



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 „ c. alprojekt keretében

Integrált rendszerek az Európai Unió országaiban Előnyeik és hátrányaik

kutatás

Készítette: Dr. Frey Mária

Készült: 2010. január



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



Tartalom

A kutatás célja és tartalma.....	6
I. Integrált munkaügyi és szociális rendszer bevezetésének, előnyeinek és hátrányainak áttekintése az Egyesült Királyságban.....	9
Vezetői összefoglaló.....	10
Bevezetés.....	19
I.1. Gazdasági és munkaerő-piaci helyzet, munkanélküliség és inaktivitás közelmúltbeli trendjei.....	23
I.2. Az integrált munkaügyi és szociális rendszer bevezetése és bevétele a működési tapasztalatok alapján.....	32
2.1. A Jobcentre Plus bevezetését megelőző kísérleti program tapasztalatai	32
2.2. A Jobcentre Plus bevezetése és a működéssel kapcsolatos tapasztalatok értékelése	38
I.3. A Jobcentre Plus teljesítménymutatói.....	55
I.4. Jóléti reform-tervek az Egyesült Királyságban.....	63
Konklúzió, tapasztalatok Magyarország számára.....	75
II. Munkaerő-piaci reformok tapasztalatai Németországban, különös tekintettel az integrált munkaügyi és szociális szolgáltatások alkalmazására	79
Vezetői összefoglaló.....	79
Bevezetés.....	82
II.1. Gazdasági és munkaerő-piaci helyzet a reform bevezetése előtt.....	84
II.2. Munkaerő-piaci intézmények.....	85
II.3. A Hartz reform alapelemei.....	87
3.1. A munkaerő-piaci szolgáltatások és eszközök hatékonyságának és eredményességének javítása	88
3.2. A munkanélküliek aktivizálása	90
3.3. A munkaerőpiac deregulációja.....	93
II.4. A munkaerő-piaci politika hatékonysága a reform előtt és után.....	94
4.1. Munkaerő-piaci eszközök és szolgáltatások hatékonyságának és eredményességének javítása	94

4.2 A munkanélküliek aktivizálása	97
4.3 Munkaerő-piaci dereguláció	98
II.5. A Szövetségi Munkaügyi Hivatal szervezeti reformja	98
5.1 Hivatalból ügynökség	100
5.2 Az új vezetési módszer koncepciója és logikája	101
5.3 A jövő ügyfélcentruma	102
II.6. A munkanélküli és szociális segélyezés összevonása	103
6.1 A munkanélküliek alapbiztosításának a szabályai	104
6.2 Öt évvel a munkanélküliek alapbiztosításának bevezetése után	107
II.7. Válságkezelés a munkaügyi szervezetben	112
Összefoglalás	115
III. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat reformjának tapasztalatai Finnországban, különös tekintettel az integrált munkaügyi és szociális szolgáltatások alkalmazására.....	118
Vezetői összefoglaló.....	118
III.1. Bevezetés.....	130
III.2. A munkaerő-piaci szolgáltatások fejlesztésének célkitűzései és az aktív foglalkoztatáspolitikai gyakorlati megvalósítása a munkaügyi kirendeltségeken.....	132
III.2.1. Kutatási módszerek	132
III.2.2. A munkaügyi kirendeltségek működési környezete és a működésükben bekövetkezett változások	133
2.1 A munkaerő-piaci szolgáltatások és azok reformja	133
2.2 A munkaerő-piaci szolgáltatások reformja.....	134
2.3 A munkaerő-piaci szolgáltatások működési környezete és az ügyfélkör szerkezete	135
2.4 A munkaerőpiacon részt vevők körének kiszélesítése	136
2.5 A munkaerő-piaci szolgáltatások piaci jellegűvé válásából adódó változások.....	138
III.2.3. A munkaügyi kirendeltségeken dolgozók véleménye a munkaerő-piaci szolgáltatások reformjáról.....	139
3.1 A reform ismertsége, általános vélemények a munkaerő-piaci szolgáltatások átfogó reformjáról	139

3.2 A munkaerő-piaci szolgáltatási reform megvalósulásának és sikerének értékelése	140
3.3. A reform céljait támogató eszközök	142
3.4 A reformmal kapcsolatos irányítás és támogatás.....	143
III.2.4 A szolgáltatások megszervezése és szolgáltatási kínálat a munkaügyi kirendeltségen	143
4.1 A szolgáltatások megszervezése a munkaügyi kirendeltségen	144
4.2 A szolgáltatási folyamat egésze a munkaügyi kirendeltségen	144
4.3 A dolgozók tudásának fejlesztése	146
4.4 A munkaügyi kirendeltség szolgáltatási kínálata.....	146
4.5 Védett munkaerőpiac	147
4.6 Munkamegosztás a saját szolgáltatások és az együttműködő partnerektől vásárolt szolgáltatások között	148
III.2.5. A munkaügyi kirendeltségek és más érintett szervezetek hálózatos együttműködése	148
5.1 A több szakmát összefogó csapatmunka és a hálózatos együttműködés fejlődése	148
5.2 Az együttműködés hatásai és fejlesztési célok	150
III.2.6. A munkaügyi kirendeltség szolgáltatásai és a reform ügyfélszempon-tú vizsgálata.....	150
6.1 Ügyfélkezelés a munkaügyi kirendeltségen	151
6.2 Ügyféltapasztalatok.....	154
III.3. Munkaerő-piaci szolgáltató központok: a nehezen munkába állítható személyek speciális ellátása	157
1. A munkaügyi szolgáltató központokkal kapcsolatos kutatási kérdések.....	157
2. A munkaerő-piaci szolgáltató központok működésének alapja és a reform megvalósítása.....	159
3. A munkaerő-piaci szolgáltató központok főbb kvantitatív adatai.....	160
4. A munkaerő-piaci szolgáltató központ működésének helyi és regionális modelljei	162
5. Az irányítás és a stratégiakészítés működőképessége – hálózatos vezetői modell a TYP-központokban	163
6. A TYP-együttműködés értékelése.....	165

7. A munkaerő-piaci szolgáltató központ ügyféllátásának értékelése	167
8. Ügyfélvélemények a TYP-szolgáltatásról.....	169
9. Munkába állás és a védett munkaerőpiac szükségessége	171
10. Munkaerő-piaci átmenetek és a TYP-központ feladata.....	173
11. A munkaerő-piaci szolgáltató központ nemzetközi párhuzamai.....	174
III.4. A munkaerő-piaci szolgáltatások fejlesztési céljai és a jövő kihívásai	175
1. A munkaerő-piaci szolgáltató központok (TYP) működésének fejlesztési céljai	175
2. A legfontosabb jelenlegi és jövőbeli kihívások a munkaügyi kirendeltségek fejlesztésében	178
3. Az állami munkaerő-piaci szolgálat jövője	185
III.5. Következtetések és fejlesztési célok	187
1. Következtetések.....	187
2. Fejlesztési célok.....	194
Mellékletek, ábrák, felhasznált irodalom:	
Az I. fejezet 1. melléklete.....	197
Pénzbeli ellátások és adókedvezmények az Egyesült Királyságban	197
Az I. fejezet 2. melléklete.....	203
A New Deal programok bemutatása.....	203
A II. fejezet 1. melléklete.....	205
A munkanélküliek passzív ellátórendszere a reform előtt.....	205
I. fejezet ábráinak jegyzéke	208
I. fejezet rövidítéseinek magyarázata	209
A II. fejezet rövidítéseinek jegyzéke	210
A III. fejezet rövidítéseinek jegyzéke	211
Hivatkozások az I. fejezethez	212
Felhasznált irodalmak a II. fejezethez	216
Felhasznált forrásmunkák a III. fejezethez	218

A kutatás célja és tartalma

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat előző középtávú stratégiájának megfogalmazásánál fontos kiindulópontot jelentett annak vizsgálata, hogy milyen elvárásokat fogalmaztak meg a nemzetközi szervezetek az állami foglalkoztatási szolgálatokkal kapcsolatban, és azokat milyen formában építették be a tagállamok a munkaerő-piaci reformjaikba. Ezt a munkát folytattuk az új projekt keretében.

Többek között megvizsgáltuk, hogy a jelentős munkaerő-piaci reformokat a közelmúltban bevezetett EU-tagállamokban ezek hatására milyen eredmények születtek? Beváltak-e az innovációk, avagy sem? Különös figyelmet fordítottunk az integrált munkaügyi és szociális rendszereket alkalmazó országok gyakorlati tapasztalatainak összegyűjtésére, előnyeinek és hátrányainak áttekintésére. Ezt a vizsgálatot az **Egyesült Királyságra, Finnországra és Németországra** vonatkozóan végeztük el, ahol egyfelől komplex munkaerő-piaci reform keretében, másfelől koherens stratégia mentén egyesítették a munkaerő-piaci és szociális szolgáltatók kapacitásait. Ez mindegyik országban más-más módon valósult meg.

Az **angol foglalkoztatási szolgálat reformját** az aktív korúaknak nyújtott pénzübeli ellátásokért felelős intézmények összevonása, a munkavállalásra ösztönző ellátások bevezetése (a munkanélküli ellátás álláskeresési juttatásra való átkeresztelése a munkakeresésre irányuló elvárást testesíti meg), az aktivizáló szolgáltatások fejlesztése, továbbá egyes munkaerő-piaci szolgáltatások kiszervezése jellemezte. A reformok szükségességét elsősorban az inaktívak, közöttük is a szociális ellátásokat igénybe vevők nagy száma indokolta, a magas foglalkoztatási ráta ellenére.

Az angol foglalkoztatási szolgálat átalakítása a foglalkoztatáspolitikai végrehajtásért, valamint a szociális és társadalombiztosításért felelős minisztériumok összevonásával vette kezdetét. Ez az intézményi reform megnyitotta a kaput a munkanélküli és szociális ellátórendszerek integrálása előtt, amelynek eredményeként 2002-től elkezdődött a *Jobcentre Plus* hálózat kiépítése. 2006 végéig fokozatosan létrejött egy olyan egyablakos rendszer, ahol az aktív korúaknak nyújtott *pénzübeli ellátások igénylése egy helyen történik*, az álláskeresés elsődlegessége szempontjának következetes érvényesítése mellett.

Az **I. fejezet** célja a szervezeti rendszer átalakításához fűzött elvárások teljesülésének, továbbá az új modell előnyeinek és hátrányainak vizsgálata volt, különös tekintettel az új szervezet működési hatékonyságára.

Németországban a 2000-es évtized első felében jelentős munkaerő-piaci reformokat hajtottak végre, amelynek jogi alapját négy Hartz törvény teremtette meg. Ennek része volt az az intézkedés, amelynek eredményeként a munkanélküli és szociális segélyezésből 2005. január 1-től új pénzügyi ellátási formát hoztak létre: a *munkát keresők alapbiztosítását*. Ennek révén a rászorulóknak intenzívebb támogatást

kapnak beilleszkedésükhöz a munkaerőpiacra. A siker érdekében a foglalkoztatási ügynökségek és a szociális segélyezésért felelős szervek kapacitásait és kompetenciáját egyesítették, majd *kettős felügyelet* alá helyezték.

A munkaügyi ügynökség biztosítja a foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokat és az aktív munkaerő-piaci eszközöket (tanácsadás, közvetítés, közhasznú foglalkoztatás, képzés támogatása), továbbá a létfenntartó támogatásokat (ALG II., szociális segély, TB-járulékfizetés). Az önkormányzatok felelősek a lakhatási, fűtési támogatásért, a gyermekintézményi ellátásért, az adósságmenedzselésért, a szenvedélybetegek gondozásáért, a pszichológiai gondozásért és egyéb, személyre szabott válságkezelésért.

Ahhoz, hogy a felsorolt szolgáltatásokhoz és támogatásokhoz egy helyen jussanak hozzá a rászorulóknak, a munkaügyi és szociális szolgálatok a *munkaügyi ügynökségen belül közös munkaközösségeket* hoztak létre erre a feladatra. A szövetségi költségvetés állja az álláskeresőknél alapbiztosításának azokat a költségeit, amelyek a foglalkoztatási ügynökségek kompetenciájába tartoznak. A szociális szolgálat támogatásait az önkormányzatoknak kell fedezniük.

Ennek a modellnek a gyakorlatba való átültetését követi az integrált szolgáltatások működését értékelő második tanulmány, amit a **II. fejezet** tartalmaz.

A **III. fejezetben** szereplő tanulmány a finn Állami Foglalkoztatási Szolgálat reformjának munkaerő-piaci és társadalmi hatásait értékeli, az erre irányuló kutatások eredményeire támaszkodva. **Finnországban** 2003-2007 között modernizálták az állami foglalkoztatási szolgálatot, amelynek céljai a következők voltak: 1. a tartós munkanélküliség megelőzése, 2. jó minőségű munkaerő-kínálat elérhetőségének biztosítása a munkaerő-szükséglet kielégítésére, és 3. a strukturális munkanélküliség csökkentése.

Az áfsz reformja – amely egy ágazatközi foglalkoztatási program része volt – keretében korszerűsítették a munkaügyi kirendeltségek által nyújtott szolgáltatásokat, és a közös szolgáltatásnyújtás új intézményes formáit hozta létre, az áfsz, az önkormányzati szociális és egészségügyi szolgálatok, valamint a Társadalombiztosítási Intézet közreműködésével. Mindegyik szervezet szakembereket adott az új szolgáltatáshoz, miközben megtartotta önállóságát és alapszolgáltatásait. Az új integrált szolgáltatás neve: *munkaerő-piaci szolgáltató központ*. Az áfsz a munkaközvetítésre és a nyílt munkaerőpiacra fókuszál, a munkaerő-piaci szolgáltató központnak pedig az a feladata, hogy *speciális multi-professzionális szolgáltatásokat* nyújtson a többes problémával küszködő embereknek ahhoz, hogy be- vagy visszajussanak a munkaerőpiacra. Ebben az értelemben a reform kettős célt követett: a nyílt munkaerőpiac követelményeinek való megfelelés elősegítését és a strukturális munkanélküliség csökkentését.

Finnországban a munkaerő-piaci helyzet jelentősen javult ezeknek az innovációknak a bevezetése óta, és ez a változás nagyrészt a reformnak köszönhető.

Mindhárom országban a reformok bevezetésével egyidejűleg különböző kutatóintézeteket bíztak meg azzal, hogy értékeljék az új intézkedések munkaerő-piaci és társadalmi hatásait. Többek között ezeket a kutatási eredményeket gyűjtöttük össze és dolgoztuk fel, hogy megállapíthassuk, beváltak-e a reform során kitűzött célok? Milyen előnyök és hátrányok származnak a megtett modernizációs lépésekből?

Az értékelő kutatások mellett támaszkodtunk a nemzetközi szervezetek (pl. EU, OECD, ILO) országelemzéseire, tematikus jelentéseire és a vizsgált országok nemzeti statisztikáira. Munkánk során felhasználtuk a három EU-tagállam lisszaboni reformprogramjait és jelentéseit a szegénység és társadalmi kirekesztettség elleni küzdelemről.

A mellékletben szereplő három tanulmány önálló műnek tekinthető. Mindegyik hasonló struktúrában épül fel, önálló tartalom- és irodalomjegyzékkel, vezetői összefoglalókkal. Ezek egyenként eleget tesznek a megbízó által megfogalmazott elvárásoknak.

A mellékletben közölt tanulmányokból a következő lépésben **szintetizáló tanulmány** készül, amely egyfelől összefoglalja ezek főbb megállapításait, másfelől a hazai alkalmazhatóság szempontjából értékeli azok módszereit, különös tekintettel a magyar Állami Foglalkoztatási Szolgálat aktualizálandó jövőképeének nemzetközi tapasztalatokkal való alátámasztására.

I.

Integrált munkaügyi és szociális rendszer bevezetésének, előnyeinek és hátrányainak áttekintése az Egyesült Királyságban

„Mottó”

Tanács az integrált modell bevezetését fontolgató országoknak:

„[...] a Jobcentre Plus bevezetésének egyik legfontosabb üzenete az, hogy nagyon óvatosnak kell lenni az ilyen széles feladatkörű szervezetek tervezésénél az egyes szolgáltatások közötti egyensúly biztosítása érdekében. A számszerű célok meghatározása szükséges, de nem elégséges biztosítéka annak, hogy minden szolgáltatás eredményesen működik. Az is fontos, hogy az egyes célkitűzéseket mennyire tekintik fontosnak a szervezet működésén belül. Továbbá, figyelembe véve a szervezeti átalakítás okozta átmeneti negatív hatásokat, az integrált modellt bevezető országoknak kiemelt figyelmet kell szentelni az átmenettel járó működési problémák elkerülésére.”

(Karagiannaki, E. 2007.; 193. oldal)

Vezetői összefoglaló

Az integrált munkaügyi és szociális rendszer bevezetése az Egyesült Királyságban, a Jobcentre Plus létrehozása, a passzív ellátások helyett a munkavállalást előtérbe helyező szociálpolitika részeként értelmezendő, amelyben Európában az Egyesült Királyság élen járt. Az integrált rendszer bevezetése egy komplex munkaerő-piaci reform része volt, nem csupán szervezetfejlesztés. A munkaerő-piaci reform intézkedések kibontására az 1990-es évek végétől került sor, de gyökereik egészen az 1970-es évek végéig nyúlnak vissza. 1996-ban a munkanélküli ellátásokat felváltotta az álláskeresési juttatás, amelyben a munkavállalásra rendelkezésre állás és az aktív álláskeresés alapvető elvárás volt. A hivatalba lépő munkáspárti kormány új miniszterelnöke, Tony Blair 1997-ben meghirdette a „segély helyett munkát” elvét. Az új kormány célul tűzte ki egy „új jóléti szerződés” létrehozását és a jóléti állam újragondolását a munka-etika alapján. Ennek szlogenjévé a „munka azoknak, akik képesek dolgozni, biztonság azoknak, akik nem” vált.

Az egyablakos ügyintézés bevezetése az aktív korúaknak nyújtott jövedelempótló ellátások igénybevételeinél csupán egyik eleme volt az inaktivitás csökkentését célzó kormányzati intézkedéseknek. A stratégia további pillérei az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök fejlesztése (New Deal program-család kiterjesztése és helyi foglalkoztatási kezdeményezések, decentralizált komplex programok támogatása); a munkavállalást „kifizetődővé tevő” intézkedések (a minimálbér bevezetése és az adó-jóváírások kiterjedt rendszerének létrehozása), valamint a nők munkavállalását lehetővé tevő gyermekgondozási infrastruktúra fejlesztése (bölcsődei és óvodai hálózat) voltak.

A jelen tanulmány célja a Jobcentre Plus hálózat bevezetésével kapcsolatos tapasztalatok és az intézkedés hatásának szisztematikus elemzése, továbbá az inaktivitás csökkentését célzó közelmúltbeli kormányzati reformok ismertetése és értékelése. Az elemzés folytatása az állami foglalkoztatási szolgálatokkal kapcsolatos uniós elvárásokat és fejlesztési stratégiákat áttekintő 2005-ös tanulmánynak. Az anyag négy részből áll. Az első rész áttekintést ad az Egyesült Királyság munkaerőpiaci helyzetéről és a munkaerőpiaci statisztikák tükrében vizsgálja a reformok hatásosságát. A második rész az integrált modell bevezetésének a tapasztalatait tekinti át az értékelő kutatások megállapításai alapján. A harmadik rész a Jobcentre Plus teljesítményére vonatkozó indikátor-rendszert ismerteti, beleértve a szolgáltatásokra vonatkozó számszerű célkitűzések teljesülését. A negyedik rész a legújabb reformtörekvéseket ismerteti, amelyek célja a teljes foglalkoztatottság megvalósítása az Egyesült Királyságban.

A vezetői összefoglaló szintetizálja a főbb kutatási eredményeket és ismerteti az abból levonható következtetéseket Magyarország számára.

A reformok hatásossága a munkaerő-piaci mutatók tükrében

A 2008-ban kirobbant gazdasági válság előtt az Egyesült Királyság nemzetközi összehasonlításban rendkívül kedvező foglalkoztatási mutatókkal rendelkezett, magas foglalkoztatottság és alacsony munkanélküliség jellemezte. A több mint egy évtizedes gazdasági fellendülésnek köszönhetően a foglalkoztatási ráta magas szinten, 70% fölött volt és a munkanélküliség is az EU átlaga alatt maradt több éven keresztül. Az Egyesült Királyság kezdettől fogva teljesítette az Európai Unió foglalkoztatásra vonatkozó lisszaboni célkitűzéseit. A foglalkoztatási ráta 1998. óta folyamatosan meghaladja a 70%-ot. Mindazonáltal a tartós állástalanság és az inaktivitás meglehetősen magas volt.

Ez nem változott jelentősen 1997 és 2008 között: a foglalkoztatottság 1,7 százalékponttal nőtt, a munkanélküliség pedig 1,2 százalékponttal csökkent. Az inaktivitás, amelynek csökkentését a reformok megcélozták, szerény mértékben, 0,7 százalékponttal csökkent. Míg a férfiak körében a foglalkoztatási ráta 0,6 százalékponttal emelkedett, a munkanélküliség 1,6 százalékponttal csökkent; az inaktivitás viszont 0,9 százalékponttal nőtt. A nők körében az adatok pozitív munkaerőpiaci folyamatokra utalnak: az aktivitás 2,3 és a foglalkoztatás 2,7 százalékponttal bővült, miközben a munkanélküliség 0,8 és az inaktivitás 2,3 százalékponttal csökkent.

A különböző jövedelempótló ellátásokat igénybe vevő munkavállalási korú népesség körében a legnagyobb csoportot a megváltozott munkaképességűek alkotják, akik 2008-ig az összes ellátott felét tették ki. Létszámuk alig változott az elmúlt hat év során. Nagyjából hasonló létszámot képviseltek az álláskeresői ellátást igénybe vevők és a szociális segélyben részesülő egyedülálló szülők. 2008 után azonban rendkívül megugrott – csaknem megduplázódott – az álláskeresői ellátást igénybe vevők létszáma a gazdasági válság hatására. Az egyéb ellátások igénybe vevőinek létszámában enyhe emelkedés figyelhető meg, különös tekintettel a tartósan beteg vagy fogyatékos családtagot ápolók, illetve a fogyatékosági támogatások igénybe vevőinek körében.

Összességében az integrált rendszer bevezetésének nem volt jelentős, számszerűsíthető hatása a munkaerő-piaci mutatókra: az inaktivitás tekintetében két ellentétes trend tapasztalható. Egyrészt a férfiak körében csekély emelkedés

figyelhető meg, másrészt a nők körében nagyobb mértékben csökkent az inaktivitás, ám ebben szerepet játszottak egyéb tényezők is, nevezetesen a napközbeni gyermekfelügyelet fejlesztése.

Az integrált munkaügyi és szociális szervezet bevezetésének tapasztalatai

A Jobcentre Plus bevezetését 1999. és 2002. között egy kísérleti program előzte meg, amely a munkaügyi szervezet, a segélyezési ügynökség és az önkormányzatok által az aktív korúaknak nyújtott segélyek egyablakos elérhetőségét modellezte. A program fontos tapasztalatokkal szolgált a Jobcentre Plus bevezetéséhez és többek között ezek hatására került ki az integrált rendszerből az önkormányzatokkal való együttműködés.

A Jobcentre Plus bevezetésének célja 2002-ben egy hatékonyan működő, integrált foglalkoztatási és segélyezési szolgálat létrehozása volt az aktív korú ügyfelek számára, amely a passzív ellátások igénybe vétele helyett az álláskeresést és a munkavállalást helyezi előtérbe, valamint segíti az üres álláshelyek betöltését.

A foglalkoztatáspolitikai/stratégiai célok mellett az integrált rendszer bevezetésének volt egy erőteljes gazdaságossági és takarékosági vetülete is: a Munka- és Nyugdíjügyi Minisztérium jelentős létszámcsökkenést és megtakarítást várt el a két szervezet összevonásától. Az integrált modell bevezetésével gyakorlatilag párhuzamosan egy radikális hatékonyságnövelő megtakarítási program végrehajtása is zajlott. Ennek kommunikációja kisebb hangsúlyt kapott, ám jelentős érv volt az egyablakos rendszer bevezetése mellett.

A Jobcentre Plus működésének értékelései azt követték nyomon, hogy az új modell mennyiben teljesítette a hozzá fűzött szakmai elvárásokat és célkitűzéseket, illetve miként alakult a szolgáltatások minősége az integrált rendszerre történő áttérés alatt és azt követően. Az értékelő kutatások tapasztalatai fontos visszajelzést adtak a modell folyamatos fejlesztéséhez. A kutatások nyolc területen vizsgálták az integrált rendszer működését:

- Az új eljárásrend végrehajtása.
- Az inaktív ügyfelek munkavállalásra való ösztönzése.
- Az ügyfelekkel való kapcsolattartás, különös tekintettel az inaktív ügyfelek részvételére a nem kötelező programokban.
- Az ügyfelek elégedettsége az új szolgáltatással.
- Az integrált rendszer munkaerő-piaci kimenetei.

- Az új irodai környezet megítélése és hatása az ügyfelek álláskeresőssel kapcsolatos attitűdjeire.
- A munkatársak és az ügyfelek biztonsága.
- A támogatásokkal valós visszaélés és hibás folyósítás.

A Jobcentre Plus országos bevezetése 2007-re zárult le. A program a vártnál nagyobb pénzügyi megtakarítást eredményezett a működés területén, de az egyéb elvárt pozitív hatásait nem sikerült számszerűsíteni. A program tervezői 2002-ben az alábbi területeken számítottak megtakarításra:

- Foglalkoztatási hatások: A munka-központú interjúk bevezetése és a jobban célzott intézkedések révén több ügyfél vállal munkát és ezáltal csökkennek a segélyezésre fordított kiadások, növekednek az adó- és társadalombiztosítási bevételek.
- Hatékonyabb működés: Az integrált szolgáltatási modell bevezetésének köszönhetően a rendszer hatékonyabban működik, ami erőforrásokat szabadít föl a szervezet működésében, amelyek a rendszer működtetésére fordíthatóak.
- Ésszerű ingatlangazdálkodás: az integráció révén a két korábbi szervezet ingatlanvagyonára helyett egy kisebb, jobb minőségű ingatlanállomány jön létre, amelynek olcsóbb a fenntartása.

Ezek közül az ingatlangazdálkodásra vonatkozó elvárások egyértelműen teljesültek és a rendszer működése már rövid távon is hatékonyabbá, olcsóbbá vált. Az új szervezet beváltotta a hozzá fűzött takarékosági és költség-hatékonysági elvárásokat. Sokkal „áramvonalasabb” mint az elődjei: az integráció során az ingatlanok száma kétharmadára csökkent és az előírt létszámleépítést is végrehajtották. Az új szervezet működtetése éves szinten jelentős, közel 30 millió fontos megtakarítást jelent az állam számára.

A Jobcentre Plus bevezetésének sikerét jelentős részben a végrehajtásnak tulajdonítják, nevezetesen az alábbi tényezőknek:

- A kulcspozíciókat több évtizedes, ügyfélszolgálati tapasztalattal is rendelkező munkatársak töltötték be, akik jól ismerték a két szervezet működését.
- A projekt irányítására az állandóság volt jellemző, nem cserélődtek a vezető munkatársak, szakértők.
- A kirendeltségek munkatársai is aktívan hozzájárultak a projekt sikeréhez, mert megértették, hogy a program nem csak a kirendeltségek felújításáról szól, hanem egy új szolgáltatási modell bevezetéséről.

- Szigorú pénzügyi fegyelem a projekt kezdetétől, amelynek köszönhetően az eredeti költségvetéshez képest aránylag jelentős megtakarítás is történt.
- A végrehajtás kockázataira megfelelően fölkészültek és eredményesen kezelték őket.

A Jobcentre Plus teljesítménymutatói

A foglalkoztatási és segélyezési szolgáltatások integrációjával, új integrált célrendszer került bevezetésre, amely egységes struktúrába foglalta a két korábbi szervezet célkitűzéseit. A Jobcentre Plus teljesítménymutatóinak rendszere eredetileg öt elemből állt, amely időközben átalakult és jelenleg az alábbi indikátorokból épül föl:

- A munkaerő-piaci kimenet mutató azt méri, hogy a Jobcentre Plus ügyfelei közül hányan helyezkedtek el. Nincs szükség annak igazolására, hogy az ügyfél a Jobcentre Plus közvetlen közreműködésével talált munkát, mert a rendszer minden regisztrált ügyfél munkába állásához rendel teljesítmény-pontot, illetve a leginkább hátrányos ügyfelek esetén az önkéntes aktív programokba való bekapcsolódásért is jár pont. Az elhelyezkedési adatokat az Adóhivatal szolgáltatja. Az egyes ügyfél-csoportok eltérő súlyozása az új rendszerben is megmaradt: minél hátrányosabb helyzetű az ügyfél, annál több pont jár az elhelyezkedéséért; maximálisan 12 pont szerezhető.
- A beavatkozásokra vonatkozó mutató azt követi nyomon, hogy a Jobcentre Plus bizonyos beavatkozásainak mekkora aránya teljesül az előírt határidőn belül. Az általános teljesítménycél, hogy az adott beavatkozások legalább 85/86 százalékát időben elvégezzék.
- A támogatási igények elbírálásának átlagos időtartama azt méri, hogy átlagosan hány munkanapig tart bizonyos támogatási kérelmek elbírálása. Célja az ügyintézés gyorsaságának és pontosságának a javítása. Az indikátor három komponensből áll, ami a három leggyakoribb segélytípus – a szociális segély, az álláskeresési segély és a megváltozott munkaképességűek segélyei - elbírásának átlagos időtartamát rögzíti.
- A támogatásokkal való visszaélés és az adminisztratív hibák számszaki értéke a jogosulatlanul kifizetett álláskeresési segély és szociális segély összegét mutatja.
- Ügyfélszolgálati célkitűzés három területen fejezi ki az ügyfeleknek nyújtott szolgáltatás minőségét: a gyorsaságra vonatkozóan – az ügyfél milyen gyorsan jut hozzá a szükséges szolgáltatáshoz; a szakszerűséget illetően – mennyire szakszerű, udvarias és az ügyfelek igényeit figyelembe vevő az ügyfélszolgálat; és az információ minősége tekintetében – az ügyfelek tájékoztatása pontos, érthető és teljes körű legyen.

- Munkáltatóknak nyújtott szolgáltatásokra vonatkozó mutató három területen méri a munkáltatóknak nyújtott szolgáltatás minőségét, ezek: a sikeresség – sikerült-e a bejelentett üres álláshelyet betölteni; az időzítés – sikerült-e az álláshelyet az elvárt időtartamon belül betölteni; és a beválás – sikerült-e megfelelő munkavállalót találni az álláshely betöltésére.

Jóléti reform-tervek az Egyesült Királyságban

Az Egyesült Királyság foglalkoztatási célkitűzése a 80%-os foglalkoztatottsági szint elérése. Bár a foglalkoztatási ráta az elmúlt évek során valamelyest emelkedett, az inaktivitás szintje nem csökkent jelentősen a munkavállalásra ösztönző intézkedések hatására sem. Ezért a munkáspárti kormány 2006-ban jóléti reformot kezdeményezett, amelynek három pillére a foglalkoztatáspolitikai eszköztárának az átalakítása, a segélyezési rendszer reformja és a felnőttképzés megerősítése.

A javaslatok kidolgozásával a kormány David Freudot bízta meg, aki az alábbi reformok megvalósítását javasolta:

- A munkaerő-piaci szempontból leginkább hátrányos helyzetű, tartósan állástalan embereknek nyújtott munkaerő-piaci szolgáltatások kiszervezése nem-állami szolgáltatóknak, akik a teljesítményük alapján részesülnének állami támogatásban.
- Szigorítani kell a segélyek feltételeit és hangsúlyozni kell az egyén kötelezettségeit is: intenzívebb álláskeresést és elkötelezettséget kell elvárni a munkavállalással kapcsolatban.
- Meg kell fontolni egy egységes jövedelempótló segély bevezetését az aktív korúak számára.
- A Jobcentre Plus valódi egyablakos szolgáltatássá kell tenni, amely a munkavállalási korúak számára az összes ellátáshoz való hozzáférést egy rendszerben biztosítja, beleértve a jelenleg az önkormányzatok által nyújtott segélyeket is.

A kormány 2007-ben megkezdte a reformok bevezetését. Elsőként a foglalkoztatási és támogatási ellátás bevezetésére került sor, amely a megváltozott munkaképességű embereknek járó segélyeket váltotta föl és hangsúlyosabban érvényesíti azt az elvárást, hogy aki képes dolgozni, annak a megélhetését a munkajövedelme biztosítsa.

A Parlament 2009 novemberében újabb törvény fogadott el, amelynek a fő célja: a tartósan inaktív segélyezettek munkavállalásának ösztönzése az együttműködési feltételek további szigorításával. Ennek keretében:

- Megszűnik a szociális segély; aki munkára képes az álláskeresési támogatásra válik jogosulttá, akinek tartós betegsége vagy fogyatékosága van, az pedig a 2008-ban bevezetett foglalkoztatási és támogatási ellátást veheti igénybe.
- Bevezeti a „munkát a segélyért” eszközt, amelynek alapján az álláskeresési juttatásban részesülő ügyfelek munkavégzésre (beleértve az önkéntes munkát, szakmai gyakorlatot, munkakipróbálást is) kötelezhetőek, abban az esetben, ha ez az elhelyezkedésüket szolgálja.
- Szigorúbb szankciókat vezetnek be azokkal szemben, akik nem működnek együtt a munkaügyi és szociális szervezettel.
- Bevezetik az munka-központú interjúkon való részvételt a 60 év feletti segélyezettek számára is.
- A foglalkoztatási és támogatási ellátást igénybe vevő megváltozott munkaképességű emberek bizonyos csoportjai számára előírja az álláskeresést.

Konklúzió, tapasztalatok Magyarország számára

Az integrált rendszer bevezetése és a legújabb reformtervek Magyarország számára is hasznos tapasztalatokkal szolgálnak. A magyar és a brit rendszer több ponton élesen eltér egymástól:

- Fontos hangsúlyozni, hogy az Egyesült Királyságban az integrált rendszer bevezetése a Munka- és Nyugdíjügyi Minisztériumhoz tartozó dekoncentrált szervezetek „egyszerű” összevonását jelentette. A bevezetés szinte kockázatmentes volt, hiszen előre lehetett látni, hogy az integráció jelentős hatékonyság-növekedést és racionalizálást jelent. Azonban ez nem igazi egyablakos szervezet, mert bizonyos segélyeket (elsősorban a lakhatási ellátásokat) továbbra is a helyi önkormányzatoknál kell igényelni. Ezek visszatartó ereje munkavégzéstől nem elhanyagolható, ezért az eredeti elképzelések szerint az önkormányzati segélyek is részét képezték volna az integrált rendszernek. A kísérleti programok során azonban rendkívül nehéznek bizonyult a végrehajtás, így a helyi önkormányzatok kikerültek az együttműködésből. Amennyiben Magyarország a Jobcentre Plushoz hasonló integrált rendszert szeretne bevezetni, hasonló nehézségekkel nézne szembe.
- Az integrált rendszer bevezetése gazdasági és foglalkoztatási szempontból rendkívül kedvező időszakban történt: a gazdaság bővült, a munkanélküliség

rekord alacsony szinten volt és jelentős igény mutatkozott alacsony képzettségű munkavállalók iránt (aminek a kelet-európai migráns munkavállalók a fő haszonélvezői voltak). Tehát az inaktívak jelentős részének volt esélye elhelyezkedni, a munkavállalás ténylegesen választható lehetőség és reális kimenet volt. Magyarországon a foglalkoztatási helyzet sokkal kedvezőtlenebb, a munkahelyek, elsősorban az alacsony iskolai végzettséggel betölthető munkahelyek hiánya komoly gondot jelent. Ha az integrált rendszer bevezetésére egy ilyen közegben kerül sor, az azzal a veszéllyel járhat, hogy a munkavállalásra ösztönzés csak egy formális eljárásrendi elem lesz, amelynek a végrehajtás során nincs valós súlya. A Jobcentre Plus működésének értékelése fölhívta a figyelmet arra, hogy nagyon sok múlik a tanácsadók által közvetített üzeneten.

- A brit segélyezési rendszer rendkívül sajátos: bár a köztudatban liberális-reziduális jóléti államként él, amely szűkmarkúan bánik a pénzbeli ellátásokkal, a valóságban a jóléti háló meglehetősen kiterjedt. Az egyes segélyek összege ugyan alacsony, az ellátások jelentős része azonban kombinálható egymással, és az így elérhető összeg, illetve a természetbeni ellátások (pl. a szociális bérlakás) komoly ellenősztönzést jelentenek a munkavállalásra, különösen az alacsonyan fizetett, kedvezőtlen munkaidő-beosztású állásoknál. Továbbá, egészen a közelmúltig egyes segélyek igénybevételének a feltételei nagyon megengedőek voltak. Például, az egyedülálló szülők a legfiatalabb gyermek 16. életévéig részesülhettek szociális segélyben, és nem volt elvárás, hogy dolgozzanak. Azt is hangsúlyozni kell, hogy még az integrált rendszerben is az aktív programokba való bekapcsolódás jellemzően önkéntes maradt. Ez a legújabb reformok hatására azonban egyre szigorodik. Magyarországon ehhez képest jóval szigorúbbak a szociális segély igénybe vételének a feltételei és jelentős együttműködést várnak el a segélyezettektől akár a munkaügyi szervezettel, akár az önkormányzat által kijelölt más szervezetekkel.
- A Jobcentre Plus feladatköre jóval szűkebb, mint az Állami Foglalkoztatási Szolgálat feladatköre. A Jobcentre Plus gyakorlatilag az álláskeresői juttatás és bizonyos egyéb segélyek megállapítását és folyósítását, valamint állásközvetítést és személyes tanácsadást végez. Külön szervezet foglalkozik a felnőttképzéssel, illetve a vállalkozásoknak nyújtott támogatásokkal, bértámogatásokkal. A szervezet erősen központosított, és a közelmúltig szinte egyáltalán nem vett részt a helyi foglalkoztatáspolitikai alakításában. Ehhez képest a magyar ÁFSZ tevékenységi köre rendkívül szerteágazó és a regionális kirendeltségek nagyobb autonómiával rendelkeznek a decentralizált forrásokon keresztül. Az integrált rendszer bevezetése a jelen szervezeti keretek között a feladatok és a struktúra alaposabb felülvizsgálatát igényelné.

A magyar foglalkoztatáspolitikai és az Állami Foglalkoztatási Szolgálat számos olyan erősséggel bír – összevetve a Jobcentre Plus integrált rendszerével - amelyre a munkaerő-piaci reformok bevezetése során építeni lehet. Ilyenek például:

- Szigorúbb jogosultsági feltételek az ellátások igénybe vevői számára, amely részben már most kötelező a szociális segélyezettek számára is.
- Az aktív eszközök széles köre, a helyben tervezett komplex munkaerő-piaci programok, valamint a képzésben való részvétel támogatása.
- Részvétel a helyi foglalkoztatáspolitikai alakításában.
- A segélyezési rendszer átláthatóbb és egyszerűbb.

