbeszéd Központ, MKDSZ, Ágazati Párbeszéd Bizottságok). A szociális szektor hiányzó intézményeinek kiépítése is nagyrészt az alapot terhelte, még olyan programok esetében is - pl. a gyermekszegénység elleni küzdelem -, amelyek nem tartoznak a foglalkoztatáspolitikai hatókörébe. Ilyen körülmények között a munkanélküli biztosítási rendszer fenntartása látszólagos, - az ma már csak legfeljebb az álláskeresési járadékjogosultság feltételeiben létezik.*

Budapest, 2010. július



# AKTÍV MUNKAERŐ-PIACI POLITIKÁK KOMPLEX ÉRTÉKELÉSE KUTATÁSHOZ ÖNKORMÁNYZATI FELMÉRÉS KÉSZÍTÉSE ÉS ÉRTÉKELÉSE

MP 2002 Gazdaság- és Társadalomkutatási Kkt.

A jelen tanulmány elkészítésének célja a közcélú foglalkoztatás 2005 és 2010 közötti hazai rendszerének áttekintése, elsősorban az ezt szervező önkormányzatok szemszögéből, a körükben megvalósított felmérés információs bázisán.

## A közfoglalkoztatás fogalmi, sajátosságai és rövid története

Az aktív munkaerő-piaci eszközök körébe sorolható, a közfoglalkoztatást támogató költségvetési források által finanszírozott programok három formája alakult ki Magyarországon: a *közhasznú munka*, a *közmunka* és a *közcélú munka*.

A közcélú foglalkoztatás története a nyolcvanas évek közepéig nyúlik vissza. Ekkor kezdett tudatosulni a vezetésben, hogy a gazdaság válságjelenségei a munkaerő kínálatának és keresletének összehangolását is mindinkább megnehezítik. A probléma kezdeti szőnyeg alá söprése után 1987-ben engedélyezték, hogy a települések egy része a növekvő munkanélküliségre illetve az ebből adódó negatív jövedelmi folyamatokra reagálva *közhasznú foglalkoztatást* szervezzen a leginkább rászorult helyzetben lévő csoportok számára. Ez tehát az első mérföldkő a hazai közfoglalkoztatás „modern” történetében.

A közhasznú munkavégzés jogszabályi háttérét azután a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény rendelkezései, majd a 6/1996. (VII. 16.) MÜM rendelet előírásai alkották. A közhasznú foglalkoztatás célja Magyarországon (is) a munkaerő-piaci feszültségek csökkentése, az átmeneti vagy tartós elhelyezkedési gondokkal küzdő munkanélküliek munkába helyezésének elősegítése oly módon, hogy a lakosságot vagy a települést érintő feladat ellátása, közhasznú tevékenység folytatása érdekében a munkaadó a foglalkoztatottak létszámát is növelje. A vissza nem térítendő költségvetési támogatás mértéke a foglalkoztatásból eredő költségek 70-90%-áig terjedhet. A támogatás alanyai lehetnek az alábbiak:

- települési önkormányzatok
- kisebbségi önkormányzatok

- többcélú kistérségi társulások
- közfeladatot ellátó intézmények és szervezetek
- civil szervezetek
- non-profit társaságok, ha a munkaügyi központok által közvetített munkanélküliek foglalkoztatására nem üzletszerző gazdasági tevékenység keretében kerül sor.

A közhasznú munka során elvégzett feladatok döntő része kommunális, egészségügyi, szociális, illetve oktatási területen adódik.

A következő mérföldkövet a *közmunka programok* megjelenése jelenti 1996-ban. Ennek jogszabályi háttérét a 6/1996. (VII. 16.) MÜM és a 49/1999. (III.26.) Kormányrendelet alkotja. E rendeletek a foglalkoztatást elősegítő támogatásokat is szabályozták. A közmunka támogatási rendszere 2001 óta egyedi pályázatokon alapul, melyek elbírálása során a leghátrányosabb településeket, térségeket illetve munkavállalói csoportokat preferálják, előnyben részesítik. Általában infrastrukturális, környezetvédelmi és az elmaradott térségek felzárkózását célzó közfeladatok ellátására szerveznek közmunka programokat, amelyek jellemzően a regisztrált álláskereső számára nyújtanak határozott idejű, átmeneti foglalkoztatást. E program keretében lehetőség van képzés igénybevételére, aminek költségeit a költségvetés állja. A közmunka programok elsősorban nem új fejlesztésekre koncentrálnak, hanem már meglévő értékek megőrzésére, karbantartására.

A közfoglalkoztatási intézményrendszer legfiatalabb eleme a *közcélú munka*, bevezetésére 1998-ban került sor. Az ebben való részvétel – a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény többszöri módosítása eredményeként – a rendszeres szociális segély igénybevételének feltételeként szerepel.

Ez az intézmény a gyakorlatban csak lassan terjedt el, hiszen kezdetben nem túl sok önkormányzat élt a lehetőséggel. Felgyorsult e forma terjedése az egyes munkaügyi és szociális törvények módosításáról szóló 1999. évi CXXII. törvény elfogadása után. E törvény előírja, hogy a munkanélküli ellátás folyósításának végső időtartamát is kimerítő munkanélküli egyének számára az önkormányzatoknak kell foglalkoztatási lehetőséget biztosítani. Emellett a rendszeres szociális segélyek igénybevételének feltétele a foglalkoztatás vállalása. 2000. május 1-jétől a szabályozás az önkormányzatok számára kötelező feladattá tette a foglalkoztatás szervezését, melynek szabályai immár egy törvényben voltak lefektetve. A közcélú munka keretében végzett leggyakoribb tevékenységek az alábbiak.

- Személyi szolgáltatások (ápolás, idősgondozás, családsegítés stb.)
- A természeti és az épített környezet renoválása, felújítása, közterületek gondozása stb.
- Közművelődési feladatokban való közreműködés.
- Környezetvédelem (árvízvédelem, szelektív hulladékgyűjtéssel, csatorna-karbantartással stb. összefüggő tevékenységek).

A közcélú foglalkoztatást – a kezdeti évek után - egy felülről nyitott támogatási rendszer finanszírozta, ahol az önkormányzatok saját kötelezettségének

részesedése általában 5%-os volt. Természetesen voltak, akik ezt is sokallták, hiszen járulékos költségek is felléptek a közcélú foglalkoztatás bevezetése és terjedése következtében (többlet-adminisztráció, munkaszervezés stb.).

A 2004. évi CXXXVI. törvény módosította a rendszeres szociális segélyezettek együttműködésével kapcsolatos szabályokat. Ez a szabályozás-változás a segélyezettektől a korábbinál nagyobb aktivitást és felelősséget várt el. Az önkormányzatok számára pedig előírta a tartósan a munkától távol lévők „beilleszkedési programjának” elkészítését. Összegezve, a segély folyósítási feltétele még inkább a valamilyen formában történő munkavégzés lett.

Kiemelendő még, hogy a támogatási rendszer 2007-ben is módosult, s ennek értelmében a szociális segélyre jogosultaknak kötelező együttműködni a munkaügyi kirendeltségekkel is. Persze, ez a gyakorlatban sokszor nem jelentett többet a kirendeltségen való időszakos megjelenésnél.

Az „Út a munkához” program törvényi szintre emelését az egyes szociális és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2008. évi CVII. törvény elfogadása jelentette. Ez a program intézkedések komplex halmazával igyekezett elérni, hogy a munkára képes, tartós munkanélküliek a korábbinál fokozottabb mértékben vegyenek rész valamelyik közfoglalkoztatási formában. Bevezették a rendelkezésre állási támogatást (RÁT-ot) arra az időtartamra, amikor az önkormányzat nem képes közfoglalkoztatást biztosítani.

A közfoglalkoztatásban részt vevők létszáma a kétezres évek elején (2001-ben) mintegy 65,9 ezer főtt tett ki. Az évtized első felében évről-évre tempósan növekedett a létszám, 2005-ben elérte a 90,1 ezer főt. 2007-ben már 95,2 ezren vettek részt a közfoglalkoztatásban és ez a szám 2009-re 139,4 ezerre bővült. 2007-ről 2009-re a közcélú munkában érintettek száma robbant (16,5 ezerről 103,2 ezerre). Mindeközben a közmunka programokban érintettek száma lényegében stagnált, a közhasznú foglalkoztatás érintettjeinek száma pedig egyharmadára csökkent.

A közfoglalkoztatással összefüggő támogatások összege 2001 és 2006 között évente 20 és 30 milliárd forint között oszcillált, majd 2007-ben 38 milliárd forintra nőtt és 2008-ban 36 milliárdot tett ki. Az „Út a munkához” program hatására ez az összeg – becslések szerint – 100 milliárd forint körüli összegre ment fel 2009-ben.

2010. december 31-én befejeződött a fenti közfoglalkoztatási (közhasznú, közcélú és közmunka) programok története, mivel ezek a formák megszűntek. Helyükbe az egységes közfoglalkoztatás lépett 2011. január 1-jétől. 2011. július 11-én a Parlament elfogadta a közmunka új feltételrendszerét kialakító szabályozást – ez a fejlemény azonban már nem tarozik kutatásunk látókörébe.

## **A közcélú foglalkoztatást szervező önkormányzatok körében végzett felmérés főbb eredményei**

A közcélú foglalkoztatás gyakorlati működése Magyarországon legnagyobbbrészt az önkormányzatok, illetve ezek intézményeinek szervező munkája révén valósul

meg. Csaknem minden önkormányzat érintett ebben a tevékenységben, hiszen csak mintegy 200 olyan település található hazánkban, ahol nem folyik valamilyen formájú közfoglalkoztatás. Éppen ezért nyilvánvalóan fontos, hogy hogyan gondolkodnak ennek az intézményrendszernek a képviselői, hiszen jelentős részt az ő vállukon nyugszik a közfoglalkoztatás terhe. Az önkormányzati vélemények és értékelések feltárása céljából az MP 2002 Kkt. felmérést szervezett. E megkérdezés legfontosabb eredményeit mutatjuk be ebben a fejezetben.

## A felmérésről röviden

Az MP 2002 Kkt. a közcélú foglalkoztatást szervező önkormányzatok körében felmérést végzett a 2005-2010 közötti közfoglalkoztatási folyamatokról, az erről szóló tanulmány jellege szerint tehát múltelemzés. A projekt célja az „Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése” című kutatás információ-igényéhez való hozzájárulás, ezért a felmérés kérdőívét a Megrendelő bocsátotta rendelkezésre. A megkérdezés során 1500 önkormányzatot kerestünk meg. A kitűzött határidőre 449 kitöltött kérdőív érkezett vissza. A válaszadási arány 30%, ami a hasonló módszerrel végzett hazai empirikus kutatásokkal összevetve kifejezetten magas arányt jelent. Az elemzett minta és az alapsokaság regionális megoszlásai mind a lélekszám, mind a közfoglalkoztatásban részt vevők száma esetében annyira hasonlóak, hogy a felmérésből származó eredmények a statisztika szabályai szerint a teljes alapsokaságra – természetesen megfelelő hibahatárok mellett – általánosíthatóak.

A minta és a vizsgált elemzési egységek elemszáma korrekt, a mintanagysághoz kapcsolódó matematikai-statisztikai kritériumoknak megfelel. A jelen felmérés eredményei a korábbi kutatások megállapításait több ponton is kiegészítik és árnyalják. A jelentős merítés miatt a kutatásunk során kapott kép átfogó, a bemutatott elemzés a részletekre is kiterő.

## A közfoglalkoztatás számokban

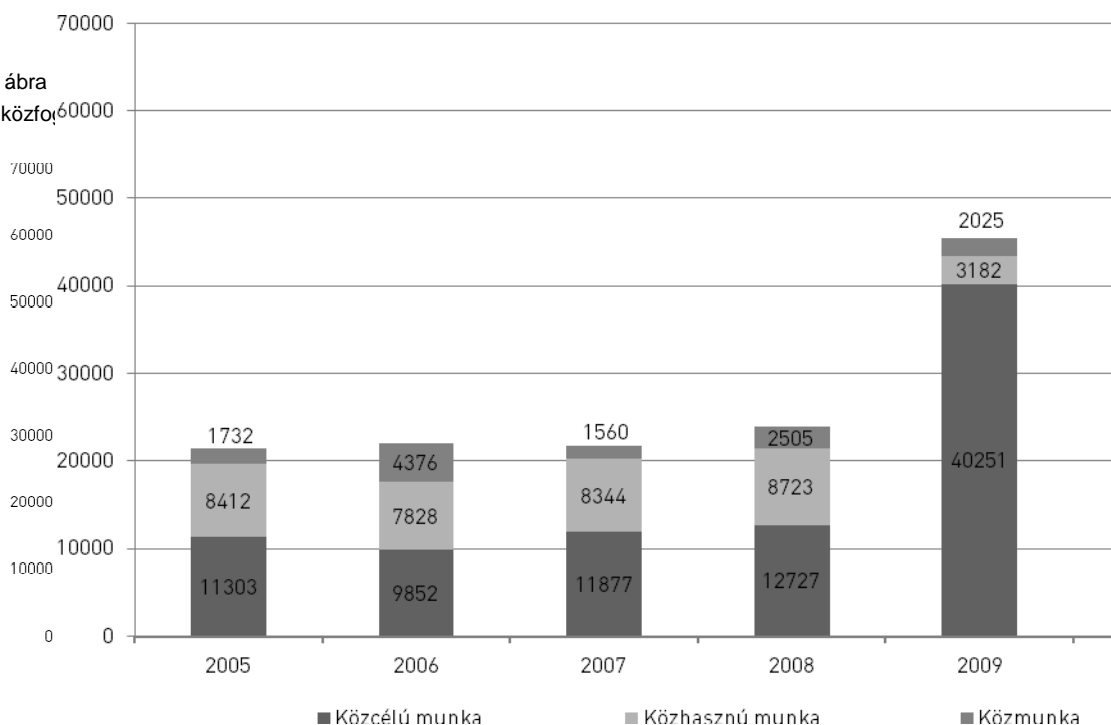
Az önkormányzatoktól kapott válaszok tanúsága szerint<sup>10</sup> a közcélú foglalkoztatásban részt vevők száma a 2005-2008 közötti időszakban lényegében stagnált, évről-évre csak viszonylag kis elmozdulások voltak tapasztalhatók. 2009-ben jelentős, 89%-os növekedés következett be, ami egyértelműen az „Út a munkához program” bevezetésének következménye. 2010-ben azután tovább nőtt a létszám, 2009-hez képest további 36%-kal. Így összességében 2010-ben a közfoglalkoztatás érintettjeinek száma a 2005. évinél 186%-kal volt magasabb.

---

<sup>10</sup> A következő táblázatokba, ábrákban közölt valamennyi adat forrása az MP 2002 Kkt. felmérése.

1. ábra

A közfo



A közmunka a megkérdezett önkormányzati körben – ahogy a teljes magyar gazdaságban – a legkisebb jelentőségű közfoglalkoztatási forma volt és maradt a vizsgált időszakban mindvégig. E forma Közép- és Nyugat-Magyarországon gyakorlatilag „ismeretlen”, inkább csak a keleti országrészben és a dél-dunántúli régióban terjedt el. Hasonló a helyzet a közhasznú munka esetében, hiszen a nyugat-dunántúli régióban ez sem játszott lényeges szerepet, s ennek súlypontja is a keleti országrészre tehető.

Ha a felmérési eredményeket a teljes sokaságra vetítjük ki, ebből 2009-re 130-140 ezer közötti, 2010-re 170-180 ezer fő közcéli foglalkoztatott adódik.<sup>11</sup>

Az „Út a munkához” közfoglalkoztatási program 2009. január 1-jén indult. Az első lépésben az önkormányzatok a Rendszeres Szociális Segélyben részesülőkről (RSZS) nyilvántartást vettek fel, s ezek alapján konzultáltak a munkaügyi kirendeltségekkel. Az egyeztetés eredményeként a helyi önkormányzatok 2009. március 31-éig felülvizsgálták az RSZS-ben jogosultak körét<sup>12</sup> és azokat, akiket a törvényi előírások változása folytán már nem illetett meg ez a fajta ellátás, átsorolta a Rendelkezésre Állási Támogatás (RÁT) jogosultjainak körébe.

<sup>11</sup> Tajti József adatai szerint 2009-ben 139,4 ezer főt érintett a közfoglalkoztatás, tehát felmérésünk eredményeinek megbízhatósága ebben a tekintetben is igazolódott.

Tajti József (2010): Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök működése 2009-ben. Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat. [http://www.munka.hu/engine.aspx?page=full\\_AFSZ\\_A\\_foglalkoztatapolitikai\\_eszkozok\\_mukod](http://www.munka.hu/engine.aspx?page=full_AFSZ_A_foglalkoztatapolitikai_eszkozok_mukod)

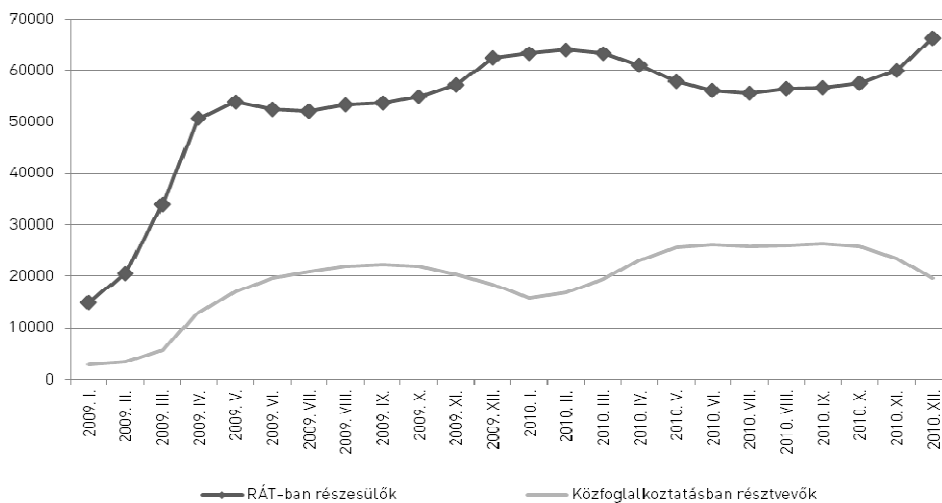
<sup>12</sup> Rendszeres szociális segélyben a továbbiakban csak azok részesülhettek, akik egészségi állapotuk miatt nem munkaképesek, 55. életévüket betöltötték, illetve olyan 14 év alatti gyermeket nevelők, akiknek a nappali ellátása munkába állás esetén nem biztosított.

Az „Út a munkához” program alaposan felkavarta az állóvizet. Az RSZS-ben részesülők száma 2009 májusára a januári érték 22%-ra esett vissza. Ugyanakkor a RÁT-ban részesülők és közfoglalkoztatottak száma lényegében megnégyszereződött. Az ezt követő időszakban (2010 végéig) mindkét utóbbi csoport létszáma lassan, de fokozatosan emelkedett – annak következményeként, hogy az ellátásra jogosultak száma a válság következtében megnövekvő állástalanság hatására egyre bővült.

A RÁT-ban részesülők és a közfoglalkoztatásban részt vevők száma a kezdeti felfutás után egymással ellentétesen mozgott, ami logikus fejlemény, hiszen a közfoglalkoztatásból önhibájukon kívül kikerülők RÁT-ra automatikusan váltak jogosulttá. A 2. ábra ezen felül jól mutatja a közfoglalkoztatás szezonális jellegét, hiszen mindkét évben a nyári hónapok hozzák el a „munka dandárját”. Mindez, figyelembe véve a közcélú foglalkoztatás során elvégzett munkák jellegét, nem is lehet meglepő.

2. ábra

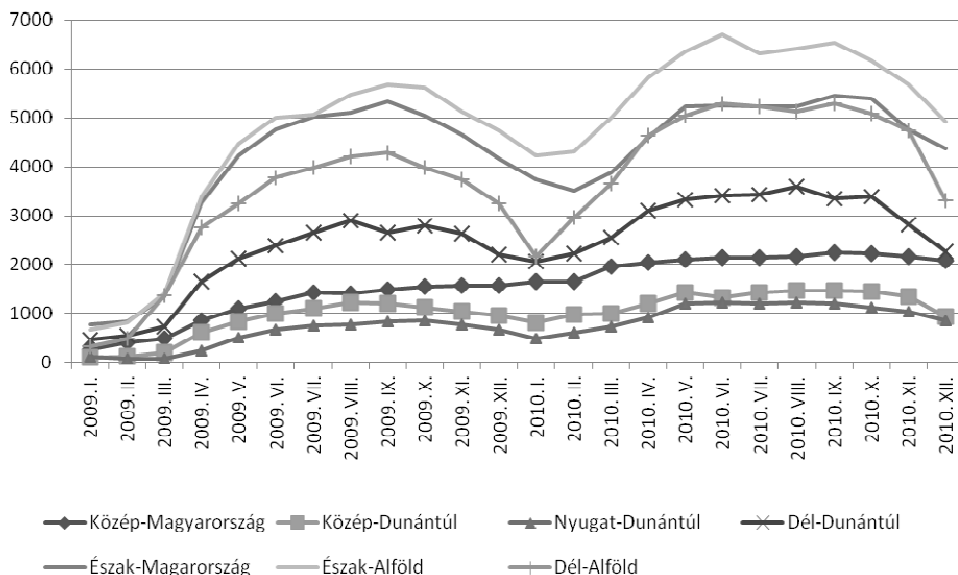
A RÁT-ban részesülők valamint a közfoglalkoztatásban részt vevők száma, 2009-2010 (fő)



Az országos átlag mögött figyelemre méltó területi különbségek húzódnak meg. A 2009. január-május közötti időszakban az RSZS-re jogosultak revíziója mindenhol lezajlott, de a különböző térségben igen differenciált eredményeket hozott. A keleti országrészben lényegesen nagyobb mértékben esett vissza az RSZS-ben részesülők köre, mint nyugaton illetve a fővárosban és Pest megyében. Észak-Magyarországon 2009 májusára a januári szám 15%-ára esett ezek száma, az alföldi régiókban pedig a korábbi érték 20%-ára. Közép-Magyarországon ugyanez az arány 56%, Közép-Dunántúlon pedig 38%. E fejleményeket az eltérő báziskörülmények jórészt magyarázzák, de egyben az is megállapítható, hogy az „Út a munkához” program ebben a tekintetben egyáltalán nem a fűnyíró elvet alkalmazta.

3. ábra

A közfoglalkoztatottak száma régióként, 2009-2010 (fő)



A program a közfoglalkoztatásban érintettek számát is növelte, a legnagyobb mértékben persze a tartós munkanélküliség által leginkább érintett négy régióban. A 3. ábrára tekintve az is feltűnő, hogy a legnagyobb szezonális hatást a nagy közfoglalkoztató régiókban érhető tetten. Ugyanakkor Közép-Magyarországon gyakorlatilag nem érzékelhető szezonális hatás. E fejlemény – a téma ismeretében - nem logikátlan, de a regionális különbségek mértéke csaknem „ijesztő”.

A RÁT-ban részesülők száma a közfoglalkoztatásban részt vevők számával csaknem teljesen ellentétesen mozgó képet mutat, elsősorban a szezonális okán.

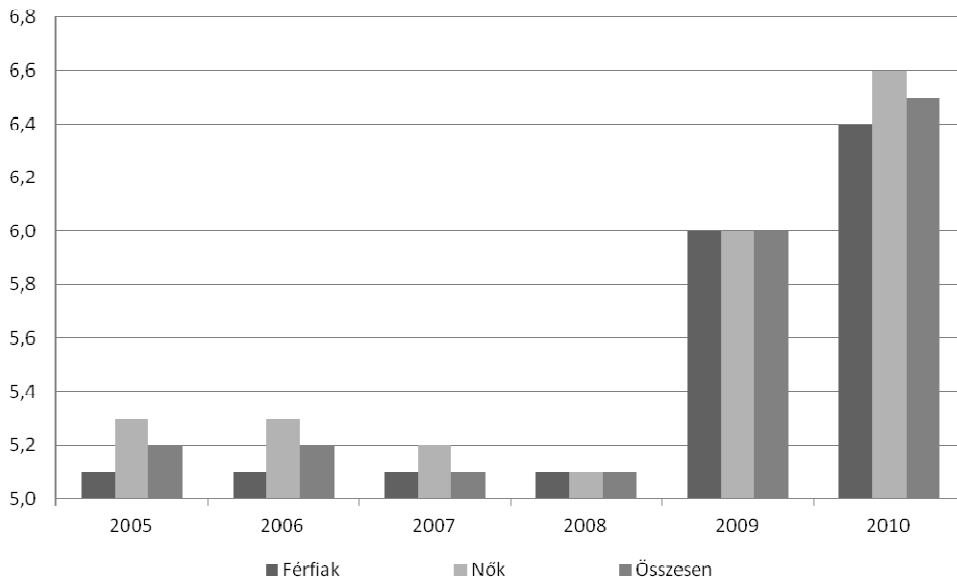
*Összefoglalva, az „Út a munkához” program a tartós munkanélküliség és a közcélú foglalkoztatás által leginkább érintett területeken alapvető, az ország többi részén némi változást hozott, így a program célzottsága az adatok alapján egyértelmű.*

A közcélú foglalkoztatás jellemzően hat vagy nyolcórás napi elfoglaltságot jelentett a benne részt vevőknek, a négyórás alkalmazás elenyésző mértékben került említésre. Ebben a tekintetben a vizsgált időszakban nem következett be változás. 2010-re vonatkozóan a férfiak esetében a válaszadók 2%-a számolt be legfeljebb napi ötórás átlagos munkával töltött időről, 24%-uk öt és hat közé, 5%-uk hat és hét közé, 69%-uk hét óra fölé tette saját településének átlagát. A hölgyek esetében ugyanezek az arányok rendre 3, 25, 7 és 65%. Mindez azt jelenti, hogy a közfoglalkoztatásban részt vevő férfiak átlagosan napi 7,4, a nők 7,3 órát töltöttek munkahelyeiken. E téren a közép-magyarországi régió kiemelkedik, ugyanis

mindkét nem esetében az átlagos napi foglalkoztatási idő 7,9 óra, azaz ebben a régióban csaknem mindenki teljes munkaidőben dolgozott. Közép- és Dél-Dunántúlon a megfelelő átlag 7,5 óra, Nyugat-Dunántúlon és Észak-Alföldön 7,3 óra, Észak-Magyarországon és Dél-Alföldön 7 óra. Ez utóbbi két régióban a közmunkások 33-40%-a hat órát teljesített naponta. A közfoglalkoztatás által alig érintett települések csoportjában a jellemző átlagérték 7,6 óra, az ezzel leginkább érintett települési kör esetében 7,2 óra. Azaz ez utóbbiak esetében a részmunkaidős közfoglalkoztatás némileg gyakrabban fordult elő – vélhető, hogy ezeken a területeken a közfoglalkoztatást így próbálták meg minél szélesebb kör számára elérhetővé tenni.

#### 4. ábra

A közcélú foglalkoztatás átlagos éves időtartama, 2005-2010 (hó / fő)



A közcélú foglalkoztatás jellemző éves időtartamának résztvevőnkénti átlaga 2005-2006-ban stagnált, majd 2007-ben és 2008-ban, ha nagyon enyhén is, de csökkent. Az „Út a munkához” program megjelenése e téren jelentős változást hozott. A vizsgált mutató országos átlagban 2008-ban 5,1 hónapot tett ki, míg 2009-ben 6, 2010-ben 6,5 hónapot. A támogatások kiterjesztése mind a férfi, mind a női munkaerő foglalkoztatásának átlagos időtartamára pozitív hatást fejtett ki. A Magyarország egészére vonatkozó átlagértékek mögött értelemszerűen erős szóródás mutatható ki a különféle települések között.

2005-ben a válaszadó önkormányzatok által képviselt települések harmada legfeljebb három hónapig volt képes egy átlagos közfoglalkoztatottat munkával ellátni. További 29%-uk 3,1-5 hónapnyi munkát tudott biztosítani. 5 hónapnál hosszabb átlagos foglalkoztatást volt képes nyújtani a települések mintegy 37%-a. Ugyanezek az arányok 2010-ben: 13, 30 és 57%. Az önkormányzatok



foglalkoztatási képességének 2009-2010-es bővülése tehát ebben a metszetben is jól tetten érhető.

A 2009-ben bekövetkezett „nagy ugrás” alól kivételek a fővárosi kerületek, hiszen Budapesten 2009-2010-ben egyáltalán nem nőtt az átlagos éves közfoglalkoztatási időtartam (igazából már nem is volt „hová” növekedni). Ezzel szemben a községekben 2010-ben e mutató értéke 36%-kal volt nagyobb, mint 2008-ban, de az egyéb városokban is 25%-os növekedés realizálódott.

Közép-Dunántúlon 2009-ben csak átmenetileg nőtt meg az átlagos foglalkoztatási időtartam, 2010-ben ez visszaesett a 2008-as szintre. A legjelentősebb növekedés az észak-alföldi régióban következett be (2008-ról 2010-re 50% körüli), de jól profitált az „Út a munkához program” lehetőségeiből a dél-alföldi (33%-os növekedés), az észak-magyarországi (25%-os növekedés) és a dél-dunántúli (22%-os növekedés), azaz az összes közfoglalkoztatás által leginkább érintett régió is.

A közfoglalkoztatás által legkevésbé érintett települések csoportját a vizsgált időszak egészét tekintve alapvetően stagnálás jellemzi. Az ezáltal komolyabban érintett települési csoportok azonban jelentős mértékű növekedéseket tudtak felmutatni. *Összegezve elmondható, hogy az „Út a munkához” program célzottságát tekintve hatékonyak bizonyult, valóban a legrászorultabb régiók illetve települések esetében nőtt leginkább az egy résztvevőjére jellemző átlagos éves foglalkoztatási időtartam.*

## A kimaradók

A közcélú foglalkoztatás nem érinti a tartós munkanélküliek teljes körét. Egyrészt, van, akinek nem is ajánlottak közfoglalkoztatást, másrészt, olyanok is vannak, akik nem fogadták el azt. Ebben a pontban ez utóbbiakat vizsgáljuk kissé részletesebben. A települések illetve a vizsgált településcsoportok számszerű összehasonlításának elvégezhetősége okán bevezetjük a megtagadási ráta fogalmát. Ennek formája a következő.

Megtagadási ráta =  $\frac{\text{A közcélú foglalkoztatást nem vállaló személyek száma}}{\text{A közcélú foglalkoztatást nem vállaló személyek száma} + \text{A közfoglalkoztatás terén dolgozók száma}}$ .

E mutatóra a továbbiakban százalékos formában hivatkozunk. A bemutatott adatok mind 2010-re vonatkoznak, a kérdőív ugyanis ebben a vonatkozásban csak erről az évről érdeklődött.

Számításaink alapján a megtagadási ráta 2010-ben 9,3%-osnak adódott, azaz minden tizedik-tizenegyedik személy zárkózott el a közcélú foglalkoztatástól azok közül, akiknek ezt megajánlották. Ez a kör a válaszmintában összesen mintegy 6,3 ezer embert jelent. Ha ezt az adatot kivetítjük a teljes sokaságra, azaz Magyarország egészére, akkor a közcélú foglalkoztatást megtagadók teljes létszáma mintegy 16-20 ezer főre becsülhető. Az országos átlagtól ebben a tekintetben nem tér el lényegesen Közép-Magyarország (a megtagadási ráta itt

10,5%), Nyugat-Dunántúl (8,4%), Észak- és Dél-Alföld (9,8 és 10,5%). Jelentősen alulmúlja az országos átlagot – az egyébként a közfoglalkoztatás terén „élenjáró” - két régió: Dél-Dunántúl és Észak-Magyarország (6,5 és 6,1%). Kiemelkedő viszont a közép-dunántúli régió a maga 18%-os megtagadási rátájával. Ebben az esetben megjegyzendő, hogy ennek a régiós átlagnak a kialakulásában két megyei jogú nagyváros a „ludas”, mivel ezek számoltak be a régió összes közmunkát nem vállalójának több mint kétharmadáról. Ha ezt a két várost kihagynánk a régióból, a közép-dunántúli átlag visszatérne a mintaátlag közelébe.

E két nagyváros esete nem egyedülálló. A fővárosi kerületekben illetve a megyei jogú városokban a megtagadási ráta szignifikánsan magasabb (14 és 12%), mint az egyéb városokban és községekben (7-7%).

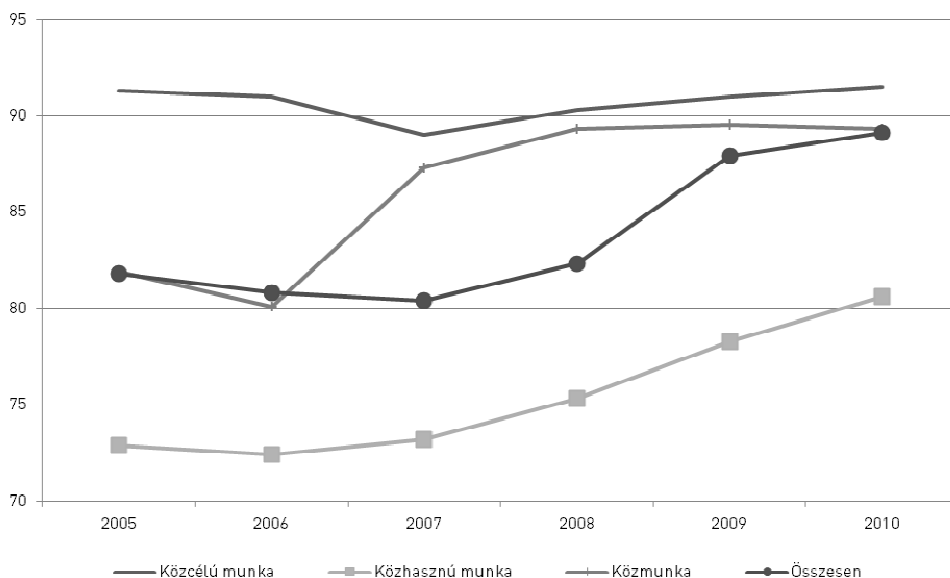
A települési lejtő hatása mellett egy másik érdekes összefüggés is megállapítható: a közfoglalkoztatás általi érintettség fordított arányban áll a közcélú foglalkoztatás nem vállalásának jelzőszámával. Azon települések esetében, ahol a közfoglalkoztatottak aránya (a teljes munkaképes korú lakossághoz mérten) legfeljebb 1% a megtagadási ráta 16%-os. Ahol a közfoglalkoztatás elterjedtsége 1-5% illetve 6-10% közötti a megtagadási ráta 11 és 8%-os. Amely településeken a közfoglalkoztatás elterjedtsége 10% feletti az átlagos megtagadási ráta mindössze 4%-os. Tehát ott, *ahol a közfoglalkoztatás nagyon jelentős szerepet játszik az adott település életében, a megtagadási ráta átlagosan a negyede annak, mint azon településeken, ahol a közfoglalkoztatás társadalmi szerepe nem túl jelentős.* A szocializációs környezet hatása tehát ebben az esetben egyértelműen kimutatható.

## A finanszírozási háttér

A közfoglalkoztatás három fő formája nem kis mértékben finanszírozási sajátosságaikban különbözik.

### 5. ábra

A közcélú foglalkoztatás területén felhasznált támogatások aránya a teljes költségvetésből, 2005-2010 (százalék)



A *közcélú munkaprogramokhoz* 5%-os önrészt kellett biztosítaniuk az önkormányzatoknak, ezt a kapott adatok tanúsága szerint némileg túl is teljesítették, hiszen a saját forrás átlaga országos átlagban 10% körül alakult a vizsgált időszakban. Ennek mértéke 2008-2010-ben évről-évre valamelyest csökkent. A válaszadók mintegy kétharmada 2010-ben a kötelező 5%-os önrészt biztosította. Az önrészesedés aránya az összes forrásból Észak-Magyarországon és Dél-Alföldön 2005 és 2010 között jellemzően az országos átlagnál 2-4 százalékponttal volt kevesebb. Általában a nagyobb települések tudtak a kötelezőhöz képest többletforrásokat biztosítani ilyen célra, semmint a kisebbek.

A *közhasznú munkát* már sokkal nagyobb arányban finanszírozták a helyi önkormányzatok saját forrásai, mint a közcélú programokét. A vizsgált időszak átlagában 25%-ot tett ki az átlagos önrészesedés. Ez nyilván főként az eltérő támogatási konstrukció következménye. E téren is észrevehető az állami támogatás szerepének fokozatos növekedése. A két alföldi régió a 2005-2010-es periódus egészében az országos átlagnál 3-5 százalékponttal kisebb önrésszel realizálta saját közhasznú projektjeit. A mérethatás itt is érvényesül, a nagyobb települések nagyobb önrész vállalására voltak képesek, mint a kisebbek.

A *közmunkák* megvalósítása során az átlagos önkormányzati önrész 14% volt. Ebben a tekintetben 2007 volt a „nagy ugrás” éve, 2008 és 2010 között a finanszírozási arányok stagnáltak.

A teljes közfoglalkoztatási szektor alakulásáról elmondható, hogy 2007 után egyre erősödött a teljes finanszírozáson belül az állami szerepvállalás mértéke mind a pályázati úton elosztható pénzek, mind az automatizmuson alapuló pénzelosztás esetében. A 2009-2010-es fellendülést alapvetően az állami támogatás bővülése ösztönözte – a 2007. évi folyó áron mért finanszírozás 2010-

re az önkormányzati szektorban 76%-kal nőtt, miközben az állami finanszírozásé 356%-kal.

## Szervezés és feladatok

A közcélú foglalkoztatás szervezését a vizsgált időszakban a települések túlnyomó többségében (országos átlagban 91-92%-ban) az önkormányzatok (is) ellátták. Ez az arány a vizsgált időszakban meglehetősen stabilan alakult. Az időben előre haladva határozottan erősödött az önkormányzati társulások szerepe (a 2005-ös 4% alatti említési gyakoriságról 2010-re csaknem elérte a 11%-ot), ami a (kis)térségi integráció lassú térnyerésére utal. Valamelyest nőtt az önkormányzati intézmények szerepe is, miközben a nonprofit szervezetek szerepvállalása inkább csak stagnált.

A közcélú foglalkoztatás önkormányzati dominanciája alól egy jelentős kivételt találtunk, mégpedig Budapestet. Fővárosunkban az önkormányzati intézmények és a nonprofit szervezetek vitték a prímét. Az idő múlásával párhuzamosan – 2005 és 2010 között – egyre csökkent ez utóbbiak (72%-ról 56%-ra) és egyre nőtt az előbbieket említési gyakorisága (14%-ról 45%-ra). A nonprofit-szféra tehát Budapesten a közfoglalkoztatás szervezését illetően kissé defenzívába került, de országos összehasonlításban szerepük még így is a fővárosban messze a legjelentősebb. Az önkormányzatok szervezőmunkáját a minta átlagánál szignifikánsan kisebb arányban említették a megyei jogú városokat képviselő választadók is (67-75%). Átlag feletti viszont ebben a körben az egyéb (2010-ben 8%) és a nonprofit szervezetek (2010-ben 17%) említése is.

Az önkormányzati társulások szerepe 2010-ben átlag feletti Dél-Dunántúlon (16%) és Észak-Magyarországon (17%), valamint a közfoglalkoztatás által leginkább érintett települések csoportjában (21%). Az önkormányzatok egy számottevő része ezek szerint igenis keresi a más településekkel való együttműködés, az integráció útját, s fokozottan igaz mindez a tartós munkanélküliséggel különösen sújtott területeken. A nonprofit szervezetek Nyugat- és Dél-Dunántúlon, az ezer fő alatti kistelepüléseken és általában a községekben „nem sok vizet zavarnak”. Az önkormányzati intézmények is inkább a nagyobb – 20 ezer fő feletti lélekszámú – településeken kapnak az átlagosnál nagyobb szerepet.

A közmunkások feladatai közé legnagyobb részben *kommunális, környezetvédelmi célú tevékenységek* ellátása tartozik, a vizsgált három évben ez az összes feladat 67-71%-át tette ki. Ez a tevékenység típus dominált 2008 és 2010 között – a főváros kivételével (ahol részesedése 25-33% közötti) – az összes vizsgált településcsoport esetében. Kiemelendő a közép-dunántúli régió, ahol a tevékenység részesedése mindhárom évben meghaladta a 80%-ot. E feladat említésének aránya a megyei jogú városokban évről-évre némileg csökkenő tendenciát mutat (a 2008-as 63%-ról 2010-re 46%-ra mérséklődött).

A második legjelentősebb, bár az előzőtől nagyságrendjében jóval elmaradó közfoglalkoztatási tétel a *polgármesteri hivatalok tevékenységét segítő szolgáltatások végzése* (adminisztrációs munka, hivatali küldemények kézbesítése stb.). Ennek említése a közép-magyarországi és a dél-alföldi régióban a legmagasabb (2010-ben 14 és 19%). Az egyéb állami vagy önkormányzati feladatokhoz kapcsolódó munkát 8-9% említette.

Emellett az *egészségügyi és szociális, valamint a művelődési és közoktatási* területeken végzett feladatok is említést érdemelnek. Ezek elsősorban az 50 ezer főnél nagyobb lélekszámú településeken elterjedtebbek – 2010-ben fővárosi említési arányuk rendre 10 és 24%, a megyei jogú városokban 18 és 12%.

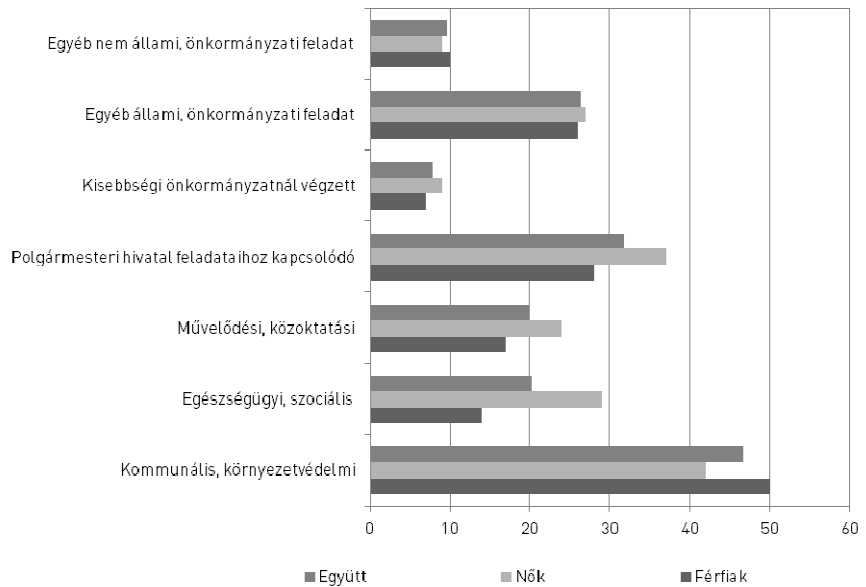
A *férfi és női közmunkások* által ellátott feladatok szerkezete értelemszerűen különbözik egymástól. A férfiak által leggyakrabban végzett munkák köre az alábbi: köztisztasági és karbantartó feladatok, parkgondozás, kertészet valamint a vízlevezető árokrendszer fenntartása és bővítése. Ezeknél jóval kisebb, de érdemleges említési gyakorisággal bír az intézménygondnokság, az őrzés-védelem, az adminisztratív kisegítés, a járda- és útjavítás valamint az árvízvédelmi feladatok ellátása. A közfoglalkoztatás által kevésbé érintett településeken a kertészeti, parkgondozási munkák említési gyakorisága jóval magasabb (26%), mint a közcélú foglalkoztatottak legmagasabb arányát felmutató települések csoportjában (9%). Az árvízvédelem esetében a helyzet fordított, ebben az esetben a két csoport említési arányai rendre 2 és 10%.

A nők esetében a takarítás (általában önkormányzati intézmények takarítása) a leggyakrabban említett feladat. Ezt követik a köztisztasági célú munkák. Az adminisztratív kisegítő feladatok, a konyhai kisegítés, a kertészeti munkák és a szociális gondozói tevékenység súlya nagyjából hasonló. A pedagógia asszisztencia és a kézbesítés is viszonylag gyakori női feladat.

A közfoglalkoztatásban vannak még tartalékok, hiszen a válaszadó önkormányzatok csak mintegy 37%-a nyilatkozott úgy, hogy a 2010-ben általa foglalkoztatott közmunkásoknak nem tudott volna több feladatot biztosítani. Az érem másik oldala szerint a felmérés során választ adó *települések 63%-ában lehetne még, a közfoglalkoztatás által megoldható értelmes feladatot találni*. A válaszadók csaknem fele köztisztasági, csaknem egyharmaduk a polgármesteri hivatal működéséhez kapcsolódó feladatot tudna pótlólagosan biztosítani. Az egészségügyi és szociális valamint a művelődési, közoktatási területeken nagyobb arányban a női munkaerőt látnák szívesen.

#### 6. ábra

Az önkormányzat 2010-ben tudott volna-e legalább 10%-kal több közcélú foglalkoztatottat alkalmazni az alábbi területeken? (az igennel válaszolók aránya, százalék)



Az átlagost meghaladó intenzitású többletigényt fogalmaztak meg a megyei jogú városok, a budapesti kerületek valamint a közfoglalkoztatás által leginkább érintett települési csoport.

A fenti többletigények megvalósításának útjában álló legfontosabb korlát az volt, hogy a települési önkormányzatoknak nem volt elegendő forrása a közfoglalkoztatáshoz szükséges önerő biztosítására – az erre a kérdésre választ adók fele nyilatkozott így. Ezt a tényezőt az észak-alföldi régió településeinek 74%-a, a közép-dunántúliak 39%-a, a dél-alföldiek 38%-a, a nyugat-dunántúliak 29%-a jelölte meg, a többi régió válasza átlag körüli. Budapest e tekintetben is „külön világ” a maga 13%-os említési gyakoriságával. A közfoglalkoztatás által leginkább érintett települések csoportjában ugyanez az arány 80%-os.

A két következő legjelentősebb korlátozó tényező egyike szerint az önkormányzat nem kívánt több közcélú foglalkoztatást szervezni (33%), a másika szerint nem jelentkezett elég, megfelelő képzettségű személy a közfoglalkoztatásra (31%). Az utóbbi nehézség leginkább a fővárosi illetve az egyéb városi önkormányzatokat sújtotta (50 és 45%).

A megfelelő feladat hiányát csak az adott kérdésre választ adók 20%-a említette, ami a teljes mintát illetően csak minden nyolcadik önkormányzatot jelenti. E tényezőt legmagasabb arányban a nyugat-dunántúliak (33%), a dél-alföldiek (27%), és a közép-magyarországiak említették (25%).

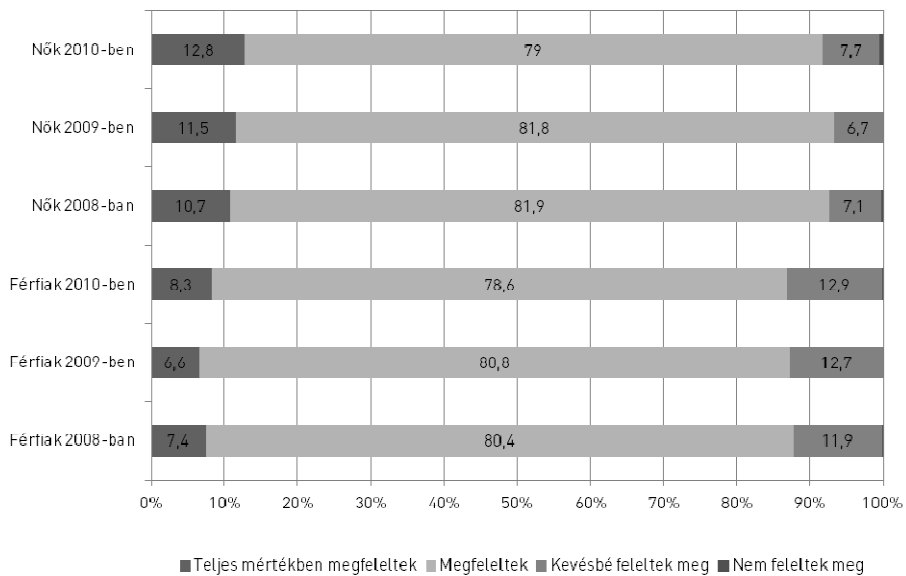
## A közfoglalkoztatás illetve az abban részt vevők értékelése

*A közfoglalkoztatottak munkájával, tevékenységével az önkormányzatok többségénél alapvetően elégedettek voltak, hiszen a férfiak mintegy 88%-a, a nők*

92-93%-a megfelelt. A három vizsgált évben javuló vagy romló tendencia e téren nem fedezhető fel. Ugyanakkor az is igaz, hogy csak minden nyolcadik-kiencedik hölgy és minden tizenkettedik-tizenötödik férfi felelt meg teljes mértékben. Ennek az eredménynek a háttérében valószínűleg több ok is meghúzódhat: a viszonylag egyszerű feladatok kevés kihívást hordoznak, a teljesítményt az alacsony bérezéshez igazítják s a motivációs problémák is nyilvánvalóak. A nők valamivel magasabb szintű helyállása mindenképp kiemelendő, még akkor is, ha ennek egyik lehetséges magyarázata a nemek közötti eltérő feladatstruktúra.

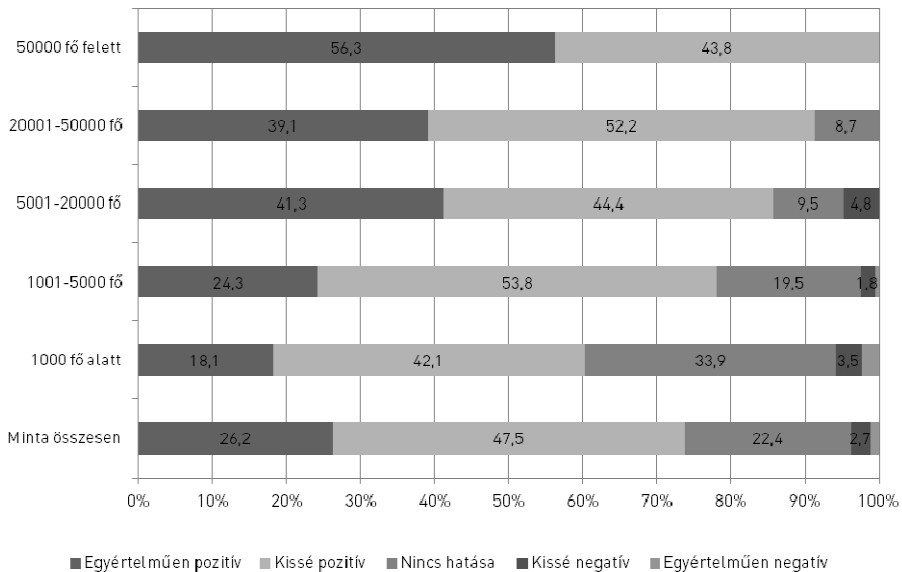
7. ábra

Mennyire volt megelégedve az önkormányzat a közcélú foglalkoztatottak átlagos tevékenységével? 2008-2010 (megoszlás, százalék)



8. ábra

A közcélú foglalkoztatás milyen hatással volt az abban részt vevők emberi kapcsolataira? – a települések lélekszáma szerint (megoszlás, százalék)



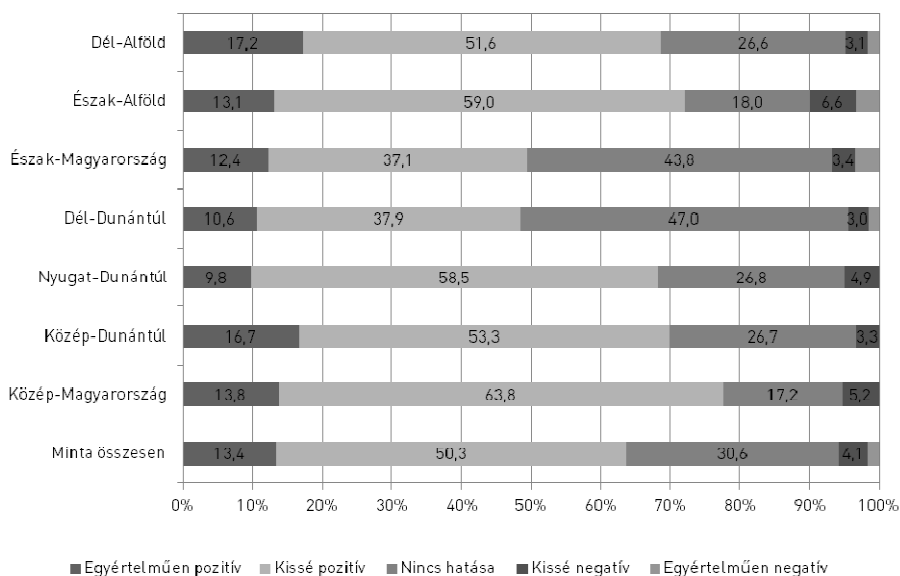
A közcélú foglalkoztatás a bennük részt vevő tartós munkanélküliek *emberi kapcsolataira egyértelműen pozitív hatást fejtett ki* – a válaszadók 74%-a számolt be kisebb-nagyobb mértékű kedvező hatásról, s csak 4%-uk negatívról. Az emberi kapcsolatok erősödésének, a szociális hálóak sűrűsödésének pozitív hatásáról annál nagyobb arányban számoltak be az önkormányzati válaszadók, minél nagyobb létszámú települést képviseltek. Az 1000 fő alatti települések körében a pozitív és negatív hatásról beszámoló arányai rendre 60 és 4%, az 50 ezer fő felettiek körében 100 és 0%(!). E válaszok empirikus oldalról is alátámasztják a „nagyvárosi elmagányosodásról” illetve a „kisebb településeken mindenki ismer mindenkit” szociológiai közhelyeit. A közfoglalkoztatás által alig érintett települések válaszadóinak 77%-a számolt be pozitív és 2% negatív hatásokról, míg a jelentős közfoglalkoztatással bíró községek és városok körében ezek az arányok rendre 61 és 6%. A tömegesebb mértékű közcélú foglalkoztatás tehát valamelyest növeli a konfliktusok kialakulásának és az ebből eredő kapcsolatromlás valószínűségét is, de ennek negatív következményei jelentőségükben eltörpülnek a kiváltott pozitív hatások mellett.

Kevésbé markánsan, de azért összességében *egyértelműen pozitív a közfoglalkoztatás hatása az abban részt vevő emberek munkavállalási képességeire* is. A minta egészében 64% a pozitív és mindössze 6% a negatív hatásokat említők aránya.



9. ábra

A közcélú foglalkoztatás milyen hatással volt az abban részt vevők munkavállalási képességeire? (megoszlás, százalék)



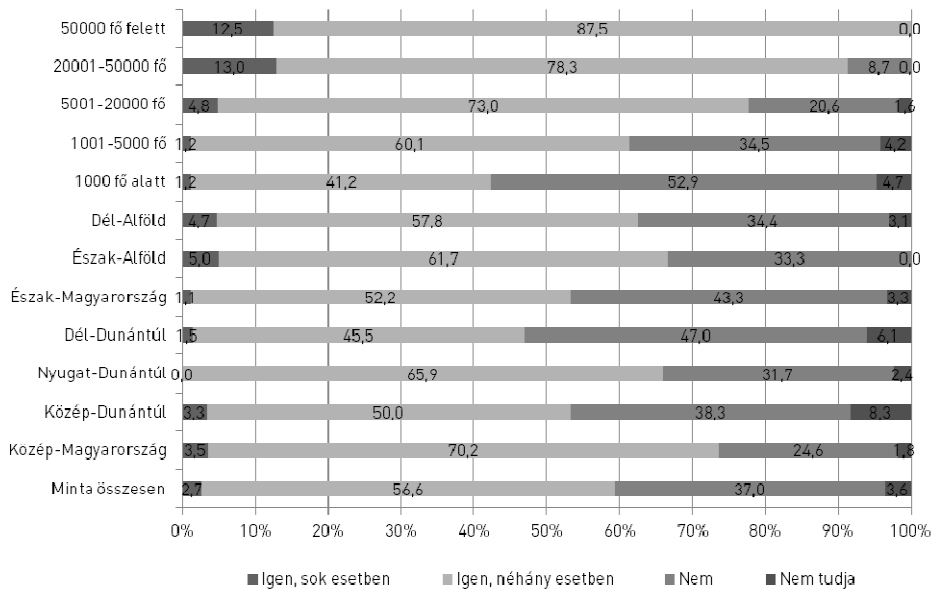
E tekintetben azonban meglehetősen erősek a területi különbségek. A legerősebb pozitív hatás Közép-Magyarországon, Közép-Dunántúlon és Dél-Alföldön érezhető, míg Dél-Dunántúlon és Észak-Magyarországon az átlagosnál kevésbé intenzív kedvező hatás tapasztalható. Itt is érvényesül a települések mérete és a válaszadók által érzékelt hatások összefüggése, azaz ebben az esetben is a fővárosban és a nagyobb városokban regisztráltunk jelentősebb kedvező hatást, míg a kisebb településeken általában jóval szerényebbet.

A közcélú foglalkoztatás a válaszadók 37%-a szerint nem javította a bennük részt vevő emberek sikeres munkahely-keresését és további 56%-uk úgy gondolja, hogy csak néhány esetben járult hozzá a korábbi részt vevő elhelyezkedéséhez. Mindössze 3% vélekedett úgy, hogy a közfoglalkoztatotti múlt sok esetben járult hozzá az elsődleges munkaerőpiacra való visszatéréshez<sup>13</sup>. Ezek az arányok arra utalnak, hogy a közcélú foglalkoztatás fő célja csak nagyon-nagyon korlátozott mértékben valósul meg, az elsődleges munkaerőpiacra való visszavezetés a gyakorlatban inkább kivétel s nem szabály. Ez az információ mintegy megerősíti a III. fejezetben ismertetett több, hasonló eredményről beszámoló kutatás következtetésének helyességét.

<sup>13</sup> A fennmaradó 4%-nak nem tudott érdemi véleményt megfogalmazni.

10. ábra

Segítette a közcélú foglalkoztatás az abban részt vevő álláskeresőkhelyezkedését, későbbi sikeres munkahely-keresését? (megoszlás, százalék)



A válassz minta átlagánál is kedvezőtlenebb értékelések érkeztek a községekből (itt 46% a közcélú foglalkoztatás elhelyezkedési esélynövelését kifejezetten tagadók aránya), Dél-Dunántúlról (47%), Észak-Magyarországról (44%), valamint a közfoglalkoztatás által leginkább érintett településcsoporttól (45%). Ezzel szemben a fővárosban valamint a megyei jogú és egyéb városokban ugyanezek az arányok átlag alattiak (0,0 és 18%).

Általános tapasztalat – fogalmaznak a kérdőív szerzői –, hogy a közfoglalkoztatásból (közhasznú, közcélú és közmunkából) kikerülőkhelyezkedésük szinte kivétel nélkül újból munkanélkülivé válnak. Ennek a jelenségnek a legfontosabb oka a felmérés résztvevői szerint az, hogy *helyben vagy az ingázási körzetben egyszerűen nincs más – elsődleges munkaerő-piaci – foglalkoztatási lehetőség s így a közfoglalkoztatásból kikerültek számára nem marad más, mint a munkanélküliségi léthez való visszatérés*. Így vélekedett a válaszadók 70%-a. Dél-Dunántúlon (81%), Észak- és Dél-Alföldön (86 és 77%) még a mintaátlagnál is nagyobb e tényező említési gyakorisága. A közfoglalkoztatás által legkevésbé érintett településcsoport tagjainak „csupán” 46%-a említette e tényezőt.

A második legfontosabb oknak az bizonyult, hogy a közfoglalkoztatást szervezőknek *nincs forrásuk a továbbfoglalkoztatásra*. Valamivel több, mint a válaszadók fele számolt be erről. Természetesen, a közfoglalkoztatás résztvevőivel is adódnak gondok. Az önkormányzatok 45%-a szerint ezek *az emberek csak ilyen típusú, helyben végezhető munkákra alkalmasak, s 25%-uk szerint pedig csak erre hajlandóak*. Ez utóbbi tényező esetében érezhető a települési lejtő hatása, azaz az egyre nagyobb lélekszámú településcsoportok esetében egyre kisebb ezek (azaz a

csak ilyen típusú munkára hajlandóak) aránya. Míg az ezer fő alatti falvakban a megfelelő arány 27%, az 50 ezer fő feletti városokban mindössze 6%. Levonható ebből a következtetés, hogy a mobilitási hajlandóság a nagyobb településen élőkénél általában nagyobb a kisebbekben lakókéénál.

A felmérés résztvevőinek mindössze 6%-a tartja a közcélú foglalkoztatást alkalmas eszköznek a tartós munkanélküliség kezelésére, míg 67%-uk szerint ez csak átmeneti megoldást nyújthat a problémára. További 27% szerint a közfoglalkoztatás alapján véve alkalmatlan eszköz a tartós állástalanság és az ebből következő társadalmi-szociális feszültségek érdemi orvoslására. Ezek a vélekedések alapvetően nem mondanak ellent a III. fejezetben ismertetett kutatói megállapításoknak. Érdekes módon a közfoglalkoztatásra, mint tartós megoldásra tekintők aránya a nagyobb településeken általában nagyobb, mint a kisebbekben. A fővárosi kerületek harmada, a 21-50 ezer fő közötti települések 9, az 50 ezer fő feletti települések önkormányzatainak 20%-a szerint a közfoglalkoztatás tartós megoldás lehet. Vélhető, hogy a nagyobb települések polgármesteri hivatalaiban dolgozók távolabb helyezkednek el a tömegektől, a munkaerő-piaci realitásoktól, mint a kistelepülések. Az utóbbiak testközelből ismerhetik a tartós munkanélküliség mindennapi valóságát.

*Összegezve, a többség csak átmeneti megoldásként tekint a közfoglalkoztatásra.*

## Példák a közfoglalkoztatás innovatív szervezésére

A kiküldött kérdőíveken szerepelt egy nem formalizált kérdés is, amely a közcélú foglalkoztatás innovatív – azaz az általánosan elterjedt eljárásokat meghaladó – módon történő megszervezése felől érdeklődött. A nyitott kérdések általános sajátossága a társadalomtudományi kutatási gyakorlatban, hogy – mivel ezek értelmes kitöltése megfontolást igényel – a válaszadási hajlandóság általában jóval kisebb, mint a zárt kérdések esetében. Emellett persze az is igaz, hogy az önkormányzatok többsége nem éppen innovatív módon közelít a közfoglalkoztatáshoz. Summa summarum, erre a kérdésre viszonylag kevés értékelhető választ kaptunk. Különösebb kommentár nélküli bemutatásuk azonban nem minden tanulság nélkül való, ezért az alábbiakban – szerkesztett formában – közöljük a legérdekesebb válaszokat.

- A kizárólag nyolc órás foglalkoztatás mellett (2009-2010-ben) a személyre szabott mentorálás, a közösségépítő találkozók, a munkavállalási technikák tanítása, az elégedettségvizsgálat mind a munkáltatók, mind a munkavállalók körében és a jó munkateljesítmény elismerése oklevéllel, hosszabb távú szerződéssel volt programunk sajátossága és sikerének kulcsa. (Csongrád megyei kisváros)

- Az önkormányzat 2008-ban létrehozta 100%-ban önkormányzati tulajdonú mezőgazdasági kft.-jét. A vállalkozás 17 hektáron kezdte meg a zöldségtermesztést. Sikerült gépesíteni, öntözést valamint egy tisztálkodásra és pihenésre alkalmas „lakóbódét” kialakítani. A vállalkozás létrehozásának célja a

helyi foglalkoztatási lehetőségek bővítése, illetve a munka világába való beilleszkedés elősegítése úgy, hogy a pénzkereset, a család megélhetésének biztosítása egyfajta öröm is legyen. (Hajdú-Bihar megyei kisváros)

- A szociális földprogramba való bekapcsolódás tapasztalataink szerint igen hasznos annak, aki hosszabb ideig foglalkoztatva van. A földművelés egyrészt kereset-kiegészítést, másrészt hasznos elfoglaltságot jelent. (Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei község)

- A szociális földprogram keretében történő foglalkoztatás során olyan szakmai készségeket lehet elsajátítani, amit saját kiskertjeikben is hasznosítani tudnak. (Hajdú-Bihar megyei község)

- Az önkormányzati intézmények üres álláshelyeit betöltők folyamatosan a közfoglalkoztatásban jól teljesítő személyek közül kerülnek kiválasztásra, ami igen ösztönzőleg hat. (Bács-Kiskun megyei kisváros)

- Az önkormányzat erdőművelési tanfolyamot szervezett, illetve a helyi erdőszettel együttműködve a végzetek erdőtisztítási, erdőtelepülési munkálatokat végeztek. Egy külön csoport is alakult, amely szakemberek vezetésével fából készült köztéri alkotásokat, buszmegállókat, hirdetőtáblákat készít. (Borsod-Abaúj-Zemplén megyei község)

- Építőipari képzés illetve munkavégzés együttesére programot indítottunk. Ennek első eredményeként a csoport – szakemberek irányítása mellett – felújított, lakhatóvá tett három önkormányzati tulajdonú lakóingatlant. A program résztvevői halmozottan hátrányos helyzetű, tartós munkanélküliek. (Borsod-Abaúj-Zemplén megyei város)

- Az önkormányzat épületének felújításakor projektértékelő munkát végeztek közmunkások. (Borsod-Abaúj-Zemplén megyei község)

- Szociális intézmény, varroda működtetése, szociális intézményekben felújítási feladatok végzése az ellátások bővítése céljából, hajléktalan szállón lakók foglalkoztatása új szolgáltatások létrehozása érdekében. (Fejér megyei nagyváros)

- Kosárfonó műhely indult közmunkások részvételével. (Hajdú-Bihar megyei község)

- A cigány kisebbségi önkormányzattal együttműködve településőri csapatot hoztunk létre közfoglalkoztatottakból. (Fővárosi kerület)

- Nyolc válaszadó jelezte, hogy önkormányzati tulajdonban lévő földeken kertészetet alakítottak ki, ahol közmunkások dolgoznak. A terméssel az önkormányzati intézményeket illetve egyes esetekben a szociálisan rászorulókat segítik.

- A fent említetteken kívül három válaszadó jelezte képzés és foglalkoztatás összekapcsolását, ahol a képzés feltételeit is az önkormányzat biztosítja.

## Az önkormányzatok szerepe a munkanélküliség kezelésében

Az önkormányzatok körében végzett kutatás összegzéseként megfogalmazható, hogy a közcélú foglalkoztatást szervező önkormányzatok a leghatásosabb

eszközöknek az elsődleges munkaerőpiacot, s azon belül is a versenyszférát támogató programokat (új munkahelyek létrehozását, illetve a már meglévők fenntartását célzó segítséget) tartják. Jóval kevésbé ítélik hatásosnak a munkanélküliek képességeinek és kompetenciáinak fejlesztését (képzés, tréningek, mentori tevékenység stb.). A lista legalján pedig a vállalkozóvá válás támogatása szerénykedik. A válaszadó önkormányzatok szerint a munkanélküliség elleni „háború” leghatékonyabb fegyvere a munkaerő-keresleti oldal ösztönzése és támogatása, a kínálati oldal minőségének javítása ehhez képest csak másodlagos. A közfoglalkoztatás valahol e kettő között helyezkedik el, s mint fentebb láttuk a tartós munkanélküliség ellen csak csatákat képes nyerni, a háborút magát nem.

## Javaslatok

A tanulmány szerzőinek – javaslataik megfogalmazásához – a megismert önkormányzati vélemények, a korábbi kutatások megállapításai illetve saját szakmai tapasztalataik álltak rendelkezésre. Ezek alapján javaslataink az alábbiak.

A fekete foglalkoztatás szerepének, vonzerejének csökkentése a legális foglalkoztatás – s ezen belül a közfoglalkoztatás – presztízsének emelkedését eredményezhetné.

A közfoglalkoztatás növelésére a döntéshozóknak nem érdemes, nem célszerű és társadalmi szempontból nem hatékony egyfajta öncélként tekinteni. Ennek az eszközrendszernek megvannak az anyagi (az állami költségvetésre terhet ró), a személyi (az eredményesen bevonhatók köre nem egyenlő a tartós munkanélküliek csapatával) és az időbeli korlátai (inkább átmeneti, mintsem tartós eszközt jelent).

A közfoglalkoztatásnak elsősorban a tartós munkanélkülieknek az elsődleges munkaerőpiacra való visszavezetését kellene segíteni, nem pedig látens célok elérésének megvalósítására törekedni (a labilis pénzügyi helyzetben lévő önkormányzatok forráshoz juttatása, kedvezőbb foglalkoztatási statisztika elérése stb.).

A jövőben célszerű lenne a teljes munkaidőben történő közfoglalkoztatás minél szélesebb körben való alkalmazását szorgalmazni. Bizonyos esetek kivételével a részmunkaidős elfoglaltság sem a végezhető munkát, sem a megszereshető jövedelmet illetően nem motivál érdemben.

A magyarországi foglalkoztatási és benne a közfoglalkoztatási térkép nagyon összetett, erre a jelen kutatás eredményeinek bemutatása során számos példával szolgáltunk. A helyi lakosság és az önkormányzatok hozzáállása is sokszínű. Emiatt a közcélú foglalkoztatás területén a célzott programok szükségességét nem lehet elégszer hangsúlyozni. Minél inkább a helyi körülményekhez, lehetőségekhez igazodó egy adott program, annál nagyobb az esély a sikerre.

Célszerű lenne a különféle intézmények (önkormányzatok, családsegítők, munkaügyi kirendeltségek, nonprofit szervezetek stb.) együttműködése a munkanélküliség hatékony kezelése érdekében. A terápia mindig a diagnózis

felállításával kezdődik, a közreműködő szervezetek közötti széles körű információáramlás nélkül a tartós munkanélküliek hatékony munkaerő-piaci re-integrációja is nehezen képzelhető el.

Kerepes, 2011. július

# **ÉRTÉKELŐ TANULMÁNY AZ ÁLLAMI FOGLALKOZTATÁSI SZOLGÁLAT ÉS AZ ORSZÁGOS FOGLALKOZTATÁSI KÖZALAPÍTVÁNY 2004-2009 KÖZÖTT INDÍTOTT MUNKAERŐ-PIACI PROGRAMJAIRÓL, VALAMINT A 2009. ÉVI VÁLSÁGKEZELÉSI PROGRAMOKRÓL**

Humánerő Tanácsadó és Szolgáltató Bt.

## **A kutatás célja**

A kutatásnak az volt a célja, hogy a Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) 1.3.1 kiemelt program keretében – az Foglalkoztatási és Szociális Hivatal (FSZH) megbízása alapján – átfogóan értékelje az Állami Foglalkoztatási Szolgálat (ÁFSZ) – ezen belül a megyei, illetve regionális munkaügyi központok – által 2004-2009 között saját kezdeményezésre indított munkaerő-piaci programokat, és ugyanerre az időszakra vonatkozóan dolgozza fel az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány (OFA) által bonyolított pályázati programokat is. A kutatási feladat harmadik eleme az OFA és az ÁFSZ által 2009-ben indított és működtetett válságkezelő (munkahelymegőrzést elősegítő) programok vizsgálata és elemzése volt.

## **A munkaügyi központok kezdeményezésére indított munkaerő- piaci programok**

A programok főbb adatai és mutatószámai

A munkaügyi központok a 2004-2009 között elindított 92 munkaerő-piaci programot átlagosan 20 hónapos átfutási idővel, mintegy 9,4 milliárd Ft felhasználásával, kb. 8.800 személy programba vonásával, zömében saját „kivitelezésben” valósították meg. A programok több mint háromnegyede 2004-2006-ban indult. Az egy főre jutó költség átlagosan 1,1 millió forint volt. A bevont személyek mintegy egyharmada került a program befejezése után továbbfoglalkoztatásra.

## 1. táblázat

Főbb adatok a vizsgált hatéves időszak egészére régióként

Régió*	Programok száma (db)	Bevont közvetlen létszám(fő)	Képzésben részt vett (fő)	Támogatott foglalkoztatásban részt vett (fő)	Egy bevont főre jutó ktg.(eFt)	Továbbfoglalkoztattak aránya (%)
DA	24	2 608	2 006	2 937	727	25,8
DD	18	2 016	736	1 618	1 918	50,1
ÉA	18	1 373	1 131	1 131	1 422	48,5
ÉM	12	937	599	962	735	22,0
KD	7	735	97	674	400	15,9
KM	4	872	441	454	352	18,7
NyD	9	301	178	222	1 439	53,2
Összesen:	92	8 842	5 188	7998	1 067	33,0

\*Rövidítések: DA: Dél-Alföld, DD:Dél-Dunántúl, ÉA: Észak-Alföld,ÉM: Észak-Magyarország, KD: Közép-Dunántúl, KM: Közép-Magyarország, NyD: Nyugat-Dunántúl

A 92 program döntő része a foglalkoztatás szempontjából hátrányos helyzetű régiókban indult (az átlagosnál kedvezőbb helyzetben lévő Közép-Magyarországra, Közép-Dunántúlra és Nyugat-Dunántúlra) az összes programnak mindössze egyötöde jutott.

A munkaerő-piaci programok nehéz és minden esetben vitatható tipizálása ellenére mégis megkíséreltük a munkaügyi központok által indított munkaerő-piaci programok egyfajta csoportosítását, amely azért a fő adatok és mutatók tekintetében mégis közelebb visz az eredmények és azok eltéréseinek realisabb megítéléséhez.

## 2. táblázat

A 2004-2009 években indított munkaerő-piaci programok típusok szerinti adatai

Programtípus	Programok száma (db)	Bevont közvetlen létszám (fő)	Képzésben részt vett (fő)	Támogatott foglalkoztatásban részt vett (fő)	Egy bevont főre jutó ktg.(eFt)	Továbbfoglalkoztattak aránya (%)
Alacsony iskolai végzettségűek programja	17	1 274	645	1 095	495	20,3
Reintegrációs pr.	13	1 479	658	1 098	644	23,9
Roma pr.	10	779	354	534	736	20,2
Hajléktalan pr.	2	382	224	301	173	3,3
Érettségizett munkanélküli fiatalok pr.	3	146	44	104	2 438	90,4
Diplomás munkanélküliek pr.	15	1 425	675	929	2 034	59,1



Női munkanélküli pr.	2	32	32	32	1 656	43,8
45 év felettek pr.	5	581	307	338	556	36,4
Megváltozott munka-képességűek pr.	1	15	14	7	733	57,1
Mentori pr.	5	280	1 490	1 555	4 071	.....*
Roma menedzser pr.	4	200	200	185	2 355	47,0
Csoporthoz munkahely bővítő pr.	2	209	65	209	866	94,7
Válságkezelő pr.	6	1 595	135	1 218	504	57,1
Munkaügyi szolgáltatások fejlesztése pr.	4	73	55	73	2 726	6,1
Egyéb programok	3	372	290	320	2 089	24,4
Összesen:	92	8 842	645	1 095	1 067	33,0

\* Mivel a másodlagos célcsoport továbbfoglalkoztatásáról nincs adat, az arányszám nem értelmezhető. A mentori program torzításának mértékéig az összesített arányszám is közelítő jellegű.

Az első években még a hátrányos helyzetű célcsoportok (pl. alacsony iskolai végzettségűek, roma álláskereső, tartósan munkanélküliek) reintegrációját és elhelyezkedését elősegítő munkaerő-piaci programok domináltak. A későbbiekben viszont egyre inkább a térségben erőteljesebb pozitív és katalizáló hatást kifejteni képes, főként a pályakezdő diplomások bevonását, helyben maradását ösztönző térségfejlesztő referensi, pályázatírói, közösségfejlesztői, roma menedzseri, mentori és hasonló programok kerültek előtérbe.

A kutatás során kitértünk annak vizsgálatára is, hogy a programok összes költségfordításán belül hogyan alakult a három fő támogatási elemre fordított költségek aránya. *A legnagyobb arányban alkalmazott támogatási forma a legtöbbször egy évnél is hosszabb időre nyújtott bérköltség támogatás, amelyre a munkaügyi központok a 2004-2009. években indított programoknál együttesen 6.686 millió Ft-ot használtak, illetve használnak fel. Ez a programok teljes költségvetésének 71 %-a. A következő legnagyobb arányú ráfordítást a képzések támogatása jelenti, amely 1.119 millió Ft, részaránya pedig 12 %. A ráfordítások szempontjából a harmadik számottevő támogatási elem a közhasznú foglalkoztatás támogatása, amelyre a munkaügyi központok a vizsgált időszakban 911 millió Ft-ot fordítottak mintegy 10 %-os arányban. A ráfordítások maradék 7 %-a megoszlik a vásárolt szolgáltatások, a saját elszámolt működési költségek, kiszervezés esetén a programok külső megvalósító szervezeteinek juttatott működési költségtámogatás és egyéb kisebb költségtételek között.*

## A programok működtetési tapasztalatai, problémái

A munkaerő-piaci programok tervezése és lebonyolítása a korábbihoz képest minőségileg új típusát jelentette a munkaügyi központok eszköztárába tartozó szakmai tevékenységeknek. Projektszemléletű tervezést és végrehajtást igényelt a munkaügyi központoktól, összetett feladatot jelentett számukra az alapvetően hatósági típusú döntéseket igénylő, sokkal egyszerűbb foglalkoztatásbővítő vagy -megőrző aktív eszközökkel szemben. A munkaügyi központok is felismerték azt, hogy a komplex jellegű munkaerő-piaci programok szakmai szempontból sokkal több teret adnak a kreatitásnak, az innovatív megoldásoknak, mint a hagyományos és szimpla aktív eszközök. Ezért – a nagy munkaigényessége ellenére is – kis volumenben ugyan, de a legtöbb munkaügyi központ szívesen alkalmazta a rendkívül változatos skálán mozgó, saját tervezésű és menedzselésű munkaerő-piaci programokat.

A programokat megvalósító munkaügyi központok számos ötletes kezdeményezést tettek, sok innovációt belevittek programjaikba, és méltányolható, értékes eredményeket is elértek a programok megvalósítása során, amit a tételes programlista áttekintése is alátámaszt. Ugyanakkor a saját kezdeményezésű munkaerő-piaci programok tervezése, menedzselése, lebonyolítása, belső monitorozása, értékelése munkaügyi központonként eltérő igényességű és színvonalú volt.

A központi szakmai irányító szervek részéről sajnálatos módon nem kísérté megfelelő figyelem, módszertani segítségnyújtás, követelménytámasztás, értékelés és a jó módszerek elterjesztése a területi szintű munkaerő-piaci programok tervezését és megvalósítását. Nem voltak központi szintű évenkénti elemzések, értékelések, szakmai konferenciák a munkaügyi központok programjairól, nem alakult ki egy országos programadatbank, a tervezés és a megvalósítás jó példái és kedvezőtlen tapasztalatai nem váltak széles körben ismertté. A központi irányító szervek szakmai prioritásai között a vizsgált időszakban (de mondhatjuk azt is, hogy a 2000. évi bevezetés óta) nem kerültek látókörbe a munkaügyi központok saját kezdeményezés útján tervezett és megvalósított munkaerő-piaci programjai.

Jelentős részben a központi odafigyelés, értékelés és egy minimális teljesítménykövetelmény-támasztás hiányára is visszavezethetően eléggé sok probléma, illetve szakmai hiányosság is megfogalmazható a munkaügyi központok programtervezési és működtetési gyakorlatában. Ezek sorában – amit a tanulmány részletesebben is tartalmaz – a legfontosabbnak ítélnél a program várható eredményei (főleg hatásindikátorai) reális és alapos megtervezésének a hiánya vagy elnagyoltsága, a programmegvalósítás közbeni belső monitorozás általában alacsony színvonala, valamint a programok zárását követően a tapasztalatok, eredmények és problémák megfelelő kiértékelésének legtöbb esetben történt elmaradása. Részben ezzel is összefügg, hogy különösen a hátrányos helyzetű célcsoportoknál a programok befejezését követő továbbfoglalkoztatási eredmények

meglehetősen kedvezőtlenek, illetve több esetben azokról egyáltalán nem áll rendelkezésre információ.

A munkaügyi központok egy része úgy ítéli meg, hogy a saját kezdeményezésű munkaerő-piaci programok esetében szabályozási és eljárásrendi problémák miatt nem érvényesül megfelelően a projektszerűség és a komplex közelítésmód. A program résztvevőinek, ha egymást követően több támogatási elemben vesznek részt, a munkaügyi központ munkatársaival együtt ugyanazokat az adminisztratív szabályokat, bürokratikus eljárásokat kell betartaniuk, mintha külön-külön személyként lennének egy-egy aktív eszköz vagy programelem résztvevői. Sőt az adminisztratív terhek még meg is növekednek, mivel a programokról és azok résztvevőiről egyéb tételes pénzügyi és másfajta nyilvántartásokat is folyamatosan vezetniük kell, amelynek az informatikai támogatása is hiányzik.

Ennek a véleménynek van bizonyos igazságtartalma, és valós problémára utal. Szakmai megközelítésben mégis az a megítélésünk, hogy a munkaerő-piaci programok projektjellegének a szabályszerű tervezés és lebonyolítás, a folyamatos nyomon követés és különösképpen a szakszerű, összefogott projektmenedzselés esetében – az eljárásrendek hiányosságai ellenére is – érvényesülnie kell. Azaz ha a megfelelő programirányításhoz és működtetéshez az elengedhetetlenül szükséges humánkapacitás feltételeket biztosítani lehet, akkor az így megtervezett és lebonyolított munkaerő-piaci programoknak mindenképpen más minőségi tartalmat kell kapniuk, mint az egyszerű aktív eszközök és szolgáltatások egymást mechanikusan követő, koncepciótlan és széteső alkalmazásának. (Itt ütközünk viszont abba az ellentmondásba, hogy különösen a hátrányos helyzetű célcsoportok programjai esetében a hierarchikus felépítésű munkaügyi központok és kirendeltségeik saját leterhelt munkatársaikkal, tehát kiszervezés nélkül, csak minimális mértékben képesek egy-egy munkaerő-piaci program projektszemléletű és közelítésű lebonyolítására.)

Bár a 2000. évben bevezetett jogszabály kezdettől fogva lehetővé tette, a munkaügyi központok közül nagyon kevesen (főleg Baranya és Vas megye) és összességében minimális mértékben éltek eddig azzal a megoldással, hogy pályázati rendszer keretében támogatásközvetítőként külső megvalósítókra bízzák a programok megtervezését és megvalósítását. Ezt részben a megfelelő részletességű eljárásrendek hiányával, részben a rajtuk kívül levő szervezetek nagy részének szakmai felkészületlenségével indokolták. Ezek az indokok csak részben fogadhatók el, mert pl. az ESZA-típusú, vagy az OFA által finanszírozott programok eredményes, „testre szabott” igényes megvalósításában különösen a 2004 évet követően régiónként jó néhány nonprofit és egyéb szervezet már bizonyított, jó referenciákat szerzett. A programok gondosan előkészített kiszervezése, majd azok igényes szakmai felügyelete nagymértékben tehermentesíteni tudná a munkaügyi központokat a leghátrányosabb célcsoportokkal kapcsolatos, eddiginél eredményesebb esélyjavító intézkedések megtételében. Ugyanez vonatkozik a saját programjaik hatásvizsgálatának egyetemekkel, külső kutatóhelyekkel való elvégeztetésére is, amelynek költsége a program terhére tervezhető és elszámolható lenne.

Összességében megállapítható, hogy a komplex jellegű és sok szempontból rugalmas munkaerő-piaci programok beillesztése a munkaügyi központok eszköztárába célszerű és jó intézkedés volt. A jogi szabályozás is alapvetően bevált, megfelelő kereteket biztosított ehhez a tevékenységhez.

A munkaügyi központok vezetői és érintett munkatársai sokat tanultak a munkaerő-piaci programoknak a megtervezéséből és lebonyolításából, s a fő eredmény, hogy bizonyos korlátok és saját programjaik alacsony száma ellenére is jelentős mértékben elsajátították a korszerű projektszemléletű tervezést és program- megvalósítást. Ezt a készségüket azután az ESZA-típusú nagyméretű programok (HEFOP 1.1., TÁMOP 1.1.2.) szervezésénél megfelelően hasznosítani tudták.

A munkaügyi központok azonban csak részben tudták eddig kihasználni a területi szintű, saját kezdeményezésű programok alkalmazása által nyújtott lehetőségeket.

A központi szakmai irányító szervek nem tulajdonítottak a téma jelentőségéhez képest megfelelő érdeklődést a területi munkaerő-piaci programoknak, és nem kísérték eléggé figyelemmel, illetve nem értékelték legalább évente egy alkalommal a megyei, majd a regionális központok ezzel kapcsolatos tevékenységét. Módszertanilag sem adtak elegendő segítséget ehhez az új típusú, de növekvő fontosságú eszközökhöz, és elvárásokat, minimális követelményeket sem fogalmaztak meg ezzel kapcsolatban.

A munkaügyi központok a legnagyobb lehetőséget – megítélésünk szerint – azzal szalasztották el a vizsgált időszakban, hogy nem fordítottak megfelelő figyelmet a valóban nagyon szervezés- és munkaigényes munkaerő-piaci programoknak, vagy legalább azok egy részének pályázati rendszer keretében – támogatásközvetítői szerepkörben – történő külső kiszervezésére. Nem működtek együtt megfelelően az OFÁ-val, nem tanulmányozták és nem hasznosították kellő mértékben annak mintegy évtizedes pályázattási és a kísérleti programkonstrukciók alkalmazása terén szerzett tapasztalatait.

## Az OFA által bonyolított munkaerő-piaci programok

### Adatok, mutatószámok

Az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány 2004-2009 között – zömében pályázati rendszer keretében – mintegy 150 támogatási programot indított el, együttesen kb. 32 milliárd Ft összegű támogatási kerettel, 3.100 nyertes projekt pályázójával.

3. táblázat

OFA támogatási programok adatai támogatási programfajták szerint

Programcsoport	Nyertes pályázatok száma	Megítélt támogatás (M Ft)	Bevont létszám (fő)	Képzésben részt vett	Támogatott foglalkoztatásban	Továbbfoglalkoztatottak száma	Továbbfoglalkoztatottak aránya

		(db)			(fő)	részt vett (fő)	(fő)	(%)
1	Munkaerő-piaci szolgáltatásfejlesztés (alkalm./civil)	285	2 945	58 163	3 493	6 160	3 402	55,2
2	Foglalkoztatástámogatási pr. összesen	2 034	17 885	30 731	419	30 731	29 749	96,8
2a	Válságkezelésen kívüli pr.	1 061	6 727	5 009	151	5 009	4 027	80,4
2b	Válságkezelő programok	973	11 158	25 722	268	25 722	25 722	100,0
3	Hátrányos helyzetűek komplex pr..	97	2 282	5 222	2 319	2 657	1 487	56,0
4	Munkaügyi kutatások	82	499	0	0	0	0	...
5	Disszeminációs, területi paktum és kommunikációs pr.	504	2 982	2 186	820	1 564	1 442	...
6	Szociális partnerek EU-felkészítése	67	3 954	87 172	41 440	0	0	...
7	OFA-tulajdonú szervezetek támogatása	19	1 756	2 293	0	2 293	2 293	...
8	Egyéb programok	22	658	3 255	3 255	215	215	...
9	Összesen	3 110	32 961	189 022	51 746	43 620	38 588	87,6
10	Összesen válságkezelő pr. nélkül	2 137	21 803	163 300	51 478	17 898	12 866	64,5
11	1+2.a.+3.sor összesen	1 443	11 954	68 394	5 968	13 826	8 916	64,5
12	11.sor aránya a 10. soron belül (%)	67,5	54,8	41,9	11,6	74,2	69,3	...

\* Az utolsó oszlop összesített arányszám adatai csak közelítésre alkalmasak. Azt fejezik ki, hogy akik az 1-3. soroknál szereplő programokban támogatott foglalkoztatásba kerültek, a támogatás lejártát követően milyen arányban dolgoztak vagy dolgoznak tovább támogatás nélkül is valamennyi ideig. Az 5., 7. és 8. soroknál is megjelennek a támogatásokkal összefüggésbe hozható munkahely-megőrzési vagy közvetett munkahely-teremtési adatok, de ezek a projektek nem sorolhatók a munkaerő-piaci programok kategóriájába.

A vizsgált időszakban a 2009-es esztendő rendkívüli évnek számított, mert a kormányzati szervek ebben az évben az OFÁ-nak adták oda és vele bonyolították le a központi munkahely-megőrzési válságkezelési pályázati programok jelentős részét, miközben „hagyományos jellegű” új programok szinte nem is indultak, és ilyenekre a MAT – a korábbi évekkel ellentétben – számottevő pénzügyi forrást sem biztosított. Bár a válságkezelési pályázatok elvileg nem állnak távol az OFA tevékenységi profiljától, ezek a programok – a pályázati kiírások viszonylag szimpla szakmai tartalmát, a beadott pályázatok dömping jellegét, valamint a pályázói kör összetételének lényeges megváltozását tekintve – mégis alapvetően különböztek az OFA hosszú idő alatt jellemzővé vált és az Alapító okirat

szellemiségének megfelelő támogatási programjaitól. Ezért indokolt az, hogy az OFA programjait a 2009. évi válságkezelő programok nélkül vizsgáljuk, és az azokra vonatkozó következtetéseket is azoktól elkülönítve fogalmazzuk meg. (Az OFA által bonyolított 2009. évi válságkezelő programok részletesebb elemzésére a tanulmány 3. fejezetében kerül sor.)

Az OFA a vizsgált időszakban 88 db, zömében nyílt pályázati programot indított munkaerő-piaci szolgáltatások fejlesztésére és alkalmazására, valamint a foglalkoztatást közvetlenül elősegítő programokra. A pályázati programokhoz kapcsolódóan 1.443 projekt nyert el támogatást közel 12 milliárd Ft. összegben. E támogatott programoknál 68,4 ezer fő került bevonásra, döntő arányban a munkaerő-piaci szolgáltatások projektjeinél. Mintegy 6 ezer személy részesült képzésben, elsősorban a munkaerő-piaci szolgáltatások és a hátrányos helyzetűek komplex programjain belül. Támogatott foglalkoztatásba együttesen 13,8 ezer személyt vontak, akik közül 8,9 ezer főt (64,5 %-ot) eltérő ideig támogatás nélkül is továbbfoglalkoztattak.

Az OFA támogatási programjain belül jelentős arányt képviseltek a nonprofit szervezetek munkaerő-piaci szolgáltatásainak megvalósítását és fejlesztését támogató programok. Ezek körében kiemelt szerepet kaptak a különböző hátrányos helyzetű célcsoportok számára kifejlesztett speciális munkaerő-piaci szolgáltatások, valamint a nonprofit szolgáltatásoknak országos hálózat keretében történő működtetése és minőségi fejlesztése. (Pl. speciális közvetítési és szolgáltatási módszerek kisgyermekes nők, 45 év feletti, megváltozott munkaképességűek, önkéntesek és roma munkanélküliek részére, Regionális Foglalkoztatási Civil Klubok létrehozása, „EU-Háló” országos tanácsadó hálózat kiépítése a nonprofit szervezetek pályázati és szolgáltató tevékenységének fejlesztésére, Roma Munkaerő-piaci Szolgáltató Hálózat létrehozása és működtetése stb.) A szolgáltatásokat mintegy 58 ezren vették igénybe, bár ezek szakmai tartalmáról és átlagos esetszámáról vagy időtartamáról kevés információ áll rendelkezésre. Több szolgáltatási program esetében a támogatottak azt is vállalták, hogy ügyfeleik egy része számára a szolgáltatások igénybevétele mellett támogatott képzést vagy munkába helyezést és valamilyen formájú foglalkoztatást is biztosítanak. (Elsősorban az Újra Dolgozom program és a Roma Munkaerő-piaci Szolgáltató Hálózat keretében.) Az ezen a téren elért eredmények kedvezőek (3,5 ezer fő tanfolyami képzésbe vonása, 6,2 ezer fő munkába helyezése, és közülük 55,2% továbbfoglalkoztatása), és legalább is az indikátorok szempontjából szinte elmosás azokat a határokat, amelyek a munkaerő-piaci szolgáltatási és foglalkoztatási programok között húzódnak.

Meglepőnek számít az, hogy a foglalkoztatást közvetlenül támogató programok, illetve nyertes projektek viszonylag magas számához képest összességében alacsony a programba, illetve a foglalkoztatásba, valamint a képzésbe bevontak száma. (37 program, 1.061 támogatott projekt, 5.009 fő programba és foglalkoztatásba bevont személy, 151 fő képzésben részt vevő.) E jelenségnek elsősorban az a magyarázata, hogy az OFA pályázati programjai között az utóbbi években előtérbe kerültek a kis- és mikrovállalkozások technikai fejlesztését és

kismértékű, 1-5 fős létszámbővítését támogató programok. Az orvosok áttelepülését ösztönző Mobilitás-program keretében egy-egy projekt keretében szintén 1-1 fő kapott támogatást. Az innovatív jellegű roma nonprofit vállalkozások programjai, a nonprofit-szervezetek támogatott kapacitásbővítése, valamint a szociális szövetkezeti program projektjei viszonylag magas projektszám mellett szintén eléggé alacsony bevont létszámokhoz kötődtek. A foglalkoztatást közvetlenül segítő programoknál (a külön soron szereplő komplex programok kivételével) megfigyelhető az a tendencia, hogy az OFA egyre nagyobb arányban támogat a versenyszférához tartozó mikro- és kisvállalkozásokat versenyképességük és foglalkoztatási kapacitásuk növelése céljából, amelyek egyúttal a támogatási struktúrák egyszerűsítése irányába is hatottak.

Külön is célszerű kiemelni, hogy az OFA meghatározó szerepet vállalt a zömében hátrányos helyzetű kistérségeket és embereket érintő, új típusú szociális szövetkezetek megalakulásának és megerősödésének elősegítésében. Ehhez a komplex programhoz és fejlesztési koncepcióhoz kapcsolódott tanácsadók és mentorok speciális kiképzése és országos támogató hálózatának kialakítása, az elterjesztést segítő kommunikációs kampány támogatása, a szociális szövetkezetek létrehozására irányuló kétfordulós pályázat meghirdetése, és mindezek eredményeként 44 szövetkezet megalakulásának és megerősödésének támogatása. A beérkezett pályázatok száma azonban mintegy tízszerese volt a támogatottakénak, ami a szociális gazdaság és annak egyik szervezeti formáját jelentő szociális szövetkezetek iránti nagyfokú érdeklődést és igényt is kifejezi. Mindezek alapján megállapítható, hogy a szociális gazdaság fejlesztésének támogatásában (amely területen hazánk jelentős lemaradásban van sok más EU-országhoz képest) az OFA is még csak a kezdeti lépéseket tette meg, és a támogatások mértéke, valamint azoknak az eddig elért foglalkoztatási hatása összességében nem számottevő.

A hátrányos helyzetű célcsoportok és mikrotérségek komplex programjai általában modellszerűek, több elemből állnak, az átlagosnál hosszabb az időtartamuk és a ráfordításigényük. Közülük többet évente ismétlődően meghirdettek és elindítottak. (Pl. fogvatartottak és szabadulók reszocializációs programja, gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló fiatalok ún. Lakmusz-programja, hajléktalanok komplex programja, a roma emberek foglalkoztatási, képzettségi, lakhatási és szociális problémáinak együttes kezelésére irányuló ún. Telepes-program, többgenerációs munkanélküliség kezelése családokban stb.) E programok többsége kísérleti jelleggel indult el. A támogatott projektek jellemző létszám 10 – 50 fő közötti. A leghátrányosabb helyzetű célcsoportok ellenére a képzési, a támogatott foglalkoztatási és a továbbfoglalkoztatási adatok kedvezőnek minősíthetők, bár meg kell jegyezni, hogy a továbbfoglalkoztatási indikátorok pontos definíciója több esetben hiányzik a pályázati kiírásoknál és a megkötött szerződéseknél.

Partneri kör, eredmények és problémák

2004-ben a civil szervezeteknek, s köztük különösen az egyesületeknek és az alapítványoknak még magas arányuk volt, amelyek akkor az elnyert támogatásokból még közel 60%-os arányban részesedtek. Az OFA már akkor is a különféle szervezeti, intézményi típusok széles körével állt szerződéses kapcsolatban, amelyben az önkormányzatok, a kisebb vállalkozások, a közhasznú társaságok, a költségvetési szervek és az érdekképviselők is számottevő szerepet kaptak. 2008-ig a vállalkozások fokozatos térnyerése vált jellemzővé, amelyek az elnyert támogatásokban való részesedésüket a 2004. évi 9 %-ról 2007-ben és 2008-ban közel 40 %-ra növelték. Ehhez az OFA által a KKV-k részére meghirdetett, de a hátrányos helyzetűek munkába helyezését változatlanul prioritásként kezelő pályázati programok is jelentősen hozzájárultak.

A 2009-ben indított programok esetében – a szinte kizárólagossá vált válságkezelési programok lebonyolítása következtében – drasztikus átrendeződés ment végbe a pályázók és az elnyert támogatások struktúrájában. A nyertes pályázatok 97,8%-a a vállalkozói körből került ki, és az elnyert támogatásoknak is a 98,2%-át kapta meg a vállalkozói szféra. Ezzel együtt a civil szervezetek, az önkormányzatok és más szervezeti formák pályázati lehetőségei és elnyert támogatásai szinte egy csapásra megszűntek, és ez az állapot 2010. eddigi időszakában is hasonló maradt.

Figyelemre méltó eredmény, hogy az OFA a legszélesebb körben és szisztematikusan valósította meg és igyekezett elterjeszteni Magyarországon a munkaerő-piaci programok projektszemléletű tervezését, pályáztatását és lebonyolításuk koordinálását, irányítását.

A követendő, jó példák közé sorolható a hatásindikátorok következetes, sőt erőfeszítésekre készítő megtervezetése és megkövetelése a pályázati projekteknél. Emellett az OFA 15 programfajta esetében készítetett el külső szervezetekkel, zömében kutatóhelyekkel utólagos, értékelő hatástanulmányt. (Bár kifogásolható, hogy ezek tartalmát nem tették szélesebb körben ismertté.) A programok nem számszerűsíthető társadalmi-gazdasági hatásai, az ún. „puha” indikátorok alkalmazása, kimunkálása, megfelelő színvonalú elemzése tekintetében az OFA sem támasztott eddig eléggé világos és határozott követelményeket a tanulmányok készítőivel szemben. Ezért ezen a területen még van pótolni való.

Az OFA sokszínű szakmai munkájának egyik legnagyobb értéke a nyilvánosság széles körű biztosítása, az új típusú munkaerő-piaci programok, valamint a jó gyakorlatok, élen járó módszertani megoldások országos elterjesztésére irányuló folyamatos tevékenység. Ez a támogatott, időszerű munkaügyi kutatási eredmények interneten és más formában való megismertetésére éppúgy vonatkozik, mint a szakmai konferenciák megszervezésére, rendezvényprogramok támogatására vagy munkaügyi szakmai kiadványok megjelentetésére.

A problémák között kiemelhető, hogy a rendkívül nagyszámú támogatott, szerződéses projekt szakmai előrehaladásának figyelemmel kísérése, folyamatos monitorozása, értékelése és elfogadása az utóbbi években sok esetben



leegyszerűsítetté, formálissá vált, és az igényesebb szakmai monitorozási tevékenység háttérbe szorult.

A szakmai programvezetők és a pénzügyi referensek főleg adminisztratív jellegű leterheltsége miatt kevés idő és energia marad a külső szakmai kapcsolatok fejlesztésére. Emellett megfigyelhető az a tendencia is, hogy a támogatott projekteknél felmerülő problémákra való reagálás több esetben nem eléggé gyors és rugalmas, és a támogatási részletek kifizetése esetenként hosszabb ideig is csúszik.

Az OFA és az ÁFSZ regionális, megyei szervezetei, a munkaügyi központok között – néhány eseti kivételtől eltekintve – nem alakult ki intézményesített, eléggé rendszeres, konstruktív munkakapcsolat, pedig ez a munkaerő-piaci programok tekintetében mindkét fél számára kölcsönösen hasznos lenne. Az OFA-Hálózat regionális irodáinak utóbbi években történt létrehozása és aktív területi kapcsolatépítő, illetve szakmai munkája eredményeként egy ideje pozitív irányú, de nem elégséges mértékű változás érzékelhető ezen a területen.

*Összességében az állapítható meg, hogy az OFA több mint másfél évtizedes (és ezen belül a vizsgált időszakra kiterjedő) tevékenysége fontos, szinte hiánypótló szerepet kapott a magyar foglalkoztatáspolitikában a hátrányos helyzetű célcsoportokat segítő munkaerő-piaci programok megtervezése, lebonyolítása, valamint a nonprofit szervezetek széles körű bevonásával és aktivizálásával a szakmai innovációk felszínre hozása és elterjesztése területén.* Tevékenysége eredményesnek ítéltető kitűzött céljainak teljesítése, a potenciális ügyfelek (elsősorban a leghátrányosabb helyzetű álláskereső) támogatott pályázói útján történő elérése, a források felhasználása és a nyilvánosság széles körű biztosítása szempontjából. Az OFA által finanszírozott programok, illetve projektek esetében a problematikus ügyfelekkel való kapcsolattartás, a velük való, egyénre szabott gondoskodás – a projektek kisebb méretűre szabása, és egy-egy nonprofit adott projektre való rákoncentrációja révén – általában sokkal alaposabb és gondosabb, mint az ÁFSZ által bonyolított programoknál.

A munkaerő-piaci helyzet közvetlen befolyásolásánál azonban az OFA sem volt képes a leghátrányosabb helyzetű csoportok elsődleges munkaerőpiacra való juttatása területén látványos eredményeket elérni. Sok egyéb kiegészítő tevékenysége, a finanszírozás korlátai és az előrelátó középtávú tervezés objektív akadályai (a MAT és a munkaügyi kormányzati szervek évenként változó és nehezen kiszámítható igénytámasztásai) miatt a hátrányos helyzetű csoportok programba és foglalkoztatásba vonása összességében nem igazán jelentős nagyságrendű. *A szociális gazdaság fejlesztésére irányuló kísérleti programok viszonylag későn indultak be, és nem érintettek jelentősebb létszámot.* A kísérleti programok szélesebb körű elterjesztése érdekében az OFA tett kezdeményezéseket, de főleg az ÁFSZ részéről kevés fogadókészségre talált.

## **Az OFA és az ÁFSZ által 2009. évben alkalmazott válságkezelő programok értékelése**

## A programok jellemzői, a stabilizált munkahelyek száma

A világgazdasági válság és egyéb körülmények hatására 2008 végén Magyarországon is kialakult helyzetben, amelynek a prognózisok 2009. évre még jelentős további romlását jelezték előre, a kormányzati szervek – más országok gyakorlatához hasonlóan – a kedvezőtlen hatások mérséklését, a rövid távú foglalkoztatáspolitikai intézkedések sorában pedig minél több munkahely megőrzését, a további létszámleépítések lassítását tekintették az egyik legfontosabb feladatuknak.

A problémák kezelésére a munkaügyi kormányzat az érdekképviseleti szervezetekkel egyeztetve egy közvetlen célú és hatású foglalkoztatási válságkezelési, munkahely-megőrzési programcsomagot dolgozott ki, amelyet 2008. december közepén a MAT is jóváhagyott. Ennek a legfontosabb célkitűzése az volt, hogy igyekezzen fenntartani a vállalkozások működőképességét úgy, hogy ezzel együtt – átmeneti jellegű állami támogatással – a munkahelyeket is meg lehessen őrizni. A támogatások fő formái közé tartozott:

- a bérek és közterheinek részbeni átvállalása
- a rövidített munkaidő bevezetésének ösztönzése és támogatása
- a képzés, átképzés költségeinek támogatása
- az elhelyezkedést segítő munkaerő-piaci szolgáltatások nyújtása, valamint
- a helyközi utazási költségek átvállalása.

A programokat központi pályázati rendszerek keretében kívánták rövid idő alatt lebonyolítani részben az OFA, részben az Állami Foglalkoztatási Szolgálat (FSZH és regionális munkaügyi központok) közreműködésével.

A programok 2009. évi támogatási keretére a Munkaerő-piaci Alap Irányító Testülete (MAT) – a későbbi, évközbéli kiegészítésekkel, átcsoportosításokkal együtt – közel 18 milliárd Ft-ot biztosított. Ebből 10 milliárd Ft-nak a fedezetét a munkaügyi központok MPA decentralizált keretéből a központi alaprészbe való átcsoportosítás képezte.

Az OFA a támogatási programcsomag részeként 2009. január hónapban 3 pályázati programot hirdetett meg (MEGŐRZÉS-9122, MUNKÁBA-9124 és ÚJ KILÁTÁSOK-9111 jelzéssel), amelyek közül a második az elbocsátott dolgozók létszám bővítéssel való felvételének ösztönzésére, a harmadik pedig a létszámleépítések humánus, gondoskodó kezelésével kapcsolatos szolgáltatások igénybevételeként a támogatására irányult.

A MEGŐRZÉS program a beadott pályázati projekt megfelelő színvonala és a támogatási projekt szükségességének meggyőző alátámasztása esetén a vállalkozás létszámmérete függvényében 75-50-25 %-os arányú bér- és járulék támogatást tett lehetővé 3-12 hónapos időtartamra, az elbocsátással közvetlenül veszélyeztetett dolgozók munkabérét alapul véve, amelyhez még képzési támogatás is kapcsolódhatott. E programon belül egy speciális támogatási formaként került meghirdetésre a munkaszervezési intézkedés keretében rövidített munkaidőben történő munkavégzés támogatása, amely esetben a kiesett

munkaidőre járó személyi alapbér 80 %-át lehetett 3-12 hónapra történő támogatásként igényelni. A MEGŐRZÉS program mindkét fő változatánál a támogatás megítélése esetén a pályázónak minden esetben – szankcionálás terhe mellett – azt is vállalnia kellett, hogy a pályázat beadása előtti hónapban kimutatott átlaglétszámát a támogatási idő kétszeresének megfelelő időtartamig teljes egészében megtartja, illetve megőrzi.

