



Foglalkoztatási és Szociális Hivatal

TÁMOP 1.3.1-07/1-2008-0002 kiemelt projekt
„A foglalkoztatási szolgálat fejlesztése az integrált munkaügyi és szociális rendszer részeként”

„Stratégiai irányítás és regionális tervezés támogatása” komponens

3.4. alprojekt: Az ÁFSZ hosszú távú fejlesztési stratégiájának aktualizálása az új rehabilitációs és szociális feladatkörben

A Cseh, a Lengyel és a Szlovák Foglalkoztatási Szolgálat.

Uniós elvárások, fejlesztési stratégiák.

kutatás

Készítette: dr. Berde Éva

2010.január



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



Tartalomjegyzék

Vezetői összefoglaló	3
Hasonlóságok és különbségek a három ország foglalkoztatási szolgálatában	3
A Cseh Foglalkoztatási Szolgálat főbb jellemzőinek összefoglalása	7
A Lengyel Foglalkoztatási Szolgálat főbb jellemzőinek összefoglalása	9
A Szlovák Foglalkoztatási Szolgálat főbb jellemzőinek összefoglalása	11
Magyar vonatkozású tanulmányok	13
Függelék. A munkanélküli juttatások nagyvonalúsága	15
1 A Cseh Foglalkoztatási Szolgálat	16
1.1 Foglalkoztatáspolitikai kihívások	16
1.2 A cseh munkanélküli biztosítási, segélyezési rendszer felépítése, főbb innovációk	21
1.3 Aktív munkaerő-piaci politikák, szolgáltatások, programok jellemzése	29
1.4 Az állami foglalkoztatási szolgálat küldetése és stratégiája	36
1.5 A Cseh Foglalkoztatási Szolgálat leírásakor használt intézményi rövidítések	46
2 A Lengyel Foglalkoztatási Szolgálat.	47
2.1 Foglalkoztatáspolitikai kihívások	47
2.2 A lengyel munkanélküli biztosítási, segélyezési rendszer felépítése, főbb innovációk	51
2.3 Aktív munkaerő-piaci politikák, szolgáltatások, programok jellemzése	55
2.4 Az állami foglalkoztatási szolgálat küldetése és stratégiája	59
2.5 A Lengyel Foglalkoztatási Szolgálat leírásakor használt intézményi rövidítések	72
3 A Szlovák Foglalkoztatási Szolgálat.	73
3.1 Foglalkoztatáspolitikai kihívások	73
3.2 A szlovák munkanélküli biztosítási, segélyezési rendszer felépítése, főbb innovációk	77
3.3 Aktív munkaerő-piaci politikák, szolgáltatások, programok jellemzése	85
3.4 Az állami foglalkoztatási szolgálat küldetése és stratégiája	90
3.5 A Szlovák Foglalkoztatási Szolgálat leírásakor használt intézményi rövidítések	100
Felhasznált irodalom	101

Hasonlóságok és különbségek a három ország foglalkoztatási szolgálatában

A Visegrádi Országok múltja és jelenlegi helyzete, kulturális hagyományaik sok hasonlóságot mutatnak. Ennek ellenére, amikor Csehszlovákia, Lengyelország és Szlovákia foglalkoztatási szolgálatát vizsgáljuk¹, akkor a hasonlóságok mellett számtalan különbséget is találunk. Az alábbiakban kiemeljük mind az azonos, mind az eltérő tulajdonságok közül azokat, melyeket kutatásunk során fontosnak találtunk.

Azonosságok a három ország rendszerváltás utáni foglalkoztatási szolgálatában, illetve a szolgálat működésében:

- Mindhárom országban rögtön a rendszerváltás után létrehozták a foglalkoztatási szolgálatot, mely akkor mindenütt az államigazgatás részeként működött. 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 szolgálatára számtalan reformon ment keresztül.
- Kezdetben szinte kizárólag a passzív eszközökkel foglalkoztak a foglalkoztatási szolgálatok, bár az aktív eszközök elvi lehetősége rögtön a rendszer létrehozásakor adott volt. A passzív eszközök nagyvonalúsága mindhárom országban fokozatosan csökkent.
- 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 számára) A jogosultsági időszak mindhárom országban 5-6 hónap, és csak komoly járulékfizetési múlt esetén lehet szó a járadék folyósításáról.
- A munkanélküli járadék nagysága alacsony, a legszegényebb réteg részére azonban még mindig arra ösztönöz, hogy ne is keressenek munkát. Igaz, ma már ez a réteg a legkritikább esetben jogosult munkanélküli járadékra.
- A munkaerő-piaci intézkedésekre fordított közösségi kiadások GDP arányában számított részaránya mindhárom országban lényegesen kisebb, mint az OECD országok hasonló mutatójának az átlaga. A foglalkoztatási szolgálat működtetésére fordított kiadások viszont relatíve már jóval kevésbé maradnak el az OECD országok átlagától. Azaz mindhárom országban egy relatíve drága foglalkoztatási szolgálat relatíve kevés munkanélküliekre fordítható pénzt költ el.

¹ A tanulmány célja az volt, hogy a magyar szakemberek számára a másik három Visegrádi Ország foglalkoztatási szolgálatának helyzetét elemezze. Így az összehasonlításokban is csak Csehországgal, Lengyelországgal és Szlovákiával foglalkozunk. A magyarországi relevanciát a vezetői összefoglaló utolsó része tartalmazza.

- Mindhárom országban rendkívül nagy adminisztrációs teher hárul a foglalkoztatási szolgálat dolgozóira.
- Mindhárom országban a foglalkoztatási szolgálat relatíve kevés dolgozója, az alkalmazottak 30-45 %-a foglalkozik közvetlenül az ügyfelekkel, és általában még az ő munkaidejüknek is 30-50%-a 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 jelentik be a munkáltatók. Az álláskeresők közül is csak az alacsonyabb végzettségűek támaszkodnak a foglalkoztatási szolgálat segítségére, a képzettebbek inkább magán állásközvetítőkhöz fordulnak.
- Az utóbbi években mindhárom országban előtérbe kerültek az aktív munkaerő-piaci eszközök, bár az eszközöket relatíve még kevés munkanélküli veszi igénybe. Tapasztalatok alapján a képzettebbek és a fiatalok jobban kihasználják az aktív eszközökben rejlő lehetőségeket, mint azok, akik a leginkább rászorulnának.
- Egyik országban se dolgozták 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, melyeket a passzív eszközökkel is kombinálnak.
- 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 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.
- A foglalkoztatáspolitikában mindhárom országban a foglalkoztatási szolgálaton kívül még számos más intézmény is érdekelt. Annak ellenére, hogy az egyes

országokban bizonyos intézmények közt jó az együttműködés, egyik országban se mondható el, hogy valamennyi munkaerő-piaci intézmény közt megfelelő a kooperáció. Egyes esetekben az együttműködés hiánya kifejezetten hátráltatja a foglalkoztatáspolitikai célok elérését.

- Mindhárom országban igyekeztek a szociális segélyeket egyéni munkaerő-piaci erőfeszítésekhez kötni, bár az erőfeszítések megítélésének szigorúsága országonként eléggé eltérő.
- Ma már mindhárom országban ki lehet szervezni a foglalkoztatási szolgálat feladatait, ami különösen a válság idején megnövekedett számú munkanélküli ellátásában bizonyult hasznosnak.

Különbségek a három ország rendszerváltás utáni foglalkoztatási szolgálatában, illetve a szolgálat működésében:

- A szlovák foglalkoztatási szolgálat az államigazgatás részeként működik, viszonylag kevés lehetőséggel a helyi kezdeményezések megvalósítására. Létezik ugyan egy olyan pénzösszeg, melyre vonatkozóan a munkaügyi kérdésekkel foglalkozó miniszter rendszeres időközönként pályázatot ír ki, pontosan az ilyen helyi kezdeményezések támogatása érdekében, de a cél és eszköz-meghatározás alapvetően felülről lefelé történik. Ezzel szemben a lengyel 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, melyek elköltségét a törvény pontosan szabályozza. Ez a rendszer a formális függetlenség ellenére erősen korlátozza a helyi önkormányzatok munkaerő-piaci politikájának önállóságát. Csehországban annak ellenére, hogy a foglalkoztatási szolgálat az államigazgatáshoz tartozik, a helyi munkaügyi központoknak tág lehetősége van a célok megjelölésében és az eszközök kiválasztásában. Ehhez az esetek döntő többségében meg is kapják a 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 fizetésektelensége esetén aktivizálódó biztosítást. A járadékok (juttatások) kifizetése az Integrált Biztosítási Ügynökség feladatát képezik. 2004 óta a munkanélküliségi ellátás és a szociális segélyezés egymással összekapcsolt, komplex szemléletű hálózattá alakult át. Amikor valaki munkanélkülivé válik, akkor egyszer kell jelentkeznie a foglalkoztatási szolgálat irodájában, és az összes adatát továbbítják a megfelelő helyre. Csehországban és Lengyelországban is tervezik a társadalombiztosítás különböző ágainak egységesítését, de pillanatnyilag még nem kezdődött el az ilyen irányú reform.

- A munkanélküli járadék összege Csehországban és Szlovákiában is függ a korábbi munkabértől. Lengyelországban azonban csak a lakóhely, és a korábbi járulékfizetés időtartama befolyásolja a járadék nagyságát. Ez visszás módon néhány munkanélküli esetében nem a munkahelyek felé történő elmozdulást segítette elő, hanem pontosan ellenkező irányban valósult meg a mobilitás. A munkanélküliek akár ideiglenesen is szívesen költöztek a nagyobb munkanélküliségű körzetekbe, mert ott hosszabb ideig kaphatták a munkanélküli járadékot.
- Ugyan mindhárom országban igyekeztek aktivizációs tevékenységhez kötni a szociális segélyek kifizetését, de Lengyelországban az erre vonatkozó döntést szubjektív megítélés alapján, a szociális munkás saját személyében hozza meg. Általában „nincs is szívük” megvonni a szociális munkásoknak ezt a kis pénzösszeget többszörösen hátrányos helyzetű ügyfeleiktől. Szlovákiában és Csehországban viszont törvény által is szabályozott módon, csak minimális összegű segítség jár azoknak, akik annak ellenére nem tesznek erőfeszítéseket saját helyzetük javításáért, hogy azt megtehetnék. Azok viszont, akik ingyenes vagy közmunkában vesznek részt, szervezett formában tanulnak, cselekvési tervet készítenek, és azt be is tartják, stb., magasabb összegű segélyre számíthatnak.
- Csehországban és Lengyelországban a munkáltatók számára kötelező a megüresedett álláshelyek bejelentése. Csehországban komoly büntetéssel sújtható az a munkáltató, aki ezt a kötelezettségét elmulasztja. Tény, hogy mindkét országban, a kötelezettség ellenére, a munkáltatók nem törődnek bizonyos munkahelyek bejelentésével. Elsősorban 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 ügyintézője nem csak rögzíti a nála bejelentett álláshelyeket, hanem köteles önmaga is felkeresni körzete munkáltatóit, és álláshelyeket gyűjteni.
- Szlovákiában és Csehországban mindig is megfelelő végzettséget igényeltek attól, aki a foglalkoztatási szolgálat alkalmazottja kívánt lenni. Lengyelországban az utóbbi három évet kivéve a munkaügyi központokban jelentkező munkanélküliek közül néhányat saját irodáikban közmunkásként alkalmaztak. Ők a legtöbbször nem rendelkeztek a szükséges szakképzettséggel. Emiatt ugyan a három ország közül Lengyelországban volt relatíve 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 hálózathoz. Mivel ezeknek az alkalmazottnak a hatékonysága se volt megfelelő, végül azután Lengyelországban se engedték meg közmunkások foglalkoztatását a munkaügyi központokban.
- Ma már mindhárom országban lehetséges a munkaügyi központ tevékenységeinek kiszervezése, de a kiszervezés hagyományai leginkább Szlovákiában alakultak ki. Lengyelországban ugyan formálisan már viszonylag régóta létezik a kiszervezés, de a kiszervezett tevékenység nem finanszírozható a Munkaerő-piaci Alapból, csak saját forrásokból. Emiatt Lengyelországban többször kialakult az a visszás helyzet, hogy

egy munkaügyi központnak volt még pénze a Munkaerő-piaci Alapból, szüksége lett volna képzésre, ehhez nem voltak meg a megfelelő szakemberei, de a megcímkezett pénzkeretek miatt a képzés mégse valósult meg. 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 arányokat.
- Csehországban a foglalkoztatási szolgálat ugyan nem egyesült a társadalombiztosítás többi ágával, de átszervezések következtében, mindfajta tudatos koncepcionális háttér nélkül, a foglalkoztatási szolgálatára hárul bizonyos állami segélyek, mint a gyerekszüléssel, gyerekneveléssel kapcsolatos támogatások, lakástámogatások és temetési segélyek adminisztrációja és ügyintézése. Mindez meglehetősen elvonja erőforrásait az egyéb 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 szolgálatánál tapasztalt alapvető jellemzőket.

A Cseh Foglalkoztatási Szolgálat főbb jellemzőinek összefoglalása

A cseh gazdaság a rendszerváltó országok közt az egyik legszerencsésebb, illetve legügyesebb gazdaságpolitikát folytató ország volt. A gazdasági és társadalmi változások után Csehországban is megnőtt ugyan a munkanélküliség, de soha nem emelkedett olyan magasra, mint legtöbb szomszédjánál, foglalkoztatási rátája pedig mindig is összemérhető maradt a nyugat-európai országok foglalkoztatási rátájával.

Mindez relatíve – a tanulmányban vizsgált másik két országhoz képest - kevés feladatot adott a foglalkoztatási szolgálatnak, amelyet még a csehszlovák kormány hozott létre. A két országrész békés szétválása után ezeken az alapokon, kisebb módosításokkal tovább folytatta működését, most már a cseh foglalkoztatási szolgálat, mely jelenleg is a munkaügyi kérdésekkel foglalkozó miniszter irányítása alatt áll. A munkaerő-piaci kérdésekkel azonban nem csak a Cseh Foglalkoztatási Szolgálat Igazgatósága alá tartozó regionális és területi munkaügyi központok foglalkoznak, hanem az önkormányzatok is részint ilyen problémákat kezelnek. A regisztrált munkanélküliekkel a munkaügyi központok, a szociálisan segélyezett, vagy segélyért forduló munkanélküliekkel pedig az önkormányzatok foglalkoznak. Csehországban viszonylag jó a kapcsolat a foglalkoztatási szolgálat és az önkormányzatok közt, kölcsönösen átadják egymás részére a munkaerő-piaci információkat, és közös elektronikus hálózaton minden fontos információt rögzítenek. Az önkormányzatok

szociális munkásai azonban még a foglalkoztatási szolgálat szakembereinél is jobban leterheltek, kevés idejük jut az ügyfelekkel való komolyabb törődésre. A foglalkoztatási szolgálat kooperációja a munkaerő-piaci kérdésekben érdekelt többi nem kormányzati szereplővel – munkáltatók és munkavállalók képviselői, nonprofit szervezetek, kutatók – inkább formális, főleg csak a jogszabályi előírásoknak tesznek eleget.

A cseh munkaerő-piaci politika kiadásai a GDP százalékában mérve mindössze harmadát teszik ki az OECD országok súlyozatlan átlagnak, és ezen belül is – a foglalkoztatási hálózat működtetésén kívül – a források döntő részét a passzív munkaerő-piaci eszközökre, azaz a munkanélküli járadékra költötték. A foglalkoztatási hálózat decentralizáltsága, és a döntési jogok jelentős részének területi szintre történő delegálása azonban magában hordozza egy nagyon hatékony aktív munkaerő-piaci politika lehetőségét, hisz a helyi problémákat helyi szinten ismerik igazán. A pénzügyi válság kitöréséig azonban, egy-egy ideiglenes programot kivéve, a cseh aktív munkaerő-piaci eszközök alig-alig működtek. Ez a hiány különösen érezhető volt a képzések és munkaerő-piaci tréningek vonatkozásában. Az utóbbi években jelentősen csökkent a munkaképes korú lakosságon belül az alacsonyabb iskolai végzettségűek részaránya, de munkaerő-piaci szempontból ők a legveszélyeztetettebbek. Mivel azonban a foglalkoztatási hálózat nem ösztönözte tanulásra ezt a réteget, helyzetük alig-alig változott. A válság azonban megnövelte az aktív munkaerő-piaci eszközök jelentőségét, és ma már jó néhány régióban kezdeményeztek különböző képzési és tanulási programokat. Emellett a többi aktív munkaerő-piaci eszközt is egyre sűrűbben veszik igénybe: a támogatott munkahelyek, a munkavállalással kapcsolatos tanácsadás, az állasközvetítő tevékenység is jelentősen felértékelődött. Most látszik igazán annak a jelentősége, hogy a három ország közül Csehországban élveznek legnagyobb önállóságot a helyi munkaügyi szervek, így olyan programokat tudnak kezdeményezni, melyek a lehető leginkább segítik saját régiójuk munkaerő-piaci helyzetének javulását.

Annak ellenére, hogy a cseh munkaerő-piaci politika GDP százalékában mért kiadásai rendkívül alacsonyak, a foglalkoztatási szolgálat működtetésére fordított összegek, szintén a GDP %-ában mérve, évről-évre mindössze 0,02-0,04 %ponttal maradtak el az OECD átlagától. A hálózatban dolgozóknak azonban csak körülbelül a. 44 %-a foglalkozik közvetlenül az álláskereső ügyfelekkel. A többiek különböző irányító vagy háttértevékenységet végeznek, illetve bizonyos állami segélyeket adminisztrálnak, és juttatnak el a jogosultakhoz. Ezt a tevékenységet az államigazgatási intézmények átalakulása során a foglalkoztatási szolgálat megörökölte, mindenfajta koncepcionális háttér nélkül. Kétségtelen azonban, hogy a cseh gazdaságpolitikusok közül sokan támogatják azt az elképzelést, hogy a három nagy társadalmi ellátó rendszer - a nyugdíjbiztosítás, az egészségbiztosítás és a munkanélküli biztosítás, ill. segélyezés – összehangoltan működjön.

A pénzügyi válság – tekintettel a termelési szektor nagy gazdasági súlyára – keményen érintette Csehországot. A válságot azonban egyelőre még csak tompítva lehet érzékelni a munkanélküliségi ráta növekedésében. Ennek oka egyrészt az, hogy a Cseh Köztársaságban dolgozó külföldiek jelentős része hazament (ezt egyébként a kormányzat különböző intézkedésekkel kifejezetten támogatta). Másrészt a kormány ügyes gazdaságélénkítő politikájával, pl. bizonyos járulékkulcsok csökkentésével, részfoglalkoztatás szubven-

cionálásával, sikeresen enyhítette a válság hatásait. Elemzők véleménye szerint azonban, még gyors gazdasági fellendülés esetén is, az eddig történtek hatása tovább fog gyűrűzni, és a cseh munkanélküliség várhatóan egy újabb emelkedési szakasz előtt áll. A foglalkoztatási szolgálat ebben a helyzetben tudja majd „élesben” is kipróbálni, milyen új és régi eszközök bevetésére képes a munkanélküliség ellen.

A Lengyel Foglalkoztatási Szolgálat főbb jellemzőinek összefoglalása

A lengyel gazdaság a rendszerváltás után a „sokkterápiának” köszönhetően ugyan gyorsan visszatért a GDP növekedésének pályájára, ezzel egyidőben azonban nagymértékű, 20%-ot megközelítő munkanélküliségi rátával, és alacsony, 50%-ot alig meghaladó foglalkoztatási rátával szembesült. Az akkor még egyértelműen hierarchikus felépítésben működő foglalkoztatási szolgálat ugyan a rendszerváltás után szinte azonnal megalakult, de gyakorlatilag alig-alig tudott segíteni a munkahelyüket elvesztő óriási tömegeknek. A munkanélküli járadék – amelynek nagysága villámgyorsan csökkent – ugyan ideig-óráig nyújtott némi anyagi kárpótlást a bajba jutottak számára, de a munkanélküliek közül egyre kevesebben szereztek jogosultságot erre a juttatásra. A segítség aktív formáit tekintve, a túlterhelt, és igen gyakran képzetlen munkaügyi alkalmazottak nagyon kis mozgástérrel rendelkeztek. A munkaerő-piaci helyzet javulását is elsősorban külső tényezők – a lehetővé vált nagyarányú munkaerő-migráció, és ezzel párhuzamosan a lengyel gazdaság gyorsuló fejlődése – idézték elő, és mindebben ugyancsak elhanyagolható szerepe volt a foglalkoztatási szolgálatnak. A gazdaság fellendülése, és a foglalkoztatási szolgálat nagyarányú reformja gyakorlatilag ugyanabban az időben kezdődött el.

A reform eredményeként a lengyel munkaügyi központok 2002 óta decentralizáltak, és a 2004-es Foglalkoztatás-fejlesztési és Munkaerő-piaci Intézményekre Vonatkozó Törvény ezt a decentralizáltságot minden tevékenység vonatkozásában egyértelműen rögzítette. 2004 óta a foglalkoztatási szolgálat feladatait döntő részben a Munkaerő-piaci Alapból finanszírozzák. A foglalkoztatási szolgálat célkitűzéseit és stratégiai irányát a szociális partnerekkel történő egyeztetés után a munkaügyi kérdésekkel foglalkozó miniszter határozza meg, majd a feladatokat a regionális körzetek (voivode-körzetek) szintjén tovább bontják a megye jellegű területekre (powiat-területekre), a munkaügyi intézkedések közvetlen szolgáltatóira. Az Önkéntes Munkatestületek (ÖMT-k) jelentik a foglalkoztatási hálózat egyetlen nem decentralizált elemét, de ezek szerepe viszonylag kicsi, gyakorlatilag kimerül a fiatalok munka világába való bevezetésében, illetve az ilyen irányú erőfeszítésekben. Feladatorientáltságú megközelítésben a foglalkoztatási szolgálat funkcióit a Szociális Segítségnyújtási Központok egészítik ki, melyek települési (gmina) szinten működő irodáikon keresztül végzik munkájukat, és sok szempontból azonos funkcióval rendelkeznek, mint a munkaügyi központok. A szociális ellátást alapvetően költségvetési pénzből finanszírozzák. A Regionális Munkaügyi Központok (RMK-k) és a Megyei Munkaügyi Központok (MMK-k) decentralizált feladatmegoldása mellett az irányelveket központilag határozzák meg, és a rendelkezésre álló anyagi eszközök 90 %-a is az állam által menedzselt forrásokból

származik, melyek elköltését a törvény pontosan szabályozza. Ez a rendszer a formális függetlenség ellenére erősen korlátozza a helyi önkormányzatok munkaerő-piaci politikájának önállóságát. Csak pályázati úton kezdeményezhetnek önálló programokat, és ebből a szempontból sokkal kisebb önállóságot élveznek, mint a formailag nem decentralizált cseh regionális munkaügyi központok.

Az MMK-k és az RMK-k közt viszonylag jó az együttműködés, bár többen támogatnák egyfajta közös érdekeket megvalósító, és információáramlást is segítő ernyő szervezet létrehozását. A jó kapcsolat már korántsem mondható el a munkaügyi központok, és az Önkéntes Munkatestületek, illetve a munkaügyi központok és Szociális Segítségnyújtási Központok, sőt még a munkaügyi központok és az önkormányzatok vonatkozásában se.

A foglalkoztatási hálózat munkavégzésére még mindig a nagyon magas egy alkalmazottra jutó ügyfélszám, és a sok bürokratikus, adminisztratív kötelezettség jellemző. A foglalkoztatási hálózat dolgozóinak átlagosan mindössze alig több mint 30 %-a szolgálja ki közvetlenül az ügyfeleket (vezetők nélkül még kisebb ez a részarány), de még az ő adminisztrációs kötelezettségeik is magasak. A foglalkoztatási hálózat dolgozói közt nagyon magas a fluktuáció. A kilépések száma ugyan az utóbbi három évben – amióta nem alkalmazhatnak közmunkásokat – lecsökkent, de még mindig a dolgozók kb. harmada hagyja el évente a foglalkoztatási szolgálatot. Érdeemes kiemelni, hogy korábban a munkaügyi központoknak lehetőségük volt saját munkanélküli ügyfeleiket alkalmazottként foglalkoztatniuk különböző közmunka jellegű programok segítségével. Ez az olcsó munkaerő azonban a legtöbbször szakképzetlen volt, és a program idejének lejárta után ki is került a szolgálat kötelékéből.

A munkaügyi központok társadalmi megbecsültsége alacsony, sok munkáltató – kötelezettsége ellenére – be se jelenti a betöltendő álláshelyeit. A magasabb végzettségű álláskereső pedig inkább magán állásközvetítőket vesznek igénybe. Az utóbbi években ennek ellenére megnőtt a bejelentett álláshelyek száma, igaz, egyre több a betöltetlenül maradt álláshely is. A munkaügyi központok munkavégzésének hatékonyságára alig-alig készítettek felméréseket, és viszonylag kevés – bár az utóbbi években lassan növekvő - idő és pénz jut képzések és tréningek szervezésére. Különösen a válság hatásainak enyhítése érdekében nőtt meg a munkaerő-piaci képzések száma. Mivel a kiszervezett képzésekre nem használható fel a Munkaerő-piaci Alapból származó forrás, többször előfordult már az a visszás helyzet, hogy megmaradt a munkaügyi központhoz kiutalt, Munkaerő-piaci Alapból származó pénz egy része, mégsem szervezhettek belőle képzést. A foglalkoztatási szolgálatra költött pénz – a GDP százalékában mérve – az utóbbi években valamelyest csökkent, de a képzések, tréningek és az egyéb aktív munkaerő-piaci eszközök előtérbe kerülését jelzik, hogy az aktív eszközökre költött pénz részaránya ma már kb. 50 %. Ez együtt jár a passzív eszközök relatív szűkülésével, melynek eredményeképp ma már a lengyel munkanélküli járadék csak viszonylag alacsony jövedelempótlási lehetőséget tesz lehetővé, még a munkanélküliségi időszak elején is. A munkanélküli járadék folyósítási szabályának negatív mellékterméke, hogy a munkanélküliek a munkanélküliséggel jobban sújtott területek felé áramlanak, itt ugyanis hosszabb ideig kaphatják a munkanélküli járadékot.

A válság bekövetkeztéig javuló munkaerő-piaci tendenciák ellenére a lengyel munkaerő-piaci szolgálatot, és a munkaügyi ellátó rendszert számos kritika érte. A kritikák többsége a szakmai tudás alacsony szintjére, a munkaerő-közvetítés hatékonyságára, a hasonló funkciót ellátó szervezetek közti kapcsolat és információáramlás hiányára, a túlzottan bürokratizált munkavégzésre, az ügyfelekre fordított kevés időre, a területenként különböző irányelvekre és ellátási színvonalra, az alulfinanszírozottságra, az eredmények nyomomonkövethetlenségére, a kutatások hiányára, továbbá a munkaügyi szolgálaton belüli rossz munkamegosztásra hivatkozott. A jövőt illetően a lengyel foglalkoztatási szolgálat a másik két vizsgált ország foglalkoztatási szolgálatához képest optimistább helyzettel szembesülhet. Csehország, Lengyelország és Szlovákia közül ugyanis Lengyelország érezte meg a legkevésbé a válságot, ugyanakkor a sok szempontból megújult, decentralizált foglalkoztatási szolgálata valóban alkalmas arra, hogy érzékelje a helyi problémát. A kérdés „csak” annyi, mennyire lesz képes megoldani a felmerülő a problémákat.

A Szlovák Foglalkoztatási Szolgálat főbb jellemzőinek összefoglalása

A szlovák gazdaság a rendszerváltás és a cseh országrésztől való szétválás után sok nehézséggel küzdött, és rendkívül magas, a lengyeltől alig elmaradó, szintén 20%-ot közelítő munkanélküliséggel szembesült. Foglalkoztatási rátája is alig kedvezőbb a lengyel értékeknél. Közvetlen a globális pénzügyi válság kezdete előtt azonban gazdasági növekedése rendkívül felgyorsult, elsősorban azoknak az ágazatoknak köszönhetően, amelyek a válság miatt ismét veszélyeztetett helyzetbe kerültek. Termelési szerkezete erősen exportorientált, amely nagyban hozzájárult a munkanélküliség újbóli erős növekedéséhez. A romló munkaerő-piaci helyzet pedig ismét hangsúlyossá teszi a foglalkoztatási szolgálat szerepét.

Szlovákiában a nagy társadalmi ellátó rendszerek működése a két országrész békés szétválása, 1993 óta több reformon ment keresztül, melyek mindegyike érintette a foglalkoztatási szolgálathoz kapcsolódó feladatokat is. A legutolsó nagyméretű reform 2004-ben zajlott le, melynek eredményeképp a munkanélküliségi ellátás és a szociális segélyezés egymással bizonyos fokig összekapcsolt, komplex szemléletű hálózattá alakult át. 2004 óta 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 fizetésektől való mentesítés esetén aktivizálódó biztosítást. A járadékok kifizetése az Integrált Biztosítási Ügynökség feladatát képezi.

Szintén a 2004-es nagy társadalmi reform keretében egységes intézményt hoztak létre a szociális segélyezés és a munkanélküliséggel kapcsolatos kérdések kezelésére, az ügyfelekkel történő kapcsolattartásra. A foglalkoztatási szolgálat (a rendszerváltás utáni évekhez hasonlóan) az állami adminisztráció részévé vált. Megkezdte működését a Munkaügyi, Szociális és Családi Kérdések Központi Irodája (MSzCsKK), mely a Minisztérium fennhatósága alá tartozó költségvetési intézmény. Ezen intézmények feladatának részét képezi mind a munkanélküliek, mind a szociális segélyezették ügyeinek intézése. Az ügyfelek ennél

az irodánál, illetve az iroda valamely kirendeltségénél jelentkeznek, és az „egymegállós problémakezelés” elve alapján, adataikat eljuttatják a megfelelő hatósághoz. Ennek megfelelően, pl. azok a regisztrált munkanélküliek, akik járadékra jogosultak, a jelentkezés után külön hivatal felkeresése nélkül kapják meg a nekik járó munkanélküli juttatást.

A munkanélküli járadék sem nagyságát, se a folyósítás időtartamát tekintve nem tekinthető nagyvonalúnak, a munkanélküliek - amennyiben nem sikerül munkát találniuk – fél év után átkerülnek a potenciális szociális segélyezettek közé. A segélyt ma már alapvetően az egyéni erőfeszítésekhez kötik, egy bizonyos minimális alapösszegeknél többre csak azok számíthatnak, akik bizonyítani tudják, hogy saját maguk is igyekeznek helyzetükön javítani. Ez alól kivételt képeznek azok, akik valamilyen ok miatt nem képesek saját erőfeszítésekre, ők mindenképp megkapják a magasabb segély összegét. Az egyéni erőfeszítések lehetőségének biztosításában, és az erőfeszítések értékelésében, az ún. aktivizálási tevékenység végzésében az MSzCsKK foglalkoztatáspolitikai és segélyezési részlege szorosan együttműködik. A segélyezési kérdésekbe a helyi önkormányzatok is aktívan bekapcsolódnak.

A szlovák kormány, illetve a munkaügyi kérdésekkel foglalkozó minisztérium – kihasználva az ország relatíve kis méretét – központilag definiálja a foglalkoztatáspolitikai célokat, majd meghatározzák az egyes területi MSzCsKK irodák feladatát, és a célok megvalósításának eszközeit. A területi irodák a helyi szociális partnerekkel közösen továbbíthatják véleményüket a központ felé. Pályázati alapon – elsősorban az Európai Szociális Alap forrásaira támaszkodva – lehetőség nyílik az alulró jövő kezdeményezések megvalósítására is. Külön hangsúlyt kapnak azok a programok, melyek a társadalmi kirekesztődés ellen küzdenek.

A foglalkoztatási szolgálatnak törvény által biztosított lehetősége, hogy egyes feladatait kiszervezze. 2004 óta egyre népszerűbb az aktivizációs terv, a tanácsadás és a képzések tendereztetése, amikor is a győztes pályázónak mindenképp meg kell felelnie a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó szabályoknak.

A szlovák, foglalkoztatási politika egyre inkább előtérbe kívánja helyezni az aktív munkaerő-piaci eszközöket. A pénzügyi-gazdasági válság amúgy is rendkívül megnövelte a képzések, a támogatott foglalkoztatási lehetőségek és a tanácsadás szerepét. A gazdasági trendek előrejelzése alapján a foglalkoztatási szolgálat munkája – a válság tovagyrúzó munkaerő-piaci kihatásai miatt – a jövőben a mostaninál is hangsúlyosabb szerepet kaphat.

Magyarországi vonatkozású tanulságok

Csehszlovákia, Lengyelország és Szlovákia foglalkoztatási szolgálatának elemzésekor számtalan követendő, vagy éppen elkerülendő tényrt sikerült feltárnunk. Az alábbiakban ezek közül kiemeljük az általunk legfontosabbnak tartott gondolatokat.

- Tudomásul kell venni, hogy a kezdetben a piacgazdaságra való áttérés „fájdalmasnak” enyhítésére létrejött szervezet feladata megváltozott. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat létét csak azzal tudja igazolni, ha maga is a munkaerőpiac aktív résztvevőjének tartja önmagát. Az alapvetően profitorientált magánvállalkozások és a közpénzekből működő állam közt – szintén közpénzekből működő intézményként – meg kell találnia saját helyét. Lobbiznia kell a törvényalkotás és a jogszabályi háttér számára előnyös pontjaiért, és ki kell harcolnia, hogy az általa végzett jó munkát a társadalom is értékelje.
- Egy, a működési költségeit tekintve nagyon drága intézményrendszer csak akkor „éri meg”, ha a tevékenységek végzésére is elegendő mennyiségű pénz jut. Nem szabad megengedni, hogy a sok-sok közpénzből létrehozott és működtetett foglalkoztatási szolgálatnak ne maradjon erőforrása az effektív tevékenységek elvégzésére, elsősorban az aktív munkaerő-piaci politikákra.
- 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 folyamat elemzéssel 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 utánkövetéses vizsgálatokat az aktív munkaerő-piaci intézkedések hatásáról, akkor soha nem fogjuk megtudni, mik a leghatékonyabb eszközök. A sima mennyiségi mutatók félrevezetőek lehetnek, és olyan irányba ösztönzik a foglalkoztatási szolgálatokat, hogy azokra költsék a pénzt, akik az ő segítségnyújtásuk nélkül is munkához jutnának.
- A különböző munkaerő-piaci kérdések egységes rendszerben történő kezelése mind az ügyfelek, mind a szervezet szempontjából hatékony megoldást biztosítanak. Egyre inkább elmosódik a különbség a munkanélküli járadék és a szociális segély, illetve a járadékra jogosult munkanélküliek képzése, munkatapasztalat-szerzése, és a segélyezettek aktiválása közt. Érdemes tehát mindezt egységes rendszerként tekinteni, mind szervezés, megvalósítás, mind ügyintézés szempontjából.

- Feleslegesnek tűnik a munkáltatók állásbejelentési kötelezettsége. Az állásokat gyakorlatilag úgyis csak akkor jelentik be, amikor esélyét látják annak, hogy a munkaügyi központoktól jött ügyfelekkel be tudják azokat töltetni. (Itt a kérdést nem a statisztikai összeírás szempontjából tekintjük, hanem kizárólag állásközvetítési megközelítésből.) Ehelyett érdemes az egyes munkaügyi központoknak fogadnia az önként bejelentett álláscímeket, továbbá maguknak is aktív munkaközvetítést folytatniuk.
- A munkaerő-piaci politika általános irányelveinek központi kijelölése mellett jót tesz a hatékony problémakezelésnek, ha a helyi munkaügyi szervezetek 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 még jobban kihasználni ezt a magyarországi lehetőséget, és – akár jobban üzleti alapokra helyezve – mintegy munkanélküliség-megelőző tevékenységként végezni.
- Ahol jó a kapcsolat a munkaerő-piaci intézkedésekben résztvevő különböző szervezetek közt, ott mindenképpen eredményesebb a foglalkoztatási szolgálat működése. Érdemes odafigyelni az önkormányzatok, munkaügyi központok és kirendeltségeik, valamint a társadalmi partnerek közti jó kapcsolat előmozdítására, a kölcsönös információáramlásra, az együttes feladat-meghatározásra, akár még az együttes költségvetési elgondolások és stratégiák kialakítására is.
- Az aktív munkaerő-piaci feladatok kiszervezésének kérdése. Valamennyi ország esetében az utóbbi években pozitívan fogadták, és gyakrabban alkalmazták, hatékonysági vizsgálatokat azonban sehol nem találtunk az elemzés során. Ezért fogalmazódott meg bennünk az, hogy esetleg érdemes lenne kidolgozni az ún. vegyes rendszert: a foglalkoztatási szolgálat és a kiszervezett résztvevő oly módon történő kooperációját, hogy kiszervezés helyett a külső résztvevő ideiglenesen csatlakozna a foglalkoztatási szolgálathoz. Ily módon egyesítenék a szolgálat szakembereinek tapasztalatát, és a külső vállalkozás „mozgékonyágát”, adott tevékenységre vonatkozó speciális ismereteit.
- A hatósági és szolgáltatási tevékenységek keveredése a vizsgált országok foglalkoztatási szolgálata esetében is egyértelműen okoz problémákat. Ezeket a keveredéseket érdemes lenne megszüntetni.

Ezek voltak a szerintünk legfontosabb tanulságok. Természetesen más elemzők, más megközelítésből esetleg egyéb fontos következtetéseket vonhatnak le. Azt azonban soha nem szabad elfelejtenünk, hogy a gazdaság és a munkaerőpiac egymástól elválaszthatatlan rendszert alkotnak. Konjunktúra esetén a foglalkoztatási szolgálatok működését is előnyösebben értékelhetik, míg válság idején – amikor pedig a legtöbbet dolgoznak a szolgálat szakemberei – óhatatlanul is rosszabb lehet társadalmi megítélésük.