Ugyanakkor a rendszer működése és a szervezet felépítése veszélyeket is rejt, amelyeket mérlegelni kell egy esetleg nagyobb léptékű reform bevezetése előtt:

- Az Egyesült Királyságban a segélyezés részben központi feladat volt, amelyet aránylag egyszerűen lehetett integrálni az állami foglalkoztatási szolgálattal, amely szintén a központi közigazgatás része volt. Magyarországon a segélyezés önkormányzati feladat. Az integrált rendszer bevezetése vagy a segélyezési hatáskör központosítását jelentené, amely politikailag rendkívül nehezen vagy egyáltalán nem kivitelezhető, vagy szorosabb együttműködés bevezetését az önkormányzatok és a munkaügyi szervezet között. A tapasztalatok alapján ez utóbbi rendkívül komplex, erőforrás-igényes feladat, amelynek a hatékonysága bizonytalan. Kérdéses, hogy ez összességében mennyiben javítaná a jelenlegi rendszert.
- Összehasonlítva a JCP-vel az ÁFSZ rendkívül széles feladatkörrel rendelkezik, különös tekintettel a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal által ellátott feladatokra, amelyek jelentős része nem kapcsolódik a foglalkoztatáshoz. Az egyablakos rendszer bevezetéséhez ezt alaposan át kellene gondolni, és egyszerűsíteni a szervezet profilját, ami gyakorlatilag a mostani ÁFSZ feldarabolását jelentené.
- Az integrált rendszer bevezetése rendkívül erőforrás-igényes folyamat, nem csupán anyagi, de humán-erőforrás szempontból is. A brit rendszerben ezt ellensúlyozta az integráció nyomán megvalósuló megtakarítás. A magyar kontextusban erre nem lenne lehetőség, éppen ellenkezőleg komoly beruházást és létszámbővítést igényelne, amelynek megtérülése esetleg hosszú távon várható. Az Egyesült Királyságban nem sikerült számszerűsíteni az integrált rendszer foglalkoztatási hatásának köszönhető államháztartási megtakarításokat.

Röviden, a Jobcentre Plus bevezetésének tapasztalatai és tanulságai alapján az egyablakos rendszer bevezetése Magyarországon egy átfogó jóléti reform elemeként képzelhető el, hosszú-távú folyamatként, amelyhez rendelkezésre állnak a megfelelő erőforrások.

Bevezetés

Az integrált munkaügyi és szociális rendszer bevezetése, a Jobcentre Plus létrehozása a passzív ellátások helyett a munkavállalást előtérbe helyező szociálpolitika részeként értelmezendő, amelyben az Egyesült Királyság élen járt Európában, de hasonló reformokat hajtott végre Ausztrália és az Egyesült Államok is.¹ Az integrált rendszer bevezetése egy komplex munkaerő-piaci reform része volt, nem csupán szervezetfejlesztés. A munkaerő-piaci reform intézkedések kibontására az 1990-es évek végétől került sor, de a reformok gyökerei egészen az 1970-es évek végéig nyúlnak vissza. Az 1979-es választásokon nyertes Konzervatív Párt gazdaság- és szociálpolitikája éles váltást jelentett az addigi Munkáspárti gyakorlattal szemben. A korábbi keresletélénkítésen alapuló gazdaságpolitikát felváltotta egy monetarista, az infláció féken tartását célzó gazdaságpolitika. Miközben az ország súlyos gazdasági válságot élt meg, a hagyományos ipar lebomlásával és soha nem látott mértékű munkanélküliséggel – 1986-ban a munkanélküliségi ráta meghaladta a 10%-ot – a konzervatív kormány számos olyan intézkedést hozott, amely az egyén felelősségét állította a középpontba, megszigorította a munkanélküli ellátásokhoz való hozzáférést, gyengítette a hagyományosan erős ágazati szakszervezetek befolyását és növelte a munkaerő-piaci rugalmasságot. Ennek nyomán nagy számban jöttek létre új, rosszul fizetett és bizonytalan státuszú munkahelyek, elsősorban a felfutó szolgáltatási ágazatban.

1996-ban a munkanélküli ellátásokat felváltotta az álláskeresési juttatás (Jobseeker's Allowance, rövidítve: JSA), amelyben a munkavállalásra rendelkezésre állás és az aktív álláskeresés alapvető elvárás. Ezzel egyidőben a szociális segélyek indexálását a bérnövekedés helyett az inflációhoz igazították, ami azt eredményezte, hogy az ellátások egyre jobban elszakadtak az átlagkeresettől, nőttek a jövedelmi különbségek és a gyermekszegénység, amely nemzetközi összehasonlításban is kiugróan magas az Egyesült Királyságban. Mindazonáltal a gazdaság növekedési pályán volt és a munkanélküliség folyamatosan csökkent. Ebben a kedvező helyzetben vette át a kormányzást a Munkáspárt 1997-ben. Tony Blair, az új miniszterelnök meghirdette a **„segély helyett munkát” elvét**, és első intézkedései között csökkentette az egyedülálló szülőknél járó segély összegét. A munkáspárti kormány célul tűzte ki egy „új jóléti szerződés” létrehozását és a jóléti állam újragondolását a munka-etika alapján. Ennek szlogenjévé vált a **„munka azoknak, akik képesek dolgozni, biztonság azoknak, akik nem”**. Ezzel egyidőben egyre erősödött a nagy pártok (Munkáspárt, Konzervatív Párt és Liberális Demokrata Párt)

¹ Welfare-to-work policies/workfare policies

között a konszenzus a munkanélküliség megítélésében, amely az állástalanság és az inaktivitás okát inkább az egyénben, a munkavállalási hajlandóság hiányában vélte felfedezni és egyre kevésbé a munkaerőpiac strukturális tényezőiben. Az ellátórendszer átalakításának célja az volt, hogy az embereket a passzív pénzbeli ellátások igénybe vétele helyett munkavállalásra ösztönözzék. (A főbb pénzbeli ellátásokról és segélytípusokról az 1. számú melléklet ad áttekintést.) Az 1. táblázat a munkavállalásra ösztönző intézkedéseket mutatja be 1997-től napjainkig.

1. táblázat A munkavállalásra ösztönző intézkedések az Egyesült Királyságban 1997 és 2009 között

Év	Intézkedés
1997	Elindul az első New Deal program egyedülálló szülőknek. (A New Deal programokról lásd a 2. számú mellékletet.)
1998	További New Deal programok indulnak tartós munkanélküli célcsoportoknak
1999	A kötelező minimál bér bevezetése. Családi adó-jóváírás (Family Tax Credit) és a megváltozott munkaképességű munkavállalók adó-jóváírásának (Tax Credit for Disabled Workers) bevezetése. Ez a korábbi adókedvezményeknél nagyobb mértékű, és nem visszamenőleg kell igényelni, mert a munkáltató már a kifizetés során érvényesítheti.
2000	Bevezetésre kerül a munka-központú interjú (work-focused interview) az aktív korú segélyt igénylők esetében. Ez később az egyablakos modell központi eleme lesz. A foglalkoztatási szolgálattal való együttműködés visszautasítása esetén az ügyfél szankciókkal sújtható, többek között a segély felfüggesztésével. Kísérleti program indul az integrált modell kipróbálására. Foglalkoztatási Zónák (Employment Zones) létrehozása 15 különösen nagyarányú tartós munkanélküliséggel sújtott térségben. Rugalmas, személyre szabott intenzív tanácsadás és álláskeresési támogatás biztosítása a tartós munkanélküliek számára, a munkaügyi szervezettel szerződésben álló szolgáltatókon keresztül.
2002	A Jobcentre Plus létrehozása – egyablakos munkaügyi és szociális szolgálat a segélyt igénylő munkavállalási korúaknak. A munka-központú interjú kötelezővé tétele a passzív ellátásokat igénylő aktív korúak számára.
2003	Az adó-jóváírások rendszerének átalakítása: A gyermekek után járó adó-jóváírás bevezetése (Child Tax Credit) Az adó-jóváírás kiterjesztése az összes alacsony jövedelmű

	munkavállalóra, aki főszabály szerint legalább heti 30 órában dolgozik. A megváltozott munkaképességű emberek munkaerőpiacra való belépését segítő „Út a munkához” (Pathways to Work) program elindítása, amelynek a célja az rokkantsági segély reformjának előkészítése. Kísérleti program indítása a megváltozott munkaképességű munkavállalók munkában maradásának és rehabilitációjának támogatására. „Munkában maradás és előrehaladás” címmel kísérleti program indítása, amely pénzügyi ösztönzést és személyes támogatást nyújt a munkát vállaló inaktívaknak és tartós munkanélkülieknek.
2004	10 éves Gyermekgondozási Stratégia elfogadtatása.
2006	„Út a munkához” program kiterjesztése további helyszínekre.
2007	A 80 százalékos foglalkoztatási szint elérését célzó javaslatok kifejtése három stratégiai dokumentumban: - Jóléti reform: Zöld könyv a teljes foglalkoztatás megvalósításához (Green Paper In work, better off: Next steps to full employment) - Magas szintű készségek és felnőttképzés: A Leitch jelentés javaslatainak megvalósítása - Foglalkoztatás: Munkára készen: A teljes foglalkoztatás megvalósítása a jelen generáció számára (Ready for work: Full employment in our generation) Megjelenik a Freud jelentés: A függőség csökkentése és az esélyek növelése. Javaslatok a munkavállalást középpontba állító jóléti intézkedésekre. Főbb javaslatai között szerepel a foglalkoztatási szolgáltatások kiszervezése non-profit civil szervezeteknek és vállalkozásoknak, a segélyezési rendszer szabályainak szigorítása.
2008	„Út a munkába” program országos szintű bevezetése. Októbertől azok az egyedülálló szülők, akiknek a legfiatalabb gyermeke betölti a 12. életévét, többé nem jogosultak szociális segélyre inaktivitásuk okán, hanem álláskeresővé kell válniuk.
2009	A rokkantsági segélyeket fölváltja a foglalkoztatási és támogatási járadék (Employment and Support Allowance), amely a munkavállalási korú megváltozott munkaképességű emberekkel szemben határozottabban érvényesíti a munkavállalással kapcsolatos elvárást.

Forrás: Wright 2009

A fenti táblázatból kiderül, hogy **az egyablakos ügyintézés bevezetése** az aktív korúaknak nyújtott jövedelempótló ellátások igénybevételénél csupán **egyik eleme volt az inaktivitás csökkentését célzó kormányzati intézkedéseknek**. A stratégia további pillérei voltak: az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök fejlesztése (New Deal program-család kiterjesztése és helyi foglalkoztatási kezdeményezések, decentralizált komplex programok támogatása); a munkavállalást „kifizetődővé tevő” intézkedések (a minimálbér bevezetése és az adó-jóváírások kiterjedt rendszerének létrehozása), valamint a nők munkavállalását lehetővé tevő gyermekgondozási infrastruktúra fejlesztése (bölcsődei és óvodai hálózat).

A jelen **tanulmány célja** a Jobcentre Plus hálózat bevezetésével kapcsolatos tapasztalatok és az intézkedés hatásának szisztematikus elemzése, továbbá az inaktivitás csökkentését célzó közelmúltbeli kormányzati reformok ismertetése és értékelése. Az elemzés folytatása az állami foglalkoztatási szolgálatokkal kapcsolatos uniós elvárásokat és fejlesztési stratégiákat áttekintő 2005-ös tanulmánynak.² Elsősorban az előző tanulmány lezárását követő tapasztalatokra koncentrálok, de ez időnként kiegészül korábbi, az előző tanulmányban nem ismertetett anyagokkal. A felhasznált adatok és információ fő forrása az angol Munka- és Nyugdíjügyi Minisztérium által megrendelt értékelő kutatások beszámolóí, kiegészítve stratégiai dokumentumokkal, hivatalos statisztikákkal, valamint tudományos folyóiratokban megjelent cikkekkel.

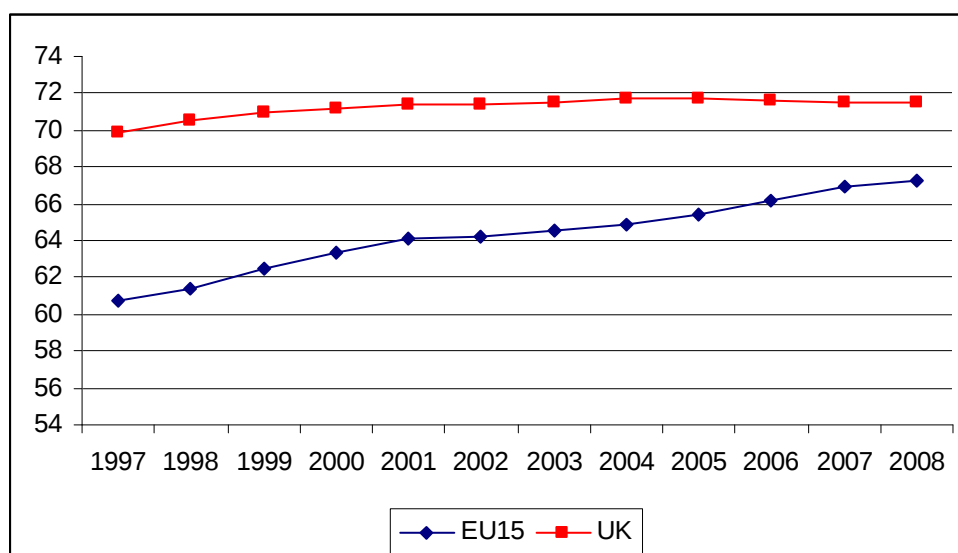
A **tanulmány négy részből áll**. Az első rész áttekintést ad az Egyesült Királyság munkaerő-piaci helyzetéről, és a munkaerő-piaci statisztikák tükrében vizsgálja a reformok hatásosságát. Ez a fejezet arra keresi a választ, hogy tetten érhető-e az inaktivitási és munkanélküliségi rátákban a fent ismertetett intézkedések munkára ösztönző hatása; csökkent-e az inaktivitás a bevezetett munkára ösztönző intézkedések nyomán a 2002 óta eltelt időszakban. A második rész az integrált modell bevezetésének a tapasztalatait tekinti át az értékelő kutatások megállapításai alapján. A harmadik rész a Jobcentre Plus teljesítményére vonatkozó indikátor-rendszert ismerteti, beleértve a szolgáltatásokra vonatkozó számszerű célkitűzések teljesülését. A negyedik rész a legújabb reformtörekvéseket mutatja be, amelyek célja a teljes foglalkoztatottság megvalósítása az Egyesült Királyságban.

² Frey 2005

I.1. Gazdasági és munkaerő-piaci helyzet, munkanélküliség és inaktivitás közelmúltbeli trendjei

A 2008-ban kirobbant gazdasági válság előtt az Egyesült Királyság nemzetközi összehasonlításban rendkívül kedvező foglalkoztatási mutatókkal rendelkezett, **magas foglalkoztatottság és alacsony munkanélküliség** jellemezte. A több mint egy évtizedes gazdasági fellendülésnek köszönhetően a foglalkoztatási ráta magas szinten, 70% fölött volt és a munkanélküliség is az EU átlaga alatt maradt több éven keresztül. Az Egyesült Királyság kezdettől fogva teljesítette az Európai Unió foglalkoztatásra vonatkozó lisszaboni célkitűzéseit.³ A foglalkoztatási ráta 1998. óta folyamatosan meghaladja a 70%-ot. A férfiak foglalkoztatási rátája a 2001-es 78%-os csúcs után valamelyest csökkent és 2007-ben 77,3% volt. A nők foglalkoztatási rátája 2005-ben érte el legmagasabb szintjét: 65,9%, 2007-ben 65,5% volt, 1,4 százalékponttal az EU15 átlaga alatt. Figyelemre méltó az is, hogy az Egyesült Királyság foglalkoztatási előnye fokozatosan szűkült az EU15-höz képest és a kezdeti 9 százalékpontból 5 százalékpontra csökkent. Míg a foglalkoztatás aránylag dinamikusan bővült az EU15-ben, az Egyesült Királyságban gyakorlatilag stagnált (Lásd 1. ábra).

1. ábra A foglalkoztatási ráta alakulása az Egyesült Királyságban és az EU15-ben, 1997-2008



Forrás: *Employment in Europe 2008*

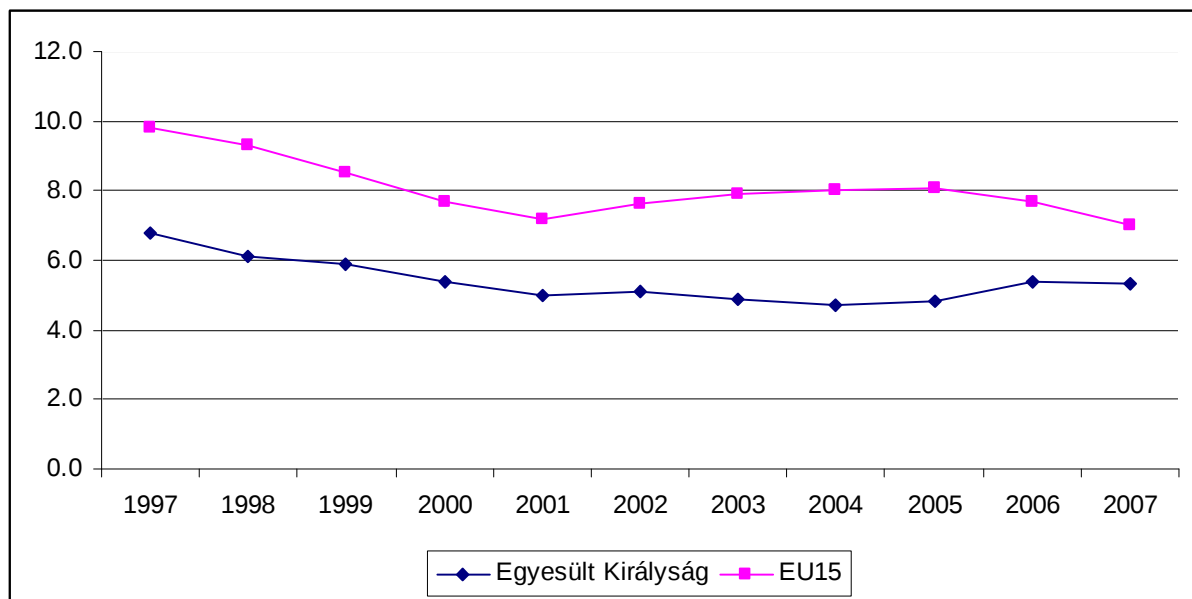
³ A foglalkoztatási ráta érje el a 70%-ot, a nők foglalkoztatási rátája érje el a 60%-ot, az 50 év felettiek foglalkoztatási rátája érje el az 50%-ot.

A magas foglalkoztatási ráta azonban eltakarja **a brit munkaerőpiac néhány lényeges jellemzőjét:**

- **Magas a részmunkaidőben**, beleértve a heti 20 óránál rövidebb munkaidőben **dolgozók aránya**. A teljes munkaidőre számított foglalkoztatási ráta 2007-ben 61,7% volt, a foglalkoztatottak 25,5%-a részmunkaidőben dolgozott. Ezek egy része természetesen önként vállalt részmunkaidő, de nem ritka a kényszerből vállalt részmunkaidő sem. A nők körében még magasabb a részmunkaidőben foglalkoztatottak aránya: 42,3%. A nők teljes munkaidőre számított foglalkoztatási rátája pedig csupán 51,3 százalék volt 2007-ben. Bár a részmunkaidős munkavállalók megjelennek a foglalkoztatási statisztikákban, de a rövid részmunkaidős állások nem jelentenek igazi létbiztonságot, sőt nem teremtenek jogosultságot járulékfizetéshez kötött ellátásokra (pl. a nők esetében anyasági támogatás). Az alacsonyan fizetett, részmunkaidős állásokban dolgozók magas arányával is összefügg, hogy az Egyesült Királyságban kiugróan magas a gyermekszegénység és a szegénységben élő gyermekek közel fele olyan családban él, ahol a szülők dolgoznak.
- Az Egyesült Királyság **nagyon jól teljesít a legfiatalabb, 15-24 éves korosztály foglalkoztatottsága területén**: ez 2007-ben 52,1% volt, míg az EU15 átlaga 40,8% volt. Ebben a korosztályban a nagy munkaerő-piaci részvétel a felsőoktatásban tanuló fiatalok magas részmunkaidős foglalkoztatásával függ össze. Mindazonáltal a legfiatalabbak foglalkoztatottsága 2000. óta határozottan csökken: hét év alatt 4,5 százalékpont a visszaesés. Ha ez a trend folytatódik, hatása a teljes munkavállalási korú népesség foglalkoztatási rátáján is meg fog mutatkozni.

A munkanélküliség alakulását a 2. és a 3. ábrák mutatják. **A munkanélküliségi ráta** a vizsgált időszakban mindvégig **jóval kisebb volt az EU15 átlagánál**, 2000 és 2007 között folyamatosan 5,5 százalék alatt maradt; 2003-2005-ben pedig rekordot döntő alacsony szintre, 5 százalék alá süllyedt.

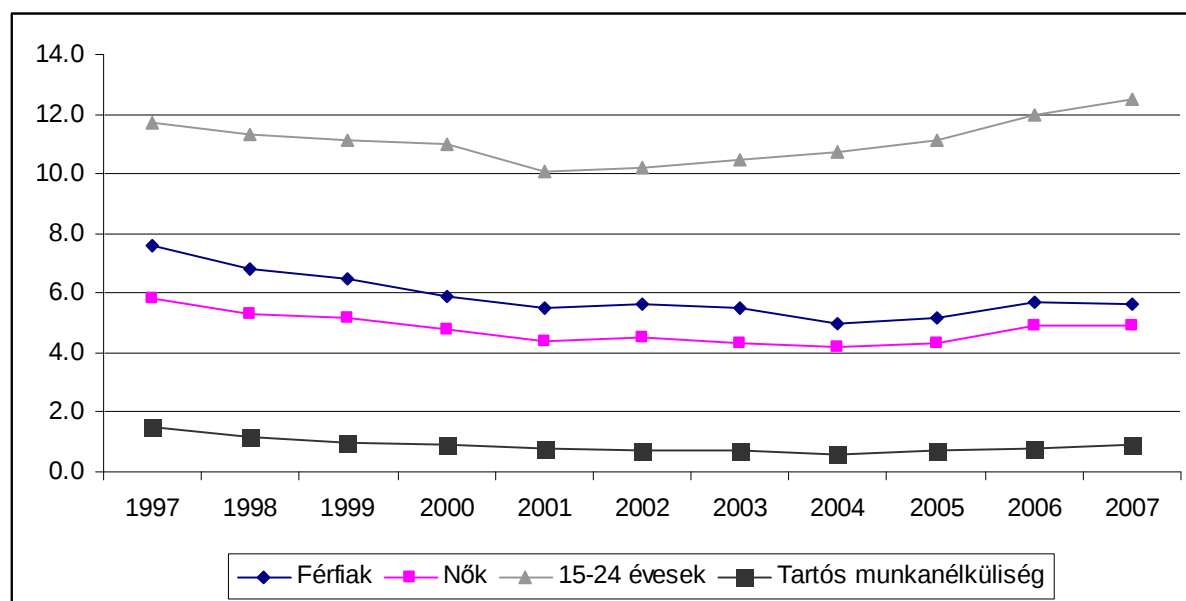
2. ábra A munkanélküliségi ráta alakulása az Egyesült Királyságban és az EU15-ben, 1997-2007



Forrás: *Employment in Europe 2008*

A férfiak és nők munkanélküliségi rátája hasonlóan alakult, azonban a férfiak munkanélkülisége 0,5-1 százalékponttal meghaladta a nőkéét. A tartós munkanélküliség mindvégig nagyon alacsony volt, a ráta az 1997-es 2,5%-ról 2004-re 1%-ra zsugorodott, ám azóta újra növekedni kezdett. Ahol nem történt változás, sőt összességében romlott a helyzet, az az ifjúsági munkanélküliség. Bár 1997. után a fiatalok munkanélküliségi rátája is apadni kezdett, de a csökkenő trend 2001-ben megtorpant és visszafordult. 2007-ben az ifjúsági munkanélküliség 14,3% volt, 0,6 százalékponttal magasabb, mint 1997-ben. Ez csupán 0,4 százalékponttal alacsonyabb az EU15 átlagánál, igaz, ott a vizsgált időszakban jelentős javulás ment végbe (közel 5 százalékpontos csökkenés).

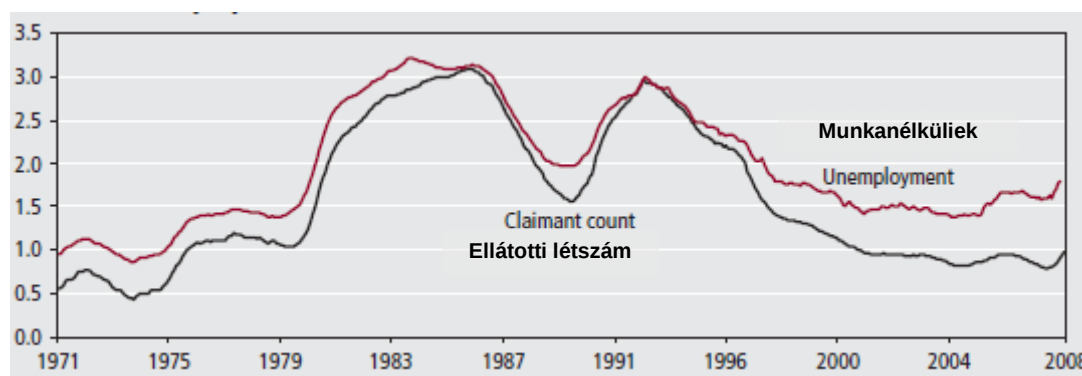
3. ábra Munkanélküliségi ráta alakulása az Egyesült Királyságban, 1997-2007



Forrás: *Employment in Europe 2008*

Érdekes trendet mutat a 4. ábra, amely arra utal, hogy az álláskeresői járadék bevezetése, és a Jobcentre Plus-szal való együttműködés szigorítását követően az **ellátotti és a munkanélküli létszám egyre inkább elszakad egymástól**, feltehetően segélyek igénybe vételére ösztönözve a tartósan állástalanokat, amely pont ellentétes a szakmapolitikai célkitűzésekkel.

4. ábra A munkanélküliek és az ellátást igénybe vevők létszáma (millió fő), 1971-2008



Forrás: *Leaker 2009b, a munkaerőfelmérés és a Jobcentre Plus adatai alapján*

Az Egyesült Királyság **munkaerő-piaci mutatói** összességében **kedvezően alakultak** 1997. óta. Ezt jelzi az is, hogy a munkapiac 2004 után különösebb

feszültségek nélkül képes volt befogadni több mint fél millió migráns munkavállalót az EU új tagállamaiból.⁴ De vajon tetten érhetők-e a munkaerő-piaci mutatókban a munkára ösztönző rendszer hatásai? **Csökkent-e az inaktivitás, illetve növekedett-e a munkavállalási hajlandóság az inaktívak körében?**

Amennyiben a munkavállalásra ösztönző reformok hatásosak voltak, azt várhatjuk, hogy eredményük a munkaerő-piaci statisztikákban is megmutatkozik a vizsgált időszakban. Természetesen az is előfordulhat, hogy az esetleges pozitív változások önmaguktól is bekövetkeztek volna és nem kapcsolódnak a munkára ösztönző intézkedések bevezetéséhez. Ezt a lehetőséget a rendelkezésünkre álló adatok alapján nem lehet kizárni, ezért kénytelenek vagyunk bármilyen pozitív irányú változást a jóléti reformok hatásának tulajdonítani. Az alábbi elemzésben az Egyesült Királyság Statisztikai Hivatala által közölt Munkaerő Felmérés összefoglaló adatait és az azok alapján készült beszámolókat használjuk. Ezek az adatok az Eurostat mutatóitól eltérő korcsoportokra, a 16-59/64 évesekre (nyugdíjkorhatár), illetve a 16 évnél idősebb népességre vonatkoznak, azért valamelyest eltérnek (magasabbak), mint a fent közölt indikátorok.

A statisztikai adatok szerint 1997 és 2008 között a foglalkoztatottság 1,7 százalékponttal nőtt, a munkanélküliség pedig 1,2 százalékponttal csökkent. **Az inaktivitás, amelynek csökkentését a reformok megcélozták, szerény mértékben, 0,7 százalékponttal csökkent** (Lásd 2. táblázat).

2. táblázat A munkaerő-piaci részvétel mutatóinak változása 1997 és 2008 között (%)

	Aktivitási ráta	Foglalkoztatási ráta	Munkanélküliségi ráta*	Inaktivitási ráta
1997	78.4	72.8	7.1	21.6
2002	78.6	74.5	5.3	21.4
2007	78.9	74.6	5.5	21.1
2008	79.1	74.5	5.9	20.9
Férfiak				
1997	84.6	77.9	7.9	15.4
2002	83.9	79.0	5.8	16.1
2007	83.6	78.8	5.7	16.4
2008	83.8	78.5	6.3	16.3

⁴ <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/7372025.stm>

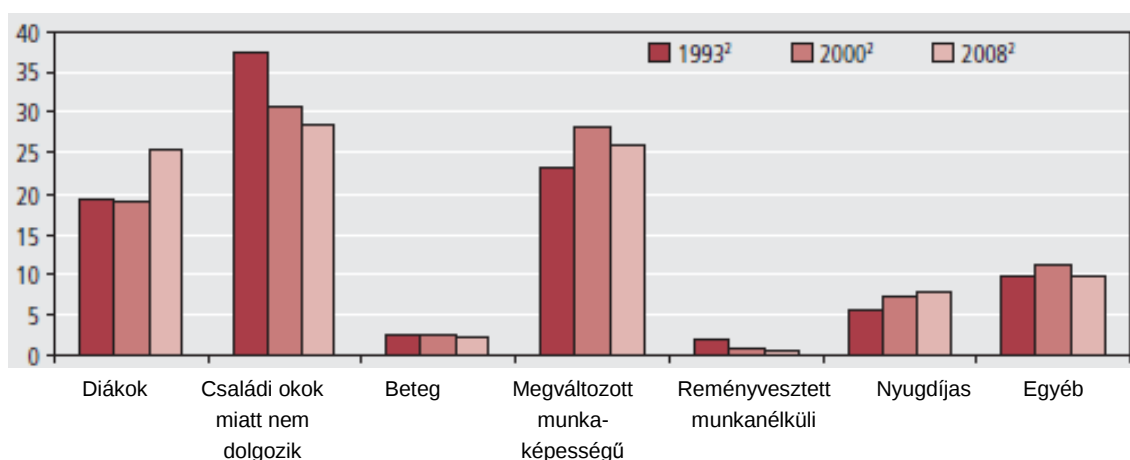
Nők				
1997	71.8	67.5	6.1	28.1
2002	73.0	69.6	4.6	27.0
2007	73.8	69.9	5.3	26.3
2008	74.1	70.2	5.3	25.8

Forrás: Office for National Statistics

* ILO definíció szerinti

A statisztikákat nemek szerinti bontásban vizsgálva jelentős eltérést tapasztalunk. Míg **a férfiak körében** a foglalkoztatási ráta 0,6 százalékponttal emelkedett, a munkanélküliség 1,6 százalékponttal csökkent; **az inaktivitás viszont 0,9 százalékponttal nőtt**. A **nők körében** a statisztikák egyértelműen pozitív munkaerőpiaci folyamatokra utalnak: az aktivitás 2,3 és a foglalkoztatás 2,7 százalékponttal bővült, miközben a munkanélküliség 0,8 és **az inaktivitás 2,3 százalékponttal csökkent**⁵.

5. ábra Az inaktívak összetétele az inaktivitás oka szerint



Forrás: Leaker 2009a

Az inaktívak összetételét vizsgálva (lásd 5. ábra) a **legnagyobb csoportot azok adják, akik családi okokból nem tudnak/szeretnének munkát vállalni**. Őket követik azok, akik tartós betegségük vagy fogyatékosságuk miatt nem dolgoznak és csak a harmadik legnagyobb csoportot teszik ki a diákok, akiknek az aránya jelentősen megnőtt az inaktívak között az elmúlt évtizedben, amit jelez a csökkenő foglalkoztatási rátájuk is. Bár az első csoport aránya 1993 óta közel 10

⁵ Leaker 2009a

százalékponttal csökkent, ez nagyrészt még 2000 előtt történt. A megváltozott munkaképességű inaktívak aránya ellenben 1993-hoz képest növekedett.

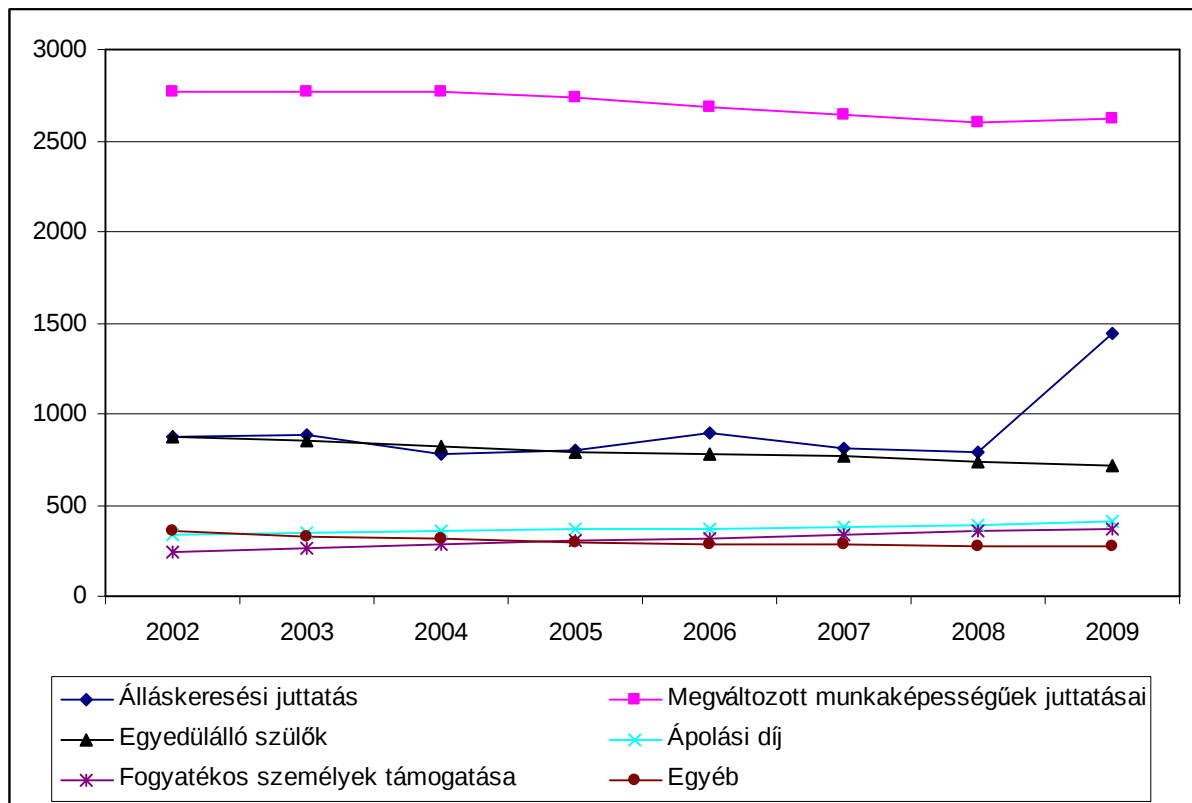
Az **iskolai végzettség** is fontos meghatározója a munkaerő-piaci esélyeknek: 2008-ban az iskolai végzettséggel nem rendelkező férfiak körében az inaktivitás szintje meghaladta a 35%-ot, a nők körében pedig az 55%-ot. Az inaktivitási ráta megoszlása területi egyenlőtlenségeket is mutat: a legjobban teljesítő dél-keleti és a legrosszabb londoni régiók között 6,8 százalékpont volt a különbség 2008-ban. A régiók közti különbségnél azonban jelentősebbek a régiókon belüli különbségek, amely akár a 19 százalékpontot is eléri. Jelentős eltérés van az egyes etnikai csoportok inaktivitási rátája között, amely az ázsiaiak (indiai, pakisztáni és bangladesi) és az egyéb etnikai kisebbségek (kínaiak) körében meghaladta a 30%-ot 2008-ban.

Az inaktívak körében az elmúlt évtized során emelkedett azok aránya, akik szeretnének munkát vállalni: az 1997-es 69%-ról 2004-re elérte a 74%-ot és azt követően ezen a szinten mozgott. Az inaktív férfiak körében ez az arány 67-ről 72%-ra emelkedett, a nők körében hasonló mértékben 70-ről 74%-ra nőtt. A 2005-ös munkaerő-felmérés bevezetett két új kérdést, amely az inaktív népesség jövőbeni munkavállalási hajlandóságát és terveit szándékozott fölmérni. A 2008-as adatok alapján a diákok 95%-a állította azt, hogy a jövőben nagy valószínűséggel fog dolgozni, ezzel szemben a családi okok miatt inaktívak csupán fele, a tartós beteg és fogyatékos személyeknek pedig alig több, mint 10%-a valószínűsítette a jövőbeli munkavállalást.⁶

Az 6. ábra a különböző pénzbeli ellátásokat igénybe vevő aktív korú népesség létszámának alakulását mutatja be. A legnépesebb csoportot a megváltozott munkaképességűek alkotják, akik 2008-ig az összes ellátott személy felét tették ki. Létszámuk alig változott az elmúlt hat év során. Nagyjából hasonló létszámot képviseltek az álláskeresői ellátást igénybe vevők és a szociális segélyben részesülő egyedülálló szülők is. 2008 után azonban rendkívül megugrott – csaknem megduplázódott – az álláskeresői ellátást igénybe vevők létszáma, a gazdasági válság hatására. Az egyéb ellátások igénybe vevőinek létszámában enyhe emelkedés figyelhető meg, különös tekintettel a tartósan beteg vagy fogyatékos családtagot ápolók, illetve a fogyatékosági támogatások igénybe vevőinek körében.

⁶ Leaker 2009a

6. ábra A különböző pénzbeli ellátásokat igénybe vevők létszámának alakulása



Forrás: DWP negyedéves statisztikai jelentés, 2009 november

A válság hatása a munkaerőpiacra

A gazdasági hanyatlás első jelei a munkaerőpiacon 2008 második negyedévében jelentkeztek. Elsőként az üres álláshelyek száma kezdett zuhanni, amit a munkanélküliek és az álláskeresői járadékban részesülők számának meredek emelkedése követett. Az üres álláshelyek száma 2008 első felében rekordnagyságú volt: 100 munkavállalóra 2,6 üres álláshely jutott, a betöltetlen állások száma 687 ezer volt. Egy évvel később, 2009 első félévében ez már csak 466 ezer volt (1,8). Az elbocsátások számának emelkedése nyomán megugrott az álláskeresői járadékban részesülők létszáma (lásd a 4. ábrát), a munkanélküli ráta pedig az eddig mért legalacsony 5,2%-ról 7,1%-ra emelkedett kevesebb, mint egy év leforgása alatt. 2009 szeptemberében 7,8% volt a munkanélküliségi ráta. Ekkora mértékű munkanélküliséget 1997. óta nem tapasztaltak Nagy-Britanniában. Ezzel párhuzamosan növekedés tapasztalható a munkanélküliség időtartamában is. Az eddig rendelkezésre álló adatokból még nem olvasható ki, hogy mekkora arányban válnak a munkájukat elveszítő tartós, 12 hónapot meghaladó álláskeresővé. A foglalkoztatás szintjének változása csak némi késéssel követte ezeket a változásokat

és 2009 első negyedévének végéig 1,1 százalékponttal 73,6%-ra csökkent a foglalkoztatási ráta.⁷

A recesszió kezdetén az elemzők és szakemberek arra számítottak, hogy a válság – a korábbiaktól eltérően – elsősorban a „fehérgalléros” munkahelyeket és a középosztályt fogja érinteni. Ez az előrejelzés nem vált be. A tapasztalatok ugyanis azt mutatják, hogy a válság a magánszektor „kékgalléros” munkaköreit sújtja leginkább. A munkanélküliség növekedése és a foglalkoztatás csökkenése jobban érinti az északi, jelentős iparral rendelkező térségeket (pl. a West-Midlands régióban a foglalkoztatási ráta egy év alatt 3 százalékponttal esett vissza) és az alacsonyabb iskolai végzettségű, fiatal férfi munkavállalókat. A jelenlegi visszaesést sokan az 1980-as évek nagy válságához hasonlítják, a munkaerő-piaci mutatók alakulása legalább is ugyanazt a trendet követi. Akkor a gazdaság növekedése 1991-ben újra beindult, de a foglalkoztatási és a munkanélküliségi ráta csak 1997-re érte el újra a válság előtti szintet.⁸ Egyelőre korai bármilyen következtetést levonni a válság munkaerő-piaci helyzetre gyakorolt hatásáról. Bár néhány térségben már látszanak a javulás jelei, máshol a válság és a növekvő munkanélküliség tartósnak mutatkozik.