A 2009. január végén meghirdetett pályázati felhívások közül döntő többségében a MEGŐRZÉS-program egyszerű bértámogatási konstrukciójára érkezett be tömeges méretekben pályázat, míg a többi támogatási forma igénybevételére vonatkozó igény az előzőhöz képest szinte minimális volt. A MAT által első alkalommal az OFA rendelkezésére bocsátott 5,9 milliárd Ft összegű támogatási keret a 2009. november 5-éig meghirdetett pályázati programra – folyamatos beadhatóság, és szinte soron kívüli elbírálás mellett – már 2009. március végén kimerült, lekötésre került, ezért a pályázatok további beadását felfüggesztették.

A munkaügyi kormányzat, illetve a MAT akkor indította el 8 milliárd Ft-os, majd 10 milliárd Ft-ra megemelt támogatási kerettel az OFÁ-éhoz nagyon hasonló támogatási konstrukciók mellett, az ÁFSZ (a regionális munkaügyi központok és az FSZH) aktív közreműködésével a munkahelymegőrzést szolgáló központi pályázati programokat, amikor az OFA kerete már a kimerüléshez közeledett.

Ezáltal jelentős mértékben oldani lehetett a társadalmi várakozásokból adódó feszültséget. Az FSZH 2009. február végétől szeptember 14-éig tudta fogadni, illetve kezelni, elbírálni a továbbra is igen jelentős számban, folyamatosan beérkező munkahely-megőrzési támogatási pályázatokat. Amikor pedig 2009. szeptemberben az ÁFSZ odaítélhető támogatásai is elfogytak, akkor a MAT több menetben, minden lehetséges, felszabadítható forrást erre a célra átírányítva olyan pénzügyi átcsoportosításokat tudott még szeptemberben és decemberben realizálni, amiből a pályázatok fogadásának és szelektív támogatásának lehetősége – ezúttal váltásszerűen ismét az OFÁ-nál – 2010. január végéig folyamatosan biztosítható volt.

A „MUNKAHELYEK MEGŐRZÉSÉÉRT” elnevezésű központi program pályázati felhívása szerint a meglehetősen sajátos pályázattási konstrukciónak az volt a lényege, hogy a regionális munkaügyi központ az átmeneti gazdasági visszaesés következtében támogatási igényét bejelentő munkaadóval felveszi a kapcsolatot és tájékoztatást nyújt a programba kerülés lehetőségéről. Együttműködési szándék – azaz a munkáltató munkahely megtartási hajlandósága – esetén a munkaügyi központ a munkaadóval közösen munkaerő-piaci programot dolgoz ki, amelyet véleményezésre a Foglalkoztatási és Szociális Hivatalhoz nyújt be. Az FSZH részéről a szakmai elővéleményezésével kiegészített pályázati programterveket a MAT tagjai által delegált, bíráló szakértői bizottsághoz kellett továbbküldeni, illetve előterjeszteni a miniszteri döntés végleges előkészítése céljából.

Az OFÁ-hoz beérkezett pályázatok és az ÁFSZ által kezelt pályázati programtervek döntés-előkészítési mechanizmusát, valamint a havonként

beérkezett és elbírált pályázatok főbb adatainak a bemutatását a tanulmány részletesen tartalmazza.

Itt annyit célszerű kiemelni, hogy az összességében 5.354 pályázatban megjelenített, 79,4 milliárd Ft támogatási igény – a szakmai szempontból meglehetősen „puhának” tekinthető pályázattási feltételrendszerben – közel 3,5-szerese volt az együttesen megítélt (a szerződéskötések megghiúsulásai miatt részben visszaforgatott, részben pedig még a 2010. évi forráskeretek terhére is áthúzódó) 22,3 milliárd Ft támogatási összegnek.

A beérkezett pályázatokat véleményező szakértők a jelentős arányban nem megfelelő színvonalú vagy megalapozottságú (a támogatási igény szükségességét kellőképpen megindokolni nem tudó) pályázatoknak közel 2/3-át a bíráló szakértői bizottság felé elutasításra javasolták. Emellett a támogatott pályázatok esetében is átlagosan 35-40%-kal csökkenteni javasolták – főként a kért támogatási és továbbfoglalkoztatási időtartam arányos lecsökkentése útján – a pályázatban szereplő, sok esetben láthatóan eltúlzott támogatási igényt. A mind az OFA, mind az ÁFSZ pályázataiban azonos személyi összetételű döntés-előkészítő, bíráló szakértői bizottság az esetek többségében egyetértett a véleményező szakértők javaslataival, kisebb arányban pedig felülbírálta azokat. Majd végleges véleményét kialakítva ezt követően küldte tovább döntés céljából az előterjesztett javaslatokat az ÁFSZ pályázati programjai esetében a szociális és munkaügyi miniszterhez, az OFA pályázatoknál pedig az OFA Kuratóriuma elé.

Összességében a főleg 2009. február-május hónapjait jellemző tömeges pályázatbeadások és azok szinte soron kívüli elbírálása eredményeként, a munkahely-megőrzési célú válságkezelési programokkal közvetlenül 56,6 ezer, rövid távon többé-kevésbé veszélyeztetett munkahelyet lehetett stabilizálni.

A közvetett hatással együtt a támogatások eredményessége ennél is jelentősebbnek látszik. A támogatásban részesített munkáltatók ugyanis a pályázati kiírás feltételeinek megfelelően a támogatási szerződésben vállalták azt, hogy a támogatási időtartam kétszereséig, azaz átlagosan mintegy 13-14 hónapig vállalkozásuknak a pályázat beadása előtti teljes átlagos állományi létszámát, együttesen több mint 110 ezer főt, a projekt időtartama alatt megőrzik, továbbfoglalkoztatják.

## A válságkezelő intézkedések hatékonysága

A támogatási programok statisztikai szempontból kedvezőnek látszó létszám- és fajlagos ráfordításai ellenére (egy közvetlenül veszélyeztetett munkahely támogatással való megőrzése átlagosan 394 ezer Ft-ba, az összes megtartandó létszám 1 főjére eső támogatás pedig 200 ezer Ft-ba kerül) több szempontból is vitathatónak ítéljük e válságkezelő intézkedések megfelelő hatékonyságát az alábbi okok miatt.

A 2009. évi foglalkoztatási válságkezelés fő eszközeként használt „egyszerű” munkahely-megőrzési bértámogatási konstrukció korábban is létezett, de azt a

munkaügyi központok csak nagyon indokolt esetben és szűk körben, kimondottan a rövid távon is jól alátámasztható és bizonyítható, átmeneti jellegű likviditási problémák áthidalására szolgáló, egyedi kérelem alapján megítélhető támogatási formaként alkalmazták. Ennek a támogatási formának a pályázati rendszerek meghirdetése révén tömegszerűvé tett alkalmazása – az egyszerű pályázati feltételekkel és a szinte soron kívüli elbírálási mechanizmussal együtt – megnöveli annak a valószínűségét, hogy a támogatott, általában nem a gyengébbek kategóriájába tartozó vállalkozások ilyen hirtelen, zömében 2009. első félévének néhány hónapjában még nem szorultak volna rá azonnal a munkahely-megőrzési támogatásra. Ez úgy is kifejezhető, hogy a támogatásban részesített, általában viszonylag jó piaci és pénzügyi pozícióban levő, saját tartalékokkal rendelkező vállalkozások nagy valószínűséggel akkor sem csökkentették volna számottevően tovább a pályázat beadásáig már jórészt lecsökkentett létszámukat, ha nem kapják meg ezt a cégenként egyébként sem nagy összegű, és emellett még több hónapig csak részletekben, elaprózottan folyósítható bérkölség-támogatást.

A széles körben alkalmazott támogatási konstrukcióban nagyon sok pályázó szükségesnek tartotta kiemelni, hogy meglevő létszámát azonnali intézkedésként – a munkaügyi központ részére már hivatalosan be is jelentve – legalább 30- 50 %-kal le kell csökkentenie a megrendelések, a termelés vagy a forgalom drasztikus, és legalább 12 hónapig tartó, mégis átmeneti jellegű visszaesése miatt. Ám mindezt csak abban az esetben, ha nem kapja meg erre az időre az igényelt munkahely-megőrzési bértámogatást. Ilyenkor viszont jogosan tehető fel az a kérdés, hogy a saját önrész biztosítását is feltételező támogatás odaítélése esetén mivel fogja tudni folyamatosan kitölteni alkalmazottjai munkaidőalapjának 30-50 %-át a támogatás nélkül olyannyira kritikusnak ítélt 12 hónapos támogatási szakaszban?

Bizonyára nem véletlen az, hogy a hazaihoz hasonló támogatási konstrukciót az EU fejlettebb országaiban nemigen alkalmaztak még. Ezekben az országokban a „rugalmas biztonság” („flexicurity”) alkalmazkodási stratégiai modell vált meghatározóvá, amely már a vállalkozás komoly és előrelátó szervezési intézkedéseit, egyebek között a rövidített munkaidő bevezetését, a kiesett időre a dolgozók bizonyos arányú állami kereset-kiegészítő támogatását, valamint a dolgozók tudását, alkalmazkodóképességét fejlesztő képzések nagyobb arányú alkalmazását is feltételezi. Ezt a támogatási formát (keresetkiegészítés munkaidő-csökkentés esetére) a munkahely-megőrzési pályázatokon belül 2009-ben nálunk is meghirdették, de nem volt eléggé érzékelhető az, hogy a támogatók ezt a támogatási konstrukciót ítélik a legfontosabbnak és a leghatékonyabbnak. Ezért – bár jelentős érintett létszámmal és mintegy 26-27 %-os elnyert támogatási aránnyal – a támogatott 1.931 pályázó közül csak 97 vállalkozás vette ezt igénybe, elsősorban a nagyvállalkozások köréből.

Nem tartjuk kellően megalapozott és jó döntésnek azt, hogy a válságkezelési programok pénzügyi kereteit és döntési mechanizmusát szinte teljes egészében központosították, és a támogatási programokat kampányszerűen hirdették meg, illetve bonyolították le. Különösen célszerűtlennek ítélnélhető ez annak ismeretében,

hogy a válságkezelési forrásokat a regionális munkaügyi központok 2009. évi decentralizált keretének drasztikus lecsökkentésével, átcsoportosításával vonták központi hatáskörbe.

Megítélésünk szerint a válságkezelési források és az intézkedések közvetlen megvalósításának, a döntések meghozatalának nagyobb részét a pénzügyi keretek jelentős részének decentralizálásával és a keretekkel való gondos gazdálkodás követelménytámasztásával együtt az ilyen típusú feladatok ellátására sokkal jobban felkészült regionális munkaügyi központokra kellett volna bízni. Ezáltal a benyújtott pályázatok jelentős részénél még alaposabb, megfontoltabb, és a területi információkat, a helyismeretet sokkal jobban hasznosító döntések születhettek volna.

A munkaügyi központoknak a ténylegesen alkalmazott formában történő bevonása az ÁFSZ által bonyolított központi támogatási programok lebonyolításába – térségi maximális forrásszerző érdekeltégük miatt – szinte teljes mértékben felszínes és formális volt, és a pályázatok területi szintű szűrésére, szelektálására, megfelelő rangsorolására nem volt igazán alkalmas.

Az OFA ilyen mértékű, megfelelő előkészítés nélküli hirtelen bevonása a központi válságkezelési programok tömegszerű lebonyolításába véleményünk szerint (még akkor is, ha az OFA ennek a váratlan és nem igazán megszokott feladatnak is igyekezett legjobb tudása szerint megfelelni) nem volt kellően átgondolt és indokolt. Ugyancsak nem tartjuk szerencsés döntésnek, hogy az OFA 2009. évi pénzügyi programokra szolgáló keretét szinte teljes egészében a válságkezelő programokra csoportosították át.

2009. évben a válságkezelő programok alkalmazása ellenére is igen jelentős mértékben, 127 ezer fővel (27%-kal!) növekedett az előző évihez képest a nyilvántartott álláskereső személyek száma. Ez a jelenség elsősorban a válság – részben nemzetközi, részben hazai okokra is visszavezethető – 2009-re jellemző elmélyülésével, a munkaerőpiacot érintő fokozódó negatív hatásaival, és a magyar vállalkozások egy jelentős részének alkalmazkodási nehézségeivel hozható összefüggésbe. A hazai válságkezelő intézkedéseknek emellett kisebb mértékben lehetett olyan járulékos negatív hatása is, hogy a támogatott vállalkozások egy része – éppen a támogatások igénybevétele révén, pl. az árak ily módon lehetővé tett csökkentésével – versenytársaihoz képest relatíve kedvezőbb pozícióba került, ami miatt viszont ezek a konkurens cégek kényszerültek valamivel nagyobb mértékben létszámukat lecsökkenteni.

*Összességében*, a pozitív és a negatív hatásokat egyaránt figyelembe véve valószínűsíthető lehet azt, hogy a 2009. évi hazai foglalkoztatási válságkezelő intézkedések – az alkalmazott támogatási konstrukcióknak nem a legcélszerűbb formái, arányai, a támogatási keretek és döntések túlzott mértékű központosítása, a nemzetközi tapasztalatok, jó módszerek kívánatosnál kisebb mértékű hasznosítása, valamint a lebonyolítás módjának bizonyos fokú kampányszerűsége ellenére – mégis csak előnyösen járultak hozzá a válság okozta feszültségek enyhítéséhez.

A támogatott cégek piaci és pénzügyi pozícióit valamilyen mértékben megerősítették, és hozzájárultak mintegy 100-110 ezer foglalkoztatott munkahelyének legalább átmeneti ideig tartó stabilizálásához. Az országos méretekben a probléma súlyához mérten nem igazán jelentős nagyságrendű, 20 milliárd Ft körüli támogatási források jelentős része – az összességében megfelelőnek ítélt szakértői szűrések, pályázatértékelések és döntési javaslatok révén – „jó helyre”, a hazai KKV szektor átlagos vagy annál valamivel jobb piaci és pénzügyi pozícióban levő vállalkozásaihoz került. Véleményünk szerint ezáltal az odaítélt támogatások a vállalkozások e bizonyos körének nemcsak munkahely-megőrző képességét, hanem versenyképességük erősítésével perspektivikus foglalkoztatásbővítő lehetőségeiket is javítani tudták.

## Javaslatok

- A munkaügyi központok saját kezdeményezésére indítható munkaerő-piaci programokat – azok eddigi, viszonylag alacsony mértékű alkalmazása ellenére – szabályrendszerük rugalmassága és az innovatív reagálási megoldások minden más formánál nagyobb lehetőségei miatt célszerűnek ítéljük továbbra is megtartani a munkaügyi központok helyi munkaerő-piaci viszonyokat befolyásolni képes aktív eszközrendszerében.

- A munkaerő-piaci programok jogi, szakmai eljárásrendi és pénzügyi finanszírozási szabályozását olyan irányban javasoljuk továbbfejleszteni, hogy az a programok komplex, projektszerű működtetését jobban fejezze ki, és tegye egyszerűbbé, könnyebben áttekinthetővé. Ehhez kapcsolódóan szükséges biztosítani a munkaerő-piaci programok nyilvántartásának egységesebb rendszerét, és a munkaügyi központok munkáját megkönnyítő informatikai támogatást.

- Javasoljuk, hogy a központi szakmai irányító szervek biztosítsanak figyelmet a munkaerő-piaci programok évenkénti átfogó, országos értékelésére, a pozitív és negatív tapasztalatok feldolgozására, a jó példák és módszerek széles körű elterjesztésére. Az eddig lebonyolított programokról egységes adatlap alapján állíttassanak össze országos Program-adatbankot, amelyből valamennyi munkaügyi központ információkat és ötleteket is meríthet. Ezt évente aktualizálják, és az ÁFSZ belső intranetes rendszerében minden munkaügyi központ munkatársai számára tegyék közzé. A munkaügyi központok munkaerő-piaci programjainak értékelése és felügyelete területén szűnjön meg a kettős (az FH-nál a szakmai, a minisztériumnál a pénzügyi, ugyanakkor összehangolatlan) felügyelet és irányítás.

- Biztosítani kell a munkaerő-piaci programok programterveinek igényesebb elkészítését, és azok szigorúbb szakmai felülvizsgálatát. Kiemelt figyelmet szükséges fordítani az indikátorok és a monitorozás gondos megtervezésére. Hatásindikátorok megtervezése nélkül ne lehessen komplex munkaerő-piaci programot elindítani! Az indikátorok tervezéséhez az FSHZ legalább ajánlás jelleggel határozzon meg programtípusonként, illetve fontosabb célcsoportonként

minimálisan elvárt teljesítménykövetelményeket, továbbfoglalkoztatási arányszámokat és egyéb mutatókat.

- A programok tervezésénél, megvalósításánál és értékelésénél kapjon nagyobb hangsúlyt a teljesítményelvűség és az eredményorientáltság. Az egyes programtípusok, illetve a jelentősebb programok költségtervébe kerüljön beépítésre egy program zárását követő igényes hatástanulmány külső szervezettel vagy szakértővel való elkészíttetésének költségfedezete. A hatástanulmány elkészítőjét nyílt pályázat keretében válasszák ki. A tanulmány minden esetben térjen ki a program lezárását követő számszerűsíthető adatok (reális felmérés keretében számba vett tényleges hatásindikátorok), valamint a számszerűen nem kifejezhető társadalmi és egyéni hatások minőségi jellemzőinek értékelésére is. Az elkészült hatástanulmányokat javasoljuk kinyomtatott és elektronikus formában is ÁFSZ-en belül, valamint egyszerűsített változatban a lakosság előtt is ismertté tenni, és különösen a sikeres programokat ezáltal népszerűsíteni.

- A munkaügyi központokat ösztönözni kell arra, és e tekintetben elvárásokat is célszerű támasztani velük szemben, hogy elsősorban a leghátrányosabb helyzetű célcsoportok részére megfelelő számban és arányban indítsanak – főleg kiszervezéses formában – munkaerő-piaci programokat. Pl. az eddig zömében közfoglalkoztatásban részt vett, de a segélyezési rendszerbe mindig hamar visszatérő roma munkavállalókat sokféle, innovatív jellegű, új típusú (munkaerő-piaci kompetenciáikat és elhelyezkedési esélyeiket jelentős mértékben javító) munkaerő-piaci programokba kellene inkább bevonni. Ezeknek a programoknak a megtervezésében és lebonyolításában pályázati rendszer keretében nonprofit szervezetek, helyi vállalkozások és gazdasági társaságok is programgazdaként vegyenek részt!

- A munkaügyi központok részéről a munkaerő-piaci programok pályázati rendszer keretében történő kiszervezését, versenyeztetését, támogatását, az innovatív megoldások szélesebb körű alkalmazását minél előbb és minél szélesebb körben meg kellene oldani! Ehhez célszerű lenne az OFA, valamint néhány, e tekintetben élenjáró regionális munkaügyi központ megyéinek (pl. Baranya, Vas, Zala megye) eddigi támogatáskezelői gyakorlatát, módszereit, tapasztalatait feldolgozni, módszertani útmutatóban közreadni, és a témáról a korábbi sikeres külső programmegvalósítók egy részét is bevonva műhelyfoglalkozásokat, workshopokat szervezni.

- A központi munkaerő-piaci programokat jelentős arányban lebonyolító, és a támogatáskezelő, -közvetítő szerepet hosszú idő óta betöltő OFA tevékenységén belül az évek óta alkalmazott modellek mellett még több kísérletezést, új típusú, innovatív programok nagyobb számú megtervezését, beindítását, modellezését lenne célszerű vállalni még olyan áron is, hogy egy-egy új programra kevesebb támogatási forrás jut, és a kísérleti programot a korábbinál kevesebb számú megvalósító szervezet próbálja ki, illetve modellezi.

- A bonyolultabb, összetettebb programok esetében szélesebb körben lenne érdemes alkalmazni a folyamatos szakmai monitorozó, értékelő, egyben segítő, tanácsadó, jó gyakorlatokat is közvetítő külső szervezetek bevonását. A programok



érdemi szakmai monitorozásának a megszervezésére az OFÁ-nak általánosságban és szélesebb körben is nagyobb figyelmet kellene fordítania. A papíralapú és elektronikus beszámolók jelenlegi leegyszerűsített változata a megfelelő szakmai tartalmat, és a projektmegvalósítás eltérő minőségének megítélését nem tudja megfelelően visszaadni, s emellett formálisabbá, személytelenebbé is teszi a projektek megvalósításának figyelemmel kísérését, valamint értékelését.

- A programok hatásindikátorait esetenként nagyobb körültekintéssel, és a fő foglalkoztatási és képzési mutatók pontos tartalmát is definiálva kellene meghatározni.

- Az OFA részéről a területi kapcsolati rendszert és a programok tervezése, megvalósítása, értékelése és terjesztése területén való együttműködést – különösen a munkaügyi központok és a területfejlesztési ügynökségek vonatkozásában – az eddigénél sokkal rendszeresebbé, élőbbé és érdemibbé kellene tenni. A regionális szinten a közelmúltban létrehozott OFA- Hálózat összességében hasznos tevékenységében is vannak még ezen a területen tartalékok, amelyek jobb kihasználását koncepcionálisan is meg kellene alapozni. Emellett javasoljuk, hogy az OFA magasabb szintű vezetői és programvezetői is élőbb és gyakoribb kapcsolatot tartsanak a szakmai szempontból leginkább érintett területi szervek vezetőivel.

- A gyakorlatban is mielőbb realizálni szükséges azt a célkitűzést, hogy az OFA olyan szakmai „műhelyé” váljon Magyarországon, amely a munkanélküliség mérséklése és a foglalkoztatás elősegítése érdekében végzett erőforrás-közvetítési és fejlesztési feladatai mellett, mértékadó és jelentős módon vesz részt a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszerének kialakításában, megújításában és befolyásolásában is. A szakmai tevékenységek végrehajtását a jelenleginél is rugalmasabb, a változásokhoz gyorsan alkalmazkodni képes, hatékonyan működő munkaszervezettel kell biztosítani.

- A kormányváltást követően kirajzolódó szakpolitikai stratégia körvonalazódni látszik, azonban a mélyebben gyökerező problémákra vonatkozó konkrét fejlesztési, megoldási elképzelések még csak részben ismertek. A megcélzott igen jelentős számú új munkahely létrehozása elsősorban a versenygazdaságra vonatkoztatva nagyon összetett és nehéz feladatot jelent. Emellett minden bizonnyal szükséges lesz a munkaerőpiac fő áramlatán kívül, főleg a szociális gazdaság területén, valamint az atipikus foglalkoztatás különböző formáinál (pl. részmunkaidős foglalkoztatás, távmunka, szezonális és bedolgozói munkavégzés stb.) is nagyszámú új munkahelyet teremteni, amely szektorokban hazánk még mindig igen jelentős lemaradásban van az EU fejlettebb országaihoz képest. Az ilyen típusú munkahelyek teremtésének koncepciókészítésénél, előkészítésénél és a kapcsolódó programok kidolgozásánál, gyakorlati lebonyolításánál mind az OFÁ-ra, mind a munkaügyi központokra kiemelt feladatok hárulnak.

- A sok új munkahely létrehozása és működtetése csak akkor lehet hatékony, ha megfelelő minőségi színvonalú és szakmai tudással, fontos munkaerő-piaci kompetenciákkal rendelkező munkaerő kapcsolódik hozzá. A jelenleg

rendelkezésre álló szabad munkaerő nagyobb része ugyanakkor nem rendelkezik az ehhez szükséges szemléletmóddal, tudással és munkatapasztalattal. A nagy tömegű alulképzett és kevésbé motivált munkaerő visszavezetése a munka világába mindenki számára komoly kihívás, melyben mind az OFÁ-ra, mind a munkaügyi központokra komoly szerep hárul. Az ehhez kapcsolódó alternatív rendszerek kísérletezése, létrehozása és fenntartása szintén kiemelt feladat. Mindezen új szerepek és feladatok előtérbe kerülésének realizálását mind az OFÁ-nál, mind a munkaügyi központoknál fontosnak ítéljük. E feladatokkal összefüggésben a jövőben szükség lesz a munkaügyi központok és az OFA érdemibb szakmai együttműködésére, a jobb munkamegosztás és információcseré biztosítására, a költséghatékonysági szempontok megfelelő érvényesítésére és a szervezetek közötti központi koordinációs tevékenység erősítésére.

- Foglalkoztatási válságkezelésre, a munkahelyek megőrzésének támogatására nagy valószínűséggel a jövőben is szükség lesz. A 2009. évi tapasztalatok megmutatták, hogy ezek támogatási és ösztönzési pályázati rendszereinek célszerű elkerülni mind a megfelelő előkészítési idő nélküli tömeges, kampányszerű bevezetést és működtetést, mind a hagyományos, de korábban kevésbé bevált és ritkán alkalmazott támogatási konstrukciók elővetélt, és viszonylag mechanikus jellegű széles körű alkalmazását.

- Naprakész ismeretekre van szükség a nálunk gazdasági szempontból fejlettebb EU-országokban alkalmazott, viszonylag sikeres és bevált válságkezelési stratégiákról és módszerekről, mint pl. a rövidített munkaidő konstrukciójához és keresetkiegészítési, valamint képzési támogatáshoz is kapcsolódó „rugalmas biztonság” („flexicurity”) modellről. Ennek lényegét, technikáit és eddigi tapasztalatait széles körben meg kell nálunk is ismertetni a társadalom és a gazdaság szereplőivel a változásokhoz való sikeresebb alkalmazkodás érdekében. Emellett a támogatási konstrukciók alkalmazásakor az ösztönzési formák és mértékek tekintetében is prioritást szükséges adni a megfelelőbb, korszerűbb modelleknek a mielőbbi megismertetése és a nagyobb arányú elterjesztés céljából.

- A 2009. évi válságkezelő programoknak – 2010 őszén, az OFA finanszírozásában várhatóan elkezdődő és 2011 közepére elkészülő – mélyebb és alaposabb, empirikus jellegű hatásvizsgálatát célszerű folyamatában is figyelemmel kísérni, mert bizonyára sok fontos tanulsággal szolgál majd, és alapot adhat az esetlegesen újra szükségessé váló hasonló intézkedések megfelelő időben történő, körültekintő előkészítéséhez.

- A munkaügyi központok és az OFA munkaerő-piaci programjainál, valamint a válságkezelő intézkedések egy részének fontos alternatívájaként kiemelt szerepet kell adni a jövőben az új vállalkozások és munkahelyek létrehozásának, valamint a nem megfelelő szemléleti és tudásszinten álló, és sokszor ezért is hátrányos helyzetű célcsoportok fejlesztésének és egyre nagyobb arányú, rendszeres foglalkoztatásának. Ezek összehangolása céljából az eddiginél koncepciózusabb módon és gyorsabb ütemben szükséges fejleszteni a szociális gazdaságot. Az OFA és a munkaügyi központok rugalmas kísérleti programjai a soron következő időszakban nagyobb lendületet adhatnak e stratégiai fontosságú,

új szemléletet és súlypontképzést igénylő irányítási és megvalósítási tevékenység felgyorsításának.

Miskolc, 2010. július

# AKTÍV ESZKÖZÖK, MUNKAERŐ-PIACI PROGRAMOK KONTROLLCSOPORTOS, TÖBBVÁLTOZÓS ÉRTÉKELÉSE

Consulting'95 Bt.

## Az aktív munkaerő-piaci programok értékelésének keretei

Az ÁFSZ tevékenységének további fejlesztéséhez elengedhetetlen az aktív munkaerő-piaci eszközök hatékonyságának többoldalú vizsgálata, értékelése. Ennek érdekében került sor e tanulmány tárgyát képező kutatás megszervezésére. A kutatást a *Consulting'95 Bt.* munkatársai végezték szoros együttműködésben a Debreceni Egyetem Szociológia és Szociálpolitika Tanszékének kutatóival.

A kutatási program az aktív munkaerő-piaci eszközök hatékonyságának *többoldalú vizsgálatát, értékelését* tűzte ki célul.

A magyar munkaerő-piaci szervezet 1994-óta vizsgálja a főbb aktív munkaerő-piaci programok hatékonyságát, eredményességét. A vizsgálat az e célra kifejlesztett monitoring-rendszerrel méri a befejezett munkaerő-piaci programok nettó hatását. Többek között arra kérdez rá, hányan vettek részt ezekben a programokban, s közülük a program befejezése után 3, illetve 6 hónappal milyen arányban tudtak nem támogatott státuszban elhelyezkedni, vagy saját vállalkozásba kezdeni. Az információk a monitoring rendszerben alapvetően két forrásból származnak: egyrészt a munkaügyi szervezetnél rendszeresen vezetett nyilvántartásokból nyerik ki a programokat befejezett személyek adatait, másfelől az így kinyert résztvevők címlistáit kigyűjtik és három, illetve 2009 óta 6 hónap elteltével postai úton kiküldött kérdőívvel keresik meg a programot befejezett személyeket. Nem vonnak be valamennyi eszközt a hatásvizsgálatba, csupán a munkaerő-piaci képzést, a bértámogatást, a vállalkozói támogatást és a pályakezdő programokat érintette a vizsgálat. (Tajti 2010)

A jelen tanulmány alapjául szolgáló kutatás az eddigi programmonitorozási rendszeren túllépve egy eddig nem használt értékelési mód kimunkálását és gyakorlati alkalmazását vállalta annak érdekében, hogy az ismert – főként monitor vizsgálatokból származó – információkat bővítse, s az aktív eszközök működésével kapcsolatban további összefüggéseket tárjon fel.

A monitoring rendszer nem követi a 2009-2010-ben legnagyobb létszámot érintő közfoglalkoztatási programok körét, így a vizsgálatot – e hiányt pótolva – erre az eszközre is kiterjesztettük. A hazai monitoring vizsgálat 2009-ig jellemző sajátossága volt továbbá, hogy a kérdőíveket a képzést befejezett munkanélküliek

és a támogatott vállalkozók személyesen válaszolták meg, a többi eszköz esetében viszont a munkaadók szolgáltatták a programmal kapcsolatos információkat. Kutatásunkban egységesen az álláskeresőket/támogatott programokban részt vevőket kérdeztük.

2009-et követően a monitoring vizsgálat keretében kérdőívet csak abban az esetben küldenek a programot befejezett résztvevőknek, ha azok sem a munkaügyi rendszerben, sem a foglalkoztatottakat nyilvántartó rendszerben nem voltak elérhetőek. Ennek a módszernek az az árnyoldala, hogy egy sor – az elhelyezkedés sikerét alapvetően meghatározó – információt, körülményt nem lehet megismerni a jelenlegi monitoring rendszerben. E hiányosságokat kiküszöbölendő, vizsgálatunkban a megkérdezettek státuszról függetlenül kerültek bevonásra (a sikeres és sikertelen kimeneteket egyaránt kérdőíves technikával mértük).

A monitoring vizsgálat a megkérdezettek esetében egy konkrét időpontot céloz, vizsgálatunkban a mintába kerültek pályáját részletesen 12 hónapon keresztül követtük a munkaerőpiacon annak érdekében, hogy megismerjük a státuszváltozásokat, s az erre ható tényezőket.

## **A hatásvizsgálat során alkalmazott módszerek**

A hatásvizsgálat – az időbeli és anyagi korlátok miatt – arra a három aktív munkaerő-piaci eszközre koncentrált, melynek alkalmazása az elmúlt 10 évben a legtöbb személyt érintette, illetve az aktív eszközökre fordítható forrásokból is a legnagyobb támogatást élvezte. A kutatás ennek megfelelően a *munkaerő-piaci képzésre, a bértámogatásra, és a közfoglalkoztatás működésének, hatékonyságának többoldalú vizsgálatára terjedt ki.*

Az aktív eszközök alkalmazásával kapcsolatos kutatási kérdések megválaszolásának érdekében az aktív eszközben érintettek mellett olyan csoportokat is megfigyeltünk, akik esetében nem került sor beavatkozásra. E csoportokat kontrollcsoportnak tekintettük. A tényleges állapot és a „tényellentétes” állapot vizsgálati módszerének kidolgozásával foglalkozó szerzők többsége a kontrollcsoport alkalmazásának szükségességét azzal indokolja, hogy ezzel a módszerrel vizsgált időtartam alatti elhelyezkedést befolyásoló külső tényezők kiszűrhetők. E módszerrel így azt is mérhetjük, hogy a résztvevők milyen eredményt értek volna el, ha nem vesznek részt a programban.

Kutatásunkban a válaszadók kiválasztása ún. kétlépcsős rétegzett mintavételi eljárással történt. Ez egy véletlen mintavételi eljárás, amelynek eredményei – a mintavétel tulajdonságaiból következően – elvileg alkalmasak a statisztikai általánosításra, vagyis a kutatásunk következtetéseit a célcsoport egészére (mind a kiválasztottak, mind a kirendeltségek viszonylatában) vonatkoztathatjuk.

A mintavételi eljárás során a vizsgálatba vont kistérségek kiválasztása a KSH kistérségek elmaradottságát/fejlettségét mérő komplex mutató mentén képzett kistérségi rangsor alapján történt. Az 5 fejlettségi csoportban összesen 18

kirendeltség kiválasztására került sor úgy, hogy minden csoportban a 3-4 legjobb helyzetű kistérséget emeltük be a mintába. A legjobb helyzetű kistérségek kiválasztását az indokolta, hogy elsődlegesen az aktív eszközök hatásosságát kívántuk mérni, s ehhez az eszközök számára legkedvezőbb „mozgásteret” kínáló kistérségek vizsgálatát kellett biztosítanunk.

Mindezeket követően a kiválasztott 18 kirendeltségre az ÁFSZ leválogatta a célcsoportba és a kontrollcsoportba bekerülő személyek listáját, melyet megküldött az érintett kirendeltségek kapcsolattartóinak. Ezt követően a kiválasztott kirendeltségek munkatársai a listán szereplő regisztrált álláskeresők meghatározott körében „Adatkezelési nyilatkozatot” készítettek a megszólítottak kutatásban való részvételi szándékáról. A listán szereplő, de a nyilatkoztatás időpontjában már a kirendeltség ügyfélkörén kívül lévő személyek egy kiválasztott csoportját postai úton is nyilatkoztattuk az együttműködés szándékára vonatkozóan. Ezzel is növelni kívántuk annak esélyét, hogy azok is bekerülhessenek a mintába, akik az eszközök segítségének köszönhetően, vagy attól függetlenül a munkanélküliségből sikeres kimeneteket találtak.

Az adatfelvétel a nyilatkozók körében a munkaerő-piaci intézményrendszeről független státuszú kérdezőbiztosok közreműködésével történt a megkérdezettek által választott helyszínen. Az adatfelvétel 2010. augusztus 15 - 2010. szeptember 30 között zajlott.

Mindezek eredményeként a jelen kutatásban *1041 fő* volt a vizsgált *aktív eszközök által érintett megkérdezett személyek* száma, valamint *1068 fő* volt a vizsgált *beavatkozásokkal nem érintett válaszadó személyek* száma.

*A megfigyelés időkeretét* 12 hónapban határoztuk meg a következőképpen:

- 2009. szeptember 01 – 2010. február 28 közötti időszakot tekintettük a beavatkozási időszaknak. Akik ebben a hat hónapban a vizsgált aktív eszközök által érintettek voltak, azok a célcsoportba, akik nem voltak érintettek a kontrollcsoportba kerültek.
- A mérés során – részletesen – egy 12 hónapos intervallumot vizsgáltunk (2009. szeptember – 2010. augusztus). A mindenkori változásokat négy időmetszetben követtük: beavatkozás előtti állapot, beavatkozás időpontja, az aktív eszközökből való kilépés ideje és a kérdéses időpontja.

Megítélésünk szerint a hatásvizsgálat nem szűkülhet le csupán a nyílt munkaerőpiacon elhelyezkedettek arányának mérésére. Kérdőívünkkel a nettó elhelyezkedési hatás vizsgálata mellett ezért azt is mértük, hogy:

- milyen elvárások fogalmazódnak meg a programokkal kapcsolatban,
- milyen az eszköz célzása,
- milyen az elsődleges munkaerőpiacon támogatás nélkül elhelyezkedettek aránya,
- milyen a megkérdezettek munkaköri beosztásának, jövedelmi helyzetének alakulása,
- milyen további közvetett hatások, és – ritkán vizsgált – soft hatások érvényesülésével kell számolnunk (pl. életminőségben, a munkavállalói képességek terén bekövetkezett változások, a jövőbeni elhelyezkedésre vonatkozó aspirációk).

- milyen a megkérdezettek szubjektív értékelése az eszközökkel és munkaerő-piaci szolgáltatásokkal kapcsolatban.

## A minta szocio-demográfiai jellemzői

A vizsgált csoportok szocio-demográfiai mutatóinak összevetése során több lényeges eltérést tapasztaltunk.

Az aktív eszközben érintett nők aránya (57,1%) magasabb, mint a kontrollcsoporton belüli női arány (53,8%). Az aktív eszközök ennek megfelelően figyelemre méltó mértékig hozzájárulnak/járulhatnak a női foglalkoztatás hátrányainak kiegyenlítéséhez.

Az egyes eszközökben érintettek átlagos életkora lényegesen alacsonyabb (a különbség: 4,2 év), mint a kontrollcsoport tagjainak átlagéletkora. Ez az eredmény megerősíti a foglalkoztatással kapcsolatosan eddig ismert tényt: az idősebb munkavállalók számára még a támogatott foglalkoztatási formák sem kellően nyitottak.

1. táblázat

A célcsoport és a kontrollcsoport összetétele a legfontosabb szocio-demográfiai mutatók alapján (% , illetve átlag)

	Nem (%)		Életkor (átlag)	Település típusa (%)			Fejlettségi terület (átlag)	Családnagyság (átlag)	Az egyes programban részt vevők aránya (%)
	Nő	Férfi		Megyeszékhely	Egyéb város	Község			
<b>Aktív eszközben részesült</b>	57,1	42,9	37,0	20,1	44,1	35,8	2,6	3,4	49,4
Képzés	57,0	43,0	34,5	29,7	50,3	20,1	3,0	3,3	18,7
Bértámogatás	72,0	28,0	37,6	43,0	44,0	13,0	2,9	3,1	4,7
Közfoglalkoztatás	54,3	45,6	38,6	9,0	39,7	51,4	2,3	3,6	25,9
<b>Kontrollcsoport</b>	53,8	46,2	41,2	31,4	42,7	25,9	3,3	3,1	50,6
<b>Összesen</b>	55,4	44,6	39,1	25,8	43,4	30,8	2,98,	3,3	100

A kontrollcsoport átlagéletkorához legközelebb a közfoglalkoztatásban állók átlagéletkora volt (2,6 év a különbség), ami arra utal, hogy az idősebb generációval szemben a legbefogadóbb az aktív eszközök közül a közfoglalkoztatási program, de a kontrollcsoport idősebb tagjai még ide is a várható értékhez képest kisebb arányban kerülhetnek be.

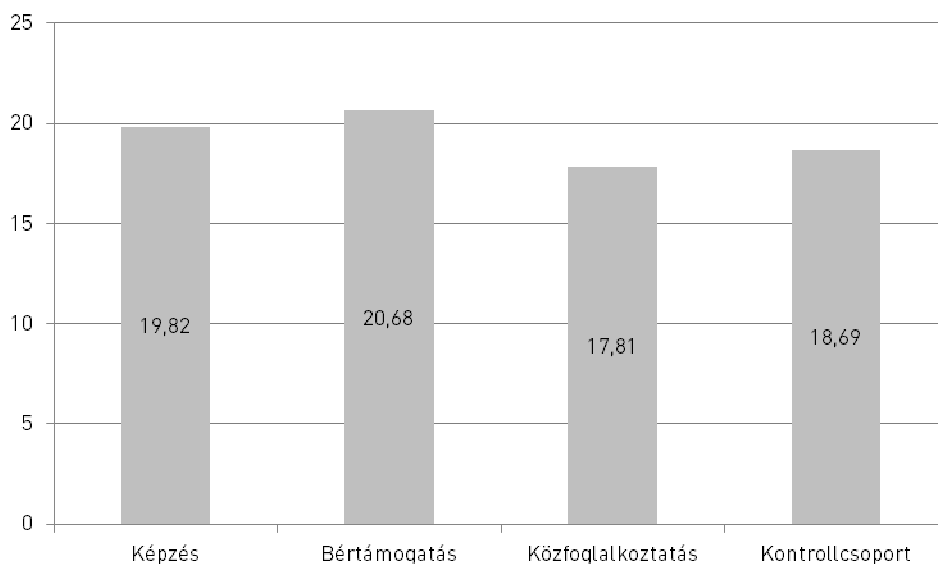
A kontrollcsoportban szereplő személyek átlagos családnagysága kisebb, mint az aktív eszközben érintett személyeké (aktív eszköz: 3,4 fő, kontroll: 3,1 fő), a népesebb családok tagjai nagyobb arányban vesznek részt aktív munkaerő-piaci

eszközökben, mint a kevesebb családtagot számláló álláskereső. Különösen erős a motiváltság a jövedelemszerzésre a gyermeküket egyedül nevelő nők esetében, amely csoport a minta közel egynegyedét teszi ki, illetve a fiatal, kisgyermeket nevelő családok körében.

Az egyes eszközökben való érintettség és az iskolai végzettség szignifikáns összefüggést mutat. Minél alacsonyabb a megkérdezettek iskolai végzettsége, annál nagyobb valószínűséggel kerülnek be a közfoglalkoztatási programba. A kutatás során nyert adatok arra utalnak, hogy a képzettségi mutatók tekintetében nem a legjobb a képzés és a bértámogatási program célzása, mert nem azokra fókuszál, akiknek a legnagyobb hiányaik vannak, hanem azokra, akik eleve jobb alapokkal, magasabb képzettségi mutatókkal rendelkeznek.

1. ábra

Az iskolai pályafutás befejezésének átlagéletkora az aktív eszközökben és a kontrollcsoportban (átlagos év)



A hátrányosabb helyzetű települések lakói nagyobb arányban vesznek részt aktív munkaerő-piaci eszközökben, mint a jobb települési mutatókkal rendelkező térségek álláskeresői, ugyanakkor a kistelepülések álláskeresői kisebb arányban férnek hozzá a bértámogatási programokhoz és a képzési lehetőségekhez, mint az egyéb mutatóik alapján indokolt lenne.

Az aktív eszközben érintettek többsége nem a nyílt munkaerőpiacról érkezik, hanem már a korábbiakban is munkanélküliként jut jövedelemhez, vagy más aktív munkaerő-piaci eszközben vesz részt. A legnagyobb mértékben a kontrollcsoport tagjai részesültek bérjövdelemben és inaktív támogatásban, illetve itt tapasztalható legkisebb mértékben a jövedelemhiány/jövedelembizonytalanság.



2. táblázat

A célcsoport és a kontrollcsoport munkaerő-piaci státusza a programba lépést megelőzően (%)

	Képzés	Bértámogatás	Közfoglalkoztatás	Kontrollcsoport (2010. március)
<b>Dolgozott, nem támogatott státuszban</b>	4,4	6,1	3,0	5,1
<b>Dolgozott, támogatott státuszban</b>	1,6	10,1	7,4	0,9
<b>Képzésben volt</b>	2,9	0,0	0,4	0,2
<b>Munkanélküliként volt regisztrálva</b>	88,4	82,9	88,1	89,1
ebből ellátás nélkül	29,3	26,3	17,5	23
<b>Egyéb inaktív volt</b>	2,7	1,0	1,2	4,7

A képzésben részt vevők leghosszabb munkanélkülisége átlagosan 18,2 hónapig tartott, a bértámogatási programba belépőké 14,7 hónapig, a közfoglalkoztatásban részt vevőké 34,9 hónapig és a kontrollcsoport tagjainak 27,2 hónapig. A munkanélküliség időtartamát tekintve a közfoglalkoztatásban részt vevők vannak a legkedvezőtlenebb helyzetben, s feltételezhetjük, hogy ők a legmotiváltabbak az aktív eszközbe való belépésre, azt is figyelembe véve, hogy jelentős részüknek más ellátásra nincs is jogosultságuk.

A munkaerő-piaci sikerességet, a munkába állást a fent elemzett tényezőkön túl néhány további jellemző is akadályozhatja. A *válaszadók szubjektív értékelése alapján* a legjellemzőbb akadályozó tényezők az egyes csoportok esetében a következők: a kontrollcsoportos válaszadók az aktív eszközökben érintett személyeknél lényegesen nagyobb arányban élik meg hátrányként egészségügyi helyzetüket, azt, hogy túl idősek, így nincs rájuk szükség a munkaerőpiacon, hogy már régen nem volt munkahelyük és elavult a szakképzettségük, és hogy a környezet elutasító a munkanélküliségük miatt.

A közfoglalkoztatottak körében a többi csoporthoz képest magasabb a származásuk miatt hátrányt szenvedők aránya. Ebben a csoportban nyilvánulnak meg legerősebben a lakóhelyből eredő akadályozottságok is: az érintett válaszadók nagy aránya jelezte, hogy olyan kistéleplésen él, ahol nincs munka, nincs megfelelő tömegközlekedés, de ha lenne is, az ingázás túl drága, elköltözni azonban nem tudnak, mert ott van a házuk, amit nem tudnának eladni.

A képzésben részt vevők a többi csoporthoz képest nagyobb arányban érzékelik a fiatalságukból, tapasztalatlanságukból eredő munkaerő-piaci hátrányokat.

## Tipikus életutak

A kutatás adatainak elemzése során azt tapasztaltuk, hogy az egyes aktív eszközök hatásaival kapcsolatban mért különbségek nem az egyes szocio-demográfiai jellemzők mentén képződnek. Az egyes jellemzők (kor, nem, családi

állapot stb.) *nem egymástól függetlenül, külön-külön fejtik ki hatásukat, hanem komplex módon, egymás hatását erősítve/gyengítve hoznak létre tipikus munkaéletutakat.*

A típusok elemzését *k-középpontú klasztereljárással* végeztük úgy, hogy az egyes szóba jöhető aktív és inaktív státuszok munkaéletút-időn belüli arányát vontuk be az elemzésbe. Az így kialakult csoportok a vizsgált szocio-demográfiai változók tekintetében erősen differenciáltak.

- A „Családanyák” (N=188) elnevezésű csoport jellemzője, hogy tagjai a munkaéletút átlagosan felében gyermekkel voltak otthon, közel negyedében pedig bejelentett munkahelyen dolgoztak, illetve lényegesen kisebb arányban (átlagosan 8%) regisztrált munkanélküliként ellátásban részesültek. Ebben a csoportban – nem meglepő módon – a nők aránya 99,5%, átlagéletkoruk 38 év (45,7% 35 év alatti, 35,1%-a 36-45 év közötti). Döntő többségük (71,6%) családban él, de közel negyedük (23,1%) egyedül neveli gyermekét.

- A „Fiatalok” (N=93) legfontosabb jellemzője, hogy átlagosan mindössze 24 évesek (83,9%-uk 25 éves, vagy fiatalabb, 14%-uk 26-35 éves, vagyis 98%-uk 35 év alatti). Eddigi munkaéletútjuk háromnegyedében ellátás nélküli regisztrált munkanélküliek voltak (emellett: a teljes idő átlagosan 9%-ában bejelentetten, további 5%-ában AM kiskönyvvel dolgoztak). A 62,4%-nak van szakképzettsége. Az átlagosnál nagyobb arányban vesznek részt képzési programban.

- A „Túlélők” (N=422) sokféle státuszt próbáltak életük során (viszonylag rövidebb ideig). A csoport 54,4%-a férfi, akik körében jelenleg nagy a közfoglalkoztatásban való részvétel aránya (40%, miközben az átlagos részvételi arány 25%). A túlélők átlagéletkora viszonylag alacsony: 34 év (egyharmaduk 25 éves és fiatalabb, egyharmaduk 26-35 éves, és egyharmaduk 36 éve feletti). Többségében egyedülálló (55,3%), mindössze 51,7%-nak van szakképzettsége. A „Túlélők” között a romák aránya magas (22,4%, szemben a minta 11,6%-os átlagával).

- A „Vesztesek” (N=1002) jellemzője, hogy életük legjelentősebb részét (átlagosan háromnegyedét) bejelentett munkahelyen dolgozták végig, emellett teljes munkaidejük átlagosan 6-6%-ában gyermekkel voltak otthon, vagy regisztrált munkanélküliként ellátásból éltek. Kicsit több mint felük nő (54,3%), 55,8%-uk családban él, átlagosan 42 évesek.

A kontrollcsoport kétharmada a „Vesztesek” közé tartozik: a csoport a legkisebb arányban érintett az aktív munkaerő-piaci eszközök által. Körükben a romák aránya átlag alatti, 6,4%. A „Vesztesekre” az *aktív munkaerő-piaci eszköztár lényegesen kisebb mértékben fókuszál*, mint pl. a „Családanyákra”, vagy a „Fiatalokra”: a „Családanyák” 18%-a van képzésben, 5,3%-a bértámogatásban, 33%-a közfoglalkoztatásban, és 43,6%-a tartozik a kontrollcsoportba. A „Vesztesek” esetében a bértámogatottak és közfoglalkoztatottak aránya ennél érdemben alacsonyabb (4,4, illetve 18,2%), míg az ellátás nélküliek aránya magasabb (57%).

## Eredmények az egyes aktív eszközök esetében

### A képzés

Kutatásunkban 394 fő képzésben részt vevő személyt kérdeztünk meg; ők az aktív eszközben érintett minta 37,8%-át jelentik. A nem iskolarendszerű képzésbe való bekerülést a célcsoport tagjai döntően saját maguk kezdeményezték (65%). 29,5% esetében a munkaügyi szervezet kezdeményezésére történt a programba lépés. Azok körében, akiknek a munkaügyi központ kezdeményezte a képzését, a jelenleg nem támogatottan dolgozók aránya 27,5%, míg azok körében, akik maguk kezdeményezték 13,3%.

A megkérdezettek 92,4%-a úgy nyilatkozott, hogy eredetileg is ebbe a képzésbe szeretett volna részt venni, vagyis nem kényszerből került be a programba.

A képzési programok ideje és hatása közötti összefüggések elemzésekor eredményeink egybeestek más szerzők<sup>14</sup> által végzett mérések eredményeivel, mely szerint a rövidebb programok (1–6 hónap) sokkal jobban szerepeltek a hosszabbaknál. Azoknak, akiknek a képzése 3 hónapnál rövidebb ideig tartott 25,4%-a, akiknek 3-6 hónapig 26,7%-a, akiknek 6-9 hónapig 14,4%-a, akiknek 9 hónapnál tovább 10%-a dolgozik nem támogatott státuszban jelenleg.

A képzések megítélése az érintettek körében nem túl kedvező: 44,5%-uk úgy vélekedik, hogy a képzés nélkül is el tudott volna helyezkedni ugyanilyen feltételek mellett (ez az érték a többi csoportban 20,9-27,8% között mozog).

Az adatok tanulsága szerint a képzésben részt vevők körében specializáltan „képzettség-növekedési hatás” (*skill enhancement effect*) nem mutatható ki. A jövőd munkahellyel kapcsolatos elvárásaik – így például a bérigény, vagy a nem bejelentett munka vállalása tekintetében – érdemben változtak (növekedtek), azonban ez – különböző mértékben – a többi aktív eszközzel érintett csoportban is megfigyelhető volt (vagyis úgy tűnik: sokkal inkább a beavatkozásnak, a célcsoporttal való foglalkozásnak van ilyen hatása, s nem speciálisan a képzésnek.)

A képzésben részt vevők körében az elhelyezkedettek aránya 38,4% volt, s az elhelyezkedés átlagos ideje a képzést követően 2,3 hónap. A képzés elhelyezkedést elősegítő hatása legerősebben az első három hónapban érvényesül, a további 3 hónapban még érezhető, s a képzés zárását követő fél év után elenyészővé válik. Az elhelyezkedés sikeressége nem különbözik érdemben a különböző képzéstípusok esetében.

---

<sup>14</sup> Hudomiet P. – Kézdi G. (2008): Az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatai, *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás*, 2008/1. sz.

O'Leary, C. J. (1998): "Evaluating the Effectiveness of Active Labor Programs in Hungary", *Upjohn Institute Technical Report*, No. 98-013

Átképzési támogatásban kétszer vagy annál többször 12,7%-uk részesült, az ő esetükben feltételezhetjük a „trainfare-jelenség” előfordulását.<sup>15</sup>

A képzésbe került válaszadók 61,9%-ának van iskolarendszerben megszerzett szakképesítése (ez az arány a bértámogatottak esetében 68%, a közfoglalkoztatottak között 47,3%). *A képzés nem a legmegfelelőbbben célzott aktív munkaerő-piaci eszköz: nem a szakma nélküliek szakmához jutását segíti, hanem a már szakmával rendelkezők pályamódosításához járul hozzá.*

## A bértámogatási program

Jelen kutatásban a bértámogatásban részt vevő válaszadók az aktív eszközzel érintett minta 9,6 %-át teszik ki.

A bértámogatási programban az átlagos foglalkoztatási idő 8,3 hónap volt.

A programot befejezettek 77%-a dolgozott nem támogatott státuszban a program befejezését követő 6. hónapban. Az elhelyezkedők 72,4%-át azonnal foglalkoztatták, a többiek néhány hónapon belül tudtak elhelyezkedni.

A bértámogatási programban igen erősen jelen van a „helyettesítő-hatás”, a „visszaforgatás”. Ez a bértámogatási programban lévők 16-20%-a esetében joggal feltételezhető.

Mindemellett a bértámogatási program „holtsúly-hatása” is érvényesül. A munkavállalók 52,9%-a szerint a munkaadó támogatás nélkül is alkalmazta volna őket. Bár a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal monitoring vizsgálatának eredménye szerint a munkaadóknak csak körülbelül 20%-a nyilatkozott úgy, hogy támogatás nélkül is alkalmazta volna a munkanélkülit, a „holtsúly-hatás” még így is jelentősnek mondható. A „holtsúly-hatás” széles körű érvényesülésére azért is célszerű figyelni, mert 2009. I. félévében a bértámogatás átlagos fajlagos költsége 853,2 ezer forint/fő volt.<sup>16</sup>

Mindezen hatások együttes elemzésének eredményeként feltételezhetjük, hogy a bértámogatással kialakított státuszok max. 60-65%-a esetében bővült a státuszok köre.

Bár a bértámogatási program foglalkoztatási hatása a többi aktív munkaerő-piaci eszközzel szemben igen jónak mondható, az eredményeket alapvetően módosítja a program erős „helyettesítő”, illetve „holtsúly-hatása”. Ha az eredményeket módosítjuk a „helyettesítő” és a „holtsúly-hatással”, *a bértámogatási program alig valamivel kedvezőbb képet mutat, mint a képzés kimenete*, de a közfoglalkoztatáshoz képest még így is kedvezőbbek az eredmények. Igaz, a bértámogatási programban részt vevők szocio-demográfiai mutatói is lényegesen jobbak, mint a közfoglalkoztatási programban részt vevőké.

---

<sup>15</sup> A szakértők a „work-fare” és a „welfare” fogalom mintájára alkották a „trainfare” kifejezést, melynek lényege, hogy az egzisztencia biztosításához szükséges javakhoz az egymást követő képzési programok keretében biztosított képzési támogatás igénybevételével jutnak. (Jordan, B.1996)

<sup>16</sup> Tajti J. (2009): A 2009. évben befejezett munkaerő-piaci programok hatékonyságának értékelése. Gyorsjelentés Foglalkoztatási és Szociális Hivatal. Készült a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal Statisztikai és Elemzési Főosztályán.

## A közfoglalkoztatási program

Kutatásunkban 547 fő közfoglalkoztatottat kérdeztünk meg, ők az aktív eszközzel érintett minta 52,5 %-át jelentik. A három közfoglalkoztatási program célrendszerét áttekintve elmondhatjuk, hogy *nyílt munkaerő-piaci kimenetet egyetlen dokumentum sem fogalmaz meg explicit módon*. Ennek megfelelően e csoport esetében különösképpen igaz, hogy csak egyik vizsgálati szempont lehet a nyílt munkaerő-piaci kimenet sikerességének elemzése.

Ebben az aktív eszközben az idősebb, iskolázatlanabb csoportok jelentősen felülreprezentáltak. Többek között e jellemzőknek is köszönhető, hogy a közfoglalkoztatásban végzett munka jellege főként kommunális feladat (78,1%).

Az utóbbi években készült hazai és nemzetközi tanulmányok felhívják a figyelmet arra, hogy társadalmi szempontból problémát jelenthet az egyébként is kirekesztett csoportok részvétele az alacsony státuszúnak tartott közfoglalkoztatásban. Ilyen feltételek között az eszköz nem segíti a kitörést, a munkavállalói készségek javulását, a nyílt munkaerő-piaci elhelyezkedést, és konzerválhatja a hierarchikus társadalmi viszonyokat. (Frey 2007, 2010, Hudomiet-Kézdi 2008, Csoba 2010, 2010b)

A kutatás során a programban részt vevőknek alig több mint fele lépett be saját akaratából a munkába. Ebben az eszközben lényegesen nagyobb arányban van jelen a kényszer elem, mint a bértámogatási programban, s ez hatással van a program kimenetére is. A minta közel egyharmada rendszeresen (több mint 2 alkalommal) vesz részt a közfoglalkoztatási programokban. A férfiak átlagosan 3,2, a nők 2,4 alkalommal kerültek bevonásra.

### 3. táblázat

Közfoglalkoztatásban való részvételi alkalmak száma nemi bontásban (%)

Neme	Közfoglalkoztatási alkalmak száma										
	1. alk.	2. alk.	3. alk.	4. alk.	5. alk.	6. alk.	7. alk.	8. alk.	9. alk.	10. alk.	11 és több
<b>Férfiak</b>	43,3	21,6	6,6	8,8	5,7	3,5	1,3	1,3	1,8	1,3	6,1
<b>Nők</b>	48,4	22,5	9,1	4,0	5,1	4,4	1,8	2,5	0,7	0,7	0,8
<b>Összesen</b>	46,0	22,1	8,0	6,2	5,4	4,0	1,6	2,0	1,2	1,0	2,6

A közfoglalkoztatás „körbenforgó” jellegét mutatja a fenti táblázat is. A minta közel egyharmada rendszeresen (több mint 2 alkalommal) vesz részt a közfoglalkoztatási programokban. Különösen a férfiakra jellemző, hogy háromnál több alkalommal, csaknem szezonális munkásként forognak vissza rendszeresen az évnek egy meghatározott szakaszában a közfoglalkoztatásba.

A közfoglalkoztatás nemekre gyakorolt differenciált hatása mindenképpen figyelemre méltó. A szakmával nem rendelkező, képzetlen férfiak és a középfokon képzett nők jövőbeli aspirációi a legmeghatározóbbak. Többségük több alkalommal is el tudja képzelni, hogy részt vesz a közfoglalkoztatás rendszerében.

Az alacsony képzettséggel rendelkező nők nagyon kis mértékben vannak jelen az aktív eszközök rendszerében, még a közfoglalkoztatásban is.

A korral párhuzamosan nő a beletörődés a nyílt munkaerő-piaci alkalmazást helyettesítő közfoglalkoztatásba.

A kimeneteket vizsgálva szignifikáns összefüggést találunk a kimenet és az életkor között. A 25 év alatti fiataloknál erősebb „tranzitív-hatást” tapasztalunk. 36-45 éves kor közöttiek esetében, bár a legnagyobb arányban vannak jelen az eszközben, a korcsoport „parkoltatása”, átmeneti jövedelemhez juttatása a jellemző. A 45 év fölöttiek pedig alig jutnak be a programba, s az eszköz a nyílt munkaerő-piaci elhelyezkedést a legkevésbé segíti.

A közhasznú foglalkoztatás piaci, félpiaci viszonyok között lényegesen nagyobb esélyt ad a támogatás nélküli elhelyezkedésre, mint a közszférában, ahol főleg az átmeneti foglalkoztatás/jövedelempótlás érvényesül és nem a „tranzitív hatás”.

4. táblázat

Hány alkalommal dolgozott/dolgozik a különböző munkahelytípusokon (%)

Munkahely típusa	1 alk.	2 alk.	3 alk.	4 vagy több alk.
A leghosszabb ideig tartó munkahelyén	88,8	6,5	1,7	-
A legutolsó munkahelyén	84,8	6,6	2,5	6,1
A bértámogatási programot szervező munkahelyen	87,0	13,0	-	-
A közfoglalkoztatást szervező munkahelyen	55,5	16,5	7,7	20,3
A jelenlegi munkahelyén	72,3	14,6	4,0	8,1

A legmagasabb arányú visszafoglalkoztatást a közfoglalkoztatási programokban tapasztaljuk. Itt a munkanélkülieknek csaknem fele több alkalommal is dolgozik ugyanazon a munkahelyen. A ciklikus foglalkoztatás eredménye, hogy a munkavállaló munkahelyként kezeli a támogatott foglalkoztatásban visszafoglalkoztató munkaadót, s ez korlátozza a kezdeményezéseit más irányba való kilépésre. A harmadik és azt követő alkalmak során kialakul a közfoglalkoztatás csapdahelyzete, a „beragadási-hatás” vagy „locking-in effect”.

5. táblázat

A közfoglalkoztatási programban való részvétel száma és a program befejezését követő státusz (%)

Jelenlegi státusz	Közfoglalkoztatásban való részvételi alkalmak száma		
	1 alkalommal (N=230)	2 alkalommal (N=111)	3 alkalommal (N=40)
Nem támogatott státuszban dolgozik	6,1	3,6	2,5
Támogatott státuszban dolgozik	33,5	41,4	40,0
Munkanélküli	59,1	55,0	57,5
Egyéb inaktív	1,3	1,3	0,0

## A kontrollcsoport jellemzői

A kontrollcsoport (N=1068) tagjainak 26,1%-a határozottan megfogalmazta, hogy nem csupán a nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatásban, hanem az aktív munkaerő-piaci programokban sem kíván részt venni, s az esetleges megkeresést is visszautasította volna.

6. táblázat

Miért nem keres állást? (fő)

Mert...	Aktív eszköz (N=183 fő)	Kontroll-csoport (N=166 fő)
... van nem bejelentett munkája	64	50
... tanul	13	5
... családi akadályozó körülmény van (pl.: nem tudná kire hagyni valamely családtagját)	6	20
... egészségügyi akadály van	6	30
... kiábrándultság, lemondás (úgysem vennék fel sehová, minden protekció, elege van stb.)	14	23
... úgysem találna annyi pénzért, amennyiért megérné elhelyezkedni...	6	10
... éppen két közmunka közötti idejét tölti, segílyt kap	17	2
... vár egy előzetesen megbeszélte munka indulására	13	11
... egyéb, éspedig:	29	44

A kontrollcsoport tagjai a passzív magatartás igazolásakor az egészségi állapotukra, a családi akadályozó tényezőkre hivatkoznak, és határozottabban érvényesül a lemondás, a helyzet elfogadása körükben.

A visszautasítást nem indokoló távolmaradók közel negyede a megkerdezés időpontjában nem bejelentve dolgozott.

7. táblázat

Az aktív eszközöktől való távolmaradás tényezői százalékos megoszlásban nemek szerinti lebontásban a férfiakra fókuszálva (a kontrollcsoport %-ában)

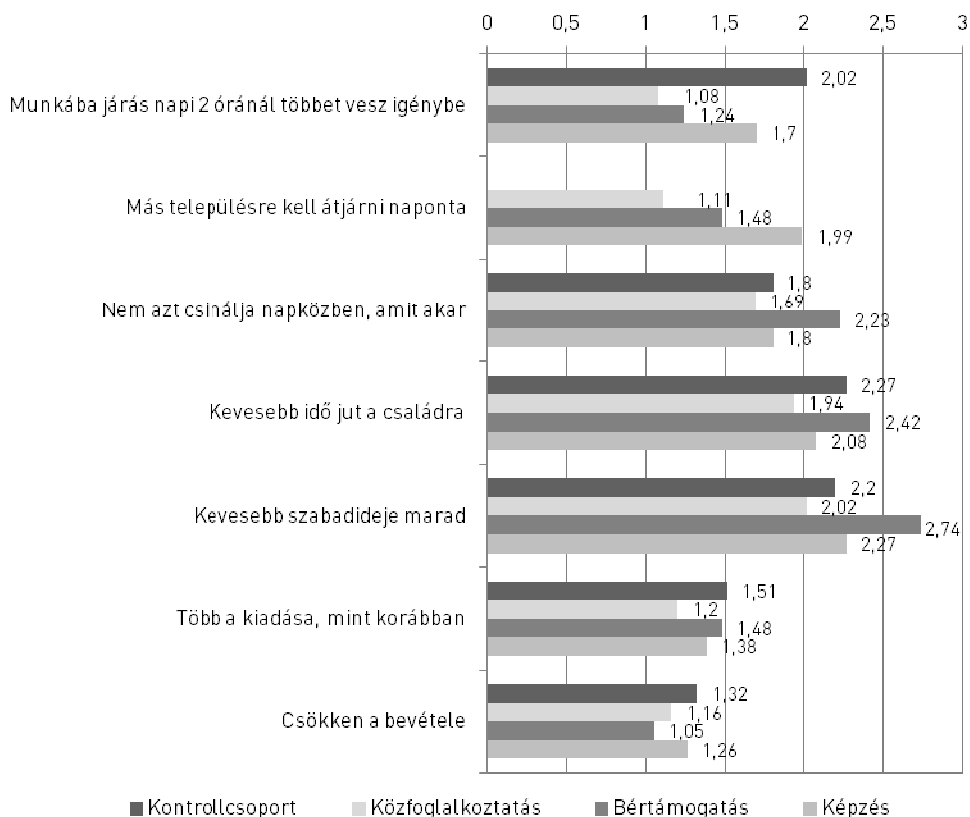
Távolmaradási tényező	Nemek szerint	
	Férfiak	Nők
Csökkenet volna a bevétele	2,4	1,7
Nem kapott volna segílyt	3,3	2,6
Kimaradt volna az alkalmi munkából	3,7	1,5
„... mert nem és kész”	9,5	7,4
Egyszerűen csak nem akart	20,6	15,5
Nem ajánlottak fel részvételi lehetőséget	51,2	50,0

A távolmaradást magyarázó tényezőkről összefoglalóan elmondhatjuk, hogy a férfiakat alapvetően a jövedelemszerzés bizonytalansága, alacsonyabb szintje tartotta vissza az aktív eszközökben való részvételtől, míg a nőket a gyermekek felügyeletével kapcsolatos kötelezettségek, a munkavállalással megnövekedő kiadásoktól való félelem, a kötöttebb időfelhasználás és a nagyobb teljesítményelvárás ténye.



2. ábra

A munkavállalás során fellépő hátrányok (átlagos értékek)



Az adatok elemzésekor szembeűnik, hogy az aktív eszköz által érintettek „bevallásabbak”, a kontrollcsoport tagjai pedig tartózkodóbbak, a leendő munkával szemben szigorűbb követelményeket állítanak. A kontrollcsoport tagjai nagyobb arányban utasítanak el a köztéren végzett munkát (71,2%, aktív 58,9%), az egészségre ártalmas munkát (68,4%, aktív 64,9%), s kevésbé fogadnák el a 12 órás műszakot (55,7%, aktív 60,1%), és a többműszakos munkarendet (52,9%, aktív 55,9%).

A kontrollcsoportból a mérés időpontjában nem támogatott státusban elhelyezkedettek aránya 11,2%. A sikeres elhelyezkedők nagyobb arányban rendelkeznek szakképzettséggel és élnek kisebb településeken, mint állás nélkül maradt társaik.

A fekete foglalkoztatásban való érintettséget – mint az aktív eszközöktől való távolmaradás egyik lehetséges magyarázatát – a megkérdezettek csak kisebb hányada vállalta fel (élete során 23,8%, jelenleg 6%), akik viszont felvállalták, azoknak döntő többsége a kontrollcsoportból kerül ki.

## Az információs hálók, támogató rendszerek szerepe

Az álláskereső elhelyezkedésének esélyeit alapvetően meghatározza, hogy az érintettek milyen információs és támogató rendszert vehetnek/vesznek igénybe. Az informális kapcsolatok folyamatos kiüresedése feltételezhetően együtt jár a munkanélküliség tartósságával, s a célcsoport egyre határozottabban szorul a formális információforrásokra és kapcsolatokra.

8. táblázat

Kinek a segítségével talált munkát? (az adott csoport %-ában)

Kinek a segítségével	Leghosszabb munkahely				Jelenlegi munkahely			
	Képzés	Bértám.	Közf.	Kont.	Képzés	Bértám.	Közf.	Kont.
Barátok, ismerősök	31,8	35,5	33,5	35,9	24,3	34,8	19,7	29,5
Régi munkatársak	1,4	-	1,4	2,2	4,5	0,0	1,3	10,8
Volt iskolatársak	1,1	3,2	0,2	1,8	0,9	0,0	0,0	0,6
Családtagok, rokonok	12,9	14,0	13,2	16,0	11,7	4,3	3,5	6,0
Szomszédok	0,3	-	0,4	0,7	0,9	-	0,4	0,6
Újsághirdetés	12,6	11,8	6,8	9,1	7,2	1,4	0,9	6,6
Internet	2,0	-	0,2	0,7	2,7	-	0,9	1,2
Munkaügyi szervezet	5,7	10,8	10,6	4,3	27,0	17,4	45,6	18,1
Magán közvetítő	1,7	-	0,8	0,7	3,6	-	0,0	0,6
Közvetlen munkaadó	23,5	17,2	26,9	22,4	14,4	37,7	19,7	20,5
Családsegítő szolgálat	-	-	-	0,2	-	-	0,4	0,6
Egyéb	6,9	7,5	6,2	6,1	2,7	4,3	7,5	4,8
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	99,9	100,0	100,0	100,0

A leglátványosabb a kapcsolatrendszer átrendeződése a közfoglalkoztatásban részt vevők esetében. Míg a leghosszabb ideig betöltött állást 48,5%-ban köszönhetik az informális kapcsolatrendszernek, a munkanélküliség előtti állást már csak 41,1%-ban és a jelenlegi állásukat 24,9%-ban közvetítették az informális kapcsolatok.

A minta egészére általában jellemző a passzív magatartás. A 2109 fős mintának alig fele (1022 fő) fordulna a munkaügyi központhoz, hogy segítséget kérjen az elhelyezkedéshez. Még ennél is kevesebben keresnek fel a családsegítő központokat (104 fő) és a civil szervezeteket (75 fő).

*A szolgáltatások ismerete, jelenléte a minta egészében korlátozott. Még a szolgáltatásokat legintenzívebben igénybe vevő csoport, a képzés által érintett*

csoport tagjainak is csak 26,8%-a nyilatkozott úgy, hogy valamilyen szolgáltatást igénybe vesz az álláskeresés során. A legkevésbé a kontrollcsoport tagjai élnek ezzel a lehetőséggel (a csoport tagjainak 10,7%-a)

Úgy tűnik a kontrollcsoport tagjai nem csupán az aktív eszközökben nincsenek jelen, hanem az egyébként legtöbb esetben ingyenesen elérhető szolgáltatásokat sem veszik igénybe.

## Kimenetek, változások, hatások: „kemény- indikátorok”

Az aktív eszközök hatására bekövetkezett *státuszváltozást* három idődimenzióban vizsgáltuk.

Közvetlenül a beavatkozás zárását követően („kimeneti indikátor”) a legnagyobb arányban a bértámogatásban részt vevők helyezkedtek el támogatás nélkül a nyílt munkaerőpiacon (72,4%). A második helyen a képzést találjuk (11,7%). A kontrollcsoport 5,1%-os és a közfoglalkoztatásban részt vevők 4,8%-os elhelyezkedési aránya a korábbiakban kifejtett tényeket erősíti: a legkedvezőtlenebb szocio-demográfiai mutatókkal rendelkező, a legkevésbé motivált és a legkevesebb lehetőséggel bíró két célcsoport közel azonos eséllyel indul a nyílt munkaerő-piaci alkalmazás felé.

9. táblázat

A célcsoport és a kontrollcsoport státusza a beavatkozást követően

(N, aktív eszközösök=839, kontrollcsoportosok=1061) (%)

Státusz	Képzés	Bértámogatás	Közfoglalkoztatás	Kontrollcsoport (2010. március)
Dolgozott, nem támogatott státuszban	11,7	72,4	4,8	5,1
Dolgozott, támogatott státuszban	3,5	0,0	6,8	0,9
Képzésben volt	0,3	0,0	0,8	0,2
Munkanélküli volt	82,8	25,5	86,7	89,1
Egyéb inaktív volt	1,8	2,0	1,1	4,7

A kontrollcsoport esetében a feltüntetett dátum a kutatás által vizsgált beavatkozási időszakot követő első hónapot jelöli, míg az eszköz által érintett csoportok esetében a táblázat a beavatkozás zárását követő első hónap történéseit rögzíti. Ezt tekintettük összehasonlításra alkalmas „eszméi kimeneti időpontnak”.

A megfigyelés 12 hónapos intervallumában az aktív eszközök által érintett személyek 40,4%-a elhelyezkedett. A szokásostól eltérő módon valamennyi legális elhelyezkedést mértünk. Így próbáltunk betekintést adni a „visszafoglalkoztatás” és a támogatott foglalkoztatások, aktív eszközök közötti mozgás világába.

10. táblázat

Az elhelyezkedők aránya a megfigyelt időszakban (%)

	Még nem helyezkedett el (ill.: n.v.)	Ha elhelyezkedett: mennyi idő telt el, míg először „hivatalosan” elhelyezkedett?			
		0-3 hónap	4-6 hónap	7-9 hónap	10-12 hónap
<b>Képzés</b>	60,2 (+1,4%)	28,6	7,2	2,3	0,3
<b>Bértámogatás</b>	19,4%	75,5	3,0	2,0	0,0
<b>Közfoglalkoztatás</b>	62,1% (+5,9%)	21,1	8,2	2,1	0,8
<b>Aktív eszközzel érintettek összesen</b>	56,3% (+ 3,3%)	30,6	7,2	2,2	0,5

Az elhelyezkedés átlagos ideje az aktív eszközzel érintettek körében 2,1 hónap volt. A képzést befejezők 38,4%-a helyezkedett el, az elhelyezkedés átlagos ideje 2,3 hónap. A bértámogatási programot befejezők 80,6%-a helyezkedett el, az átlagos elhelyezkedési idő 0,5 hónap. A közfoglalkoztatásban érintettek 32,1%-a helyezkedett el, az átlagos elhelyezkedési idő 2,8 hónap.

11. táblázat

Az első "hivatalos elhelyezkedés" státusza a megfigyelés teljes időtartamára vonatkozóan (%)

	Még nem helyezkedett el (illetve: nincs válasz)	Ha elhelyezkedett: milyen státuszba került, amikor először „hivatalosan” elhelyezkedett?			
		Nem támogatott, nyílt munkaerőpiaci státuszba került	Vállalkozóvá vált	Közfoglalkoztatásban vett részt	Bértámogatási programba került
<b>Képzés</b>	60,2 (+2,5)	24,4	0,3	4,3	8,3
<b>Bértámogatás</b>	19,4 (+1)	78,6	0,0	1,0	0,0
<b>Közfoglalkoztatás</b>	62,1 (+6,6)	6,1	0,0	24,2	1,0
<b>Aktív eszközzel érintettek összesen</b>	56,3 (+ 4,4)	22,1	0,1	13,2	3,9

Az első hivatalos elhelyezkedés támogatott és nem támogatott formáját vizsgálva a legegységesebb a helyzet a bértámogatási programokban. Közel 80%-os az elhelyezkedési arány a nyílt, támogatás nélküli munkaerőpiacon, s alig 1% kerül a programot követő időszakban közfoglalkoztatásba. A képzést követően elhelyezkedőknek kétharmada (a 38,4%-ból csak 24,4%) kerül csak a nyílt munkaerőpiacra, s a további egyharmadnyi elhelyezkedő 2:1 arányban osztozik a bértámogatási program és a közfoglalkoztatási program között. A közfoglalkoztatásban részt vevők 6,1%-a a nyílt munkaerőpiacon helyezkedik el.

A programok sikerességét az eddigi monitoring vizsgálatok többségében a program zárását követő első hat hónapban elhelyezkedő résztvevők arányával mérték. Bár mi a megfigyelés időkeretét ennél szélesebbre (12 hónap) vontuk, igyekeztünk összevetni saját mérési eredményünket az első hat hónapra vonatkozóan a korábbi kutatások mérési eredményeivel.

12. táblázat

A 6 hónapon belül bármilyen foglalkoztatási formában elhelyezkedők aránya a két kutatásban (%)

Aktív eszközök	1997*	2010**
Képzés	45,0	32,5
Bértámogatás	71,0	77,0
Közfoglalkoztatás	25,0	22,5
Kontrollcsoport	na.	7,0

\* Galasi, Péter, Lázár György és Nagy Gyula (1999): „Az aktív munkaerő-piaci programok sikerességét meghatározó tényezők,” Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek 1999/4.

\*\* Jelen kutatás

Az adatok arról árulkodnak, hogy az alkalmazott eszközök hatékonysága – a munkaerő-piaci változásoktól és a külső környezeti feltételektől függetlenül – közel állandónak tűnik az elmúlt 13 évben. Az eszközök módosítása, a célzás pontosítására irányuló törekvések nem hoztak lényeges javulást. A bértámogatásra és a közfoglalkoztatásra vonatkozó eredmények közel azonosak maradtak, a képzés esetében pedig a támogatás nélkül elhelyezkedők aránya csökkenést mutat.

A hatásvizsgálatok elhelyezkedésre vonatkozó kimeneti mutatói mellett annak is van jelentősége, hogy az aktív munkaerő-piaci eszköz milyen mértékig járult hozzá az érintettek társadalmi státuszának megőrzéséhez, esetleg emeléséhez. E hipotézis igazolásához a mintába került és a nyílt munkaerőpiacon sikeresen elhelyezkedett személyek beosztásának és munkaszerződésük jellegének változását elemeztük.

Összegzésként elmondhatjuk, hogy a beavatkozásnak köszönhetően a képzési programban és a közfoglalkoztatási programban érintett csoportok státuszának megőrzését, sőt egy minimális mértékű emelkedését tapasztaltuk az életút során. A bértámogatási programban részt vevők esetében alapvetően a státusz stabilizálása figyelhető meg. A kontrollcsoportnál a státuszváltozás szintén mutat kismértékű javulást, de léptéke elmarad a képzés, vagy a közfoglalkoztatás körében bekövetkezett változások mögött.

13. táblázat

A nyílt munkaerőpiacon elhelyezkedett személyek beosztásának változása (az adott csoport %-ában)

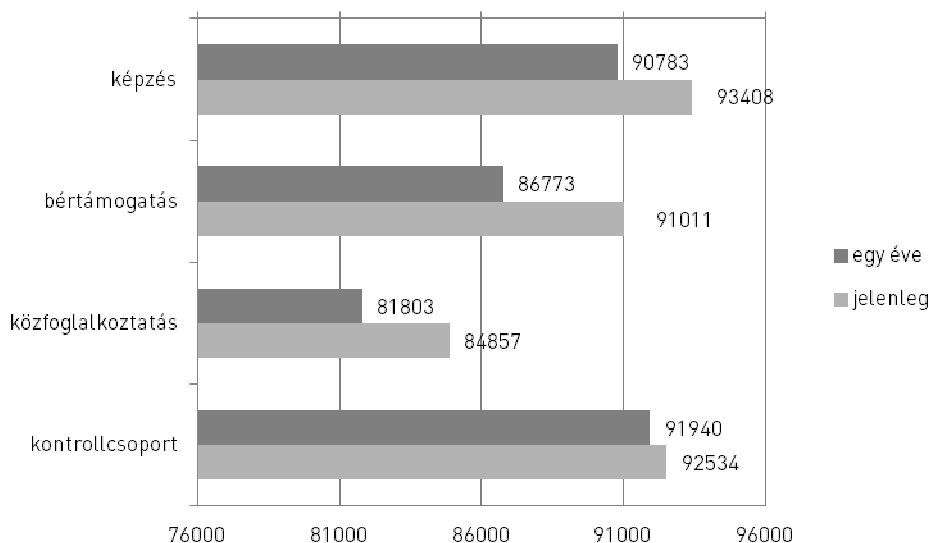
		Leghosszabb munkahely	Legutolsó munkahely	Támogatott munkahely	Jelenlegi munkahely
Önálló	képzés	3,7	3,2	n.a.	3,6

<b>vállalkozó</b>	bértámogatás	3,2	3,5	0,0	1,4
	közfoglalkoztatás	1,9	2,0	0,6	1,7
	kontrollcsoport	3,8	6,0	n.a.	4,7
<b>Vezető, főnök</b>	képzés	1,7	2,1	n.a.	3,6
	bértámogatás	3,2	2,4	3,1	2,8
	közfoglalkoztatás	0,4	0,2	0,1	1,3
	kontrollcsoport	1,5	1,1	n.a.	0,6
<b>„Kisfőnök” (művezető, szalagvezető, brigádvezető, boltvezető stb.)</b>	képzés	7,4	6,2	n.a.	0,9
	bértámogatás	11,7	8,2	9,4	8,3
	közfoglalkoztatás	3,2	2,8	1,3	1,3
	kontrollcsoport	5,6	3,9	n.a.	4,1
<b>Beosztott szellemi, nem adminisztratív munkakörben</b>	képzés	11,7	10,9	n.a.	17
	bértámogatás	12,8	12,9	18,8	15,3
	közfoglalkoztatás	6,5	7,1	9,0	10,4
	kontrollcsoport	8,2	8,5	n.a.	13,0
<b>Beosztott szellemi adminisztratív munkakörben</b>	képzés	16,0	14,1	n.a.	19,6
	bértámogatás	20,2	20,0	18,8	19,4
	közfoglalkoztatás	7,3	6,5	10,3	11,7
	kontrollcsoport	10,8	8,2	n.a.	10,1
<b>Beosztott fizikai</b>	képzés	59,4	63,5	n.a.	55,4
	bértámogatás	48,9	52,9	50,0	52,8
	közfoglalkoztatás	80,7	81,4	78,1	73,6
	kontrollcsoport	70,2	72,3	n.a.	67,5

A másik dimenzió, a munkaszerződés jellege terén azt tapasztaltuk, hogy *mindenütt jelentősen megnőtt a határozott idejű munkaszerződések aránya*. A legstabilabbnak a bértámogatási programok tűnnek, mert a programot követő foglalkoztatás során itt a legmagasabb (közel 2/3) a határozatlan idejű szerződések aránya, illetve a leghosszabb munkahelyhez képest csak 8,8 %-kal csökkent a stabil alkalmazás. A közfoglalkoztatásban részt vevők körében alig minden 10. munkavállalónak van esélye a stabil és tartós alkalmazásra.

Az aktív eszközben érintettek esetében – a fenti változásokon túl – minden csoportban *érdemben nőtt a bérigény is a programban való részvétel következtében*, míg a kontrollcsoport esetében nem történt érdemi változás.

3. ábra  
Bérigények változása (Ft, átlagértékek)



### A hatásvizsgálat „soft- indikátorai”

A mintába került személyek munkaerő-piaci és társadalmi státuszának változása mellett az aktív eszközök hatással lehetnek az érintettek munkavállalói készségének, képességének fejlődésére, az énkép alakulására, a társadalmihasznosság-tudat fejlődésére, a társas kapcsolatok szélesedésére is. Ezeknek a „soft-indikátoroknak” az elfogadottsága a hatásvizsgálatokban – mivel a mérésnek még nincsenek sztenderdjei – nem széles körű. Ennek ellenére úgy ítéljük meg, célszerű egy rövid betekintés erejéig kísérletet tenni a munkaerő-piaci szempontból csupán „közvetettnek” tekintett hatások megismerésére.

Az *aktív munkaerő-piaci eszközök elhelyezkedést segítő hatásának szubjektív* értékelését azok körében végeztük, akik aktív eszközben részt vettek és elhelyezkedtek. Ebből 31,7 % úgy ítélte meg, hogy a program nélkül is el tudott volna helyezkedni, míg 28,3 % szerint a program nélkül nem sikerült volna állást találni. Különösen a képzésben részt vevők érezték úgy, hogy a programban tanultak kevésbé segítettek a későbbi állás megtalálásában, míg a program elhelyezkedéshez nyújtott hatását leginkább a közfoglalkoztatásban részt vevők ismerik el.

Az adatok tanulsága szerint azonban a vizsgált programok az érintettek körében jó néhány önmagukra vonatkozó jellemző esetében – a megkérdezettek által elismert módon – érdemi változást eredményeztek.

A kérdezettek önbizalma a legnagyobb arányban a képzésben részt vevők esetében javult (20,9 %). A másik három csoportban a javulást érzékelők aránya közel azonos (13,3-14,3 %), azonban a kontrollcsoport tagjai körében a romlást érzékelők aránya 3-4-szerese a másik két csoporténak.

14. táblázat

Az elhelyezkedés esélyeinek szubjektív megítélése - volt-e a programnak hatása azokra, akik bármikor elhelyezkedtek (az adott csoportba tartozó elhelyezkedettek %-ában)

Mit gondol, ha nem vesz részt a ...programban, akkor is el tudott volna helyezkedni a bejelentett állásában? (Több válasz is lehetséges!)	Beavatkozás típusa			Az aktív eszközben érintettek %-ában
	Képzés (N=137)	Bértámogatás (N=79)	Közfoglalkoztatás (N=134)	
Igen, az elhelyezkedésem egyáltalán nem függött a programtól	44,5	27,8	20,9	31,7
Igen, de szerintem több időbe került volna	8,8	5,1	9,7	8,3
Igen, de alacsonyabb / kedvezőtlenebb munkakörben	3,6	0,0	0,0	1,4
Igen, de alacsonyabb fizetésért	2,9	0,0	1,5	1,7
Igen, de kedvezőtlenebb munkakörülmények között	0,7	0,0	0,7	0,6
Igen, de távolabb a lakóhelyemtől	1,5	0,0	0,7	0,9
Igen, sokkal hamarabb elhelyezkedtem volna, mint így	2,2	0,0	2,2	0,9
Nem tudtam volna elhelyezkedni a program nélkül	26,3	27,8	30,6	28,3

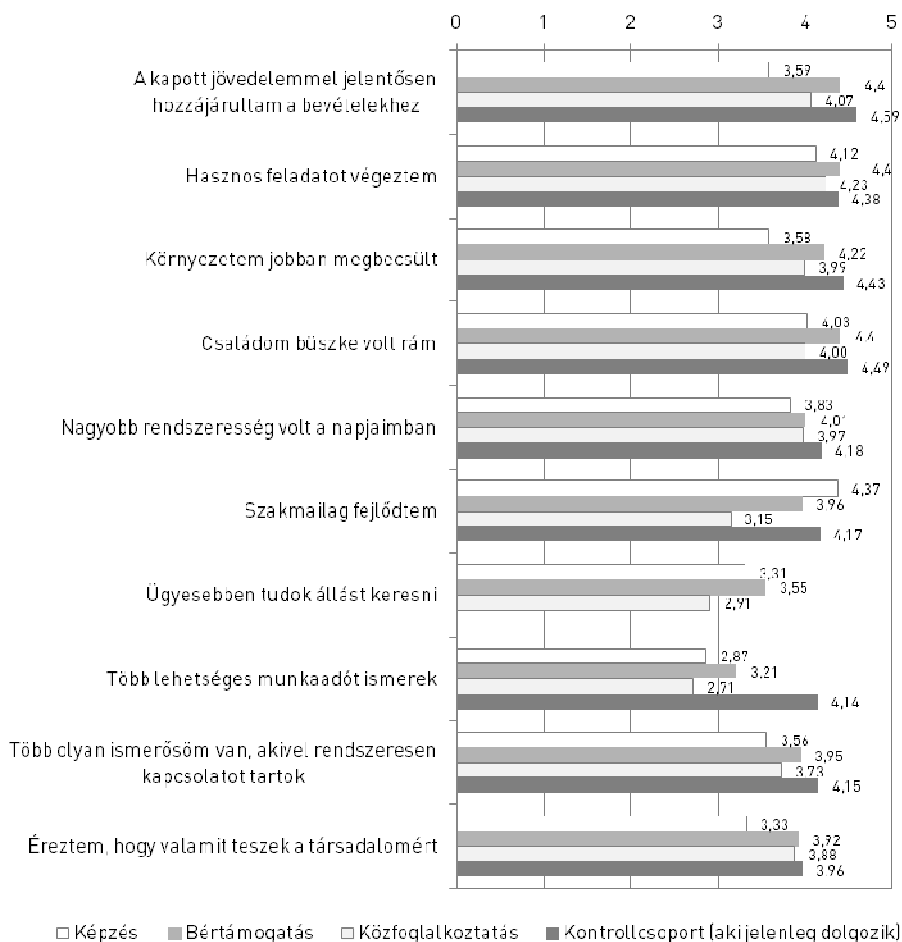
A szakmai, elméleti ismeretek körének bővülését is – nem meglepő módon – a képzésben résztvevők jelezték. E vonatkozásban 60,9%-uk értékeli jónak a programot.

Az aktív eszközök egyik jelentős hozadéka a személyiség és az „én-érték” fejlődése. Az aktív eszközökben részt vevők a programok szubjektív értékelése során a leggyakrabban a megbecsültség fontosságát, a hasznosságtudat növekedését említették, és a program erényei között azt a lehetőséget is kiemelték, hogy aktívan hozzájárulhattak a családon belüli jövedelem növekedéséhez.

4. ábra

Az aktív eszközben érintett és a kontrollcsoport értékelése a munkavállalás során fellépő pozitív tényezőkről (átlagértékek)





Érdekes megfigyelni, hogy a *kontrollcsoport elhelyezkedett tagjai sokkal pozitívabb változásról számolnak be*, mint az aktív eszközben érintett elhelyezkedő csoporttagok. Kiemelkedők a jövedelem, a rendszeresség, a lehetséges munkaadók megismerése változók.

## A kimenetet meghatározó tényezők

A kutatás célkitűzésének megfelelően kíváncsiak voltunk arra, hogy a sikeres (vagyis nem támogatott státuszba történő) elhelyezkedést meghatározzák-e, és ha igen milyen mértékben az egyes aktív eszközök.

A kérdés alapos megválaszolásához – első lépésként – azt szükséges elemezni, hogy kontraszelektált-e, és ha igen, milyen tényezők szerint és mennyire az egyes eszközökbe történő belépés. A logit modellel nyert adatok tanulsága szerint igen.

A képzésbe kerülésben érdemi szerepet játszik az érintett lakóhelyének típusa: az egyéb városban élők körében – a községben élőkhez képest – 1,7-szeres valószínűséggel találunk olyan személyeket, akik részt vettek a képzésben (e tekintetben a megyeszékhelyen élők helyzete nem különbözik érdemben a községi lakosokétól). A kistérségi fejlettséget tekintve a képzésben részt vevők a közepesen és a jól fejlett térségekben vannak jelen – a legfejletlenebb térséghez képest – jóval nagyobb eséllyel. Az érintett iskolai végzettsége ugyancsak meghatározó: a képzés elsősorban a gimnáziumban, illetve szakközépiskolában érettségizettekre célzott eszköz (az ilyen végzettségű személyek képzésbe való kerülésének esélye 3,04-szerese, illetve 3,74-szerese a legalacsonyabb végzettségűek bekerülési esélyének).

A bértámogatás esetében az érintett neme, iskolai végzettsége, egy főre jutó jövedelme alapján szelektálódnak az érintettek, de a kistérségük fejlettségének hatása is szignifikáns. A nők a férfiakhoz képest 1,8-szeres valószínűséggel kerülnek bértámogatási programba, a felsőfokú szakképzést, technikumot végzetek előnye a legmagasabb, 4,1-szeres, míg a főiskolát, egyetemet végzeteké 3,3-szeres a legfeljebb nyolc általánost végzettekkel szemben a bekerülés során.

A közfoglalkoztatásban való részvételre a kérdezett lakóhelye, a kistérség fejlettsége, az érintett egy főre jutó jövedelme, iskolai végzettsége, etnikai hovatartozása és munkaéletút szerinti csoport-hovatartozása egyaránt hatással van. A roma munkanélküliek 1,8-szeres valószínűséggel lépnek be közfoglalkoztatásba a nem romákhoz képest, a nagyvárosból közfoglalkoztatásba kerülés esélye kb. 1/7-e, egyéb városból közel fele a községből történő bekerülés valószínűségének. A közfoglalkoztatás leginkább a legalacsonyabb végzettségűekre célzott és leginkább a legfejletlenebb térségekben jellemző.

Az adatok azt jelzik, hogy a községi munkanélküliekhez képest 3,3-szoros egy megyeszékhelyen élő személy esélye arra, hogy kontrollcsoportba kerüljön, 6,3-szoros egy a legfejlettebb térségben élők a legfejletlenebbhez képest, 0,6-szoros egy nem roma munkanélkülinek egy roma munkanélkülihez képest, és 0,6-szoros egy diplomásnak egy legfeljebb 8 általános végzettségű személyhez képest.

Az adatokból tehát talán a kontrollcsoport „kiválasztódásának” elemzésekor érzékelhető a legjobban, hogy az *aktív eszközök – így vagy úgy – mégiscsak a halmozottan hátrányos helyzetű munkanélküli személyekre (bár azok különböző csoportjaira) céloznak.*

Az elemzés következő lépése annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy vajon az egyes eszközök hozzájárulnak-e a nem támogatott státuszban történő elhelyezkedéshez. A logisztikus regressziós eljárás segítségével a sikeres elhelyezkedést feltételezeten befolyásoló valamennyi tényező hatását külön-külön tudjuk vizsgálni.

Az elemzés során azt tapasztaltuk, hogy mindössze két tényezőnek volt érdemi hatása az elhelyezkedési kimenetre: az első változó a válaszadó eszközben való

érintettsége a beavatkozási időszakban, a második változó a munkanélküliségben töltött idő aránya a teljes munkaéletút-időhöz képest.

A kontrollcsoporthoz képest a képzésben részt vevők körében 1,82-szeres, a bértámogatásban részt vevők körében pedig 20,24-szeres valószínűséggel találunk nyílt munkaerőpiacon támogatás nélkül foglalkoztatott személyt a mérés időpontjában. A közfoglalkoztatásban részt vevők elhelyezkedési valószínűsége a kontrollcsoportnál is érdemben kedvezőtlenebb: 0,26-szoros.

Mindemellett az is megfigyelhető, hogy a munkanélküliségben töltött idő arányának növekedésével fordítottan arányos az elhelyezkedés valószínűsége.

*Mindezek összegzéseként elmondhatjuk: a kimenetet érdemben magyarázza, hogy az érintett milyen eszközben vesz részt (vagy nem vesz részt). Ez azt is jelenti, hogy a bemeneti különbségek hatásai nem önmagukban érvényesülnek, hanem az eszközbe való bekerüléssel összegződnek. Mindezen túl magának az eszközben törtéteknek is érdemi hatása van a sikeres elhelyezkedésre.*

Debrecen, 2010. június

# **AZ ÁLLAMI FOGLALKOZTATÁSI SZOLGÁLAT ISMERTSÉGÉNEK, A FELHASZNÁLÓI CSOPORTOK ELÉGEDETTSÉGÉNEK, AZ ÁFSZ MUNKAERŐ-FORGALMI RÉSZESEDÉSÉNEK VIZSGÁLATA**

IPSOS Zrt.

## **A feladat**

A Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) 1.3.1. projektjének 3.2. alprojektjén belül egy hármas célt kitűző kutatási pályázat került kiírásra. A projekt egyrészt az Állami Foglalkoztatási Szolgálat (ÁFSZ) magyar társadalomban és gazdaságban való ismertségének, a munkaerő-közvetítési piacon megszerzett piaci részesedésének, illetve az ÁFSZ munkájával, tevékenységével való elégedettségnek a mérését célozta. A pályázat kiírásának, illetve az ez alapján megvalósuló projektnek a fő célkitűzése tehát nem más, mint az ÁFSZ tevékenységének megítéléséről elsősorban empirikus úton adatokat, információkat gyűjteni, majd ezeket az egyéb forrásokból rendelkezésre álló ismeretekkel összevetni, értelmezni és egységes keretbe illeszteni.

A pályázat megvalósítására az IPSOS Zrt. kapott lehetőséget. A program keretében 2010 márciusában reprezentatív lakossági és vállalati felmérésekre került sor (1. hullám), majd 2010 decemberében a lakossági, 2011 januárjában a vállalati felmérések ismétlésre kerültek (2. hullám) – ezen megkérdezések alkotják azt az alapvető információs bázist, ami alapot ad részben az ÁFSZ tevékenységének értékelésére, részben e tevékenység javítására tett javaslatok megfogalmazására.

## **Az ÁFSZ működési háttere**

A kutatás időtartama alatt elkezdődtek a változások a működési háttérben. Új jogszabály (315/210. (XII. 27.) Korm. rendelet) alapján, megváltozott elnevezéssel (Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat) működik a szervezet. Az új szervezeti felállásról és feladatmegosztásról a tanulmány leadásának idején még semmiféle

tapasztalat nincsen, ezért csak a múltat tudjuk bemutatni, utalva a változások főbb irányaira. A működési háttér alakítása a felmérések időpontjában még nem befolyásolhatta a piac szereplőinek ítéletét.

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat, melynek alapvető feladata a munkaerőpiac keresleti és kínálati oldalának összehangolását segítő szolgáltatások nyújtása, a munkanélküliség kezelése, a foglalkoztathatóság növelése, rendkívül komplex környezetben tevékenykedik. A kínálati oldal, azaz a munkanélküliek és álláskeresők is rendkívül heterogén, egymástól igen-igen eltérő képességű és képzettségű, eltérő motivációval rendelkező csoportokból áll. Emellett a munkavállalók egy jelentős részében állandó a késztetés új, jobban fizető vagy magasabb szintű kompenzációt nyújtó állások megszerzésére – mindez elsősorban a közepesen vagy magasán képzettek, fiatalabb korosztályok sajátossága.

A keresleti oldalt jelentő munkaadói kör is meglehetősen változatos, a mikro- és kisvállalkozások valóságos óceánja mellett egy többé-kevésbé stabil középvállalati kör és a nagyvállalatok foglalkoztatási képessége is jelentős. A munkaadók attitűdjei és motivációi is igen sokfélék, s ebből következően az ebben a szférában megfogalmazott igényeket, kihívásokat és előítéleteket is kezelni kell.

A foglalkoztathatóság növelése, a rendelkezésre álló munkaerő minőségi jellemzőinek javítása érdekében kifejtett tevékenységnek is több érintettje volt: az ÁFSZ-en belüli és kívüli képző, továbbképző intézmények, komplex munkaerőpiaci szolgáltatásokat nyújtó civil szervezetek stb. Az ÁFSZ tevékenységének felügyeletét több kormányzati szerv látta el, ezek elvárásainak, igényeinek is meg kellett felelni s természetesen a törvényeknek megfelelő működést is szavatolni kellett. Mindemellett az egyik „legfőbb ítéző” a társadalmi környezet, a közvélemény, a média és az érintett civil szervezetek.

Az ÁFSZ-nek tehát ebben a sokdimenziós térben kellett tevékenységét a lehető leghatékonyabban, a sokrétű kihíváshálónak megfelelően integrálnia. Az ÁFSZ hosszú távú stratégiai céljainak 2004-es megfogalmazása, illetve ennek 2007-ben történt felülvizsgálata és újradefiniálása a fentieket érintő megfontolások és megfontolások alapján illetve ezeket figyelembe véve történt.

E rendkívül komplex környezet (és az abból adódó kihívások kezelésének igénye) miatt az Állami Foglalkoztatási Szolgálat maga is egy szerteágazó, komplex intézményrendszer. A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal (jelenlegi nevén Foglalkoztatási Hivatal) az ÁFSZ központi hivatala, elsősorban irányítási és koordinációs feladatokat lát/látott el. Ellátta a munkaügyi szervezet szakmai irányítását, a több megyét érintő munkaerő-piaci programok koordinálását, statisztikai, elemzési és tájékoztatási feladatokat teljesített, egységes foglalkoztatási nyilvántartást és vagyongazdálkodást működtetett. Emellett fontos szerepe volt a társadalmi párbeszéd és a nemzetközi kapcsolatok menedzselésében. Ezen feladatainak többsége a jövőben is fennmarad.

A munkaügyi kirendeltségek hálózata területi szinten szerveződött. Két alapvető szegmensből állt, a regionális központok szervezetéből illetve a helyi kirendeltségek hálózatából. E két szegmens némileg eltérő feladatstruktúrával és

célrendszerrel rendelkezik, egymással szorosan együttműködve illetve egymást kiegészítve. A 2011 elejétől érvényes változások visszaállítják a megyei munkaügyi központok hálózatát is, ugyanakkor megmarad a korábbi régióközpont kiemelkedő szerepköre is.

Az intézményrendszer negyedik fő eleme a regionális képző központok láncolata volt, amely nevének megfelelően egyrészt képzéseket nyújt elsősorban a regionális munkaügyi kirendeltségek ügyfelei számára, másrészt egyéb szolgáltatásokat is nyújt (mint például pálya-orientációs, álláskeresési tanácsadás, munkaerő-piaci és felnőttképzési információk stb.).

E komplex intézményrendszer létrehozása óta dinamikus fejlődött, többször átalakult. A változó külső körülményeket és adottságokat igyekszik működési mechanizmusainak adaptációjával lekövetni. Az ellátandó feladatok köre szinte folyamatosan bővül. Az Európai Unióba történt belépést követően mód nyílt az ÁFSZ modernizációjára. A kiegyensúlyozott modernizáció irányába történő előrelépést szolgálja, hogy rendszeres időközönként (néhány évente) sor kerül a stratégiai célok felülvizsgálatára és korszerűsítésére. Tanulmányunkban az erre irányuló folyamat legfontosabb elemeit mutatjuk be.

## **Az ÁFSZ működésének hatékonysága**

Magyarországon uniós összehasonlításban közepesnek mondható a passzív és aktív munkaerő-piaci eszközökre fordított kormányzati kiadások aránya a GDP százalékában. Az egy regisztrált munkanélkülire jutó foglalkoztatáspolitikai kiadások nagysága a kelet-közép-európai térségben – Ausztria kivételével – az összes országét meghaladja. Térségi összehasonlításban tehát a probléma kezelésére sokat költők közé tartozik Magyarország. A fejlett ipari országokétól viszont elmaradnak a szolgálat anyagi lehetőségei. A még csak elveiben nyilvánosságra került új kormányzati elképzelések csökkenteni szándékoznak a munkanélküliség kezelésére jutó forrásokat. Ennek az NFSZ működésére gyakorolt következményeit még nem lehet látni.

Mindazonáltal a munkaügyi szervezet tevékenységében továbbra is érezhetők korlátozó tényezők, bizonyos hátráltató – de sokszor szükségszerű – sajátosságok. A komplex igényeket kiszolgáló bonyolult szervezeti struktúra maga is melegágya a párhuzamos tevékenységek kialakulásának és fennmaradásának, a bonyolult, olykor túlszabályozott eljárási rendek kialakulásának. Az ÁFSZ komplex szervezeti felépítése egyfajta szétforgácsoltságot is eredeztetett. Ezek nyilvánvalóan nem segítik a gyors ügyintézését. Mint fentebb említettük a munkaügyi intézményrendszer feladatai szinte folyamatosan bővülnek, hiszen reagálni szükséges a változó külső körülményekre. A szaporodó feladatok egyre fokozódó leterheltséget eredményeznek. Az ÁFSZ tevékenységében keveredett a hatósági és szolgáltatási jelleg, ami az eltérő attitűd miatt zavarokat okozhatott a munkafolyamatokban. Elkülönült a döntéshozatal és a végrehajtás a szervezeten belül, ami a visszacsatolást bonyolította, s ezáltal megnehezítette a mindennapi

tevékenységet is. A 2011 elejétől belépett változtatások hatása valószínűleg alig jelent megoldást a felsorolt problémákra, sőt bizonyos tekintetben még bonyolultabbá válik a rendszer.

A nemzetgazdaság működésének szervezeti rendje 2011-től megváltozik, megtörténik az áttérés az ún. egyablakos ügyintézésre, s ennek megvalósítása érdekében a munkaügyi kirendeltségek is integrálódnak a megyei kormányzati hivatalokba, miközben a szakmai irányítás a Foglalkoztatási Hivatal feladata marad. Ez továbbra is a Szolgálat többes irányítását eredményezi.

## **Nemzetközi mérések módszertani és tartalmi összefoglalása**

A kutatás egyik feladata volt legalább öt európai ország ügyfél-elégedettség mérési módszerének és gyakorlatának bemutatása.<sup>17</sup>

A munkaerő-piaci ügyfél-elégedettségi mérések a vizsgált országok mindegyikében egységesen a munkakeresők és a munkaadók/partnerek által igénybe vett szolgáltatások minőségét és e szolgáltatásokkal való elégedettségüket hivatottak mérni. Az ügyfél-elégedettségi vizsgálatok fő célja a vizsgált országok mindegyikében, hogy segítse a PES-eket (Public Employment Service – Állami Foglalkoztatási Szolgálat) szolgáltatásaik fejlesztésében. Az ügyfél-elégedettségi vizsgálatok részei a PES szervezetek minőségpolitikájának, működésük legfontosabb teljesítmény indikátorai.

A PES-ek közvetlen, illetve közvetett ügyfél-elégedettségi felméréseket végeznek. A közvetlen felmérések keretében a PES, és/vagy az általa megbízott szervezet közvetlenül az ügyfélnek tesz fel kérdéseket, míg a közvetett felmérések elsősorban az eljárásokra, az ügyek kezelésére és a szolgáltatások használatára fókuszálnak.

A közvetlen felmérések leggyakrabban véletlenszerűen kiválasztott mintát vesznek alapul, de nem ritka előre definiált csoportok megkeresése sem. Az ügyfél-elégedettségi felmérések keretében a PES és/vagy az általa megbízott szervezet közvetlenül keresi meg a munkakeresőt és a munkaadót (interneten, telefonon vagy közvetlenül a kirendeltségi irodában). A PES-ek – amennyiben lehetséges – jellemzően kerülnek a papír alapú megkérdezéseket.

A munkakeresők kérdőíveit és interjúit minden esetben anonim módon kezelik. Létezik olyan ország, ahol a munkakeresők megkapják a PES kapcsolattartó személyének elérhetőségét, hogy amennyiben igénylik, visszacsatolást kapjanak a felmérés összesített eredményeiről, tapasztalatairól.