Függelék. A munkanélküli juttatások nagyvonalúsága

A munkanélkülieknek nyújtott járadék és segély nettó pótlási rátája nem tartozik közvetlen a foglalkoztatási szolgálatok működésének leírásához, de ugyanakkor jól mutatja azt a környezetet és lehetőségrendszert, ahol a foglalkoztatási szolgálatok tevékenykednek. Az 1. táblázat a 40 éves korú munkanélküli jövedelempótlási rátáját tartalmazza a munkanélküliség első öt évére, a Visegrádi Országok, valamint néhány magas pótlási rátával rendelkező OECD ország, valamint az USA vonatkozásában, az ötéves átlag csökkenő sorrendjében. Az adatok kifejezetten csak a munkanélküli juttatásokat viszonyítják az átlagbérhez, nem veszik figyelembe a munkanélküli járadékon és segélyen felül járó lakhatási támogatást, gyerekevelési segélyt, stb-t. A viszonyítási alapot adó jövedelemben csak a pénzbeli juttatások számítanak. Mind a jövedelem, mind a munkanélküli juttatások nettó értékek, azaz nem tartalmazzák azokat az adókat és járulékokat, amelyeket ezen összegek után fizettek ki. Továbbá a mintából kihagyták a legmagasabb jövedelműeket, akik elérték a munkanélküli juttatások plafonját, de a százalékos részesedések alapján magasabb munkanélküli járadékot kaptak volna. A 2. 3., stb. évekre vonatkozó értékek a folyamatosan munkanélküli személyekre vonatkoznak.

1. táblázat. A munkanélküliségi juttatások nagyvonalúsága, azaz a munkanélküliségi időszak különböző pontjaiban az évi átlagos nettó jövedelempótlási ráták (%) 2007-ben*.

	1. év	2. év	3. év	4. év	5. év	Az 5 év átlaga
Norvégia	72	72	72	72	72	72
Portugália	79	79	56	34	3	48
Svédország	66	63	41	8	8	37
Egyesült Királyság	28	28	28	28	28	28
Hollandia	71	59	3	3	3	28
Svájc	80	40	0	0	0	24
Magyarország	48	13	13	13	13	20
Lengyelország	42	16	8	8	8	16
Cseh Köztársaság	33	11	11	11	11	15
Szlovák Köztársaság	32	3	3	3	3	9
Egyesült Államok	28	0	0	0	0	6
Medián érték	52	40	25	13	9	28

*Forrás. OECD (2009, Tackling) 1.6 táblázata

Az 1. táblázat jól mutatja, hogy a Visegrádi Országok mindegyikében elmarad a munkanélküli ellátás 5 éves átlagértéke az OECD országok medián nagyságától, de magasabb, mint az Egyesült Államokban járó juttatás.

1 A Cseh Foglalkoztatási Szolgálat

1.1 Foglalkoztatási kihívások

A rendszerváltás, majd a Szlovákiától való 1993-as békés szétválás után egészen 2008 végéig a Cseh Köztársaság gazdasági helyzete rendkívül kedvezően alakult. 2000 után a Cseh Köztársaság Közép-Kelet Európában a legjobb gazdasági eredményeket elérő országok közé küzdötte fel magát. A reál GDP 2003 és 2008 közt átlagosan évi 5 %-kal növekedett, melynek eredményeképp az Európai Unió egy főre jutó átlagos GDP-jének 73%-ról az ország feltornázta magát a 80%-os értékre. Ez a jó teljesítmény elsősorban az ország hatékony makroökonómiai és strukturális politikájának köszönhető, mely igen intenzív exporttevékenységgel társult. Az ország hitelállománya ugyan növekedett, de soha nem vált pénzügyileg kezelhetetlenné, és a gyors gazdasági növekedés miatt sohasem vált relatíve nagygyá. Az infláció is alacsony maradt egészen 2008-ig, amikor viszont az árszínvonal hirtelen megemelkedett, a különböző befizetett adók megnöttek, és egyben a piacok felszívóképességében is kapacitáskorlátok keletkeztek.

Az erős gazdasági háttér a 2008-as év folyamán kezdetben segített abban, hogy a nemzetközi pénzügy válság hátrányos kihatásait a gazdaság képes legyen ellensúlyozni. A későbbiekben azonban már nem sikerült megállítani a termelés visszaesését, és az ezzel járó foglalkoztatási problémákat, de még 2009-ben is relatíve alacsonyabb volt a munkanélküliség, mint a legtöbb szomszédos országban. (Economic and Financial Affairs, 2009 -European Economic)

A rendszerváltás és a cseh, illetve a cseh és szlovák országrész szétválása után, akárcsak a többi volt szocialista országban, a munkanélküliség növekedni kezdett. Az állami foglalkoztatási szolgálat feladatának fontossága is ebben az időszakban került előtérbe. A munkanélküliség ráta 2000-ig nőtt, majd 2000 után – a 2004-es évet kivéve - fokozatosan csökkent.. Az 1. táblázat a munkanélküliségi ráta alakulását mutatja a teljes népességre és nemenkénti bontásban.

1. táblázat. A csehországi munkanélküliségi ráta alakulása 1996-tól 2009. második negyedévéig, összehasonlítva az EU 15 országok munkanélküliségi rátájával*

	Csehország			EU 15
	Mindkét nem	Férfiak	Nők	
1996	3,9			10,1
1997	4,8			9,8
1998	6,4	...	...	9,3
1999	8,6	...	...	8,6
2000	8,7	...	...	7,7
2001	8,0	...	...	7,2
2002	7,3	...	...	7,6
2003	7,8	...		8
2004	8,3	7,1	10,0	8,1
2005	7,9	6,5	9,8	8,1
2006	7,1	5,9	8,9	7,7
2007	5,4	4,3	6,8	7,0
2008	4,4	3,5	5,7	7,1
2009 - II.Q	5,6	...	...	8,8
2009 - II.Q	6,4	...	...	8,9

*Forrás: OECD (2009, Tackling), és 2009. első és második negyedévére Eurostat és Massarelli (2009).

Az 1. táblázat munkanélküliségi mutatói még 2009. első és második negyedévében is európai viszonylatban a legkedvezőbb értékek közé tartoztak. Az EU 15 országokkal történő összehasonlításban pedig a cseh értékek 1999, 2000 és 2001-et kivéve alacsonyabb munkanélküliségét mutattak, mint az OECD országok átlaga. 2009 első és második negyedévében a relatíve továbbra is alacsony számértékek mögött azonban már komoly foglalkoztatási problémák húzódtak meg, amelyek a cseh munkaerőpiac korábban elért erős pozíciói és különleges sajátosságai miatt még nem tükröződtek egyértelműen vissza a munkanélküliségi adatokban. A nők munkanélkülisége átlagosan több mint 2,5 %ponttal volt magasabb, mint a férfiak munkanélkülisége, de összességében 2004 és 2008 közt a nők munkanélkülisége is csökkenő tendenciát mutatott.

Csehországban a munkanélküliség területi különbsége nagy, de nem annyira rossz a helyzet, mint pl. Szlovákiában. A probléma súlyosságát azért jelzi, hogy mind a jobb, mind a rosszabb gazdasági periódusokban pontosan ugyanazok a területi egységek rendelkeztek az átlagot jóval felülmúló munkanélküliséggel (Dufek, 2003). Az OECD (2004, Territorial) alapján 2002-ben a munkanélküliséggel leginkább sújtott területek: Usti, Moravia-Silezia, Olomuc és Dél-Moravia. A legjobb helyzetben pedig Prága és környéke, Plzen és Közép-Bohemia voltak. Az MPSV – VEŘ (2010) is majdnem ugyanezt a sorrendet mutatja 2009 decemberére vonatkozóan, és a Cseh Munkaügyi és Szociális Minisztérium havi rendszerességgel publikált munkanélküliségi adatai a közbülső időszak vonatkozásában is alig-alig jeleznek eltérést a területi sorrendekben.

A munkanélküliségen belül egy kritikus mutató a hosszú távú munkanélküliek aránya. A 2. táblázat ezeket az értékeket mutatja az EU 15 országaival összehasonlítva.

2. táblázat. A hosszú távú (egy év és hosszabb) munkanélküliek aránya az aktív lakosságon belül 1998 és 2008 közt a Cseh Köztársaságban, és az EU 15 átlagában*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Cseh Köztársaság	2	3,2	4,2	4,2	3,7	3,8	4,2	4,2	3,9	2,8	2,2
EU 15	4,4	3,9	3,4	3,1	3,1	3,3	3,4	..	3,2	2,8	2,6

*Forrás: Eurostat

A 2. táblázat jól mutatja, hogy a hosszú távú munkanélküliség vonatkozásában sincs a cseh munkaerőpiacnak „szégyellnivalója” az EU 15 országaihoz képest. 1998 óta a legmagasabb hosszú távú munkanélküliségi értékek sem múlták felül a 4,2%-ot, és 2008-ban a cseh gazdaság alacsony, az EU 15-ökénél is 0,4 %ponttal kisebb hosszútávú munkanélküliségi értékeket ért el. Amennyiben viszont azt vizsgáljuk, hogy a munkanélküliek hány százaléka hosszú távú munkanélküli, akkor kicsit más képet kapiml. 2003-ben pl. a munkanélküliek fele hosszú távú munkanélküli volt, és ez az arány nagyjából azóta is megmaradt (Flek, 2004). Mindez jelzi, hogy Csehországban is küszködnek a munkaerő-piacról kiszorult, és oda nagyon nehezen vagy egyáltalán nem visszavezethető réteg problémájával.

A cseh gazdaság 1990 óta a külföldi munkaerő számára fokozatosan egyre vonzóbbá vált. A külföldi lakosság aránya 1992 és 2008 közt 0,8%-ról 4,2%-ra emelkedett, a foglalkoztatott munkaerőn belül pedig még jobban nőtt a részarányuk: az 1993-as 1%-ról 2008-ban 6,4%-ra. Már a Cseh Köztársaság Európai Unióhoz történő csatlakozása előtt is szívesen érkezett a külföldi munkaerő az országba, de a csatlakozás után még inkább megnőtt az érdeklődés a csehországi munkalehetőségek iránt. Elsősorban a nagymértékű direkt külföldi tőkeberuházások (többségében autóipari üzemek létesítése) következtében bizonyos típusú képzett munkaerő csehországi kereslete felülmúlta a hazai kínálatot. A munkaerő leginkább Szlovákiából és a többi környező volt szocialista országból (Ukrajnából, Moldovából, Belorussziából, Oroszországból) érkezett. Emellett jelentős bevándorlást tapasztaltak Ázsiából is (Vietnámból, Mongóliából, Kazahsztánból, Üzbegisztánból, Kínából) (Horáková, 2009)

A külföldi munkaerő iránti igény 2004-től még inkább nőtt, és a Foglalkoztatási Törvény 2004/435 módosítása lehetővé tette munkaerő kölcsönzők és ügynökségek alkalmazását a külföldi munkaerő toborzására. 2008 decemberében már mintegy 2 500 ilyen ügynökség működött Csehországban. Ezek közül volt olyan is, amely meglehetősen tisztázatlan körülmények közt szerződtette a külföldieket, és ezzel nagyban hozzájárult a „szürke” és „fekete” gazdaság növekedéséhez. A megváltozott munkaerő-piaci körülményekre tekintettel a kormány 2009 márc. 5-i törvénye módosította a munkaerő ügynökségek működési feltételeit, nagyon erősen korlátozta azoknak a munkaköröknek a számát, ahol a munkáltatók jogosultak maradtak külföldi munkaerő alkalmazására. Ez mintegy „pufferként” is szolgált a cseh munkaerőpiacon, mert a külföldi munkások egy igen jelentős része vált munkanélkülivé, és hagyta el az országot. Ebből a célból önkéntes hazatérési akciókat is szerveztek, továbbá ma már csak a megfelelő végzettségű külföldi munkaerő alkalmazását engedélyezik, és ezzel

komoly lépéseket tettek a fekete foglalkoztatás megakadályozására is. Ily módon egyúttal a gazdaság visszaesése ellenére sikerült csökkenteniük a különben várható nagymértékű munkanélküliség-növekedést.

A foglalkoztatási rátát tekintve Csehország a mutató nagysága 2004-ig általában csökkent, majd 2004-től fokozatosan növekedni kezdett, még 2008-ban is 0,8 százalékponttal emelkedett a foglalkoztatási ráta nagysága. Igaz, még így sem sikerült elérni az 1988-as 67,3%-os értéket, és 2002 volt az utolsó olyan év, amikor a cseh foglalkoztatási ráta felülmúlta az EU 15-ök átlagát. 2008-ban azonban már mindössze 0,8 százalékpont volt a lemaradás.

3. táblázat. A foglalkoztatási ráta alakulása a 15-64 éves népesség körében 1998 és 2008 közt a Cseh Köztársaságban, és az EU 15 átlaga*

	Cseh Köztársaság	EU 15
1998	67,3	61.4
1999	65,6	62.5
2000	65	63.4
2001	65	64.1
2002	65,4	64.2
2003	64,7	64.5
2004	64,2	64.9
2005	64,8	65.4
2006	65,3	66.2
2007	66,1	66.9
2008	66,6	67,3
2009 Q2	65,4	..

*Forrás: Eurostat, illetve 2009 második negyedévére: Czech Central Statistical Office (2009, Situation) 2009 második negyedévére ezek a források az EU 15 vonatkozásában nem közölnek adatot.

A foglalkoztatási ráta nemenkénti különbségei Csehországban viszonylag komoly problémát jelentenek. A férfiak foglalkoztatási helyzete lényesen jobb, mint a nőké. 2009. második negyedévében pl. a férfiak foglalkoztatási rátája 73,9%, a nőké pedig csak 56,7% volt. Mindez jelzi, hogy a lisszaboni célok elérése érdekében az átlagos foglalkoztatás további növelése mellett elsősorban a nők foglalkoztatási helyzetét kell javítani. (Czech Central Statistical Office, 2009 – Situation). Az ifjúsági munkanélküliség Csehországban is komoly probléma, de pl. az EU 15 országaihoz viszonyítva az átlagos helyzet kedvezőbb (4. táblázat)

4. táblázat. A 25 évnél fiatalabbak munkanélküliségi rátája 1998 és 2008 közt a Cseh Köztársaságban, és az EU 15 átlagában*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Cseh Köztársaság	12,8	17,7	17,8	17,3	16,9	18,6	21,0	19,2	17,5	10,7	9,9
EU 15	18,1	16,4	14,8	14,2	14,7	15,4	16,0	16,4	15,7	14,7	15,3

*Forrás: Eurostat

A 4. táblázat jól mutatja, hogy 2004-ig fokozatosan emelkedett a cseh ifjúsági munkanélküliség, és el is veszítette előnyét az EU 15 országokkal szemben. 2004 után azonban csökkeni kezdett, és 2007-ben már ismét az EU 15 országok értéke alá került. Olyannyira, hogy 2008-ban a különbség – Csehország javára – már majdnem 5,5 %pont volt.

A pénzügyi válság munkaerő-piaci hatásainak elemzésekor feltétlen szem előtt kell tartanunk a cseh gazdaság azon sajátosságát, miszerint a GDP termelésében a harmadik szektor kisebb súllyal szerepel, mint az ország gazdasági fejlettsége alapján várható lenne. Ennek az az oka, hogy a termelési szektor súlya Csehországban a hasonló fejlettségű országokhoz képest rendkívül nagy. Különösen kiemelkedő az autóipar fejlettsége, mely a rendszerváltás után az ország húzóágazatává vált. A válság azonban ezt a szektort a többenél erősebben sújtotta. A cseh gazdaságpolitika mindeztidáig meglehetősen hatékonyan alkalmazta a válság enyhítésére rendelkezésre álló eszközeit. Munkaerő-piaci oldalról tekintve, pl. a társadalombiztosítás járulék bizonyos elemeinek ideiglenesnek szánt csökkentése mindenképpen hozzájárult a munkáltatók alkalmazási hajlandóságának alacsonyabb mértékű visszaeséséhez. Szintén a foglalkoztatási lehetőségeket gyarapította, hogy az állam nagyobb jellegű infrastrukturális beruházásokba kezdett. Emellett új rövid távú foglalkoztatási sémákat léptetett életbe, mely alapján a nem ledolgozott munkaidőt akár 100%-ig is szubvencionálja. A szubvenció értéke attól függ, hogy az alkalmazottak részt vesznek-e. A munkanélküli járadék folyósításának időszakát lecsökkentették, és a járadék kifizetését egyéni akcióterv kidolgozása esetén hagyják csak jóvá. A járadék folyósítási időtartamának csökkenésével párhuzamosan a munkanélküliség első szakaszában megnövelték a fizetés pótlási rátáját, abban bízva, hogy az ideiglenesen bajba kerülők így hatékonyabban tudnak munkát keresni. (OECD-ES, 2009 - Addressing)

Úgy tűnik, a Cseh Köztársaság esetében egészen 2008-ig - bár léteztek foglalkoztatási kihívások – ezek jellege és mértéke elsősorban a régebbi EU tagállamok foglalkoztatási kihívásaihoz hasonlítottak, és korántsem voltak olyan súlyosak, mint a legtöbb rendszerváltó országban. A pénzügyi válság hatására azonban a cseh gazdaság is számos új problémával szembesült, aminek súlyossága a jövőben még fokozódhat, tekintettel a gazdasági életben a termelési szektor nagy súlyára. A gazdaságpolitikának mindeztidáig viszonylag jól sikerült mérsékelnie a válság munkaerő-piaci kihatásait, melynek egyik forrása a külföldi munkaerő jelentős arányú távozása volt. Emellett a korábbi gazdasági növekedés eredményeit sikerült valamilyen szintig továbbra is érvényesíteni. Ezek a tartalékok azonban már kimerülőben vannak. Várható, hogy a válság utóhatásaként a foglalkoztatáspolitikai még újabb nehézségekkel fog szembesülni.

A válság befejeződése után a cseh foglalkoztatáspolitikai legfőbb kihívása a munkaerőpiac rugalmas alkalmazkodása lesz a megváltozott viszonyokhoz. Fennáll annak a veszélye, hogy a gazdasági aktivitás nagymértékű visszaesése a későbbiekben erőbben fogja éreztetni hatását, elsősorban az olyan exportorientált területeken, mint az autógyártás. Ez meghosszabbíthatja a magasabb munkanélküliség időszakát azokban az országrészekben, ahol a legtöbb munkaerőt korábban az exportorientált iparágak alkalmazták. Mivel a válság alatt a munka termelékenysége is visszaesett – 2009 végére várhatóan 3 %ponttal lesz alacsonyabb, mint egy évvel korábban – reálisnak tűnik annak a veszélye, hogy a válságból való kilábalás egy alacsonyabb foglalkoztatási színvonalon teremti majd meg az új egyensúlyt. A munkaerőpiac egészséges egyensúlyának elérésre attól is nagymértékben függ, hogy a cseh gazdaság hogyan tud majd felülkerekedni a strukturális akadályokon, és mennyire lesz rugalmas regionális vonatkozásában is a munkaerő. Sikerül-e mobilabbá tenni a mindezidáig mind az egyes gazdasági szektorok közti mozgás, mind az ország különböző területeire való költözés szempontjából meglehetősen rugalmatlan munkavállalókat. Ebben a vonatkozásban a foglalkoztatási politika komoly feladatok előtt áll, és sokat tehet a munkaerő képzésével, és rugalmassági attitűdjének megváltoztatásával.

Igazi kihívást jelent az ország pénzügyi egyensúlyának és a gazdaság természetes egyensúlyának a megőrzése. Az öregedő társadalom nyugdíjellátása súlyos terheket jelent a közösségi kiadások vonatkozásában, ugyanakkor a források szűkítése, a különböző járulékkötelezettségek csökkentése sok esetben épp a jelenlegi foglalkoztatás elősegítését ösztönzi. A nyugdíj és egészségügyi ellátás reformjának első lépései 2008-ban elkezdődtek, és a reform 2009-ben folytatódott, de még így is magasak az ország nyugdíj és egészségügyi kiadásai, és a jövőben a kiadások további emelkedése várható. Ez mindenképpen veszélyezteti a költségvetés egyensúlyát. Ezek ellensúlyozására 2009. októberben elfogadtak egy pénzügyi konszolidációs csomagot, amely a kiadásokat 2010 végére várhatóan a GDP 1,5%-ával csökkenti. A járulékcsoökkentést ez a csomag elsősorban a forgalmi adó és a jövedéki adó növelésével igyekszik ellensúlyozni, bejelentették továbbá a közsféra béreinek csökkentését. A cseh parlamenti választások 2010-ben esedékesek, utána bizonytalanná válhat a jelenlegi konszolidációs törekvések folytatása. Mindez hosszú távon negatívan hathat a munkáltatók foglalkoztatási hajlandóságára (OECD-ES, 2009 –Addressing; 2009 - Going)

1.2 A cseh munkanélküli biztosítási, segélyezési rendszer felépítése, főbb innovációk ²

A cseh munkanélküli segélyezés a társadalombiztosítás keretein belül történik, biztosítású alapú, és forrása a munkáltatók és a foglalkoztatottak járulékbefizetése. A járulékokat a Cseh Társadalombiztosítási Igazgatóság (TBI) gyűjti és menedzseli, a társadalombiztosítás többi járulékbefizetésével együtt, a munkanélküliekkel pedig a munkaügyi központok szakemberei foglalkoznak. A járulékkulcsok mértéke az idők folyamán fokozatosan csökkent. Értékeit az 5. táblázat tartalmazza.

²Jelen fejezet a Job Centres (2009- Retraining); Kalužna (2008, Cseh); VÚPSV(2009) alapján készült.

5. táblázat. A munkáltatók, a munkavállalók és az önfoglalkoztatók munkanélküli járulékanak kulcsai a bruttó fizetés százalékában*

	Munkavállaló	Munkáltató	Önfoglalkoztató (saját részére jutó rész önkéntes)
1993	1,0	3,0	4,0
1994-1995	0,75	2,25	3,0
1996-2003	0,4	3,2	3,6
2004-2008	0,4	1,2	1,6
2009. I. 1.	0,0	1,2	1,2

*Forrás: VÚPSV(2009)

Az 5. táblázat jól mutatja, hogy a munkanélküli járulékkulcsok a Cseh Köztársaság önálló történelme során folyamatosan csökkentek. A kulcsok csökkentése részét képezte a cseh állam vállalkozásélénkítési stratégiájának, és a pénzügyi-gazdasági válság előtti időszakban a munkanélküliség csökkenése meg is engedte a munkanélküliség kezelésére fordítható bevételek mérséklődését. A 2009. január 1-étől életbe lépő munkavállalói járulék megszüntetésének egyik célja a válság jövedelemcsökkentő hatásainak ellensúlyozása volt. Csehországban már korábban bevezették azt az új magyarországi rendszerhez hasonló struktúrát, miszerint a járulékok alapja a teljes kifizetett bér és bérköltség. Ezt az új rendszert kapcsolták egybe a munkavállalói járulék megszüntetésével. Az 5. táblázat nem tartalmazza, de bérköltség csökkentő hatása miatt érdemes megemlítenünk, hogy ugyancsak megszüntették a munkavállalói egészségügyi járulékot is.

Amikor valaki jogosulttá válik a munkanélküli segélyre, akkor fel kell keresnie területének munkaügyi központját, ahol írásban leadott kérése alapján regisztrációba veszik. A regisztrált munkanélküli jogosulttá válik a munkaügyi központ álláskeresési szolgáltatásainak igénybevételére, és köteles elfogadni a központ által képességeinek, képzettségének és egészségi állapotának megfelelő, lakóhely-változtatást nem igénylő, felajánlott munkahelyet. Ebből a célból a munkaügyi központ által meghatározott időközökben fel kell keresnie a kérdéses központot. Amennyiben kötelezettségét elmulasztja, akkor a munkaügyi központ törölheti a regisztráltak közül.

A regisztrált munkanélküli után az állam fizeti az egészségügyi biztosítási és a társadalombiztosítási járulékokat. A megfelelő hosszú korábbi foglalkoztatottsággal (és járulékfizetéssel) rendelkező regisztrált munkanélküli jogosulttá válik a munkanélküli járadékra, amennyiben a munkaügyi központ nem tud hét napon belül számára alkalmas munkahelyet ajánlani. A megfelelő foglalkoztatási múlt a következőket jelenti: a tágan értelmezett foglalkoztatás időtartama a munkanélküliséget megelőző három éven belül legalább 12 hónapig tartott. A foglalkoztatás önfoglalkoztatás is lehetett, ha ez alatt az idő alatt az illető fizette az előírt nagyságú munkanélküli járulékot. A foglalkoztatásba beszámít (és ezért használtuk a tágabban értelmezett foglalkoztatás kifejezést):

- a Cseh Köztársaság területén folytatott tanulmányok ideje;
- a csökkent munkaképességűek munkára való felkészítésének időtartama;
- a katonai szolgálat, vagy az ezzel egyenértékű tevékenység;
- a 3 év alatti vagy a 18 év alatti sérült gyerek gondozásának időtartama;
- a rokkantsági nyugdíj időtartama;
- a hosszú távú önkéntes külföldi munkavégzés.

Nem kaphat munkanélküli segélyt az a személy, aki:

- öregségi nyugdíjra jogosult;
- táppénzre jogosult;
- visszautasítja a munkanélküli képzésen való részvételt, és erre nincs elfogadható családi vagy személyes indoka;
- több mint harminc napon keresztül külföldön tartózkodik.

A munkanélküli járadék folyósításának időtartama a járadék bevezetésekor, 1991-ben, még a Csehszlovák államon belül, maximum egy év volt. Ezt már 1992-ben lerövidítették 6 hónapra, de a ki nem használt napokat a jogosult jelenleg is átviheti egy esetleges következő munkanélküliségi időszakra. 2004-ben a folyósítás időtartamát függővé tették a munkanélküli életkorától:

- 50 év alatt maradt a 6 hónap;
- az 50 és 55 év közöttiek részére 9 hónapra emelték;
- a legalább 56 évesek pedig 12 hónap munkanélküli járadékra váltak jogosultakká.

A pénzügyi válság hatására 2009-ben minden kategóriában egy hónappal megrövidítették a munkanélküli járadék folyósíthatóságának időszakát. Ugyanakkor viszont ideiglenesen lehetővé tették, hogy 2010 végéig kapja a munkanélküli járadékot az, aki az elmúlt három évben legalább két évet foglalkoztatva volt.

A munkanélküli járadék mértéke: A munkanélkülivé vált egykori alkalmazott 1991-ben az első hat hónapban a megelőző átlagbére 60%-át kapta, majd a második 6 hónapban 50%-ot. Amennyiben az álláskereső átképző tanfolyamon vett részt, a járadék felemelkedett a korábbi átlagbér 70%-ára. Amikor 1992-ben lecsökkentették a járadékfolyósítást fél évre, a járadék kulcsának nagyságát változatlanul hagyták, de meghatározták a lehetséges maximumot. Ez a társadalmi megélhetési minimum 150%-a volt, egyedülálló személy esetében 180%-a. A kiadások mérséklése érdekében 1997-ben a folyósítási kulcsot a munkanélküliség első három hónapjában a megelőző átlagbér 50%-ra csökkentették, a második három hónapban pedig 40%-ra, illetve a munkanélküli képzéseken résztvevők 60%-ot kaptak. A járadék felső határát viszont megemelték a társadalmi megélhetési minimum 250%-ára, illetve az átképzésen résztvevők esetében 280%-ra. 2009-ben, a pénzügyi válság hatására a munkanélküliség első két hónapjában ideiglenesen felemelték a munkanélküli járadékot a korábbi szabályok alapján folyósítható összeg 130%-ra (azaz a korábbi átlagbér 65 %-ára), további két hónapig az átlagbér 50 %-át kapja a munkanélküli, az utolsó jogosultsági hónapban pedig 45 %-át. 2009-

ben egyúttal lerövidítették a járadékjogosultsági időszakot 6 hónapról 5 hónapra. Amennyiben a munkanélküli képzésen vesz részt, akkor a járadék mindenképp el kell hogy érje korábbi átlagbére 60 %-át, ilyenkor is figyelembe véve a járadék folyósítható felső határát. A regisztrált munkanélküliek száma azonban úgy tűnik (lásd a 6. táblázatot), nem hozható közvetlen kapcsolatba a járadék összegének változásával, azaz a regisztrációs hajlandóság nem túlzottan reagál a járadékösszegekre. A járadékban részesülők száma is sokkal inkább a munkanélküliség csökkenése, a jogosultság feltételének szigorítása, illetve a jogosultsági időszak lejárta miatt csökkent.

6. táblázat. A regisztrált munkanélküliek évi átlagos számának alakulása 1990 és 2009 közt, továbbá az előző évhez viszonyított változásuk*

Év	A regisztrált munkanélküliek száma (ezer fő)	A munkanélküliség változása az előző évhez képest (%)	Járadékban részesülők aránya (%)
1991	141	.	65,0
1992	163	15,6	52,6
1993	155	-4,9	47,2
1994	172	11,0	47,5
1995	156	9,3	45,7
1996	161	3,2	47,0
1998	312	41,8	50,7
1999	443	42,2	48,8
2000	470	6,0	43,7
2001	444	-5,6	37,5
2002	477	7,6	34,9
2003	522	9,2	36,3
2004	537	3,0	35,0
2005	514	-4,3	31,5
2006	475	-7,7	27,0
2007	393	-17,3	28,1
2008	324	-17,4	29,7
2009 - I.Q	409	15,2	33,7
2009 - II.Q	457	46,5	
2009 - III.Q	487	57,4	

*Forrás: VÚPSV(2009)

A 6. táblázat adatai nem utalnak egyértelmű kapcsolatra a járadékfolyósítási szabályok változása, és a regisztrációs szándék közt. A 2004-től 2008-ig mérséklődő munkanélküliségi

ráta viszont már egyértelműen visszatükröződik a regisztrált munkanélküliek számának csökkenésében. 2009. első három negyedében pedig a pénzügyi-gazdasági válság hatására megnövekedett a regisztrált munkanélküliek száma is. A regisztrált munkanélküliek csak egy bizonyos részaránya kap munkanélküli járadékot, a regisztráció célja sokak számára egyszerűen az, hogy így az állam kifizesse egészségügyi és nyugdíjbiztosítási járulékat. Mások pedig a munkaügyi központok munkaközvetítő szolgáltatását, vagy a továbbképzési lehetőségeket használják ki (bár a tanulási lehetőség nem túl nagy, mint ahogy a későbbiekben látni fogjuk). A 7. táblázat mutatja a regisztrált munkanélkülieken belül a járadékban részesülők arányát.

7. táblázat. A járadékban részesülők aránya a regisztrált munkanélküliek százalékában, 1991 és 2008 közt*

Év	Járadékban részesülők aránya (%)	Év	Járadékban részesülők aránya (%)
1991	65,0	2000	37,5
1992	52,6	2001	34,9
1993	47,2	2002	36,3
1994	47,5	2003	35,0
1995	45,7	2004	31,5
1996	47,0	2005	27,0
1997	50,7	2006	28,1
1998	48,8	2007	29,7
1999	43,7	2008	33,7

*Forrás: VÚPSV(2009)

A 7. táblázat adatai szerint 2008-at kivéve folyamatosan csökkent a járadékban részesülők aránya a regisztrált munkanélküliek közt. A csökkenést a járadékfolyósítási időszak rövidülése, és a folyósítás szabályainak szigorodása is elősegítette. A járadékosok részarányának mérséklődése mellett a járadék átlagbérhez viszonyított részaránya is folyamatosan zsugorodott. Ezt mutatja a 8. táblázat.

8. táblázat. Az átlagos munkanélküli járadék nagysága az átlagbér százalékában, 1994 és 2008 közt*

Év	Az átlagos járadék az átlagbér arányában (%)	Év	Az átlagos járadék az átlagbér arányában (%)
1994	26,2	2002	20,1
1995	24,7	2003	19,8
1996	23,5	2004	19,9
1997	23,7	2005	22,4
1998	19,9	2006	22,4
1999	20	2007	22,4
2000	20,6	2008	22,7
2001	20,2		

*Forrás: VÚPSV(2009)

A járadék átlagos nagysága már 1994-ben se érte el az átlagbér 30 %-át, de a továbbiakban időnként ugyan 2-3 %pontos növekedést is mutatott, tendenciájában azonban folyamatosan csökkent, 2008-ban már az átlagbér 23%-t se érte el. Azaz a nemzetközi tendenciáknak megfelelően a cseh munkanélküli juttatás is fokozatosan veszített nagyvonalúságából.

A regisztrált munkanélkülieken belül a járadékot élvezők részarányának csökkenését részint a járadékfolyósítási szabályok szigorodása idézte elő. Az alábbiakban a folyósításhoz kapcsolódó legfontosabb szabályokat foglaljuk össze:

- A munkanélküli járadék nem kombinálható semmilyen más jövedelemkiegészítő járadékkal (nyugdíjjal, táppénzzel, átképzési segéllyel);
- Amikor a jogosultság időszaka kimerült, akkor csak az újabb munkavállalási időszakkal, illetve a munkavállalással egyenértékű tevékenységgel gyűjthető újabb jogosultsági idő. Amennyiben valaki nem merítette ki a teljes jogosultsági időt, és legalább újabb három hónapot dolgozott, akkor felhasználhatja a még megmaradt jogosultsági időszakát;
- A jogosultsági időszakba azonban nem számít be a regisztrálási időszakban végzett és engedélyezett kisebb munkavégzés, és a három hónapnál rövidebb újabb munkavállalás. Itt jegyezzük meg, hogy a cseh munkaügyi központok számára is nehézkes annak ellenőrzése, hogy a járadék folyósításának időtartama alatt ügyfeleik nem végeznek-e „fekete” munkát;
- Annak ellenére, hogy a jogszabály nem mondja ki egyértelműen, hogy a járadékot élvező rendelkezésre kell hogy álljon a képzettségének és egészségi állapotának megfelelő munka elvégzésre, amennyiben az nem követeli meg lakóhelye megváltoztatását, a munkaügyi központok egyre szigorúbbak ebből a szempontból is;

- A felajánlott munkalehetőségekkel azonos elbírálás alá esnek a képzések. Amennyiben felkínálnak valakinek egy számára megfelelő képzést, és azt nem fogadja el, az is a regisztráció törléséhez vezethet;
- A munka vagy tanulási lehetőségek visszautasítását egészségügyi okokra hivatkozva csak akkor fogadják el, ha azt orvosi igazolással is alá tudják támasztani.

Amikor a regisztrálási szándékot, illetve a regisztráltaktól elvárható viselkedési formákat vizsgáljuk, akkor a cseh esetben sem tekinthetünk el a munkaügyi miniszter által is hangsúlyozott tényről, miszerint a járadék elsősorban az alacsonyabb fizetések mellett tekinthető alternatívának a munkavállalással szemben, ezért mindenkor olyan szinten kell meghatározni, hogy megérje dolgozni a regisztrált munkanélkülinek.

Amennyiben valaki már nem jogosult munkanélküli járadékra, de továbbra se talál munkalehetőséget, akkor nagy annak a veszélye, hogy ő és családja a legszegényebbek közé kerül. Ezért a cseh állam is rákényszerült a szociális segélyezés rendszerének kiépítésére. A segélyezésnek nem az a célja, hogy biztosítsa a munkanélküliek minimális szintű életfeltételeit, hanem a társadalom legszegényebb tagjainak kíván egy végső menedéket nyújtani. Gyakorlatilag azonban a legszegényebbek és a munkából hosszú időre vagy végleg kiszorultak rétege azonos.

A szociális segélyezés rendszere ugyanúgy a szociális és munkaügyi miniszterhez tartozik, mint a munkanélküli ellátó hálózat, de az ügyfelekkel való kapcsolattartás és a segélyek közvetlen folyósítása a helyi önkormányzatokon keresztül történik. A minisztérium határozza meg az általános szabályokat, majd az önkormányzatoknál két szinten történik a konkrét segélynyújtás. Az arra felhatalmazott önkormányzatok közvetlen kapcsolatot tartanak a minisztériummal, és ezek az önkormányzatok határozzák meg a miniszterrel közösen a segélyezés alapelveit, majd magát a segélyt már a rászoruló polgár lakóhelyének saját önkormányzata adja át. Minden segélyezett egyetlen szociális munkás foglalkozik, aki nagyon hamar megismeri „patronáltja” élettörténetét, családi körülményeit. A segélyek összegét az állam teljességgel megtéríti, így az önkormányzat nem érdekelt a segélyezés hatékonyságában, legfeljebb a szűkösen rendelkezésre álló összegeket kell racionálisan elosztania.

A segély standard összege az ún. létminimummal³ egyezik meg. A társadalmi minimum helyett a Cseh Köztársaság szociális segélyezési rendszerében 2007 januárjától a létminimum kategóriáját alkalmazzák. A létminimum a lakhatási összegek levonása után az életben maradáshoz szükséges pénzüsszeget jelöli. Azok a polgárok, akik nem aktívak abban az értelemben, hogy nem regisztráltatják magukat a munkaügyi központoknál, nem adják tanújelét a munkakeresésüknek, segélyként kizárólag a létminimumra jogosultak. A gyakorlatban természetesen a fenti értelemben vett aktivitás megállapítása csak néhány

³ Létminimum: Az az összeg, amely, csak a folyamatos életvitellel kapcsolatos alapvető szükségletek szerény mértékű kielégítésére nyújt lehetőséget (kb., a társadalmi minimum 80%-a).

Társadalmi minimum: olyan összegű jövedelem, amely az alapvető szükségletek kielégítésén túl lehetőséget nyújt tömegigénnyé vált javak és szolgáltatások szerény mértékű vásárlására.

hónappal azután történik meg, hogy a polgár a munkaügyi vagy szociális szervekhez fordul. Ez alatt az idő alatt könnyen lehet, hogy a munkanélküli segílyt kapja, és talál is állást magának. Ha azonban kiesik a járadékjogosultságból, akkor is maradhat regisztrált, és jelentkezhets a munkaügyi központok által szervezett - egyébként nem túl nagy számú - közmunka programokra. Ha se ezt, se másfajta erőfeszítést nem tesz az illető munkanélküli, akkor kizárólag a létminimumot kaphatja meg segílyként. A létminimumot családi vonatkozásban állapítják meg, tipikus értékeit 2007 és 2008 közt a 9. táblázat mutatja.

9. táblázat. A létminimum összege cseh koronában kifejezve 2007 és 2008 közt, három tipikus családnagyságra*

Családnagyság	Létminimum (cseh korona)
Egyedülálló személy	3126
Pár, gyerek nélkül	5480
Pár, két 10 és 15 év közt gyerekkel	9400

*Forrás: VÚPSV(2009)

2007-től nagy hangsúlyt fektetnek arra, hogy megnöveljék az alacsony jövedelmű rétegek munkavállalási hajlandóságát (Czech Republic, 2008 – National) . Egyrészt igyekeznek növelni a bajba jutottak motiváltságát, másrészt pedig a segílyt függővé tették a ténylegesen kifejtett saját erőfeszítéseiktől. Erre a célra szolgálnak a létminimum felett kifizethető összegek. Módosították a szociális segílyre vonatkozó törvényt is, és ennek alapján a segíly már nem jár automatikusan. Ezáltal a segílyekre fordított összegeket is sikerült jelentősen mérsékelni. 2007-ben az előző évhez képest 47 %-kal csökkent a szociális segílyezettétek száma, és ez a tendencia 2008-ban is folytatódott. A segílyekre fordított összeg 2008-ban fele volt a 2007. év hasonló kiadásainak.