Itt érdemes röviden kitérni a munkaügyi szervezet válságkezelésben betöltött szerepére. Ez jóval korlátozottabb, mint a magyar foglalkoztatási szolgálat tevékenységi köre, és lényegében csak az elbocsátott munkavállalók támogatására korlátozódik. Nevezetesen, az álláskeresési juttatás megállapítására és folyósítására, valamint az álláskereséshez nyújtott segítségnyújtásra. A tömeges létszámleépítést (20 munkavállaló felett) tervező munkáltatók számára igény esetén kihelyezett gyorsreagálású szolgáltatást nyújt a munkaügyi szervezet, amelynek keretében tájékoztatják az elbocsátásra kerülő munkavállalókat a Jobcentre Plus szolgáltatásairól, az igénybe vehető juttatásokról és a térségben esetlegesen elérhető üres álláshelyekről, illetve álláskeresési tréninget is szerveznek, amennyiben erre igény van. A munkahely-megtartó és átképzési támogatásokkal a gazdasági tárca alá tartozó regionális gazdaságfejlesztő szervezetek foglalkoznak (Business Link, illetve Train to Gain), ám ezek a támogatások – különösen a munkahely-megtartó támogatások – korlátozott mértékben állnak rendelkezésre. A brit kormány elsősorban kereslet-élénkítő intézkedésekkel reagált a válságra, például tervezett állami infrastruktúra beruházások előre hozásával, illetve a kereskedelmi bankok konszolidációján keresztül a vállalkozásoknak nyújtott hitelek fenntartásával.

⁷ Clancy 2009

⁸ ibid

I. 2. Az integrált munkaügyi és szociális rendszer bevezetése és beválása a működési tapasztalatok alapján

A tanulmány második része az integrált munkaügyi és szociális rendszer bevezetésével és a működtetésével kapcsolatos tapasztalatokat dolgozza föl. Elsőként a Jobcentre Plus (továbbiakban JCP) bevezetését megelőző kísérleti program tapasztalatait mutatjuk be, amely megalapozta a későbbi egyablakos modell kidolgozását, és amelynek tapasztalatai Magyarország számára is hasznosak lehetnek. A második rész részletesen foglalkozik a Jobcentre Plus bevezetésének indítékaival és az integrált modellel kapcsolatos elvárásokkal, továbbá összegzi a szervezet működését értékelő tanulmányok megállapításait. Ezek különböző szempontokból vizsgálják az egyablakos modell bevezetésének a sikerességét, többek között a munkaerő-piaci kimenetek, a segélyezés adminisztrációja, az ügyfél elégedettség és a pénzügyi megtakarítások szempontjából.

2.1. A Jobcentre Plus bevezetését megelőző kísérleti program tapasztalatai

A kísérleti program céljai és tartalma⁹

A munkanélküli járadékot 1996-ban váltotta föl az álláskeresési juttatás, amely szigorúbb együttműködési feltételeket írt elő a munkanélküliek számára. Ez azonban nem vonatkozott az egyéb, aktív korúaknak nyújtott pénzbeli ellátásokat, segélyeket igénybe vevőkre, akiktől egyáltalán nem vártak el álláskeresést, vagy együttműködést a munkaügyi szervezettel.¹⁰ A rendszer további fontos jellemzője volt, hogy aránylag könnyen hozzá lehetett jutni bizonyos típusú a segélyekhez, amelyek a munkaerőpiacon leginkább kiszolgáltatott csoportoknak jelentettek szerény, de biztos jövedelmet. Például az egyedülálló szülőknek a legkisebb gyermek 16. életévéig jár a segély, amit egyéb lakhatási támogatások is kiegészítettek. Ez komoly segélyezési csapdát jelentett, hiszen sokak számára „választhatóbbá” tette a segélyt, mint a munkaerőpiacon elérhető bizonytalan és alacsony jövedelmet. Fontos hangsúlyozni, hogy ebben az időben még hivatalos minimálbér sem volt érvényben.

⁹ Lissenburg and Marsh 2003

¹⁰ Income support, incapacity benefit bemutatása

A rendszer ugyanakkor szervezetiileg is elaprózott volt: más szervnél kellett igényelni az álláskeresők ellátásait, a szociális segélyeket és a lakhatáshoz kapcsolódó támogatásokat. Az előbbi a munkaügyi szervezet (Jobcentre) és a dekoncentrált Segélyezési Ügynökség hatáskörébe tartozott, míg a lakhatással kapcsolatos támogatások elosztása a helyi önkormányzatok feladata volt. E három szervezet szolgáltatásainak „egyablakos”, a munkaügyi szervezeten keresztül történő elérhetőségének kialakítására tett kísérletet az 1999 júniusában útjára indított ONE kísérleti program. A program célcsoportját azok a munkavállalási korú személyek alkották, akik állástalanság okán jövedelempótló ellátást igényeltek.

A program célkitűzései az alábbiak voltak:

- a segélyezési rendszer kultúrájának a megváltoztatása, lehetőség szerint a függetlenség, az egyéni felelősségvállalás és a munkavégzés középpontba állítása - a segélyek és a függőség helyett;
- a munkaerő-piaci aktivitás növelése, a segélyben részesülő inaktív személyek közelítése a munkaerőpiachoz;
- korszerűsíteni az érintett szervezetek szolgáltatásait és működését: személyre szabott és hatékony szolgáltatás biztosítása az ügyfelek számára.

A kísérleti program három eltérő egyablakos szolgáltatási modellt próbált ki, amelyek igénybe vétele 2000-2003 között minden új ügyfél számára kötelező volt. A három modell az alábbiakban tért el egymástól:

Az **alap-modellben** a kérelmezőnek személyesen kellett bejelenteni a segély-kérelmét a munkaügyi kirendeltségen vagy a segélyezési irodában. Ezt követően egy **bevezető interjún** kellett részt vennie, amelynek során tájékoztatták a kísérleti programról, az ellátások jogosultsági feltételeiről és igénylésük módjáról. Tájékoztatást kapott továbbá az elérhető munkalehetőségekről és adott esetben kiközvetítették üres álláshelyekre. Ezt követte az úgynevezett **munka-központú interjú** (*work-focused interview*), amelynek keretében egy tanácsadó fölmérte az illető munkavégzéssel kapcsolatos motivációit, készségeit, képességeit, valamint az elhelyezkedést akadályozó nehézségeit. Erre a találkozóra az első kapcsolatfelvételt követő három munkanapon belül kellett sort keríteni. Néhány megváltozott munkaképességű ügyfél felmentést kapott a munka-központú interjún való részvétel alól. Az első interjút követően az ügyfelek **önkéntes alapon** maguk is **további találkozókat** kezdeményezhettek tanácsadójukkal, illetve rendszeres időközönként visszahívták őket **motiváló interjúkra**.

A **telefonos ügyfélszolgálati** modellben a személyes kapcsolatfelvétel helyett az ellátást igénylő ügyfeleknek telefonos ügyfélszolgálaton keresztül kellett bejelentkezniük, ahol rögzítették az adataikat. Ezt követően, az alap-moddellel megegyezően három napon belül került sor az első munka-központú interjúra a személyes tanácsadóval.

A **harmadik modellben** profit-orientált **magán és non-profit civil szolgáltatókat** bíztak meg az **alternatív egyablakos rendszerek** kidolgozásával és kipróbálásával, ám ezek nem bizonyultak működőképesnek és nem kerültek felhasználásra a Jobcentre Plus modell véglegesítésénél.

Mindenhárom modellt négy-négy kísérleti helyszínen próbálták ki, amelyek mellé hasonló munkaerő-piaci és demográfiai adottságú kontroll helyszíneket választottak a modellek beválásának értékelésére. A kísérletbe bevont helyszínek az ország munkavállalási korú lakosságának 10-11 százalékát és az ellátásokat igénybevevők 9 százalékát fedték le, tehát az értékelés eredményei statisztikai értelemben szignifikánsnak tekinthetők.

A kísérleti program működésével kapcsolatos fontosabb tapasztalatok a következők voltak:

- Az új szolgáltatás megítélése az ügyfelek részéről túlnyomóan pozitív volt. Az elégedettségvizsgálat szerint az ügyfelek többsége úgy érezte, hogy javult az ügyintézés színvonala, és személyre szabott bánásmódban részesült.
- A munkatársak többsége, a kezdeti ellenállás után, elfogadta az új szolgáltatási modellt és egyetértett annak célkitűzéseivel.
- A munkavállalásra ösztönzés azonban nehézségekbe ütközött, elsősorban az alábbi területeken:
 - Az első interjút végző tanácsadók nem tudták eredményesen kommunikálni az ügyfelek részére a munka-központú interjún való részvétellel kapcsolatos elvárást és annak tartalmát. Ezért az ügyfelek gyakran nem voltak felkészülve arra, hogy ott munkavállalásról lesz szó.
 - A személyes tanácsadóval történő első találkozó, a munkavállalás hangsúlyozása helyett, általában a segélykérelem megbeszélésére koncentrált. Az első munka-központú interjú időtartama általában 30 perc volt.
 - A tanácsadók sokszor nem tárták fel kellő alaposággal az ügyfelek munkavállalását akadályozó tényezőket, különösen a tartósan beteg és fogyatékos ügyfelek esetében, hanem elfogadták az ügyfél indokait azzal kapcsolatban, hogy miért nem tud dolgozni.

- Az első találkozó után kevés segélyezett ügyfél vette önkéntesen igénybe a munkaügyi szervezet és a személyes tanácsadó szolgáltatásait, azaz vált álláskeresővé. Ehhez hozzájárult az is, hogy a tanácsadók gyakran túlterheltek voltak és a kötelező találkozókra kívül kevés idejük maradt egyéni esetkezelésre, illetve az ügyfelek megkeresésére.
- A munkatársak nem részesültek megfelelő képzésben, hogy felkészüljenek az új szerepekre, ami kihatással volt a szolgáltatások minőségére.

A kísérleti program munkaerő-piaci eredményei¹¹

A kísérlet monitoring adatai szerint nagyon **kis különbség volt a munkát vállaló vagy aktív álláskeresővé váló segélyezettek arányában a kísérleti és a kontroll helyszíneken**. Az álláskeresői juttatást igénybe vevők azonos arányban helyezkedtek el a kísérleti és a kontroll helyszíneken. Az egyedülálló szülők esetében szerény előny mutatkozott a kísérleti helyszíneken az önkéntes szakaszban, ez azonban az idő előrehaladtával eltűnt és a program későbbi szakaszaiban az egyedülálló szülők nem váltak nagyobb arányban aktív álláskeresővé az egyablakos rendszer hatására. A munkát vállaló megváltozott munkaképességű emberek aránya 3,4%-kal magasabb volt a kísérleti helyszíneken. Ez bár statisztikailag szignifikáns, mégis meglehetősen szerény eredmény. Az értékelők arra is föl hívták a figyelmet, hogy az egyablakos modell bevezetése az újdonság erejével hatott az ügyfelekre, ami a kezdeti szakaszban szintén hozzájárulhatott a pozitív eredményekhez. Hosszabb távon viszont, amikor az ügyfelek már hozzászoktak az új szolgáltatáshoz, számítani kell arra, hogy ez a hatás megszűnik.

Az értékelés másik része a segélyezési nyilvántartások alapján követte nyomon a program eredményeit, különös tekintettel a segélyezésből kilépők számára. Ez alapján **az álláskereső és megváltozott munkaképességű emberek azonos arányban léptek ki a segélyezettek köréből a kísérleti és a kontroll helyszíneken**. A programnak **gyenge pozitív hatása volt az egyedülálló szülők segélyből való kilépésére** az alap-modellt alkalmazó helyszíneken. Az összes célcsoportot együtt vizsgálva a kísérleti programok statisztikailag nem növelték a segélyezett státuszából való kilépés valószínűségét a vizsgált időtávon.

Az értékelés kiterjedt az ügyfelek munkával kapcsolatos elvárásaira is. Azt vizsgálta, hogy a személyes tanácsadóval való együttműködés befolyásolta-e az érintettek rugalmasságát, az elfogadható és az elképzelt állások körét, illetve a sikeres

¹¹ ONE Pilots: Lessons for Jobcentre Plus

munkavállalás valószínűségének a megítélését. Az eredmények szerint azonban **nem volt különbség a kísérleti és a kontroll helyszínek ügyfelei között az álláskereséshez való hozzáállás tekintetében.**

A helyi önkormányzatok bevonásával kapcsolatos tapasztalatok¹²

A kísérleti program kiterjedt a helyi önkormányzatok segélyezési irodái által folyósított **lakhatási támogatásokra** (lásd 1. melléklet), amelyek a brit segélyezési rendszer nagyon fontos részét képezik. A lakhatási segélynek kulcsszerepe van a munkavállalást előtérbe állító támogatási rendszerben. Kutatások arra hívják föl a figyelmet, hogy a lakhatással kapcsolatos költségek miatti aggodalmak és a lakhatási segély igénylése nagy súllyal esik latba az inaktív munkavállalásra vonatkozó döntéseiben, különös tekintettel azokra, akiknek csak a rosszul fizetett és bizonytalan munkák jelentenek reális lehetőséget – szemben a segélyezési rendszer által nyújtott alacsony szintű, ám biztos jövedelemmel.¹³ Ezért különösen fontos, hogy a lakhatáshoz kapcsolódó támogatások elbírálása gyorsan kövesse az egyén munkaerő-piaci státuszában bekövetkező változásokat, nevezetesen az állás elvesztését. Az elkülönült rendszerek növelik a tévedések valószínűségét és az ügyfélre nehezedő adminisztrációs terhet, továbbá több lehetőséget teremtenek a támogatásokkal való visszaélésre is. Ezért a kísérleti program törekvése, miszerint az aktív korúak megélhetését biztosító **összes segély igénylése egy szervezetén keresztül történjen**, nagyon ígéretes kezdeményezésnek tűnt. A programban az aktív korú állástalan ügyfelek a lakhatási támogatásokhoz is csak az egyablakos rendszeren keresztül juthattak hozzá. A megvalósítás során tapasztalt nehézségek azonban fontos tanulságokkal szolgálnak:

- Az egyik legfőbb probléma az volt, hogy a munkaügyi szervezet és a segélyezési iroda munkatársai **nem ismerték kellően a lakhatási segélyek feltételeit**, ezért sokszor hiányos vagy hibás igénylések születtek, ami megnövelte a segélyek elbírálásának időtartamát. Ez elégedetlenséget váltott ki az ügyfelekből.
- Szintén a lakhatási támogatásokra vonatkozó hiányos ismeretek miatt a munkaügyi tanácsadók nem tudták megfelelő tájékoztatni az ügyfeleket arról, hogy anyagilag mennyivel járnának jobban bizonyos állások elfogadásával (ún. „Better-off” számítások).
- Problémát jelentett **az informatikai rendszerek kompatibilisának és összehangolásának a hiánya**. Ezen a ponton az önkormányzatok informatikai infrastruktúrája és nyilvántartási rendszere jóval fejlettebb volt, mint a munkaügyi

¹² Ibid.

¹³ Lásd pl. Karabiner and Raha 2009

szervezet és a segélyezési irodák infrastruktúrája. A kérelmeket papír alapon kellett továbbítani, és ugyanez vonatkozott a hiánypótlásra, ami megnövelte az ügyintézés költségét és időtartamát, továbbá a munkaügyi szervezet nem tudott tájékoztatást nyújtani a lakhatási támogatás elbírálásával kapcsolatban.

- A helyzetet tovább bonyolította, hogy **egy-egy kirendeltség általában több önkormányzattal is kapcsolatban állt**, amelyek eltérő informatikai rendszereket, eljárásrendeket alkalmaztak.

Mit vettek figyelembe a kísérleti program tapasztalataiból a Jobcentre Plus modell kidolgozásánál?¹⁴

A kísérleti program nagyon hasznos volt, mert megmutatta, hogy mi működik jól és mit kellett megváltoztatni. A bevezetett Jobcentre Plus modell az alábbi pontokon tér el a kísérleti programban kipróbált modelltől:

- A Segélyezési Ügynökség és a Foglalkoztatási Szolgálat összevonásával új és **egységes szervezeti struktúra** jött létre. **Az önkormányzatokkal való együttműködés nem lett az egyablakos rendszer része**, az előbbieken kifejtett végrehajtási nehézségek miatt.
- Átalakult a kapcsolatfelvétel és a bevezető szakasz: nagyobb szerepet kap a munkára ösztönzés és az álláskeresés hangsúlyozása. Az ügyfeleket jobban felkészítik arra, hogy az első találkozó a tanácsadóval az álláskeresésről szól.
- Bevezettek egy új elemet a kapcsolatfelvétel és a munka-központú interjú között: **a pénzügyi értékelővel való találkozást**. Ennek során az ügyfél a támogatás igénylésével, elbírálásával és várható összegével kapcsolatos kérdéseket beszélheti meg. A pénzügyi értékelés bevezetésének célja az volt, hogy a személyes tanácsadóval történő találkozó valóban a munkavállalást akadályozó tényezők feltárására és az álláskeresés ösztönzésére összpontosíthasson.
- **A személyes tanácsadók munkáját nagyobb mértékben specializálták és a célcsoportok igényeire szabták** (pl. egyedülálló szülőkkel, megváltozott munkaképességű ügyfelekkel foglalkozó tanácsadók stb.).
- A Jobcentre Plus rendszerben az esetkezelés elsősorban azokra az ügyfelekre koncentrál, akik legtávolabb vannak a munkaerőpiactól és a legtöbb segítségre van szükségük annak érdekében, hogy felkészüljenek az álláskeresésre. Ezeket az ügyfeleket a tanácsadók igyekeznek New Deal programokban való részvételre ösztönözni, ahol ezek elérhetők, illetve intenzívebb kapcsolattartást kezdeményeznek velük.

¹⁴ Lissenburgh and Marsh op. cit.

- Bevezették az **egyéni akcióterv** készítésének kötelezettségét minden munkavállalási korú ügyfél számára. Az akcióterv az álláskereséssel kapcsolatos feladatokat és határidőket tartalmazza.
- A megváltozott munkaképességű és a beteg vagy fogyatékos családtagot ápoló ügyfelek részére háromévenkénti **felülvizsgálatot** vezettek be. Az egyedülálló szülők számára pedig az első munka-központú interjú után hat, illetve tizenkét hónappal, majd azt követően évente kerül sor úgynevezett „**ösztönző**” **találkozókra**.
- **Új teljesítménymutatókat** határoztak meg a szervezet számára, amelyek nagyobb súlyt rendelnek az inaktív ügyfelek munkába helyezéséhez, ezzel is ösztönözve a tanácsadókat a hátrányos helyzetű ügyfelek támogatására. (A teljesítménymutatókkal részletesebben a III. rész foglalkozik.)

2.2. A Jobcentre Plus bevezetése és a működéssel kapcsolatos tapasztalatok értékelése

A Jobcentre Plus bevezetésének célja egy hatékonyan működő, integrált foglalkoztatási és segélyezési szolgálat létrehozása volt az aktív korú ügyfelek számára, amely a passzív ellátások igénybe vétele helyett az álláskeresést és a munkavállalást állítja a középpontba, valamint segíti az üres álláshelyek betöltését. Az egyablakos rendszer bevezetése a Kormány magas szintű foglalkoztatással kapcsolatos célkitűzéseinek megvalósítását és a munkavállalás elvének az érvényesítését szolgálta.

A Jobcentre Plus stratégiai célkitűzései:

- a munkavállalás előnyben részesítése a segélyezéssel szemben az aktív korú ügyfelek számára;
- a munkavállalóknak nyújtott magas színvonalú szolgáltatás az üres álláshelyek gyors és sikeres betöltése érdekében;
- gyors és biztonságos hozzájutás a rászorulókat megillető segélyekhez;
- az eddigieknél magasabb színvonalú szolgáltatás biztosítása minden Jobcentre Plus ügyfél számára;
- személyre szabott tanácsadás és segítségnyújtás az elhelyezkedés és a munkában maradás támogatására.
- esztétikus, funkcionális és biztonságos munkahelyi környezet biztosítása a munkatársak részére;
- korszerű informatikai infrastruktúra kiépítése.

A foglalkoztatáspolitikai/stratégiai célok mellett az integrált rendszer bevezetésének volt egy erőteljes gazdaságossági és takarékosági vetülete is: a Munka- és Nyugdíjügyi Minisztérium jelentős létszámcsökkentést és megtakarítást várt el a két szervezet összevonásától. Az integrált modell bevezetésével gyakorlatilag párhuzamosan egy radikális hatékonyságnövelő megtakarítási program végrehajtása is zajlott. Ennek kommunikációja kisebb hangsúlyt kapott, ám jelentős érv volt az egyablakos rendszer bevezetése mellett.

A Jobcentre Plus országos bevezetése végrehajtási szempontból¹⁵

A Jobcentre Plus modell országos bevezetése több szakaszban történt és összesen majdnem hét évet vett igénybe. Első lépésként, 2001 októberében, 56 ügynevezett Úttörő (Pathfinder) kirendeltség és a hozzájuk kapcsolódó 17 telefonos ügyfélszolgálati részleg kezdte meg működését országszerte. A második szakaszban, 2002 októbertől és 2003 márciusa között, 24 körzetben vezették be a modellt, majd ezt követően a tervek szerint évente fokozatosan történt volna a fennmaradó kirendeltségek átalakítása – eredetileg mintegy 1 000 kirendeltség –, illetve a bezárásra ítélt kirendeltségek felszámolása.

A program végrehajtása az eredetileg tervezett négy évnél hosszabb időt vett igénybe, és csak 2008-ban zárult le. Ennek oka elsősorban az volt, hogy 2004-ben - **költségcsökkentési intézkedések** nyomán - lényeges változások történtek a program tartalmában, ami miatt 6 hónapig szünetelt annak végrehajtása. Ebben az évben a Kormány ügynevezett „kiadás felülvizsgálatot”¹⁶ végzett, amelyben a Munka- és Nyugdíjügyi Minisztérium számára 2008. március végéig¹⁷ éves szinten 2,8%-os megtakarítást (összesen 960 millió font) írt elő, a köztisztviselői állomány 40 ezer

¹⁵ Corkett, Bennett et al. 2005, House of Commons Work and Pensions Committee 2006, National Audit Office 2008

¹⁶ A háromévenkénti kiadási felülvizsgálat (*Spending Review*) a költségvetési tervezési folyamat része az Egyesült Királyságban. A felülvizsgálat során a Pénzügyminisztérium az egyes tárcák számára meghatározza a következő három év során rendelkezésre álló pénzügyi keretet és előír bizonyos megtakarítási, hatékonyságnövelési célokat. A végrehajtás keretét az ügynevezett közszolgáltatási megállapodás adja (*Public Service Agreement*), amelyben számszerű célkitűzéseket írnak elő az adott tárca számára, a Kormányprogram célkitűzéseivel kapcsolódva. A 2004-es kiadási felülvizsgálatot a közszolgáltatásokkal kapcsolatos intézkedések tekintetében az ügynevezett **Gershon-jelentés** (2004) alapozta meg. Ez hat területen javasolt hatékonyság-növelő intézkedéseket: 1) az ügynevezett back-office funkciók fejlesztése; 2) a közbeszerzés; 3) az ügyintézés színvonalának javítása; 4) a közzsféra hatékonyságának a növelése, párhuzamos funkciók megszüntetése; 5) a magánszférát terhelő tranzakciós költségek csökkentése; 6) a közvetlenül ügyfelekkel dolgozó munkatársakra háruló adminisztratív terhek csökkentése. Többek között ezek a szempontok alapozták meg a Jobcentre Plus hatékonyság-növelő programját is.

¹⁷ Az Egyesült Királyságban az éves költségvetési időszak áprilistól március végéig tart.

fővel való csökkentésével, valamint 10 ezer fő közvetlen ügyfélszolgálati munkakörbe való áthelyezésével.

Ez az év fordulópont volt a Jobcentre Plus program végrehajtásában, mert a Minisztérium a **megtakarítások igen jelentős részét a munkaügyi és szociális szolgálattól várta**, a következő intézkedések hatására:

- **Új és hatékonyabb eljárásrendek és szervezeti felépítés** létrehozásával, valamint hatékonyabb informatikai támogatás bevezetésével jelentősen **csökkenthető a szervezet létszáma**, anélkül, hogy az veszélyeztetné a szolgáltatások színvonalát. Ez konkrétan **15 ezer teljes munkaidős állás** (kb. 20 ezer betöltött állás, az összes álláshely 25 százaléka) **megszüntetését** jelentette **négy év alatt**.
- **A szervezeti struktúra átalakítása:** a felső vezetés létszáma 8-ról 6-ra csökkent, a körzetek száma 70-ről 50-re, továbbá az irányítás és adminisztráció területén dolgozók arányát 13%-ról 8%-ra mérsékeltek. Központosították a személyügyi és pénzügyi feladatok ellátását.
- **A Jobcentre Plus hálózat infrastruktúrájának felülvizsgálata**, elsősorban a kirendeltségek számának csökkentése és a beruházások végrehajtásának szigorúbb központi irányítás alá vonása. Felülvizsgálták a tervezett kirendeltségek számát is, és az eredeti koncepcióban szereplő **1 000 kirendeltség helyett** a végleges terv már csak **865 kirendeltséget** tartalmazott.
- **A segélyekkel kapcsolatos ügyintézés központosítása:** az addigi 650 kirendeltség helyett **77 segély adminisztrációs központ** létrehozása – körzetenként néhány nagyobb kirendeltség mellett.
- Az **informatikai háttér fejlesztése** (elsősorban az ügyintézéshez kapcsolódó szoftverek fejlesztése, illetve bizonyos feladatok kiszervezése)¹⁸.
- **Fokozottabb ellenőrzés** a hibás folyósítás és a támogatásokkal kapcsolatos visszaélések visszaszorítására.
- **A szolgáltatásvásárlás** és közbeszerzés gyakorlatának átalakítása, elsősorban a költségek leszorítása valamint az ár-érték arány javítása érdekében.

A fenti intézkedések drámai kihatással voltak a Jobcentre Plus kirendeltségek működésére, amelyek **átmenetileg komoly veszélybe sodorták a szervezetet és az ügyfeleknek nyújtott szolgáltatásokat**. Ez különösen problematikus volt olyan,

¹⁸ 2006-ban kiszivárgott tervek szerint a Minisztériumban fölmerült az informatikai háttértámogatás kiszervezése olcsóbb, külföldi szolgáltatóknak, de ez a terv komoly fölháborodást váltott ki politikusok és a közvélemény körében.

a leginkább kiszolgáltató csoportok által igénybe vett ellátásoknál, mint például a krízis alap (lásd 1. melléklet), ami hetekig gyakorlatilag elérhetetlen volt. Ezen a ponton többek (például a Parlament Alsóházának Munka- és Nyugdíjügyi Bizottsága) figyelmeztettek arra, hogy a Kormány és a Minisztérium Jobcentre Plus-szal kapcsolatos tervei esetlegesen túlságosan nagyra törőek és irreálisak voltak, illetve az időzítés nem volt megfelelő. Végül a nehézségek csupán átmenetinek bizonyultak és helyreállt a végrehajtás normális rendje.

2007 szeptemberére 858 kirendeltséget adtak át, ami a tervezett szervezeti egység 99%-a volt. A fennmaradó 7 kirendeltség átadása helyi problémák miatt 2008-ra tolódott. A segély-ügyintézés központosítása és a működés folyamatos nyomon követése eredményeképpen 2008-ban a kirendeltségek 95%-a működött teljes kapacitással. A kirendeltségek egy része alkalmatlannak bizonyult az integrált szolgáltatás biztosítására, ezért vagy bezáratták, vagy funkcióváltáson mentek keresztül. **Az integrált működés előrehaladtával a jövőben további csökkenés várható a kirendeltségek számában.**

Végrehajtási szempontból a program **két szakaszra** osztható. Az első szakaszban a régiók nagyobb önállósággal rendelkeztek. Bár a Jobcentre Plus arcúlati központilag adott volt, ezen belül nagyobb mozgástérhez jutottak a kirendeltségek belső terének kialakításában, illetve a beruházások végrehajtása is a helyben kiválasztott kivitelezőkkel történt. A költségek emelkedése azonban arra készítette a Minisztériumot, hogy **szigorúbb pénzügyi előírásokat vezessen be, központosítsa a közbeszerzést és kevesebb önrendelkezést engedjen a kirendeltségeknek a kivitelezés során.**

A **program teljes költsége** az eredetileg **tervezett költségvetésnél alacsonyabb** volt, ám a kirendeltségek száma is sokkal kevesebb lett, mint azt eredetileg tervezték. A Munka- és Nyugdíjügyi Minisztérium 2002-ben 2,2 milliárd fontot szánt a teljes program végrehajtására. Azonban az első év után úgy tűnt, hogy a költségek ennél legalább 100 millió fonttal magasabbak lesznek. Erre válaszként a Minisztérium szigorúbb pénzügyi eljárásrendet vezetett be, amelynek segítségével sikerült a kiadásokat az eredeti költségvetésen belül tartani, sőt 314 millió fontot megtakarítani az eredeti tervekhez képest.

A Jobcentre Plus működésének értékelése¹⁹

¹⁹ Coleman, Kennedy et al. 2005, Corkett, Bennett et al. 2005, McKenna, Slater et al. 2005)

A Jobcentre Plus működésének értékelései azt követték nyomon, hogy az új modell mennyiben teljesítette a hozzá fűzött szakmai elvárásokat és célkitűzéseket, illetve miként alakult a szolgáltatások minősége az integrált rendszerre történő áttérés alatt és azt követően. Az értékelő kutatások tapasztalatai fontos visszajelzést adtak a modell folyamatos fejlesztéséhez. A kutatások nyolc területen vizsgálták az integrált rendszer működését:

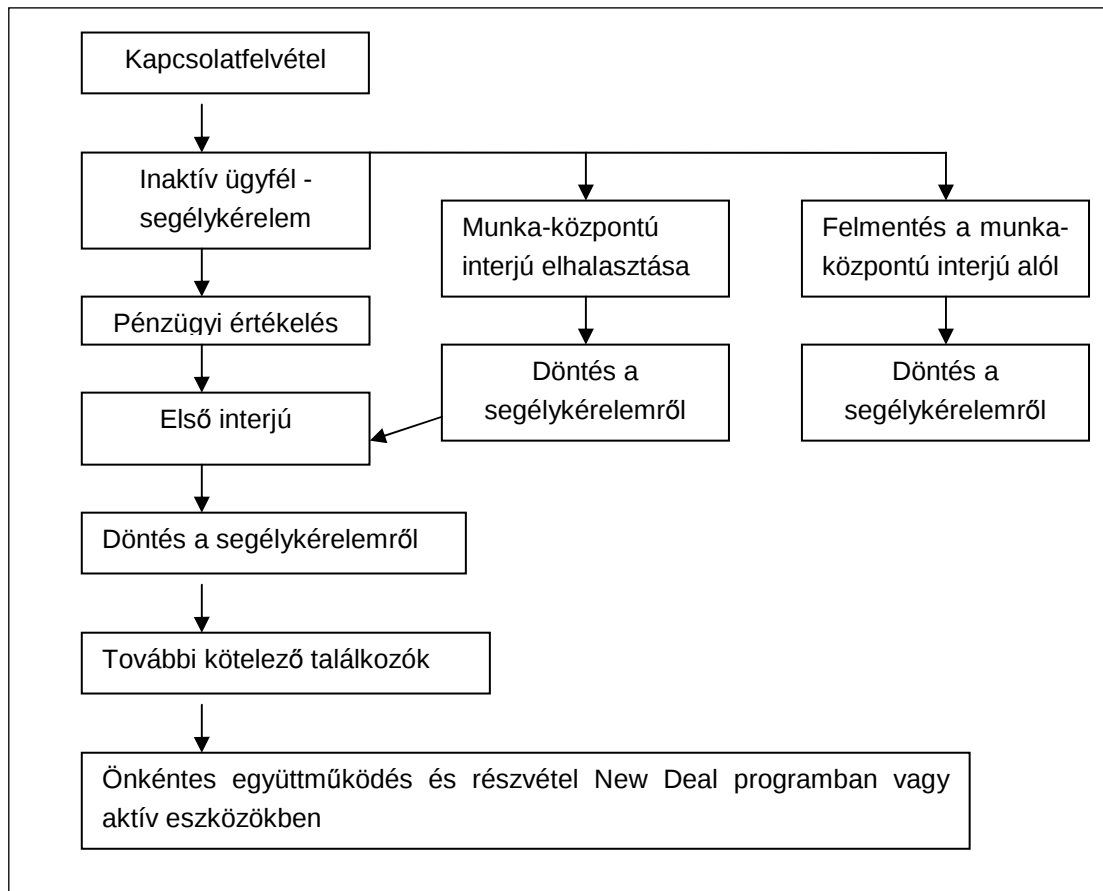
1. Az új eljárásrend végrehajtása.
2. Az inaktív ügyfelek munkavállalásra való ösztönzése.
3. Az ügyfelekkel való kapcsolattartás, különös tekintettel azokra a programokra, amelyekben az inaktív ügyfelek részvétele nem kötelező.
4. Ügyfelek elégedettsége az új szolgáltatással.
5. Az integrált rendszer munkaerő-piaci kimenetei.
6. Az új irodai környezet megítélése és hatása az ügyfelek álláskereséssel kapcsolatos attitűdjeire.
7. A munkatársak és az ügyfelek biztonsága (ez nem kerül ismertetésre).
8. A támogatásokkal valós visszaélés és hibás folyósítás.

A fejezet további része ezeknek az értékeléseknek a főbb megállapításait tekinti át.

Az új eljárásrend végrehajtása

Az integrált foglalkoztatási és szociális szolgálat eljárásrendjét a 7. ábra mutatja be. Ez azokra az aktív korú ügyfelekre vonatkozik, akik állástalanság okán igényelnek segítyt, amelybe beletartozik az álláskeresési juttatás, a szociális segély és a megváltozott munkaképességűek támogatásai.

7. ábra Az inaktív ügyfél útja a Jobcentre Plus egyablakos rendszerében



Forrás: Corkett, Bennett et al. 2005, 14. oldal

Kapcsolatfelvétel

Az első kapcsolatfelvételt végző **telefonos ügyfélszolgálatok** létrehozására a korábban bemutatott kísérleti program tapasztalatai alapján került sor. Bár lehetőség van a kirendeltségen történő személyes kapcsolatfelvételt is, a szervezet egyértelműen a telefonos ügyfélszolgálaton keresztül történő kapcsolatfelvételt részesíti előnyben. Emiatt a rendszert több **kritika** is érte, mivel a telefonos kapcsolatfelvétel **a leginkább hátrányos helyzetű ügyfeleket hozza nehezebb helyzetbe**, például azokat, akiknek nincs vezetékes vagy mobil telefonjuk, akiknek nem az angol az anyanyelvük, hallássérültek, illetve pszichiátriai betegek.²⁰ Jellemzően egy ügyfélszolgálati központhoz több kirendeltség tartozik. A telefonos ügyfélszolgálaton dolgozó ügyintézők munkájukat jelentős **informatikai háttértámogatással** végzik. Az **ügyfélszolgálatok feladata** az ügyfél adatainak a fölvétele, a megfelelő segélykérelmek kitöltése elektronikus formában és tájékoztatás

²⁰ Hay and Slater 2007

az első interjú tartalmáról és időpontjáról, illetve a bemutatandó iratok és dokumentumok köréről. Erről az ügyfelek postán is tájékoztatás kapnak.

A működéssel kapcsolatos **első tapasztalatok** összességében **pozitívak** voltak. Az ügyfélszolgálati munkatársak megfelelő ismeretekkel rendelkeztek a segélyezési rendszerről és nem okozott nehézségeket az adott ügyfél által igényelhető segélytípus beazonosítása és az igénylési folyamat elindítása.

Az ügyfelek többségét már a kapcsolatfelvételkor tájékoztatják, hogy **az ellátások igénybevételének feltétele a munka-központú interjún való megjelenés** és a személyes tanácsadóval való együttműködés. Mindazonáltal a kutatásokból kiderült, hogy az ügyfélszolgálati munkatársak az ügyfél jellemzőihez igazították ennek az elvárásnak a kommunikációját és – különösen a végrehajtás korai szakaszában – az egyedülálló szülők és megváltozott munkaképességű igénylők esetében kevésbé hangsúlyozták az álláskeresés követelményét. Azon ügyfelek esetében, akikről a tanácsadók úgy gondolták, hogy nem állnak készen a munkavállalásra, már a folyamat kezdetétől fogva nem, vagy alig érvényesítették az álláskeresésre való ösztönzést. Ez a későbbiekben valamelyest javult az egyedülálló szülők esetében, de mindvégig jellemző maradt a megváltozott munkaképességű ügyfeleknél.

Bizonyos kirendeltség-vezetők nagyobb hangsúlyt helyeztek a közvetítésre, ezért ezekben a körzetekben előfordult, hogy a telefonos ügyfélszolgálati munkatársak már az első kapcsolatfelvételkor kiközvetítették üres álláshelyre az ügyfeleket. Ez azonban nem volt jellemző.

Azoknál az ügyfeleknél, akiknél az álláskeresés illetve a munkavállalás nem reális lehetőség a kérelmezés időpontjában (pl. állapotuk súlyossága vagy családi körülményeik miatt), lehetőség van **a munka-központú interjú elhalasztására határozott vagy határozatlan időtartamra**, illetve ők ez alól **felmentést** is kaphatnak. Az elhalasztott vagy elengedett találkozóknak számában kismértékű csökkenés volt tapasztalható a végrehajtás előrehaladtával. Az esetek elemzése alapján azt állapították meg, hogy ezzel a lehetőséggel az ügyfélszolgálatok valóban csak indokolt esetekben éltek.

Pénzügyi értékelés

A munka-központú interjút közvetlenül megelőző pénzügyi értékelés bevezetésére is a kísérleti program tapasztalatai alapján került sor. Ennek **célja az volt, hogy tehermentesítse a személyes tanácsadókat a segélyekkel kapcsolatos ügyintézésről**, például a kitöltött igénylő-lapok és az adatok ellenőrzése, illetve az

ügyfelek kapjanak választ a segéllyel kapcsolatos kérdéseikre még a munka-központú interjú előtt, annak érdekében, hogy ott valóban **a munkavállalással kapcsolatos egyéni akadályok, elvárások feltárására lehessen összpontosítani**.

A pénzügyi értékelés során az ügyintéző ellenőrzi a segélykérelmet és az ügyfél jogosultságát igazoló dokumentumokat, továbbá hozzávetőleges tájékoztatást ad arról, hogy **mekkorra bevételre számíthat az ügyfél a különböző segélyekből és mennyivel járna jobban, ha a segély igénybe vétele helyett munkát vállalna** (ez az úgynevezett „better-off calculation”). A pénzügyi értékeléssel szemben is alapvető elvárás, hogy érvényesítse a munkára ösztönzés elvét és tegye nyilvánvalóvá az ügyfelek számára, hogy csak abban az esetben kaphatnak segélyt, ha együttműködnek a Jobcentre Plus-szal.