A szervezetek a felméréshez kapcsolódó sikertényezőként elsősorban az ügyfél-elégedettség egyéb üzleti célokhoz hasonló szintű fontosságát, az eredmények komoly és gyors lekövetését, a PES alkalmazottainak minél szélesebb körű bevonását, kellő informálásukat, a gyors visszacsatolást, az

---

<sup>17</sup> Az ügyfél-elégedettségi felmérések jellemzőiről a következő országokra rendelkezünk összehasonlítható információkkal: Németország, Hollandia, Egyesült Királyság, Belgium (három szervezet is végez ügyfél-elégedettségi felmérést, célterületük földrajzi alapon került felosztásra – Vallónia, Flandria, Brüsszel), Ausztria, Szlovénia.

eredmények kutatás lezárását követő legrövidebb időn belüli közzétételét, a belső és a külső benchmarkingot és a megbízhatóságot értékelik.

A legtöbb módszer házon belül kerül kifejlesztésre, bár a szervezetek gyakran veszik igénybe külső szakértő segítségét is módszertani fejlesztésekhez. A költségek nagyságrendje az alkalmazott módszer függvénye, e tekintetben jelentős különbségek mutatkoznak az országok között. A befektetésarányos megtérülés mindenhol fontos szempontként jelentkezik.

## Az ügyfél-elégedettség értelmezése

Az ügyfél (jelen esetben a munkakereső, illetve a munkaadó) elégedettség általános értelemben a *szolgáltatás minőségi színvonalának visszatükröződése*. Az ügyfél-elégedettség azt fejezi ki, hogy a lezajlott tranzakció mennyiben felel meg a szolgáltatást igénybe vevő ügyfél elvárásainak, amely reálisan csak a szolgáltatást igénybe vevő ügyfél szemszögéből vizsgálva minősíthető. Amennyiben az elvárásokat meghaladja, az ügyfél elégedett lesz, amennyiben elvárásaitól elmarad, elégedetlen.

Az ügyfél-elégedettség akkor növelhető, ha a szolgáltató tisztában van az ügyfelet ért hatásokkal, és a jó közérzetét, elégedettségét befolyásoló tényezőkkel. Az ügyfél-elégedettség vagy -elégedetlenség célirányos vizsgálattal elért mérés útján állapítható meg.

Az ügyfél-elégedettségi vizsgálatok részei a PES szervezetek minőségpolitikájának, működésük legfontosabb teljesítmény indikátorai.

## Az ügyfél-elégedettségi vizsgálatok egyes jellemzői

Az ügyfél-elégedettség *közvetlen felmérése* keretében a PES közvetlenül keresi meg a munkakeresőt és a munkaadót (interneten, telefonon vagy közvetlenül a kirendeltségi irodában). A PES-ek – amennyiben lehetséges – törekszenek a papír alapú megkérdezések kerülésére.

Az egyes felmérési csatornákkal szemben leggyakrabban az alábbi követelmények fogalmazódnak meg:

Telefonos felmérés: minden típusú, ugyanakkor korlátozott számú kérdés lekérdezésére legyen alkalmas.

Internetes felmérés: a kérdések száma idomuljon a weboldal nagyságához, valamint biztosítsa az egyszerű navigáció lehetőségét.

Az ügyfél-elégedettségi felmérések *gyakorisága* elsősorban a módszertől függ, a legtöbb országban a *negyedéves rendszeresség* jellemző.

A vizsgált országokban többségében *Customer Board* (CB – Ügyféltanácsadó Testület) működik. A CB munkakeresők és munkaadók reprezentánsaiból tevődik össze. A PES köteles a CB jóváhagyását kérni jelentősebb stratégia-, vagy policy-



módosítást előidéző kérdésekben, emellett egyeztetéseket kezdeményezhet stratégiai, politikai és operatív ügyekben.

A legtöbb országban – Hollandiát leszámítva – a PES-ek a *telefonos* felmérést preferálják, mivel ezek hatékonysága a legkedvezőbb. Népszerűség tekintetében ezt követi az email-es és az internetes felületen folytatott megkérdezés. Hollandiában az ügyfelek 80%-a rendelkezik érvényes e-mail címmel, mely magas penetráció a webes megoldások használatát ösztönzi.

A munkakeresők kérdőíveit és interjúit *anonim* módon kezelik, Hollandiában ugyanakkor az ügyfelek megkapják a PES kapcsolattartó személyének elérhetőségét, hogy amennyiben igénylik, visszacsatolást kapjanak a felmérés összesített eredményeiről, tapasztalatairól.

A PES-ek az alábbi irányelveket követik:

- Az egyszer megkérdezett ügyfeleket nem keresik meg újra.
- A megkérdezés folyamatos, azonban minden esetben a felmérési periódus végén történik.
- Gyors visszacsatolás, a felmérés és az eredmények közzététele közt eltelt idő minimalizálása.
- Független és megfelelő szakmai tudással rendelkező kutatók.
- Egyszerű, érthető nyelvhasználat és amennyiben szükséges, idegen nyelvű lekérdezés biztosítása.

A *közvetett felmérések* elsősorban az eljárásokra, az ügyek kezelésére és a szolgáltatások használatára fókuszálnak.

Minden vizsgált országban jellemző valamiféle *ügyfélkapcsolati menedzsment* rendszer, mely lehetőséget biztosít az ügyfelek számára panaszaik, tanácsaik átadására. Mindezek elemzésre kerülnek, melyek eredményeként a PES-ek időről-időre meghatározzák azokat a lépéseket, melyek segítségével a szolgáltatások az elvárások irányába fejleszthetők. Az általános elemzés mellett Németországban az üzleti kockázatokat is felméri, annak érdekében, hogy minél gyorsabban legyenek képesek reagálni.

## Az eredmények kommunikációja

Az eredmények kommunikációja az alkalmazottak és a külsősök számára különböző módon történik:

- Prezentáció a PES vezetőség számára.
- Jelentés a felelős minisztérium felé. Az ügyfél-elégedettség mérése a felelős minisztériummal kötött működési szerződés része.
- Jelentések (intraneten).
- Jelentések (interneten): kevésbé részletes.
- Alkalmazottak által írt és publikált cikkek.
- Prezentációk a régiókban és a kirendeltségeken.
- Konferenciák.
- Tréning programok.
- CD: az ügyfelek reakciói (természetesen engedélyükkel) kisfilmeken kerülnek rögzítésre, majd terjesztésre.

- Sajtóközlemények.

## A kutatás során végzett felmérések főbb eredményei

Az IPSOS Zrt. 2010 márciusában felmérést végzett az Állami Foglalkoztatási Szolgálat ismertségéről, illetve a tevékenységével kapcsolatos elégedettségéről. Ezt a kutatást ismételtük meg 2010 decemberében – a tanulmány tehát a kutatás első és második hullámának adatait is tartalmazza.

A kutatást előkészítő tájékoztató a nemzetközileg alkalmazott megoldásokról arra a megállapításra vezetett, hogy az EU-ban nincsen egységesen kialakított gyakorlat az állami foglalkoztatási szolgálatok teljesítményének mérésére. Jelen kutatásunkban ezért az EU csak néhány más tagállamának alkalmazott módszertanára támaszkodhattunk. (Ennek során azonban csak olyan módszerek adoptálására kerülhetett sor, amelyeket a rendelkezésünkre álló pénzügyi és időbeli korlátok megengedtek.)

A kutatás keretein belül megvalósított empirikus adatfelvétel során a 16-62 év közötti népességből 5000 fős minta került megkérdezésre, akik nemre, korra és régióra reprezentatívak voltak. A munkáltatói minta nagysága szintén 5000 elemű volt döntően az 5 főnél nagyobb foglalkoztatók köréből, ahol a reprezentativitás ágazatra, vállalati méret nagyságra és régióra vonatkozott, illetve kiegészítésre került az 5 főnél kevesebbet foglalkoztatókkal is.

## Álláskeresési stratégiák

A munkaügyi kirendeltségek szerepe az álláskeresési folyamatban jelentős, a vizsgált 11 álláskeresési stratégia közül a kirendeltségek felkeresése a harmadik helyen szerepel, megelőzve nemcsak a magán munkaerő-közvetítők és a fejvadász cégek igénybevitelét, de számos más lehetőséget is.

1. táblázat

„Amennyiben Ön állást keresne, az alábbi lehetőségek közül melyeket venné igénybe?”

	<b>minden- képpen</b>	<b>talán</b>	<b>semmi- képpen</b>	<b>nem tudja, nem válaszol</b>
Személyes kapcsolataim (család, barátok, ismerősök) segítségével keresnék állást	82	14	4	0
Önállóan jelentkeznék olyan cégnél, amelyről úgy gondolom, hogy tudnának foglalkoztatni engem	75	17	7	1
<i>Jelentkeznék a területileg illetékes munkaügyi kirendeltségen</i>	65	18	16	1
Jelentkeznék helyi megjelenésű újságok álláshirdetéseire	61	25	13	0
Jelentkeznék internetes álláshirdetésre	46	25	28	1

Regisztrálnék internetes álláskereső, állásközvetítő oldalakon	43	22	34	1
Jelentkeznék országos megjelenésű újságok, folyóiratok álláshirdetéseire	36	28	36	1
Hirdetést adnék fel helyi megjelenésű újságokban	27	31	41	1
Jelentkeznék magán munkaközvetítőknél	22	31	45	2
Jelentkeznék fejadász cégeknél	15	23	61	2
Hirdetést adnék fel országos megjelenésű újságokban, folyóiratokban	14	29	56	2

Válaszok százalékos megoszlása; a stratégiák a mindenképpen válaszok gyakorisága szerint csökkenő sorrendben.

Az álláskeresési stratégiák listájának élén a személyes kapcsolatok mozgósítása áll. A megkérdezettek 82%-a mondta, hogy szükség esetén mindenképpen megpróbálna ezen a csatornán keresztül munkát keresni. A válaszadók háromnegyede jelentkezne olyan cégeknél, amelyekről úgy véli, hogy tudnák foglalkoztatni. A válaszadók kétharmada (65%) keresné fel a területileg illetékes munkaügyi kirendeltséget. Helyi megjelenésű újságok álláshirdetéseire 61% jelentkezne mindenképp.

A többi vizsgált álláskeresési lehetőségről a válaszadók kevesebb, mint fele mondta, hogy mindenképpen alkalmazná, ha munkát keresne. Erőteljes az Internet szerepe a munkakeresési stratégiákban: 46% jelentkezne internetes álláshirdetésre, de alig kevesebben mondták, hogy mindenképpen regisztrálnának internetes álláskereső, állásközvetítő oldalakon.

A megkérdezettek egyharmada jelentkezne országos terjesztésű újságok, folyóiratok álláshirdetéseire, míg négyből egy válaszadó adna fel hirdetést helyi lapokban. A lista utolsó harmadába szorultak a magán munkaközvetítők és az fejadász cégek: előbbieket 22% keresné fel mindenképpen, utóbbiakhoz 15% fordulna szükség esetén. Legkevésbé abban bíznak a megkérdezettek, hogy országos megjelenésű sajtótermékben feladott hirdetés révén találnak állást – legalábbis erre lehet következtetni abból, hogy csak 14%-uk mondta, hogy mindenképpen megpróbálna ezzel a stratégiával.

Érdeemes összevetni, hogy akiket nem csak elméletileg érint a munkakeresés problémája, hanem vagy jelenleg is munkanélküliek, vagy a közelmúltban azok voltak, hogyan vélekednek az egyes stratégiákról.

Miközben a vizsgált populációban a területileg illetékes munkaügyi kirendeltség felkeresése a harmadik legfontosabb álláskeresési stratégia volt, addig azok körében, akik jelenleg munkanélküliek, a legfontosabb álláskeresési mód; akik pedig a közelmúltban voltak munkanélküliek, azok számára a harmadik legfontosabb stratégia.

A jelenleg munkanélküli csoportban második helyen a személyes kapcsolati háló mozgósítása és az önálló jelentkezés áll, a válaszadók több mint négyötöde mondta, hogy mindenképpen élne ezzel a lehetőséggel.

A korábban munkanélküliek 81%-a a kapcsolati hálóját mozdítaná, 74%-uk önállóan jelentkezne be cégeknél, és szinte ugyanennyien keresnék fel a munkaügyi kirendeltséget (72%).

Akiket nem érintett a munkanélküliség problémája, tehát saját tapasztalatuk nincs a helyzetről, lényegesen kisebb, 62%-os arányban mondták, hogy mindenképpen felkeresnék a munkaügyi kirendeltséget – leginkább a kapcsolati hálójukra támaszkodnának.

## A munkaerő biztosításának vállalati gyakorlata

A magyar vállalati szférában a szükséges munkaerő biztosításának messze legelterjedtebb módja a személyes kapcsolatok útján történő felvétel. E módszer említési gyakorisága kiemelkedő az összes munkaerőcsoportot illetően – a teljes minta átlagában a 2010. márciusi megkérdezés esetében a vizsgált munkaerőtípusok között 37-40% közötti, a 2011. januári felmérés esetében 39-61%. A két felvétel között tehát e módszer alkalmazási gyakorisága, népszerűsége még valamelyest növekedett is. A válaszadó cégek tehát személyzeti szempontból „összezárnak”, azaz egyre inkább támaszkodnak a személyes ismertségre. A kapcsolati háló alkalmazásának jelentős hagyománya van a magyar társadalomban, s e jelenség a kapott válaszok tanúsága szerint manapság is meghatározó, sőt növekvő jelentőségű. Ennek értelemszerűen előnyei is vannak, mind a munkáltató, mind a szervezetbe újonnan kerülő munkavállaló részére. Az előbbi számára a kezdő dolgozóról való magasabb fokú informáltság, az utóbbi számára a nem tökéletesen ismeretlen közeg lehet a fő előny. Mindez persze azt is illusztrálja, hogy az állástalanok elhelyezkedési esélyét milyen jelentős mértékben képes javítani kapcsolati hálójuk kiterjedtsége, illetve milyen mértékben képes ezt rontani társadalmi kapcsolataik hiánya, szűkösége és korlátozottsága.

Mindkét hullám esetében tapasztalható volt, hogy a személyes kapcsolatok említési gyakorisága a 100 fő feletti vállalatoknál az átlagost minden munkaerőcsoportban szignifikánsan alulmúlja, tehát ezek szerepe, mint munkaerő-biztosítási gyakorlat a szervezet méretének növekedésével csökken.

Mindkét felmérés eredményei arra utalnak, hogy a második legnépszerűbb toborzási módszer hirdetések feladása. A hirdetés útján történő toborzás a munkaerőpiacon elérhető legszélesebb merítés lehetőségét nyújtja, vélhetően ezért annyira közkedvelt a munkaadók körében. 2010 márciusában e módszer népszerűsége még valamivel erősebb volt, 2011 januárjára említési gyakoriságai csökkentek, de a rangsor második helyét ekkor is megőrizte. E módszert a legszélesebb körben a középfokú végzettségű ügyviteli illetve a beosztott diplomás dolgozók „becserkészésére” használják. Ennek az eszköznek a használata inkább a nagyobb cégekre jellemző, a kisebbekre szignifikánsan kevésbé – kivéve a közép- és felsővezetői kört.

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat szolgáltatásait az összes munkakört figyelembe véve a válaszadók mintegy 11%-a vette igénybe 2010 márciusában és

hözvetőleg 8%-a 2011 januárjában. Az összefoglaló számok által kifejezett visszaesés mögött egymással is ellentétes folyamatok húzódnak meg. A segéd- és betanított munkások iránti igény biztosításában az ÁFSZ szerepe jelentős, és a két megkérdezés között eltelt időszakban még erősödött is: 21%-osról 26%-os említési gyakoriságra. A szakmunkások és a középfokú végzettségű ügyviteli dolgozók esetében a cégek 15 illetve 12%-a fordult az ÁFSZ-hez az első felmérés adatai szerint. Ezek az értékek a második felmérés során 6-6%-ra csökkentek. A beosztott diplomások és a vezetők esetében ugyanezek az arányok jóval kisebbek, de némi csökkenés ezekben az esetekben is megmutatkozott. Az ÁFSZ munkaerőpiaci közvetítő szerepe elsősorban a segéd-, a betanított és szakmunka esetében jelentős, s lényegében „befejeződik” a középfokú végzettségnél. A felsőfokú végzettségűek elhelyezése tulajdonképpen csak az elmúlt években indult meg a felsőfokú tanintézetek megnövekedett kibocsátása nyomán, e tevékenység még kialakulóban van. Az ÁFSZ-ről kialakult kép a második felmérés tanúsága szerint tovább polarizálódott: miközben a segéd- és betanított munka esetében az ÁFSZ szerepe tovább erősödött, a többi munkaerőcsoport közvetítését illetően egyértelműen teret veszített.

Mindkét felmérés közös tanulsága, hogy az ÁFSZ szolgáltatásainak igénybevétele terén erős területi és ágazati különbségek érezhetőek, igaz, ezek a sajátosságok az idő előre haladásával némileg módosultak. Közép-Magyarországon és Nyugat-Dunántúlon szinte elenyésző az igény e szolgáltatások iránt – a megfelelő említési gyakoriságok 2-5% körül szóródnak. Dél-Dunántúlon mindkét felmérés során kiemelkedően magas volt az ÁFSZ említési gyakorisága, a közép-dunántúli térségben viszont egyértelműen pozíciót vesztek a munkaügyi kirendeltségek. Az észak-magyarországi és a dél-alföldi régiókban elsősorban a segéd- és betanított munka esetében magasabbak az átlagosnál a megfelelő említési gyakoriságok – ez a két megkérdezés közös tapasztalata.

A nem szakképzett fizikai munkakörök esetében a mezőgazdasági cégek jelezték a legmagasabb arányban az ÁFSZ szolgáltatásainak igénybevételét. A személyi és közösségi szolgáltatók is az átlagosnál jóval gyakrabban fordulnak igényeikkel az ÁFSZ-hez. A nagy foglalkoztató ágazatokat, az ipart és az építőipart jellemző arányok a fizikai munkakörök esetében megfelelnek a teljes minták átlagainak. A foglalkoztatott létszám alapján képzett csoportok közül a 6 és 9 fő között valamint az 50 fő felett foglalkoztatók fordulnak leggyakrabban az ÁFSZ-hez.

A fejtávú cégek igénybevétele – mondhatni természetes módon – szinte kizárólag a diplomát igénylő illetve a közép- és felsővezetői munkakörök esetében kerül előtérbe. S inkább a nagyobb vállalatok élnek ezzel az eszközzel, semmint a kisebbek. Az 50 feletti cégek csaknem harmada keres középvezetőt ezen a módon. Az egyes ágazatok között e téren nincsenek különbségek.

Ismertség

A vállalatok körében általában nagyobb ismertségnek örvendtek - a felmérés mindkét hullámában - a munkaügyi intézményrendszer egyes elemei, mint a lakossági válaszadók körében. Az ÁFSZ szervezeti egységei közül legtöbben (a lakosság 84-88, a vállalatok 94-98%-a) a regionális munkaügyi központokról hallottak – ezek tehát a munkaügyi rendszer legáltalánosabban ismert intézményei. Meglehetősen ismertek még a területileg illetékes kirendeltségek is (69-77 illetve 80-79%). A regionális képző központokról már jóval kevesebben (57-59 és 69-72%-nyian) tudnak, míg a Foglalkoztatási és Szociális Hivatalról csak minden harmadik válaszadó hallott mind a lakossági, mind a vállalati körben. A kapott eredmények logikusak, hiszen az FSZH-val a piaci szereplők közül csak kevesen kerülnek konkrét, közvetlen kapcsolatba, erről az intézményről szóló ismereteik jórészt áttételesek.

Az ismertség és a munkaügyi intézményrendszerrel meglévő kapcsolatok összefüggnek: azok a magánszemélyek és vállalkozások, akik már kapcsolatba kerültek ezzel, általánosságban tájékozottabbak, mint a kapcsolatba nem kerültek.

## 2. táblázat

Az egyes szervezeti egységek ismertsége hullámonként  
(az egyes szervezeti egységekről hallók százalékos aránya)

	1. hullám (2010. 03.)	2. hullám (2010. 12.)
Regionális Munkaügyi Központ		
Lakossági	84	88
Vállalati	94	98
Területi kirendeltség		
Lakossági	69	77
Vállalati	80	79
Regionális Képző Központok		
Lakossági	57	59
Vállalati	69	72
Foglalkoztatási és Szociális Hivatal		
Lakossági	34	33
Vállalati	34	29

Az ÁFSZ szervezeteinek ismertsége általában növekedett mindkét piaci szereplő körében a két mérés között eltelt időben, ami nyilván összefügg a válság által kialakult speciális helyzettel, a felek megnövekedett foglalkoztatási problémáival. Krízis helyzetben a nyomtatott és elektronikus médiumok is többen foglalkoznak a Szolgálat tevékenységével, a piaci szereplők foglalkoztatási problémái is nőnek, mindez előidézheti a nagyobb odafigyelést az Állami Foglalkoztatási Szolgálatra, illetve annak szervezeteire.

Mindkét megkérdezett piaci szereplő körében igaz, hogy a munkaügyi központokat és a területileg illetékes kirendeltségeket nemcsak többen, de jobban is ismerik, mint az ÁFSZ másik két szervezeti egységét.

A két mérési időpont között az ismertség alaposságának mértéke minimálisan visszaesett. A lakosság esetében ez magyarázható azzal, hogy a válság hatására nagy számban kerültek kapcsolatba olyan személyek is a Szolgálat szervezeteivel, akik korábban nem álltak kapcsolatba velük, tehát még most szerzik első ismereteiket, tapasztalataikat.

### 3. táblázat

Az egyes szervezeti egységek ismertségének mértéke hullámonként

	1. hullám (2010. 03.)	2. hullám (2010. 12.)
Foglalkoztatási és Szociális Hivatal		
Lakossági	4,6	4,6
Vállalati	5,5	4,7
Regionális Munkaügyi Központ		
Lakossági	5,8	5,3
Vállalati	5,9	5,9
Területi kirendeltség		
Lakossági	5,8	5,5
Vállalati	6,1	5,4
Regionális Képző Központok		
Lakossági	4,8	4,6
Vállalati	5,6	4,1

Az érdemi válaszok átlaga; 1=egyáltalán nem ismeri, 10=teljes mértékben ismeri; azok körében, akik hallottak az egyes szervezeti egységekről

Az ÁFSZ tevékenységéről szóló információk legfontosabb forrásairól a lakosság és a vállalatok válaszaiból némileg eltérő kép bontakozik ki. A lakosság számára a legfontosabb hírforrás a közvetlen kapcsolati háló, azaz a barátok és ismerősök köre<sup>18</sup> mindkét hullámban. Ezt követi az országos sugárzású televíziók, majd az Internet és a saját tapasztalat következik. A pozíciók a két mérési hullámban nem változtak. Viszonylag jelentős még az országos rádiók és lapok és a helyi napilapok tájékoztató szerepe. A cégek számára az ÁFSZ szervezeti egységeiről szóló információk elsődleges forrásai az Internet és az egyéb források voltak mindkét hullámban. Viszonylag lényeges még az információ-közvetítési szerepe a helyi médiának és ezen belül is a nyomtatott sajtónak.

Az országos napilapokból a vállalatok szerint inkább az FHSZ-ről és a Regionális Munkaügyi Központokról, a helyiekből pedig a területileg illetékes központok és a regionális képző központok tevékenységéről lehet információt szerezni.

<sup>18</sup> Ez a tényező a vállalati kérdőívben nem szerepelt.

A fentiekből már egyenesen következik, hogy a lakosság által leggyakrabban alkalmazott álláskeresési stratégia a személyes kapcsolati háló mozgósítása, azaz a család, barátok és ismerősök révén történő álláskeresés. Ezt a tényt nem csak az Ipsos Zrt. által elvégzett felmérés eredményei igazolják, hanem egyéb, a témába vágó empirikus adatfelvételek eredményei is. Emellett igen elterjedt a munkáltatóknál történő önálló jelentkezés gyakorlata, valamint a helyi megjelenésű újságok állást kínáló hirdetéseire történő jelentkezés is. A második mérés időpontjára jelentősen felerősödött a területileg illetékes kirendeltségek igénybevétele és az önálló álláskeresés is, ami nyilván összefüggésben van a munkaerőpiac erősödő feszültségeivel, illetve a kormányzat beígért szigorító lépéseivel is.

A lakosság mindenesetre jól érzékeli valós lehetőségeit, hiszen a magyar vállalati szférában a szükséges munkaerő biztosításának két legfontosabb módja a személyes kapcsolatok útján történő felvétel illetve (az előzőnél valamelyest kisebb mértékben) a hirdetések feladásán keresztül történő toborzás. E két módszer említési gyakorisága messze kiemelkedő az összes munkaerőcsoportot illetően. A spontán jelentkezők felvétele inkább csak az alacsonyabb presztízsű állások esetében jelentős. A személyes kapcsolatok szerepe a második mérési időpontra felerősödött a vállalkozások felvételi gyakorlatában. A munkaerőpiac szerény befogadóképességének időszakában ez tipikusnak tekinthető. Számos társadalomkutató felhívta a figyelmet a kapcsolati tőke kiemelt szerepére a munkaerőpiacon történő mozgások esetében is.

#### 4. táblázat

Álláskeresési preferenciák a lakosság körében

	1. hullám (2010. 03.)	2. hullám (2010. 12.)
Személyes kapcsolataim (család, barátok, ismerősök) segítségével keresnék állást	81	82
Önállóan jelentkeznék olyan cégeknél, amelyekről úgy gondolom, hogy tudnának foglalkoztatni engem	68	75
Jelentkeznék a területileg illetékes munkaügyi kirendeltségen	57	65
Jelentkeznék helyi megjelenésű újságok álláshirdetéseire	61	61
Jelentkeznék internetes álláshirdetésre	45	46
Regisztrálnék internetes álláskereső, állasközvetítő oldalakon	42	43
Jelentkeznék országos megjelenésű újságok, folyóiratok álláshirdetéseire	33	36
Hirdetést adnék fel helyi megjelenésű újságokban	25	27
Jelentkeznék magán munkaközvetítőknél	23	22
Jelentkeznék fejevadász cégeknél	16	15
Hirdetést adnék fel országos megjelenésű újságokban, folyóiratokban	13	14

„mindenképpen” válaszok százalékos megoszlása hullámonként;

a stratégiák a 2. hullám „mindenképpen” válaszai gyakorisága szerint csökkenő sorrendben



A lakosság az intézményes segítséggel történő álláskeresés terén egyértelműen leggyakrabban a munkaügyi kirendeltségek szolgáltatásait veszi, venné igénybe. Ennek említési gyakorisága jelentősen megelőzi akár a magán munkaerő-közvetítők, akár a fejtudás cégek megfelelő adatait.

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat szolgáltatásait mindkét hullámban a lakossági válaszadók 7%-a vette igénybe, míg a megelőző három évre nézve 11 és 19%-os arány a jellemző. Az átlagérték mögött nagyok a különbségek. Az ÁFSZ munkaerő-piaci közvetítő szerepe elsősorban a segéd-, a betanított és szakmunka esetében jelentős, s lényegében „befejeződik” a középfokú végzettségénél. A felsőfokú végzettségűek elhelyezése tulajdonképpen csak az elmúlt években indult meg a felsőfokú tanintézetek megnövekedett kibocsátása, a növekvő diplomás munkanélküliség nyomán, e tevékenység még kialakulóban van.

## Elégedettség

A felmérések során vizsgáltuk a piaci szereplők elégedettségét az ÁFSZ által nyújtott szolgáltatásokkal, a kirendeltségek munkatársainak tevékenységével kapcsolatosan, s ezekből egy összesített elégedettségi mutatót számoltunk, illetve összevont ügyfél-elégedettségi indexet képeztünk.

### 5. táblázat

A piaci szereplők elégedettsége az ÁFSZ-től igénybe vett szolgáltatásokkal (1-10-es skálán)

	1. hullám (2010. 03.)	2. hullám (2010. 12.)
Lakosság	6,5	7,2
Vállalkozások	6,9	6,7

Az első hullám adatfelvétele a válság mélypontján történt. Az ÁFSZ-től elvonták a forrásokat a munkahelymegőrzés érdekében, s ezt a tevékenységet is némileg érthetetlen módon az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány végezte. A vállalkozások munkahely-megőrzési tevékenységének törekvéseit azon foglalkoztatottak érezhették, akik még állományban voltak. A nagyszámú munkanélkülivé vált kör viszont az ÁFSZ-nél jelent meg segítséget remélve. Végül is az első hullámban mért lakossági elégedettség kedvezőnek tekinthető, különösen a fentiek ismeretében. A második hullámban mért magasabb lakossági elégedettségben két tényező játszhat szerepet. Egyfelől a 2010. év folyamán valamelyest bővült az elsődleges munkaerőpiac kereslete az első negyedéves mélyponthoz képest, másfelől dinamikusabban növekedett a támogatott foglalkoztatás mértéke – főként az „ÚT a munkához” program jóvoltából. A munkalehetőségek bővülése meglátszik a lakossági elégedettségi mutatón is, ami természetesen összességében fejezi ki a piaci szereplők megítélését, nem csak a munkaközvetítői tevékenységre vonatkozik, de az utóbbi nagy súlyt képez benne.

A vállalati elégedettség fordított irányú alakulását az magyarázhatja, hogy a kereslet növekedése idején beleütköznek az ÁFSZ-nél nyilvántartott állomány strukturális és minőségi problémáiba. A vállalkozások általában jobb minőségű munkaerőt keresnek annál, amit az ÁFSZ kínálni tud, s ezt még tetézik a strukturális (pl.:területi elhelyezkedés szerinti) anomáliák.

6. táblázat

A piaci szereplők elégedettsége a munkaügyi kirendeltségek tevékenységével (1-10-es skálán)

	1. hullám (2010. 03.)	2. hullám (2010. 12.)
Lakosság	6,8	6,9
Vállalkozások	6,6	6,9

A piac szereplői stabil, a közepesnél mindenképpen nagyobb elégedettséget juttattak kifejezésre a kirendeltségek munkájával kapcsolatban, ami azért fontos, mert elsősorban a kirendeltségekkel kerülnek napi kapcsolatba. A kirendeltségek tevékenysége testesíti meg a piaci szereplők számára a Szolgálat egészét. Ezen belül is kiemelten fontos a kirendeltség munkatársainak megítélése.

7. táblázat

A piaci szereplők elégedettsége a munkaügyi kirendeltségek munkatársainak tevékenységével (1-10-es skálán)

	1. hullám (2010. 03.)	2. hullám (2011. 12.)
Lakosság	7,4	6,2
Vállalkozások	7,2	7,5

A munkatársak tevékenységével való elégedettség romlásában feltehetőleg két tényező játszott szerepet. Az egyik a munkatársak megnövekedett munkamennyisége, amit nem követett a kirendeltségi létszám növekedése, ugyanakkor az egy ügyintézőre jutó ügyfélszám szükségképpen tartósan megnőtt. Másfelől a válság hatására munkanélkülivé váltak körében lassan megfogyatkozott a remény a belátható ismételt munkába állással kapcsolatban. A munkakeresés eredménytelensége részben az ügyintézőkkel szembeni elégedetlenségként csapódik le.

Az elégedettségi mutatók – mint az a tanulmány fejezeteiből látszik – számos részelemből állnak össze. Ezek közül kiemelten megmutatjuk a munkaközvetítéssel való elégedettséget, mert végül is a Szolgálat működésének legfőbb célja a munkaerő-kereslet- és kínálat egymásra találásának elősegítése, az összes többi tevékenység ezt szolgálja.

8. táblázat

A piaci szereplők elégedettsége a munkaügyi kirendeltségek munkaközvetítői tevékenységével (1-10-es skálán)

	1. hullám (2010. 03.)	2. hullám (2011. 12.)
Lakosság	4,6	5,7
Vállalkozások	7,0	6,8

A lakosság elégedettsége meglehetősen alacsony a közvetítői tevékenységgel, vagyis itt mutatkozik meg az ÁFSZ legnagyobb problémája: a mennyiségében alacsony, de minőségében relatíve igényes kereslet és az ezzel szemben álló nagytömegű gyenge adottságokkal rendelkező kínálat közötti feszültség.

9. táblázat

A piaci szereplők összesített elégedettsége az Állami Foglalkoztatási Szolgálat tevékenységével (1-10-es skálán)

	1. hullám (2010. 03.)	2. hullám (2011. 12.)
Lakosság	6,9	7,0
Vállalkozások	6,0	6,3

Az összesített adatok alapján képzett mutató stabil átlag feletti elégedettséget tükröz, ami sokra értékelhető eredmény, mert a mérések krízis mélypontján kezdődtek és a második hullám idején sem beszélhetünk a foglalkoztatási helyzet jelentős javulásáról. A jelentős elbocsátások mellett is megmaradt az elégedettség a szolgálattal, tehát összességében eleget tudott tenni a felmerült többlet igényeknek. A Szolgálat tevékenységével kapcsolatosan elhanyagolhatóan alacsony arányban merült fel panasz, a lakossági ügyfelek 6%-a élt kifogással a Szolgálat munkájával kapcsolatosan.

Az ügyfél-elégedettségi index is hasonlóan magas értékeket mutat, mint az előbbi mutató. Ez alapján elmondható, hogy az Állami Foglalkoztatási Szolgálat magas színvonalú munkát végzett a gazdasági krízis viszonyai között, meg tudott felelni a kihívásoknak, s ezt a piaci szereplők nagyra értékelték. Ez megfelelő önbizalmat adhat a további napi munkához és a szükséges fejlesztésekhez egyaránt.

10. táblázat

A piaci szereplők ügyfél-elégedettségi indexe (1-10-es skálán)

	1. hullám (2010. 03.)	2. hullám (201. 12.)
Lakosság	6,8	6,7
Vállalkozások	6,5	6,8

## A felmérési eredmények konklúziója, a hipotézisek értékelése

A kutatási hipotézis azt feltételezte, hogy az elégedettség átlagos mértéke az induló időpontban 5,5, egy évvel később 6 lesz. A felmérés rávilágított, hogy a kutatók alábecsülték a piaci szereplőknek az Állami Foglalkoztatási Szolgálat munkájával való elégedettségét. A két piaci szereplő megítéléséből átlagolt összesített elégedettségi mutató már az első hullámban elérte a 6,5-öt, a második hullámban pedig enyhe növekedést mutatva 6,8 volt.

Az előbbi mutatónál több elemet magában foglaló ügyfél-elégedettségi index is hasonló értéket mutat – 6,65 illetve 6,75 – s kifejezi, hogy a különböző megközelítésben mért értékek „összetartanak”, illetve közel állnak egymáshoz.

Az indikátorok kijelölésekor, a tervezés időszakában még nem érződött a válság hatása, ezért is tartjuk értékesnek a piac elvártnál magasabb minősítését, mert ez azt bizonyítja, hogy krízis helyzetben is megfelelően ellátja feladatát az ÁFSZ. A két mérés között logisztikai okok miatt nem telt el egy év, de már az első mérés is magasabb értéket eredményezett, mint a második időpontra elvárt eredmény.

Felvetődik a kérdés, hogy miért nem nőtt erőteljesebben az elégedettség a két mérés között eltelt időszakban, miközben folyamatosan zajlott a szolgáltatásfejlesztési munka? Ennek okát csak részben látjuk a két mérés között eltelt időszak rövidségében. Sokkal inkább nehezítette az adatok értékelését a kialakult makrogazdasági helyzet. Amikor a gazdaságot sokkhatások érik, az ezekből következő foglalkoztatási, munkanélküliségi folyamatok sokkalta dominánsabbak, mintsem hogy a szolgáltatásfejlesztés hatását ki lehessen mutatni. Ehhez sokkal konszolidáltabb gazdasági környezetre lett volna szükség. Ennek hiányában összerosódnak, illetve kioltják egymást az elégedettség alakulását befolyásoló tényezők.

Minden szempontot mérlegelve elmondható, hogy az Állami Foglalkoztatási Szolgálat erőfeszítéseit a piaci szereplők kedvezően ítélték meg, az elégedettségi szint megőrzése, illetve további javulás elérése kemény munka elé állítja a szervezetet a jövőben.

## **Az ÁFSZ munkaerő-piaci részesedése**

Összességében megállapítható, hogy a munkaerő-közvetítési piacról Magyarországon nincsen egy átfogó adatbázis, amely alapján értékelni lehetne és pontosan összehasonlítni az egyes piaci szereplők tevékenységének súlyát és hatékonyságát. A rendelkezésre álló kutatási eredmények alapján az alábbi megállapítások körvonalazódnak:

- Magyarországon – mint Európában bárhol – a mai napig igen elterjedt és egyre növekvő mértékű a munkaadók és álláskeresők körében az informális kapcsolatokra történő támaszkodás. Ez elsősorban a módszer egyszerűségének és költséghatékonyságának köszönhető. Majdnem minden második sikeresen elhelyezkedett munkavállaló ezt az álláskeresési módszert alkalmazza és minden harmadik vállalat fordul ehhez a toborzási módszerhez. Valószínűleg a

munkáltatók és a munkavállalók magatartását ezen a téren nem lehet és talán nem is érdemes megváltoztatni.

- Gyorsan terjed az írott sajtóban és az elektronikus formában közreadott álláshirdetések száma és keresettség. Amíg azonban az ismeretségek alkalmazása hatékony módszernek bizonyult az állasközvetítés piacán, addig a hirdetések útján már jóval kevesebben tudnak elhelyezkedni, ezek inkább - a sokszor a még munkával rendelkezők - tájékozódását segítik.

- Az állami munkaerő-közvetítő 20-25%-os részesedése a közvetítő piacon alacsonynak mondható, ha figyelembe vesszük, hogy a cégeknek üresedés esetén az ÁFSZ-nél bejelentési kötelezettségük van. Az ÁFSZ tehát elvileg teljes rálátással bír a teljes munkaerő-kínálati piacra. A vállalatok azonban sokszor elmulasztják kötelezettségüket, mert nem megfelelően szankcionált a jogszabály. A bejelentett álláshelyek közel fele a támogatott foglalkoztatást célozza. Másrésztől még azok a munkáltatók, akik le is jelentik munkaerőigényüket sok esetben nem az ÁFSZ-en keresztül jutnak munkaerőhöz, mert más módszereket is igénybe vesznek, amik gyorsabbnak, hatékonyabbnak és rugalmasabbnak bizonyulnak.

- A munkáltatókban él egy negatív kép, hogy az ÁFSZ-nél regisztrált munkakeresők alacsony képzettségűek és hátrányos munkaerő-piaci helyzetűek. Jellemzően a vidéki közepes vállalkozások fordulnak leginkább az állami munkaközvetítőhöz, akiknek viszonylag több alacsonyan képzett munkaerőre van szükségük.

- A magán állasközvetítőkkal szemben az állami szervezetnek az az előnye, hogy nincs külön díjazása, a munkáltatói járulékokból finanszírozzák működését, ugyanakkor rugalmatlan a szolgáltatás és egyelőre nem alkalmas az egyedi igények kielégítésére.

- A magán állasközvetítők tevékenységét elsősorban a multinacionális vállalatok veszik igénybe. Ezek leginkább a magasabban képzettek elhelyezésében sikeresek. A munkakölcsönzés elsősorban a betanított középkorú férfiak körére terjed ki. Piaci részesedésük összességében jóval alacsonyabb az állami közvetítőnél.

- Az ÁFSZ szolgáltatásai az állás nélkül lévők képességeik, adottságok, szociális háttér tekintetében meglehetősen heterogén csoportjának csak egy bizonyos rétegét érik el. A leghátrányosabb helyzetű rétegek felzárkóztatásához, a sokszor komplex (az élet minden területére kiterjedő) beavatkozás biztosítására nem áll rendelkezésre elegendő erőforrás. A legmagasabban végzettek pedig sokszor fel sem keresik a kirendeltségeket. További probléma, hogy az elhelyezkedni nem tudók kapcsolata a munkanélküliségi ellátás folyósítási idejének lejártát követően a munkaügyi szervezettel megszakad, és ezáltal esélyük a munkaerőpiacra való visszatérésre tovább csökken.

## **Javaslatok**

A kutatás eredményei alapján az alábbi javaslatok tehetőek az ismertségi, elégedettségi felmérés további sorsát illetően:

- A nemzetközi tapasztalatok arra hívták fel a figyelmet, hogy az EU országokban – az eltérő megoldások ellenére – elég általános a felmérések segítségével történő elégedettségi és ismertségi mérés. Ezek a mérések rendszeresek (gyakran évente több alkalommal is lebonyolítják) és sztenderdizált kérdőívek segítségével történnek. A felmérések lebonyolítója, az adatok értékelője lehet maga a szervezet, de gyakran vesznek igénybe külső segítséget is. A nagy költségvetéssel működő, gazdagabb országok a kérdőíves felméréseket kiegészítik, más drágább módszerek alkalmazásával is.

- A hazai viszonyok között lebonyolított két felmérés tapasztalatai alapján minimum programként javasolható, hogy a jövőben rendszeres formában kerüljön sor hasonló megkérdezésekre. A legcélszerűbb időtávnak az évente egyszeri felmérés adódik. Minden mérés előtt hasznos áttekinteni a kérdőívek tartalmát, s amennyiben szükséges aktualizálni a kérdéseket. Az időbeli összehasonlíthatóság biztosítása érdekében fontos megőrizni azokat a „törzskérdéseket”, amelyek a mutatók kiszámításának alapját szolgálják. Ez mind technikai, mind tartalmi szempontból megfelelő módon járulhatna hozzá a munkaügyi intézményrendszer társadalmi-gazdasági beágyazottságának teszteléséhez annak érdekében, hogy a rendszer működési hatékonyságának javításához értelmes javaslatokkal lehessen hozzájárulni. Amennyiben a jövőben rendelkezésre állnak megfelelő nagyságú források a mérési módszertant ki lehet egészíteni mélyinterjúk készítésével, esetleg „próbavásárlások” megszervezésével is.

- A Szolgálat jelentős szervezeti és tartalmi átalakulás alatt áll, ezért hozzávetőlegesen két év múlva (2013-ban) célszerű lenne vizsgálni ennek hatásait, következményeit.

- A felmérés keretén belül a piaci szereplők nevesítették azon javaslataikat, amelyek segítenék a Szolgálattal fenntartott kapcsolataik javítását (pl. az elektronikus kapcsolattartás erősítése a vállalkozókkal). Javasoljuk, hogy a piaci szereplők jobbító szándékú észrevételeit a Szolgálat vegye figyelembe, használja fel munkája során.

- A felmérések által biztosított tartalmi információkat fel lehet használni a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat stratégiájának időszakonkénti felülvizsgálata során is. Különösen hasznosak lehetnek az így nyert információk a foglalkoztatókkal való kapcsolattartás fejlesztésében, a magasabb számú és strukturáltabb álláshely feltárásában. Fontos feladat a jövőre nézve a NFSZ tevékenységének bővítése a közép- és felsőfokú végzettséggel rendelkező munkanélküliek körében.

- A felmérések által előhívott értékelések hasznosíthatók a pr és a kommunikációs tevékenység során is, árnyalhatják, illetve pozitív irányba mozdíthatják el a NFSZ-ről esetenként indokolatlanul kialakuló kedvezőtlen képet.

Budapest, 2011. január

# SZINTETIZÁLÓ TANULMÁNY AZ ÁLLAMI FOGLALKOZTATÁSI SZOLGÁLAT HOSSZÚ TÁVÚ STRATÉGIÁJÁNAK NEMZETKÖZI KUTATÁSI TAPASZTALATOKKAL VALÓ ALÁTÁMASZTÁSÁHOZ. JAVASLATOK A FEJLESZTÉSI IRÁNYOK AKTUALIZÁLÁSÁRA

Frey Mária

## A kutatási feladat bemutatása

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat előző középtávú stratégiájának megfogalmazásánál fontos kiindulópontot jelentett annak vizsgálata, hogy milyen elvárásokat fogalmaztak meg a nemzetközi szervezetek szerepével kapcsolatban, és azokat milyen formában építették be a tagállamok a munkaerő-piaci reformjaikba. Ezt a munkát folytattuk az új projekt keretében, *három kutatási téma kidolgozásával*. A kutatási eredményeket az alábbi tanulmányokban foglaltuk össze:

- Az állami foglalkoztatási szolgálatokkal kapcsolatos uniós elvárások, fejlesztési stratégiák feltérképezése, összefoglalása a Visegrádi országokban (Berde Éva)
- Teljesítményértékelési rendszerek az Európai Unió tagállamaiban működő Állami Foglalkoztatási Szolgálatoknál (Frey Mária)
- Integrált munkaügyi és szociális rendszerek bevalásának, előnyeinek és hátrányainak áttekintése az Egyesült Királyságban, Finnországban és Németországban (Frey Mária és Kozma Ágnes)

Az *első tanulmány* a szomszédos országokban végrehajtott munkaerő-piaci reformokat tekintette át, továbbá bemutatta az ott működő Állami Foglalkoztatási Szolgálatok modernizációs kezdeményezéseit. A vizsgált országok: Csehország, Lengyelország, Szlovákia.

A *második tanulmány* célja az ÁFSZ működési hatékonyságának mérésére alkalmas módszerek összegyűjtése volt. A legtöbb fejlett piacgazdaságban teljesítményalapú vezetési rendszert működtetnek (performance management) az állami foglalkoztatási szolgálatokon belül, vagy az országosan, ill. helyi szinten alkalmazott alvállalkozói rendszerek keretében.

A *harmadik tanulmány* az integrált munkaügyi és szociális rendszereket működtető országok tapasztalatait dolgozta fel, elsősorban az Egyesült Királyság, Finnország és Németország példáján.

## **Állami Foglalkoztatási Szolgálat a Visegrádi Országokban**

A Visegrádi Országok múltja és jelenlegi helyzete, kulturális hagyományaik sok hasonlóságot mutatnak. Ennek ellenére, amikor Csehország, Lengyelország és Szlovákia foglalkoztatási szolgálatát vizsgáljuk, a hasonlóságok mellett számtalan különbséget is találunk. Az alábbiakban kiemeljük mind az azonos, mind az eltérő tulajdonságok közül azokat, melyeket kutatásunk során fontosnak találtunk.

### **Hasonlóságok és különbségek a három ország foglalkoztatási szolgálatában**

Azonosságok a három ország rendszerváltás utáni foglalkoztatási szolgálatában, illetve azok működésében:

Mindhárom országban rögtön a rendszerváltás után létrehozták a foglalkoztatási szolgálatot, amelyek akkor mindenütt az államigazgatás részeként működtek. Kezdetben a szolgálatok fő tevékenysége a munkanélküli biztosítás megszervezése, illetve a munkanélküli járadék kifizetése volt, a munkanélküliség fogalmát nem ismerő, hirtelen állástalanná vált emberek részére.

A rendszerváltás óta eltelt több mint húsz év alatt mindhárom ország foglalkoztatási szolgálata számtalan reformon ment keresztül. A közelmúltban zajló reformok az álláskeresők és az Állami Foglalkoztatási Szolgálatok kölcsönös kötelezettség-vállalásának elvét kívánják érvényre juttatni.

Kezdetben szinte kizárólag a passzív eszközökkel foglalkoztak, annak ellenére, hogy az aktív eszközök alkalmazásának a lehetősége is adott volt, rögtön a rendszer létrehozásakor. A passzív eszközök feltételei mindhárom országban fokozatosan szigorodtak.

A passzív eszközök közül mára szinte kizárólag egyetlen elem, a munkanélküli járadék maradt meg. A munkanélküli járadék egyre kevesebb munkanélküli számára érhető el. (Kb. 20-40 %-uk részesül ellátásban.) A jogosultsági időszak mindhárom országban 5-6 hónap, és csak komoly járulékfizetési múlt esetén lehet szó a járadék folyósításáról.

A munkanélküli járadék összege alacsony, a legszegényebbeket azonban még így is visszatartja az álláskereséstől. Igaz, ma már ez a réteg a legkritikább esetben jogosult munkanélküli járadékra.

A munkaerő-piaci támogatásokra fordított közösségi kiadások GDP-hez viszonyított részaránya mindhárom országban lényegesen kisebb, mint az OECD országok hasonló mutatójának az átlaga. A foglalkoztatási szolgálat működtetésére fordított kiadások viszont már jóval kevésbé maradnak el az OECD országok



átlagától. Azaz: mindhárom országban a viszonylag drága foglalkoztatási szolgálat relatíve kevés pénzt költ el a munkanélküliek támogatására.

Mindhárom országban rendkívül nagy adminisztrációs teher hárul a foglalkoztatási szolgálat relatíve kevés dolgozójára, akiknek a 30-45 %-a foglalkozik közvetlenül az ügyfelekkel, és még az ő munkaidejük 30-50%-a is adminisztrációval telik.

Mindhárom országban alacsony a foglalkoztatási szolgálat társadalmi megbecsültsége. Akár kötelező, akár nem a megüresedett álláshelyek bejelentése, általában csak az alacsonyabb képzettséget igénylő állásokat regisztráltatják a munkáltatók. Az álláskeresők közül is csak az alacsonyabb végzettségűek támaszkodnak a foglalkoztatási szolgálat segítségére, a képzetebbek inkább magán állásközvetítőkhöz fordulnak.

Mindhárom országban az aktív munkaerő-piaci eszközök standard csomagját kínálják az ügyfeleknek, bár ezeket viszonylag kevés munkanélküli veszi igénybe. Tapasztalatok alapján a képzetebbek és a fiatalok jobban kihasználják az aktív eszközökben rejlő lehetőségeket, mint azok, akik arra a leginkább rászorulnának. Az aktív eszközök közül az átképzés és a közmunkák a legnépszerűbbek. Ugyanakkor háttérbe szorul az egyéni akciótervek készítése, különösen a nagy munkanélküliséggel sújtott térségekben.

Egyik országban se dolgozták ki annak a módszertanát, hogyan tudnák mérni a foglalkoztatási szolgálat működési hatékonyságát. A könnyen számszerűsíthető mutatók – pl. hány ember helyezkedett el a munkaügyi központok segítségével – félrevezetőek, mert nehéz eldönteni, hogy a kérdéses tevékenység a központok közbenjárásával valósult-e meg, vagy anélkül is realizálódott volna. Amennyiben a foglalkoztatási szolgálatot a mennyiségi mutatókban teszik érdekeltté, akkor fennáll annak a veszélye, hogy azokkal a munkanélküliekkel foglalkoznak a legtöbbet, akik maguktól is találnának állást. Ilyenkor épp a legelesettebbekre jut a legkevesebb idő.

Egyik országban se végeztek komoly kutatásokat a foglalkoztatási szolgálat működési hatékonyságának megállapítása, és az erőforrások ésszerű felhasználása céljából.

A pénzügyi válság következtében mindhárom országban újabb aktív munkaerő-piaci eszközöket kezdtek el alkalmazni, amelyeket passzív eszközökkel is kombinálnak. (Csehországban „Képezd magad!” projektet indítottak, amely abban segíti a munkáltatókat, hogy a rövidített munkaidő miatt kieső időben képzést szervezzenek dolgozóiknak. Ennek tartalmát a munkáltató állapítja meg, de a munkavállalók bérét és járulékait az állami fizeti.)

Mindhárom országban érzékelik, hogy a munkanélküli járadék és a szociális segély nagyjából azonos célokat kell, hogy szolgáljon, és közel azonos réteget érint. Mindhárom országban tettek is lépéseket a kétfajta politika összehangolására.

A foglalkoztatási szolgálat és a szociális segélyekkel foglalkozó intézmények bizonyos megközelítésben azonos feladatokat látnak el. Amennyiben összevetjük a két intézmény dolgozóinak terheltségét és munkakörülményeit, akkor a szociális

munkások mindhárom országban rosszabb helyzetben vannak, mint a foglalkoztatási szolgálat szakemberei.

Az állami foglalkoztatási szolgálaton kívül még számos más szervezet is érdekelt a foglalkoztatáspolitikában. Annak ellenére, hogy bizonyos intézmények között jó az együttműködés, egyik országban se mondható el, hogy valamennyi munkaerő-piaci intézmény közt megfelelő a kooperáció. Ennek hiánya esetenként kifejezetten hátráltatja a foglalkoztatáspolitikai célok elérését.

Mindhárom országban igyekeztek az álláskeresők regisztrálását, a járadékfolyósítást és a szociális segélyeket egyéni munkaerő-piaci aktivitáshoz kötni, bár az erőfeszítések számonkérése országonként eltérő szigorral történik.

Ma már mindhárom országban ki lehet szervezni az állami foglalkoztatási szolgálat feladatait, ami különösen a válság idején megnövekedett számú munkanélküli ellátásában bizonyult hasznosnak.

Különbségek a három ország Állami Foglalkoztatási Szolgálatában, illetve azok működésében:

*A Szlovák Állami Foglalkoztatási Szolgálat* (a Munkaügyi, Szociális és Családügyi Központi Hivatal illetékes szakszolgálat) az államigazgatás részeként működik, viszonylag kevés lehetőséggel a helyi kezdeményezések megvalósítására. Létezik ugyan egy pénzüsszeg, amelyre vonatkozóan a munkaügyi kérdésekkel foglalkozó miniszter rendszeres időközökben pályázatot ír ki, pontosan az ilyen helyi kezdeményezések támogatása érdekében, de a cél- és eszköz-meghatározás alapvetően felülről lefelé történik. Ezzel szemben a *Lengyel Állami Foglalkoztatási Szolgálat* decentralizált. A regionális munkaügyi központok és a megyei munkaügyi központok decentralizált feladatmegoldása mellett az irányelveket központilag határozzák meg, és a rendelkezésre álló anyagi eszközök (alapvetően a Munkaerő-piaci Alap költségvetése) 90 %-a is az állam által menedzselt forrásokból származik, amelyek elköltését a törvény pontosan szabályozza. Ez a rendszer a formális függetlenség ellenére erősen korlátozza a helyi önkormányzatok munkaerő-piaci politikájának önállóságát. A *Cseh Központi Munkaügyi Hivatal* is közvetlenül a Munkaügyi Minisztérium irányítja. Ennek ellenére a helyi munkaügyi központoknak tág lehetőségük van a célok kitűzésében és az eszközök kiválasztásában. Ehhez az esetek döntő többségében meg is kapják az illetékes miniszter által menedzselt pénzforrásokat.

*Szlovákiában* egységes rendszerben adminisztrálják a társadalombiztosítás valamennyi részterületének ki- és befizetéseit: az öregségi nyugdíjat, a rokkantsági nyugdíjat, a táppénzt és a balesetbiztosítást, a munkanélküli juttatásokat, és a munkáltató fizetésképtelensége esetén aktivizálódó biztosítást. A járadékok (juttatások) kifizetése az Integrált Biztosítási Ügynökség feladatát képezi. 2004 óta a munkanélküli ellátás és a szociális segélyezés egymással összekapcsolt, komplex szemléletű hálózattá alakult át. Amikor valaki munkanélkülivé válik, egyszer és egy helyen kell jelentkeznie a Munka- és Családügyi Hivatalban, ahonnan az összes adatát továbbítják a megfelelő helyekre. *Csehországban* és

*Lengyelországban* is tervezik a társadalombiztosítás különböző ágainak egységesítését, de egyelőre még nem kezdődött el az ilyen irányú reform.

A munkanélküli járadék összege *Csehországban* és *Szlovákiában* is függ a korábbi munkabértől. *Lengyelországban* viszont csak a lakóhely és a korábbi járulékfizetés időtartama befolyásolja a járadék nagyságát. Ez visszaszó módon a munkanélküliek egy részénél nem a munkahelyek felé történő elmozdulást segítette elő, hanem ellenkező irányba terelte a mobilitást. A munkanélküliek akár ideiglenesen is szívesen költöztek a nagyobb munkanélküliségű körzetekbe, mert ott hosszabb ideig kaphatták a munkanélküli járadékot.

Bár mindhárom országban álláskereséshez, átmeneti munkavégzéshez vagy egyéb aktivizáló tevékenységhez kötik a szociális segélyek kifizetését, *Lengyelországban* az erre vonatkozó döntést szubjektív megítélés alapján, a szociális munkás maga hozza meg. Neki pedig általában „nincs szíve” megvonni ezt a kis pénzösszeget a többszörösen hátrányos helyzetű ügyfelektől. *Szlovákiában* és *Csehországban* ugyanakkor törvény írja elő a munka nélkül töltött idő hosszával csökkenő segélyfolyósítást, ami azokat sújtja, akik annak ellenére nem tesznek erőfeszítéseket saját helyzetük javításáért, hogy azt megtehetnék. Azok viszont, akik önkéntes vagy közmunkában vesznek részt, szervezett formában tanulnak, ill. együttműködnek a cselekvési terv készítésében és azt be is tartják, magasabb összegű segélyre számíthatnak.

*Csehországban* és *Lengyelországban* a munkáltatók számára kötelező a megüresedett álláshelyek bejelentése. *Csehországban* komoly büntetéssel sújtható az a munkáltató, amelyik ezt a kötelezettségét elmulasztja. Ennek ellenére a munkáltatók nem törődnek bizonyos munkahelyek bejelentésével. Főleg akkor viselkednek így, ha biztosak abban, hogy az állást úgyse a foglalkoztatási szolgálat által küldött munkanélkülivel fogják betölteni. *Szlovákiában* a bejelentési kötelezettséget eltörölték, viszont a foglalkoztatási hivatal közvetítő referense nemcsak rögzíti a nála önként bejelentett álláshelyeket, hanem köteles önmaga is felkeresni körzete munkáltatóit, és ott álláshelyeket gyűjteni.

*Szlovákiában* és *Csehországban* mindig is megfelelő végzettséget igényeltek attól, aki az állami foglalkoztatási szolgálat alkalmazottja kívánt lenni. *Lengyelországban* az utóbbi három évet kivéve a munkaügyi központokban regisztrált munkanélküliek közül néhányat saját irodáikban közmunkásként alkalmaztak. Ők a legtöbbször nem rendelkeztek a szükséges szakképzettséggel. Emiatt ugyan a három ország közül *Lengyelországban* volt a legolcsóbb a foglalkoztatási szolgálat működtetése, de itt volt a legmagasabb az alkalmazottak fluktuációja is. Amint lejárt a közmunka időtartama, az alkalmazott kikerült a foglalkoztatási szolgálatból. Mivel ezeknek az alkalmazottaknak a munkája sem volt kellően hatékony, *Lengyelországban* is megszüntették a közmunkások foglalkoztatását a munkaügyi központokban.

Ma már mindhárom országban lehetséges a munkaügyi központ tevékenységeinek kiszervezése, de a kiszervezésnek leginkább *Szlovákiában* vannak hagyományai. *Lengyelországban* formálisan már ugyancsak viszonylag régóta létezik a kiszervezés, de a szolgáltatásvásárlás nem finanszírozható a

Munkaerő-piaci Alapból, csak saját forrásokból. Emiatt Lengyelországban többször alakult ki az a visszás helyzet, hogy egy munkaügyi központnak volt még pénze a Munkaerő-piaci Alapból, és szüksége lett volna képzésre, amihez nem voltak meg a megfelelő szakemberei, de a megcímkezett pénzkeret erre mégsem volt felhasználható. A válság hatására ma már mindhárom országban a korábbinál sokkal kisebb akadályokba ütközik egy-egy tevékenység kiszervezése.

A globális pénzügyi válság bekövetkeztéig a GDP-hez viszonyítva *Csehországban* fordították a legkevesebb közösségi kiadást a munkaerő-piaci intézkedésekre, a legtöbbet pedig *Lengyelországban*. *Szlovákia* kiadásai – saját GDP-jéhez viszonyítva – alig múlták felül a cseh arányszámokat.

*Csehországban* a foglalkoztatási szolgálat ugyan nem egyesült a társadalombiztosítás többi ágával, de átszervezések következtében, mindenfajta tudatos koncepcionális háttér nélkül a foglalkoztatási szolgálatra hárul bizonyos állami segélyek – mint a gyerekszüléssel, gyerekneveléssel kapcsolatos támogatások, lakástámogatások és temetési segélyek – adminisztrációja és ügyintézése. Mindez elvonja erőforrásait a szakmai feladatok végrehajtásától. A lengyel foglalkoztatási szakembereknek nem kell ilyen jellegű tevékenységet végezniük.

A fentiekén kívül természetesen számos más hasonlóság és különbség található a három foglalkoztatási szolgálat működésében, mi azonban ezeket tartottuk a legfontosabbaknak. A vezetői összefoglaló további részeként külön – külön leírjuk a három ország foglalkoztatási szolgálatainak alapvető jellemzőit.

## Tanulságok Magyarország számára

Csehszlovákia, Lengyelország és Szlovákia Állami Foglalkoztatási Szolgálatának jellemzéséből számtalan követendő, vagy éppen elkerülendő tényrt sikerült feltárni. Az alábbiakban ezek közül emeljük ki a legfontosabbakat.

Tudomásul kell venni, hogy a kezdetben a piacgazdaságra való áttérés „fájdalmainak” enyhítésére létrejött szervezet feladata megváltozott. *Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat létét csak azzal tudja igazolni, ha maga is a munkaerőpiac aktív résztvevőjévé válik.* Az alapvetően profitorientált magánvállalkozások és a közpénzekből működő állam között – szintén közpénzekből működő intézményként – meg kell találnia saját helyét. Lobbiznia kell a törvényalkotás és a jogszabályi háttér számára előnyös alakításáért, és ki kell harcolnia, hogy az általa végzett jó munkát a társadalom is elismerje és értékelje.

Egy, a működési költségeit tekintve nagyon drága intézményrendszert csak akkor „éri meg” fenntartani, ha a tevékenységek végzésére is elegendő forrás jut. *Nem szabad megengedni, hogy a sok-sok, közpénzből létrehozott és működtetett foglalkoztatási szolgálatnak ne maradjon erőforrása tényleges funkcióinak a betöltésére, elsősorban a munkáltatók állásigényének a kielégítésére és a munkanélküliek aktivizálására.*

Az aktivizáláshoz a munkatársak felkészítésére és a szervezet működési modelljének átalakítására is szükség van. *A munkatársakat meg kell szabadítani az adminisztratív jellegű háttérmunkáktól, és több tanácsadót kell átcsoportosítani az ügyfélszolgálatba. Az ehhez hiányzó ismereteket pótolni kell.*

A magyarországi regionális képző központok olyan lehetőségét jelentik az aktív munkaerő-piaci politikának, amellyel a többi visegrádi ország legfeljebb csírájában rendelkezik. *Érdemes jobban kihasználni a képző központok nyújtotta lehetőségeket.*

Az adminisztrációs előírások képesek rendkívül alacsony hatékonyságúvá tenni egy intézményrendszer működését. A törvényesség betartása és a hatékony munkavégzés természetesen időnként ellentmondásba kerülhetnek egymással, ezért érdemes *folymatelemzéssel végiggondolni, hol csökkenthetők az adminisztratív terhek.* A foglalkoztatási szakemberek önmaguk látják a legjobban a nehézségeket, ezért hasznos lenne az ő érdekeltségi rendszerüket úgy megváltoztatni, hogy céljuk legyen az adminisztráció csökkentése.

Ha nem végzünk különböző elemző és követő vizsgálatokat az aktív munkaerő-piaci intézkedések hatásáról, akkor soha nem fogjuk megtudni, melyek a leghatékonyabb eszközök. A sima mennyiségi mutatók félrevezetőek lehetnek, és olyan irányba ösztönzik a foglalkoztatási szolgálatokat, hogy azokra költsék a pénzt, akik az ő segítségük nélkül is munkához jutnának. *Az értékelő kapacitások fejlesztése kívánatos beruházás lenne,* mert megalapozottabb ismereteket adna a munkaerő-piaci költségvetés felhasználásának eredményességéről.

*A különböző munkaerő-piaci problémák egységes rendszerben történő kezelése mind az ügyfelek, mind a szervezet szempontjából hatékony megoldást jelentenek.* Egyre inkább elmosódik a különbség a munkanélküli járadék és a szociális segély, illetve a járadékra jogosult munkanélküliek képzése, munkatapasztalat-szerzése, és a segélyezetttek aktiválása között. Érdemes tehát mindezt egységes rendszerként kezelni, mind a szervezés és megvalósítás, mind pedig az ügyintézés szempontjából.

Feleslegesnek tűnik a munkáltatók állás-bejelentési kötelezettsége. Az állásokat gyakorlatilag úgyis csak akkor regisztráltatják, ha esélyét látják annak, hogy a munkaügyi központoktól jött ügyfelekkel be tudják azokat tölteni. (Itt a kérdést nem a statisztikai összeírás szempontjából vizsgáljuk, hanem kizárólag állasközvetítési megközelítésből.) Ehelyett *célszerűbb a munkaügyi kirendeltségeket alkalmassá tenni az önként bejelenteni kívánt állásajánlatok online fogadására,* továbbá nagyobb kapacitást biztosítani az állásfeltáráshoz.

A munkaerő-piaci politika általános irányelveinek központi kijelölése mellett jót tesz a hatékony problémakezelésnek, ha a *helyi munkaügyi kirendeltségek megfelelő önállóságot kapnak.* A területi problémákat ugyanis az adott területen dolgozó szakemberek látják a legjobban, és ők is tudják a leghatékonyabban megoldani.

Nem tipikus, hogy a nem munkanélküli ügyfelekkel is olyan mélységben foglalkozzanak a munkaügyi központok, mint Magyarországon (a három ország közül van olyan, ahol a nem munkanélküliek semmifajta szolgáltatást nem

kaphatnak a központoktól). *Érdemes kihasználni ezt a lehetőséget arra, hogy az ügyfelek nálunk is nagyobb arányban regisztráltassák magukat, mert e téren a vizsgált országokhoz képest nagy a lemaradásunk.* (Bajnai, Hámori, Köllő, 2008. 49. old.)

Ahol jó a kapcsolat a munkaerő-piaci politikák végrehajtásában részt vevő különböző szervezetek között, ott eredményesebb a foglalkoztatási szolgálat működése is. Ezért megéri odafigyelni az önkormányzatok, munkaügyi központok és kirendeltségeik, valamint a társadalmi partnerek közti jó kapcsolat előmozdítására, a kölcsönös információáramlásra, az együttes feladatmeghatározásra, akár még az együttes költségvetési elgondolások és stratégiák kialakítására is.

## **Munkaerő-piaci reformok három fejlett piacgazdaságban: az Egyesült Királyságban, Finnországban és Németországban**

Az Európai Unió tagállamai közül az elmúlt évtizedben mind többen vezették be az aktivizáló elemeket szociális védelmi rendszereikbe és foglalkoztatáspolitikájukba, valamint a munkanélküliek egyénre szabott szolgáltatási csomagjaiba. Az aktivizálási politikákat a kölcsönös kötelezettségvállalásra alapozták, amely magában foglalja:

- *a munkanélküliek felelősségének kikényszerítését* – azaz a dolgozni képes szociális segélyezettek rendszeres berendelését a foglalkoztatási hivatalba, és munkavállalási hajlandóságuk folyamatos tesztelését, ami a jövedelemtámogatás fejében elvárt kötelezettség;
- *a jövedelemtámogatás és az Állami Foglalkoztatási Szolgálat elérhetőségét* – a munkanélküliekre, különösen a legnehezebben elhelyezhetőkre fókuszáló szolgáltatásokkal.

A foglalkoztatásra aktivizáló kölcsönös kötelezettségvállalás lehetőséget nyújt a nehezen elhelyezhető tartós munkanélküliek problémáinak újszerű kezelésére. A tradicionális aktív munkaerő-piaci programokat meg kellett változtatni azért, hogy azok a hátrányos helyzetű embereket szolgálják. A *modern aktivizálási politika* a következő elemeket tartalmazza:

*Profiling:* az ügyfelek kategorizálása a munkaerőpiactól való távolságuk szerint; az ÁFSZ erőfeszítése azokra összpontosul, akiknek az elhelyezési esélyei a legrosszabbak (főleg a tartós munkanélküliekre). A könnyen elhelyezhető ügyfeleknek rendelkezésre állnak a virtuális ÁFSZ szolgáltatásai – Interneten, állásbankon, önkiszolgáláson, call-centeren keresztül.

*Egyéni cselekvési tervek:* a tartós munkanélküliek és az ezzel veszélyeztetett emberek aktivizálásához, amelyek felvázolják a munkába vezető út során teendő lépéseket. Ezeknek az ügyfelek sokféle problémájára (foglalkoztatási, egészségügyi, gyermekgondozási, adósságkezelési) kell választ adniuk.

*Nagyobb specializáció az ÁFSZ állományában:* beleértve a szakosodást a nehezen elhelyezhető ügyfelekre, képzési és átképzési beruházásokra, továbbá az állomány rotációjára. Emellett: specializálódás a kulturálisan érzékeny

szolgáltatásnyújtásra, pl. a kisebbségek számára. Anyagi ösztönzés a tartós munkanélküliek elhelyezésére: premizálással.

*Szolgáltatások integrációja:* ez a törekvés arra a felismerésre épül, hogy az álláskeresők többféle problémával küszködnek, amelyek jobban megválaszolhatók „egyablakos” rendszerben. Ezáltal kiaknázhatók a szinergiák és költségek takaríthatók meg, amelyek újra befektethetők innovatív és intenzívebb szolgáltatásokba, ill. programokba.

## Integrált munkaügyi és szociális rendszer az Egyesült Királyságban

Az integrált munkaügyi és szociális rendszer bevezetése az Egyesült Királyságban, a Jobcentre Plus létrehozása, a passzív ellátások helyett a munkavállalást előtérbe helyező szociálpolitika részeként értelmezendő. Európában ebben az Egyesült Királyság járt élen. Az intézkedések kibontására az 1990-es évek végétől került sor, de a reformok gyökerei egészen az 1970-es évek végéig nyúlnak vissza. 1996-ban a munkanélküli ellátásokat felváltotta az álláskeresési juttatás, amelyben a munkavállalásra rendelkezésre állás és az aktív álláskeresés alapvető elvárás volt. A hivatalba lépő munkáspárti kormány új miniszterelnöke, Tony Blair 1997-ben meghirdette a „segély helyett munkát” elvét. Az új kormány célul tűzte ki egy „új jóléti szerződés” létrehozását és a jóléti állam újragondolását a munka-etika alapján. Ennek szlogenjévé a „munka azoknak, akik képesek dolgozni, biztonság azoknak, akik nem” vált.

Az egyablakos ügyintézés bevezetése az aktív korúaknak nyújtott jövedelem pótló ellátások igénybevételénél csupán egyik eleme volt az inaktivitás csökkentését célzó kormányzati intézkedéseknek. A stratégia további pillérei az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök fejlesztése (New Deal program-család kiterjesztése és helyi foglalkoztatási kezdeményezések, decentralizált komplex programok támogatása); a munkavállalást „kifizetődővé tevő” intézkedések (a minimálbér bevezetése és az adó-jóváírások kiterjedt rendszerének létrehozása), valamint a nők munkavállalását lehetővé tevő gyermekgondozási infrastruktúra fejlesztése (bölcsődei és óvodai hálózat) voltak. (Kozma, 2009)

### Hazai tanulságok

Az integrált rendszer bevezetése és a legújabb reformtervek Magyarország számára is hasznos tapasztalatokkal szolgálnak. A magyar és a brit rendszer azonban több ponton élesen eltér egymástól.

Fontos hangsúlyozni, hogy az Egyesült Királyságban az integrált rendszer bevezetése a Munka- és Nyugdíjügyi Minisztériumhoz tartozó *dekoncentrált szervezetek „egyszerű” összevonását* jelentette. A bevezetés szinte kockázatmentes volt, hiszen előre lehetett látni, hogy az integráció jelentős hatékonyságnövekedést és racionalizálást jelent. Azonban ez *nem igazi egyablakos szervezet*, mert bizonyos segélyeket (elsősorban a lakhatási ellátásokat) továbbra is a helyi önkormányzatoknál kell igényelni. Ezek szerepe a

munkával szembeni ellenérdekeltség fennmaradásában nem elhanyagolható, ezért az eredeti elképzelések szerint ezek is részét képezték volna az integrált rendszernek. A kísérleti programok során azonban rendkívül nehéznek bizonyult a végrehajtás, így a helyi önkormányzatok kikerültek az együttműködésből. Amennyiben Magyarország a Jobcentre Plushoz hasonló integrált rendszert szeretne bevezetni, hasonló nehézségekkel nézne szembe.

Az integrált rendszer bevezetése gazdasági és foglalkoztatási szempontból rendkívül kedvező időszakban történt: a gazdaság bővült, a munkanélküliség rekord alacsony szinten volt, és jelentős igény mutatkozott az alacsony képzettségű munkavállalók iránt is (amelynek a kelet-európai migráns munkavállalók voltak a fő haszonélvezői). Tehát: *az inaktívak jelentős részének volt esélye elhelyezkedni, a munkavállalás lehetősége ténylegesen választható lehetőség és reális kimenet volt.* Magyarországon a foglalkoztatási helyzet ennél kedvezőtlenebb, a munkahelyek, elsősorban az alacsony iskolai végzettséggel betölthető munkahelyek hiánya már a válság előtt is nagy gondot jelentett, ami az integrált rendszer felé közeledve csak romlott. Amint az álláskeresés megkövetelése és az Út a munkához program is bizonyítja, a munkavállalásra ösztönzés az új kezdeményezéseknek csak egy formális eljárásrendi eleme lett, aminek nincs tartós munkaerő-piaci hatása. A Jobcentre Plus működésének értékelése fölkhívta a figyelmet arra, hogy nagyon sok múlik a tanácsadók által közvetített üzeneteken, de ezek eljuttatásához sokkal intenzívebb szolgáltatói tevékenységre van szükség, aminek itthon csak vontatottan teremődnek meg a feltételei.

A brit segélyezési rendszer rendkívül sajátos: bár a köztudatban liberális-reziduális jóléti államként él, amely szűkmarkúan bánik a pénzbeli ellátásokkal, a valóságban a jóléti háló aránylag kiterjedt. Miközben az egyes segélyek összege alacsony, az ellátások jelentős része kombinálható egymással. Az így elérhető összeg, beleértve a természetbeni ellátásokat (szociális bérlakás), komoly ellenérdekeltséget fejtenek ki a munkavállalással szemben, különösen a rosszul fizetett, kedvezőtlen munkaidő-beosztású állásoknál. Emellett egészen a közelmúltig egyes segélyek igénybevételének a feltételei nagyon megengedőek voltak. Például: az egyedülálló szülők a legfiatalabb gyermek 16. életévéig részesülhettek szociális segélyben és nem volt elvárás, hogy dolgozzanak. Azt is hangsúlyozni kell, hogy *az aktív programokba való bekapcsolódás még az integrált rendszerben is jellemzően önkéntes maradt.* Ez a legújabb reformok hatására azonban egyre szigorodik. Magyarországon ehhez képest jóval szigorúbbak a szociális segély igénybevételének a feltételei, és jelentős együttműködést várnak el a segélyezettektől akár a munkaügyi szervezettel, akár az önkormányzattal, vagy az általa kijelölt más szervezetekkel.

*A Jobcentre Plus feladatköre jóval szűkebb, mint a magyar Állami Foglalkoztatási Szolgálaté.* A Jobcentre Plus gyakorlatilag az álláskeresési juttatás és néhány más segély megállapítását és folyósítását végzi, továbbá állást közvetít és személyes tanácsadást nyújt. Külön szervezet foglalkozik a felnőttképzéssel, illetve a vállalkozások által igénybe vehető támogatásokkal, a bértámogatással. A



szervezet erősen központosított, és a közelmúltig szinte egyáltalán nem vett részt a helyi foglalkoztatáspolitikai alakításában. Ehhez képest a magyar ÁFSZ tevékenységi köre rendkívül (túlzottan is) szerteágazó, és a regionális kirendeltségek is lényegesen nagyobb autonómiával rendelkeznek a decentralizált foglalkoztatási alapon keresztül. Az integrált rendszer komplex módon történő megvalósítása a feladatok és a szervezeti struktúra alaposabb felülvizsgálatát igényelné.

## Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat reformjának tapasztalatai Finnországban

A finn foglalkoztatási szolgálat reformjának *első hullámát 1996 decemberétől 1997 májusáig* készítették elő és 1998 januárjában vezették be. Ennek célja a személyre szabott szolgáltatások, jobb szolgáltatási eljárások és az alkalmazkodást elősegítő aktív munkaerő-piaci eszközök kifejlesztése volt. *A reform megvalósításának értékelését* 1999-ben kezdték el, s ez összességében gyümölcsözőnek minősítette annak hatásait. Az álláskeresők, a munkaadók és az Állami Foglalkoztatási Szolgálat munkatársai egyaránt pozitívan fogadták a reform keretében végrehajtott változásokat, jóllehet az ÁFSZ dolgozói kritizálták is a rövid határidőket és az átalakítások felülről diktált ütemezését. Az értékelésről szóló jelentésben azt is kifogásolták, hogy a reform jelszavával egy sor dolgot megváltoztattak a munkaügyi szervezetben, de *nem újították meg a szolgáltatásnyújtás koncepcióját*. Ezt volt hivatva pótolni a második reformhullám elindítása.

2003 tavaszán egy kísérleti program keretében *közös szolgáltató központokat* (Joint Service Centre) állítottak fel a nehezen elhelyezhető tartós munkanélküliek kiszolgálására. Ezek rövid távú hatásait 2003 őszén értékelték, melynek eredményeként a kutatók túlnyomórészt pozitív véleményeket fogalmaztak meg. Az ügyfelek és a munkaügyi szervezet munkatársai egyaránt elégedettek voltak az új kezdeményezéssel, és egyetértés alakult ki annak folytatásáról. Ehhez olyan fejlesztési stratégiát fogadtak el, aminek *két csapásiránya* volt: *a munkaerő-piaci szolgáltatások fejlesztése a problémamentes ügyfelek számára* (elektronikus szolgáltatások, álláskereső központok felállítása, munkaadói szolgáltatások megerősítése) és az *egyablakos ügykezelés* bevezetése a tartós munkanélküliek számára. Erre a célra 25 közös szolgáltató központot hoztak létre az ország nagy munkanélküliséggel sújtott városaiban, ill. térségeiben, ahol *multi-professzionális szolgáltatást* nyújtottak a munkaügyi kirendeltség, az önkormányzat szociális és egészségügyi hivatala, valamint a Társadalombiztosítási Főigazgatóság helyi irodája közreműködésével. Ennek költségeiből fele részt vállalt az állam és fele rész hárult az önkormányzatokra. Ez a fejlesztőmunka *része volt a kormány új, összkormányzati foglalkoztatási programjának*, ami megalapozta a *munkaerő-piaci szolgálat 2004-2007 között megvalósított második reformhullámát*. Ennek keretében *15 munkaerő-piaci szolgáltató központot* (Labour Force Service Centre, LAFOS) állítottak fel, amelyek annyiban különböztek a közös szolgáltató

központoktól, hogy az állami szervek mellett bevonták a képző intézményeket, továbbá a harmadik szektor és a munkáltatók képviselőit is. Ezt a modellt követve átalakították a korábban létrehozott közös szolgáltató központokat is, így ezekkel együtt összesen 40 LAFOS jött létre.

A finn munkaerőhelyzet jelentősen javult a reform bevezetése óta, ami jórészt az ennek keretében meghozott intézkedéseknek köszönhető. A foglalkoztatási ráta 2007-re 70% fölé emelkedett, a munkanélküliségi ráta pedig 9%-ról 6,4%-ra csökkent. Jelentősen visszaesett a strukturális munkanélküliség is.

#### Hazai tanulságok

*Finnországban* 2004-2007 között az Állami Foglalkoztatási Szolgálatot két részre osztották: az egyik fele a munkaközvetítést bonyolítja a nyílt munkaerőpiac szükségleteinek a kielégítésére, a másik fele pedig komplex szolgáltatásokat nyújt a nehezen elhelyezhető tartós munkanélküli csoportoknak. A munkaközvetítést végző foglalkoztatási hivatalokat jelenleg „Állásközpontnak” (Jobcentre) hívják, a munkaügyi és szociális szolgáltatásokat integráltan nyújtó konzorciumot pedig „Munkaerő-szolgáltató Központnak” (LAFOS). A foglalkoztatható és nem foglalkoztatható állapotban lévő ügyfelek kiszolgálásának elkülönítésére és ezek saját profiljuknak megfelelő, önálló fejlesztésére a hazai ÁFSZ-nél is szükség lenne, hacsak nem akar a szervezet a munkáltatói szolgáltatásokból kiszorulni és kizárólag a marginalizálódott csoportok szolgáltatójává válni.

*A finn munkaerő-piaci szolgáltató központokat az aktív integráló politika sikeres eszközének tekintik.* A foglalkoztatás- és szociálpolitika szereplői ennek keretében közös célok – a tartós munkanélküliség csökkentése, a munkanélküliek munkaképességének javítása, valamint aktív részvételük támogatása – érdekében szövetkeztek. A vizsgált időszakban a munkaerő-piaci szolgáltató központok a finn foglalkoztatási és jóléti intézményrendszer maradandó részévé váltak. Nemzetközi összehasonlításban is kiemelkednek, mint fejlett, multi-professzionális szolgáltató egységek, és a munkába helyezés nehéz eseteinek speciális szakértői. Vonzó megoldás ebben a modellben *a kísérleti jelleg.* A modellt nem egyik napról a másikra vezették be, hanem előbb kisebb körben, majd egyre nagyobb hatósugarú területeken. A koncepció gyakorlati megvalósítását mindvégig kiváló kutatócsoportok értékelték. Ez feltétlenül követendő példa volna Magyarország számára is, ahol általában koncepcionális megalapozás nélkül, ad-hoc módon születnek a döntések, és amint meghozzák azokat, máris elrendelik országos bevezetését, anélkül, hogy a feltételeket megteremtenék hozzá. Értékelő kutatások a legritkábban készülnek, s ha mégis, annak eredményeire a döntéshozók nemigen támaszkodnak. A hibákat észlelve máris törvényt módosítanak.

A munkaerő-piaci szolgáltató központok bevezetésénél leginkább az ún. *alulról felfelé építkezés módszerét* alkalmazták. A hivatalos szervek helyi szintű hálózatai szabad kezet kaptak saját működési modelljük kialakításához, az adott erőforrásokból kiindulva. Így aztán különböző, a helyi foglalkoztatási és együttműködési gyakorlatot tükröző modellek keletkeztek, amelyek kiváló lehetőséget kínálnak az országos hálózaton belüli tapasztalatszerzésre és

kölcsönös tanulásra. E megközelítés hasznossága a decentralizált közigazgatásra törekvő társadalomban eleve igazolt. Bízni lehet a finn példa hazai elfogadtathatóságában azért is, mert nem új szervezetet hozott létre a munkaerőpiacról tartósan kirekesztődött emberek problémáinak komplex kezelésére, hanem *együttműködő szakértői csoportokat*, amelyekben valamennyi témagazda helyet kap. Az egyéni hátrányok felszámolásában pedig profit és nonprofit szervezetek egész sora működik közre.

A finn munkaerő-piaci szolgáltató központok *ügyfélszolgálati modelljének* legsikeresebb elemei az ügyfelek hátterének felmérése, a reintegráció megvalósítása és a koordináció. A munkaerőpiacra vezető felkészítés és munkába állítási folyamat tisztázása a következő lépés. A jól beindult ügyfél-aktiválási folyamatok után most már több valós elhelyezésre van szükség. Ezért is fontos a védett (köztes, átmeneti, második) munkaerőpiac szerepe a munkaerő-piaci szolgáltató központok jövője szempontjából. A külső szolgáltatások ilyen irányú tartalmi fejlesztése lehetőséget adhat az egyedi munkába állások hatékonyságának növelésére. A munka világával ápolt kapcsolatokat a munkaügyi kirendeltségekkel közösen kívánják továbbfejleszteni. Az ügyfelek útja az integrált szolgáltatás lezárása után a munkába, képzésbe, más, munkaképességet fenntartó tevékenységbe ugyanaz, mint amit az aktivizálási politika általános nemzetközi tapasztalatai mutatnak.

Az ügyfelek pozitívan vélekednek a munkaerő-piaci szolgáltató központokról. Kritika inkább az *aktivizációs politika eszközeivel és elveivel kapcsolatban* fogalmazódott meg, mint a munkaerő-piaci szolgáltató központ működésével összefüggésben. Az aktív eszközök fontos szerepet játszanak a testre szabott szolgáltatási folyamatban. Figyelmeztető jel számunkra is, hogy *a motiváció az aktív eszközök igénybevételére és a munkaerőpiacra való belépésre megtorpan, ha újból és újból közhasznú munkára irányítják az ügyfelet*. Az aktív helyzetbe hozott ügyfél bérrel járó, valódi munkát és fizetést szeretne. Ez az igazi kihívás a reintegrációs munkalehetőségek, a coaching és a bértámogatással végzett munka tervezésében. Különös odafigyelést igényelnek az egyes intézkedések közti átmenetek. A munkaerő-piaci szolgáltató központnak sokoldalú, aktuális információra van szüksége a helyi és a regionális munkaerőpiac álláskínálatáról.

Az aktív munkaerő-piaci és szociálpolitika integrált lépései segítségével lehet a legjobb szolgáltatásokat megtalálni a nehezen munkába állíthatók problémáinak a megoldásához. Ez az általános nemzetközi trend. Az ügyfelek gyakrabban találkoznak reintegrációs és munkába állítási innovációkkal a különböző szakágazatok határmezsgyéin, mint azokon belül. A munkaerő-piaci szolgáltató központ elvének ki- és továbbfejlesztése a modernizálódó közigazgatás és szolgáltatói-rendszer részét képezi. Megvalósul benne a *szolgáltatási paradigmaváltás: hálózatos szervezésű szolgáltatás váltja fel a korábbi ágazati szemléletűt*. Ez a munkamódszer több szakma együttműködésére és a közös munka képességére épül. A vezetőknek és a munkatársaknak hálózatszerűen kell gondolkodniuk mind az igazgatási, mind a szakmai munkában. A hálózatos munkavégzés megbízható működésének eléréséhez évek kellene. A finn

munkaerő-piaci szolgáltató központok az elmúlt években önálló életet éltek, sikerekkel és feszültségekkel. Az értékelés összképe azt mutatja, hogy ez idő alatt elismert helyet vívtak ki maguknak a foglalkoztatás- és szociálpolitika helyi és regionális térszínén. Amit nekünk ígérne ennek a modellnek az átvétele: az állam és az önkormányzatok szembenállásának megszűnését és a felelősség vállalását a nehezen munkába állítható emberekért. Az együttműködéshez új megoldások kellene, ezen belül az ÁFSZ újra-pozicionálására és proaktív szerepére.

## A munkaerő-piaci reformok tapasztalatai Németországban

Németországban 2003-2005 között nagyszabású munkaerő-piaci reform zajlott, amit – az egyik ötletgazdáról elnevezett – Hartz törvényekkel hajtottak végre. Ezt megelőzően a német aktív munkaerő-piaci politikát a képzés és a közhasznú foglalkoztatás dominálta. Ezek igénybevételét a hosszú időtartam jellemezte. A közvetlen munkába helyezést biztosító bértámogatás kevésbé terjedt el a piaci szférában – csak mostanában kezdték alkalmazni, és nem is igazán széles körben. Azt, hogy a munkanélkülieket milyen aktív eszközökbe vonják be, korábban nem az ügyfelek szisztematikus kategorizálása alapján határozták meg. A munkaügyi hivatal álláskereséshez nyújtott segítsége és az álláskeresés nyomán követése háttérbe szorult. A reform előtti munkaügyi szolgálat gyengesége egyfelől az volt, hogy alacsony hatékonysággal működött, másfelől olyan aktív eszközöket működtetett, amelyek a nagyvonalú munkanélküli ellátásokkal együtt ellenérdekeltséget teremtettek abban, hogy az ügyfelek a normál munkaerőpiacon törekedjenek elhelyezkedni.

### Hazai tanulságok

A vizsgált három ország közül Finnországot és az Egyesült Királyságot közvetlenül a válság előtt magas foglalkoztatási mutatók és alacsony munkanélküliségi ráták jellemezték. Következésképpen a reform célja ezekben az országokban az volt, hogy munkavégzésre alkalmas személyeket mozgósítsanak és készítsenek fel a tartós munkanélküliek és inaktívak köréből a munkaerő-piaci szükségletek kielégítésére. Ezzel egyben a jóléti kiadásokat is csökkentették, aminek révén források szabadultak fel a vásárlóerő bővítéséhez, ill. azon keresztül új munkahelyek generálásához is.

Németországban ezzel szemben azért indították el a munkaerő-piaci reformot, mert a munkanélküli segélyezés és a szociális segélyezési rendszer nagyvonalú ellátásai ellenérdekeltséget teremtettek abban, hogy a támogatottak piaci viszonyok között törekedjenek elhelyezkedni. Ennek terhei viszont lefojtották a gazdaság természetes munkahelyteremtő képességét.

Már csak ebbéli hasonlóságunk okán nálunk is nagyszabású munkaerő-piaci reformra lenne szükség, mint amilyen Németországban lezajlott. E tekintetben korábban is követtük a német gyakorlatot. Ennek keretében az ÁFSZ-t is nagy átalakításnak kellene alávetni, amihez most is jó példával szolgálhat a Szövetségi

Munkaügyi Ügynökség. Leginkább azt tanulhatnánk meg, hogyan tudná az FSZH „eredményesen vezetni és támogatni” az országos szolgálatot, ami a német szervezeti reform jelszava volt. Ennek eredményeként a nürnbergi központ jelenleg már csak stratégia-formáló kompetenciával, és a hozzá kapcsolódó szakmai irányító egységekkel rendelkezik. Rugalmas projekt munka vette át a merev szervezeti felépítés helyét: a laposabb hierarchikus felépítés csökkentette a vezetési szinteket és beosztásokat. Az operatív feladatokat a regionális igazgatóságokhoz delegálták. A stratégiai célok kijelölését összekapcsolták a teljesítménykontrollal – ez helyettesíti a korábbi vezetési és utasításos rendszert.

Az „agency modell” adaptálása mellett követésre érdemes az ügyféláramlás call-centeren keresztüli szabályozása is.

Tanulással szolgálhat a német mintára felállított hazai munkaügyi szervezet számára a szegénységben élő tartós munkanélküliek ellátórendszerének, szolgáltatási struktúrájának és szervezeti modelljének átalakítása is. A törvényalkotók a szervezeti modell kiválasztásánál az önkormányzatok hatáskörébe tartozó szociális, továbbá a munkaügyi szervezet által kínált munkaerő-piaci szolgáltatások közös feladatellátását prioritálták. Ehhez kettős irányítás alatt álló, és a munkaügyi szervezeten belül működő munkaközösségeket kellett létrehozni országszerte, eltekintve 69 településtől, ahol kísérleti jelleggel, önkormányzati keretek között állítottak fel ilyen munkaszervezetet.

2007-ben azonban a Német Szövetségi Alkotmánybíróság a közös feladatellátás munkaközösségi modelljét az alaptörvénnyel ellentétesnek minősítette, mondván, hogy a szövetségi szinten előírt rendelkezések sértik az önkormányzatok önállóságát. Az önkormányzati modellt nem érte kifogás, de a munkaközösségi modellt 2010 végéig újra kell szabályozni.

Az alkotmányos megoldás keresésénél irigylésre méltó a német főhatóságoknak az a hozzáállása, amely minden változást az ügyfelek érdekeinek rendel alá. Az eddigi munkaközösségek 2011-től csak akkor maradhatnak fenn, ha az abban részt vevő szervezetek mindegyike érdekelt ebben, és önként vállalja ennek fenntartását. Ha változás lesz is, azt viszont úgy kell végrehajtani, hogy az ügyfeleknek ebből kellemetlenségük ne származzon.

Magyarországon is hasonló szervezeti modellt követ a rossz anyagi helyzetben élő tartós munkanélküliekért viselt felelősség intézményi megosztása, mint Németországban. A német példa tapasztalatai arra utalnak, hogy az önkormányzatok és az ÁFSZ közös feladatellátásának kötelező intézményi megoldása nálunk is könnyen alkotmányellenesnek bizonyulna. Ezért érdemesebb a finn modellben gondolkodni.

## **Teljesítménymérésen alapuló vezetés az Állami Foglalkoztatási Szolgálatban**

A teljesítmények mérését és a foglalkoztatási programok hatásvizsgálatát az EU tagállamok egyre szélesebb körében alkalmazzák. Mindkét eljárás fontos eleme a

közpolitikának általában, amennyiben rávilágítanak arra, hogy a programok hogyan működnek: megfelelő-e és látható-e a célzottságuk, továbbá jól hasznosították-e a ráfordításokat? Ezekből következtetéseket lehet levonni a programok jövőjére nézve: fenntartandók, ha jól működnek; módosítandók, ha nem a szándékoltnak megfelelő hatást váltják ki, és megszüntetendők, ha hatástalanok. Az aktivizálásra irányuló politikákat számos országban kvantitatív értékeléseknek vetették alá. Ez példamutató módon megtörtént az általunk vizsgált Finnországban, az Egyesült Királyságban és Németországban is, amelyek eredményeiről az előzőekben beszámoltunk.

A teljesítményméréseken alapuló vezetés – bármely módon is végezzék – azt célozza, hogy a teljesítménymérésből származó információkat hozzárendeljük azokhoz a tevékenységekhez, amelyeket a szervezet célkitűzésének megvalósítása érdekében terveztek.

A teljesítménymérés empirikus tapasztalatainak nemzetközi áttekintése az alábbi tanulságok levonására ad módot:

- A teljesítménymérést *hatalmas és ép adatbázisra* kell alapozni. Biztosítani szükséges, hogy ne legyen olyan torzulás vagy probléma az adatok begyűjtése és feldolgozása során, ami kétségessé teszi az adatbázis megfelelőségét a döntéshozatal megalapozására. Nemcsak az a fontos, hogy az adatbázis megbízható legyen; a vezetőknek, döntéshozóknak és a munkatársaknak hinniük is kell ebben. Ennek hiánya a teljesítménymérés gyakorlati hasznát alááshatja.
- A döntéshozatalhoz *olyan adatokra van szükség, amelyek átfogóak és időben hozzáférhetőek*. Nem minden adatnak kell átfogónak lennie, sőt egyes esetekben elviselhető az időbeli késedelem is. A viszonyrendszernek azonban e kérdések és a döntéshozói követelmények között világosnak kell lennie, olyan kimenettel, ami biztosítja, hogy az összegyűjtött adatok megfeleljenek annak a célnak, amire használni akarják.
- A teljesítménymérést és az adatgyűjtést *relatív költség/haszon vizsgálatnak* kell alávetni. A teljesítmények számbavétele ugyanis gyakran nagy ráfordítást igényel, amit gondosan ki kell egyenlíteni azokkal a haszonnal, amelyeket elvárnak e tevékenységtől.
- A teljesítménymérésnél *el kell kerülni a szándékolttal ellentétes ösztönzők* (perverz ösztönzés) generálását. Fontos, hogy az operacionális és magatartás-ösztönzők – amelyeket a teljesítményméréssel kiváltanak – tereljék a szervezet működését a stratégiai célok irányába. Az ÁFSZ-eknél gyakran előfordul, hogy a célleírányzatok és a mérések az ügyfelek leföldözésében vagy parkoltatásában teszik érdekeltté a szolgáltatót. Általános tapasztalat, hogyha a hosszabb távú célok és eredmények elérését ösztönzi az érdekeltségi rendszer, akkor elkerülhetők az említett torzulások.
- A teljesítménymérés megtervezésénél és az ösztönző hatások kidolgozásánál figyelemmel kell lenni arra, hogy ezek *igazodjanak az elemzés különböző szintjeihez*. Vannak ugyanis teljesítménymutatók, amelyek eltérő módon hatnak a különböző elemzési szinteken. Általában azt kell biztosítani, hogy a célok és a mértékek következetesen, és perverz ösztönzés nélkül illeszkedjenek valamennyi szervezeti szinthez.

Az áttekintés során azt is tapasztaltuk, hogy az eredményorientált célok jobban megfelelnek azoknak a vezetési rendszereknek, amelyek a helyi szintű autonómiára helyezik a hangsúlyt. Ez azokban az országokban fordul elő, ahol a politikai és demokratikus rendszerek markánsan decentralizáltak. Ez nem jelenti azt, hogy nem kell az összes folyamatot és eredményt mérni, csupán azt kell eldönteni, hogy melyek állnak összefüggésben ezek közül a célleírányzatokkal, és mely vezetési szintre telepítsék a felelősséget ezek végrehajtásáért.

#### Hazai tanulságok

A megegyezéssel célmegállapodásra épülő vezetés (MBO) és az ÁFSZ-ek, ill. munkatársai teljesítményének ösztönzése segít abban, hogy a szolgáltatásokat a nehezen elhelyezhető ügyfelekre fókuszálják. A profilírozás kritikusai szerint az álláskeresőknél a munkaerőpiactól való távolságuk szerinti kategorizálása a munkatanácsadók figyelmét a könnyen elhelyezhető álláskeresőkre irányítja, a nehezebb esetek helyett (lefölözés). Ez semlegesíthető olyan teljesítményösztönzéssel, ami az MBO középpontjába helyezi a nehezen elhelyezhető ügyfelek munkába állítását. Az MBO kölcsönösen elfogadott célokat tűz ki, pl. a központi, a regionális és helyi irodák közti egyeztetés eredményeként. A költségvetést a célleírányzatok szerint osztják el az említett szervezetek között, és az eredményeket az év végén e célokkal összehasonlítva mérik. Ilyen ösztönzési rendszerben a munkaügyi hivatalok pótlólagos forráshoz juthatnak akkor, ha az eredetinel több tartós munkanélküli elhelyezését vállalják. Az MBO különösen „jól passzol” a regionális felépítésű ÁFSZ szervezethez, ahol a forrásokat szigorúan a célmegállapodások alapján osztják el. Emellett több országban premizálják a munkatársakat az elért többleteljesítményért, ami sikeres hajtóereje lehet a célok teljesítésének.

### **Javaslatok az ÁFSZ hosszú távú fejlesztési stratégiájának aktualizálására**

A HEFOP 1.2 intézkedés keretében többféle javaslat született az Állami Foglalkoztatási Szolgálat jövőképeire, amelyek közül az ÁFSZ 2006. november 4-én kelt hosszú távú stratégiájában szereplő jövőkép tekinthető az SZMM által megtárgyalt és jóváhagyott változatnak. Ez képezi a szakmapolitikai alapját az ÁFSZ 2007-2013. évre szóló fejlesztési stratégiájának. A TÁMOP 1.3.1 intézkedés 3.4 alprojektje keretében ennek aktualizálása és időtávjának 2020-ig történő meghosszabbítása a feladat, amihez az általunk feldolgozott nemzetközi tapasztalatok alapján teszünk javaslatokat. A hosszú távú stratégia kidolgozásának azonban ez csak az egyik inputja. A másik alapozást a hazai ÁFSZ-ről készült helyzetfelmérő tanulmányok adják.

Az előttünk álló évtizedben a korábbi stratégia kiindulópontjai módosulnak, ami a jövőképekben is átrendezi a súlypontokat.

## A gazdasági válság hatása

A legutóbbi stratégia készítésekor nem lehetett látni a válság bekövetkezését és az abból való kilábalás időigényét. Nemzetközi előrejelzések szerint az elkövetkező 6-8 évben egy állandósuló globális munkaerő-piaci válsággal kell szembenézni Európának

Az ÁFSZ-től elvárják, hogy döntő szerepet vállaljon a válság foglalkoztatási következményeinek enyhítésében és a jövő fő kihívásainak megválaszolásában: pl. a strukturális és tartós munkanélküliség kockázatának elkerülése, gyors reagálás általában a gazdasági és társadalmi változásokra. Cselekvési irányok:

*A munkaerő-állomány átstrukturálása.* A világ más lesz a válság után. Erős verseny fogja kiszorítani a vállalkozások sokaságát a piacról, a magas termelékenység lesz a túlélés kulcsa, a fejlődő országok új lehetőséghez jutnak, hogy betörjenek az európai piacokra, ami a munkahelyek végleges eltűnésével járhat. Erre felkészülni sokkal inkább a vállalkozások piacmegőrző erőfeszítéseinek a támogatásával lehet, mint állami beruházásokkal. Emellett az alulfoglalkoztatás időszakát is ki kell használni a munkaerő-állomány képzésére. A munkanélküliség ellen a leghatékonyabban a humán erőforrás fejlesztésével lehet küzdeni, ami megerősíti az élethosszig tartó tanulás előző jövőkéiben is kiemelt szerepét. Érdemes jobban kihasználni a munkaerő-fejlesztő központokban rejlő lehetőségeket, mert ilyen hálózattal egyik visegrádi ország sem rendelkezik.

*Ne a munkahelyet véd, a mobilitást támogasd!* Azaz: a munkaerő-piaci politika középpontjába kell állítani a mobilitás támogatásának megerősítését. Ennek eszközei - a flexicurity stratégia mentén: a munkanélküliek és a munkanélküliség által veszélyeztetettek képzése és átképzése; a munkanélküliek megfelelő szintű jövedelem pótlása, ami lehetővé teszi számukra egy méltányos életszínvonal megőrzését a képzés az új állás keresése idején; a munkaerő-piaci szolgáltatások jól funkcionáló rendszere, amely segíti a rövid és hosszú távú szakmai szükségletekhez való alkalmazkodást.

*A "munka mindenképp előtt" helyett „erős kezdet és gyors reagálás”.* Eddig a nemzetközi gyakorlatban a munkanélküliek aktivizálásának ösztönzése érdekében általában a „munka mindenképp előtt” megközelítést alkalmazták, amit a követelményeket illetően Magyarország is átvett. Ez azt jelenti, hogy az aktivizáló intézkedéseket, beleértve a tanácsadást is, hozzákapcsolták az álláskeresési járadék folyósításához. Ezek az intézkedések hozzájárultak ahhoz, hogy az Állami Foglalkoztatási Szolgálat az aktív eszközök célirányos alkalmazásának és a foglalkoztathatóság javításának a kulcsszereplője lett. *Válság idején a hangsúlyok eltolódnak: az ÁFSZ szolgáltatási modelljének a központi eleme az „erős kezdet” és a „gyors válasz” lesz.* Ez azt jelenti, hogy a támogatások szabadon és gyorsan elérhetők minden ügyfél számára, és a szükségleteket a lehető leggyorsabban beazonosítják. Magyarországon is kidolgoztak korai beavatkozási intézkedéseket és gyorsan reagáló mechanizmusokat a tömeges elbocsátások kezelésére, de ez az ismeretanyag elavult. Indokolt lenne a felülvizsgálata, majd aktualizálása, és a kirendeltségi munkatársak felkészítése a használatára.



A *szociális feszültségek mérséklése*. A munkanélküliség erősen diszkriminál szakmák és társadalmi csoportok között. Specifikus beavatkozással kell ezekre reagálni, ami magában foglalhatja a gyors képzési tanácsadást, felkészítve az embereket a munkaerőpiacra való visszatérésre, melynek elemei: a karriertervezés, a meglévő munkatapasztalatok szakképzettség formájában történő elismerése, a foglalkozási rehabilitáció, az álláskeresők motiválása, munkahely-változtatók segítése. Mindezt olyan problémacsoportokra fókuszálva, akik a legnagyobb nehézségekkel küzdenek a munkaerőpiacra való belépésnél. Bizonyos szakmák mellett a *munkanélküliség hátránnyal sújt egyes régiókat* is. Fontos a területi mobilitás ösztönzése, amely biztosítja a munkaerő-állomány gazdaságon belüli jobb allokációját.

*Szolgáltatásokat kínálni a munkáltatóknak:*

- Holisztikus munkaerő-piaci támogatást kell nyújtani a kis- és középvállalkozásoknak, mert kevés a forrásuk. Erősíteni az ÁFSZ és a KKV-k közötti együttműködést.
- Az ÁFSZ-nek nemcsak a munkavállalóknak kell tanácsokat adnia, hanem a menedzsereknek és az üzlettulajdonosoknak is.
- Tömeges elbocsátások kezelésénél a tanácsadási elemek fejlesztése, kiegészítése a versenyszférában működő szolgáltatók programjainak figyelembevételével.

## Lisszaboni Stratégia helyett Európa 2020 Stratégia

A következő évtizedben az Európa 2020 Stratégia lép a Lisszaboni Stratégiai helyébe, amelynek iránymutatásai még kimunkálás alatt állnak, s ezek minden bizonnyal feladatokat rónak az ÁFSZ-re is. Annál is inkább, mivel az új stratégiának a tartópilléreit már elfogadta az Európai Tanács, s ez a korábbinál nagyobb elszántsággal tartalmazza a *teljes foglalkoztatás* célját. A tagállamoknak olyan foglalkoztatáspolitikát kell folytatniuk, amely biztosítja, hogy 2020-ra az EU átlagában a 20-64 éves népesség legalább 75%-a dolgozzon. (Eddig a 15-64 éves népesség 70%-os foglalkoztatási rátájának elérése volt a cél.)

Bár a válság foglalkoztatási hatásai országonként, régióként és szektoronként eltérőek, és számos ágazatot sújt az állásrombolás, más területen ma is fennmaradt a munkahelyteremtés. Az európai munkaerőpiac komplexebbé válik, azaz új foglalkoztatási formákkal, munkaerő-mobilitással és atipikus munkaidőrendszerekkel egészül ki. 2020-ra a munkahelyek majdnem háromnegyede a szolgáltatási szektorhoz fog tartozni az EU-25 tagállamában. Sok állás teremődik a magas képzettségi igényű foglalkozásokban, és nőnek a képzettségi követelmények az alacsony képzettségűek számára is.

A gazdasági visszaesés idején alkalmazott integrált flexicurity és alkalmazkodási stratégiával a foglalkoztatási szolgáltatók reagálni tudnak egyben a hosszú távú demográfiai és környezeti kihívások munkaerő-piaci következményeire is.

- Az alacsony széndioxid-kibocsátással működő „zöld gazdaság” felé való elmozdulás és az új technológiák fejlesztése kulcseleme lesz a fenntartható fejlődésnek.
- A születéscsökkenés megállítása és az idősödő népesség szintén új kihívást fog jelenteni, szakképzettségük megőrzése, hasznosítása és fejlesztése szempontjából, továbbá a migráns népesség aránya is növekedni fog a munkaerő-állományon belül, ellensúlyozva a demográfiai változások következményeit.

Mind a zöld gazdaság, mind pedig a demográfiai változások egyben nagy potenciális foglalkoztatási lehetőséget is jelentenek, amelyek kiaknázásában az ÁFSZ helyi szervezetei a munkahelyteremtés generálói lehetnek, a helyi kielégítetlen szükségletek és a kihasználatlan munkaerő összekapcsolásával.