A 2007-től érvényes szabályok értelmében az a személy tekinthető anyagilag rászorult helyzetben levőnek, akinek az egész családot figyelembe véve a lakásköltségek levonása után nem marad annyi pénze, hogy a szükséges minimális szinten kielégítse fenntartási költségeit. Ennek oka lehet akár az illető kora, egészségi állapota, vagy valamilyen más komoly akadály, melynek következtében nem tud dolgozni. Az a személy is lehet anyagilag rászorult helyzetben, akinek a rendelkezésre álló jövedelme ugyan meghaladja a létminimumot, de valamilyen okból kifolyólag (pl. rokkantság) speciális és igazolt igényei vannak, melyeket a rendelkezésre álló anyagi forrásokból nem tud kielégíteni. A szociális segíly az ilyen személyeknek is jár.

A fentiek értelmében 2008. január 1-től minden olyan munkanélküli, aki nem tesz erőfeszítéseket saját helyzetének javítása érdekében, bár erre képes lenne, csak a létminimumra számíthat. Ugyanakkor az, aki bizonyítani tudja a munkavállalása érdekében tett erőfeszítéseket, esetleg 50 %-kal is több segílyt kaphat. Ha pl. regisztráltatja magát a foglalkoztatási szolgálatnál, az 30 %-os segílynövekedést eredményez, és ha magán munkaközvetítő céget is igénybe vesz, az további 20 % növekedést biztosít.

Az önkormányzatok a szociális segély összegét lakástámogatással is kiegészíthetik, ha a segélyezett jövedelméből levonva a létminimumot, a maradék nem elegendő a lakás költségeinek fedezésére. Ugyanakkor, ha tudnak számára olcsóbb lakást biztosítani, akkor nem jár lakástámogatás, hanem el kell fogadnia az ajánlatot. Sok esetben a viszonylag drága lakáslehetőséget az önkormányzat nem tudja olcsóbbal helyettesíteni, ilyenkor jár a lakástámogatás.

2007-től a segélyezettek számára kötelező az egyéni akcióterv kidolgozása, melyben segít neki a szociális munkás. Az akciótervben felvázolják, hogy az illető önerejéből hogyan tud saját helyzetén javítani. Amennyiben a tervnek megfelelően jár el, akkor azt a szociális segély magasabb összegével honorálják.

1.3 Aktív munkaerő-piaci politikák, szolgáltatások, programok jellemzése

Mint ahogy a passzív munkaerő-piaci eszközök leírásakor már többször hangsúlyoztuk, a munkaerő-piaci politika alapvető célkitűzései közt szerepel az aktív eszközök súlyának növelése, a passzív eszközök terhére. A 10. táblázat a ráfordítások arányában mutatja, hogy a fenti cél érdekében tett erőfeszítések hogyan alakultak Cseh Köztársaságban

10. táblázat. A munkaerő-piaci intézkedésekre fordított közösségi kiadások GDP-hez viszonyított részaránya 2005-2007-ben*

Cseh Köztársaság	2005	2006	2007
Aktív munkaerő-piaci intézkedések	0,25	0,26	0,26
Fentiből a foglalkoztatási szolgálat működésére fordított kiadás (ez is a GDP részarányában)	0,13	0,13	0,13
Passzív munkaerő-piaci kiadások	0,24	0,23	0,20
Valamennyi munkaerő-piaci kiadás	0,49	0,49	0,46
OECD súlyozatlan átlag	2005	2006	2007
Aktív munkaerő-piaci intézkedések	0,62	0,59	0,56
Fentiből a foglalkoztatási szolgálat működésére fordított kiadás (ez is a GDP részarányában)	0,17	0,16	0,15
Passzív munkaerő-piaci kiadások	0,95	0,86	0,75
Valamennyi munkaerő-piaci kiadás	1,59	1,47	1,32

*Forrás: OECD (2009, Tackling)

A 10. táblázat az összehasonlíthatóság kedvéért nem csak a cseh adatokat tartalmazza, hanem az OECD országok súlyozatlan átlagát is. A 10. táblázat alapján Csehország a GDP százalékában az OECD statisztika legfrissebben publikált éveire, 2005-re, 2006-ra és 2007-re vonatkozóan lényegesen kevesebbet költött munkaerő-piaci kiadásokra, mint az OECD országok átlaga. A vizsgált három évben a GDP kevesebb mint fél százalékát fordította ilyen

célokra, és mind a három évben a GDP negyed százalékát költötte aktív munkaerő-piaci eszközökre. Az aktív / passzív munkaerő-piaci kiadások részaránya is csak azért nőtt meg hajszálnyival 2007-ben, mert az aktív kiadások változatlan szintje mellett a passzív eszközökre fordított pénz a GDP százalékában kb. 0,03 %ponttal csökkent. Mivel a foglalkoztatási szolgálat működtetésére fordított pénzt is az aktív eszközökre fordított kiadások közé sorolja az OECD statisztika, a 10. táblázat alapján látható, hogy a többi aktív eszközre, azaz a képzésekre, tréningekre, szubvencionált munkahelyekre, közmunkára és álláskereső klubokra még a GDP 0,15 %-át se költötték. Ezek mellett az értékek mellett pedig a foglalkoztatási szolgálat működtetése kb. a többi aktív eszközzel megegyező pénzt emésztett fel. A foglalkoztatási szolgálat működtetésére fordított összegek GDP-hez képest tekintett részaránya viszont alig kevesebb, mint az OECD országok átlagában erre a célra kiadott relatív pénzmennyiség (mindössze a GDP 0,02-0,04 %pontjával kisebb, mint amennyit az OECD országok átlaga költött erre a célra). Ezekből az adatokból úgy tűnik, hogy a cseh foglalkoztatási szolgálat működése relatíve rendkívül költséges, és kevés pénz jut nemcsak a munkanélküliek támogatásokra, hanem az aktív munkaerő-piaci eszközökre is. Természetesen a munkaerő-piaci eszközök hatékonyságát nem csak a rájuk költött összegek nagysága, hanem működtetésük módja, és a hozzájuk kapcsolódó szabályozás is befolyásolja. A cseh aktív munkaerő-piaci eszközök hatékonyságának megítélésére vonatkozóan ugyan viszonylag kevés adat áll rendelkezésünkre, de magát a rendszert több tanulmány is elemezte. Ezekre alapozva mutatjuk be a Cseh Köztársaságban alkalmazott aktív munkaerő-piaci politikát⁴.

Az aktív munkaerő-piaci politika elsődleges célcsoportja az alacsony képzettségű munkaképes korú lakosság, akiknél a legfontosabb feladat annak elérése, hogy dolgozzanak, de ne az illegális munkaerőpiacon.

Az alacsony képzettségű dolgozók (ISCED 0-1-2 képzettségű szinttel rendelkezők) a leginkább betanított munkásokként, egyszerű gépek működtetőiként, vagy mezőgazdasági napszámosokként dolgoznak. Ezekben a foglalkozásokban az átlagos bér nagyon alacsony, ily módon az alacsony végzettségű munkások kifejezését a leggyakrabban azonos értelemben használják, mint az alacsony bérű munkásokét. Ezek a tevékenységek általában fárasztó fizikai munkák, sűrűn fordulnak elő balesetek, és a munkavégzés körülményei gyakran károsak az egészségre. Általános szabályként az alacsony képzettségű dolgozók alacsony bérű munkája kevés munkahelyi önállóságot enged meg, se a munka megszervezésében, se a munkaidő beosztásában nincs igazán lehetőség semmifajta autonómiára. Nem csoda, hogy az ilyen munkakörben dolgozók ritkán találják élvezetesnek feladataikat, és így se a munkabér, se a munkavégzés jellege nem tekinthető számukra vonzóknak. A megszerzhető különböző járadékok és segélyek, az ezekhez kapcsolódó sok szabadidő és a fekete munka lehetősége számukra a legális munkaerőpiac reális alternatíváját jelentik.

Az alacsony képzettségű alkalmazottak száma a Cseh Köztársaságban nem magas, és részarányuk csökkenő, ezt mutatja a 11. táblázat.

⁴ Kalužna (2008, Cseh); Dolezelova (2009); OECD (2009, Tackling); Horáková (2009); OECD (2004, Territorial); Guidance Research Centres in The Czech Republic (2009).

11. táblázat. Az ISCED 0, 1 vagy 2 végzettséggel rendelkező munkaképes korú lakosság 1993 és 2007 közt*

ISCED 0, 1 vagy 2 végzettségűek aránya (%)														
1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
14,1	13,3	12,8	11,8	10,9	10,5	10	10,3	10,3	8,6	8,1	7,8	7,2	7,2	7,1

*Forrás: Dolezelova (2009)

2007-ben már csak a munkaképes korú lakosság 7,1%-a volt alacsony végzettségű. Ez jól mutatja a Cseh Köztársaság erőfeszítéseit az oktatás színvonalának növelése érdekében. Ugyanakkor az ISCED 2 vagy alacsonyabb végzettségűek egyfajta társadalmi csapdahelyzetbe kerültek, igen nagy eséllyel gyerekeik is ugyanebben a rétegben maradnak. Könnyen elképzelhető, hogy végleg kiszorulnak a legális munkaerőpiacról. Az ő részükre tehát elsődleges fontosságúak lennének a munkaerő-piaci képzések

Összehasonlítva a nyugat-európai lakossággal, a csehek alig-alig vesznek részt szakmai tréningeken. Jelenleg nincs is meg az élethossziglani tanulás intézményrendszere, és elhanyagolható azon alacsony képzettségű felnőttek száma, akik bármifajta tanulási tevékenységet végeznek. Nincs meg az élethossziglani tanulás szabályozási háttere, és nem teremtettek semmi anyagi ösztönzési rendszert a képzésben való részvétel elősegítésére. A vállalatok – elsősorban a cseh tulajdonú kis és középvállalatok – pedig nem is fektetnek pénzt dolgozóik képzésébe. A magasabb képzettségű munkavállalók saját érdekükben, mindenfajta külső kényszerítés nélkül is képezik magukat, így még tovább növekszik a magas és alacsony képzettségű, aktív korú lakosság tudásszintjének különbsége. 2009-ben ugyan valamelyest változott a helyzet, mert a pénzügyi válság következményeinek enyhítésére több aktív munkaerő-piaci tanulási programot kezdeményeztek (lásd később).

Mivel az alacsony képzettségű álláskereső fogalma nem definiált a cseh szabályozásban, ezért a munkaerő-piaci közvetítéskor se figyelnek kellő hangsúllyal erre a rétegre. A 2005-2008-ra vonatkozó Nemzeti Lisszaboni Program ugyan már foglalkozott a kérdéssel, és meg is állapította, hogy mindent meg kell tenni, hogy elmozdítsák az akadályokat az alacsony képzettségű aktív korú lakosság munkaerő-piaci részvétele elől. Ezt a célt pedig átfogó aktív munkaerő-piac programokkal lehet megvalósítani.

Annak ellenére, hogy az alacsony képzettségű aktív korú lakosság részaránya 2007-ben csak 7,1 % volt, a munkanélkülieknek ugyanebben az évben átlagosan 31,6%-át ők tették ki. Ez is azt mutatja, hogy az aktív munkaerő-piaci politikáknak jobban kellene fókuszálniuk erre a rétegre. Mindeztől azonban főleg csak néhány Európai Szociális Alapból finanszírozott program irányult az alacsony képzettségű rétegek felé, továbbá néhány hangzatos intézkedéstervet reklámoztak, viszonylag kis eredménnyel. Ezek a programokat a következők voltak: „A társadalmi kirekesztés veszélyének kitett réteg munkaerő-piaci integrálása”, „Prágai egyszeri program”, „Találj magadnak munkahelyet”, „Aktív Munkaerő-piaci Politikák Erősítése az Álláskereső Támogatására”. A „Szakképzés Fejlesztése” nevet

viselő akció keretében a területi munkaügyi központok ösztöndíjat adhattak azoknak a munkanélkülieknek, akik új szakma megtanulására vállalkoztak.

Nemcsak képzéssel, hanem a megfelelő információ eljuttatásával is igyekeztek segíteni az álláskeresőket. Az információáramláshoz is különböző programokat társítottak, melyeket próbáltak az alacsonyabb képzettségűek számára hangsúlyosabban elérhetővé tenni. Más kérdés, hogy minden jó szándék ellenére, az ilyen jellegű programokból a magasabb végzettségűek általában sokkal többet profitáltak, mert ők gyorsan észrevették a programokban rejlő lehetőségeket, és rugalmasan reagáltak a kihívásokra. Néhány információáramlást elősegítő program: „Információs és Tanácsadási Rendszerek Létrehozása”, „Munkaerő-piaci Intézet” (ez a foglalkoztatási szolgáltatásban alkalmazott aktív eszközök metodológiáját igyekezett fejleszteni), „Emeljük a Szakképzés Minőségét” és „Vissza a Munkába”.

A RILSA munkaügyi kutató által 2006-2007-ben végzett kutatás az egyénileg alkalmazott aktív munkaerő-piaci eszközök hatékonyságát vizsgálta. Ez a kutatás is megmutatta, hogy épp az alacsonyabb végzettségűek profitálnak a legkevesbé ezekből a programokból, és nekik a legkisebb az esélyük a munkaerő-piacra való be-, illetve visszajutásra, még ezeknek a programoknak a segítségével is.

Az aktív munkaerő-piaci politikák közül mindössze egyetlen részterületnek létezik jól bevezetett gyakorlata a cseh foglalkoztatási szolgálat praxisában: a munkaerő-közvetítésnek. A cseh foglalkoztatók kötelesek bejelenteni a munkaügyi központoknak, ha egy álláshelyet kívánnak betölteni. 2006. januárjában pedig úgy módosították a Foglalkoztatási Törvényt, hogy azóta mintegy félmillió korona nagyságig meg is lehet büntetni a munkáltatót, ha nem jelenti be a megüresedett, vagy új munkahelyét. A büntetést azért vezették be, mert sok munkáltató kibújt bejelentési kötelezettsége alól, különösen azok, akik nem a foglalkoztatási szolgálat által ajánlott munkanélküliekkel kívánták betölteni üres pozíciójukat. Általános tapasztalat szerint a vállalkozók önkéntes alapon általában csak akkor fordulnak a munkaügyi központokhoz, ha alacsonyabb képzettségű munkaerőre van szükségük. Ugyanez fordítva is igaz: a legmagasabb képzettségű munkavállalók a legritkább esetben veszik igénybe a munkaügyi központok közvetítő tevékenységét, ha közvetítőt használnak, akkor azok magán „fejvadász” cégek.

A munkahely bejelentése a foglalkoztató számára semmifajta olyan kötelezettséget nem von maga után, hogy a foglalkoztatási szolgálat által ajánlott munkavállalóval kell betöltenie az álláshelyet. A bejelentés történhet személyesen, vagy on-line módon. A munkaügyi központok nem keresik aktívan az üres állásokat, csak fogadják a hozzájuk érkezett bejelentéseket, és folyamatosan karban tartják az adatbázisukat. A munkáltatókat akkor is megbüntethetik, szintén maximum félmillió koronára, ha nem jelentik be, hogy az állást betöltötték. Az álláslehetőségekről szinte soha nem tudják értesíteni ügyfeleiket két találkozás közt, csak akkor áll módjukban beszélni a munkanélkülivel, amikor az rendszeres időközönként felkeresi a központot. Becslések szerint a Cseh Köztársaságban a megüresedett álláshelyekre vonatkozó munkaközvetítések mintegy 30-50%-a történik a munkaügyi központokon keresztül. A teljes munkahely-közvetítő piacot (tehát az új álláshelyeket is)

tekintve pedig 15% körül lehet a foglalkoztatási szolgálat részaránya. A munkaügyi központoktól küldött álláskeresőknek ki kell tölteniük a munkáltatóval az ún. visszajelzési kártyát, amelyen leírják, hogy sikeres volt-e az állásinterjú, és ha igen, akkor mikortól alkalmazzák a munkavállalót. Sikertelenség esetén pedig jelezni kell a kudarc okát. Ezt a kártyát az ügyfélnek vissza kell juttatnia a munkaügyi központokba, de nagyon gyakran elfeledkeznek róla, ha az állásinterjú sikeres.

Egészen 2008-ig mind a bejelentett, mind a betöltetlen álláshelyek száma évről évre nőtt. Ezeket az adatokat mutatja a 12. táblázat.

12. táblázat. A munkaügyi központok adatbázisába az év során bejelentett álláshelyek, és az év végén még betöltetlen álláshelyek száma*

	Az év folyamán bejelentett összes álláshely	Az év végén a betöltetlen álláshelyek száma
2000	304 727	52 060
2001	292 975	52 084
2002	259 077	40 651
2003	247 053	40 188
2004	283 540	51 203
2005	295 645	52 164
2006	370 766	93 628
2007	467 086	141 170
2008 ^a	..	142 000

*Forrás: továbbá Kalužna (2008, Cseh) és VÚPSV(2009).

^a: 2008-ra vonatkozóan nincs adatunk a bejelentett álláshelyekre vonatkozóan.

A 2005 és 2008 közötti munkanélküliségi ráta csökkenésének időszaka egybeesett a bejelentett álláshelyek nagymértékű növekedésével, és az év végi még rendelkezésre álló álláshelyek számának az előzőnél is nagyobb arányú bővülésével. A betöltetlen álláshelyek között fokozatosan nőtt a hosszú ideig üresen levő pozíciók részaránya. Ezek általában olyan alacsony fizetésű, és rossz munkakörülményekkel rendelkező munkahelyek voltak, amelyekre a gazdasági fellendülés időszakában nem igen akadt jelentkező.

Az, hogy a munkaügyi központok részére rendelkezésre álló álláshelyek minősége fokozatosan romlott, jól követhető abból a tényből is, hogy az elhelyezkedett egykori álláskeresők évről évre csökkenő hányada találta meg munkahelyét a munkaügyi központok segítségével. Ezeket az arányokat mutatja a 13. táblázat.

13. táblázat. Azoknak az álláskeresőknél az aránya, akik a foglalkoztatási szolgálat segítségével jutottak munkahelyhez*

	A munkaügyi központok segítségével talált munkahelyek aránya (%)		A munkaügyi központok segítségével talált munkahelyek aránya (%)
1993	85,2	2000	31,1
1994	74,8	2001	30,9
1995	70,5	2002	24,5
1996	63,5	2003	21,0
1997	50,6	2004	21,5
1998	33,7	2005	20,1
1999	27,1	2006	22,5

*Forrás: továbbá Kalužna (2008, Cseh)

A 13. táblázat jól mutatja, hogy míg a Cseh Köztársaság létrejöttkor az állásba lépők kb. 85%-a a munkaügyi központok segítségével talált állást, addig 2006-ban ez a részaránya kisebb volt, mint az állásba lépők negyede. Önmagában az, hogy az emberek nem a munkaügyi központok segítségével találnak állást, még nem probléma. Ennél azonban komolyabb gondot jelez, hogy a munkanélküliségből kilépők jóval kisebb aránya talált munkahelyet 2006-ban (25%), mint 1993-ban (47%). Az utóbbi években a legtöbben „egyéb” okokból léptek ki a munkanélküliségből, ami az esetek döntő többségében az inaktívvá válást jelenti.

Az aktív munkaerő-piaci eszközök egy fontos eleme lenne a karrier-tanácsadás. A Cseh Köztársaságban a szakmaválasztási és karrier-tanácsadás két párhuzamosan működő rendszerben végzik. Az egyiket a Szociális és Munkaügyi Minisztérium koordinálja, a másikat pedig az Oktatási, Ifjúsági és Sport Minisztérium. A Szociális és Munkaügyi Minisztérium karrier-tanácsadó hálózata a foglalkoztatási szolgálat hálózatán keresztül működik, elsősorban azokkal a kérdésekkel foglalkozik, melyek a tanulásból a munkába történő átmenet során merülnek fel, illetve azokkal, amelyek az új munkahely megtalálását segítik. Az Oktatási, Ifjúsági és Sport Minisztérium felügyelete alá tartozó karrier-tanácsadók pedig elsősorban a fiatalok szakmaválasztási, iskolaválasztási problémáiban nyújtanak segítséget. A két hálózat közt esetenként átfedések vannak. Problémát jelent, hogy a Szociális és Munkaügyi Minisztérium felügyelete alá tartozó hálózat viszonylag keveset foglalkozik a munkanélküliek problémáival, és egy-egy eseti programot tekintve nem igazán alakult át az aktív munkaerő-piaci politikák szolgáltatójává.

A pénzügyi válság következményeinek enyhítése érdekében az aktív munkaerő-piaci eszközök egyfajta megújuláson mentek keresztül. Az új programokra vonatkozó tervek részint már a válság előtt megszülettek, de gyors bevezetésüket egyértelműen a válság segítette elő. (Az új aktív munkaerő-piaci politikák leírásakor főleg Vladimira Kupcovával, az Európai Szociális Alapból finanszírozott programok osztályának vezetőjével - NUTS II, Közép-Bohémia -, valamint Tomáš Soukoppal, a Výzkumný Ústav Práce a Sociálních Věcí kutatójával folytatott elektronikus levelezésre támaszkodtunk.) 2009 folyamán a következő munkaerő-piaci programokat vezették be Csehországban:

- „Képezd Magad” program. A program szolgáltatásait azok a munkáltatók vehetik igénybe foglalkoztatottjaik részére, akik a válság miatt kerültek nehéz helyzetbe. Az alkalmazottakat általános, nem vállalatjellegű specifikus képzésre kell küldenie, azért, hogy a megszerzett tudást esetleg egy másik cégnél is hasznosítani tudják, amennyiben jelenlegi munkalehetőségük megszűnik. Amennyiben a munkáltató bizonyos napokon nem tud elfoglaltságot biztosítani alkalmazottja részére, akkor a kérdéses napokon elküldheti őt tanulni. Mind a képzés, mind a képzőhelyre való utazás költségeit a program finanszírozza, emellett az alkalmazott megkapja aznapi munkabérét, illetve fedezi a bér után fizetendő járulékokat is. A „Képezd Magad” programot 85 %-ban az Európai Szociális Alapból, 15 %-ban a cseh állami költségvetésből fedezi. Eddig közel harmincezer ember kapcsolódott be a programba.
- „A Gyakorlat a Kezdet”. Regionális program, melyet a Közép-bohémiai Régió vezetett be, de másutt is hasonló jellegű kezdeményezéseket találhatunk. A programot a képzésből frissen kikerültek részére indították. Amennyiben nem tudnak álláshoz jutni, akkor rövid átképzés után egy évig a közsférában dolgozhatnak, és így a későbbiek során már munkatapasztalattal rendelkezve kereshetnek állást.
- „Számítástechnika 40 Éven Felülieknek”. Ezt is a Közép-bohémiai Régió vezette be. Közép-Bohémiában a 40 éven felüli korosztály általában idegenkedik a számítógép használatától, a képzésen ezt tanítják meg nekik. Ily módon jelentősen megnő a résztvevők elhelyezkedési esélye.
- „Bölcső Mellől a Munkába”. Szintén a Közép-bohémiai Régió kezdeményezése. A szülési szabadság után a munkaerő-piacra visszatérni kívánó nőket segítik, tanácsadással, az álláslehetőségek felkutatásával, rövidebb idejű képzésekkel.
- „Meg Szeretném Oldani Hosszú Távú Munkanélküliségi Problémáim”. Ez a program is a Közép-bohémiai Régóból származik, de számos követője akadt. A program a hosszú távú munkanélküliekre koncentrál, tanácsadással, állás kereséssel, életviteli problémáikban nyújtott segítséggel igyekszik segíteni álláshoz jutásukat.

- „Fiatalok Képzettség Nélkül”. Ez a közép-bohémiai program pontosan a 11. táblázatban bemutatott, fiatal korosztályt igyekszik bevonni a képzésbe, és ezáltal megakadályozni, hogy egész életükben hátrányos helyzetűek maradjanak. Hasonló jellegű programok ma már valamennyi cseh régióban találhatók.

Nem tekinthető akciónak, de mindenképpen aktív munkaerő-piaci intézkedés, hogy minden legalább 5 hónapja munkanélküli álláskereső részére, aki igénybe kívánja venni a foglalkoztatási szolgálat segítségét (ilyenkor már nem jár a munkanélküli járadék, de képzési, tanácsadási, álláskeresői segítségre továbbra is számíthat a munkanélküli) kötelező az egyéni akcióterv elkészítése. Ebben a foglalkoztatási szolgálat szakemberei természetesen segítséget nyújtanak.

A szociális segélyezést egy fázisban egyértelműen összekötötték a munkavégzéssel. A már legalább 11 hónapja munkanélküli státusztöltők, és dolgozni fizikailag és mentálisan képes polgárok csak akkor kaphatnak a társadalmi minimum összegével egyező szociális segélyt, ha legalább havi 20 órát dolgoznak településük önkormányzata részére. Ellenkező esetben meg kell elégedniük a létminimum összegével.

Növelték a foglalkoztatási szolgálat feladatainak kiszervezési lehetőségét. Egyúttal egyértelműen szabályozták is ezeket a lehetőségeket, és előírták a kötelező tenderek kiírására vonatkozó feltételeket. A foglalkoztatási szolgálat feladatainak kiszervezése lehetővé teszi, hogy azokat a tevékenységeket is hatékonyan lássák el, amelyekre a megnövekedett ügyfélszám miatt már nem jutna lehetősége a foglalkoztatási szolgálat szakembereinek.

1.4 Az állami foglalkoztatási szolgálat küldetése és stratégiája⁵

A Cseh Foglalkoztatási Szolgálatot még a Csehszlovákia szétválása előtt alapították, 1991-ben, amikor ugyancsak nagy szükség volt a folyamatosan növekvő munkanélküliek részére a segítségnyújtásnak. Az erre vonatkozó törvényt 1990 decemberében hagyta jóvá a kormány, és a két országrész 1993-as szétválása után is, kisebb változtatásokkal még egy évig, azaz 1994-ig érvényben maradt. A törvény értelmében létrehozták a területi munkaügyi központokat, melyek közvetlen a munkaügyi miniszter fennhatósága alá tartoztak. A munkaügyi központok feladata a munkakeresők számára a munkaközvetítés, a foglalkoztatók számára a támogatott munkahelyek szubvencionálása, ezen felül a munkanélküli járadék, valamint a járadékok adminisztrálása volt. A munkaügyi központok feladata közé tartozott a munkáltatók ellenőrzése is, figyelniük kellett a munkaügyi szabályok betartására. 2005-ben bizonyos ellenőrzési feladatok átkerültek az újonnan megalakult Munkaügyi Felügyelőségre.

A Cseh Köztársaság megalakulása után egy évvel, 1994-ben a Munkaügyi és Szociális Minisztérium Munkaerő-piaci Osztályát megszüntették, és helyette létrehozták a Foglalkoztatási Szolgálat Igazgatóságát (FSzI). Az FSzI továbbra is a minisztériumi szervezet része maradt. Ez a struktúra a 2000-es években nem változott, bár az évtized elején voltak

⁵ A fejezet tárgyalásakor Kalužna (2008, Cseh), Giguère and Froy (eds, 2009) valamint European Economy 9|2009 anyagára támaszkodtunk.

olyan elképzelések, hogy az FSZI-t át kell alakítani egy olyan alappá, amely a passzív és aktív munkaerő-piaci eszközök forrását kezeli.

Emellett olyan reformtörekvések is megfogalmazódtak, hogy a Foglalkoztatási Szolgálat Igazgatóságát és a társadalombiztosítás többi ágának adminisztrációját össze kell vonni, de ezek az elképzelések mind a mai napig vita tárgyát képezik, gyakorlati megvalósításuk nem történt meg. Igaz ugyan, hogy bizonyos állami juttatások adminisztrációja – pl. a gyerekszüléssel, gyerekneveléssel kapcsolatos támogatásoké, a lakástámogatásoké, a temetési segélyeké – pillanatnyilag is az FSZI tevékenységi körébe tartozik, de a többi alapvető társadalombiztosítási szolgáltatás nem tartozik az FSZI-hez. Amögött, hogy a fenti típusú állami támogatásokat a Foglalkoztatási Szolgálat Igazgatósága menedzseli, nem húzódik meg semmifajta koncepció, tulajdonképpen az átszervezések sorozatán keresztül adódott ez a helyzet. A prágai körzet ebből a szempontból kivétel volt, mert ott csak 2009 elején került a foglalkoztatási szolgálathoz a fenti juttatások adminisztrációja.

A társadalombiztosítás különböző területeinek egységes menedzselését hívei a következő elv alapján támogatják: a társadalombiztosítás három különböző ága egymással rokon feladatokat lát el, és komplex rendszerben történő kezelésük a közösségi pénzek hatékonyabb felhasználását eredményezheti. Csehország az Európai Unió átlagánál is komolyabb problémákra számíthat a lakosság elöregedése kapcsán. Már 2025-re a lakosság több mint harmada 65 éves, illetve öregebb lesz, akiknek az ellátása komoly terheket ró majd a társadalomra. Ezért is javasolják sokan, hogy a munkanélküli és a nyugdíjellátásokat komplex szemléletben kezeljék, hisz számos esetben az emberek jelenleg is többé-kevésbé helyettesítőnek tartják a két ellátási formát. Másik olyan terület, mely az egységes társadalombiztosítási adminisztrációt indokolja, a segélyezés. A szociális segély ugyan nem tartozik a társadalombiztosítás járadékok közé, de forrását gyakorlatilag ugyanúgy a különböző járulékok és adók képezik, mint a munkanélküli járadékét. A segélyezés elvi háttere pedig a társadalom kollektív segítségnyújtása a rászorultak részére. Az egyéni gondoskodás elősegítése, és a különböző közösségi pénzek kifizetésének összehangolása is az egyik érve azoknak, akik az egységes társadalombiztosítási adminisztrációt támogatják. Jelenleg a segélyek adminisztrációja az önkormányzatoknál történik, akik folyamatosan túlterheltségükről panaszkodnak, mégis ellenzik a munkaügyi és segélyezési funkciók egyesítését, és közös intézményben történő kezelését.

2000-ig nem volt több adminisztrációs szint a regionális munkaügyi központokon és a minisztériumon kívül. 2000-ben 14 kiemelt regionális munkaügyi központot bíztak meg az állam munkaügyi stratégiájának helyi implementációjával és koordinálásával.

A munkaügyi központok az állam munkaerő-piaci politikáinak elsődleges végrehajtói, de munkájukba bevonják a társadalmi partnereket, elsősorban a foglalkoztatókat és a szakszervezeteket. A munkaügyi központok Csehországban szorosan kooperálnak a helyi önkormányzatokkal. Az állam nem csak a foglalkoztatási szolgálat stratégiáját és feladatait határozza meg, hanem elemzi és értékeli a mindenkori munkaerő-piaci helyzetet, koordinálja a foglalkoztatáspolitikai intézkedéseket, útmutatást ad a külföldi munkavállalók csehországi alkalmazására, és segíti a cseh munkavállalók külföldi munkavégzését.

Regionális szinten a Foglalkoztatási Szolgálat Igazgatósága 77 területi munkaügyi központot működtet. A munkaügyi központok hálózata a területi öngazgatás hálózatával párhuzamos struktúrában működik. A munkaügyi irodák a területi adminisztrációs központokban vannak. A 14 kiemelt jelentőségű, regionális munkaügyi központ koordinálja és irányítja a területén működő valamennyi munkaügyi központ munkáját, de döntéseit nem önállóan, hanem az ún. Igazgatósági Tanács határozatainak megfelelően hozza meg. A munkaügyi központok létrehozhatnak hozzájuk tartozó, de földrajzilag elkülönült kirendeltségeket, amelyek közvetlenül intézik az adott területen hozzájuk forduló polgárok ügyeit. 2008-ban pl. 167 ilyen kirendeltség működött, illetve Prágában 8 hasonló feladatot ellátó fiók iroda szolgálta ki az ügyfeleket. A munkaügyi központok egészségügyi felülvizsgálati pontokat is létrehozhatnak, ahova különböző igazolásokért fordulnak az ügyfelek. 2008-van 36 ilyen egészségügyi központ tartozott a Foglalkoztatási Szolgálat Igazgatóságához. A foglalkoztatási szolgálat felépítését a 14. táblázat foglalja össze.

14. táblázat. A Cseh Köztársaság Foglalkoztatási szolgálatának struktúrája*

Országos szint	Regionális szint	Szubregionális szint	Helyi Szint
Foglalkoztatási Szolgálat Adminisztrációja	-	A gazdasági közigazgatási központokban működő, kiemelt munkaügyi köz-pontok (14 db); Területi munkaügyi köz-pontok (77db)	Kihelyezett központok (167 db); Prágai fiók irodák (8 db)

Forrás: Giguère and Froy (2009)

A Foglalkoztatási Szolgálat Igazgatóságnak adott évi feladatát a minisztérium határozza meg, az Európai Unió irányelveinek megfelelően, és figyelembe véve a szakszervezetek és munkavállalói érdekképviselői szervezetek véleményét. A minisztérium kiválasztja az adott évi munkaerő-piaci politika célcsoportjait, és rögzíti az egyes intézkedésekre fordítható pénzmennyiséget. A célok kijelölését az erős központi szintű akaratérvényesítés jellemzi. Mivel azonban a központi célokat lehetetlen teljes részletességgel lebontani regionális és területi vonatkozásban, a munkaügyi központok érvényesíteni tudják tradicionálisan kialakított erős befolyásoló szerepüket.

Egyes kutatók szerint a helyi akarat érvényesítése sok ellentmondást, és a munkaerő-piaci politika fragmentációját eredményezi. Éppen ezért 2007-ben bevezették a területi tanácsadók rendszerét. A területi tanácsadók feladata a helyi problémák minisztérium felé történő tolmácsolása, illetve a központilag meghatározott irányelvek kommunikálása a regionális munkaügyi központok felé. Más szakemberek nem ellenzik a regionális foglalkoztatási szolgálat viszonylagos autonómiáját, mert úgy gondolják, hogy a helyi problémákat helyileg ismerik a legjobban. Ezek a szakemberek elsősorban a lengyel tapasztalatokra hivatkoznak, ahol az irányelveket szintén központilag határozzák meg, de a végrehajtás helyileg történik.

Központilag határozzák meg az aktív munkaerő-piaci politikákat, bár ezen a területen hozsú ideig jelentős volt a cseh foglalkoztatási szolgálat lemaradása mind az OECD többi országához, mind a régebbi EU tagállamokhoz képest. Hiába határozták meg pl. 2006-ban, hogy az aktív munkaerő-piaci politikákkal támogatott álláskereső 30%-a fiatal kell hogy

legyen (25 év alatti, felsőfokú végzettség esetén pedig 30 év alatti), ha ezek az aktív munkaerő-piaci politikák még ugyancsak fejlesztésre szorultak, és nemigen akadt résztvevőjük.

Az aktív munkaerő-piaci politikákra fordítható pénzt az állami költségvetés megfelelő fejezetében határozzák meg, és a rendelkezésre álló összeget a miniszter osztja el az ország egyes régiói közt. Figyelembe veszi a munkaügyi központok jelzéseit a megoldandó feladatokról, de az elosztás alapját különböző objektíven meghatározott mutatók képezik. Ezek a terület munkanélkülieinek száma és összetétele, az adott körzetben egy bejelentett álláshelyre jutó átlagos munkanélküli létszám, az előző évben az adott körzet számára biztosított pénzügyi keret, a hosszú távú munkanélküliek aránya, stb. Év közben azután a Foglalkoztatási Szolgálat Igazgatóságának regionális egységei havi jelentést készítenek a minisztérium felé az elköltött pénzösszegekről. Nem ritka, hogy az egyes körzetek közt átcsoportosítják a rendelkezésre álló kereteket, ha a feladatok úgy kívánják meg. A regionális munkaügyi központoknak lehetőségük van, hogy külön anyagi erőforrásért folyamodjanak a miniszterhez, amennyiben valami helyi speciális feladatot kívánnak megoldani. 2006-ban pl. 45 olyan helyi programra igényeltek pénzt, amely a „nehezen munkába állítható” ügyfelek foglalkoztatását célozta meg, és ezek közül a programok közül a miniszter 43-at jóvá is hagyott.

A munkaügyi központok munkájának értékelésére történtek kísérletek, de még jelenleg is csak olyan mutatók állnak rendelkezésre, hogy hány ügyféllel foglalkoztak, hány betöltetlen álláshelyet regisztráltak, hány regisztráltjuk talált munkát, közülük mennyi volt a fiatal, milyen aktív munkaerő-piaci programokat szerveztek, és azokon hányan vettek részt. Közismert, hogy a foglalkoztatási szolgálat által végzett munka hatékonyságának mérése nem egyszerű feladat, mert az eredmények nemcsak a szolgálat alkalmazottainak rátermettségétől és energiájától függ, hanem számtalan más tényezőtől is. A foglalkoztatási szolgálat munkájának eredménye az, ha bármilyen eszközzel sikerül munkához juttatni ügyfeleiket. Mivel azonban a betöltendő állások léte nem függ a foglalkoztatási szolgálat működésétől (bár felkutatások akár függhetne, ha nem lenne bejelentési kötelezettség), ezért a leglelkiismeretesebb munkaügyi központ is lehet eredménytelen, ha a körzetében nincsenek üres munkahelyek. Az állítás fordítva is igaz: egy lelkiismeretlen, pontatlanul dolgozó munkaügyi központ is tűnhet eredményesnek, ha körzetében nagyütemű a gazdasági fejlődés, sok új munkahely keletkezik, és az emberek könnyen el tudnak helyezkedni. Így egy munkaügyi központ eredményességét legfeljebb az ügyfelek szubjektív véleményén alapuló kutatások tudják valamilyen szintig feltárni, de az aszimmetrikus információs problémák az ilyen felmérések során se kerülhetők meg. A Cseh Köztársaságban a hatékonyság mérésére vonatkozó programokat elsősorban a foglalkoztatási szolgálat és a foglalkoztatók együttműködésével működtetett Munkaerő-piaci Intézményi Programok keretében hajtottak végre. Ezek a programok a következő tényeket tárták fel:

- Fokozni kell a foglalkoztatási szolgálat együttműködését a munkáltatókkal, hogy hatékonyabban valósuljanak meg az aktív munkaerő-piaci programok, és a munkaközvetítés

- Folyamatosan karban kell tartani az üres álláshelyek számítógépes adatbázisát, és biztosítani kell, hogy az álláskereső minden nehézség nélkül hozzáférjenek ehhez az adatbázishoz
- Javítani kell a karrier-tanácsadást
- A közép és kisvállalkozásokkal sokkal szorosabb kapcsolatot kell tartani, és őket is be kell vonni a foglalkoztatáspolitikai prioritásainak kialakításába
- Folyamatosan tovább kell képezni a munkaügyi feladatokkal foglalkozó szakembereket, hogy feladataikat mindig a kor követelményeinek megfelelően tudják végrehajtani.