A pénzügyi értékelés bevezetése adminisztratív és technikai szempontból sikeresnek mondható, de a kutatások néhány problémára fölhívták a figyelmet:

- A pénzügyi értékelést végző munkatársak megfelelő tudással rendelkeztek a főbb segélytípusokról, de fontos, hogy jól ismerjék a ritkábban előforduló jövedelempótló segélyek mellett igényelhető támogatási formákat, és az egyes segélyek közötti kapcsolatokat, valamint az adózási szabályokat és a munkavállalókat megillető egyéb ellátásokat. Ehhez folyamatos képzésre és megfelelő informatikai támogatásra van szükség.
- Biztosítani kell a feltételeket ahhoz, hogy a pénzügyi tanácsadók számára elegendő idő álljon rendelkezésre a találkozókra való felkészülésre, és az ügyfélszolgálat által összeállított anyag (személyes adatok és segélykérelem) időben eljusson az ügyintézőkhöz.
- Magas volt azon ügyfelek aránya, akik nem jelennek meg a találkozón. Ezt csak kis mértékben sikerült visszaszorítani.

A munka-központú interjú

A személyes tanácsadóval történő **munka-központú interjú az egyablakos modell központi eleme**. A munka-központú interjú célja, hogy föltárja az ügyfél álláskereséssel kapcsolatos terveit és elképzeléseit, továbbá a munkavállalást akadályozó tényezőket és megalapozza a tanácsadás folyamatát. Az interjú során az ügyfél és a tanácsadó **személyes cselekvési tervben** (akcióterv) állapotodnak meg, aminek a végrehajtását a rendszeres időközönként sorra kerülő találkozókön ellenőrzik. Az előírások szerint a munka-központú interjúra az első kapcsolatfelvételtől számított **4. napon belül** kell sort keríteni, ami nagyjából 40 percet vesz igénybe.

Az értékelések főbb megállapításai a munka-központú interjúval kapcsolatban a következők voltak:

- Folyamatosan csökkent azoknak az ügyfeleknek az aránya, akiknél négy napon belül sor került a munka-központú interjúra. 2005-ben ez mindössze az ügyfelek 48 százaléka volt.
- A munka-központú interjún való részvételre kötelezettek aránya nagyjából állandó volt, nem nőtt azok aránya, akik felmentést vagy halasztást kaptak. Mindazonáltal a személyes tanácsadók is rendelkeznek mérlegelési jogkörrel és adhatnak felmentést vagy halasztást indokolt esetben.
- Azok aránya, akik nem jelentek meg a munka-központú interjún, magasabb volt azok körében, akik halasztással rendelkeztek. Minél hosszabb idő telt el az első kapcsolatfelvétel és az interjú között, annál nagyobb a valószínűsége, hogy az ügyfél nem jelenik meg az első találkozón. Ebben az esetben lehetőség van szankciók alkalmazására.
- Az ügyfelek többsége tisztában volt a munka-központú interjú céljaival, de a különböző célcsoportok eltérő mértékben voltak tudatában kötelező jellegének. Az egyedülálló szülők, a megváltozott munkaképességű és a családtagot ápoló ügyfelek számára gyakran még ezen a ponton sem volt egyértelmű, hogy a foglalkoztatási szolgálattal való együttműködés a segély folyósításának a feltétele. Ezeket az ügyfeleket kevésbé szembesítették a munkavállalás követelményével az első találkozón. Ezt jelzi, hogy míg gyakorlatilag az összes álláskeresővel (álláskeresői juttatást kérelmezők) sor került személyes megállapodásra, az inaktív ügyfelek esetében az akciótervvel rendelkezők aránya 7-16% között volt az első interjú után.
- Az ügyfelek egy részét már az első interjún kiközvetítették üres álláshelyre. Az álláskeresők 46%-át, az egyedülálló szülők 10%-át és a megváltozott munkaképességű ügyfelek 6%-át közvetítették ki már az első találkozón. Ennek eredményeként az álláskeresők 8%-a, s a többi célcsoport 2-3%-a szinte azonnal elhelyezkedett.
- Bár az inaktívak kétharmada beszélt a munkavállalást akadályozó tényezőkről, a tanácsadók jellemzően elfogadták az egyén indokait és nem kérdőjelezték meg azokat. Továbbra is komoly nehézséget jelentett a munka-központúság érvényesítése a megváltozott munkaképességű ügyfelek körében.
- A tanácsadók többsége a munka-központú interjút egy folyamat kezdetének tekintette, amelynek hosszú távon kell elérni a célját. Ezzel indokolták, hogy a munkavállalás lehetősége kevésbé volt hangsúlyos a munkaerőpiactól távolabb lévő ügyfelek esetében az első találkozón.

- A legnehezebb ügyfélcsoportot a közös segély-igénylésre kötelezett inaktív házaspárok vagy élettársak jelentették és itt érték el a legrosszabb eredményeket.

További találkozók, az ügyfelek nyomon követése

Az első munka-központú interjú után rendszeres időközönként további kötelező találkozókra kerül sor az ügyfél nyomon követése céljából. Ennek kötelező jellegével leginkább az álláskeresők voltak tisztában. Ezzel szemben az egyedülálló szülők és a megváltozott munkaképességű ügyfelek esetében, elsősorban a végrehajtás korai szakaszában, gyakran elmaradt az első interjú után hat hónappal következő második találkozó. Mindazonáltal, a tapasztalatok azt mutatták, hogy **amennyiben sor került további találkozókra, ott egyre hangsúlyosabbá vált az álláskereséssel kapcsolatos elvárás.** A legtöbb tanácsadó megfelelőnek ítélte a 6/12 hónap időtartamot a munka-központú interjú és a második, illetve a további találkozók között.

Önkéntes részvétel aktív programokban

Az **inaktív ügyfelek** számára lehetőség van – bizonyos feltételek mellett – **önkéntesen bekapcsolódni aktív programokba.** Ezek jellemzően a New Deal célcsoportra szabott változatai (lásd 2. melléklet). Az ezekben való részvétel is fontos mutatója a Jobcentre Plus eredményességének, mert jelzi, hogy az inaktív ügyfél készen áll az álláskeresésre. Az önkéntes New Deal programokban való részvétel szorgalmazása/ösztönzése általában a munkára késznek ítélt ügyfelekkel kapcsolatban jellemző, nagyon ritkán kerül elő a súlyosabb állapotú megváltozott munkaképességű és a beteg vagy fogyatékos családtagot ápoló ügyfelek esetében.

Az **integrált rendszer pozitív hatása egyértelműen megmutatkozik az önkéntes New Deal programokban való részvételen:** az egyablakos ügyintézés bevezető körzetekben megnövekedett a programokba önkéntesen bekapcsolódó egyedülálló szülők és megváltozott munkaképességűek létszáma. Az inaktív házastársak és élettársak esetében az integrált rendszerben sem változott – továbbra is nagyon alacsony maradt – az önként vállalt részvétel.

Az **integrált rendszer bevezetésével növekedett a kapcsolattartás intenzitása az inaktív ügyfelek és a tanácsadók között,** amelyre személyesen a kirendeltségen vagy telefonon, illetve nagyon ritka esetben az ügyfél otthonában került sor. Ugyancsak növekedett a speciális állásközvetítők (*Job Brokers*) igénybe vétele a megváltozott munkaképességű inaktív ügyfelek által. A tapasztalatok alapján az

állásközvetítők függetlensége és az együttműködés önkéntessége és a tudat, hogy az esetleges kudarc az álláskeresésben nem érinti a segély-jogosultságot pozitív hatással voltak az együttműködésre.

Munkaerő-piaci kimenetek

Az integrált rendszer munkaerő-piaci kimeneteit két fő mutató segítségével vizsgálták. Az egyik mutató maga a munkába állás, a másik mutató pedig a segélyezett státuszból való kilépés.

Munkába helyezés

A megváltozott munkaképességű, a gyermeküket egyedül nevelő és a tartósan beteg/fogyatékos családtagot gondozó inaktív ügyfelek az úgynevezett **1. prioritás-csoportba** tartoznak, amellyel kapcsolatban csak összesített munkaerő-piaci kimenet mutatók állnak rendelkezésre. Eszerint az integrált modell bevezetésének éve alatt:

- A végrehajtás korai szakaszában az **1. prioritás-csoportba tartozó ügyfelek munkába állása nagyobb arányú volt az integrált kirendeltségeken**, mint a régi rendszer szerint működő körzetek nem-integrált kirendeltségein. Mindazonáltal az integrált kirendeltségeken a munkába álló álláskereső aránya is magasabb volt, tehát nem eldönthető, hogy a hatás az egyablakos rendszernek tulajdonítható-e vagy egyéb végrehajtási vagy munkaerő-piaci tényezőknek köszönhető.
- Az integrált rendszert **második hullámban** bevezető kirendeltségeken az **eredmények jóval szerényebbek** voltak, bár az időszak végére az elhelyezkedők aránya itt is emelkedett az integrált rendszer bevezetését megelőző szinthez képest.
- Az integrált rendszer bevezetését a kirendeltségeken szinte mindenhol **átmeneti nehézségek kísérték**, ami megmutatkozott a teljesítmény- és kimenet-mutatókban egyaránt, ám ezek hatása jellemzően rövid-távú volt és a mutatók gyorsan javulásnak indultak az új kirendeltség átadását követően.

Összességében az 1. prioritás-csoport ügyfeleinek munkába helyezési mutatói arra utalnak, hogy **a munka-központú megközelítés az integrált rendszerben eredményesen működik**, ám látványos növekedés nem történt sehol.

A segélyezettek létszámának alakulása

A segélyezettek létszámának, valamint a segélybe be- illetve kilépők számának alakulásában **nem lehetett számottevő változást tapasztalni** az integrált rendszer bevezetése nyomán.

Az integrált modellt bevezető kirendeltségeken az álláskereső és a megváltozott munkaképességű ügyfelek kilépése a segélyezettek köréből az átmenet időtartama alatt alacsonyabb volt, mint a hagyományos kirendeltségek mutatói. Ez később javulni kezdett, de az integrált rendszer pozitív hatása nem kimutatható. Mindez azzal magyarázható, hogy bár **a munkába állók létszáma** folyamatosan növekedett, arányuk **a segélyezettek összlétszámához viszonyítva elenyésző** maradt.

A munkaerő-piaci kimenetek közötti eltérések

Az integrált és nem-integrált kirendeltségek közötti különbségek kisebbek, mint az egyes körzetek közötti különbségek, ami arra utal, hogy **a munkaerő-piaci kimeneteket alapvetően a helyi munkapiac állapota határozza meg**, valamint az adott kirendeltség teljesítménye, az általa nyújtott szolgáltatások minősége.

Ügyfél-elégedettség

Az ügyfél-elégedettség mérése nagyon fontos eleme volt a Jobcentre Plus modell bevétele értékelésének. A felmérések szerint **az ügyfelek elégedettsége a bevezetés előrehaladásával folyamatosan növekedett**: javult a szolgáltatás és a kirendeltségek megítélése és csökkent a panaszt tevő ügyfelek száma. Összességében azonban az integrált szolgáltatással kapcsolatos **elégedettség hasonló a korábbi foglalkoztatási szolgálat és segélyezési ügynökség megítéléséhez**, amely szintén pozitív volt.

Az ügyfelek leginkább az első kapcsolatfelvételt intéző telefonos ügyfélszolgálattal és a pénzügyi értékelővel voltak elégedettek (átlagosan 80-90%) és kevésbé pozitív volt a személyes tanácsadók megítélése (átlagosan 60-70%). Érdekes, hogy az inaktív ügyfelek több mint a fele gondolta úgy, hogy a munka-központú interjúra nem jó időpontban került sor, mert nem áll készen a munkaerőpiacra való visszatérésre.

Új irodai elrendezés megítélése

A Jobcentre Plus bevezetése a kirendeltségi helyiségek átalakítását, új arculat, modern ügyfélszolgálati és irodai környezet kialakítását is jelentette. Az addigi

hagyományos, üvegfallal elválasztott pultokat egy-légterű, nyitott iroda váltotta föl. Összességében **mind a munkatársak, mind az ügyfelek elégedettek voltak az új környezettel**. A munkatársak szerint az új irodákban kellemesebb volt dolgozni és az ügyfelekkel is csökkent a konfliktusok száma az új környezet hatására. A munkatársak körében szintén pozitív volt a biztonsági őrök jelenlétének a megítélése.

Az ügyfelek közül elsősorban a korábbi segélyezési kirendeltségek ügyfelei gondolták úgy, hogy a környezet sokat javult. Többen pozitívan értékelték az ügyintézőket az ügyfelektől elválasztó üvegfallal eltávolítását, viszont sokan kifogásolták, hogy a pultok elhelyezése nem biztosította **a bizalmas ügyintézés** lehetőségét, illetéktelenek is hallhatták az ügyfél és az ügyintéző közötti beszélgetést. Az ügyfelek többsége **megfelelőnek** ítélte a kirendeltségek **biztonságát**, ám **a biztonsági őr jelenléte sokakban ellenérzést keltett**. Az akadálymentes hozzáférés nem volt minden irodában biztosított.

A játszósarkok nagyon népszerűek voltak a gyermekes ügyfelek körében, 80%-uk mondta, hogy a játékok jelenléte megkönnyítette a kirendeltségen való megjelenést és az esetleges várakozást. Szintén pozitívan fogadták az érintőképernyős álláskereső terminálok megjelenését, amelyeket az ügyfelek többsége felhasználóbarátnak ítelt. Az öninformációs terminálokkal kapcsolatban pedig úgy érezték, hogy növelik a függetlenségüket és kompetenciájukat az álláskereséssel kapcsolatban. Mindazonáltal egy másik kutatás szerint az öninformációs terminálok megítélése nagyon eltérő volt az egyes ügyfélcsoportok körében, és csak az inaktív ügyfelek csak szűk köre vette azokat igénybe.

Csalás, jogosulatlan kifizetés, adminisztrációs hibák

A segélyezéssel kapcsolatos csalás és a jogosulatlan igénybevétel visszaszorítása az integrált rendszernek is **kiemelt célkitűzése** maradt.²¹ Ennek **két fő eszköze** a tanácsadókkal való személyes találkozók, valamint bizonyos előre meghatározott szempontok alapján kiválasztott esetek szigorúbb ellenőrzése volt.

²¹ Lásd pl. a DWP kampányát: <http://campaigns.dwp.gov.uk/campaigns/benefit-thieves/index.asp> amelyet országos és helyi televíziókban, rádiókban és újságokban elhelyezett hirdetések is kísérnek. Interneten és ingyenesen hívható telefonszámon lehet bejelenteni, ha valaki segéllyel való visszaélést gyanít vagy tapasztal a környezetében. A közölt statisztikák alapján a rendszer eredményesen működik; a tavalyi évben mintegy 57 ezer visszaélésre derítettek fényt. A csalás vagy jogosulatlan igénybe vétel által okozott becsült kár évente 900 millió font körül mozog. Ezenkívül a Munka- és Nyugdíjügyi Minisztérium éves jelentést tesz közzé a hibás folyósítás és csalás miatt keletkezett anyagi kárról. A legfrissebb kiadvány megtalálható itt: <http://www.dwp.gov.uk/newsroom/press-releases/2009/november-2009/nsfr-041109.shtml>

A korábbi segélyezési gyakorlatban fontos szerepet játszott az ügyfelek otthonukban való felkeresése. Ezt a Jobcentre Plus jóval kisebb mértékben alkalmazza és egyre inkább a kirendeltségen való személyes találkozót részesítik előnyben. Ennek nem volt negatív hatása a segélyek jogosulatlan igénybe vételére. Az ügyintézők különös figyelmet fordítanak a potenciális csalók kiszűrésére, elsősorban a viselkedés és a közölt információk ellentmondásai alapján.

A csalás és a hibák kiszűrésére alkalmazott másik gyakorlat a megadott **kockázati szempontok alapján kiválasztott kérelmek ellenőrzése**, ami hozzávetőlegesen az **új igénylések 4 százalékát** érinti. A kockázatbecslés módszerei és eredményessége jelentősen javultak az integrált rendszer bevezetését követően. Az adminisztrációs hibák és a hibás folyósítás aránya az integrált rendszer bevezetése során átmenetileg növekedett, ám ez a hatás betudható az átalakítással járó működési nehézségeknek.

Független értékelések

A Jobcentre Plus bevezetését független kutatók is vizsgálták. Az egyik ilyen független értékelés²² arra kereste a választ, hogy a foglalkoztatási és a segélyezési szervezet integrációjának előrehaladtával hogyan változott a rendszer teljesítménye. A kutatás abból indult ki, hogy **az integrált rendszernek előnyei mellett, potenciális hátrányai is vannak**. Ezek:

- Túl nagy nyomás helyezedik azokra az inaktívakra, akik bármilyen oknál fogva nem képesek munkát vállalni, beleértve a munkáltatók elutasítását és a munkalehetőségek hiányát.
- A rendszer (korlátozott) erőforrásainak nagy részét a munkaerőpiactól távolabb lévő inaktívak aktiválására fordítja, miközben a tényleges álláskereső nem jutnak megfelelő szolgáltatáshoz.
- Az integráció és az azt kísérő szervezeti változások gyengítik a munkatársak elkötelezettségét és morálját, mindkét oldal vesztesnek érzi magát.

Az értékelés ezt a két utóbbi kérdést vizsgálta a JCP működési mutatóin keresztül:

- Az egyik kérdés a munkába helyezésre vonatkozott: az integráció nyomán javultak-e az inaktív ügyfelek elhelyezkedési mutatói, illetve tapasztalható-e negatív hatás az álláskereső elhelyezkedési mutatóiban?
- A másik kérdés az ügyintézés minősége iránt érdeklődött: utal-e bármi arra, hogy az integráció nyomán bizonyos funkciók nagyobb hangsúlyt kapnak más

²² Karagiannaki 2007

szolgáltatások rovására (pl. az úgynevezett „front-office” funkciók fejlesztése a segély-ügyintézés rovására)?

Az értékelés megállapította, hogy az **integráció statisztikailag szignifikáns pozitív hatással volt mind az álláskeresőkre, mind az inaktívak elhelyezkedési mutatóira**. A felállított modell alapján, ha egy körzetben megvalósul a teljes integráció, vagyis az integráltan működő kirendeltségek aránya nulláról 100-ra nő, az az elhelyezkedési mutató 17%-os (0,62 százalékpontos) növekedését jelenti. Az álláskeresőkre esetében a hatás gyengébb, ám itt is pozitív: a teljes integráció eredményeként az elhelyezkedési mutató 9,28%-ról 10,39%-ra emelkedik, ami 12%-os növekedésnek felel meg. Az egyedülálló szülők esetében az elhelyezkedési arány 33%-kal (3,07%-ról 4,08%-ra), a megváltozott munkaképességű inaktív ügyfelek esetében pedig 200%-kal (0,23 százalékról 0,71 százalékra) emelkedik. Ez a hatás legalább hasonló vagy nagyobb, mint az önkéntes aktív programok bevezetése által elért hatás (pl. a különböző New Deal programokban).

Az **integráció** határozottan **negatívan befolyásolta az ügyintézés minőségét**, mindazonáltal ez gyengébb azokban a körzetekben, ahol az integrált modell bevezetése korábban kezdődött. Ebből arra lehet következtetni, hogy a negatív hatás egy része **átmeneti**, az átszervezéseknek tulajdonítható. Mindazonáltal, ha a modell kiküszöböli az átmeneti hatást, a segély-ügyintézés minősége akkor is romlik az integráció következtében. Ennek egyik jelentős eleme az új eljárásrend miatt megnövekedett elbírálási időtartam.

A tanulmány következtetése az integrált model bevezetésével kapcsolatban a következő:

„Összességében elmondható, hogy a Jobcentre Plus bevezetésének tapasztalatai arra utalnak, hogy a segélyezési és az álláskeresői tevékenységek integrálása egyetlen szervezet keretei között pozitív hatással lehet az ügyfelek szélesebb körének munkaerő-piaci kimeneteire. Mindazonáltal, a tapasztalatok arra is utalnak, hogy az egyablakos modell bevezetését célzó reformnak kockázatai is vannak. Ezek a kockázatok a széles feladatkörű (multi-tasking) szervezet működéséből adódnak és akkor jelennek meg, amikor a szervezet nyíltan vagy rejtetten bizonyos céljait és feladatait előnyben részesíti más feladatok rovására. Egyrészt a JCP pozitív hatása az ügyfelek munkaerő-piaci kimeneteire, másrészt pedig a segély-ügyintézés minőségének a romlása a munkaerő-piaci célkitűzések prioritását jelzi a szervezet működésében. Bár a negatív hatás az összes inaktív ügyfelet érinti, azok körében, akik készen állnak az álláskeresőre és a

munkavállalásra, ezt ellensúlyozza az álláskereséshez nyújtott támogatás. Viszont azoknak az inaktív ügyfeleknek, akik komplex problémáik miatt nem állnak – legalábbis egyelőre – készen a munkavállalásra, a Jobcentre Plus rendszere rosszabb minőségű segély-ügyintézkést ígér, és a munkaerőpiacra való visszatérés középpontba helyezése miatt az igényeikhez kevésbé illeszkedő személyes támogatást nyújt.” (192. oldal)

Tanácsa az integrált modell bevezetését fontolgató országoknak a következő:

„[...] a Jobcentre Plus bevezetésének egyik legfontosabb üzenete az, hogy nagyon óvatosnak kell lenni az ilyen széles feladatkörű szervezetek tervezésénél az egyes szolgáltatások közötti egyensúly biztosítása érdekében. A számszerű célok meghatározása szükséges, de nem elégséges biztosítéka annak, hogy minden szolgáltatás eredményesen működik. Az is fontos, hogy az egyes célkitűzéseket mennyire tekintik fontosnak a szervezet működésén belül. Továbbá, figyelembe véve a szervezeti átalakítás okozta átmeneti negatív hatásokat, az integrált modellt bevezető országoknak kiemelt figyelmet kell szentelni az átmenettel járó működési problémák elkerülésére.” (193. oldal)

A Jobcentre Plus bevezetésének mérlege²³

A Számvevőszék 2008-ban jelentésben összegezte a Jobcentre Plus bevezetésének mérlegét. Az anyag legfőbb megállapítása, hogy **a program a vártnál nagyobb pénzügyi megtakarítást eredményezett a működés területén**, de az egyéb elvárt pozitív hatásait nem sikerült számszerűsíteni. A program tervezői 2002-ben arra számítottak, hogy **2015-16-ra a program mintegy 5,2 millió font megtakarítását teszi lehetővé az alábbi területeken:**

- **Foglalkoztatási hatások:** A munka-központú interjúk bevezetése és a jobban célzott intézkedések révén több ügyfél vállal munkát, ezáltal csökkennek a segélyezésre fordított kiadások, növekednek az adó- és társadalombiztosítási bevételek.
- **Hatékonyabb működés:** Az integrált szolgáltatási modell bevezetésének köszönhetően a rendszer hatékonyabban működik, ami erőforrásokat szabadít föl a szervezet működésében, amelyek a rendszer működtetésére fordíthatóak.

²³ National Audit Office 2008

- **Ésszerű ingatlangazdálkodás:** az integráció révén a két korábbi szervezet ingatlanvagyonára helyett egy kisebb, jobb minőségű ingatlanállomány jön létre, amelynek olcsóbb a fenntartása.

A jelentés megállapítja, hogy az ingatlangazdálkodásra vonatkozó elvárások egyértelműen teljesültek és a rendszer működése már rövid távon is hatékonyabbá, olcsóbbá vált. A program végrehajtásának kimeneteit az 3. táblázat foglalja össze. Ebből kiderül, hogy **az új szervezet beváltotta a hozzá fűzött takarékosági és költség-hatékonysági elvárásokat.** Sokkal „áramvonalasabb” mint az elődjei: az integráció során az ingatlanok száma kétharmadára csökkent és az előírt létszámleépítést is végrehajtották. **Az új szervezet működtetése éves szinten jelentős, közel 30 millió fontos megtakarítást jelent az állam számára.**

3. táblázat A Jobcentre Plus hálózat főbb mutatói

	2002	2007
Ügyfelek (ezer)	5,104	4,894
Munkatársak (teljes munkaidőre számítva)	83,300	69,300
Irodák	2002. április	2007. április
Korábban Foglalkoztatási Szolgálat	929	
Korábban Segélyezési Ügynökség	527	
Jobcentre Plus kirendeltségek		811
Segély-ügyintézési központok		79
Ügyfélszolgálatok		31
Rugalmas szolgáltatási helyszínek		73
Nyilvános irodák összesen	1,456	994
	2004-05	2007-08
költségvetési év		
Az infrastruktúra fenntartása, millió font	472	441
<i>Forrás: National Audit Office 2008, 9. oldal</i>		

Az integrált modell foglalkoztatási hatásai nehezebben számszerűsíthetők és mérhetők. Bár a munkaerő-piaci részvétel változása és az inaktivitás statisztikákkal nyomon követhető (lásd 1. fejezet), nehéz megbecsülni, hogy ezek változása mennyiben tulajdonítható az integrált modell bevezetésének. Egyébként is, az eddigi hatások meglehetősen szerények, és az eredmények egy része feltehetően csak hosszabb távon fog megmutatkozni. Az integrált modellnek továbbá vannak olyan pozitív hatásai is, amelyek egyáltalán nem, vagy csak közvetetten

számszerűsíthetők, ilyen például a munkatársak elkötelezettsége és az ügyfelek elégedettsége. Ezeket is figyelembe véve, a Számvevőszék szerint **a Jobcentre Plus bevezetésének mérlege egyértelműen pozitív és az integrált modell bevezetése ésszerű, helyes döntés volt.**

Az alsóházi Közpénzügyi Bizottság 2008-as jelentése is pozitív és optimista hangnemben értékelte a Jobcentre Plus országos bevezetését. Megállapította, hogy a Jobcentre Plus hálózat létrehozása rendkívül sikeresnek mondható és fontos tapasztalatokkal szolgál egyéb kormányzati programokhoz. A siker jelentős részben a projekt irányításának köszönhető, nevezetesen az alábbi tényezőknek:

- **A kulcspozíciókat több évtizedes, ügyfélszolgálati tapasztalattal is rendelkező munkatársak töltötték be,** akik jól ismerték a két szervezet működését.
- **A projekt irányítására az állandóság** volt jellemző, nem cserélődtek a vezető munkatársak, szakértők.
- **A kirendeltségek munkatársai is aktívan hozzájárultak a projekt sikeréhez,** mert megértették, hogy a program nem csak a kirendeltségek felújításáról szól, hanem egy új szolgáltatási modell bevezetéséről.
- **Szigorú pénzügyi fegyelem** a projekt kezdetétől, amelynek köszönhetően az eredeti költségvetéshez képest aránylag jelentős megtakarítás is történt.
- **A végrehajtás kockázataira** megfelelően fölkészültek és eredményesen kezelték őket.

I. 3. A Jobcentre Plus teljesítménymutatói

A foglalkoztatási és segélyezési szolgáltatások integrációjával, új integrált célrendszer került bevezetésre, amely egységes struktúrába foglalta a két korábbi szervezet célkitűzéseit. Az eredeti célrendszere öt elemből állt:

- Sikeres munkába helyezés (*Job Entry Target*);
- A szolgáltatásokra vonatkozó teljesítmény-mutató (*Business Delivery Target*);
- A jogosulatlanul folyósított támogatások számszaki értéke (*Monetary Value of Fraud and Error*);
- Ügyfélszolgálati mutató (*Customer Services Target*);
- Munkáltatóknak nyújtott szolgáltatásokra vonatkozó mutató (*Employer Outcomes Target*).

A teljesítmény-mutatókhoz úgynevezett irányítási mutatók kapcsolódnak, amelyek a működés és a célkitűzések megvalósításának folyamatos nyomon követését segítik kirendeltségi és körzeti szinten.

A Jobcentre Plus végrehajtásának előrehaladtával az eredeti célrendszer átalakult:

- Új mutatóként került bevezetésre az átlagos ügyintézési idő (*Average Actual Clearance Time*).
- A munkába helyezési mutatót felváltotta a munkaerő-piaci kimenetek mérése (*Job Outcomes Target*).
- A szolgáltatásokra vonatkozó mutató helyébe a beavatkozások végrehajtására vonatkozó mutató (*Interventions Delivery Target*) lépett.
- A munkáltatóknak nyújtott szolgáltatásokra vonatkozó mutató kiegészült a munkáltatókkal való együttműködést mérő mutatóval (*Employer Engagement Target*).

Az alábbiakban a teljesítmény mutatók tartalmát és főbb változásait ismertetjük, kiegészítve a számszerű célkitűzések bemutatásával.

A Jobcentre Plus foglalkoztatási eredményeinek mérése²⁴

A 2002-ben bevezetett **munkába helyezési mutató** (*Job Entry Target*, a továbbiakban JET) a **sikeresen kiközvetített ügyfeleket regisztrálta**. Ehhez két feltételnek kellett teljesülnie: 1) az ügyfél a Jobcentre Plusnál bejelentett üres álláshelyre került; 2) az ügyfelet a foglalkoztatási szolgálat közvetítette ki. A munkába állást a munkáltatónak kellett igazolnia/bejelentenie a munkaügyi és foglalkoztatási kirendeltségen.

A JET rendszerében különböző súlyokat rendeltek az egyes ügyfelekhez. A legtöbb segítséget igénylő inaktív ügyfelek sikeres kiközvetítéséhez magasabb pontszámot rendeltek. A pontokat a közvetítést végző tanácsadóknak írták jóvá, és kirendeltségi, illetve körzeti szinten összesítették.

2005-ben kísérleti program indult a **teljesítménymutató átalakítására**. A változtatás elsődleges indoka a **hatékonyság növelése** volt: A JET rendszerében a tanácsadóknak minden ügyféllel foglalkozniuk kell, függetlenül az egyén szükségleteitől, hiszen csak akkor írják jóvá a pontszámot, ha az ügyfelet kiközvetítették. Ez jelentős **holtteher-hatást** jelent, mert a tanácsadókat arra ösztönzi, hogy azoknak is szolgáltassanak, akiknek egyébként nincs szüksége rá,

²⁴ Johnson és Nunn 2005, Johnson és Nunn 2007; Nunn, Johnson et al. 2007.

mert maguktól is képesek lennének elhelyezkedni. A JET megközelítés ugyanakkor nem veszi figyelembe a Jobcentre Plus szolgáltatásainak a fejlődését sem. Azt például, hogy egyre több ügyfél veszi igénybe az internetes álláskeresői lehetőséget, a kirendeltségi terminálokat, stb. Akik ezek segítségével találnak munkát, azok nem jelennek meg a munkába helyezési mutatóra vonatkozó statisztikákban.

Ezért 2006-ban bevezették a **munkaerő-piaci kimenet mutatót** (*Job Outcome Target*, a továbbiakban JOT). Ennek három fő célja volt:

- Olyan teljesítménymutató kerüljön bevezetésre, amely figyelembe veszi a Jobcentre Plus önálló álláskeresői lehetőségeit, amelyeket egyre több ügyfél használ, valamint az állásokra közvetlenül jelentkező ügyfelek növekvő létszámát.
- Ösztönözzön az erőforrások hatékonyabb kihasználására: a segítséget és személyes tanácsadást azokra az ügyfelekre kell összpontosítani, akik nem képesek önálló álláskeresői.
- Költségcsökkentés: az új rendszerben nincs szükség a munkáltatókkal való kapcsolattartásban az eredmények igazolására. Ez időt szabadít föl, amit személyes tanácsadásra lehet fordítani.

A **JOT** lényege, hogy nincs szükség annak igazolására, hogy az ügyfél a Jobcentre Plus közvetlen közreműködésével talált munkát: **minden regisztrált ügyfél munkába állásához rendel teljesítmény-pontot**, illetve a leginkább hátrányos ügyfelek esetén az önkéntes aktív programokba való bekapcsolódásért is jár pont. Az **elhelyezkedési adatokat az Adóhivatal** (HM Revenue & Customs) **szolgáltatja**. Az egyes ügyfél-csoportok eltérő súlyozása az új rendszerben is megmaradt: minél hátrányosabb helyzetű az ügyfél, annál több pont jár az elhelyezkedéséért; maximálisan 12 pont. A Jobcentre Plus hálózatnak évente meghatározott számú pontot kell elérnie (lásd 4. táblázat).

Bár az eddigi értékelések szerint a Job Outcome Target bevált, néhány probléma említhető:

- A rendszer nem veszi figyelembe azokat, akik nem fizetnek személyi jövedelemadót, tehát akik önfoglalkoztatók lesznek vagy akik „rövid” (heti 16 óránál kevesebb) részmunkaidőben dolgoznak.
- Míg a korábbi rendszer közvetlen visszajelzést jelentett a tanácsadóknak munkájuk eredményéről, az új rendszerben az eredmények csak később állnak rendelkezésre és akkor sem tanácsadóra lebontva. Ez demotiváló

lehet, illetve nem ösztönöz jobb teljesítményre. (Ugyanakkor jobb együttműködésre is ösztönözhet, hiszen nincs verseny a könnyebben elhelyezhető ügyfelekért).

- A vártnál nehezebb volt az áttérés a JET-ről a JOT-ra, mert az első időszakban nagyon ambiciózus munkaerő-piaci kimenet-mutató került meghatározásra.

A Jobcentre Plus által nyújtott szolgáltatásokra vonatkozó mutatók²⁵

A szolgáltatásokra vonatkozó mutató eredetileg öt, egyenlő súlyú komponensből állt:

1. A szociális segély-igénylések pontos feldolgozása;
2. Az álláskeresői támogatás igénylések pontos feldolgozása;
3. A rokkantsági segélyek pontos feldolgozása;
4. Az álláskeresőnek nyújtott tanácsadás (tanácsadás és New Deal programok) és az együttműködési kötelezettség nyomon követése (és a megfelelő szankciók alkalmazása abban az esetben, ha az ügyfél ezt elmulasztja);
5. Azon ügyfelek aránya, akik részt vettek alapkészség-felmérésen.

A szolgáltatásokra vonatkozó mutatót **2007-ben fölváltotta a beavatkozásokra vonatkozó mutató**, amely azt méri, hogy **a Jobcentre Plus bizonyos beavatkozásainak mekkora aránya teljesül az előírt határidőn belül**. Az általános teljesítménycél, hogy az adott beavatkozások legalább 85%-át időben elvégezzék.

Az indikátor **4 komponensből** áll, amelyek egyenlő súllyal járulnak hozzá az indikátorhoz:

- A megváltozott munkaképességűek ellátásaiban részesülők legalább 80%-ával sor kerül munka-központú interjúra az ellátás igénylésétől számított 8-13. héten belül.
- A szociális segélyben részesülő egyedülálló szülők legalább 85%-a részt vesz a második munka-központú interjún az esedékesség időpontjától számított három hónapon belül.
- Az álláskeresői segélyben részesülők legalább 85%-a részt vesz a 13. illetve a 26. héten esedékes találkozón a személyes tanácsadóval az esedékességtől számított hat héten belül.
- A szabályokat megszegő és nem együttműködő ügyfelek legalább 90%-ánál kivizsgálják az ügyet és megteszik a szükséges intézkedéseket.

²⁵ GHK Consulting 2005; Purvis és Lowrey 2008

A támogatási igények elbírálásának átlagos időtartama

Ez a mutató azt méri, hogy átlagosan hány munkanapig tart bizonyos támogatási kérelmek elbírálása. Célja az ügyintézés gyorsaságának és pontosságának a javítása. Az indikátor **három komponensből áll, ami a három leggyakoribb segélytípus** – szociális segély, álláskeresői segély és megváltozott munkaképességűek segélyei - **elbírásának átlagos időtartamát** mutatja. A három komponens átlaga adja a mutatót.

A támogatásokkal való visszaélés és adminisztratív hibák számszaki értéke

Ez az indikátor a jogosulatlanul kifizetett álláskeresői segély és szociális segély összegét mutatja. Számszerű célkitűzés, hogy az így keletkezett veszteség ne haladja meg az előző év szintjét, illetve az adott év összes kifizetéseinek megadott százalékát – a kettő közül az alacsonyabb értéket kell figyelembe venni.

Ügyfélszolgálati Célkitűzés (Customer Services Target)

Az ügyfélszolgálati indikátor három területen mutatja az ügyfeleknek nyújtott szolgáltatás minőségét:

- gyorsaság: az ügyfél milyen gyorsan jut hozzá a szükséges szolgáltatáshoz;
- szakszerűség: mennyire szakszerű, udvarias és az ügyfelek igényeit figyelembe vevő az ügyfélszolgálat;
- az információ minősége: az ügyfelek tájékoztatása pontos, érthető és teljeskörű.

Az ügyfélszolgálati munka minőségét szűrőpróbaszerű megkeresésekkel végzik, amely magában foglalja a JCP kirendeltségek személyes felkeresését, illetve telefonos vagy e-mailben történő megkeresést.

Munkáltatói kimenetekre vonatkozó célkitűzések

A 2002-ben bevezetett munkáltatói kimenetek célkitűzés (*Employer Outcomes Target*) **a munkáltatóknak nyújtott szolgáltatások minőségét** és a munkaközvetítő szolgáltatással kapcsolatos elégedettséget mérte az alábbi három komponens segítségével:

- sikeresség – sikerült-e a bejelentett üres álláshelyet betölteni;
- időzítés – sikerült-e az álláshelyet az elvárt időtartamon belül betölteni;
- beválás – sikerült-e megfelelő munkavállalót találni az álláshely betöltésére.

A munkáltatói elégedettséget független piackutató cég méri a foglalkoztatási szolgálat állasközvetítő rendszerét igénybe vevő munkáltatók véletlenszerű mintájának telefonos megkeresésével.

Az „Employer Direct” internetes szolgáltatás 2008-as bevezetését követően az indikátor kiegészült egy új komponenssel. Az Employer Direct egy on-line álláshely bejelentő rendszer, amelyre a munkáltatók maguk tölthetik föl az üres álláshelyeket.²⁶ Az új komponens ennek a szolgáltatásnak a zavartalan és gyors elérhetőségére vonatkozik.

A 4. táblázat az egyes indikátorokhoz kapcsolódó számszerű célkitűzéseket és azok teljesülését mutatja be a Jobcentre Plus éves beszámolói alapján.