### Aktivizálási politika

Az ÁFSZ aktuális jövőképében fontos alapelv, hogy „az elhelyezkedés támogatása elsőbbséget élvez minden más pénzbeli ellátással, segéllyel szemben.” Ennek megvalósításában kulcselemet játszanak az *egyéni akciótervek*, amelyek különösen fontos álláskeresői eszközül szolgálnak azoknak a munkanélkülieknek, akiknek a munkába állását többféle akadály nehezíti: a szakképzettség, munkatapasztalat hiánya és a szociális szükségletek kielégítetlensége.

Az aktivizálás sikeres alkalmazása a korábitól eltérő működési modellt is feltételez, amelynek keretében az ÁFSZ forrásainak nagyobb részét a nehezen elhelyezhető álláskeresőkre koncentrálja. Az aktivizálás lényege a hagyományos, mindenkinek azonos szolgáltatást nyújtó ÁFSZ-modelltől való elmozdulás a szolgáltatások specializálása és differenciálódása felé. Ehhez természetesen a munkatársak továbbképzésére és a működés átalakítására van szükség. Például: a munkatársakat meg kell szabadítani az adminisztratív jellegű háttérmunkától, és több munkatársat kell átcsoportosítani az ügyfélszolgálatba. Az ehhez hiányzó ismereteket pótolni kell. A tartós munkanélküliek és a nehezen elhelyezhető emberek középpontba állítása megköveteli a szociális munka integrálását a szolgáltatások választékába.

### Integrált munkaügyi és szociális szolgáltatások

Több országban kiegészítették a foglalkoztatási szolgáltatásokat a szociális munkával, hogy integrált szolgáltatásokat nyújthassanak az álláskeresőknek. Ezt különböző szervezeti formában oldották meg, ami sehol sem ment könnyen. Ahol ezt az önkormányzattal közösen kellett megvalósítani, ott ez az önkormányzatok autonómiáját sértette, ahol viszont laza konzorciumot hoztak létre a közös feladatellátásra, ott az irányítás vált nehézkessé.

Ami kirajzolódni látszik: az integrált munkaügyi és szociális szolgálatnak mindenütt közös belépési pontjai, információs rendszerei és adminisztratív

eljárásai vannak, de a szakszolgáltatásokat két részre bontják: egy versenypiaci keresletre és kínálatra fókuszáló állásközpontra, nagyrészt elektronikus szolgáltatásokkal, továbbá egy összevont munkaügyi és szociális szolgálatra, amely a személyes gondoskodást igénylő ügyfeleknek kínál szolgáltatásokat, indokolt esetben több külső szolgáltató igénybevételével.

Hazai viszonyok között is követendő példa lehetne ez a munkamegosztás. Az ÁFSZ-t két ágra kellene szétválasztani: egy *foglalkoztatási és gazdaságfejlesztési szekcióra, továbbá a társadalmi befogadásért illetékes szekcióra.*

A munkaerő-piaci szolgáltatások kiszereződése, partnerség a magán- és nonprofit szektorral

Sok országban állnak *szerződéses viszonyban az Állami Foglalkoztatási Szolgálatok privát munkaerő-piaci ügynökségekkel, vagy önkormányzati, ill. nonprofit szervezetekkel.* Ennek része az a megoldás is, amikor az ügyfél számára – az ÁFSZ finanszírozása mellett – megengedik, hogy magáncégtől vásároljon bizonyos szolgáltatásokat. E kezdeményezések mögött az a felismerés áll, hogy a külső partnerek eredményesebb szolgáltatást tudnak nyújtani, mint az állami szervezet.

A *szolgáltatások kiszereződése* különösen hasznos a nagyon hátrányos helyzetű álláskeresőknél, beleértve a tartósan munka nélkül lévő cigány népességet is, akiknek szakszerű és intenzív gondozásra van szükségük. Az indoklás egyértelmű: a tartós munkanélkülieknek és a marginalizálódott helyzetű álláskeresőknél hangsúlyosan egyénre szabott és időigényes szolgáltatások kellenek, ami specializált szociális munkát jelent. Ez többnyire hiányzik a hagyományos foglalkoztatási szolgálatok kínálatából. Ezért a munkaügyi hivatalok számára az a legcélszerűbb, ha külső cégtől vásárolják ezeket a fölöttébb specializált és intenzív szolgáltatásokat, mintsem házon belül hozzák létre ehhez a kapacitásokat. Ez vonatkozik Magyarországra is, ahol a munkaügyi kirendeltségek nincsenek kellően felkészülve a tartós munkanélküliek, köztük a roma népesség munkaerő-piaci reintegrációjának elősegítésére. Ennek okai sokfélék, ugyanakkor az is világos, hogy a munkaügyi hivatalok önmaguk nem képesek megfelelő választ adni az említett csoportok munkaerő-piaci és egyéb szükségleteire. A siker záloga azokkal a külső szolgáltatókkal való szoros, teljesítményorientált és szerződéses együttműködés lehet, amelyek képesek a hiányzó kapacitások pótlására.

Mivel *Magyarországon is napirenden van a szolgáltatási feladatok kiszereződése*, tisztában kell lenni azzal, hogy ennek megélése az *ÁFSZ kormányzati modelljének az átalakítását is megköveteli.* Ebben a folyamatban ugyanis a *munkaügyi szervezetnek egy sor szabályozó funkciót kell magára vállalni.* Ezek a következők:

- *Szolgáltatási standardok felállítása:* A külső szolgáltatások menedzselése és minőségellenőrzése az ÁFSZ feladata. Ahhoz, hogy összhangot lehessen teremteni a hátrányos helyzetű, különösen a roma munkanélkülieknek nyújtott szolgáltatások biztosításánál az egyes régiók

között, az ÁFSZ-nek *országos minőségi standardokat* kell kidolgoznia e szolgáltatásokra, beleértve a *szereződő partnerek teljesítményre alapozott rendszeres és rendkívüli (prémiummal honorált) díjazásának rendszerét*.

- *A szolgáltatási standardok monitorozása:* A feladatok kiszereződéses modelljében az ÁFSZ-nek létre kell hoznia azokat a kapacitásokat, amelyekkel képes hatékonyan követni a szolgáltatási standardok betartását az egész országban és valamennyi szolgáltatónál. A kölcsönös kötelezettségvállalás elvét követve, a szolgáltatások jó minőségének a megőrzése elengedhetetlenül fontos ahhoz, hogy garantálni lehessen a hátrányos helyzetű álláskeresők elhelyezési valószínűségének növelését. Az ÁFSZ-nek külső hatásvizsgálatokat is végeztetnie kell a magánszolgáltatók tevékenységének értékeléséhez.
- *Pályázat és szerződéskötés:* A hosszabb kiszereződési tapasztalattal rendelkező országok azt szűrték le, hogy a magánügynökségeken keresztüli szolgáltatásnyújtás minősége nagyrészt az ÁFSZ és a szerződő felek között egyeztetett szerződéses feltételeken múlik. A magyar ÁFSZ-nek vannak ugyan tapasztalatai a nonprofit szervezetektől vagy magánügynökségektől vásárolt szolgáltatások, ill. képzések terén, az ennél komplexebb integrációs feladatok kiszereződéséhez viszont arra van szükség, hogy erősítsék meg a tendereztetési és szerződéskötési kapacitásait.

## Következtetések, politikai iránymutatások

Miközben a tartós munkanélküliek álláskeresésre ösztönzése erősödött az utóbbi években, az ÁFSZ mind a mai napig nincs kellően felkészülve a hátrányos helyzetű álláskeresők támogatására. Azért, hogy a célcsoportot ne érintsék hátrányosan a segélyezési rendszer szigorításai, a munkaügyi kirendeltségeknél meg kell teremteni a feltételeket ahhoz, hogy vissza tudják segíteni a munkaerőpiacra az embereket. A tartós munkanélkülieknek járó támogatások megnyirbálása hatékony és célzott aktív munkaerő-piaci eszközök, ill. programok megfelelő választékának a hiányában aligha fogja a magasabb foglalkoztatás vágyott céljának elérését elősegíteni a segélyezetttek körében. A politikai cselekvési irányokat két csoportba lehet sorolni. Az egyik a hátrányos helyzetű tartós munkanélküliek kezelésmódjának a megváltoztatása, a másik pedig az új típusú aktív munkaerő-piaci programok ösztönzése.

Ahhoz, hogy az ÁFSZ eleget tudjon tenni a jövőbeni kihívásoknak, egy rugalmas, a külső hatásokra gyorsan és hatékonyan reagálni tudó, öntanuló szervezet kialakítására van szükség. A korszerűsítésnek érintenie kell a szervezet felépítését, a működési és szakmai folyamatokat, továbbá a személyi állomány kapacitásának mennyiségi és minőségi fejlesztését. Elkerülhetetlen a megegyezésszerű célmegállapodásra épülő vezetési rendszer alkalmassá tétele a valós funkciójának megfelelő működésre, és a benne rejlő teljesítményjavító lehetőségek kihasználására. A hiteles teljesítményértékelés előfeltétele egy gazdag és lehetőség szerint hibátlan adatbázis, aminek megteremtéséhez nem nélkülözhető a téma szempontjából releváns adatbázisok összekapcsolása.

Budapest, 2010. február

## **II. AZ ÉLETPÁLYA-TANÁCSADÁSI RENDSZER KIALAKÍTÁSÁHOZ KAPCSOLÓDÓ KUTATÁSOK**

# ÉLETPÁLYA-TANÁCSADÁSI RENDSZER KIALAKÍTÁSA MAGYARORSZÁGON

A.G. Watts

## A pályatanácsadás jelenlegi rendszere és nemzetközi kontextusai

A magyar Nemzeti Pályaorientációs Tanács (NPT) szakmai munkájához kötődő, a Magyar Kormány által elindított és a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal (FSZH) által megvalósított TÁMOP 2.2.2 „A pályaorientáció rendszerének tartalmi és módszertani fejlesztése” program bármely ország tekintetében az egyik legszisztematikusabb kísérletnek számít, amely az állampolgárokat egész életükön át támogatni képes életpálya-tanácsadási rendszer infrastruktúrájának kiépítésére irányul. Ennek megfelelően széles körű nemzetközi érdeklődésre tart számot.

A *jelenlegi pályaorientációs rendszer* Magyarországon az alábbiakból tevődik össze:

- részleges jelenlét az iskolában a pályaorientáció, mint tantárgy, valamint az életpálya-építési készségek vonatkozásában,
- iskolán belüli egyéni pályaválasztási tanácsadás, osztályfőnöki órák keretében végzett felvilágosító munka, valamint iskolán kívüli külső szolgáltatások korlátozott jelenléte,
- valamennyi támogatás az ÁFSZ-től az iskolák részére főként pályainformáció nyújtása, tájékoztató tevékenység ellátása, a német BIZ modellre épülő Foglalkozási Információs Tanácsadók (FIT) látogatásai és az ország számos pontján rendezett nagy pályaválasztási kiállítások (PVK) formájában,
- egyre több karrier és alumni iroda a felsőfokú oktatási intézményekben, bár korlátozott munkatársi létszámmal és szakértelemmel,
- fakultatív szolgáltatások az akkreditált felnőttképző intézményekben,
- részben kiszervezett munkatanácsadás az ÁFSZ-nél regisztrált álláskereső és regisztrált együttműködők részére,
- korlátozott mértékű foglalkozási rehabilitáció a komplex esetek kezelésére,
- nemzeti pályaorientációs portál ([www.epalya.hu](http://www.epalya.hu)) és [www.eletpalya.afsz.hu](http://www.eletpalya.afsz.hu)), valamint a EuroGuidance hálózati tagságból adódóan a Nemzeti Pályainformációs Központ működése ([www.npk.hu](http://www.npk.hu)),
- több önálló regionális/ágazati pályainformációs honlap mind az állami, mind a magán szektorban,
- néhány egyéb szolgáltató a magán szektorban, beleértve nem kormányzati szervezeteket és profit-orientált vállalkozásokat.

A rendszer a mai napig széttagolt és nem kellően fejlett.

A hatékonyabb életpálya-tanácsadási rendszer kidolgozása során Magyarországot az elmúlt két évtizedben jelentősen befolyásolták a *nemzetközi irányelvek és erőforrások*. Kiváltképp a kanadai és a németországi gyakorlatot és erőforrásokat használta fel, továbbá az alábbiak is befolyással voltak rá:

- az 1975. évi ILO egyezmény az emberi erőforrások fejlesztéséről,
- az EU Miniszterek Tanácsának 2004-ben és 2008-ban hozott két határozata az életút-támogató pályaeorientáció rendszerének fejlesztéséről, az életpálya-tanácsadásról (LLG, Lifelong Guidance),
- az OECD pályaeorientációs szakpolitikai értékelésében (Career Guidance Policy Review) kifejtett és utólag az OECD és az Európai Bizottság közösen kiadott szakpolitikai kézikönyvébe foglalt referencia-indexek.

## A fejlesztési program

### Az Új Magyarország Fejlesztési Terv

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) 2007-13 Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) a pályaeorientáció szempontjából releváns fejezeteit a Nemzetgazdasági Minisztérium felügyeli szakmailag és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségen keresztül, az Európai Szociális Alap társfinanszírozza. Ez a minisztérium jellegét tekintve stratégiai, semmint operatív. Az általa biztosított finanszírozás valójában rendszerfejlesztési célú projektfinanszírozás. Munkájának fenntarthatósága végső soron azon múlik, hogy annak eredményei és hatása milyen mértékben integrálódik az érintett operatív minisztériumok folyamatos feladataiba.

Az ÚMFT 2007-2013-nak kettős célkitűzése van: növelni a nemzeti jövedelmet és közben emelni a foglalkoztatás szintjét. A terv hat terület intézkedéseire terjed ki. Ezek:

- gazdaságfejlesztés
- közlekedésfejlesztés
- társadalmi megújulás
- környezeti és energetikai fejlesztés
- térségfejlesztés
- államreform.

Az életpálya-tanácsadási projekt a TÁMOP 2.2.2 Kiemelt Program, a TÁMOP nagy rendszerébe tagozódik be, amely általános célja a munkaképes korú lakosság munkaerő-piaci aktivitásának növelése.

### A TÁMOP 2.2.2 projekt

A TÁMOP 2.2.2 projektet 2007-ben hagyták jóvá, de csak 2008 szeptemberében indult el. A terv szerint három kétéves fázisban valósul meg. Ennek megfelelően a második fázis 2010. szeptembertől 2012. szeptemberig, az utolsó fázis pedig 2012.



szeptembertől 2014. szeptemberig tart. A finanszírozás 85%-át az Európai Szociális Alap, 15%-át a magyar kormány biztosítja. A teljes finanszírozás az első fázisra (2008-2010) 7,3 millió euro volt.

A projekt alapvető célja „egy országosan fenntartható, szektorokon átívelő, minden életkort kiszolgáló nemzeti pályaeorientációs szolgáltató hálózat kiépítése.” Alapelvei:

- „A pályaeorientáció nem luxusszolgáltatás, hanem a társadalmi befogadást, a jól működő munkaerőpiacot és a képezhetőséget megalapozó és támogató eszköz.
- A pálya-, karrier-tanácsadást minden állampolgár számára elérhetővé kell tenni.
- Az új pályaeorientációs megközelítés az egész életutat támogató rendszert jelent (Lifelong Guidance: LLG).
- Az új LLG rendszerben megvalósul az intézmények és szakpolitikák közötti koordináció (oktatásügy, művelődés, szociális szféra, munkaügy).”

A projektet az indokolja – mint arra a TÁMOP 2.2.2 programvezetője rámutat –, hogy „új, de már létező ágazati politikákba szervesen integrált, humán szakpolitika született, amelyet életpálya-tanácsadás szakpolitikának nevezünk”.

A TÁMOP 2.2.2 projekt négy fő kapacitásfejlesztési elemet tartalmaz:

- Életpálya-tanácsadói hálózat kiépítése
- a pályaeorientációs részfeladatokat ellátó hálózat kiszélesítése
- támogatás az életpálya-tanácsadók számának növeléséhez
- új webportál.

Ezeket külön-külön kitérünk. Emellett a projekt feladata az ország különböző pontjain szervezett pályaválasztási kiállítások koordinálása, valamint a FIT-ben is alkalmazott pályainformációs eszközök (szakmabemutató filmek és mappák) frissítése.

E mellett a stratégiai operatív munka mellett a Nemzeti Pályaeorientációs Tanács (NPT) feltáró munkát kezdett öt lényeges stratégiai infrastrukturális kérdésben:

- a pályatanácsadók kompetenciái
- a pályaeorientáció jogi szabályozása
- az életpálya-tanácsadás hatása és költséghatékonysága
- az életpálya-tanácsadás teljesítmény-indikátorai
- a felhasználók véleménye.

Bár ez a munka a TÁMOP 2.2.2 projekt indulása előtt kezdődött, szorosan összefügg annak kialakításával, és ennek megfelelően a későbbiekben kitérünk rá ebben a fejezetben. Végül körüljárjuk a TÁMOP és más kapcsolódó kormányzati stratégiák egyéb elemeit, és kitérünk a TÁMOP 2.2.2 projekt következő fázisára vonatkozó tervekre.

## Életpálya-tanácsadói hálózat

Az életpálya-tanácsadás szakmai megalapozásaként az ÁFSZ-en belül egy új hálózat jött létre, amely 50 hivatásos pályatanácsadóból áll, akik 24 városban és kistéleplésen működnek. Eredetileg mindegyiküket két évre bízták meg.

Legtöbbjük 35 év alatti, és kettő kivételével mind nők, talán azért, mert az ilyen rövid távú megbízások kevésbé vonzóak az idős munkavállalók és a férfiak számára. A működési területek mintegy felén a tanácsadók az ÁFSZ helyiségeiben dolgoznak, a többi területen külön helyiségekben. A legtöbb esetben elkülönülnek a FIT-től. Ennél fogva a tanácsadó szolgálat általában tanácsadó helyiségből és csoportszobából áll, és nem rendelkezik olyan helyiséggel, ahol nyitott hozzáférésű pályainformációs anyagok vannak. Ez korlátozza az inkább öninformációs modell felé történő elmozdulás lehetőségét. A szolgáltatás saját „márkanévvel” rendelkezik, megkülönböztetendő mind a FIT-től, mind az ÁFSZ regisztrált álláskeresőkre irányuló szolgáltatásaitól.

A pályatanácsadók munkaidejük 70%-át egyéni és csoportos pályatanácsadásnak szentelik. A célszám: évi 10 000 tanácskérő (az ÁFSZ által megcélzott évi 30 000-en felül) a kétéves időszak során. Az idő fennmaradó 30%-ában rövid akkreditált tréningeket tartanak tanárok, szociális munkások és mások részére, ahol a pályatanácsadás alapjaira tanítják őket.

Az egyéni és csoportos tanácsadás esetében a pályatanácsadók „egységes irányelvek” szerint járnak el. Ezek az irányelvek munkájuk négy fő aspektusára terjednek ki:

- Egyéni tanácsadás. Ez az ötlépéses modellre alapul (feltárás, tisztázás, analízis, szintézis, megállapodás), amely minimum 3, maximum 6-8 ülést igényel.
- Csoportos tanácsadás. 8-15 fős csoportoknak szánják, és kétféle formában történhet: általában 3-6 ülést igénylő, nagyrészt az egyéni tanácsadásban használthoz hasonló modellt alkalmazó csoportos konzultáció hasonló problémával küzdő egyének részére, és legalább 7 ülést igénylő, strukturált tematikus munkára összpontosító csoportos fejlesztés.
- Kihelyezett programok. Ezek lehetnek osztályfőnöki órákon, karrierbörzéken és –expókon, vagy nyári táborokban tett látogatások, és ide tartozhat még álláskereső klubok és munkahely-látogatások szervezése (az utóbbiak legalább egyórásak, amelyeket egyórás beszélgetés követ).
- Távtanácsadás – telefonon, on-line kapcsolaton vagy e-mailen keresztül. Ezek nincsenek konkrétan meghatározva.

Az irányelvek etikai normákat is magukba foglalnak, úgymint általános etikai normákat a humánszolgáltató szektorban dolgozók részére (pl. személyközpontúság), speciális etikai normákat az életpálya-tanácsadók részére (pl. titoktartás), az eszközök használatára vonatkozó normákat (pl. validitás), valamint a tanácsadási szolgáltatások dokumentálását érintő normákat.

A tanárok, szociális munkások és mások részére tartott rövidkurzusok hatnaposak, két háromnapos blokkban szervezik őket. Céljuk, hogy a résztvevőket pályatanácsadási alapismeretekre képezzék az e célból összeállított tízmodulos programban. A modulok többek között kitérnek a pályaismeret fontosságára, az önismeret szerepére, az álláskeresési módszerekre, a Europass használatára, valamint a speciális csoportok (pl. romák, fogyatékos személyek) szükségleteire.

A pályatanácsadók minden régióban havonta csoportos szupervízióon vesznek részt (csoportonként 5-9 fő), amelyet pszichológus vezet. Két szakmai referens segíti őket. Budapesten havonta „szakmai napokat” tartanak, amelyen kötelező a részvétel: délelőtt a vendéglőadók előadásokat tartanak, délután a szakmai referensek vezetésével esetmegbeszélések zajlanak a tanácsadók által bemutatott három eset alapján. A tanácsadóknak ezen kívül kötelező olvasmányokat adnak meg, amelyekről a szakmai napokon beszámolnak.

E tevékenységek monitorozása és értékelése céljából részletes adatokat gyűjtenek. 2009 során összesen 3809 személy vett részt három vagy több ülésből álló egyéni tanácsadáson, míg 3442-en csoportos tanácsadásban részesültek három vagy több ülés keretében. További 268 fő élő on-line beszélgetés, 19 173 ember pedig kihelyezett programok formájában vett részt tanácsadásban. Az ügyfelek jellegéről is gyűjtöttek adatokat, de ezeket még nem dolgozták fel.

A tanárok, szociális munkások és mások részére tartott rövidkurzusokhoz kötött célszám 2000 résztvevő volt a kétéves időszak során, azonban a végleges szám várhatóan 1200 és 1500 között alakul. Késedelmek merültek fel a felnőttképzési intézményként való akkreditációt illetően és a programokban részt vevő különböző szakemberek eltérő akkreditációs folyamatainak az összehangolása során. Ezek a problémák azóta rendeződtek, így a jövőben az ilyen programok várhatóan könnyebben lebonyolíthatók majd.

## Az életpálya-tanácsadói hálózat kiszélesítése

Az alaphálózat mellett további 20 fő teljes munkaidőre vetített szakterületek- és intézmények közötti koordinátori feladat került megfogalmazásra.. A feladatuk az, hogy együttműködjenek más (a munkaügyi hivatalokban, iskolákban, felsőoktatási intézményekben, civil szervezeteknél és a magánszektorban dolgozó) tanácsadókkal kapacitásfejlesztés és a különböző regionális és kistérségi szintű tanácsadási formák közötti kapcsolatépítés céljából. A cél az, hogy a 7 régióba összevont 20 megye mindegyikében létrejőjenek életpálya tanácsadói hálózatok.

A hálózatok célja az, hogy kiterjedjenek minden olyan szakemberre, akik az életpálya-tanácsadás potenciális igénybevevőivel a tanácsadáshoz kapcsolódó szerepben dolgoznak. Az utóbbiak közé az alábbi csoportok tartoznak:

- általános iskolás fiatalok
- pályaválasztás előtt álló fiatalok
- pályakezdő fiatalok
- szülők
- pályavitel megerősítését igénylők
- pályamódosítás előtt álló felnőttek
- álláskeresők
- a munkaerőpiacra visszatérők
- munkaképes korú hátrányos helyzetűek.

Kiemelt cél a különböző ágazatokban dolgozó emberek ösztönzése arra, hogy életpálya-tanácsadókként közös identitást alakítsanak ki.

Minden egyes hálózati koordinátor feltérképezte a saját területét. Ennek során 3088 tanárt, szociális munkást és másokat interjúvoltak meg, és arra bátorították őket, hogy csatlakozzanak a Tanácsadói Virtuális Közösséghez. A hálózati koordinátorok ezen kívül helyi személyes találkozókat is szerveztek, amelyek eredményeként további szakmai fejlesztési célú találkozókra, műhelybeszélgetésekre a közös feladatok megosztására és a szolgáltatási palettának a helyi közösség részére történő átláthatóvá tételére kerülhetne sor.

A jelenlegi projektstruktúra egyik korlátja abban van, hogy elkülöníti a projektnek ezt az elemét az alaphálózat kihelyezett munkájától. Ez a kihelyezett munka nemcsak a szolgáltatásnyújtáshoz biztosíthatna alapot, hanem a kapacitásfejlesztéshez is. Például, amikor a foglalkozások iskolai tanórák keretében zajlanak, a tanárokat be lehetne vonni megfigyelőként, majd utókövető munkát lehetne végezni velük, hogy beépíthessenek néhány technikát a saját tanítási tevékenységükbe. Azonban a jelenlegi feltételek inkább akadályozzák, semmint elősegítik ezeket a megoldásokat. Ez a projekt két részére vonatkozó eltérő szerződéses feltételeknek köszönhető: az alapszolgáltatásban dolgozó 50 tanácsadót az ÁFSZ foglalkoztatja rövid távú munkaszerződéssel, míg a kibővített hálózat támogatását kiszervezték azért, hogy megfeleljenek a közbeszerzési előírásoknak. Ennek eredményeként a két csapat különböző helyszíneken található, ami által a szakmai alaphálózat nehezen tekinthető a kibővített hálózat gócpontjának.

Azonban a kibővített hálózat szervezésében részt vevő 20 embernek sikerült az alaphálózat tréningprogramjaira potenciális résztvevőket találnia. Ezen kívül a szélesebb hálózatba bekapcsolódott partnereket arra is ösztönözni tudták, hogy ha bizonyos kliensek esetében úgy érzik, elérték a kompetenciájuk határát, akkor ezeket a klienseket irányítsák át az alapszolgálatokhoz. A pályatanácsadók szakmai normáinak tisztázása elősegíti majd, hogy ezekhez az átírányításokhoz megalapozottabb protokollok álljanak rendelkezésre.

## Támogatás az életpálya-tanácsadók számának növeléséhez

A pályatanácsadók jelenlegi létszáma elismerten korlátozott ahhoz, hogy az életpálya-tanácsadói rendszer működését biztosítsa. Ennél fogva támogatás áll rendelkezésre ahhoz, hogy 83 fő szakirányú továbbképzés keretében diáktanácsadó, ill. pályaaorientációs tanár képzettségeket kapjon két egyetemen. Ennek az a célja, hogy kiegészítse az alaphálózat tanárok, szociális munkások és mások részére nyújtott képzési programjait. Remélhetőleg hosszabb távon a szakmai normák tisztázása szilárdabb alapot biztosít az életpálya-tanácsadáshoz kapcsolódó képzési kurzusok bővítéséhez. A cél az, hogy létrejöjjön egy 3000-4500 hivatásos pályatanácsadóból álló mag a későbbiekben ismertetett három szinten, akik közül esetleg 1500-an a második és a harmadik szintre lesznek kiképezve. Ezek a célszámok nem szükségletfelmérésen, hanem a meglévő képző programok végzett és felvett hallgatóinak számán alapulnak.

## Új webportál

Jelenleg zajlik egy új Nemzeti Pályaorientációs Portál (NPP) kialakítása, amely felváltja a mostani portált. A meglévő portált, amely mind fiatalokra, mind felnőttekre, valamint tanárookra, szülőkre és pályatanácsadókra (ez utóbbi a Tanácsadók Virtuális Közössége belépési csatorna) egyaránt irányul, az ÁFSZ működteti. Tanfolyamokról, szakmákról tájékoztat, és segítséget nyújt az álláskereséshez. 2008-ban jelentősen frissítették. 2009-ben 300 000 egyedi felhasználó kereste fel a portált, amely szám a TÁMOP 2.2.2 projekt Programvezetője szerint jelentősen növelhető lenne.

A még feltöltés alatt álló új portál számos innovatív elemet fog tartalmazni (ezek némelyike már beépült a meglévő portálba, hogy azonnal hozzáférhető legyen). Kialakítása a jelentős webportálok széles körű nemzetközi tanulmányozásán alapult. Főbb elemei az alábbiak:

- E-portfólió, amelyet az állampolgár egyénileg tart fenn jelszavas hozzáféréssel. Célja, hogy a felhasználók nyilvántarthatassák képesítéseiket és kompetenciáikat, tárolhassák az önfelméréseik eredményeit valamint az őket érdeklő kurzusokkal és szakmákkal kapcsolatos információkat. Az önreflexió és az önbemutató alapjának tekinthető.
- Kiterjedt adatbázis-állomány, amely lefedi az összes oktatási szektort, valamint képzési és elhelyezkedési lehetőséget. Ennek az alapja – első alkalommal ebben a kontextusban – a számos állami szervezettel történő együttműködés, ideértve a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézetet és az Oktatási Hatóságot is. Az adatbázisok között szerepel az új FEOR-10 amelynek alapja a Foglalkozások Nemzetközi Osztályozási Rendszere (ISCO-08). A portál előreláthatóan a jövőbeni munkaerő-piaci kereslet előrejelzéseit is tartalmazni fogja annak a munkának az alapján, amelyet a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara és a Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Intézete végez.
- Önfelmérő kérdőívek széles köre (kézségekről, érdeklődési területekről, értékekről, munkahely-preferenciákról, és hasonlókról). Jelenleg mintegy 40 rövid kérdőívet dolgoznak ki a különféle célcsoportok részére<sup>19</sup>, így segítve elő az önmegismerést, valamint 8 hosszabbat, amelyeket a kurzus- és a szakma-adatbázisok lekérdezésekor fognak használni.
- A Web 2.0 technológia használata, ideértve az on-line kapcsolatfelvétel és beszélgetés megkönnyítését, és a Second Life közösségi portál használatának lehetőségét a szakmák felfedezéséhez.
- Tanácsadói Virtuális Közösség. Ez két szinten működik: képzett pályatanácsadók (akik közül eddig 300-400 a regionális hálózatokon keresztül már elérhető, az 50 fős alaphálózaton túl); valamint tanárok, szociális munkások, HR szakemberek és mások. Magába foglal egy sor szakmai módszertani forrást is. Ezen kívül lehetőséget biztosít a szakmai adatok megadására (beleértve képeket, a kínált szolgáltatásokat, a felszámolt díjakat, stb.) hely szerint, így a virtuális közösség tagjai kapcsolatba léphetnek egymással, továbbá nyilvános opcióként lehetővé

---

<sup>19</sup> A superi „életpálya szivárványban” megjelölt szerepeknek és szakaszoknak megfelelően. Ld. Super, D.E. (1980). A pályafejlődés életpálya-szemlélete. *Journal of Vocational Behavior*, 13, 282-298. oldal.

teszi, hogy a szolgáltatást igénylő végfelhasználó választhasson a pályatanácsadók közül (azaz on-line Sárga Oldalakként működik).

A virtuális közösség nyilvánosan látható része a távtanácsadási szolgáltatásokhoz kapcsolódik. A felhasználók megtalálhatják az éppen elérhető tanácsadót, felhívhatják, küldhetnek neki e-mailt vagy cseveghetnek vele – vagy az on-line kommunikáció segítségével személyes találkozót is megbeszélhetnek. Ennek alternatívája, hogy a rendszernek küldenek e-mailt, amelyre a soros elérhető tanácsadó fog válaszolni (néhány más ÁFSZ munkatárs is részt vesz ezek megválaszolásában). A kérdéseket név nélkül fel lehet tenni a vitafórumokra a „gyakran ismétlődő kérdések” közé.

A portál szakmai szekciójának négy funkciója van:

- hálózatépítés a virtuális közösség tagjai között, ami lehetőséget biztosít a legjobb módszerek kicserélésére
- tudástár: hírek, dokumentumtárolás stb.
- speciális funkciók: tanácsadási esetnaplók on-line tárolása, ezeknek a naplónak a statisztikai elemzése stb.
- adminisztratív funkciók.

A webportál nemcsak a szolgáltatásnyújtás elengedhetetlen része: fontos stratégiai szerepe van egy integráltabb életpálya-tanácsadási rendszer kifejlesztésében is. A rendszer különféle elemeit láthatóbbá teszi egymás számára. Emellett segít összehangolni a rendszeren belüli szolgáltatásokat azzal, hogy közös felhasználású erőforrásokat biztosít a tanácsadó szolgálatok részére, ideértve az e-portfóliót is (amely az egyén engedélyével férhető hozzá).

Az új portál 2010. szeptemberben lép üzembe, de további új funkciók és tartalom fejlesztése és integrálása zajlik majd a projekt későbbi fázisaiban (2014-ig).

## Szakmai normák

Az NPT égisze alatt megkezdődött a pályatanácsadók nemzeti kompetencia-mátrixának a fejlesztése, ami egy Cedefop vizsgálatban<sup>20</sup> kidolgozott kompetenciaszemponrendszerrel, továbbá a Nemzetközi Képzési és Pályaorientációs Szövetség jelenleg fejlesztés alatt álló oktatási és pályatanácsadói akkreditációs követelményrendszerét veszi figyelembe.

A Pécsi Tudományegyetem Felnőttoktatási és Emberi Erőforrás Fejlesztési Karának az ELTÉ-vel és a gödöllői Szent István Egyetemmel közösen készült szakmai dokumentuma a Wiegiersma által kidolgozott ötszintes modellt vette át<sup>21</sup>:

- I. szint: tanácsadás információnyújtás révén
- II. szint: komplex döntési helyzet (több információ nyújtása)
- III. szint: döntéshozatal komoly belső konfliktus mellett

---

<sup>20</sup> Cedefop (2009). A pályaorientáció professzionalizálása. Cedefop Panorama Sorozat 164. Luxemburg: Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala.

<sup>21</sup> Wiegiersma, S. (1978). A tanácsadás módszertana: nézőpontok és módszerek a tanácsadás gyakorlati alkalmazásában. International Journal for the Advancement of Counselling, 1(1), 63-80. oldal.

- IV. szint: fokális tanácsadás
- V. szint: pszichoterápia.

E mögött az a megfontolás áll, hogy az I. szinten a tanárok, szociális munkások és mások, a II-III. szinten pedig nem pszichológus végzettségű képezített pályatanácsadók működhetnek, míg a IV. szinten posztgraduális pszichológus végzettségre van szükség, az V. szinthez pedig pszichoterapeuta képezést magába foglaló orvosi diploma szükséges. A tanácsadási kontinuumon ez a modell a tanárok és a pszichológusok között helyezi el a pályatanácsadókat, és nem veszi figyelembe szerepük distinktív jellegét.

E munkára támaszkodva, Borbély-Pecze<sup>22</sup> szerint a pályatanácsadók tevékenységének három szintjét lehetne megkülönböztetni:

- *Pályainformáció nyújtás.* Itt jelennek meg a felnőttképzési tanácsadók/konzultánsok, rövid távú pályaorientációs tanfolyami végzettségekkel rendelkezők (30-120 óra), és külön továbbképzés nélkül a pedagógusok.
- *Pályatanácsadás.* Szakképzett pályatanácsadó által végzett több egyéni ülésből vagy csoportfolyamatból álló folyamat.
- *Pályapszichológiai tanácsadás.* Ellátásához csak a pszichológus által megszerezhető posztgraduális tanácsadó diplomára, tanácsadást is magába foglaló pszichológus diplomára van szükség.

Ezt a felosztást alkalmazták az életpálya-tanácsadó hálózat kiszélesítéséhez kapcsolódó felmérő munkához. Borbély-Pecze az „EU-OECD három lépcsős modelljeként” utal erre, de ez jellegében és kihatásaiban nagyon eltér az OECD jelentésben ismertetett modelltől, amely az OECD/EU szakpolitikai kézikönyv alapjául szolgált.

A pályatanácsadók kompetencia-mátrixába bele kell foglalni mind az alapkompenciákat, mind a konkrét szerepek és ágazatok igényeihez kötődő specifikusabb kompetenciákat. A mátrixot össze kell kapcsolni az etikai és minőségi követelményekkel, aminek a szükségességét az NPT felismerte<sup>23</sup>, amikor az „egységes irányelvekben” a már kidolgozott normákra építkezett. Az egyik etikai norma, amelyre ki kell térni, ahhoz kapcsolódik, hogy az intézményi önérték milyen korlátokat szabhat a tanácsadási tevékenység hatáskörének: a példák közé sorolhatók az oktatási intézmények, amelyek meg akarják tartani a hallgatókat, vagy azok a vállalatok, amelyek meg akarják tartani a dolgozókat.

Amint megállapodás születik ezekről a szakmai normákról, tanácsos azokat összevetni a meglévő magyarországi képzési kurzusokkal.

## Egyéb stratégiai infrastrukturális kérdések

<sup>22</sup> Borbély-Pecze, T.B. (2010). A pályatanácsadás szerepének, tartalmának, művelői körének kiszélesedése és pedagógiai fejlesztésének lehetőségei, Ph.D. tézis, Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Pedagógiai és Pszichológiai kar.

<sup>23</sup> A Nemzeti Pályaorientációs Tanács Szakpolitikai állásfoglalása az uniós követelményekkel harmonizált élethosszig tartó életút támogató (pályaorientációs) tanácsadási/ orientációs nemzeti rendszer kialakításáról, (2008), 11. oldal, Budapest.

A szakmai követelményrendszerhez kapcsolódó munka mellett az NPT további négy stratégiai területen adott megbízást feltáró munkára. Ezek mind az életpálya-tanácsadási rendszer infrastruktúrájának megerősítését alapozzák meg.

Az első a pályorientáció jogszabályi környezete. A Princzinger Ügyvédi Iroda készített egy jelentést, amelyben áttekinti a meglévő törvényeket és jogszabályi kereteket. Megállapítása szerint a meglévő jogszabályi háttér „széttagolt és hiányos”, továbbá „az ágazatok közötti koordináció és együttműködés gyenge és rossz hatékonyságú”. A jelentés megjegyzi, hogy „a jog a pályorientációt mint feladatot és szolgáltatást nem normális helyzetként, hanem a krízisbe jutott személy problémájaként kezeli (pl. a pedagógiai tanácsadó feladatai, illetve a munkanélkülieket célzó munkaerő-piaci szolgáltatások közé sorolja)”. Ezen kívül „elszórtan van jelen a szociális ellátórendszerben, és ... nem képez önálló rendszert”. A jelentés néhány lehetséges alternatívát is megjelöl a jövőre nézve.

A második az életpálya-tanácsadás hatása és költséghatékonysága. A Kopint-Tárki Zrt. a pályatanácsadási szolgáltatások gazdasági hasznáról készült kutatásokat és a kapcsolódó költség-haszon elemzési módszereket vizsgálta meg a tanulmányában.

A harmadik a pályatanácsadás teljesítmény-indikátorainak kidolgozása. A nemzetközi kutatások áttekintése az ügyfeleknek nyújtott tanácsadást követő elemzések alapján ez a munka a teljesítménymérés hat kiemelt aspektusát tárta fel: önbecsülés, megküzdés, pályaeérettség és pályatudatosság, életvezetési készségek, a vezéreltség helye, valamint döntéshozatali kompetencia.

A negyedik a pályatanácsadás felhasználói megítélése. A BMB Focus fókuszcsoportos vizsgálatot végzett. Ebből például az derült ki, hogy a „karrierépítési tanácsadás” esetében a *karrier* szó szélesebb körben elfogadott, mint a *pálya* szó, amely – paradox módon – úgy tűnt, több idegen asszociációt generált, és ráadásul egyéb jelentéssel is bír, úgymint pl. „vágány”, és inkább műszaki/közlekedési zsargon íze van. A *konzultáns* szó pozitívabb érzést keltett, mint a *tanácsadó*. Sokan kételkedtek abban, hogy ezen a területen egy külső személy valóban tud-e bármilyen segítséget nyújtani, ami kulturális ellenállás mértékét jelzi, amelyet esetleg le kell még küzdeni. A vizsgálat alapozta meg a TÁMOP 2.2.2 projekthez használt logó kiválasztását is, és a továbbiakban a jövőbeni társadalmi marketingterv alapját is képezheti.

A felhasználói megítélésről készült tanulmányra építkezve jelenleg országos ügyfél-elégedettségi felmérés kidolgozása folyik, amely az oktatás minden alszektorában felméri az egyéni, a csoportos és az elektronikus szolgáltatásokkal való elégedettséget.

## Kapcsolódás a TÁMOP más részeihez és más nemzeti stratégiákhoz

A Nemzeti Pályorientációs Tanács egyik fontos feladata, hogy katalizátorként funkcionáljon a TÁMOP-on belüli és az azon kívüli összes kapcsolódó programmal való kapcsolatépítésben. Mint korábban volt róla szó, a Tanács minden kapcsolódó



programot monitoroz és igyekszik felhasználni a stratégiai fejlesztés céljaira. Azonban a jogköre korlátozott: az ÚMFT-n belül nincs hivatalos feladata.

A TÁMOP részeként a TÁMOP 2.2.2 projekten kívül az életpályatanácsadáshoz a TÁMOP 2.2.1 kapcsolódik, amely a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet irányításával a középfokú oktatás utáni pályakövetéssel foglalkozik, valamint a TÁMOP 4.1.3, amely az Educatio Kft. (állami ügynökség) vezetésével a diplomás pályakövetés rendszerét vezeti be. Elvileg egy egységes pályakövetési rendszer lenne kívánatos. Azonban az adatvédelmi aggályok akadályozzák a haladást ebbe az irányba.

A pályakövetést részben az oktatástervezés megalapozása indokolja, részben pedig a pályainformációs és a pályaorientációs szolgáltatásban való felhasználás. Ez a két indok az oktatástervezés két eltérő megközelítésével kapcsolható össze: az egyik a központi tervezésen, a másik a mind az intézmények, mind a kurzusok felől tájékozott fogyasztói keresletre való reagáláson alapul. Ha az utóbbi megközelítést alkalmazzák, jelentősen megnő a pályainformációk és a pályatanácsadás mint „piacteremtő” tényező szakmapolitikai jelentősége mind az oktatási, mind a munkaerőpiacon belül. Ebben az esetben a pályakövetési vizsgálatok eredményeit meg kell jeleníteni a TÁMOP 2.2.2 webportálján, mégpedig olyan formában, amely révén az egyének megismerhetik és megérthetik saját szükségleteiket. Ezeknek az adatoknak a közzététele intézményenként vagy akár kurzusonként arra is ösztönözheti az intézményeket, hogy több figyelmet fordítsanak hallgatóik karrierátmeneteire, és ezzel jobban támogassák pályatanácsadási szolgáltatásaikat.

A további kapcsolódó elemek közé tartozik a TÁMOP 1.3.1 keretében fejlesztett Virtuális Munkaerőpiac, amely az ÁFSZ továbbfejlesztésének a részét képezi. A TÁMOP 2.2.2 webportál keretében fejlesztés alatt álló e-portfólió ennek a szolgáltatásnak a támogatására is ki lesz alakítva. A pályatanácsadás fontosságát a TÁMOP más komponensei is elismerik (pl. felsőoktatás, szakképzési reform, rugalmas képzés). Potenciálisan az is lehetséges, hogy ezek közül több komponenst is átfogó elemként ismerik el, bár úgy tűnik, a program jelenlegi architektúrája nem erősíti ezt a szemléletet.

Emellett a Munkaerő-piaci Alap (MpA) finanszírozta a Szakiskolai Fejlesztési Programot, amelynek egyik komponense a pályaorientációra irányul. Újabb az MpA a 15 iskolában zajló többéves, a Fogyatékos Személyek Közalapítványa gondozásában megvalósuló Dobbantó programot finanszírozza, amelynek célja a tanulásból lemorzsolódott fiatalok támogatása egészen 25 éves korukig. A kurzusok csoportos munkát, közösségi munkát, munkakövetést és nyolchetes szakmai gyakorlatot foglalnak magukba, csakúgy, mint szakmai felkészítést 23 szakmacsoportban.

Tervek a következő fázisra

A TÁMOP 2.2.2 projekt 2010 szeptemberében induló következő kétéves fázisára szóló tervek:

- az ÁFSZ-en belül létrejött alaphálózat fenntartása
- a kibővített pályatanácsadói hálózatok fenntartása
- az intézményi kapcsolatok és a közös módszertani folyamatok erősítése
- a hivatásos pályatanácsadók újabb csoportjának kiképzése
- a TÁMOP 2.2.2 projekt szempontjainak határozottabb megjelenítése az egyetemekkel, szakképzési intézményekkel stb. kötendő, a TÁMOP-ot általánosan érintő szerződésekben
- a webportál folyamatos fejlesztése, ideértve az e-portfólió jelentős korszerűsítését és javítását, továbbá azoknak a terveknek megvalósítását, amelyek szerint a Second Life közösségi portált használják a szakmák felfedezéséhez
- a pályatanácsadói kompetencia-mátrix fejlesztésének befejezése
- az életpálya-tanácsadási rendszer irányításához szükséges teljesítmény-indikátorok kidolgozása
- kontrollcsoportos kutatás a különböző szinteken végzett szolgáltatások költséghatékonyágáról. Remélhetőleg ez meggyőző bizonyítékokkal támasztja alá a projekt fenntarthatóságát.
- a jelenlegi szétaprózott finanszírozási rendszertől való elmozdulás lehetőségének megvizsgálása, „amelyet öt-hat jogszabály szabályoz, egy egységes platform felé, egyidejűleg a konkrét élethelyzetekhez és intézményekhez (iskola, felsőoktatás, munkaügyi ellátó rendszer, közoktatás/közművelődés, egészségügy stb.) kapcsolódó szolgáltatásformák megtartása”.<sup>24</sup>

A finanszírozás összege a második fázisban várhatóan valamivel magasabb lesz, mint az elsőben.

Előzetes tervek a harmadik fázisra (2012-2014):

- regionális és kistérségi, szektorokon átívelő tervek kidolgozása
- az életpálya-tanácsadási tevékenységek egységes szabályozásának és, ha lehetséges, minden szektor és szint részére egységes finanszírozási mechanizmus ösztönzése.

Azonban sok múlik a 2010 májusában megválasztott új kormány prioritásain. E jelentés írásának idején ezek még nem voltak világosak. De valószínűnek tűnt, hogy az életpálya-tanácsadásért felelős mindkét operatív minisztérium beépül majd az új „megaminisztériumokba”: az Oktatási és Kulturális Minisztérium a Nemzeti Erőforrás Minisztériumba (amely alá a szociális és egészségügy is tartozik), a Szociális és Munkaügyi Minisztérium pedig a Nemzetgazdasági Minisztériumba.

## Megoldandó kérdések

---

<sup>24</sup> Nemzeti Pályaorientációs Tanács (2008): A Nemzeti Pályaorientációs Tanács szakpolitikai állásfoglalása az uniós követelményekkel harmonizált élethosszig tartó életút támogató (pályaorientációs) tanácsadási/ orientációs nemzeti rendszer kialakításáról. 3. oldal, Budapest.

## Bevezetés

A projekt legfontosabb kérdése minden más ilyen jellegű projekthez hasonlóan a fenntarthatóság. Ahhoz, hogy a projekt egy magyarországi életpálya-tanácsadási rendszer alapja lehessen, a kialakításra kerülő infrastruktúrát fent kell majd tartani a projekt 2014 végén történő lezárulását követően. A legtöbb kérdés, amelyet a projektnek kezelnie kell, ehhez a hosszú távú feladathoz kapcsolódik. A részletesebb kérdések a következők:

- rugalmasság
- hozzáférés vagy minőség
- központi szolgáltatás vagy decentralizált modell
- jövőbeni finanszírozási modellek
- a webportál
- marketing
- egyéb kérdések

A következőkben mindegyikkel külön foglalkozunk.

## Rugalmasság

A fenntarthatóság kérdésének kezelése során a projekt egyik fő feladata annak megállapítása, hogy a projekt megvalósításának tekintetében milyen mértékig lehetséges a rugalmasság fokozása. Amint azt említettük, a TÁMOP 2.2.2 projektet az Európai Szociális Alap (ESZA) támogatásával az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) többi részéhez hasonlóan a Nemzetgazdasági Minisztérium irányítja a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségen keresztül. Az elvégzett munka fenntarthatósága azonban attól függ, hogy a projekt eredményeit és hatását milyen mértékben integrálják az érintett operatív minisztériumok – jelen esetben az Oktatási és Kulturális Minisztérium (OKM) és a Szociális és Munkaügyi Minisztérium (SZMM) jogutódai, a Nemzeti Erőforrás Minisztérium (NEFMI) és a Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM), ill. azok háttérintézményei – állandó feladatai közé.

A projekt kétéves szakaszainak kialakításában mindkét operatív minisztérium és a Nemzeti Pályaorientációs Tanács (NPT) is részt vesz. De csak a Szociális és Munkaügyi Minisztérium – mint a TÁMOP 2. Prioritásért felelős irányító minisztérium (amely alá a 2.2.2 projekt tartozik) – vesz részt a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséggel a hivatalos jóváhagyási folyamatban és a haladás monitorozásában. Ezen felül a szerződések nagyon konkrét feltételeket tartalmaznak, rögzítik minden egyes szakasz tevékenységeit és eredményeit, és bármilyen változtatást roppant formális és időigényes eljárás során kell jóváhagyatni: a jelentős változtatások jóváhagyása a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség hatáskörébe tartozik. A programvezető idejének jó részét a hivatalos adminisztratív eljárások emésztik fel.

Az a tény hogy a projektet a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség irányítja, tovább növeli a bürokráciát. Ez akkor előnyös lenne, ha megkönnyítené a két operatív

minisztérium határain átnyúló munkát, vagy a TÁMOP más részeivel való szinergiát, de ez nem így van. A projekt előmenetelét elsősorban az alapján vizsgálják, hogy formálisan eleget tesz-e az eredeti szerződés feltételeinek: a mögöttes indokokra vagy célokra kevés figyelem jut.

Az elszámoltathatóság érdekében az ESZA által finanszírozott szolgáltatás és a kormány által finanszírozott szolgáltatás élesen elkülönül egymástól. Ez egy fajta „tükör” struktúrát hoz létre, amely megnehezíti annak a folyamatnak a menedzselését, amely az innovációt egy fenntartható szolgáltatásba ötvözi.

Mindezen tényezők megerősítik az NPT szerepének fontosságát annak biztosításában, hogy a TÁMOP 2.2.2 munkáját továbbra is stratégiai szempontból kezeljék, és hogy az operatív minisztériumokon belül hídként működjön más stratégiák között. Ilyenek például Az egész életen át tartó tanulás stratégiája (amelyben a tanuló áll a középpontban, és amelynek kiemelt területe az életpálya-tanácsadás), a Nemzeti stratégia a szociális védelemről és a társadalmi befogadásról (amelyben az életpálya-tanácsadás jelenleg sokkal inkább implicit, mint explicit kérdés), valamint a (Nemzeti Foglalkoztatási Irányelvekhez kapcsolódó) Nemzeti Reformprogram.

## Hozzáférés vagy minőség

A jövőt illető következő fontos kérdés a szolgáltatás nyújtásának a 2008. EU határozatban azonosított két fő aspektusa, a hozzáférés és a minőség közötti kapcsolatra és egyensúlyra vonatkozik. Amint az nemrégiben felvetődött, a két szempont között esetenként némi feszültség áll fenn. Olyan érvek merültek fel, hogy a hozzáférés kiterjesztése társadalmi igazságosság kérdése, és hogy a pályaorientációval foglalkozó szakembereknek át kell alakítaniuk a minőséggel kapcsolatos elképzeléseiket és gyakorlatukat, hogy ne csak a hozzájuk betérő ügyfelek igényeit vegyék figyelembe, hanem minden olyan állampolgárét, akinek az életük bármely pontján pályaválasztási segítségre van szüksége. Ugyanezt lehet megállapítani a gazdasági versenyképesség szempontjából az EU lisszaboni célkitűzése kapcsán.

A Magyarországon jelenleg alkalmazott szolgáltatási modell a hozzáférés rovására inkább a minőségre helyezi a hangsúlyt. A szakmai normák kidolgozása erőteljesen professzionizált modellen alapul, amelyben karrierrel kapcsolatos tájékoztatást és tanácsadást korlátozott képzettséggel rendelkezők is nyújthatnak, de pályaorientációt csakis képesített pályaorientációs szakemberek végezhetnek, pályatanácsadással pedig csak a posztgraduális pályatanácsadói vagy a pályatanácsadásra is kiterjedő pszichológusi végzettséggel rendelkező szakemberek foglalkozhatnak. Ezen túlmenően a TÁMOP 2.2.2 projekt alapszolgáltatásánál alkalmazott modell előírja, hogy minden egyéni és csoportos tanácsadás legalább három ülésből álljon. Ennek alapján a TÁMOP 2.2.2 Programvezetőjével elvégzett hozzávetőleges kalkulációból kiderül, hogy egy csak egyéni tanácsadással foglalkozó tanácsadó évi mintegy 150 embert láthat el, míg

egy csak csoportos tanácsadást végző hozzávetőleg 660 embert tud évente ellátni. Ahhoz, hogy minden állampolgár élete során akár két-három alkalommal tanácsadásban részesülhessen, igen jelentős számú szakemberre lenne szükség.

A hozzáférés és a minőség közötti kapcsolat vizsgálatok a különféle intervenciók költséghatékonyságával kapcsolatban hasznos lehet az USA-ban elvégzett meta-analízisek eredményeinek figyelembevételével. Ezek azt mutatják, hogy amennyiben az a cél, hogy a kliensnek a lehető legrövidebb idő alatt a lehető legnagyobb nyereséget kínálják, akkor a leghatékonyabb intervenció az egyéni tanácsadás. Ha azonban az a kritérium, hogy a tanácsadói erőforrások egy egységére vetítve a lehető legnagyobb nyereséget ériék el a lehető legtöbb kliensnél, akkor más intervenciók, köztük az infokommunikációs technikára alapuló intervenciók, a tantermi intervenciók és a műhelyfoglalkozások sokkal produktívabbnak bizonyulnak.

Ha Magyarország olyan valódi életpálya-tanácsadási rendszert kíván kialakítani, amely minden állampolgárát támogatja, akkor a munkának arra kell összpontosulnia, hogy az ehhez szükséges szolgáltatási szinteket megállapítsa. Hasznos lehet például a Skóciában kidolgozott ügyfélszegmentációs modell. Ez a modell meghatározza, hogy az életszakaszok és egyéb jellemzők alapján kialakított kategóriákba hány potenciális ügyfél tartozik, majd megállapítja az egyes kategóriáknál alkalmazandó szolgáltatási szintet.

Ez utóbbival kapcsolatban a skót modell a Floridai Állami Egyetemen kidolgozott differenciált szolgáltatási modellből kiindulva önállóan orientálódó, valamint támogatást illetve intenzív segítséget igénylő ügyfeleket különböztet meg. Ez az a modell, amelyre az OECD jelentés<sup>25</sup> hivatkozik. A modell<sup>26</sup> az egyén karrierrel kapcsolatos döntési felkészültsége szerint három szolgáltatási szintet különböztet meg:

- Akikről a folyamat elején úgy ítélik meg, hogy a döntési felkészültségük *magas*, azoknak *önállóan* használható szolgáltatásokat kínálnak: a számukra kialakított pályainformációs helyiségekben illetve weboldalon minimális segítséggel vagy segítség nélkül kereshetnek, válogathatnak, rendezhetnek és használhatnak erőforrásokat.
- Akiknek a felkészültségét *mérsékeltnek* ítélik, azok rövid időtartamú *támogatott* szolgáltatásokban részesülhetnek: némi segítséget kapnak az erőforrások használatához, amit csoportos foglalkozásokkal egészítenek ki.
- Az *alacsony* döntési felkészültségű kliensek *intenzív* (egyéni esetkezelt) szolgáltatásokat vehetnek igénybe: egyéni tanácsadást, és hosszabb távú csoportos tanácsadást.

Meg kell jegyeznünk, hogy a floridai modellt úgy tervezték, hogy az öninformációs módszert támogassa, amelynél a központokat olyan nyitott információs térként alakítják ki, ahol a felhasználók a munkatársak különböző

---

<sup>25</sup> Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (2004). Pályatanácsadás és állami szakpolitika: a szakadék áthidalása, 80. oldal, Párizs: OECD

<sup>26</sup> A Floridai Állami Egyetem modelljét részletesen leíró kézikönyv: Sampson, J.P. (2008). Designing and Implementing Career Programs: a Handbook for Effective Practice. (Karriertámogató programok kidolgozása és megvalósítása: a sikeres gyakorlat kézikönyve) Broken Arrow, OK: National Career Development Association.

mértékű segítségével használhatják az erőforrásokat. Ha az ÁFSZ-en belül felállított alaphálózat a FIT-tel egy helyen működne, akkor lehetővé válna egy ilyen modell felé való elmozdulás. Ha ezek a szolgáltatások a tágabb regionális hálózatok koordinátoraival is egy helyen lennének, akkor ezek képezhetnék azoknak a hálózatoknak a gócpontjait, és ily módon esetleg más ágazatok szolgáltatásainak a jellegére is befolyást gyakorolhatnának.

## Központi szolgáltatás vagy decentralizált modell?

Ez szorosan kapcsolódik a harmadik kérdéshez, vagyis hogy a TÁMOP 2.2.2 projekten belül létrejövő alaphálózat lehet-e egy olyan fenntartható életpályatanácsadási szolgáltatás prototípusa az ÁFSZ keretein belül, amely a szakmai gerincét alkotná az ágazati tanácsadási szolgáltatásnak. A szektorsemlegesség a TÁMOP 2.2.2 projekt egyik legfontosabb jellemzője. A projekt által kialakításra kerülő infrastruktúra számos aspektusát egy decentralizált modellben is meg lehetne őrizni, amelyben az NPT és a webportál integratív befolyással bírna. A jelenleg Új-Zélandon, Skóciában és Walesben működő szolgáltatások vizsgálata azonban megmutatta, hogy mennyire jelentős az a támogatás, amelyet a korosztály-semleges központi szolgáltatási struktúra tud nyújtani.<sup>27</sup>

Ide tartozik az a kérdés, hogy vajon erőteljesebben kell-e szabványosítani az iskolai szolgáltatási modellt, és egyértelműen meg kell-e határozni a pályatanácsadási szakembereknek, valamint az osztályfőnököknek és szaktanároknak az iskolán belül és/vagy kívül betöltött szerepét, illetve hogy engedélyezzék-e az iskolák számára, hogy saját hatáskörükben rendelkezzenek ezekről a kérdésekről. Ehhez kapcsolódik az a kérdés is, hogy miből származik több előny: ha a pályatanácsadási szakembereket az iskolán belül helyezik el (ahol könnyebb velük találkozni, és a tananyaghoz is jobban tudnak kapcsolódni) és/vagy az iskolán kívül (ahol objektívebbek, és közelebb vannak a munkaerőpiachoz).

## Jövőbeni finanszírozási modellek

A negyedik kérdéskör a finanszírozás jövőbeni modelljeihez kapcsolódik. Ezeknek a modelleknek a vizsgálata során öt fő kérdés tisztázása tűnik szükségesnek:

- Milyen mértékben használható fel a szakképzési hozzájárulás az életpályatanácsadási szolgáltatások finanszírozására.
- Hogyan oszlik meg az oktatási szektor és a foglalkoztatási szektor között az életpályatanácsadási szolgáltatások állami finanszírozása.
- Milyen mértékben kell a szolgáltatásokat országos, regionális (7), megyei (20), kistérségi (174) vagy önkormányzati (mintegy 3200) szinten finanszírozni.

---

<sup>27</sup> Watts, A.G. (2010). Nemzeti életkor-semleges pályatanácsadási szolgáltatások. *British Journal of Guidance and Counselling*, 38(1), 31-44. oldal.

- Milyen mértékben kell az államilag finanszírozott szolgáltatásokat a közigazgatás keretein belül működtetni, vagy kiszervezni.
- A munkaadók illetve az egyének által fizetett szolgáltatások szerepe.

Az ötödik kérdést illetően az a felfogás, amely a Tanácsadói Virtuális Közösség körében kialakult – vagyis, hogy vonják be a magánszektor szakembereit, és tegyék lehetővé, hogy ezek a szakemberek nyilvánosan hirdessék a szolgáltatásaikat –, elvileg élénkítheti a pálya-tanácsadási szolgáltatások piacát, és megmutathatja, milyen potenciállal bír ez a piac. Ebben az összefüggésben fontos megjegyezni, hogy az OECD pályaorientációs jelentése utal rá, hogy bár a pályaorientáció közérdeket is szolgál, ez nem jelenti szükségszerűen azt, hogy minden ilyen szolgáltatást az államnak kellene finanszíroznia. Egyes szolgáltatásokat piaci alapon is lehet nyújtani úgy, hogy azokért az egyén és/vagy a munkaadó fizet. Az állam szerepe ennek megfelelően abban áll, hogy ösztönözze a piacot, és (mind a közérdek védelmében, mind pedig a fogyasztói bizalom megteremtése érdekében) minőségbiztosítást nyújtson, valamint ellensúlyozza a piac hiányosságait azáltal, hogy foglalkozik azokkal a szükségletekkel, amelyeknek a piac nem tud eleget tenni, amennyiben ezek közérdeknek számítanak. A Virtuális Közösség olyan nemzetközileg számottevő kezdeményezést jelent, amely ösztönzően hat erre a piacra, ugyanakkor a minőséget is biztosítja. Ennek egyik érdekessége, hogy ezt inkább az egyéni tanácsadóknak, és nem annyira magának a szolgáltatásnak a minőségbiztosítása alapján teszi.

## A webportál

Az ötödik kérdéskör a webportálhoz kapcsolódik. Kulcsfontossággal bír a portálon belül megvalósítandó integráció kérdése. Az adatbázist különböző állami hatóságok hozták létre, és az adatok frissítése továbbra is ezeknek a hatóságoknak a feladata lesz.

A felhasználók szempontjából azonban számos kritikus kérdés merül fel az adatbázisok közötti átjárás kapcsán: vagyis a kurzusok közötti előrehaladási lehetőségek megmutatását és azt illetően, hogy melyik kurzus milyen szakmához vezet. Az erőteljes integrációhoz maximalizálni kell ezeket az átjárásokat; a gyenge integrációhoz pedig minimalizálni. Ezen túlmenően, ha az önfelméréseket fel akarják használni az adatbázisok lekérdezéséhez – akár külön, akár additív jelleggel –, ahhoz további adatokra lesz szükség, valamint meg kell állapodni az alkalmazandó megfeleltetési algoritmusokról is. Az elv lehet a felfedezést és a rugalmasságot támogató bővítés, vagy a döntéstámogató szűkítés. Mindezekhez megállapodásra van szükség a mögöttes elvekről és arról, hogy a további adatok gyűjtése és karbantartása milyen módon történjen.

A webesített szolgáltatásokkal kapcsolatban az is fontos kérdés, hogy a webportálon belül milyen mértékben legyenek olyan hivatkozások, amelyek segítségével a felhasználó kapcsolatba léphet egy tanácsadóval (ezt szintén lehet minimalizálni vagy maximalizálni); és vajon az ilyen kapcsolatfelvétel az egyéni

tanácsadókkal a Virtuális Közösségen vagy egy olyan telefonos ügyfélszolgálaton keresztül történjen, ahol az erőforrásokkal elméletileg hatékonyabban lehet gazdálkodni. Jelenleg olyan névvel szereplő tanácsadókkal lehet telefonon vagy on-line csevegés segítségével kapcsolatba lépni, akik jelzik, hogy az adott időpontban éppen elérhetőek; e-mailt akár az egyéneknek, akár magának a szolgálatnak lehet küldeni. Fontos kérdés, amelynek az eldöntésében a magyar tapasztalatok segíthetnek, hogy vajon a tanácsadó ideje, a felhasználó ideje és az interakció minősége szempontjából ez a modell, vagy inkább a telefonos ügyfélszolgálat modellje a költséghatékonyabb.

Az e-portfólió potenciálisan konkrét lehetőséget kínál arra, hogy a tanuló kerüljön az életpálya-tanácsadási rendszer középpontjába, mivel ez egy olyan portálon belül található, amely számos erőforrást kínál a tanulóknak, és emellett elérhetővé teszi a tanácsadókat azok számára, akik igénybe kívánják venni a szolgáltatásait. Ha az iskola szisztematikusan meg tudná ismertetni ezt a rendszert a tanulókkal, akkor megerősíthetné az e-portfólió szerepét, és lényegesen növelhetné annak használatát. Ebben a vonatkozásban hasznos lehet a walesi gyakorlat megismerése, ahol a Careers Wales On-Line (CWOL) szolgáltatást nemcsak a karrierutak szempontjából kiemelt tanácsadási eszközként hozták létre, hanem az időbeosztáshoz is ez a legfontosabb adminisztratív eszköz. Ez azt jelenti, hogy a jövőben a CWOL-t valószínűleg minden 14 és 19 év közötti fiatal folyamatosan használni fogja. Mivel ez a hely tárolja a tanulók e-portfólióját és képezi azt a bázist, ahol az önéletrajzukat – és vele együtt saját releváns személyes információforrás-bankjukat – frissítik, megvan az esélye annak, hogy ezt a lehetőséget az iskola befejezése után is használni fogják. Ebben az esetben valóban az élethosszig tartó karrierfejlesztés bázisául szolgálhat, mivel e-portfóliójukat körülveszik más olyan erőforrások, amelyeket támogatás céljából elérhetnek.

## Marketing

A hatodik kérdéskör a marketinghez kapcsolódik. A hálózatépítési tevékenységeket kivéve jelenleg kevés erőfeszítés történik a rendelkezésre álló szolgáltatások marketingjére. Ennek az oka elsősorban az, hogy a rendelkezésre álló erőforrások korlátozott volta miatt az így generált kereslet kielégítését nem látják biztosítottnak. A felhasználók körében végzett fókuszcsoport-vizsgálat azonban alapul szolgálhatna egy marketingstratégia kidolgozására. A marketingnek a fogyasztói tudatosság és kereslet ösztönzésére gyakorolt hatását nemzetközi bizonyítékok támasztják alá.<sup>28</sup> Ez fontos lehet, ha Magyarország eleget kíván tenni a 2008. évi EU határozat felhívásának, hogy az életpálya-tanácsadási szolgáltatásokat „aktív eszközöknek kell tekinteni, az egyéneket pedig pozitívan kell ösztönözni arra, hogy igénybe vegyék őket”.

---

<sup>28</sup> Watts, A.G. és Dent, G. (2008). Egy nemzeti távtanácsadási szolgálat kialakulása: trendek és kihívások. *British Journal of Guidance and Counselling*, 36(4), 455-465 oldal.



## Egyéb kérdések

További megoldandó kérdést jelentenek az alábbiak:

- Az NPT azt javasolja, hogy a tanácsadók kapjanak támogatást ellássák klienseik érdekeinek képviseletét.<sup>29</sup> Lehetne mozgásterük arra is, hogy a rendszerben lévő akadályokról visszajelzést adjanak azok részére, akiknek van hatásköre a lehetőségek szélesítésére.
- Az NPT az életpálya-tanácsadást megelőző tanulás elismerésének fontosságára is felhívja a figyelmet. A tanácsadó szolgáltatások fontos szerepet tölthetnek be e lehetőségek megjelölésben, vagy akár az ilyen szolgáltatások kezelésében.
- A legfontosabb pályaaorientációs terminológia egységesítésére is szükség van. Ezen a területen az NPT vezető szerepet tölthetne be a konszenzus kialakításában.

Azt is el kell dönten, hogy a TÁMOP 2.2.2 projekt lezárulását követően mely szervezet(ek)re hárul majd a módszertani irányítás. A szakpolitikai vezetés továbbra is az NPT feladata marad, de szükségesnek látszik egy olyan kutatóközpont felállítása is, amely fenntartaná és kiterjesztené azt a szellemi élvonalat, amelyet jelenleg a TÁMOP 2.2.2 projekt csapata biztosít. Ebbe beletartozhatna a rendszeres monitorozása annak, hogy a tényleges és a potenciális kereslethez képest hogyan alakul a pályaaorientációs szolgáltatások mértéke és jellege.

## Konklúziók

A magyar Nemzeti Pályaaorientációs Tanács (NPT) munkájához kötődő TÁMOP 2.2.2 projekt bármely ország tekintetében az egyik legszisztematikusabb kísérletnek számít, amely az állampolgárokat egész életükön át támogatni képes életpálya-tanácsadási rendszer infrastruktúrájának kiépítésére irányul. Ennek megfelelően széles körű nemzetközi érdeklődésre tart számot.

A projekt kiemelt ismérvei:

- a pályaaorientációs nemzeti portál központi jelentősége, mint olyan eszköze, amely összefogja a különböző adatbázisokat a végfelhasználói érdekek szerint, középpontba helyezi a felhasználói elektronikus portfóliót, közösen használható erőforrásbázist biztosít a pályaaorientációs szolgálatok részére, és ezt a szolgáltatási palettát láthatóbbá teszi mind a maga, mind a nagyközönség számára
- a meglévő ágazati alapú szolgáltatásnyújtás keretein kívül működő életpálya-tanácsadói hálózat kiépítése
- ennek a hálózatnak az összekapcsolása a megyei szintű pályaaorientációs szakemberek megerősített hálózatával
- képzés kidolgozása e hálózatok kiszélesítéséhez.

---

<sup>29</sup> Nemzeti Pályaaorientációs Tanács (2008): A Nemzeti Pályaaorientációs Tanács szakpolitikai állásfoglalása az uniós követelményekkel harmonizált élethosszig tartó életút támogató (pályaaorientációs) tanácsadási/ orientációs nemzeti rendszer kialakításáról.

Ezekre a célokra jelentős projekterőforrásokat fordítottak. A projekt irányítása hatékonyan és nagyon szakszerűen zajlik. Az elért eredmények különösen imponálóak a pályázati feltételek szabta megkötések fényében.

A projektben zajló munka szorosan kapcsolódik számos más stratégiai jelentőségű nemzeti kezdeményezéshez, amelyet az NPT indított el. Ezek:

- szigorúbb szakmai követelményrendszer kidolgozása az életpálya-tanácsadás számára, ideértve a pályatanácsadást végző szakemberek nemzeti kompetencia-mátrixát is,
- a pályaorientáció jelenlegi jogszabályi hátterének és az erősítését segítő lehetőségeknek a feltárása,
- az életpálya-tanácsadás hatását és költséghatékonyságát alátámasztó nemzetközi bizonyítékok tanulmányozása és a projekt következő fázisában egy erre irányuló nagyszabású empirikus kutatás megtervezése,
- az életpálya-tanácsadás teljesítmény-indikátorainak kidolgozása,
- előzetes fogyasztói kutatás a pályatanácsadás felhasználói megítéléséről, valamint minden oktatási alágazatot lefedő országos fogyasztói elégedettség felmérés tervezése.

Összességükben, ezek a kezdeményezések felölelik az életpálya-tanácsadás mind a tíz komponensét, amelyet az OECD-értékelés meghatároz. Ezen kívül érdemi választ adnak a szemlében kiemelt hat szakpolitikai kihívás többségére. Az utóbbiak közül az első kettő igényel további figyelmet. Ezek:

- Biztosítani, hogy a forrásallokációs döntések kiemelt prioritásként kezeljék az olyan rendszereket, amelyek fejlesztik az önálló karriermenedzselési készségeket és a karrierinformációkat, továbbá hogy a szolgáltató rendszerek illeszkedjenek az egyéni – rövid és tartós – segítségnyújtás szintjeihez, az egyéni szükségletekhez és körülményekhez, mintsem azt feltételeznék, hogy mindenkinek intenzív egyéni pályatanácsadásra van szüksége.
- Biztosítani a rendelkezésre álló szolgáltatástípusoknak és nyújtásuk módozatainak nagyobb sokszínűségét – ideértve a személyi állomány sokszínűségének szélesítését is –, az önsegítő módszerek szélesebb körű alkalmazását és az infokommunikációs technika használatának integráltabb megközelítését.

Ez a két kérdés kiemelten fontos a projekt által fejlesztett infrastruktúra fenntarthatóságának vonatkozásában. A projekten belül a megvalósítás jelenlegi modellje erősen professzionizált mintára épül, amelyben magasan kvalifikált pályatanácsadó szakemberek forrásigényes és ezért költséges beavatkozásokat végeznek. Az ilyen intervenciók elérhetővé tétele minden állampolgár számára az életük során két vagy akár három alkalommal tetemes erőforrásokat emészt fel, és talán irreális, ha jelentős részt állami forrásból akarják finanszírozni.

Olyan ügyfél-szegmentációs modell kidolgozására van szükség, amellyel minden állampolgár esetében megbecsülhetők a pályafejlődéshez szükséges beavatkozások az életút során, és amely a forrásigényes intervenciók mellett a lehető legnagyobb hangsúlyt fekteti az iskolai tanterven belüli intervenciókra, miközben maximálisan kiaknázza a pályaorientációs portált és a pályainformációs központokat. Az életük adott szakaszában intenzív egyéni segítségre szorulókat kiszolgáló modell kialakítása mellett tisztázni kell, hogy a pályaorientációs

szakemberek milyen szerepet töltenek be ezeknek az intervencióknak a támogatásában.

A megfontolást igénylő egyéb potenciális fejlesztési területek az alábbiak:

- a projekt további fázisainak irányítása úgy, hogy biztosítsa egy fenntartható struktúra kifejlődését,
- a pályatanácsadó szolgálat irodáinak a FIT központok mellé (vagy azok közelébe) és a szélesebb regionális hálózatok koordinátorai mellé telepítése, ezáltal gócpontok létrehozása a szélesebb hálózatok számára,
- egy olyan finanszírozási modell lehetőségének a megvizsgálása, amely révén fenntartható ez az alapszolgáltatás minden korosztályt ellátó életpálya-tanácsadási szolgáltatásként, támogatva a különféle ágazatokban működő helyi szintű pályatanácsadási szolgáltatókat (ideértve a minőségbiztosított, térítéses alapon működő magán szolgáltatókat is),
- webesített/telefonos távtanácsadás szükségességének és relatív költséghatékonyságának megvizsgálása,
- a végfelhasználók érdekeit szem előtt tartva a pályaaorientációs portál minél nagyobb fokú integrálása, biztosítva, hogy az iskolaidő alatt a portálon minden fiatal kialakíthassa elektronikus portfólióját, amely alapforrásként fogja támogatni majdani élethosszig tartó karrierfejlődésüket,
- marketingstratégia kidolgozása, amely az állampolgárokat karrierjük fejlesztésére ösztönzi, és tudatosítja bennük az ehhez támogatást nyújtó életpálya-tanácsadás kínálta erőforrásokat,
- kutatóközpont létrehozása a jelenlegi TÁMOP 2.2.2 projektet megvalósító csapat által biztosított szellemi élvonal fenntartásához és kiterjesztéséhez.

Budapest, 2010. június

# A HAZAI PÁLYAORIENTÁCIÓS SZABÁLYZÓK ÁTTEKINTÉSE. JAVASLATTÉTEL EGY NEMZETI SZINTŰ SZABÁLYZÓ ÉS FINANSZÍROZÁSI RENDSZERRE

Princzinger Ügyvédi Iroda

## A pályáorientáció jogi szabályozásának, intézményeinek és finanszírozásának áttekintése

A pályatanácsadás, pályáorientáció rendszerének kiépítése és működtetése tekintetében Magyarországot nem terheli nemzetközi jogi kötelezettség. A témában született, jogi értelemben is releváns dokumentumok elsősorban az Európai Unió részéről megtett 2004. és 2008. évi ajánlások, állásfoglalások, másrészt a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) vonatkozó egyezménye<sup>30</sup> jelentik. Az Európai Unión belüli ún. „másodlagos jog”, az európai intézmények által a szerződések rendelkezései alapján elfogadott normatív jogi aktusok összessége. A másodlagos joghoz tartoznak az Európai Közösségekről szóló szerződésben meghatározott, kötelező erejű jogi aktusok (rendeletek, irányelvek és határozatok), valamint a nem kötelező erejű jogi aktusok (állásfoglalások, vélemények). A pályáorientáció témájában nem kötelező jogi aktusokra (soft law) találunk példát, amelyek lehetővé teszik az intézmények számára, hogy kötelező erő nélkül véleményt mondjanak, azaz anélkül, hogy a címzettek jogi kötelezettséget rónának. Céljuk, hogy ismertessék az adott EU intézmény egy adott kérdésben kialakított álláspontját.

A pályáorientáció, illetve a pályatanácsadás az Alkotmányban nevesített állampolgári jogként vagy állami kötelezettségként nem jelenik meg<sup>31</sup>, azonban más alkotmányos jogokból levezethető. A művelődéshez való jog, a munkához való jog és a szociális biztonsághoz való jog azok az alkotmányos jogok, melyek érvényesüléséhez a pályáorientáció, pályatanácsadás szükséges, illetve hozzájárulhat. Az államot nem terheli alkotmányos kötelezettség a pályáorientációs, pályatanácsadó szolgáltatás megszervezésére, alkotmányjogi

---

Kutatásvezető: Princzinger Péter.

<sup>30</sup> Elfogadta a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1975. június 23-án.

<sup>31</sup> A tanulmány lezárásának időpontjában hatályos Alkotmánynak megfelelően.

érveléssel nem kikényszeríthető, ennek ellenére egyes törvényekben kötelező feladatként megjelenik.

Elsőre talán meglepőnek tűnik, de tulajdonképpen logikus, hogy a rendszerváltozást megelőzően Magyarországon volt a pályatanácsadásnak rendszerszerű megoldása. Nevezetesen a Munkaügyi Minisztérium felügyelete alatt létrehozott Országos Pályaválasztási Tanácsadó Intézet (OPTI) és az Országos Pályaválasztási Tanács (később Bizottság) mint intézményes keretek, és ezek tevékenysége. Kétségtelen tény, hogy a tervgazdálkodás körülményei között az egyéni tanulmányi- és életpályákat (is) nagymértékben determinálták a rendszer jellegét adó kötöttségek, ennek ellenére azt mondhatjuk, hogy a 60-as, 70-es években kiépült intézményrendszer az akkori mérce alapján korszerű és hatékony volt. Az OPTI-t 1981-ben olvasztották be az Országos Pedagógiai Intézetbe, ezzel párhuzamosan a megyei irodákat is leépítették, illetve integrálták a megyei pedagógiai intézetekbe. Valójában ez a folyamat az önálló szakmai intézményrendszer megszűnését hozta. A megyei fenntartásba adott pedagógiai intézetekben megyénként átlagosan 1-2 fő maradt a pályaválasztási feladatok ellátására. A fővárosi pályaválasztási tanácsadó volt az egyetlen megyei tanácsadó intézmény, amely „túlélte” a rendszerváltozást. (Alapítva: 1967; átszerveve: 1988-tól; 2007-ig önálló intézmény maradt.) A rendszerváltás időszakában már nem létezett önálló, csak a pályaválasztással foglalkozó intézmény és szakemberhálózat Magyarországon.

A pályaeorientációra vonatkozóan nincs egységes jogi szabályozás. Nincs egységes fogalomhasználat (pályairányítás, pedagógiai tanácsadás, pályaválasztási tanácsadás, pályaeorientáció, életpálya-tanácsadás, karrier-tanácsadás, munkavállalási tanácsadás). A pályaeorientációt sok esetben nem mint a normális életvezetés, élettervezés velejáróját szabályozzák, hanem mint a különleges (válságos) élethelyzetbe került ember számára kényszerűen igénybe veendő segítséget. Több különböző ágazati jogszabály említi a pályaválasztást, a pályaeorientációt stb., ezek a fogalmak nem ugyanazt takarják, részben átfedőek, mindegyik ágazati jogszabály a maga funkciója szerinti tartalommal határozza meg a tevékenységet, a maga logikájában telepít valahová pályaeorientációval kapcsolatos feladatot. A feladatellátás csak a közoktatásban és a foglalkoztatás-ügyben „számon kérhető”. Az állam csak „vonakodva vállalja fel” ezt a szolgáltatást.

Ennek megfelelően egységes intézményrendszer sincs (a pályaeorientációban jellemzően önkormányzati intézmények: közoktatási intézmények, pedagógiai intézetek, pedagógiai szakszolgálatok, TISZK-ek (Térségi Integrált Szakképző Központok) intézményei, felsőoktatási intézmények, munkaügyi központok, egészségügyi intézmények, valamint civil szervezetek és piaci szolgáltatók vesznek részt), de ami nagyobb hiányosság, hogy nincsenek elfogadott módszertani standardok.

Az eddigiekből következően a finanszírozás sem rendszerszerű. A finanszírozást egyszerre jellemzi párhuzamosság, és hézagosság. A normatív támogatási rendszer mechanikus, fejkvóta rendszerű, nincs tekintettel arra, hogy

vannak, akik egyáltalán nem igényelnek pályatanácsadást, vannak, akik egyszer keresnek fel tanácsadót, de vannak olyanok is, akik többször is felkeresnének, ha volna erre intézményes lehetőség. Van olyan támogatási forma, ami valójában nem működő konstrukcióra szól (kistérségi társulás). A finanszírozás nem ösztönzi a szereplőket arra, hogy színvonalas szolgáltatást nyújtsanak, és nincs összekötve minőségbiztosítási mechanizmusokkal.

Jelen tanulmánynak arra már nem kell választ adnia, hogy *mit* kell létrehozni, hiszen ez a TÁMOP 2.2.2. projekt keretében meghatározásra került<sup>32</sup>: „A TÁMOP 2.2.2 célja egy országosan fenntartható nemzeti pályaeorientációs szolgáltató rendszer kiépítése, a jelenlegi módszertan fejlesztése, valamint egy hozzáértő személyzet kialakítása. A teljes cél- és feladatrendszer hét év alatt kell kiépíteni. Ehhez hazánkban a finn ÁFSZ (Állami Foglalkoztatási Szolgálat) működő modelljét veszik alapul. Az első évek teendői közt szerepel az egységes pályaeorientációs modell kidolgozása, egy országosan elérhető, kétcsatornás (ifjúsági és felnőtt) pályaeorientációs portál kiépítése, új tesztek és módszertani anyagok kifejlesztése. Megalakulnak az ÁFSZ regionális pályaeorientációs teamek, és regionális tanácsadó pontokat hoznak létre az ország 7 régiójának több városában, valamint 2 budapesti felsőoktatási intézetben.” Arra lehet és kell válaszokat adni, hogy ez a hálózat hogyan, azaz: milyen jogi konstrukcióban hozható létre, illetve működtethető fenntarthatóan.

Ehhez – azzal a korlátozó megjegyzéssel, hogy az analógiák sosem tökéletesek – figyelembe vehető szabályozási elemeket találhatunk más, szintén nem kötelező szolgáltatások szabályozásában, melyekről az állam gondoskodik. Az egyik ilyen a „nép ügyvédje” (ingyenes jogi segítségnyújtás), ahol az igénybe vevő jogi szolgáltatást kap, a szolgáltatást csak jogi segítők, a névjegyzékében regisztrált ügyvédek, jogvédő szervezetek, tehát minimum jogi végzettséggel, vagy szakvizsgával rendelkező személyek nyújthatják. A szolgáltatás költségét az állam viseli, óradíjas alapon. A másik a [www.felvi.hu](http://www.felvi.hu)-n keresztül elérhető többszintű pályaeorientációs tanácsadás. Az igénybe vevő itt pszichológiai tanácsadást kap (első szinten önkiszolgáló rendszerben az Interneten, második szinten csoportfoglalkozás, harmadik szinten személyes tanácsadás keretében). A szolgáltató kiválasztása a [felvi.hu](http://felvi.hu) szakmai felelősségi körébe tartozik. A szolgáltatás költségeit a [felvi.hu](http://felvi.hu) viseli, szintén óradíjas alapon. A harmadik a betegjogi képviselő, akinek a szolgáltatását bármely beteg igénybe veheti, érve ez alatt az egészségügyi ellátást igénybe vevő vagy abban részesülő személyt. Betegjogi képviselővé az válhat, aki a Betegjogi, Ellátottjogi és Gyermekjogi Közalapítvány pályázatán eredményesen szerepel, és a Közalapítvány által szervezett tanfolyamon és vizsgán eredményesen részt vesz. A jogvédelmi tanfolyam megszervezéséért a Közalapítvány felelős. A szakmai követelményeket a jogszabály rögzíti. A betegjogi képviselőket a Közalapítvány foglalkoztatja, ennek fedezetét költségvetési előirányzat biztosítja.

---

<sup>32</sup> [http://www.afsz.hu/resource.aspx?ResourceID=afsz\\_tamop\\_cikk\\_ujmunkapiac\\_kieg](http://www.afsz.hu/resource.aspx?ResourceID=afsz_tamop_cikk_ujmunkapiac_kieg)

## Mit akarunk elérni? (szabályozási cél)

Az egységes, az egyént egész életen át támogató pályorientációs rendszer gondolata egyáltalán nem újdonság. E tárgyban egészen konkrét elképzelések is születtek, és ezek némelyike magas szintű politikai deklarációban öltött testet. Ennek egyik példája „A Magyar Köztársaság Kormányának stratégiája az egész életen át tartó tanulásról, 2005-ből.”<sup>33</sup> A dokumentum „Az egész életen át tartó tanulás SWOT-elemzése” alcímben a következő gyengeségeket azonosította:

„A formális oktatási rendszer és a munkaerőpiac közötti intézményes együttműködés gyenge:

- a képzés tartalma nem felel meg a gazdasági követelményeknek
- a végzetek szakmai összetétele nem felel meg a munkaerő-piaci elvárásoknak
- a pályorientáció és pályatanácsadás gyengesége”

Az 5. fejezet 5.4. címében (*Pályorientáció, tanácsadás és pályakövetés*) a következő helyzetértékelés és célkitűzés került megfogalmazásra:

*„Európai összehasonlításban nézve a hazai oktatási és szakképzési rendszer széttagoaltsága, szelektivitása, az átjárhatóság hiánya komoly problémák gyökere. A képzési utak tervezhetősége és a pályorientáció megteremtése számos intézkedést kívánna mind az egyén, mind a kormányzat részéről, miután ennek feltételei ma csak részben léteznek.*

*Az egyéni tanulási utak kidolgozásának, megtervezésének alappillérei a következők:*

- Az iskolarendszerű előfeltételek biztosítása
- A tanulás eredményeinek átválthatósága munkaerő-piaci előnyökre
- A vállalati szférában, illetve az iskolarendszeren kívüli oktatásban, képzésben (formális, informális, nem-formális keretek között) szerzett ismeretek, készségek és képességek elismerése, beszámítása a későbbi tanulmányokba. Ez a feltétel csak akkor teljesülhet, ha meghatározzuk, hogy az egyes szakmai vagy általános képzések mely kompetenciákat milyen szinten fejlesztik, ha a szakmai képzések tananyagai modulrendszerűen épülnek egymásra, és ha a modulok beszámítása megtörténik.
- Megbízható és állandó információs és tanácsadói rendszer, mely segíti a tanulási út és a karrier tervezését, és amely által a szakemberek, tanárok, oktatók folyamatosan képesek segítséget nyújtani a diákoknak, hallgatóknak.

Jelen pillanatban Magyarországon egyik feltétel sem teljesül oly módon, hogy az oktatási rendszerbe bekerülő fiatalok meg tudják tervezni tanulási útjukat. A formális oktatás rendszerén kívül sem állnak rendelkezésére továbbá azok az információk és szolgáltatások, amelyek a tudatos karrier-építés és pályaválasztási döntések meghozatalához szükségesek. A modulrendszerű és kompetenciaalapú képzés a szakképző intézményekben egyes szakképesítéseknél ma már létezik,

---

<sup>33</sup> <http://www.okm.gov.hu/main.php?folderID=1074>

<http://www.okm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=415> 42-44. old.

az intézményvezetéstől és a fenntartói törekvésektől függően folyik a diákok felkészítése a munkaerő-piaci kihívásokra is. A HEFOP intézkedései között szerepel az Országos Képzési Jegyzék (OKJ) korszerűsítése, a modulrendszerű és kompetenciaalapú képzés kiterjesztése mind az iskolai rendszerű, mind az iskolarendszeren kívüli szakképzés egészére, illetve az Állami Foglalkoztatási Szolgálat intézményeinek tartalmi megújítása, fejlesztése.

A sikeres pályorientációs tevékenység egyik alapja, hogy az oktatási és szakképző intézmények megfelelő információval rendelkezzenek a munkaerőpiacról, az aktuális keresleti-kínálati viszonyokról. Az elmúlt tíz év szakképzés-fejlesztési törekvései nyomán kialakul némi kapcsolat a szakképző intézmények és a munkaadók között, mégsem állíthatjuk, hogy mindkét fél elégedett a jelenlegi helyzettel. A sikeres pályorientációs tevékenység másik fontos tényezője a pedagógusok ilyen témájú képzése.

## **Beavatkozási területek**

### **Pályorientáció a közoktatásban**

Az iskolarendszeren belül elsődlegessé válnak a pályorientáció szempontjából is nélkülözhetetlen általános műveltség és kompetenciák, a tanult ismeretek felhasználhatósági területeinek megismerése, a munka világának megismerése, a tanulás tanulása, a kreativitás, az ítéletalkotás, döntőképesség, önismeret, önmenedzselés, pályakorrekció, kommunikáció képességének kifejlesztése. Ezekre célszerű építeni a munkavégzéskor szükséges szakmai alkalmasság és képesség kifejlesztését, illetve a munkaerő-piaci ismeretek és az álláskeresési technikák elsajátítását is. A közoktatás területén szükség van a fenti képességek fejlesztésére és összehangolására a Nemzeti Alaptanterv (NAT) műveltségterületeivel, továbbá a munkaerő-piaci ismeretek és álláskeresési technikák, döntéshozatali képesség fejlesztésére.

Emellett elkerülhetetlen a pályorientációs információs rendszer olyan módon való továbbfejlesztése, bővítése és egységesítése, hogy minden tanuló számára biztosítsa a hozzáférhetőséget és az iskolarendszerben folyó pályorientációs tevékenység összehangolását a munkaerő-piaci tanácsadással.

A pedagógusok továbbképzésekor fokozott figyelmet kell szentelni a pályorientációs tevékenységre. A korai pályaválasztás kényszere miatt ez a felkészítés kiemelt jelentőséggel bír a közoktatás minden szintjén oktató pedagógusok számára. A Szakiskolai Fejlesztési Program (SZFP) keretében önálló projekt foglalkozik a pályorientáció fejlesztésével.

Regionális és kistérségi bázisokon megvalósított, országos hatáskörű, hálózatban működő információs és tanácsadói rendszer létrehozása



Az eddigi tapasztalatok felhasználásával szükséges egy országos hatáskörű, de regionális és kistérségi bázisokon, hálózatban működő információs és tanácsadói rendszer létrehozása az általános iskolás, a gimnáziumi, a szakképző intézmények tanulóinak és a felsőoktatásban tanuló hallgatók karriertervezéséhez, munkaerőpiaci információkkal való ellátásához. E rendszer segítségével az egyén megalapozottabb döntéseket hozhat egyfelől arról, hogy adott pillanatban milyen végzettséggel, milyen szakmában van esély sikeres munkavállalásra, másfelől arról, hogy távolabbi céljait milyen tanulási stratégiával érheti el. A tanácsadói hálózatnak fontos szerepe van a szülők, családok tájékoztatásában, a velük való rendszeres kapcsolattartásban, adott esetben a szülők továbbtanulási és munkavállalási, mobilitási stratégiájának kialakításában. Így a tanácsadói rendszer nemcsak a fiatalokat, hanem az idősebb korosztályt is képes motiválni a továbbtanulásra a munkaerőpiacon való aktív jelenlét elősegítése érdekében. A tanácsadói hálózatnak szorosan együtt kell működnie a munkaügyi központokkal, szakképzési, felnőttképzési centrumokkal, vállalkozásokkal, oktatási, felsőoktatási intézményekkel, fenntartókkal, önkormányzatokkal és természetesen a munkaadókkal. A tanácsadáshoz szükséges a munkaköri portfóliókat (végzettség, kompetenciák, kereslet, kereset) tartalmazó ún. FIT-mappák teljes körű aktualizálása és folyamatos karbantartása.

**Az iskolarendszertől kilépők munkaerő-piaci sikerességének mérése és az eredmények visszacsatolása a képzőintézmények számára**

Ki kell dolgozni annak módszertanát, hogy milyen módon állíthatók elő az iskolarendszertől kilépők munkaerő-piaci sikerességét mérő adatok. A munkaadók, a szülők és az iskolát elhagyó tanulók véleményének vizsgálata egyaránt célszerű lehet. A módszernek végeredményben alkalmazni kell lennie arra, hogy az intézmény sikerességét a munkaerő-piaci bevalás tükrében objektíven (többek közt a tanulóknak az intézménybe érkezésük előtti képességeit vagy a helyi munkaerőpiac adottságait figyelembe véve) értékelje, aminek aztán úgy kell ösztönöznie az adott intézményt, hogy képzési kínálatát megfelelően alakítsa.”

\*

Ami a „regionális és kistérségi bázisokon megvalósított, országos hatáskörű, hálózatban működő információs és tanácsadói rendszer”-t illeti, a stratégia egyrészt nem fejt ki, hogy *miért* ez lenne a megfelelő megoldás, másrészt nem ad információt arról, hogy *hogyan is* működne ez a hálózat.

Véleményünk szerint célravezetőbb lenne egy tartalmi megközelítés, amelyben a pályaaorientációs rendszer alábbi három alapvető vonásának kellene érvényesülnie:

- A polgárai személyiségének kibontakoztatásában aktív, cselekvő államtól egy olyan rendszer várható el, amely a szolgáltatás igénybe vevői számára *egyenlő hozzáférést* biztosít.
- A szolgáltatásban való közreműködésnek feltételeit a szabályozásnak a *minőség oldaláról* illene megragadnia, egyfelől ez biztosítaná az eddig változatos szervezeti formákban felhalmozott szakmai tapasztalat legnagyobb arányú hasznosulását, másfelől ez felelne meg a szociális piacgazdaságra jellemző szektor-semleges felfogásnak.
- A szolgáltatás nyújtásával felmerülő *költségek biztosításáról kiszámítható*, az érintettek érdekeltségével arányban álló finanszírozási konstrukcióban kell gondoskodni.

Logikailag ezt követi a feladatellátás fentiek szerint meghatározott tartalmával adekvát jogi konstrukció. (Cél → feladat → felelősök → hatáskörök → eljárási feltételek → finanszírozási modell.)

Jelen tanulmánynak *arra már nem kell választ adnia, hogy mit* kell létrehozni, hiszen ez a TÁMOP 2.2.2. projekt keretében meghatározásra került<sup>34</sup>:

*„A TÁMOP 2.2.2 célja egy országosan fenntartható nemzeti pályaaorientációs szolgáltató rendszer kiépítése, a jelenlegi módszertan fejlesztése, valamint egy hozzáértő személyzet kialakítása. A teljes cél- és feladatrendszer hét év alatt kell kiépíteni. Ehhez hazánkban a finn ÁFSZ (Állami Foglalkoztatási Szolgálat) működő modelljét veszik alapul.*

*Az első évek teendői közt szerepel az egységes pályaaorientációs modell kidolgozása, egy országosan elérhető, kétcsatornás (ifjúsági és felnőtt) pályaaorientációs portál kiépítése, új tesztek és módszertani anyagok kifejlesztése. Megalakulnak az ÁFSZ regionális pályaaorientációs teamek, és regionális tanácsadó pontokat hoznak létre az ország 7 régiójának több városában, valamint 2 budapesti felsőoktatási intézetben.”*

Arra azonban lehet javaslatokat megfogalmazni, hogy ez a hálózat *hogyan* (azaz: milyen jogi konstrukcióban) hozható létre, illetve működtethető fenntarthatóan.

## **Mi következik ebből?**

Az elérendő cél (egységes nemzeti pályaaorientációs rendszer) többféle jogi konstrukcióban is megvalósítható. Ennek két (praktikusan akár négy) alapvető modellje vázolható fel:

- A) Az állam maga látja el a feladatot
- B) Az állam gondoskodik a feladat ellátásáról
  - B1) Jogszabályban meghatározott rendszerben közigazgatási és nem közigazgatási szervek közreműködésével (kvázi szolgáltatásvásárlással)
  - B2) „Közszolgálati franchise” útján
- C) Ezek valamilyen kombinációja

<sup>34</sup> [http://www.afsz.hu/resource.aspx?ResourceID=afsz\\_tamop\\_cikk\\_ujmunkapiac\\_kieg](http://www.afsz.hu/resource.aspx?ResourceID=afsz_tamop_cikk_ujmunkapiac_kieg)

A) Az állam maga látja el a feladatot

A közfeladatok ellátásának klasszikus módja. Jellemzője, hogy az állam az adott feladatot állami feladatként definiálja, és az adott célra a Kormány irányítása alatt álló (a kormányzati hierarchiába illeszkedő) szervet hoz létre, vagy az adott hatáskört a Kormány irányítása alatt álló (a kormányzati hierarchiába illeszkedő) szervre telepíti. Működési költségei a központi költségvetés keretében kerülnek tervezésre.

*Előnyök:* Stabil szervezeti háttér, biztos finanszírozás.

*Hátrányok:* Bürokratizálódás veszélye, szolgáltató szemlélet hiánya, gyenge kapcsolat a felhasználó szférával, a felhasználói igények rugalmas követésének alacsony foka, magas költségigény.

B) Az állam gondoskodik a feladat ellátásáról

Ezen belül további két megoldás kínálkozik: Az egyik lehetőség, hogy az állam jogszabályi szinten felvállalja a pályaorientáció feladatát, és szintén jogszabályban meghatározza a szolgáltatás nyújtásának és igénybevételének feltételeit (hasonlóan az ingyenes jogi segítségnyújtás szabályozásához). A másik lehetőség, hogy az állam (vagy valamely szerve) egész egyszerűen megveszi a piacon a pályaorientációs szolgáltatást, és a szolgáltatás egységes színvonalát polgári jogi szerződésekkel, komplex minőségbiztosítási szabályozással garantálja.

B1) Jogszabályban meghatározott rendszerben közigazgatási és nem közigazgatási szervek útján (kvázi szolgáltatásvásárlás)

Ebben az esetben az állam úgy gondoskodik a feladatról, hogy jogszabályban határozza meg, kik, milyen feltételekkel vehetik igénybe, és kik, milyen feltételekkel nyújthatják a szolgáltatást. A jogi szabályozás funkciója ez esetben a szolgáltatás standardjainak rögzítése, illetve a potenciális szolgáltatói kör meghatározása, és értelemszerűen a finanszírozási elvek rögzítése. Ebben a konstrukcióban is valamilyen normatív támogatási mechanizmus képzelhető el, melynek lényege, hogy az állam a központi költségvetésből ugyanolyan elvek alapján és ugyanazokkal a támogatási összegekkel járul hozzá a szolgáltatás nyújtásához, függetlenül attól, hogy a feladatot vésső soron mely szervezet (adott esetben egy munkaügyi központ vagy egy magán fenntartásban álló pedagógiai szakmai szolgáltató intézmény) látja el.

*Előnyök:* Sokféle szervezeti formában keletkezett tudás kiaknázzható. Az elmúlt években kiépült – különböző jogi formákban működő – tanácsadó szervezetek közül a legjobbak kerülhetnek be a szolgáltatói körbe. Nem az államot terheli a szolgáltatók fizikai, informatikai és humán infrastruktúrájának a fenntartása.

*Hátrányok:* A szolgáltatás egységes színvonala nehezen garantálható, mechanikussá válhat. A szolgáltatói kör esetleges bővülése miatt finanszírozási nehézségek léphetnek fel.

B2) „Közszolgálati franchise”

Az állam megteheti, hogy keres egy olyan államigazgatási / közigazgatási szervet vagy közfeladatok ellátásában közreműködő nonprofit szervezetet, amelyik

számára egyszerűen egy alapítói vagy tulajdonosi döntéssel előírható a pályaorientáció országos rendszerének kialakítása és működtetése, majd ez a szervezet a szolgáltatás (a [www.felvi.hu](http://www.felvi.hu) pályaorientációs szolgáltatáshoz hasonló tanácsadás) nyújtására létrehoz egy franchise-hoz hasonló szerződéses, illetve minőségbiztosítási rendszert.

A rendszerhez csatlakozni kívánó szolgáltatókkal szemben szakmai, képzési elvárások, infrastrukturális feltételek szabhatók meg, a szolgáltatás nívójáról supervízori mechanizmusok útján lehet gondoskodni.

*Előnyök:* Nem szükséges hozzá jogszabályokat alkotni / módosítani. Valószínűleg ez a legolcsóbb megoldás. Rugalmasan alakítható. A szolgáltatók érdekeltsége jobban megteremthető.

*Hátrányok:* Szokatlan jogi konstrukció. Kevésbé biztos finanszírozási háttér.

	Állami feladatellátás	Állami felhatalmazás alapján, jogszabályi feltételeknek megfelelő feladatellátás	Közszolgáltatási franchise
<b>A szolgáltatás tartalma</b>	Ez lehet mind a három esetben ugyanaz.		
<b>Kik lehetnek szolgáltatók?</b>	Egy állami fenntartású közszolgáltató intézmény(hálózat) vagy valamely meglévő állami intézmény(hálózat)	Bárki, aki a jogszabályban meghatározott szakmai, képzési, infrastrukturális, minőségbiztosítási kritériumoknak megfelel és akivel az illetékes állami hatóság közszolgáltatási szerződést köt	Bárki, aki a jogszabályban / szerződésben meghatározott szakmai, képzési, infrastrukturális, minőségbiztosítási kritériumoknak megfelel és akivel az illetékes közszolgáltató szerv szolgáltatási szerződést köt
<b>Mi biztosítja a szolgáltatás módszertani korrektségét, minőségét?</b>	Jogszabály + ellenőrzés + minőségbiztosítási rendszer	Jogszabály + ellenőrzés + minőségbiztosítási rendszer	Szerződés + ellenőrzés + minőségbiztosítási rendszer
<b>Létrehozás fedezete</b>	Kiemelt program és/vagy költségvetési előirányzat	Kiemelt program és/vagy költségvetési előirányzat	Kiemelt program és/vagy költségvetési előirányzat vagy az adott „megrendelő” szerv saját forrásai vagy a rendszerhez csatlakozni kívánó szolgáltatók saját beruházásai
<b>Működés finanszírozása, fenntartás</b>	Költségvetési előirányzat	Normatív hozzájárulás (fajlagos összeg és számítási mód a költségvetési törvényben rögzítve)	Az adott „megrendelő” szerv költségvetésében, üzleti tervében kell megtervezni

## Javaslat egy egységes nemzeti szintű szabályozásra

Függetlenül attól, hogy a pályaorientációs szolgáltatás milyen jogi konstrukcióban valósul meg, a szabályozásnak (legyen annak megjelenési formája jogszabály vagy szerződés) minimálisan az alábbi elemekre kell kiterjednie:

- fogalom-meghatározások
  - a tevékenység tartalma
  - igénybevétele módja
    - „jogosultság megállapítása”, továbbirányítás (ha szükséges) maga a tanácsadás
    - a tevékenység folytatására való jogosultság feltételei
  - a tevékenység folytatása minőségbiztosításának rendszere
  - a finanszírozás elvei
  - a szolgáltatás nyújtás elszámolásának rendje
  - a tevékenység folytatása nyilvántartásának, dokumentálásának rendszere
  - az ezekkel összefüggő adatkezelési kérdések
- „Mintaként” a bemutatott három szolgáltatási modell bármelyike használható.

### Az adekvát szabályozási módszer

Az alapproblémából (széttöredezettség, párhuzamosság) kiindulva értelemszerűnek tűnik a különböző ágazati szabályozásokban felbukkanó pályatanácsadási normák összehangolása (harmonizáció), és a fölösleges, ellentmondó rendelkezések kiiktatása (dereguláció). Ezt a szabályozást egyszer talán el lehetne végezni sikeresen, de valószínű, hogy – még ha sikerülne is egy többé-kevésbé egységes rendszert létrehozni így – az ágazati jogszabályok „önálló élete” miatt viszonylag rövid idő múlva felbomlana a szabályozás. A hosszú távú megoldás egy önálló jogszabály lenne. Ami a kodifikációs megoldást illeti három alapvető lehetőség képzelhető el:

- a) Az alapvető keretek, garanciális szabályok egy külön törvényben kerülnek elhelyezésre, (ld. pl. az egyenlő bánásmódról szóló törvényt), a részletszabályok pedig (akár együttes) miniszteri rendeletben. Ebben az esetben ennek a külön törvénynek kell szabályoznia a pályaorientációs tevékenységet, függetlenül attól, hogy melyik ágazat, melyik intézményében nyújtják a szolgáltatást.
- b) A Kormány rendeletben szabályozza a pályaorientációs szolgáltatásokat, hasonlóan a 30/2000. Korm. rendelettel intézményesített megoldáshoz, de lényeges eltérésekkel: ágazatokon átívelő, módszertani, minőségbiztosítási és finanszírozási tekintetben minden területen egységes rendszert kellene leírni. Ebben az esetben ennek a Korm. rendeletnek ki kell mondania, hogy ahol más jogszabály pályaválasztási tanácsadásról, pályaorientációs tanácsadásról stb. szól azon a jelen rendelet szerinti tevékenységet kell érteni, és a szolgáltatást jelen rendeletben írtak szerint kell megszervezni és nyújtani.

Esetleg elképzelhető olyan megoldás, hogy a rendelet szerinti megoldás nem kötelező, de bizonyos támogatásokhoz történő hozzáférésnek a feltétele a rendelet szerinti szolgáltatásnyújtás.

- c) Kompromisszumos megoldásként elképzelhető a pályorientációs rendszer kulcs elemeinek valamelyik hatályos jogszabályban történő elhelyezése, a b) pont szerinti tartalommal.

## Hogyan lehet ezt a szabályozó rendszert létrehozni?

Az egységes nemzeti pályorientációs rendszer jogi szabályozásának folyamata a következő lépésekből állna:

1. NPT állásfoglalás
2. Javaslat a Kormány számára
3. Szabályozási koncepció elfogadása egy kormányhatározat formájában
4. Társadalmi-gazdasági szereplőkkel egyeztetés
5. Tárcák közötti egyeztetés
6. Tervezet előkészítése
7. A rendszer humán, fizikai és informatikai infrastruktúrájának megtervezése
8. Megvalósítás

## A pályorientációs szakmai tanácsadó hálózat fenntarthatósága

Ami a hálózat fenntarthatóságát illeti, a jogi szabályozás erre vonatkozóan nyilvánvalóan a költségvetési támogatás eszközét kínálhatja. A legegyszerűbb lenne tehát tisztán költségvetési forrásokból finanszírozni a feladatellátást. Amennyiben ez egy intézményhálózat működési kiadásainak finanszírozását jelenti, a bürokratizálódás és a bázis alapú tervezési logika folytán ez garantáltan nem lenne költséghatékony.