Közvetett módon a szolgálat munkájának hatékonyságára utalhatnak azok az adatok, melyek megmutatják a dolgozók feladatainak átlagos nagyságát. Erre vonatkozóan jól szemlélteti a helyzetet a munkaerő-piaci szempontból szerencsésnek tekinthető 2007-es év statisztikája (lásd a 15. és 16. táblázatot)

15. táblázat. A területi munkaügyi központok alkalmazottaira jutó ügyfelek száma 2007. június 30-án*

	Ügyfelek	Alkalmazottak	Álláskereső/alkalmazotti arány
Regisztrált álláskereső	370 791		
Munkaügyi központok alkalmazottai ^a		5 109	72,6
Ebből közvetlen az ügyfelekkel foglalkozók		1 836	201,9
Állásközvetítők		1 371	270,4
Tanácsadók		465	797,8
			Munkánélküli segélyt kapók/alkalmazotti arány
Munkaügyi segélyt kapók	133 491		
Munkaügyi segélyt adminisztrálók		643	207,8

*Forrás: Kalužna (2008, Cseh)

^aMunkaidejükkel arányosan figyelembe véve az összes munkakörben dolgozott alkalmazottat

16. táblázat. A területi munkaügyi központok alkalmazottainak száma (teljes munkaidejű foglalkoztatottakra átszámítva a részfoglalkoztatásúakat), és az alkalmazottak megoszlása az egyes pozíciók közt 2007. június 30-án*

Alkalmazotti főcsoport	Alkalmazotti alcsoport	Létszám	Arány (összes dolgozó 100%)	Arány (foglal-koztatási feladatok 100%)
Teljes létszám		8 173	100,0	
Foglalkoztatási feladatot ellátók, amiből	Az alábbi területen dolgozók	3 626	44,4	100,0
	Állásközvetítés	1 371	16,8	37,8
	Tanácsadás	465	5,7	12,8
	Orvosi szakértés	230	2,8	6,3
	Aktív munkaerő-piaci feladatok	324	4,0	8,9
	Az Európai Szociális Alap	120	1,5	3,3
	Kontrolling, jogi kérdések	346	4,2	9,5
	Munkaerő-piaci elemzés	127	1,6	3,5
	Munkanélküli járadék	643	7,9	17,7
Nem foglalkoztatási feladatot ellátók, amiből	Az alábbi területen dolgozók	2 174	26,6	
	Állami szociális segély	2 115	25,9	
	Külföldiek foglalkoztatása	59	0,7	
Menedzsment és adminisztrációja, kisegítő fizikai munkát végzők, amiből	Az alábbi területen dolgozók	2 372	29,0	
	Pénzügy	432	5,3	
	Menedzsment	1 202	14,7	
	Irodai munkák, könyvelés	425	5,2	
	Képző központok	5	0,1	
	Számítástechnika	250	3,1	
	Kisegítő fizikai munkák	59	0,7	

*Forrás: Kalužna (2008, Cseh)

A foglalkoztatási szolgálat feladatvégzésére vonatkozóan a 15. és 16. táblázat alapján érdekes következtetésekre juthatunk. A 16. táblázatból, pl. azonnal feltűnik, hogy a munkaügyi központok dolgozóinak csak 44,4%-a foglalkozik közvetlen foglalkoztatási feladatokkal. Ez a részarány ugyan bizonyos szempontból félrevezető: a foglalkoztatási feladatok is igényelnek egyfajta háttértámogatást, szükség van a munka irányítására, kisegítő fizikai jellegű tevékenységekre (pl. takarítás), és magához a munkaügyi központ működéséhez kapcsolódó adminisztratív feladatok ellátására (pl. a központokban dolgozók munkabérének számfejtésére). Sajnos erre a kategorizálásra nincsenek egységes normák, így mi se tudjuk elkülöníteni, hogy a nem közvetlen ügyfelekkel foglalkozó munkaügyi központi

alkalmazottak hány százaléka nélkülözhetetlen az alapfeladatok ellátásához. Amennyiben azonban végigtekintjük, hogy mik tartoznak a munkaügyi központok feladatai közé, akkor mint ahogy már korábban is jeleztük, néhány alapvető fontosságú állami szociális jellegű segély adminisztrálása a munkaügyi központok feladata. A segélyezés inkább az önkormányzatokhoz tartozna, és nyilvánvalóan megnöveli a munkaügyi hálózat működési költségeit. Pedig ezeket a segélyeket többségében nem azok kapják, akik bármilyen más okból kifolyólag amúgy is megfordulnának a munkaügyi központokban.

A 16. táblázat egy másik ellentmondásos tényre is felhívja a figyelmet. A 8 173 munkaügyi központi alkalmazottból mintegy 1 202 volt a menedzser, azaz megközelítőleg az alkalmazottak 15 %-a nem az ügyfelekkel, hanem a többi alkalmazott irányításával foglalkozott fő tevékenységeként. A 15. táblázat látszólag kedvező ügyfél / alkalmazotti arányokat mutat. Amennyiben valóban egy alkalmazott egy hónapban átlagosan összesen csak 72,6 álláskeresővel foglalkozott, akkor minden bizonnyal hatékonyan tudta segíteni a napi 3, vagy havi kétszeri megjelenés esetén a 4-6 hozzá forduló ügyfelet. Sajnos azonban a 16. táblázat adatait szem előtt tartva, illetve a 15. táblázatot is megnézve, már azt látjuk, hogy az ügyfelekkel közvetlen foglalkozó szakemberek arányában már korántsem ilyen kedvező a terhelési érték. Egy közvetítő referens átlagosan több mint 270 ügyféllel foglalkozott havonta, egy tanácsadó munkatárs pedig majdnem 800-zal. Így már erősen megkérdőjelezhető, hogy a kötelező adminisztráción felül jutott-e egyáltalán ideje arra, hogy átgondolja ügyfele helyzetét, és segítsen a számára legjobb megoldás megkeresésében.

Amennyiben figyelembe vesszük, hogy az állásközvetítő ügyintézők meghatározott időközben kéri az ügyfelek megjelenését, akkor kiszámíthatjuk, pontosan mekkora terhelést jelentett részükre a munkaügyi központban végzett munka. Általában a 25 éven felüli álláskeresőt havonta egyszer, a 25 éven aluliakat pedig havonta kétszer hívják be konzultációra. 2007 jún. 30-án a munkaügyi központok 315 024 idősebb regisztrált álláskeresőt tartottak nyilván, és a 25 évnél fiatalabbak száma 55 767 volt. Feltételezve, hogy a 25 éven aluliak valóban havi kétszer, a többiek pedig havi egyszer mentek el a munkaügyi központokba, akkor megbecsülhetjük, hogy az 1 371 közvetítő ügyintéző összesen több mint 400 000 személyes találkozón vett részt havonta, ami személyenként havi 300 találkozót, egy munkanap pedig kb. 15 ügyfél meghallgatását jelentette. Amennyiben 8 órás munkaidővel számolunk, és azt feltételezzük, hogy semmifajta más kötelezettsége nem volt a közvetítő ügyintézőnek, akkor még fél óráig se tudott foglalkozni egy ügyféllel. Az pedig, hogy semmi más feladata nem volt, nagyon irreális feltételezés, mert az ügyfeleihez kapcsolódó hatalmas adminisztrációs kötelezettségük mellett a közvetítő ügyintézők rögzítik és tartják nyilván a munkaügyi központokhoz beküldött, üres álláshelyekre vonatkozó információkat is.

Mivel 2003-ban a legerősebb munkanélküliséggel küszködő körzetekben havi 400-500 ügyfél is jutott egy ügyfelekkel foglalkozó munkaügyi központi alkalmazottra, ezért a munkaügyi miniszter azzal a kéréssel fordult a kormányhoz, hogy növeljék a foglalkoztatási szolgálat alkalmazottainak számát, összesen mintegy 450 fővel. Ezt a kérést akkor költségvetési okokra hivatkozva a kormány elutasította, de 2007-ben a regisztrált munkanélküliek számának visszaesése következtében már lényegesen javult a helyzet. A 15.

és 16. táblázat tanulsága szerint azonban ebben a jobb helyzetben is erősen megkérdőjelezhető, hogy a munkaügyi központokban a munkavégzés körülményei lehetővé tették-e a foglalkoztatáspolitikai célok hatékony végrehajtását.

A szociális segélyezés adminisztrációja – kivéve a korábban említett gyerekszületéshez, gyerekneveléshez, lakáshoz és halálesetekhez kapcsolódó segélyeket – nem tartozik a foglalkoztatási szolgálat feladatai közé, ezek adminisztrációját az önkormányzatok végzik. Mivel azonban a megélhetési problémák az esetek elsőprő többségében a munkanélküliség következményei, a szociális segélyeket közvetítő hálózat félig meddig azonos feladatokat lát el, mint a foglalkoztatási hálózat. Ez a Cseh Köztársaságban annál is inkább igaz, mert amióta bevezették a társadalmi minimum és a létminimum szétválasztását, azóta egyben a szociális segélyek folyósítása során is nagyon erősen ösztönzik a segélyezetteket a munkavállalásra. Azaz a szociális segély is tekinthető egyfajta munkaerő-piaci eszköznek.

A cseh önkormányzatok és a munkaügyi központok közt nagyon jó a kapcsolat. Az önkormányzatok szociális segélyezési feladatait tekintve mindkét hálózat a munkaügyi és szociális miniszter irányítása alatt működik. A miniszter szabályozza és ellenőrzi a segélyezés működését, és iránymutatást ad a prioritást élvező célok vonatkozásában.

Az önkormányzatok a segélyezést kétszintű szervezeti felépítésben végzik. Az arra kijelölt önkormányzatok a miniszter által kibocsátott irányelvek alapján meghatározzák a terület segélyezési politikáját, az egyéni aktivizációs tervek kidolgozásának módját. 14 önkormányzat rendelkezik ilyen kiemelt hatáskörrel, ezek az önkormányzatok folyamatosan egyeztetnek a miniszterrel. Szintén ezek az önkormányzatok gyűjtik össze a területükre vonatkozó statisztikai adatokat. Ugyanez a 14 önkormányzat egyeztet a területi irányelveket a társadalmi partnerekkel, a régió tevékenységében érdekelt munkáltatói és munkavállalói szervezetekkel, valamint a nem állami nonprofit szervezetek képviselőivel. A segélyezés közvetlen lebonyolításában ezen kívül a 14 önkormányzaton kívül további majdnem félszáz önkormányzat vesz részt.

Az önkormányzatok szoros kapcsolatban dolgoznak a munkaügyi központokkal, gyakran tartanak közös értekezleteket, és szinte mindenütt megvitatják körzetük főbb problémáit. Az önkormányzatok és a munkaügyi központok közti kapcsolatot a törvényi szabályozás is előírja, a kapcsolat minősége azonban mindig a részt vevő felek személyes hozzáállásától függ. A kapcsolat technikai megvalósítását segíti, hogy az önkormányzatok és a munkaügyi központok közös számítógépes hálózatot használnak, és azonnal értesíteni tudják a másik felet, ha pl. egyik ügyfelüknek megszüntetik a regisztrációját, vagy ha valakinek szociális segélyt adnak.

2006-ban a Cseh Köztársaságban 6 249 önkormányzat működött, amelyekből 484 volt jogosult szociális segélyek nyújtására. A szociális segélyek odaítélésekor és folyósításakor az önkormányzatok eseti megközelítésben dolgoznak, azaz ugyanaz a szociális munkás tanulmányozza a segélyre szoruló polgár körülményeit, határozza meg a segélyre való jogosultságot, dolgozza ki a segélyezett számára az ún. akciótervet, és ő biztosítja a foglalkoztatás-orientált tanácsadást is. Bizonyos önkormányzatok esetében nem egy ember, hanem egy kisebb munkacsoport foglalkozik a segélyezett és családja valamennyi problémájával.

2007-ben teljes munkaidejű alkalmazottakra átszámítva a részfoglalkoztatásúakat, az önkormányzatoknál a negyedik negyedévben átlagosan 1 949 szociális munkás dolgozott, ez majdnem a negyede a foglalkoztatási szolgálat alkalmazottainak. Átlagosan egy, szociális segélyek nyújtására jogosult önkormányzat négy szociális munkást alkalmazott. Általában a szociális segélyek folyósítását és a szociális segélynyújtást az önkormányzatok ugyanazon szervezeti egysége végzi. Azaz az 1 949 fő nem csak a szociális segélyekkel foglalkozott, hanem pl. olyan többszörösen hátrányos helyzetű csoportokkal is, mint a hajléktalanok, vagy a kábítószerfüggők. 2006 decemberében (amikor feltételezhetően alig tért el a szociális munkások száma a 2007. évitől) 170 169 háztartás (családok vagy egyedülálló személyek) részesült szociális segélyben, ami átlagosan 87 háztartás jelentett egy szociális munkásra vonatkozásában. Azaz a szociális munkások, akik más feladatokkal is foglalkoztak, nem csak a szociális segélyezéssel, átlagosan 87 háztartást láttak el, szemben a foglalkoztatási szolgálat egy alkalmazottjára jutó 72,6 álláskeresővel. Ha még azt is hozzátesszük, hogy a szociális munkások ügyfelei sokkal nehezebben kezelhetőek, mint a regisztrált munkanélküliek, akkor egyértelművé válik, hogy a szociális munkások meglehetősen túlterheltek. Emellett sokkal nagyobb munkájuk felelőssége, hisz ők szinte kizárólag a társadalomból ideiglenesen vagy hosszú távon kiszorult embereket igyekeznek segíteni, és visszavezetni a munka világába. Olyan embereket támogatnak, akik a munkanélküliség mellett számtalan egyéb problémával is küszködnek, és sokan közül nem is kívánnak a társadalom többi tagjához hasonló életet élni.

A továbbiakban azzal foglalkozunk, hogy milyen módon engedi be a cseh foglalkoztatási szolgálat a piaci jelzéseket hálózatába. A foglalkoztatási szolgálat a piaci jelzéseket elvben kétféle úton fogadhatja be. Az egyik alapján a piac igényeit követve, az általa megvalósított intézkedésekkel az álláskeresőket olyan irányba vezeti, hogy az álláskeresők piacképes szakmát válasszanak, és tisztes megélhetést tudjanak a maguk és családjuk számára biztosítani. A másik lehetséges módja a piaci jelzések beengedésének, hogy a foglalkoztatási szolgálat bizonyos tevékenységeit kiszervezi, és olyan piaci szereplőkre bízza, akik azt hatékonyabban valósítják meg, mint ahogy a szolgálat tenné.

A cseh foglalkoztatási szolgálat esetében adataink kizárólag a második esetre léteznek. A foglalkoztatási törvény 2004. évi módosítása ugyanis lehetővé tette szinte mindegyik aktív munkaerő-piaci eszköz kiszervezését. A kiszervezhető tevékenységekre klasszikus példa a képzésen kívül a tanácsadás. A tanácsadás célja, hogy az álláskeresőnek megmutassák, hogyan tudja a számára sikerre vezető álláslehetőségeket kiválasztani, és azután hogyan viselkedjen az állásinterjún. A Munkaügyi és Szociális Minisztérium 2006-os adatai alapján a tanácsadás kiszervezési aránya nőtt, a tipikus formája pedig a foglalkoztatási hivatal és a tanácsadást végző cég közti együttműködés. A pénzügyi válság hatására még inkább előtérbe kerültek az ilyen típusú kiszervezések.

A törvényhozás pontosan meghatározta azokat a költségeket, amelyeket a külső tanácsadó elszámolhat, és mintegy 15%-os nagyságban profit elérését is engedélyezi. A tanácsadás részeként az egyéni akciótervek készítését is kiszervezheti a munkaügyi központ, de ez a válság előtt szinte soha nem fordult elő. A válság hatására megnövekedett azoknak a száma, akiknek akciótervet kell készíteniük, így ma már ennek a tevékenységnek a kiszervezése sem

tekinthető ritkaságnak. Az álláskereső klubok kiszervezése pedig már korábban is a gyakran előfordult.

Az egyes feladatok kiszervezése helyi szinten történik. A rendelkezésükre álló költségkereten belül a munkaügyi központok szabadon meghatározhatják, hogy milyen tevékenységet szerveznek ki. Kiírják a pályázatot a kérdéses tevékenységre, és értékelik a pályázati anyagokat. Igénybe vehetik a szociális partnerek tanácsait, de ez nem kötelező. A legtöbb esetben az Európai Szociális Alap által finanszírozott programok bizonyos részterületeit szervezik ki. Ilyen jellegű programok voltak pl. „Vissza a munkába!”, „Találj munkahelyet!”, „A hosszú távú munkanélküliek segítése Ostrava és Most körzetében”, stb.

A cseh munkaerő-piaci hálózat felépítésében benne rejlik az aktív munkaerő-piaci programok nagyobb mértékű alkalmazásának a lehetősége, mint ahogy a válság hatásainak enyhítésére elindított programok igazolják is ezt. Ugyanis regionális, sőt esetenként területi szinten is lehetőség van arra, hogy saját hatáskörükben jelöljék ki, milyen programokat indítsanak. A Foglalkoztatási Szolgálat Igazgatósága évenként elkészíti a munkaerő-piaci elemzését, majd ez alapján meghatározza a követendő aktív munkaerő-piaci politikákat. A regionális munkaügyi központoknak azonban megvan a lehetősége, hogy ezekről a programokról eltérjen, és újakat generáljon, amennyiben ez indokolt. A regionális munkaügyi központok még extra pénzügyi eszközökért is folyamodhatnak, amennyiben programjuk a helyi foglalkoztatás növeléséhez vezet. Az OECD országok közül egyedül a Cseh Köztársaságban határozhatják meg a regionális munkaügyi központok saját hatáskörükben, hogy különböző munkaerő-piaci programjaiknak kik lesznek a célcsoportjai. Szintén nagy függetlenséget élveznek abban, hogy céljaikat követve definiálják azt is, hogy milyen kritériumok alapján jogosult valaki részt venni a különböző munkaerő-piaci programokban. Mindez persze nem azt jelenti, hogy a cseh regionális munkaügyi központok nem kötelesek egyeztetni elképzeléseiket a minisztériummal. Amikor azonban megfelelnek annak a követelménynek, hogy a programjaikon részt vevők nagy valószínűséggel találnak majd munkahelyet, és várhatóan relatíve hosszú ideig képesek lesznek megtartani ezt az új munkahelyet, akkor a munkaügyi központok szabad kezet kapnak. Az önállóság mögött meghúzódó kormányzati filozófia az, hogy a helyi problémákat a helyi szinten ismerik a legjobban.

1.5 A Cseh Foglalkoztatási Szolgálat leírásakor használt intézményi rövidítések

Az intézmény neve magyarul	A magyar rövidítés	Az intézmény neve csehül
Foglalkoztatási Szolgálat Igazgatósága	FSzI	Správa služeb zaměstnanosti
Társadalombiztosítási Igazgatóság	TBI	Česká Správa Sociálního Zabezpečení

2 A Lengyel Foglalkoztatási Szolgálat.

2.1 Foglalkoztatáspolitikai kihívások

A lengyel gazdaság a rendszerváltás után a „sokkterápiának” köszönhetően (Sachs, 1994) ugyan gyorsan visszatért a GDP növekedésének pályájára, ezzel egyidőben azonban nagymértékű (20%-ot megközelítő) munkanélküliségi rátával, és alacsony (a 18-64 éves népesség vonatkozásában 50 %-ot alig meghaladó) foglalkoztatási rátával szembesült. Az 1. táblázat jól mutatja azt a folyamatot, ahogy a magasba kúszott a lengyel munkanélküliségi ráta, majd látható a munkanélküliség enyhülése is.

1. táblázat. A lengyel munkanélküliségi ráta alakulása 1996-tól 2009. második negyedévéig, összehasonlítva az EU 15 országok munkanélküliségi rátájával*

	Lengyelország			EU 15
	Mindkét nem	Férfiak	Nők	
1996	14,1			10,1
1997	10,9			9,8
1998	10,2	...	...	9,3
1999	13,4	...	...	8,6
2000	16,2	...	...	7,7
2001	18,3	...	...	7,2
2002	19,9	...	...	7,6
2003	19,7	...		8
2004	19,0	18,5	20,2	8,1
2005	17,8	16,9	19,4	8,1
2006	13,9	13,1	15,1	7,7
2007	9,6	9,1	10,4	7,0
2008	7,2	6,5	8,0	7,1
2009 - I.Q	7,7	...	...	8,8
2009 - II.Q	8,0	...	...	8,9

*Forrás: OECD (2009, Tackling), és 2009. első és második negyedévére Massarelli (2009) valamint OECD (2009, Harmonized).

A 2002-es munkanélküliségi csúcsot a munkanélküliség csökkenése követte, és 2008-ban már csak 1 %ponttal volt magasabb a lengyel munkanélküliség, mint az EU 15 átlaga. 2009 első és második negyedében – a pénzügyi-gazdasági válság legtöbb országot komolyan sújtó időszakában – a lengyel munkanélküliség csak enyhén növekedett, és alatta maradt az EU 15 értékének. A két nem vonatkozásában a nők munkanélküliségi rátája a vizsgált időszakban átlagosan kb. 2 %ponttal volt magasabb, mint a férfiaké.

A munkanélküliség 2003-tól kezdve csökkenő tendenciáját jól mutatják a regisztrált munkanélküliségi ráták is, melyet a lengyel foglalkoztatási szolgálat havonként publikál (2. táblázat).

2. táblázat. A regisztrált munkanélküliség ráta értékei 2003-2009 közt*

	Jan.	Febr.	Márc.	Ápr.	Máj.	Jún.	Júl.	Aug.	Szept.	Okt.	Nov.	Dec
2003	20,6	20,7	20,6	20,3	19,8	19,7	19,6	19,5	19,4	19,3	19,5	20,0
2004	20,6	20,6	20,4	19,9	19,5	19,4	19,3	19,1	18,9	18,7	18,7	19,0
2005	19,4	19,4	19,2	18,7	18,2	18,0	17,9	17,7	17,6	17,3	17,3	17,6
2006	18,0	18,0	17,8	17,2	16,5	15,9	15,7	15,5	15,2	14,9	14,8	14,8
2007	15,1	14,8	14,3	13,6	12,9	12,3	12,1	11,9	11,6	11,3	11,2	11,2
2008	11,5	11,3	10,9	10,3	9,8	9,4	9,2	9,1	8,9	8,8	9,1	9,5
2009	10,4	10,9	11,1	10,9	10,7	10,6	10,8	10,8	10,9			

*: Forrás: Lengyel Központi Statisztikai Hivatal

A 2. táblázat nagyjából ugyanazt a tendenciát jelzi, mint amit már az 1. táblázatban is láttunk. Figyelemre méltó azonban, hogy a regisztrált munkanélküliségi ráta értékei általában egy kicsit magasabbak, mint a munkaerő-piaci felmérésekből származó mutatók, és a relatíve legnagyobb különbségek 2009-ben tapasztalhatók.

A hosszú távú munkanélküliséget illetően kis időbeli késleltetéssel hasonló tendenciát figyelhetjük meg, mint magánál a teljes munkanélküliségi értékek alakulásánál (3. táblázat)

3. táblázat. A hosszú távú (egy év és hosszabb) munkanélküliek aránya az aktív lakosságon belül 1998 és 2008 közt Lengyelországban, és az EU 15 átlagában*

	Lengyel Köztársaság	EU15
1998	4,7	4,4
1999	5,8	3,9
2000	7,4	3,4
2001	9,2	3,1
2002	10,9	3,1
2003	11,0	3,3
2004	10,3	3,4
2005	10,3	..
2006	7,8	3,2
2007	4,9	2,8
2008	2,4	2,6

*Forrás: Eurostat

A 3. táblázat 2007 és 2008 vonatkozásában komoly eredményeket, a hosszú távú munkanélküliség jelentős mérséklődését mutatja. A hosszú távú munkanélküliség csökkenése egyrészt a lengyel gazdaság eredményeit jelzi, másrészt a nemzetközi, elsősorban Európán belüli munkaerő mobilitásnak köszönhető (4. táblázat). A munkaerőpiac európai liberalizációja után Lengyelországból különösen sok álláskereső áramlott Nyugat-Európába, és ezzel jelentősen hozzájárult a lengyel munkanélküliség, ezen belül – közvetett hatások eredményeképp is – a hosszú távú munkanélküliség csökkenéséhez.

4. táblázat. A Lengyelországból történő ideiglenes migráció nagysága 2004 és 2007 közt. (ezer fő)*

	2004	2005	2006	2007
Az év végén ideiglenesen külföldön dolgozók száma	1 111	1 450	1 951	2 270

*Forrás: The World Bank (2008, EU 10)

A 4. táblázat 2007-re több mint kettő egész egynegyed millió ideiglenesen külföldre települt munkavállalót jelez, kb. 0,32 millióval többet, mint az előző évben. A migránsok száma a 2007-ben foglalkoztatott 13 771,1 millió ember (Polish Central Statistical Office, 2009 – Employment) több mint 16 %-ával egyezik meg, a külföldön állást vállalók 2007-es növekedése pedig a foglalkoztatottak 2,3%-a. Összevetve ezt az értékét a munkanélküliség 2007-ben realizált 4,3 %pontos csökkenésével, egyértelmű, hogy a migránsok nagyban hozzájárultak a lengyel munkanélküliség enyhítéséhez.

A lengyel munkaerő-piaci helyzet alakulásához a munkanélküliségi ráta mellett elengedhetetlen a foglalkoztatási ráta idősorának tanulmányozása (5. táblázat)

5. táblázat. A foglalkoztatási ráta alakulása a 15-64 éves népesség körében 1997 és 2008 közt, valamint 2009 második negyedévében, Lengyelországban, és az EU 15 átlaga*

	Lengyel Köztársaság			EU15
	Mindkét nem	Férfiak	Nők	
1997	58,9	66,8	51,3	60,7
1998	59,0	66,5	51,7	61,4
1999	56,6	64,2	51,2	62,5
2000	55,0	61,2	48,9	63,4
2001	53,4	59,2	47,7	64,1
2002	51,5	56,9	46,2	64,2
2003	51,2	56,5	46,0	64,5
2004	51,7	57,2	46,2	64,9
2005	52,8	58,9	46,8	65,4
2006	54,5	60,9	48,2	66,2
2007	57,0	63,6	50,6	66,9
2008	59,2	66,3	52,4	67,3
2009 Q2	59,3	66,0	52,7	..

*Forrás: Eurostat, illetve 2009 második negyedévére Massarelli (2009)

Az 5. táblázatot érdemes összevetni az 1. táblázattal. A kettő együtt mutatja a lengyel munkaerőpiac pozitív irányú tendenciáit. Először a munkát vállalni kívánók találtak (belföldön vagy külföldön) állást, majd az eddig inaktívak egy jelentős része döntött a munkavállalás mellett. A nők átlagosan továbbra is 12-13 %ponttal kisebb részarányban

képviseltették magukat a munkaerőpiacon, de az ő foglalkoztatottságuk is növekedett. Ennek ellenére 2008-ban még mindig több mint 8 %ponttal kisebb volt a lengyel foglalkoztatási ráta, mint az EU 15 értéke.

Több kutatás eredménye azt mutatja, hogy Lengyelország és az EU 15 foglalkoztatási rátájának különbségét kétharmad részt a fiatalok és az öregebb korosztály alacsony aktivitási rátája idézte elő (Bukowski, 2005; OECD, 2009 - Jobs for Youth). A 25 éven aluliak rendkívül későn kísérlik meg a belépést a munkaerőpiacra (sokan 25 éves korukig be se lépnek), illetve ha próbálkoznak, akkor is nagy eséllyel munkanélküliek lesznek, az idősebb korosztály pedig nagyon hamar kivonul a munkaerőpiacról. A 6. táblázat az idősebb korosztály foglalkoztatási rátájának, és a fiatalok munkanélküliségi rátájának idősorát mutatja.

6. táblázat. Az 55-64 évesek foglalkoztatási rátája és a 25 évnél fiatalabbak munkanélküliségi rátája Lengyelországban és az EU 15-ben 1997 és 2008 közt *

Az 55-64 évesek foglalkoztatási rátája

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Lengyel-ország	33,9	32,1	31,9	28,4	27,4	26,1	26,9	26,	27,2	28,1	29,7	31,6
EU 15	36,4	36,6	37,1	37,8	38,8	40,2	41,7	42,6	44,2	45,3	46,5	47,4

A 25 évnél fiatalabbak munkanélküliségi rátája

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Lengyel-ország	23,2	22,5	30,1	35,1	39,5	42,5	41,9	39,6	36,9	29,8	21,7	17,3
EU 15	19,6	18,1	16,4	14,8	14,2	14,7	15,4	16,0	16,4	15,7	14,7	15,3

*: Forrás: Eurostat

A 6. táblázatból jól lehet követni, hogyan alakult az elmúlt bő tíz évben a lengyel munkaerőpiac két legkritikusabb pontja, az idősebbek foglalkoztatottsága és a fiatalok munkanélkülisége. Ami az első kérdést illeti, a 6. táblázat adataiból nem olvasható ki szignifikáns javulás. Mindez annál is inkább feltűnő, mert ugyanezen időszak alatt az EU 15 országaiban több mint 10 %ponttal nőtt az 55-64 éves korosztály foglalkoztatási rátája, a lengyel érték viszont 2008-ban sem érte el az EU 15 országok 1997-es szintjét. A lengyel munkaerőpiac másik legnagyobb problémája, a fiatalok munkanélkülisége a 6. táblázatban vizsgált időszak végére látványos javulást mutatott. A 2000-es évek elején még a 40 %-ot is meghaladta a 25 év alatti lengyel fiatalok munkanélkülisége, 2008-ban pedig 17,3%-ra csökkent, ami mindössze 2 %ponttal volt magasabb az EU 15 azonos mutatójának értékénél. Több kutató úgy véli, hogy az idősebbekkel kapcsolatos probléma forrása alapvetően a képzettségükben

rejlik (Bukowski, 2005), amin lehet valamelyest javítani, de a helyzet gyökeres változása majd csak akkor várható, amikor a mai idősebb korosztály kikerül aktív életszakaszából, és a helyükbe lépő, ma még fiatal munkavállalói réteg a piac igényeinek megfelelő ismeretekkel, és folyamatos tanulási hajlandósággal rendelkezik. Problémát jelent továbbá a lengyel munkaerőpiacon az egyes körzetek eltérő munkaerő-piaci fejlettsége, bár a munkanélküliségi ráták nem különböznek olyan nagy mértékben, mint pl. a Szlovák Köztársaságban. 2009.decemberében a Warmińsko-Mazurskie régióban (voivode-körzetben) 8,9% volt a munkanélküliségi ráta, a Warmińsko-Mazurskie régióban pedig 18,1% (Eures, 2009 - Poland).

Mivel a pénzügyi válság Lengyelországot mindeztáig a legtöbb európai uniós országhoz képest jóval kisebb mértékben sújtotta, a munkanélküliségi mutatók 2009 első felében csak alig utaltak az előző évinél rosszabb munkaerő-piaci helyzetre, igaz, a harmadik negyedévben már 9,6% volt a munkanélküliségi ráta (Polish Central Statistical Office, 2009 – Quarterly). A válság hatására néhány korábban külföldön dolgozó lengyel munkavállaló ismét otthon próbált szerencsét, de a legtöbben külföldön maradtak, ami a munkanélküliség szempontjából továbbra is jótékony hatással járt.

Ahhoz azonban, hogy tovább folytatódjon a Lengyelországban az utóbbi években kialakult kedvező növekedési és munkaerő-piaci trend – lengyel szakemberek szerint (Ministry of Economy, 2008 - Poland) -, nem csak szerencsés külső gazdasági hatások kelljenek, hanem a társadalmi ellátó rendszerek tervezett, illetve részint már folyamatban levő reformjának végrehajtására is szükség van.

2.2 A lengyel munkanélküli biztosítási, segélyezési rendszer felépítése, főbb innovációk⁶

A lengyel foglalkoztatási szolgálat a gazdaság 1990 utáni átrendeződése, és a hirtelen tömegessé vált munkanélküliség miatt nélkülözhetetlen szerepet töltött be az állásukat veszített emberek kezdeti talpon maradásában. A munkanélküli járadék az 1990-es évek elején még komoly segítséget jelentett a munkanélküliséghez korábban nem szokott, állásukat veszített polgárok és családjuk számára

Munkanélküli járadékra jelenleg azok jogosultak, akik a munkanélkülivé válásuk előtti 18 hónapban legalább egyéves munkaviszonyt tudnak felmutatni, regisztráltatták magukat a foglalkoztatási szolgálatnál, és rendelkezésre állnak a képzettségüknek, lakóhelyüknek és egészségi állapotuknak megfelelő munka elfogadására. A folyósítást - kérésre - bizonyos esetekben meg lehet szakítani, majd újra folytatni, amennyiben nem járt le a jogosultsági időszak. A munkanélküli járadék – a Visegrádi Országok közt egyedülként – nem függ a korábbi jövedelem nagyságától. Változik viszont a korábbi munkaviszony, pontosabban járulékfizetési idő nagysága alapján, továbbá aszerint, hogy melyik körzetben él a

⁶ A fejezet Kalužna (2009, Lengyel), Lewandowski -Lukasz (2009), EURES (2009, Poland), Polish Central Statistical Office (2009, Registered) és Bukowski (2008), alapján készült

munkanélküli. A járadék összege relatíve kicsi, a legszegényebbek, és képzettségük alapján csak alacsony jövedelemre számítók részére azonban elég nagy ahhoz, hogy ellenérdekelte tegye őket a munkaviszony létesítésében. 2007-ben egy átlagos munkabérrel rendelkező egyedülálló férfi, beszámítva a lakhatási támogatást is, amire a legtöbb munkanélküli jogosult, korábbi bérének átlagosan 42%-t kaphatta meg nettó értékben, mindaddig, amíg a munkanélküli járadékra jogosult volt (EURES Tax-Benefit Calculator).

2009. végéig a járadékfolyósítás teljes időszaka, azaz alapesetben (de ettől eltérő időszak is létezik) 6 hónap alatt ugyanazt az összeget kapták a munkanélküliek. Az álláskeresés ösztönzése érdekében 2010. jan. 1-i hatállyal lép életbe az új szabály, miszerint az első három hónapban a 2009-ben kapott járadék (717 LN) 127 %-át kapja a jogosult, és a még fennmaradó további hónapokban a fenti összegnél több mint 21 %-kal kevesebbet.

A jogosultság időszaka poviatonként (megye jellegű területenként) különbözik. Attól függ, hogy az adott poviátban az országos átlaghoz viszonyítva mekkora a munkanélküliség mértéke. Ahol a munkanélküliségi ráta nem haladja meg az országos átlag 125 %-át, ott 6 hónapig jár. Ahol a munkanélküliségi ráta kisebb, mint az országos átlag kétszerese, de nagyobb mint 125 %-a, ott 12 hónapig folyósítják, ahol pedig a munkanélküliség az országos átlag legalább kétszerese, ott 18 hónapig kaphatja a munkanélküli a juttatást. Ezen kívül az 50 éven felüliek, amennyiben legalább 20 éves munkaviszonnyal rendelkeznek, továbbá a 15 éven aluli gyermeküket egyedül nevelők a saját poviátjukban járó időnél tovább (a következő kategóriának megfelelően) kaphatják a munkanélküli járadékot. A folyósítás időtartamának a terület munkanélküliségi rátájától való függése szociális célokat szolgál, mert Lengyelországban vannak munkanélküliséggel nagyon erősen sújtott körzetek. Visszás módon azonban azzal a hatással is jár, hogy a munkanélküliek közül jó néhányan nem a jobb munkaerő-piaci helyzetben levő területek felé igyekeznek, ahol nagyobb eséllyel találnának munkát, hanem inkább oda költöznek, ahol a nagyobb munkanélküliség miatt hosszabb ideig kapják a járadékot.

Lengyelországban az idősebb korosztály a korábbiakban gyakran választotta az előrehozott nyugdíj valamilyen formáját munkanélkülisége esetén. 2004-ig ezt is a Munkaerő-piaci Alapból finanszírozták, de azóta már az előnyugdíjak forrása az állami költségvetés, és az előnyugdíj adminisztrálása is kikerült a foglalkoztatási szolgálat feladatai közül.

A tartós munkanélküliség növekedésével, illetve a munkanélküliségbe való gyakori visszatérés következtében a regisztrált munkanélküliek körében is egyre csökken a munkanélküli járadékra jogosultak részaránya. Ezt mutatja a 7. táblázat

7. táblázat. A munkanélküliek munkanélküli járadékra való jogosultsága 2000 és 2007 közt, valamint a 2009-es becslés. Százalékok

	Munkanélküli járadékra való jogosultság regisztráláskor. (Az újonnan regisztráltak százalékában)
2000	33,2
2001	35,4
2002	32,1
2003	28,6
2004	26,7
2005	24,2
2006	22,4
2007	20,0
	...
2009 ^a	20,0

*Forrás: Kalužna (2009, lengyel).

^a: Saját becslés Polish Central Statistical Office (2009 – Registered) alapján

A 7. táblázat alapján látható, hogy azoknak a részaránya, akik jogosultak munkanélküli járadékra, folyamatosan csökken. A munkaügyi központok elsősorban a járadékban még részesülőkre koncentrálnak. Nekik kell megyénként különböző idő elteltével rendszeresen jelentkezniük a munkaügyi központokban, ahol értesülhetnek az esetleges álláslehetőségekről, és a végzettségük és egészségi állapotuk alapján megfelelő, lakóhelyükről elérhető munkahelyet kötelesek elfogadni. Amennyiben nem fogadják el, vagy vétenek a rendelkezésre állás szabályai ellen, akkor a foglalkoztatási szolgálat megszüntetheti regisztrálásukat, ami a munkanélküli járadék megvonásával jár. Az egyes megyék szigorúsága ebből a szempontból is eléggé eltérő.