²⁶ Az Employer Direct-tal kapcsolatos további információ elérhető itt: <http://www.jobcentreplus.gov.uk/JCP/Employers/AdvertiseaVacancy/EmployerDirectOnline/index.html>

Táblázat 4. A Jobcentre Plus teljesítménymutatói és azok teljesülése 2007 és 2009 között

	2007-08		2008-09		
Munkaerőpiaci kimenet mutató					
Legalább 11,2 millió pontnak megfelelő munkába helyezés teljesítése	Cél 2007 szeptemberig	5.875.398 pont	Az előző évi teljesítmény növelése 5%-kal	Cél 2008. novemberig	100%
	Teljesítés 2007 szeptemberig	5.440.750 pont		Teljesítés	87%
	Eltérés	- 7%		Eltérés	- 13%
A kérelmek elbírálásának átlagos időtartama					
Szociális segély	Cél Teljesítés	11 nap 9,2 nap	Szociális segély	Cél Teljesítés	10 nap
Álláskeresői juttatás	Cél Teljesítés	12 nap 10,6 nap	Álláskeresői juttatás	Cél Teljesítés	11,5 nap 10,1 nap
Megváltozott munkaképességűek juttatása	Cél Teljesítés	18 nap 13,1 nap	Megváltozott munkaképességűek juttatása	Cél Teljesítés	15 nap 13,3 nap
Ügyfélszolgálati célkitűzés					
84%-os átlagos szint teljesítése	Cél Teljesítés	84% 92,8%	86%-os átlagos szint teljesítése	Cél Teljesítés	86% 85,8%
Az egyes komponensekre vonatkozó teljesítmény					
Időzítés	Teljesítés	91,8%	Időzítés	Teljesítés	89,1%
Szakszerűség	Teljesítés	92,8%	Szakszerűség	Teljesítés	80,5%
Információ	Teljesítés	73,5%	Információ	Teljesítés	98,1%
Munkáltatói kimenetekre vonatkozó célkitűzés					

	2007-08		2008-09		
Az álláshelyet bejelentő munkáltatók legalább 84%-a talál megfelelő munkaerőt	Cél Teljesítés	84% 86%	Legalább 92%-os átlag teljesítése a komponensek vonatkozásában	Cél Teljesítés	92% 93,9%
Sikeresség	Teljesítés	91,8%	Sikeresség	Teljesítés	93%
Időzítés	Teljesítés	92,8%	Időzítés	Teljesítés	97%
Beválás	Teljesítés	73,5%	Beválás	Teljesítés	94,8%
Beavatkozásokra vonatkozó mutató*					
A beavatkozások 85%-ára sor kerül a megadott időszakon belül	Cél Időközi teljesítés	85% 91,9%	A beavatkozások 86%-ára sor kerül a megadott időszakon belül	Cél Időközi teljesítés	86% 91,7%
Komponensenként					
A megváltozott munkaképességűek ellátásaiban részesülők legalább 80%-ával sor kerül munka-központú interjúra az ellátás igénylésétől számított 8-13. héten belül.	Cél Teljesítés	80% 86,9%	A megváltozott munkaképességűek ellátásaiban részesülők legalább 85%-ával sor kerül munka-központú interjúra az ellátás igénylésétől számított 8-13. héten belül.	Cél Teljesítés	85% 90,3%
A szociális segélyben részesülő egyedülálló szülők legalább 85%-a részt vesz a második munka-központú interjún az esedékesség időpontjától számított három hónapon belül.	Cél Teljesítés	85% 90,6%	A szociális segélyben részesülő egyedülálló szülők legalább 85%-a részt vesz a második munka-központú interjún az esedékesség időpontjától számított három hónapon belül.	Cél Teljesítés	85% 91%
Az álláskeresői segélyben részesülők legalább 85%-a részt vesz a 13. illetve a 26. héten esedékes találkozón a személyes tanácsadóval az esedékességtől számított hat héten belül.	Cél Teljesítés	85% 92,4%	Az álláskeresői segélyben részesülők legalább 90%-a részt vesz a 13. illetve a 26. héten esedékes találkozón a személyes tanácsadóval az esedékességtől számított hat héten belül.	Cél Teljesítés	90% 92,5%
A szabályokat megszegő és nem együttműködő ügyfelek legalább 90%-ánál kivizsgálják az ügyet és megteszik a szükséges intézkedéseket.	Cél Teljesítés	85% 97,6%	-	-	-

* Nem teljes évre vonatkozó adatok, részteljesítések

Forrás: Jobcentre Plus 2007-08 és 2008-09 éves jelentései

I. 4. Jóléti reform-tervek az Egyesült Királyságban

Az Egyesült Királyság foglalkoztatási célkitűzése a 80%-os foglalkoztatottsági szint elérése. Bár a foglalkoztatási ráta az elmúlt évek során – a válságot megelőző időszakban – emelkedett, az inaktivitás szintje azonban nem csökkent jelentősen a munkavállalásra ösztönző intézkedések hatására sem. Ezért a Munkáspárti kormány jóléti reformot kezdeményezett, amelynek három pillére a foglalkoztatáspolitikai eszköztárának az átalakítása, a segélyezési rendszer reformja és a felnőttképzés megerősítése. Ez a rész az első két pillér főbb javaslatait tekinti át a stratégiai dokumentumok és eddigi megvalósított intézkedések alapján.

A brit kormány **2006 januárjában** közzétette főbb elképzeléseit a jóléti reformmal kapcsolatban, amelynek központi eleme az inaktivitás és a „segélyfüggőség” visszaszorítása volt.²⁷ Ezt követően a kormány 2006 végén megbízta **David Freudot**, hogy készítsen javaslatot a jóléti rendszer átalakítására. Freud megbízása meglehetősen vegyes fogadtatásban részesült szakmai múltja miatt, ugyanis elsősorban pénzügyi szakemberként és üzletemberként volt ismert. Mindazonáltal javaslatai komoly visszhangra találtak mind kormányzati, mind ellenzéki körökben és később Gordon Brown, a jelenlegi miniszterelnök őt bízta meg a jóléti reformhoz kapcsolódó Zöld Könyv kidolgozásával is. Úgy tűnik, hogy a 2010-es választások eredményétől függetlenül David Freud javaslatai meghatározóak lesznek az elkövetkező évek jóléti politikájában.²⁸

A jelentés bevezetőjében hangsúlyozza, hogy a Kormány 80%-os foglalkoztatottsági célkitűzésének megvalósítása érdekében **jelentősen csökkenteni kell az inaktívak, különös tekintettel a segélyben részesülők létszámát:**

- A szociális segélyben részesülő egyedülálló szülők számát legalább 300,000 fővel kell csökkenteni (a jelenlegi 780,000 főről).
- Legalább egy millió fővel kell csökkenteni a megváltozott munkaképességűek ellátásaiban részesülő személyek számát (a jelenlegi 2,7 millióról).
- Egy millió fővel kell növelni az 50 év feletti munkavállalók létszámát.²⁹

²⁷ A new deal for welfare: empowering people to work, 2006

²⁸ David Freud, aki Sigmund Freud dédunokája, 2009-ben lemondott kormánytanácsadói posztjáról és belépett az ellenzéki Konzervatív Pártba. Lásd: http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/7891213.stm; http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/7890968.stm.

²⁹ Az Egyesült Királyság lélekszáma hozzávetőlegesen 62 millió fő. Forrás: <http://www.statistics.gov.uk/cpi/nugget.asp?id=6>

Ennek érdekében a **Freud Jelentés** az alábbi konkrét reform javaslatokat fogalmazta meg:

A munkaerőpiaci szempontból leginkább hátrányos helyzetű embereknek nyújtott munkaerőpiaci szolgáltatások kisserződése nem-állami szolgáltatóknak

Egyablakos rendszerként továbbra is a Jobcentre Plus folyósítaná a pénzbeli ellátásokat és nyújtana foglalkoztatási szolgáltatást az álláskeresőknak a kezdeti időszakban – 12 hónapig. Ezután azok, akiknek tartósan nem sikerül elhelyezkedniük, átkerülnének kisserződött szolgáltatókhoz, akiktől személyre szabott, intenzív segítséget kapnának. A szolgáltatókat versenyeztetnék és az elért eredmények alapján járna nekik a támogatás. A javaslat megjegyzi, hogy bár ez a rendszer drága, az eredmény-központú megközelítés hatásos lehet a leginkább hátrányos helyzetűek támogatásában. Hozzáteszi azt is, hogy bár nincs egyértelmű bizonyíték arra, hogy az üzleti alapú és a non-profit magánszolgáltatók jobban teljesítenek, mint a közszolgáltatók, de a szolgáltatók versenyeztetése, az eredmény-alapú finanszírozás és a személyre szabott szolgáltatások bevezetésétől jelentős hatékonyság-növekedést lehet várni. A Jobcentre Plus-szal kisserződött szolgáltatók a programok tartalmának kidolgozásában nagyobb szabadságot élveznének, mint a New Deal programok végrehajtására kisserződött szervezetek.

EI kell kezdeni a kimenet-alapú szolgáltatói kisserződések modellezését

A szolgáltatói kisserződéseknek figyelembe kell venni a tartós munkanélküliség költségeit és az elhelyezkedésből származó közvetlen és közvetett hasznot. Továbbá olyan rendszert kell kidolgozni, amely megfelelő ösztönzést biztosít a szolgáltatók számára, ugyanakkor kiküszöböli a negatív ösztönzőket (pl. a lefölözést, az erőforrások összpontosítását a legkönnyebben elhelyezhető ügyfelekre). Egy ilyen rendszer kidolgozása és tökéletesítése akár több évet is igénybe vehet. Ki kell alakítani a szolgáltatásvásárlás szabályait, infrastruktúráját és a kisserződések nyomon követésének szakmai hátterét is. A jelentés szerint „hatalmas piacról lenne szó, amely neves és tőkeerős szolgáltatókat vonzana”.

Jogok és kötelezettségek

A munkára ösztönzés nem csak a szolgáltatások tartalmán és minőségén múlik, hanem szigorítani kell az ellátások feltételeit és hangsúlyozni kell az egyén kötelezettségeit is: intenzívebb álláskeresőket és elkötelezettséget kell elvárni a munkavállalással kapcsolatban. A jelentés szerint az Egyesült Királyság, más OECD

országokkal összehasonlítva, nagyon keveset vár el a segélyezettektől, ezért szigorítani kell az együttműködési feltételeken.

A segélyezési rendszer reformja – egységes ellátás bevezetése

Komoly érvek szólnak amellett, hogy az állástalanok számára egy egységes segélytípus kerüljön bevezetésre, a jelenlegi bonyolult rendszer helyett. A segélyezési rendszer komplexitása komoly ellenőztönző lehet a munkavállalásra. Kiemeli, hogy az Egyesült Királyságban bizonyos segélyezett csoportok körében továbbra is él az a tévhit, hogy munkát vállalni nem kifizetődő. Bár az integrált rendszer bevezetésével jelentős előrehaladás történt a munkanélküliségi csapda felszámolásában, de a segélyezés gyakran még most is függőségi csapdához vezet. A segélyezési rendszer átalakításának lennének vesztesei és nyertesei is, ezért bármilyen reformot alapos társadalmi vitának kell megelőznie.

Egyszerűsített szolgáltatások a Jobcentre Plus rendszerén keresztül és valódi egyablakos rendszer bevezetése

Ha megvalósul a hátrányos helyzetűeknek nyújtott szolgáltatások kiszereződése, a Jobcentre Plus-on belül kapacitás szabadul föl. Ezt egyrészt magas színvonalú szolgáltatások biztosítására kell fordítani a munkanélküliség első 12 hónapja alatt, másrésztől hosszabb távon a szervezetnek valóban egyablakos szolgáltatássá kell válnia, amely a munkavállalási korúak számára az összes ellátáshoz való hozzáférést egy rendszerben biztosítja, beleértve a jelenleg az önkormányzatok által nyújtott segélyeket.

Végrehajtás

A fenti javaslatok egy része a jóléti rendszer jelentős átalakításával járna és megvalósítása csak közép- és hosszútávon képzelhető el. A javaslatok szerint a szolgáltatások kiszereződését támogató rendszer létrehozása legalább hat évet venne igénybe, a segélyezési rendszer reformjához pedig legalább nyolc év szükséges. Bizonyos intézkedések végrehajtását azonban – pl. adott segélyek feltételeinek a szigorítása – azonnal el lehet kezdeni.

Kormányzati javaslatok a teljes foglalkoztatás megvalósítására

Freud javaslatai alapján a brit kormány **2007 végén társadalmi konzultációt kezdeményezett a jóléti reformról**. A teljes foglalkoztatás megvalósítását célzó

javaslatokat egy zöld könyvben tették közzé.³⁰ A konzultáció lezárását követően 2007. végén jelentek meg a Kormány reform javaslatai egy fehér könyvben.³¹

A reform öt alapelven nyugszik:

- A jogok és kötelezettségek megerősítése annak érdekében, hogy a szociális ellátásokat igénybe vevő inaktívak passzív segélyezettekől aktív álláskeresővé váljanak, és azok, akik képesek vagy képessé tehetők a munkavállalásra, megkapják az elhelyezkedéshez szükséges segítséget és képzést.
- Személyre szabott és rugalmas megközelítés: a támogatások átalakítása annak érdekében, hogy jobban megfeleljenek az egyén szükségleteinek. Növelni kell a Jobcentre Plus, valamint a szerződött szolgáltató szervezetek tanácsadóinak és egyéb, ügyfelekkel dolgozó munkatársainak a mozgásterét annak érdekében, hogy személyre szabott szolgáltatást nyújthassanak. A helyben elérhető aktív eszközök hozzáigazítása a helyi munkaerőpiac igényeihez a helyi foglalkoztatási partnerségek segítségével.
- Partnerség – a köz-, a magán- és a civil szféra együttműködésének erősítése. A szolgáltatásvásárlás új kereteinek kidolgozása. Nagyobb szerep a helyi stratégiai partnerségeknek a helyi foglalkoztatáspolitikában.
- A támogatások összpontosítása a leghátrányosabb helyzetű, magas munkanélküliséggel sújtott térségek megújítására. 2007-től decentralizált források is rendelkezésre állnak ezekben a körzetekben.
- Nem csak munka, hanem rendszeren megfizetett munka, amely lehetőséget ad az előrehaladásra is. Ennek érdekében olyan kísérleti programok indítása, amely a hátrányos helyzetű munkavállalók képzését és munkában maradását támogatja pénzügyi ösztönzőkkel.³²

A fentiekhez kapcsolódva a kormány **konkrét intézkedési javaslatokat** is megfogalmazott:

- **A munkavállalás kifizetődévé tétele**
 - Új adókedvezmény a munkát vállaló segélyezetteknek annak érdekében, hogy jövedelmük jelentősen magasabb legyen a segélyből származó bevételnél.
- **Egyedülálló szülők jogai és kötelezettségei**
 - 2008-tól azok az egyedülálló szülők, akik munkára képesek, és akiknek a

³⁰ In work, better off: next steps to full employment 2007

³¹ Ready for work: full employment in our generation 2007

³² lásd pl. Greenberg, Walter et al. 2009

legfiatalabb gyermeke betölti a 12. életévét, csak álláskeresőként lesznek jogosultak támogatásra. 2009-től a korhatár 10 évre, 2010-től pedig 7 évre csökken.

- A jövőben napközbeni gyermekgondozási szolgáltatások elérhetőségét is figyelembe veszik a munkavállalásra való készség és a munkavállalást akadályozó tényezők fölmérésénél.

- Emelkedik a segély mellett engedélyezett munkavállalás jövedelemhatára egyedülálló szülők számára.

- **A New Deal programok megújítása és rugalmasabbá tétele.**

- Az állástalanság első 12 hónapja alatt minden ügyfél számára a Jobcentre Plus szolgáltat. A hat hónapot meghaladó időtartamban munkanélküliek intenzív szolgáltatásban részesülnek, ami az alacsony iskolai végzettségűek alapkészség-felmérését is tartalmazza. Azok, akik 12 hónap után még mindig állástalanok, átkerülnek kisserződött szolgáltatókhoz, ahol személyre szabott szolgáltatást vehetnek igénybe.

- **Új ellátás bevezetése a megváltozott munkaképességű emberek számára és fokozottabb támogatás a munkaerőpiaci re-integráció érdekében .**

- A korábbi ellátásokat 2009-től felváltja a Foglalkoztatási és Támogatási Járadék, amit először az új igénylők számára állapítanak meg, de elkezdődik a felülvizsgálatra esedékes ügyfeleknél is az áttérés.

- 2008 áprilisától az „Út a munkához” program országos bevezetése. A 25 éven aluli ügyfelek számára kötelező lesz a programban való részvétel. Az idősebb megváltozott képességű ügyfelek számára továbbra is önkéntes.

- Átalakul a megváltozott munkaképességű és fogyatékos emberek minősítési rendszere: a hiányzó képességek helyett a meglévő készségek kerülnek a felmérés a középpontjába.

- A megváltozott munkaképességű emberek fokozottabb támogatása a munkában maradásuk érdekében, különös tekintettel a pszichiátria problémával küzdőkre.

- **A felnőttképzés és a foglalkoztatás összekapcsolása.**

- A Jobcentre Plus fölméri minden új ügyfél alapkészségeit. A 6 hónapnál hosszabb ideig álláskereső alaposabb készségfelmérésben részesülnek és lehetőségük van felnőttképzésbe bekapcsolódni.

- A hátrányos helyzetűek képzésben való részvételének ösztönzése és támogatása.

A szociális segélyezést érintő javaslatait a Kormány **2008-ban** bocsátotta társadalmi vitára³³, amit rövidesen követték a konkrét intézkedési javaslatok.³⁴ Ezek megerősítették és kiegészítették a foglalkoztatáspolitikára vonatkozó javaslatokat.

A javaslatok központi eleme **a segélyezési rendszer egyszerűsítése, hosszabb távon egyetlen segélyezési típus bevezetése a munkavállalási korú inaktívák számára**, a segélyezi rendszer munkavállalást ellenősztönző tényezőinek kiiktatása, valamint a segélyezettek számára a munkaügyi szervezettel való együttműködés szigorúbb feltételeinek bevezetése.

A szolgáltatások kiszervezésével kapcsolatos javaslatait a Minisztérium 2008-ban bocsátotta társadalmi vitára.³⁵ Ennek **főbb elemei** a következők voltak:

- A szolgáltatók versenyeztetése. A Minisztérium elsősorban tőkeerős, nagy szolgáltatókra számít, amelyek képesek saját erőforrásokat is mozgósítani.
- Hosszabb távra (5-7 évre szóló) szerződések régióként 2-3 nagy szolgáltatóval, akik bizonyos feladatokat továbbszerződhetnek alvállalkozóknak, átlátható és szabályozott keretek között.
- A szolgáltató szervezetek részt vehetnének a helyi foglalkoztatási stratégia alakításában, tehát a helyi foglalkoztatáspolitikát jelentős és befolyásos szereplővé válhatnának, amennyiben erre igényt tartanak.
- A szolgáltatók teljesítmény-alapú díjazása a tervek szerint hosszabb távú (6-9-12 hónap) munkaerő-piaci kimenetek alapján történne.
- A rendszer működtetéséhez szükséges kapacitások megteremtése a Munka- és Nyugdíjügyi Minisztériumban.

A kiszervezéses rendszerrel kapcsolatos kritikák a foglalkoztatási zónák tapasztalatai alapján³⁶

A tervezett kiszervezési rendszert gyakorlatilag már a konkrét tervek elkészülte előtt **sok kritika érte**, amely arra hívta föl a figyelmet, hogy a kiszerveződött magán szolgáltatók (ebbe egyaránt beleértve a non-profit valamint az üzleti alapon működő szervezeteket) nagyobb fokú hatékonyságát és eredményességét egyáltalán nem igazolják kellően a tapasztalatok, ugyanakkor a kiszervezéses rendszerre való áttérés számos veszélyt rejt magában, elsősorban a finanszírozási rendszer negatív ösztönzőin keresztül. Ezek a kritikák elsősorban a 2000. óta működő úgynevezett

³³ No one written off: reforming welfare to reward responsibility, 2008

³⁴ Raising expectations and increasing support: reforming welfare for the future, 2008

³⁵ Commissioning Strategy, 2008

³⁶ Griffiths és Durkin, 2007

foglalkoztatási zónák (*Employment Zones*, a továbbiakban EZ) tapasztalataiból indultak ki.

A foglalkoztatási zónák bevezetésének a célja 2000-ben a tartós munkanélkülieknek nyújtott munkaerőpiaci szolgáltatások kiszélesítése volt 15, foglalkoztatási szempontból leginkább hátrányos helyzetű térségben, amelyek közül 5 Londonban található. Később a zónák száma 13-ra csökkent, bizonyos londoni zónák összevonásának köszönhetően. Indulásától kezdve 2007-ig, mintegy 215 ezer állástalan ügyfél vette igénybe szolgáltatásaikat. **A modell lényege**, hogy a Jobcentre Plus-szal **szerződött szolgáltatók** gyakorlatilag **teljes szabadsággal rendelkeznek a beavatkozások kialakításában**, mivel nagyon kevés kötelező elem és korlátozás vonatkozik rájuk – ellentétben például a New Deal programokkal, amelyek rendkívül szigorú és kötött eljárásrend szerint zajlanak, akkor is, ha külső szolgáltató bevonásával hajtják végre (Lásd 2. melléklet).

Az EZ finanszírozási modellje **súlyozott kimenet-mutatókon** alapul (*output related funding*) és a korai munkába helyezést a megtakarított segélyezési költség egy részének az átutalásával ösztönzi. Elvárás, hogy az elhelyezett ügyfél foglalkoztatása elérje a 13 hetes időtartamot, ugyanis csak ebben az esetben kapja meg a szolgáltató a teljes díjat. Amennyiben a foglalkoztatás időtartama ennél rövidebb, csupán a megszabott fajlagos támogatás 20%-át fizeti ki a Jobcentre Plus a szolgáltatónak. Ennek megfelelően az EZ szolgáltatásai **intenzív, személyre szabott tanácsadásra, álláskeresésre és munkába helyezésre épülnek**, a hosszabb távon eredményes szolgáltatások, pl. képzés, nagyon kis szerephez jutnak a repeortoárjukban.

Az EZ célcsoportját eredetileg a 25 év feletti tartós – 18 hónapon túli – álláskeresők jelentették, de 2003-tól kiterjesztették azokra a 25 év alatti, fiatal álláskeresőkre, akik tartósan (6 hónapot meghaladóan) nem tudnak elhelyezkedni, valamint önkéntes alapon az egyedülálló szülőkre. Ez utóbbi célcsoport bármikor bekapcsolódhat, illetve kiléphet a programból kötelezettségek nélkül.

A szolgáltatók versenyeztetése nagyobb hangsúlyt kapott 2004-től, amikor a 6 legnagyobb zónában³⁷ bevezették a **többszolgáltatós modellt**. Ennek lényege, hogy **zónánként maximum három szolgáltatóval** szerződnek és köztük osztják föl az ügyfeleket előre meghatározott részesedés alapján. A modell bevezetésének célja új szolgáltatók bevonása és a szolgáltatók közötti verseny ösztönzése volt a

³⁷ Liverpool, Birmingham, Glasgow és három londoni zóna

munkaerőpiaci kimenetek tekintetében. A többi hét zónában továbbra is egy-egy szervezet rendelkezett **szolgáltatási monopóliummal**.

Eleinte a több szolgáltatós EZ **ügyfeleinek** sem volt választási lehetősége, és **véletlenszerűen közvetítették ki őket egy adott szolgáltatóhoz**. Ennek célja az esetleges manipuláció, a piac lefölözésének a megakadályozása volt. 2007-ben azonban ez változott és **a kötelező ügyfelek választhatnak az adott zónában elérhető szolgáltatók között, ám a piaci kvóták továbbra is megmaradtak**. A választási lehetőséget az egyedülálló szülőkre is kiterjesztették, de mivel az ő részvételük továbbra is önkéntes, nincs korlátozás arra nézve, hogy egy-egy szolgáltató hány egyedülálló szülőt vonhat be a programba.

Az EZ munkaerő-piaci kimeneteivel kapcsolatban több kutatás született, amelyek megállapították, hogy **a program eredményesebb, mint a New Deal programok**; az EZ programokban mintegy 10 százalékponttal több ügyfélnek sikerült elhelyezkedni (24% illetve 34%). Ugyanakkor ezek a programok sem voltak képesek a leginkább hátrányos helyzetű, tartósan állástalan ügyfeleket elhelyezni. Az értékelésekből az is kiderült, hogy **hosszabb távon csökkent az EZ programok előnye**, az ügyfelek közül sokan nem tudtak tartósan megmaradni a munkaerőpiacon és a többség 3 illetve 6 hónap után ismét munkanélkülivé vált. A közvetített állások nagy része eleve szezonális volt, határozott időtartamra szólt. A **foglalkoztatási zónáknak nem volt érzékelhető hatása a térség munkaerő-piaci mutatóira sem, hatására nem csökkent a munkanélküliségi ráta, illetve a szegénység és a depriváció**.

Költséghatékonyság szempontjából ugyanakkor **az EZ programok fajlagos költségei nagyon magasak**: 25 év feletti tartós munkanélküliek esetében hozzávetőlegesen 40 százalékkal kerül többbe a program elindítása, és 15 százalékkal kerül többbe egy ügyfél sikeres munkába helyezése egy EZ szolgáltatónál, mint a hasonló New Deal programokban. A fiatalok esetében a különbség még nagyobb: a program indítása 75 százalékkal, a sikeres elhelyezés pedig 35 százalékkal drágább. **A magasabb költségek két tényezőtől adódnak**: egyrészt a teljesítményhez kötött finanszírozási rendszer, másrészt az EZ programok teljesítménye jobb, mint a New Deal programoké. Az adott finanszírozási ráta mellett tehát, az EZ teljesítményének javulása azt jelentené, hogy a költséghatékonyság tovább romlana. Ugyanakkor **a rendszerben nincs nyomás a költségek leszorítására**, ahhoz ugyanis **a szolgáltatók közötti verseny rendkívül korlátozott**.

Összegezve megállapítható, hogy a kisserződéses modellen alapuló EZ programok tapasztalatai nem támasztják alá egyértelműen a magánszektor által végrehajtott programok jobb eredményességét és költséghatékonyságát, és nem adnak meggyőző érveket a szolgáltatásvásárlási modell bevezetéséhez. Ugyanakkor a Jobcentre Plus által nyújtott munkaerőpiaci szolgáltatások, beleértve a New Deal programok hatékonyságáról számos kutatás áll rendelkezésre, amely alátámasztja, hogy a közsféra is képes a magánszférához hasonló színvonalú szolgáltatást nyújtani, ha adottak a feltételek, nevezetesen kellően rugalmas a szabályozás és elengedő erőforrás áll rendelkezésre. Mindezek ellenére a brit kormány, illetve az ellenzék témában megnyilatkozó politikusai elkötelezettek **a szolgáltatások kisserződésének végrehajtása** mellett, amely feltehetően **az elkövetkező évek nagy reformjainak egyike lesz** az Egyesült Királyságban.

A Jóléti Törvény 2007-es és 2009-es módosítása

A segélyezési rendszer átalakítása a 2007-es Jóléti Reform Törvénnyel kezdődött meg. Ennek foglalkoztatási szempontból a legfontosabb intézkedése a **foglalkoztatási és támogatási ellátás** bevezetése volt, amely a megváltozott munkaképességű embereknek járó segélyeket váltja föl és hangsúlyosabban érvényesíti azt az elvárást, hogy aki képes dolgozni, annak megélhetését munkajövedelme biztosítsa (lásd később).

A Parlament **2009 novemberében újabb törvény** fogadott el, amelynek a fő célja, a tartósan inaktív, segélyezettek munkavállalásának ösztönzése az **együttműködési feltételek további szigorításával**. Ennek keretében:

- A törvény hatályba lépésével folytatódik a szociális segélyezési rendszer átalakítása: **megszűnik a szociális segély**; aki munkára képes az álláskeresői támogatásra válik jogosulttá, akinek tartós betegsége vagy fogyatékosága van, az pedig a 2008-ban bevezetett foglalkoztatási és támogatási ellátást veheti igénybe.
- Bevezeti a „**munkát a segélyért**” eszközt³⁸, amelynek alapján az álláskeresői juttatásban részesülő ügyfelek munkavégzésre (beleértve az önkéntes munkát, szakmai gyakorlatot, munkakipróbálást is) kötelezhetőek, abban az esetben, ha ez az elhelyezkedésüket szolgálja.
- **Szigorúbb szankciókat vezetnek be** azokkal szemben, akik nem működnek együtt a munkaügyi és szociális szervezettel (pl. nem jelennek meg a találkozón,

³⁸ Angolul „work for your benefit” kettős jelentéssel bír, egyrészt „dolgozz a segélyedért” másrészt pedig fordítható úgy is, hogy „dolgozz a saját érdekében”.

nem keresnek állást, nem teljesítik az egyéni akciótervben foglaltakat), illetve azokkal szemben, akik bármilyen erőszakot alkalmaznak a Jobcentre Plus munkatársaival kapcsolatban. A szankció a támogatás felfüggesztése (1-26 hétre) vagy különösen súlyos esetben a jogosultság visszavonása.

- Szigorúbb álláskeresői és együttműködési feltételeket vezetnek be a **munkanélküli pároknak** (házastársak vagy élettársi kapcsolatban élők). Bár segélyt csak az egyik fél kaphat, ennek feltétele, hogy a partner is regisztráljon és együttműködjön a munkaügyi és szociális szervezettel. Abban az esetben, ha a partner nem működik együtt, mindkét félt szankcionálják.
- Bevezetik az **munka-központú interjúkon való részvételt a 60 év feletti segélyezettek számára** is.
- A foglalkoztatási és támogatási ellátást igénybe vevő megváltozott munkaképességű emberek bizonyos csoportjai számára előírja az álláskeresőt.

A megváltozott munkaképességű személyek támogatási rendszerének átalakítása

A korábbi ellátásokat **2008-ban** új ellátás, a **foglalkoztatási és támogatási ellátás** váltotta föl. Ez azoknak az állástalan ügyfeleknek jár, akiknek tartós betegségük vagy fogyatékoságuk nyomán munkavégző képességük csökkent. Hasonlóan az álláskeresői juttatáshoz, ennek az ellátásnak is két változata létezik: a járulékfizetéshez kötött ellátás jövedelemtől és vagyontól függetlenül jár az arra jogosultságot szeretteknek; a segély-szerű ellátás pedig jövedelem vizsgálathoz kötött. A két ellátás összege megegyezik.

Az ellátás folyósítása két szakaszban történik:

A **minősítési szakaszban**, amely általában 13 hétig tart, az érintettek egy egységes, az életkoruktól függő (16-24 éves vagy 25 év feletti) ellátást kapnak, amely megegyezik az álláskeresői juttatás összegével. Azok, akik jövedelemvizsgálathoz kötött segélyt kapnak, további ellátásokra válhatnak jogosulttá, például lakhatási segélyre. Ebben a szakaszban az ügyfeleknek **munkaképesség felmérésen** kell részt venniük.

Folyósítási szakasz: amennyiben a munkaképesség felmérés megállítja a munkaképesség csökkenésének a tényét, az egyén jogosulttá válik a teljes ellátás igénybe vételére. Az **ellátás a következő elemekből áll össze:**

- **alapellátás**, amely életkortól és állapottól függetlenül megegyezik a 25 év felettieknek folyósított álláskeresői juttatás összegével.

- **kiegészítő támogatás:**

- a **foglalkoztatási kiegészítő ellátást** azon jogosultak kapják, akiket munkaerőpiachoz kötődő tevékenységekre köteleznek, pl. képzésbe való bekapcsolódásra, önkéntes munkavégzésre, álláskeresésre stb. Ők adják a jogosultak kb. 90 százalékát.
- **támogatási kiegészítő ellátásban** a jogosultak fennmaradó 10 százaléka részesül. Ők azok, akiknek az **állapota** annyira **súlyos**, hogy nem várható el tőlük a munkaerőpiacra való visszatérés, nekik nem kell együttműködniük a Jobcentre Plus-szal.

A fentiekén túl az ellátást igénybe vevők egyéb segélyekre is jogosultak lehetnek, pl. lakhatáshoz kapcsolódó támogatások, amelyeket külön kell igényelni.

A munkaképesség felmérése

Minden igénylőnek munkaképesség-felmérésén kell részt vennie, amely a korábbi segélyhez kapcsolódó személyes képesség-felmérés átdolgozott változata. A munkaképesség felmérés **három részből áll:**

1. Annak megállapítása, hogy az egyén csökkent munkavégző képességgel rendelkezik. Ezen mindenkinek részt kell vennie és az ellátás folyósításának feltétele.
2. Amennyiben a munkavégző képesség csökkenését megállapították, annak vizsgálata, hogy az egyén egyéb, önálló életvitelhez kapcsolódó képességei (pl. önkiszolgálás) is sérültek-e, és ezáltal jogosult-e a támogatási kiegészítő ellátásra.
3. Azoknak, akiknél a munkavégző képesség csökkenését ugyan megállapították, de nem jogosultak támogatási kiegészítő ellátásra, munka-egészségügyi vizsgálaton kell részt venniük, amelynek célja, hogy fölmérje milyen szolgáltatásokra és beavatkozásokra van az egyénnek szüksége a munkaerőpiaci re-integrációhoz. Amennyiben az ügyfél vállalja az együttműködést jogosulttá válik a foglalkoztatási kiegészítő ellátásra.

A korábbi minősítési rendszerhez képest fontos változás, hogy **az új rendszerben erőteljesebben megjelennek azoknak az állapotoknak, betegségeknek a szempontjai, amelyek a közelmúltban a munkaképesség csökkenés vezető okaivá váltak**, nevezetesen különböző **pszichiátria betegségek** (elsősorban depresszió) és **mentális zavarok** (autizmus-spektrum), **tanulási nehézségek és értelmi akadályozottság**. Az új minősítési rendszer egyben szemléletváltást is

jelent, mert nem az egyén diagnózisából közelít a munkaképesség csökkenéséhez, hanem funkcionális megközelítést alkalmazva az adott személy képességeit méri föl.

Az új ellátás elvárja, hogy azok, akik erre képesek minden tőlük telhetőt megtegyenek a munkaerőpiacra való belépésük/visszatérésük érdekében. A jogosultság egyik feltétele, hogy a megváltozott munkaképességű személyek együttműködjenek a Jobcentre Plus-szal. Ennek keretében **a folyósítás 8. hetétől kezdődően 6 munka-központú interjún kell részt venniük és önkéntes alapon bekapcsolódhatnak aktív programokba**, elsősorban az Út a munkához programba, az állapot kezelését segítő programokba (pl. kognitív viselkedésterápia, krónikus fájdalom kezelése stb.). Ezekben a részvétel egyelőre nem kötelező, de tervezik, hogy **2010-2011 után kötelezővé teszik**. Az aktív eszközökben való részvételre a támogatási komponensben részesülő személyeknek is lehetősége van.

Mint minden pénzbeli ellátáshoz, a foglalkoztatási és támogatási ellátáshoz is kapcsolódnak **szankciók**. Amennyiben valaki nem teljesíti a számára előírt együttműködési feltételeket **a foglalkoztatási kiegészítő támogatás folyósítását felfüggesztik**:

- az együttműködés megtagadásának első hónapjában a komponens felét nem folyósítják;
- ha az ügyfél négy hét eltelte után sem működik együtt, abban az esetben a teljes kiegészítő támogatás kifizetését felfüggesztik.

Ez a szankciórendszer **kevésbé szigorú**, mint az egyéb segélyekhez kapcsolódó szankciók, hiszen itt csak a kiegészítő támogatás kifizetését függesztik föl és nem a teljes ellátását. Az **alapellátás védett**, az akkor is jár, ha az adott személy nem hajlandó együttműködni a foglalkoztatási szolgálattal.

Az új ellátás bevezetése fokozatosan történik, először az új igénylők számára vezetik be, majd ezt követően fokozatosan történik a jelenlegi ellátások felülvizsgálata (beleértve azokat a szociális segélyben részesülőket is, akik megváltozott munkaképesség miatt veszik igénybe az ellátást), a legfiatalabb, 25 éven aluli korosztállyal indítva.

I.5. Konklúzió, tapasztalatok Magyarország számára

Az Egyesült Királyság 2002 és 2008 között vezette be az integrált munkaügyi és szociális rendszert, amely két szervezet, a foglalkoztatási szolgálat és a segélyezési ügynökség – egyesítésével jött létre. Az intézkedés elsődleges célja a passzív, segély-jellegű ellátásokat igénybe vevő ügyfelek munkavállalásra ösztönzése volt. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a főbb jövedelempótló ellátások folyósításának egyik feltételévé az integrált szervezettel való együttműködés vált; amely munka-központú interjúkon és aktív programokban való részvételből áll. Az integrált rendszer bevezetése egy komplex munkaerő-piaci reform része volt, szemléletváltást jelzett és nem elsősorban a szervezetfejlesztésről szólt.

A foglalkoztatáspolitikai célok mellett az integrált rendszer bevezetésének gazdaságossági és takarékosági vetülete is volt. A Munka- és Nyugdíjügyi Minisztérium jelentős megtakarítást és létszámcsökkentést várt a két szervezet összevonásától, és az új rendszer bevezetésével egy időben egy radikális hatékonyságnövelő megtakarítási program végrehajtása is zajlott.

A Jobcentre Plus bevezetése összességében sikeresnek tekinthető. A két szervezet integrációja a vártnál nagyobb pénzügyi megtakarítást eredményezett a működés területén. Foglalkoztatási hatása egyelőre azonban korlátozott, az inaktivitás szintje nem csökkent jelentősen. Ezért a brit kormány további radikális jóléti reformokba kezdett 2007-ben, amelyek keretében tovább szigorodnak a segélyek igénybevételének feltételei, illetve sor kerül a Jobcentre Plus által a leginkább hátrányos helyzetű csoportoknak nyújtott szolgáltatásainak kiszereződésére nem-állami szolgáltatók számára.

Az integrált rendszer bevezetése és a legújabb reformtervek Magyarország számára is hasznos tapasztalatokkal szolgálnak. A magyar és a brit rendszer több ponton élesen eltér egymástól:

- Fontos hangsúlyozni, hogy az Egyesült Királyságban az integrált rendszer bevezetése a Munka- és Nyugdíjügyi Minisztériumhoz tartozó dekoncentrált szervezetek „egyszerű” összevonását jelentette. A bevezetés szinte kockázatmentes volt, hiszen előre lehetett látni, hogy az integráció jelentős hatékonyság-növekedést és racionalizálást jelent. Azonban ez nem igazi egyablakos szervezet, mert bizonyos segélyeket (elsősorban a lakhatási ellátásokat) továbbra is a helyi önkormányzatoknál kell igényelni. Ezek szerepe a

munkára „ellenőrzésben” nem elhanyagolható és ezért az eredeti elképzelések szerint ezek is részét képezték volna az integrált rendszernek. A kísérleti programok során a végrehajtás azonban rendkívül nehéznek bizonyult, ezért a helyi önkormányzatok kikerültek az együttműködésből. Amennyiben Magyarország a Jobcentre Plushoz hasonló integrált rendszert szeretne bevezetni, hasonló nehézségekkel nézne szembe.

- Az integrált rendszer bevezetése gazdasági és foglalkoztatási szempontból rendkívül kedvező időszakban történt: a gazdaság bővült, a munkanélküliség rekord alacsony szinten volt és jelentős igény mutatkozott alacsony képzettségű munkavállalók iránt (amelynek a kelet-európai migráns munkavállalók fő hasznélvezői voltak). Tehát az inaktív jelentős részének volt esélye elhelyezkedni, a munkavállalás lehetősége ténylegesen választható lehetőség és reális kimenet volt. Magyarországon a foglalkoztatási helyzet ennél kedvezőtlenebb, a munkahelyek, elsősorban az alacsony iskolai végzettséggel betölthető munkahelyek hiánya is gondot jelent. Ha az integrált rendszer bevezetésére egy ilyen közegben kerül sor, az azzal a veszéllyel járhat, hogy a munkavállalásra ösztönzés csak egy formális eljárásrendi elem lesz, amelynek a végrehajtás során nincs valós súlya. A Jobcentre Plus működésének értékelése fölhívta arra a figyelmet, hogy nagyon sok múlik a tanácsadók által közvetített üzeneten.
- A brit segélyezési rendszer rendkívül sajátos: bár a köztudatban liberális-reziduális jóléti államként él, amely szűkmarkúan bánik a pénzbeli ellátásokkal, a valóságban a jóléti háló aránylag kiterjedt. Bár az egyes segélyek összege alacsony, az ellátások jelentős része kombinálható egymással és az így elérhető összeg, illetve természetbeni ellátások (szociális bérlakás) komoly ellenőrzést jelenthet a munkavállalásra, különösen az alacsonyan fizetett, kedvezőtlen munkaidő-beosztású állásoknál. Továbbá egészen közelmúltig egyes segélyek igénybevételének a feltételei nagyon megengedőek voltak. Például az egyedülálló szülők a legfiatalabb gyermek 16. életévéig részesülhettek szociális segélyben és nem volt elvárás, hogy dolgozzanak. Azt is hangsúlyozni kell, hogy még az integrált rendszerben is az aktív programokba való bekapcsolódás jellemzően önkéntes maradt. Ez a legújabb reformok hatására azonban egyre szigorodik. Magyarországon ehhez képest jóval szigorúbbak a szociális segély igénybe vételének a feltételei és jelentős együttműködést várnak el a segélyezettektől akár a munkaügyi szervezettel, akár az önkormányzat által kijelölt más szervezetekkel.