Ennél eggyel jobb megoldás lehet a tevékenység jellegéhez igazodó (tehát ülés, vagy óradíj alapú) normatív hozzájárulás (és elszámoltatás) rendszere.

A hosszú távú fenntarthatóság (és a költségvetés kímélete) szempontjából megfontolásra érdemes egy olyan nonprofit üzleti modell, melyben a rendszer létrehozásának és fenntartásának költségei megosztásra kerülnek az állam, a piaci szereplők (munkaadók), a potenciális pályorientációs szolgáltatók és az igénybevevők között, mégpedig úgy, hogy minden érintett az érdekeivel arányban álló terheket viseljen.

Budapest, 2009. december

# A PÁLYAORIENTÁCIÓS/KARRIER-TANÁCSADÁS HATÉKONYSÁGÁNAK ÉS KÖLTSÉGRÁFORDÍTÁSAINAK VIZSGÁLATA GAZDASÁGI SZEMPONTBÓL

KOPINT-TÁRKI munkacsoport

A pályaaorientáció mind szélesebb körben terjed, hagyománya a fejlettebb gazdaságokban hosszabb múltra tekinthet vissza, de azokban az országokban is teret nyer, ahol a gazdaság számára újszerű kérdésként fogalmazódik meg egy olyan szolgáltatás, amelynek célja, hogy segítse az egyéneket, hogy megtalálják az érdeklődésüknek, képességeiknek, hajlamaiknak megfelelő oktatási, képzési és munkalehetőségeket. Általános tapasztalat, hogy ha az egyéni célok teljesülnek, a karrier tanácsadó szolgáltatásnak szélesebb társadalmi és gazdasági értelemben is hatása lehet. Ilyen hatás lehet a közösség számára az életminőség javulása, a társadalmi kirekesztettség csökken és a lehetőségek nőnek, és általában javul a társadalmi és gazdasági jólét és rend.

Kutatásunk célja a pályaaorientációs szakmai szolgáltatások gazdasági hozadékának, illetve azok hiányában az elmaradt hasznoknak a vizsgálata és bemutatása, a pályaaorientáció közgazdasági megközelítésű vizsgálata volt. A tanulmány olyan kérdést vizsgál, ami a pályaaorientációval kapcsolatos kutatások legkritikusabb területe. Hétköznapi tapasztalataink és kutatási eredmények is megerősíthetik a pályaaorientációs, pályaaorientáció hasznosságát, a tapasztalat igazolása és számszerűsítése azonban korántsem könnyű. Áttekintve a nemzetközi szakirodalom eredményeit és a pályaaorientációval foglalkozó kutatásokat azt tapasztaltuk, hogy a vizsgálatok megelégszenek a hasznosság regisztrálásával és leírásával, annak gazdasági igazolására és számszerűsítésére kevés kísérlet történt.

Elemzésünk fókuszában a pályaaorientáció gazdasági hatásának a vizsgálata állt, ami szorosan kapcsolódik a mérés és a monitoringozás kérdéséhez. Megvizsgáltuk, milyen lehetséges megközelítések és mérési módszerek alkalmasak a pályaaorientáció megfelelő vizsgálatához, és szembesítettük eredeti módszertani feltevéseinket a szakirodalomban talált leírásokkal.

## Elméleti keretek, mérési lehetőségek

A pályaorientáció gazdasági megközelítéséhez két fontos elméleti keretet találtunk, olyan nagy hagyománnyal rendelkező kutatási terepeket, ahol a pályaorientáció gazdasági hatásait vizsgáló kérdésekhez nagyon hasonló problémákat vizsgálnak. A pályaorientációt úgy értelmezhetjük, mint beruházást az emberi tőkébe, és a hatást, mint az emberi tőke elmélet által leírt hozadékot. Általánosabb értelemben tehát a munkagazdaságtan eszköztárát használhatjuk a pályaorientáció gazdasági hatásainak a vizsgálatokor. A pályatanácsadás finanszírozása gyakran közpénzekből valósul meg, és a ráfordítások és a hatékonyság vizsgálatokor a közpolitikai projektek hatékonyság vizsgálatának az általánosabb kérdéseit tartjuk szem előtt. Az OECD országok gyakorlatát részletesen felmérő tanulmány fontos tanulsága volt ugyanis, hogy a tanácsadásra fordított források az országok nagy részében nem ismertek, vagy – ha vannak is – nagyon bizonytalanok az ismeretek. Így a tanácsadások gazdasági hatásának a mérése gyenge és elhanyagolt az egyéb hatásokhoz képest. Annak ellenére történik ez így, hogy a gazdasági hatások mérése fontos a közpolitika számára, a közpénzből finanszírozott programok ráfordításainak a költséghatékonysága, a ráfordítások céljainak a meghatározása számára. Ilyen adatok gyűjtése és a komplex tevékenységek mérése azonban nagy kihívás a karrier-tanácsadás többi feladataihoz képest is.

A pályaorientáció hatását vizsgáló kutatásokat áttekintve minden, a tanácsadásra vonatkozó megállapítás esetén fontos mérlegelni, milyen tapasztalati anyagon alapszik a vizsgálat, és az mit igazol. A források bizonyító erejének erőssége alapján öt-lépcsős skálát alkothatunk (Gration és Hughes modellje nyomán<sup>35</sup>). Az öt lépcső szem előtt tartását javasoljuk a pályaorientáció hatásainak a vizsgálatára, ahol az első szint jelenti a leggyengébb tapasztalati alapú igazolást, a vélemények és kvalitatív interjúk eszközével (elégedettség vizsgálatok), míg a legerősebb eredményeket a hatások modellszámítással és kontrollcsoporttal történő tesztelésével elvégzett, megfelelő adatbázisokra alapozott kutatások jelentik. Ilyen erős bizonyító erejű modellt a pályaorientáció gazdasági hatásainak az igazolására projektekhez kötött vagy más szelekció alapján végzett survey vizsgálat keretében és megfelelő longitudinális adatok mellett tudunk készíteni.

Figyelembe véve a hatásvizsgálatok módszertani korlátait és a hatás bizonyításának a nehézségeit, gyakorlati szempontból mégis sok érv szól amellett, hogy elfogadjuk, hogy a tanácsadási tevékenység hasznos. Ebben az esetben az indikátorok és az általuk mérhető teljesítmények könnyebben, egyszerűbben és kézzelfoghatóbban elérhetőek és interpretálhatóak, s ezért nagy jelentőséget kapnak a tevékenységek értékelésekor, a tanácsadás minőségének biztosításakor. Nagyon leegyszerűsítve, ez azt jelenti, hogy bár a tényleges gazdasági hatást nem tudjuk igazolni, de az, aki tanácsadási szolgáltatások nyújtásával foglalkozik, és jól megtervezett indikátorokkal kontrollálja a tevékenységét, legalább a következőt mondhatja el magáról. „Ugyan nem biztos, hogy igazolható annak gazdasági haszna amit teszek, illetve ha hasznos, nem teljesen világos, miben állnak ezek a

---

<sup>35</sup> Gration, Geoff; Hughes, Deirdre (2009) Evidence and Impact: Careers and guidance-related interventions



hasznok; viszont pontosan tudom, mit kell tennem annak érdekében, hogy javuljon a minősége a tevékenységemnek, és okkal bízhatok benne, hogy ha jobban csinálom, a hatások is kedvezőbbek lesznek”.

Az indikátorok és benchmarkok tehát a mérés egyszerűbb, de nagyon lényeges eszközei, fontos gyakorlati szemléletmódot jelentenek a karrier-tanácsadási szolgáltatási tevékenység mérésében. Különösen figyelembe véve a közpénzből finanszírozott programok elszámoltatásának a szükségességét. Legegyszerűbben és legmegbízhatóbban konkrét tanácsadási szolgáltatásoknál, adott beavatkozásoknál, egy-egy szolgáltatónál alkalmazhatóak jól kialakított indikátorok. A részletes tanulmányban megvizsgáltuk az indikátorok mérésének a lehetőségeit, és jó gyakorlatokat mutattunk be azok kialakításában és a benchmarking használatában. Végül a pályaeorientáció minőségellenőrzésének a kérdését és nemzetközi tapasztalatait is áttekintettük.

## **A magyar pályaeorientációs modell keretei**

A pályaeorientációs tevékenységek azonosítása és elkülönítése, majd az egyes tevékenységekhez tartozó költségek becslése nem egyszerű feladat. Ha sikerül is az egyes szolgáltatások (vagy azok többségének) elkülönítése, az elkülöníthető sajátosságú területek pályaeorientációs tevékenységéhez tartozó költségeknek a felmérése további nehézségekbe ütközik. Kevés és bizonytalan az információ és az adat, nehéz szétszálazni olyan összesen adatokat, aminek csak egy része tartozik a vizsgált tevékenységekhez. Definíciós problémák is nehezítik az információgyűjtést, nem tudjuk, egyes nyilvántartási (elszámolási) egységek egésze, vagy csak a portfólió egy része tekinthető a pályaeorientáció részének. Nem ismeretesek a költségek sem és a források és forráshelyek is sokfélék.

A vizsgálat eredményeként azt tapasztaltuk, hogy a pályatanácsadás fejlődő szervezetének a tevékenységét és szolgáltatásait értékelő egységes, az egész országra érvényes ellenőrzési (minőségbiztosítási) rendszer nincsen. A szolgáltatók maguk értékelik tevékenységüket. A pályatanácsadás tevékenysége (vagy a tevékenységhez közvetlenül köthető, ahhoz kidolgozott fejlesztések) jelentős része uniós támogatásból vagy/és költségvetésből finanszírozott projekteken valósul meg. A ráfordítások hatásának és hatékonyságának a mérése fontos és a jövőben megoldandó feladat. Áttekintve a nemzetközi tapasztalatokat azt láttuk, hogy a teljesítmények értékelésének a feladata más országokban is sokszor hiányzik, vagy nem elégséges.

Az eredeti kutatási feladatunknak megfelelően áttekintettük, mi az, amit ma mérünk vagy mérni tudunk a magyar pályatanácsadás teljesítményéből és hatásából. Mindezt a nemzetközi tapasztalatokkal is összevetve azt láttuk, hogy a tényleges hatások vizsgálata és mérése, ha egyáltalán lehetséges is, más országokban sem könnyű. A karrier-tanácsadás hatása nem egyértelműen látható és mérhető, a beavatkozások és a hatások közötti kapcsolat nehezen igazolható, ami a bizonyítást, a tényeken alapuló (evidence based) vizsgálatokat különösen

fontossá teszi. A tanácsadás hatékonyságának és a ráfordítások megtérülésének fontos közpolitikai jelentősége van. Mégis, a kutatások, ha vannak is, elszórtak, egyszerűek, következtetések bizonytalanok, kevés a visszacsatolás a megfogalmazott feladatok és a politika felé.

A pályaaorientáció gazdasági hatásainak magyarországi eredményeit, kutatási lehetőségeit feltáró kutatás eredményei azt igazolták, hogy a hazai feladatok nem térnek el jelentősen a nemzetközi kihívásoktól, a nálunk tapasztalt hiányosságok más országok gyakorlatára is jellemzők. Láttuk, hogy sok minden elindult, a fejlemények újak, a hatások még alig láthatók, nehezen mérhetőek. A pályaaorientáció jelentősége mindinkább része a közéletnek. A mérés és a költséghatékonyság vizsgálatának a feltételeit is meg kell teremteni ahhoz, hogy a jövőben a programok hatékonyságát vizsgálni tudjuk. Az induló TÁMOP 2.2.2. program jó lehetőséget teremt ehhez.

Az elméleti áttekintés arra is rávilágított, milyen sokféle hatás, eredmény, kimenet azonosítható, és ezek milyen mély tapasztalati bázison és mennyi eszközön keresztül megvalósuló mérése jöhet szóba. Az általános nemzetközi kitekintésben és a magyar helyzet bemutatásakor érzékeltettük azokat a nehézségeket, amelyekkel a tanácsadás hatásainak azonosításakor és mérésekor a gyakorlatban szembesülünk. Külföldi jó gyakorlatokat is felvillantottuk, milyen megoldások léteznek az eredményesség demonstrálása, illetve a szolgáltatás minőségének ellenőrzése érdekében végzett mérésre. Ezeket hasznosítva végül modellértékű javaslatot teszünk a TÁMOP 2.2.2. projekt keretében lehetséges fejlesztés gazdasági hatásának a mérésére, az ehhez szükséges adatbázis kialakítására.

## A hazai szolgáltatások rendszere (rendszerzetlensége)

Magyarországon a pályaválasztási információs és tanácsadó szolgáltatásoknak nincs egységes, központi irányítása és gazdája. Sok helyen nyújtanak valamiféle pályaaorientációs szolgáltatást, a tanácsadási tevékenység alapvetően két ágazathoz tartozik: egyrészt a) a Szociális és Munkaügyi Minisztérium (SZMM) felelős a szolgáltatások fejlesztéséért, másrészt b) az Oktatási és Kulturális Minisztérium (OKM) fontos szerepet tölt be az oktatás és szakképzés területén. A két tárca között nincs hosszú távú stratégiai együttműködés. Az összehangolatlan stratégiát még átláthatatlanabbá teszi, hogy a pályaaorientáció tényleges „kedvezményezettjei”, az állampolgárok és a munkáltatók nincsenek tisztában a tanulást, pályaválasztást és foglalkoztatást segítő tájékoztató és tanácsadó szolgáltatások céljaival, módszereivel, lehetőségeivel és hasznával. A magánszolgáltatók számáról, helyéről és szerepéről pedig lényegében semmit nem lehet tudni.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Kiszter István, Vladiszavlyev András, Zachár László (2003) Review of career guidance policies. The national report of Hungary [http://www.afsz.hu/resource.aspx?ResourceID=afsz\\_tamop222\\_szakmaiangol\\_review](http://www.afsz.hu/resource.aspx?ResourceID=afsz_tamop222_szakmaiangol_review)

A hazai pályaválasztással foglalkozó szervezetek hosszú, a múlt század elejére nyúló történetre tekinthetnek vissza. Fontos állomás volt a magyar oktatás rendszerében a pályaválasztási tanácsadás kiépítése. Az 1960-as évek végének és az 1970-es évek elejének gazdasági és politikai változásait kísérve jött létre a pályaválasztási tanácsadás országos hálózata (a 2029/1967. kormányhatározat, majd az 1029/1971 (VII.3.) kormányhatározat hozta létre), a Munkaügyi Minisztérium felügyelete alatt az Országos Pályaválasztási Tanácsadó Intézet (OPTI) és az Országos Pályaválasztási Tanács (később Bizottság). A szolgáltatásnyújtást a megyei pályaválasztási tanácsadó intézetek végezték. A rendszer az 1980-as évek elején fokozatosan elveszítette önállóságát, a megyei intézetek beolvadtak a pedagógiai intézetekbe. Az iskolákban ugyanakkor kötelező módon működött a pályaválasztási felelős „intézménye”, a feladatot ellátó tanár órakedvezményt kapott a pályaválasztási teendők ellátásáért (utóbbi mindmáig fennmaradt). A szakfelügyelet intézménye 1987-től megszűnt. A megyei fenntartásba adott pedagógiai intézetekben megyénként átlagosan 1-2 fő maradt a pályaválasztási feladatok ellátására. A fővárosi pályaválasztási tanácsadó volt az egyetlen, amely „túlélte” a rendszerváltozást, ekkorra már nem létezett önálló, csak a pályaválasztással foglalkozó intézmény és szakemberhálózat Magyarországon.

A rendszerváltás körüli időszakban a pályaválasztási feladatok ellátása gazdátlanra vált, s az azóta történt lépések ellenére ez a cezúra a mai napig nyomot hagyott a magyar pályaeorientáció, pályatanácsadás rendszerén. A két illetékes tárca – az oktatás és a munkaügy – egymással kevésbé összehangolt módon követi a hazai és a nemzetközi tendenciáknak megfelelő, a gazdaság igényei és az iskolai és munkaerő-piaci intézmények keretei között lehetséges fejlődés útját.

2005-ben a foglalkoztatáspolitikai, a szakképzés és az egész életen át tartó tanulás (LLL) területén stratégiai anyagok sorát fogadta el a kormányzat. A célok megvalósítására az operatív programok (HEFOP majd TÁMOP) valamint a Phare és a Szakiskolai Fejlesztési Program (SZFP) biztosították a forrásokat.<sup>37</sup> Újabb jelentős szervezeti változást jelentett a 2008 januárjában megalakult Nemzeti Pályaeorientációs Tanács (NPT), majd 2008 szeptemberében a TÁMOP (Társadalmi Megújulás Operatív Program) keretében elindult a hazai pályaeorientációs tanácsadást szolgáló program a pályaeorientáció rendszerének tartalmi és módszertani fejlesztésére (TÁMOP 2.2.2. intézkedés).

A pályaeorientációhoz, pályatanácsadáshoz kapcsolódó tevékenységek egy része intézményhez, szervezethez vagy/és ehhez kapcsolódó átfogó programhoz kötődik, nevesítve a kapcsolódó célfeladatokat, vagy azok egy részét. A

---

Observatory (2009) A szakképzés Magyarországon. ReferNet országjelentés, CEDEFOP-Oktatásfejlesztési Observatory, október, Budapest, [http://www.observatory.org.hu/wp-content/uploads/TO7\\_hu.pdf](http://www.observatory.org.hu/wp-content/uploads/TO7_hu.pdf)

<sup>37</sup> Az egész életen át tartó tanulás stratégiáját 2005 szeptemberében fogadta el a Kormány. ([http://www.okm.gov.hu/doc/upload/200511/III\\_strategia\\_kormany\\_050921.pdf](http://www.okm.gov.hu/doc/upload/200511/III_strategia_kormany_050921.pdf)).

A végrehajtásról az OKM rendszeresen beszámolót készít az Európai Bizottság részére, értékelés azonban nem született a megvalósításról. Áruklodó lehet viszont, hogy a nemzeti reformprogramok („lisszaboni akciótervek”) foglalkoztatási fejezetének értékelésében az Európai Tanács 2005-re visszamenően minden év foglalkoztatási ajánlásai közt említést tesz egy koherens stratégia kialakításának, illetve megvalósításának szükségességéről.

pályorientáció azonban nem kizárólag programokban nevesített feladatok formájában valósul meg. Az áttekintésünk ezért nem korlátozódik sem egyes intézmények, sem egyes szervezetek körül szerveződő programokra, a lehető legtágabban kapcsolódó területekre értelmezzük a vizsgálódást. A pályatanácsadás fejlesztésére és terjesztésére szolgáló mechanizmusok, pályázati és közpolitikai programok finanszírozása és ellenőrzése elemzésünkben mégis kitüntetett szerepet kap, a feladat és a közfinanszírozás kapcsolódása okán. Az alábbiakban megkíséreljük a hazai pályorientáció szerteágazó szervezetét, tevékenységét és működés terjedelmét és költségeit legalább vázlatosan felmérni.

## A pályorientációs tevékenységek és szolgáltatások célcsoportjai

A hazai pályaválasztási információs és tanácsadó szolgáltatások terjedelmét meghatározza, hogy azok nagyon különböző csoportok számára fogalmazódnak meg, összességében az érintettek nagy részét a szolgáltatások valamilyen formában és helyszínen elérik, vagy elérhetik. Az egyes programokat számba véve a következő csoportok számára áll rendelkezésre a pályaválasztási tanácsadás, pályorientációs szolgáltatás valamilyen formája:

- általános iskolás tanulók – a pálya-, illetve középiskola-választás korai szakaszában
- szakiskolai és középiskolás tanulók – az egyetemi alapképzés vagy a szakképzés kiválasztását megelőzően
- a tanulók szülei
- egyetemi hallgatók
- pályakezdők
- munkakeresők
- továbbképzésre/átképzésre kényszerült/vállalkozó felnőttek
- pályatanácsadást igénylők
- a munka világába visszatérni szándékozó inaktív felnőttek
- romák és a fogyatékkal élők, a speciálisan ezeknek a csoportoknak a számára elérhető országos és regionális/helyi programok keretében
- tanulási nehézségekkel küzdő tanulók és értelmi fogyatékosok, számukra civil szervezetek által biztosított lehetőségekkel
- migránsok, akiknek néhány kisebb civil szervezet biztosít tanácsadást

A pályorientációs, pálya-tanácsadási szolgáltatások természetesen nem minden célcsoport számára ugyanolyan mennyiségben s ugyanolyan mélységben elérhető szolgáltatásokat jelentenek. A több ülésből álló, követéses tanácsadástól a honlap-látogatás lehetőségéig és a szórólapok begyűjtéséig terjedhetnek. Nem minden csoport számára és nem minden életszakaszban van szükség bizonyos szolgáltatásokra, így a csoportok valójában bizonyos életkorban és élethelyzetben lévőket különböztetnek meg. Annak vizsgálatára, hogy az egyes csoportok számára a szükséges programok állnak-e rendelkezésre a megfelelő élethelyzetben és életszakaszban, illetve, másképpen fogalmazva, az egyes csoportok számára a szükséges időszakban, pillanatban rendelkezésre állnak-e, elérhetőek-e a szükséges szolgáltatások, további vizsgálandó feladat. Annyit

tudhatunk a fentiekben felsoroltak hosszú listáját vizsgálva, hogy a pályaaorientációs tevékenységek az érintettek széles körét valamilyen formában lefedik.

## A pályaaorientációs, pályatanácsadási tevékenységek és szervezetek

A pályaaorientációhoz, pályatanácsadáshoz kapcsolódó irányítás kettősségéhez hasonlóan a tanácsadással ténylegesen foglalkozó intézmények tevékenysége is nagyrészt egymástól elkülönült módon folyik az oktatási intézményekben és az ezekhez kapcsolódó szolgáltatásokat nyújtó intézetekben, valamint a munkaerőpiaci szolgáltatásokat nyújtó intézményekben. A két rendszer egymás mellett, kevés kooperációval működik.

Oktatási intézményekhez kapcsolódó pályaaorientációs tevékenységek

Az oktatási rendszer és a pedagógiai koncepció alakulását kísérő élénk szakmai és tudományos eszmecsere kérdéseivel a tanulmány nem foglalkozik, az túlnőne annak keretein. A pályatanácsadás, pályaaorientáció kapcsolódásait vizsgálva azonban nem kerülhető meg, hogy értelmezzük, hogyan illeszkedik a hazai iskolarendszer programjába a pályaaorientáció. Nehéz mérni egy tevékenység hatását, ha az illeszkedéseit nem látjuk. S még nehezebb a gazdasági megtérülést vizsgálni, ha a ráfordítást, és annak terepét nem azonosítjuk.

### ***Tanácsadás az általános és középfokú oktatás különböző szintjein***

Az oktatási rendszer szervezetén belül több ponton folyik pályatanácsadás, ezek nem köthetőek azonban kitüntetett egységekhez, az iskolán belül zajló pályaaorientáció azonosítása, nevesítése és szétválasztása nehezen valósítható meg. Léteznek az oktatási rendszerben olyan tevékenységek, amik kötelezően végrehajtott pályaválasztási szolgáltatást jelentenek, s létezhetnek olyanok is, amelyek nem kötelező, de kapcsolódó tevékenységek. Mindezek nem különíthetőek el, nem mérhetőek elemenként, de vizsgálódásunk fontos részét jelentik.

Az általános és középiskolai oktatás keretében kevés kimutatható tanácsadási tevékenység folyik. Az alapfokú oktatás tanterv nem tartalmaz olyan tárgyat, amely kifejezetten a pályaválasztással kapcsolatos tájékoztatást és tanácsadást helyezné középpontba. Az alsó-középfokú oktatásban az osztályfőnök az osztályfőnöki óra keretében tart pályainformációs és tanácsadó foglalkozásokat. A közoktatási és a szakképzési törvény körvonalazza a pályaaorientációs tevékenység lényegét az iskolában, a gyakorlatban azonban nagyon eltérő a megvalósítás. A gimnáziumban továbbtanulók és a gimnáziumban tanulók lényegében nem kapnak ilyen képzést.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> E fejezetben számos megállapítás forrása: Lannert Judit (2006) Tanulási életút-tanácsadás és versenyképesség. Előadás a Közoktatás és versenyképesség c. konferencián, OKI, 2006. október 5–6, [http://www.oki.hu/oldal.php?tipus=cikk&kod=kozoktatas\\_versenykepesség-09\\_elelut\\_tanacsadas](http://www.oki.hu/oldal.php?tipus=cikk&kod=kozoktatas_versenykepesség-09_elelut_tanacsadas)

Eltérő a helyzet az iskolarendszerű szakképzés keretében nyújtott pályaaorientációval kapcsolatban. A pályaaorientációt tantárgyként a szakképzésben első ízben az 1990-es években vezették be: ekkor a Világbank által támogatott fejlesztési programban résztvevő szakközépiskolák helyi tanterveibe került be a pályaaorientáció. A 2001/2002. tanévtől a tanulók pálya- (illetve képzési program) választását segítő, hasonló tárgy bekerült a szakiskolák kerettanterveibe is. 2006-tól kötelező lett a szakiskolák 9. évfolyamán a tanácsadás biztosítása, bár az iskolák egy része e heti 2 órát ténylegesen szakmai előkészítésre használja, és valójában ellenérdekelt a pályaaorientációban, amennyiben annak hatására a tanulók más szakmát és más iskolát választhatnak. A kerettantervbe került program oktatása több nehézséggel is járt. Egyrészt hiányoztak a tárgy oktatására megfelelően felkészített tanárok, a 9. évfolyamra jellemző zsúfoltság nehezítette az oktatást és hiányoztak a modern technikai eszközök és a tankönyvek is. A tantárgy tartalma sem volt tisztázott, nem volt világos, mit kell a tantárgy keretében tanítani, az elvileg választható szakmákat, vagy az adott iskolában tanulható szakmákról szerezzenek bővebb ismereteket a tanulók. „A tapasztalat szerint az iskolák felében csak az ott tanulható szakmákról szerezhettek a tanulók információt, s az iskolák egynegyedében lehetett csak a szakmák széles köréről tájékozódni” A pályaaorientációs fejlesztés az OECD szélesebb értelemben vett emberi tőke beruházás értelmezésének megfelelően – ahogy ezt a korábbiakban a 1.1 fejezetben bemutattuk – az iskolákban a szociális kompetenciák fejlesztésével valósítható meg, és a kompetenciák fejlődésével mérhető is. A fejlesztésnek ez az útja a pedagógia tantervben nem így fogalmazódott meg, a 2007-ben bevezetett Nemzeti Alaptantervben (NAT) a pályaaorientáció nem a fejlesztendő kulcskompetenciák egyikeként, hanem mint fejlesztési feladat jelenik meg.

A Szakiskolai Fejlesztési Program I. (SZFP) keretében összességében jelentős innovatív fejlesztésekre került sor a szakiskolákban folyó pályaaorientáció fejlesztése érdekében. A program különféle tevékenységei<sup>39</sup> azt célozták, hogy a pályaaorientációs foglalkozásokon a fiatalok motivációs szintje fokozódjon, s ezáltal a 11. évfolyamon induló tényleges szakképzést minél jobb alapozás, önismereti és pályaismereti felkészítés alapján, tudatos szakmaválasztási döntés hatására kezdjék meg. A projekt fejlesztési tevékenysége fokozottan figyelembe vette a szakiskolai diákok körében kimutatott motivációs deficitet, a kudarcélmények magas szintjét és a lemorzsolódások magas számát. A szándék ellenére a hatás csak részleges és szerény lehetett az iskolai eredményekre. Liskó<sup>40</sup> a lemorzsolódás okait az iskolai beiskolázás mechanizmusaiban látja, a pályaaorientáció önmagában a szakiskolai lemorzsolódás ellen kevésbé lehet

---

<sup>39</sup> Kompetencia alapú tananyag és innovatív taneszközök fejlesztése, (az érdeklődés és a kompetenciák értékelését segítő, illetve pályainformációkat nyújtó tanulói munkafüzet és módszertani kézikönyv, pályaismerető filmek és multimédiás DVD) pedagógus-továbbképzések és a tapasztalatcseréket lehetővé tevő regionális konferenciák szervezése. (A Szakiskolai Fejlesztési Program I. G Projekt, Pályaaorientáció, NSZI )

<sup>40</sup> Liskó Ilona (2008) Szakképzés és lemorzsolódás. In. Fazekas Károly, Köllő János, Varga Júlia szerk. (2006) Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért. ECOSTAT, Budapest

eredményes, ezért a szakképzés átalakításának a szükségességét, és ezen belül a pályorientációs fejlesztés feladatát hangsúlyozza.

Az iskolarendszerhez kapcsolódóan léteznek olyan szolgáltatások, amelyek – más feladataik mellett – egyértelmű pályorientációs szolgáltatást nyújtanak. Ilyen intézmények a megyei pedagógiai intézetek és a pedagógiai szakszolgálatok. Itt a közoktatás alap- és középfokú iskoláiban tanulók számára kínálnak pályaválasztási tanácsadó szolgáltatásokat. Ezekben az intézményekben azonban – amint azt a korábbiakban már a rendszer átalakulását jellemezve említettük – csupán néhány tanácsadó dolgozik, így általában (Budapest kivételével) 1-2 szakember nyújt szolgáltatásokat egy egész megye számára. A szolgáltatások köre sem egységes, az információnyújtástól az egyéni önismeret-fejlesztő tanácsadásig terjedhet.

### ***Pályorientációs tanácsadás a felsőoktatás területén***

A felsőoktatási törvény a felsőoktatási intézmények számára 2006 óta kötelezővé teszi az ingyenes diák-tanácsadási szolgáltatás nyújtását, illetve a hallgatói pályakövetési rendszer működtetését. A felsőoktatásban a hallgatói tanácsadási szolgáltatás kiépítése és intézményesülése kiemelt szerepet kap. A törvény alapján a hallgatók jogai között szerepel, hogy a tanulmányi és életpálya-tanácsadást vehessenek igénybe. Így például az ELTE tudatja is hírlevelének a kolofonjában a klienseivel, hogy a „Karrierközpont egyik fő feladata a karrier- és életpálya-tanácsadás ellátása, mely szolgáltatás megszervezése az Egyetem törvényi kötelezettsége (a Felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 46. § (1) k) pont). A felsőoktatási intézmény hallgatójának joga van ahhoz, hogy a tanulmányi és életpálya tanácsadást részére az Egyetem megszervezze és a hallgató a szolgáltatást igénybe vegye.” Az elmúlt néhány évben a felsőoktatási intézmények pályatanácsadói szolgáltatásainak terjedelme bővült, minősége nagymértékben javult, részben a törvényi kereteknek, részben a pályatanácsadó irodáknak ehhez kapcsolódó nyújtott pénzügyi támogatásnak köszönhetően. A támogatás forrása a 2004-2006 közötti Nemzeti Fejlesztési Terv Regionális Fejlesztés Operatív Programja keretében teremtődött meg.

A törvényi előírás ellenére az intézmények egy részében nincs, vagy formálisan/nem megfelelően működik tanácsadó szolgáltatás. A felsőoktatásban nyújtott pályorientációs és karrier-tanácsadásról készített áttekintést András et al. (2008). A vizsgálat az OKM által nyilvántartott 70 működő felsőoktatási intézményt vizsgált, mindenekelőtt a tanácsadás terjedelmének és jellegének a feltérképezésére alkalmas kérdések segítségével. Az eredmények vegyesek voltak. A 18 állami egyetem és 12 állami főiskola, valamint 17 nem állami egyetem és 33 nem állami főiskola közül összesen 35 intézményben működött karrier-iroda. Lényegesen magasabb az arány az állami intézményekben (az állami egyetemek kétharmadában, a főiskolák több mint negyötödében van karrier-iroda), a nem állami felsőfokú intézményekben a karrier-irodákkal való ellátottság lényegesen gyengébb (a nem állami egyetemek több mint 40, a főiskolák 30 százalékában működik valamilyen iroda). A karrier-tanácsadók erősen koncentrálnak a központi régióban.

### ***A munkaügyi intézmények helye és szerepe a pályatanácsadásban***

A pályatanácsadás jelentős részét a nem iskolarendszerben részt vevők számára nyújtják. A munkaerőpiachoz kapcsolódó tanácsadások és szolgáltatások az Állami Foglalkoztatási Szolgálat (ÁFSZ) hét regionális munkaügyi központjának és a hozzájuk tartozó kirendeltségeknek az alapfeladatai közé tartoznak: a pályainformáció, pályatanácsadás biztosítását, munkanélküliek és munkavállalók számára, a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény, az ún. Foglalkoztatási Törvény (Ft.) írja elő. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat (ÁFSZ) a kirendeltségein a regisztrált álláskeresők számára nyújt szolgáltatásokat, a Foglalkoztatási Törvényben és a Munkaerő-piaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet alapján. Ezek a szolgáltatások a következők lehetnek: munkaerő-piaci és foglalkozási információ, munkatanácsadás, pályatanácsadás, álláskeresési tanácsadás, rehabilitációs tanácsadás, pszichológiai tanácsadás valamint helyi (térségi) foglalkoztatási tanácsadás. (Az ÁFSZ szolgáltatások leírásakor azzal az egyszerűsítéssel élünk, hogy a munkaerő-piaci szolgáltatások teljes körét pályatanácsadási szolgáltatásként értelmezzük, pontosabb definíció a tevékenységek körét szűkítheti, átrendezheti.)

Az ÁFSZ szolgáltatásaival részt vesz a közoktatásban is, elsősorban a szakképzésben tanulóknak nyújt tanácsadást, saját kapacitásait kiegészítve jelentős részben külső megbízottak alkalmazásával. A munkaerő-piaci szolgáltatások nyújtásának, a pályaaorientációs tevékenység végzésének jogszabályi feltételeit az 1991. évi IV. törvény (Ft) a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról 13/A. §-a, valamint a 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet szabályozza. A feladatok azonban bizonytalanok, így nem tudhatjuk, hogy a lehetőségek mennyire szolgálják a megfogalmazott célt. A hét Regionális Munkaügyi Központ, a kilenc Regionális Képző Központ és az Foglalkoztatási és Szociális Hivatal írásbeli önértékelései alapján készült áttekintés szerint (Borbély-Pecze- Punczman 2008) a feladatok értelmezése tisztázatlan, a megkérdezett szolgáltatók többségében úgy látták, hogy a törvény nem szól a szolgáltatások tartalmáról, leírásáról, definíciójáról, szakmai, módszertani, követelményrendszeréről, protokolljáról és a szolgáltatók ezzel nincsenek is tisztában.

A tanácsadási szolgáltatások egyik jól körvonalazható formája az Álláskereső Klub, ami minden megyében működik. Az ismereteket 10-12 fős csoportos foglalkozás keretében sajátíthatják el a résztvevők, napi 5-6 órában és maximum három hétig tartó programban. A tréning 1+2 hetes. Az első hét ismeretszerzéssel és gyakorlással telik, a következő 2 hétben intenzív álláskeresést kell folytatni a tanult technikák alkalmazásával. Az ügyfelek a program idején térítésmentesen vehetik igénybe a klub eszközeit (telefon, számítógépet, fénymásolót, álláslistát, újságokat és további céginformációs kiadványokat). Hasonló országos hálózattal rendelkezik a Foglalkozási Információs Tanácsadó (FIT) szervezetek és bázisok hálózata. FIT-szervezetek az országban minden megyeszékhelyen és a nagyobb városokban, ún. FIT-bázisok pedig kisebb településeken működnek. A FIT



öninformációra épülő, komplex szolgáltatást nyújtó hely, amely információs adatbankból (a képzőhelyekkel, munkaerőpiaccal, pályakövetelményekkel, álláskereséssel kapcsolatos ismertetőkből, tájékoztató kiadványokból, folyóiratokból, szakkönyvekből), a pályaválasztást vagy álláskeresést segítő technikai eszközökből (szoftverekből, internetes hozzáférésből) és tanácsadóval folytatott egyéni pályaeorientációs beszélgetésből áll. A FIT-hálózathoz szervesen kapcsolódik a Nemzeti Pályainformációs Központ (Nemzeti EuroGuidance Központ létrehozása, ami a Csongrád Megyei Munkaügyi Központ keretén belül jött létre, segítő az egyes foglalkozásokhoz, életpályákhoz vezető lehetséges utakról történő tájékozódást, a képzési rendszer egészét felölelő lehető legteljesebb országos adatbázis alapján. A 20 FIT pont és a Nemzeti EuroGuidance Központ azonban nem ad mély és személyre szóló pályatanácsadást, főként az OECD kritériumok szerinti egyes szinten nyújtanak tanácsadó szolgáltatásokat, azaz az ön-információ nyújtásának a kritériumát elégeítik ki.

A fenti szolgáltatási formák mellett az ÁFSZ kilenc regionális képző központja különféle hátrányos helyzetű csoporthoz tartozók számára kínál pályaeorientációs, információs és tanácsadó szolgáltatásokat, így pályaeorientációs képzési programok szervezését is. Alapítványok egészítik ki a munkaerőpiacon hátrányos helyzetű csoportoknak nyújtott tanácsadási szolgáltatásokat. Ezen felül felnőttképző intézmények – vállalatok és non-profit szervezetek – szintén nyújtanak pályainformációs és tanácsadó szolgáltatást programjaik részeként, vagy azok kiegészítéseként. Az ilyen intézmények sokszor az ÁFSZ programokhoz kapcsolódó alvállalkozók, akik ily módon nyújtanak szolgáltatásokat, a hiányzó kapacitások pótlására.

Magánszolgáltatók helye és szerepe a pályaeorientációs szolgáltatásokban  
A pályaeorientációs és szolgáltató intézmények leírása nem lenne teljes, ha nem említenénk azokat a szabad piacon szolgáltatott, a közprogramok és a közfinanszírozás hatókörén túlmutató fontos tanácsadó és szolgáltató irodákat, vállalkozásokat, amelyeknek tevékenysége a pályatanácsadáshoz, karrier-tanácsadáshoz kapcsolódik. Az ilyen szolgáltatást nyújtók listája nem ismert, tevékenységük nem szabályozott. A nemzetközi szakirodalom tapasztalatai alapján is azt láttuk, hogy ezek a tevékenységek másutt sem ismertek, nem képezik részét a közpénzekből finanszírozott állami szolgáltatásoknak és rendszerint a vizsgáldásból ki is maradnak. A tevékenység minőségbiztosítása, a szolgáltatásokat nyújtó szervezetek akkreditációjának a kérdése fontos, bár nem széles körben elterjedt, tanulság volt a szakirodalomban. A magán tanácsadást szolgáltató területtel a továbbiakban – a jelenség regisztrálásán túl – nem foglalkozunk.

A hazai környezet fogadókészsége és a rendelkezésre álló források

Pályaorientációs tanácsadást a legkülönbözőbb célcsoportok számára különböző szervezetek és intézetek nyújtanak. Ezek egy része a törvény által szabályozott és valamilyen formában kötelező, más része az érintettek számára felkínált szolgáltatást biztosít. A pályaorientációs szolgáltatások viszonylag új tevékenységet jelentenek, terjedésük folyamatosan változó, alakuló intézményi, jogi környezetben valósul meg. Ennek hatását nem hagyhatjuk figyelmen kívül, a tanácsadás hatékonyságát a környezet fogadókészsége erősítheti, de a környezeti feltételek korlátozhatják is. A pályaorientációs szolgáltatások a hazai intézményi és általános gazdasági környezetben működnek és terjednek, hatásukat az oktatás és a munkaerőpiac sajátosságai nagymértékben befolyásolják. A támogatási források lehetősége segíti a pályaorientáció terjedését, megismerését, jelentős részük Unió programokhoz, támogatási forrásokhoz kapcsolódik.

#### A hazai környezet fogadókészsége

A pályatanácsadás egyik fontos terepe az oktatás. A magyar iskolarendszer működési ambivalenciáival a teljesítményben mutatkozó lemaradással, a PISA felmérésben tapasztalt teljesítmény eredményeivel és a teljesítményre ható tényezők feltárásával széles körű szakmai viták és kutatások foglalkoztak és foglalkoznak. A feltárt és vizsgálendő kérdések szakpolitikai relevanciájú vitákban, így az oktatási és gyermekesély kerekasztal munkájában kaptak szélesebb visszhangot. A pályaorientáció ezekhez a vitákhoz nem kapcsolódik centrálisan, de a szociális kompetenciák fejlesztésének szükségességével, a szakiskolai rendszer átalakításával illeszkedik, és közvetve az iskolarendszerbe ágyazottan működik, így attól nem is választhatjuk el.

Lannert Judit idézett művében szembesíti a pályatanácsadás lehetséges hatásait, az alkalmazkodás és tanulás folyamatát, a kompetenciafejlesztésen alapuló tanácsadási tevékenységet a hazai iskolarendszer lehetőségeivel. A tanácsadástól remélhető hatás a pályaorientáció szellemében a jobb választás, jobb döntés, sikeresebb tanulás és elhelyezkedés láncolata lenne. A valóság azonban a hazai iskolarendszerbe illesztett pályaorientáció esetében szerény eredményeket érhet el. Jelzésszerűen ennek okaira a korábbiakban már utaltunk: a pályaorientáció, pályatanácsadás nem önálló tantárgy, nincs megfelelő mennyiségű képzett pedagógus<sup>41</sup> a tárgy oktatására, aki a személyiségfejlesztés és a pályaismeret kifejlesztett módszereit a tananyagba integrálná, így végül a tárgy nem számon kért, formálisan „letudott” része lesz a tanmenetnek. A csoportos pályatanácsadás módszertani világa messze áll a mai magyar közoktatás világától. Érdemi áttörést hosszabb távon a nem szakrendszerű oktatás és a kompetencia alapú képzés terjedése hozhat. Az iskolarendszerben kimutatott erős szegregáltság sem tesz lehetővé valós választásokat az iskolák között nagy eltéréseket mutató tanulók számára. Különösen a leginkább segítségre szoruló, a lemorzsolódástól érintett és a nem megfelelő döntéseket választó hátrányos helyzetű tanulók számára lenne szükséges valódi pályatanácsadás, de ezek a

---

<sup>41</sup> Miközben 1999 óta létezik a pályaorientációs tanár és a diáktanácsadó szakképzés, valamint az egri főiskola kereti között a szociálpedagógus- tanácsadó tanár szakirány.

gyerekek távol vannak a lehetséges szolgáltatásoktól, vagy a lehetőségek más tényezőktől is erősen függenek. (Havas 2008) A tanácsadás intézményesült formában, mint az előzőekben láttuk, a szakiskolákban valósul meg. A szakképzés keretében nyújtott tanácsadás azonban azáltal veszíti el a lehetőségét, ahogy erre is utaltunk a korábbiakban, hogy nem a tényleges pályaválasztást befolyásoló képességeket fejleszti, hanem a legkevésbé motivált gyerekek beiskolázása határozza meg az iskolaválasztást, a teljesítményeket, majd a lemorzsolódást és pályaelhagyást. A szakiskolát követő választás, a továbbtanulás, második esély lehetőségének a megteremtése a szakiskolai döntési helyzeteket és így a pályaaorientáció lehetőségét is javítaná, tágítaná.

A felsőoktatásban a pályaválasztás és a szakmaválasztás, az elhelyezkedési lehetőségek döntési helyzeteit olyan információkkal és ismeretekkel lehetne segíteni, ami a mai felsőoktatásból hiányzik, így az egyetemi beiskolázást részben a sikeresnek ígérkező, „divatos álláshelyek elérésének a reménye határozza meg, másrészt a könnyen elérhető nem fizetős egyetemi képzések lehetősége. A hallgatói bérvárakozások orientáló hatása, a jobban fizető állásokat ígérő végzettségek iránti kereslet jelzi, hogy a választásban és a döntésben a kalkulatív magatartás fontos szerepet játszik (Galasi 2004, Varga 2006, Kertes-Köllő 2006). A felsőoktatási tandíj bevezetését, ami ezt a magatartást támogatná, többszöri ellenállás hatására sikeresen elvetették. A jelenlegi egyetemi felvételi és pályaválasztási környezetben az egyetemi karrier-tanácsadás tevékenysége, lehetőségei és hatása bizonytalanok, a sikeres elhelyezkedésre, a pályaelhagyás vagy –váltás csökkentésére gyakorolt hatásuk még igazolásra szorul.

A munkaerőpiacra belépők, az álláskereső, a munkanélküliek és állást változtatni kívánók elhelyezkedésének a lehetőségeit segítheti a munkaerő-piaci pályatanácsadás, de sok más tényező szerepe is fontos. Nem tudjuk, kik részesülnek az ÁFSZ által nyújtott szolgáltatásokban. A tanácsadás monitoringozása és a kliensek igényéhez igazítása folyamatos visszacsatolást jelent a fejlettebb nyugati országok gyakorlatában. Ez a visszacsatolás nálunk még nem jellemző, így a szolgáltatások hatásáról keveset tudunk. Olyan munkaerőpiac szereplői kereshetik a munkaerő-piaci szolgáltatásokat, akik egyrészt más megoldási módokhoz szoktak, jelentős a szerepe a hagyományos információs csatornáknak a tanácsadás és az életpálya döntéseiben; míg az informális kapcsolatok és a formális iskolai tanácsadások szerepe kisebb a pályaválasztásban, az életúttervezésben és elhelyezkedési döntésekben. Az igénybevett szolgáltatások és a munkaerő-piaci elhelyezkedési nehézségek ismeretében kérdés, kiket érhetnek el a (nem monitoringozott) szolgáltatások olyan munkaerőpiacon, ahol a szülők foglalkoztatási esélyeinek a hatása, az alapfokú végzettségűek nagyon rossz munkaerő-piaci elhelyezkedési esélyei, a szakképzés színvonala, a munkaerő-piaci igényektől független, nem piacképes szakmákra képzés és ebben az iskolarendszer kontraszelektív hatása ismert, igazolt és fontos. Igazolásra szorul, hogy a munkaerőpiacon kik számára és milyen mértékben, hogyan jelent esélyt a pályaaorientációs tanácsadás, a felkínált munkaerő-piaci szolgáltatások lehetősége, és kik azok, akik ebből a lehetőségből

(is) kiszorulnak. Néhány eddig készült vizsgálat szerény hatást igazol retrospektív és szubjektív kikérdezés módszerével.<sup>42</sup>

#### Pályaorientációt megvalósító intézkedések és források

A pályaorientáció elterjedésének kereteit jogszabályok és finanszírozási lehetőségek jelölik ki. Forrásai a Világbanki és Phare projektek, majd a Nemzeti fejlesztési tervhez kapcsolódó HEFOP és Regionális Operatív Programok, valamint a szakképzésre fordítható SZFP volt, jelenleg az Új Magyarország Fejlesztési Tervhez kapcsolódó humán erőforrás fejlesztést célzó operatív program, a TÁMOP keretében számos további pályaorientációs szakpolitikai intézkedés valósul meg. Ezek egy része az oktatás területén tesz lehetővé a pályaorientációhoz kapcsolódó fejlesztéseket és a pályaorientációhoz kapcsolódó oktatáspolitikai feladatokat, minőségellenőrzést és pályakövetést javító fejlesztéseket, más részük a foglalkoztatáshoz és a munkaerőpiachoz kapcsolódik.

A programok hatására összességében jelentős előrelépés várható a pályaorientáció terén, önálló intézkedés keretében nyílik lehetőség a pályaorientációs szolgáltatások szisztematikus javítására, tárgyi és személyi állományának a fejlesztésére és bővítésére. A tevékenységek jelentős részéhez a Nemzeti Fejlesztési Terv illetve az Új Magyarország fejlesztési Tervhez kapcsolódó források és a törvényi szabályozás teremtettek és biztosítanak a jövőben keretet. Tisztán pályaorientációs fejlesztést a TÁMOP 2.2.2. intézkedés tartalmaz 2007-2010-re és az elkövetkező időszakra, az ÁFSZ-hez kötődő pályaorientációs program keretében. Ehhez kapcsolódó fontos stratégiai elem a TÁMOP-ban a nemzeti LLG (Lifelong Guidance) hálózat fejlesztése a gyakorló tanácsadókból és kapcsolódó humán szakemberekből (tanítók, tanárok, szociális munkások, közművelődési szakemberek) álló Regionális Szakmai Hálózat (RSZH) kialakítása, majd virtuális szakmai közösségé szervezése a Tanácsadó Virtuális Közössége (TVK) feladat részeként. Az intézkedése keretében 2008. október 15-én indult egy 2,08 milliárd forint (7.3 millió Euro) költségvetésű program, a 2008 és 2010 közötti időszakra.

## **Pályaorientációs tanácsadás lehetőségei, gyakorlata és költségbecslése**

### Kísérlet a hazai pályaorientációhoz kapcsolódó költségek becslésére

A pályaorientációs tevékenységek azonosítása és elkülönítése, majd az egyes tevékenységekhez tartozó költségek becslése nem egyszerű feladat. A remélt

<sup>42</sup> Berde Éva (2003) A középiskolák pályaorientációs lehetőségei, OFA tanulmány

[http://www.ofa.hu/index.php?WG\\_NODE=WebIntRedirect&WG\\_OID=DSDf30b9080c954e8ba9](http://www.ofa.hu/index.php?WG_NODE=WebIntRedirect&WG_OID=DSDf30b9080c954e8ba9)

Berde Éva (2005) A diplomázás előtt álló fiatalok pályaelképzelései, és a munkaügyi statisztikai adatok tényei alapján várható rövid távú tendenciák

[http://www.ofa.hu/index.php?WG\\_NODE=WebIntRedirect&WG\\_OID=DSDf66b686134d06d53e](http://www.ofa.hu/index.php?WG_NODE=WebIntRedirect&WG_OID=DSDf66b686134d06d53e)

hasznokat azonban a ráfordítás költségeinek ismeretében tudjuk értékelni. Ha sikerül is az egyes szolgáltatások (vagy azok többségének) elkülönítése, az elkülöníthető sajátosságú területek pályaaorientációs tevékenységéhez tartozó költségeknek a felmérése további nehézségekbe ütközik. Kevés és bizonytalan az információ és az adat, nehéz szétszálazni olyan összesen adatokat, aminek csak egy része tartozik a vizsgált tevékenységekhez. Definíciós problémák is nehezítik az információgyűjtést, nem tudjuk, egyes nyilvántartási (elszámolási) egységek egésze, vagy csak a portfólió egy része tekinthető a pályaaorientáció részének. Nem ismertek a költségek sem és a források és forráshelyek is sokfélék. A továbbiakban arra teszünk kísérletet, hogy legalább néhány fontosabb részterületen megvizsgáljuk, milyen költségek azonosíthatóak. Csak ezt követően fogalmazhatunk meg arra vonatkozó következtetéseket, hogy milyen források nyomán megvalósult program milyen várható eredményeket ígérhet.

Az előzőekben nagy vonalakban áttekintettük a pályaaorientációt megvalósító intézkedéseket és bemutattunk egy olyan tipológiát, aminek a segítségével általánosan kategorizálhatóak programok, szolgáltatók, szolgáltatások, valamint a tevékenységüket megragadó indikátorok. A CEDEFOP tanulmányban bemutatott tipológia keretének a segítségével kísérletet tehetünk arra, hogy a magyarországi programokat is rendszerezzük. A kategória mezők feltöltésével kirajzolódhat egy „szolgáltatás-„ és egy „indikátortérkép”, ami megmutatja, milyen programok futottak és ezeket a lehetséges indikátortípusok közül milyen indikátorok révén követték nyomon, ha volt egyáltalán ilyen indikátor az aktuális projekt mellé rendelve. Sok helyen azonban nem sikerült ezeke a programokat és az indikátoraikat azonosítani, így a tervezett nyomon követési kísérletünk felemás és foghíjas maradt. Ezt természetesen a korai és bevezető időszak, a projektek szétforgácsoltsága magyarázza. Ezért a tanulmány konklúziójaképpen javaslatot teszünk az új szolgáltatások nyomon követésének és mérésének a lehetőségére.

#### Oktatáshoz kapcsolódó programok és költségbecslések

Az oktatási rendszeren belül nyújtott pályaaorientációs szolgáltatások költségeinek az elkülönítése lehetetlen, a költségek teljes egészében beleolvadnak az oktatási költségekbe. Ahol konkrét feladat, program következtében valósult meg pályatanácsadás, ott különíthetőek el, legalább részben, ezek a ráfordítások.

A szakiskolai fejlesztési program a SZFP I keretében kapott a pályaaorientáció fejlesztésére támogatást, ennek a meghatározóan taneszköz és módszertani fejlesztésnek a költsége elkülöníthetőek és becsülhető. A kötelező tanóraszámok is elkülöníthetőek a tanári óradíjak alapján. Az intézményfenntartás költségei azonban már nem különíthetőek el, a pályatanácsadás program pedig, amint láttuk a korábbiakban, beleolvad a tevékenység egészébe. Az ellenőrzés és a hatékonyságvizsgálat elkészítésére a projekt áttekintésére nem került sor. A SZFP program egészének a 2006-ban záródó első ütemét követő Állami Számvevőszék beszámoló szerint a „hatásvizsgálatára helyszíni ellenőrzésünk befejezéséig [2008-ig] nem került sor. A monitoring fel tudta mérni a konkrét eszközfejlesztéseket és képes volt érzékeltetni a programban részt vevő

pedagógusok szemléletváltozását, de a felhasznált erőforrások hasznosulásának, a kimeneti teljesítmények változásának bemutatása elmaradt. Ennek hiányában a program befejezését követően nem ismert, hogy összességében javultak-e a program hatására a pályakezdő szakmunkások munkaerőpiacra jutásának esélyei, de arról sem készült összefoglaló értékelés, hogy csökkent-e a szakiskolai tanulók lemorzsolódása.” Az értékeléstől tehát annak a programnak az esetében is el kell tekintenünk, hiszen itt sem ismert a hatás, ahol egyébként jól elhatárolható feladat mérhetné a szakiskolai pályaorientációt. Továbbmutató kérdés, hogy kimutatható-e a hatás a projekt összköltségén belül.

#### Pedagógiai intézetek - kapacitásbecslés

Az oktatási rendszer mellett, de nem a közoktatás részeként működnek a pályaválasztási tanácsadási szolgáltatást nyújtó megyei pedagógiai intézetek és szolgálatok. Ezeknek az intézeteknek a költségeit sem ismerjük (a teljes költség elvben elkülöníthető valamilyen OKM költségvetési sorban, de az intézet egyéb szolgáltatásai mellett gyakorolt tanácsadási költségei beleolvadnak itt is az intézményi költségvetésbe, és ezért nem azonosíthatóak.). Elkülöníthetőek a tanácsadók munkaidejére fordított bérek. Becslést végeztünk arra, hogy a nem projektfüggő hagyományos tanácsadási szolgáltatás a rendelkezésére álló kapacitással milyen szolgáltatást tud nyújtani.

A *megyei pedagógiai intézetek és a pedagógiai szakszolgálatok* a közoktatás alap- és középiskoláiban tanulók számára kínálnak pályaválasztási tanácsadó szolgáltatásokat. A kapacitásbecsléshez azzal a feltételezéssel éltünk, amit az áttekintések alapján az Observatory jelentésből<sup>43</sup> tudhatunk: ezekben az intézményekben csupán néhány tanácsadó dolgozik, így általában – Budapest kivételével – 1-2 szakember nyújt szolgáltatásokat egy egész megye számára. Ez a leterheltség – a Közép-magyarországi régiót figyelmen kívül hagyva – az alábbi nyers viszonyszámokat eredményezi a legkisebb és a legnagyobb általános iskolai tanulólétszámmal jellemezhető megyékben, amelyekre becslést végeztünk. A becslést a végzős általános iskolai osztálylétszámra végeztük el.

#### A felsőfokú oktatáshoz kapcsolódó karrier-tanácsadás projektköltségei

A felsőoktatásban az 1980-as évek vége óta létezett egyes intézményekben karrier-tanácsadás, fokozatosan terjedt és intézményesült, ahogy erre kezdetben a Soros alapítvány, majd később pályázatok (ROP, TÁMOP) forrást teremtettek. Utóbbiak különösen nagy finanszírozási alkalmat adtak, és lehetőséget biztosítottak az új típusú szolgáltató rendszerek integrálására. A ROP 3.3 pályázat forrást teremtett a korábbi irodák infrastrukturális fejlesztésére és működésére. A felmérés kiemeli, hogy „...számos felsőoktatási intézmény nyújtott be pályázatot karrieriroda létrehozására. Ezen intézmények infrastruktúra megszerzésére és a különböző szolgáltatások elindítására adtak be pályázatot. ... A pályázat költségvetésében széleskörűen lehetett költségeket elszámolni, ennek oka, hogy a

---

<sup>43</sup> Observatory (2009) A szakképzés Magyarországon. ReferNet országjelentés, CEDEFOP-Oktatásfejlesztési Observatory, október, Budapest, [http://www.observatory.org.hu/wp-content/uploads/TO7\\_hu.pdf](http://www.observatory.org.hu/wp-content/uploads/TO7_hu.pdf)

pályázat céljaként határozták meg a minél szélesebb spektrumú, komplex projektek megvalósítását. Így az átépítési költségek, kialakítási költségek, infrastruktúra beszerzés, szolgáltatások költségei, személyi és bér jellegű kiadások egyaránt elszámolhatóak voltak.”<sup>44</sup> Az áttekintés nem tér ki azonban a költségek és azok megtérülésének a fontos kérdésére.

A felsőfokú végzettségűek számára hasznos és fontos a tanácsadás szolgáltatás, ezt vizsgálatok sora igazolja is. A ráfordítások gazdaságos megtérüléséről azonban ezek az eredmények semmit nem mondanak. A tapasztalat ebben az esetben sem csak Magyarországra jellemző, másutt is gyakorlat, hogy a fejlesztések költséghatékonysága nem vizsgálat tárgya, a szolgáltatások széttöredezetek és összességében drágák – ami korlátot szab(hat) a megfelelő igények kielégítésének. (A felsőfokú oktatásban nyújtott karrier-tanácsadási szolgáltatás túlköltekezését és a visszacsatolás utáni korrigálás finn példáját mutatja be a 3.2 fejezet keretes jó példája a hatékonyságvértékelés és visszacsatolásról a politika számára a finn rendszerben.) Az analógia fontos, különösen figyelembe véve azt a tényt, hogy párhuzamosan ugyanabból a forrásból fejlesztett egy sor felsőfokú intézmény hasonló szervezetet, és pedig olyan közpénzből származó forrásból, aminek minőségellenőrzésére nem került sor. A fejlesztések sikeressége a kliensek elégedettségével, amennyiben ilyenre sor került, csak részben mérhető. A szolgáltatással elégedettség az értékelés legalacsonyabb szintjét jelenti az értékelés korábban már többször leírt ötfokú skáláján. A következő időszak fejlesztési forrása, a TÁMOP 4.1.3 a központi diplomás pályakövető rendszer kiépítését szolgálja, ami a monitoring és a pályakövetés számára fontos mérési eszköz megteremtésének az eszköze lehet.

#### Az ÁFSZ pályaaorientációs projektjei

Az oktatási rendszerhez hasonlóan a munkaügyi intézményrendszer, az Állami Foglalkoztatási Szolgálat is nyújt pályaa-tanácsadási szolgáltatásokat, alapvetően az oktatási rendszeren kívüli célcsoportok számára. A tanácsadás részben a munkaerő-piaci programok keretében történik. A munkaerő-piaci program fogalmát a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Flt.) szabályozza, és a forrása – uniós társfinanszírozással vagy anélkül – minden esetben a Munkaerő-piaci Alap (MpA). Másrészt pályaa-tanácsadási szolgáltatást nyújt az ÁFSZ a normál működésének keretében azoknak a regisztrált álláskeresőknél a részére, akik ezt igénylik; a forrás ebben az esetben is az MpA. A munkaerő-piaci programok végrehajtására a regionális munkaügyi központok pályaa-tanácsadást nyújtanak be az alapkezelőhöz vagy az európai uniós támogatásokat nyújtó intézményrendszerhez, és a projekt logikának megfelelően számolnak el a felhasználásról. Azoknak a szolgáltatásoknak az esetében, amiket nem programok keretében nyújtanak, a beszámolás rendje ettől lényegesen eltér.

---

<sup>44</sup> Andrási Monika, Csekei László, Filep Bálint, Kiss István, Kunos Mónika, Lisznyai Sándor (2008) A pályaaorientáció/karrier-tanácsadás rendszere, helyzete a magyar felsőoktatásban – lehetséges partnerek egy nemzeti lifelong guidance hálózatban.

Ebből a kettősségből lényeges különbségek fakadnak az adatszolgáltatás rendjében is, amiből következően – ahogy azt később bemutatjuk – nehezen állítható elő átfogó kép a foglalkoztatási szolgálat pálya-tanácsadási szolgáltatásairól és azok költségeiről.

A foglalkoztatási szolgálat pályatanácsadást ún. munkaerő-piaci szolgáltatásként nyújt. A munkaerő-piaci szolgáltatások fogalmát a 'Munkaerő-piaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról' szóló 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet határozza meg, amikor felsorolja a szolgáltatásokat, úgymint: munkaerő-piaci és foglalkozási információ nyújtása

- önállóan vagy
- tanácsadás,
- állásbörze továbbá
- munkaközvetítés keretében, valamint
- munkatanácsadás,
- pályatanácsadás,
- álláskeresési tanácsadás,
- rehabilitációs tanácsadás, valamint
- pszichológiai tanácsadás.

Jól láthatóan ezeknek a szolgáltatásoknak mindegyike kapcsolatos a pályaorientációval, és mindegyik nevezhető pálya-tanácsadási szolgáltatásnak – legalábbis addig, amíg nem alkalmazunk szigorúbb definíciót a pályatanácsadásra. Ugyanakkor az ÁFSZ által nyújtott szolgáltatások és a szolgálat által közölt adatok nagyjából lefedik a fenti felsorolást, vagyis az itt alkalmazott megközelítésben elfogadhatjuk, hogy a munkaerő-piaci szolgáltatás fogalma megfelel a pályatanácsadásnak.

### ***A programok költségbeclése***

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat által nyújtott munkaerő-piaci szolgáltatások volumenét először is az összes aktív munkaerő-piaci ráfordítás arányában lehet felmérni. Az elemzést nagymértékben nehezíti a rendelkezésre álló adatok rossz áttekinthetősége, ami elsősorban abból fakad, hogy nem áll rendelkezésre olyan bontás, amelyikben különválnak az ÁFSZ saját költségvetéséből megvalósított munkaerő-piaci szolgáltatásokra vonatkozó kapacitás és ráfordítás mutatók az egyéb forrásokból végrehajtott programok megfelelő adataitól.

Magyarország 2007-ben 75,2 milliárd Ft-ot fordított aktív eszközökre. Ezen belül a Munkaerő-piaci Alap foglalkoztatási alaprészének decentralizált keretéből 2008-ban 1037,3 millió Ft-ot fordítottak munkaerő-piaci szolgáltatásokra. Ez az összeg a 38 milliárd Ft-os keret 2,7 százaléka. Ugyanakkor a 2008-as érték a 2007-es költség (524,3 millió Ft) majdnem kétszerese. A 2007-es SZMM beszámoló a munkaerő-piaci szolgáltatások és a többi aktív eszköz fajlagos, egy ellátott munkanélkülire jutó költségeiről is tájékoztat (regionális bontásban). Ezek szerint a szolgáltatások átlagos költsége 56,6 ezer Ft/fő volt.

Az aktív eszközökre rendelkezésre álló forrásokat egészítette ki egyrészt a TÁMOP 1.1.1 „Megváltozott munkaképességű emberek rehabilitációjának és foglalkoztatásának segítése” című program szolgáltatások nyújtására fordított



része, ami 2009. június végéig 151.118.115 Ft-ot tett ki. A 2718 programba vont megváltozott munkaképességű személy összesen 5294, vagyis átlagosan 1,9 alkalommal részesült szolgáltatásban. Ennek fajtája az esetek legnagyobb részében (20,9 százalékban) mentori szolgáltatás, munkaerő-piaci és foglalkoztatási információ nyújtása (17,9%), rehabilitációs tanácsadás (17,8%), valamint egyéni munkatanácsadás (10,4%) volt. A ráfordítások megoszlását tekintve a mentori szolgáltatás aránya még számottevőbb (66,5%).

A TÁMOP 1.1.1-es programon kívül a TÁMOP 1.1.2 „Decentralizált programok a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásáért” program tartalmazott nagyobb volumenű szolgáltatásnyújtást. A 2008 elején induló programba 2009. június végéig bevont 24.600 hátrányos helyzetű munkanélküli személy 42.877 esetben kapott munkaerő-piaci szolgáltatást, ami 1,7 esetet jelent fejenként (SZMM 2009 c). Az 1.1.1-hez hasonlóan ebben a programban is a legnagyobb arányban (25%-ban) mentori szolgáltatást vettek igénybe, amelyet a munkatanácsadás (16%), munkaközvetítés (7,9%), egyéni álláskeresési tanácsadás (6,4%), álláskeresési technikák oktatása (4,7%), valamint munkaerő-piaci és foglalkoztatási információk nyújtása (4,3%) követett. A pénzügyi adatszolgáltatásból az összesen szolgáltatásnyújtásra fordított 1.153.669.784 Ft 74,6 százaléka fordítódott mentori szolgáltatásra és 7,4 százaléka egyéni munkatanácsadásra.

A decentralizált keretre vonatkozó számítások összességében azt jelentik, hogy a munkaerő-piaci szolgáltatásokra fordított összegek nem érik el az összes aktív munkaerő-piaci ráfordítás 2 százalékát. Az összességében szűkös források elérhetőségéhez azok eloszlásának jelentős területi egyenlőtlenségét kell hozzávenni. A foglalkoztatási alaprész decentralizált keretéből szolgáltatásokra fordított összeg 96%-át négy régió költötte el, vagyis volt három régió (a Kelet-magyarországi, a Dél-alföldi és a Közép-magyarországi), amelyek összesen 4%-ot realizáltak.

### ***A programok létszámkapacitás becslése***

A pénzbeli források nagyságánál is fontosabb talán a rendelkezésre álló humánerőforrás. Az ÁFSZ egészére vonatkozóan ez 2006-ban 4002 fő volt. Ebből 333 fő dolgozott a Foglalkoztatási és Szociális Hivatalban, és 742 a regionális munkaügyi központokban. 2927 fő dolgozott a munkaügyi kirendeltségeken és szolgáltató központokban, amiből összesen 2254-en végeztek „front office” feladatot, azaz az ügyfelekkel személyesen ennyien dolgoztak. Ezzel szemben éves szinten 1,2 millió ügyfél (900 ezer természetes személy és 300 ezer munkaadó) kereste fel a munkaügyi központokat abban az évben. A két adatot összevetve éves szinten 532 eset/fős átlagos leterheltség adódik. Érdemes ezt az értéket szembesíteni az OECD megállapításával, miszerint 100 eset/fős leterheltség jelent olyan munkamennyiséget, amelyet a munka minden aspektusára kiterve el lehet látni. Tovább rontja a helyzetet az, hogy valójában az ügyfelekkel foglalkozó munkatársak munkaidejük jelentős részét adminisztratív ügyekkel töltik, és túl vannak terhelve papírmunkával (Kézikönyv a magyar Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációjáról).

Még kedvezőtlenebb a kép, ha konkrétan a szolgáltatásokat nyújtó munkatársak leterheltségét vesszük górcső alá. A szolgáltatásokat a tanácsadás háromlépcsős folyamatának megfelelő szakmai kompetencia szintek szerint tagolva információs tanácsadó, szakképzett tanácsadó és tanácsadó szakpszichológus munkatársak nyújtották. Országosan összesen 488-an dolgoztak az ÁFSZ-nél és az ÁFSZ szerződött partnereinél együttesen ilyen teljes vagy jellemzően osztott munkakörben. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat 2008. évi szakmai tevékenységéről szóló, összefoglaló adatai szerint a munkaügyi központokban dolgozó humán szakemberek 2007-ben 280.997 főnek nyújtottak humán szolgáltatásokat.

Az ÁFSZ által nyújtott szolgáltatások, 2007-ben

Szolgáltatások megnevezése	fő
Munkatanácsadás (egyéni)	71 015
Pályaválasztási tanácsadás (egyéni)	12 097
Álláskeresési tanácsadás (egyéni)	176 738
Álláskeresési technikák oktatása (csoportos)	10 846
Álláskeresési klub (csoportos)	1 330
Rehabilitációs tanácsadás	6 130
Pszichológiai tanácsadás	2 841
Összesen	280 997

Forrás: ÁFSZ

A két számot összevetve egy 576 eset/fős nyers leterheltségi mutatót kapunk. Ez ugyan nem veszi figyelembe azt, hogy a csoportos szolgáltatások a résztvevők számánál kisebb esetszámot jelentenek, viszont azt sem, hogy egy szolgáltatásban részesülő személynek legalább 3 alkalommal kell megjelennie a szolgáltatás valamelyik foglalkozásán. 7 fős csoportokat figyelembe véve a szolgáltatásban részesülő személyek illetve csoportok száma 270.850. Reális teljesítménymutatókat kiindulópontul véve, azt lehet feltételezni, hogy egy munkanapon 4 esetet lehet ellátni, és egy személy ellátásához (legalább) 3 alkalommal kell vele személyesen találkozni. 281 ezer szolgáltatásban részesülő ellátására így  $(270.850 \text{ ellátott} * 3 \text{ eset/ellátott} / 4 \text{ eset/munkanap}) = 203.138$  munkanapra van szükség, ami egy tanácsadóra vetítve 416 munkanapot jelentene. Amiből pedig az következik, hogy a tanácsadóknak még 250 ledolgozott munkanapot feltételezve is a szakmailag indokoltnál lényegesen többet, legalább 7 esetet kell ellátniuk naponta!

A fenti adatok alapján annyi minimálisan megállapítható, hogy az aktív munkaerő-piaci politikák megvalósításán dolgozók nagymértékben túl vannak terhelve. Ehhez képest hazai forrásból finanszírozott aktív foglalkoztatáspolitikai eszközökből az ÁFSZ által megvásárolt munkaerő-piaci szolgáltatásban 49.299 fő

vett részt, ami 516 millió Ft-ba került. Ha a munkaerő-piaci szolgáltatásokra fordított 1037,3 millió Ft-os ráfordításból ellátott 281 ezer fős volumen összehasonlítjuk az 516 millió Ft-ból ellátott 49 ezer fős nagysággal, azt látni, hogy a vásárolt szolgáltatások relatíve drágábbak.

### ***A programok indikátorai***

Az FSZH által publikált indikátorok áttekintéséből az ÁFSZ mint pálya-tanácsadási szolgáltatásokat nyújtó szervezet monitoring rendszeréről három lényeges megállapítás következik. Ezek közül első helyre kívánkozik az, amelyik a rendszer tagoltságára vonatkozik. (Nem csak a pályatanácsadás területén okoz komoly kihívást a szolgálat számára az, hogy) az európai uniós programok nem integrálódnak a normál működési rendbe. A végrehajtási intézményrendszer, a jogszabályok és eljárásrendek, az adatszolgáltatás rendje megkettőződik – más adatok keletkeznek és más a nyomon követésük rendje akkor, ha az ügyfél uniós programban vesz részt, vagy ha egyszerűen besétál a központba, és szolgáltatásban részesül. Az első esetben az egyes programokból, azok előrehaladási jelentéseiből lehetne képet alkotni arról, hányan és mennyiért kapnak szolgáltatást. Ezeket az adatokat az FSZH nem összesíti. A második esetben viszont nem csak összesítést végez a hivatal, hanem a szolgáltatásról fajták szerint bontást is publikál. Azonban ameddig csak az uniós programokon kívüli szolgáltatásokról készül adat, addig igazából nem tudunk teljes, átfogó képet alkotni arról, hogy összességében mi a foglalkoztatási szolgálat teljesítménye ezen a téren. Valójában azt sem tudjuk, mi a két szolgáltatás egymáshoz viszonyított aránya.

A második következtetés, amely az indikátorok áttekintéséből következik, a monitoring mélységére vonatkozik. Ami más szakpolitikai alrendszerekhez (például a túlrészletezett indikátorokkal nyomon követett oktatáshoz) képest erősség, az főleg a külföldi gyakorlatokkal összevetve gyengeség: az ÁFSZ kevés és kevésbé alábontott adatokat publikál, amelyek pusztán bemenet és output indikátorok, kimeneteket és eredményeket nem mérnek. Ahhoz, hogy érdemben lehessen vizsgálni a szolgálat pálya-tanácsadási tevékenységét, ahhoz hogy megállapításokat lehessen tenni a szolgáltatások társadalmi hasznáról, lényegesen több és magasabb szintű (kimenet és eredmény) indikátor rendszerszerű gyűjtésére lenne szükség.

Ebből következik a harmadik meglátás: átfogóbb és mélyebb rendszerszintű monitoring híján akkor mondhatunk többet az ÁFSZ keretében nyújtott pályatanácsadásról, ha konkrét gyakorlatot veszünk górcső alá. Ezért a következőkben egyrészt megvizsgálunk egy fejlesztési programot és egy szolgáltatást az ÁFSZ berkein belül. Ennek révén kiderülhet, milyen adatok állnak elő egy-egy szolgáltató szintjén a központilag gondozott indikátorokon túlmenően (amivel azonban az egész rendszer leírásához nem kerülhetünk közelebb).

Költségbecslések – szintézis

Az előzőekben megkíséreltük a pályaeorientáció költségeinek a felmérését, olyan szolgáltatás és indikátor térkép kirajzolásával, ami a tevékenységekről és annak eredményességéről állíthat képet. Azzal a feltételezéssel élhetünk, hogy amennyiben a tervezett pályaeorientációs programok sikerrel járnak, akkor javul a pályaeorientációtól remélt gazdasági hatás, többen fognak elhelyezkedni, vagy csökken a pályaelhagyás, lemorzsolódás. Mindazok a feltételezett hatások tehát, aminek a teljesülését nem igazolták a kutatások, de feltételeztük, hogy a pályaeorientációt célzó programokra vagy tanácsadásra fordított költségek sikeres végrehajtás után ilyen hatásokat eredményeznek. Láttuk, hogy pályatanácsadás nagyon sok helyen valósul meg, a feltételezett hatások is sokfélék. A szakképzésben vagy a munkaerő-piaci programokban részt-vevők számára például a szolgáltatások hatása könnyen beláthatóan nem ugyanolyan. Azt láttuk, hogy a korábbi programok visszajelzései hiányosak és nehezen követhetőek.

A fejezet azt mutatta be, hogy mi az, amit ma mérünk vagy mérni tudunk a magyar pályatanácsadás teljesítményéből és hatásából. Áttekintettük a tanácsadás ismert területeit, az iskolarendszereken belül és azt követően elérhető tanácsadásokat és forrásait. Azt is láttuk, hogy a pályatanácsadás ma Magyarországon alapvetően közpénzekből történik, ami különös hangsúlyt ad a teljesítmény és hatékonyság mérésnek. Tudásunk kevésnek bizonyult a teljesítmény átfogó leírásához. Láttuk, hogy sok minden elindult, a fejlemények újak, a hatások még alig láthatók, nehezen mérhetők. A pályaeorientáció jelentősége mindinkább része a közéletnek. A mérés és a költséghatékonyság vizsgálatának a feltételeit is meg kell teremteni ahhoz, hogy a jövőben a programok hatékonyságát vizsgálni tudjuk. Erre teszünk kísérletet a következő alfejezetben.

Javaslatunk nem az eddigi fejlesztések felmérését és nyomon követését szolgálja, a kutatásnak sem ez volt a centrális feladata. A pályaeorientációs szolgáltatások gazdasági hatását szeretnénk vizsgálni. Javaslatunk egyrészt az induló pályaeorientációs programok gazdasági hatásának a méréséhez szükséges feltételek megteremtésére ad javaslatot a vizsgálathoz szükséges adatbázis kialakításával, másrészt olyan jól tervezett mérési eszközt javasol, ami jövőben indított konkrét intézkedések tervezésére és mérésére az általunk javasolt tipológia segítségével sikeresebben tudja megválaszolni azt a kérdést, mekkora a pályaeorientációra fordított erőfeszítések gazdasági haszna.

## **Összegzés: tanulságok és javaslatok a hatékonyság mérésére**

A tanácsadás elméleti kereteinek vizsgálatával áttekintettük, a szolgáltatások hatásának mérése milyen általános korlátok között képzelhető el. Az elméleti áttekintés arra is rávilágított, milyen sokféle hatás, eredmény, kimenet azonosítható, és ezek milyen mély tapasztalati bázison és mennyi eszközön keresztül megvalósuló mérése jöhet szóba. Az általános nemzetközi kitekintésben és a magyar helyzet bemutatásakor érzékeltettük azokat a nehézségeket, amelyekkel a tanácsadás hatásainak azonosításakor és mérésekor a gyakorlatban

szembesülünk. Ugyanakkor pár külföldi jó gyakorlattal azt is felvillantottuk, milyen megoldások léteznek az eredményesség demonstrálása, illetve a szolgáltatás minőségének ellenőrzése érdekében végzett mérésre.

## Javaslat arra, hogy mit mérjünk – monitoring rendszer kialakítása

Az áttekintett eszköztár elvi síkon elégséges alapot szolgáltat egy tanácsadási szolgáltatás monitoring rendszerére vonatkozó javaslat kidolgozásához. Ami azonban nem jelenti azt, hogy a gyakorlatban a tervezés pusztán ezekre a szempontokra építve eljuthatna egy – ideális – megoldáshoz. Valójában a kemény tervezési kereteket a rendelkezésre álló erőforrások – a kidolgozásra és bevezetésre fordítható idő és pénz -, a szakpolitikai elvárások, a szakmai (szakpolitikai) egyeztetések stb. jelentik, és csak ezeken a kereteken belül vehetők figyelembe az elméleti eredmények és jó gyakorlatok. Ezeket a korlátokat – a tanulmány felvetéseit követve – további kutatásoknak kell feltárnia. A monitoringra vonatkozó javaslatunk a bemutatott eredményekre támaszkodó előzetes javaslat.

Amennyiben az erőforráskorlátokat figyelmen kívül hagyjuk, a monitoring megtervezésének a következő kérdésfeltevésből kell kiindulnia: „*a szolgáltatás(om)ra vonatkozóan mely kérdésekre szeretném tudni a választ a szolgáltatásnyújtás során és azt követően?*” Ahhoz, hogy a kérdésre pontos választ adhassunk, fontos látni, hogy az valójában három kérdést tartalmaz.

1. Először is meg kell határozni azt, hogy mi a szolgáltatás. Mi a szolgáltatásnyújtási tevékenységnek az az egysége, amelyre a mérés vonatkozni fog?
2. Mi a vizsgálat időtávja? Meddig tart a szolgáltatás, és a szolgáltatást követően milyen hosszú időtartamot, milyen időtávon értelmezett eredményeket, hatásokat vegyünk figyelembe?
3. Csak az előző kérdések megválaszolásával egyidejűleg határozható meg, hogy milyen információs igényeket elégítsen ki a monitoring.

Ahogy az a gyakorlati tapasztalatok tárgyalásából is kirajzolódott, az információs igényeknek funkcionális megközelítésben két fő csoportja van. A szolgáltatást mérő adatokra egyrészt azért van szükség, hogy annak eredményességét, hatásosságát, hatékonyságát bizonyítani („van-e eredmény, van-e hatás”) és értékelni („mekkora az eredmény, hatás”) lehessen. Ezek a kérdések elsősorban politikai és szakpolitikai szempontból érdekesek: Szükség van tanácsadásra? Mi a tanácsadás társadalmi, illetve egyes célcsoportoknál jelentkező haszna? Mekkora összeget kell fordítani a költségvetésből tanácsadásra? Többet költsünk rá, mint tavaly vagy kevesebbet? stb. Ezekre az információkra egyrészt a szakpolitikai beavatkozást követően, annak értékeléséhez, másrészt a következő beavatkozás megtervezéséhez, azt megelőzően van szükség.

A második nagy kategóriát alkotó információs igények a szolgáltatás minőségére vonatkoznak. Ezek a kérdések nem annyira a szolgáltatás szélesebb társadalmi kimeneteire, mint inkább magára a szolgáltatásra vonatkoznak. Jó a

szolgáltatás, mennyire jó a szolgáltatás, mit kell tenni annak érdekében, hogy jobb legyen a szolgáltatás? Ennek a megközelítésnek a középpontjában a célcsoportok helyett maga az ügyfél áll, és az adatokra elsősorban nem ex-ante illetve ex-post, hanem folyamatosan, a szolgáltatásnyújtás során van szükség.

Természetesen attól függően, mennyire szoros az összefüggés a szolgáltatás minősége és eredményessége között, több vagy kevesebb olyan monitoring alrendszer van, aminek az adatai mindkét célra felhasználhatók. Például az ügyfelek elégedettsége nem csak a szolgáltató, hanem a finanszírozó szempontjából is fontos; az elhelyezkedők állásban maradásának hossza pedig nem csak a szakpolitika sikere, hanem a szolgáltatás minőségéről is sokat elárul. Ennek ellenére, amikor arról gondolkozunk, milyen legyen a szolgáltatást nyomon követő mérés és adatgyűjtés, érdemes ezt a két kategóriát külön kezelni.

### Konkrét javaslat (példa) TÁMOP 2.2.2. monitoring indikátorokra

Az előzőekben elmondott módszertani elemek minden szakpolitikai beavatkozás vagy minden egyes szolgáltatás esetében alkalmazhatók, amit konkrét javaslaton keresztül mutatunk be. Mivel a pályatanácsadás területén jelenleg futó fejlesztések közül a TÁMOP 2.2.2-es intézkedés a legmeghatározóbb, a javaslat erre az intézkedésre vonatkozik. Az intézkedésen belül a szolgáltatásnyújtási komponensre fókuszálunk, amelynek a haszna a legközvetlenebbül mérhető.

Az intézkedés szolgáltatásnyújtási komponense 50 tanácsadó szakemberből álló országos pályaorientációs hálózat kialakítását tartalmazza. A tanácsadók különböző célcsoportok számára (álláskeresők, szakképzésben részt vevő tanulók, pályát váltó foglalkoztatottak stb.) és különböző intézményi keretek (kirendeltség, iskola, munkahely stb.) között fognak különböző típusú (például egyéni és csoportos) tanácsadási szolgáltatásokat nyújtani. Ezeket – amennyiben az előállítandó indikátor megengedi – olyan közös nevezőre kell hozni, amelyen keresztül a szolgáltatás egysége megragadható, és amelyre később a szolgáltatásnyújtás egységköltsége vonatkozhat. Erre a célra megfelelhet például az esetszám. Az esetszám abban az esetben, ha a tanácsadó egyszer találkozik az ügyféllel, egyéni tanácsadás esetén megfelel az ellátott ügyfelek számának. Többszöri találkozás és csoportos szolgáltatások esetében az esetszám és az ellátott ügyfelek száma a tényleges vagy átlagos létszámból és a találkozások számából számítható. Fontos, hogy a monitoring pontosan nyomon kövesse a találkozások számát, és vagy pontosan rögzítse a létszámadatokat, vagy reális paraméterekkel számítsa azokat, mert ebben az esetben hitelesen számítható az esetszámokból az ellátottak száma.

Ahhoz, hogy a mérés időtávját meghatározhassuk, az intézkedés jellegét kell figyelembe venni. Lévéen „A pályaorientáció rendszerének tartalmi és módszertani fejlesztése” című program az OP szakképzési prioritásában valósul meg, szakpolitikai szempontból elsősorban munkaerő-piaci, foglalkoztatási hatásokat érdemes figyelembe venni. Ezek jellemzően hosszabb távon jelentkeznek, ahhoz

hogy a mérés reális legyen, a szolgáltatást követően érdemes több éven keresztül nyomon követni az ügyfelek munkaerő-piaci eredményességét.

Természetesen a legérdekesebb kérdés a szolgáltatásban részesülő ügyfelek foglalkoztatási kimeneteire vonatkozik. Mi a szolgáltatás foglalkoztatási haszna? A 2.3.2. alpontban bemutatott skót gyakorlatnak megfelelően ennek a kérdésnek a megválaszolásához össze kell tudnunk hasonlítani azoknak a foglalkoztatási helyzetét, akik kaptak szolgáltatást, azokéval, akik nem. Vagyis a szolgáltatásban részesülők nyomon követéséből származó adatok mellett elő kell állítani (külön felmérésekből, vagy az egyes intézményi környezetekben megjelenő, de szolgáltatásban nem részesülő álláskeresők, tanulók stb. nyomon követéséből) vagy meg kell ismerni (meglévő adatbázisokból) az ügyfeleknek megfelelő jellemzőkkel leírható csoportok foglalkoztatási mutatóit. A művelet jelentős módszertani megalapozást, idő- és pénzbeli ráfordítást igényel, mindazonáltal nem lehetetlen vállalkozás, hiszen például a szolgáltatást nem kapó csoportokat nem szükséges teljesen lefedni, elég jó mintavétellel, rendszeres felméréseket végezni; az eredmény viszont nagyon értékes lenne.

Ami a szolgáltatás minőségét illeti, azt legközvetlenebbül a szolgáltatás alanyán, a szolgáltatás alanyában bekövetkező változásokon keresztül ragadhatjuk meg, a méréseknek ezekre kell irányulniuk. A szolgáltatás fajtájától, a mérésre rendelkezésre álló kapacitásoktól függően érdemes lehet több kérdést is vizsgálni: Javult-e az ügyfél önismerete? Javultak-e az álláskeresési készségei? Képesse vált-e pályája megtervezésére és az előrehaladásra? stb. Mindenesetre a 3.1.3-ban prezentált kategóriák szerinti minimális követelmény annak ismerete, hogy az ügyfél elégedett-e a szolgáltatással. Ennek mérésére már egy kérdőív kitöltetése is megfelelő eredményeket szállít. Az ennél közvetettebben jelentkező eredmények későbbi lekérdezéseken keresztül állíthatók elő. (A tervezéshez és áttekintéshez a 2. mellékletben mutatunk be példát. Az elkészített és a projekt kialakításához ajánlott szempontok és indikátorok sablonját a 3.1.1. alpontban bemutatott 3. és 4. szolgáltatás és indikátor táblázat alapján alakítottuk ki és ajánljuk a projekt áttekintésekhez és a nyomon követési szempontokhoz.)

## Pályaorientáció hatékonyságmérés feltételeinek megteremtése - adatbázis kialakítása

A pálya-tanácsadási szolgáltatások gazdasági hatásának a vizsgálatához és méréséhez olyan adatbázis szükséges, aminek a segítségével a konkrét projekt vagy program, csoport stb. számára a gazdasági hatást mérni tudjuk. Ennek hiányában nem tudunk érdemi eredményeket számolni, mérni és így megalapozott és bizonyított következtetéseket sem tudunk megfogalmazni. A korábbi programok esetében ilyen adatbázis nem készült és nem állt rendelkezésre. Készültek kérdőíves, kvalitatív vizsgálatok, vagy elégedettség vizsgálatok felmérések egyes programokról. Így a szakiskolai vagy a felsőfokú oktatásban alkalmazott pályaorientációs szolgáltatások hatásáról. Nyilván rendelkezésre állnak olyan

adatbázisok, amivel egyes kutatóhelyek mérték és nyomon követték a tanácsadásban részt vettek karrierjét, de nem tudunk olyan adatforrásról, ami tartalmaz olyan gazdasági hatás mérésére alkalmas kérdéseket, ami alkalmas lenne a vizsgált kérdésünk elemzésére. Következésképpen annak a kérdésnek a megválaszolására nem alkalmasak az elégedettséget mérő adatforrások, hogy egy adott projekt hatására, vagy egy adott populáció körében a pálya-tanácsadási szolgáltatásoknak volt-e kimutatható gazdasági hatása.

Jelentősebb új projektek indulásakor a projekt kedvezményezettjeinek nyomon követését meg lehet valósítani olyan projektekben, ahol a résztvevőket azonosíthatjuk. (Nem vizsgálhatóak így például a virtuális térben történő pályaorientációs tevékenységek, honlaplátogatások.) Kialakítható olyan adatbázis, ami a szolgáltatásban részt vevők esetében méri a hatást és biztosítja a nyomon követést. (Természetesen eltekintve a korábbiakban tárgyalt módszertani problémáktól). A kialakítandó minta definiálása és pontosítása további kutatással valósítható meg.

Azt láttuk, hogy a pályatanácsadás hatása leginkább konkrét projektek vagy kisebb longitudinális survey vizsgálatok keretében lehetséges. Ilyen vizsgálatok támogatása, adatbázisok kiépítése feltétlenül fontos és hasznos annak vizsgálatához, hogy milyen mérhető gazdasági hatások igazolják a pályatanácsadásra fordított költségeket. Azok esetében, akik nem iskolai, illetve egyetemi pályakövetésben, hanem az ÁFSZ vagy kirendeltségi programban vesznek rész, azok körében hasznos lenne a követéses adatgyűjtés. Az iskolai pályaorientációs tanácsadásokról is hasonló adatbázis kiépítése és a nyomon követés lehetőségének a megvalósítása kellene, a longitudinálisan vizsgálatok adhatnak képet az elhelyezkedésekről, a pályatanácsadás hasznosságát és hatékonyságát mérő munkaerő-piaci sikerességről.

Hasznos lenne továbbá olyan vizsgálatra alkalmas nagy elemszámú survey keretében is kérdezni a pályatanácsadásról, ahol a gazdasági aktivitásról, munkaerő-piaci tevékenységről adatokkal rendelkezünk. Ilyen survey lehet a KSH Munkaerő-felmérése, ha elegendő forrás és akarat van ad hoc modul beillesztésére.

A pályatanácsadás keretében folytatott vizsgálatok egységesítése, felmérése, esetleg már korábban létező adatbázisok hasznosítása, eredményeik továbbfejlesztése mellett a vizsgálat terepének az azonosítása is fontos és hasznos. Szakirodalmi előzményeket is figyelembe véve felvetjük, hogy a gazdasági hatékonyság vizsgálatához azt is fontos felmérni, hol és milyen tanácsadási szolgáltatást nyújtanak, ami befolyásolja a tényleges pályatanácsadási gyakorlatot, aminek a hatását kívánjuk vizsgálni. (Például a pályatanácsadó szolgáltatókat, a tanácsadókat a kormányzatban és a termelésben a pályaorientációs és foglalkoztatáspolitikáért felelősöket.)

Budapest, 2009. december.



### **III. A FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA EGYES ELEMINEK MŰKÖDÉSÉT, EREDMÉNYESSÉGÉT VIZSGÁLÓ KUTATÁSOK**

# **KIS- ÉS KÖZÉPVÁLLALATI POLITIKA. A FEJLESZTÉSPOLITIKÁVAL KAPCSOLATOS VÁLLALKOZÓI ELVÁRÁSOK ÉS A VÁLLALKOZÁSOK KAPCSOLATAI, BIZALMI INFRASTRUKTÚRÁJA MAGYARORSZÁGON**

Hétfa Kutatóintézet Kft.

A tanulmány a magyar vállalkozáspolitikai lehetséges fókuszait vizsgálja a vállalkozók viselkedésének és elvárásainak tükrében. A kutatás háttérében a vonatkozó szakirodalom és hazai empirikus irodalom feltárásán túl egy 300 fős személyes vállalkozói lekérdezés állt, amely 5–49 főt foglalkoztató vállalkozások tulajdonos-ügyvezetőinek véleményét, tapasztalatát mérte fel hét magyarországi nagyvárosban.

A kutatás két témára fókuszált. A kutatás első részében azt vizsgáltuk, hogy a vállalkozók elvárásai mennyire találkoznak az Új Széchenyi Terv nyomán 2011-től megújított magyar vállalkozástámogatási rendszerrel. A vállalkozói elvárásoknak, vélekedések alapján látható, hogy a kormányzati politika változásának iránya találkozott a vállalkozók elvárásaival. A vállalkozók pozitívan ítélik meg a fejlesztéspolitika új irányait. E tekintetben sem területi eltéréseket nem találtunk, sem a korábbi pályázati tapasztalat alapján nem tapasztaltunk jelentős eltéréseket. Az egyes fejlesztéspolitikai eszközök és fejlesztéspolitikai célok támogatottságában, a támogatás erejében az egyes eszközökkel szembeni keresletben azonban már meghatározónak bizonyult a vállalkozó környezete, korábbi fejlesztéspolitikai tapasztalata, illetve érzékelt növekedési kilátásai.

A kutatás második felében azt vizsgáltuk, hogy milyenek a magyar vállalkozók körében az üzletek létrejöttét segítő bizalmi struktúrák. A kutatás a hazai kis- és közepes vállalkozások (kkv-k) növekedési, versenyképességi problémáit új szemszögből vizsgálja meg. Kiindulópontja, hogy a kkv-k sikeressége azon múlik, képesek-e más gazdasági szereplőkkel (beszállítókkal, vevőkkel stb.) együttműködni. Az együttműködési képesség legfőbb feltételének a bizalmat tekinti, és hangsúlyozza, hogy a bizalom megteremtésében kulcsszerepet játszanak az informális és formális társadalmi intézmények (normák, gyakorlatok, játékszabályok). A kérdés fontosságát az Új Széchenyi Terv Vállalkozási

---

A kutatásban közreműködött: Balás Gábor, Bognár Fruzsina, Borbás Gabriella, Csité András, Mike Károly, Müller Mónika.

Programja is kiemeli azonban a kormányzati politika teendőit nyitva hagyja, ezért e kérdés fontosságát az elméleti fontosságon túl az is adja, hogy feltárjuk, e kérdésben milyen szerepet tölthet be a kormányzati politika, milyen tényezőkre kell odafigyelnie, milyen tényezőkre építhet a jövőben. A kutatás többek között kimutatta, hogy személyes kapcsolatok működtetik a magyar kapitalizmust, de számos jel utal arra, hogy ezek gátjai is a vállalkozások növekedésének, a magyar gazdaság globális integrációjának, ami különös erővel tárul fel a magyar kkv-k multinacionális vállalatokkal fenntartott kapcsolatainak vizsgálata során, ahol úgy tűnik, a multik mintha kívül esnének a magyar gazdaság „bizalmi szféráján”.

Az Új Széchenyi Terv (ÚSZT) a nemzetgazdaság fejlesztésének kiemelt területeként jelölte meg a kis- és közepes méretű vállalkozások fejlesztését. Az ÚSZT a korábbiaktól részben eltérő megközelítéssel és azon belül fejlesztéspolitikai beavatkozásokkal kívánja a kkv-k nemzetgazdasági – és különösen a foglalkoztatásban játszott – szerepét növelni. Ezért megkíséreltük azonosítani azokat a változásokat, amelyeket a fejlesztéspolitikában az Új Széchenyi Terv meghirdetett, majd felmértük azt, hogy ez mennyiben illeszkedik a vállalkozások elvárásaihoz, beruházási terveihez, tehát a fejlesztéspolitika valós „keresletéhez”.

## **A fejlesztéspolitika változásai**

### **Az Új Széchenyi Terv Vállalkozásfejlesztési Programja**

2011. január 15-én hirdette meg az új kormány tíz évre szóló gazdaságfejlesztési programját az Új Széchenyi Tervet. A gazdaságfejlesztési átfogó célját 2020-ra egymillió új munkahely megteremtésében határozta meg. A terv megvalósítását szolgáló ötödik program a Vállalkozásfejlesztési Program, amely a korábbi Kkv Stratégia (2007–2013) helyét veszi át a kormányzati szakpolitikák rendszerében.

A kkv-kat célzó fejlesztéspolitika legújabb stratégiai dokumentuma, az Új Széchenyi Terv Vállalkozásfejlesztési Programja nem csak az európai uniós, hanem az ilyen célra fordítandó hazai források átalakítását is megcélozza. Mivel az Új Széchenyi Terv egésze a munkahelyteremtést szolgálja, a korábbi vállalkozásfejlesztési elképzelésekkel szemben az ÚSZT Vállalkozásfejlesztési Programja is elsősorban azoknak a vállalkozásoknak a megerősítését szolgálja, amelyek a foglalkoztatás bővítésében nagyobb szerepet tudnak játszani.

Új elem a korábbiakhoz képest az ÚSZT részét képező „Vállalkozásélnékítés a kisvállalkozások előrelépéséért” alprogramban, hogy az adminisztráció csökkentése és az információ szélesebb körű elérhetősége érdekében olyan támogatási technológiák kialakítását is megcélozza, amelyben a kedvezményezett mikro- és kisvállalkozások az uniós forrásból érkező támogatásokat fejlesztési adókedvezményhez hasonló formában is elérhetik. Ebben az alprogramban szerepelnek e mellett a különböző vállalkozásfinanszírozási eszközök, így a

Gazdaságfejlesztési Operatív Program (GOP) 4. prioritásának konstrukciói és a Széchenyi-kártya. Újdonság, hogy a program tematikus, kitörési pontokhoz kapcsolódó, valamint regionális tőkealapok létrehozását is tartalmazza.

Újdonságnak tekinthetők a “Szövetségben a vállalkozókkal a munkahelyteremtésért” című prioritásban megjelenő versenyképességi szerződések is, melyek komplex, az uniós támogatási típusokat kombináló fejlesztések megvalósítását tennék lehetővé a vállalkozói összefogások számára. A konzorciumok által elnyerhető támogatás ágazati, illetve területi alapon szerveződő szövetségeknek szól, célja pedig egybevág az ÚSZT átfogó céljával, a foglalkoztatás bővítésével, ugyanis a szerződés egyik feltétele a szövetségek által új munkahelyek teremtésére vonatkozó közös vállalás.

A Vállalkozásfejlesztési Program “Üzleti környezetfejlesztés” című prioritásában kerültek megfogalmazásra mindazon eszközök, amelyek a vállalkozók együttműködésének, a vállalkozások és az állam közötti együttműködésnek a feltételeit javítanák, tehát végső soron az üzletek megszületéséhez szükséges bizalom megteremtését szolgálják. Itt kerülnek felsorolásra egyfelől a szabályozást és az intézményi környezet átalakítását tartalmazó intézkedések az adminisztratív terhek csökkentése érdekében, másfelől pedig a különböző szervezetek, alapítványok stb. által végrehajtott, vállalkozói együttműködést és kultúrát erősítő programok, termékminősítő rendszerek kialakításának, inkubációt segítő szolgáltatások fejlesztésének támogatása. Ezen belül az újdonságot a franchise-hálózatok támogatása, valamint az üzleti környezetet mérgező láncartozások feloldását szolgáló factoring-alap létrehozása jelenti. A kvk-k külpiaci megjelenését segítő új eszköz a kereskedőházak alapítása is, melyet a program szerint a hazai és uniós források, valamint a banki finanszírozás együttes felhasználásával valósítanának meg. A Kárpát-medencei Térség Gazdaságfejlesztési Övezet alprogram megközelítése szintén újnak tekinthető, ugyanis az exporton túlmenően a határon túl megvalósuló befektetéseket és magyar tulajdonú kvk-kat is támogatni kívánja.

## Pályázatok változásai az Új Széchenyi Tervben

Bár az Új Széchenyi Terv és annak Vállalkozásfejlesztési Programja is 2020-as célokat és feladatokat definiál, ennek nyomán a 2011-től 2013-ig terjedő időszakra is már számos ponton megújult az uniós pályázati rendszer.

A GOP 2011–2013-as akciótervében koncentráltabbak lettek a pályázati kiírások, elsősorban azért, mert az első és második prioritásban egypár új konstrukción túl a korábbi konstrukciók jelentős összevonása és néhány korábbi kiírás megszüntetéséről döntöttek. Ezt a csökkenést az sem tudta ellensúlyozni, hogy a 3. prioritásban az ÚSZT-ben jóval több kiírás szerepel, amelyek többsége pedig teljesen új konstrukció. A 4. prioritásban a már futó konstrukciók feltételeinek kisebb átalakítása történt meg egyelőre.

A támogatási intenzitások az 1. prioritás K+F-hez kapcsolódó támogatásai esetében növekedtek, a 2. prioritás esetében azonban a 2010 tavaszi hasonló kiírásokhoz képest enyhe csökkenés figyelhető meg; igaz ez a csökkenés csak a 2010 előtti támogatási szintre állítja vissza a támogatások feltételeit. Az újonnan megjelent pályázatok nagy része minden prioritásban a kkv-kat célozza, illetve több, korábban a nagyvállalatokra is kiterjesztett, 2. prioritásban szereplő pályázat ismét csak a kkv-nak szól. A 2.1.1/A-ra újra csak mikro- és kisvállalkozások pályázhatnak, és nagy újdonságnak tekinthető a már megjelent 2.1.1/M, amely a 4. prioritás mikrohiteleivel köti össze a vissza nem térítendő támogatást. Az Új Széchenyi Tervben szereplő foglalkoztatási célnak megfelelően a kötelező pályázói vállalatok a foglalkoztatás felé tolódtak el, különösen a 2. prioritásban, de közvetlen munkahelyteremtéshez kapcsolódó új pályázat is szerepel az akciótervben (2.2.4 – Kkv munkahelyteremtés). Az új pályázatok egy kivételével automatikusak, ami erőteljes elmozdulást jelent, hiszen korábban az egyfordulós eljárásrend volt a jellemző. Az egyetlen új nem automatikus pályázat esetében felmerült, hogy kiemelt projekt lesz (ELI), ami szintén nem jellemző a GOP-ra.

A GOP-ban történt fenti változások természetesen nem csak az ÚSZT Vállalkozásfejlesztési Programjában megfogalmazott elvárásokra reflektálnak, hanem más ÚSZT-s programok céljait is szolgálják, így az 1. prioritás pályázatainak többsége a Tudomány-Innováció Program keretében kialakított célokra fókuszál, bár az eljárásrendi változtatások iránya összhangban van a Vállalkozásfejlesztési Program új támogatáspolitikai elveivel.

Összefoglalva tehát azt láttuk, hogy a fejlesztéspolitika 2011-es megújítása a vállalkozások alapvető problémájának tekintett adminisztratív tehercsökkentést tűzte ki célul. Jóval erőteljesebb hangsúlyt kap a kkv-k támogatása a nagyvállalatokkal szemben, amit szinte minden szervezet javaslatként fogalmazott meg és – összhangban számos vállalkozás igényeivel –, a foglalkoztatás támogatása a munkahelyteremtéshez kapcsolódó pályázatokon keresztül kerül támogatásra. A vállalkozói szervezetek által említett és az Új Széchenyi Tervben megfogalmazott tematikus fókuszálás *egyelőre kevés látható nyomot hagyott a vállalkozásfejlesztési pályázatokon*, ugyanakkor megjelentek a vállalkozások által csak marginálisan említett témák, mint az *exportpiacok megszerzését és a vállalkozói együttműködések támogatását segítő feladatok*.

## **A kérdőíves felmérés eredményei**

Jelen fejezetben a kutatásunk során elvégzett kérdőíves felmérés eredményeit mutatjuk be. E felmérésnek a fejlesztéspolitikával foglalkozó részében arra voltunk kíváncsiak, hogy a vállalkozások jelenleg milyen elvárásokkal rendelkeznek a fejlesztéspolitika felé saját gazdasági helyzetük és jellemzőik, eddigi tapasztalataik, jövőbeni terveik alapján.

A felmérésben elért 300 vállalkozó (tulajdonos-ügyvezetők), 5–49 főt foglalkoztató vállalkozások vezetői, akik hét olyan városban (Budapesten,

Debrecenben, Dunaújvárosban, Miskolcon, Szegeden, Szekszárdon és Zalaegerszegen) és olyan ágazatokban működnek, amelyek uniós vállalkozásfejlesztési pályázatokra pályázhatnak. A végső mintában 101 budapesti és 199 vidéki vállalkozásvezetővel készült interjú. A vállalatok 48 százaléka mikro-, 52 százaléka kisvállalkozás, 29 százalékuk ipari, 32 százalékuk kereskedelmi, 39 százalékuk pedig szolgáltatások területén tevékenykedik.

Az adatelemzés során az alábbi kérdéseket vizsgáltuk:

*A fejlesztéspolitika megítélése:* vagyis hogy a vállalkozások hogyan vélekednek a fejlesztéspolitika eddigi teljesítményéről, milyen várakozásokkal tekintenek az Új Széchenyi Terv felé, illetve hogy véleményüket miként befolyásolja a válaszadók lakókörnyezetében tapasztalt fejlesztések sikerességéről alkotott kép?

*A fejlesztéspolitikával kapcsolatos kormányzati szándékok támogatottsága:* melyek a leginkább támogatott kormányzati szándékok? Milyen összefüggésben van a különböző szándékok támogatottsága a vállalkozás jellemzőivel?

*A pályázatokkal kapcsolatos kereslet:* vagyis hogy hányan kívánnak pályázni az ÚSZT-ben, és milyen tényezők befolyásolják a pályázási hajlandóságot? Emellett a pályázók „rezervációs árának” felmérésekor arra voltunk kíváncsiak, hogy milyen támogatási intenzitás mellett pályáznának a vállalkozások, végül arra kerestük a választ, hogy a pályázatot milyen fejlesztésekre használnák leginkább a vállalkozások.

## A fejlesztéspolitika megítélése

A fejlesztéspolitika megítélése kapcsán az alábbi feltételezésekből indultunk ki. Feltételeztük, hogy a pályázati tapasztalattal rendelkező vállalkozások pozitívabban vélekednek a fejlesztéspolitika eddigi eredményeiről, hiszen ők azok, akik azt jobban ismerik, és feltehetően részesültek is a támogatásban. Feltételeztük, hogy ezek a vállalkozásvezetők kevésbé tekintenek „csodaváróan” az ÚSZT pályázataira, hiszen már ismerik a rendszert, nagyjából tudják, hogy mire számíthatnak. Feltételeztük továbbá, hogy jelentős területi eltéréseket fogunk tapasztalni abból adódóan, hogy a fejlesztéspolitikával kapcsolatban a saját településén ki-ki milyen sikereket tapasztalt vagy milyen kudarcokkal szembesült ez ideig. Végül feltételeztük, hogy az eddigi országos és városi fejlesztéspolitikai elégedettség befolyásolja az Új Széchenyi Tervvel kapcsolatos várakozásokat.