A munkanélküli járadékot a Munkaerő-piaci Alapból finanszírozzák (melynek bevétele főleg a járulékokból származik, emellett az állami költségvetésből, és az Európai Szociális Alapból), akárcsak az aktív munkaerő-piaci eszközöket, és – ahogy már korábban is írtuk – 2004 előtt még az előnyugdíjakat és előnyugdíj támogatásokat is ebből az alapból fedezték. Ezért az egyre alacsonyabb lefedettség ellenére a munkanélküli járadék passzív eszköze – elsősorban 2000 és 2004 közt – többször is kiszorította az aktív munkaerő-piaci eszközökre fordítható forrásokat.

A munkaügyi központok alkalmazottai alapvetően a járadékjogosultakra koncentrálnak, már sokkal kevésbé figyelnek oda azokra a regisztrált, de járadékra nem jogosult munkanélküliekre, vagy esetleg munkával rendelkező álláskeresőkre, akik segítségért fordulnak hozzájuk. Esetükben se a jelentési, se a rendelkezésre állási kötelezettséget nem veszik túl komolyan. Sok munkanélküli csak az ingyenes egészségügyi szolgáltatás

igénybevehetősége érdekében regisztráltatja magát a munkaügyi központokban, saját maga se számít igazi munkába állási segítségre.

Azok, akik munkanélkülivé váltak, és már a járadékra se jogosultak, általában rendkívül elesett helyzetbe kerülnek. A lengyel társadalom róluk települési (gmina) szinten igyekszik gondoskodni, és juttatásként szociális segílyt kapnak. Ezekkel az emberekkel a Szociális Segítségnyújtási Központok (SzSK) foglalkoznak. Az SzSK funkciói közt nagyon sok hasonló vagy párhuzamos a munkaügyi központok tevékenységével. A 2004-es Társadalmi Segítségnyújtási Törvény alapján az SzSK-k által végrehajtandó feladatokat és a stratégiai irányvonalat a munkaügyi kérdésekkel foglalkozó miniszter és a szociális kérdésekkel foglalkozó miniszter együtt határozzák meg, majd a feladatokat lebontják régiókra (voivode-körzetekre). A feladatok végrehajtásához szükséges pénzt a költségvetés fedezi. A munkanélküli járadék és a szociális segíly együttesen biztosítja a szociális háló jövedelmi részét a bajba jutottak számára.

Annak ellenére, hogy Szociális Segítségnyújtási Központok (SzSK-k) nagyon sok, a Megyei (poviat) Munkaügyi Központok (MMK-k) és a Regionális (voivode) Munkaügyi Központok (RMK-k) szempontjából is fontos kérdést kell hogy megoldjanak, az SzSK-k és a munkaügyi központok közt nincs érdemi együttműködés. Az SzSK-k dolgozóinak szinte semmilyen eszközük nincs arra, hogy a segélyezetteket munkavállalásra késztessek. A munkaügyi központok legalább esetenként élhetnek a munkanélküli járadék megvonásával, illetve jelezhetik, hogy nem megfelelő magatartás esetén megvonják a járadékot. Az SzSK dolgozói egyénileg döntenek el, ki kaphat segílyt, de általában nem szokták ezt a támaszt megvonni a mélyszegénységben élő, és számtalan beilleszkedési problémával is küszködő ügyfeleiktől. Még akkor se, ha azok nem mutatnak semmifajta munkavállalási hajlandóságot. Az SzSK-k szerveznek néhány tanfolyamot, amelyek résztvevői végzés után elvben alkalmassá válhatnak munkavégzésre, de ilyen szempontból sincs meg a kapcsolat az MMK-k és az SzSK-k közt.

Ami tehát a lengyel szociális ellátó rendszert és a foglalkoztatási szolgálatot illeti, összességében úgy tűnik, hogy még a munkaügyi miniszter, mint a mindkét hálózat stratégiai céljainak kialakításában részt vevő személy se tudja biztosítani a két rendszer intézményei közti együttműködést.

2.3 Aktív munkaerő-piaci politikák, szolgáltatások, programok jellemzése⁷

Az aktív munkaerő-piaci politika legfőbb lengyelországi kivitelezője – akárcsak a többi országban – az állami foglalkoztatási szolgálat, emellett az ún. Önkéntes Munkatestület (ÖMT) és még több társadalmi és nem társadalmi szervezet, mint pl. a képző szervek, munkaerő-közvetítő irodák is végeznek aktív munkaerő-piaci tevékenységet. Az aktív munkaerő-piaci politika azonban a foglalkoztatási szolgálat feladatai közt hosszú ideig háttérbe szorult a passzív tevékenységek, a munkanélküli járadék adminisztrációja, az előnyugdíjak és előnyugdíj-jellgű támogatások ügyintézése mögött.

Az első jelentős változás, amikor komolyabb szerephez jutott az aktív munkaerő-piaci politika, 1999-ben következett be. Ekkor valósították meg a foglalkoztatási szolgálat decentralizációját, és ezáltal az aktív munkaerő-piaci intézkedések is a területi munkaügyi központokon keresztül valósultak meg. A területi munkaügyi központok munkájáért a helyi önkormányzatok feleltek, akik közvetlenül látták a megoldandó feladatokat. Nem volt azonban meg a megfelelő összhang és az egyértelműen kidolgozott alá- és felérendeltségi viszony a helyi és a központi önkormányzat közt, sem a hatáskörök elosztását, sem a finanszírozási politikát illetően. Visszapillantva az 1. táblázatra, kitűnik, hogy az átszervezés pontosan abban az időszakban zajlott le, amikor drasztikusan növekedni kezdett a munkanélküliségi ráta. Hiába látták helyi szinten nagyon jól a problémákat, és hiába lett volna nagyon is szükség az aktív eszközökre a munkanélküliség elleni harcban, nem volt meg hozzá se a megfelelő eszközrendszer, se a szükséges anyagi forrás. Végül mind az aktív eszközök működtetési lehetőségeinek a megteremtése, mind a negatív munkaerő-piaci trendek megfordulása körülbelül egy időben következett be, amiből következik, hogy a munkaerő-piaci helyzet javulása nem az aktív munkaerő-piaci eredménye volt.

Az aktív munkaerő-piaci politika tényleges működőképességének megteremtése 2004 júniusában valósult meg, a Munkaerő-piaci Intézményekre és a Foglalkoztatást Elősegítő Intézkedésekre Vonatkozó Törvény életbe lépésével. Ez a törvény keretet teremtett a munkaerő-piaci beavatkozásokhoz, és a magán intézmények munkaerő-piaci tevékenységéhez, valamint definiálta mindazokat a köz- és magánintézményeket, amelyek jogosultak a munkanélküliek részére történő segítségnyújtásra. A törvény megfogalmazta a munkanélküli álláskeresőik részére nyújtott segítség jogi kereteit is. Egyúttal tisztázta a munkaerő-piaci politika eszközeit, meghatározta a finanszírozásuk módját, és harmonizálta a munkaerő-piaci tevékenységek szabályait az Európai Unió törvényrendszerével. Ekkortól kezdve lett a munkaerő-piaci politika elsődleges célja a foglalkoztatás támogatása, szemben a munkanélküliek anyagi segítségnyújtásával. A törvény megfogalmazta, hogy mely rétegek tekinthetők a legnehezebb munkaerő-piaci szituációban levőknek, akikre különösképpen koncentrálniuk kell a munkaügyi hatóságoknak. A besorolás megfelel az Európai Unió kategorizálásának: i) a 25 év alatti munkanélküliek, ii) a hosszú távú munkanélküliek (12 vagy több hónapos munkanélküliségi múlttal rendelkezők az elmúlt két év folyamán), illetve

⁷ A fejezet Kalužna (2009, Lengyel), Bukowski (2008), Bukowski (2005). OECD (2009, Addressing), OECD (2009, Economic Policy Reforms), Krynska (2009) alapján készült

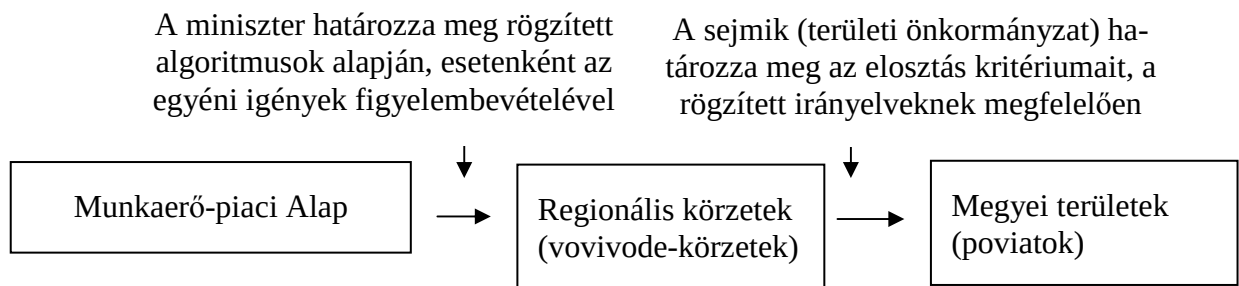
azok a nők, akiknek a gyerekszülés után még nem sikerült visszatérniük a munkaerőpiacra; iii) az 50 évnél idősebb munkanélküliek; iv) azok a munkanélküliek, akiknek nincs szakmai végzettségük, v) a fogvatartás után szabadult munkanélküliek, vi) a megváltozott munkaképességű állástalanok. A Törvény meghatározza a foglalkoztatási szolgálat feladatait, és definiálja a szolgálat által végzett tevékenységek kötelezően biztosítandó minőségét.

Miután az előnyugdíjazással kapcsolatos költségeket már nem a Munkaerő-piaci Alapból kellett finanszírozni, a megnövekedett, aktív intézkedésekre rendelkezésre álló összegeket a következő célokra fordították: a fiatalok álláskeresésének támogatása, beleértve a munkaerő-piaci képzésük idejére nyújtott anyagi támogatást, a munkanélküliek és álláskereső regisztrációs költségei, az álláshelyekre vonatkozó információk közzététele, az álláskereső klubok finanszírozása, munkaerő-piaci tanácsadás megvalósítása és a foglalkoztatási szolgálat működtetése. Az aktív eszközökön belül külön hangsúlyt kapott a munkaerő-piaci képzés, amit nem csak a fiatalok vehetnek igénybe, bár gyakorlatilag – különösen 2004-ben – szinte csak ők éltek ezzel a lehetőséggel. A foglalkoztatási szolgálat szervezésében különböző szakképzéseket, munkatapasztalat-szerző programokat is indítottak. Emellett kezdetben nagy, később csökkenő szerepet kaptak a direkt munkahely-teremtési akciók. (A munkahelyteremtés szerepe a válság idején ismét megnövekedett.) Nem szabad elfeledkeznünk arról, hogy a munkanélküli járadékot továbbra is a Munkaerő-piaci alapból finanszírozzák, így módon a passzív és aktív eszközök 2004 után, és jelenleg is „versenyeznek egymással” a Munkaerő-piaci Alapon belül rendelkezésre álló anyagi forrásokért.

Részletesebben megvizsgálva a lengyel munkaerő-piaci kiadások forrásait, fő szabályként az aktív munkaerő-piaci programokat a Munkaerő-piaci Alapból fedezik, de emellett esetenként az állami költségvetés, az önkormányzati költségvetés és az Európai Strukturális Alapok (főként az Európai Szociális Alap) is komoly hozzájárulást biztosítanak.

A Munkaerő-piaci Alapot 1989-ben hozták létre, fő bevételi forrása a munkáltatók és az önfoglalkoztatók járuléka. A járulékot a legalább minimálbérrel rendelkező alkalmazottak után kell fizetni, nagysága a bruttó bér 2,45 %-a. A Munkaerő-piaci Alap bevételeinek 3-8 %-a európai uniós forrásokból származik. 2004 előtt a Munkaerő-piaci Alaphoz az állami költségvetés is hozzájárult. A Munkaerő-piaci Alap forrásainak elköltése, 2004 óta, amióta a munkaerő-piaci feladatok megvalósításának decentralizálását törvényben is rögzítették, helyi szinten történik, de csaknem kizárólag a központilag meghatározott irányelvek alapján. A Munkaerő-piaci Alap eszközeinek elosztási mechanizmusát az 1. ábra mutatja be

1. ábra. A Munkaerő-piaci Alap erőforrásainak allokálása



A miniszter által használt elosztási algoritmusok bonyolult összefüggéseken alapulnak. Az algoritmus figyelembe veszi a voivode-körzetek nagyságát és az ott működő foglalkoztatási szolgálat létszámát, a terület munkanélküliségének mértékét és összetételét, az előirányzott aktív munkaerő-piaci programok szükségességét, az előző évi kiadások szerkezetét, külön hangsúllyal az európai uniós pénzek felhasználására. Ezen felül a miniszter rendelkezik a Munkaerő-piaci Alapon belül elkülönített kisebb összegekkel, melyeket az általa kiadott programfelhívásokra beérkezett, megyei szintű munkaerő-piaci intézkedésekre utalhat ki. A Munkaerő-piaci alap kiadásainak nagyon fontos tétele a passzív eszközök közé tartozó munkanélküli járadékok és egyéb munkanélküliségi pénzbeli juttatások összege. A munkanélküli járadékokra és más munkanélküliségi pénzügyi ellátásokra a tervezett nagyságuknak megfelelő összeget kapnak a voivode-körzetek. Gyakran előfordul azonban, hogy ezt az összeget nem tudják elkölteni, ilyenkor a sejmik kezdeményezheti a pénz aktív intézkedésekre való átcsoportosításának engedélyezését.

A 2004-ben rögzített szabályokat tovább tökéletesítette a 2009-es év reformja. 2009-ben a hangsúly azokon az intézkedéseken volt, amelyek a munkaerő-piacról korábban kikerültek munka világába történő visszajuttatását segítik elő. A képzésekre fordítható források mennyiségét megnövelték, és a képzés lehetőségét nem csak a fiatalok, hanem az idősebb polgárok számára is hangsúlyosabbá tették. Emellett ideiglenes vagy állandó jelleggel olyan aktív munkaerő-piaci intézkedéseket is bevezettek, melyek a válság – mint írtuk Lengyelországban kevésbé súlyos – hatásait is enyhíteni igyekeznek. Ezek alapján új lehetőségeket teremtettek az alacsony iskolai végzettségűek képzési hiányainak pótlására, a felsőoktatás minőségének növelésére, a felsőoktatást befejező fiatalok végzés után történő gyors munkába állására.

A válság negatív hatásainak kikerülésére mérsékeltek a bérek után fizetendő járulékokat, ami viszont áttételeken keresztül csökkenti az aktív munkaerő-piaci politikára rendelkezésre álló összegeket. (A válsággal kapcsolatos aktív munkaerő-piaci intézkedéseket részint a Piotr Lewandowski-val, a Fundacja Naukowa Instytut Badań Strukturalnych Tanácsának elnökével, valamint Lukasz Arendt-tel, az Institute Instytut Pracy i Spraw Socjalnych kutatójával és oktatójával folytatott elektronikus levelezés alapján mutatjuk be) Ezért erre a célra költségvetési pénzeket is átcsoportosítottak. Bevezették az aktivizációs tevékenységek szigorúbb ellenőrzését, és az ilyen tevékenységeken való részvételt bizonyos esetekben a

munkanélküli járadék folyósítási feltételévé tették. A foglalkoztatási szolgálaton belül erőforrásokat csoportosítottak át a munkaközvetítés hatékonyságának fokozására, és minden rászoruló igénybe veheti a szolgálat tanácsadási tevékenységét. Növelték a munkaerő-piaci képzések számát is. Egyúttal bevezették a szubvencionált rövidített munkaidőt, mely alapján ideiglenesen fedezik a munkaviszonyban maradt, de átmenetileg szabadságolt munkások bérét, és támogatják, hogy az „állásidőben” a válság sújtotta ágazatok alkalmazottai képzésen vegyenek részt. A rövidített munkaidőt akkor szubvencionálja az állam, ha a munkáltató vállalja, hogy megfizeti alkalmazottja bérének 50%-át, a másik 50 %-ot az állam a minimálbér 50%-ának nagyságáig vállalja át. A válság hatására bővítették a magán munkaközvetítők jogkörét, és megteremtették a jogszabályi háttérét annak, hogy a magán munkaközvetítők átvállalják az állami foglalkoztatási szolgálat bizonyos állásközvetítő funkcióit.

Az aktív munkaerő-piaci politikák súlyát jól mutatják az ilyen típusú intézkedésekre fordított közösségi kiadások arányai, ahol a viszonyítás alapja a GDP. Ezen belül érdemes összevetni az aktív és passzív eszközökre fordított összegeket is (8. táblázat)

8. táblázat. A munkaerő-piaci intézkedésekre fordított közösségi kiadások GDP-hez viszonyított részaránya 2005-2007-ben Lengyelországban, és az OECD országok súlyozatlan átlaga*

Lengyelország	2005	2006	2007
Aktív munkaerő-piaci intézkedések	0,42	0,45	0,50
Fentiből a foglalkoztatási szolgálat működésére fordított kiadás (ez is a GDP részarányában)	0,07	0,09	0,10
Passzív munkaerő-piaci kiadások	0,86	0,71	0,51
Valamennyi munkaerő-piaci kiadás	1,28	1,16	1,01
OECD súlyozatlan átlag	2005	2006	2007
Aktív munkaerő-piaci intézkedések	0,62	0,59	0,56
Fentiből a foglalkoztatási szolgálat működésére fordított kiadás (ez is a GDP részarányában)	0,17	0,16	0,15
Passzív munkaerő-piaci kiadások	0,95	0,86	0,75
Valamennyi munkaerő-piaci kiadás	1,59	1,47	1,32

*Forrás: OECD Employment Outlook. Tackling the job crisis, OECD 2009. függelékének J táblázata

A 8. táblázat jól mutatja, hogy a lengyel munkaerő-piaci kiadások GDP-hez viszonyított részaránya 2005 és 2007 közt (a lengyel foglalkoztatási szolgálat nagyméretű reformja után) átlagosan csak kb. 0,3 %ponttal maradt el az OECD országok hasonló jellegű mutatójának súlyozatlan átlagától. Ezek a kiadások tendenciájukban ugyanúgy csökkentek, mint az OECD átlag. A 8. táblázatból az is kitűnik, hogy a munkaerő-piaci kiadások struktúrája a feltüntetett három évben lényegesen megváltozott. Míg 2005-ben a passzív kiadások részaránya felülmúlta a rendelkezésre álló pénz 70 %-át, addig 2007-ben kb. fele-fele arányban osztoztak a forráskon a passzív és aktív eszközök. Megnőtt a foglalkoztatási szolgálat működésére jutó részarány, ami azonban az összes kiadás relatív csökkenése miatt nem jelentette azt, hogy a szolgálat nagyobb részt kanyarított ki a GDP-ből, hanem pusztán a működési kiadások nagyjából azonos szinten tartását mutatja. A 8. táblázat adatai bizonyítják, hogy a lengyel munkaerő-piaci politikában finanszírozási oldalról sikerült megvalósítani a tervezett stratégiai váltást, az aktív eszközök jelentősége valóban megnövekedett.

Ennek ellenére, a lengyel munkaerő-piaci szolgálatot, és a munkaügyi ellátó rendszert mind a mai napig számos kritika éri. A kritikák többsége a szakmai tudás alacsony szintjére, a munkaerő-közvetítés hatékonyságára, a hasonló funkciót ellátó szervezetek közti kapcsolat és információáramlás hiányára, a túlzottan bürokratizált munkavégzésre, az ügyfelekre fordított kevés időre, a területenként különböző irányelvekre és ellátási színvonalra, az alulfinanszírozottságra, az eredmények nyomonkövethetlenségére, és a kutatások hiányára, továbbá a munkaügyi szolgálaton belüli rossz munkamegosztásra hivatkoznak. A kritikák másik része a decentralizáltságra vonatkozik. A decentralizáltság a lengyel munkaügyi szolgálat erőssége, abból a szempontból, hogy a helyi feladatokat az adott területen tudják a leghatékonyabban megoldani. Más oldalról viszont a decentralizáltság hátrányokkal is jár. A minőségi különbségek, a szolgálatához forduló polgárok lehetőségeinek és jogainak területenkénti eltérése gyakran okoz feszültségeket.

2.4 Az állami foglalkoztatási szolgálat küldetése és stratégiája⁸

A foglalkoztatási szolgálat felépítése igazodik a lengyel területi adminisztráció felépítéséhez. A területi struktúrát, és a foglalkoztatási hálózat egyes strukturális szintekhez kapcsolódó elemeit a 9. táblázatban mutatjuk be.

⁸ A fejezet Kalužna (2009, Lengyel), Bukowski (2005), Bukowski (2008), Ministry of Economy, Poland (2008:) alapján készült

9. táblázat. A lengyel területi adminisztráció felépítése, és a területenkénti foglalkoztatási szolgálat

<i>A területi egység szintje</i>	<i>Elnevezése</i>	<i>Irányító testülete, és a testület vezetője</i>	<i>A foglalkoztatási szolgálat elemét képező munkaügyi központ lengyel rövidítése, és az anyagban használt magyar neve, valamint rövidítése</i>
Legnagyobb (kb. a magyar régióknak felel meg)	Voivode-egységek (16 db). A magyar szövegben a régió elnevezést használjuk	A lakosok által választott „parlament”, a sejmik, melynek élén a marszalak áll. A miniszterelnök által kinevezett területi vezető a voivode.	WUP. A sejmik alá tartozik, legfőbb vezetője a marszalak, de munkáját a sejmik többi bizottságtól elkülönülten végzi. Regionális Munkaügyi Központ: RMK
Közepes (kb. a magyar megyéknek felel meg.)	Poviat (308 plusz 65 poviat jogú város). A magyar szövegben a megye elnevezést használjuk	A lakosok által választott rada powiatu (önkormányzati testület), élén a starosta áll.	PUP. A poviat önigazgatásához tartozik, és a starosta a legfelsőbb vezetője. A PUP munkáját a többi poviat bizottságtól elkülönülten végzi. Megyei Munkaügyi Központ: MMK
Legkisebb, néhány város és / vagy falu együttese	Gmina (2489 db); városi, falusi és városi-falusi. A magyar szövegben a település elnevezést használjuk.	A lakosok által választott gmina tanács, élén a polgármester (wójt vagy burmistrz) áll.	Nincs külön munkaügyi központja, viszont ezen a szinten működnek a Szociális Segítségnyújtási Központok (SzSK), lengyel rövidítéssel az OPS-ek. Ezekkel elvben együtt kellene működnie a foglalkoztatási szolgálatnak.
Területi egységhez hozzá nem rendelt, de a foglalkoztatási szolgálathoz tartozó intézmény.			OHP-k (Önkéntes Munkatestületek, ÖMT). Nem decentralizáltak, közvetlen vezetőjük a miniszter

A munkaerő-piaci politika „szolgáltatói” alapvetően a voivodák (régiók) és a a poviatok (megyék) munkaerő-piaci központjai, lengyel rövidítésüket használva a WUP-ok és a PUP-ok (magyarul az RMK és MMK rövidítést használjuk). Mindegyik testület autonóm, nincsenek egymással alá- felérendeltségi viszonyban. Emellett az állami adminisztráció, pontosabban a munkaügyi kérdésekkel foglalkozó miniszter felelős a régiók munkaügyi és szociális politikájáért, az Önkéntes Munkatestületekért (magyar rövidítéssel ÖMT), a munkaerő-piaci

politika szabályozásáért és koordinálásáért, minden szinten. Ő határozza meg azokat az eszközöket és módszereket, amelyeket a regionális és a megyei munkaügyi központok használhatnak aktív munkaerő-piaci politikájukban, és a miniszter alokálja a Munkaerő-piaci alapból az ezekhez szükséges erőforrásokat. A foglalkoztatási szolgálat működésének koherenciáját, a szolgáltatások eszközeit és színvonalát tehát központilag biztosítják, illetve határozzák meg.

Nemzetközi szinten is a munkaügyi kérdésekkel foglalkozó miniszter reprezentálja az ország munkaerő-piaci politikáját. A miniszter munkáját néhány, a minisztérium hatáskörébe tartozó szervezet segíti: a Munkaerő-piaci Alappal Foglalkozó Osztály, a Munkaerő-piaci Osztály, a Migrációs Osztály és az Európai Szociális Alap felhasználásával foglalkozó osztály.

A miniszter által kibocsátott szabályok betartását, a munkaerő-piaci politika standardjait mind a regionális, mind a megyei munkaügyi központokban közvetlenül a voivoda (a miniszterelnök által a régió élére kinevezett vezető) ellenőrzi. A voivodák feladata a munkaügyi központokra vonatkozó törvények betartatása, és a központokban dolgozó szakemberek megfelelő képzettségének biztosítása is. A voivodák irodáihoz lehet benyújtani azokat a fellebbezéseket is, amelyek a munkaerő-piaci intézkedésekkel kapcsolatosak, amelyekkel azután a sejmik (a régió parlamentje) bizottsága foglalkozik. Bizonyos esetekben a fellebbezések kezelése a központi állam hatáskörben történik

Mind a regionális, mind a megyei munkaügyi központok közvetlen előljárója az illetékes választott önkormányzati vezető (a starosta, illetve a marszalek), aki egyben a központok vezetőinek kinevezéséért és visszahívásáért is felelős. A munkaügyi központok munkájukat a többi önkormányzati szervtől elkülönülten végzik, és kinevezett vezetőik az önkormányzatoktól függetlenül, önállóan irányítják intézményüket.

A regionális (voivode szintű) munkaügyi központok (lengyel rövidítéssel a WUP-ok, magyarul az anyag korábbi részeiben is az RMK rövidítést használtuk) feladatai a következők:

- Megtervezik, bevezetik és koordinálják a voivode-területen az aktuális munkaerő-piaci politikákat.
- Ők osztják el a sejmik (a regionális parlament) által meghatározott szempont alapján a Munkaerő-piaci alapból a területnek juttatott összegeket,
- Meghatározzák az Európai Szociális Alap erőforrásainak elhasználási módját, kidolgozzák az Alapból finanszírozott programokat.

Ezeket kívül a regionális munkaügyi központokhoz tartozó információs központok, kiegészítve a megyei munkaügyi központok munkáját, munkaerő-piaci információkat biztosítanak a hozzájuk fordulóknak, és szakmaválasztási tanácsadást végeznek, valamint munkakeresési tréningeket tartanak.

A foglalkoztatási szolgálat fő küldetését a megyei munkaügyi központok (a poviatokban működő, lengyel rövidítésükkel PUP-oknak nevezett intézmények. Ezekre használtuk az anyag korábbi részeiben az MMK rövidítést) látják el. A PUP-ok feladatai a következők:

- Tanácsadással és álláscímekkel segítik a munkanélkülieket a munkakeresésben.
- Segítenek a munkáltatóknak a megfelelő munkaerő megtalálásában
- Szakmaválasztási tanácsokat nyújtanak
- A PUP-ok vezetik be a különböző aktív munkaerő-piaci intézkedéseket.
- A PUP-ok szakemberei döntenek el, kik jogosultak a munkanélküli járadékra, és gondoskodnak a járadék folyósításáról.

A lengyel munkaügyi hálózathoz elválaszthatatlanul hozzátartoznak az ún. Önkéntes Munkatestületek (Magyar rövidítésükkel ÖMT-k, lengyel rövidítésükkel OHP-k). Az ÖMT-eket nem rendelték hozzá területi egységekhez, ezek az intézmények továbbra is központi igazgatás alatt állnak. Feladataik:

- Segítik azokat a fiatalokat, akiket a társadalomból való kiközösítés veszélye fenyeget. Elsősorban igyekeznek rávenni őket a tanulásra, szakképzettség megszerzésére.
- Meghatározzák, hogy kik azok a munkáltatók, akiknek azután központi forrásokból megfizetik a hátrányos helyzetű fiatalok után a bérköltségek egy részét, ily módon is ösztönözve ezeket a fiataloknak az alkalmazását.
- Az ÖMT-k munkájukat különböző klubok, ifjúsági központok, mozgó munkaerő-piaci információs irodák, képzőközpontok segítségével végzik. Az ÖMT-k jól kiegészítik a munkaügyi szolgálat többi elemének a munkáját, mert épp azokat érik el, akik koruknál fogva egyik szervezeti egységhez se tartoznak.

Az ÖMT-k a regionális intézményi rendszerhez igazodva működnek, de mind igazgatásügyileg, mind költségvetésük szempontjából központosított intézmények, legfelsőbb szintű vezetőjük a munkaügyi kérdésekkel foglalkozó miniszter.

A foglalkoztatási hálózat decentralizációját Lengyelország esetében a szakemberek pozitív lépésnek tartják, mert így jobban előtérbe kerülnek az adott körzet tényleges problémái, továbbá áttekinthetőbb a finanszírozás is. Korábban rendkívül nehéz volt elhatárolni az áthárított és a saját kompetenciában vállalat feladatok finanszírozási arányát. A megyei munkaügyi központok mindig is a helyi munkaerő-piaci problémákat igyekeztek megoldani, elég értelmetlen lett volna a központi kormányzás irányítása alatt tartani őket. A 10. táblázat a költségvetési finanszírozás arányának csökkenésén keresztül mutatja meg azt a folyamatot, ahogy egyre inkább decentralizáltakká váltak a regionális és megyei munkaügyi központok.

10. táblázat. Az állami költségvetés részaránya a regionális és a megyei munkaügyi központok finanszírozásában (százalékos értékek)*.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
MMK	97,0	94,3	90,1	90,1	0,0	0,9
RMK	0,0	100,7	93,5	89,4	28,6	41,8
Teljes	97,0	95,1	90,5	90,0	6,1	13,5

* Forrás: Kalužna (2009, Lengyel)

A munkaügyi hálózat decentralizált működésének nagyon sok előnye van, elsősorban azért, mert a döntést azon a szinten tudják meghozni, ahol a problémák felmerülnek. A decentralizáltság hátránya viszont az, hogy nehéz az egységes normák meghatározása. Emiatt időnként valóban komoly minőségi különbségek keletkeznek az egyes körzetekben nyújtott foglalkoztatáspolitikai szolgáltatások közt. A feladatok összehangolása, és a minőség védelme érdekében a munkaügyi központok létre kívánnak hozni egy ernyő szervezetet, ami nagyban elősegítheti munkájuk hatékonyságának növelését.

A konkrét feladatok decentralizált meghatározása a lengyel munkaügyi szolgálat esetében se azt jelenti, hogy az irányelveket is helyileg jelölik ki. A foglalkoztatási politika prioritásait kormányzati szinten dolgozzák ki, majd összefoglalják a Nemzeti Reform Programban (NRP), illetve tovább konkretizálják az évenkénti Nemzeti Akció Tervben (NAPE). A NAPE-t a kormány a munkaügyi központok szakembereivel és a társadalmi partnerekkel konzultálva állítja össze, majd a központi elveknek megfelelően a regionális munkaügyi hivatalokban – együttműködve az ottani társadalmi partnerekkel - helyi akcióprogramot dolgoznak ki.

Kifejezetten egyéni kezdeményezésű programokra a 2004-es Munkaerő-piaci Intézményekre és a Foglalkoztatást Elősegítő Intézkedésekre Vonatkozó Törvény ad lehetőséget. 2004-ig a decentralizáltság mindössze annyit jelentett, hogy a foglalkoztatási szolgálat feladatait területileg látták el, de mindent a központilag meghatározott célkitűzéseknek megfelelően. Ma már az egyéni kezdeményezésű munkaerő-piaci programokra a régiók a minisztertől kérhetnek pénzt, a Munkaerő-piaci Alapból ilyen jellegű programokra elhatárolt keret terhére. Természetesen az egyéni kezdeményezésű programoknak is meg kell felelniük az alapvető foglalkoztatáspolitikai irányelveknek. Az egyéni kezdeményezésű programok elfogadtatásának mechanizmusa a következő: a miniszter rendszeres időközökben programfelhívásokat tesz közzé, és erre jelentkezhetnek egyéni terveikkel az egyes munkaügyi központok. Amennyiben ezeket a programokat elfogadják, és a helyi erők képesek bizonyos arányú önfinszírozást is vállalni, akkor a miniszter biztosítja a program számára a munkaerő-piaci alapból származó részfinanszírozást.

A foglalkoztatási szolgálatok általános irányelveit, és a megcélozható lakossági csoportokat központilag határozzák meg, de 2009-től kezdve a megyék helyi törvényhozásának is joga van az aktív munkaerő-piaci programok kiterjesztésére, és mindazoknak a rétegeknek a bevonására, akiket helyileg fontosnak tartanak, de nem szerepelnek a központilag meghatározott célcsoportok közt. Nagy problémát jelent azonban, hogy se helyi, se központi

szinten nincsenek erőforrások az egyes programok hatásmechanizmusának és eredményeinek tudományos igényű elemzésére, és a legeredményesebb stratégiák kiválasztására.

A munkaügyi központok tevékenységének a hatékonyságát bizonyos esetekben pontosan a teljesítményorientáltság akadályozza. Mivel munkájuk értékelési mutatójaként az elhelyezkedett regisztrált munkanélküliek arányát tekintik, ezért sokkal szívesebben foglalkoznak azokkal, akik minden segítség nélkül is elhelyezkednének. Éppen azok maradnak mindenféle munkakeresési támogatás és képzés nélkül, akik a legelesettebbek, és ugyancsak rászorulnának a munkaerő-piaci központok támogatására. Az is probléma, hogy mindezidáig nem, vagy legfeljebb elvétve készítettek bármifajta utánkövetéses vizsgálatot azokra vonatkozóan, akik foglalkoztatással léptek ki a regisztrált munkanélküliek állományából. Pedig az ideiglenesen munkát vállalók, a közmunkában részt vevők, vagy a támogatott foglalkoztatási lehetőséggel élők nagyon gyakran, és nagyon hamar visszakerülnek a munkanélküliek közé, azaz az ő foglalkoztatásuk csak kis százalékban tekinthető végleges állapotnak.

A foglalkoztatási szolgálat és a munkaerő-piaci politikában szerepet vállaló más résztvevők közös platformja a Foglalkoztatási Főbizottság (FFB). Az FFB a miniszter tanácsadó és konzultációs testülete, melynek az a feladata, hogy meghatározza és összehangolja az ország foglalkoztatás-politikai irányelveit és célkitűzéseit. Az FFB értékeli a Nemzeti Akcióterv (NAPE) által meghatározott programok teljesítését, a NAPE alapján készült regionális körzetek akcióterveinek eredményességét, a Munkaerő-piaci Alapból finanszírozott programok hatékonyságát, és a Munkaerő-piaci Alap menedzselésének eredményességét. Az FFB-nek mindezek mellett véleményeznie kell a munkaerő-piaci kérdésekkel foglalkozó törvénytervezeteket. Az FFB tagjai a szakszervezetek és a reprezentatív munkáltatói képviseleti szervek küldöttei, továbbá az FFB-ben ott vannak a helyi önkormányzatok és a helyi munkaügyi bizottságok képviselői, illetve a nem kormányzati szervek, az NGO-k néhány tagja, valamint a tudományos élet egy-egy képviselője. Az FFB tagjait a javaslatok alapján a munkaügyi kérdésekkel foglalkozó miniszter nevezi ki. Területi szinten a régiókban is működnek a FFB-hez hasonló bizottságok. Ezeknek a bizottságoknak az az alapvető feladata, hogy meghatározzák, hogyan osszák el az egyes régió megyéi közt a Munkaerő-piaci Alapból származó költségvetést.

A foglalkoztatási szolgálat két egymáshoz kapcsolódó intézményrendszere, az RMK-k és az MMK-k közt rendkívül jó a kapcsolat. Ez egyrészt a jó információáramlásban nyilvánul meg, másrészt a közös stratégia kidolgozásában, harmadrészt a dolgozók számára közösen szervezett tréningekben. Az RMK-k és MMK-k vezetői elviekben ugyan fontosnak tartják a más szervekkel történő együttműködését is, a mindennapi gyakorlatukból azonban az derül ki, hogy ez a kooperáció már korántsem zökkenőmentes. Az RMK-k és MMK-k negyedének saját körzetük önkormányzati testületével sincs meg a kapcsolata, és a településszintű Szociális Segítségnyújtási Központokkal is nagyon nehézkes az együttműködésük. Pedig szociális támogatásra a legtöbb esetben azért szorulnak a lakosok, mert ők, vagy a család egy vagy több tagja munkanélküli. A rászorultakkal közvetlenül foglalkozó szociális munkások egyben a munkaerő-piaci politika közvetítői is lehetnének, amennyiben a Szociális Segítségnyújtási Központ irodái és a munkaügyi központok közt megfelelő lenne a kapcsolat.

Hasonló a helyzet az FFB-ket illetően is: az MMK-k átlagosan kevesebb mint 50%-a rendelkezik valamifajta közös programmal, vagy kezdeményezéssel az FFB-k vonatkozásában.

A munkaügyi együttműködés egy potenciális területe lehetne a munkaügyi feladatok MMK-kon kívüli kiszervezése. Ennek fő iránya – a nemzetközi gyakorlat szerint - a képzés, az állasközvetítés, a munkaügyi tréning, és a karriertanácsadás, aminek kiszervezésre a 2004-es Munkaerő-piaci Intézményekre és a Foglalkoztatást Elősegítő Intézkedésekre Vonatkozó Törvény lehetőséget is ad. A kiszervezett tevékenységeket azonban a törvény szerint nem lehet a Munkaerő-piaci Alapból finanszírozni, hanem helyi erőforrásokat kell rá igénybe venni. Ezért az MMK-k részére az oktatási és tanácsadási tevékenység kiszervezése sokkal költségesebb, mintha saját kereteik közt valósítanák meg. Akkor is, ha házon belül nem rendelkeznek a megfelelő szaktudással bizonyos tevékenységek vonatkozásában. Ezért jó néhány MMK került olyan helyzetbe, hogy a Munkaerő-piaci Alapból származóan még rendelkezett pénzzel, szüksége lett volna képzés szervezésére, de mégse tudta a rendelkezésre álló pénzt elkölteni. A válság hatására 2009-ben azonban enyhítettek az erre vonatkozó előírásokon, és ma már egyes feladatok kiszervezése valamivel könnyebben megvalósítható.