- A Jobcentre Plus feladatköre jóval szűkebb, mint az Állami Foglalkoztatási Szolgálat feladatköre. A Jobcentre Plus gyakorlatilag az álláskeresési juttatás és bizonyos egyéb segélyek megállapítását és folyósítását, valamint állásközvetítést és személyes tanácsadást végez. Külön szervezet foglalkozik a felnőttképzéssel, illetve a vállalkozásoknak nyújtott támogatásokkal, bértámogatásokkal. A szervezet erősen központosított, és a közelmúltig szinte egyáltalán nem vett részt a helyi foglalkoztatáspolitikák alakításában. Ehhez képest a magyar ÁFSZ tevékenységi köre rendkívül szerteágazó és a regionális kirendeltségek nagyobb autonómiával rendelkeznek a decentralizált forrásokon keresztül. Az integrált rendszer bevezetése a jelen szervezeti keretek között a feladatok és a struktúra alaposabb felülvizsgálatát igényelné.

A magyar foglalkoztatáspolitikák és az Állami Foglalkoztatási Szolgálat számos olyan erősséggel bír – összevetve a Jobcentre Plus integrált rendszerével - amelyre a munkaerő-piaci reformok bevezetése során építeni lehet. Ilyenek például:

- Szigorúbb jogosultsági feltételek az ellátások igénybe vevői számára, amely részben már most kötelező a szociális segélyezettek számára is.
- Az aktív eszközök széles köre, a helyben tervezett komplex munkaerő-piaci programok, valamint a képzésben való részvétel támogatása.
- Részvétel a helyi foglalkoztatáspolitikák alakításában.
- A segélyezési rendszer átláthatóbb és egyszerűbb.

Ugyanakkor a rendszer működése és a szervezet felépítése veszélyeket is rejt, amelyeket mérlegelni kell egy esetleg nagyobb léptékű reform bevezetése előtt:

- Az Egyesült Királyságban a segélyezés részben központi feladat volt, amelyet aránylag egyszerűen lehetett integrálni az állami foglalkoztatási szolgálattal, amely szintén a központi közigazgatás része volt. Magyarországon a segélyezés önkormányzati feladat. Az integrált rendszer bevezetése vagy a segélyezési hatáskör központosítását jelentené, amely politikailag rendkívül nehezen vagy egyáltalán nem kivitelezhető, vagy szorosabb együttműködés bevezetését az önkormányzatok és a munkaügyi szervezet között. A tapasztalatok alapján ez utóbbi rendkívül komplex, erőforrás-igényes feladat, amelynek a hatékonysága bizonytalan. Kérdéses, hogy ez összességében mennyiben javítaná a jelenlegi rendszert.
- Összehasonlítva a JCP-vel az ÁFSZ rendkívül széles feladatkörrel rendelkezik, különös tekintettel a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal által ellátott feladatokra, amelyek jelentős része nem kapcsolódik a foglalkoztatáshoz. Az egyablakos rendszer bevezetéséhez ezt alaposan át kellene gondolni, és egyszerűsíteni a szervezet profilját, ami gyakorlatilag a mostani ÁFSZ feldarabolását jelentené.

- Az integrált rendszer bevezetése rendkívül erőforrás-igényes folyamat, nem csupán anyagi, de humán-erőforrás szempontból is. A brit rendszerben ezt ellensúlyozta az integráció nyomán megvalósuló megtakarítás. A magyar kontextusban erre nem lenne lehetőség, éppen ellenkezőleg komoly beruházást és létszámbővítést igényelne, amelynek megtérülése esetleg hosszú távon várható. Az Egyesült Királyságban nem sikerült számszerűsíteni az integrált rendszer foglalkoztatási hatásának köszönhető államháztartási megtakarításokat.

Röviden, a Jobcentre Plus bevezetésének tapasztalatai és tanulságai alapján az egyablakos rendszer bevezetése Magyarországon egy átfogó jóléti reform elemeként képzelhető el, hosszú-távú folyamatként, amelyhez rendelkezésre állnak a megfelelő erőforrások.

II.

Munkaerő-piaci reformok tapasztalatai Németországban, különös tekintettel az integrált munkaügyi és szociális szolgáltatások alkalmazására

Vezetői összefoglaló

A tanulmány a 2003-2005 között bevezetett Hartz reformok céljait és eredményeit mutatja be, a reform előtti és utáni munkaerő-piaci jellemzők összehasonlításával. A reform előtt a német aktív munkaerő-piaci politikát a képzés és a közhasznú foglalkoztatás dominálta. Ezek igénybevételét a hosszú időtartam jellemezte. A közvetlen munkába helyezést biztosító bértámogatás kevésbé terjedt el a piaci szférában, – csak mostanában alkalmazzák és nem igazán széles körben.

Azt, hogy a munkanélkülieket milyen aktív eszközökbe vonják be, korábban nem az ügyfelek szisztematikus kategorizálása alapján határozták meg. A munkaügyi hivatal álláskeresőkhöz nyújtott segítsége és az álláskereső nyomon követése háttérbe szorult. A reform előtti munkaügyi szolgálat gyengesége egyfelől az volt, hogy alacsony hatékonysággal működött, másfelől olyan aktív eszközöket működtetett, amelyek a nagyvonalú munkanélküli ellátásokkal együtt ellenérdekeltséget teremtettek abban, hogy az ügyfelek a normál munkaerőpiacon törekedjenek elhelyezkedni.

A Hartz reformok nagy horderejű átalakításokat indítottak el a munkaügyi politikában, amelyek a munkaerő-piaci szolgáltatások hatékonyságának javítását és a munkanélküliek aktivizálását célozták. Ezek bevezetésekor a német kormány egy sor kutatóintézetnek adott megbízást arra, hogy nyomon kövessék és értékeljék a reformlépések eredményeit. A kutatók ezeket az értékelő kutatásokat összehasonlították a reform előtti hatásvizsgálatokkal, és ebből az alábbi következtetéseket vonták le.

A reform hatására a képzés és a közhasznú foglalkoztatás alkalmazása során pozitív változások következtek be. Az is tény, hogy az utóbbi jelenleg sokkal kisebb szerepet játszik a munkaerő-piaci feszültségek tompításában, mint a reform bevezetése előtt. Számos új intézkedés (közvetítési utalvány, PSA) nem váltotta be a reményeket, aminek oka lehet a bevezetésük óta letelt rövid idő rövidsége, vagy az alacsony igénybevétel. Az önfoglalkoztatói támogatás ugyanakkor hatásosnak bizonyult, mert csökkenti a munkanélkülivé válás kockázatát. A munkaerő-kölcsönzés, továbbá a

minijob és midijob szabályainak liberalizálása számos új munkahelyet teremtett, és a munkaügyi szervezet ügyfél-orientált átalakítása is biztató jövővel kecsegtet.

Az értékelő kutatások arra is rávilágítottak, hogy az új vezetési és irányítási rendszerrel a Szövetségi Munkaügyi Ügynökség jelentősen javította a szervezet irányíthatóságát. Nemcsak világos célokat vállalt ezzel, hanem nyomon tudja követni azok teljesítését, és hozzárendelni az eredményért járó költségvetési forrásokat. Kutatói javaslat, hogy a Szövetségi Munkaügyi Ügynökség és a kormány közti megállapodást törvényben kellene rögzíteni ahhoz, hogy a kormány előremutató munkaerő-piaci célokat tudjon ebbe az eredményes folyamatba beépíteni.

A vizsgálat során azt is feltárták, hogy a regionális igazgatóságok és a munkaügyi ügynökségek viszonylatában egy sor kérdés válasz nélkül maradt. Például: a kettőjük közti kapcsolat nem egyértelműen szabályozott. Az az aggregát célérték, amit a régió kötött a központtal, előbb születik meg, mint a munkaügyi ügynökséggel zajló tárgyalás eredménye. Következésképpen itt már csak arról lehet szó, hogy a munkaügyi ügynökség mennyit vállal a régió elköteleződéséből. A régió és a munkaügyi ügynökség közti megállapodás egyfelől az elérendő elhelyezési mutatóknak, másfelől pedig a munkaerő-piaci beavatkozásoknak a kombinációja. Ez azt jelenti, hogy a munkaügyi ügynökség viseli a felelősséget az elhelyezési eredményekért, ugyanakkor nem rendelkezik szabadon az ehhez használható eszközökkel. Az eredmények számonkéréséhez az egy hónap túl rövid idő, hosszabb vezetési ciklusra lenne szükség. Olyan speciális célok, mint a Gender Mainstreaming, nem szerepelnek a célmegállapodásban.

A Szociális Törvény II. fejezetének módosításával lépett hatályba 2005. január 1-jén a Hartz IV. törvény, amely rövid idő alatt nagyszabású strukturális változásokat idézett elő a német munkaerő-piaci politikában. Mindenekelőtt a munkanélküli segély – ami korábban a munkanélküli járadék mellett a biztosítási típusú ellátmányok második ellátási formája volt - társadalombiztosítási jellegének a megszüntetése jelentett mély beavatkozást a munkanélküli biztosítás rendszerébe. A munkanélküli és szociális segélyt összevonták, amit azzal indokoltak, hogy meg kell szüntetni a munkaügyi és szociális igazgatás párhuzamos illetékességét a mintegy 200 ezer közös ügyfél kezelésében.

A cél tekintetében – hogy a járandóságukat kimerített munkanélkülieknek egy helyen biztosítsák a szükséges szolgáltatásokat – konszenzus alakult ki. Abban azonban nem volt egyetértés, hogy ezt az egyablakos ügyintézkést melyik intézménynél alakítsák ki. A nehezen megtalált megoldás – 350 munkaközösség létrehozása a munkaügyi ügynökségek és 69 közös ügyfélpont kialakítása az önkormányzatok szervezetén belül – jogi kockázatot rejt magában. Annál is inkább, mert 23 településen – az illetékes hatóságok közötti megállapodás hiányában – továbbra is külön kezelik az ügyfeleket az önkormányzatok és a munkaügyi ügynökségek. A szabályozatlanságot kifogásolva Szövetségi Alkotmánybírósághoz fordultak az

önkormányzatok. Ez a szervezet 2007. december 20-án helyt adott az önkormányzatok panaszának, amelyben a munkaközösségek spontán létrejöttét kifogásolták. Állásfoglalásában kifejtette, hogy a munkaügyi ügynökségek és az önkormányzatok közös ügyfélkezelési szervezetei 2010 december 31 után nem tarthatók fenn, hacsak ennek törvényi háttérét addig nem teremtik meg.

A Szociális és Munkaügyi Minisztérium hosszú viták után törvényjavaslatot dolgozott ki (BMAS, 13.02.2009), ezt azonban a választások előtt már nem sikerült elfogadtatni a Szövetségi Parlamenttel. A kormány Munka- és Alapbiztosítási Központok (Zentren für Arbeit und Grundsicherung) létrehozását javasolja, amit az Alkotmánybíróság által szabott határidőn belül minden bizonnyal sikerül jóváhagyni a Parlamenttel.

Összességében az vonható le a kutatásokból, hogy a Hartz reformok hozzájárultak a német munkaerőpiac jobb működéséhez és bizonyos aktív munkaerő-piaci eszközök hatékonyságának javulásához. Hosszabb távon különösen igazolták létjogosultságukat. Ennek köszönhető, hogy Németország rekord szintű foglalkoztatottsággal és kiegyensúlyozott költségvetéssel tudott szembe szállni a válsággal. Mivel 2009-re fél millióval több munkanélkülit prognosztizáltak, megerősítették az ennek kezelésére hivatott munkaerő-piaci ügynökséget. 5000 pótlólagos állást teremtettek állásba helyező referenseknek, a 2009. január 16-i foglalkoztatási paktum eredményeként.

A német Szövetségi Munkaügyi Ügynökség széles körben alkalmazza a *rövidített munkaidőt*, aminek a hozzáférhetőségét megkönnyítették azoknak a munkáltatóknak, amelyek nagy létszámot foglalkoztatnak és azt meg is akarják tartani. 2009 májusában másfél millió volt a rövidített munkaidőben foglalkoztatott részleges munkanélküliek száma.

Bevezetés

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat fejlesztését célzó TÁMOP 1.3.1. kiemelt projekt keretében nemzetközi kitekintő tanulmányok készültek „Az ÁFSZ stratégia aktualizálása az új rehabilitációs és szociális feladatkörben” című alprojekt megalapozására. Ezek célja az állami foglalkoztatási szolgálat modernizációs stratégiájának nemzetközi tapasztalatokkal való alátámasztása. A vizsgált országok egyike Németország, ahol a 2000-es évtized első felében jelentős munkaerő-piaci reformokat vezettek be. Ezeket részletesen bemutatta az a tanulmány, ami 2005. évben íródott, az ÁFSZ jövőképeinek a kidolgozásához. (Frey, 2005)

A német munkaerőpiac intézményrendszerének megújítása 1998-ban indult, amikor a Foglalkoztatás Támogatásáról szóló Törvény beépült a Szociális Törvénykönyvbe, annak harmadik fejezeteként (SGB III.). Ez 2002-ben folytatódott, a Hartz-Bizottság 13 innovációs javaslatával, aminek a vezérelve a következő volt: „egyéni kezdeményezéseket kiváltani; szociális biztonságra vonatkozó elvárásokat beváltani”. Ennek pillérei időközben törvényes formát öltöttek és 2002-2005. között folyamatosan léptek hatályba. (Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, 2002, pp. 12-16) A reformelképzelések megvalósulását négy törvény szolgálta:

Az első kettőnek (Hartz I-II) a célja:

- új foglalkoztatási lehetőségek bekapcsolása
- a munkaközvetítés minőségének javítása és gyorsabbá tétele
- a továbbképzés támogatásának megújítása
- a Szövetségi Munkaügyi Ügynökség (BA) szolgáltató jellegének megerősítése
- a támogatási szabályok egyszerűsítése
- a BA eredményesebb irányítása, célorientált megállapodásokkal.

A II. törvény célja:

- job-centerek felállítása,
- pótlólagos támogatások bevezetése önfoglalkoztatóvá váláshoz
- a mini-job és midi-job bevezetése
- a szakmai képzés modulokra bontása.

A III. törvény a Szövetségi Munkaügyi Ügynökség megreformálására irányult, a IV. pedig a munkanélküli- és szociális segélyezés támogatási- és intézményrendszerének integrálására.

2005. január 1-től összevonták a munkanélküli és szociális segélyt, s ebből egy új ellátási formát, a *munkanélküli járadék II-t* hoztak létre. Ezt nevezik a *munkát keresők alapbiztosításának*, aminek az a célja, hogy megerősítse a munkára képes segélyre szorulókat és a velük közös háztartásban élők egyéni felelősségét, továbbá segítse elő, hogy megélhetésüket önerőből és saját anyagi eszközeikkel teremtsék meg. Támogatja a segélykérelmezőket abban, hogy munkához jussanak és azt meg is tudják tartani, továbbá megélhetésük biztosításában is, amennyiben ezt segély nélkül nem tudják megoldani. A munkát keresők alapbiztosítása következképpen egyfelől szolgáltatásokat biztosít a munkavállalás lehetővé tételéhez, másfelől pénzügyi ellátmányt a megélhetéshez.

A kétfajta segély összevonásának intézményi feltételeit a Szövetségi Munkaügyi Ügynökségnek és az önkormányzatok szociális szolgálatainak együtt kellett megteremteni.

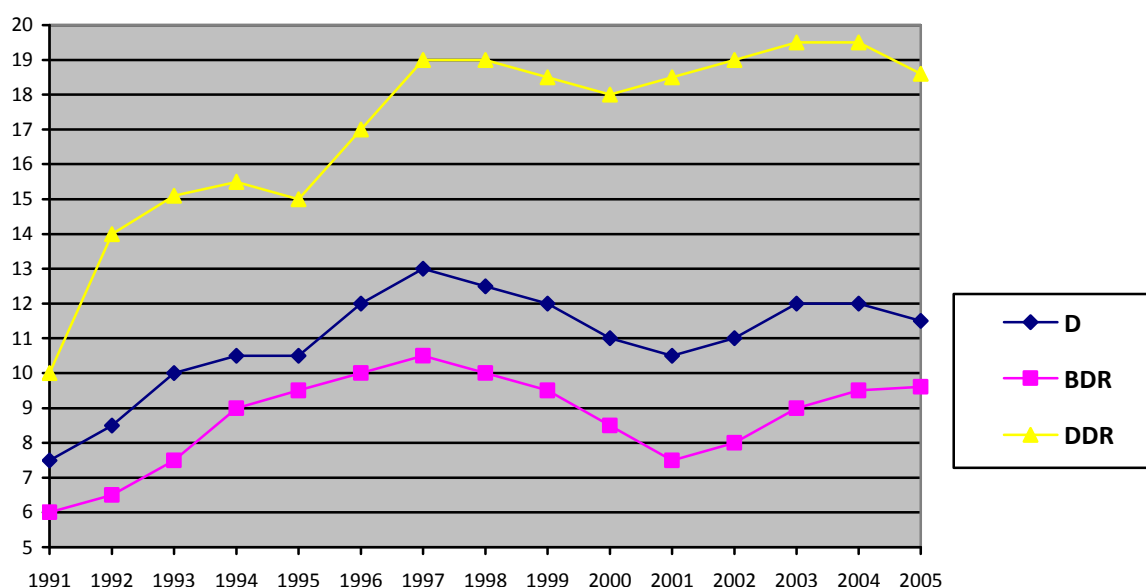
Első ízben fordult elő a német jóléti állam történetében, hogy a politikai reformokat átfogó tudományos értékelés mellett vezették be. A szövetségi kormány erre megbízást adott egy sor kutatóintézetnek, amelyek pályázatok útján nyertek lehetőséget az I-III. Hartz-törvények 2004-2006 közötti értékelésére. A Hartz IV. törvény hatásvizsgálatát csak 2006-ban lehetett megkezdeni, merthogy utolsóként, csak 2005. elején léptették hatályba. A kormány a reform egy-egy elemére külön-külön, továbbá a törvények egészének együttes értékelésére is megbízást adott. A kutatásba több mint 20 közgazdasági és szociológiai intézet kapcsolódott be, a kutatási módszerek széles körét alkalmazva, kezdve a minőségi jellegű esettanulmányokkal, s befejezve az adminisztratív adatok ökonometriaielemzésével. Az első eredmények 2006 őszétől kerültek nyilvánosságra.

Ez a tanulmány a fenti kutatások eredményeit összegzi. Az aktív munkaerő-piaci eszközökön keresztül feltárja a reform mozgatórugóit és céljait. A legújabb empirikus kutatásokra támaszkodva bemutatja a német aktív munkaerő-piaci politika legfontosabb eszközeinek hatékonyságát, összehasonlítva azok működését a reform bevezetése előtti és utáni időszakban. A munkanélküli és szociális segélyezés összevonásának ötödik évfordulóján összegzi az ezzel kapcsolatos kutatások eredményeit, arra fókuszálva, hogy kinek, milyen feltételek között sikerült kijutnia a segélyezett állapotból. A munkanélküliek alapbiztosításához mindmáig nem sikerült megtalálni az alkotmányos kereteket. Hogy miért, és mi következik ebből, arra is választ ad ez a tanulmány.

II. 1. Gazdasági és munkaerő-piaci helyzet a reform bevezetése előtt

1990. óta a német gazdaság nem tudott profitálni a globális gazdasági konjunktúrából. 1991-2003. között a GDP mindössze 18%-kal nőtt, ami fele volt az Egyesült Királyságénak (35%) és Hollandiáénak (34%). Ez idő alatt a foglalkoztatottság még kissé csökkent is (0,4%-kal), a munkanélküliség pedig soha nem látott magasságba szökött. A munkanélküliségi ráta 2005-ben 9,6%-ot ért el az ország nyugati felében, és 18,6%-ot Keleten (1. sz. ábra).

1 sz. ábra: A munkanélküliségi ráták alakulása Németországban 1991-2005 között, %



D: Németország egésze, BDR: a régi NSZK, DDR: a régi NDK szövetségi államai

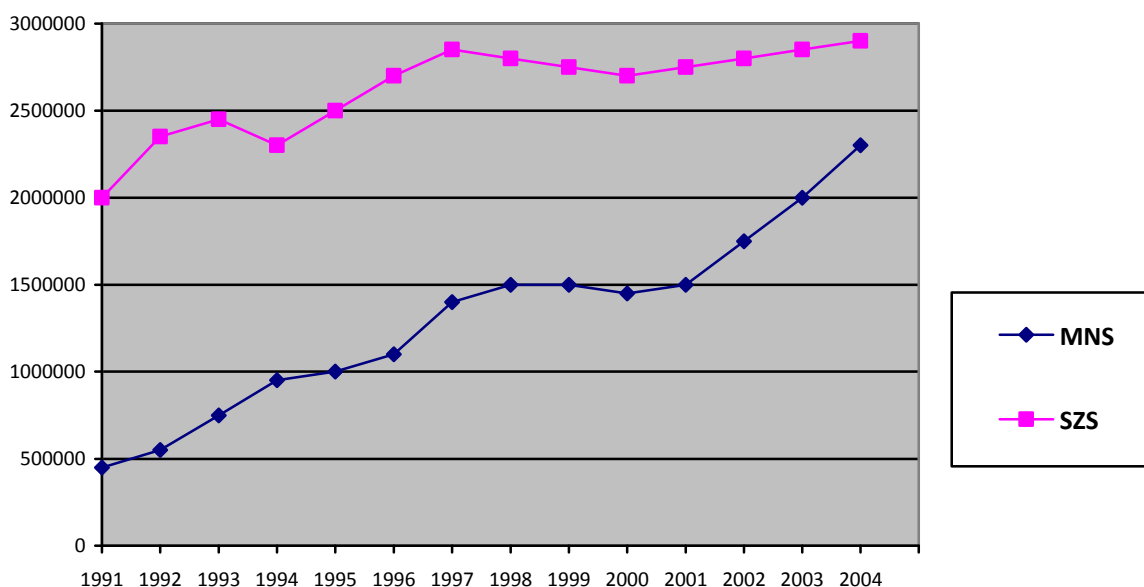
Forrás: a Szövetségi Munkaügyi Ügynökség honlapja, www.bundesagentur.de, Detaillierte Informationen: Arbeitsmarkt.

A két Németország egyesítése természetesen hozzájárult a gyenge teljesítményhez. Ez ugyanis egyharmaddal megnövelte a munkaerő-állományt, aminek nagy része nem volt alkalmas arra, hogy nyílt piaci viszonyok között azonnal állást kaphasson. Annak ellenére, hogy először a munkaerő-állomány átképzésére lett volna szükség, továbbá a korábbi központosított tervgazdaság átalakítására, mégis inkább elsődleges politikai célként az fogalmazódott meg, hogy a kelet-német béreket hozzáigazítsák a viszonylag magas nyugat-német bérekhez, amilyen gyorsan csak lehet. A többi kelet-közép-európai országgal ellentétben, amelyek versenyképes bérekkel tudták megteremteni a fenntartható növekedés feltételeit, a kelet-német gazdaságban óriási munkanélküliség alakult ki, továbbá folytonos függés a

szövetségi támogatásoktól és a nyugatról keletre áramló pénzügyi transferektől. Az egyesítés magas pénzügyi ráfordításai mellett a maastrichti kritériumok is szűkítették a kormány mozgásterét abban, hogy növekedés-orientált gazdaságpolitikát folytasson.

A német munkanélküliségből csak kis hányad tulajdonítható az üzleti ciklus hatásának – a strukturális okok ennél fontosabb szerepet játszottak. Ezek kárvallottjait a passzív munkanélküli ellátások és az az aktív munkaerő-piaci programok szívták fel. A munkanélküli segélyben részesülők száma 1991-2004 között másfél millióval, a szociális segélyezetteké pedig közel egymillióval gyarapodott. (2. sz. ábra) Ez egyben azt is jelentette, hogy az álláskeresők közül mind többen tartós munkanélküliek lettek, mivel segélyre csak azok voltak jogosultak, akik előzőleg kimerítették a munkanélküli járadék időtartamát. 1991-ben a munkanélküliek 25%-a, 2005-ben pedig már a 40%-uk több mint egy éve volt állás nélkül.

2. sz. ábra: A munkanélküli segélyben (MNS) és szociális segélyben (SZS) részesülők számának változása 1991-2004 között (millió fő)



Forrás: a Szövetségi Munkaügyi Ügynökség honlapja, www.bundesagentur.de, Detaillierte Informationen: Arbeitsmarkt. Az adatok minden szociális segélyezettet tartalmaznak, beleértve a 15 éven aluliakat és a 65 éven felülieket is.

II. 2. Munkaerő-piaci intézmények

A kötelező munkanélküli biztosítást 1927-ben vezették be Németországban, ami a II. világháború után nagyszabású biztosítási alappá nőtte ki magát, munkáltatói és munkavállalói járulékbefizetésekből és adókból finanszírozva. Az aktív munkaerő-

piaci eszközöket a 70-es évek elején vezették be, amikor a munkanélküliség növekedni kezdett. Mind a passzív, mind pedig az aktív munkaerő-piaci eszközöket a Szövetségi Munkaügyi Hivatal működtette. Amikor a munkanélküliség még viszonylag alacsony volt, ezek inkább a munkanélküliség megelőzését mintsem a kezelését szolgálták, mégpedig olyan támogatásokkal, amelyek segítették a munkaerő-állomány alkalmazkodását a változó munkaerő-kereslethez. Az 1990. évi egyesítés után az aktív munkaerő-piaci eszközök központi szerepet játszottak a kelet-német gazdaság összeomlásából eredő szociális feszültségek tompításában. 1992-ben például azok száma, akik közhasznú foglalkoztatásban vagy képzésben vettek részt, több volt, mint a segélyezett munkanélküliek.

A 90-es évek aktív és passzív munkaerő-piaci politikáját Németországban az alábbiak jellemezték:

- A munkanélküli járadékról azt gondolták, hogy annak célja a munkavállaló társadalmi státusának megőrzése a munkanélküliség alatt, nem pedig az utolsó mentsvárként nyújtott ellátás.
- Ezért a munkanélküliség alatt kifizetett összes támogatás a segélyezett korábbi keresetéhez volt kötve.
- A munkanélküli járadék, ami 6-32 hónapig járt a munkanélkülinek (korától és a járulékfizetési idő hosszától függő differenciálással), az utolsó havi nettó kereset 67%-át tette ki (gyermektelenek esetében 60%-ot), 4250 euró felső plafon mellett.
- A munkanélküli segély a járadékot kimerítőknél járt, korlátlan ideig. Ez az utolsó havi nettó kereset 57%-a volt (gyerek nélkülieknek 53%).

A korlátlan idejű munkanélküli segélyezés a német munkanélküli ellátórendszer különlegességének számított, ami a tartós munkanélkülieknek magasabb bérpótlási rátát biztosított, mint az OECD tagállamok bármelyike. A rövid távú munkanélküliek bérpótlási rátája ugyanakkor jól illeszkedett az OECD tagállamok által alkalmazott mutatókhoz.

A munkanélküli járadékot a munkáltatók és munkavállalók hozzájárulásából fizetik, a munkanélküli segély forrása viszont az általános adóbevétel volt. Elvileg az utóbbi csak a rászorultaknak járt, aminek a fennállását az évente sorra kerülő felülvizsgálatok alkalmával kellett igazolni. A munkanélküli ellátásokat ki lehetett egészíteni adóból finanszírozott szociális segéllyel is, ugyanis minden család, amelynél az egy főre eső jövedelem a társadalom által elfogadott szegénységi küszöb alatt van, jogosult erre.

A német munkanélküli ellátórendszer magas szintű ellátásai mellett a kedvezményezetteknek nem érte meg dolgozni, mert a támogatás mellett végzett munkáért járó keresetet magas járulékok és adók terhelték. Különösen az alacsony képzettségűek voltak ellenérdekeltek a munkavállalásban. Engels (2001) kiszámolta,

hogy egy három gyerekes család, amely szociális segélyből élt Nyugat-Németországban, 2000-ben annyi támogatást kapott, ami csak 15,3%-kal maradt el attól az ugyanilyen összetételű egykeresős családtól, amelynek a keresője a képzetlen munkaerőnek járó átlagbérben részesült. Kelet-Németországban a különbség ennél is kevesebb, 11,5% volt.

A német aktív munkaerő-piaci politikát a 90-es években nemzetközi összehasonlításban is magas ráfordítások jellemezték, és a programok futamideje is hosszúnak számított. A képzés és a közhasznú foglalkoztatás volt a két legfontosabb eszköz, amit a munkanélküliség elkerülésére alkalmaztak. Az alacsony álláskeresési aktivitást csak ritkán büntették. A legtöbb aktív eszköz esetében a törvény szűk keretek között határozta meg azokat az ügyfél-típusokat, akik jogosultak voltak az általuk nyújtott támogatásokra. A részvételt ezekben a programokban nem az egyes ügyfelek szisztematikus egyéni kategorizálása alapján döntötték el a munkaügyi hivatalban, hanem az esetmenedzser szubjektív megítélése alapján.

II. 3. A Hartz reform alapelemei

Amikor a kilencvenes évek elején a munkanélküliség növekedni kezdett Németországban, s a TB-rendszert a pénzügyi összeomlás fenyegette, sürgetővé vált a munkaerő-piaci politikák intézményrendszerének átfogó reformja. Politikai és akadémiai körökben egyaránt kritizálták az ellátórendszert, mondván, hogy ellenérdekeltséget szít a munkahely-teremtéssel szemben, és növeli a tartós munkanélküliséget, kiélezve a kereslet és kínálat alkalmazkodási feszültségeit a munkaerőpiacon. A Szövetségi Munkaügyi Hivatalt is hatékonytalannak minősítették, mondván, hogy „barátságtalan” az ügyfelekkel szemben és nem képes a munkanélkülieket gyors álláskeresésre készíteni. Az aktív munkaerő-piaci politikát a hosszú időtartamú képzések és közhasznú foglalkoztatás dominanciája miatt bírálták, mivel ezek visszatartották a munkanélkülieket attól, hogy a nyílt munkaerőpiacon boldoguljanak. Ezeket a kritikákat az aktív eszközöket értékelő kutatások tapasztalataira alapozták, amelyek arra a következtetésre jutottak, hogy ezekből kikerülve a résztvevők zéró, sőt negatív nettó elhelyezkedési arányt tudtak felmutatni, a kontrollcsoporthoz viszonyítva (Pl. Lechner 2000, Caliendo, 2003)

A 2003-2005 között fokozatosan bevezetett Hartz-törvények három elemű reformstratégiát alkottak. (1. sz. táblázat) Egyfelől azt célozták, hogy javuljon a munkaerő-piaci szolgálat és az aktív eszközök működtetésének hatékonysága és eredményessége. Másfelől a munkanélküliek aktivizálására irányultak, a jogok és köteleességek elvének együttes érvényre juttatása mellett (Fordern und Fördern). Végül a kereslet élénkítését szolgálták, a munkaerőpiac rugalmasabb szabályozásával.

A Hartz reformok fő elemei

a)A munkaerő-piaci eszközök és szolgáltatások hatékonyságának és eredményességének javítása	b)A munkanélküliek aktivizálása	c)Keresletélénkítés a munkaerőpiac deregulálásával
• a helyi munkaügyi hivatalok átszervezése • kvázi-piaci viszonyok alkalmazása az állami foglalkoztatási szolgálatnál • pontosabb célzás az aktív eszközök alkalmazásánál • törvényi felhatalmazás az eszközök értékelésére	• a járadékrendszer átalakítása • szankciók bevezetése • a munkanélküliek pro-aktív viselkedését megkövetelő intézkedéseknek elsőbbséget adó új intézkedések bevezetése • a munkavállalás kifizetődővé tétele	• a munkaerő-kölcsönzés szabályainak rugalmasabbá tétele • felmentés a határozott idejű szerződések korlátai alól • elbocsátás-védelmi korlátok felfüggesztése

Forrás: Jacobi, Lena; Kluve, Jochen, 2007, p 50

A IV. Hartz törvény bevezetésére, a munkanélküli és szociális segély összevonására csak ezeknél jóval később, 2005. elején került sor, aminek munkaerő-piaci hatásaival külön fejezetben foglalkozunk.

3.1. A munkaerő-piaci szolgáltatások és eszközök hatékonyságának és eredményességének javítása

A reform egyik célja az volt, hogy javítsa a munkaközvetítés és a munkaerő-piaci eszközök teljesítménymutatóit, elsősorban piaci mechanizmusok bevezetésével a regionális munkaerő-piaci ügynökségeknél, és az állami foglalkoztatási szolgálat működésének hatékonyabbá tételével. A reform üzenete, hogy a programok tartalmának és résztvevőinek kiválasztásánál a fő kritériumnak a költséghatékonyságot kell tekinteni, a helyi munkaerőpiac specifikus kontextusában.

1. A Szövetségi Munkaügyi Ügynökség *szervezeti struktúráját* modernizálták, az új Public Management módszerével. A reform megteremtette a helyi foglalkoztatási ügynökségek eredmény-alapú elszámoltatásának és a controllingnak a lehetőségét. Jelenleg minden helyi ügynökségnek mennyiségi célokat kell teljesítenie, amelyeket minden ügynökség-típusra egyénileg határoznak meg. Az ügynökségeknek ugyanakkor széles mozgásterük van abban, hogy ezeket az

eredményeket milyen eszközkombinációval érik el. A korábban hierarchikusan szervezett munkaügyi hivataloknak olyan ügyfél-orientált ügynökségekké kellett átalakulniuk, ahol az ügyfél mindent egy helyen elintézhethet. A kínált szolgáltatások is bővültek: a tanácsadástól kezdve a szociális szolgáltatásokon keresztül a járadékfolyósítás adminisztrációjáig mindenre kiterjednek. Az esetmenedzserek esetszámait csökkenteni tervezik, és úgy osztják be az ügyfeleket, hogy mindegyiküknek legyen saját esetmenedzsere.

2. A *kvázi piaci viszonyok alkalmazásától* azt várták, hogy javul a szolgáltatások minősége, és oldódik az állami szolgálatok hatékonyságot rontó „insider” hozzáállása a privát szolgáltatókhoz. A reform keretében pl. utalványt vezettek be a munkaközvetítés igénybevételére (Vermittlungsgutschein) és a képzésre (Bildungsgutschein). Azon személyek esetében, akiket a szövetségi munkaügyi ügynökség nem képes a regisztrációt követő hat héten belül elhelyezni, a munkanélküli alternatív szolgáltatót választhat, egy privát ügynökség megnevezésével. Utóbbiak egyösszegű átalánydíjat kapnak, ha sikeresen elhelyezték a munkanélkülit. A képző intézményt is az ügyfél választhatja ki, és a képzésért utalvánnyal fizethet.

A Szövetségi Munkaügyi Ügynökség *vásárolhat is szolgáltatásokat*, leginkább olyanokat, amelyek munkába helyezést eredményeznek. Külső szolgáltatótól való vásárlás esetén kötelező a közbeszerzés. Példa erre a munkaerő-kölcsönzésen keresztüli munkába helyezés. 2003. óta minden helyi munkaügyi ügynökség felállított egy személyi szolgáltató ügynökséget (Personal Service Agentur, PSA), amely a munkanélküliek kölcsönzését bonyolítja. Ez esetben a helyi munkaügyi ügynökség vagy külső szolgáltatót vehet igénybe, vagy – ha nem talál ilyet – a PSA-ra bízhatja a munkanélküliek kikölcsönzését. A munkaügyi ügynökség a nehezen elhelyezhető ügyfeleit a PSA-ba küldheti, amely havi átalánydíjban részesül foglalkoztatásukért. A PSA ezt az ügyfelet átmenetileg kikölcsönözheti más cégeknek, vagy végleges munkalehetőséget kereshet számukra. A PSA-t minden munkába helyezésért bónusz illeti meg, amennyiben a foglalkoztatás legalább három hónapig tart és további bónuszt kaphatnak, ha a kiközvetített személy hat hónap után is ugyanott dolgozik. Az inaktívan telő idő alatt a PSA-nak képzést kell szervezni a dolgozók számára.

3. A reform célja volt az *aktív munkaerő-piaci eszközök és támogatások célzásának javítása* is. Ennek érdekében csökkentették a hozzáférés feltételeinek kötelező szabályait, nagyobb teret hagyva arra, hogy az egyénekhez illeszkedve határozzák meg a nekik megfelelő eszközöket.

Az ügyfelek beléptetése egy programba jelenleg a kategorizálási folyamatban zajlik, amely magas fokon standardizált. Az esetmenedzser interjú keretében értékeli ügyfelei készségeit, problémáit és potenciális munkaerő-piaci esélyeit, majd ennek alapján a következő négy kimenet egyikét ajánlja fel nekik. Ha

„piacképes ügyfél” az illető, az álláskeresőkhöz kap segítséget, mert neki van a legnagyobb esélye arra, hogy munkát találjon. A „tanácsadással aktivizálni” csoportba tartozó ügyfeleket a második kategóriába sorolják. A „támogatással aktivizálni” csoportba kerülő ügyfelek útja valamely aktív munkaerő-piaci eszköz felé vezet. A „gondozásra szoruló ügyfelek” pedig speciális törődést igényelnek, mert nekik vannak a legrosszabb esélyeik az elhelyezkedésre. Minden ügyfél-típus számára akcióprogramot dolgoznak ki, amely behatárolja, hogy milyen eszközöket, szolgáltatásokat vehetnek igénybe. Az aktív munkaerő-piaci eszközök általában a II. és III. csoport tagjai számára hozzáférhetők. Az I. csoport tagjaitól elvárják, hogy speciális segítség nélkül is belépjenek a munkaerőpiacra, a IV. csoport tagjainak pedig egyik munkaerő-piaci eszközt és szolgáltatást sem ajánlják, mert azok nem válnának a javukra.

Sok aktív eszközt hozzáillesztettek a célcsoport adottságaihoz. Például, a reform előtt a képzésbe való kiválasztást a lefölözés jellemezte, mivel a munkaügyi hivatal olyan ügyfeleket ismertetett be, akik a legtöbbet profitáltak belőle. Csak azokat vonták be a képzésekbe, akikről feltételezték, hogy utána 70%-os valószínűséggel el is helyezkedik. A képző központoknak tehát 70%-os elhelyezkedési arányt kellett vállalniuk a programból kikerülőkhöz ahhoz, hogy a munkaügyi hivatal szerződjön velük.

Ezzel szemben a közhasznú foglalkoztatás követelményrendszerét nagyon alacsony szinten határozták meg, igazodva a nehezen elhelyezhető ügyfelek potenciális eredményeihez. A közfoglalkoztatás ezáltal piachelyettesítő eszközzé vált, amit a foglalkoztathatóság megőrzésére használnak azok esetében, akik rövid távon nem képesek nem támogatott álláshoz jutni. A munkanélküliek érdekeltsége abban, hogy közmunkát vállaljanak egy normál állásajánlat helyett, jelentősen csökkent azóta, hogy a közfoglalkoztatással nem lehet jogosultságot szerezni újbóli munkanélküli járadékra.

A képzések és a közfoglalkoztatás restriktív hozzáférési feltételei, továbbá a programok időtartamának a csökkentése miatt egyre kisebb lett az aktív eszközökben résztvevők száma, és az arra eső ráfordítások is visszaestek. A képzésben való részvételre újabban csak a munkanélküliség korai szakaszában kerülhet sor.

3.2 A munkanélküliek aktivizálása

A Hartz reformok központi eleme a „jogok és kötelességek” elvének egyensúlyban tartása. Az aktivizálási stratégiát kiterjesztették a munkaerő-piaci politika valamennyi elemére. Az újonnan alkalmazott eszközkombinációkban olyan támogatások dominálnak, amelyek a munkanélküliek *egyéni felelősségét* erősítik az álláskeresőkhöz. Olyan intézkedések kaptak a korábbinál nagyobb hangsúlyt,

amelyek a munkanélkülit azonnali elhelyezkedésre ösztönzik, s háttérbe kerültek az első munkaerőpiactól távol tartó aktív munkaerő-piaci eszközök. Az új aktivizálási stratégiát legjobban a *vállalkozásindításhoz adott támogatás* – amit eredetileg 1986-ban vezettek be – fejezi ki. Az ún. áthidaló támogatást (*Überbrückungsgeld*) hat hónapra folyósítják, a munkanélküli járadéknak megfelelő összegben, amit TB-járulék átalánnyal is megfejeznek. Ennek elnyeréséhez arra van szükség, hogy a kereskedelmi kamara jóváhagyja a támogatásért folyamodó személy üzleti tervét. A reform keretében – alternatív támogatásként – bevezették az *önfoglalkoztatói támogatást* (*Ich-Arbeitgeber=Ich-AG*), amit maximum három évig folyósítanak, de ezen belül legfeljebb addig, amíg az ügyfél éves jövedelme a 25 ezer eurót el nem éri. A támogatási összeg az első évben 600 euró havonta, a második évben havi 360 euró, a harmadikban pedig havi 240 euró.