A válaszadók a fejlesztéspolitika eddigi megítélésével kapcsolatban egyhangúan rossz véleményen voltak, míg az ÚSZT intézkedéseire általában pozitívabban tekintenek a válaszadók. Azt találtuk, hogy az eddigi teljesítmény megítélése a pályázati tapasztalattal is rendelkezők körében valamelyest negatívabb volt, míg ez a különbség az ÚSZT-vel kapcsolatos várakozásokat vizsgálva megszűnt. A korábbi fejlesztéspolitika általános negatív megítélése és az Új Széchenyi Tervvel kapcsolatos általános pozitív várakozások jól magyarázhatóak a kormányzati politikák megítélésével kapcsolatos erős politikai

torzítással. Ahogy arra Csíte András és Kmetty Zoltán vizsgálatai<sup>46</sup> rámutattak a fejlesztéspolitika megítélése alig tér el a kormányzat általános megítélésétől és az elsősorban a válaszadó pártpolitikai preferenciáit tükrözik, ezért az általános megítélések az aktuális politikai térkép alapján nem tűnnek meglepőnek. Ugyanakkor a saját pályázati tapasztalattal is bírók átlagnál rosszabb megítélése a 2010 előtti fejlesztéspolitikáról már a szakpolitika eddigi működésének tényleges kritikáját mutatja.

Kíváncsiak voltunk, hogy a fejlesztéspolitikai tapasztalat mellett mennyire befolyásolja a vállalkozást a saját környezetében tapasztalt gazdaságfejlesztési tevékenység megítélése. A kérdőív tanúsága szerint az önkormányzatok eddigi gazdaságfejlesztési tevékenysége – városenkénti kisebb eltérések mellett, de – igen negatív megítélést kapott mindenütt. A kisebb helyi eltérések viszont az országos fejlesztéspolitika megítélését nem befolyásolták a városokban, vagyis a vállalkozók vélekedését az országos fejlesztéspolitikáról érdemben nem vagy nem kimutatható mértékben befolyásolták a saját környezetükben megtapasztalt fejlesztéspolitikai akciók. A válaszadók nagy többsége (86 százalék) nem elégedett a városában eddig tapasztalt gazdaságfejlesztő, vállalkozássegítő tevékenységgel. A helyi fejlesztéspolitikával kapcsolatos elégedettség nálunk azt látjuk, hogy Szekszárdon és Debrecenben a vállalkozások valamelyest elégedettebbek az önkormányzatok vállalkozásfejlesztési politikájával, mint a többi városban, de az eltérés rendkívül csekély (az átlagos 1,6-os értékhez képest esetünkben 1,8 illetve 1,9 a mutató átlaga<sup>47</sup>). Az önkormányzatok gazdaságfejlesztési tevékenységének a megítélése az országos fejlesztéspolitika rossz megítélésétől (amely 1,7-es értéket vett fel) alig különbözik, és egyik esetben sem tapasztalható szignifikáns eltérés a különböző városok között. Az a tény, hogy politikai hovatartozástól függetlenül a városok fejlesztéspolitikája is negatív ítélet alá esik a vállalkozóknál azt jelzi, hogy vagy elhanyagolható a korábbi tanulmányokban mért politikai torzítás a helyi szinten, vagy a helyi fejlesztéspolitikát is az országos fejlesztéspolitika helyi változatának tekintik csak.

1. táblázat

Városok fejlesztéspolitikájának átlagos megítélése

Város	Válasz	Átlag	Std. hiba	95% Conf. Intervallum	
Budapest	69	1,536232	0,100255	1,336177	1,736287
Debrecen	39	1,871795	0,128205	1,612257	2,131333
Dunaújváros	24	1,291667	0,140897	1,000198	1,583135
Miskolc	31	1,483871	0,102348	1,274848	1,692894
Szeged	26	1,653846	0,174905	1,293623	2,014069
Szekszárd	11	1,818182	0,26348	1,231113	2,405251

<sup>46</sup> Csíte András – Kmetty Zoltán [2009]: „Körkörös kétkedés” – Az EU fejlesztési források fölhasználásának lakossági megítélése 2008 Magyarországon. In: PPH-HBF [2008]. 202–222.

<sup>47</sup> A skála 1-től 4 ig terjed: az 1-es az egyáltalán nem elégedett, a 4-es a teljes mértékben elégedett véleményt jelöli.

Zalaegerszeg	29	1,586207	0,153106	1,272583	1,899831
Összesen	229	1,593886	0,052741	1,489965	1,697808

A fejlesztéspolitika megítélésével kapcsolatos három mutató összefüggését rangkorrelációval mértük (2. táblázat). Arra voltunk kíváncsiak, hogy mennyire függenek össze egymással a vállalkozói vélemények az eddigi helyi és országos fejlesztéspolitika vonatkozásában és az Új Széchenyi Tervvel kapcsolatos várakozásaikban.

2. táblázat

Rangkorreláció a fejlesztéspolitikával kapcsolatos kérdésekben

		<b>Ön mennyire elégedett a város gazdaságfejlesztő, vállalkozástámogató tevékenységével?</b>	<b>Ön szerint EDDIG jól használta-e fel Magyarország az Európai Uniótól kapott fejlesztési forrásokat?</b>	<b>Az Ön várakozásai szerint jól fognak-e hasznosulni Magyarországon az ÚSZT-ben rendelkezésre álló források?</b>
<b>Ön mennyire elégedett a város önkormányzatának gazdaságfejlesztő tevékenységével?</b>	rangkorreláció értéke	1		
	megfigyelések száma	101		
	p érték	-		
<b>Ön szerint EDDIG jól használta-e fel Magyarország az Európai Uniótól kapott fejlesztési forrásokat?</b>	rangkorreláció értéke	<b>0,3301</b>	1	
	megfigyelések száma	101	101	
	p érték	0,0007	-	
<b>Az Ön várakozásai szerint jól fognak-e hasznosulni Magyarországon az ÚSZT-ben rendelkezésre álló források?</b>	rangkorreláció értéke	<b>0,4535</b>	<b>0,2198</b>	1
	megfigyelések száma	101	101	101
	p érték	0	0,0272	-

Azt találtuk, hogy mindhárom változó esetében szignifikáns pozitív korreláció mutatkozik a változók között. Tehát minél negatívabbnak tartja egy vállalat az európai uniós források felhasználásának hatékonyságát, annál kevésbé tartja jónak a város fejlesztéspolitikáját is. Ugyanígy, ha valaki negatívan ítéli meg az uniós források eddigi felhasználását, akkor az ÚSZT intézkedéseit is feltehetően kevésbé látja pozitívan.

A korrelációs tábla alapján láthatjuk, hogy a legerősebb összefüggés a város fejlesztéspolitikájának értékelése és az ÚSZT iránti várakozások között van. Vagyis

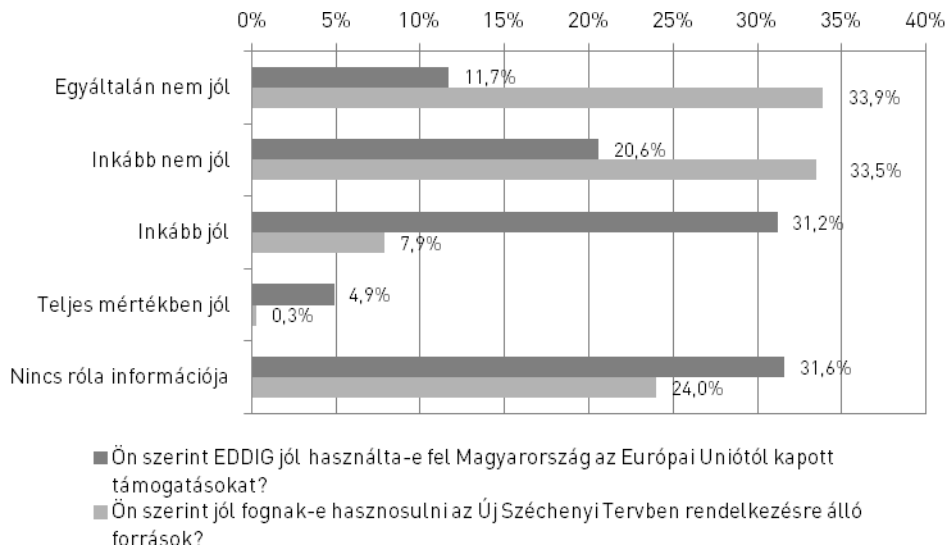


azoknál a válaszadóknál, akik szerint nagyon rossz a városfejlesztési politika eddigi teljesítménye, ott az ÚSZT-vel kapcsolatos várakozások is kevésbé pozitívak. Ennél alacsonyabb, de szintén pozitív korreláció van a város gazdaságfejlesztő tevékenysége és az uniós források eddigi felhasználásával való elégedettség között. A legalacsonyabb, de 5 százalékos szignifikancia szinten még mindig pozitív korreláció tapasztalható az ÚSZT iránti várakozások és az eddigi fejlesztéspolitika megítélése között. Vagyis ha valaki negatívan ítéli meg a fejlesztéspolitika eddigi teljesítményét, az feltehetően az ÚSZT-re is kevésbé bizakodóan tekint.

*Az eddigi fejlesztéspolitika megítélése alapvetően negatív, míg az ÚSZT felé általában pozitívabban tekintenek a válaszadók, ezért itt a korreláció értéke alacsonyabbnak is mutatkozott.*

1. ábra

A fejlesztéspolitika megítélése és az ezzel kapcsolatos várakozások



Az adatelemzés alapján elmondhatjuk tehát, hogy várakozásainkkal ellentétben a pályázási tapasztalattal rendelkezők körében nem jobb, sőt rosszabb az eddigi fejlesztéspolitika megítélése, az Új Széchenyi Tervvel kapcsolatos várakozásokat azonban az eddigi pályázati tapasztalat nem befolyásolja. Ezek az eredmények azt mutatják, hogy a Bajnai kormány által megcélzott pályázati egyszerűsítések, könnyítések (pl. árbevétel- és foglalkoztatásnövelési előírások enyhítése, az előleg arányának növelésével, a garanciafeltételek lazítása) visszhangtalanok maradtak a válaszokban. Ennek oka lehet, hogy azok meghirdetését követően tényleges megjelenésüktől a pályázatokban (2009 ősz) kevesebb támogatás született, mint ezt megelőzően, de oka lehet az is, hogy e változtatások mértéke az elvárásokhoz képest lényegesen kisebbeknek bizonyultak. Amint azt a korábbi vizsgálatok mutatták, a válság hatására (nem elhanyagolható módon az akkori kormányzat ez

irányú kommunikációja miatt is) a fejlesztéspolitika iránt lényegesen megnőttek a várakozások, feltételezhetően ez is közrejátszott abban, hogy a lépések mértéke csalódást keltett.

Mivel az Új Széchenyi Tervről közvetlen tapasztalattal még csak nagyon kevés vállalkozás bírhatott a felmérésünk idején, ezért annak megítélése a bejelentéseken és a várakozásokon alapszik. Érdeemes lesz egy év múlva ismét megvizsgálni, hogy vajon a mostani változtatások és a várakozások mennyiben találkoztak össze a gyakorlatban azok körében, akik tapasztalatot szereznek az Új Széchenyi Terv pályázataival.

Úgy tűnik azonban, hogy jelenleg a pályázati tapasztalattal bíró vállalkozók arra számítanak, illetve úgy tapasztalják, hogy az új kormányzati fejlesztéspolitika éppen azokat az átalakítási irányokat tűzte ki célul, amelyek számukra eddig a legtöbb bosszúságot, csalódást okozták, ezért érdemes megvizsgálnunk, hogy a vállalkozások hogyan ítélik meg az Orbán-kormány által meghirdetett fejlesztéspolitika átalakítási szándékokat.

### A fejlesztési politikával kapcsolatos kormányzati szándékok támogatottsága

A fejlesztéspolitikával kapcsolatos kormányzati szándékok közül kilencet különítettünk el a felmérés során, amelyekkel kapcsolatban arra voltunk kíváncsiak, hogy a válaszadók mennyire értenek egyet az adott céllal. A fejlesztéspolitikai szándékokkal való egyetértéssel kapcsolatban azt feltételeztük, hogy az a vállalkozások fő jellemzőitől (árbevétel, létszám, város) függően eltérő, például más fejlesztéspolitikai céllal azonosulnak a nagyobb, jobb gazdasági helyzetben lévő régióban működő vállalkozások, mint az alacsonyabb bevétellel rendelkező társaik.

A választ 1-től 4-ig terjedő skálán mértük, ahol az 1-es az egyáltalán nem ért egyet, míg a 4-es a teljes mértékben egyet ért válaszhoz tartozott. Az alábbi táblázatban látható átlagokat kaptuk az egyes kérdésekre.

3. táblázat

A kormányzat fejlesztéspolitikai elképzeléseinek általános megítélése

		Átlagos megítélés
<b>1. szándék</b>	Ha a fejlesztési források túlságosan sok fejlesztési célt próbálnak elérni, akkor azok szétforgácsolódnak.	3,172249
<b>2. szándék</b>	A fejlesztési forrásokat érdemes gazdaság-fejlesztésre fordítani	3,574163
<b>3. szándék</b>	Érdemes kiválasztani néhány ágazatot és azokat kiemelt támogatásban részesíteni	2,851675
<b>4. szándék</b>	Érdemes kiválasztani néhány beruházástípust és azokat kiemelten támogatni a fejlesztési források elosztása során	2,669856
<b>5. szándék</b>	A kisebb összegű, 100 millió forint alatti pályázati pénzek jobban hasznosulnak, mint a	3,196172

	nagy támogatások	
<b>6. szándék</b>	A pályázati források elosztása során előnyben kell részesíteni a munkahely-teremtést célzó pályázatokat	3,363636
<b>7. szándék</b>	A pályázati források elosztása során előnyben kell részesíteni a helyi együttműködéseket	2,84689
<b>8. szándék</b>	A pályázati források elosztása során érdemes előnyben részesíteni területi vállalkozói csoportokat [klaszterek]	2,5311
<b>9. szándék</b>	A pályázati források elosztása során érdemes előnyben részesíteni a vállalkozások ágazati együttműködéseit [pl.: beszállítói rendszerek]	2,722488

Az átlagok általában 3 körül szóródnak, tehát általában egyetértettek a fejlesztéspolitika átalakításával kapcsolatos kormányzati célokkal a megkérdezettek. A válaszadók legkevésbé azzal értettek egyet, hogy a pályázati források elosztása során területi vállalkozói csoportokat kellene előnyben részesíteni (8), valamint hogy a pályázati forrásokat egy-egy kiemelt beruházástípusra kellene összpontosítani (4), de még ezen esetekben is enyhén pozitívak a vállalkozói vélemények. A legmagasabb egyetértés a gazdaságfejlesztés (2), illetve munkahelyteremtés (6) előtérbe állítására vonatkozó kormányzati szándékot kísérte.

A fenti állításokat faktoranalízist használva 3 változóba vontuk össze. Az első faktorba kerültek a kormányzat olyan lehetséges szándékai, amelyek a vállalkozások valamilyen együttműködését támogatják („együttműködés” változó). Ilyen állítások voltak a hetedik, a nyolcadik és a kilencedik állítás, amely a helyi, területi vagy ágazati vállalkozói csoportok, együttműködések támogatását javasolja.

A második faktorba a kormányzat fókuszálási szándékait jelentő állításokat (első, harmadik és negyedik szándék) vontuk össze („fókuszálás” változó). A harmadik változó azokat az állításokat vonta össze, amely szerint a fejlesztési forrásokat gazdaságfejlesztésre és munkahelyteremtésre kell fordítani (második és hatodik szándék). Az ötödik állítást, vagyis hogy a kisebb összegű pályázati pénzek jobban hasznosulnak, a faktoranalízis alapján nem vontuk össze más változókkal, mert ezt érdemes kihagyni a változószettből, és külön változóként kezelni.

Az így létrehozott faktorok további vizsgálatánál azt találtuk, hogy a fejlesztéspolitikai szándékok megítélése a városokban szignifikánsan különbözött. Az együttműködés támogatását preferáló városok elsősorban Miskolc és Szeged.

E területi eltérésre csak ellentmondásos magyarázatot adhat a városok eltérő vállalkozói szervezetsége, ami indokolhatná e kormányzati cél támogatását. A két városban az átlagnál nagyobb már jelenleg is a mintánkba került válaszadók szervezetsége. Szeged esetében a válaszadó vállalkozók a mintánk átlagánál (16%) nagyobb arányban jelezték (27%) hogy maguk is részt vesznek valamely vállalkozói vagy egyéb helyi civil szervezet munkájában. Miskolc esetében ugyan a vállalkozók helyi civil aktivitása átlagos (16%), de vállalkozásaik lényegesen

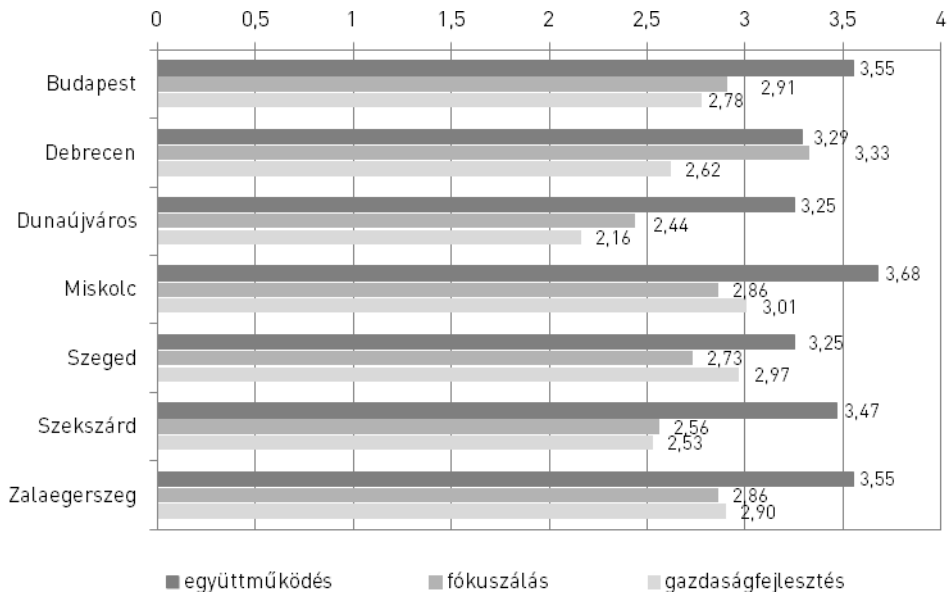
nagyobb arányban tagjai gazdasági szervezeteknek (70%), mint az átlag (58%), Szeged esetében a vállalkozások szervezeti tagsága átlagos (58%). Ennek a magyarázatnak ugyanakkor ellentmondani látszik az, hogy a mind vállalkozói (41%), mind vállalkozási együttműködésekben (88%) legnagyobb aktivitást felmutató Szekszárd vállalkozói átlag alatt támogatták az együttműködések kormányzati megerősítésére irányuló szándékot. A három település vállalkozói civil aktivitásának mélyebb vizsgálata lenne szükséges annak megállapítására, hogy ezen eltérést magyarázni tudjuk.

A kormányzat fókuszálási szándékaival (vagyis hogy egy kiemelt ágazatra, beruházás típusra érdemes fókuszálni) leginkább egyetértő város Debrecen. A gazdaságfejlesztést és munkahelyteremtést magában foglaló kormányzati szándékot mindegyik város vállalkozói helyeslik, a legmagasabb átlaggal Miskolc, Budapest és Zalaegerszeg rendelkezett. Az alábbi ábrán összehasonlításban láthatjuk a három faktor iránti egyetértés átlagát. Láthatjuk, hogy a legtöbb városban a gazdaságfejlesztés változóval értettek egyet. A másik két szándékkal való egyetértés viszonylag hasonló szinten helyezkedett el a városokban. Debrecen vállalkozóinak véleménye jelentősen kilóg a többi város vállalkozói véleményéből, mivel ott leginkább a fókuszálási szándékkal értenek egyet a vállalkozók, amely nem csak a többi város átlagánál magasabb, hanem Debrecenben még a gazdaságfejlesztés részarányának növelésével kapcsolatos szándéknál is nagyobb támogatást kapott. Mivel az ágazati megoszlásban nem volt jelentős eltérés a debreceni vállalkozóink és más városok vállalkozói között, ezért ez az eltérés feltehetően értékek és attitűdök eltérésén alapulhat, amely nem volt jelen kutatás része és további vizsgálatot érdemel.

Ezzel kapcsolatban fontos azonban megemlíteni, hogy a mintánkba került vállalkozásoknál azt tapasztaltuk, hogy Debrecen vállalkozói tekintenek a legnagyobb optimizmussal a 2011-es évre. Körükben a válaszadók 70 százaléka vár árbevétel-növekedést az országos mintánkban szereplő vállalkozások 43 százalékaival szemben és árbevétel visszaesést is csak 7,5 százalékuk vár, míg a teljes mintánkban ez az arány 20 százalék.

2. ábra

A kormányzati szándékokkal való egyetértés a városokban



Míg az egyes kormányzati szándékok (faktorok) esetében tehát komoly eltéréseket tapasztaltunk a vállalkozások működési helyszíne szerint, addig várakozásainkkal ellentétben a vállalkozások mérete (árbevétele és létszáma) nem mutatott szignifikáns összefüggést e szándékok megítélésével, ami azt jelzi, hogy inkább az itt nem vizsgált „puha” tényezők (attitűdökhöz és értékekhez kapcsolódóak) a meghatározóak a tekintetben, hogy a vállalkozások mely dimenzióban fókuszálnak a fejlesztési támogatásokat.

### A pályázatok iránti kereslet

A pályázatok iránti kereslettel kapcsolatban azt feltételeztük, hogy nagyjából hasonló tulajdonságú (árbevétele és létszámú) vállalkozások tervezik az ÚSZT-ben való pályázást, mint akik eddig is adtak be pályázatot, ezen kívül a tervezett beruházások közül azokat tervezik inkább pályázásból elvégezni, amelyekre ismert pályázati kiírások vannak.

A pályázási hajlandóság vizsgálatánál azt találtuk, hogy míg a 2004–2010 közötti időszakban általában a magasabb árbevétele, több embert foglalkoztató vállalatok pályáztak (amint azt a pályázati adatokat vizsgáló más empirikus kutatások is kimutatták), addig az ÚSZT-vel kapcsolatos pályázási szándékokban nincs kimutatható összefüggés a pályázási hajlandóság és az árbevétel kategória között. Ebből arra következtethetünk, hogy a vállalkozások arra számítanak, az

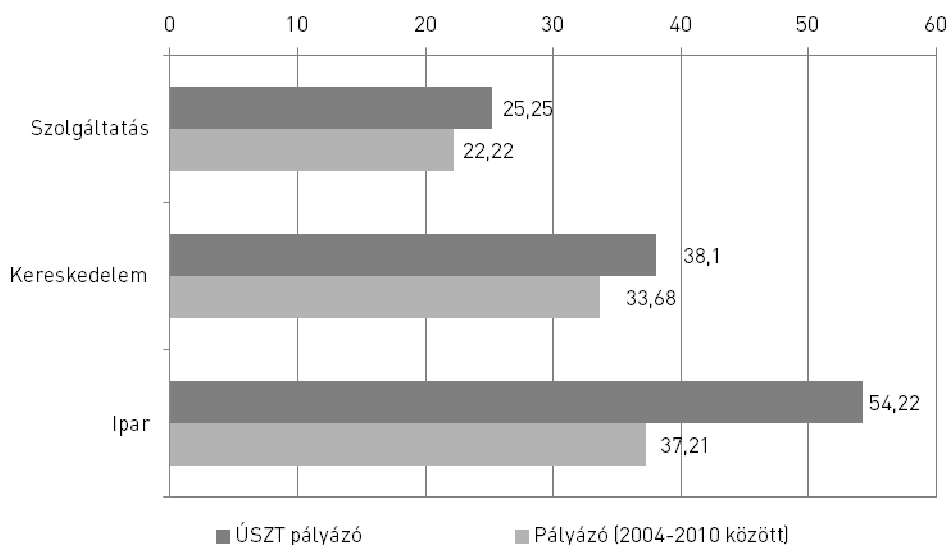
ÚSZT-ben a korábbiaknál nagyobb mértékben lesznek a kisebb vállalatok számára is megfelelő kiírások.

Ahogy a korábbi időszak pályázatainak esetén is azok a vállalkozások tervezték nagyobb arányban a pályázati indulást, amelyek tagjai voltak valamely vállalkozói szervezetnek, érdekképviselőnek, helyi együttműködésnek ez az összefüggés az Új Széchenyi Terv pályázataira iránti keresletben is fennmaradt.

Jelentős eltéréseket tapasztaltunk a vállalkozások gazdasági ág szerinti pályázati terveiben. Míg minden ágazatban nagyobb pályázati terveket tapasztaltunk a múltbeli tényleges pályázati gyakorlathoz képest, látványos, hogy ez a nagyobb pályázati kedv leginkább az ipari vállalkozásoknál ugrott meg. Körükben többségbe kerültek a pályázatot tervező vállalkozások.

3. ábra

A pályázók aránya az iparágakon belül (%)



Arra a kérdésre, hogy a vállalkozások elsősorban miért kívánnak pályázatot benyújtani, azt találtuk, hogy a legtöbben akkor pályáznak, ha van a pályázathoz illeszkedő projektjük, illetve ha a fejlesztési terveik illeszkednek a pályázati kiíráshoz. Sokan a pályázatokra kedvező forrásbevonási lehetőségként tekintenek, továbbá viszonylag sokan jelölték meg az új kormány gazdaságpolitikája iránti bizalmat, mint motiváló tényezőt.

4. táblázat  
Miért pályázik? (%)

	<b>Már nyújtott be pályázatot</b>	<b>Eddig nem nyújtott be pályázatot</b>
Várhatóan lesz a kiíráshoz illeszkedő projektem	22	12
A pályázat célja illeszkedik a projektemhez	19	13
Megfelelek a pályázati feltételeknek	14	8
Ez a legkedvezőbb forrásbevonási lehetőség	10	8
A támogatás aránya kedvező	12	6
Bízom az új kormány vállalkozáspolitikájában	8	8
Korábbi jó tapasztalatok miatt	9	4
Szakértő tanácsára	6	4
Környezetemben működő pályázók példája	3	3
Üzletfél tanácsára	0	2
Nagy a nyeresés esélye	0	1
Egyéb	1	0

Ezzel párhuzamosan azok között, akik nem pályáznak az ÚSZT keretében a legtöbben a piaci bizonytalanság miatt nem terveznek pályázatot benyújtani. Ugyanígy sokan jelölték meg visszatartó tényezőként a pályázati kiírás kritériumaival kapcsolatos aggályukat, a túl magas önerőt és az alacsony nyeresési esélyt. Ugyanígy az eddigi empirikus kutatásokkal összhangban a pályázással járó adminisztrációt is sokan kifogásolták.

Az eddigi pályázási tapasztalattal rendelkező és nem rendelkező vállalkozásokat összevetve láthatjuk, hogy a legnagyobb eltérés a pályázat elkészítésével és benyújtásával kapcsolatos állítások esetében volt, illetve a pályázási tapasztalattal nem rendelkezőket a pályázatok teljesítése során a kötött gazdálkodás jobban elrettenti, mint a pályázási tapasztalattal már rendelkezőket.

5. táblázat

Miért nem tervezi, hogy pályázik? (%)

	Már nyújtott be pályázatot	Eddig nem nyújtott be pályázatot
A piaci bizonytalanság miatt	9	15
Nincs a kiíráshoz illeszkedő projektje	9	13
Kicsi a nyeresé esélye	9	13
Nem tudok eleget tenni a pályázati feltételeknek	6	13
Túlságosan nagy a saját rész aránya	6	9
Egyéb	8	7
Túl nagy teher a pályázat elkészítése	4	8
Túl nagy energia lenne nekem a pályázás	4	7
Korábbi pályázatokkal kapcsolatos rossz tapasztalat	9	5
Nem szeretném megkötni a gazdálkodásomat	2	6
Környezetemben működő pályázók rossz példája	4	4
A kiíráshoz nem illeszkedik a legfontosabb projektem	1	3
Nem értek a pályázat íráshoz	1	3
A pályázat mértéke (támogatás összege) nem megfelelő	2	2
Más kedvezőbb forrás bevonási lehetősége	1	2
Szakértő lebeszélt	0	1

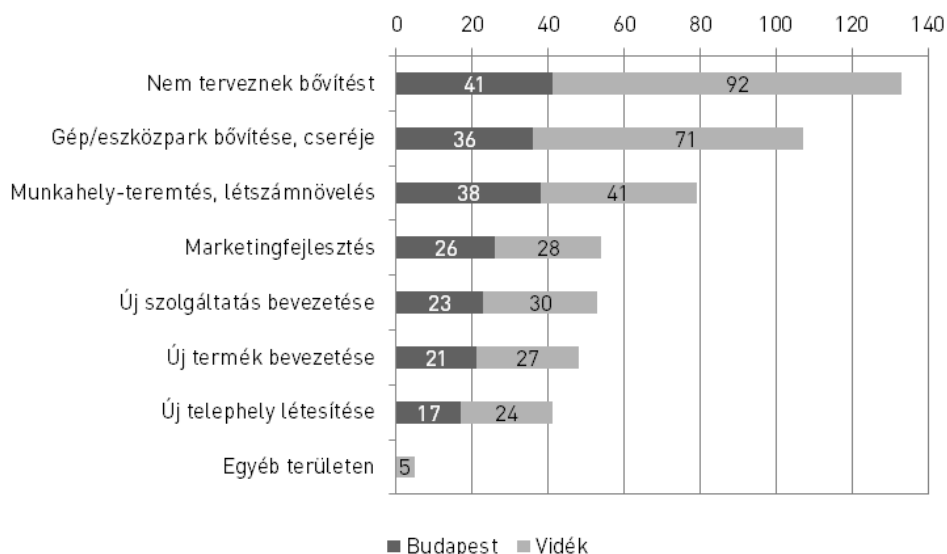
Megvizsgáltuk azt is, hogy milyen fejlesztéseket terveznek, illetve egyes fejlesztési lehetőségek iránt milyen keresletet mutatnak a vállalkozások. A vizsgálat során külön is megnéztük a budapesti és vidéki vállalkozások közötti eltéréseket, mivel a fejlesztési források e két csoport számára eltérő szerkezetben állnak rendelkezésre.

A vállalkozások jelentős többsége a gép- és eszközpark cseréjét, munkahelyek létrehozását, illetve marketingfejlesztést tervezi. A beruházást nem tervezők között a vidéki vállalatok aránya magasabb, mint a budapestieké. Az eszközpark bővítését magasabb arányban tervezik vidéken, míg a létszámnövekedést tervező vállalkozások aránya Budapesten magasabb.

4. ábra

Milyen beruházást terveznek a vállalkozások?

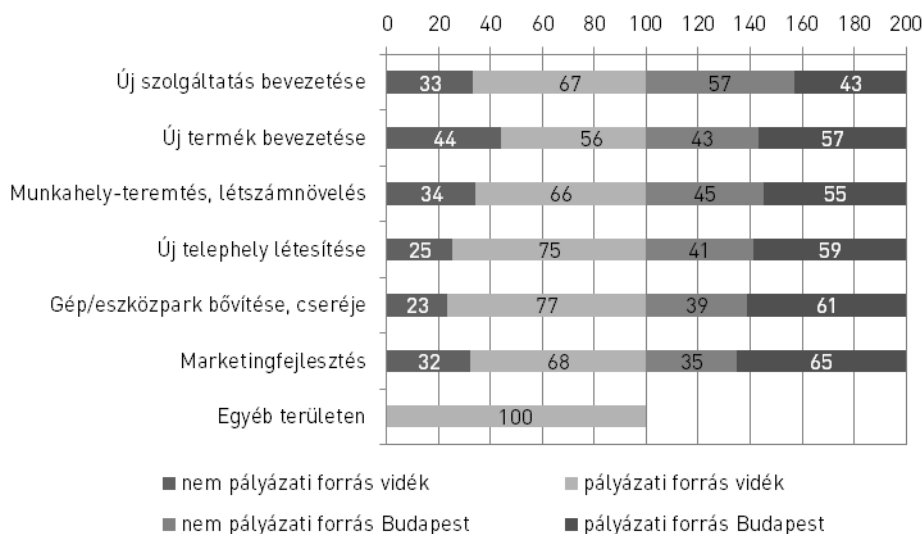




Pályázati forrásokra leginkább a gép-és eszközpark cseréjénél, illetve új telephely létrehozásánál számítanak a felmérésünkben szereplő vállalkozások. Az 5. ábra megmutatja, hogy a pályázati forrásokkal a vidéki városokban működő vállalkozások szinte minden bővítés tekintetében 10-20 százalékkal magasabb arányban számoltak. Ez egyedül az új termék bevezetésénél, illetve a marketingfejlesztésnél tért el, ahol nagyjából hasonló arányban választották a vállalkozásvezetők a pályázatokat mint finanszírozási forrást.

5. ábra

Az adott fejlesztést pályázati forrásból is finanszírozni kívánók aránya



## Összefoglalva: javuló összhang tapasztalható a vállalkozók és a vállalkozáspolitikák között, ezért egyelőre kedvezőek a várakozások

A fejlesztéspolitika intézményrendszerének átalakítására számos követelés hangzott el az elmúlt években, amelyek elsősorban az adminisztráció egyszerűsítését és a források célzottabbá tételét hangsúlyozták. Az új kormány deklarált és egyelőre követett célja is a kettőre irányult, amellyel kapcsolatban nagyon erős elvárásokat mutattak a vállalkozók: a támogatásokhoz kötődő adminisztrációs terhek csökkentésére és a racionalizálásra.

A fejlesztéspolitika, illetve vállalkozásfejlesztés horizontális céljai között már az előző kormányzati ciklusban is megfogalmazódott a munkaerő-termelékenység növelése, a szektor világgazdaságba integrálása, valamint a vállalatok közötti együttműködések hatékonyságának növelése. Ezek egészültek ki a munkahelyteremtéssel, részben már az előző kormányzat idején a gazdasági válságra adott válaszként, de leginkább az új kormány megjelenése erősítette fel ezt a kormányzati szándékot.

A vállalkozások körében végzett felmérésünk azt mutatja, hogy az eddigi fejlesztéspolitika megítélése a vállalkozók körében kifejezetten negatív volt, ennél már csak saját önkormányzatuk gazdaságfejlesztési tevékenységéhez viszonyultak negatívabban. A vállalkozások jellemzői alapján nem tudtunk olyan csoportot azonosítani, amely esetében ezek a vélemények valamelyest pozitívabbak lettek volna. Az Új Széchenyi Tervvel kapcsolatos várakozások azonban nem csak relatív, de abszolút értelemben is pozitívvá váltak. Ez feltehetően annak is köszönhető, hogy a fejlesztéspolitika elsődleges céljaként megjelölt munkahely-

teremtési és gazdaságfejlesztési szándékokkal többnyire egyetértenek a vállalkozások.

Bár az előzetes nyilatkozatokban többször elhangzott a kérés a források széttagoztatásának csökkentésére, a kormányzat fókuszálási szándékai (egy ágazat vagy beruházástípus kiemelt támogatása) közepes elfogadottsággal rendelkeznek csak, míg szinte egyöntetű az egyetértés azzal, hogy a kisebb összegű, 100 millió forint alatti pályázati pénzek tudnának jobban hasznosulni. A vállalkozások az együttműködéseket segítő (klasztereket, területi vagy ágazati együttműködéseket célzó) szándékokkal értenek legkevésbé egyet, noha ez esetben sem elutasítóak. Ezek a fenntartások abból is fakadhatnak, hogy amint a következő fejezetben láthatjuk, a vállalkozók egymás iránti bizalma meglehetősen alacsony.

Miközben a résztvevők a vállalkozói szervezetek támogatásával kapcsolatosan fenntartásokkal viseltetnek, a felmérés során azt találtuk, hogy azok a vállalkozások, amelyek tagjai valamely szervezetnek, tehát társadalmilag beágyazottabban működnek, gyakrabban pályáznak. Ez egyrészt azt feltételezi, hogy a szervezeten belül könnyebben kapnak információt az egyes pályázati lehetőségekről, másrészt pedig azt, hogy a szervezet hozzásegíti őket a lehetséges partnerekkel történő kapcsolatfelvételhez (például az együttműködésre irányuló pályázatok kapcsán).

Az Új Széchenyi Tervvel kapcsolatos pozitív várakozásokat jelzi, hogy sokan terveznek pályázni az ÚSZT-ben, és közülük is viszonylag sokan jelölték be a kormányzat gazdaságpolitikája iránti bizalmat mint a pályázás ösztönzőjét. A fejlesztéspolitika átalakításának sikeres elfogadtatását mutatja, hogy többen terveznek pályázni az ÚSZT keretében, mint tették eddig és a pályázástól távol maradók között is csökkent a fejlesztéspolitika által generált okok súlya. Az a tény, hogy a pályázást hátráltató tényezők listáján hátrébb szorult a túl magas önrész aránya, azt jelzi, hogy a fejlesztéspolitika egyelőre sikeresen tudta elfogadtatni azt is, hogy 2011-től visszaálltak a pályázatok a 2010-et megelőző alacsonyabb támogatási intenzitási szintre.

A kormányzat sikereként értékelhető az adminisztrációs nehézségek miatti távolmaradás arányának visszaszorulása is a korábbi felmérésekhez képest. Úgy tűnik azonban, az Új Széchenyi Terv sikerének komoly korlátja lehet a vállalkozások körüli piaci bizonytalanság, ami a pályázással kapcsolatos legfőbb visszatartó erővé vált.

A fejlesztéspolitika célkitűzései közel esnek a vállalkozások beruházási terveihez, a munkahelyteremtéshez kapcsolódó beruházásokat tervezők aránya magas. A legtöbben a gép- és eszközpark cseréjét tervezik, ezért a vállalkozások számára kifejezetten kedvező lépés volt, hogy a GOP 2. prioritásában kiírt új pályázatok nagy része automatikus pályázatként került meghirdetésre.

Összességében a kutatás azt mutatja, hogy a kormányzat a fejlesztéspolitika céljainak megfogalmazásakor és eszközrendszerének átalakításakor is figyelembe vette a vállalkozások, vállalkozói szervezetek részéről érkező igényeket, még akkor is, ha sok olyan vállalkozás van, amely továbbra is úgy gondolja, hogy nem tud megfelelni a pályázati feltételeknek, illetve kicsi a nyeresés esélye. A célok

tekintetében fontos lesz odafigyelni arra a tényre, hogy a vállalkozások már kisebb támogatás mellett is hajlandóak eszközberuházásokba fogni, míg munkahelyteremtésbe csak nagyobb támogatás mellett vágnának bele, és ez utóbbit egyelőre lényegesen kevesebben is tervezik. Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy amint arra más kutatások rámutattak, a fejlesztéspolitika megítélése még a közvetlen tapasztalattal rendelkezők körében is nagyon erősen függ a kormányzat politikai megítélésétől, bár a közvetlen pályázati tapasztalattal rendelkezők körében általában ezek a torzítások kisebbek, így minél szélesebb vállalkozói rétegeket ér el a fejlesztéspolitika, annál erősebben függ megítélése saját eredményeitől.

\*

A kutatás első felében azt vizsgáltuk, hogy vajon a kormányzati fejlesztéspolitikai elképzelések mennyire találkoznak a vállalkozók ez irányú keresletével. Azt a kérdést azonban, hogy vajon a hagyományos fejlesztéspolitika mögötti gazdaságfilozófiát, melyben az állam, mint a támogatások osztója jelenik meg, a vállalkozások fejlesztésében milyen feltételek mellett lehetne átalakítani egy, a vállalkozások közötti értékteremtő tranzakciók létrejöttét segítő vállalkozáspolitikává, egyelőre nem érintettük. A következőkben ezzel a kérdéssel foglalkozunk részletesebben.

## **A vállalkozások kapcsolatairól az új intézményi közgazdaságtan perspektívájából (elméleti keretek)**

A kutatás a hazai kis- és közepes vállalkozások (kkv-k) növekedési, versenyképességi problémáit új szempontból vizsgálja meg. Kiindulópontja, hogy a kkv-k sikeressége azon múlik, képesek-e más gazdasági szereplőkkel (beszállítókkal, vevőkkel stb.) együttműködni. Az együttműködési képesség legfőbb feltételének a bizalmat tekinti, és hangsúlyozza, hogy a bizalom megteremtésében kulcsszerepet játszanak az informális és formális társadalmi intézmények (normák, gyakorlatok, játékszabályok).

Kutatásunk elméleti háttere az új intézményi közgazdaságtan, amelynek irodalmában egyre inkább teret nyer a felismerés, hogy pusztán az állami jogrendet és szabályozást vizsgálva nem érthető meg a gazdaság működése. Az informális mechanizmusok különösen fontosak a fejlődő, illetve tranzíciós gazdaságokban: a gyenge állami jogrend pótlékaul szolgálhatnak, ugyanakkor gátját is jelenthetik a „személytelen cserén” alapuló gazdasági rend kiépülésének. A kutatás elsődleges eredménye, hogy az eddigi vizsgálatoknál teljesebb körűen mutatja be azt a sokrétű intézményrendszert, amely a hazai kis és közepes vállalkozások valódi működési kereteit adja.

A hazai empirikus irodalomban is növekvő figyelem övezi a bizalmat. Az eddigi kutatások nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy képet formálhassunk a különböző

társadalmi csoportok különféle (családi, baráti, kisközösségi, politikai, gazdasági) kontextusokban tanúsított bizalmi attitűdjéről.<sup>48</sup> A bizalom kialakulásának és fennmaradásának megértéséhez ugyanakkor túl kell lépni a bizalmi attitűd és viselkedés elterjedtségének feltárásán, és a bizalmat befolyásoló informális és formális intézményeket is be kell vonni a vizsgálatba.<sup>49</sup>

Kutatásunk első lépése a bizalmat támogató személyes attitűdök, preferenciák azonosítása. A második lépés a bizalom és az intézmények közötti interakció feltárása. Egy gazdasági tranzakció esetén ugyanis a másik fél ígéretébe vetett bizalom attól függ, mennyire tudja a másik fél hitelesen elkötelezni magát az ígérete betartása mellett. Az elköteleződés hitelül informális és formális szerződéses garanciák szolgálhatnak, amelyek egy tágabb intézményi környezetbe ágyazódnak. A bizalmat támogató informális és formális intézmények összességét ezért saját korábbi kutatásainkban a „bizalom infrastruktúrájának” neveztük.

A gondolat, hogy a magyar társadalom és gazdaság szerkezetét egyfajta kettősség jellemzi, különböző formákban visszatérő gondolata a magyar társadalomtudományoknak. Említhetjük Erdei kettős társadalom elméletét, Szelényi „két háromszög” modelljét vagy a „második gazdaság” fogalmát. Az újabb közgazdasági irodalomban a kettősség gondolata a világgazdaság vérkeringésébe való bekapcsolódás kérdése kapcsán jelenik meg. Eszerint a hazai gazdasági szereplőknek csak egy kis része képes a bekapcsolódásra, nagyobb részük nem tud kitörni a lokális piacok, a bevált személyes, de szűkös üzleti kapcsolatok világából. Úgy véljük, a magyar gazdaság szegmentált vagy integrált volta megragadható a vállalkozások által használt irányítási mechanizmusok közötti különbségtétel segítségével.

## Bizalom és üzleti siker a magyar vállalkozók körében

A magyar társadalmat jellemző bizalmi attitűdök hatása alól a vállalkozók sem vonhatják ki magukat

Nemzetközi összehasonlításban a magyar társadalmat az emberekkel szembeni általános bizalmi attitűd alacsony szintje jellemzi, miközben erőteljes bizalmat fejezünk ki a legszűkebb személyes környezetünkben: családjunkban, barátainkban, ismerőseinkben. Felmérésünk szerint ez a dualitás a magyar vállalkozók körében is megjelenik. Arra a kérdésre, hogy egyetért-e azzal, hogy a legtöbb emberben meg lehet bízni, 1–4 skálán mérve az átlagos válaszárték 2,43 volt. Ezzel szemben a családba vetett bizalom értéke a magyar vállalkozók

---

<sup>48</sup> TÓTH ISTVÁN GYÖRGY (Szerk.) [2009]: Bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságérzet és paternalizmus a magyar társadalom értékszerkezetében. A gazdasági felemelkedés társadalmi-kulturális feltételei című kutatás zárójelentése. TÁRKI, Budapest.

GICZI JOHANNA – SIK ENDRE [2009]: Bizalom, társadalmi tőke, intézményi kötődés. In: TÁRKI, Európai társadalmi jelentés. TÁRKI, Budapest. 65–84.

<sup>49</sup> KORNAI, JÁNOS – BO ROTHSTEIN – SUSAN ROSE-ACKERMAN [2004]: Creating Trust in Post-Socialist Transition. Palgrave Macmillan.

körében 3,96. Amint a lakosság egésze, a vállalkozók is nagyon bíznak a családjukban.

6. táblázat

Vállalkozók bizalmi attitűdjei – átlagos értékek

Állítás (1 – egyáltalán nem értek egyet, 4 – teljesen egyetértek)	Átlagos érték
A legtöbb emberben meg lehet bízni	2,43
A magyarokban általánosságban meg lehet bízni	3,10
A családjában meg lehet bízni	3,96
A legtöbb vállalkozásban meg lehet bízni	2,16

Az általános bizalom alacsony szintje a vállalkozók populációján belül is megjelenik. Arra a kérdésre, hogy egyetért-e azzal, hogy „a legtöbb vállalkozásban meg lehet bízni”, az átlagos válaszérték 2,16 volt, ami lényegesen alacsonyabb az egész lakosságra vonatkoztatott bizalmi mutatónál. A vállalkozók tehát átlagosan rossz véleménnyel vannak egymásról, egymást még kevésbé tartják bizalomra méltónak, mint általában a magyarokat, illetve „a legtöbb embert”. Ez egybecseng azzal, hogy a magyarok a vállalkozásokat nem igazán tartják tiszteletre méltó, a közjóhoz hozzájáruló társadalmi szereplőknek.

Az emberekbe és a vállalkozókba vetett általános bizalom statisztikailag összefügg: minél kevésbé bízik valaki az emberekben, annál kevésbé bízik a vállalkozókban is. *A vállalkozói populáción belüli bizalom szintjére tehát a gyenge általános bizalom kimutathatóan rányomja bélyegét.*

A magyar vállalkozók többsége gyanakvóan fordul új üzleti partnereihez

A vállalkozók egymásról alkotott általános véleménye mellett azt is megvizsgáltuk, mennyire fordulnak ténylegesen bizalommal egymáshoz. A vállalkozókat eredendően jellemző bizalmi viselkedést úgy próbáltuk megragadni, hogy megkérdeztük, hogyan reagálnának egy ismeretlen, de tartalmilag vonzó ajánlatot tevő másik vállalkozó megkeresésére. A válaszadóknak két állításról kellett eldönteniük, mennyire jellemzőek rájuk:

*„Ha sikerülne is megállapodnunk, a kapcsolat kezdetén gyanakvó (rendkívül óvatos) lennék.”*

*„Ha bizalmat éreznék, bizalommal viszonoznám akkor is, ha nem adna kézzelfogható garanciát”.*

Az első kérdésre válaszolók 73 százaléka volt inkább gyanakvó, mint a másokban megbízó, a második kérdésre válaszolóknak pedig 62 százaléka. A két kérdésre adott válaszok összefüggtek: aki eleve bizalommal fordul a másik félhez, az hajlott arra is, hogy viszonozza a bizalmat. A magyar vállalkozók gyanakvását oldja valamelyest, ha bizalmat éreznék a partnerük részéről. *A gyanakvás falát néha áttöri a másik személy felénk irányuló bizalma.*

A bizalom mégis létrejön a tényleges üzleti kapcsolatokban – bizalom nélkül nincs együttműködés

A gazdasági együttműködés sikere szempontjából nem az a kulcskérdés, milyen az érintettek bizalmi attitűdje vagy viselkedése, hanem hogy milyen fokú bizalmat sikerül ténylegesen létrehozni egy üzleti kapcsolatban. Az intézményi gazdaságtan központi állítása, hogy ezt a vállalkozók attitűdjén és viselkedésén túl a felek rendelkezésére álló, a bizalmat támogató szerződéses garanciák is befolyásolják.

Minden vállalkozónak két tranzakcióra vonatkozóan tettünk fel kérdéseket. Először arra kértük őket, *gondoljanak egy konkrét, tipikus vállalkozásra, amelytől a vállalkozásuk szolgáltatást vagy terméket rendel meg.* Ezután pedig arra, hogy *gondoljanak egy tipikus megrendelőjükre, illetve vevőjükre.* A két tranzakciós kapcsolatot jellemző bizalom szintjét úgy ragadtuk meg, hogy a következő három állítás értékelésére kértük a vállalkozókat:

*„Az üzletfelem kihasználja a lehetőséget, ha az én rovásomra növelheti a profitját.”*

*„Az üzletfelem nagyon együttműködő és segítőkész, ha nehézségeim adódnak.”*

*„Az üzletfelem ígéreteire nyugodtan ráhagyatkozhatok.”*

A három állítás a bizalomra méltóság három aspektusát ragadja meg. Az első arra kérdez rá, mennyire kell tartani az üzletfél opportunistá viselkedésétől. A második arra, hogy az üzleti partner mennyire hajlandó pozitív lépéseket tenni, áldozatokat hozni a kapcsolat érdekében. A harmadik állítás pedig az üzletfél hozzáállása mellett az ígéretei teljesítésére való képességét is magában foglalja.

A három állításra adott válaszok szorosan összefüggtek egymással mind a megrendelői, mind a beszállítói kapcsolatokban, ezért az elemzésekben egy közös tranzakciós bizalom változóba vontuk össze őket.

#### 7. táblázat

A megrendelő üzletfélbe vetett bizalom mértéke – válaszok eloszlása (%)\*

	<b>Az üzletfelem kihasználja a lehetőséget, ha az én rovásomra növelheti a profitját.</b>	<b>Az üzletfelem nagyon együttműködő és segítőkész, ha nehézségeim adódnak.</b>	<b>Az üzletfelem ígéreteire nyugodtan ráhagyatkozhatok.</b>
Egyáltalán nem jellemző	50,6	4,1	4,8
Inkább nem jellemző	28,9	12,7	6,7
Inkább jellemző	12,3	34,5	31,7
Teljesen jellemző	8,2	48,7	53,2

\* A beszállítói kapcsolatokra kapott adatok csaknem pontosan azonosak.

Míg az attitűdök és a viselkedés szintjén a magyar vállalkozókat nagyfokú bizalmatlanság jellemzi, a megvalósuló, működő üzleti kapcsolataikban létrejön a bizalom. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy könnyen létrejön, és az általános

bizalmatlanság nem gátló tényező. Ezt erősíti meg, hogy *a gazdasági kapcsolatok nagy többsége nem működőképes magas szintű bizalom nélkül.*

Az üzleti siker kulcsa a bizalom

A siker és a bizalom összefüggését az egyes üzleti kapcsolatok és a vállalkozás szintjén is megvizsgáltuk. A megrendelői és a beszállítói kapcsolatoknál nem csak az üzletfélbe vetett bizalomra kérdeztünk rá, hanem a tranzakciók sikerességére is. A sikerességet a megkérdezett vállalkozó szubjektív percepciója alapján mértük. A válaszadónak arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy üzleti szempontból sikeresnek tartja-e az adott kapcsolatot.

Határozott pozitív összefüggést találtunk a kapcsolat érzékelt sikere és az üzletfélbe vetett tranzakciós bizalom között. Annál sikeresebb a kapcsolat, minél inkább megbíznak a megkérdezettek az üzleti partnerükben. Ez megerősíti azt az elméleti kiindulópontunkat, hogy *a bizalom az együttműködés sikerének kulcsa.*

Felmerülhet kérdésként, hogy az üzletfélbe vetett bizalom és az üzleti siker között az okozatiság iránya milyen irányú. A bizalmi mutató olyan kérdéseken alapul, amelyek konkrétan az üzletfél opportunizmusára, kooperativitására és ígéreteinek megbízhatóságára vonatkoznak, ezért ezeket a válaszadók feltehetően a kapcsolatuk sikerességétől függetlenül meg tudják ítélni. Három hatásmechanizmust érdemes elkülönítenünk:

1. az elméleti közgazdasági irodalom állításának megfelelően, a bizalom előfeltétele a sikernek;
2. üzleti siker esetén a vállalkozó optimistábban nyilatkozik a partnere megbízhatóságáról (függetlenül annak tényleges viselkedésétől); vagy
3. az üzleti partnert ösztönzi megbízhatóságra, ha egyszer üzletileg sikeressé válik a kapcsolat.

A 2. hatást intuitíve nem tartjuk túl valószínűnek (legalábbis az egész vállalkozói populáció szintjén), mivel a vállalkozóknak erős érdekük fűződik ahhoz, hogy reálisan mérjék fel az üzleti partnereiket. A 3. hatásmechanizmusra a közgazdasági magyarázat az lehet, hogy a sikeres üzleti kapcsolatot megéri hosszabb távon fenntartani, amihez fontos a másik fél bizalmának megőrzése. Ugyanakkor ez az érvelés visszavezet az 1. mechanizmushoz, hiszen azt állítja, hogy egy sikeres kapcsolatot is úgy lehet fenntartani, hogy megszerezzük, fenntartjuk a másik fél belénk vetett bizalmát. Ezért elméleti megfontolásokból a bizalomtól az üzleti siker irányába mutató okozatiságot tekintjük dominánsnak.

A vállalkozás szintjén a sikeresség egy fontos mérőszáma a nettó árbevétel növekedési üteme. Többváltozós adatelemzés alapján állíthatjuk, hogy ez szintén összefügg a tipikus üzletfelekbe vetett bizalommal. *Akik jobban bíznak üzletfeleikben, átlagosan gyorsabban nőnek.*

## A bizalom infrastruktúrája

„Kapcsolatháló-kapitalizmus”: a személyes kapcsolatháló mint a bizalom és siker kulcsa



A bizalom infrastruktúrájának legfontosabb elemét a személyes kapcsolatok jelentik. Ez támasztja alá először is, hogy a vállalkozók kevés hajlandóságot mutatnak arra, hogy túllépjenek a személyes kapcsolataik hálóján. A következő kérdést tettük fel:

*„Képzelve el azt a helyzetet, hogy egy ismeretlen vállalkozó bejelentkezik Önhöz és egy tartalmilag vonzó ajánlatot tesz. Mennyiben igaz a következő állítás az Ön reakciójára?*

*„Csak akkor kötnék vele üzletet, ha a személyes ismeretségeimen keresztül ki tudnám deríteni, hogy megbízható-e.”*

A megkérdezettek 67,4 százaléka nyilatkozott úgy, hogy jellemző rá az állítás; ezen belül 28,8 százalék állította, hogy „teljesen jellemző”. A vállalkozók közel harmada tehát egyáltalán nem köt üzletet, ha nem „éri el” az ügyfelét személyes kapcsolatain keresztül. További egyharmada szintén nem szívesen köt így üzletet. És csak a fennmaradó harmadára igaz, hogy hajlandó a személyes kapcsolathálóján túl is terjeszkedni.

8. táblázat

Személyes kapcsolatháló fontossága új üzleti kapcsolat esetén

<b>Mennyiben igaz a következő állítás az Ön reakciójára? – Csak akkor kötnék vele üzletet, ha a személyes ismeretségeimen keresztül ki tudnám deríteni, hogy megbízható.</b>	<b>Válaszok eloszlása (%)</b>
Egyáltalán nem jellemző	12,6
Inkább nem jellemző	20,0
Inkább jellemző	38,6
Teljesen jellemző	28,8

A személyes kapcsolathálóhoz ragaszkodás „kifizetődik” a bizalom szempontjából, amelyről pedig láttuk, hogy a bizalom kulcsa. A tipikus üzleti kapcsolatokban az előzetes személyes viszonyokon alapuló kapcsolatfelvétel pozitívan függ össze a bizalommal, az előzetes ismeretség nélküli vagy az üzletfél piaci ismertségén alapuló kapcsolatfelvétel pedig negatívan. A bizalom tehát egyértelműen nagyobb mértékben van jelen azokban az üzleti tranzakciókban, amelyeknél az üzletfelek közös személyes kapcsolatháló részei. A személyes kapcsolathálón kívülről érkező üzletfél egyértelműen nagyobb kockázatot jelent.

A bizalom infrastruktúrája személyes és személytelen, informális és formális elemeket is tartalmaz

A kapcsolatfelvételt követően a bizalom fenntartásához támogató társadalmi környezetre van szükség. A bizalmat többé vagy kevésbé személyes szerződéskötés utáni garanciák támogathatják. Mindegyik tranzakció esetében megvizsgáltuk a következő garanciák szerepét:

1. a kapcsolatban már megtapasztalt megbízhatóság,
2. a kapcsolat hosszú távú természete (és ebből fakadóan a szerződés „önkikényszerítő” jellege),

3. baráti, rokoni viszonyokba ágyazottság,
4. személyes piaci reputáció, továbbá
5. a bírósági kikényszeríthetőség és
6. a nyilvános piaci cégreputáció.

Az 1. és a 2. garancia a vállalkozók közötti szoros személyes üzleti kapcsolaton alapul. A 3. és 4. garancia már túlmutat a két személy közötti viszonyon: a tágabb személyes kapcsolatháló fontosságát jelzi – a 3. a szoros, üzleten túli (vagy inkább „innen”) személyes kapcsolatokét, a 4. pedig a vállalkozói közösségen belüli lazább kapcsolatokét. A bírósági és a piaci reputációs garancia túl van a személyesség szféráján: ezeket személytelen garanciáknak nevezhetjük.

Amint a következő táblázat mutatja, mindegyik garanciaelemnek fontos szerepe van a vállalkozások közötti kapcsolatokban. A bizalom infrastruktúrája többretegű: személyes és személytelen, informális és formális elemeket is tartalmaz.

9. táblázat

Szerződés-kötés utáni garanciák az üzleti partnerekkel való kapcsolatokban

Mi garantálja, hogy az üzletfele az Ön elvárásainak megfelelően teljesíti vállalásait? Mennyire jellemző, hogy...	Jellemző (3-4) %	Nem jellemző (1-2) %	Átlagérték (1-4)
Fontos, hogy a jövőben is fenn akarja velem tartani az üzleti kapcsolatot (N=572)	94,3	5,7	,66867
[az együttműködésünk során] korábban megtapasztalt személyes megbízhatóság fontos (N=571)	91,9	8,1	,74890
Fontos, hogy üzletfelem jól ismert piaci szereplő (N=567)	61,9	38,1	2,8134
Rossz teljesítés esetén a jövőben mások sem kötnének vele üzletet (N=515)	53,3	46,7	2,6147
Részletes, bírósági úton is érvényesíthető szerződést kötünk (N=572)	45,7	54,3	2,4075
Segít, hogy baráti, rokoni viszony fűz az üzletfelemhez (N=566)	16,3	83,7	1,5004

A legfontosabb szerződéses garancia a hosszú távú, szoros személyes együttműködés

Amint a fenti táblázat mutatja, messze a legtöbben (több mint 90 százalék) az üzletféllel kapcsolatos korábbi üzleti tapasztalatot és a kapcsolat hosszú távú jellegét említették mint jellemző garanciát. Ezt követi a személyes és személytelen piaci reputáció, majd a bírósági kikényszerítés. Nagyjából a vállalkozók fele hagyatkozik érdemben ezekre a garanciákra. Viszonylag kevesen, a válaszadók mintegy 20 százaléka említette a rokoni-baráti beágyazottságot mint szerződéses garanciát, ami különösen érdekes annak fényében, hogy az általános bizalom szintjén mennyire erősen kötődnek a vállalkozók a családjukhoz.

Ugyanezt a sorrendet kapjuk, ha az egyes garanciáknál megadott értékeket (1-től 4-ig) átlagoljuk. Különösen figyelemre méltó, hogy a személyes garanciák értéke nagyon magas, az 1–4 skálán 3,5 fölötti.

A magyar vállalkozók tehát döntően úgy védik a kapott szerződéses ígéreteiket, hogy hosszú távú, erősen személyes kétoldalú üzleti viszonyt alakítanak ki partnereikkel. Egy nagyságrenddel kevésbé fontosak a piaci reputációs garanciák, és ezeknél is valamivel kisebb a jogi szankciók szerepe. Végül, az üzleti kapcsolataikat ritkán ágyazzák rokoni, baráti viszonyokba, aminek egy lehetséges hipotézise, hogy mivel általában nem bíznak üzletfeleikben, *nem akarják az üzlettel megrontani családi kapcsolataikat.*

Az üzletfelek között a bizalmat az erősen személyes jellegű garanciák teremtik meg elsősorban

Többváltozós adatelemzéssel megvizsgáltuk, mely szerződéses garanciák teremtik meg az üzletfélbe vetett bizalmat. Kétfajta garancia hatása mutatható ki egyértelműen az összes tranzakciót tekintve. Az egyik ilyen garancia a hosszú távú személyességen alapuló üzleti kapcsolat kiépítése, amelynek két összetevője a már megtapasztalt személyes megbízhatóság, illetve a kapcsolat hosszú távra tervezése (és ebből fakadó önkikényszerítő jellege). Mindkét összetevő hatása rendkívül erős. A másik bizalomnövelő garanciatípus a baráti és rokoni kapcsolatokba való beágyazottság. Mint láttuk, ez a vállalkozóknak viszonylag kis részét jellemzi. Most azt látjuk, hogy ebben a szűkebb körben azonban jelentősen hozzájárul a bizalom létrejöttéhez.

Azt találtuk tehát, hogy a legszemélyesebb jellegű szerződéses garanciák: az üzleti kapcsolatban *hosszú távon kiépülő személyes megbízhatóság, valamint a baráti, rokoni viszonyok* a legerőteljesebb támaszai az üzletfélbe vetett bizalomnak a magyar kkv-szektorban.

## A bizalomra ható tényezők

Tranzakciós jellemzők hatása a bizalomra: az erősek, az elkötelezettek és a hosszú távra tervezők bíznak

Az üzleti tranzakciók jellemzői befolyásolják az üzletfelek közötti bizalom kialakulását is. A tranzakciós költségek gazdaságtana hagyományosan három alapvető tranzakciós jellemzőt különböztet meg: a specifikus beruházások nagyságát, a teljesítést övező bizonytalanság fokát és a tranzakció alkalmi vagy ismétlődő jellegét.

*Hosszú távra tervezés.* Ha a felek hosszú távra terveznek, a „jövő árnyéka” kooperatív stratégiákra ösztönzi őket, ami kölcsönös bizalmat szül. (A pozitív összefüggést erősíti az ellenkező irányú hatás: bizalom hiányában nem fognak hosszú távra tervezni.)

*Tranzakciós bizonytalanság.* Ha nagyfokú a bizonytalanság, a felek nem hagyatkozhatnak egyszerű, könnyen kikényszeríthető szerződésre, ezért fontos a bizalom kiépítése. Ugyanakkor bizonytalanság esetén vélhetően nehezebb kialakítani az együttműködés stabil kereteit, amelyek szükségesek a bizalom megteremtéséhez. A hatás tehát elméletileg nem egyértelmű.

*Tranzakció-specifikus beruházások.* Specifikus beruházások esetén a felek bizonyos fókig bezárják magukat az üzleti kapcsolatba. A kapcsolat megszakításával járó szankciók (reputáció, bíróság) kevésbé alkalmazhatók, a feleknek maguknak kell megoldaniuk a felmerülő vitákat. Jelentős beruházásokra azonban vélhetően nem hajlandók, hacsak nem viszonylag magas a kölcsönös bizalom szintje. A specifikus beruházás jelenléte tehát várakozásaink szerint magas bizalommal jár együtt.

*Relatív alkuerő.* A fenti tényezőknél túl azok folyamánként érdemes még egy tényezőt vizsgálni a kapcsolatok irányításával és a bizalom kialakulásával kapcsolatban. A kapcsolat megszakítása általában nem egyformán érzékenyen érinti a két felet. Minél nagyobb a különbség a két fél között abban, hogy mennyire könnyen találnak alternatív szerződéses partnert a kapcsolat megszakadása esetén, annál egyenlőtlenebb a két fél alkuereje. Az erősebb alkuerő eredendően kiszolgáltatott helyzetbe hozza a másik felet, aki így ösztönözve lesz arra, hogy fenntartsa a másik fél bizalmát. A nagyobb alkuerejű félnek is érdekében áll ugyan bizalmat kelteni önmaga iránt, de ehhez módot kell találnia arra, hogy hitelesen elköteleződjön (például reputációt kell kiépítenie). Ez költséges, így arra számíthatunk, hogy a bizalmi aszimmetria fennmarad.

Az elvégzett többváltozós elemzés alapján igazolást nyert, hogy a hosszú távra tervezett kapcsolat, a nagyobb specifikus beruházás és a megkérdezett nagyobb alkuereje mind növeli az üzletfélbe vetett bizalmat. A bizonytalanság hatása negatív, vagyis minél nagyobb a tranzakciót övező bizonytalanság, annál nehezebb megteremteni a bizalmat. Eszerint azokat az üzleti kapcsolatokat, amelyekben az egyik fél kiszolgáltatott helyzetben van, a bizalom terén is aszimmetria jellemzi: a hátrányban lévő üzletfél kevésbé bíz a partnerében, mint amaz őbenne. Az erősek nem akarnak, vagy nem tudnak magukkal szemben bizalmat kelteni. Továbbá, a kapcsolat iránti elkötelezettség és a hosszú távra tervezés hiányában pedig nehéz megteremteni a bizalmat.

A vállalkozó személyének hatása a bizalomra: az idősebbek kevésbé gyanakvóak, a fiatalabbak jobban bíznak a jogrendben

A vállalkozó személyes jellemzői közül a legfigyelemreméltóbb az életkor, illetve a vállalkozóként eltöltött idő hatása. Hasonlóan a népesség egészéhez az idősebbek jobban bíznak általában az emberekben, és tükröződik a vállalkozókról alkotott általános képükben is. Ez a pozitív összefüggés megjelenik a konkrét üzletfelekbe vetett bizalom szintjén is (amely nem egyszerűen a kapcsolat eddigi előéletéből fakad). Ugyanakkor akik fiatalok, és akik nem régóta vállalkozók, nagyobb bizalommal vannak a jogi jellegű garanciák: a bíróságok és a hivatalos cégadatok iránt. Eközben nincs különbség azt illetően, hogy milyen garanciális szerepet tulajdonítanak a személyes kapcsolathálónak.

A vállalkozók családi hátterének hatásai

Minden fejlett kapitalista gazdaság kvv-szektorában rendkívül fontosak a családi vállalkozások, amelyek egyik fő erőforrását a vállalkozói hagyományok, a vállalkozói szerepkészlet családon belüli átörökítése jelenti. Magyarországon is

kialakulóban vannak családi vállalkozói hagyományok. Ezek jelentőségét megerősíti a felmérésünk. A vállalkozói attitűdökre és viselkedésmintákra rányomja a bélyegét, ha van a vállalkozó családjában követhető minta és támogatás. Mi jellemzi a „vállalkozói családból” jövő vállalkozókat? A többi vállalkozóval összehasonlítva, kevésbé bíznak általában az emberekben, ugyanakkor potenciális üzleti partnereik felé nagyobb bizalommal vannak, és nagyobb hajlandóságot mutatnak arra, hogy túllépjenek a személyes üzleti kapcsolataikon, és a bírósági szerződésértévesítésre hagyatkozzanak új kapcsolataikban. Ez azt mutatja, hogy – legalábbis a kinyilvánított hajlandóságok szintjén – bátrabban, a partnereikben és a jogrendben is jobban bízva alakítják üzleti kapcsolataikat. Bár a legfontosabb következtetésünk, hogy a „vállalkozó családok” szerepét jobban kellene tárnai, megkockáztatjuk, *hogy a családon belüli vállalkozói tapasztalatok felhalmozása* lehet az egyik olyan folyamat, amely elősegítheti hosszabb távon a lazább, kevésbé személyes üzleti kapcsolatokban is a magasabb fokú bizalom kiépülését.

A vállalkozói szerveződések hatásai

A különböző „köztes” (se nem állami, se nem piaci) intézmények a bizalmi infrastruktúra potenciálisan fontos elemei. A megkérdezett vállalkozóknak több mint a fele tagja kamarának vagy más ágazati szerveződésnek, viszont alig több mint tíz százaléka vesz részt civil szerveződésben helyi vállalkozói klubban, vagy akár önkormányzati munkában. Annak ellenére, hogy a megnevezett tipikus üzletfelek több mint 60 százaléka a vállalkozó saját településén működik. A helyi gazdaság bizalmi infrastruktúrája eszerint rendkívül kis mértékben intézményesült. Ráadásul a helyi szerveződések bizalmi szempontból inkább „bezárják” a vállalkozókat: csökkentik a hajlandóságukat, hogy potenciális új üzleti kapcsolataikban a formális jogrendre (akár a szerződés bírósági értévesítésére, akár a hivatalos cégadatokra) hagyatkozzanak. A (jellemzően országos) ágazati szervezetekben való részvétel hatása pozitívabbnak tűnik: a tagjaik jobban bíznak tipikus üzletfeleikben, és másoknál inkább állítják, hogy egy vonzó üzleti ajánlatért hajlandók lennének túllépni a személyes kapcsolathálójukból.

Az üzletfelek hatása a bizalomra: a vállalkozók nem bíznak a multikban

A vállalkozók megbízhatóságáról alkotott általános képet nem befolyásolja, hogy vannak-e nagyvállalat, illetve külföldi cégek a tipikus partnerek között. A hazánkban működő multinacionális céggel ápolat kapcsolat azonban a jelek szerint gyanakvóbbá teszi a vállalkozókat a potenciális új üzleti partnereikkel szemben. Ami a legkedvezőtlenebb megfigyelés: a multinacionális üzletfelükben kevésbé bíznak a magyar vállalkozók, mint a hazai kkv-kban vagy a magyar nagyvállalatokban. E vállalkozók számára viszonylag fontosak a személytelen bírósági garanciák, miközben a személyes garanciák nem veszítenek jelentőségükből.

A magyar tulajdonú nagyvállalatokkal szemben nem áll fenn hasonló bizalomhiány. S azok a vállalkozók, akiknek ilyen partnereik vannak, nagyobb hajlandóságot mutatnak arra is, hogy egy új üzleti kapcsolat kedvéért túllépjenek a

személyes kapcsolathálójukon, és abban a szerződések bírósági érvényesíthetőségére hagyatkozzanak. Ezek a megfigyelések azt sugallják, hogy a magyar nagyvállalati kapcsolatok és a multik eltérő „bizalmi szférába” tartoznak. Míg az előbbiek meg tudják teremteni a bizalmat magukkal szemben, a multik erre nem igazán képesek. Fontos hangsúlyozni, hogy ez a különbség az üzleti kapcsolatok számos jellemzőjének kiszűrése után is fennmarad.

10. táblázat

A tipikus üzletfél típusának hatása a vállalkozó viselkedésére – ahhoz képest, amikor az üzletfél magyar kkv\*

	Tipikus üzletfélként megnevezett vállalat típusa		
	Magyarországon működő multinacionális cég	Magyar nagyvállalat	Külföldön működő cég
Kisebb bizalom meglévő üzletfélben	Igen	–	–
Gyanakvó viselkedés új üzleti partnerrel szemben	Igen	–	–
Személyes kapcsolatháló kisebb szerepe a tipikus üzleti kapcsolat létrejöttében	Igen	Igen	–
Szerződés bírósági érvényesíthetőségének nagyobb szerepe a tipikus üzleti kapcsolatban	Igen	–	–
Nagyobb hajlandóság kilépni a személyes kapcsolathálóból	–	Igen	Igen
Nagyobb hajlandóság bíróságra hagyatkozni egy új kapcsolatban	Igen	Igen	–

\* A „–” azt jelenti, hogy nincs statisztikailag kimutatható kapcsolat

## Tanulságok a vállalkozáspolitikára számára, teendők és korlátok egy bizalom alapú gazdaság kiépítése irányában

A kormányzat gazdaságpolitikájának nem a kapitalizmus valamilyen absztrakt modelljéből kell kiindulnia, hanem a magyar gazdaság létező viszonyaiból. A kapitalizmus „magva” az önkéntes, üzleti célú együttműködés. A hazai kkv-szektorban az együttműködés alapvetően személyes kapcsolatokon, informális garanciákon nyugszik. A formális jogrend fontos ugyan, de másodlagos jelentőségű. A bizalom nehezen épül ki, de ha egyszer kiépül, hosszú távú kapcsolatokban „őrzik” a vállalkozók. A gazdaságpolitikának ezt középtávú adottságként el kell fogadnia.

Ha a kormányzat elő szeretné segíteni, hogy a vállalkozások tartósan sikeressé váljanak, akkor elsősorban a bizalom megszületését és megerősödését kell támogatnia az üzleti kapcsolataikban. A vállalkozók közötti (valamint hasonló logika alapján: a vállalkozók és a munkavállalók, illetve a vállalkozók és fogyasztók közötti) kooperációt kell tehát támogatnia. Még hozzá, a hosszú távú, személyes kapcsolatokon alapuló kooperációt.

A személyes kapcsolatok működtetik a magyar kapitalizmust, de számos jel utal arra, hogy ezek gátjai is a vállalkozások növekedésének, a magyar gazdaság globális integrációjának. A multinacionális cégek partnereiként működő vállalkozások vezetői gyanakvóak, a multik és a beszállítók között alacsony szintű a bizalom. A megoldást a bizalmat támogató intézményi infrastruktúra fejlesztése jelentheti. A gazdaságtörténeti és fejlődés-gazdaságtani irodalmat követve, olyan intézményekre van szükség, amelyek képesek áthidalni a szorosabb személyes kapcsolatok hiányát és lazább, vállalkozói közösségeken átívelő kapcsolatokat hoznak létre. Ezek leginkább önkéntesen szerveződő vállalkozói közösségek, hálózatok lehetnek. A kormányzat létre nem hozhat ilyeneket, de létrejöttüket ösztönzőkkel támogathatja. Az ágazati szerveződések bizalomnövelő hatása kimutatható. Helyi szinten gyakorlatilag nincsenek a gazdasági életet szervező önszerveződő intézmények.

A vállalkozói attitűdökre és stratégiákra komoly hatással vannak a vállalkozás családi hagyományai. Ezekről jelenleg nagyon keveset tudunk. Eredményeink arra utalnak, hogy a családon belüli vállalkozói tudás felhalmozódása lehet az egyik olyan tényező, amely hosszabb távon elősegítheti a személytelenebb üzleti kapcsolatok terjedését.

Kiemelt figyelmet érdemelnek a multinacionális cégek kkv-kapcsolatai, amelyeket alacsony bizalmi szint jellemez. Ennek forrása nem egyszerűen az „erőkülönbség”, mivel a magyar nagyvállalatoknál ez a hatás nem jelentkezik. A multik mintha kívül esnének a magyar gazdaság „bizalmi szféráján”. Ennek mélyebb okait fontos lenne részletesebben is megvizsgálni, akár az érintettek bevonásával.

Budapest, 2011. március

# ZÖLD GAZDASÁGÉLÉNKÍTÉS

## Lélegzet Alapítvány

A magyar gazdaság akut válsághelyzetéből a kiutat a költségvetési hiánycél tartásának és a gazdaság élénkítésének ügyes kombinációja fogja meghozni. E kutatás környezetgazdász szerzői nem kívánnak állást foglalni a megszorítások-élénkítés nemzetközi szinten is folyó gazdaságelméleti-gazdaságpolitikai vitájában. Ehelyett *saját válságkezelő, gazdaságélénkítő koncepciót dolgoztak ki*. A kutatás lényege: hogyan állíthatók a környezetpolitika eszközei az adott cél szolgálatába, hogyan alkalmazhatók azok a magyar gazdaság válsághelyzetének a feloldására. A szokásos „ügymenet” szerint munkáink arra irányulnak, hogy zöld, környezetbarát irányba tereljük a gazdaságot, s kimutatjuk, hogy egyúttal milyen hagyományos értelemben vett előnyök származnak abból. Most viszont – tekintettel a válsághelyzetre – fordított logikát alkalmazunk: arra törekszünk, hogy bebizonyítsuk, a környezetpolitika eszköztárának és értékrendjének alkalmazása hatásos válságkezelő programot eredményezhet.<sup>50</sup>

## Pénzteremtés a költségvetés számára

Két olyan ágazat van, ahol a környezetvédelmi intézkedések a költségvetés számára tetemes bevételnövekedést (illetve kiadáscsökkenést) hozhatnak. Az egyik a közlekedés, a másik az energia-szektor.

### Környezetbarát közlekedés

A javasolt intézkedések (melyek az okozott környezeti károk externalizálásának a csökkentésére és az indokolatlan támogatások megvonására irányulnak) államháztartásra gyakorolt közvetlen hatása rendkívül kedvező, összesen mintegy 540 milliárd forint többletbevétellel, illetve kiadáscsökkenéssel járnak 2011-ben. Az államháztartási mérlegre tett további hatás viszont az egyéb intézkedésektől is függ, azaz attól, hogy a keletkező többletet milyen célokra használják fel. A többletbevételeket az államháztartás hiányának csökkentésére, a munkabért terhelő adók, járulékok mérséklésére; az egészségügy, az oktatás és a K+F többlettámogatására, valamint a közlekedés terén a pozitív externáliákat létrehozó tevékenységek (gyaloglás, kerékpározás, közösségi közlekedés) pénzügyi

---

Kutatásvezető: Kiss Károly, a kutatásban közreműködött: Balogh Tamás, Bencze Izabella, Bendik Gábor, Beliczay Erzsébet, Horváth Katalin, Horváth Zsolt, Kató és Társa Tanácsadó Kft., Kerpen Gábor, Kiss Krisztina, Kohlheb Norbert, Lukács András, Pavics Lázár, Pál János, Podmaniczky László, Skutai Julianna, Tarnai Mária

<sup>50</sup> A „Zöld gazdaságélénkítés” témakör keretében számos, önmagában is értékes résztanulmány született, amelyek sokrétű mondanivalóját jelen összeállítás csak töredékesen tudta visszaadni.



támogatására, illetve az eddigi piactorzulások kijavítását elősegítő ideiglenes támogatásokra javasoljuk fordítani. Ebben a tanulmányban az utóbbira tettünk konkrét javaslatot, és ennek számításba vételével kaptuk az 540 milliárd forintos államháztartási többletbevételt. Az utóbbi felhasználására vonatkozó javaslat kidolgozása viszont nem ennek a résztanulmánynak a feladata. A javasolt intézkedések 2011. évi hatását az államháztartásra a következő táblázatban mutatjuk be.

A környezetbarát közlekedési rendszer megvalósítására tett javaslatok hatása az államháztartásra 2011-ben\*

Az intézkedés megnevezése	Hatás (milliárd Ft)
A nehéz tehergépkocsik útdíja	100
A tehergépkocsik túlsúlydíjának emelése	10
A közúti teherfuvarozásnál az „üzemanyag-megtakarítás” után adómentesen elszámolható bér megszüntetése	30
A személygépkocsik beszerzésével és használatával kapcsolatos elszámolások szigorítása	200
Személygépkocsik úthasználati átalánydíja gépjárműadó és autópályadíj helyett	20
A luxusterepjárók gépjárműadójának emelése	1
A kvadok, mopedek és motorkerékpárok gépjárműadójának emelése	5
A gépjárműadó befizetése elmulasztásának szigorúbb büntetése	5
A diesel üzemű gépkocsik gépjárműadójának differenciálása	5
Az agroüzemanyagok adókedvezményeinek eltörlése	10
Áfa beszedése külföldi buszok után	10
Városi útdíj bevezetésének elősegítése	0
Parkolási díjak emelése, kiterjesztése	20
A balesetek egyes költségeinek megfizettetése üzleti biztosítókkal	80
Repülőjegy-adó kivetése	30
A repülőterek támogatásának megszüntetése	5
A MALÉV támogatásának megszüntetése	20
A költségként történő elszámolás lehetőségének megszüntetése a gépi meghajtású belföldi légi közlekedésre	5
A tömegközlekedési juttatás teljes adómentessége	-5
A helyi utazási bérlet elszámolhatóságának kiterjesztése	-3
Térítés a gyalogosan és kerékpárral történő munkába járáshoz	-30
A közösségi közlekedési járművek, pályák, üzemi létesítmények korszerűsítése, fejlesztése	-40
A közlekedési területek újraelosztása, forgalomcsillapítás	-10
A közösségi közlekedési járatok menetrendjének összehangolása, a hatékony ráhordás megszervezése, közlekedési szövetségek kialakítása	-10
A taxiszolgáltatás kedvezményezése	-30
Az autópálya-építések megszüntetése**	40

A kedvező nemzetgazdasági hatások többleteredménye	50
Összesen	518

\* Ezen javaslatok megtétele óta az országgyűlés már elfogadta az adótörvények módosításait és folyik a költségvetési törvényjavaslat vitája is, tehát a táblázatban szereplő összegek 2011-re a meg nem valósított lehetőségeket mutatják.

\*\* Az uniós forrásokkal együtt. Az összeg becslés, mivel nem állnak rendelkezésünkre adatok arról, hogy 2011-ben reálisan (a már megkötött szerződések figyelembevételével) mennyi beruházás függeszthető fel.

## A fosszilis energiák támogatásának megvonása

A környezet terhelése szempontjából a legkritikusabb ágazat a fosszilis energiák bányászata, termelése, forgalmazása és felhasználása. Ennek ellenére az energiaszektor – szerte a világon, s így hazánkban is – a legjobban támogatott területek közé tartozik. Ez mind gazdaságelméleti, mind környezetvédelmi szempontból abszurd helyzet: az államnak be kellene avatkoznia, hogy az externalizált (mások által viselt) környezeti károkat internalizálja, azaz az okozókra terhelje. A jelenlegi állami beavatkozás azonban tovább növeli a bajt, mert ehelyett támogatja az energia-termelőket. Így az állami beavatkozás nem a piaci kudarc felszámolását eredményezi, hanem azt még intézményi/szabályozási kudarcra is tetézi.

Az okok között elsősorban a jelenlegi helyzet fenntartásában érdekelt, nagy érdekérvényesítő erővel bíró lobbik és csoportok befolyását említhetjük, de rövid távú lakossági és foglalkoztatási érdekek is szerepet játszanak. (Például abban, hogy az alacsony hatékonyságú szenes erőművek csak jelentős támogatással működtethetők.)

Az energiatermelők és forgalmazók, valamint az energiaigényes tevékenységeket folytatók és az arra épülő profilok (útépítés, autógyártás) súlyát megnöveli az a sajátos körülmény, hogy az energiaszektor a Horn-kormány idején privatizálták (külföldi kézbe adták), s a többi kapcsolódó, arra épülő gyártási profil is külföldi tulajdonban van. Egy olyan magyar kormánynak, amely elhatározná e teljesen indokolatlan és a gazdaságot a rossz struktúra felé terelő támogatások csökkentését, így ráadásul még a külföldi érkeltségekkel is meg kellene birkóznia.

*Az energiaadók nemzetközi összevetésben.* A magyar gazdaság, s így a magyar energiaszektor az egységes piacon működik, ezért vizsgálatunk első körét ebben a dimenzióban végeztük el. Miközben energiatérítései árak többnyire azonos – esetenként, főleg a villanyáramnál –, kissé magasabb az EU nyugati országaiéhoz képest, az energiaadók alacsonyabbak, de alacsonyabb az inputok költsége is (kitermelés, föld, munkaerő). Ebből következően magasabb a haszon és az implicit támogatás mértéke is.

*Elmaradt valorizáció.* Annak következtében, hogy az üzemanyagok fogyasztási adója nem követi az inflációt és átmenetileg csökkent az áfa kulcsa, 2008-ban 224 milliárd, 2009-ben pedig már 240 milliárd Ft támogatásban részesültek a fogyasztók ahhoz képest, mintha az adók mértéke reálértéken a 2002. évi szinten maradt volna. A „reálértékelődést” is figyelembe véve az összeg már 300-400 milliárd Ft nagyságú lenne, de ez esetben csak „számított”, vagy fiktív

támogatásról beszélhetünk, mert a jelenség európai dimenziójú, s így a magyar intézkedéseknek nem lenne gazdaságpolitikai alapja.

A hazai *szénbányászat* kis volumenű tevékenység, a hozzá kapcsolódó különféle támogatási formákat csak a kép árnyalása érdekében ismertetjük. A legnagyobb tétel az alacsonyan meghatározott bányajáradék, mely 9-10 milliárd forint nagyságú támogatást jelent.

A hazai *szénhidrogén-termelés* értéke világpiacon 295 milliárd Ft. Ennek költsége kb. 28 milliárd, tehát a 276 milliárd különbség az államot illetné meg, *bányajáradék* formájában. A költségvetési befizetés azonban csak 115 milliárd, tehát a támogatás ez esetben 151 milliárd Ft.

A MOL az alacsonyabb orosz beszerzési áron vásárolja a kőolajat, de a kőolajtermékek hazai árának kialakításakor a magasabb *mediterrán árbázist* alkalmazza, ez évente 20 milliárd forint körüli értéket tesz ki, amit szintén támogatásnak lehet tekinteni. A kb. 100 milliárd forint értékű biztonsági készlet *készletezési díját* a fogyasztókkal fizettette meg, holott az a befektetőket kellene, hogy terhelje. Az üzemanyagoknak mind a nagykereskedelmi, mind a kiskereskedelmi *árrése* indokolatlanul magas. Fele akkora (a kettő esetében összesen 7-8%-os) árrés is elegendő üzleti profitot termelne; ez esetben 80-90 milliárddal nagyobb lenne a költségvetés bevétele.

A fogyasztóknak nyújtott *gázártámogatás* fokozatos leépítésével egyetértünk. Nem a szegény rétegek energiafelhasználását kell támogatni, hanem szociális helyzetükön kell javítani; rájuk bízva, hogy fogyasztásuk mely komponensét fogják növelni.

*Villamos energia.* Az olcsóbb ukrain beszerzés miatti különbségnek legalább a felét az államnak *külkereskedelmi különbségi járadék* formájában el kellene vonnia, tekintettel a monopolhelyzetre. Ennek hiányában az importőr 10-12 milliárd Ft támogatásban részesül. Az *MVM* esetében nem valósul meg a 8-10%-os eszközarányos nyereség követelménye, tehát a vállalat ebben az értelemben veszteséges. E mögött jórészt az erőművek és az elosztók indokolatlan, rejtett támogatása áll, mely 2009-ben még 80 milliárd volt, de 2010-re 40 milliárd forintra csökken. A villamos energia *hazai költségszintje és értékesítési ára* között túlzottan nagy az eltérés, hozzávetőlegesen 100 milliárd Ft. A kormány 2009-ben ebből „energia-ellátók jövedelemadója” címen elvont 30 milliárdot, de 2010-ben már csak 20 milliárdot. A különbség (a 100 milliárdhoz képest) támogatás. A *kapcsoltan termelt villamos energia* magasabb átvételi ára 2009-ben 50 milliárd Ft támogatást jelentett, mely 2010-ben 30 milliárdra fog csökkenni. Ez a támogatás – bár környezetvédelmi szempontból ezek a technológiák támogatandók – mégsem indokolt, mert hatékonyságuk eleve magasabb, tehát kitermelik a magasabb költségeiket. *Fogyasztói hálózatfejlesztési hozzájárulás* címen az áramszolgáltatók eddig 132 milliárd forintot szedtek be. Ez vagyoni jogilag indokolatlan, hiszen a saját tulajdonukat növelték vele.

A villamosenergia-ipari társaságok a privatizációt követően több mint 30 ezer fő *létszámleépítést* hajtottak végre. Ez azonban már a biztonságos működést veszélyezteti. 10 ezer fő indokolatlan leépítése évi 40 milliárd Ft támogatásnak

felel meg. A különféle *dolgozói kedvezményekkel* egyetértünk, de megjegyezzük, hogy a pénzbeli megváltás nem ösztönözne az áramfogyasztás növelésére.

2010-től kezdve a *távfűtés* a kedvezőbb áfakulcs alkalmazásával összesen mintegy 30 milliárd Ft összegű támogatásban részesül, függetlenül attól, hogy megújuló vagy nem megújuló energiát használ fel. Nemzetgazdasági szempontból ez káros támogatás, mert az energiafelhasználást ösztönzi. Amennyiben ezt az összeget a költségvetés beszédné és kizárólag a távfűtés korszerűsítésére használná fel, akkor energiaracionalizálás során új munkahelyek létesülnének és csökkenne az energiafelhasználás, vagyis a földgáz import.

Az áramtermelésben *keresztfinanszírozás* valósul meg; az alacsony áron átvett paksi áram a külföldi cégek nyereségét növeli. Kezdetben ez az állam által garantált 8, majd 10%-os eszközarányos nyereség fedezetül szolgált, ma már azonban az állami garancia nem áll fenn, a szektor nyereségét a piaci viszonyok kellene, hogy meghatározzák. A keresztfinanszírozás összege fokozatosan növekszik; 2005-ben még nem érte el a 100 milliárdot, ma már – modellszámítások szerint – 200 milliárd körül van.

A *széndioxid-kvóták* 95%-ának ingyenes kiosztását csak feltételesen tekinthetjük támogatásnak, mert ez az EU kvótakereskedelmi rendszerének megfelelően történik, s eddig nem volt ilyen költség. Különböző kvótaárakon számolva az összeg a 26 és 130 milliárd Ft közötti sávba tartozik.

*Externalizált környezeti és egészségi károk.* Támogatásnak minősül az is, hogy az energiaszektor nem fizeti meg a másnak okozott károkat. 2003-as számításaink szerint ez az összeg évi 170 és 280 milliárd Ft közötti nagyságrendet jelentett akkor, ma az időközben végbement infláció miatt lényegesen több, a 200-300 milliárd Ft összeget mindenképpen eléri.

Az ásványi energiák támogatásának rendszerét több oldalról mutattuk be. Emiatt a fenti számok időnként átfednek egymással, és tartalmazznak a vagyongazdálkodás körébe tartozó elemeket is. Ennélfogva a szektor támogatásának reális mértéke az 1100-1300 milliárd forintos nagyságrendbe esik.

Több javaslatot tettünk arra, hogy ezeket a támogatásokat miként lehet beépíteni az árakba (ezek a javaslatok részben a „Környezetbarát közlekedés” című tanulmányban szerepelnek). Csak az energiaszektor és a háztartások nem közlekedési célú energiafelhasználása terén a támogatások részbeni megszüntetése reálisan évi 300-500 milliárd forint államháztartási többletbevétel eredményezhetnek.

Az energiátámogatások nemzetközi vizsgálatokor gyakran felmerülő szempont a *foglalkoztatás és versenyképesség védelme*. Magyarország esetében ezek nem játszanak különösebb szerepet. A támogatás megvonása csak az alacsony hatékonyságú vértesi erőműnél okozna foglalkoztatási gondot. A támogatások pedig nem versenyképesség-növelő, alacsonyabb energiaárban jelentkeznek, hanem magasabb profitban, s így elsősorban a külföldi befektetők érdekeit szolgálják.

Elemzésünk számtalan példán keresztül bizonyítja, hogy a fosszilis energiák hazai termelése és elosztása óriási mértékű, közgazdaságilag indokolatlan,

többnyire rejtett, környezetkárosító támogatásban részesül. A jelenségnek azonban van egy másik dimenziója is: különösen visszatetszők ezek a külföldi befektetőknek nyújtott bőkezű támogatások egy olyan helyzetben, amikor a kormány szigorú megszorító költségvetési politikát folytat, s rászoruló társadalmi rétegektől, közszolgáltatásoktól, egészségügytől, önkormányzatoktól von el hasonló nagyságú összegeket. Amikor egyes közgazdászok a külföldi érdekeltségek által működtetett pénzszivattyúról beszélnek, az itt leírt jelenségekre kell gondolnunk. A háttérben olyan „komprádor” kormányok álltak, amelyek abban a hitben éltek, hogy fő feladatuk a külföldi tőke kiszolgálása és kegyeinek keresése, s szem elől tévesztették a nemzeti gazdaság helyzetét és érdekeit.

Az energiaszektorra vonatkozó javaslatunk elsősorban a *fosszilis energiák* sokféle mezejében jelentkező támogatásának a megszüntetését célozzák, de természetesen itt is mérsékelni kell az okozott környezeti károk externalizálását – azaz az okozó fizesse meg a károkat. Ilyen jellegű javaslatunk a költségvetés számára összességében 500-700 milliárd forint összegű bevételt (illetve kiadáscsökkenést) jelenthetnek.

\*

Tekintve, hogy a közúti közlekedés és az energiaszektor az üzemanyagok vonatkozásában átfed egymással, a két ágazatban „teremtett” költségvetési többletbevétel (illetve kiadáscsökkentés) összege csak 700-900 milliárd Ft körüli nagyságú.

Ezek a javaslatok természetesen csak *potenciális lehetőségek*, és megvalósításukhoz erőteljes politikai elszántság és a környezetvédelmi célokkal való azonosulás szükséges, hiszen hatalmas ipari lobbikat és fogyasztói érdekeket sértenek. Azt viszont hangsúlyozni szeretnénk, hogy itt nem csupán környezetvédelmi törekvésekről (sokak szemében indokolatlan túlkapásokról, netán valami zöld hóbortról) van szó; javaslatunk kiállják a gazdaságelmélet próbáját. A sztenderd jóléti közgazdaságtan értelmében ugyanis externáliák esetében a piac hibázik, kudarcot vall, és állami beavatkozásra van szükség a társadalmi-gazdasági optimum elérése érdekében. (Ha pedig a helytelen állami beavatkozás miatt lép fel hasonló hiba – lásd környezetileg káros támogatások –, azt is ki kell igazítani.) Márpedig környezetvédelmi indíttatású javaslatunk egytől egyig negatív externáliák megszüntetésére, az intézményi és szabályozási kudarcok és az adórendszer torzításainak kiküszöbölésére irányulnak.

Javaslatunk a termelőket és fogyasztókat egyaránt érintik. Ezzel szemben a kormány mostani intézkedései, a két kormánycsomag csak a nagyvállalati szektort érintik és az ott képződő extraprofitot csapolják le. Az érintettek körét tekintve tehát a különbség nyilvánvaló. A másik vonatkozásban viszont a javaslatok átfednek: ha a kormány javaslatunk értelmében járna el, a közúti közlekedés és a fosszilis energiatermelés és elosztás területén nem képződnének extraprofitok, sőt, a gazdaságos működés is veszélybe kerülne. (Ezzel szembe kell nézni: ha a közúti közlekedés és a fosszilis energiaszektor a sztenderd gazdaságelmélet elvei

alapján működne, veszteséges lenne. Ez nagy lökést adna az energiahatékonyság javításának, a környezetbarát közlekedési módok elterjedésének és a megújuló energiák fejlesztésének, mindezek által pedig az egész gazdaság egy alacsony energiaintenzitású szerkezet felé tolná el, s hasonló változások keletkeznének a fogyasztás területén is.)

## **A környezetvédelmi adóreform**

A főáramú közgazdaságtan talaján állva az adórendszer eleve meglévő torzulását a társadalmi veszteség (a holtteher) minimalizálásával kell mérsékelni, amely úgy érhető el, ha az adóráták inverz módon felelnek meg a helyettesítési rátáknak. Ha abból indulunk ki, hogy a munkaerő megadóztatása túl nagy mértékű, és azt mérsékelni kell, akkor a kérdés – ebben a dimenzióban – az, hogy az adóterhet mire csúsztassuk át: a fogyasztásra, a tőkére, vagy a környezetileg káros tevékenységekre és termékekre, azaz melyik megoldásnál lesz a holtteher minimális. Az adórendszert azonban sokkal nagyobb mértékben torzítja a környezeti externáliák internalizálatlansága, mintha a holtteher nem lenne minimális, környezetgazdászként ezért ebben a megoldásban gondolkodunk.

A munkaerő megújuló erőforrás, és krónikus túlkínálat van belőle, tehát ilyen mértékű adózása nem indokolt. Ezzel szemben a kimerülő természeti erőforrások és a természeti környezet megadóztatása jóval az optimális szint (környezetgazdasági szempontból az ökológiai eltartó képesség) alatt van. (Ennek bizonyítéka a visszafordíthatatlan természeti károsodások és a természeti erőforrások kimerülése.) Az így előállt helyzet diszfunkcionális; a főáramú közgazdaságtan jegyében fogant gazdaságpolitikák tovább súlyosbítják a meglévő gondokat: növelik a munkanélküliséget és fokozzák a természeti környezet károsítását.

A megoldás logikusan adódik: nagyobb mértékben kell megadóztatni a természeti környezet használatát, és a többletbevételt a munkaerőt terhelő adók (az szja és a tb-járulék) csökkentésére kell fordítani. Ezt nevezzük környezetvédelmi vagy ökológiai adóreformnak, esetleg adóátváltásnak. Ha az adóátváltás az adók összmenyiségét nem érinti, akkor a „bevételsemlegesség” esete áll fenn. Ha e technikát kiterjesztjük az államháztartás más összetevőire is, a támogatásokra és a közbeszerzésekre, akkor helyesebb zöld államháztartási reformról beszélni.

## **Problémák**

Az ökológiai adóreform alkalmazhatóságát erősen behatárolja, hogy az egyes ágazatokban milyen a munkaerő-energia helyettesítési lehetőség. A környezetvédelmi adókat ugyanis döntően az energiára vetik ki, viszont az energiaigényes ágazatokban az energia rendszerint nem, vagy csak igen

korlátozottan helyettesíthető munkaerővel. Ez esetben – ágazati, vagy vállalati szinten – a megoldás nem lenne „bevételesemleges”, azaz a vállalatok az energia többletadózásán elszenvedett veszteségüket nem tudnák a munkáltatói tb-járulék csökkentése révén pótolni, hiszen csak igen kevés élők munkát alkalmaznak. Márpedig az energiaigényes ágazatok hagyományosan a legerősebb érdekérvényesítő képességgel *rendelkező* szektorok, s így az ökológiai adóreform megvalósítása akadályokba ütközik. A „bevételesemlegesség” csak nemzetgazdasági szinten érvényesíthető.

Társadalmi-szociális problémát okoz, hogy a magasabb energiaárak degresszíven hatnak a személyi jövedelmekre: az alacsonyabb jövedelmű társadalmi csoportokban az energiafogyasztás részaránya magasabb, s így a felemelt ár miatt relatíve nagyobb veszteség éri őket (miközben a magasabb jövedelmű rétegeknél a viszonylagos előny egyre nagyobb). A tb-járulék, vagy a személyi jövedelemadónak a felemelt környezetvédelmi adók mértékében történő csökkentése (bevételesemlegességgel) ugyan kompenzál, de mivel az adóreform társadalmi elfogadottsága alapvető fontosságú kérdés, ezt a differenciáló hatást is ellensúlyozni kell.

## Elméleti viták a kettős hozadékról

Több közgazdász tagadja a „kettős hozadék” elvét, azaz a környezetvédelmi adóreformnak a környezetjavító és foglalkoztatást bővítő együttes hatását. Az érvelések egyrészt a természeti környezet használatának optimális adóztatása körül folynak. A természeti környezet használata azonban most már oly mértékű, hogy visszafordíthatatlan változások keletkeznek, ezért az adórendszer legnagyobb mértékű torzításának az internalizálatlan környezeti károkat kell tekintsük. Ezért ez a feladat elsőbbséget kell élvezzen az adórendszer optimalizálásával szemben.

Az érvelés másik vonala a munkaidő-szabadidő átváltás mentén folyik, és abból indul ki, hogy ha az ökológiai adóátváltás keretében csökkennek a munkavállalói bérterhek, azaz nő a nettó kereset, és a munkavállalók a több szabadidőben érdekeltek, akkor ez a lépés csökkenti a munkavállalói hajlandóságot, és végeredményben alacsonyabb szintű lesz a foglalkoztatás.

Ez a reakció – mint már korábban utaltunk rá – elsősorban a gazdag, magas jövedelmű országokra jellemző, ahol ráadásul a szociálpolitikai ellátás is bőséges (azaz amikor a szabadidő határhasználata már eléri, majd meghaladja a termékek és szolgáltatások határhasznát), vagy pedig – országoktól függetlenül – a magas jövedelmű csoportokra. Közepes és alacsony jövedelmű országokban azonban, ahol a szabadidő „határhaszna” csekély, a kettős hatás minden bizonnyal érvényesül. (És hasonlóan – az alacsony jövedelmű csoportoknál.) Ha azonban a közepes bérszínvonal bőséges szociálpolitikai ellátással egészül ki, a foglalkoztatásbővítő hatás ugyancsak kétséges.

A munkaerőpiacok általában rugalmatlanok, a munkaerőadók visszacsúsznak a munkáltatóra és így csökken a kereslet, nő a munkanélküliség. A gyakorlati adatok azt mutatják, hogy a munkaerő-keresleti rugalmasságok sokkal magasabbak, mint a kínálati rugalmasságok. Ebből az következik, hogy a munkaerő-adók nagyobb munkanélküliséget okoznak azokban az országokban, ahol rugalmatlan a munkaerőpiac, és az adóteher legnagyobb része a munkaerő keresletére, nem pedig a kínálatára esik. Ilyenek a fejlett jóléti államok, és mivel a környezetvédelmi adóreformot ők alkalmazzák, a kettős osztalék érvényesülése esetükben nem vonható kétségbe.

Az elméleti viták azt is felvetik, hogy ha az adóátváltás során az adóstruktúra eltolódik a környezetvédelmi adók felé, nőni fog a holtteher és ezáltal drágább lesz a közfogyasztás finanszírozása. Ez az érvelés azt feltételezi, hogy a környezetvédelmi adók kevésbé rugalmatlanok, mint a munkaerőadók. Ez azonban egyáltalán nem így van. Sokféle környezetvédelmi adó létezik, döntően ezeket az energiahasználatra vetik ki, az energiafogyasztás pedig többnyire rugalmatlan.

A környezetvédelmi adóreform melletti érvek Magyarország esetében is megállják a helyüket. Az OECD-országok rangsorában a bérterhek tekintetében az elsők között állunk, miközben a bruttó bérek vonatkozásában – a volt szocialista országokat nem számítva – csak Mexikót előzzük meg. (A készpénzben fizetett szociális juttatásokat is figyelembe véve nem ilyen rossz a helyzet.)

## **Mire használjuk fel a bevételi többletet?**

Izgalmas kérdés, hogy mi történjék a javaslataink eredményeképpen előteremtett hatalmas összegekkel, mire használjuk fel a pénzt. A hiánycél tartására? A kkv-k megerősítésére? A foglalkoztatás növelésére?

1992 óta, amikor kidolgoztuk az első „zöld költségvetést”, és attól kezdve minden évben, e munkák középpontjában az állt, hogy a többletbevételekből az *élőmunka terheit* kell elsősorban csökkenteni a foglalkoztatás növelése érdekében. Beszűkülő piaci lehetőségek idején azonban ez sem csodaszer, és bár az élőmunkán lévő adóék Magyarország esetében – amióta ezzel a kérdéssel foglalkozunk – valóban az egyik legmagasabb az OECD országokban, a történet másik fele viszont az, hogy a bérszínvonalunk igen alacsony, és a vállalkozók számára a kettő együttes összege számít. Ráadásul a hazai piacot a nagyvállalatok uralják, a verseny korlátozott, és az adott feltételek között fennáll a veszély, hogy az alacsonyabb bérköltségek nem a foglalkoztatás bővítésére ösztönöznek, hanem a monopolhelyzetben lévő vállalatok profitját növelik. Ebből az következik, hogy az intézkedéssel párhuzamosan javítani kell a versenyfeltételeket.

A 2008 nyarán kibontakozó pénzügyi és gazdasági világválság hatására a környezet-gazdaságtan művelői új prioritást állítottak fel: a keynesista, keresletbővítő válságkezelés következtében létrejött hatalmas *államadósságok csökkentését* környezetvédelmi adók kivetésével, illetve a környezetileg káros



támogatások megvonásával. Sajnos, a legújabb fejlemények szerint a vezető nyugati országok nem ezt az utat választják: lásd a német, majd az angol takarékosági csomagokat. (A környezetgazdászok javaslatainak egyes elemei azonban megtalálhatók e csomagokban.)

Kutatásaink azt igazolják, hogy az élők munkát terhelő költségek tekintetében a legerősebb korreláció Magyarországon is a munkáltatói járulék és a foglalkoztatás között áll fenn. Ezért a költségvetési többletbevétel egy részét mindenképpen e járulék csökkentésére indokolt költeni. (Még akkor is, ha a monopolhelyzetben lévő nagyvállalatok „lenyelik”; a kis- és középvállalatok versenyképességét viszont jelentősen javíthatja.) De nyilvánvaló, hogy a 3,8%-os hiánycél tartása most felülírhatja a bármennyire is fontos foglalkoztatásnövelési törekvéseket. És az is nyilvánvaló, hogy mind a foglalkoztatás növelése, mind a gazdaság fellendítése érdekében erőteljes intézkedéseket kell hozni a kkv-k javára. (Nehezebb feladat ugyanis a gazdaság élénkítése, mint a megszorításokkal és profitelvonással elért hiánycél tartása.)

A *kkv-kon* sokat segít a társasági adó leszállítása 10%-ra 500 millió árbevétel alatt, és az a kormányzati szándék, hogy részesedésüket az EU-s támogatásokból a jelenlegi 10%-ról 40-50 százalékra növelik. Ha azonban nincs piacuk, a támogatást felélik, személyes fogyasztásra költik, az erőfeszítés kárba vész.

Mivel a költségvetési deficit tartását a kormány mindenképpen „kiizzadja”, s a kkv-k is erőteljes támogatást kapnak kétféle módon is, azt tartanánk célszerűnek, ha a többlet felhasználásában az alábbi prioritás érvényesülne:

1. a munkáltatói tb-jarulék mérséklése,
2. az oktatás és ezen belül különösen a szakképzés fejlesztése (a termelő ágazatok igényeire tekintettel)
3. az öko-innovációk támogatása,
4. az egészségügy finanszírozása,
5. az energiahatékonyság javítása.

Számításaink szerint ha a többletbevételek 1/3-át a munkáltatói tb-jarulék mérséklésére költenék, az a foglalkoztatottságot 8-9%-kal emelné meg. (Azzal a feltételezéssel élve, hogy az érintett szektorok termelésbővítése nem ütközik piaci akadályokba.)