A foglalkoztatási szolgálat feladatainak hatékony ellátása alapvetően a szolgálat alkalmazottainak képzettségén és rátermettségén múlik. A 2004-es Munkaerő-piaci Intézményekre és a Foglalkoztatást Elősegítő Intézkedésekre Vonatkozó Törvény a foglalkoztatási szolgálat hat fő alkalmazotti típusát definiálja: közvetítő ügyintéző (aki az ügyfeleknek próbál állást találni, és a munkaadókkal is tartja a kapcsolatot); karrier-tanácsadó (aki szakmaválasztási tanácsokat ad); képzési ügyintéző (aki a szakmai fejlődés útját segít megtervezni); programszervező; álláskereső (job) klub vezető; EURES tanácsadó illetve asszisztens. A közvetítő ügyintézőt és a karrier-tanácsadót végzettségének megfelelően több csoportba sorolják: képzési tanácsadó, (közönséges) specialista, első fokozatú specialista és második fokozatú specialista. A különböző fokozatokra vonatkozó igazolást a törvényben meghatározott módon az RMK-k bocsátják ki. Az RMK-k és MMK-k szakemberlétszámának alakulását a 11. táblázat mutatja.

11. táblázat. A munkaerőközpontok szakemberlétszámának alakulása 2000-2006 közt. Abszolút és százalékos nagyságban*

	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
RMK	1 101	6,4	1 139	6,9	1 127	7,1	1 450	8,2	1 927	10,4	2 108	10,7	2 325	11,7
MMK	16 061	93,6	15 347	93,1	14 747	92,9	16 875	91,8	16 648	89,6	17 542	89,3	17 608	88,3
Teljes	17 161	100	16 486	100	15 874	100	17 635	100	18 575	100	19 650	100	19 933	100

*Forrás: Kalužna (2009, Lengyel)

A 11. táblázat alapján láthatjuk, hogy 2000 és 2006 közt a munkaügyi központok létszáma több mint 16%-kal megnőtt, bár ez a növekedés nem volt töretlen. 2001-ben és 2002-ben ugyanis valamelyes csökkenést látunk, de 2006-ban a dolgozói létszám már megközelítette a 20 ezret (3,8%-uk azonban csak részfoglalkoztatású volt). A 11. táblázatból az is látszik,

hogy az abszolút növekedés ellenére az MMK-kban dolgozók részaránya enyhén visszaesett az RMK-k arányához képest. A munkanélküliekkel való kapcsolattartás, a munkanélküliek problémáinak közvetlen kezelése alapvetően az MMK-kban történik. Vagyis az MMK-k dolgozói létszámának aránybeli csökkenése jelzi, hogy relatíve kevesebben foglalkoznak az ügyfelekkel, és többen az adminisztrációval. A dolgozók abszolút létszámának növekedése, és az ügyfelek számának a csökkenése – megfelelő munkamegosztást feltételezve - megteremtette a hatékonyabb munkavégzés lehetőségét, . A munkaügyi központokon belüli 2005-ös és 2006-os feladatmegosztást a 12. táblázat mutatja.

12. táblázat . A munkaügyi központokban dolgozók létszámának feladatonkénti százalékos aránya 2005-ben és 2006-ban*

Munkakör	2005	2006
<i>Teljes RMK, amiből:</i>	100,0	100,0
Vezető	16,0	14,2
Közvetítő ügyintéző	2,1	1,9
Karrier tanácsadó	8,6	7,7
Szakmai fejlődés támogatása	0,0	0,0
Programspecialista	9,3	13,4
Álláskereső klub vezetője	-	-
EURES tanácsadó	1,3	1,0
EURES asszisztens		0,3
Főtevékenység, vezetők nélkül	21,3	24,3
<i>Teljes MMK, amiből</i>	100,0	100,0
Vezető	11,8	12,0
Közvetítő ügyintéző	9,0	11,6
Karrier tanácsadó	0,4	0,8
Szakmai fejlődés támogatása	3,4	3,9
Programspecialista	1,4	1,4
Álláskereső klub vezetője	1,5	2,0
EURES tanácsadó	0,6	0,7
Főtevékenység, vezetők nélkül	16,3	20,6
<i>RMK és MMK együtt, amiből</i>	100,0	100,0
Vezető	12,2	12,2
Közvetítő ügyintéző	8,6	10,5
Karrier tanácsadó	4,0	4,4
Szakmai fejlődés támogatása	1,3	1,3
Programspecialista	2,3	3,3
Álláskereső klub vezetője	0,5	0,7
Főtevékenység, vezetők nélkül	16,7	20,1

* Forrás: Kalužna (2009,L lengyel)

2006-ban az RMK-k és MMK-k dolgozóinak összlétszámát tekintve, mindössze 20,1% foglalkozott közvetlen az ügyfelekkel (vezetőkkel együtt is alig több, mint 32%), igaz, ez valamelyes növekedést jelent a 2005-ös 16,7%-kal szemben, de még mindig rendkívül alacsony érték. A helyzetet tovább súlyosbítja, hogy annak ellenére, hogy a háttér irodai munkát végzők aránya rendkívül magas, az ügyfelekkel dolgozó szakemberek adminisztrációs terhelése is rendkívül nagy. Átlagosan kb. munkaidejük 44%-a adminisztrálással telik.

Azt, hogy kevés az ügyfelekkel foglalkozó szakember, más oldalról jól jellemzik a 13. táblázat adatai, amelyek az egy közvetítő (állásközvetítő) ügyintézőre jutó ügyfelek számát mutatja.

13. táblázat. Ügyfél/közvetítő ügyintéző arány, valamint az ügyfelek és a közvetítő ügyintézők abszolút száma 2000-ben és 2006-ban*

	2000	2006
Közvetítő	1 651	2 041
Regisztrált munkanélküli	2 702 576	2 309 410
Regisztrált álláskereső	...	56 768
Egy ügyintézőre jutó munkanélküli	1637	1 132
Egy ügyintézőre jutó összes ügyféle	...	1 259

*Forrás: Kalužna (2009, Lengyel). 2000-ben nem regisztráltak a munkaügyi központokhoz érkező, nem munkanélküli ügyfeleket.

Az egy ügyintézőre jutó munkanélküliek száma közel harmadával csökkent 2006-ban 2003-hoz képest, aminek az oka egyrészt az ügyintézők számának majdnem 25%-os növekedése, másrészt a regisztrált munkanélküliek számának visszaesése. A munkanélküliség 2007-ben és 2008-ban történő további csökkenése ismét javította ezt az arányt, de egyetlen egy évben se süllyedt 1000 alá az egy közvetítő ügyintézőre jutó ügyfelek száma. Ezért nagyon kevés idő jut egyetlen ügyfélre, általában nincs mód arra se, hogy a munkanélküli két megjelenése közt értesítést küldjenek ki az esetleges munkalehetőségekről.

Nem csoda, hogy a lengyel munkaügyi szolgálat munkaközvetítésre vonatkozó hírneve nem túl jó, és a sikeres munkaközvetítésekre vonatkozó részaránya a munkaközvetítési piacon alacsony. A foglalkoztatók ugyan törvény szerint kötelesek lennének bejelenteni az MMK-knak, ha munkaerőt keresnek, de ezt nagyon gyakran elmulasztják. Általában csak akkor fordulnak a munkaügyi központokhoz, ha alacsony képzettségű munkaerőt keresnek. Maguk a munkavállalók se bíznak a foglalkoztatási szolgálatban, és általában csak a legelesettebbek fordulnak munkahely-keresési segítségért az MMK-khoz. Sokkal szívesebben használják a magán állásközvetítők szolgáltatásait.

Nem túl népszerűek a lengyel munkaügyi központok pályaválasztási, illetve pályamódosítási tanácsadásai se. Annak ellenére, hogy az ezzel foglalkozó szakemberek száma kb. másfélszeresére nőtt 2000 és 2006 közt, az irántuk megnyilvánuló kereslet

elsősorban csak az alacsonyabb végzettségű ügyfelek részéről jelentkezik. A munkaügyi központokhoz forduló nagy létszámú munkanélküli miatt még így is túlterheltség jellemzi munkájukat. A 14. táblázat a karriertanácsadó szakemberek, és az egy tanácsadóra jutó ügyfelek számát mutatja 2000-ben és 2006-ban.

14. táblázat. Ügyfél/karriertanácsadó arány, és a tanácsadók abszolút száma 2000-ben és 2006-ban.*

	2000	2006
Karriertanácsadó	477	694
Regisztrált munkanélküli	2 702 576	2 309 410
Regisztrált munkakereső	...	56 768
Egy tanácsadóra jutó munkanélküli	5 666	3 328
Egy tanácsadóra jutó összes ügyfél	...	3 409

*Forrás: Kalužna (2009, Lengyel). 2000-ben a munkaügyi központoknál nem vezettek nyilvántartást a nem munkanélküli álláskereső ügyfelekről.

Az egy tanácsadóra jutó ügyfelek száma elsősorban a munkanélküliség visszaesése miatt, 2007-ben és 2008-ban tovább csökkent, de a szolgáltatás minősége még mindig nem tekinthető elégségesnek. Elsősorban a fiatalok pályaválasztási tanácsadása területén nagy más intézmények piaci részaránya.

Az RMK-k és MMK-k alkalmazottainak bérét a helyi önkormányzatok finanszírozzák. A munkaügyi miniszter által 2007-ben kibocsátott törvény azonban lehetővé teszi (a részint már korábban is fennálló jogszabályok alapján), és egyben szabályozza is, hogy a Munkaerő-piaci Alap terhére képzettségüknek és a végzett munka minőségének megfelelően kiegészítsék a munkaügyi központok dolgozóinak bérét. Ez az összeg azonban eddig még egyetlen évben se múlta felül a Munkaerő-piaci Alap költségvetésének 4%-át. A munkaügyi központok alkalmazottainak rendkívül magas a fluktuációja. 2004-ben és 2005-ben az alkalmazottak kb. 50 %-a távozott munkahelyéről, és bár az utána következő években az alkalmazási stratégia változásának köszönhetően a kilépések részaránya csökkent, de továbbra is 30 % körüli értéken maradt. A 15. táblázat 2003 és 2006 közt mutatja a kilépések részarányát.

15. táblázat. A kilépett RMK és MMK alkalmazottak száma, és százalékos részaránya a távozás oka szerint 2003 és 2006 közt.*

	2003			2004			2005			2006		
	Mind	RMK	MMK	Mind	RMK	MMK	Mind	RMK	MMK	Mind	RMK	MMK
A kilépések száma, amiből:	8.914	175	8.739	10.818	295	10.523	11.798	246	1.552	5.798	277	5.521
Ok: a program vége (%)	52,3	20,6	52,9	46,7	16,3	47,5	46,3	6,1	47,1	17,5	4,0	18,2
Ok: Átszervezés (%)	4,2	12,0	4,0	2,3	3,4	2,2	1,4	0,4	1,4	1,1	1,8	1,1
Ok: Saját kérése (%)	3,4	31,4	2,9	3,7	39,3	2,7	4,3	50,0	3,4	8,5	49,5	6,4
Ok: egyéb (%)	40,1	35,8	40,2	47,4	41,0	47,5	48,0	43,5	48,1	72,9	44,7	74,3

*Forrás: Kalužna (2009, Lengyel)

A 15. táblázat jól mutatja, hogy a munkaerő-piaci programok időtartamának vége volt az egyik legfontosabb ok a munkaügyi központok foglalkoztatottjainak fluktuációjában. Az RMK-k, és különösen az MMK-k előszeretettel éltek a közmunka kínálta lehetőséggel, és saját munkanélküli ügyfeleiket alkalmazták. A közmunka azonban csak meghatározott időtartamra szól, a kb. egy év lejárta után az alkalmazottak távozni kényszerültek. 2006-tól kezdve megszűnt annak a lehetősége, hogy ilyen jellegű programok keretében alkalmazzanak bárkit is a munkaügyi központokban, a még ott levők foglalkoztatási időtartamának kimerülésével rohamosan csökkent az ilyen típusú kilépések részaránya.

Többek szerint a kilépések másik legfontosabb előidézője a munkaügyi központok alkalmazottainak alacsony bére, és így a saját kezdeményezésű távozás. Ennek azonban ellentmond az a tény, hogy a saját kérésre történő kilépések részaránya csak az RMK-kban magas, ahol viszont az átlagos bér majdnem kétszerese az MMK-k alkalmazottainak átlagos bérénel. Tény azonban, hogy különösen az ügyfelekkel közvetlen foglalkozó RMK-kban az alkalmazottak relatíve alacsony bére mindenképp kihat a munkavégzés minőségére.

A foglalkoztatási szolgálat működését annak struktúrája mellett nagyban meghatározza az általa végzett feladatokra szánt pénz nagysága, a pénz forrása, és azok a szabályok, amelyek alapján a pénz elkölthető. Lengyelországban ugyan a foglalkoztatási szolgálat működése decentralizált, de a rendelkezésre álló anyagi források 90 %-a az állam által menedzselt forrásokból származik, melyek elköltését a törvény pontosan szabályozza. Ez a rendszer a formális függetlenség ellenére erősen korlátozza a helyi önkormányzatok munkaerő-piaci politikájának önállóságát, és rendkívül passzívakká teszi ezeket az önkormányzatokat bármilyen helyi munkaerő-piaci kezdeményezést illetően.

A lengyel foglalkoztatási szolgálat működésének hatékonyságát csak részben lehetséges objektív módon értékelni. Nincsenek ugyanis olyan utánkövetéses vizsgálatok, melyek jeleznék, hogy a munkához jutott, és korábban regisztrált munkanélküliek hány százaléka

köszönheti a munka világába való visszakerülését a foglalkoztatási szolgálat segítségével. Arra vonatkozóan azonban léteznek pontos statisztikai adatok, hogy hány betöltésre váró munkahelyet jelentettek be a munkaügyi központokhoz, és hányan jutottak álláshoz a munkanélküliek közül. A 16. táblázat egyszerre mutatja a bejelentett álláshelyek és a bejelentett, de betöltetlen álláshelyek számát. A táblázatból látszik, hogy mind a bejelentett álláshelyek száma, mind a betöltetleneké folyamatosan nőtt.

16. táblázat. A bejelentett és a több mint egy hónapig betöltetlen álláshelyek száma 2001 és 2008 közt*

	Az év folyamán bejelentett betöltendő álláshelyek száma	Az év végén még betöltetlen álláshelyek	Egy hónapnál hosszabb ideig betöltetlen bejelentett álláshelyek száma
2001	465 693	5 322	708
2002	555 563	8 315	2 007
2003	739 355	10 328	2 851
2004	793 951	13 235	2 353
2005	885 236	17 542	4 680
2006	1 117 165	30 707	11 379
2007	1 242 202	44 484	19 923
2008 ^a		46800	

*Forrás: Kalužna (2009, Lengyel) valamint a Lengyel Központi Statisztikai Hivatal

^a: Tájékoztató jellegű adat, Lengyel Központi Statisztikai hivatal

A növekvő bejelentett álláshelyek mögött több ok is rejlik. Azon kívül, hogy feltételezhetően valamelyest nőtt a bizalom a foglalkoztatási szolgálat iránt, a csökkenő munkanélküliség miatt a munkáltatók bizonyos esetekben egyre nagyobb nehézségekkel szembesültek az álláshelyek betöltésekor.

A regisztrált munkanélküliek kötelesek megfelelő időközökben felkeresni a munkaügyi központot, és amennyiben olyan állást ajánlanak nekik, amelyet végzettségükre, egészségi állapotukra és lakóhelyükre tekintettel képesek ellátni, akkor kötelesek elmenni az állásinterjúra is. Ha nem alkalmazzák őket, akkor a munkáltatótól származó írásbeli jelentéssel kell az elutasítást, és annak okát a munkaügyi központban jelezniük. Ellenkező esetben a munkaügyi központ megszüntetheti a regisztrációjukat. Mindez persze alapvetően csak azokat sújtja, akik valamifajta munkanélküli ellátásban részesülnek. Az egyes MMK-k rendkívül különböző szigorúsággal járnak el az ilyen esetekben. Az őket negatívan érintő döntések ellen a munkanélküliek fellebbezhetnek, és végső esetben a miniszter szolgálatat igazságot, aki gyakran felülírja a munkaügyi központ döntését.

Alig végeztek olyan utólagos elemzést, amelyből kiderült volna, hogy az adott munkaügyi központban regisztrált, majd később álláshoz jutott munkanélküliek hány százaléka köszönheti új munkahelyét a munkaügyi szakembereknek. A Varsói Munkaügyi Központban

2006-ban készítettek egy ilyen jellegű felmérést, ennek eredményeit a 17. táblázat foglalja össze.

17. táblázat. A Varsói Munkaügyi Központ ügyfeleinek elhelyezkedési statisztikája, 2006*
(Természetes személyek száma, és százalékok)

Új munkanélküliek száma	51 583
A munkanélküliségből kikerülők száma	60 572
Közülük munkahelyet találók száma	26 586
A munkanélküliségből kikerülők százaléka	43,9
Akiket az MMK segített munkahelyhez	22 424
A munkahellyel kikerülők közt azok %-os aránya, akiket az MMK segített	84,3
A bejelentett álláshelyek száma	27 409
A bejelentett álláshelyek közül az MMK segítségével betöltöttek %-a	77,1

*Forrás: Kalužna (2009, Lengyel)

Amennyiben a Varsói MMK adatait általánosítjuk, még akkor se tudunk pontosan következtetni az MMK-k munkájának hatékonyságára. A munkanélküliségből munkahellyel kikerülők viszonylag több mint 80%-a jelezte ugyan, hogy az MMK-nak köszönheti munkahelyét, ez azonban nem jelenti azt, hogy ők az MMK nélkül nem, vagy lassabban találtak volna állást. Továbbá az sem derül ki a 17. táblázat adataiból, hogy mennyi ideig sikerült a frissen munkát találóknak megőrizni álláshelyüket. A közmunka és a szubvencionált munka is munkavégzést jelent, de ezek a munkahelyek – elsősorban a közmunka – csak rövid ideig léteznek. Nem vezetnek tehát vissza betöltőjüket véglegesen a munka világába. Ha azt az adatot tekintjük, hogy a bejelentett álláshelyek közül több mint 77%-ot sikerült betölteni az MMK-k segítségével, akkor az relatíve jó értéknek tekinthető. Az eredmények általánosítása azonban téves következtetésekhez is vezethet, hisz a varsói körzet kiemelt gazdasági helyzete miatt minden bizonnyal jobb körülményekkel szembesül, mint az átlagos MMK-k.

2.5 A Lengyel Foglalkoztatási Szolgálat leírásakor használt intézményi rövidítések

Az intézmény neve magyarul	A magyar rövidítés	Az intézmény neve lengyelül
Foglalkoztatási Főbizottság	FFB	Naczelna rada zatrudnienia
Megyei Munkaügyi Központ	MMK	Powiatowy urząd pracy (PUP)
Önkéntes Munkatestület	ÖMT	Ochotnicze Hufce Pracy
Regionális Munkaügyi Központ	RMK	Wojewódzki urząd pracy (WUP)
Szociális Segítségnyújtási Központ	SzSK	Ośrodek pomocy społecznej

3 A Szlovák Foglalkoztatási Szolgálat

3.1 Foglalkoztatáspolitikai kihívások

Szlovákia a cseh országrésztől való 1993-as békés szétválása után számtalan gazdasági reformot hajtott végre. Alapvetően átalakította adózási rendszerét, egészségügyi és nyugdíj-ellátását, társadalmi jóléti juttatásait. Mindez elősegítette, hogy egyensúlyba hozza költségvetését, és felkészülhessen az Európai Unióba történő csatlakozására, ami 2004-ben meg is történt. Közvetlen a pénzügyi válság előtt a szlovák munkaerőpiac egyik fő jellemzője a munkaerő keresletének és kínálatának minőségi eltérése volt (Šajtlavova- Korimova, 2008), amit alapvetően a szlovák gazdaság folyamatos strukturális változása idézett elő. 2006-ban még a nagy munkanélküliség és a szakmunkás-kínálat keresletet meghaladó szintje jellemezte Szlovákiát, 2008-ban azonban már megváltozott a helyzet. Az iparban, az építőiparban és a szolgáltatásokban szakmunkáshiány alakult ki.

2009 január 1-én bevezették az Eurót, mint az ország hivatalos fizetési eszközét. A kormány a vállalkozásbarát szabályozó rendszer megteremtésével nagyban elősegítette a külföldi tőkebeáramlást. A vállalkozásélénkítő intézkedések egy jelentős része munkaerő-piaci liberalizációt jelentett. A külföldi tőkebeáramlás különösen az autó- és az elektromos iparba történt, ennek következtében Szlovákia gazdasági fejlődése 2001 és 2008 közt jóval felülmúlta a várakozásokat. (IMF, 2009). Szlovákia egykoron rendkívül sok problémával rendelkező gazdasága az elmúlt tíz évben átalakult egy vállalkozás-barát piacgazdasággá, ahol még 2008-ban is 7,1%-os volt a GDP növekedés. (Dimireva, 2009). Ennek a gazdaság fejlődésnek köszönhető, hogy az óriási méretű munkanélküliség 2008-ra jelentősen csökkent (1 táblázat)

1. táblázat. A szlovák munkanélküliségi ráta alakulása 1996-tól 2009. második negyedévéig, összehasonlítva az EU 15 országok munkanélküliségi rátájával*

	Szlovák Köztársaság			EU 15
	Mindkét nem	Férfiak	Nők	
1996	11,3	...	...	10,1
1997	11,9	...	...	9,8
1998	12,6	...	...	9,3
1999	16,4	...	...	8,6
2000	18,7	...	...	7,7
2001	19,3	...	...	7,2
2002	18,7	...	...	7,6
2003	17,6	...	...	8
2004	18,2	17,4	19,1	8,1
2005	16,3	15,4	17,2	8,1
2006	13,4	12,2	14,7	7,7
2007	11,2	9,8	12,6	7,0
2008	9,6	8,4	11,1	7,1
2009 - I.Q	10,4	...	...	8,8
2009 - II.Q	11,3	...	...	8,9

*Forrás: OECD (2009, Tackling), és 2009. első és második negyedévére Massarelli (2009).

Az 1. táblázat jól mutatja, hogy a 2001. évi csúcscsértékű munkanélküliség a következő évben már mérséklődött, és a folyamatos csökkenés 2004-et kivéve egészen 2008-ig tartott. 2003-ban még 9,6 %ponttal volt magasabb a szlovák munkanélküliségi ráta, mint az EU 15 átlaga, 2008-ra ez a különbség mindössze 1,6 %pontra csökkent, majd 2009 második negyedévében ismét nőtt, de még mindig csak 2,4 %pont volt. A nemek szerinti munkanélküliséget tekintve a nők munkanélküliségi rátája mindig magasabb értéket mutatott a férfiakénál, a különbség azonban csak 1-3 %pontnyi.

Területi csoportosításban vizsgálva a munkanélküliséget, az állam megalakulása óta Szlovákiát a regionális munkanélküliségi ráták nagyarányú különbsége jellemezte. Az átlagos munkanélküliség erős csökkenése - paradox módon – a területi különbségek további fokozódásához vezetett (OECD, 2009 - Regional). 2006-ban a legmagasabb és a legalacsonyabb munkanélküliségű szlovák körzetek közti munkanélküliségi ráta különbsége meghaladta a 10 %pontot, volt ugyanis olyan terület (Pozsony és környéke), ahol a munkanélküliség mindössze 5 % -ot ért el, másutt pedig egészen 20%-ig felkúszott (Szlovákia keleti határánál). A munkanélküliség területi különbségeit jelző Gini-féle egyenlőtlenségi mutató értéke 1995 és 2005 közt majdnem 10%-kal nőtt, és közel azonossá vált a mexikói értékkel, illetve megközelítette a törökországit.

A hosszú távú munkanélküliséget illetően is kedvezőtlen a kép a szlovák munkaerőpiacon (2. táblázat), és a helyzet javulása a munkanélküliség enyhülése után késleltetve következett csak be. Kétségtelen azonban, hogy ha a kisebb létszámú munkanélküli polgár közt közel változatlan a hosszú távú munkanélküliek aránya, akkor az már a hosszú távú munkanélküliek abszolút létszámának csökkenését jelzi.

2. táblázat. A hosszú távú (egy év és hosszabb) munkanélküliek aránya az aktív lakosságon belül 1998 és 2008 közt Szlovák Köztársaságban, és az EU 15 átlagában*

	Szlovák Köztársaság	EU15
1998	6,5	4,4
1999	7,8	3,9
2000	10,3	3,4
2001	11,3	3,1
2002	12,2	3,1
2003	11,4	3,3
2004	11,8	3,4
2005	11,7	..
2006	10,1	3,2
2007	8,3	2,8
2008	6,6	2,6

*Forrás: Eurostat

A 2. táblázat alapján a szlovák hosszú távú munkanélküliségi ráta 2000 és 2006 közt 7-9 %ponttal volt magasabb, mint az EU15 országok mutatója. A hosszú távú szlovák munkanélküliség 2006-tól ugyan már csak 10% körüli, illetve alatti értéket jelzett, de a 2008-as 6,6% is jóval felülmúlja az EU15 országok vizsgált időszakbeli legmagasabb értékét.

Ami a munkaerőpiac hosszú távú munkanélküliség melletti másik kritikus kérdését, a 15-24 évesek munkanélküliségét illeti, Szlovákiában a munkanélküliség csökkenésével párhuzamosan a hatalmas ifjúsági munkanélküliség is mérséklődött, de még így is megmaradt a második legmagasabbnak az OECD országok közt. (OECD, 2007 - Jobs for youth, Slovak Republic) Akárcsak maga az átlagos munkanélküliség, az ifjúsági munkanélküliség is 2001-ben érte el történelmi csúcsát, 37%-ot, de 2006-ban is még 27 % volt. Más OECD országokhoz képest, a fiatalok továbbra sincsenek könnyű helyzetben a szlovák munkaerőpiacon. Különösen aggasztó, hogy a hosszú távú ifjúsági munkanélküliség alig mozdult el a 2001-es értékéről, a „jó” években is megmaradt 15-17 %-osnak. Emellett a fiatal nők foglalkoztatottsága alacsony, és csökkenő tendenciát mutat.

Egyes körzetek nagy munkanélkülisége sok fiataalt késztetett Szlovákia elhagyására, és külföldi munkavállalásra. A fiatalok egy jelentős része munkanélküliségi problémáját ugyanis nem az országon belül, hanem külföldön kívánja megoldani. Ennek részint a nehézkesen funkcionáló szlovák lakáspiac az oka (OECD, 2009 - Slovak Republic). A magán lakásbérleti piac szinte alig működik a merev szabályozás következtében, önkormányzati lakásokra pedig csak a nagyon rossz életkörülmények közt élők számíthatnak. (Illetve azok kapnak önkormányzati lakást, akik rossz körülmények közt élnek, de a rendszer merevsége miatt ők akkor is ott maradhatnak, ha anyagi helyzetük lényegesen javul.) Az iskolából a munka világában való átmenet elsősorban a szakmunkásoknak tartott hosszú ideig.

A munkanélküliségi ráta magas értékei ellenére a foglalkoztatási ráta (lásd a 3. táblázatot) csak jóval kisebb elmaradást mutat az EU15 államokhoz képest (és jobb, mint a magyar értékek!).

3. táblázat. A foglalkoztatási ráta alakulása a 15-64 éves népesség körében 1997 és 2008 közt, valamint 2009 második negyedévében a Szlovák Köztársaságban, és az EU 15 átlaga*

	Szlovák Köztársaság			EU15
	Mindkét nem	Férfiak	Nők	
1997	...	...	...	60,7
1998	60,6	67,8	51,7	61.4
1999	58,1	64,3	51,2	62.5
2000	56,8	62,2	48,9	63.4
2001	56,8	62,0	47,7	64.1
2002	56,8	62,4	46,2	64.2
2003	57,7	63,3	46,0	64.5
2004	57,0	63,2	46,2	64.9
2005	57,7	64,6	46,8	65.4
2006	59,4	67,0	48,2	66.2
2007	60,7	68,4	50,6	66.9
2008	62,3	70,0	52,4	67,3
2009 Q2	60,4	68,0	52,8	..

*Forrás: Eurostat, illetve 2009 második negyedére Massarelli (2009)

Amennyiben a 3. táblázat adatait nézzük, akkor látható, hogy Szlovákiában ugyan a foglalkoztatási ráta alacsony értéke is problémákat okozott, de a munkaerő-piaci nehézségeket inkább a munkanélküliségi ráta magas értéke jelezte. A foglalkoztatási ráta ugyanakkor nem mutatott olyan látványos javulást a vizsgált időszak végére se, mint a munkanélküliségi ráta, igaz, 2008-ban a szlovák érték már csak 5 %ponttal maradt el az OECD átlagától.

A gazdaság és hozzá kapcsolódóan a munkaerőpiac jövőbeli helyzetét illetően mindenképpen szem előtt kell tartanunk, hogy Szlovákia nagyon függ a külső gazdasági hatásoktól. Az ügyes gazdaságpolitika és az egészséges szlovák pénzügyi szektor segítette abban, hogy 2008-ban évi átlagban még növekedni tudott a gazdaság. 2009 első félévében azonban már „begyűrűztek” a globális problémák, a gazdasági fejlődés erősen lelassult, a munkanélküliségi ráta ismét elkezdett növekedni. Mindez arra utal, hogy a munkanélküliség kezelése továbbra is a szlovák gazdaságpolitika egyik központi kérdése lesz. (Centre For European Studies, 2009) Erre utaló jel, hogy 2009 márciusában több mint 35%-kal növekedett a regisztrált munkanélküliek száma 2008 hasonló időszakához képest (Kuddo, 2009).

A munkahelyek megszűnése elsősorban a nagykereskedelemben, az autógyártásban és autókereskedelemben, a motoriparban, az építőiparban és a közlekedésben következett be. Szlovákia a világ legnagyobb egy főre jutó autógyártási értékkel rendelkezik, és a pénzügyi válság miatt a szlovák autóexport élesen visszaesett, ami érezteti hatását a munkaerőpiacon is.

2009 januárjában már 30%-kal kisebb volt a szlovák autóexport, mint az előző évben (EU employment situation and social outlook, April 2009).

A 2000-es évek nagy GDP növekedését elsősorban a munka termelékenységének növekedése, a rugalmas munkaerő-piaci szabályozás, és a külföldi tőkeberuházások idézték elő. Különleges szerepet kapott az autógyártás bővülése. Az előrejelzések szerint a válság hatására az autópárhuzamban továbbra is komoly visszaesések várhatók, és a szlovák gazdaság többi „húzó ágazatát” is erősen sújtotta a válság. Ezért a munkanélküliség a gépiparon kívül elsősorban az építőipart, a mezőgazdaságot, az élelmiszeripart, a vegyipart, valamint a textil- és ruházati ipart érintette. A rugalmas munkaerő-piaci béralkulást pedig egy 2007-ben életbe lépett törvény akadályozza. 2007-ben ugyanis a szlovák kormány eltörölte azt a lehetőséget, hogy a kollektív béralkuban részt nem vevő vállalatok önként döntsék el, hogy a bért megállapodásokat alkalmazzák-e saját vállalatukban, vagy sem. Jelenleg a megállapított minimálbér valamennyi vállalatra érvényes. A szlovák minimálbér ugyan EU viszonylatban relatíve nem magas, kötelező érvényű alkalmazása mégis növelte az átlagos bérszínvonalat, és csökkentette a munkaerőpiac rugalmasságát. Elemzők véleménye szerint a kötelező bérszabályozás alóli mentességek engedélyezése elősegítené a további szlovák gazdasági növekedést. (OECD 2009, Slovak Republic)

3.2 A szlovák munkanélküli biztosítási, segélyezési rendszer felépítése, főbb innovációk⁹

A szlovák munkanélküli biztosítás a szlovák társadalombiztosítási rendszer része, közös rendszert alkotva a szociális segélyezéssel és az állami segélynyújtással. A szlovák munkanélküli biztosítás alapján fizetendő munkanélküli járadékra való jogosultság a munkanélküli korábbi munkaviszonyának (illetve járulékfizetésének) a függvénye, nagysága pedig részint korábbi munkajövedelmétől függ.

A munkanélküli járadékot a Társadalombiztosítási Igazgatóság (TBI) adminisztrálja, illetve folyósítja. A Társadalombiztosítási Igazgatóságot, az erre vonatkozó törvény alapján, 1994-ben hozták létre. Kezdetben a TBI csak a táppénzeket és a nyugdíjakat menedzselte. 2002-ben pedig megkapta a munkáltatók által kötött, alkalmazottakra vonatkozó baleseti és munkahelyi körülmények által okozott betegségi biztosításra vonatkozó adminisztrációs feladatokat is. 2004-ben, amikor a szlovák jóléti rendszert teljesen átalakították, még tovább bővült a TBI hatásköre, feladatai komplex szemléletűvé váltak. 2004 óta ugyanis a TBI egységes rendszerben adminisztrálja és kezeli a társadalombiztosítás valamennyi ágának be- és kifizetéseit: az öregségi nyugdíjat, a rokkantsági nyugdíjat, a táppénzt és a balesetbiztosítást, a munkanélküli juttatásokat, és a munkáltató fizetéseképtelenségére vonatkozó biztosítást. A munkanélküli juttatások és a fizetéseképtelenségi biztosítások adminisztrációját a TBI akkor vette át a Munkaügyi Hivaltól, amikor megszüntették ezt az intézményt. Az öregségi nyugdíjat illetően a TBI rögzíti az új járulékfizetési szerződéseket,

⁹ A fejezet ismertetésekor (2008, Szlovák), Synthesis Forschung (2006), valamint Kuddo (2009) anyagára támaszkodtunk.

gyűjti a járulékokat, és átutalja az összegyűlt pénzt a nyugdíjalap-kezelő intézményeknek. A társadalombiztosítás valamennyi elemére vonatkozóan az állam ellenőrző funkciókat tölt be, figyeli a be- és kifizetéseket, valamint az adminisztráció szabályosságát. Az állam felügyeleti funkcióját a Munkaügyi, Szociális és Családügyi Minisztériumon és a Pénzügyminisztériumon keresztül gyakorolja.

2004 és 2006 közt a Társadalombiztosítási Igazgatóságot öt főből álló Igazgatói Tanács, és a területi irodák vezetőiből álló Felügyelő Bizottság irányította. 2007. január 1-én az Igazgatói Tanács helyett egyetlen főigazgató került a TBI élére. A TBI főigazgatóját a kormány nevezi ki, a főigazgató egy hivatali ciklusa hat évig tart. A főigazgató mind pénzügyi mind adminisztratív szempontból a kormánynak köteles beszámolni. A Felügyelő Bizottsággal való konzultációja után ő nevezi ki, illetve esetenként cseréli ki a területi irodák vezetőit. Területi szinten ezek a vezetők felelősek a TBI valamennyi tevékenységéért.

A Felügyelő Bizottságnak 11 tagja van. Elnöke a Munkaügyi, Szociális és Családügyi miniszter, emellett a kormány további 3 fővel képviselteti magát benne. A munkáltatók szervezetei összesen 3 főt delegálhatnak, ugyanennyit küldhetnek a szakszervezetek, valamint a nyugdíjas érdekképviselői szervek is kaptak egy közös helyet a Felügyelő Bizottságban. Az elnököt kivéve a Felügyelő Bizottság tagjait a parlament választja meg, egyszerű többségi szavazattal, és a tagok megbízatása 5 évig tart.

A Társadalombiztosítási Igazgatóság szervezeti struktúráját tekintve a következő felépítésű: a központja Pozsonyban van, és 38 területi irodája működik. Ezen kívül 2006-ban még 41 kirendeltség (kihelyezett iroda) is kapcsolódott a területi hivatalokhoz, melyeket azért létesítettek, hogy az ügyfeleknek ne kelljen olyan sokat utazniuk. 2006-ban összesen majdnem 6 000 alkalmazottja volt a Társadalombiztosítási Igazgatóságnak, akiknek a 20%-a a központban dolgozott. A 6000 alkalmazottból nem egészen 300 feladata volt a munkanélküliségi és fizetésektelenségi biztosítás ügyintézése, és több mint 95%-uk vidéken teljesítette feladatát. A 38 területi irodát tekintve, egy körzetben átlagosan 7 alkalmazott foglalkozott a munkanélküliséghez és a fizetésektelenséghez kapcsolódó ügyintézéssel. Figyelembe véve a munkanélküliségi járadékért folyamadó 2006-os számát, egy munkanélküliséggel foglalkozó hivatalnok havonta átlagosan közel 100 ügygel foglalkozott. Ezek a számok nagyjából változatlanok maradtak 2008 végéig, de 2009 első félévében az előző évhez képest több mint 35%-kal megnövekedett igénylők száma. Emiatt kb. 135-re nőtt az egy hivatalnok által havonta kezelt ügyek átlagos száma.

A munkanélküli ellátás a kezdetekkor, 1991-ben még rendkívül nagyvonalú volt, azóta azonban ez a nagyvonalúság drasztikusan visszaesett. A nagyvonalúság csökkenése mind a járadékot kapók részarányának (4. táblázat), mind a járadék folyósítási időtartamának hosszában (erről a szövegben lesz szó) megnyilvánult.

4. táblázat. A munkanélküli járadékban részesülő regisztrált munkanélküliek részaránya 1991 és 2006 közt*

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
81	34	34	23	23	26	25	26	26	22	17	17	18	18	11	9

*Forrás: Kalužna (2008, Szlovák)

Mivel a 2006-os, munkaerő-piaci szempontból jó év is mindössze 9%-os járadékfedettséget mutatott (a regisztrált munkanélküliek 9%-a kapott járadékot), nem valószínű, hogy pl. 2009 második felében, amikor a gazdaság nehéz helyzetbe került, relatíve több munkanélkülinek sikerült anyagi kárpótlást nyújtani.

Ami a folyósítás időtartamát illeti, 1991-ben még maximum 12 hónapig fizették a munkanélküli járadékot. A Foglalkoztatási Törvény akkor érvényes változata szerint a munkanélküli járadék célja az volt, hogy lehetővé tegye az álláskereső anyagi biztonságát. A jogosultsághoz elegendő volt annyi, hogy a munkanélküli a munkanélkülivé válása előtti három évben összesen egy éves munkaviszonnyal rendelkezzen. Ebbe a munkaviszonyba beleszámított a három év alatti gyerek otthoni gondozása is. A járadékfizetés első 6 hónapjában a munkanélküli korábbi fizetése 65%-át, a második 6 hónapban pedig 60%-át kapta.

1992-ben történt meg a munkanélküli ellátási rendszer első nagy reformja. Ekkor a járadékfolyósítás maximális idejét 6 hónapra csökkentették, az első 3 hónapban a munkanélküli korábbi fizetése 60%-ét, a második 3 hónapban pedig 50%-át kapta. A képzésen részt vevő munkanélküliek esetében a korábbi átlagos jövedelem 70%-a járt. A járadékra azonban felső határt vezettek be, ez a minimálbér 150%-a volt. A jogosultság idejének felére csökkentése eredményezte a jogosultak részarányának 4. táblázatban látható visszaesését.