Emellett a *bértámogatásnak* számos formája létezik, amelyeket azok a munkáltatók vehetnek igénybe, akik nehezen elhelyezhető személyt alkalmaznak. Ennek az a logikája, hogy a munkáltatót kompenzálni kell majdani munkavállalója alacsony termelékenységű munkavégzéséért. *55 évesnél idősebb személy foglalkoztatása esetén a munkáltató* – a bértámogatás mellett – *mentesül a munkanélküli biztosítási alapba befizetendő járulék alól* (a bruttó bér 3,25%-a) is.

A reform ugyan nem csökkentette a *kiemelkedően magas marginális adókat*, amivel azok szembesülnek, akik a munkanélküliségből munkába lépnek. Céljai között azonban szerepelt, hogy a bértámogatás új formáival érdekeltséget teremtsen arra, hogy a segélyezett státust érdemes legyen jövedelemszerző munkával felváltani. Az egyik példa erre az *Ich-AG*, a másik az *55 éven felüliek utáni járulék-kedvezmény*. Ezen túl az *50 éven felüli munkanélküliek foglalkoztatásának ösztönzésére* bevezették, hogy az állam kipótolja annak az összegnek a felét, amennyivel az új munkahelyen kevesebbet keresnek az idős emberek, mint az előző állásukban. Ezt addig folyósítják számukra, ameddig munkanélküli járadékot kaptak volna.

A reform előtt a 325 euró alatti havi keresetek után nem kellett TB-járulékot fizetni – de nem is jogosítottak fel ezek TB-ellátásra sem. A reform keretében ezt a küszöböt 400 euróra emelték, és egyszerűsítették az ilyen „*minijob*” adminisztrációját. Emellett bevezették a „*midijobot*,” ahova a 400-800 euró havi keresetet biztosító állások tartoznak. Ezek után csökkentett járulékot kell fizetni. (400 euró havi kereset után nincs befizetési kötelezettség, a 800 eurót pedig a teljes járulék terheli. A két szélső érték között a befizetési kötelezettség fokozatosan emelkedik.)

A minijob és a midijob bárki által hozzáférhető, nemcsak a munkanélküliek élhetnek vele.

Németországban a háztartás-gazdaságban kisegítő alkalmazottak foglalkoztatásának a láthatóvá tételét segíti a **minijob** intézménye, ahol a kereset nem haladhatja meg a havi 500 eurót. Ebből a munkavállalótól nem vonnak el semmit, a munkáltatótól pedig – amennyiben az magánháztartás – 12%-ot (5-5%-ot egészség- és nyugdíjbiztosításra, 2%-ot átalányadóként). A TB-járulék fizetési kötelezettségnek egyszerűsített eljárás keretében lehet eleget tenni (csekken befizetni az egészségbiztosítónak, ahonnan tovább utalják a megfelelő tételeket az illetékes főhatóságoknak). A nem-magánháztartásban végzett minijob esetén a havi kereseti plafon 400 euro, a munkáltatói közteher pedig 25% (12% nyugdíjjárulék, 11% egészségbiztosítási járulék, 2% átalányadó). A munkavállalók mindkét esetben csökkentett társadalombiztosítási ellátásra jogosultak, amiben nincs benne az egészség- és a munkanélküli biztosítás. A minijobot lehet főállásként, többes állásként és másodállásként is végezni. A korlátozott TB-jogosultságok miatt azonban főleg azok veszik igénybe, akik eleve biztosítottak: egyetemisták, nyugdíjasok, vagy a kereső családfő biztosított hozzátartozói.

Innen a „normál” foglalkoztatás felé beékelődik még egy tranzitzőna, a **midijob** is, ahol a kereset 400-800 euró közé eshet. Ebben az esetben csak a munkavállaló kap kedvezményt a közterhek befizetésénél. Az utóbbi 4%-ról lineárisan emelkedik, míg a 800 eurónál el nem éri a szokásos mértéket (21%). A munkáltatót 20,5%-os fizetési kötelezettség terheli. A munkavállaló ebben a kereseti kategóriában a munkanélküli- és egészségbiztosítás védelmét élvez. Azzal, hogy a terhek csak lépcsőzetesen nőnek, elhárul az idegenkedés (ellenérdekeltség) a TB-köteles foglalkoztatás felvételétől.

A reform *szankciókat* is bevezetett a munkanélküliek kifogásolható álláskeresési aktivitásának megbüntetésére. Az állás kereső köteles bármilyen *megfelelő* állásajánlatot elfogadni. A megfelelő állás fogalmát kiterjesztették a *területi mobilitásra* is. Az egyéni akciótervet, amely a kategorizálási folyamat végeredményének a terméke, kötelező érvényű beilleszkedési megállapodásban rögzítik. Ez meghatározza azokat a munkaerő-piaci szolgáltatásokat, amelyeket a munkanélkülinek meg kell kapnia sikeres elhelyezkedéséhez, továbbá a munkanélküli álláskeresési kötelezettségeit is, beleértve az aktív programokban való részvételt. Ha a munkanélküli ezt nem teljesíti, átmenetileg csökkenthetik a járadékát. A munkanélküli munkavállalási hajlandósága tesztelhető a képzéssel vagy közhasznú foglalkoztatással (például az ún. 1-eurós munkákkal), illetve a személyi szolgáltató ügynökségekhez való kihelyezéssel.

Korábban a járulékfizetés volt az egyik legfőbb kritériuma annak, hogy a munkanélküli kaphat-e járadékot, vagy sem. Jelenleg a járadékfolyósítás és az aktív munkaerő-piaci programokban való részvétel az egyén munkaképességétől függ.

Elvárás, hogy az egyén legalább heti 15 órát képes legyen dolgozni. Akik ennek megfelelnek, azokat a munkaügyi ügynökséghez irányítják, ahol bevonják őket egy aktivizáló programba, a „jogok és kötelezettségek” elvének tiszteletben tartásával. A munkanélküli ún. *I. típusú munkanélküli járadékban* részesül munkanélkülisége első hat, ill. 12 hónapjában (ALG I). E keresetarányos juttatás folyósítási ideje az álláskereső életkorától, ill. járulékfizetési idejének a hosszától függ. Ennek kimerítése után *fix összegű* munkanélküli járadékot, az ún. *II. típusú ALG-t* folyósítanak számára, *rászorultsági* alapon. Azok az egyének, akik soha nem fizettek járulékot, de képesek dolgozni, kezdettől fogva a II. típusú ALG-re jogosultak, ha nem sikerül elhelyezkedniük.

Csak azok részesülnek – *rászorultsági alapon* – *szociális segélyben*, akik betegség vagy rokkantság okán, esetleg gondozási kötelezettségeik miatt nincsenek munkaképes/foglalkoztatható állapotban. Nekik úgy jár ez a támogatás, hogy ezért cserében semmilyen kötelezettséget nem kell teljesíteniük.

Az ALG I adminisztrációját a Szövetségi Munkaügyi Ügynökség szervezete látja el, az ALG II. kezelése ugyanakkor részben a munkaügyi ügynökség, részben pedig az önkormányzatok feladata, amit vagy egyedül teljesítenek, vagy együtt egy munkaközösségben. (A munkanélküli ellátások reform előtti szabályait az 1. sz. melléklet tartalmazza.)

3.3 A munkaerőpiac deregulációja

A munkaerő-piaci intézmények közül a munkaerő-kölcsönzés, az elbocsátás-védelem és a határozott idejű szerződések szabályainak liberalizálására került sor.

A *munkaerő-kölcsönzés terjedését* sokáig gátolták, de a Hartz reform eltörölte ennek időbeli korlátozását és megújításának tilalmát. Új szabályt is bevezettek a munkaerő-kölcsönzésre: előírták, hogy a munkaerőt kölcsönző cégeknek azonos bért és azonos bánásmódot kell garantálniuk úgy a kölcsönzött, mint az állandó dolgozók számára, vagy csatlakozniuk kell a munkáltatók és a szakszervezetek által kötött kollektív megállapodáshoz. Ez vonatkozik a már említett PSA-ra is, amely a közvetítés-orientált munkaerő-kölcsönzés új formája, kifejezetten a hátrányos helyzetű munkanélküliek befogadására.

Az *elbocsátás-védelem* és a *határozott idejű munkaszerződések* esetében azokat a kivételeket bővítették, amelyek megtörténtekor mentesülni lehet a létező szabályok korláta alól. A reform előtt pl. csak az 58 éven felüli munkavállalók esetében tették lehetővé a határozott idejű szerződés folyamatos meghosszabbítását. A reform keretében ezt az életkori határt leszállították 52 évre³⁹. A felmondásvédelem

³⁹ Azóta ezt az életkori határt eltörölték, és az Európai Bíróság ítélete alapján mindenkre kiterjesztették. (Jacobi, Lena; Kluve, Jochen, 2007, p. 53)

kötelezettsége alól korábban az öt főnél kisebb cégek mentesültek, a reform után pedig a tíz fő alattiak.

II. 4. A munkaerő-piaci politika hatékonysága a reform előtt és után

A német munkaerő-piaci politikák értékelését sokáig akadályozta az adathiány. Csak mostanában férnek hozzá jó minőségű adatokhoz a kutatók. Az aktív eszközök korábbi hatásvizsgálatai a GSOEP (German Socio-Economic Panel) adatbázisaira épültek, Kelet-Németország esetében pedig a Keleti Munkaerő-piaci Monitoringra. Ezeknek az adatoknak a fő hibája, hogy a kis minta és a gyakori cserélődés miatt viszonylag alacsony a megfigyelték száma, akik részesei voltak valamely aktív munkaerő-piaci programnak. A kutatóknak ezért sokszor eltérő tartalmú intézkedéseket kellett összehasonlítaniuk, sőt bizonyos eszközt egyáltalán nem lehetett értékelni adathiány miatt. Csak a 90-es évek végén ismerte fel a kormány az aktív munkaerő-piaci politika átfogó értékelésének szükségességét, és ennek érdekében figyelemre méltó erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy a helyi munkaügyi ügynökségeknél rendelkezésre álló adminisztratív adatokból nagy adatbázisokat állítson elő. (Bender et al., 2005) Ezek az adatok nagyszámú megfigyeléseken alapulnak, és hosszú időtartamot fognak át, lehetővé téve a rövid- és hosszú távú hatások vizsgálatát. A Hartz reform értékelésére is ezeket használták.

4.1 Munkaerő-piaci eszközök és szolgáltatások hatékonyságának és eredményességének javítása

A Hartz reformok címben feltüntetett célját a közvetítés, a képzés és a közhasznú foglalkoztatás értékelő kutatásai keretében vizsgálták, amelyek főbb eredményeit ismertetjük a következőkben.

4.1.1 Munkába helyezés

A Hartz reform a korábbi munkaügyi hivatalokat ügyfél-orientált szolgáltató központokká alakította át (Kundenzentrum). Ezt a változást két kutatóintézet, a WZB és az infas (2005) értékelte, mégpedig úgy, hogy összehasonlítottak tíz modell központot tíz olyan hivatallal, amelyek átalakítására csak később került sor. A munkanélküliek be- és kiáramlási adatainak vizsgálatából arra a következtetésre jutottak, hogy az új ügyfélközpontok többlet-eredményt tudtak felmutatni az ügyfelek normál állásba való elhelyezése tekintetében, a régi munkaügyi hivatalokhoz képest. A pozitív hatás azonban nem túl jelentős. Ennek okát a kutatók arra vezették vissza, hogy a kiválasztott irodák kicsinyek voltak, a vizsgálat pedig rövid ideig, mindössze kilenc hónapig tartott. Kelet-Németországban meglepő módon sokkal nagyobb volt

az ügyfélcentrumok többleteredménye a hivatalokhoz képest, a rossz munkaerő-piaci helyzet ellenére. A férfiak többet profitáltak ebből, mint a nők.

Emellett a kutatások vizsgálták a *munkába helyezés kiszervezésének* eredményességét is, összehasonlítva azok foglalkoztatási arányait, akik igénybe vettek külső szolgáltatókat azokéval, akik megmaradtak a munkaügyi ügynökség keretei között. Külső szolgáltatót felkereshetett az ügyfél maga a közvetítési utalvánnyal, vagy a munkaügyi ügynökség is kapcsolatba léphetett vele, ha saját ügyfelének elhelyezését külső szolgáltató közbeiktatásával biztosabbnak vélte. Az értékelést adminisztratív adatokra alapozták, amit telefonos interjúkkal gyűjtöttek össze. A szelekciós torzulást ökonometriaival módszerekkel próbálták kiküszöbölni. Ami a *közvetítési utalványt* illeti, ennek eredményei semmilyen pozitívumot nem mutattak az elhelyezkedési arányok tekintetében. Úgy tűnik, hogy az ügyfelek jó része nem is használja a kapott utalványt. A keleti országrészben végzett vizsgálat során arra a következtetésre jutottak, hogy a közvetítési utalvánnyal elhelyezett személyek lényegesen rövidebb ideig maradtak munkában, mint azok, akik nem használtak ilyet.

A munkaügyi ügynökségek által a *magánközvetítőkhöz* küldött ügyfelek foglalkoztatási arányai sem igazoltak jelentős pozitív hatást. Sőt, a PSA-hoz kirendelt ügyfelek sokkal hosszabb ideig maradtak munkanélküliek, mint azok, akik közvetlenül a munkaügyi ügynökségen keresztül jutottak nem támogatott álláshoz.

4.1.2 Képzés

A képzések munkaerő-piaci hatásairól a reform előtt is készültek értékelések, külön az ország keleti és nyugati részében. Ezek többsége pozitív hatást mutatott ki a képzések munkaerő-piaci eredményességével kapcsolatban *Kelet-Németországban*. A 2000 után megjelent tanulmányok azonban egyre pesszimistább következtetésre jutottak. A legátfogóbb kutatást 2005-ben Lechner és szerzőtársai (2005) végezték, akik az 1993-2002-es időszak képzéseit értékelték. Ezekből azt a következtetést vonták le, hogy lényegében az összes képzés virtuálisan bezárta az ügyfeleket a programba, azaz: jóval kisebb arányban helyezkedtek el közülük röviddel a képzés befejezése után, mint a kontrollcsoportból. Kérdés, hogy a közép- és hosszútávon érzékelhető pozitív hatás kompenzálja-e a rövid távon negatívnak tűnő eredményeket? Az elhelyezkedési arányok és az elért havi kereset alapján történt teljesítmény-értékelések igen választ adtak a kérdésre. Az ország nyugati felében végzett vizsgálatok (Fitzenberger és Speckesser, 2005) ugyancsak negatív hatást mutattak ki a képzéseknél rövid távon, de határozottan pozitív eredményt hosszú távon.

A reform megváltoztatta a képzések igénybevételét, méghozzá különböző szempontból. Először is, pozitív hatás remélhető a képzésekbe vontak létszámának csökkentésétől és a lefölözés visszaszorításától a kiválasztás folyamatában. Másodsor, a képzések hosszát is korlátozták, és az állástalanokat

munkanélküliségük korai szakaszában iskolázzák be a tanfolyamokra. Harmadszor, a képzési programok minőségének a javítása miatt történt a közbeszerzési eljárás bevezetése a képzők kiválasztásánál, aminek legfőbb kritériuma a hatékonyság.

A reform utáni képzési programok eredményességét három kutatóintézet, az IZA, a DIW és infas (2005) értékelte, részben adminisztratív adatok, részben felmérések alapján, amelyben összehasonlították a reform előtt (2000-2003 között) és a reform után (2003-2006 között) lebonyolított képzések eredményeit. A kutatók arra a következtetésre jutottak, hogy a reform előtti képzéseknek nagy volt az elhelyezkedést visszatartó hatása. A pozitív eredmény közép- és hosszú távon a magasabb elhelyezkedési arányokban mutatkozott meg azok esetében, akik enélkül inaktívak lettek volna. A reform előtti képzések hatékonyságát rontotta az elfoglalt állások instabilitása.

Mint várható volt, a reform jelentősen csökkentette a képzések elhelyezkedést visszatartó hatását, jóllehet ezek hosszú távon még nem értékelhetők. A reform előtti képzések költséghatékonysága negatív volt. A tanfolyamok időtartamának lerövidítésével és jobb célzásával ugyanakkor sikerült csökkenteni a ráfordítás és haszon közti rést, de az egyenleg még a reform után is negatív maradt.

4.1.3 Közhasznú foglalkoztatás

Ennek az eszköznek az értékelése a reform előtt csak Kelet-Németországban történt meg, ahol egyik kutatás sem tudott kimutatni pozitív foglalkoztatási hatást.

A Hartz reformok bevezetése utáni értékelések eredményeit is csak előzetes állapotukban publikálták. A SÖSTRA, Compass, IMU és PIW (2005) által végzett vizsgálatok olyan mintavételen alapultak, amelyek tagjait 2000-2004 áprilisában vonták be közhasznú foglalkoztatásba, a kontrollcsoportot pedig az akkor regisztrált álláskeresőkből választották ki a munkaügyi ügynökségeknél. A két csoport munkaerő-piaci eredményességét az elhelyezkedési arányokban és a munka nélkül töltött idő hosszában mérték. Az összehasonlításból az derült ki, hogy a reform előtt határozottan negatív volt a közhasznú foglalkoztatás hatékonysága, kivéve annak hosszú távú eredményeit az ország nyugati felében. A csalódást a munka nélkül töltött idő tekintetében az okozta, hogy a közhasznú foglalkoztatás alatt a résztvevők esetében kísérlet sem történt az elhelyezésre nem támogatott állásba. A közhasznú foglalkoztatás stigmatizáló hatását egyébként a kutatás során nem érzékelték.

A reform után készült kutatás során ugyancsak negatív foglalkoztatási hatást tapasztaltak, de az elmaradás a kontroll csoporttól kisebb volt, mint a reform előtti programoknál. 2004 óta a közhasznú foglalkoztatás kötelező funkciója a *foglalkoztathatóság* megőrzése, ill. javítása, szemben a korábbi időszakkal, amikor ez csupán a *foglalkoztatás* tényéhez kapcsolódott.

4.2 A munkanélküliek aktivizálása

Mint említettük, a Hartz reform a hangsúlyt olyan intézkedésekre helyezte, amelyek a munkanélküliektől aktív magatartást várnak el, és közvetlen „befurakodásukat” ösztönzik a nem támogatott munkahelyekre. E célból megváltoztatták a bértámogatás feltételeit, új típusú eszközöket vezettek be a vállalkozást alapítani szándékozó munkanélkülieknek, továbbá ösztönözték a minijob és midijob elterjesztését. Ezeknek a programoknak a reform előtti változatait értékelő kutatásokról adunk áttekintést a következőkben, kiegészítve a reform során alkalmazott újítások hatásvizsgálatának a tapasztalattal.

4.2.1 Bértámogatás a munkáltatóknak

A reform előtt két kutatás értékelte a bértámogatást. Jaenichen (2002) adminisztratív és survey adatokat gyűjtött azokról a munkanélküliekről, akik 1999 január-április között jutottak munkahelyhez bértámogatással. Kontrollcsoportként a munkaügyi ügynökségnél regisztrált munkanélkülieket használta. A kutató arra a megállapításra jutott, hogy a bértámogatás jelentősen csökkenti annak valószínűségét, hogy a támogatott regisztrált munkanélkülivé váljon. Ennek egyfelől az az oka, hogy a bértámogatott már foglalkoztatottnak minősült, s nem munkanélkülinek, másfelől, a felmérés időpontjában a célcsoport tagjai még részesei voltak a programnak. A pozitív foglalkoztatási hatást azonban hosszú távon is kimutatta a kutató, amikor a támogatás már lezárult. Ez az ország keleti részében volt kimagasló.

A reform után a ZEW, IAB és IAT (2005) kutatta a bértámogatás megváltozott feltételeinek munkaerő-piaci hatásait. Mivel 2002 óta az idős embereknek már nem kell munkanélkülinek lenni ahhoz, hogy munkáltatójuk támogatásban részesüljön foglalkoztatásuk esetén, 2000-2003 közötti adminisztratív adatokra építették a mintavételt, hogy összehasonlíthassák a 2002 előtti és utáni eredményeket. A kutatás szerint a 2002 utáni elhelyezkedési arányok 20-50%-kal magasabbak voltak a 2002 előttinél, bár a különbség az idő előrehaladtával egyre kisebb.

4.2.2 Támogatás vállalkozóvá váláshoz

Az öt kutatóintézetből álló konzorcium, az IAB, DIW, sinus, GfA és az infas (2005) tanulmánya foglalkozott a vállalkozóvá váláshoz nyújtott támogatás munkaerő-piaci hatásainak vizsgálatával. Az elemzéshez a mintát azokból a munkanélküliekből választották ki, akik 2000-ben regisztráltatták magukat álláskeresőként. A megfigyelésre 2002-ben került sor. Ebből az derült ki, hogy 6 hónappal a vállalkozóvá váláshoz nyújtott támogatás lejártá után a kedvezményezettek kisebb valószínűséggel voltak munkanélküliek, mint a kontrollcsoport tagjai. A reform után megismételték a vizsgálatot, amely megerősítette a korábbi pozitív eredményeket.

Ami az Ich-AG-t (az önfoglalkoztatóvá válás támogatását) illeti, amit a Hartz reform során vezettek be, ennek értékeléséhez kevés volt az idő, így csak rövid távon lehetett kimutatni a támogatás pozitív hatását. A vállalkozói támogatásoknak azonban jelentős a *holtteher hatása*. Míg a reform előtt alkalmazott programoknál 25-

60% volt azoknak az aránya, akik támogatás nélkül is vállalkozók lettek volna, az önfoglalkoztatói támogatásnál ez a mutató 60-70% között mozgott.

4.2.3 Az idős munkavállalók bérének megőrzése

Az 50 éven felüli munkanélküliek újbóli elhelyezkedését azzal ösztönözte a reform, hogy amennyiben csak a korábbi keresetüknél alacsonyabb bért biztosító munkahelyhez jutnak, akkor a bérveszteség felét átvállalja az állam annyi időre, ameddig a járadékfolyósítás tartott volna. Ennek a támogatásnak az értékelését a ZEW, IAB és az IAT (2005) végezte el. A kutatók 2002-2003-as adminisztratív adatokból vettek mintát, amelyben az 50 és 51 éveseket tekintették a kezelt csoportnak és a 48-49 éveseket a kontrollcsoportnak. A kutatás pozitív foglalkoztatási hatást mutatott ki a kezelt csoport javára, bár a különbség nem volt jelentős. A szerzők szerint ennek oka az alacsony igénybevétel lehetett.

4.2.4 Minijob/midijob

Ezekre vonatkozóan számos kutatás született. A legátfogóbban a RWI et al.(2005) vizsgálta a témát. Ennek eredményei azt mutatják, hogy 125 ezerrel nőtt a midijob igénybevétele a reform után, a minijob esetében viszont a különbség a reform előtti létszámhoz képest +1,8 millió. Közülük 850 ezren főállásuk mellett vállalták ezt.

4.3 Munkaerő-piaci dereguláció

Ugyancsak az RWI (2005) vizsgálta, hogy a munkaerő-kölcsönzés szabályainak liberalizálásával változott-e az abba bevontak száma. A kutatás két negyedével az új szabályok bevezetése után jelentős létszámnövekedést mutatott ki.

II. 5. A Szövetségi Munkaügyi Hivatal szervezeti reformja

2002 februárjában feljelentették a Szövetségi Munkaügy Hivatalt, mert az általa nyilvánosságra hozott munkaközvetítési teljesítmény 70%-a hamis adatokon nyugodott. Ez a botrány indította el a szervezet reformját, aminek koncepciója már korábban kész volt. Ezeket a „Munkaügyi Hivatal 2000” dokumentum tartalmazta. A modernizációt az sürgette, hogy a keleti és nyugati országrész egyesítése utáni, hatalmassá nőtt szervezet nem volt képes alkalmazkodni az új feltételekhez. A hierarchizált szervezet nehézkesen működött, a nürnbergi központ alá tartozó 11 tartományi központtal, továbbá az alájuk rendelt 184 regionális hivatallal és 647 kirendeltséggel.

A „Munkaügyi Hivatal 2000” dokumentum célja a tematikusan elválasztott hierarchizált struktúra integrálása volt, a közvetítés, tanácsadás és segélyezés egységes irányításával. A reform alulról kezdődött, a munkaügyi hivatalok ügyfélbarát átalakításával. Ehhez az irányítószervek jórészt csak alkalmazkodtak, amikor új vezetési módszereket vezettek be.

A Szövetségi Munkaügyi Hivatal modernizálása azzal a céllal indult, hogy egy innovatív szolgáltató hálózatot hozzanak létre a munkaerőpiacon, amely képes optimalizálni a kereslet és kínálat egymásra találását. A Szövetségi Munka- és Szociálisügyi Minisztérium (BMAS) ezt a célt a következőképpen fogalmazta meg: „*A munkát keresők gyors és sikeres elhelyezése érdekében Németországnak rugalmas munkaerő-piaci szolgáltatra van szüksége, felelős menedzsmenttel és szigorú teljesítménykontrollal*”. (WZB, infas, 2005, 28. old.) Ennek megfelelően a reform alapelvei a következők voltak:

- a szolgáltatások legyenek versenyképesek
- a szervezet a fő feladataira koncentráljon, középpontban a munkaközvetítéssel,
- modern, ügyfélorientált menedzsment irányítsa, magas teljesítőképességgel.

A változások hatásait értékelő intézetek feladata az volt, hogy megvizsgálják: e célok teljesültek-e? (WZB, infas, 2005, 27-64.)

A munkaügyi hivatalból munkaügyi ügynökséggé alakult szervezet elfogadottságát az alábbi összefüggésben vizsgálták:

- Bizalom a munkaügyi ügynökség iránt
- A szolgáltatási kínálattal való elégedettség
- A munkát keresők elégedettsége kiszolgálásukkal
- A munkáltatók elégedettsége kiszolgálásukkal
- A munkáltatók elégedettsége a szervezet toborzó tevékenységével
- A munkaügyi ügynökségről kialakult-e az emberekben a modern szolgáltató imázsa?

Az egyik megbízott, az **infos** 2005-ig végzett kutatásaiból a fentiekkel kapcsolatban az alábbi következtetések adódtak:

- A Szövetségi Munkaügyi Ügynökség a munkanélküli/szociális segélyezettek körében növelte elismertségét, a népesség és a foglalkoztatottak összességén belül azonban veszített belőle.
- A virtuális munkaerőpiacra való átállás a munkaügyi ügynökségek ismertségét és igénybevételét az ügyfelek körében nem csökkentette, de annak értékelését rontotta.
- Az álláskeresők elégedettsége a helyi munkaügyi ügynökséggel némileg visszaesett. A Szövetségi Munkaügyi Ügynökség belátásra számíthat az ügyfelek részéről a személyi állományának szűkössége, tevékenységének lassúsága és az ügynökség korlátozott elérhetősége miatt, mert ezt objektív okoknak tudják be.

- A kapcsolattartás a munkáltatókkal ritkult. A munkaadók csupán 40,5%-a elégedett a munkaügyi ügynökségek munkájával.
- Az informális hálózatok továbbra is a legfontosabb keresési csatornát jelentik a munkáltatóknak és munkavállalóknak. A munkaügyi ügynökségek alárendelt szerepet játszanak a kereslet és kínálat egymásra találásában.
- Nem érzékelik az ügyfelek, hogy a munkaügyi ügynökség modern szolgáltatóvá vált. A megkérdezettek 40-50%-a kifejezetten tagadta ezt.

A válaszok értékelésénél figyelembe kell venni, hogy a megkérdezésekre 2004 és 2005 tavaszán került sor, amikor a szervezeti átalakítások nagyobb része még nem volt érzékelhető az ügyfelek számára. Ezt a képet rontotta a munkanélküli és szociális segélyezés összevonása, ami a munkaügyi ügynökségek ügyfélkörét felduzzasztotta, nagyfokú elégedetlenséget kiváltva a lakosságból.

5.1.Hivatalból ügynökség

Ezzel az átalakítással kezdődött a szervezeti reform, amely a főigazgatóságból központot hozott létre. Az új üzletvezetés hármasság tagolású: az igazgatóság elnöke irányítja a regionális igazgatóságokat (egykori tartományi hivatalok), hozzá tartozik a Munkaerő-piaci és Foglalkozáskutató Intézet (IAB), továbbá ő képviseli az ügynökséget a szövetségi kormány felé és az igazgatótanácsban. Az operatív igazgatóság irányítja a „Termékek és programok” név alatt létrehozott új szakterületet, ahova a következő feladatok tartoznak: aktív és passzív munkaerő-piaci eszközök, eljárásrendek fejlesztése és karbantartása; új eszközök, módszerek és eljárások kifejlesztése és elemzése; jelentéstétel. Az operatív igazgatóság felügyeli a segélyezettekkel kapcsolatos kifizetéseket és programokat is, továbbá az esélyegyenlőség a munkaerőpiacon c. témát. A személyügyi és pénzügyi igazgatóság alá tartozik a humán management, a pénzügy és controlling, továbbá az informatika.

Az egykori tartományi igazgatóságokat átnevezték regionális igazgatóságokká. Ez az a szint, ahol saját felelősségi körben irányítják a területileg hozzájuk tartozó munkaügyi ügynökségeket. Az irányítást itt is háromtagú igazgatóság látja el, amelynek a hatásköre mátrix struktúrában épül fel. Ennek egyik dimenzióját a tanácsadás jelenti a munkaügyi ügynökségek felé, a másikat pedig olyan szakterületek, mint a „Munkavállalók szolgáltatásai”, „Munkáltatók szolgáltatásai”. „Segélyezés”, „Pénzügy/Controlling”, „Személyügyek”.

A munkaügyi ügynökségekben is „háromfejű” az irányítás. Az operatív igazgatóhoz tartoznak: a közvetítés, tanácsadás, segélyezés, azaz a közvetlen ügyfélkapcsolatok. A személyügyi és gazdasági igazgatóhoz a pénzügyek, controlling és a humán management. Speciális részlegek foglalkoznak a 25 éven aluliakkal, a

munkáltatókkal, a külső szolgáltatókkal. A regionális és lokális szint szervezeti felépítése mindenütt azonos.

2004-től kapcsolták össze a pénzügyi tervezést a célfeladatok vállalásával. A célok teljesülésének szisztematikus nyomon követése 2005-ben kezdődött el.

5.2. Az új vezetési módszer koncepciója és logikája

A 2003-ban kifejlesztett új irányítási és controlling koncepció vezérfonala a következő:

- a gazdaságosság és eredményesség középpontba állítása
- belső és külső átláthatóság biztosítása
- világos felelősség kijelölése a célok eléréséért.

Az eredményességet és hatékonyságot úgy értelmezik, hogy egységnyi ráfordításnak üzemgazdasági megközelítésben pozitív nettó hatást kell eredményeznie. *A munkanélküli elhelyezésének támogatása közgazdaságilag akkor ésszerű, ha a járadék-megtakarítás és a korábban elkezdhető járulékfizetés bevétele meghaladja azokat a költségeket, amibe a munkába helyezés került.*

2004-ben indították el a munkaerő-piaci politikák költségvetésének rugalmas tervezését. A központ és a regionális igazgatóságok közötti tervezési dialógus célmegállapodással zárul, amely lenyúlik a munkaügyi ügynökségek szintjéig. A tervezési folyamat kiindulópontja az igazgatóság döntése az üzletpolitikai célokról. Ezek a központ és a kormány közti célmegállapodás eredményeként fogalmazódnak meg. 2005-ben a Szövetségi Munkaügyi Ügynökség ugyanazokat az üzletpolitikai célokat hagyta meg, amelyek 2004-re elfogadott, nevezetesen:

- a tanácsadást és az elhelyezést érezhetően javítani kell,
- a pénzügyi támogatásokat gyorsan és gazdaságosan kell kifizetni,
- magas ügyfél-elégedettséget kell elérni,
- a Szövetségi Munkaügyi Ügynökség dolgozóit motiválni szükséges, és képességeiket a lehető legteljesebben kihasználni.

A célmegállapodás folyamatában a központ a regionális igazgatóságokkal, az utóbbi pedig a munkaügyi ügynökségekkel jut egyezségekre. A központ minden év júniusában hozza nyilvánosságra üzletpolitikai céljait. A központ és a régió elkezd a tárgyalást, amelyben az utóbbi megbecsüli, hogy mennyi támogatott és nem támogatott elhelyezést tud vállalni, továbbá ezért cserében mekkora költségvetést igényel. A régiók az aggregát számaikat továbbítják a központhoz, amely ütközteti azokat a saját elvárásaival, s ha eltérés van, azt tárgyalások keretében közelítik egymáshoz. Ezután megkezdődik a Szövetségi Munkaügyi Ügynökség költségvetésének

tervezése, ami szeptembertől novemberig tart, s az igazgatóság, a BMAS és a Pénzügyminisztérium között zajlik. Közben a regionális igazgatóságok - a költségvetés és a munkaerő-piaci előrejelzések ismeretében - folytatják a tervezőmunkát a munkaügyi ügynökségekkel, aminek a végén megint a központtal egyeztetnek. A következő év elejére az elnökség és a regionális igazgatóság megállapodnak a célokban. Ennek fejében jutnak hozzá a költségvetési fejezetükhöz. A munkaügyi ügynökségek a saját munkaerő-piaci programjukban dokumentálják, hogy milyen eszközkombinációval teljesítik a vállalt célokat.

A célmegállapodás középpontjában a közvetítés (az elhelyezés támogatása) áll. 2004-ben a Szövetségi Munkaügyi Ügynökség a sikeres elhelyezések számának 12,3%-os növelését vállalta, az előző évhez képest. Ezzel szemben csak 8%-ot teljesített, 2005-ben mégis újból az előző évi nagyobb cél vállalása mellett döntöttek. A számszerűsített célok a hozzájuk kapcsolódó költségtelekkel megadják a pénzügyi tervezés alapját, és a teljesített feladatok finanszírozási összegét. Teljesítménymutatóként figyelembe veszik az ügyfél-elégedettséget is.

Az új vezetési rendszer lehetővé teszi a regionális igazgatóságok és helyi ügynökségek eredmény-orientált irányítását. A célok teljesítésének állapotát havonta értékelik a központ és a regionális igazgatóságok viszonylatában, továbbá a regionális igazgatóságok a hozzájuk tartozó ügynökségekkel. Ennek során a vállalt célok és a hasonló ügynökségek által elért eredmények összehasonlításával mérik a teljesítményt. Az adatokat a controlling csoport szolgáltatja. Ez a részleg az ügyfelekről bármilyen összetételben adatot tud rendelkezésre bocsátani: személyi jellemzőik, munkaerő-piaci státusuk, a számukra folyósított támogatások típusai, a támogatási eszközök, szolgáltatások fajtái, stb. szerint. Ezek az adatok a későbbiekben lehetővé teszik az aktív munkaerő-piaci eszközök hatásvizsgálatát.

5.3.A jövő ügyfélcentruma

Ez a szervezeti átalakítás mintadarabja. Pilóta projektekkel kísérletezték ki, majd 2004 végéig 9 modell kirendeltséget hoztak létre. 2005 júniusában a 178 kirendeltségből 109-et alakítottak át. 2005 végétől az összes munkaügyi ügynökség az új struktúra szerint működik.

Létrejött egy új, hatékony *ügyfélközpont*, melynek *sarokkövei: garantált időráfordítás a munkáltatókra; olyan standardok kidolgozása, amelyek garantálják a magas minőséget az üres állások betöltésének folyamatában; differenciált szolgáltatások, amelyek az ügyfelek szükségleteihez igazítottak a tanácsadás intenzitása, az elhelyezés támogatása és az ellátások folyósítása tekintetében.* Új beléptetési rendszer – ami a virtuális munkaerőpiacból, az ügyfélközpontból és a folyosóból áll – teszi lehetővé, hogy a foglalkoztatási szolgálat a törzsfeladataira koncentráljon. A munkavállalók és a munkáltatók a kapcsolattartás új útjait találják meg a jövő foglalkoztatási ügynökségénél a „virtuális munkaerőpiacon” keresztül, valamint a

szolgáltató központ telefonos szolgáltatásai által. Az információk nagyobb mennyisége támogatja az ügyfelek egyéni erőfeszítéseit és meggyorsítja a beilleszkedést a munkaerőpiacra. A BA új internetes szolgáltatásai mindenki számára elérhetők, különböző csatornákon.

E változások lehetővé tették, hogy a *munkaközvetítők idejük 60%-át munkaközvetítésre fordítsák*. Az első interjúra a bejelentkezéstől számított 10 hónapon belül be kell hívni az ügyfelet. Az ügyfelek elégedettsége nagymértékben nőtt a szolgáltató központ bevezetése óta. Azt, hogy az ügyfélközpontban a közvetítők munkaidejének 60%-át előre ütemezett közvetítési tanácsadással kell tölteniük, csak lassan sikerült elérni. 2004 elején egy közvetítőre 450 ügyfél jutott, 2005-ben ez az arány 1:270-re csökkent. 2005 végére, amikor a munkanélküli segélyben részesülő ügyfeleket a munkaközösségeknek tudta átadni a munkaügyi ügynökség, az egy közvetítőre jutó ügyfelek átlagos száma 220-ra csökkent. (*National Reform Programme Germany, 2008-2010*)

II.6. A munkanélküli és szociális segélyezés összevonása

A Szociális Törvény II. fejezetének módosításával lépett hatályba 2005. január 1-jén a Hartz IV. törvény, amely rövid idő alatt nagy horderejű strukturális változásokat idézett elő a német munkaerő-piaci politikában. Mindenekelőtt a munkanélküli segély biztosítási jellegének a megszüntetése jelentett mély beavatkozást a munkanélküli biztosítás rendszerébe. A munkanélküli és szociális segélyezés egyesítését azzal indokolták, hogy meg kell szüntetni a munkaügyi és szociális igazgatás párhuzamos illetékességét mintegy 200 ezer közös ügyfél kezelésében. A cél tekintetében – hogy a járandóságukat kimerített munkanélkülieknek egy helyen biztosítsák a szükséges szolgáltatásokat - konszenzus alakult ki. Abban azonban nem volt egyetértés, hogy ezt az egyablakos ügyintézkést melyik intézménynél alakítsák ki.

A munkanélküli és szociális segélyből 2005. január 1-től új támogatást hoztak létre: a *munkát keresők alapszociális támogatását*. Ezt *Arbeitslosengeld II-nek* nevezik (ALG II.). Az ALG II szabályait a Szociális Törvénykönyv II. fejezete (SGB II) rögzíti. Ennek révén a rászorulóknak intenzívebb támogatást kapnak beilleszkedésükhöz a munkaerőpiacra. Hogy hol, arra kettős megoldás született. Egyfelől, *350 kirendeltségi körzetben* a BA valamint a szociális segélyezésért felelős szervek kapacitásait és kompetenciáját egyesítették, majd *kettős felügyelet* alá helyezték. *69 településen viszont az önkormányzatok* alakítottak ki olyan központokat, ahol a szociális szolgáltatások mellett az ALG II-nek nevezett pénzügyi támogatás ügyfelekhez való eljuttatására önmaguk is képesekké váltak.