## **A zöld gazdaság lehetőségei**

Kezdetben nagy hangsúlyt kapott a „Green New Deal”, a világgazdasági és pénzügyi válságból a zöld gazdaság fejlesztésével, elsősorban a megújuló energiák termelésével történő kilábalás. Gazdaságtörténeti analógiákkal bizonyították, hogy a válságoknak megújító erejük van, a kitörések mind jelentős szerkezeti és technológiai változásokkal egybekötve mentek végbe. A gyakorlati megvalósulás azonban kiábrándító volt. A ma már világméretben 12 ezer milliárd dollár körülire tehető stabilizációs csomagoknak csak a töredéke szolgálta a zöld gazdaságélénkítést. Eluralkodott a keynesista keresletbővítés és az újból alacsony

olajárak miatt – az adott feltételek mellett – a megújuló energiákba történő befektetés nem vált gazdaságossá.

A gyakorlati tapasztalatok tükrében kezdenek letisztulni azok a nézetek is, melyek a zöld gazdaság hatalmas munkahelyteremtő potenciálját hangoztatták. Úgy tűnik, hogy ez a potenciál nem közvetlenül magában a megújuló energia termelésében és az ahhoz szükséges technológiák gyártásában rejlik, hanem inkább azokban a tevékenységekben, melyek az energiahatékonyság növelésének kényszere miatt jönnek létre: lakásszigetelés, alacsony fogyasztású autók és mindenféle más berendezések stb.. E kutatás keretei között a hazai zöld gazdaság négy területét vizsgáltuk meg:

1. az energiahatékonyság fokozását az épületek szigetelése tekintetében,
2. a megújuló energiák termelését,
3. a környezetbarát mezőgazdaságot
4. és a hulladékgyártást.

A fő szempont itt is az volt, hogy mennyiben és milyen módon képesek ezek az ágazatok hozzájárulni a rövid távú gazdasági stabilizáláshoz. Mivel a környezetbarát variánsok fejlesztése általában központi támogatást igényel, az akut gazdasági válság enyhítéséhez természetesen nem járulhatnak hozzá a bevételek növelésével, a foglalkoztatás bővítésével viszont részben igen, az energiamegtakarítással pedig jelentősen.

1. A hazai *épületállomány energiahatékonyságának* javítása jelentős foglalkoztatás-bővítő és energiamegtakarító hatással járna. Az összeg egyik fele költségvetésen kívüli forrásokból előteremthető, másik részét pedig önerőből adnák az érdekeltek. Feltételezve, hogy a 300-350 milliárd Ft éves külső forrásokhoz még legalább ugyanannyi önrész is járulna, az új és meglévő épületek energiahatékonyságával kapcsolatos tevékenység évente mintegy *100 ezer*, szakképzettséget igénylő munkahelyet jelentene.

További munkahelyek hozhatók létre az anyagtakarékos, illetve munkaigényes megoldások előnyben részesítésével. A magas bérköltségek és adminisztrációs terhek a kevés munkaerőt igénylő technológiákban tették érdekeltté a vállalkozásokat. Például bontáskor előírható lenne a *bontott szerkezetek helyszíni szétválogatása*. Ezzel az energiaigényes építőanyagok további felhasználása, értékesítése is lehetővé válna, ami háttérvállalkozásokat hozna létre, és szociális szempontból sem lenne közömbös az olcsóbb, használt építőanyag.

A ritkább laksűrűségű vidéki területeken, ahol a lakosság jellemzően a mezőgazdaságból él, autonóm energia- és közműrendszereket kell kiépíteni. Ennek az is előnye, hogy alacsonyabb képzettségű, illetve betanított munkások is foglalkoztathatók. A nádgyökeres vagy az energiaerdő gyökérzetével történő szennyvíztisztítást, a mezőgazdasági hulladékok kazánokban vagy kapcsolt minierőműben égetését, a biogáztelepek üzemeltetését, a saját gépjárművek, munkagépek számára megtermelt agroüzemanyagok előállítását helyi munkaerő végzi. A háztartások a szolgáltatásokért saját közösségüknek fizetnek, így helyben marad a vásárlóerő, ami a helyi vállalkozók piacát is növelheti. A kormány

meghirdetett programja *70 ezer új munkahellyel* számol. Véleményünk szerint ez a szám növelhető, ha a szilárd és folyékony hulladékkezelés is fenntarthatóbb, energiakímélőbb irányba fejlődik (szelektív begyűjtés, nádgyökeres tisztítás, energianövények termelése), és az infrastruktúra kiépítésénél ezt következetesen számon kérik.

2. A *megújuló energiák* termelése – a jelenlegi torz közgazdasági feltételek mellett – támogatásigényes, foglalkoztatásbővítő hatásuk nem számottevő, ezért az akut zöld válságkezelésben nem kaphat jelentősebb szerepet.

3. A mezőgazdasági támogatások jelentősebb átrendezésére lenne szükség ahhoz, hogy a *környezetbarát mezőgazdaság* számottevő szerephez jusson.

Az ökológiai gazdálkodás foglalkoztatási hatásai tekintetében talán túlzóak a várakozások. Mint azt tanulmányunkban bemutattuk, a munkabéreköltségek tekintetében az ökológiai gazdálkodás – ugyanazon termék, pl. gabonafélék előállítása esetében – nem feltétlenül jár együtt magasabb foglalkoztatással. Ezt – mármint a magasabb foglalkoztatást – csak a termelési szerkezet megváltoztatásával (célszerűbb földhasználattal nagyobb szerepet szánva a zöldség- és gyümölcsstermesztésnek) és főleg a feldolgozás (élelmiszeripar) megerősítése révén lehet elérni.

A költségvetés pozíciója két irányban is javulhat a feldolgozás részarányának növekedése miatt:

- Egyrészt a bevételi oldalon történhet növekedés azáltal, hogy a meglehetősen alacsony szintű termelői adóbevételek mellett növekvő mértékű társasági adóbevételre lehet számítani a feldolgozóipari vállalkozások bővülése következményeként.
- Másrészt a feldolgozási kapacitások növekedése – bővülő foglalkoztatási igényeket támasztva – csökkenti a vidéki munkanélküliséget, ezáltal a különféle munkanélküli-segélyek és jövedelem pótló támogatások iránti igény is csökkenő tendenciát mutathat – mérsékelve ezzel a költségvetési kiadásokat.

További foglalkoztatásbővülést eredményezhet a mezőgazdasági foglalkoztatásban jelentkező közteher csökkentése, az egyszerűbb és ésszerűbb adminisztráció kialakítása, valamint a mezőgazdasági foglalkoztatói és munkavállalói oldalon bevezetett egyéb adókedvezmények körének bővülése is.

4. A *hulladékgazdálkodás* feltételeinek a megszigorítása (főként a termékdíjak kiterjesztése) évi 50-60 milliárd Ft bevételt jelenthetne a költségvetésnek. Ugyancsak a szabályozás szigorításával – tehát nem költségvetési forrásokból – rövid távon néhány ezer, nagyobb időtávlatban évi tízezer nagyságrendben bővülhetne a foglalkoztatás.

A zöld gazdaság energiamegtakarító hatásain túl fontos látnunk, hogy a termelési tényezők relatív áraiban okozott változások (olcsóbb munkaerő, drágább energia) is a kevésbé energiaigényes szerkezet felé tolják el a magyar gazdaságot.

Fontos követelmény, hogy a költségvetési nyomás hatására a kormány ne folytassa az állami vagyon kiárusítását. *A természeti elemek és erőforrások állami tulajdonban maradása* a zöld gazdasági stabilizáció alapvető követelménye.

## A környezetvédelmi intézkedések munkahelyteremtő potenciálja

Rana Foroohar, a Newsweek szemleírója érdekes véleményt fejt ki a zöld gazdaság munkahelyteremtő potenciáljáról. Szerinte a megújuló energiák előállítása révén nem keletkezik több munkahely; nagyjából ugyanannyi el is vész a fosszilis energiatermelés csökkentése révén. A munkahelyteremtő képesség azokban az új piaci lehetőségekben jelentkezik, melyeket az energiamegtakarítás és az energiahatékonyság szolgáltatók.

A tiszta energiák termelésének munkaerőigénye az új iparágakéhoz és szolgáltatásokéhoz hasonlatosan alacsony. Az ebben az ágazatban dolgozók részaránya Amerikában csak 0,6%-ot tesz ki a költségvetési támogatások és adókedvezmények számtalan formája ellenére, és az elemzők nem is várnak bővülést e téren.

Példának a mikroprocesszorok gyártását hozza fel. Maga az iparág (az Intel és más chip-gyártó cégek) az amerikai munkaerőnek csak a 0,4%-át foglalkoztatja. De az a technikai forradalom, amelyet a félvezetők gyártása elindított, a termelés és a foglalkoztatás hatalmas fellendülését hozta. A McKinsey jelentése szerint (melyre Foroohar hivatkozik) nem egy különálló zöld gazdasági szektor kiépítésére, hanem az egész gazdaság zöldítésére kell törekedni. A mikroprocesszorok analógiájára a zöld gazdaság is elsősorban az energiatakarékosság és az energiahatékonyság kényszerítő erejével fogja az új munkahelyeket teremteni: az épületek hőszigetelésének javításában, a kevesebb üzemanyagot fogyasztó járművek előállításában, és általában, mindazon gépek, berendezések gyártásában és technológiák tökéletesítésében, melyek energiát használnak fel – tehát az élet és a gazdaság minden területén.<sup>51</sup>

Nem elhanyagolható ezen általános „zöldítésnek” a másodlagos hatása sem, mely az energiahatékonyság fokozása miatt felszabaduló megtakarítások vásárlóerejében rejlik.

Budapest, 2010. november

---

<sup>51</sup> Newsweek, March 29, & April 5, 2010.

# TANULMÁNYOK A HATÁR MENTI RÉGIÓK GAZDASÁGI ÉS MUNKAERŐ-PIACI HELYZETÉRŐL ÉS LEHETŐSÉGEIRŐL, A FOGLALKOZTATÁST SEGÍTŐ TÁMOGATÁSOKRÓL

Kopint-Tárki

## Bevezetés

A TÁMOP 1.3.1 kiemelt projekt 3.6 „Nemzetközi és határ menti együttműködések támogatása” alprojekt keretében készült kutatás célja olyan felmérő tanulmányok elkészítése volt, amelyek a határ menti régiók munkaerőpiacainak leírására és elemzésére vállalkoznak, a régiók jobb megismerésének a lehetőségét és a kapcsolatok bővítését segítve. A projekt konkrét célja az országok közötti munkaerő-mobilitás, a foglalkoztatást elősegítő transz-regionális, határ menti, komplex munkaerő-piaci szolgáltató hálózat együttműködési feltételeinek támogatása, a lehetőségek és a jó gyakorlatok összegyűjtése, a tapasztalatok bemutatása és kicserélése a határrégiók között.

A kutatás keretében olyan tanulmányok sorát készítettük el, amelyek feladata a lehetséges és releváns munkaerő-piaci információk összegyűjtése és interpretálása volt, egységes tematikát követő tanulmányokba. A tanulmányok a magyar határ egyes szakaszai szerint készültek, összesen hét határrégióról, azzal a szándékkal, hogy hozzájárulnak az egyes határrégiók helyzetének és a határon átnyúló munkapiacok lehetőségeinek a feltárásához. Az egyes helyzetfeltáró tanulmányok egyben reménybeli pályázatokhoz szükséges megvalósíthatósági tanulmányok alapját, háttérét, az elkészítés pillanatában felfrissítendő bázisát jelenthetik. A helyzetfelmérés egyrészt a határ menti régiók gazdasági, munkaerő-piaci helyzetéről, a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról szóló helyzetfeltáró tanulmányok elkészítését jelentette. A határ menti régiók lehetőségeit feltáró kutatás további fontos része volt továbbá a határ menti régiók munkaerő-piaci szolgáltatási kapacitásának a felmérése. A felmérést külön vizsgálattal tártuk fel, ez a végleges munka szerves része. A munkaerő-piaci szolgáltatások felméréséhez kérdőíves vizsgálatot végeztünk, a szükséges kérdőív kialakításához keretet jelentettek a helyzetfeltáró tanulmányok.

Jelen összeállítás terjedelmi korlátok miatt az eredmények töredékét képes csak bemutatni.

## **Migrációs pool kialakulásának lehetősége a határrégiókban**

A helyzetfeltáró tanulmányokban részletesen vizsgáltuk az egyes határrégiók munkaerőpiacát és a határon átnyúló munkapiacok lehetőségeit. A fontos állításokat a következőkben röviden összegezzük.

A határ menti munkapiacok ott alakulhatnak ki, ahol elegendően nagy a remélt haszon a határrégióban is adódó távolabbi munkavállalás környezeti és egyéb nehézsége, költségei mellett arra, hogy a határrégióban ingázó munkavállalóként helyezkedjen el valaki. A megfelelő munkaerő-kereslet elemi feltétele az ilyen munkapiacok működésének, a munkaerő-toborzás, érdekvédelem és egyéb szervezeti feltételek megléte pedig ösztönzői a kapcsolatoknak.. Vonzó munkaerőpiacok fejlődtek ki az osztrák magyar határrégióban, ahol a jól működő migrációs pool kialakulásának minden feltétele együtt van, a munkavállalás iránya egyértelműen Magyarországról Ausztria felé mutat. A szolgáltatások használata és egyéb szolgáltatások nyújtása ellenkező áramlásokat is ösztönöz és fenntart Ausztriából Magyarország felé. Hasonló kapcsolatok indultak fejlődésnek az ezredfordulón, a szlovák-magyar határ nyugati oldalán és válnak lassan kétirányúvá. Nem csupán szlovák munkavállalók dolgoznak a magyar oldalon, de mind többen dolgoznak Szlovákiában, az OEP friss adatai szerint.

A többi határrégióban a migrációs poolt akadályozzák az ott elérhető bérek, bérkülönbségek. A migráció iránya ezért távolabbra, a Magyarországra irányuló migráció a fővárosba vagy a szlovák határra irányul. Más régiókban is fontos vizsgálnunk, hol találhatóak a migráció számára vonzéspontok, migrációs célok. A határrégió ezt a funkciót nem tölti be, ha az elérhető béryereség az alacsony migrációs költségek mellett sem elegendő a fárasztó ingázáshoz.

A határon átnyúló kapcsolatokban meghatározó a közlekedési feltételek kedvezősége. Könnyen átjárható határok, jó úthálózat gyors mobilitást tesznek lehetővé a határrégióban. Azt tudjuk, hogy a kedvezőtlen, hátrányos helyzetű régiókban a közeli régió- vagy, megyeközpontba sem egyszerű eljutni, a megyeközpont távolsága időben mérve nagyon messze van. A határon átlépés nehézsége vagy egyszerűsége is könnyíti a határon átnyúló kapcsolatokat. Megfelelő közúti átkelőhelyek, vízi határ esetén hidak segíthetik az átjárást. Így az Esztergom-Párkányi híd megnyitása hozzájárult a gyorsan fejlődő és intenzív szlovák-magyar határrégióbeli kapcsolatokhoz.

## **Határon átnyúló munkaerő-piaci szolgáltatások felmérése – kérdőíves vizsgálat**

A munkaerő-piaci szolgáltatások felmérése a határ menti régiók gazdasági és munkaerő-piaci vizsgálatának része. A helyzetfeltáró kutatás mellett a vizsgálat önálló blokkjaként megkíséreltük a határrégiókban a határ menti helyzetből fakadó sajátosságokhoz kapcsolódó és a határon átnyúló munkapiaci szolgáltatások feltérképezését.

A felméréshez mindenekelőtt definiálni kellett, hogyan értelmezzük a munkaerő-piaci szolgáltatásokat a határ menti régióban. A munkaerő-piaci szolgáltatások felmérése során azt vizsgáltuk meg, nyújtott-e a munkaügyi kirendeltség a saját területén munkaerő-piaci szolgáltatásokat, és ha igen, az milyen formában történt és milyen létszámot érintett, milyen gyakorlati eredménnyel járt. A vizsgálat a határ menti régiókra és a határon átnyúló kapcsolatok vizsgálatára irányult, így természetesen nem kérdeztük a határ menti régiókban működő kirendeltségeket minden a területükön folyó munkaerő-piaci szolgáltatásairól, hanem kizárólag a határregió sajátos, a határmentiségből fakadó és a határon átnyúló szolgáltatásokról. A szolgáltatások egyértelmű beazonosíthatósága érdekében a 30/2000 GM rendelet szerinti fogalmakat használtuk a szolgáltatások felmérésekor. A kérdezés során kibővítettük a rendelet hatálya alá eső feladatokat annak érdekében, hogy minél több érdemi eredményt lefedjen a kérdőíves vizsgálat.

## **Korábbi kapcsolatok és határon átnyúló projektek feltérképezése**

A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal megbízásából 2008-ban alapos áttekintés készült a határ menti és nemzetközi együttműködések támogatását szolgáló programokról.<sup>52</sup> A munkaerő-piaci szolgáltatások feltérképezését célzó jelenlegi vizsgálat előzményének tekinthető ez a felmérés, ami a jelenlegi vizsgálat egyik elemét vizsgálta, a határon átnyúló projekteket és szolgáltatásokat, amelyek a határon átnyúló munkapiaci kapcsolatokat szolgálják. A Regionális Munkaügyi Központok, az érintett kirendeltségek, illetve Regionális Képző Központok a rendelkezésükre álló dokumentumok alapján válaszoltak a kérdésre.

A korábbi felmérés a jelen kutatás előfutárának tekinthető abban az értelemben, hogy mindazokat a nemzetközi, határon átnyúló kapcsolatokat áttekintette, aminek részei a határ menti és a határon átnyúló gazdasági és munkapiaci szolgáltatások. A projektek felmérésének eredményeit filterezésre és keresési lehetőségekre alkalmas módon adatbázisba foglalták. Az összesen 102 projektet a jelenlegi vizsgálat szempontjai szerint újraértelmezve azt találtuk, hogy a korábbi határon átnyúló együttműködések bősége ellenére a határon átnyúló kapcsolatok és munkapiacok kihasználtsága még korlátozott és jelentős aszimmetriát mutat.

A feltérképezett összesen 102 projektből, amire a korábbi vizsgálat kitért, csak nagyon kevés tartozik a határon átnyúló munkapiaci kapcsolatok körébe, a projektek területileg és a projekt kínálat szolgáltatások és eredmények alapján is nagyon koncentrálódnak. A projektek egyharmada volt határ menti projekt a projektek nemzetközi kategorizálása, léptéke szerint, abban az értelmezésben, ahogy azt a tanulmány korábbi fejezetében a regionalitást vizsgálva is használtuk. A települési vagy kistérségi hatálya a projektek közül csak kevésnek volt, ezek

---

<sup>52</sup> A határ menti és nemzetközi együttműködések támogatása, a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal megbízásából, HEFOP 1.2 intézkedés 1.1.3.4 projektje keretében, VitalPro Vezetési Tanácsadó és Szolgáltató Kft, Budapest 2008.

nagy része országos projektek része. A projektek zöme regionális vagy megyei szinten fogalmazódik meg .

1. táblázat Határ menti és nemzetközi együttműködések formái

Nemzetközi lépték szerinti projekt	A projekt területi hatálya szerint			Együtt
	országos	regionális, megyei	települési, kistérségi	
határ menti	1	31	1	33
országok közötti	13	48	5	66
nem releváns kategória			2	2
n a			1	1
összesen	14	79	9	102

Forrás: adatbázisból saját számolás

A határ menti és a határon átnyúló kapcsolatok nagyon eltérő intenzitásúak az egyes határrégiókban. Adódott a kérdés, hogy megvizsgáljuk a korábbi projekteket, hogy azok mennyire oszlanak el egyenletesen az egyes régiók között, vagy tapasztalhatunk valamiféle aszimmetriát, az egyes projektek területi koncentrációját illetően. A feltérképezett projektek között nagyon sok koncentrált az élénk határon átnyúló kapcsolatokkal rendelkező Nyugat-Dunántúli régióban, valamint a Dél-Alföldön. A nemzetközi léptékű határ menti projektek meghatározó többsége is itt fogalmazódott meg.

2. táblázat Határ menti és nemzetközi együttműködések régiók szerint

Projekt régiója	Projekt (db)	Ebből határ menti projekt	Területi hatálya szerint		
			országos	regionális/ megyei	települési/ kistérségi
Országos	15	1	14		
Nyugat-Dunántúl	28	18		27	2
Dél- és Ny-Dunántúl	3	2		3	
Közép-Magyarország	6			4	2
Közép-Dunántúl	4	3		3	1
Észak-Magyarország	4	2		4	
Észak-Alföld	4	2		2	2
Dél-Dunántúl	6	2		6	
Dél-Alföld	32	3		30	2
Együtt	102	33	14	79	9

Forrás: adatbázisból saját számolás

A nemzetközi és határ menti projektek elenyésző része foglalkozási projekt, a mobilitási projektek viszont döntően a Nyugat-Dunántúlon vannak. Sok a képzési és a kutatási/módszertani projekt, ezek a Dél-Alföldi régióban koncentrálnak és



a határon túli magyaroknak szólnak, de a projektek döntően nem a határrégióra vonatkoznak. (3. táblázat)

A felmérésbe 33 határ menti projekt került tehát, egyharmada valamilyen képzés, felnőttképzés volt. Ezek között volt turisztikai (egészségturizmus, falusi turizmus, a keleti és a nyugati határszakaszon is volt ilyen), ECDL, CNC gépkezelő, vagy kereskedő képzés is. A határ menti mobilitási projektek között voltak a határ menti paktumok kialakítását, vagy összehangolását, új foglalkoztatáspolitikai eszközök elterjesztését, illetve gazdasági együttműködések ösztönzését célzó projektek. Legszorosabb ilyen határ menti együttműködés az EURES-T Danubius Határmenti Társulás volt. A két konkrét foglalkoztatásra irányuló határ menti projekt közül a HERBAL NETWORK célja egy komplex, interregionális, a helyi tapasztalatokon és együttműködésen alapuló, az agrárintegrációt elősegítő regionális támogatás, a gyógy- és bionövény szektorban, a kevés projekt egyike, ahol cél volt a foglalkoztatottság növelése, életminőség javítása.

3. táblázat Határ menti és nemzetközi együttműködések régiók és a projekt profilja szerint

Régió	foglalkozási	képzési	kutatási, módszertani	mobilitási	szervezetfejl./hálózatépítés	Együtt
Országos	2	6	3	2	2	15
Nyugat-Dunántúl	1	6		12	9	28
D& Ny-Dunántúl	1	2		1	1	5
Közép-Magyarország	1		1	2		4
Közép-dunántúl		4				4
Észak-Magyarország		1			3	4
Észak-Alföld		3			1	4
Dél-Dunántúl		1	3	1	1	6
Dél-Alföld		14	10	3	5	32
Együtt	5	37	17	21	22	102

Forrás: adatbázisból saját számolás

A határ menti együttműködésben megvalósuló projektekre vonatkozóan néhány előremutató tanulságot fogalmaztak meg a felmérés készítői. A felmérés áttekintése és a tapasztalatok a határon átnyúló munkapiacok lehetőségeit áttekintő tanulmányunk számára fontos tanulságokkal járnak, és viszonyítási pontként szolgálhatnak. A továbbiakban a határ menti régiók munkaerő-piaci szolgáltatásait felmérő vizsgálat eredményeit összegezzük.

## A határ menti régiók munkaerő-piaci szolgáltatásai felmérésének eredményei

A helyzetfelmérő tanulmányokból a határrégiókról kirajzolódó kép és a korábbi nemzetközi foglalkoztatási projektek áttekintése után a határ menti régiók kirendeltségeinek a válaszaiból a határon átnyúló munkaerő-piaci szolgáltatásokat kíséreltük meg feltérképezni. A megkérdezés nehézségét okozta, hogy korábban ilyen vizsgálat nem volt, így a felmérés során nem egyértelmű szolgáltatásokat vizsgáltunk. Feltételeztük, hogy a munkaerő-piaci szolgáltatások keretével túlságosan szűkre szabják a válaszadók lehetőségeit és a tényleges határon átnyúló munkapiaci szolgáltatásról nem kapunk képet.

Egyrészt megkérdeztük ezért a határrégió kirendeltségeinek a munkatársait, nyújtottak-e határon átnyúló munkaerő-piaci szolgáltatást (a 30/2000 GM rendelet értelmezése szerinti munkaerő-piaci szolgáltatásokat), majd arról kérdeztük őket, hogy a munkaerő-piaci szolgáltatásokon kívül további szolgáltatásokat nyújtottak-e, projektekben, egyéb formában. Itt a határon külföldiek munkavállalásáról illetve a külföldön történő munkavállalásról is kérdeztük őket. Végül olyan képzésekről is megkérdeztük őket, amelyek a határon átnyúló tevékenységre, programra hatással voltak. Azokat a kirendeltségeket, ahol nemleges választ kaptunk, megkérdeztük ennek az okairól is. Végül megkérdeztük a kirendeltségek munkatársait, mit tartanak a saját munkájukból, tapasztalatukból olyan jó gyakorlatnak, amit érdemes továbbadni, közkinccsé tenni.

A feldolgozás eredményeit mutatjuk be a továbbiakban. Mindenekelőtt egyszerű áttekintést adunk a válaszokból. Összesen 62 válasz érkezett a határrégióban működő munkaügyi kirendeltségektől, ami megfelelően reprezentál minden határrégiót. A régiók egy részében nem volt releváns a kérdés, a munkatársak semmilyen határon átnyúló szolgáltatást nem tudtak felmutatni a tevékenységükben. Ez azt jelenti, hogy a határrégiókhoz tartozó kirendeltségek közel egyharmada nem találta a kérdést önmaga számára relevánsnak. A nemleges válaszok nagy része olyan régiókban fogalmazódott meg, ahol egyébként is azt tapasztaltuk, hogy a határon átnyúló kapcsolatok gyengék vagy nem nagyon motiváltak. Minden régióban volt azonban elegendően sok kirendeltség, ahol nyújtottak valamilyen szolgáltatást. Néhány kirendeltség minden régióban volt, ahol ugyan nem nyújtottak klasszikus értelemben vett munkaerő-piaci szolgáltatást, de volt mégis valamilyen projekt, ami hasonló tevékenységet jelentett. A három válaszcsoportot külön vizsgáljuk a továbbiakban.

4. táblázat A munkaerő-piaci szolgáltatásra adott válaszok, régióként

	Nem volt semmilyen szolgáltatás	Csak projekt volt	Munkaerő-piaci szolgáltatás is volt	Összesen
Nyugat-Dunántúl	3	1	6	10
Közép-Magyarország	2		5	7
Észak-Magyarország	1	2	7	10
Észak-Alföld	3	1	6	10
Dél-Dunántúl	5	1	4	10
Dél-Alföld	4	2	9	15

Összesen	18	7	37	62
----------	----	---	----	----

## Határon átnyúló „klasszikus” munkaerő-piaci szolgáltatások

Munkaerő-piaci szolgáltatás legáltalánosabb formája az információszolgáltatás, ha van valamilyen határon átnyúló szolgáltatás, ezek legalább információszolgáltatást nyújtanak a kirendeltségeknek. A válaszok szerint 37 kirendeltségben nyújtanak valamilyen információt, 12 kirendeltség végzett munkaközvetítést is, 10 kirendeltség munkavállalási tanácsadást, 6 kirendeltség pályaválasztási tanácsadást, 10 kirendeltség képzési tanácsadást 16 kirendeltség helyi (térségi) foglalkoztatási tanácsadást végzett, és egyéb szolgáltatásokat nyújtott 16 kirendeltség. A kirendeltségek közül kizárólag információt 10 kirendeltség nyújtott, a többi kirendeltségnél többféle határon átnyúló szolgáltatást is nyújtottak, 11 kirendeltség négy vagy több szolgáltatást is nyújtott. A határrégió helyzetétől függően a migráció és az ingázás formájára és lehetőségeire vonatkozó információ, vagy ügyintézés volt a leggyakoribb szolgáltatás. Azoknál a kirendeltségeknél, ahol volt valamilyen munkaerő-piaci szolgáltatás, ezt a szolgáltatást rendszertelenül nyújtották az esetek közel felében (19 kirendeltségben), de 15 kirendeltség találta úgy, hogy folyamatosan bővül a szolgáltatás, és csak egyetlen kirendeltségben láttak csökkenést. z kirendeltség változatlan nagyságrendű szolgáltatást nyújt.

A határon átnyúló munkaerő-piaci szolgáltatásokról a kirendeltség harmadában gondolták, hogy kicsit javított a munkaerő-piaci helyzeten, kétharmaduk azt gondolta, hogy a nyújtott szolgáltatásoknak semmilyen befolyása nem volt a munkaerő-piaci helyzetre. A nyugati szlovák-magyar határrégióban tevékenykedő kirendeltségekben látják úgy, hogy a nyújtott szolgáltatások nagy mértékben befolyásolhatják a munkaerőpiacot.

5. táblázat Munkaerő-piaci szolgáltatások formái a munkaügyi kirendeltségeknél – halmozott válaszok

Információszolgáltatás	37
Munkaközvetítés	12
Munkavállalási tanácsadás	10
Pályaválasztási tanácsadás	6
Képzési tanácsadás	10
Helyi (térségi) foglalkoztatási tanácsadás	16
Egyéb szolgáltatás	16

6. táblázat Rendszeresen nyújtanak-e határon átnyúló munkaerő-piaci szolgáltatást? – halmozott válaszok

Igen, minden évben azonos mértékben volt	7
--	---

Nem, folyamatosan bővült	15
Nem, folyamatosan csökkent	1
Rendszertelenül nyújtották	19

7. táblázat Javítja-e a nyújtott szolgáltatás a munkaerő-piaci helyzetet?

Igen, jelentősen javította	2
Kicsit javított	11
Nem befolyásolta	23

A szolgáltatásban részesülők száma viszonylag alacsony, néhány kirendeltségnél van csak kiemelkedő esetszám, olyan szolgáltatást nyújtó kirendeltségnél, ahol lényeges a külföldiek valamilyen irányú foglalkoztatása. Így a szlovák-magyar határrégióban, ahol az EURES-T Danubius társulás szerepe a jelentős, a nyugat-dunántúli kirendeltségeken, ahol az osztrák magyar együttműködés és az ingázó egyezmény működik, valamint a keleti határ egyes kirendeltségein, ahol a szezonmunkát végző külföldiek foglalkoztatásához az AM könyvek intézése szükséges.

A határ menti szolgáltatások határszakaszonként nagyon hasonló tartalmúak, ugyanakkor eltérnek az egyes határszakaszokon nyújtott szolgáltatások. Az adatbázisban foglalt tevékenységtartalmakat egymás mellé soroltuk, s a legfontosabb tevékenységeket kiemeltük, és meglepően egységes kép rajzolódott ki: a munkakeresés és információgyűjtés az egyes határszakaszok és a szomszéd régiók között a legfontosabb szolgáltatás. Emellett a munkáltatók állástborzásának sikeres és kevésbé sikeres formái is fontos részei a határon átnyúló

Megkérdeztük a kirendeltségeket, hogy mi volt az oka annak, hogy ha a határrégióban a kirendeltségen egyáltalán nem nyújtottak semmilyen formában határon átnyúló szolgáltatást. A válaszokat ebben az esetben is a határrégiók szerint csoportosítottuk. A kép meglepően egységes volt. Sok kirendeltség azokban a régiókban is, ahol nagyon jelentős a mobilitás a szlovák vagy az osztrák határrégióban, és más kirendeltségeken is úgy találta, hogy távol van a kirendeltség a határtól, és nem érinti őket a határon átnyúló szolgáltatás. Azt látjuk tehát, hogy a határon átnyúló munkaerő-piaci szolgáltatások jelentős része olyan adminisztratív tevékenység, amire közvetlenül a határ közelében van szükség. A határrégió a határon átnyúló munkaerő-piaci szolgáltatások nyújtásának mai szemlélete alapján szigorúan a határon fekvő régiókra látszik korlátozódni. A határon átnyúló szolgáltatások elmaradásának másik fontos magyarázata a régió munkaerő-piaci helyzete, ahogy fogalmazzák „fel sem merül” a szolgáltatás iránti igény.

Néhány jellemző kirendeltségi válasz a határon átnyúló munkaerő-piaci szolgáltatás elmaradásának okairól:

„Kirendeltségünknek nincs kapcsolata határon túli szervezetekkel, egyénekkal. /kivéve AM könyv volt”

„A nyelvi akadályok is közrehathatnak.”

„Mivel térségünk a leghátrányosabb helyzetű kistérségek közé tartozik, ezért nincs olyan foglalkoztató, aki határon túli álláskereső ügyfeleket foglalkoztatna. Problémát jelent továbbá a térségünkben jelentkező nagyarányú munkanélküliség is.”

„A Sellyei Kirendeltség nem rendelkezik határátkelővel, határátkelő Drávaszabolcson és Baracson van, mindkettő kb. 35 km-re fekszik a kistérség központjától.”

„Nem volt rá igény.”

„Nem vettünk részt olyan projekteken, amelyek a célcsoport számára nyújtható munkaerő-piaci szolgáltatásokat tartalmazzák, valamint ezen ügyfélkör részéről sem történt megkeresés.”

„Közvetlen szomszédságunkban (Székelyhíd) nem aktív a munkaerőpiac.”

## Határ menti projektek és szolgáltatások

Az összes megkérdezett kirendeltség közül 18 számolt be valamilyen határon átnyúló projektről, ami érinti a határon átnyúló kapcsolatokat. Ebből 7 olyan kirendeltség volt, ahol nem is volt munkaerő-piaci szolgáltatás, csak valamilyen határon átnyúló projekt. A határon átnyúló szolgáltatási projektek elég magas aránya a nyugat-dunántúli és a közép-magyarországi régiót érintett, valamint a Dél-Alföldet. A projektek hasonlóan oszlottak el a határrégiók között a korábbi nemzetközi kapcsolatokat áttekintő projektben is. (Ez érthető, hiszen hasonló sőt nem egy esetben azonos projekteket mért fel a két vizsgálat).

Azt is megkérdeztük a kirendeltségektől, vannak-e formális-informális kapcsolataik a túloldali kollégákkal. Meglepően alacsony volt a formális kapcsolatokkal rendelkező kirendeltségek aránya mindössze 17 kirendeltség válaszolt igennel, és a kirendeltségek jelentős része a Nyugat-Dunántúlon, Közép-Magyarországon, és Észak-Magyarországon volt. A válaszok alapján úgy tűnt, hogy a kirendeltségek nem is nagyon tartják fontosnak a kapcsolatokat, ami a határ menti együttműködések kialakításának komoly akadálya. (A kapcsolatok lazaságát a jelen kutatás konzultációi során is tapasztalhattuk).

8. táblázat Kirendeltségek határon átnyúló kapcsolatai

	Határon átnyúló projekt	Kirendeltségek közötti kapcsolatok
Nyugat-Dunántúl	3	5
Közép-Magyarország	4	4
Észak-Magyarország	2	4
Észak-Alföld	3	2

Dél-Dunántúl	2	1
Dél-Alföld	4	1
Együtt	18	17

A fejlettebb nyugati és közép-magyarországi határrégiót érintő hasznos és fontos projektek, köztük a szlovák határon az EURES-T és a nyugati határon hosszú ideje fejlődő EXPACK, NETLAB projekt, (ami a következő részben jó gyakorlatként is megjelenik), továbbá az EURES-T PANNÓNIA azokban a régiókban jelentenek szolgáltatásokat, és mélyítik a kapcsolatokat, ahol azok már a korábbiakban is jelen voltak. Láttuk, hogy a határon átnyúló munkaerő-piaci szolgáltatások terjedésének legáltalánosabb korlátja az volt, hogy „nem volt rá igény”. A projektek és egyéb szolgáltatások fejlődése esetében ez még inkább így van. Nagyon egységesek a válaszok, és azt az óvatos tanulságot vetítik előre, hogy *az egyéb feladatokkal amúgy is leterhelt kirendeltségek számára nincs olyan ösztönző, ami vonzóvá teheti a határon átnyúló kapcsolatok kiépítése felé vezető utat, ha erős gazdasági vagy/és munkaerő-piaci hatások azt ki nem váltják.*

## Jó gyakorlatok

A munkaerő-piaci szolgáltatások felmérés során láttuk, hogy a kapcsolatok építése, annak a hiánya, azokban a régiókban, ahol egyébként nem élénk a mobilitás, nagyon lassan és akadozva halad, a kirendeltségek nem kezdeményezik a kapcsolatokat, nem keresik a lehetőségeket, ha arra egyébként nincsen igény. Két olyan jó gyakorlatot választottunk ki, ami ellenkező gyakorlatról, jó tapasztalatokról, az igények felméréséről szól.

### Dél-Alföld. EURES munkaerő-piaci információk feltárása a határ két oldalán

*Információs szolgáltatás:* Az EURES keretein belül 2008 áprilisában lezajlott „kísérleti közvetítő program” eredménye rámutatott arra, hogy mind a munkaadók, mind a munkavállalók kevésbé tájékozottak a román munkavállalók magyarországi foglalkoztatására, valamint a romániai munkavégzés feltételeire vonatkozóan. Ezért a felek célul tűzték ki munkaerő-piaci tájékoztató kiadványok elkészítését ezekben a témakörökben munkaadók és munkavállalók részére. Az erre a feladatra a Dél-alföldi és az Észak-alföldi Regionális Munkaügyi Központok munkatársaiból létrejött team kidolgozott három kiadványt a határ menti foglalkoztatásban érintettek számára. Kidolgozásra került egy hosszabb terjedelmű „Jogi Iránytű” a magyarországi foglalkoztatási és tartózkodási szabályokról, illetve elkészült a magyar munkaadóknak a román állampolgárok foglalkoztatásáról, illetve a magyar munkavállalóknak a romániai munkavállalás feltételeiről 1-1 rövidebb tájékoztató.

*Pályaválasztási tanácsadás:* 2009 őszén Békéscsabán a Pályaválasztási Kiállítás és Vásáron román munkaügyi szervezetek képviselőiből delegált team is részt vett kiállítóként.

*Helyi (térségi) foglalkoztatási tanácsadás:* Az EURES keretein belül a román-magyar határ menti együttműködés kapcsán 2008 áprilisában „kísérleti közvetítő programot” hajtottunk végre a határ menti térségekben mind a román, mind a magyar oldalon. Ennek keretében a magyar munkaadók román állampolgárok iránti foglalkoztatási készségét, és a magyar munkavállalók mobilitását vizsgáltuk a határ menti kirendeltségek ügyfélkörében. A programban való részvételre a Dél-alföldi régióban 9 kirendeltség került kijelölésre. Az egy hónapos kísérleti közvetítési program keretében az egyes kirendeltségek kiemelten tájékoztatták a munkáltatókat a román munkaerő felvételének lehetőségéről. A Dél-alföldi régióban két kirendeltségi körzetből: Makóról és Hódmezővásárhelyről jelezte igényét munkáltató a román munkaerő felvételére. Ezek az állásajánlatok a következő pozíciókra vonatkoztak: forgácsoló, kamionvezető, hentes, épületasztalos, ács, CNC gépkezelő, szobafestő-mázoló, fuvarszervező, kerámiatermék gyártó, gépkezelő, hegesztő. Nem érkezett visszajelzés arra vonatkozólag, hogy sikerült-e román munkaerővel betölteni ezeket az álláshelyeket. A munkavállalókat szintén kiemelten tájékoztatta minden kirendeltség a román elhelyezkedési lehetőségekről. Csoportos tájékoztatókra került sor, melyek keretében informálták az álláskeresőket a román állásajánlatokról. Román oldalról 49 esetben érkezett munkaerő-felvételi szándék. Jellemzően az építőipar és a könnyűipar (cipőkészítés) területéről, többnyire villanyszerelő, lakatos, vasbetonszerelő, hegesztő és talpkészítő munkakörökre. Természetesen ettől eltérő, egyedi munkakörök is megjelentek, pl.: fajanszó/burkoló, taxisofőr, szerszámélező.

## Dél-Alföld. A mobilitást gátló tényezők felmérésére irányuló kísérleti projekt

A projekt 2008. április 1 és 30 között zajlott. A projektben 9 határ menti kirendeltségünk (Szeged, Makó, Mezőkovácsháza, Gyula, Békéscsaba, Hódmezővásárhely, Orosháza, Sarkad, Szeghalom) vett részt. Kirendeltségeink az egy hónap folyamán kiemelten tájékoztatták mind a munkáltatókat, mind a munkavállalókat. Valamennyi munkaerőigényt benyújtó munkáltatónak feltették a kérdést miszerint foglalkoztatnának-e romániai munkavállalót, valamint felkeresték a kirendeltség illetékességi területén található nagyvállalatokat is, hogy tájékoztassák őket a projekt kínálta lehetőségekről. Elmondható, hogy a Makói és a Hódmezővásárhelyi kirendeltségek voltak a legaktívabbak munkaerő-bejelentés szempontjából. A bejelentett állások legnagyobb számban forgácsoló, kamionsofőr, hentes, épületasztalos, ács, CNC gépkezelő, szobafestő, kerámia termékgyártó, hegesztő munkakörökből kerültek ki.

A munkáltatókon túl a munkavállalókat is kiemelten tájékoztatták kollégáink. Román oldalról 49 munkaerőigény érkezett, amelyre csoportos tájékoztatókat

szerveztek az érintett kirendeltségek. Azon munkavállalók körében, akik nem vállalták a felajánlott munkakört, egy kérdőív segítségével kérdeztek rá a mobilitást gátló tényezőkre. A legjellemzőbb indok az alacsony (200-250 Euro) bérszint volt, olyan állásajánlatok is megjelentek, ahol a bérezés nem érte el a magyarországi minimálbért (ezekre nem történt közvetítés). Jelzéseként hangzott el az ügyfelek részéről, hogy ki kellene dolgozni a közvetítés jogi, eljárási, informatikai rendszerét, másrészt igényként fogalmazódott meg az, hogy több információt kapjunk a közlekedési, ingázási lehetőségekről. Összességében jellemző, hogy a határ túloldaláról is hasonló munkakörökbe keresnek munkavállalókat, mint itthon, azonban alacsonyabb bérek mellett. Tehát következtetésként levonhatjuk a *fő mobilitást gátló tényező magyar oldalról a bérszínvonalbeli különbség.*

Budapest, 2010. június



# A MUNKAERŐ-KÖLCSÖNZÉS ALAKULÁSA, HATÁSA A FOGLALKOZTATÁSRA ÉS A GAZDASÁGI FOLYAMATOKRA

Dél-Dunántúli Humánerőforrás Nkft.

Az elmúlt évtizedek munkaerő-piaci trendjeinek tapasztalata egyértelműen azt mutatja, hogy a munka világa átalakulóban van. A hagyományos értelemben felfogott munkajogviszony egyre inkább háttérbe szorul és a mind a munkáltatói, mind pedig a munkavállalói oldalon megjelent a speciális igényeket is figyelembe venni képes jogviszonyok változatos tárháza. A gazdasági környezet változásai hívták életre az atipikus munkavégzési formákat, mely formák között talán a legelterjedtebbé a munkaerő-kölcsönzés vált.

## A munkaerő-kölcsönzésben rejlő előnyök és hátrányok

A munkaerő-kölcsönzéssel kapcsolatos munkáltatói előnyök és hátrányok

A kölcsönzés igénybevételének a gyakorlatban leginkább előforduló indokai és esetei az alábbiak:

- *Helyettesítés:* A bármilyen ok miatt huzamosan távol lévő kollégákat kell, és lehet pótolni bizonyos feladatok elvégzése idejére. E funkció betöltésére tökéletesen alkalmas eszköz a munkaerő-kölcsönzés.

- *Meghatározott feladat elvégzése:* Előfordulhat, hogy egy előre nem várt megrendelés teljesítéséhez bővíteni kell a cég létszámát, azonban – mivel a termelés felfutása csak átmeneti időre tűnik valószínűnek – fölösleges, és kockázatos lenne végleg elkötelezniük magukat, nem beszélve a szerződések későbbi kezelésével járó kellemetlenségekről.

- *Rugalmas létszámgazdálkodás:* Az utóbbi néhány évben egyre több az olyan foglalkoztató, ahol ismét nagyon fontos lett annak figyelembevétele, hogy a munkabéreköltségek sorában mekkora összeg szerepel. Egyszerűbben fogalmazva: a kölcsönzést olyan eszköznek tekintik, amely kiválóan alkalmas a béreköltségek megfelelő keretek között tartására.

- *A próbaidő helyettesítése:* Nyilvánvaló munkáltatói gyakorlat, hogy mielőtt végleg elhatároznák magukat a dolgozó alkalmazásáról, szeretnék valamilyen

módon kitolni a személyi kérdésekről hozandó döntés határidejét. Ennek egyik módja lehet a néhány hónapos kölcsönzés, amellyel akár - teljesen legálisan - meghosszabbítják a próbaidőt is, hiszen a kölcsönzési idő után alkalmazott munkatárs csak ekkor kerül velük munkaviszonyba, innentől számít a törvényes, legfeljebb 90 napos próbaidő. A kölcsönzés időtartama ezzel szemben nincs korlátozva, akár évekig is tarthat. Mindez meglehetősen sok kérdést felvet, hiszen annak ellenére, hogy közvetlenül nem ütközik a Munka Törvénykönyvébe az ilyen munkáltatói magatartás esetén a rendeltetésellenes joggyakorlás kérdése óhatatlanul felmerül. Ennek a fejezetnek nem célja a jogintézmény jogdogmatikai vizsgálata figyelemmel arra, hogy az, a további fejezetekben megvalósul. Ugyanakkor e jelenség vitathatatlanul tetten érhető a gyakorlatban, s a munkáltatói magatartásokat nagymértékben befolyásolja.

- *Gyorsaság:* Mivel a munkaerő-kölcsönző cégek szinte kizárólag naprakész adatbankból dolgoznak, a megbízások teljesítése rendkívül gyors lehet, és ezáltal a munkavállaló iránti igény is gyorsan, illetve rugalmasan kielégíthető. A munkaerő-kölcsönzők szintén rugalmasan igyekeznek alkalmazkodni a változó igényekhez, és a változó munkaerő-piaci trendeket figyelemmel követve alakítják ki működésüket.

- *Adminisztrációs teher csökkentése:* A munkaerő-kölcsönzés révén jelentős mértékben csökkenthetők az adminisztrációs terhek. Mivel a kölcsönzött munkavállaló a kölcsönbeadó munkáltatóval áll munkajogviszonyban, minden a munkaviszony létesítésével, fenntartásával, megszüntetésével való adminisztrációs feladat is a kölcsönbeadót terheli, ezáltal lényegesen leegyszerűsödik a foglalkoztatáshoz kapcsolódó HR tevékenység.

- *Költséghatékonyság:* A költségkímélés igen lényeges és meghatározó szempont, és nem csupán magával a foglalkoztatási terhekkel összefüggésben jelenik meg az erre vonatkozó igény. A toborzás – kiválasztás folyamata is komoly terheket róhat adott esetben a munkáltatókra, mely terhek a munkaerő-kölcsönzés jogintézményének igénybevételével jelentős mértékben (ha nem teljes egészében) kiküszöbölhetőek. Mivel a kölcsönzéskor megtakarítható a hirdetésre szánt költség, illetve a kiválasztási eljárások alkalmazásának, és az ahhoz szükséges szakember díjazásának költsége is. Szintén nem elhanyagolható szempont, hogy a munkaerő-kölcsönzés díja költségként elszámolható, és ezáltal nem növeli a bérköltséget.

- *Hatékonyság:* A munkaerő-kölcsönzés keretében foglalkoztatott munkavállalók esetében megfigyelhető a hatékonyabb munkavégzésre törekvés. Ez sok esetben összefügg a rövid távú foglalkoztatással, ugyanis kölcsönzött munkavállalók fokozottan igyekeznek az új helyzetnek megfelelni, különösen mivel a kimagasló munkavégzés magában hordozza a munkáltatói állományba kerülés lehetőségét. A munkáltató szempontjából szintén sok előnyt rejt a kölcsönzés lehetősége a munkaidő kihasználásának hatékonysága tekintetében, hiszen ebben a foglalkoztatási formában csak a munkaszervezéssel kapcsolatos tevékenységre, és az ehhez közvetlenül kapcsolódó adminisztrációra kell erőforrásait koncentrálnia. A nem megfelelő munkavégzés esetén pedig a kölcsönbevevő

munkáltató gyakorlatilag kockázat nélkül járhat el, mivel a munkavállaló nem vele áll munkajogviszonyban. Ebből fakadóan a nem megfelelően teljesítő munkavállaló „pótlása” rendkívüli módon leegyszerűsödik.

- *Diszkréció*: Ha a munkáltató nem akarja a saját nevében meghirdetni az álláslehetőséget, mert nem kívánja a versenytársak tudomására hozni, hogy személyzeti problémái vannak, a kölcsönző cég a jól kiépített sajtókapcsolatai révén feladott hirdetéseivel diszkréten tud számukra megfelelő munkatársat találni.

Figyelembe véve a munkaerő-kölcsönzés természetét, ebben az esetben (különösen a rövidebb ideig tartó foglalkoztatások tekintetében) nem alakul ki a munkavállalói lojalitás a munkáltatóval szemben.

Amikor a munkáltató e konstrukció mellett dönt, szükségszerűen mérlegeli a gazdasági előnyöket és a hátrányokat: nevezetesen a gyorsan mozgósítható munkaerő-állomány jelentette előnyt, illetve azt, hogy rövid távon esetleg motiváció és vállalati elkötelezettség nélküli dolgozót foglalkoztat.

Végül még egy megjegyzés: napjainkban a pályázatok miatt sok kisebb méretű vállalkozás alkalmaz kölcsönzött munkavállalókat (egyrészt, hogy jogosult legyen a kedvezőbb „kkv” pályázatokon való részvételre, másrészt amiatt, hogy a pályázatokban szereplő foglalkoztatási kötelezettség csak a munkáltatói állományban lévő dolgozókra terjedjen ki).

## A munkaerő-kölcsönzéssel kapcsolatos munkavállalói előnyök és hátrányok

A munkaerő-kölcsönzés számos előnyt jelent a munkavállalók számára is hiszen ebben a konstrukcióban *visszakerülhetnek a munkaerőpiacra*, illetve az onnan való kiszorulásuk megelőzhető. Szintén gyakori érv a munkaerő-kölcsönzés mellett a *munkatapasztalat szerzés*, mely hasonlóan az eddig elmondottakhoz a munkavállaló munkaerő-piaci pozícióját erősíti. Különösen a fiatalabb munkavállalók esetében tetten érhető ez a szemlélet (lásd az empirikus kutatás tapasztalatait).

Bizonyos munkavállalói csoportok számára (mint például az átképzésben részt vevők, vagy a tanulmányaikat folytatók, esetlegesen a kisgyermeket nevelő, vagy közeli hozzátartozót ápoló- gondozók számára) előnyt jelent az *elkötelezettség nélküli, eseti munkavállalás lehetősége*.

Szintén sok munkavállaló reméli, hogy a kimagasló munkavégzés esetén a munkáltató *állományába kerül*. Ez a vonatkozás tipikusan igen jó hatással van a munka produktivitására.

Természetesen a munkavállalók szempontjából számos hátrányt is rejt az e konstrukció keretében való foglalkoztatás, hiszen a hagyományos munkajogviszonyban állókhoz képest jóval alacsonyabb az egzisztenciális háttér kialakítását biztosító védelmi szint. Az empirikus kutatás részletesen vizsgálja az erre vonatkozó munkavállalói attitűdöket, azonban fontos megjegyezni, hogy a jogviszonyból származó *bizonytalansági faktor* igencsak meghatározó.

Szintén gyakorta jelent problémát a munkavállaló számára az elszigeteltség – *sehova sem tartozás* érzése. Az eltérő jogviszony ugyanis a munkavállalók eltérő kapcsolatrendszerét is megalapozhatja, és a szakmai kapcsolatok kialakításának sem kedvez. Az elszigeteltségből fakadóan kialakulhat az úgynevezett „hátsó udvar effektus”, melyben a munkavállaló *szakmai előrelépésének* lehetőségei is csökkennek.

## A munkaerő-kölcsönzés terjedése Magyarországon

Statisztikai adatok hiányában is biztosan állítható, hogy a munkaerő-kölcsönzés tételesjogi szabályozás hiányában is létező foglalkoztatási forma volt Magyarországon a rendszerváltást követően.<sup>53</sup> Természetesen erről az időszakról statisztikai adatok nem állnak rendelkezésre, az mindenképpen a tevékenység nagyobb volumenű terjedését mutatta, hogy egyre növekedett az igény arra, hogy a tevékenység szabályozásban részesüljön. A 2001. évi kodifikációt követő időkről már részletes (és tanulságos)<sup>54</sup> statisztikai adatokkal rendelkezünk.

Az AFSZ adatai szerint 2002. december 31-én 282 munkaerő-kölcsönző cég volt nyilvántartva az országban 2008. december 31-én 948, ami több mint háromszoros növekedést jelent. A munkaerő-kölcsönző cégek közül 188-an munkaerő-közvetítést is végeztek az elmúlt évben.

Az elmúlt hét évben a cégek számát illetően a legdinamikusabb növekedés Pest és Baranya megyében volt tapasztalható (hétszeres). Ugyanakkor az adatszolgáltatási kötelezettségének mindössze 757 cég tett eleget, így az azt nem teljesítő cégek nyilvántartásból való törlésére a következő évben kerül sor, annak ellenére, hogy feltehetőleg már 2008-ban sem végeztek kölcsönzési tevékenységet.

A 2008. évi adatszolgáltatást teljesítők száma szerint ugyanakkor mintegy 6%-os visszaesés figyelhető meg az előző évhez képest a tevékenységet végzők számában. Fontos megjegyezni azonban, hogy önmagában az adatszolgáltatási kötelezettséget teljesítők száma nem feltétlenül azonos a kölcsönzői tevékenységet ténylegesen folytatók számával. Az adatszolgáltatók közül 191 cég 2008. évben nem végzett kölcsönzési tevékenységet.

Nem meglepő tehát, hogy a munkaerő-kölcsönzés a munkajogi érdeklődés középpontjába került Magyarországon (is), mind a tevékenységgel foglalkozó munkáltatók, mint a szolgáltatást igénybe vevő munkáltatók és nem utolsósorban

---

<sup>53</sup> A rendszerváltást követően megjelentek a magyar piacon is azok a cégek, amelyek Nyugat-Európában vezető munkaerő-kölcsönzők, a munkaerő-kölcsönzés szabályozatlansága miatt az akkor hatályos szabályok alapján a kirendelés (akkori szabályok szerinti) jogintézményének felhasználásával engedtek át munkavállalókat más munkáltatóknak.

<sup>54</sup> Lehet a munkajogi jogalkotás szerepét bagatellizálni (és különböző érdekek által befolyásolni) de a munkaerő-kölcsönzés dinamikus növekedése azt bizonyítja, hogy a munkajogi szabályok önmagukban is képesek üzletágakat létrehozni, aminek természetesen az ellenkezője is igaz.

a munkavállalói érdekképviseltek igen aktívan kezdtek foglalkozni a munkaerő-kölcsönzésre vonatkozó megalkotott szabályokkal.

A munkaerő-kölcsönzés dinamikus fejlődését, illetve gyors felfutását mutatja a munkaerő-kölcsönzőkkel szerződő foglalkoztatók számának növekedése is. A jogintézmény jövőbeni fejlődésének kereteit alapvetően határozza meg, hogy mely típusú tevékenységek végzésére alkalmas, illetve a munkaerőpiacon mely tevékenységek ellátására mutatkozik igény annak keretein belül. A foglalkoztatók száma ugyanis 2008. évben az előző évhez képest 67,6%-kal növekedett. A munkaerő-kölcsönzés intézményének alkalmazhatóságát, illetve népszerűségét nagyban befolyásolja a munkáltató (foglalkoztató) tevékenységének a jellege. A feldolgozóiparban működő foglalkoztatók jelentik a kölcsönzött munkavállalókat foglalkoztatók derékhatát, mivel az összes szerződötték 61,1%-át ők teszik ki. Ettől az arányszámtól ugyan lényegesen elmarad a mezőgazdaság (11,6%), valamint az adminisztráció (6,4%) területe, bár ezek adatai is szignifikánsnak mondhatóak. A foglalkoztatók aránya szintén nem mutat kiegyenlített képet azok területi megoszlása szerint. Nem meglepő módon azokban a megyékben, illetve régiókban mutatkozik növekvő tendencia a kölcsönzés keretében történő foglalkoztatás iránt, melyek gazdaságilag is deprimált területek.

A 2002-2008 években a munkaerő-kölcsönző cégek által foglalkoztatottak száma (határozott és határozatlan idejű munkaszerződéssel dolgozók együtt) mintegy 3,8-szeresére növekedett. Az elmúlt hét év adatait nemenként vizsgálva megállapítható, hogy a férfiakat foglalkoztatták nagyobb számban. 2007. évig mind a kölcsönző cégek száma mind az általuk alkalmazott munkavállalók száma növekedett. 2007-hez képest, 2008. évben a munkaerő kölcsönzéssel foglalkozó vállalkozások száma csökkent (6%-kal), ugyanakkor az itt foglalkoztatottak száma 13%-kal nőtt.

A munkaerő-kölcsönzéssel alkalmazott munkavállalók több mint fele (54,1%-a) férfi, és 45,9%-a nő volt. A nemek szerinti megoszlás az elmúlt évhez képest nem változott. A férfi munkavállalók közül elsősorban szakmunkásokat (80,1%) igényeltek a munkáltatók, míg a nők közül szellemi (61,3%) munkaerőt kerestek. A fizikai állománycsoporton belül a szakképzettséget nem igénylő (egyszerű) foglalkozások, a gépkezelők, összeszerelők, járművezetők munkakörökben történt jellemzően a foglalkoztatás. A szellemi állománycsoportban az irodai és ügyviteli (ügyfélforgalmi) jellegű és az egyéb felsőfokú vagy középfokú képzettséget igénylő foglalkozásúakat kölcsönözték a munkáltatók.

## **A határon átnyúló munkaerő-kölcsönzés**

Hazánkban a külföldiek munkavállalása elsősorban a határon túli magyarokhoz köthető, és földrajzilag is elszigetelten jelenik meg. Alapvetően a szakképzettséget nem igénylő, fizikai munkavégzés területén jelennek meg a külföldi munkavállalók.

A munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavállalás elsősorban a szlovákiai munkavállalók tekintetében jellemző, főként szlovák munkaerő-

kölcsönző cégen keresztül. Mivel ezek az adótételek nem a magyar költségvetést gazdagítják, mindenképpen hátrányos hatását tekintve, azonban a volumenét figyelembe véve nem meghatározó, vagy számottevő a kiesés. A Romániából érkező munkaerő esetében egyenlőre nem alakult ki a munkaerő-kölcsönzés gyakorlata, és az eltérő munkavállalási jellemzők miatt erre a közeli jövőben nem is igen lehet számítani.

A kifelé irányuló kölcsönzés lehetőségét gyakorlatilag el lehet vetni, mivel a térségben hazánkban a legmagasabb az élők munkát terhelő adó és járulékok mértéke, így a kölcsönzés keretében való foglalkoztatásra a gyakorlatban semmi igény nem mutatkozik. A külföldi székhelyű munkaerő-kölcsönzőkön keresztüli magyarországi foglalkoztatás térnyerése viszont nem hozna gazdaságélénkítő hatást, mivel a munkaerő alkalmazásához kapcsolódó adók nem a magyar költségvetésbe folynak be.

## **A munkaerő-kölcsönzés gyakorlata Magyarországon**

A kölcsönzött munkavállalók körében 2010 májusában végeztünk kérdőíves kutatást. A válaszadók döntő többsége jelenlegi munkaviszonyát megelőzően megtapasztalta az állástalanság emberi és egzisztenciális nehézségeit. Ez két következtetést vetett fel a részünkről egy mennyiségi és a minőségi faktort. Ez a válasz először is azt mutatta számunkra, hogy a munkaerő-kölcsönzés valós választ kínálhat az álláskereső számára az újbóli munkába álláshoz. A rugalmas, az atipikus foglalkoztatási formák közül a munkaerő-kölcsönzés képes betölteni azt az egyik kiemelt célját, hogy a két fél (munkaadó, munkavállaló) érdekeinek társításával hozzájáruljon a foglalkoztatási szint növeléséhez. Ennek következtében pedig – és ez vezet át a második tényezőhöz – a kölcsönzött munkavállalók összességében pozitívan fogják értékelni jelenlegi munkajogviszonyukat annak minden specialitásával – adott esetben nehézségével – együtt.

A *munkajogviszony időfaktorát* vizsgálva arra az eredményre jutottunk, hogy az esetek több mint felénél (61%) határozatlan idejű munkaszerződést kötöttek a munkavállalókkal. Ezek közül legtöbbit a középfokú adminisztratív végzettséget igénylő munkakörök betöltésére kötöttek, a második és harmadik (kis különbséggel) legtöbb határozatlan idejű szerződést pedig a szakmunkások (67 darab) és a betanított munkások (65 darab) alkalmazására.

Tekintettel a határozott idejű szerződések 29%-os arányára, érdemesnek tartottuk megvizsgálni ezek hosszát is. A vizsgált csoportban a 3 hónapos határozott idejű szerződések voltak túlsúlyban, ezt követték a 2 havi, a 6 havi, majd az 1 havi időtartamra szóló munkaszerződések. Az ötödik leggyakoribb időtáv 1 évre szólt. Egy évnél hosszabb szerződést a válaszadók közül összesen 1 fő említett (13 hónapra), de ennél hosszabb, esetleg több évre szóló szerződést nem találtunk. Ezek a munkajogi megoldások nyilvánvalóan a legalkalmasabbak arra, hogy a kölcsönbe vevő munkáltatók elvárásainak – így különösen a

munkafolyamatokban szezonális vagy ciklikusan felmerülő munkaerőigény kielégítésére (lásd: kölcsönbe vevők elvárásairól szóló fejezet) – megfeleljenek.

A kölcsönzött *munkavállalók munkaerő-kölcsönzéssel kapcsolatos tájékozottságát* illetően megállapítottuk, hogy az esetek 61%-ában (367 fő) többé-kevésbé ismerik a kölcsönzött munkavállalók a vonatkozó szabályokat, 29% válaszolt egyértelmű igennel, és csupán 11% volt az, aki szinte semmit nem tud ezekről a szabályokról.

A *jogszabályok értelmezése és a jogszabályi változások követése* a válaszadók 56%-ánál (344 fő esetében) bizonyos esetekben nehézséget jelent. A válaszadók 23%-a (143 fő) jelentette ki azt kategorikusan, hogy könnyen eligazodik a jogszabályok rendszerében és azok értelmezése sem jelent számára problémát.

A munkavállalók a *munkaerő-kölcsönzéssel kapcsolatos információikat* jellemzően több párhuzamos forrásból szerzik be. A leghatékonyabb kommunikációs csatornának mind a korcsoportok, mind a beosztások tekintetében a munkáltató tájékoztatása bizonyult, az esetek 67%-ában innen (is) tájékozódtak a dolgozók. Ezt a kommunikációs csatornát az alacsonyabb beosztásokban dolgozó munkavállalók jelölték meg legnagyobb százalékban, a felsőfokon végzetek körében alakult a legalacsonyabban ennek az információs csatornának a jelentősége (46%).

Kíváncsiak voltunk arra is, hogy a többi, nem kölcsönzött munkavállalóhoz viszonyítva, milyennek ítélik meg saját helyzetüket: egyrészt a munkavégzés feltételeit és körülményeit, valamint a munka anyagi elismertségét, vagyis a jövedelmüket és a juttatásaikat.

Összességében *mind a két paraméter tekintetében a többség szerint ugyanolyan bánásmódban részesülnek a kölcsönzött munkavállalók, mint a saját állományban dolgozók.*

A *munkavégzési feltételek* tekintetében ugyanakkor nagyobb volt a megkérdezettek körében az elégedettség, mint a javadalmazás kapcsán. A válaszadók 60%-a gondolta úgy (összesen 367 fő), hogy ugyanolyan a helyzetük e tekintetben, mint a saját foglalkoztatottaké és csupán 19% mondta azt, hogy rosszabb (összesen 115 fő).

A munka *anyagi elismertsége* tekintetében 17%-kal kevesebben mondták azt (összesen 261-en), hogy ugyanolyan a helyzetük, mint a saját munkavállalóké és 16%-kal többen azt (összesen 215-en), hogy kifejezetten rosszabb javadalmazási helyzetben vannak a kölcsönzöttek, mint a saját munkavállalók.

A megkérdezettek többsége (46%-a) *nem tartja indokoltnak a megkülönböztetést a kölcsönzött és nem kölcsönzött munkavállalók között*, szerintük az „első perctől” kezdve ugyanolyan megítélést kell biztosítani a kölcsönzötteknek is, mint a többi munkavállalónak. Látjuk azonban, hogy alig marad el ettől azoknak az aránya, akik – egyébként összhangban a még jelenleg hatályos uniós és magyar szabályozással – úgy gondolják, hogy rövid távon elfogadható a megkülönböztetés, hosszú távon azonban ezt fel kell számolni.

A kérdőív negyedik részében a *kölcsönzött munkavállalók általános elégedettségét/elégedetlenségét* vizsgáltuk a foglalkoztatási formával

kapcsolatban. Tizenkét előre megadott állításból kellett megjelölniük azokat a válaszokat, amelyeket magukra nézve igaznak tartanak.

Megállapítható, hogy egy tényező – sem a pozitív sem a negatív állítások – esetében sincs az igenek száma többségben. Volt azonban legalább négy olyan faktor, amelyeket szembeötlően sokan jelöltek meg igaznak:

- Bizonytalan jövő.
- Juttatások tekintetében rosszabb helyzet.
- Sok területen kipróbálhatom magam.
- Tapasztalatot szerzek.



1. táblázat

A kölcsönzött munkavállalók összesített helyzetértékelése

	<b>Fő</b>	<b>Százalék</b>
<b>1. Sok területen kipróbálhatom magam</b>		
Igen	177	29
Nem	433	71
<b>2. Tapasztalatot szerzek</b>		
Igen	204	33
Nem	406	67
<b>3. Nagyobb a függetlenségem</b>		
Igen	66	11
Nem	544	89
<b>4. Magam alakítom a pályámat</b>		
Igen	36	6
Nem	574	94
<b>5. Kevésbé kell túlóráznom, mint a saját munkavállalóknak</b>		
Igen	51	8
Nem	559	92
<b>6. Jobban ki merek állni a magam igazáért</b>		
Igen	27	4
Nem	583	96
<b>7. Bizonytalan a jövő</b>		
Igen	284	47
Nem	326	53
<b>8. Juttatások tekintetében rosszabb</b>		
Igen	221	36
Nem	389	64
<b>9. Munkaidő-beosztásom nehézségeket okoz</b>		
Igen	26	4
Nem	584	96
<b>10. Kevésbé megbecsült a munkatársak által</b>		
Igen	60	10
Nem	550	90
<b>11. Kevésbé megbecsült a vezetők által</b>		
Igen	92	15
Nem	518	85
<b>12. Nincs, aki képviselné az érdekeimet</b>		
Igen	94	15
Nem	516	85

Az, ha egy munkavállaló nem saját állományban dolgozik, hanem egy munkaerő-kölcsönző cég által kerül a munkáltatóhoz nem jelenti azt, hogy a megkérdezett munkavállaló szabadabban el meri mondani véleményét, jobban ki

mer állni saját érdekei védelmében. *A munkavállalók kiszolgáltatottsága szempontjából a válaszadók szerint indifferens a jogi státusz.*

A válaszadók szerint a *munkaidő beosztására* nem hat (negatívan) a munkaerő-kölcsönzés. Ez a tényező nagy valószínűséggel sokkal inkább a kölcsönbe vevő munkaadó rendelkezésének, mintsem a foglalkoztatás módjának függvénye.

Szintén nem bizonyult igaznak az esetek döntő többségében az, hogy a kölcsönzött munkavállalók maguk alakítják pályájukat. Egyrészt a munkaerő-piaci lehetőségek állítanak erőteljes korlátokat eléjük, másrészt a kölcsönbe adó munkaadók elsődleges döntési kompetenciájába tartozik a kölcsönbe vevő munkaadó kiválasztása és biztosítása.

Nem igaz az esetek döntő többségében, hogy a kölcsönzött munkavállalók részére a munkaadó kevesebb rendkívüli munkavégzést rendel el, mint a saját dolgozóinak. Ez a kérdés nyilván nem a kölcsönzött munkavállalók válaszaiból a legautentikusabb, erről a kölcsönbe vevő munkaadók válaszait kell a jövőben megvizsgálni. Tény, hogy a kölcsönzött munkavállalók nem érzik úgy, hogy a foglalkoztatási forma okán nekik kevesebb túlmunkavégzés kerül.

A kapott válaszok alapján kijelenthető az, hogy *a munkaerő-kölcsönzés nem biztosít nagyobb függetlenséget a kölcsönzött munkavállalóknak.* A munkavégzés munkajogviszony keretein belül folyik, a Munka Törvénykönyve által rögzített jogok és kötelezettségek ugyanúgy illetik meg és terhelik a feleket, mint egy tipikus munkajogviszonyban.

Végül, a válaszadók szerint nem igaz, hogy a kölcsönzött munkavállalók érdekképviselője nem megoldott. A kérdés részletekbe ugyan nem bocsátkozott, de itt egyrészt a munkavállalók munkajogviszonnyal kapcsolatos érdekeinek előmozdítására szerveződő szakszervezetekről, másrészt a kényszerképviselői alapon működő üzemi tanácsokról van szó. Nem elhanyagolható ebben a hármis jogviszonyrendszerben ugyanakkor az sem, hogy a kölcsönbe adó munkáltatónak is érdeke fűződik a jogszerű gyakorlatok fenntartásához, ami ezáltal közvetve vagy közvetlenül is a munkavállalói érdekeket szolgálja.

A munkaerő-kölcsönzés keretében foglalkoztatott megkérdezett munkavállalók közül döntő többségben vannak azok, akik szívesen kerülnének át a kölcsönbe vevő munkáltatóhoz saját állományba. Azok, akik ennek „esélyét sem látják” aránya 14% volt.

Alapvetően megállapítható, hogy a munkaerő-kölcsönzés keretében foglalkoztatott munkavállalók döntő többsége örülne annak, ha a kölcsönbe vevő munkáltató saját állományába átvinné őket – amellet, hogy volt a kitöltők között egy e tekintetben igen pesszimista csoport, akik szerint ennek esélye minimális. Erre nyilvánvalóan a kiszámíthatóságra törekvés, a biztonság igénye jó alapot teremthet.

Nem jelenthető ki ugyanakkor egyértelműen az, hogy a fenti megállapítás a munkaerő-kölcsönzési konstrukcióval való általános elégedetlenséget tükrözi a kölcsönzött munkavállalók körében. Ellenkezőleg: *a válaszadók 75%-a ajánlaná a*

*munkaerő-kölcsönzést olyanoknak, akik fontosak a számára* (barátok, ismerősök), csupán 25% adott negatív választ a kérdésre.

A válaszadók 67%-a ugyanakkor pozitívan nyilatkozott a kölcsönbe adók foglalkoztatási aktivitása kapcsán. Csupán a kölcsönzött munkavállalók 10% tekinthető elégedetlennek e tekintetben. Mindössze 9% nyilatkozott úgy, hogy a munkaerő-kölcsönző cég jelenléte csupán formalitás, mivel a kölcsönbe vevő pusztán a korábban leépített munkavállalóit „kölcsönzi vissza”.

## **Kitekintés: iskolaszövetkezetek és munkaerő-kölcsönzés**

Kutatásunkban – az eredetileg megadott vizsgálati irányokkal összhangban – kitekintést nyújtunk az iskolaszövetkezetek és a munkaerő-kölcsönzés kapcsolatrendszerére. Ennek indoka, hogy a gyakorlatban a munkaerőpiac e két területe több szempontból is összekapcsolódik, a munkaerő-kölcsönző cégek és az iskolaszövetkezetek közötti együttműködés és szembenállás kitapintható módon van jelen a mindennapi működésben.

Az iskolaszövetkezetek súlyát a hazai munkaerőpiacon az alábbi adatokkal illusztrálhatjuk.<sup>55</sup>

- a cégbíróság nyilvántartásában 2009-ben 93 bejegyzett iskolaszövetkezet szerepelt, ebből 57 szervezet adott be mérleget, tehát ennyi működik biztosan;
- évente 210-220.000 diák vállal tanulmányai mellett munkát (ÁFSZ és HÖÖK adatok átlaga);
- 130-140.000 diák dolgozott iskolaszövetkezeteken keresztül (az összes diákként munkát vállaló fiatal 65-70%-a);
- fenti számon belül több mint 70-75.000 a felsőoktatásban nappali tagozaton tanuló hallgató, azaz az itt foglalkoztatottak 55-60%-a;
- a diákok 3-5 évig tagjai - jellemzően egyszerre több – iskolaszövetkezetnek;
- a diákok évente átlagosan 18 napot dolgoznak (az ÁSZF adatai alapján (2007), kölcsönzés esetén ugyanez átlagosan 162 nap/év);
- 2009-ben a diákok nyári havi átlagkeresete nem haladta meg a minimálbér felét;
- 2009 első három negyedében a szféra 60-65%-át kitevő tíz legnagyobb (DiákÉSZ tag) szervezet forgalma átlagosan 26%-kal csökkent a megelőző évi forgalomhoz képest. Ez a forgalomcsökkenés valószínűsíthető a többi iskolaszövetkezet esetében is. Ez a foglalkoztatott diákok számának csökkenését is jelenti, ugyanakkor az érdeklődő (munkát kereső) diákok száma 60-70%-kal nőtt;
- tanulmányaik befejeztével évente több száz fő közvetlenül a szövetkezettől helyezkedik el a szövetkezet megbízójánál, további

---

<sup>55</sup> Az adatok a DiákÉSZ tagszervezeteinek bevallásaiból és a cégbírósági mérlegadatokból származnak.

4,6%-uk az itt szerzett kapcsolatai révén a szövetkezet közreműködése nélkül helyezkedik el a szövetkezet azon partnerénél, ahol diák éve alatt dolgozik.<sup>56</sup>

## Az iskolaszövetkezet keretei közötti foglalkoztatás és a munkaerő-kölcsönzés fontosabb elhatárolási szempontjai

Az iskolaszövetkezet, valamint a munkaerő-kölcsönzés keretei között végzett munka több hasonlóságot és több eltérést mutat. Az alábbiakban azok az elemek állnak hangsúlyozottan az előtérben, amelyek a két jogviszony megkülönböztetésére szolgálnak.

1. Az Mt. 193/B. § (1) bekezdése „A kölcsönbeadóval munkaerő-kölcsönzés céljából létesített munkaviszony” kifejezést használja, amikor a vonatkozó fejezetre határozza meg az eltérő rendelkezéseket. Munkaerő-kölcsönzés keretében bárki foglalkoztatható, míg iskolaszövetkezettel létesített tagsági jogviszony alapján csak a hallgatói vagy tanuló jogviszonyban álló természetes személy.

2. A munkaerő-kölcsönzés alapján történő foglalkoztatáshoz nem szükséges semmilyen különleges jogalap a munkaszerződésen kívül. Tény, hogy a munkaerő-kölcsönzési tevékenységet folytatónak teljesítenie kell azokat a feltételeket, amelyeket számukra a 118/2001. (VI. 30.) Korm. rendelet előír, azonban, ha pl. a kölcsönvevőnél történő munkavégzés tényleges megkezdéséig a kölcsönbeadó nem felel meg az e törvényben, illetve az egyéb jogszabályokban foglalt feltételeknek, a munkaviszony a kölcsönvevő és a munkavállaló között jön létre a munkavégzés tényleges megkezdésének napjával, a 193/G. § (1) bekezdés a) pontja alapján meghatározott időtartamra. Ezzel szemben a szövetkezeti önmagában még nem alapozza meg a munkavégzést, ehhez az is szükséges, hogy a szövetkezet alapszabálya a személyes közreműködés teljesítéseként munkavégzési kötelezettséget írjon elő. Ebben az esetben lehetséges az iskolaszövetkezettel létesített pl. munkajogviszony keretében a hallgató, tanuló tag munkavégzése.

3. A munkaerő-kölcsönzés a munkaadóval kifejezetten erre a célra szerződött munkavállalók átengedését jelenti a munkaerő-kölcsönző részére. A szövetkezet azonban a harmadik személlyel valamely szolgáltatás nyújtására szerződött. Ez a szolgáltatás azonban nem csupán munkaerő rendelkezésre bocsátását jelenti, hanem bizonyos feladatok ellátását. Másképpen fogalmazva, harmadik személy meghatározott üzleti, üzemi tevékenységét, illetve tevékenységeit kiszervezi, amelyet a szövetkezet teljesít hallgató, illetve tanuló tagjaival.

4. A hatályos szabályozás szerint a munkaerő-kölcsönzés keretében történő foglalkoztatás, illetve munkavégzés lehet határozott és határozatlan idejű egyaránt. Az iskolaszövetkezet keretei között történő munkavégzésre irányuló munkaszerződés csak határozott időtartamú munkajogviszonyt keletkeztethet.

---

<sup>56</sup> Telefonos felmérés az iskolaszövetkezetből 2008-2009-ben kilépett, 237 végzős hallgató megkérdezésével, 2010.02.07-08.

5. Az előzőekből következően az iskolaszövetkezet és a tag közötti munkaszerződés tartalmában is különbözik a munkaerő-kölcsönző és a munkavállaló közötti munkaszerződéstől. Az utóbbiban a feleknek kifejezetten meg kell állapodniuk abban, hogy a munkaszerződés munkaerő-kölcsönzés keretében ellátandó feladatra jött létre, és a munkáltató a munkavállalót a munkavégzés helyéről csak tájékoztatni köteles. Ettől eltérően az iskolaszövetkezettel megkötött munkaszerződésben rendelkezni szükséges a munkavégzés helyéről.

6. A munkaerő-kölcsönzés jellegéből adódóan, kölcsönbevevő az a munkáltató, aki a kölcsönzés keretében átengedett munkavállalót foglalkoztatja és munkáltatói jogait, illetve kötelezettségeit a kölcsönbeadóval megosztva gyakorolja. Az iskolaszövetkezet keretében végzett munka esetében – mivel a szövetkezet nem egyszerűen munkaerőt ad át harmadik személynek, hanem szolgáltatás nyújtására irányuló szerződés alapján egy adott tevékenységet lát el – a munkáltatói minőségnek erőteljesebben ki kell domborodnia. Ebből következően a szövetkezet gyakorolja a munkáltatói jogokat. Ezen túlmenően az iskolaszövetkezet munkavállalóinak teljesítését az adott teljesítési helyszínen az iskolaszövetkezet teljesítési csoportvezetője, témavezetője irányítja, vezeti. Ez egyben tehát azt is jelenti, hogy a szorosabb értelemben vett munkajogi munkáltatói jogkör gyakorlása mellett, illetve azt kiegészítve, a munkáltató képviselője látja el az alapvető szakmai jellegű irányítást is az iskolaszövetkezeti tagmunkavállaló vonatkozásában. Ez a szolgáltatás, illetve e munkavégzés jellege miatt azonban megvalósulhat oly módon is, hogy a képviselő több iskolaszövetkezet nevében, és több helyen is ellátja ezt a feladatát. A munkáltatói jogkörnek az iskolaszövetkezet-munkáltatóra történő telepítése egyben azt is jelenti, hogy a szolgáltatás fogadója (harmadik személy) befolyása csak arra a körre terjed ki, amely a saját üzem-, illetve üzletmenetének érdekében feltétlenül szükséges, azaz a nélkülözhetetlen ad hoc utasításokra.

## **Szakmapolitikai javaslatok**

A következőkben összefoglaljuk, részletes tanulmányunk egyes témaköreinél bemutatott és indokolt javaslatainkat; amelyekkel a szakmapolitikai döntéshozók számára világos, egyértelmű üzeneteket fogalmazhatunk meg a munkaerő-kölcsönzés foglalkoztatáspolitikai szerepének erősítése, az ágazat hatékonyabb működése, illetve a jogharmonizáció érdekében.

A munkaerő-kölcsönzésről szóló 2008/104/ek irányelv átvételével kapcsolatos javaslatok

Általánosságban fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a jogharmonizáció technikájának megválasztása megmutatja, hogy a magyar jogalkotó számára a *kölcsönzött munkavállalók védelme vagy a kölcsönzésen keresztüli foglalkoztatás*

*rugalmassága a fontosabb prioritás.* A jogharmonizációra rendelkezésre álló viszonylag hosszabb idő lehetővé teheti azt, hogy szabályozási alternatívák kerüljenek kidolgozásra és az alternatívák hatásai prognosztizálásra kerüljenek.

Az irányelv hatálya

Az irányelv 1. cikk (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy a tagállamok támogassák a munkaerőpiacról tartósan kiszorult rétegek kölcsönzésen keresztüli (újbóli) elhelyezkedését. Ez a kivétel csak a tagállam kifejezett rendelkezése esetén, a szociális partnerekkel való konzultáció után vehető igénybe, és nem adott kölcsönbeadókra, vagy kölcsönvevőkre vonatkozik, hanem az állami, vagy államilag támogatott programokban részt vevő munkavállalókra.

Az Mt. jelenleg egységesen szabályozza a kölcsönzési szektort, a munkaerő-kölcsönzésről szóló III. rész XI. fejezet minden kölcsönbeadóra és kölcsönvevőre kiterjed. Az irányelv átvétele során viszont *létrehozható egy olyan alanyi kör, amelyre rugalmasabb szabályok vonatkoznak* (elsősorban: akikre az egyenlő bér elve csak a most hatályos korlátokkal érvényesülne, és akiknél a kikölcsönzés tartós is lehet). Ide tartozhatnának pl.:

- az állami munkaközvetítés mintájára megszervezett állami kölcsönbeadók,
- a gazdasági tevékenységet nem végző kölcsönvevők (pl. szakszervezetek, egyházak, alapítványok stb.).
- a hátrányos munkaerő-piaci helyzetű munkavállalókat kölcsönzés keretében foglalkoztató képzési programok.

A magyar Mt. 2004. május 20-tól a nonprofit szférában (korábban közhasznú társaságok, ma nonprofit gazdasági társaságok számára) is lehetővé teszi a munkaerő-kölcsönzést [Mt. 193/D. § (1) bek.]. E célra külön támogatás is igényelhető volt az Ft. alapján, ami iránt azonban rendkívül alacsony volt az érdeklődés (2005-ben egyáltalán nem kértek ilyen támogatást), így az 2007. január 1-jével megszűnt.

Ennek mintájára – akár a gazdasági tevékenységet nem végző szervezetekre vonatkozó, akár az 1. cikk (3) bekezdés szerinti derogációs lehetőséget kihasználva – *a hátrányos munkaerő-piaci helyzetű munkavállalók támogatása érdekében a magyar jogalkotó rendelkezhet úgy, hogy az irányelv szigorúbb szabályait nem kell alkalmazni.*

Egyenlő bánásmód alapelve

Véleményünk szerint az irányelv egyenlő bánásmódra vonatkozó főszabályának megszorítás nélküli átvétele Magyarország esetében mindenképpen alaposan átgondolandó. Egy ilyen rendelkezés nemcsak a munkaerő-kölcsönzési tevékenység nagyarányú csökkenését eredményezné, hanem olyan kihatással is lenne sok termelő szektorra, amely nem szolgálja az ország munkaerő-piaci érdekeit.

Az Mt. a felsorolt munka- és foglalkoztatási feltételek közül már most is biztosítja a kölcsönzött munkavállaló egyenlő bánásmódhoz való jogát: a) az állapotos nők és szoptató anyák védelmére, továbbá a gyermekek és fiatalok

védelmére; b) a diszkrimináció tilalmára és c) a munkaidőre vonatkozó szabályok tekintetében.

Pontosítani kell azonban, hogy a fenti munkafeltételek vonatkozásában a kölcsönvevőnél hatályos kollektív szerződés és egyéb szabályzatok irányadóak a kölcsönzött munkavállalóra is. Az Mt. jelenleg csak annyit ír elő, hogy a munkavállalóra a kölcsönvevőnél irányadó munkarendre, munkaidőre, pihenőidőre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni [Mt. 193/E. § (3) bek.]. Nem egyértelmű, hogy ez a kollektív szerződés alkalmazására is felhatalmazást ad-e, mivel egyébként a munkaerő-kölcsönzésre is alkalmazandó az Mt. 36. §-a, amely szerint a kollektív szerződés hatálya az azt aláíró munkáltatóra terjed ki. A kölcsönzött munkavállaló vonatkozásában viszont a kölcsönbeadó a munkáltató.

*Nem biztosított az egyenlőség a fizetés vonatkozásában.* A 2006. január 1-jétől máig hatályos korlátozott egyenlő bér elve azt jelenti, hogy az egyenlő bérhez való jog két megszorítással érvényesül a kölcsön-munkavállaló és a kölcsönvevő saját munkavállalója vonatkozásában:

- Az egyenlő bér elvének alkalmazásához bizonyos időtartamú folyamatos munkavégzés szükséges a kölcsönvevőnél (időbeli korlát).
- Az egyenlő bér elve csak bizonyos bérelemekre érvényesítendő (terjedelmi korlát).

Ez alapján a kölcsönzött és a kölcsönvevő közvetlenül alkalmazott munkavállalója között az egyenlő bér elve a következők szerint érvényesül:

- 183 napot el nem érő munkavégzés esetén: egyáltalán nem alkalmazandó.
- Legalább 183 napos munkavégzés esetén: csak személyi alapbér, műszakpótlék, rendkívüli munkavégzésért járó díjazás, az ügyelet és készenlét díjazása tekintetében érvényesül.
- Határozott időre szóló kikölcsönzés esetén két év, határozatlan idejű esetén pedig egy év folyamatos munkavégzés után: az összes bérelemre alkalmazni kell.

Mindezen rendelkezések nem vonatkoznak a kölcsönzött munkavállalóra, ha munkaviszonyára a kölcsönbeadónál ennél kedvezőbb feltételek irányadóak [Mt. 193/H. § (9–11) bek.].

Ez a rendszer ellentétes az irányelvvel, ezért legfeljebb valamelyik kivétel alapján lehet fenntartható. Az irányelv alapján az Mt.-t úgy kell módosítani, hogy főszabály szerint *a kikölcsönzés első napjától és minden bérelem vonatkozásában alkalmazandó az egyenlő bér elve.*

Az irányelv három lehetséges kivételt tartalmaz, amelyek alkalmazásáról minden tagállam maga jogosult dönteni. Ezek a következők:

1. Az első lehetséges kivételhez két feltétel együttes fennállása kell: a munkavállaló tartós munkaviszonnyal rendelkezzen és a kikölcsönzések között is kapjon díjazást [5. cikk (1) bek.].

*A tartós jogviszonyban álló, kikölcsönzések között is díjazást kapó kölcsön-munkavállalókat Magyarország is kizárhatja az egyenlő bér elve alól.* Az Mt. szerint ugyanis a kikölcsönzések közötti időszak állásidőnek minősül, így arra a

munkavállalót személyi alapbére illeti meg [Mt. 151. § (4) bek.] A kivételhez szükséges egyik feltétel így minden kölcsönzött munkavállaló esetében teljesül. Így a szabályozás az alapján hasadhat két részre, hogy a munkavállaló tartós munkaviszonnyal rendelkezik-e, az alábbiak szerint:

- Főszabály szerint a kölcsön-munkavállalókra a kölcsönvevőnél való foglalkoztatás első napjától alkalmazni kell majd az egyenlő bér elvét.
- Kivételként, a tartósan foglalkoztatott munkavállalókra nem vonatkozna az egyenlő bér elve a kikölcsönzés első napjától, hanem a most hatályos korlátozott egyenlő bér elve maradna fenn. Ennek csökkentésére nincs mód, mivel az irányelv tiltja, hogy végrehajtása során a tagállamok csökkentsék a már meglévő garanciákat [Irányelv 9. cikk (2) bek.]. A szabályok viszont szigoríthatóak, pl. a 183 napos türelmi idő csökkentésével.

*A magyar jogalkotó határozhatja meg, mit tekint tartós foglalkoztatásnak.* Ebben csak az köti, hogy ez az időszak nyilván jelentősen hosszabb kell legyen, mint az egy kikölcsönzés maximumára meghatározott, ideiglenesnek tekintett időszak. Például, ha a magyar munkajog a 6 hónapos kikölcsönzést még ideiglenesnek tekinti, akkor ehhez képest csak a 8-12 hónapos munkaviszony minősülhet tartósnak.

2. Az irányelv szerint a tagállamok a szociális partnerekkel folytatott konzultációt követően – megfelelő szinten és az általuk megállapított feltételek szerint – lehetőséget biztosíthatnak a szociális partnerek számára arra, hogy olyan kollektív szerződéseket tartsanak fenn vagy kössenek, amelyek a kölcsönzött munkavállalók általános védelmének tiszteletben tartása mellett a kölcsönzött munkavállalók munka- és foglalkoztatási feltételei tekintetében eltérő szabályokat állapítanak meg [5. cikk (3) bek.].

A második kivétel szerint tehát az eltérés „megfelelő szinten” megkötött kollektív megállapodásokban lehetséges. Ez nemzeti, vagy ágazati szintű kollektív szerződéseket jelent, amely lehet kimondottan a kölcsönzési ágazatban kötött, vagy egyéb, a munkaerő-kölcsönzésre is előírásokat tartalmazó megállapodás is. Az irányelv nem határozza meg, mit kell az „általános védelem tiszteletben tartása” alatt érteni. A magyar kölcsönzési szektorban rendkívül alacsony a szakszervezeti szervezettség, ezért nincs realitása annak, hogy az irányelv 5. cikkét a szociális partnerek megállapodása alapján lehetne átvenni.

3. A harmadik kivétel bár általános megfogalmazású, valójában nem más, mint az Egyesült Királyságnak címzett kedvezmény. (Ez a szabály szükséges volt ahhoz, hogy a britek is támogassák az irányelv elfogadását.) Mivel a magyar munkajog ismeri a kollektív szerződések kiterjesztésének intézményét, a harmadik kivétel nem releváns (lásd: az ágazati párbeszéd bizottságokról és a középszintű szociális párbeszéd egyes kérdéseiről szóló 2009. évi LXXIV. törvény 17–18. §).

Hangsúlyozni kell, hogy az irányelv szerint a kivételeket alkalmazó tagállamoknak egyben arra is megfelelő szabályokat kell alkotniuk, hogy az adott kivétellel ne lehessen visszaélni [5. cikk (5) bek.]. Ez a tartós munkaviszonyra vonatkozó kivétel esetén annak a már jelzett problémának a megoldását jelenti,



hogy nem lehet előre látni, hogy a munkaviszony valóban tartós lesz-e. Erre tekintettel az Mt.-nek azt is rögzítenie kellene, hogy ha a munkaviszonyt a tartóssághoz megkövetelt idő előtt nem a munkavállalónak felróható okból megszüntetik, úgy utólag ki kell fizetni azt az bérkülönbözetet, amelyet a munkavállaló az egyenlő bér elvének alkalmazásával megkapott volna.

A kölcsön-munkavállaló egyenlő bánásmódhoz való jogának kibővítését jelenti az a szabály, amely szerint a kölcsönözött munkavállalók számára a kölcsönvevő szolgáltatásaihoz, illetve közös létesítményeihez (pl. étkezdéhez, gyermekgondozási létesítmények, utazási szolgáltatásokhoz stb.) hozzáférést kell biztosítani, a közvetlenül a kölcsönvevő által alkalmazott munkavállalókkal megegyező feltételekkel, kivéve, ha az eltérő bánásmódot objektív indokok támasztják alá [6. cikk (4) bek.]. Nem tiltja az irányelv, hogy a kölcsönvevő az általa nyújtott szolgáltatások árát beszámítsa a kölcsönzési díjba.

#### A kölcsönzés ideiglenessége

Az irányelv minden meghatározásban hangsúlyozza, hogy a kölcsön-munkavállaló csak ideiglenesen áll a kölcsönvevő alkalmazásában. A kölcsönzés eme Európa-szerthe magától értetődő jellemzőjét a magyar jogalkotó eddig vonakodott elismerni.

Ennek a hiányosságnak igen komoly gyakorlati jelentősége van. Az Mt. alapján nincs akadálya annak, hogy egy munkáltató akkor is kölcsönözze munkavállalóit, amikor egyébként szó sincs hirtelen munkaerőigényről, csupán így akar olcsóbb és rugalmasabban foglalkoztatható munkaerőhöz jutni. Példa erre a gyakorlatban az „outsourcing” egyik formájaként ismert helyzet, amikor a munkáltató – általában egy egész részlegére kiterjedően – közös megegyezéssel megszünteti a munkavállalói munkaviszonyát, azzal a kikötéssel, hogy már másnap visszakölcsönzi őket egy meghatározott kölcsönbeadón keresztül.

*Az irányelv hatályba lépésével a kikölcsönzés ideiglenességét a magyar jognak is rögzítenie kell, amire többféle megoldás jöhet szóba.*

1. A legkézenfekvőbb, ha az Mt. előírja, hogy egy adott kikölcsönzés időtartama legfeljebb mennyi lehet. Ilyen maximumot több tagállam szabályozása meghatároz, annak mértéke azonban igen változó. Maga az irányelv nem igazít el abban a kérdésben, hogy milyen hosszú kikölcsönzés minősül még ideiglenesnek, de a tagállamok gyakorlata alapján az egy éves időtartam átmenetinek tekinthető.

Magyarországon 2008-ban a kikölcsönzési esetek átlagos hossza 92 nap volt, az alábbi megoszlásban:

- fizikai alkalmazottak: 88 nap;
- szellemi alkalmazottak: 120 nap;
- határozatlan időre alkalmazottak: 96 nap;
- határozott időre alkalmazottak: 79 nap.

Ez azt jelenti, hogy ha a magyar jog akár csak 4 hónapban állapítja meg az egy kölcsönvevőnél ledolgozható időt, úgy annak lényegében a mostani gyakorlat is megfelel. Így valóban csak a munkaerő-kölcsönzés rendeltetésével össze nem egyeztethető kikölcsönzéseket akadályozná meg a törvény. A többi tagállam gyakorlata alapján azonban hosszabb időszak is ideiglenesnek tekinthető.

2. Az ideiglenesség biztosításának egy másik módja, ha maga a munkaerő-kölcsönzésre irányuló munkaszerződés időtartama korlátozott. Az előbb idézett statisztikák alapján azonban Magyarországon a kölcsönzési szektorban a határozatlan időre létrejött munkaviszonyok dominálnak, és e munkavállalók számára a határozott időre való átállás alapvetően visszalépés lenne jelenlegi státuszukhoz képest.

3. Szintén behatárolja a kikölcsönzések időtartamát, ha a törvény rögzíti azokat az okokat, amikor kölcsönzött munkavállaló vehető igénybe. Ezt a megoldást követi Belgium, ahol (a művészek kivételével) csak állandó munkavállaló helyettesítésére, ideiglenes és kivételes munkaerő-szükséglet kielégítésére, illetve nem szokásos feladatok ellátására alkalmazható kölcsön-munkavállaló. Kétség kívül előnye e lehetőségnek, hogy egyértelműen tisztázza, mi a munkaerő-kölcsönzés rendeltetése, ezáltal gátat szab a visszaéléseknek. Fontos azonban, hogy egy ilyen taxációval a jogalkotó kellően lefedje a kölcsönzés összes szóba jöhető és foglalkoztatáspolitikai szempontból kívánatos esetét.

4. Végül, elméletileg azzal is megfelelnénk az irányelv rendelkezéseinek, ha a jogalkotó egyszerűen a munkaerő-kölcsönzés definíciójában fogalmi elemmé tenné az ideiglenes foglalkoztatást, annak pontos tartama meghatározása nélkül. Azonban egy irányelv – mint közösségi jogforrás – lényege éppen az, hogy az általa meghatározott célok elérését teszi kötelezővé a tagállamok számára. A benne foglalt célok átvételének viszont nem feltétlenül tesz eleget, ha csupán a célt megállapító rendelkezést ültetjük át szó szerint a saját jogrendszerünkbe. Ez a megoldás egyfelől tehát a nem megfelelő átvétel kockázatával jár, másfelől pedig csupán a munkaügyi bíróságokhoz továbbítja a problémát, hiszen – konkrét ügyekben eljárva – nekik kell majd állást foglalniuk arról, milyen hosszú kikölcsönzés minősül még ideiglenesnek.

#### Kölcsönzött munkavállalók átvétele

A Bizottság és a kölcsönzési szektor szociális partnerei is elismerik, hogy a kölcsönzés egyfajta *ugródeszka szerepet* tölt be a foglalkoztatásban, azáltal, hogy olyanokat is álláshoz segít, akik egyébként nem tudnának hagyományos munkaviszonyban elhelyezkedni (pl. tartósan munkanélküliek, alacsony képzettségűek).

Az Mt. szabályai nem tiltják, hogy a kölcsönbeadó a kölcsönvevővel kötött szerződésében kizárja a kölcsönzött munkavállaló átvételének lehetőségét. Arról sincs külön tilalom, hogy a munkavállaló a kikölcsönzésért díjat fizessen a kölcsönbeadónak. E hiányosságokat az irányelv átültetése során pótolni kell.

A hazai gyakorlatban is igen elterjedt, hogy a kölcsönbeadók a munkavállalók átvételéért díjat kérnek a kölcsönvevőtől. Ez tehát a kivételre tekintettel továbbra sem lesz tilos. Szükséges lehet azonban annak jogszabályi rögzítése, hogy az átvételi díjak csak „ésszerű mértékűek” lehetnek.

## A munkaerő-kölcsönzés jelenlegi gyakorlatából és a hatályos szabályozásból fakadó megállapítások, javaslatok

### Határokon átnyúló munkaerő-kölcsönzés

Bár az Mt. hatályára vonatkozó rendelkezésekből ez nem következik, a gyakorlat a kölcsönbeadótól belföldi székhelyet megkövetelő szabályt nem alkalmazza a külföldi kölcsönbeadókra. Ezt a helyzetet a jogalkotónak az Mt. pontosításával érdemes lenne rendeznie.

A határokon átnyúló kölcsönzés tekintetében Magyarország jelenleg is – korábban még inkább – a befogadó ország szerepében érintettebb. Ez a gyakorlat leginkább hazánk észak-nyugati (kevésbé a keleti, dél-keleti) területein jelentkezik, ahol a szlovák (román) bejegyzésű kölcsönző cégek jelentős számban hoznak munkavállalókat. Az Mt. vonatkozó rendelkezéseinek ellentmondásait (106/A. § vs. 193/D.§ (1) bekezdés) és a munkaügyi ellenőrzési törvény hiányosságait kihasználva komoly előnnyel lépnek be a magyar munkaerőpiacra, hisz bár végezhetnek kölcsönzési tevékenységet Magyarországon, de sem a szigorúbb regisztrációs és a kötelező letét mértékére vonatkozó szabályok, sem az Mt. egyes alapvető, kötelező szabályai nem vonatkoznak rájuk.

### A Kollektív munkajog intézményei: üzemi tanács, szakszervezet, kollektív szerződés

Az Mt. szerint *üzemi tanács* választásához ötvenegy, üzemi megbízott választásához pedig legalább 16 munkavállaló szükséges. Mivel a kölcsönzött munkavállaló jogilag a kölcsönbeadó munkavállalója, így nála mindenképpen be kell őt számítani a fenti küszöbértékekbe. A hatályos szabályozás azonban nem teszi lehetővé, hogy a kölcsön-munkavállalók bekapcsolódjanak az üzemi tanács munkájába a kölcsönvevőnél is. Egyrészt, mivel nem munkavállalói a kölcsönvevőnek, a fenti létszámba sem számítanak bele. Másrészt, az Mt. alapján az aktív és passzív választójognak is feltétele a munkáltatóval fennálló munkaviszony. A magyar jog is azt az álláspontot követi tehát, hogy a munkaerő-kölcsönzés rendeltetésének megfelelő, rövid tartamú kikölcsönzések alatt a munkavállaló nem válik annyira a kölcsönvevő szervezetének részévé, hogy a participációs jogokat gyakorolhassa. Ehhez képest aggályos, hogy a kölcsönzött munkavállalót akkor sem illetik meg részvételi jogok a kölcsönvevőnél, ha akár évek óta, tartósan, határozatlan időre szóló kikölcsönzés alapján dolgozik nála. Míg a kölcsönvevőnél nincsenek részvételi jogosítványai a kölcsönzött munkavállalónak, addig a kölcsönbeadónál – ahol jogilag lehetőség lenne rá – az üzemi tanácsi választás lebonyolítása a felmerülő gyakorlati akadályok miatt szinte lehetetlen. A választási bizottság létrehozása, a jelöltállítás és az érvényes szavazás szabályai mind komoly kihívások elé állítják az egymással legfeljebb laza kapcsolatban lévő kölcsön-munkavállalókat.

Ez a viszonyrendszer jelöli ki a *szakszervezet* érdekképviselési tevékenységének szükséges irányait is. A jogi munkáltatóval, a kölcsönbeadóval szemben az általános szabályok szerint illetik meg a szakszervezeti jogok. Mivel azonban a

munkavállaló munkaviszonyát a kölcsönvevő egyoldalú rendelkezései és a két „munkáltató” közötti megállapodás teszi teljessé, a szakszervezet tevékenységének e területekre is ki kell terjednie. E sajátosságokat figyelembe véve kell kialakítani a szakszervezeti érdekképviselőt jogszabályi háttérrel. A magyar szabályozás részletes elemzése alapján látható volt, hogy ez a feladat közel sem egyszerű, és a hagyományos munkaviszony alapjaira felépített szakszervezeti jogok gyakorlása – speciális szabályok nélkül – lehetetlenné válhat. A szakszervezet ugyan megfelelő jogi szabályozás mellett is dönthet úgy, hogy kimondottan kizáró, elutasító stratégiát folytat a munkaerő-kölcsönzéssel szemben, ám tekintettel a jogintézmény terjedésére és arra, hogy a kölcsönzés a munkavállaló számára is preferencia lehet, ez a pozíció egyre inkább idejétmúlttá válik.

*A kollektív alku joga* is sokat veszhet erejéből, ha az csak az egyik, vagy másik munkáltató irányában érvényesülhet. A megosztott munkáltatói pozícióból eredő problémák leginkább *egy az egész kölcsönzési ágazatra vonatkozó kollektív szerződés megkötésével oldhatóak fel.* A más ágazatokban kötött megállapodások, illetve a helyi szintű szerződéseknél bemutatott „átnyúló” technika inkább csak a jobb megoldás hiányában fogadhatóak el érdemi kollektív alkuként. Az egész kölcsönzési ágazatra kiterjedő kollektív szerződés megkötésére a magyar szabályok szerint is lenne mód, a kölcsönzött munkavállalók alacsony szervezettsége miatt viszont ennek reális esélye igen alacsony. Egy ilyen megállapodás létrejötte különösen üdvözlendő volna, tekintettel arra, hogy a helyi szintű kollektív szerződések létrejötte – a gyakorlati akadályokon túl – a szerződéskötési jogosultság üzemi tanácsai választásokhoz kötöttsége miatt különösen nehézkes.

A munkavállalói részvétel intézményeit a szervezeti kötődés alapján lehet megnyitni a kölcsönzött munkavállalók előtt, amelyre tekintettel indokolt a joggyakorlást a kölcsönvevőnél egy bizonyos türelmi időhöz kötni. A megosztott munkáltatói pozícióra tekintettel azonban a kölcsönbeadó nem rendelkezik mindazon munkáltatói jogkörrel, amellyel párhuzamosan a participációs jogok egyébként gyakorolhatóak. A részvételi intézmények és a munkáltatói hatáskörök közti diszkrépancia szembetűnő a magyar munkavédelmi képviselőt szabályozásában, ahol a munkavállalókat a kölcsönbeadónál illeti meg teljes jogosultság, és nem a kölcsönvevőnél, ahol egyébként a munkavédelmi képviselőnek értelmet adó tényleges munkavégzés folyik.

A munkaerő-kölcsönzés számos kollektív munkajogi kérdése közül csak elvétve jelenik meg pár a közösségi jogban, és a közösségi jogalkotó ezekre sem ad megoldást. Az európai szintű szociális partnerek eddigi intenzív párbeszéde viszont azt sejteti, a kölcsönzéssel összefüggő kérdések, problémák kezelésébe a jövőben is bekapcsolódnak majd az érintett munkavállalók és munkáltatók érdekképviselői szervei.

A munkaerő-kölcsönzés szabályainak kommunikációs csatornái

Az empirikus kutatások egybehangzó eredményei azt mutatták, hogy a kölcsönzéssel kapcsolatos szabályok ismeretanyagát sem a munkaadók sem az érintett munkavállalók elsődlegesen nem a jogszabályokból, vagy a szakirodalomból (elsődleges források) szerzik be. Míg a munkaadók elsősorban a kölcsönzéssel foglalkozó cégek ajánlataiból tájékozódnak a munkaerő-kölcsönzés paramétereiről és csak ezután olvasnak szakirodalmat vagy használnak további csatornákat, a munkavállalók számára döntően a kölcsönbe adó munkáltató tájékoztatása minősült a legfontosabb csatornának. (Ennek a jelentősége ugyanakkor az iskolázottsági fokkal fokozatosan csökkent.) Mindkét körben nagyon hátul szerepelt a tömegkommunikáció, mint tájékozódási eszköz és a kölcsönzéssel kapcsolatos szakirodalom olvasása. Feltétlenül fontosnak tartjuk a *kommunikációs csatornák körének szélesítését* és a közölt információk egyértelművé, közérthetőbbé tételét.

További észrevételek

A munkaerő-kölcsönzéssel foglalkozó szervezetek véleményét megismerve itt csak azokra az aspektusokra térünk ki, amelyeket az ágazat hatékony működése szempontjából leginkább relevánsnak éreztünk:

- A munkaerő-kölcsönző szervezetek nem látják értelmét és kifejezetten hátrányosnak tartják, hogy kölcsönzés *alkalmi foglalkoztatás keretében* alkalmazott dolgozók esetében tiltott.