1995-ben a jogosultsági időszakot részlegesen felemelték, illetve a jogosult korától tették függővé. A 30 év alattiak továbbra is 6 hónapig számíthattak a járadékra, a 30 és 45 év közöttiek viszont 8 hónapig részesültek támogatásban, 45 és 50 év közt pedig 9 hónapig kapták a járadékot, illetve 50 év felett egy évig járt ez a juttatás. A 4. táblázat adatai alapján a jogosultak részarányában nem volt érzékelhető változás.

1996-ban a jogosultság hosszát nem az életkortól, hanem a munkában töltött időszaktól – pontosabban a járadékfizetést hosszától - tették függővé, úgy, hogy aki korábban egész életében dolgozott, életkora szerint körülbelül annyi évig vehette igénybe a munkanélküli járadékot, mint az 1995-ös szabályozás szerint. 1996-ban nem csak a jogosultság alapja, hanem a járadékszámítás alapja is megváltozott. Bevezették az ún. viszonyítási alapot, ami a munkanélküliség előtti három hónap azon jövedelmének harmada volt, ami után a munkanélküli járulékot fizetett. A járadék felső határát nem a minimálbérhez viszonyítottan határozták meg, hanem abszolút értékben (5400 szlovák koronában havonként).

1999-ben tovább szigorították a munkanélküli járadéokra vonatkozó feltételeket. A folyósíthatóságához összesen nem 12 hónapi, hanem 24 hónapi munkaviszonyt kellett igazolni a munkanélküliséget megelőző 3 évben. Ez 2000-ben egyértelműen csökkentette a járadékban részesülők részarányát. Emellett tovább csökkentették a járadékkulcsot, és a járadék maximális összegét már csak a minimálbér másfélszeresében jelölték meg. A járadékfolyósítás időszaka a 15 éves járulékfizetésnél kevesebbet igazolók esetében maximum 6 hónap, a legalább 15 évet felmutatók esetében pedig maximum 9 hónap volt, senki sem tarthatott már igényt a járadékra 12 hónapig. A gazdaság élénkítése érdekében a járadékcsoökkentést a járulékkulcsok csökkentésével párhuzamosan vezették be. A munkáltatóknak a korábbi 3% helyett csak a kifizetett bruttó bér 2,75%-át kellett befizetniük a Foglalkoztatási Alapba, a munkavállalóktól pedig nem a bruttó bér 1 %-át, hanem csak 0,9%-át vonták le. Jelenleg csak az jogosult járadékra, aki az elmúlt négy évből háromban fizette a járadékot.

Ahhoz, hogy egy munkanélküli járadékot kapjon, regisztráltatnia kell magát a Munkaügyi, Szociális és Családi Ügyek Központi Hivatalának saját lakóhelye szerinti irodájában. Regisztrált munkanélküliként az aktív munkakeresés minden feltételét ki kell elégítenie: amellett hogy folyamatosan próbálkoznia kell állás találasával, köteles együttműködni a Hivatal alkalmazottjával abban, hogy saját munkaerő-piaci helyzetét javítsa, és rendelkezésre kell állnia a megfelelő munkakör betöltésére. A munkanélküli járadékra való jogosultsági időszak lejár, ha a munkanélküli kimerítette a rendelkezésére álló időkeretet, vagy jogosulttá válik öregségi, illetve rokkantsági nyugdíjra. Az öregségi nyugdíj kategóriájába a karkedvezményes öregségi nyugdíj is beletartozik. Amennyiben valaki a jogosultsági időszak letelte előtt sikeresen munkába áll, akkor választhat: vagy azonnal megkapja a munkanélküli járadék formájában neki még járó összeg felét, vagy a hátralevő jogosultsági időszakot megőrzi, és azt az elkövetkezendő három évben még szükség esetén felhasználhatja.

A járadék összegének folyamatos csökkentésére vonatkozó intézkedéseket 2000-től nem folytatták tovább, a járadékok átlagos nagysága (elsősorban a fizetések növekedésének hatására) 2000 és 2006 közt nőtt (5. táblázat). A járadékra jogosultak számának csökkenése miatt azonban a járadékra kifizetett pénzmennyiség jelentősen csökkent.

5. táblázat. A munkanélküli járadék átlagos értéke és a járadékra az adott évben kiadott összes pénzmennyiség (minden adat szlovák koronában) 2000-2006 közt*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
A járadék havi átlagos nagysága	3 296	3 265	3 621	3 900	4 428	5 252	5 954
A járadékra kifizetett teljes összeg	4 413	3 450	3 756	3 750	3 972	2 440	1 928

*Forrás: Kalužna (2008, Szlovák)

A szabályozás szigorúsága mellett a munkaerő-piaci helyzet javulása is hozzájárult a járadékra jogosultak számának csökkenéséhez. Az alacsonyabb munkanélküliségi ráta ugyanis mindenképpen kevesebb új, és ezért munkanélküli járadékra nagy valószínűséggel jogosult munkanélkülit jelentett. Így 2006-ban átlagosan havonta csak kevesebb mint 27 000

ember kapott munkanélküli járadékot. A válság hatását jelzi, hogy 2009 októberében ez a szám 56 300 volt (Radio Slovakia International, 2009), ami már csökkenést jelentett a korábbi hónapokhoz képest.

A munkanélküli járadék folyósítását nem csak a jogosultsághoz, hanem a regisztrált státusznak megfelelő viselkedéshez is kötik. A munkanélkülinek együtt kell működnie a területi munkaügyi hatóságokkal, ellenkező esetben deregisztrálják, ami a járadék elvesztését jelenti. Ilyenkor ugyan lehetősége van három hónap múlva újra regisztráltatnia magát, de a járadékot csak az újabb járadék-jogosultsági időszak megszerzése után kérelmezheti. A regisztrált státusznak megfelelő munkaerő-piaci magatartás:

- Minden regisztrált álláskeresőnek – így a járulékból részesülőknek is - rendelkezésre kell állnia a megfelelő munkahely elfogadására, és a munkahelyet saját magának is aktívan kell keresnie. Szükség esetén három napon belül fel kell keresnie a munkaügyi hivatal által számára ajánlott munkahelyet, illetve meg kell kezdenie a munkaerő-piaci programot. Amennyiben nem tudja ezt a feltételt teljesíteni, és nincs komoly és igazolható indoka, akkor a munkaügyi hivatal deregisztrálja.
- Az együttműködés elmulasztását jelenti az is, ha visszautasítja bizonyos aktív munkaerő-piaci programban való részvételt, beleértve a közmunkát is. Korábban ez valamennyi regisztrált munkanélkülire vonatkozott, jelenleg csak a hat hónapnál hosszabb ideje regisztráltakra érvényes. A képzésen való részvétel ma nem kötelező, korábban pedig az volt.
- A munkanélküli fenti kötelezettsége elmulasztásának indoklására a munkaügyi hivatal csak orvosi igazolást fogad el, továbbá gyerek-felügyeleti kötelezettségekre való megalapozott hivatkozást, amennyiben a munkanélküli társa nem ért rá. A gyakorlatban állásinterjú esetén a munkanélküli a munkáltatóval is meg tud állapodni egy későbbi időpontban.
- Mivel a munkanélkülinek három napon belül meg kell jelennie az esetleges állásinterjún, ezért csak rövid időre mehet el otthonról.
- Az EU szabályainak megfelelően az álláskereső elutazhat egy másik EU-n belüli országba munkakeresés céljából, maximum három hónapra. Amennyiben értesíti a lakóhelye szerinti munkaügyi hivatalt, az EU országba érkezésekor pedig regisztrál az ottani munkaügyi hivatalnál, akkor nem veszíti el járadékjogosultságát.
- A munkanélkülieknek személyesen kell megjelenniük a munkaügyi hivatalnál. Minden látogatáskor mind a munkanélküli, mind az ügyintéző aláírásával igazolja a megjelenést. A hosszú távú regisztrált munkanélkülinek heti egy alkalommal, a munkaerő-piaci programon résztvevőknek havi egy alkalommal, és minden más regisztráltaknak kéthetente kell felkeresniük a munkaügyi hivatalt.

- Az aktív munkakeresés érdekében a munkanélkülinek még munkanélkülisége hatodik hónapja előtt - a hivatal ügyintézője segítségével – egyéni akciótervet kell készítenie. Ebben le kell írnia, hogy milyen eszközökkel keres munkahelyet, hány állásinterjúra próbál elmenni, stb. A munkanélküliség korai szakaszában nem kötelező ilyen egyéni akcióterv készítése, de az aktív álláskeresést akkor is elvárja a hivatal.
- Megfelelőnek tekinthető a munkahely, ha megfelel az álláskereső egészségi állapotának, korának, családi helyzetének (pl. el tudja-e látni munkakötelezettsége mellett kisgyerekeit), nem kell hozzá más településre költöznie, és megfelel végzettségének. Amennyiben lehetséges a munka javadalmazását is figyelembe veszik, különösen a munkanélküliség korai szakaszában. A munkavállaló nem kötelezhető részidejű foglalkoztatás elfogadására, csak saját akaratából vállalhat részidejű munkát. Hosszabb munkanélküli időszak után megfelelőnek tekintik azt a munkahelyet is, mely a munkanélküli iskolai végzettségénél egy szinttel alacsonyabb képzettséget igényel.
- Önfoglalkoztatásra nem kötelezhető a munkanélküli, de az önfoglalkoztatás esetén a munkaügyi hivatal igyekszik segíteni őt ebben a tevékenységében
- Amennyiben a regisztrált munkanélküli nem teljesíti valamennyi, a munkaügyi központ által előírt feltételt, akkor deregisztrálják. Ez a munkanélküli járadékot kapó személy részére súlyos következményekkel jár, mert megvonják tőle a járadékot. Az újbóli regisztrálás ugyan három hónap múlva ismét lehetséges, de a járadékot már csak akkor folyósítják, ha újra összegyűjti a járadékjogosultsági időszakot.

Akik már nem jogosultak a munkanélküli járadékra, azok szociális segílyt kaphatnak. A szlovák szociális segílyrendszer 1998-ig több kisebb, elsősorban adminisztratív jellegű változáson ment keresztül, 1998-ban azonban alapvetően és átfogóan megreformáltak valamennyi szociális ellátási módot. A koncepcióváltozás lényege, hogy a szociális gondoskodásról áttértek a szociális segílyre. Ez azt a közösségi segílynyújtást jelenti, amit azok részére biztosítanak, akik anyagi vagy szociális értelemben nehéz helyzetbe kerültek. A rendszert komplex szemléletűvé alakították, bár még a későbbi apróbb módosítások után is sok kritikát fogalmaztak meg vele szemben. Leginkább azt kifogásolták, hogy a szociális segílyezés rendszere nem volt megfelelő összhangban a munkanélküli járadék rendszerével, illetve felróták, hogy a szociális segílyezés gátolta a munkavállalási hajlandóságot. (World Bank, 2002).

A szociális segílyezés rendszere a segílyért forduló két csoportját definiálta. Megkülönböztette azokat az igénylőket, akik önhibájukon kívül kerültek nehéz helyzetbe, pl. koruk, egészségi állapotuk következtében, és ezért nem tudják megkeresni fenntartási és lakhatási költségeiket. A másik csoportot azok az igénylők alkották, akik szubjektív okokból kerültek a létminimum alatti jövedelmi szintre. Az objektív okokból nehéz helyzetbe jutottak kétszer annyi segílyt kaphattak, mint a másik csoport tagjai. A saját hibájukból nehéz helyzetbe kerülők többnyire a következő kategóriákba tartoztak: azok a munkanélküliek, akik

korábban elmulasztották a munkanélküli járulék megfizetését, ezért nem szereztek járadékjogosultságot; olyan egykori alkalmazottak, akik saját maguk, és minden különösebb ok nélkül léptek ki munkahelyükről; olyan iskolából frissen kikerültek, akik sosem voltak alkalmazásban; a munkaügyi központokban már több min 24 hónapos regisztrációs múlttal rendelkezők, akik továbbra sem találtak állást. Azt, hogy a hosszú távú munkanélkülieket is a szubjektív okokból munkanélkülivé váltak csoportjába sorolták, több szakember nemtetszését váltotta ki, különösen a magas munkanélküliségű időszakok vonatkozásában.

2004-ben ismét reform következett, de ekkor már együttesen változtatták meg a szociális ellátó rendszereket. A reformok hátterében meghúzódó egyik alapgondolat az volt, hogy „megérje dolgozni”. A szociális segélyezést a motiváció, aktivizálás és az érdekek elve alapján dolgozták át. Ma már csak azok kaphatnak relatíve magasabb összegű szociális segélyt külön erőfeszítések nélkül, akik valamilyen okból kifolyólag, ha akarnának, akkor se tudnának pénzt keresni. Nem használják többé az objektív és szubjektív okokból segítségre szoruló fogalmát. Helyette az egyéni szándékot, és erőfeszítéseket vizsgálják, azt, hogy mit tesz a rászoruló azért, hogy saját maga oldja meg anyagi gondjait. Sokkal hatékonyabbnak tartják, ha a jelenlegi viselkedése alapján ítélnék meg valakit, mintsem a múltban történetek miatt büntetnék vagy jutalmaznák az illetőt. Az új rendszer csökkentette a jóléti kiadásokat, és pozitív irányba befolyásolta a rászorultak egyéni motivációját. Egyesek véleménye szerint a költségsökkentés ellenére a szlovák szociális háló továbbra is meglehetősen erős, de még mindig nem ösztönöz elég hatékonyan a szegénységi csapda kikerülésére. A szociális segély és a többi jóléti juttatások összege a szegény, képzetlen és gyerekes családok esetében sokszor magasabb, mintha a család munkaképes korú tagjai dolgoznának, és ezért fizetést kapnának (World Bank, 2008)

Azt, hogy egy segélyt igénylő polgár megkapja-e a kért támogatást, két szempont alapján döntenek el: megvizsgálják a család jövedelmét, amikor is a létminimumot tekintik minimálisan szükséges jövedelmi szintnek. Ezen kívül megnézik, hogy a nehéz helyzetbe jutott igénylő önmaga tesz-e valamit azért, hogy jobbra fordítsa sorsát. Amennyiben a család együttes jövedelme a család egy tagjára vetítve nem haladja meg a létminimumot, és nem is tudnak a saját erejükből jövedelemhez jutni, akkor jár a magasabb összegű segély a kérelmezőnek. A létezését segítő minimális összeget akkor is megkapja a létminimum alatt élő igénylő, ha önmaga nem próbál semmilyen módon se javítani a helyzetén.

A saját erőfeszítés alatt a következőket értik: munkavégzés, a kérelmező saját ingatlanjának és egyéb tulajdonának felhasználása jövedelemszerzésre, illetve annak a kezdeményezése, hogy a kérelmező táppénzt, nyugdíjat, baleseti segélyt, munkanélküli járadékot, fizetéseképtelenségi (munkahelye nem tud munkabért fizetni) biztosítási kifizetést kapjon. Amennyiben a kérelmező erőfeszítésével növeli saját jövedelmét, de az még mindig nem haladja meg a létminimumot, akkor a hiányzó összeget segélyként megkapja. A segélyt fizethetik készpénzben, vagy természetben. Ez utóbbi pl. lehet napi egyszeri meleg étel, ruha vagy szállás biztosítása. A családtagokat is beszámítva, 2006-ban több mint 375 ezer emberhez jutott el a segély.

A segélyt igénylő pozitív munkaerő-piaci viselkedése eredményeképp a neki járó minimális összegben felül, további juttatásokra számíthat. Ez az erőfeszítés lehet pl. egy munkaerő-piaci képzésen való részvétel, bármifajta oktatásba való bekapcsolódás, vagy önkormányzati közmunka, esetleg juttatás nélkül végzett hasznos tevékenység. A pozitív munkaerő-piaci viselkedésért járó extra segély elnevezése: aktivizációs segély. Az aktivizáció mindenképpen olyan tevékenység kell, hogy legyen, amely emeli a segélyezett munkaerő-piaci boldogulásának esélyét, akár mert a tudását növeli, akár segítségével életben tartja, vagy újra kifejleszti a megfelelő munkavégzési attitűdöt. Azoknak is nyújtanak aktivizációs segélyt, akik ismét munkába állnak, vagy önalkalmazók lesznek, ők ezt az összeget „vissza a munkába” elnevezésű támogatásként kapják hat hónapig. A „vissza a munkába” támogatás arra próbál ösztönözni, hogy az emberek ne a segélyekből, hanem munkajövedelemből akarjanak megélni. Azok a munkanélküliek, akik koruk vagy egészségi állapotuk miatt nem alkalmasak arra, hogy munkavégzéssel növeljék saját jövedelmüket, és olyan ingatlan vagy ingó vagyonuk sincs, amit értékesíthetnének, automatikusan jogosultakká válnak az ún. védelmi segélyre. A nehéz helyzetbe jutott, de lakásrezsijüket rendszeresen fizető rászoruló lakástámogatási segélyt igényelhetnek. Aki bármifajta segélyt kap, az egészségügyi segélyre is jogosult. 2004-ben ugyanis bevezették az egészségügyi ellátásért kötelező fizetést, az egészségügyi segély ezt próbálja meg fedezni. A különböző juttatások teljes összege nem múlhatja felül a létminimum értékét. Egy bizonyos minimális, létezését elősegítő segélyre minden rászorult számíthat, aktivizációs viselkedésétől függetlenül. Azzal, hogy az aktivizációs segély hozzáadódik ehhez a segélyhez, a rászorult saját erőfeszítéseit igyekeznek ösztönözni. 2006 decemberében pl. a segélyezettek majdnem 40%-a kapott aktivizációs támogatást is. Az aktivizáció formája szerinti megoszlást a 6. táblázat mutatja.

6. táblázat. Az aktivizációs segélyt kapók száma, az aktivizációs forma szerint.2006 decemberében*

	A segélyezettek száma	A szociális segélyben részesülőkön belüli arány (%)
Foglalkoztathatóságukat részidejű tanulással növelő alkalmazottak	47	0,02
A foglalkoztatási szolgálat átképző programjain részt vevő alkalmazottak	24	0,01
Kisebb városi közmunkában vagy önkéntes munkában részt vevő alkalmazottak	289	0,1
Foglalkoztathatóságukat részidejű tanulással növelő regisztrált álláskereső	1 807	0,64
A foglalkoztatási szolgálat átképző programjain részt vevő regisztrált munkanélküliek	901	0,32
Kisebb városi közmunkában vagy önkéntes munkában részt vevő regisztrált munkanélküliek	96 348	34,39
Korábbi hosszú távú munkanélküliek, akiknek sikerült állást találniuk	5 992	2,14
Korábbi hosszú távú munkanélküliek, akiknek önfoglalkoztatóvá váltak	683	0,24
Családi segélyre jogosult szülő, aki közép vagy felsőfokú oktatásban vesz részt	57	0,02
Segélyezett családjában élő, bármely fenti aktivizációs tevékenységét végző 25 év alatti fiatal	715	0,26
Összesen	106 863	38,14

* Forrás: Forrás: Kalužna (2008, Szlovák)

A 6. táblázat tanúbizonysága szerint a segélyben részesülők nagy százaléka tett erőfeszítéseket helyzete javítására, illetve kapta a segílyt pontosan azért, mert elősegítette saját sorsa jobbra fordulását. Különösen figyelemre méltó, hogy olyan korábbi hosszú távú munkanélküliek tették ki a segélyezettek közel 2,5%-át, akik azért kapták az aktivizációs támogatást, mert állást találtak, vagy önfoglalkoztatóvá váltak. A hosszú távú munkanélküliek munkába állásának ilyen módon történő jutalmazásával se Csehországban, se Lengyelországban nem találkoztunk. Ez a speciális konstrukció csökkenti a segélyezettek csapdahelyzetét, és megpróbálja egyéni kezdeményezésekre építve visszavezetni a hosszú távú munkanélkülieket a munkaerőpiacra.

3.3 Aktív munkaerő-piaci politikák, szolgáltatások, programok jellemzése

Szlovákiában a munkaerő-piaci politika központi elemévé egyre inkább az aktív eszközöket kívánják tenni. Ezen cél elérésében a foglalkoztatási szolgálat kulcsszerepet tölt be. (Šajtlavova- Korimova, 2008). 2004-ben lépett hatályba az a törvény, amely a foglalkoztatási szolgálat jelenlegi működési szabályait meghatározza. A törvény nagyon erős program- és projektszemlélet visz a foglalkoztatási szolgálat működési rendjébe. Elsősorban a társadalmi kizárás megakadályozására, és a munkaerőpiacról való végleges kikerülés megakadályozására fókuszál. Ebből a célból olyan szabályokat határoz meg, mely a munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetű rétegeket segíti: a fogyatékkal élőket, az iskolából frissen kikerülteket, a gyerekes anyákat, a nyugdíjkorhatárhoz közel állókat. A törvény külön hangsúlyt fektet az alacsony képzettségűekre, és ezen belül is a roma származásúakra. Igyekszik mérsékelni a munkaerőpiac területi különbségeit is.

Az aktív munkaerő-piaci politika által kínált lehetőségeket a gazdasági-pénzügyi válság következtében 2009-ben még tovább fejlesztették. Először azonban tekintsük át a már 2009 előtt is létező elemeket (Šajtlavova- Korimova, 2008):

- A hátrányos helyzetű munkavállalók munkaerő-piacra történő bevonásának elősegítése, támogatott (szubvencionált) munkatapasztalat-szerzés segítségével. A munkáltatónak legalább három hónapig, és legalább heti 30 órát kell foglalkoztatnia a hátrányos helyzetű munkavállalót, és ez alatt az idő alatt kölcsönösen kitapasztalhatják, hogy megfelelnek-e egymásnak.
- Az alacsony fizetésű munkavállalók munkaerő-piacon történő tartásának támogatása. A szubvenció célja elsősorban az, hogy az alacsony képzettségű, és ezért szerény javadalmazású dolgozók, akik korábban már legalább három hónapig voltak munkanélküliek, megmaradjanak a munkaerő-piacon. A támogatás összege megegyezik a munkáltató és a munkavállaló által együttesen fizetett társadalombiztosítási járulékok nagyságával.
- Létrehozták az ún. „szociális vállalkozások” jogi kereteit. Ezek a vállalkozások arra szolgálnak, hogy munkalehetőséget teremtsenek, majd folyamatosan fenntartsák az

alkalmazási lehetőséget a hátrányos helyzetű munkavállalóknak. A szociális vállalkozások a fenti célra pénzügyi támogatást is kapnak.

- Anyagi támogatás a munkáltatók részére, ha olyan középiskolából nem régen kikerült, vagy 50 éven felüli személyt foglalkoztatnak, aki munkaerő-piaci képzésen vett részt. Ez a támogatás akkor jár, ha a munkáltató legalább 24 hónapig alkalmazza a kérdéses munkavállalót.
- Munkabér az önkormányzatok által szervezett kisebb jellegű aktivizációs tevékenységért. Ennek a támogatásnak az a célja, hogy visszavegye a munka világába a hosszú távú munkanélkülieket, ismét megtanítsa őket a „munkavégzési képességekre”, és így a közmunka jellegű tevékenység befejezése után képesek legyenek munkát találni. Erre az aktivizációs tevékenységre vonatkozó ajánlás 6 hónapos folyamatos tevékenységet javasol, heti 20 órában, melyet még egy 6 hónapos időtartamra meg lehet hosszabbítani.
- Önkéntes tevékenységért járó támogatás. Ez önként vállalat maximum heti 20 óras tevékenységet jelent, melynek végzése alatt a szóban forgó személy a létminimumnak megfelelő összeget kap. Ezen kívül fedezik a munkavállalásával kapcsolatos költségeket is.
- Áttelepülési és utazási támogatás, melyet azok a személyek kapnak, akik vállalják a munkavégzés érdekében történő lakóhely-változtatást, illetve ingázást.
- A foglalkoztatási szolgálatokon belül a munkaközvetítés rugalmasabbá tétele érdekében „közvetítő asszisztensi” pozíciót vezettek be.
- A munkaügyi központok szerződést köthetnek vállalkozásokkal, illetve magánszemélyekkel, munkaközvetítő szolgáltatás végzésére, és egyéb, a munkanélküliek állástalálását megkönnyítő tevékenységek végzésére.
- Munkaerő-piaci képzések és iskolai oktatás, melyeket nagyrészt, vagy teljesen a munkaügyi központok finanszíroznak. A képzés és oktatás célja a résztvevők munkaerő-piaci pozíciójának erősítése.
- Védett műhelyek és védett munkahelyek teremtése és fenntartása a fogyatékkal élők részére. Ezeknek a munkahelyeknek a megmaradását az állam anyagilag támogatja.
- A fogyatékosok bérének bizonyos részét (általában 25%-át) az állam fizeti meg, ezzel ösztönözve a munkáltatókat a megváltozott munkaképességű polgárok foglalkoztatására.
- Szlovákiában is érvényben van, hogy a foglalkoztatottak egy bizonyos százaléka megváltozott munkaképességű kell hogy legyen, vagy járulékok kell fizetnie a foglalkoztatónak. Ezt a járulékot azonban ki lehet váltani azzal is, hogy védett munkahelyeken készített termékeket használ fel a vállalkozás termelő tevékenysége során.

A fenti támogatások döntő része vagy a munkáltató, vagy közvetlen a munkavállaló részére nyújtott bér vagy járulékjuttatás, azaz a foglalkoztatás költségeinek állam által történő részleges átvállalása. Mivel Szlovákiában is az alacsony végzettség jelenti a munkaerő-piaci érvényesülés legfőbb akadályát, ezért nagyon sok aktív munkaerő-piaci intézkedés, elsősorban meghatározott időszakokra meghirdetett programok, irányultak az alapfokú, vagy annál alacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkezők továbbképzésére, és szakmához juttatására (Kordošová, 2009). Az alábbiakban ezeket a programokat mutatjuk be.

2005-ben egy kísérleti programot indítottak, melynek az volt a célja, hogy az alapfokú oktatást korábban befejezetlenül elhagyók részére igyekezett pótolni a hiányzó végzettséget. Ezt a programot néhány regionális munkaügyi központ területén hirdették meg, azzal a céllal, hogy a későbbiekben egész Szlovákiában bevezetik. A kísérletet 2005-2006-ban folytatták, majd 2006-2007-ben a Nemzeti Terv III.a. programjában valóban egész Szlovákiára kiterjesztették.

A szlovák munkaerőpiac egyik – társadalmi problémákat is visszatükröző – kritikus területe a romák foglalkoztatottsága. A roma származásúak hátrányos munkaerő-piaci helyzetének is az alacsony iskolai végzettség az egyik fő oka. Ezért az iskolai végzettség növelését a romák esetében a szlovák munkaerő-piaci politika egyik elsődleges feladatának tartják.

2006-tól kezdve a következő akciótervekben és kormányzati programokban foglalkoztak az alacsony végzettségűek képzettségi szintjének emelésével:

- A 2006-2008-as Nemzeti Reformprogram keretében, mely a megújult Lisszaboni Irányelvek teljesítését tűzte ki célul.
- A jelenlegi Szlovák Kormány Programnyilatkozatában
- A „Foglalkoztatás növekedését elősegítő stratégia tervben”, mely társadalmi és munkaerő-piaci változásokon keresztül kívánja megvalósítani célját. Ezt a dokumentumot azért készítették, hogy megoldjanak néhány prioritást élvező, munkanélküliséggel kapcsolatos problémát.
- 2009 végén még folyt a szlovák Munkaügyi, Szociális és Családi Ügyek Minisztériumában annak a Nemzeti Programtervnek a kidolgozása, mely a hátrányos helyzetű munkavállalókat kívánja segíteni abban, hogy visszakerüljenek a munka világába.

A következő Nemzeti Programok (a továbbiakban NP-k) pedig közvetlenül tartalmaztak, illetve tartalmazznak olyan alprojekteket, melyek a hátrányos helyzetű munkaerő-piaci réteg munkaerő-piaci integrációját célozták meg (Kordošová, 2009). Ezeket a programokat 2004-től kezdve nemzeti és regionális szinten is meghirdették:

- NP I – A hátrányos helyzetű munkanélküliek foglalkoztatásának elősegítése.
- NP II - A fogyatékkal élők foglalkoztatásának elősegítése

- NP V - A munkanélküliek aktiválása, elsősorban azok körében, akik korábban csak segélyt kaptak
- NP IX – A diplomások szakmai tapasztalatszerzésének elősegítése
- NP XI – A foglalkoztatottak elméleti és gyakorlati képzése új tudás és szakmai gyakorlat megszerzése érdekében
- NP IIIa – Munkaerő-piaci képzések és munkatapasztalat szerzése

A fenti felsorolások a szlovák aktív munkaerő-piaci politika sokrétűségét mutatják. Ennek ellenére, a kiadásokat vizsgálva, egyelőre még a passzív eszközökre fordított költségvetési részarány túlsúlya tapasztalható (lásd a 7. táblázatot)

7. táblázat. A munkaerő-piaci intézkedésekre fordított közösségi kiadások GDP-hez viszonyított részaránya 2005-2007-ben*

Szlovák Köztársaság	2005	2006	2007
Aktív munkaerő-piaci intézkedések	0,34	0,32	0,22
Fentiből a foglalkoztatási szolgálat működésére fordított kiadás (ez is a GDP részarányában)	0,17	0,17	0,11
Passzív munkaerő-piaci kiadások	0,27	0,34	0,36
Valamennyi munkaerő-piaci kiadás	0,61	0,66	0,59
OECD súlyozatlan átlag	2005	2006	2007
Aktív munkaerő-piaci intézkedések	0,62	0,59	0,56
Fentiből a foglalkoztatási szolgálat működésére fordított kiadás (ez is a GDP részarányában)	0,17	0,16	0,15
Passzív munkaerő-piaci kiadások	0,95	0,86	0,75
Valamennyi munkaerő-piaci kiadás	1,59	1,47	1,32

*Forrás: OECD Employment Outlook. Tackling the job crisis, OECD 2009. függelékének J táblázata

Ami a 7. táblázatból azonnal kitűnik, hogy 2005-2007-ben a GDP-hez viszonyított részarányában a szlovák munkaerő-piaci kiadások alig valamivel több, mint a harmadát tették ki az OECD súlyozatlan átlagának, Ezen belül viszont a foglalkoztatási szolgálat működtetésére a GDP-ből kb. ugyanannyit, illetve 2006-ban 1 %ponttal többet, 2007-ben pedig mindössze 4 %ponttal kevesebbet fordítottak, mint az OECD országok átlaga. Mivel a foglalkoztatási szolgálat működtetését az aktív munkaerő-piaci kategóriába sorolják, ezért a szlovák aktív munkaerő-piaci kiadásokat illetően még inkább aránycsökkenést tapasztalhatunk. A nem a foglalkoztatási szolgálat működtetésére fordított aktív munkaerő-piaci eszközökre kiadott pénz GDP-n belüli részarányát elosztva a passzív eszközökre fordított kiadás részarányával, a következő értéket kapjuk: 2005-ben 0,63; 2006-ban 0,44 és 2007-ben már csak 0,31. Amennyiben még azt is figyelembe vesszük, hogy a passzív eszközök közé nem sorolták be a szociális segélyt, pedig a legtöbb munkanélküli ezt, és nem

a munkanélküli járadékot kapja (ha anyagi támogatásban részesül), akkor látható, hogy jóval kevesebbet költöttek az aktív munkaerő-piaci eszközökre, mint a passzívakra.

A gazdasági – pénzügyi válság Szlovákiában is megnehezítette a munkaerő-piaci helyzetet. A problémák enyhítésre több, az aktív munkaerő-piaci eszközök sorába tartozó intézkedést vezettek be. Az új szabályozás kezdete 2009.márc. 1., érvényessége egyelőre dec. 31-ig tart (forrás e-mail kommunikáció Eva Pongraczova kutatóval - Ekonomická Univerzita v Bratislave; Národohospodárska fakulta; Katedra sociálneho rozvoja a práce, valamint OECD, 2009 - Addressing the Labour market). A szabályozás elemei a következők:

- A foglalkoztatás megőrzését szolgáló támogatás. Ezt azok a komoly működési problémákkal rendelkező munkáltatók kaphatják, akik nem tudnak megfelelő munkát adni alkalmazottaiknak, de mégsem bocsátják el őket, hanem csak átmenetileg szüneteltetik a munkatevékenységet. Ebben az esetben az államtól kapott támogatás fedezi a szóban forgó alkalmazottak szociális és egészségügyi biztosításának járulékait. A munkáltató azokra a napokra – maximum 60 napig – kapja a támogatást, melyeken alkalmazottai a fent említett okok miatt nem dolgoznak, de bérpótlékban részesülnek.
- Új munkahelyek kialakítására irányuló támogatás. Az új munkahelyet teremtő munkáltató kapja, ha ezen a munkahelyen olyan munkanélkülit alkalmaz, aki már legalább három hónapja nem talált magának állást, és a munkáltató vállalja, hogy az új munkahelyet legalább 12 hónapig fenntartja. A támogatás nagysága a pozsonyi kerületben a teljes munkabér és járulékainak 15%-a, a többi országrészben pedig 30%-a. A támogatást maximum 12 hónapig kaphatja a munkáltató.
- Hozzájárulás a munkabérhez. Ezt a támogatást az a munkavállaló kaphatja, aki munkába lépése előtt legalább három hónapig munkanélküli volt, és szociális segélyben részesült. A támogatás összege és folyósítási időtartama megegyezik a hosszú távú munkanélküliek aktivizációs támogatásának nagyságával, amelyet munkába lépésükkor kapnak. A támogatás csak akkor jár, ha a munkavállaló bruttó bére nem haladja meg a létminimum 1,7-szeresét. Összege az első 12 hónapban az átlagbér 22%-a, a további időszakokban maximum 11 %-a.
- Egyéni vállalkozói támogatás. Ezt olyan személy kaphatja, aki vállalja, hogy legalább 24 hónapig egyéni vállalkozóként fog dolgozni, és vállalkozása beindítása előtt legalább három hónapig nem volt munkája, amikor is szociális segélyt kapott. A támogatás a járulékok befizetésére szolgál. Az első 18 hónapban a vállalkozóknak amúgy se kell nyugdíjbiztosítási járulékot fizetniük, ez alatt a idő alatt pedig a támogatás fedezi az egészségügyi biztosítás járulékait. További maximum 4 hónapig az egészségügyi biztosítás járuléka mellett a támogatás a nyugdíjbiztosítás járulék összegét is átvállalja
- Egyéni vállalkozói támogatás a mezőgazdaságban. Ugyanaz mint az előző, de csak mezőgazdasági vállalkozókra érvényes.

- Tanácsadó szolgálatot létesítettek azok részére, akik saját helyzetüket úgy kívánják megoldani, hogy vállalkozást indítanak. Ingyenesen elemzik az előzetes üzleti tervet, és lehetőséget biztosítanak a vállalkozói ismeretek megtanulására.
- 2009 március elsejével lépett érvénybe a Munka Törvénykönyvének azon változtatása, mely életre hívta az ún. „flexikontó” intézményét, melynek hatálya egyelőre szintén 2010 dec. 31. Arra az esetre szolgál, ha a munkáltató komoly működési problémákkal küszködik (pl. szezonálisan kevés a megrendelése), nem tud munkát adni az alkalmazottainak, és közös megegyezés alapján munkaszünetet rendel el. Az alkalmazottak kapják a fizetésüket, és a hiányzó órákat a későbbiekben dolgozzák le.
- Szintén március 1-től a foglalkoztatási szolgálat által nyújtott munkába járási támogatás összegét megemelték, havi maximum 135 Euróra, és megkönnyítették a közösségek által létrehozott szociális vállalkozások alapítási feltételeit.

Úgy tűnik, hogy a válság munkaerő-piaci következményeinek enyhítésre nem tartják elegendőnek az aktív eszközöket, ugyanis Szlovákiában folyamatosan felmerül a munkanélküli segély időszakának 6-ról 9 hónapra történő felemelésének kérdése, illetve a járadékjogosultság problematikája. Jelenleg az kaphat munkanélküli járadékot, aki a munkanélküliségét megelőző négy évből hármat dolgozott, de sokan azt javasolják, hogy a jogosultsághoz legyen elegendő, ha valaki az elmúlt három évből kettőt munkával töltött (Radio Slovakia International, 2009) Ezeket az intézkedéseket azonban – elsősorban költségvetési okokból – egyelőre nem vezették be.

3.4 Az állami foglalkoztatási szolgálat küldetése és stratégiája¹⁰

A szlovák foglalkoztatási szolgálatot – még a cseh és szlovák országrész szétválása előtt, csehszlovák intézményként – 1990-ben alapították. Azóta a szlovák foglalkoztatási szolgálat számtalan változáson ment keresztül, a legnagyobb reform 2004-ben zajlott le. 2004-ig a szlovák foglalkoztatási szolgálat működtette mind az aktív munkaerő-piaci eszközöket, mind a munkanélküli biztosítás adminisztrációját. 2004-ben feladatátcsoportosítás történt, melynek eredményeképp a foglalkoztatási szolgálatra komplexebb feladatkör hárult. Tekintsük át időrendi sorrendben, hogyan is alakultak a reformok!

1991 és 1993 közt a foglalkoztatáspolitikai szolgáltatásokat a munkaügyi központok nyújtották, a Munkaügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium irányításával. A munkanélküli járadékot, a képzéseket és a szubvencionált munkabéreként valamint a bérjárulékokhoz nyújtott támogatásokat az állami költségvetésből finanszírozták. A két országrész szétválása után a munkaerő-piaci politikát az 1994-ben alapított szlovák Foglalkoztatási Szolgálat Igazgatósága

¹⁰ A fejezet ismertetésekor Kalužna (2008, Szlovák), Synthesis Forschung (2006), valamint Kuddo (2009) anyagára támaszkodtunk

(FSZI) és a Minisztérium közösen irányította. Ebben a munkamegosztásban az FSZI feladata a kerületi munkaügyi központok felügyelete és menedzselése volt.

1993-ban létrehozták a Munkaerő-piaci Alapot, melynek célja az aktív és passzív munkaerő-piaci politika finanszírozása volt. Az Alap bevétele a munkáltatók és munkavállalók fizetések arányában befizetett társadalombiztosítási hozzájárulásából származott. Az Alapot az állami törvényeknek megfelelően a munkavállalók, munkáltatók és a kormány képviselőiből álló tripartit intézmény irányította

1997-ben a Munkaerő-piaci Alap és a Foglalkoztatási Szolgálat Igazgatósága egyesült, és létrejött egy új, független intézmény, a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (NMH). Az NMH megőrizte a Munkaerő-piac Alap irányító testületének közösségi tripartit jellegét, és átvette az aktív és passzív munkaerő-piaci eszközök irányításának feladatát. Az NMH nyolc regionális irodája és a 79 területi kirendeltsége segítségével látta el feladatát. Nemzeti szinten az NHB irányítását 15 tagú irányító testület, és 9 fős felügyelő bizottság látta el.

A 2002-ben beiktatott kormány véleménye szerint a Nemzeti Munkaügyi Hivatal nem tudta hatékonyan ellátni feladatát. Az NMH központi, regionális és területi szervezetei közt nem volt jó az információáramlás, és az NMH szakembereinek az egyes területi egységekben dolgozó létszáma nem felelt meg a munkanélküliek földrajzi megoszlásának. Emellett a tripartit felügyeletet se találták kielégítőnek, véleményük szerint az ellenőrzés nagyon gyengén működött. A költségvetés elosztása nem volt hatékony, mivel ha az aktív eszközökre nem használták fel az adott időszaki keretet, azt már nem lehetett átcsoportosítani a következő periódusra. A passzív eszközökre lényegesen többet (15-20-szor annyit) költöttek, mint az aktív politikákra. Problémásnak találták azt is, hogy a legtöbb munkanélküli már nem is munkanélküli járadékot, hanem szociális segílyt kapott, amelyet a helyi önkormányzat, és nem az NMH adminisztrált, és így nem sikerült igazán összehangolni a munkanélküliséggel kapcsolatos intézkedéseket.

Ezért a 2004-ben bevezetett „Új Szociális Politika” részeként egységes intézményt hoztak létre a szociális segélyezés és a munkanélküliséggel kapcsolatos kérdések kezelésre. Az NMH megszűnt, és a foglalkoztatási szolgálat ismét az állami adminisztráció részévé vált. Megkezdte működését a Munkaügyi, Szociális és Családi Kérdések Központi Irodája (MSzCsKK), mely a Minisztérium fennhatósága alá tartozó költségvetési intézmény. Az MSzCsKK létrehozásával egyidejűleg az aktív munkaerő-piaci programokat az állami költségvetés fedezi. A passzív munkaerő-piaci intézkedések finanszírozása pedig kikerült az MSzCsKK feladatai közül, és így a foglalkoztatási szolgálat több szakembere végezhet az munkaközvetítői és ügyfél-támogatási tevékenységet. .

A munkanélküli biztosítás az egységesített társadalombiztosítás részévé vált, és a kifizetések az Integrált Biztosítási Ügynökség feladatát képezik. Ez az intézmény a felelős mind a járulékok begyűjtéséért, mind a járadékok kifizetéséért. A munkanélküli ügyfelek nem látják kárát a két intézmény külön-külön történő működésének, mert nekik csak a Munkaügyi, Szociális és Családi Kérdések Központi Irodájában, illetve az irodához tartozó valamelyik kirendeltségen kell jelentkezniük, és regisztrációjukat automatikusan továbbküldik a kifizetőhelyre.

Az MSzCsKK ugyan „elvesztette” a munkanélküli biztosításokra vonatkozó kötelezettségeit, de egyúttal új feladatokat kapott azáltal, hogy egyesült a szociális segélyeket kezelő intézményekkel, melyek korábban a helyi önkormányzatokhoz tartoztak. Az MSzCsKK ún. „egymegállós irodát” biztosít a foglalkoztatási szolgálat és a szociális segélyezés ügyfelei, és néhány más szociális juttatásra jogosult állampolgár számára. Ez az új struktúra nagyon jól átlátható. A Munkaügyi, Szociális és Családi Kérdések Központi Irodáját és az Iroda 46 területi kirendeltségét a Minisztérium irányítja. Az MSzCsKK központja Bratislavában van, és a nyolc regionális központ közül háromban helyi székhely működik. Az MSzCsKK-t a főigazgató irányítja, akit a munkaügyi miniszter javaslata alapján a Kormány nevez ki, illetve bocsát el. Az MSzCsKK 46 területi irodája nem a hivatalos közigazgatási besorolás szerint helyezkedik el, mert körzetei a városi (községi) és a magasabb szintű területi egységek közt találhatók. Az irodákat egy-egy földrajzi terület társadalmi-gazdasági központjában alakították ki. Maguk az irodák is létrehozhatnak hozzájuk tartozó kirendeltségeket, ha egyes településeken nagy rá az igény, és nehéz a központban levő ügyfélszolgálathoz eljutni. Az ilyen kirendeltségek alapítását az MSzCsKK-nak jóvá kell hagynia. 2006-ban pl. 37 fenti típusú kirendeltség működött, és emellett 49 részidőben nyitva tartó ún. „kontakt pont” is a hálózathoz tartozott. A kontakt pontok elsődleges feladata a szociális segélyek ügyfelekhez történő eljuttatása.

A foglalkoztatáspolitikai célok kialakítása, és a végrehajtás módozatainak kidolgozása Szlovákiában - tekintettel az ország relatíve kis méretére - központilag történik. A Minisztérium meghatározza a foglalkoztatás-politikai lépések kereteit, a végrehajtás lehetséges módozatait, és kidolgozza az Európai Szociális Alapból származó források felhasználási szabályait. Ez utóbbi alap elsődleges fontosságú a szlovák aktivizációs célok és a társadalmi kizárás elleni küzdelem finanszírozásában. Az MSzCsKK képviselőit általában meghívják azokra a minisztériumi ülésekre, ahol a foglalkoztatáspolitikai célokat és eszközöket dolgozzák ki. Ahhoz, hogy az MSzCsKK megfelelően tudjon lobbizni, folyamatosan gyűjti az adatokat és a véleményeket területi irodáiból, és az általa megkapott jogszabálytervezeteket ezekben az irodákban dolgozó kollégáival is véleményeztetik.

A szlovák központi törvényhozás határozza meg azokat a programokat és szolgáltatásokat, melyeket az MSzCsKK egyes körzeteiben meg kell valósítani. Ezek közé az intézkedések közé tartoznak a munkanélküliekre vonatkozó aktivizációs eljárások is. Amennyiben egy munkanélküli teljesíti azt a feltételt, amely valamely juttatásra vagy aktivizációs tevékenység végzésére jogosulttá teszi, akkor a területi MSzCsKK iroda köteles azt számára biztosítani.

Az elérendő célokat a Minisztérium a Szociális és Családi Kérdések Központi Irodája szakembereinek véleményezése alapján évenként határozza meg, és az elvégzett feladatok értékelése is évenként történik. A területi MSzCsKK vezetőket a központi MSzCsKK értékeli, az MSzCsKK főigazgatójának munkáját pedig a munkaügyi miniszter.

A helyi igényeknek megfelelően a MSzCsKK területi hivatalai kezdeményezhetik a kapcsolatépítést az önkormányzatokkal, a helyi vállalkozókkal és társadalmi szervezetekkel, és így együtt tudnak pályázni az Európai Szociális Alap forrásaira. A jogszabályok szerint az MSzCsKK területi hivatalai kötelesek felállítani egy tanácsadó testületet, mely meghatározza

az aktív munkaerő-piaci politika területi prioritásait, és a központilag meghatározott programokon túli helyi tevékenységeket. Ebben a tanácsadó testületben az MSzCsKK négy fővel, a helyi önkormányzat valamint a regionális kormányzati irányítás két-két fővel képviselteti magát. Minden tanácsadó testületi ülésen részt vesz az MSzCsKK területi vezetője, vagy helyettese is.

Az aktív munkaerő-piaci politika eszközeit az ún. nemzeti tervekben határozzák meg, és az Európai Szociális Alapból, valamint az állami költségvetésből finanszírozzák. Minden egyes aktív munkaerő-piaci eszközhöz kidolgoznak egy nemzeti programot, különös hangsúllyal a munkaközvetítésre, a tanácsadásra és a szubvencionált munkahelyteremtésre. Az erre vonatkozó költségvetési igényeket az MSzCsKK vázolja fel, de a Minisztériumnak kell jóváhagynia. Az egyes nemzeti programokon belül az ország különböző területei közt az MSzCsKK átcsoportosíthatja a forrásokat, ha ez szükségesnek bizonyul, de a különböző nemzeti programok közt csak a Minisztériumnak van jogosultsága a költségvetés átütemezésére.

A Minisztérium bizonyos pénzösszegeket mind az állami költségvetésből, mind az Európai Szociális Alapból elkülönít az alulról jövő kezdeményezések támogatására. A kormány határozza meg, hogy a foglalkoztatáspolitikán belül, a rendelkezésre álló pénz hányad részét fordítsák ilyen célokra. Az alulról induló kezdeményezések közti prioritások rögzítésére kikérik a társadalmi partnerek véleményét, majd a végrehajtott intézkedéseket különböző ellenőrző bizottságok értékelik. Az egyéni szándékok összegyűjtésére a Minisztérium irányításával pályázatokat írnak ki, és a beérkezett pályázatok közül az értékelő bizottság választja ki a támogatásra jogosultakat. Az értékelő bizottság tagjai a Miniszter által kinevezett szakemberek, önkormányzati képviselők, munkáltatók és társadalmi szervezeteket tagjai.

A munkaerő-piaci politikában érdekelt nem kormányzati szervek és a kormány közt mind központi, mind területi szinten szoros a kapcsolat. Szlovákiában jó néhány ernyő szervezet működik, melyek különböző rétegek munkaerő-piaci érdekeit képviselik. Ilyenek a Fogyatékkal Élők Intézeti Bizottsága, a Támogatott Munkahelyek Képviselteinek Egyesülete, a Képzést Nyújtók Egyesülete, a Továbbtanulást Biztosító Intézetek Egyesülete, stb. Ezek az ernyő szervezetek összegyűjtik a helyi tapasztalatokat, kívánalmakat, és ezeket a Munkaügyi, Szociális és Családi Kérdések Központi Irodájának segítségével megfogalmazzák a Minisztériumnak benyújtott javaslataikban. A feladatok végrehajtása során is sokszor kialakul a partneri együttműködés. Az MSzCsKK területi szervei igyekeznek bevonni a problémák megoldásába a helyi társadalmi partnereket.

A 2004-es, Foglalkoztatási Szolgáltatokra Vonatkozó Törvény megteremtette a Szolgálat bizonyos feladatai vonatkozásában a kiszervezés lehetőségét, és ettől az időtől kezdve a kiszervezés fokozatosan egyre népszerűbbé vált. A három legfontosabb terület, ahol ezzel a lehetőséggel élnek: a képzések szervezése, a tanácsadás és a munkaközvetítés. Az MSzCsKK szakembereinek véleménye szerint a kiszervezés nagyban hozzájárul a nyújtott szolgáltatások hatékonyságának a növeléséhez.

A tanácsadást pl. legtöbbször azért szervezik ki, mert jogszabály szerint a munkanélküliségük harmadik hónapjának betöltése előtt minden munkanélküli számára egyéni akciótervet kell készíteni (illetve 2006-tól ezt a kötelezettséget 6 hónapra emelték). Az MSzCsKK-k területi irodái nem rendelkeznek elegendő számú tanácsadó szakemberrel, hogy ezt a feladatot végrehajtsák, és korábban gyenge volt a softveres támogatottságuk is, ezért képtelenek voltak ezt a feladatot megfelelő minőségben végrehajtani. Költségvetési szabályaik alapján sokkal inkább volt lehetőségük a feladatok kiközvetítésére, mint saját alkalmazotti létszámuk növelésére, ezért legtöbbször a kiszervezést választották. 2006-ban pl. 324 ilyen kiszervezési szerződést kötöttek, és a tanácsadáson ily módon résztvevők több mint a fele hosszú távú munkanélküli volt. A kiszervezési lehetőségekre vonatkozó helyi pályázati felhívásokat az MSzCsKK területi irodája írja ki, és legvégül az iroda segítségével összeállított, a szociális partnerekből álló bizottság dönti el, hogy melyik cég lesz a nyertes, aki elvégezheti a kért szolgáltatást. A külső szolgáltatónak mindenképp teljesítenie kell a közbeszerzési jogszabályokban leírtakat.

A feladatok kiszervezésére fordítható pénzt központilag határozzák meg, majd elosztják az ország különböző területei közt. Az elosztása alapja a munkanélküliek területi létszáma, a korábban kiszervezett szolgáltatások mennyisége és a kiszervezés iránti igény. A nemzeti programokat akár több évre előre is megtervezik, majd ezen alapul az éves munkaerő-piaci költségvetés. Egy program vége felé közeledve gyakori a források újraallokálása, és ez a kiszervezésre is vonatkozik. Azokról a területekről, ahol kicsi a kiszervezések iránti igény, átcsoportosítják a pénzt a nagyobb igényű területek felé.

A foglalkoztatási szolgálat finanszírozása két forrásból történik. Az adminisztrációhoz kapcsolódó kiadásokat főleg az állami költségvetés fedezi, az aktív munkaerő-piaci intézkedéseket, beleértve a munkaközvetítést is, az Európai Szociális Alapból finanszírozott projektek keretében valósítják meg.

Ami a foglalkoztatási szolgálat, pontosabban az MSzCsKK dolgozóit illeti, ők közalkalmazottak (kb. hetedük), vagy közhivatalnokok. A dolgozók több mint a negyede adminisztrációval, és irányítással foglalkozik. Az MSzCsKK két részegysége a foglalkoztatási szolgálat és a szociális kérdésekkel foglalkozó hálózat. A foglalkoztatási szolgálat szakemberei információs, tanácsadói, munkaközvetítői, szakmaválasztási tanácsadói, Európai Foglalkoztatási Szolgálat feladataihoz kapcsolódó kérdésekkel foglalkoznak. 2006-ban átlagosan 116 álláskereső jutott egy közvetlenül az ügyfelekkel dolgozó, foglalkoztatási ügyosztályoz tartozó alkalmazottra.

A Munkaügyi, Szociális és Családi Kérdések Központi Irodája (MSzCsKK) sokkal több közvetítő ügyintézőt foglalkoztat, mint amennyit annak idején a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (NMH). A 8. táblázat összefoglalja, hogyan alakult a foglalkoztatási kérdéseket intézők létszáma, illetve az ügyintézők munkanélküliekhez viszonyított aránya. Sajnos a 2004-es átalakulási évre és 2005-re vonatkozóan nincs adat, de a 2006-os értékeket összehasonlítva a korábbi számokkal, kitűnnek az átalakulás eredményezte változások.

8. táblázat. A foglalkoztatási szolgálatban (munkaügyi kérdésekkel foglalkozó) dolgozók létszáma 1998 és 2006 közt*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
A foglalkoztatási szolgálat alkalmazotti létszáma	1 950	1961	1 986	2 038	2 061	2 159	..	..	3 313
Regisztrált álláskeresők száma	379 466	485 202	517 925	520 642	513 167	443 356	..	..	299 181
Regisztrált álláskeresők aránya az alkalmazottakhoz	195	247	261	255	249	205	..	..	90
Közvetítő alkalmazottak száma	1 092	1203	1 220	1 235	1 196	1 277	..	..	1856
Regisztrált álláskeresők aránya a közvetítő alkalmazottakhoz	347	403	425	422	429	347	..	..	161
Tanácsadók	168	177	201	198	217	227	..	..	718
Regisztrált álláskeresők aránya a tanácsadókhoz	2 259	2 741	2 577	2 630	2 365	1 953	..	..	417
Közvetlenül az ügyfelekkel foglalkozó alkalmazottak száma	1 260	1 380	1 421	1 433	1 413	1 504	..	..	2 574
Regisztrált álláskeresők aránya a közvetlenül az ügyfelekkel foglalkozó alkalmazottakhoz	301	352	364	363	363	295	..	..	116

*Forrás: Kalužna (2008, Szlovák)

A 9. táblázatból látható, hogy a 2004-ben bevezetett reform valóban előnyösen befolyásolta a foglalkoztatási szolgálat alkalmazotti létszámát, 2006-ot összehasonlítva 2003-mal, ez a létszám több mint másfélszeresére nőtt. Eközben – részint a munkanélküliség csökkenésének, részint a munkanélküli járadék fizetési szabályainak szigorodása miatt – a regisztrált munkanélküliek száma majdnem kétharmadára csökkent. Ennek eredményeképp a regisztrált álláskeresőkkel közvetlenül foglalkozó egy alkalmazottra 2006-ban több mint a felével kevesebb ügyfél jutott, mint 2003-ban. Az egy tanácsadóra jutó regisztrált álláskeresők száma pedig több mint a negyedére csökkent. A kedvező ügyfél per alkalmazotti létszám ugyan 2007-ben ismét visszaesett, mert költségvetési okokból összesen több mint 1400 fővel

csökkentették a foglalkoztatási szolgálat alkalmazottainak létszámát, de a regisztrált álláskereső további csökkenése következtében a hatékonyságot jelző mutatók mégis felülmúlták a 2003-as értékeket.

2004-től kezdve a munkanélküli járadékot a Társadalombiztosítási Igazgatóság folyósítja, és szintén ez a Hivatal fizeti ki a fizetéseképtelenség esetére járó biztosítási összeget is. 2006-ban a Társadalombiztosítási Igazgatóság fenti kérdésekkel foglalkozó alkalmazotti létszáma 292 volt, így egy dolgozó átlagosan majdnem 27 ezer jogosulttal foglalkozott.

A foglalkoztatási szolgálat által végzett munkaközvetítés sajátos fejlődési pályát járt be Szlovákiában. 2004-ig a munkáltatók kötelesek voltak bejelenteni a kerületi munkaügyi hivatalokba megüresedett vagy új álláshelyeiket. Ennek a kötelezettségüknek azonban nagyon gyakran nem tettek eleget. Szlovákiában is, akárcsak a másik két vizsgált országban, a Cseh Köztársaságban és Lengyelországban, többnyire inkább a kisebb kvalifikáltságot igénylő munkahelyeket jelentették be. Ami a foglalkoztatási szolgálatok adatbázisát illeti, kezdetben csak a szolgálat szomszédos körzetei cserélték ki egymás közt az információkat, és adták ügyfeleik tudomására a lehetséges álláshelyeket. A központi elektronikus adatbázist 2008-ban hozták létre, és azóta folyamatosan tökéletesítik. Ettől az időtől kezdve a különböző médiákon keresztül is hirdetik az állásokat.

2004-től kezdve az új álláshelyek bejelentése nem kötelező. A közvetítő ügyművezők két forrásból állítják össze az álláshelyekre vonatkozó adatbázist. Egyrészt a kötelező jelleg megszűnése ellenére sok munkáltató él a foglalkoztatási szolgálat állásközvetítő lehetőségével, és jelzi a nála betöltendő munkahelyeket. Másrészt a közvetítő ügyművezők feladata a munkáltatókkal történő folyamatos kapcsolattartás, és az álláshelyek felkutatása. Mivel a közvetítő ügyművező ily módon megismeri körzete munkáltatóit, jobban fel tudja térképezni azok igényeit, és hatékonyabban irányítja saját munkanélküli ügyfeleit. 2004-ben az álláshelyek bejelentési kötelezettségének megszüntetésekor ugyan élesen visszaesett a bejelentett álláshelyek száma, de utána ismét növekedésnek indult. A bejelentési kötelezettség eltörlésének egyaránt voltak jó és rossz kihatásai (Kalužna, 2008 - szlovák). Egyrészt megszüntette a foglalkoztatókra nehezedő, a bejelentés kényszere miatt meglevő nyomást, és feltételezve a közvetítő ügyművezők aktív magatartását, elősegítette a foglalkoztatási szolgálat és a munkáltatók közti partneri kapcsolat kialakulását, a kölcsönös érdekek elősegítését. Másrészt viszont egyes munkáltatók teljesen megszakították kapcsolatukat a területi foglalkoztatási szolgálattal, és ezért a foglalkoztatáspolitikai szakemberek elvesztették teljes körű rálátásukat a körzet munkaerő-piaci helyzetére, aminek következtében esetenként ügyfeleiket se tudják helyes irányba befolyásolni. Figyelembe véve azonban azt, hogy elsősorban azok a munkáltatók hagyják figyelmen kívül a foglalkoztatási szolgálattal való kapcsolat lehetőségét, akik korábban is igyekeztek kikerülni állás-bejelentési kötelezettségüket, az ő „hallgatásuk” nem okoz túl nagy veszteséget a foglalkoztatási szolgálatnak. A 9. táblázat a bejelentett álláshelyek számának alakulását mutatja.

9. táblázat. A bejelentett álláshelyek, és az adatbázisból kikerülő álláshelyek száma 1998 és 2006 közt*.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
A bejelentett álláshelyek száma	32 655	91 570	164 978	181 597	225 850	188 383	74 928	96 358	121 220
A bejelentett álláshelyek közül kikerülők száma	37 276	77 264	164 661	177 537	218 698	190 110	56 899	75 866	90 494

Forrás: Kalužna (2008, Szlovák)

A 9. táblázat értelmezéséhez fontos tudnunk, hogy a bejelentett álláshelyek a munkáltatók által bejelentett álláshelyek, a foglalkoztatási szolgálat szakemberei ezen felül gyűjtik még a munkalehetőségeket. A 2004-es bejelentett álláshelyek száma a 2003-as érték kevesebb, mint 40 %-a, de 2005-ben 2004-hez képest már kb. negyedével több álláshelyet jelentettek be, 2006-ban pedig megint kb. 25%-os volt az éves növekedés. Alapesetben egy üres álláshelyet 6 hónapig tartanak a foglalkoztatási szolgálat adatbázisában. Ezen idő alatt csak akkor törlik, ha a munkáltató bejelenti, hogy betöltötte az állást, vagy többé nincs is szüksége a kérdéses pozícióra. A közvetítő ügyműködőknek kéthetenként ellenőrizniük kell, hogy létezik-e még az álláshely, de esetenként nehezen tudják elérni a munkáltatót, és nem tudják beszerezni a friss információt.

2006-ban a foglalkoztatási szolgálat segítségével állást találók az új állást betöltők 7%-át tették ki. Ebben az évben összesen több mint 220 ezer munkanélküli talált állást, több mint 50%-uk a munkaügyi irodák segítségével. Kb. 62 ezer munkanélküli különböző mulasztások miatt került ki a regisztráltak közül, és majdnem 80 ezer munkanélküli önként hagyta ott a regisztrációt. Szlovákiában a regisztráláshoz csak a munkanélkülieknek van joga, a nyilvános adatbázisokat viszont mindenki böngészheti. A bejelentett állások közt azonban bizonyosakat kezelhet zártkörűen a foglalkoztatási szolgálat, és ezekre az állásokra az első körben maga szervezi meg a kiválasztást. Ezek után elküldi jelöltjeit a munkáltatóhoz. A munkáltatónak az ún. referencia kártyán, írásban kell közölnie az interjú eredményét a munkaügyi irodával. Elutasítás esetén röviden be kell számolnia nem csak erről a tényről, hanem annak okáról is, hogy miért nem felelt meg számára a jelölt.

A területi MSzCsKK irodák időnként állásbörzétet szerveznek, melyek célja, hogy nagy számú munkáltató és munkavállaló jelenjen meg egy helyen, és ezzel könnyebbé váljon mind az álláskeresés, mind a szakember-kiválasztás. Területenként általában évi egy vagy két állásbörzét tartanak, de ezek gyakorisága és minősége erősen függ mind a rendelkezésre álló költségvetési kerettől, mind a foglalkoztatási szolgálat szakembereinek lelkesedésétől.

Azokon a területeken, ahol sok az új beruházás, és sok új beruházó érdeklődik, az MSzCsKK irodák összesen nyolc olyan kipróbálásra szánt központot hoztak létre, ahol a beruházók részére intenzív szolgáltatásokat nyújtanak: munkaközvetítést és tanácsadást. Mindezt a helyi vállalkozók is igénybe vehetik, illetve tanácsadást és állasközvetítést kérhetnek az álláskereső is.

Mivel a Munkaügyi, Szociális és Családi Kérdések Központi Irodája (MSzCsKK) feladatai közé tartozik a szociális segélyezettek részére is az „egymegállós” ügyintézés, és a hozzá tartozó szolgáltatások biztosítása, ezért a foglalkoztatási szolgálat stratégiájának és hitvallásának tárgyalásakor feltétlen foglalkoznunk kell a szociális támogatásokhoz kapcsolódó elvi kérdésekkel is.

A munkanélküli járadék és a szociális segély egységes szemléletben történő kezelése lehetővé teszi, hogy aktivizációs célokat valósítsanak meg. A rendszer mindenképpen azt díjazza, aki erőfeszítéseket tesz saját helyzetének javítása érdekében. A fő kíváncsi, hogy fenntartsák, illetve szükség esetén újra kifejlesszék a munkanélküli azon képességeit, melyek segítségével foglalkoztatható marad, illetve azzá válik. Ezt szolgálja a kisebb települési munkákon való részvétel. A foglalkoztatási hivatal területi irodái és a települési önkormányzatok havi gyakorisággal kicserélik a rendelkezésükre álló információkat, és közösen választják ki azokat a segélyezetteket, akik alkalmasak a települési közmunkában való részvételre. Amennyiben a segélyezett regisztrált munkanélküli, akkor a közmunkán való részvétele kötelező. A nem regisztrált munkanélküliek visszautasíthatják a közmunkát. A segélyezettek a közmunka mellett önkéntes munkát is végezhetnek, és ezt is egyéni erőfeszítésnek tekintik a szociális segélyekkel foglalkozó iroda. A Foglalkoztatási Szolgálat Működésére Vonatkozó Törvény felsorolja azokat a intézményeket, társadalmi szervezeteket, amelyek részére az önkéntes munka végezhető. Mind a közmunka, mind az önkéntes munka vonatkozásában több kutató kétségeket támaszt abból a szempontból, hogy ezek a tevékenységek valóban fokozzák-e a résztvevők foglalkoztathatóságát és munkavállalási hajlandóságát. Azzal azonban szinte minden szakember egyetért, hogy a köz- és önkéntes munka csökkenti a társadalmi kirekesztődést és a szegregációt.

Úgy tűnik, hogy az, hogy az MSzCsKK mind a munkanélküli járadék, mind a szociális segély vonatkozásában egységes ügyintézkedést valósított meg, a munkanélküliség elleni küzdelemben – legalábbis szervezési és kommunikációs szempontból - hatékony eszköznek bizonyult. A szociális segélyezettek átlagosan 90 %-a egyben munkanélküli, vagyis ha külön kezelnék a munkanélküliségi intézkedéseket és a szociális segélyezést, akkor is majdnem ugyanazokkal az ügyfelekkel kerülnének kapcsolatba.

A szociális ügyekkel foglalkozók létszáma, a 2006-os évet alapul véve, kb. 8 %-kal múlja felül a foglalkoztatási szolgálat alkalmazotti létszámát. A szociális osztályon dolgozók közül a legtöbben - kb. harmaduk - a szociális segélyeket intézik, kb. egyötödük az állami segélyeket (mint pl. családi pótlék) adminisztrálja, a többi alkalmazott vagy a fogyatékosok ügyeivel, vagy gyermekvédelemmel foglalkozik, illetve tanácsadó, vagy a menedzsment tagja. Ezen kívül a dolgozók egy része magának a szociális ügyekkel foglalkozó osztálynak az adminisztrációját és számítástechnikai támogatást biztosítja.

A 2004-es reform óta törekszenek arra, hogy a szociális segélyezés kérdését fokozatosan decentralizálják. Amennyiben valaki már két éve kapja a szociális segélyt, akkor „ügye” átkerül a területi önkormányzathoz, és ott biztosítják számára a további anyagi juttatásokat. A MSzCsKK területi irodái és az önkormányzatok közt nagyon jó a kapcsolat. Az MSzCsKK irodáknak általában nincs meg a kapacitásuk arra, hogy ügyfeleik körülményeit lakóhelyükön

tanulmányozzák, ez a feladat legtöbbször az önkormányzati alkalmazottakra hárul. Szintén az önkormányzati alkalmazottak azok, akik először veszik észre, ha a segélyeket valaki nem a rendeltetésének megfelelően használja: nem a gyerekeire fordítja a pénzt, nem fizet gáz vagy vízszámlát, stb. Ilyen esetekben az önkormányzat átvállalhatja a segély kezelését, és már csak az érte vásárolt árut és szolgáltatást adja át az ügyfélnek.

Az MSzCsKK irodáin belül a foglalkoztatási szolgálat és a segélyezés területe közti együttműködés általában kimerül abban, hogy tájékoztatják egymást az aktivizációs támogatásra jogosult személyek magatartásáról. A foglalkoztatási szolgálat szakemberei havonta információkat adnak át ügyfeleik aktivizációs munkákon és képzéseken való részvételéről. Ennek ellenére, azok a szociális támogatásban részesülők, akik nem vesznek részt semmilyen munkaerő-piaci programon, általában nem ismertek a foglalkoztatási szolgálat szakemberei számára. A kisebb településeken ebből a szempontból jobb a helyzet, mint a nagyvárosokban. Általános elvként azonban megállapítható, hogy ha egy munkanélküli nem regisztráltatja magát, akkor semmilyen egyéni segítségben nem részesül a foglalkoztatási szolgálat részéről. Nem kap tanácsokat, nem készítenek számára akciótervet, nem ajánlanak fel képzést vagy munkahelyet a részére. Ezekre az emberekre vonatkozóan a foglalkoztatási és a segélyezési osztály közt nincs semmiféle közös stratégia. Az együttműködés hiányát több okkal magyarázzák, melyek: az alkalmazottak túlterheltsége, a számítástechnikai háttér hiánya, a közös projektek nagy adminisztrációs igénye, az MSzCsKK-val szembeni mennyiségi elvárások túlsúlya szemben a minőségi elvárásokkal, a foglalkoztatási szolgálat és a szociális segélyezés szabályozásának inkompetenciája, stb.

Szintén a 2004-es nagy társadalmi reform során létrehozták a Szociális Fejlesztési Alapot, melynek segítségével erősíteni kívánják a szociális kizáródás elleni küzdelmet. Az alap forrása az Európai Szociális Alapból származik. Olyan programokat finanszíroznak belőle, melyek helyi szintű társadalmi együttműködést valósítanak meg, és így a különböző társadalmi, esetleg munkáltatói és munkavállalói szervezetek az MSzCsKK irodájával együttműködésben küzdenek a társadalmi kirekesztés ellen. Ez is azt mutatja, hogy a szlovák foglalkoztatási szolgálat egyik alapvető célkitűzése a többi társadalmi partnerrel való együttműködés élénkítése.

3.5 A Szlovák Foglalkoztatási Szolgálat leírásakor használt intézményi rövidítések

Az intézmény neve magyarul	A magyar rövidítés	Az intézmény neve szlovákul
Foglalkoztatási Szolgálat Igazgatósága	FSzI	Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny
Munkaügyi, Szociális és Családi Kérdések Központi Irodája	MSzCsKK	Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny
Nemzeti Munkaügyi Hivatal	NMH	Národný úrad práce
Társadalombiztosítási Igazgatóság	TBI	Sociálna poisťovňa

Felhasznált irodalom¹¹

Bukowski, Maciej (eds) (2005): Employment in Poland 2005; Ministry of Economy and Labour Department of Economic Analyses and Forecasts

Bukowski, Maciej (eds) (2007): Employment in Poland 2007. Security on a flexible labour market; Department of Economic Analyses and Forecasts, Ministry of Labour and Social Policy, Warsaw 2008

Centre For European Studies (2009): ECONOMIC RECOVERY WATCH. Last updated on 12/10/2009

Czech Republic (2008): National Reform Programme of The Czech Republic 2008 – 2010. October 2008

Czech Central Statistical Office (2009): Situation in the labour market in the Czech Republic in comparison to the other EU countries.

Dimireva, Ina (2009) EU business. Slovakia Investment Climate 2009. 13 November 2009

last modified 14 November 2009; <http://www.eubusiness.com/europe/slovakia/invest>

Dolezelova , Hana (2009): Czech Republic: Quality of work and employment of low-qualified workers, written, November 2009

Dufek, J (2003): Development of Regional Unemployment Characteristics in Czech Republic. AGRIC. ECON. – CZECH, 49, 2003 (12): 571–577

EU employment situation and social outlook (2009): April 2009; Monthly Monitor.

EURES Poland: The European Jobs Network

http://www.eures.praca.gov.pl/en/index.php?option=com_content&view=article&catid=14&id=75&Itemid=15 leötlve 2009.december 10.

European Commission (2009): European Economic Forecast, Autumn 2009. European Economy 10|2009.Economic and Financial Affairs.

European Commission(2009): Sustainability Report 2009; European Economy 9|2009 (provisional version) Economic and Financial Affairs.

Flek, Vladislav (eds, 2004): Anatomy of the Czech Labour Market: From Over-Employment to Under-Employment in Ten Years? 7/2004 Czech National Bank

Giguère, Sylvain - Froy, Francesca (eds, 2009): a Flexible Policy for More and Better Jobs. OECD 2009. munka alapján készítettük

Guidance Research Centres in The Czech Republic (2009);

http://www.cedefop.europa.eu/etv/upload/Projects_Networks/Guidance/policy_practice_examples/guidance_research_centres_in_the_czech_republic.pdf . Letöltve 2009. december

Horáková, Milada (2009): Mutual Learning Programme 2009, 20/05/2009. Catch as Catch Can. A paper submitted by GHK in consortium with CERGE-EI

¹¹ Mivel a felhasznált irodalmak közt nagyon sok az azonos szerző azonos évben publikált műve - pl. OECD (2009) –, ezért a szövegben rendhagyó módon hivatkoztunk az egyes irodalmakra. Amikor két mű összekeverhető, akkor nem sorsámoztuk meg a publikációt, hanem az évszám mellé odaírtuk a cím egy jellemző szavát, pl.: OECD (2009, Tackling),.

IMF (2009): Slovak Republic—2009 Article IV Consultation, Concluding Statement
May 25, 2009 , IMF

Job Centres (2009): Unemployment Relief, Re-Training
<http://www.en.domavcr.cz/advices-for-living-in-the-czech-republic/employment/job-centres-unemployment-relief-re-training>;

letöltve 2009 december

Kalužna, Daniela (2008): Main features of the public employment service in the Slovak Republik. OECD Soical, Employment and Migration Working Papers No. 72. 20-Nov-2008.

Kalužna, Daniela (2008): Main Features of the public service employment in the Czech Republic. OECD Social, Employment and Migration Papers No. 74. Dec-2008.

Kalužna, Daniela (2009): Main Features of Public Employment Service in Poland, OECD Social, Employment and Mingration Papers No. 80.

Kordošová, Miroslava (2009): Slovakia: Quality of work and employment of low-qualified workers;, Institute of Labour and Family Research; Page last updated: 13 November, 2009;
<http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn0810036s/sk0810039q.htm>

Krynska, Elzbieta (2009): Analysis of „Stability and Development Plan – strengthening the Polish economy in the time of the world financial crisis”SYSDM Correspondent for Poland.

Kuddo, Arvo (2009): Employment Services and Active Labor Market Programs in Eastern European and Central Asian Countries. S P Discussion Paper NO. 0918; October 2009; The World Bank

Lewandowski, Piotr – Skrok, Łukasz (2009): Flexicurtiy. Diagnosis for today action for tomorros. Lewiatan

Massarelli, Nicola (2009): Population and social conditions Statistics in Focus 87/2009, Eurostat

Ministry of Economy, Poland (2008): National Reform Programme for 2008-2011 to implement the Lisbon Strategy adopted by the Council of Ministers on 18 November 2008

MPSV - VEŘ (2010): Information on Unemployment in the Czech Republic
by December 31, 2009; odd. 143, 8. 01. 2010

OECD (2002), Economic Surveys: Slovak Republic, OECD, Paris,
www.oecd.org/publicationanddocuments/0,3395,en_33873108_33873781_1_1_1_11_1,00.html.

OECD (2004): Territorial Reviews, Czech Republic

OECD (2007): Jobs for Youth. Slovak Republic.

OECD (2009): Benefits and Wages: Tax-Benefit calculator, utolsó számítható év 2007.

OECD (2009): Economic Surveys; Slovak Republic; Volume 2009/2 – February 2009.

OECD (2009): Harmonised Unemployment Rates, Paris, 12 October 2009

OECD (2009): Jobs for Youth POLAND

OECD (2009): Regions at a Glance 2009

OECD (2009): Addressing the labour market challenges of the economic downturn: a summary of country responses to the OECD-EC questionnaire

OECD(2009): Economic Policy Reforms. Going for Growth 2009; Structural Policy Indicators, Priorities and Analysis

OECD(2009): Employment Outlook. Tackling the Job Crisis.

OECD-ES (2009): Addressing the labour market challenges of the economic downturn: a summary of country responses to the questionnaire. Czech Republic.

Policy Brief JANUARY: Economic Survey of the Slovak Republic, 2009

Polish Central Statistical Office (2009): Employment in National Economy in 2008; Statistical Information and Elaborations, Warszawa 2009

Polish Central Statistical Office (2009): Quarterly information on the labour market Warszawa, 2009.11.25.

Polish Central Statistical Office (2009): Registered Unemployment. I–III quarter 2009. Statistical Information and Elaborations. Labour and Living Conditions Division, Warszawa

Radio Slovakia International (2009): Number of Unemployment Benefit Receivers Went down Further in October; 25. 11. 2009, 16:04:41;
<http://www.rozhlas.sk/inetportal/rsi/core.php?page=showSprava&id=23180&lang=2>

Sachs, Jeffrey (1994): Shock Therapy in Poland: Perspectives of Five Years. The Tanner Lectures on Human Values; Delivered at University of Utah; April 6 and 7, 1994

Šajtlavova, Marcela - Korimova , Gabriela (2008): Slovak Republic; 12-13 June 2008 Peer Review The Social economy from the perspective of active Inclusion, Belgium

Synthesis Forschung (2006): Mutual Learning; Benchmarking among Public Employment Services. Interim Report; September 2006

VÚPSV(2009): Main Economic and Social Indicators of the Czech Republic 1990 – 2008. Bulletin No. 24. v.v.i. Praha

World Bank (2002): Slovak Republic. Living Standards, Employment and Labour Market Study; www.worldbank.org/reference/ – documents and reports.

World Bank (2008): Document of The World Bank; Report No: ICR0000810; Implementation Completion and Results Report; (IBRD-70980); Slovak Republic.
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/10/20/000333038_20081020025954/Rendered/PDF/ICR8100ICR0P031isclosed0Oct01602008.pdf

World Bank (2010): In Focus: An Update on Labor Migration from Poland. EU10 October 2008.