- Figyelembe véve az Mt. 106/A. §-ában foglaltakat (...külföldi munkáltató munkavállalója a munkaerő-kölcsönzés szabályai szerint a Magyar Köztársaság területén végez munkát...) célszerű módosítani azt a szabályt, mely szerint munkaerő-kölcsönző *csak magyarországi székhelyű cég, illetve szövetkezet lehet,*

- Értelmetlennek tartják, hogy a kölcsönbeadót terheli valamennyi *adatszolgáltatási kötelezettség*, még olyan esetben is, ha egy kérdésben (pl.: munkahelyi baleset) egyértelműen a kölcsönvevő minősül munkáltatónak;

- A *kártérítési felelősség* tekintetében nem tartják megfelelőnek, hogy abban az esetben is a kölcsönbeadó, mint munkáltató a felelős a kölcsönzött dolgozó által okozott kárért, ha azt a munkavállaló a kölcsönzés ideje alatt, a kölcsönvevő érdekében dolgozva harmadik személyeknek okozta. Ebben az esetben a Ptk. munkáltatói felelősségre vonatkozó rendelkezései tekintetében a kölcsönvevőnek kellene munkáltatónak minősülnie;

- Mivel a jelenlegi szabályok a *munkavállalási engedély megkérésére* kizárólag a foglalkoztatót és nem a munkáltatót jogosítják fel, így a kölcsönző cégek hivatalosan ki vannak zárva az engedélyköteles külföldi munkavállalók foglalkoztatásából, e szabályozás módosítását is célszerűnek tartjuk;

- Hátrányos a kölcsönzők és leginkább az általuk alkalmazott dolgozók számára, hogy a kölcsönvevő cég *felszámolása során* a kölcsönzött dolgozók bérkövetelése a többi, saját dolgozó bérköveteléséhez képest sokkal hátrébb kerül besorolásra („F” kategória, az „A”, illetve „B” kategória helyett);

- Az ágazatot hátrányosan érinti, hogy az *iparűzési adó alapját* a kölcsönzött dolgozók bérköltsége ELÁBÉ-ként<sup>57</sup> nem csökkenti.

Végül meg kell említenünk, hogy az *iskolaszövetkezeti tagság alapján történő munkavégzésre, illetve foglalkoztatásra* egységes, részletes jogi szabályozás jelenleg nincs hatályban Magyarországon. Ennek megteremtését az iskolaszövetkezetek keretei közötti foglalkoztatás és a munkaerő-kölcsönzés elhatárolásának ismertetett szempontrendszere alapján javasoljuk megtenni.

Paks-Pécs, 2010. július

---

<sup>57</sup> ELÁBÉ = eladott áruk beszerzési értéke.

# **IV. FÓKUSZ: EGYMILLIÓ ÚJ MUNKAHELYÉRT**

# AZ EGYMILLIÓ ÚJ MUNKAHELY LÉTREHOZÁSÁHOZ KAPCSOLÓDÓ HÁTTÉRTANULMÁNYOK

A foglalkoztatottság emelése a mai magyar gazdaság- és társadalompolitika egyik prioritása, ami – legalább is a célkitűzést illetően – egybeesik az Európai Unió foglalkoztatási stratégiájával is. A cél eléréséhez vezető utat tekintve azonban több kérdésben nincs egyetértés a szakemberek között, más témakörökben pedig nem rendelkezünk elegendő gyakorlati tapasztalattal a hatékony cselekvéshez. A TÁMOP 1.3.1. kiemelt projekt keretében ezért 2011-ben több olyan kutatás indult, amelyek célja az volt, hogy néhány vitatott, illetve nem kellően feltárt témakörben szempontokat, módszertani segítséget adjanak a szakpolitikuskoknak a foglalkoztatáspolitikai célkitűzések megvalósításához.

2011 októberében az alábbi zárótanulmányok készültek el:

- I. A munkahelyteremtésre javaslatot tevő dokumentumok áttekintése 2005-től (*3K Consens Iroda*)
- II. Az OECD tagországai közül az elmúlt évtizedben legdinamikusabb foglalkoztatás-növekedést mutató országok sikerének elemzése (*Hárs Ágnes*)
- III. A hazai minimálbér szabályozásának áttekintése, a foglalkoztatásra gyakorolt hatásának elemzése a 2000. évtől napjainkig (*Gábor R. István*)
- IV. A szociális ellátás foglalkoztatásra gyakorolt hatása (*Arco-bis Kft.*)
- V. A képzetlenek foglalkoztatásának jó gyakorlatai („V2” *Excelsior Bt.*)

## A foglalkoztatáspolitikát támogató öt kiemelt témakörben tett főbb megállapítások

A kutatások eredményei közvetlenül nem kapcsolódnak össze, egy-egy témakörre fókuszálnak csak, de kétségtelenül a foglalkoztatáspolitikai súlyponti kérdéseit érintik.

Az egyik fókuszpont a *munkahelyteremtés lehetséges típusai közötti választás*. Ezért az OECD-nek a munkahelyteremtésre vonatkozó dokumentumai áttekintését végezte el az egyik tanulmány szerzője. Az áttekintés alapján egyértelműnek tartja, hogy az OECD a foglalkoztatás növekedése érdekében a *versenypozíciók javítását preferálja*. A kormányok számára azt ajánlja, hogy a különféle közvetlen és közvetett eszközökkel a gazdaság szereplői számára teremtsenek kedvezőbb viszonyokat versenyhelyzetük javításához, amely következtében a foglalkoztatási képességük és hajlandóságuk is növekszik. A fejlett országoknak szánt iránymutatások nem kezelik a vállalkozás- és munkahelyhiányos régiók, térségek – így pl. Magyarország – problémáit.



A foglalkoztatást gyorsan növelő országok nagy részében a *foglalkoztatásbővülés egyértelműen a dinamikus gazdasági növekedés következménye volt* – állapítja meg egy másik elemző. Nem talált a vizsgált országok között egyet sem, ahol a foglalkoztatás képes lett volna megelőzni a gazdaság növekedését és a gazdasági környezetet kedvezőbb irányba toltta volna.

Viszont a rövidtávon gyors gazdaságnövekedés önmagában nem elegendő a sikeres és tartós foglalkoztatásnövekedéshez. Aktív foglalkoztatáspolitikai hiányában a gazdasági recesszió hatására az előny elvész. Az *aktív foglalkoztatáspolitikai gondos kialakításához a jó gyakorlatok forrásokat is társítottak*. Ezek hiányában nem lehet gondos és célzott szakpolitikát kialakítani.

A minimálbér jellemzőinek a foglalkoztatásra gyakorolt hatása mind a nemzetközi, mind a hazai szakirodalomban vitatott kérdés. Az elméleti és empirikus vizsgálódási eredményekből és tapasztalatokból – egy a kérdéskört szakirodalmi áttekintés és a hazai folyamatok bemutatásával foglalkozó tanulmány szerint – az azért bizonyosra vehető, hogy *a túlságosan magas minimálbér foglalkoztatást csökkentő hatású*. Ezt támasztják alá a 2001-2002. évi magyarországi minimálbéremelésekre végzett vizsgálatok, és ezt erősítik annak a 25 ország adatain végzett vizsgálódásnak az eredményei is, amelyek szerint a poszt-szocialista országok – köztük Magyarország – minimálbér-politikája a fejlett piacgazdaságú országokénál egyértelműbben behatárolt. Ugyanis egy szűkebbre szabott mozgástérben kénytelen manőverezni a legrosszabb munkaerő-piaci helyzetűek kereseti hátránya és ugyanennek a szegmensnek a foglalkoztatási hátránya kiküszöbölésére irányuló nyomás között.

A garantált bérminimumok 2006. évi bevezetésével a mi minimálbér-szabályozásunk a nemzetközi gyakorlathoz képest fordított logikával differenciál: az általános minimálbérhez képest nem lefelé, hanem felfelé. E differenciálás oda vezetett, hogy a – komplex elemzés alapján egyébként az európai átlag körüli – *hazai minimálbérszint megemelkedett, ami elsősorban a képzetlenek foglalkoztatottságának növelését nehezíti*.

Az alacsony képzettségű munkavállalók relatív gyakorisága a munkanélküliek között jóval magasabb az átlagosnál. Ezért egy kutatás a magyarországi vállalatok képzetlen munkaerőre irányuló foglalkoztatás gyakorlatáról igyekezett képet adni hét vállalati esettanulmány segítségével.

Az esettanulmányok általános tapasztalata, hogy a képzetlen emberek foglalkoztatásában elért sikerek záloga a vállalatok felelős gondolkodása a foglalkoztatottakkal szemben. De nem jelentkeztek sikerek ott, ahol a vállalatok számára ez plusz költséget jelentett volna, vagy szembe ment volna az érdekeikkel. Amíg a munkaerőpiac ugyanazon az áron kínál képzetlenebb, jobb munkakultúrájú, több feladatra alkalmas embereket, a felvételnél őket fogják választani. A probléma tehát nem vállalati szintű megoldásokat igényel.

Ezek között már rövid távon is hatásos lehet, ha ösztönzik a képzetlenek munkába állását megteremtve ennek a lehetőségét és feltételeit, amelyek:

*A képzetlenek számára alkalmas munkahelyekre létrehozása*. Ennek egyik változata a közmunka rendszerének kialakítása megfelelő feltételek között. A

másik lehetőség a helyi piacok, (leginkább a szolgáltatások területén) fejlesztése, támogatása.

*A munkára való alkalmasság fejlesztése.* Ehhez elsősorban felnőttképzési formák működtetésére van szükség. Nem terhelhetők kizárólag a vállalatok a betanítás, munkához szoktatás költségeivel.

*Mérsékelni a kiszorítási hatást.* A béralkalmazkodási korlátok eltávolításával és támogatási formák életbeléptetésével olcsóbbá tenni a képzetlenek alkalmazását, mint a szakképzettekét. Bizonyos esetekben pozitív diszkrimináció alkalmazása is felmerülhet.

Az Európai Unióban ún. aktiválási politikák két nagy kérdést kezdtek feszegetni a 90-es évek közepétől. Az egyik a szegénységet enyhítő segélyezés és a munkanélküliek ellátása közötti viszony kérdése. A másik pedig a szociális segélyezést és társadalmi beilleszkedést segítő szociális szolgáltatások valamint a munkaerő-piaci intézményrendszer közötti viszony kérdése.

A kérdések azért is élesen vetődnek fel, mert a hagyományos, biztosítás alapú munkanélküli ellátás már szűknek bizonyul a foglalkoztatási gondok kezeléséhez. Így a kormányzati foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer és a jóléti rendszerek szegénységet kezelő segélyezési politikája (és számos országban az azt működtető önkormányzatok) közötti viszony újraszabályozása, integrációja figyelhető meg a 90-es évektől. Az integrált szolgáltatás nem intézményi, hanem feladatintegrációt jelent, és a szereplők közötti együttműködés a konkrét feladatvégzés köré szerveződik.

E folyamat elemzése, tanulságainak levonása a jelenlegi hazai társadalom- és foglalkoztatáspolitikai számára hordoz fontos mondanivalót, ugyanis nálunk az alacsony aktivitási szintet súlyosbítja, hogy a foglalkoztatási nehézségek nagymértékben koncentrálnak a népesség bizonyos rétegeire, és az ország bizonyos térségeire. A szegénységben élők körében mára kialakult egy olyan réteg, amelyik számára a társadalmi integráció hathatós szociálpolitikai beavatkozás nélkül reménytelen.

A jóléti transzferek (szociális és társadalombiztosítási jövedelmek) csak részben tudják kompenzálni a piaci jövedelmek egyenlőtlenséget növelő hatásait, így nem tudják megállítani a társadalom szétszakadását. Ezért az ágazatba történő beavatkozás időszerű. A segélyezési rendszer és a közfoglalkoztatási rendszer átalakítása azonban nem oldja meg azokat a strukturális feszültségeket, amelyek immár 15-20 éve jelentenek problémát az ellátórendszer működésében.

Ezért a foglalkoztatási és a szociális szolgáltatások területén egyaránt szükség van szervezeti és igazgatási változtatásokra valamint olyan új eljárásrendek kidolgozására, amelyek a nehezen foglalkoztathatók esetében elősegítik a munkaerő-piaci (re)integrációt.

A tanulmány szerzői javasolják, hogy a foglalkoztatást támogató szociális intézményi struktúra tartópillére középszinten (mikrotérség) épüljön ki, és egyúttal megfontolandónak tartják egy olyan új, eseti segélyforma bevezetését, ami rugalmasan alkalmazható az együttműködés során.

Az egyes kutatási eredmények részletesebb ismertetésére a következőkben kerül sor.

## **I. A munkahelyteremtés fogalma és ajánlott jellemzői az OECD dokumentumaiban**

A munkahelyteremtés, mint fogalom a több száz éves, töretlen hagyománnyal rendelkező fejlett kapitalista államokban más jelentéssel bír, mint a szocializmust, még csak 20-22 éve elhagyó Közép-kelet Európai térségben, így Magyarországon is. A fejlett kapitalizmusban nem is igen használják a munkahelyteremtés (job-creation) fogalmat, ehelyett inkább a sokkal általánosabb, foglalkoztatás (employment) kifejezéssel élnek. Evidenciának tartják, hogy a munkahelyeket a piacgazdaság termeli/növeli, vagy éppen csökkenti a konjunktúrák, dekonjunktúrák során.

A közfoglalkoztatás természetesen ismert mindenütt, hiszen az állam és az önkormányzatok működéséhez, a szolgáltatások fenntartásához ez elengedhetetlen, mértéke szintén a piaci viszonyoktól függ, hiszen adókból finanszírozzák a köz által foglalkoztatottak munkahelyeit.

Az elmúlt két évtizedben, amióta a globális verseny felerősödött, szinte természetessé vált az a törekvés, hogy a közszolgálat hatékonyságának növelésével, a közszolgáltatások csökkentésével a köz által fenntartott munkahelyek számát is csökkentsék, javítva ezzel a fejlett kapitalista országok globális versenyben gyengülő pozícióit.

A fejlett országokban a foglalkoztatás növekedése, illetve az ennek érdekében megtett lépések a versenypozíciók javításával szinonim fogalmak. A kormányok számára az a kérdés, hogy különféle közvetlen és közvetett eszközökkel miként lehet a gazdaság szereplői számára kedvezőbb viszonyokat teremteni versenyhelyzetük javításához, amely következtében a foglalkoztatási képességük és hajlandóságuk is növekszik. Egyébként ennek egyik eszköze éppen az állami, önkormányzati adókból fizetett kiadások csökkentése, beleértve a foglalkoztatást és a közösségi szolgáltatásokat. Ezt az összefüggést az európai polgárok sem szeretik. Ugyan az élesedő globális verseny folyamatai eredményeként Európában a válság előtt már a 10 százalékot is meghaladta a munkanélküliség, mégsem merült föl az az ötlet, hogy az állam, az önkormányzatok tartós formában közvetlenül, nagyobb szerepet vállaljanak a foglalkoztatásban. Ennél is kevésbé merül föl, hogy a közösség a gazdaság korábbinál jelentősebb szereplőjeként növelje a foglalkoztatásban betöltött szerepét.

Hazánkban nem ilyen egyértelmű a helyzet. A foglalkoztatási szint hosszú évek óta alacsony. A rendszerváltást megelőző évekhez képest 1-1,5 millióval kevesebb munkahely van, s ennek eredményeként jelentős a munkanélküliség, ezen belül a tartós munkanélküliség, ráadásul a munkahelyek földrajzi eloszlása rendkívül egyenetlen. Az egyenlőtlenség egyrészt a dél-nyugati, észak-keleti tengely mentén tapasztalható, másrészt a régiókon, megyéken belül kialakult perifériákon. Mindezt

tetézi a munkavállalók képzettség szerinti egyenlőtlensége: az alacsony képzettségűek elhelyezkedési lehetőségeinek nagyon súlyos beszűkülése. Ez utóbbi a rendszerváltás után kialakult gazdasági szerkezettel is szoros összefüggésben van: megszűntek az alacsony képzettséggel, valamint betanítás útján megszerezhető készségekkel betölthető munkahelyek. Ez utóbbi és a regionális dimenzió mentén kialakult helyzet összeecsúszásának eredményeként 20 évvel a rendszerváltás után már nemcsak az új gazdasági szerkezet kedvezőtlen következményeit tapasztaljuk, hanem a kritikus földrajzi területeken, a gettósodást, a munkaerő-piaci kirekesztődés generációs újratermelődését is.

Ennek megakadályozására, mérséklésére sem az oktatáspolitikai, sem a munkahely-teremtésre irányuló politika nem volt képes elegendő akaratot, képességet, pénzt, és erőt koncentrálni.

E súlyos, megállíthatatlannak látszó folyamatok, a fejlett országok és a hazai helyzet közötti lényeges eltérések ismeretében sem hagyhatjuk figyelmen kívül az OECD tapasztalatokat, a gazdaság és a foglalkoztatás fejlesztése terén már bevált beavatkozásokat. Ezek ismerete azért is fontos, mert a Strukturális Alapok szabályozása, magába foglalja azokat a stratégiai irányokat is, ahogyan a fejlett országok a gazdasági, foglalkoztatási folyamatokat a jövőben befolyásolni kívánják

Ugyanakkor indokoltan merül fel az a kérdés, hogy vajon azon kívül, amit a fejlett európai kapitalizmusokban az állam és más közszervezetek tesznek a vállalkozások verseny- és foglalkoztató képességének javításáért, lehet-e, szükséges-e más beavatkozásokat alkalmazni. Az is megkérdendő, hogy az állam, az önkormányzatok vállalhatnak-e tartósan vagy ideiglenesen piaci szerepet a munkahelyek számának növelése érdekében, avagy a közszféra megjelenhet-e fő vagy társbefektetőként vállalkozásokban olyan területeken, ahol a jelenlévő vállalkozások nem képesek elegendő munkahelyet létesíteni, fenntartani.

Az OECD a gazdasági, foglalkoztatási, képzési, technológiai folyamatok nyomon követését, elemzését tartja prioritásnak. Célja, hogy megfigyelje a tagországok (és még ennél szélesebb körben is) különféle politikáit és ajánlásokat tegyen ezekre. A politikai ajánlásokon túl figyelme, elemzéseit kiterjednek a politikák megvalósítási eszközeinek hatékonyságára és eredményességére is. Az OECD – az IMFhez és a Világbankhoz hasonlóan – különösen aktív a gazdasági és társadalmi válságjelenségek figyelemmel kísérésében, elemzésében és a válságok feloldására alkalmas ajánlások megfogalmazásában.

Fontos megjegyezni, hogy sem az EU, sem az OECD által képviselt megközelítésnek nem áll a középpontjában az a probléma, amely Magyarországra és más közép-kelet-európai országokra jellemző. Az elsősorban a fejlett országok tapasztalatain felépült szakmai megközelítések nem irányulnak a vállalkozás- és munkahely-hiányos régiók, térségek problémáinak elemzésére, fejlesztési ajánlások kidolgozására. Ezt támasztja alá az a tény, hogy ugyan évtizedek óta átlagos 10 százalék fölött vannak az EU tagállamok munkanélküliségi rátái, s a jelenlegi válságban egyes helyeken ez az arány 20-30 százalékos, mégsem fektet szellemi energiákat komplex térségi fejlesztési eljárások kidolgozására. Érthető ez,

hiszen abból indul ki, hogy a tőke mindig elegendő, sőt túlzott mértékben is rendelkezésre áll, s ha piaci lehetőséget lát, akkor megkeresi a befektetés célszerű módját (s így teremt munkahelyeket). Kissé más a helyzet a tőke-, invenció-, tudáshiányos hazai és más közép-kelet-európai térségekben, ahol a jövedelemtermelő képesség alacsony, kevés a vállalkozás, a vállalkozások piacképessége is gyenge, s végül ez határozza meg az alacsony foglalkoztató képességet, a magas munkanélküliséget.

Emellett is hasznos tanulságokkal jár az OECD irodalom feldolgozása. Mindenekelőtt jelzi, milyen komplex, kormányzati és helyi politikák által is meghatározott gazdasági társadalmi folyamatok eredménye az éppen elért foglalkoztatási, jövedelemtermelési, jóléti szint, amely csak ideig-óráig és korlátozottan növelhető közfoglalkoztatással. Ellenben a társadalmi igényekhez is igazodó, komplex, innovatív, s a gazdasági és szereplők jövedelemtermelő képességét elősegítő politikák kidolgozásával növelhető a gazdasági és foglalkoztatási teljesítmény. E megközelítés megismerése segíthet bennünket a munkahelyhiány probléma leküzdésében is.

## Az OECD foglalkoztatási stratégiája

Az OECD legutóbb 2004-2006-ban készített foglalkoztatási stratégiát, amely a korábbi, 1994-es stratégia felülvizsgálatán jelentette. Lényegében helyben hagyták, helyesnek tartották a 94-es stratégiát, különös tekintettel annak komplex szemléletére, amely a foglalkoztatás, a munkanélküliség problémájára adandó választ a gazdaság fejlődését akadályozó tényezők lebontásában, a makrogazdasági politikák növekedés-ösztönző hatásában és a széles értelemben vett vállalkozói környezet fejlesztésében látta. Érdemesnek a legfontosabb szempontokat idézni, mert a hazai gazdaság- és foglalkoztatáspolitikák még ehhez hasonló problémák előtt áll.

1. Olyan makrogazdasági politikát szükséges folytatni, amely úgy ösztönzi a növekedést, hogy közben figyelembe veszi a struktúraátalakítás, a fenntarthatóság szükségleteit, és mindezt az infláció kontrolálásával teszi.
2. Megteremti, elősegíti a technológiai fejlődést szolgáló intézményes kereteket az új technológiák létrejöttéhez és elterjedéséhez.
3. Növelni szükséges a munkaidő rövid távú és az életciklus egészére kiterjedő flexibilitását, önkéntes (a munkaadók, a munkavállalók) kezdeményezésre.
4. A vállalkozói klímát, környezetet kedvezőbbé kell tenni az akadályok és megszorítások eltüntetésével az új vállalkozások létrejötte és fejlődése érdekében.
5. A bértarifákat flexibilisebbé kell tenni a korlátozások feloldásával, hogy azok függetlenedjenek a helyi feltételektől és az egyéni képzettségi szinttől, különösen a fiatalok, pályára lépők érdekében.
6. Meg kell reformálni a foglalkoztatás biztonságát szolgáló szabályokat annak érdekében, hogy növekedjen a foglalkoztatás a piaci szegmensben.

7. Hangsúlyosabbá és hatékonyabbá kell tenni az aktív munkaerő-piaci politikát.
8. Az iskolarendszerű és felnőttképzés széleskörű megreformálásával meg kell újítani a munkaerő képzettségét és kompetenciáit.
9. Meg kell reformálni a munkanélküliséghez kapcsolódó járadékok szisztémáit – összhangban az adórendszerekkel – annak érdekében, hogy a társadalmi egyenlőség céljai a mainál sokkal kevésbé terheljék a munkaerőpiac működését
10. Ösztönözni szükséges a piaci versenyt a termelés terén a monopolisztikus tendenciák visszaszorításával és gyengíteni szükséges „a hazai-külföldi” megkülönböztetést, miután a versenyegyenlőség hozzájárul az innovációhoz és a gazdaság dinamizálásához

A 2006-os Stratégia a konjunktúra felfelé haladó ívében született. Időközben a Lisszaboni Stratégia meghatározta a gazdasági fejlődés, a hárompólusúvá váló világgazdasági versenyben kialakítandó pozíciókat. Így a K+F+I-re fektetendő nagyobb hangsúlyt, az elmozdulást a magas hozzáadott értéket lehetővé tevő tevékenységek felé. A Stratégia csak kismértékben foglalkozik a versenyt akadályozó tényezők felszámolásával, de érzékeli, hogy a konjunktúra ellenére is magas a munkanélküliség, s problémák vannak a munkaerő-kereslet és -kínálat egymásra találásával is. Ezért a költségvetési egyensúly tartásának hangsúlyozása mellett a munkaerő bevonásának lehetőségeit kívánja tágítani egyfelől a munkát terhelő adók, járulékok (és egyúttal szociális ellátás) mérséklésével, másfelől a munkába állást segítő intézkedésekkel, a flexibilis foglalkoztatással, valamint az aktív munkaerő-piaci szolgáltatások erősítésével, bele értve a képzést, és a munkaerőpiacról való kiszorulás mérséklését.

## Az átfogó gazdaság-, és foglalkoztatáspolitikai lokális megvalósítása

Témánk szempontjából rendkívül tömör, kulcsfontosságú megfogalmazásban szembesülhetünk az OECD megközelítéssel, melyet – véleményünk szerint – az európai és hazai fejlesztési politikának egyaránt a mainál pontosabban kellene érvényesítenie: *„A vállalkozás a piacgazdaság működésének alapja. A vállalkozás (a vállalkozói érdek) biztosítja a források hatékony használatát, a vállalkozás teremt munkahelyeket, a vállalkozás révén szélesednek ki a gazdasági aktivitás határai. A kormányok vállalkozás és KKV fejlesztési politikái vezethetnek a gazdasági és foglalkoztatási növekedéshez, együtt az olyan a helyi (települési) és kistérségi fejlesztési stratégiákkal, amelyek a „jó kormányzás” adta keretek között integrálják a gazdasági-, a szociális és a munkaerő-piaci szempontokat a fenntartható fejlődés és gazdasági növekedés, valamint a társadalmi kohézió előmozdításának eszközeivel.”*

Más szavakkal e megközelítés lényege az integrált fejlesztési politika, amely egyszerre, egymással összehangolva kezeli a munkaerő-piaci törvényszerűségek mentén a vállalkozásfejlesztést, a munkahelyteremtést és a társadalmi kohéziót a makro és mikro szemlélet együttes alkalmazásával.

Az OECD keretei között, ez a szemlélet a szervezet több mint 20 év alatt összegyűlt tapasztalatán nyugszik. E tapasztalatok alapján egyesítette a korábban különálló politikát, illetve ennek megfelelő szervezeti egységeit, a LEED (Local Economic and Employment Development) programot, valamint az OECD Vállalkozási Divízióját. Ezzel 2004-ben szervezeti szinten is elősegítette az egymással szorosan összefüggő fejlesztési irányok közötti szinergia korábbinál hatékonyabb megteremtésének lehetőségeit. Így az OECD horizontális politikájává vált a vállalkozásfejlesztés, KKV-k versenyképességének és a kistérségfejlesztésnek az együttese. A felgyűlt tapasztalatokra, szakértelemre, és önálló támogatási forrásokra is épülve elsődleges feladatának tekinti a jó gyakorlatok és know-how-k terjesztését az OECD tagállamaiban és azokon túl is.

## A fejlesztések irányai

Tanulságos, hogy a jelenlegi gazdasági válság körülményei között, 2011-12-re a LEED program hat kutatási projektet bocsátott közre, azzal a céllal, hogy a kutatások eredményeivel segítse a kormányzati és helyi-kistérségi politikák megformálását a gazdasági válság teremtette problémák leküzdésére. E kutatások középpontjában a „több, és jobb minőségű munkahely létrehozása” áll. A javasolt projektek a következők:

- Jó minőségű munkahelyek teremtése a „kilábalás” folyamatában
- A munkaerőpiacról való kirekesztődés megelőzése
- A vállalkozási potenciálok, a KKV-k, és a szociális gazdaság fejlődési korlátainak eltávolítása
- A zöld gazdaság növekedésének fellendítése
- A kistérségi fejlődés fellendítése
- A fejlesztési kapacitások építése.

Az OECD 2011-12-es periódusra tervezett kutatásai – összhangban az ILO és az EU foglalkoztatással és vállalkozásfejlesztéssel kapcsolatos stratégiai dokumentumaival – egyértelművé teszik az alábbiakat:

- A fejlesztési folyamatoknak, az „új gazdaság” alapelvei szerint a „globális-lokális” dimenzióban kell végbemennie. Pontosabban a megfigyelések, elemzések szerint e két szempont együttes figyelembevétele teheti sikeressé a helyi fejlesztéspolitika megfelelő alkalmazását.

- Világos munkamegosztás szükséges a kormányzati és helyi-kistérségi fejlesztési politikák között: Kormányzati feladat az ösztönző általános gazdasági és pénzügyi keretek, szabályok létrehozása, és a helyi politika feladata (saját eszközök birtokában) a konkrét – a vállalkozások vonatkozásában a piacokonform – fejlesztés.

- Általánosnak mondható az OECD és EU nézete a decentralizálás és a szubszidiaritás elveinek érvényre juttatásáról.

- A gazdaság- és foglalkoztatásfejlesztésnek összhangban kell lennie társadalompolitikai célkitűzésekkel. Így különös figyelmet kell fordítani az inklúzióra

a hátrányos helyzetű csoportok, a képzetlenek, a fiatalok, a nők, és az idősebb korosztályok tekintetében.

- A helyi gazdaság működésének szerves része, a foglalkoztatás és a szociális problémák kezelésének egyaránt elengedhetetlen eszköze a „szociális gazdaság” A nonprofit keretek között működő közösségi szolgáltatások hozzájárulnak a térségi társadalmak „olajozott” működéséhez.

- A fejlesztésnek egyúttal a fenntartható fejlődést is szolgáló gazdasági struktúra irányába kell elmozdulnia.

- A sikeres fejlesztés megvalósításához elengedhetetlen a megfelelő tudásbázisok, személyi kapacitások kialakítása, működtetése.

- A sikeres helyi fejlesztések kulcsa a széleskörű helyi együttműködés és egyetértés kialakítása a lakosság, a piaci és a szociális vállalkozások, ill. szervezetei, a non profit-civil és az önkormányzati szervek, az oktatási intézmények s más olyan térségi-helyi szereplők között, akik érdekeltek az érintett térség gazdasági-társadalmi fejlődésében.

## **II. A legdinamikusabb foglalkoztatás növekedést mutató országok sikerének elemzése**

Egy részletes elemzés áttekintette néhány olyan OECD ország tapasztalatait, ahol az elmúlt évtizedben gyorsan nőtt a foglalkoztatás, és ahol Magyarország számára fontos tanulságok levonására látszott lehetőség. A foglalkoztatás növekedés legtöbb példáját Európán kívül található, de nyilvánvaló, hogy releváns példákat kellett keresni az európai országok között is.

Végül is az elemzésben két gyorsan növekvő Európán kívüli ország – Chile és Izrael – mellett két gyorsan felfutó peremország – Spanyolország és Írország –, valamint két gyorsan növekvő EU 8 ország – Szlovákia és Lengyelország – példáját, és egy fejlett és biztosan növekvő EU 15 ország – Ausztria – tapasztalatait vizsgáltuk. Az országtanulmányok részletes bemutatástól itt terjedelmi okokból eltekintünk, ezúttal elsősorban arra keresünk választ, hogy a feltárt sajátosságok alkalmazhatók-e a magyar környezetben, milyen eltérések és akadályok eredményezik a magyar és a vizsgált országok között az eltéréseket, és mindezek alapján a vizsgált gyors foglalkoztatásnövekedést mutató országokkal összehasonlítva milyen következtetések fogalmazhatók meg a hazai foglalkoztatásnövekedés lehetőségeire vonatkozóan.

A tanulságok modellezése a foglalkoztatást gyorsan növelő országok gazdasági és szabályozási, szakmapolitikai környezetének összehasonlítása alapján

Az elmúlt évtizedben gyors foglalkoztatásbővülést mutató országok tanulságai egyrészt gondos foglalkoztatáspolitikai megoldásokat, és ehhez szükséges



ráfordításokat, másrészt kedvező makrogazdasági hátteret, vagy a kettő szerencsés együttállását mutatják. Megvizsgáltuk ezért regressziós modell segítségével, hogy a fenti tényezők mennyire bizonyultak fontosnak a foglalkoztatás növekedésének magyarázatában, s mindez milyen további tanulsággal szolgálhat a hazai foglalkoztatáspolitikára számára.

A számítás eredménye nagyon egyértelmű: *a gazdasági növekedés szignifikánsan magyarázza a foglalkoztatás növekedését az országok mindegyikében.*

A GDP növekedése önmagában is sokat magyaráz az időben folyamatos foglalkoztatásbővülésből Izraelben, Chilében, Szlovákiában vagy Írországban. Ausztriában és Lengyelországban további tényezőknek is szerepe lehet a foglalkoztatás növekedésében, bár a konjunkturális hatások szerepe is fontos. Ezekben az országokban a megelőző, emberi tőkét javító célzott aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök és az ehhez szükséges források biztosítása különösen fontosnak számítottak. Spanyolországban feltételezhetően a növekedés extenzív módja, a magas bevándorlás és az itt is jelentős foglalkoztatáspolitikai eszközök és magas ráfordításaik járultak hozzá a foglalkoztatásbővüléshez.

Tanulságok és javaslatok a vizsgált országok munkaerő-piaci intézményi tapasztalatai alapján

Munkaerő-piaci ráfordítások és hatékonyság

Magyarország a munkaerő-piaci eszközökbe bevontak aktív népességhez mért aránya alapján messze elmarad az OECD átlagától, a vizsgált gyors növekedést mutató országok közül egyedül Chile marad el a magyar részvételi aránytól, ahol a munkaerő-piaci eszközrendszer fejletlen és az intézményi háttér is elégtelen. Minden más vizsgált *országban messze meghaladta a munkaerő-piaci programban résztvevők aránya a magyart.* Különösen annak fényében fontos ez, hogy a GDP arányos munkaerő-piaci *kiadások alapján Magyarország kevésbé mutat lemaradást,* különösen 2009-ben. Ez arra utal, hogy a magyar munkaerő-piaci eszközök között a magasabb költségűek alkalmazása volt a gyakoribb. Természetesen a források értékelésére, a ráfordítás és megtérülés elemzésére és a munkaerő-piaci hatások igazolására, az elhelyezkedés vagy mobilitás ösztönzésére vonatkozó hatásokat alaposabb vizsgálatoknak kell igazolnia. Fontos azonban, hogy az eredményes beavatkozásokhoz a munkaerő-piaci források rendelkezésre állása, GDP-ben mért aránya elengedhetetlen előfeltétel.

A beavatkozások jó példája Ausztria

Fontos tanulása az osztrák munkaerő-piaci politikának, hogy sikerrel volt képes az elmúlt években anticiklikus foglalkoztatáspolitikát alkalmazni. Ez azt jelenti, hogy míg a közép-európai országok jó részében a költségvetési források szűkülésének először a „könnyű” áldozat, azaz a foglalkoztatáspolitikáért felelős büdzsé esett áldozatul, addig Ausztriában a recessziót követő reformok éppen a

munkaerő-piaci politikák forrásainak növelésére irányultak. Az aktív eszközök bővítése, illetve a munkahelymegtartó támogatások segítségével és az átmenetileg a részmunkaidős foglalkoztatást preferáló kormányzati politikák eredményeként az osztrák munkaerőpiac uniós viszonylatban a munkanélküliség szintjének relatíve kis változásával vészelte át a válságot.

Az eszközök közötti átcsoportosítás Lengyelországban

A lengyel példa egyik fontos tanulsága a munkaerő-piaci politikákkal összefüggő kiadások kontrolált menedzsmenete a 2000-es évek második felében. A munkanélküli ellátások tudatos visszanyeséséből származó megtakarításokat az egymást követő kormányzatok nem csoportosították át a költségvetés egyéb területeire, hanem azokból – legalább részben – az aktív eszköztárra fordított kiadásokat növelték. Ennek a politikának az eredményeként jelentősen növekedett az aktív eszközök forrásainak aránya, ami hozzájárult a gazdaság munkaerőigényének kielégítéséhez, a hátrányos helyzetű álláskereső munkába állításának támogatásához, összességében pedig a munkanélküliségi ráta leszorításához. Ez a gyakorlat egészen a válságot követő fiskális konszolidáció bevezetéséig fennmaradt.

Az alacsony jövedelműeket munkakeresésre ösztönző helyettesítési ráta Ausztriában

A munkanélküli járadék összege a korábbi munkajövedelem nagyságától és a háztartás helyzetétől függ. A nettó helyettesítési ráta a járadék esetében közel lineárisan a korábbi jövedelem 55 százaléka volt. Ez az átlagbér körül nagyjából megfelel az uniós átlagnak, az alacsony munkabérek esetében azonban már az egyik legalacsonyabb volt az uniós tagországok között. Ez egyrészt növeli az álláskereső intenzitást az alacsony jövedelműek esetében, ugyanakkor jelentős elszegényedési/leszakadási kockázatot is rejt. Ez különösen a részmunkaidős foglalkoztatottakat érinti negatívan, épp ezért a munkavállalói érdekképviseletek folyamatosan sürgetik az ellátások emelését, legalább a 60 százalékot jelentő helyettesítési ráta közelébe.

Hangsúly az ellátás időbeli különbségén Spanyolországban

A munkanélküli ellátások koncepciója Spanyolországban – miszerint a kezdeti magas összegű támogatás erős támaszt jelent az álláskeresőnek, míg az azt követő időszakban bekövetkező nagymértékű csökkenés ösztönöz a munkaerőpiacra való visszatérésre – alapvetően jól felépített rendszer, amely kiegyensúlyozza a foglalkoztatáspolitikai követelményeket, illetve a szociálpolitikai elvárásokat.

Kísérlet a regionális differenciálásra Lengyelországban

A munkanélküli ellátások regionális differenciálása érdekes kísérlet, ami hazánkban is bevezethető lenne. Ugyanakkor az a tény, hogy az ellátásokat nem kötik a jogosultak korábbi béréhez, súlyos feszültségeket okoz a korábban

magasabb keresetű álláskeresőket esetében, mivel az alacsony helyettesítési ráta miatt nagyon magas jövedelemvesztést szenvednek el.

Egy negatív példa: restriktív munkanélküli ellátás Szlovákiában

Az ellátásra való jogosultsági feltételek, az ellátás hossza, valamint a helyettesítési ráta tekintetében összességében a szlovák munkanélküliségi ellátások nemzetközi összehasonlításban visszafogottak és restriktívnek számítanak. Egyrészt kicsi a lefedettség, és az ellátások kiterjesztésére lenne szükség annak érdekében, hogy a válság következtében megnövekedett álláskereső létszám ellátása biztosítva legyen. Másrészt erősíteni szükséges a rendszer munkára ösztönző elemeit.

Felemás kísérlet: Chile egyedülálló duális segélyezési rendszere

Az elvben duális rendszer alapja a magánnyugdíj pénztárak mintájára bevezetett egyéni munkanélküli megtakarítási számla (IUSA). A rendszert az elbocsátott alacsony jövedelmű ügyfelek számára kiegészíti a Szolidaritási Alap. A munkaadók befizetéseiket megosztják a megtakarítási számla és a Szolidaritási Alap között. A gyakorlatban a rendkívül rugalmas rendszer fontos fejlesztésre szorul és a fejlesztés iránya a Szolidaritási Alapból fizetett támogatások emelése, és általánossá tétele.

Sikeresebb anticiklikus aktív munkaerő-piaci politika Lengyelországban

Az aktív eszközök végrehajtása – bár számos értékelés kritizálja élesen – képes volt lépést tartani a gazdasági növekedéssel, és képes volt segíteni az álláskeresőket a munkaerőpiacra történő belépésben. A munkaerő-piaci képzések és gyakornoki helyek felfutása jelzi a keresleti igények növekedését, míg a vállalkozóvá válást segítő támogatások a kiaknázatlan gazdasági lehetőségeket jelzik.

Költséges és hatékony aktív munkaerő-piaci politika Ausztriában

Az osztrák foglalkoztatási növekedés az elmúlt évtizedben a kiegyensúlyozott gazdasági növekedés, a rugalmas intézményi környezet, valamint a hatékony munkaerő-piaci politikák eredménye. Az osztrák fejlődés egyik alapja a humán erőforrásba történő aktív befektetések (mind összegszerűségében, mind hatékonyságában) kiemelkedően magas színvonala.

Sikeresebb képzési programok Spanyolországban

Az aktív eszközök közül a pénzügyi ösztönzők csak gazdasági expanzió idején működtek igazán jól. Ugyanakkor a képzések kimutathatóan is hatnak a munkanélküliség csökkenésére. Az aktív eszközök célzottabb felhasználása, a források célcsoporthoz rendelése, illetve a hatékonyság pontos nyomon követése egyaránt az olajozottan működő munkaerőpiac és foglalkoztatáspolitikai alapfeltétele.

Foglalkoztatást segítő kísérleti program Izraelben

Az aktív munkaerő-piaci politika Izraelben alacsony hatékonyságú, az intézményrendszer túlterhelt. A négy régióban pilotprogramként elsősorban az alacsony foglalkoztatottsági rátájú csoportokat (arab kisebbséget és ortodox csoportokat) célzó kísérlet – az Egyesült Államok Wisconsin államában működő programja nyomán – 2005 óta működik. A programban a jövedelempótló támogatásban részesülő személyek vehetnek részt, számukra a korábbi támogatás helyett kötelező volt belépni a programba. A résztvevőket heti 30 órás foglalkoztatást segítő programban való részvételre kötelezték, feltétel az együttműködési kötelezettség, a program során személyre szabott képzést, stb. nyújtanak. Az elhelyezkedési eredmények kedvezőek bár a projekt értékelése ellentmondásos.

#### Tanoncképzés – pilotprojekt Chilében

Az aktív munkaerő-piaci programok jelentősége Chilében szerény. Ahol ilyen programokra kerül sor, sikeresnek bizonyulnak és a munkaadók örömmel fogadják. Ilyen program volt a tanonc program és egy másik hasonló képzési program, összesen 10 ezer fiatal beiskolázását jelentette 2008-ban. A szerény létszámot érintő, lényegében pilot program ugyan vonzó, de az OECD országok gyakorlata arra int, hogy az ilyen kis létszámú projektek sikerességét nehéz fenntartani, ha nagyobb létszámban vezetik be. Amennyiben nagy létszámot érintő képzési projektek szükségesnek bizonyulnak a hátrányos helyzetű fiatalok és lemorzsolódók számára, az OECD tapasztalatok azt sugallják, hogy az ilyen képzéseket az oktatási rendszerben lehet megvalósítani.

#### Szerény és hatástalan aktív munkaerő-piaci eszközök Szlovákiában

Az aktív munkaerő-piaci eszközök szerepe Szlovákiában rendkívül korlátozott, a források mértéke szerény. A kiadások szintje GDP-arányosan az EU-27 harmadát teszik ki. Rendkívül népszerűnek számítanak az önfoglalkoztatást, illetve a munkahelyteremtést támogató közfoglalkoztatási programok, míg a képzési programok súlya csekély. Az aktív eszközök forrásainak jelenlegi aránya és összetétele konzerválhatja Szlovákia munkaerő-piaci problémáit egyrészt a tartós munkanélküliség magas szintjét, másrészt az alacsony iskolai végzettségűek rendkívül alacsony foglalkoztatását.

#### A rugalmasság jó példája: Ausztria

A munkaerő-piaci rugalmasság a több szempontból is speciális osztrák munkaerő-piaci berendezkedés eredménye. Az osztrák szabályozás és intézményrendszer olyan innovatív lehetőségei, mint a végkielégítések új rendszere úgy teszik rugalmasabbá a foglalkoztatást, hogy közben elkerülik a Munka Törvénykönyvének liberalizálásából fakadó túlzott kiszolgáltatottság csapdáját.

#### A rugalmas munkaerőpiacok sikere és ambivalenciája Spanyolországban

A spanyol munkaerőpiac duális szerkezete, illetve a sajátosan rugalmas munkaerő-piaci szabályozás nagymértékben hozzájárul a munkahelyteremtéshez.

Ezeknek a munkahelyeknek egy jó része azonban csak ideiglenes, nem stabil jellegű, bizonytalan munkaviszony volt, amelyeket a válság idején a vállalkozások azonnal megszüntettek. A munkaerő-piaci szabályozás lazításával, illetve rugalmasságának növelésével, valamint a határozatlan idejű munkahelyek túlzott védelmével kapcsolatban egyaránt óvatosságra int Spanyolország példája.

A rugalmatlan munkaerőpiac bizonytalansága Izraelben

A munkát szabályozó jogszabályok tekintetében kettős a kép: míg egyes szabályok szigorúak és elméletileg az alacsonyabb foglalkoztatottság irányában hatnának (pl.: magas minimálbér, illetve végkielégítések), a jogszabályok betartatását ellenőrizni hivatott intézmény gyenge, kevés az alkalmazottja, alacsony a támogatása.

A felemás gyakorlat a rugalmasság terén Lengyelországban

A munkaerő-piaci rugalmassággal kapcsolatban fontos tanulság a határozott idejű munkaszerződések elterjedése. Az ilyen rugalmas munkaszerződési formák lehetőséget biztosítanak a munkáltatók számára a foglalkoztatási költségek csökkentésére, cserébe pedig alacsonyabb termelékenységű munkahelyek jöhetnek létre, ami elősegítheti a hátrányos helyzetű álláskereső elhelyezkedését.

A rugalmatlan munkaerőpiac lazulása Szlovákiában

Szlovákiában nem jellemző a rugalmas munkavállalási formák alkalmazása. Az ipar relatíve magas arányából adódó többműszakos foglalkoztatás számít magasnak Európában. Az idén életbe lépő új törvények jelentősen lazítanak a munkaerőpiac védelmi elemein, könnyítik az ideiglenes foglalkoztatás szabályain, illetve enyhítenek az elbocsátási feltételeken.

A rugalmas munkaerőpiac veszélyei: Chile

A munkaügyi szabályozás az állandó szerződéssel foglalkoztatottak számára nem nagyon szigorú, a helyzetet azonban 2007-ig a munkaerő-kölcsönzés szabályozatlansága és az alvállalkozások kiterjedt rendszere terhelte. Az alvállalkozások rendszere a vállalatok szétaprózódásához vezet, de az anyavállalat számára nagy rugalmasságot és csökkenő munkaerőköltséget biztosít. A rendszer kedvezőtlenül hat a szegmentálódott munkaerőpiacon a munkavállalókra. A jellemzően alacsony kvalifikáltságot igénylő munkahelyeken bizonytalan állások keletkeznek, az alvállalkozások nem támogatják a munkaügyi tárgyalásokat, és a munkahelyi előrejutás és képzésre fordított források aránya is alacsony. A rendszer ezzel tovább erősíti a munkaerőpiac szegmentálódását.

Alacsony adóék és szociális igazságosság: Izrael

Az adórendszer Izraelben az alacsony bérű foglalkoztatás számára kedvező: a személyi jövedelemadó a minimálbér környékén 10 százalék (amely különféle további kedvezményekkel gyakorlatilag nullára csökkenhet), míg a legmagasabb kulcs 40 százalék; a társadalombiztosítási járulék szintén progresszív. Az alacsony

jövedelmű csoportok esetében az egyik legalacsonyabb, de összességében is minden családtípus esetén messze elmarad az adóék az OECD országok átlagától

#### Alacsony adóék és szociális igazságosság: Írország

A jövedelemadó Írországban kétkulcsos és progresszív és az adózás a háztartások összetételét is figyelembe veszi. A teljes adóék Írországban alacsony a jövedelmeken, a 8. legkisebb az OECD országok közül, és Európában csak Svájcban kedvezőbb.

#### A jövedelem újraelosztás hiánya: Chile

Chilében nagyon alacsony a jövedelmek adója és társadalombiztosítási befizetési terhe. Az egyedülálló foglalkoztatott a teljes munkaerőköltség 93 százalékát viheti haza, függetlenül a jövedelem nagyságától. Az átlagos adóék az OECD országai közül Chilében a legalacsonyabb az egyedülálló alacsony és magas jövedelműek esetében egyaránt, és a kétkeresős kétfgyerekes családok esetében is.

#### Magas adóteher – pozitív eredménnyel: Ausztria

A bérek, illetve a munkát terhelő adók és járulékok relatíve magas szintjéből arra lehet következtetni, hogy az elmúlt években elsősorban a humán erőforrás minősége volt a kulcs az ország versenyképességében és a gazdaság növekedésében.

#### Közepes szintű adóteher: Spanyolország

Spanyolországban az adóék az OECD átlagához hasonló, kissé magasabb annál. Az elmúlt évtizedben enyhén emelkedett, elsősorban a költségvetési restriktciók miatt. Az adórendszer progresszivitása alig változott az elmúlt években, a gyermekes egyedülálló szülők relatív pozíciója valamelyest javult.

#### Közepes szintű adóteher: Lengyelország

Lengyelországban az adóék az OECD átlagához hasonló, kissé magasabb annál. Az elmúlt évtized adóváltozásai elsősorban a több keresős családoknak kedveztek, az adórendszer progresszivitása alig változott (magasabb kereseti szinten kissé jobban csökkentek a munkát terhelő adók). A kötelező magánnyugdíj-pénztári hozzájárulás ugyanakkor az átlagbér szintjén 34,3%-ról 39,4%-ra növeli az adóterhelést.

#### Közepes szintű adóteher: Szlovákia

Szlovákiában az adóék az OECD országok átlagához hasonló, a legtöbb háztartástípusban kissé magasabb annál. Ugyanakkor régiós összehasonlításban a szlovák adóterhek relatíve alacsonynak számítanak és az elmúlt évtizedben az adóék minden jövedelemszinten jelentősen csökkent, az adórendszer progresszivitása alig változott. Az alacsony bérekre rakódó közterhek szintje magas.

## Legfontosabb következtetések

A gyors foglalkoztatásbővülést produkáló országok tapasztalatait vizsgálva fontos a gazdaság szerkezetének és fejlettségének, a foglalkoztatás szerkezetének, és a foglalkoztatás növelését célzó politikáknak a figyelembevétele.

A jó gyakorlattal szolgáló országok nagy részében *a foglalkoztatás bővülés a gyors gazdasági növekedés következménye volt*, a gazdasági növekedést követte, sok esetben nagymértékben magyarázta is a foglalkoztatás bővülését. Nem volt a vizsgált országok között egy sem, ahol a foglalkoztatás képes lett volna megelőzni a gazdaság növekedését és a gazdasági környezetet kedvezőbb irányba tolni.

A rövidtávon gyors gazdaságnövekedés nem elegendő a sikeres és tartós foglalkoztatás növekedéséhez. *Aktív foglalkoztatáspolitikai hiányában a gazdasági recesszió hatására az előny elvész*, ezt az ír példa alapján jól látszik, de a spanyol vagy a szlovák példa is ezt mutatja.

Az aktív foglalkoztatáspolitikai gondos kialakításához a jó gyakorlatok *forrásokat is társítottak*. Ezek hiányában nem lehet gondos és célzott szakpolitikát kialakítani. Erre Ausztria jó példát ad, a szakpolitikai alkalmazáshoz azonban a hazai peremfeltételek hiányoznak. Egyrészt Ausztriában magas a foglalkoztatás, magas a részidős foglalkoztatás, és az aktív megelőző foglalkoztatáspolitikai szerepe. Utóbbiak adaptálását, az aktív munkapiaci politikák hatékony alkalmazását fontos tanulság lehet megfogadni és alkalmazni Magyarországon. Ezek az eszközök azonban nem foglalkoztatást növelő eszközök, arra alkalmasak, hogy a foglalkoztatás csökkenést megakadályozzák.

A foglalkoztatás növekedésre a lengyel példa is jó gyakorlatul szolgálhat: hasonlóan az osztrákhhoz, *kiegyensúlyozó aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök* alkalmazásával valósította meg a foglalkoztatás folyamatos növekedését.

Az országok gyakorlatát áttekintve tanulságos *részprojekteket*, gyakorlatokat látunk, ami jól adaptálható lehet a magyar munkaerőpiac számára, még ha nem is szükségképpen a foglalkoztatás növekedésének az elősegítését céloznák..

## III. A magyar minimálbér-szabályozás és foglalkoztatási hatása

### A magyar minimálbér viszonylagos nagysága és időbeli alakulása

A magyar minimálbér 1992-2011 között kis híján megtízszereződött: havi 8 ezerről 78 ezer forintra emelkedett. Reálértékben ugyanakkor, az időközben hat és félszeresére emelkedett fogyasztó árszint következtében, csak bő 40 százalékkal nőtt, évi átlagban 1,8 százalékkal, ezen belül 2002 óta mind a bruttó, mind a nettó minimálbér reálértékben gyakorlatilag stagnál. Ugyanebben az időszakban a minimálbér bruttó értéke az egyedül élő aktív korú személyre számított létminimumszint körüli -28 és +16 százalék közötti sávban mozgott, és 2006 óta

lefelé tart – a létminimum 104 százalékaról fokozatosan 93 százalékára süllyedt –, nettó értéke pedig soha nem haladta meg a létminimumszint 90 százalékát, és jelenleg a 80 százalékát sem éri el. Nemzetközi összehasonlításban a magyar minimálbér Európában a legalacsonyabbak között van: 2011-ben (a fogyasztói árszint különbségekkel korrigált) ún. valutavásárlóerő-paritáson mérve is csak nagyjából harmada az európai élmezőny minimálbér-szintjének.

A magyar minimálbér-szint értékelésnél kiindulópontunk az lehet, hogy mivel a munkaerő legrosszabbul fizetett kategóriáiban a foglalkoztatásnak alapvetően a kereslet szab határt, a minimálbér e tekintetben mérvadó nagyságát legkézenfekvőbbben azon mérhetjük, hogy érvényesítése folytán a munkáltatók számára, ahhoz képest, mint ha nem lenne minimálbér-előírás, dolgozóik mekkora hányadának és milyen arányban kerül többre a foglalkoztatása. A gyakorlatban, közelítő mutatószámként, az ún. Kaitz-indexszel – a minimálbérek az átlag-és/vagy mediánkeresethez viszonyított arányával –, illetőleg a kereseteloszlási hatás jelzőszámaival (például a minimálbéren foglalkoztatottak részarányával) vagyunk kénytelenek beérni. Miután a keresetek jellemzően aszimmetrikus – a felső kereseti tartományok irányában elnyúlóbb – eloszlásából adódóan a mediánkereset alacsonyabb az átlagkeresetnél, a mediánkereset alapulvételével számított Kaitz-indexek magasabbak az átlagkereset alapulvételével számítottaknál.

A Kaitz-index e két változatán mérve a *magyar minimálbér nemzetközi összehasonlításban sem kiugróan magasnak, sem kirívóan alacsonynak nem minősíthető*. Az átlagkeresethez viszonyító mutatóváltozat szerint a világ és Európa fejlett és poszt-szocialista országainak középértéke alatt, a mediánkeresethez viszonyító változat szerint valamivel felette helyezkedik el. E helyezésbeli különbségből értelemszerűen a magyarországi kereseteloszlás nemzetközi középértéknél nagyobb aszimmetriájára következtethetünk.

A kétféle Kaitz-index magyarországi alakulását 1992-től nyomon követve, a 2000-es évek első évtizedének végén a magyar minimálbér átlagkeresethez viszonyított aránya az 1992. évinél valamivel alacsonyabb, mediánkeresethez mért nagysága viszont az 1992. évinél több százalékponttal magasabb. A kétféle indexérték közötti különbség megnövekedésében a magyarországi kereseteloszlás idő közben megnövekedett aszimmetriája nyilvánul meg. E megnövekedett aszimmetria – a keresetek feltorlódása a mediánkereset alatti tartományban – részben a 2001-2002. évi drasztikus minimálbér-emeléseknek, részben pedig a 2006-ban bevezetett garantált szakmai bérminimumoknak tulajdonítható.

Említést érdemel ugyanakkor a női és férfi munkavállalók minimálbéren foglalkoztatott hányadának nemzetközi összehasonlításban csekély különbsége. Ennek kézenfekvő magyarázata, hogy Magyarországon csak a magasabb kereseti tartományokban számottevő a nők hátránya; az alacsony – a mediánkereset kétharmadánál kisebb – kereset nálunk, az európai országok közül egyedülként, gyakoribb a férfiaknál, mint a nőknél.

Végül, ami az érintettség földrajzi dimenzióját illeti: a közgazdaságtanban szokatlan egyöntetűséggel, minden eddig vizsgált országra – így Magyarországra



is – kimutathatónak bizonyult az ún. bérgörbe-jelenség. Eszerint országon belül, térségközi viszonylatban negatív, mégpedig -0,1 körüli rugalmasságú kapcsolat van munkanélküliségi ráta és kereseti szint között. Magyarán, az ország valamely térségének valamely másik térségénél, mondjuk, kétszer nagyobb arányú munkanélkülisége jellemzően nagyjából 10 százalékkal alacsonyabb kereseti szinttel párosul

## A magyar minimálbér-szabályozási rendszer jellemzői

Megállapítható, hogy a magyar minimálbér-szabályozási rendszer európai összehasonlításban *alig mutat említésre méltó sajátosságot*. Szinte minden vonásában vagy az európai országok döntő többségének – ez a gyakoribb –, vagy legalább valamely kisebb-nagyobb csoportjuknak minimálbér-szabályozási rendszerével osztozik. Kirívó sajátossága ugyanakkor, hogy a garantált szakmai bérminimumok 2006. évi bevezetésével *nem lefelé – iskolázatlan pályakezdeők, csökkent munkaképességűek stb. szűk csoportjaira – differenciál*, hanem felfelé, mégpedig viszonylag nagymértékben és a munkavállalók viszonylag széles körére kiterjedően.

## A minimálbér foglalkoztatási hatásának elméleti megítélése, nemzetközi és hazai empirikus vizsgálati tapasztalatai

A minimálbér foglalkoztatási hatásával kapcsolatos elméleti és empirikus vizsgálati eredményeket áttekintve arra a megállapításra juthatunk, hogy az álláspontok sokfélesége mögött végső soron a munkaerőpiac és/vagy a makrogazdaság más-más modelljére épülő elméleti érvelés, illetőleg az abból fakadó bizonytalanság áll, hogy a minimálbér foglalkoztatási hatásának empirikus vizsgálatában a kutatók rendkívül megbízhatatlan módszerekkel kénytelenek beérni.

Megállapító továbbá, hogy noha a minimálbér foglalkoztatási hatását illetően sem az elméleti, sem az empirikus vizsgálódásokból nem kapunk egyértelmű eligazítást. Ha most meg kellene becsülni a továbbra is negatív és a nem negatív (pozitív vagy nem szignifikáns) foglalkoztatási hatást kimutató tudományos közlemények részarányát, durván 60-80 százalékos részarányal a negatív foglalkoztatási hatásról szóló beszámolók vannak többségben.

Ami a magyarországi vizsgálódásokat illeti, a 2001-ben végrehajtott drasztikus minimálbér-emelés előzetes értékelése, a munkaerő-kereslet iskolázottsági csoportonkénti saját- és keresztbér-rugalmasság becsléseire alapozva, a legfeljebb szakmunkás végzettségű dolgozók körében jelentős foglalkoztatás-visszaesést valószínűsített, amely várhatóan nem munkahelyük azonnali tömeges elvesztésével, hanem főként elhelyezkedési esélyük romlásán keresztül, fokozatosan fog bekövetkezni. Ezt a versenyzői piaci modellre alapozott előrejelzést megerősítette az utólagos vizsgálódás, amely a 2001 évi minimálbér-

emelés „bérsokkjának” hatásaként (bérsokk alatt azt a vállalati szinten mért munkaerőköltség-növelő hatást értve, amelynek nagyságában egyszerre fejeződik ki az új minimálbérnél kevesebbet keresők részaránya és keresetük új minimálbértől való elmaradásának mértéke) e *munkavállalói körben a foglalkoztatás összességében 3-4 százalékos, a 2002-es újabb minimálbér-emelés hatásaként pedig nagyjából feleekkora arányú további – az alacsonyabb bérszintű és nagyobb munkanélküliségű, elmaradott régiók községekben e mértékeket jelentősen meghaladó – csökkenését s mindkét emelés hatására az alacsony bérű állásvesztők elhelyezkedési esélyének romlását mutatta ki.*<sup>58</sup>

Ezek a versenyzői piaci elmélettel egybecsengő magyarországi vizsgálati eredmények természetesen, tekintettel a vizsgált minimálbér-emelések nemzetközileg kirívó mértékére, a minimálbér foglalkoztatási hatása körüli vitákban nem lehetnek perdöntőek: nem zárják ki, hogy mértékletes emelések nem negatív, illetőleg nem szignifikáns hatásúnak mutatkoztak volna. A 2006-ban bevezetett – bevezetésének évében a minimálbért 15, 2007-től pedig 20 százalékkal meghaladó – szakmai bérmínimum foglalkoztatási hatására pedig tudomásom szerint nem folyt hasonlóan alapos és körültekintő vizsgálat, jóllehet 2009-re e bérmínimum a 2001-2002. évi minimálbér-emelésekéhez fogható hatásúvá vált a keresetek eloszlására.

Az azért bizonyosra vehető, hogy a *túlságosan magas minimálbér bizonyosan foglalkoztatást csökkentő hatású*. Ezt támasztják alá a 2001-2002. évi magyarországi minimálbéremelésekre végzett vizsgálatok, és ezt erősítik annak a 25 ország adatain végzett vizsgálódásnak az eredményei is, amelyek szerint a poszt-szocialista országok – köztük Magyarország – minimálbér-politikája a fejlett piacgazdaságú országokénál egyértelműbben behatárolt. Ugyanis egy szűkebbre szabott mozgástérben kénytelen manőverezni az alacsony termelékenységük és/vagy a velük szemben érvényesülő diszkrimináció következtében legrosszabb munkaerő-piaci helyzetűek kereseti hátránya és ugyanennek a szegmensnek a foglalkoztatási hátránya kiküszöbölésére irányuló nyomás között.

## Szakpolitikai ajánlások

Az előzőekben áttekintett elméleti és empirikus vizsgálódási eredményekből és tapasztalatokból leszűrhető legáltalánosabb tanulság, hogy a minimálbér, ha az erősen vitatott is, hogy lehet-e vagy sem pozitív foglalkoztatási hatású, amennyiben túl magasan állapítják meg, annyiban bizonyosan csökkenti a foglalkoztatást. Ebben az egyben legalább minden közgazdász egyetért.

---

<sup>58</sup> E vizsgálódások részleteiről lásd:

Kertesi Gábor – Köllő János (2004): A 2001. évi minimálbér-emelés foglalkoztatási következményei. *Közgazdasági Szemle*, 4.sz. 293–324. o.

Köllő János (2001): Hozzászólás az elmaradt minimálbérvitához. *Közgazdasági Szemle*, 12. sz. 1064–1080. o.

Köllő János (2009): A pálya szélén. Iskolázatlan munkanélküliek a poszt-szocialista gazdaságban. Osiris.

Minden egyéb tanulság és következtetés, amelyet a magyarországi minimálbér-politikára és minimálbér-szabályozási rendszerre az alábbiakban levonunk, ezen és a magyar minimálbér-szabályozásra vonatkozó statisztikai és egyéb tényinformációkon túl, vélekedésszerű megfontolásokra is támaszkodik, ezért – anélkül, hogy ismétlődően figyelmeztetnénk rá – fenntartásokkal kezelendő.

Fundamentális kérdés, hogy egyáltalán szükség van-e Magyarországon (a törvényi minimálbér-előírás értelmében vett) minimálbér-szabályozásra. Miközben Anglia és Írország az 1990-es években belépett a minimálbér-szabályozást alkalmazó országok körébe, Európa országai közül hétben – köztük hat EU-tagországban – nincs törvényileg előírt minimálbér, és sem az ottani kormányok, sem a társadalmi partnerek, sem a szakértők nem szorgalmazzák a szektorális-ágazati minimálbérek bevett és beválnak értékelt kollektív érdekegyeztetéses meghatározásáról a törvényi minimálbér-előírásra való áttérést. Ezzel együtt, nyilvánvaló előnyei ellenére, a szektorális minimálbérek kollektív érdekegyeztetéses meghatározása Magyarország számára a minimálbér törvényi előírásának meggyőződésünk szerint nem reális alternatívája.

Úgyhogy innentől adottnak vesszük a minimálbér törvényi meghatározását, mint intézményi keretet, és egyes vonásait érintő következtetésekre és tanulságokra szorítkozunk.

Egyik tanulság, hogy a minimálbér-kiigazításokat nem célszerű szorosan az átlagos kereset alakulásához kapcsolni. Minél kisebb a foglalkoztatottság, illetőleg minél magasabb a munkanélküliség, annál alacsonyabb az a minimálbér/átlagbér arány, amelynek még nem kell komolyan tartani a foglalkoztatást csökkentő, munkanélküliséget növelő hatásától. (Ráadásul az átlagos kereset alakulása – mint a két Kaitz-indexváltozat bemutatásakor utaltunk rá – nem független a minimálbér-kiigazításoktól: nagyobb minimálbér-emelés automatikusan nagyobb átlagkereset-növekedést eredményez.)

Noha mérvadó szakmai körökben a 2001-2002. évi drasztikus minimálbér-emelések a maguk idejében is már, részben éppen az alacsony foglalkoztatásra és magas munkanélküliségre hivatkozva, elhibáztak minősültek, máig sem nyert a minimálbér-kiigazítások körül alkukban polgárjogot az a felismerés, hogy e kiigazításoknak tekintettel kell lenniük a foglalkoztatás és munkanélküliség szintjére és alakulására. Ezért megfontolandó az angliai Alacsony Bér Bizottsághoz hasonló mandátumú független tanácsadó testület létrehozása, amely elhúzódónak ígérkező gazdasági dekonjunktúra közepette feltehetőleg a minimálbér/átlagbér arány csökkentése vagy akár a minimálbér egy-két évre szóló befagyasztása mellett foglalna állást. Az évi rendszerességű kiigazítás a minimálbér-szabályozás nemzetközi gyakorlatának jellemző, de nem általánosan jellemző eleme.

Elfogadva előbbi érvelésünknek azt a kiindulópontját, hogy minél kisebb a foglalkoztatottság, illetőleg minél magasabb a munkanélküliség, annál alacsonyabb az a minimálbér/átlagbér arány, amelynek még nem kell komolyan tartani a foglalkoztatást csökkentő, munkanélküliséget növelő hatásától, ugyanilyen alapon nyomós érvek hozhatók fel országon belül az országrészek foglalkoztatottsági-

munkanélküliségi helyzetétől (és/vagy kereseti szintjétől?) függően differenciált minimálbér megállapítása mellett.

Az efféle – a kevésbé fejlett országrészekben élők szemében joggal diszkriminatívnak tűnhető – differenciálás megvalósíthatósága ugyanakkor megítélésünk szerint erősen kérdéses. Elvértve találunk csak rá nemzetközi példát, s ha mégis, jellemzően föderális kormányzati rendszerű, nem európai országokban.

Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a minimálbér foglalkoztatási hatása szempontjából döntő jelentősége annak van, mennyire drágítja meg a munkáltatók számára a munkaerőt, és hogy értelemszerűen nagyobb drágulást okoz az alacsonyabb kereseti szintű, nagyobb munkanélküliségű térségekben, mindezt tekintettel indokolt lehet, a minimálbér területi differenciálásának kézenfekvőbb és kivihetőbbnek tűnő alternatívájaként, a minimálbéren foglalkoztatottak utáni munkáltatói közteher (lehetőleg normatív) területi differenciálása.

Ebből az álláspontunkból ugyanakkor nem következik, hogy a minimálbéren foglalkoztatás adó- és járulékterhét általában is alacsonyabban látnánk célszerűnek meghatározni a magasabb keresetűek alkalmazásának adó- és járulékterhénél, ellensúlyozandó, úgymond, a minimálbér kedvezőtlen hatását a legiskolázatlanabbak foglalkoztatására.

Álminimálbéres foglalkoztatást ösztönző mellékhatásán túl minimálbér-emelési nyomást erősítő mellékhatása miatt is kerülendőnek gondoljuk a munkáltatói közteher efféle differenciálását. Emellett azért is, mert a minimálbéren foglalkoztatottak jó részét a munkáltatók minimálbér-előírás híján is ekkora bérért alkalmaznák. Az olyan munkavállalói rétegek (például tartós munkanélküliek) foglalkoztatása, amelyek tagjainak minimálbér-előírás híján, alacsony termelékenységüknél fogva, ennél kisebb bérrel kellene beérniük, célzott adó- és járulékkedvezményrel és/vagy bértámogatással eredményesebben és olcsóbban (közgazdasági műszóval: kisebb holttehervesztéssel) mozdítható elő. Efféle kedvezményre és támogatásra sok európai országban találni példát.

A nemzetközi gyakorlatban nem mindenütt, de sokhelyütt alkalmaznak munkavállalói jellemzők – életkor, iskolázottság-szakképzettség, munkatapasztalat stb. – szerinti minimálbér-differenciálást. A differenciálás legjellemzőbben a munkaerőpiacra első ízben belépni szándékozó iskolázatlan fiatalokat érinti, akik későbbi munkaerő-piaci életpályájának alakulásában meghatározó szerepet játszhat, hogy sikerül-e vagy sem pályakezdőként munkalehetőséghez jutniuk. Célja, hogy a teljes minimálbér megfizetése alóli átmeneti mentesítéssel mérsékelje azt a negatív hatást, amelyet a minimálbér az ő munkalehetőséghez jutási esélyeikre gyakorol.

A garantált bérminimumok 2006. évi bevezetésével a mi minimálbér-szabályozásunk is differenciál, azonban fordított logikával: a minimálbérhez képest nem lefelé, hanem felfelé, aminek szakszervezeti szorgalmazása (mint általában a tarifaszervezőké) vélhetően a munkaerőpiac szabályozó erői iránti bizalmatlansággal, kormányzati felkarolása az álminimálbéres foglalkoztatás szűkítésének szándékával magyarázható. E fordított logikájú differenciálás oda

vezetett, hogy kivételtől lett szabály: a de jure minimálbér helyett ennél automatikusan 20 százalékkal magasabb bérkűszöb lett a szabályozás által potenciálisan érintett munkavállalói kör döntő többségére (a kereseteloszlás kicsúcsosodásainak tanúsága szerint is) de facto érvényes.

Meggyőződésünk, hogy a munkavállalói jellemzők szerinti differenciálásnak ez a bevett nemzetközi gyakorlathoz képest fejtetőre állított logikája minimálbér-szabályozásunknak olyan jellemzője, amelytől célszerű mielőbb megszabadulnia.

A megélhetési költségekre („megélhetési bérre”) hivatkozó minimálbér-emelési törekvésekkel szemben célszerű lenne a felvilágosítás eszközével is fellépni. Tudatosítani a közvéleményben, hogy a minimálbér körül keresők többsége nem szegény, és a szegények többsége nem a minimálbér körül keresők közül kerül ki. Hogy a minimálbér nem a szegénység elleni küzdelem eszköze, hanem a csekély munkaerő-piaci alkuerejük folytán legkiszolgáltatottabb munkavállalók kereseti hátrányának mérséklésére szolgál, és ebben sem mindenható: bármekkora a törvényes minimálbér, az effektív minimálbér mindig nulla – épp ekkora bérre számíthat az, akinek nem sikerül munkát találnia. Hogy a szegénység ellen a kormánynak más eszközökkel kell küzdenie: részint célzott jövedelemtámogatásokkal, részint a hátrányos munkaerő-piaci helyzetük miatt szegények foglalkoztatáshoz segítségével.

Az Európai Unió több országában a minimálbér-szabályozásnak fontos szerepet szánunk a nők kereseti hátránya elleni küzdelemben, ami a magyar minimálbér-politika számára is mintául szolgálhatna – gondolhatnánk.

Magyarország azonban e tekintetben kivételes helyzetben van: miután a kereseti hierarchia alján elhelyezkedők részarányában nálunk nemzetközi összehasonlításban csekély a különbség a két nem között, a minimálbér nem fejthet ki a nők kereseti helyzetére érdemleges differenciális hatást. Következésképpen minimálbér-politikánk alakításában ez a szempont, miként eddig, úgy ezután is, lelkifurdalás nélkül zárójelbe tehető.

Noha jelenleg nincsen napirenden, előbb-utóbb akár hivatalos formát is ölthet az az Európai Unión belüli egységesítési kezdeményezés, amely szerint minimálbérüket a tagországoknak a mainál magasabban, átlagkereseti szintjük 50 vagy akár 60 százalékában kellene megszabniuk és következetesebben betartatniuk.

Sejtésünk szerint e humanitárius-osztályharcos frazeológiájú kezdeményezés mögött a gazdagabb régi tagállamok kormányainak és szakszervezeteinek félelme állhat a később csatlakozott szegényebb tagállamokból beözönlő dolgozók bérdömpingjétől és saját dolgozóikat kiszorító munkaerő-piaci hatásától. Akár helytállóak ezek az indítékra vonatkozó sejtéseink, akár nem, a minimálbér uniós egységesítésére irányuló nyomásnak, ha valóban bekövetkezik, ellen kellene állnunk.

Végül, de nem utolsósorban – az előző ponttal is összefüggésben –, körültekintően kell eljárni a magyar minimálbér/átlagkereset arány nemzetközi összehasonlításra alapozott értékelésében. Nemzetközi viszonylatban a mai magyar minimálbér e mutatón mérve, mint láttuk, sem nem kiugróan magas, sem

nem kirívóan alacsony. Figyelemmel azonban, egyrészt, a legkevésbé iskolázottak (legfeljebb szakmunkásképzőt-szakiskolát végzetek) foglalkoztatottságában mutatkozó elmaradásunkra a fejlett országoktól, másrészt a minimálbérnek e munkavállalói körben – a 2001-2002. évi minimálbér-emelések kapcsán kimutatottan – egyértelmű foglalkoztatáscsökkentő hatására, a kelleténél valószínűleg, a garantált szakmai bérminimumon mérve pedig egészen biztosan magasabb.

Ilyen körülmények között a minimálbér soron lévő – lehetőség szerint visszafogott – emelésének a garantált szakmai bérminimum eltörléséhez kötésével (esetleg, kompromisszumos megoldásként, ajánlott bérminimummá való visszaminősítésével) és egyidejűleg az álminimálbéres foglalkoztatás elleni fokozott fellépéssel két legyet üthetnénk egy csapásra.

## **IV. A szociális ellátás foglalkoztatásra gyakorolt hatása**

### **Nemzetközi tapasztalatok**

A fejlett országokban a foglalkoztatáspolitikai felülvizsgálata már a 90-es években megkezdődött. A szakirodalmat áttanulmányozva látható, hogy az OECD térségében és az EU tagállamok majd mindegyikében az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök eredményességét illetően kemény kétélyek fogalmazódtak meg ezeknek a jóléti ellátásoktól és szolgáltatásoktól, elsősorban a segélyezéstől és oktatástól, képzéstől való elszakíthatóságuk vagy nem kellő összehangoltsága miatt.

Az ún. aktiválási politikák két nagy kérdést kezdtek feszegetni a 90-es évek közepétől. Az egyik a szegénységet enyhítő segélyezés és a munkanélküliek ellátása közötti viszony kérdése. A másik pedig – egyre inkább az előtérbe nyomulva – a szociális segélyezést és társadalmi beilleszkedést segítő szociális szolgáltatások valamint a munkanélküliek ellátását és a munka világába való be- ill. vissza-illeszkedésükre hivatott munkaerő-piaci intézményrendszer közötti viszony kérdése.

A kérdés a 90-es évektől azért is élesen vetődik fel, mert a hagyományos, biztosítás alapú munkanélküli ellátás már szűknek bizonyul a foglalkoztatási gondok kezeléséhez. A gyakran posztindusztriálisnak mondott munkaerőpiacokon, a szolgáltatási szektor és a rugalmas foglalkoztatási formák térnyerésével egyre kevesebben tartják el a biztosítási rendszereket és egyre kevesebben szereznek jogokat az ellátásokra. Egyre több teher hárul viszont a szegénység ellen védelmet és minimális jövedelmet nyújtó, adókból finanszírozott, legtöbbször helyi, önkormányzati szinteken megítélt szociális támogatásokra. Így a kormányzati foglalkoztatáspolitikai ágazati eszközrendszere és a jóléti rendszerek szegénységet kezelő segélyezési politikája (és számos országban az azt működtető önkormányzatok) közötti viszony újraszabályozása figyelhető meg a 90-es évektől.

A 2000-es években a szakirodalom a jóléti politikában egyre erősebb hangsúlyt kapó foglalkoztatási szempontok (a „foglalkoztatás-barát jóléti politika”) kapcsán két megközelítést mutat fel. Az egyik az ún. „*liberális aktiválás*”, amely döntően pénzügyi ösztönzőkkel, így elsősorban az alacsony bérű munkák adóhiteleivel teszi „kifizetődővé” a segélyekhez képest a munkát, amihez némi képzési, átképzési támogatást szervez. E felfogásban szigorítják a munkanélküliek ellátásának, segélyezésének feltételeit és a munkaerőpiac alsóbb szegmenseiben elérhető munkaalkalmak elfogadásra ösztönzik a munkanélkülieket. A másik az ún. „*univerzális aktiválás*”, amely a szociális védelem magasabb sztenderdjei mellett az oktatásra és képzésre és általában a foglalkoztatás minőségére fektet nagy hangsúlyt.

Az aktiválási törekvések már nagyon korán, a 90-es évek közepétől megfogalmazznak bizonyos feltételeket az ellátásokhoz, segélyekhez való hozzájutás kapcsán. Ezzel azonban új kérdések is felmerülnek; milyen legyen a viszony az egyének munkanélküli ellátásai és inaktív családtagjaik támogatása között, mennyire szükséges differenciálni az ún. aktiváló támogatásokat a foglalkoztatásba juttatandó fiatalok és idősebbek, egészségkárosultak, gyermeket nevelők, netán egyedül nevelők között, milyen egyéb intézményrendszereket (oktatást, gyermekintézményeket, egészségügyi rehabilitációt, stb.) kell még bekapcsolni az aktiválást elősegítő politikákba.

Az egyes (skandináv, kontinentális, angolszász jóléti rendszerekhez tartozó) nyugat-európai országok különböző módon kombinált intézkedésekből álló reformjai mögött azonos törekvések mutathatók ki. Közös jellemzőjük, hogy az ellátásokhoz fűződő jogok és az ezzel járó kötelezettségek közötti viszonyt újraszabályozták, amikor az ún. aktiváló programokban való részvételt az ellátások feltételéül szabták. Ezt a szigorítást ugyanakkor intenzív, egyénre szabott minőségi szolgáltatásokkal egészítették ki, hogy a munkanélküli ellátásban, segélyben részesülő valós esélyt kapjon a foglalkoztatás valamely formájába történő be- ill. visszailleszkedésre.

Mindennek megvalósítása érdekében a munkaerő-piaci és szociális intézményrendszer közötti szoros, egyes esetekben integrációig vezető együttműködésnek is intézményi kereteket teremtettek. Ezzel a korábban rögzült intézményi határokat, az önkormányzatiság kereteit lépték át (pl. Németország). Az intézményi koordináció ugyanakkor új megközelítéseket sürgetve a társadalmi párbeszéd, a munkaügyi kapcsolatok szereplői (munkáltatók, szakszervezetek, kormányzat) közötti viszonyt is érintette mindenütt (pl. Dánia, Franciaország, Hollandia, Norvégia, Németország).

A foglalkoztatáspolitikának a jóléti politikákkal való összehangolása új irányítási (new governance) rendszereket hívott életre. Ezek az új irányítási rendszerek fellazították, átjárhatóvá tették, helyenként (Egyesült Királyság, Hollandia) – máig tartó szakmai viták közepette – integrálták is az ellátásokat, segélyeket és támogató szolgáltatásokat nyújtó szervezeteket; az állami foglalkoztatási szolgálatokat és az önkormányzati szociális szolgáltatásokat. A koordinált és integrált működés helyi szintjein egyúttal a lokális munkaerőpiacok sajátos

lehetőségeinek és erőforrásainak figyelembevételével és az aktiváló szolgáltatások piacának kiépülésével nyílt mód a foglalkoztatási aktiválás eszközeinek kialakítására.

2008-2009-ben a gazdasági válság körülményei közepette az OECD országok mindegyikében a hirtelen megnőtt munkanélküliség miatt a foglalkoztatáspolitikai eszközök között és a szociális segélyezésben a válságkezelés céljai előtérbe kerültek. A legtöbb fejlett országban a munkanélküli biztosítási ellátások terén időlegesen ismét tágabbra nyitották a jogosultsági kritériumokat és az ellátások szintjét. Ugyanakkor a szociális segélyezés (helyenként a családtámogatások) eszközeivel erősítették is a szegénység, elszegényedés elleni védelmet.

Az OECD 2011. szeptemberi (Employment Outlook) kiadványa a mély recesszió körülményei közepette megfontolásra ajánlja a munkanélküli ellátásra való jogosultság időtartamának átmeneti megemelését, különösen azokban az országokban, ahol az ilyen jogosultsági időtartam relatíve alacsony és ahol a tartós munkanélküliek szociális segélyezése korlátozott. Természetesen egyúttal figyelmeztet e lépéseknek a közkiadásokban megjelenő következményeire és arra, hogy a munkaerő aktiválását célzó ösztönzőket ugyanakkor nem célravezető tompítani továbbra sem.

## Hazai tapasztalatok

A szociális és munkaügyi intézményrendszer fejlesztését célzó két uniós támogatású program (HEFOP 2.2.2 és TÁMOP 2.5.2) egyértelműen igazolja: ahhoz, hogy a munkaügyi és szociális intézmények közötti szakmai integráció létrejöjjön, mindkét területen szükség van szervezeti és igazgatási változtatásokra valamint olyan új eljárásrendek kidolgozására, amelyek a nehezen foglalkoztathatók esetében elősegítik a munkaerőpiaci (re)integrációt.

Ahhoz, hogy a munkaügyi szervezetek fel tudjanak lépni mint szolgáltatásvásárlók, egyrészt az ügyfelekkel történő munka szolgáltatás jellegét indokolt és szükséges erősíteni, másrészt jogszabályban kell szabályozni az együttműködés során keletkezett új típusú feladatokat.

A szociális közszolgáltatási rendszeren belül a családsegítést nyújtó szervezetek a munkaügyi szervezetek partnerei. Ezért a családsegítést nyújtó szervezetek intézményi struktúrájának az átalakítása is indokolt. Körükben erősíteni kell a szakmai szabályozó folyamatokat eljárásrendek, protokollok kidolgozásával, valamint az estemenedzseri funkció kiépítésével. Másrészt javasoljuk, hogy az új intézményi struktúra tartópillére közészinten (mikrotérség) épüljön ki.

Megfontolandó egy olyan új eseti segélyforma bevezetése, ami rugalmasan alkalmazható az együttműködés során.

Az integrált szolgáltatás nem intézményi, hanem feladatintegrációt jelent, és a szereplők közötti együttműködés a konkrét feladatvégzés köré szerveződik. Ezáltal célszerűbben és egyben eredményesebben lehet különböző intézménytípusok



eltérő eszközrendszerét összehangolni, valamint a feladat elvégzéséhez szükséges szaktudásokat és működési elveket hatékonyabban mozgósítani.

A különböző kutatások adatai azt igazolják, hogy a társadalmi távolságok szakadékká mélyültek, valamint a társadalmi törésvonalak egyre inkább térben is leképződnek. Az alacsony aktivitási szintet súlyosbítja, hogy a foglalkoztatási nehézségek nagymértékben koncentrálódnak a népesség bizonyos rétegeire, és az ország bizonyos térségeire. A szegénységben élők körében mára kialakult egy olyan réteg, amelyik számára a társadalmi integráció hathatós szociálpolitikai beavatkozás nélkül reménytelen.

A jóléti transzferek (szociális és társadalombiztosítási jövedelmek) csak részben tudják kompenzálni a piaci jövedelmek egyenlőtlenséget növelő hatásait, így nem tudják megállítani a társadalom szétszakadását. Ezért az ágazatba történő beavatkozás időszerű. A segélyezési rendszer és a közfoglalkoztatási rendszer átalakítása azonban nem oldja meg azokat a strukturális feszültségeket, amelyek immár 15-20 éve jelentenek problémát az ellátórendszer működésében. Nem oldja meg azt, hogy a segélyek hatékonysága alacsony, valamint arra sem ad választ, hogy a támogatási rendszer redundáns, szétaprózódott, ami gátolja a források eredményes felhasználását.

A kormányzati intézkedések várható hatásait úgy foglalhatjuk össze, hogy valószínűsíthetően tovább rontja a szegénységben élők megélhetési helyzetét, hiszen a segélyek ilyen alacsony szinten való hagyása (és a minimálbér jelentős emelése) a legális foglalkoztatás csökkenéséhez és a szegénység súlyosbodásához vezethet.

Az eddigi kutatási tapasztalatok azt igazolják, hogy a közfoglalkoztatási forma nem képes a legális munkaerőpiacra való jutás elősegítésére. Természetesen a közfoglalkoztatásnak a foglalkoztatást elősegítő aktív eszközök között helye van, de nem célszerű csak erre építeni a nehezen foglalkoztathatók számára kiépített támogatási rendszert.

A TÁMOP 5.3.1. program adatainak elemzéséből látható, hogy a munkaerőpiaci elhelyezkedést akadályozó jelenségek közül az iskolázottsági, képzettségi elmaradás mellett két olyan tényezővel is számolni kell, amelyek elsősorban az ügyfél mikrokörnyezetének feszültségeiből táplálkoznak. Ebből az egyik a személyes nehézségek (önbizalomhiány, betegség, tartós fogyatékoság stb.), míg másik a munkavégzési tapasztalatok hiánya.

Az TÁMOP 5.3.1. program ügyfélkörének munkaerő-piaci előélete arra hívja fel a figyelmet, hogy segítség nélkül nem képesek az inaktivitásból kilépni. A tartós inaktivitás, az alacsony jövedelmi helyzet olyan „rossz köröket” eredményez, amelynek megtörése intézményi támogatás nélkül nem lehetséges. Esetükben az „első lépést” a foglalkoztatás felé olyan, az önálló életvitelre képessé tevő, és a munkaerőpiacra való belépést előkészítő és arra motiváló programok, támogató szolgáltatások jelenthetik, amelyek lehetővé teszik, hogy később sikeresen kapcsolódhassanak a hagyományos képzési/foglalkoztatási programokba, munkaerő-piaci szolgáltatásokba, és ezáltal társadalmi befogadásuk megvalósulhasson.

## Javaslatok

A foglalkoztatási és a szociális szolgáltatások területén egyaránt szükség van szervezeti és igazgatási változtatásokra valamint olyan új eljárásrendek kidolgozására, amelyek a nehezen foglalkoztathatók esetében elősegítik a munkaerő-piaci (re)integrációt.

A munkaügyi szervezetben az ügyfelekkel történő munka szolgáltatás jellegét indokolt és szükséges erősíteni, másrészt jogszabályban kell szabályozni az együttműködés során keletkezett új típusú feladatokat.

A családsegítést nyújtó szervezetek esetében, a munkaügyi szervezetekkel való partnerségi viszony érdekében, az intézményi struktúrák átalakítása szintén indokolt. Körükben erősíteni kell a szakmai szabályozó folyamatokat eljárásrendek, protokollok kidolgozásával, valamint az estemenedzseri funkció kiépítésével.

Javasoljuk, hogy az új, foglalkoztatást támogató szociális intézményi struktúra tartópillére középszinten (mikrotérség) épüljön ki.

Olyan új eseti segélyforma bevezetését javasoljuk, ami rugalmasan alkalmazható az együttműködés során.

A közfoglalkoztatásnak a foglalkoztatást elősegítő aktív eszközök között továbbra is helye van, de a nehezen foglalkoztathatók számára más eszközökkel és szolgáltatásokkal is differenciálni kell az eddig kiépített támogatási rendszert.

A fejlett országok tapasztalatait nem elégséges elemenként tanulmányozni, hanem azokat a maguk komplex összefüggéseiben szükséges értelmezni. Mivel a szociális ellátások a szociális és munkaerő-piaci szolgáltatásokkal együttesen fejtik ki hatásukat a foglalkoztatási integrációra, további komplex kutatásokra van szükség a jóléti és munkaerő-piaci igazgatás – hazai és fejlett országokbeli – intézményrendszerének alakulását illetően. Ennek fontosságát a gazdasági válság hatásainak kezelése is aláhúzza.

## V. A képzetlenek foglalkoztatásának jó gyakorlatai

A kutatás a magyarországi vállalatok képzetlen munkaerőre irányuló foglalkoztatási gyakorlatáról igyekszik képet adni hét vállalati esettanulmány segítségével. Azt vizsgálja, hogy a különböző méretű és profilú vállalatok milyen mértékben foglalkoztatnak képzetlen munkaerőt, és érvényesül-e náluk a kiszorítási hatás, vagyis egyszerű munkahelyekre képzett munkaerő felvétele. A vállalatot ért makrogazdasági hatások, jelen esetben a gazdasági válság, milyen módon érintette a foglalkoztatásnak ezt a szegmensét. A foglalkoztatásra irányuló vállalati magatartás dinamikus változásából lehet következtetni azokra az ösztönző tényezőkre, amelyek a képzetlen réteg erőteljesebb foglalkoztatását elősegíthetik. A képzetlenek foglalkoztatásában alkalmazott egyedi vállalati megoldások más hasonló körülmények között működő vállalatok számára is jó példával szolgálhatnak.

Az alacsonyán képzettek foglalkoztatásában elért sikerek okai, körülményei az esettanulmányok alapján

A képzetlen emberek foglalkoztatásában elért sikerek záloga a vállalatok felelős gondolkodása a foglalkoztatottakkal szemben (értelemszerűen nemcsak a képzetlenség vonatkozásában).

A cégek igyekeztek mindent megtenni, hogy átmentsék dolgozóikat a válság utáni időkre. Ez persze saját túlélésük záloga is volt.

A képzetlenség foglalkoztatási körében számos egyéni megoldással találkozunk. Ebbe a körbe tartoztak:

- a *munkaidő rövidítés, a bér és juttatások csökkentése*. Általános volt a 4 napos munkahét és a 20%-os bércsökkentés. Majdnem valamennyi vizsgált cég alkalmazta, vagy tervbe vette a válság idején.
- a *képzéssel kombinált munkahelymegőrző pályázat* felkutatása és megnyerése. A TÁMOP 2.3.3 programon belül egy munkahelymegőrzés képzéssel tartalmú pályázatot nyert az egyik vizsgált vállalat. A 96 millió forintból lebonyolított képzéssel sikerült áthidalni a 2010-es évet munkaidő és bércsökkentés nélkül.
- a *tulajdonosi tudat* fejlesztése és a vállalati célokkal való azonosulás érdekében szervezett tréningek.
- *Költségátvállalás*. A dolgozók utazásának megszervezése az áthelyezett telephelyre. Az egyik cég saját (9 személyes) mikrobuszával szállítja Budapestről az erre hajlandókat.
- *alkalmazkodás* egy sajátos, másként nem, vagy nehezen foglalkoztatható *képzetlen réteg igényeihez*. Nehezen szocializálható, vagy hajléktalan emberek számára teremtett így munkalehetőséget egy budapesti önkormányzati tulajdonban álló cég az egynapos foglalkoztatással.

Nem jelentkeztek sikerek ott, ahol a vállalatok számára plusz költséget jelentett volna a képzetlenség foglalkoztatása, vagy szembe ment volna az érdekeikkel. Amíg a munkaerőpiac ugyanazon az áron kínál képzetlenebb, jobb munkakultúrájú, több feladatra alkalmas embereket, a felvételnél őket fogják választani. Ez a probléma nem vállalati szintű megoldást igényel.

Nem találtunk egyetlen egy olyan céget sem, ahol a foglalkoztatottságnak alsó képzettségi korlátja lett volna. Sehol nem kötötték ki formálisan, hogy erre a munkahelyre csak 8 általánost végzett dolgozókat vesznek fel és ezt nem alkalmazták a gyakorlatban sem. A legtöbb esetben öncenzúrával találkozunk: a munkahely alacsony presztízse miatt, kevés túlképzett ember jelentkezett pl. utcasöpésre.

A vállalatok helyzetükből következően különbözőképpen látják a képzetlenség foglalkoztatásának *bértámogatással* történő emelését. Az egyik cég, amely meghatározott feladat ellátására a fenntartótól bérkeretet kap, a bértámogatásban azt látja, hogy ezzel *spórolni tud*, több feladatot ellátni ugyanabból a keretből. Az erős versenynek kitétt cégek, továbbá azok, akik drága anyagokkal dolgoznak a *rendelésállomány biztosítását és a pontos, minőségi munka ígéretét fontosabbnak tartják*, mint a bértámogatást.

A *minimálbér-emelésről* megoszlanak a vállalati vélemények.

„A minimálbér emelésével jól járt az államkassza is, nőttek a bevételei. Ugyanakkor a minimálbér (és néhány éve a kötelező bérminimum) kigazdálkodása fokozott nehézséget jelent a vállalatoknak, sok minden egyéb kötelező befizetés (pl. környezetvédelmi díj, csomagolási díj, munkavédelemmel kapcsolatos kiadások, kötelező üzemorvos, stb.) mellett. A minimálbér azért is kritizálható, mert annak is jár, aki nem teljesít rendszeren.”

Két cég esetében is felmerült a *munka-tőke helyettesítése* minimálbér emelés esetén.

„Kénytelen leszek automatizálni. Az alapanyagárak is folyamatosan emelkednek. Bár a leszedő robotok értéke nehezen fog megtérülni, de kénytelenek lesznek ebbe az irányba elmozdulni, ha mind a bérköltség, mind az anyagköltség folyamatosan emelkedik. az anyagköltség adott, azon nem tudnak spórolni, marad a bérköltség. A gondos, figyelmes, jól látó munkaerőt fogjuk megtartani. Így az alacsonyan képzettek egy része ki fog esni.”

A *közmunka programról* azok a vállalatok tudnak többet, akik munkaerő oldalról ide tudnak kapcsolódni. Ezen az úton beralapot takarítanak meg és így több feladat elvégzésére képesek.

Az alapelképzeléssel általában egyetértenek, vagyis azzal, hogy a segélyeket ne ingyen osztogassák. Sok olyan munka van, amit el lehet végeztetni a munkanélküliekkel. A minimálbért viszont meg kellene adni számukra. Ha ez a vállalatok számára kötelező, legyen kötelező az állam számára is. Volt olyan vélemény, amely a közmunka megszervezéséhez szólt hozzá: „Az élők munkával történő pazarlás, a közmunkások igyekeznek ezen a saját eszközeikkel változtatni.” Városi legendaként terjed, hogy a közmunkások összedobják a pénzt villanyfűrésze, amivel könnyebben el tudják végezni a munkát.

A közmunka programnak mindenképpen meg kellene maradni a non-profit keretek között. Ha a közmunkások megjelennek a for-profit szektorban, az (olcsóbb) közmunkás versenyezne a (drágább) piaci munkaerővel. Például az utcaseprők esetében. Másfelől viszont ez azt is jelentené, hogy részben az állam finanszírozza a for-profit szektor (gyakran multinacionális cégek) munkaerőköltségeit.

Valójában nem jelentene gondot a közmunkások jelenléte a versenyszférában és a vállalatoknál, ha ugyanannyit kapnának, mint a munkaerőpiacról felvett foglalkoztatottak. Ebben az esetben viszont nincs ösztönzés a vállaltok számára, hogy közmunkásokat foglalkoztassanak.

Számos egyéni vállalati megoldás létezik a képzetlenek foglalkoztatásában is, amelyek többsége az adott vállalat gazdasági-társadalmi beágyazottságából fakad. Vannak megoldások, amelyek széles körben is alkalmazhatók, elterjeszthetők. A vállalati megoldásokat azonban minden esetben a makrogazdasági viszonyok determinálják és amennyiben ezek a képzetlenek foglalkoztatása ellen hatnak, országos méretű pozitív változás ezen a téren nem várható.

## Következtetések, javaslatok

Az esettanulmányok tapasztalatai a képzetlenek foglalkoztatását illetően alapvetően megerősítették az eddigi kutatások megállapításait, és egy sor kérdésben finomították azokat.

Az láttuk az esettanulmányok elemzése során, hogy nemcsak a sok versenytárssal rendelkező cégek vannak bajban, hanem a piacvezetők is. Jelen kutatás empirikus része nagyon fontos abból a szempontból, hogy a felmért vállalatok egy része – bár sikeresek és valami nagyon egyedül felmutatni képesek, esetenként piacvezetők, s szerepük lenne az alacsony képzettségű foglalkoztatásában is – éppenséggel a bezárásban, eladásban, leépülésben gondolkodik. (Ez egyúttal még több képzetlent vagy alulképzettet fog nehéz helyzetbe hozni.) Számukra a legnagyobb segítséget a piacteremtés jelentene, az építőipari kereslet fellendülése, a külföldi piacra való kijutás elősegítése.

A képzetlen rétegek foglalkoztatásával kapcsolatban rövid és hosszú távú megoldásokban gondolkozhatunk.

Már *rövid távon is* megoldást jelent, ha *ösztönzik a képzetlenek munkába állását* megteremtve ennek a lehetőségét és feltételeit, amelyek:

- *A képzetlenek számára alkalmas munkahelyekre létrehozása.* Ennek egyik változata lehet a közmunka rendszerének kialakítása megfelelő feltételek között. Erre sok példát lehet találni a nemzetközi gyakorlatban. A másik lehetőség a helyi piacok, (leginkább a szolgáltatások területén) fejlesztése, támogatása.
- *A munkára való alkalmasság fejlesztése.* Ehhez elsősorban felnőttképzési formák működtetésére van szükség. Ez a feladat a tanköteles korhatár leszállításával különösen időszerűvé vált. Nem terhelhetők kizárólag a vállalatok a betanítás, munkához szoktatás költségeivel.
- *Mérsékelni a kizárólagos hatást.* A béralkalmazkodási korlátok eltávolításával és támogatási formák életbeléptetésével olcsóbbá tenni a képzetlenek alkalmazását, mint a szakképzettekét. Bizonyos esetekben pozitív diszkrimináció alkalmazásának elősegítésével támogatni a képzetlenek foglalkoztatását.

*Hosszabb távon* érdemes erőfeszítéseket tenni abban az irányban, hogy a gazdaságilag aktív népességben belül csökkenjen a képzetlenek száma és közelítsen a gazdaság ez irányú igényéhez.

A képzetlenek foglalkoztatása általában a munkakultúra hiánya, vagy a szabályok el nem fogadása miatt okoz nehézséget. Ezt már az általános iskolában lehetne fejleszteni. Erre korábban voltak kísérletek (kihelyezett technika órák, nyári gyakorlatok, építő táborok stb.), amelyeket megújított formában fel lehetne újítani. Az „életre nevelés” során el lehetne érni, hogy a gyerekek megtapasztalják a munkahelyek belső világát. Fontos, hogy az oktatási rendszer mindenkit eljuttasson az alapkészségek olyan szintjére, amely lehetővé teszi a munkavállalást. Már a 8 általános elvégzése képessé kell, hogy tegyen valakit arra,

hogy megállja a helyét egy állásinterjúban tudja, hogy mit akar az adott munkahelyen elérni, mennyi pénzből tud megélni, hogyan kell egy csekket kitölteni. Jelenleg fordított a helyzet, sokszor ezt a szakképzettséggel rendelkezőkről sem mondhatjuk el. Ehhez az *oktatási, elsősorban szakképzési rendszer átalakítására* van szükség, amely a fejlett szakmai ismeretek mellett gazdálkodási, vállalkozási készségeket is kialakít a tanulóknak, fejleszthető életpálya modellt állít eléjük és mérsékli a lemorzsolódást.

A képzetlenek foglalkoztatását ösztönző, egyes, lehetséges eszközök

*A béralkalmazkodási korlátok eltávolítása.* A minimálbér politika rontja a képzetlen munkaerő foglalkoztatási esélyeit. A kötelezően alkalmazott magas minimálbér azt jelenti, hogy a szakmunkásokat, sőt néha a mérnököket is minimálbéren foglalkoztatják elsősorban adózási szempontból. Mindez megteremti az ún. ál-minimálbér és a zsebbe fizetés intézményét, ami a minimálbér illegális korrekcióját jelenti mindkét irányba. A munkaadó adhat kiegészítést a minimálbéren felül, ez a gyakoribb, de létezik az a változat is, hogy a munkavállalónak kell visszaadnia a minimálbéres fizetéséből a munkaadónak. Az ál-minimálbérré a kormány a minimális járulékalap bevezetésével reagált, ami a minimálbér kétszerese után határozta meg a fizetendő járulékot, és amit 2012-től tovább emelnek. Amennyiben a kormány a minimálbér szintjének emelésével akarja csökkenteni az adóelkerülést, azzal rontja a valódi minimálbéresek munkában maradásának esélyeit.

A béralkalmazkodási korlátok megkerülésére egyébként számos további rejtett megoldás született, úgy mint a részmunkaidős foglalkoztatás, a vállalkozóként történő foglalkoztatás stb..

A minimálbér esetében a szakszervezetek véleménye némileg más. Véleményük szerint a minimálbér (szakmai bérminimum) bizonyos fokig a munkavállaló egyfajta védelmét jelenti. Ami igaz is. Véleményük szerint nem a minimálbér túlzott mértéke okozza a kiszorítási hatást és a képzetlenek alacsony foglalkoztatását, hanem annak az informális megkerülése és a bértábla feltorlódása az alsó szinteken.

A kormány legutóbbi döntése az *egykulcsos személyi jövedelemadó* bevezetéséről, újabb keresetkorlátot teremt, rontja az általános foglalkoztatást és erősíti a képzetlen munkanélküliek esetében a kiszorítási hatást. Röviden összefoglalva: az egykulcsos adóval mindenki, aki 300 ezer forint alatt keres, rosszul jár. Hogy ez ne történjen meg a kormányzat a munkaadókat radikális kényszer-intézkedésekkel ösztönzi a bérek éves szinten történő minimálisan 300 ezer forintos kereset beállítására, mindez erőteljesebben nyomja össze a bérszála alsó részét. (Így kerülhetnek azonos bérezés alá az orvosok és utcaseprők)

*A képzetlen munkaerő alkalmazását elősegítő támogatások.* A képzetlen munkaerő alkalmazását olcsóbbá tevő támogatások (bér- vagy járuléktámogatás) csökkenthetik a kiszorítási hatást a számukra megfelelő munkahelyekről. A

támogatások a vállalatoknál okozhatnak emelkedést a képzetlenek foglalkoztatásában, amelyeknek van megfelelő rendelésállományuk.

*A munkavállalási költségek csökkentése.* A munkavállalással járó utazási, gyermek elhelyezési, képzési költségek a várható alacsony bérhöz képest sokszor vállalhatatlanok és inkább az otthon maradást választják az emberek. Ezt külön juttatásként adhatják a vállalatok. Erre a megfelelő adókedvezmények ösztönözhetik őket.

*A képzetlenek foglalkoztatását elősegítő közvetett eszközök.* Mindezekben a képzetlen rétegek foglalkoztatását ösztönző közvetlen intézkedéseken túlmenően fontos a barátságos üzleti környezet kialakítása. A befektetéseket ösztönző gazdaságpolitika, a növekedést generáló árfolyam-politika.

A képzetlen emberek alkalmazásának fellendülését leginkább a foglalkoztatás bővülése eredményezheti. A gazdaság élénkülésével a kiszorító hatás visszaszorul és az egyszerűbb munkahelyek megmaradnak az alacsonyan képzettek számára.

A gazdaság szerkezete a *vállalati méretek vonatkozásában* is befolyásolja a képzetlenek foglalkoztatásának hajlandóságát.

A nagyvállalatok főként az összeszerelő szektorban sok betanított munkást képesek alkalmazni megfelelő gazdasági viszonyok között.

A képzetlen emberek foglalkoztatása a cégektől nagyobb kezdeti befektetést igényel betanításban, ellenőrzésben, mint a „kész” szakemberek alkalmazása. A kis közepes vállalatok erre jóval érzékenyebbek a nagyvállalatoknál. Itt elsősorban költségérzékenységre gondolunk, de fontos az ellenséges kivásárlásnak-, az ipari kémkedésnek való kitettség is. Ezek a cégeknek rövidebb az időhorizontjuk, mint a nagyobb cégeknek és csak úgy tudnak megmaradni, ha minden oldalról biztosítják magukat. Amíg a munkaerőpiacon ugyanazért az árért sokoldalúbb, adaptívabb munkaerőt kapnak, azt fogják választani. Mindebből az következik, hogy jóllehet a foglalkoztatásban általában nagy szerepe van a KKV szektornak, *a képzetlenek foglalkoztatásának fellendítését elsősorban nem a közepes vállalatoktól várhatjuk.*

Más a helyzet a kisvállalati, egyéni vállalkozói körrel. A mediterrán országok példája arra mutat rá, hogy a helyi piacok, a kis, főként a szolgáltatásban működő családi vállalkozások munkaalkalmat tudnak teremteni a képzetlen munkaerő egy részének. Ehhez persze versenyképessé kell válniuk a helyi piacra kívülről belépni igyekvő, nagy kereskedelmi és termelő cégekkel.

\*

Jelen összeállítás egyelőre csak arra vállalkozhatott, hogy a frissen elkészült tanulmányok lényeges megállapításait tette közzé. A megállapítások, javaslatok részletes feldolgozására a munka következő fázisában kerül sor.

Budapest, 2011. október

# GYAKRABBAN ELŐFORDULÓ RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

ÁFSZ	Állami Foglalkoztatási Szolgálat
CAF(KÉK)	Common Assessment Framework (közös értékelési keretrendszer)
CB	Customer Board (ügyféltanácsadó testület)
DecFA	Decentralizált Foglalkoztatási Alap
ESZA	Európai Szociális Alap
FIT	Foglalkozási Információs Tanácsadó
Flt.	Foglalkoztatási Törvény
FSZH	Foglalkoztatási és Szociális Hivatal
GOP	Gazdaságfejlesztési Operatív Program
LEED	Local Economic and Employment Development (helyi gazdaság és foglalkoztatás fejlesztési program)
LLG	Lifelong Guidance (élethosszig tartó tanácsadás)
MAT	Munkaerő-piaci Alap Irányító Testülete
MbO	Management by Objectives (célok szerinti vezetés)
MEV	Megegyezéses Eredménycélokkal Való Vezetési Rendszert
MpA	Munkaerő-piaci Alap
NAT	Nemzeti Alaptanterv
NÉR	Nemzeti Életpálya-tanácsadási Rendszer
NFSZ	Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat
NFÜ	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
NPT	Nemzeti Pályaorientációs Tanács
OFA	Országos Foglalkoztatási Közalapítvány
OPTI	Országos Pályaválasztási Tanácsadó Intézet
PES	Public Employment Service (Állami Foglalkoztatási Szolgálat)
RÁT	Rendelkezés állási támogatás
RSZS	Rendszeres szociális segély
SZFP	Szakiskolai Fejlesztési Program
SZMM	Szociális és Munkaügyi Minisztérium
TÁMOP	Társadalmi Megújulás Operatív Program
TISZK	Térségi Integrált Szakképző Központ
ÚMFT	Új Magyarország Fejlesztési Terv
ÚSZT	Új Széchenyi Terv