A munkaügyi és szociális szolgáltatások integrált szervezeti keretei között a BA biztosítja a foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokat és aktív eszközöket (tanácsadás, közvetítés, közhasznú foglalkoztatás, képzés támogatása), továbbá a létfenntartó támogatásokat (ALG II., szociális segély, TB-járulékfizetés). Az

önkormányzatok felelősek a lakhatási, fűtési támogatásért, a gyermekintézményi ellátásért, az adóssághmenedzselésért, a szenvedélybetegek gondozásáért, a pszichológiai gondozásért és egyéb, személyre szabott válságkezelésért.

Ahhoz, hogy a felsorolt szolgáltatásokhoz és támogatásokhoz egy helyen jussanak hozzá a rászorulóknak, az említett 350 kirendeltségi körzetben a munkaügyi és szociális szolgálatok a *munkaügyi ügynökségen belül* egy összevont *munkaközösségeket* hoztak létre erre a feladatra. A szövetségi költségvetés állja az álláskeresőknél az alapbiztosításának azokat a költségeit, amelyek a BA kompetenciájába tartoznak. A szociális szolgálat támogatásait ugyanakkor az önkormányzatoknak kell fedezniük.

Az alternatív megoldást az ország 69 településén működő önkormányzatok alakították ki, ahol a II. típusú munkanélküli járadék ügyfelekhez való eljuttatására önmaguk is képessé váltak.

6.1. A munkanélküliek alapbiztosításának a szabályai

A továbbiakban az ALG II. szabályait vesszük sorra.

1. Alapelvek

- A munkát keresők alapbiztosításának meg kell erősítenie a munkaképes segélyezettek egyéni felelősségét, és hozzá kell járulnia ahhoz, hogy ezek a személyek is önállóan tudják megteremteni megélhetésük feltételeit.
- Az alapbiztosításba kétféle ellátás tartozik: egyfelől, amelyik a rászorultság fennállásának visszaszorulásához vagy megszűnéséhez vezet (munkavállalást elősegítő támogatások), másfelől, amelyik biztosítja a rászorulóknak megélhetését.
- A munkaképes korú rászorulóknak elsődlegesen saját maguk a felelősek önmaguk és eltartottaik életfenntartásáért.
- Minden más lehetőséget (saját munkaerőt, jövedelmet, vagyont) ki kell meríteni, mielőtt a rászoruló a közösség segítségét igényli.

A munkát keresők alapbiztosítása az alábbi formákban nyújt támogatást:

- Szolgáltatások, különös tekintettel a tájékoztatásra, tanácsadásra és átfogó támogatásra a munka világába való visszavezetéshez, személyes ügyintéző biztosításán keresztül.
- Anyagi támogatás a rászorulóknak és eltartottaik megélhetésének biztosításához.
- Szakszolgáltatások.

2. A munkát keresők alapbiztosítását működtető intézmények

A két szervezet (a munkaügyi ügynökség és az önkormányzat) feladatainak és kompetenciájának megosztásáról már szóltunk. Együttműködésük érdekében a *munkaügyi ügynökségek Job-Centereiben (állásközpontok)* összevont

munkaközösségeket hoztak létre az AA-k és az önkormányzatok. Utóbbiak ezekre ruházták át a számukra megszabott kötelező feladatokat a munkanélküliek alapbiztosításával kapcsolatban. Ugyanez az AA-k kötelezettsége is. Egymás hivatali iratait kölcsönösen használhatják. A munkaközösségek önálló menedzsmenttel rendelkeznek, aminek vezetőjét egyik évben az AA, a másik évben pedig az önkormányzat nevezi ki. A munkaközösség önállóan hozhat közigazgatási határozatot és utasíthat el kérelmeket. Ide az önkormányzat részéről a szociális, ifjúsági és lakásosztály delegál munkatársakat, az AA pedig ALG II-t folyósít, önkiszolgáló munkaközvetítést tesz lehetővé, munka- és rehabilitációs tanácsadást nyújt, továbbá egyéb szakszolgáltatásokat.

Utóbbi feladatokat egyedül az önkormányzat is vállalhatja – lásd a 69 önkormányzatnál kezdeményezett alternatív szervezeti megoldást –, de akkor nem jön létre munkaközösség. Az önkormányzat a BA-val köthet szerződést a törvényben meghatározott szolgáltatások megvásárlásáról. Egy-egy ilyen szerződés öt évre szól. Az egyes szövetségi államok a munkavállalási korú segélyezetteknek nyújtható szolgáltatások körét kibővíthetik, de ennek költségeit nekik kell viselniük.

23 településen a felsorolt két megoldás egyike sem volt elfogadható az érintett szervezetek számára, így ezekben a közigazgatási körzetekben fennmaradt a korábbi elkülönült ügykezelés.

3. A jogosultak köre

Munkavállalási korú rászorultak, akik:

- 15-65 évesek,
- nem tanulnak már közép-, vagy felsőfokú intézményben,
- életvitelszerűen Németországban élnek,
- munkaképesek, azaz egészségi állapotuk a munkaerőpiac normál feltételei között legalább napi 3 órás foglalkoztatást tesz lehetővé,

továbbá háztartásuk tagjai, akik lehetnek:

- szülők, házastársak, élettársak, kiskorú gyerekek.

Az AA állapítja meg, hogy a munkakereső munkaképes-e, ill. rászorult-e. Rászorult az, aki létfenntartását, munkába állását nem tudja saját magának és a vele egy háztartásban élő eltartottaknak biztosítani, vagy nincs elég ereje és eszköze ahhoz – mindenekelőtt megfelelő állás, saját jövedelem, vagy vagyontárgy -, hogy megélhetéséről gondoskodjon, beleértve közvetlen hozzátartozóinak jövedelmét és vagyonát is.

Az ALG II-nél minden állást megfelelőnek kell tekinteni egy munkaképes ember számára. Az egyetlen kivétel, hogy a munkavégzés nem sérthet sem törvényt, sem jó erkölcsöt. Ha a megfelelő állást a rászorultak visszautasítják, először 3 hónapra

30%-kal csökkentik a támogatást. További törvényszegés esetén addig faragják le ezt az összeget, amíg el nem fogy. Amennyiben egy 25 éven aluli fiatal utasítja vissza az álláslehetőséget, vagy nem mutat eltökéltséget annak megszerzése iránt, 3 hónapig nem kaphat ALG II-t. Ez idő alatt azonban tanácsadásban és gondozásban részesül.

4. A támogatás összege

Az ALG II – ugyanúgy, mint a korábbi szociális és munkanélküli segély – *rászorultsági alapon jár, és adókból finanszírozzák.* A rászorultnak először a saját jövedelmére és vagyonára kell támaszkodnia. *Az ALG II havi összege egy munkaképes korú rászorult esetén, vagy gyermekét egyedül nevelő szülő számára havi 359 eurót tett ki 2009-ben.* A meglévő jövedelem és vagyontárgy csökkenti az AA által kifizetendő támogatást.

Nem munkavállalási korú eltartott után, aki a munkaképes rászorulttal egy háztartásban él, szociális segélyként 14 éves korig a fenti összeg 60%-a jár, 15. életévtől pedig 80%. Ezt az összeget is csökkenti a saját jövedelem és vagyon.

A munkanélküli járadék lejárta után 2 évig csökkenő összegű pótlékot folyósítanak a munkavállalási korú rászorultnak, hogy a járadékhoz képest ne csökkenjen drasztikusa a bevétele. Ez az első évben 160 eurót jelent havonta egy munkanélküli rászorultnak, és 320 eurót egy házaspár számára. A gyerekek után fejenként havi 60 euró jár. A második évben a támogatás az említett összeg 50%-a.

5. „Esetmenedzser” és beilleszkedési megállapodás

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

A munkavállalási korú rászorulóknak olyan szolgáltatásokat kell kapniuk, amelyek elengedhetetlenül szükségesek elhelyezkedésükhöz. Ezeket a Szociális Törvénykönyv III. fejezete (SGB III) tartalmazza, ami a magyar Ft. „foglalkoztatást elősegítő támogatások” fejezetének felel meg. Ha egy aktív eszközzel támogatnak egy rászorulót, de további segítségre van szüksége a munkába állásához, másik eszköz is társítható emellé, de csak akkor, ha az elsőnek a kétharmada már lezajlott, és befejezése sikerrel kecsegtet. A beilleszkedés támogatásához az AA nem alakított ki új szervezeti struktúrát, amennyiben ezt az igényt a meglévő keretek

között is ki lehetett elégíteni, vagy fejlesztéssel megteremthetők voltak a feltételek hozzá, beleértve külső szolgáltató igénybevételét is. Az utóbbinak a feltételeit írásos megállapodásban kell rögzíteni.

Az AA és az általa megbízott harmadik fél feladatai ellátásához felméréseket végezhet, szociális adatokat rögzíthet, feldolgozhat és felhasználhat. A törvény ugyanis megteremtette az adatvédelem-jogi háttérét egy harmadik fél bevonásának (pl. Call-Center kisserződése). Emellett – a szolgáltatások közötti átfedések elkerülésére – a különböző szolgáltató intézmények közötti automatikus adategyeztetésre is módot nyújt.

Ha a munkavállalási korú rászorulóknak nem tudnak normál munkát felajánlani, *munkalehetőség teremtését kell kezdeményezni*. Amennyiben ez a köz érdekében végzett pótlólagos munkát jelent, de nem az ABM (a nálunk ismert közhasznú foglalkoztatás) keretében támogatják, ennek vállalása esetén az ALG II-ben részesülő segélyezett pótlékot kap a munkavégzés formájában kifejtett többlet erőfeszítéséért. Ezek a munkák azonban jogi értelemben nem hoznak létre munkaviszonyt, és természetesen nem számítanak jogszerző időnek a munkanélküli biztosítás felé sem.

Az álláskereső segélyezett munkába lépés esetén korlátozott ideig *munkavállalási pótlékban* részesül, amennyiben ezt az általános munkaerő-piaci viszonyok közé történő beilleszkedés indokoltá teszi. Erről a személyes tanácsadó határoz, és ő dönt a pótlék összegéről is. A folyósítási idő legfeljebb 24 hónap lehet.

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

6.2. Öt évvel a munkanélküliek alapszociális biztosításának bevezetése után

A munkaügyi és szociális segélyezési rendszer összevonása sikeresen lezajlott, és 2-3 év alatt a német egyesítés utáni időszak rekord foglalkoztatottsági szintjét és legalacsonyabb munkanélküli rátáját eredményezte. Az alapszociális ellátmány hozzákapcsolása a foglalkoztatáshoz mérhető eredményeket hozott a támogatottak körében is. A munkaképes, segélyre szoruló személyek száma a kezdeti, átmeneti emelkedés után folyamatos csökkenésnek indult, ami 2006. óta nyomon követhető az alábbi táblázatban.

**A IV. Hartz törvényben összevont segélyre szoruló létszámának változása
2006-2009. között**

Munkaképes segélyre szorulók	Az adott év júniusi adatai				Változás 2009/2006 júniusa között	
	2006	2007	2008	2009	Abszolút számban	%- pontban
Férfiak	2,756,147	2,621,581	2,457,408	2,413,964	-342,183	-12,4
Nők	2,685,697	2,689,767	2,596,645	2,508,767	-176,930	-6,6
Együtt	5,441,916	5,311,387	5,054,056	4,922,731	-519,185	-9,5
Ebből:						
25 év alatti	1,161,389	1,052,040	974,640	925,103	-236,286	-20,3
25-55 éves	3,678,043	3,606,656	3,389,802	3,288,413	-389,630	-10,6
55 év feletti	602,485	652,691	689,614	709,215	+106,730	+17,7

Forrás: Statistic für Bundesagentur für Arbeit, idézi: IAB Kurzbericht 29/2009, p. 2

A csökkenés a nőket kevésbé érintette, mint a férfiakat, és erőteljesebben nyilvánult meg a fiatalok körében, mint a többi korcsoportban. Sőt, az idősek körében nem apadt, hanem gyarapodott a segélyre szoruló száma, ami részben a lakosság összetételének demográfiai változásaira vezethető vissza. A kedvező folyamatok a gazdaság élénkülésének is köszönhetők, bár nagyobb hatást tulajdonítanak annak, hogy a Hartz-reformokkal megkezdett munkaerő-piaci reformok jelentősen visszavetették a strukturális munkanélküliséget. Az még 2009. júniusi nem volt látható, hogy a pozitív változások a pénzügyi és gazdasági válság alatt is folytatódhatnak-e. Addig a munkanélküliek száma összességében stagnált, és ez történt a segélyre szoruló esetében is. Sok érv szól amellett, hogy a IV. Hartz törvény hatálya alá tartozó munkanélküliek száma kevésbé van kitéve a konjunkturális ingadozásoknak, mint a rövid távú munkanélkülieké. Az IAB munkáltatói körben végzett aktuális felmérésének adatai az utóbbinak a növekedését valószínűsítik, miután az üres állások száma 2009. IV. negyedévében (1,1 millió) 130 ezerrel volt kevesebb az egy évvel korábbinál. (IAB-Kurzbericht, 29/2009) *A kevesebb álláshelyért kiélezettebb verseny folyik a munkanélküliek körében, ami a képzetlen tartós munkanélkülieknek kevés esélyt ad az elhelyezkedésre.* Más IAB kutatások ugyanakkor arra utalnak, hogy a munkanélküliek alapbiztosításában részesülő segélyezett kör munkaerő-piaci kilátásai javulnak.

6.2.1 Polarizálódott struktúrák a segélyezettek körében

A csökkenő állomány mögött a segélyezettek összetételének lényeges változása áll. Graf és Rudolph (2009) kutatásai kimutatták, hogy a segélyezettek létszámának visszaesése főleg abból adódott, hogy különösen 2007-ben kevesebb új

igényjogosult jelentkezett az I. típusú munkanélküli járadékra, és azok is rövid idő után visszakerültek a munkaerőpiacra. Ezzel szemben a segélyre szorulóknak van egy szegmense, akik képtelenek kijutni ebből az állapotból. Azoknak a segélyezetteknek a 45%-a, akik a régi támogatási formából 2005.január 1-jén átkerültek az alapbiztosítóhelyek gondozásába, három évvel később még mindig támogatásra szorult. Az IAB elemzések azt is rendre megerősítik, hogy a gyermeküket egyedül nevelő szülők esetében nagy a kockázata annak, hogy benn maradnak a segélyezetti körben. Több mint kétharmaduk ugyanis három éve megszakítás nélkül támogatásban részesül. A gyermek nélküli párok és az egyedülállók ezzel szemben sokkal gyakrabban kerülnek ki a segélyezettek közül, jórészt azért, mert nagyobb mozgásterük van arra, hogy a munkáltatók igényeihez igazodjanak. A segélyezettek benn ragadása a rendszerben meghatározó módon összefügg a település munkaerő-piaci helyzetével. Ott, ahol a munkanélküliség magas, az ALG II-ben részesülő tartós munkanélküliek részaránya is átlagon felüli.

6.2.2 A munkavállalás nem mindig vezet el a segélyezetti állapot megszűnéséhez

Ezt az állítást támasztja alá az a tény, hogy 1,3 millió foglalkoztatott szorul az alapbiztosítás keretében folyósított segélyre. Az IAB kutatásai rávilágítanak arra, hogy sokan – különösen a teljes munkaidőben dolgozók – csak átmenetileg részesülnek munkajövedelemben és alapellátásban. Azokról a feltételekről, amelyek mellett a foglalkoztatás kivezet a segélyezetti állapotból, egyelőre csak annyi ismert, hogy a teljes munkaidőben dolgozóknak jó esélyük van erre, a csekély időben foglalkoztatottak (minijob, midijob) esetében ugyanakkor gyakrabban szűnik meg a munkaviszony, miközben a segélyezetti állapot fennmarad. Az IAB „Munkaerőpiac és szociális biztonság” paneljéből (PASS) több olyan újdonság került nyilvánosságra, amelyek további magyarázatot adnak a segélyre való rászorultság okaira és az aktivizálás irányára. (Dietz, 2009) Az egészségügyi problémák és a gondozási lehetőségek hiánya főleg az egyedülálló szülők esetében megnehezítik a munkavállalást. A gyermekes pároknál leginkább egészségi okok miatt fordul elő, hogy nem jutnak olyan munkajövedelemhez, amivel kikerülhetnek a segélyezettek közül.

A PASS panel alapján be lehetett azonosítani, hogy az alapellátásban részesülőknél nagyobb hajlandóság van arra, hogy egy állás miatt elköltözzenek, mint a támogatásra nem jogosult álláskeresőknél. A területi mobilitás támogatásával tehát növelhetők az alapbiztosítási ellátmányra jogosultak foglalkoztatási esélyei. Az aktivizálás önmagában nem elegendő a sikeres munkaerő-piaci beilleszkedéshez – ezt mutatják a beilleszkedési megállapodások hatásvizsgálatának eredményei. Kiderült, hogy ezek a megállapodások élénkebbé tették a segélyezettek álláskeresői aktivitását. Különösen annak kényszerítő elemei járultak hozzá ehhez, amennyiben azok kötelező erővel előírták az álláskeresőt. Ezek az erőfeszítések azonban nagyobb foglalkoztatási esélyhez nem vezettek, legalább is az

alapbiztosítási ellátmány folyósításának korai szakaszában, 2005 végén és 2006 elején. Ez arra utal, hogy az aktivizálás csak akkor lehet sikeres, ha a keresleti oldalon elegendő – a célcsoport számára – megfelelő állás áll rendelkezésre. Tehát *értelmetlen a semmibe vezető aktivizálást erőltetni!* A munkaerőpiac-közeliség ráadásul nemcsak a képzésen, a motiváción és az együttműködési készségen múlik, hanem a testi és pszichikai állapot is nagyban befolyásolja, hogy valaki helyt tud-e állni egy munkahelyen, vagy sem. Az aktivizálásnál ezt is figyelembe kell venni.

A PASS-panel ezt az állítást egyértelműen igazolta az alapbiztosítási ellátmányban részesülők körében. A megkérdezett segélyezettek gyakran nevezték rossznak egészségi állapotukat, utalva pszichikai problémáikra is. A jó tanácsadás és a munkaerő-piaci támogatások célzott bevetése ugyanakkor pozitív hatást gyakorol az érintettek egészségi állapotára.

6.2.3 Speciális gondoskodást igénylő csoportok

Az elmúlt öt évben nőtt az ilyen témájú kutatások számba. Intenzív vizsgálatok foglalkoztak többek között a fiatalok és a fiatal felnőttek helyzetével a segélyezettek körében. A segélyezetti létben maradás itt a hiányos iskolai végzettséggel és szakképzettséggel rendelkezők mellett a nőknél gyakori, különösen, ha kisgyermekes anyák. Sok fiatal segélyezett többféle problémával küzd: megoldatlan lakáshelyzettel, adóssággal, a családi támogatás szűkösségével. Különösen azoknak nehéz állást vagy képzőhelyet találni, akik pl. a hiányos iskolai végzettségük miatt tartósan ALG II-re szorúlnak. Az egyéni gondozásra tehát nagy szükség van a tartós segélyezetti állapot elkerüléséhez. A munkaerő-piaci eszközök közül gyakran az 1-eurós állást ajánlják, pedig köztudott, hogy a segélyezett fiatalok körére ez negatív hatást gyakorol.

A munkaerő-piaci eszközök hatását vizsgálták a foglalkozási rehabilitáció területén is. A megkérdezések alapján azt lehetett megállapítani, hogy a képzést a többi intézkedésnél kedvezőbbnek ítélik meg a munkaerő-piaci esélyek és a szakmai teljesítőképesség szempontjából.

Végül sokat foglalkoztak a segélyezett nők helyzetével is. Ebből kiderült, hogy az alapbiztosító-helyeken nyújtott szolgáltatások – legalább is a felkínált állásokat illetően – nemenként jelentősen különböznek. A nőknek pl. lényegesen kevesebbszer kínáltak teljes munkaidős állást, mint a férfiaknak, mégpedig függetlenül gyermekeik számától. Különösen a gyermeküket egyedül nevelő anyák helyzete nehéz, akik a gyermekgondozási szolgáltatások hiánya miatt benn ragadnak a segélyezetti állapotban.

6.2.4 A mérleg nyelve

Minél mélyebbre hatolnak a hatásvizsgálatok, annál több kiindulópontot nyújtanak a problémakezeléshez. Kiderül például belőlük, hogy a munkaerő-piaci eszközök alkalmazása még mindig nem igazodik eléggé az egyének szükségleteihez. Mégis: a munkanélküli és szociális segélyezés összevonásának tapasztalatai sok

vonatkozásban pozitívan értékelhetők. Ott, ahol az aktivizálással segíteni lehet, megkönnyíti az utat a foglalkoztatáshoz és ezzel a társadalmi részvételhez. Ez főleg azokra az esetekre érvényes, amikor az aktivizálás nem kényszer és szankciókat jelent, hanem olyan eszközt, ami növeli az egyéni felelősséget és kibontakoztatja a segélyezettek autonómiáját. Mégha vannak is hiányosságai a gondozási folyamatnak, sok helyen akkor is sikeres. A probléma a tartós munkanélküliek körében jelentkezik, akik elérhetetlen távolságban vannak egy munkahelytől, mégpedig nem fizikai értelemben, hanem képletesen. Az egyéni problémákhoz igazodó kezelésmód bizonyára csökkentené ezt a távolságot, de több foglalkozási lehetőségre is szüksége lenne e célcsoportnak. A feltételeket ehhez – pl. az adó- és járulékrendszeren keresztül – más szakpolitikának kellene biztosítani.

A pénzügyi és gazdasági válság kemény próbatétel elé állíthatja a tartós munkanélküliek összevont segélyezési rendszerét. Várható, hogy a válság negatív hatásai a munkaerőpiacon igazából csak 2010-ben jelennek meg. Mivel az üres állások száma már jelentősen visszaesett, pont azoknak lesz legnehezebb munkahelyet találni, akik a legmesszebb vannak a munkaerőpiactól. A segélyezett állapot rögzülése és a munkanélküliek számának növekedése ellen fellépni mindkét jogosult körben (ALG I és ALG II) csak funkcionáló struktúrákkal lehet. Átfogó gondozói szolgáltatást és az átmenet kezelését különösen azoknak kell biztosítani, akik kimerítik járadék-jogosultságukat és átkerülnek az alapbiztosítási rendszerbe. Az, hogy ilyen átlépésekre 2010-11-ben gyakran sor kerül, előre látható. Az utóbbi évek munkaerő-piaci reformjai a munkába lépés feltételeit javították. Ebből levonható az a következtetés, hogy az aktuális munkaerő-piaci politika és különösen az összevont segélyezés alkalmas arra, hogy megelőzze a munkanélküliség tartóssá válását, ill. a bennragadást a tartós munkanélküliségben válság idején. Emellett képes foglalkoztatás-barát módon megalapozni egy fellendülést. Ezért az aktivizálási koncepció akár átmeneti feladás is hibás üzenete lenne, mert az eddig elért pozitív ösztönző hatásokat később nagy fáradtsággal újból helyre kellene állítani.

A nehezen megtalált szervezeti megoldás – 350 munkaközösség létrehozása a munkaügyi ügynökségek és 69 az önkormányzatok szervezetén belül – azonban máig komoly jogi kockázatot rejt magában. Annál is inkább, mert 23 helyen továbbra is elkülönülten kezeli az ügyfeleket az önkormányzat és a munkaügyi ügynökség. A szabályozatlanságot kifogásolva Alkotmánybírósághoz fordultak az önkormányzatok. Ez a szervezet 2007. december 20-án helyt adott az önkormányzatok panaszának, amelyben a munkaközösségek spontán létrejöttét alkotmányellenesnek ítélte. A Szociális Törvénykönyv újraszabályozásával ugyanis nem lehet beavatkozni az önkormányzatok feladatkörébe. Állásfoglalásában az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a munkaügyi ügynökségek és az önkormányzatok közös ügyfélkezelési szervezetei 2010. december 31. után nem tarthatók fenn, hacsak ennek szabályait addig törvényben nem rögzítik.

A Szociális és Munkaügyi Minisztérium hosszú viták után olyan törvényjavaslatot dolgozott ki (BMAS, 13.02.2009), amely minden érdekeltnek elfogadhatónak tűnt. Ezt azonban a választások előtt már nem sikerült jóváhagyni a Parlamenttel. A kormány Munka- és Alapbiztosítási Központok (Zentren für Arbeit und Grundsicherung) létrehozását javasolta, ami az Alkotmánybíróság által szabott határidőn belül minden bizonnyal zöld utat kap. (Kirsch, J., Knuth, M., Mühge, G., Schweer, O., 2009.)

II.7. Válságkezelés a munkaügyi szervezetben

A német reformok, különösen a munkaerőpiacon végrehajtottak, igazolták létjogosultságukat a válságban: egészséges gazdasággal, rekord foglalkoztatottsággal és kiegyensúlyozott költségvetéssel tudott szembe szállni az ország a váratlan pénzügyi-gazdasági sokkal.

2007-ben rekord foglalkoztatottságot értek el a németek, ami az egyesítés utáni legmagasabb foglalkoztatotti létszámot eredményezte. 1992. óta ekkor volt a legalacsonyabb a munkanélküliség is. A tartós munkanélküliek rátája a 2005. évi 5,7%-ról 4,7%-ra csökkent 2007-re. 2008-ban az 55 éven felüliek foglalkoztatottsága elérte az 52,5%-ot. A nők foglalkoztatottsága 2001-2007 között 58,7%-ról 64%-ra nőtt (a férfiak mutatója 2007-ben 74,7% volt). (National Reform Programme Germany, 2008-2010)

2008-ban Németország hat reform prioritást tűzött maga elé:

1. Előre az információs társadalommal és innovációval!
2. Ösztönözni a versenyt!
3. Erősíteni a vállalkozói aktivitást!
4. A közfinanszírozást fenntarthatóvá tenni, fenntartható növekedést biztosítani, szociális biztonságot megőrizni!
5. Ökológiai innovációkat alkalmazni, az energiaellátás biztonsága és az éghajlat változáshoz való alkalmazkodás jegyében!
6. Felkészíteni a munkaerőpiacot az új kihívásokra, különös tekintettel a demográfiai eredetűekre!

Az utóbbi jegyében tovább kell csökkenteni a strukturális munkanélküliséget. Az üres állásokat a lehető leggyorsabban be kell tölteni. A munkába helyezésnek abszolút prioritást kell adni. Ebben támaszkodni lehet arra, hogy a munkaügyi ügynökséget az ügyfelek felé irányították az elmúlt években. Egy sor intézkedést hoztak (időpontra bejelentkezni, a standard feladatok kihelyezése a recepcióra, szolgáltatási zóna, virtuális munkaerőpiac létrehozása), amelyek lehetővé teszik, hogy a munkaközvetítők idejük 60%-át munkaközvetítésre fordítsák. Az első interjúra a

bejelentkezéstől számított 10 hónapon belül be kell hívni az ügyfelet. Az ügyfelek elégedettsége nagymértékben nőtt a szolgáltató központ bevezetése óta.

Mivel az idei évre fél millió munkanélküliséget prognosztizáltak, a válság kezelésére 5000 pótlólagos állást teremtettek állásba helyező referenseknek, ami a 2009. január 16-i foglalkoztatási paktum eredménye. (PES Conference, May 2009)

A német Szövetségi Munkaügyi Ügynökség széles körben alkalmazza a *rövidített munkaidőt*, amit rugalmassá tett azoknak a munkáltatóknak, amelyek nagy létszámot foglalkoztatnak és azt meg is akarják tartani. 2009. májusában másfél millió volt a rövidített munkaidőben foglalkoztatott részleges munkanélküliek száma.

Rövidített munkaidő elbocsátás helyett; képzés elbocsátás helyett Németországban

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

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

- Maximum 18 hónapig adható támogatás a szokásos 6 hó helyett (azóta ez 2 évre hosszabbodott).
- A munkaerő-piaci ügynökség átvállalja a rövidített munkaidőre járó bér utáni TB felét a munkáltatóktól. A munkavállalók részére a TB 100%-át kifizetik, ha képzésben vesznek részt.
- A rövidített munkaidő utáni támogatás akkor jár, ha legalább egy dolgozónak 10%-kal csökkentik a bérét. A korábbi feltételt, hogy a munkaidő-kiesésnek a munkavállalók minimum egyharmadát kell érintenie, most felfüggesztették.
- Az igénylésnél cél a gyorsaság és a bürokráciamentesség. Akkor kérelmezhető a támogatás, ha:
 - o a munkakiesés gazdasági okból vagy egyéb elkerülhetetlen akadály miatt következett be,
 - o a cég arra kényszerül, hogy legalább egy munkavállalónak 10%-kal csökkentse a teljes munkaidőre járó bérét,

- o minden más eszközt előtte kimerítettek, pl. a munkaidő-flexibilizálásban rejlő lehetőségeket, és
- o a rendelés-kiesést jelentették a munkaerő-piaci ügynökségnek.

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

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

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

A Szövetségi Munkaügyi Ügynökség kifejlesztett egy modern profiling rendszert, majd előállt egy újjal, ami a jövő szoft szükségleteire fókuszál. A munkaerőpiac átláthatósága és a közvetítés javítható a virtuális munkaerő-piaci párosító eszközök alkalmazásával. Emellett a BA olyan szakképzési rendszereken dolgozik, amelyek megkönnyítik a munkaerő-piaci átmeneteket. A BA-nak be kell azonosítania a képzési követelményeket, majd közös terepet kell találni a magánszervezetekkel, nonprofit szervezetekkel és egyetemekkel az együttműködésre. A hagyományos képzéstől el kell mozdulni a moduláris képzés irányába és kombinálni kell a meglévő ismereteket az EU-ban keletkező új szakképzési követelményekkel.

Összefoglalás

A Hartz reformok előtti és utáni kutatások eredményeit a 2. sz. táblázat foglalja össze.

2. sz. táblázat

A Hartz reformok munkaerő-piaci hatásai

Intézkedések	Hatások a reform		A reform hatásainak megnyilvánulása
	előtt	után	
a1. Munkába helyezés			
• Ügyfélszolgálat	+	+	Ügyfél-központú szolgáltató központok bevetetése pozitív hatású, de ennek számszerűsítése bizonytalan
• Közvetítési utalvány		0	Nincs kimutatható hatása az újra-elhelyezkedésre
• Magánközvetítő igénybevétele		0	Nincs kimutatható hatása az újra-elhelyezkedésre
• Elhelyezés PSA-nál		-	PSA csökkenti a résztvevők foglalkoztatási esélyeit
a2. Képzés	0(régebbi kutatások)	+	Nőtt a programból kikerülők foglalkoztatási aránya
a3. Közhasznú foglalkoztatás	-	-	Az eszköz visszaszorult a reform bevezetése után. Negatív munkaerő-piaci hatása csökkent. Foglalkoztathatóságra gyakorolt hatása bizonytalan.
b1. Bértámogatás	+	+	A támogatás 20-50%-kal javítja a normál állásban maradás esélyét a program befejezése után.
b2. Önfoglalkoztatói támogatás	+	+	A támogatás jelentősen csökkenti a munkanélkülivé válás kockázatát, de ez a hatás az idő előrehaladtával egyre kisebb.
b3. Minijob, midijob		+	A minijobnál 1,8 milliós pótlólagos munkahely-teremtés a reform után, a midijobnál a növekmény +125 ezer.
b4. Idős dolgozók bérének megőrzése		0	Nincs kimutatható hatása.
c1. Munkaerő-kölcsönzés liberalizálása		+	6 hónappal a reform bevezetése után 23,7 ezerrel nőtt a munkaerő-kölcsönzés keretében foglalkoztatottak száma.

c2. Határozott idejű szerződés időkorlátainak megszüntetése		0	Nincs kimutatható foglalkoztatási hatás.
--	--	---	--

Forrás: Jacobi, Lena; Kluve, Jochen, 2007, p 60

A táblázatból megállapítható, hogy a képzés és a közhasznú foglalkoztatás pozitív változásokat eredményezett a reform hatására. Ugyanakkor az utóbbi jelenleg sokkal kisebb szerepet játszik a munkaerő-piaci feszültségek tompításában, mint a reform bevezetése előtt. Számos új intézkedés (közvetítési utalvány, PSA) nem váltotta be a reményeket, aminek oka lehet a bevezetésük óta letelt rövid idő, vagy az alacsony igénybevétel is. Az önfoglalkoztatói támogatás ugyanakkor csökkenti a munkanélkülivé válás kockázatát. A munkaerő-kölcsönzés, továbbá a minijob és midijob szabályainak liberalizálása számos új munkahelyet teremtett, és a munkaügyi szervezet ügyfél-orientált átalakítása is biztató jövővel kecsegtet.

Az új vezetési és irányítási rendszerrel a Szövetségi Munkaügyi Ügynökség jelentősen javította a szervezet irányíthatóságát. Nemcsak világos célokat vállalt ezzel, hanem nyomon tudja követni azok teljesítését, és hozzárendelni az eredményért járó költségvetési forrásokat. A Szövetségi Munkaügyi Ügynökség és a kormány közti megállapodást törvényben kellene rögzíteni ahhoz, hogy a kormány előremutató munkaerő-piaci célokat tudjon ebbe az eredményes folyamatba beépíteni.

A regionális igazgatóságok és a munkaügyi ügynökségek viszonylatában egy sor kérdés nyitva maradt. Például: a kettőjük közti kapcsolat nem egyértelműen szabályozott. Az az aggregát célérték, amit a régió kötött a központtal, előbb születik meg, mint a munkaügyi ügynökséggel zajló tárgyalás eredménye. Következésképpen itt már csak arról lehet szó, hogy a munkaügyi ügynökség mennyit vállal a régió elköteleződéséből. A régió és a munkaügyi ügynökség közti megállapodás kombinációja egyfelől az elérendő elhelyezési mutatók rögzítésének, másfelől a beavatkozásoknak. Ez azt jelenti, hogy a munkaügyi ügynökség viseli a felelősséget az elhelyezési eredményekért, ugyanakkor nem rendelkezik szabadon az ehhez használható eszközökkel. Az eredmények havi számonkérése túl rövid idő, hosszabb vezetési ciklusra lenne szükség. Olyan speciális célok, mint a Gender Mainstreaming, nem szerepelnek a célmegállapodásban.

A Szociális Törvény II. fejezetének módosításával lépett hatályba 2005. január 1-jén a Hartz IV. törvény, amely rövid idő alatt nagy horderejű strukturális változásokat idézett elő a német munkaerő-piaci politikában. Mindenekelőtt a munkanélküli segély biztosítási jellegének a megszüntetése jelentett mély beavatkozást a munkanélküli biztosítás rendszerébe. A munkanélküli és szociális segélyezés egyesítését azzal indokolták, hogy meg kell szüntetni a munkaügyi és szociális igazgatás párhuzamos illetékességét mintegy 200 ezer közös ügyfél kezelésében.

A cél tekintetében – hogy a járandóságukat kimerített munkanélkülieknek egy helyen biztosítsák a szükséges szolgáltatásokat, konszenzus alakult ki. Abban azonban nem volt egyetértés, hogy ezt az egyablakos ügyintézészt melyik intézménynél alakítsák ki. A nehezen megtalált megoldás – 350 munkaközösség létrehozása a munkaügyi ügynökségek és 69 az önkormányzatok szervezetén belül – jogi kockázatot rejt magában, annál is inkább, mert 23 helyen továbbra is külön kezeli az ügyfeleket az önkormányzat és a munkaügyi ügynökség. A szabályozatlanságot kifogásolva Alkotmánybírósághoz fordultak az önkormányzatok. Ez a szervezet 2007. december 20-án helyt adott az önkormányzatok panaszának, amelyben a munkaközösségek spontán létrejöttét kifogásolták. Állásfoglalásában kifejtette, hogy a munkaügyi ügynökségek és az önkormányzatok közös ügyfélkezelési szervezetei 2010 december 31 után nem tarthatók fenn, hacsak ennek háttérét törvényben nem szabályozzák.

A Szociális és Munkaügyi Minisztérium hosszú viták után törvényjavaslatot dolgozott ki (BMAS, 13.02.2009), ezt azonban a választások előtt már nem sikerült elfogadtatni a Parlamenttel. A kormány Munka- és Alapbiztosítási Központok (Zentren für Arbeit und Grundsicherung) létrehozását javasolja, amit az Alkotmánybíróság által szabott határidőn belül minden bizonnyal sikerül is elfogadtatni.

Összességében az vonható le a kutatásokból, hogy a Hartz reformok hozzájárultak a német munkaerőpiac jobb működéséhez és bizonyos aktív munkaerő-piaci eszközök hatékonyságának javulásához. Hosszabb távon különösen igazolták létjogosultságukat. Ennek köszönhető, hogy Németország rekord foglalkoztatottsággal és kiegyensúlyozott költségvetéssel tudott szembe szállni a válsággal. Mivel az idei évre fél millió munkanélküliséget prognosztizáltak, a válság kezelésére 5000 pótlólagos állást teremtettek állásba helyező referenseknek, ami a 2009. január 16-i foglalkoztatási paktum eredménye.

A német Szövetségi Munkaügyi Ügynökség széles körben alkalmazza a *rövidített munkaidőt*, amit rugalmassá tett azoknak a munkáltatóknak, amelyek nagy létszámot foglalkoztatnak és azt meg is akarják tartani. 2009. májusában másfél millió volt a rövidített munkaidőben foglalkoztatott részleges munkanélküliek száma.

III.

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat reformjának tapasztalatai Finnországban, különös tekintettel az integrált munkaügyi és szociális szolgáltatások alkalmazására

Vezetői összefoglaló

Finnország a 90-es évek elején súlyos gazdasági és munkaerő-piaci válságba jutott, azáltal, hogy a Szovjetunió felbomlásával elveszítette korábbi exportpiacait. Külpiaci irányváltással és a tudás alapú társadalom kiépítését elősegítő gazdaságpolitikával ezeken a nehézségeken sikerült fokozatosan úrrá lennie, de a munkanélküliségi ráta még a 2000-es évek elején is meghaladta a 9%-ot, ami mögött nagyarányú strukturális munkanélküliség állt. Eközben már rövid távon munkaerőhiány fenyegeti az országot, ami a kedvezőtlen demográfiai folyamatok következménye. Az OECD tagállamai közül Finnországban öregszik a leggyorsabban a népesség. Emiatt, és az alacsony születési arányszámok következtében 2015-ben itt lesz a legmagasabb a függőségi ráta az EU27 tagállamai között. Ezek a problémák *kettős kihívás elé állították az állami foglalkoztatási szolgálat fejlesztését*. Egyfelől *meg kell felelnie a munkaerőpiac „jobb végéből” érkező elvárásoknak*, azaz a szolgáltatásnyújtás és a munkaközvetítés felgyorsításának. Másfelől *képesnek kell lennie a munkaerőpiac strukturális problémáinak kezelésére*, és az onnan hiányzó kompetenciák és kapacitások pótlására. Végül, el kell kerülni, hogy a munkaerőpiac két vége között *átjárhatatlan szakadék* alakuljon ki.

A munkaerő-piaci feszültségek megjelenése egybeesett a *jóléti állam modernizálásának kényszerével*. Ez különösen élesen vetődött fel az északi államokban, ahova Finnország is tartozik. Itt ugyanis magasak az állami kiadások és jelentős a közsféra szerepe. Főleg az önkormányzatok számítanak nagy foglalkoztatóknak, elsősorban a nők számára. Az állami foglalkoztatási szolgálat reformstratégiájának kidolgozásakor *az önkormányzati rendszerben is nagy szervezeti átalakulás zajlott*. Ennek középpontjában új, közös önkormányzatok, vagy inkább önkormányzati szövetségek létrehozása állt, azzal a szándékkal, hogy ezek jobb és hatékonyabb együttműködést, közös tervezést és szolgáltatásnyújtást tegyenek lehetővé.

Végül, változik az ügyfelekkel, az állampolgárokkal való kapcsolat jellege is. Ezt a viszonyt ma már az egyenlőség és a demokratikus attitűdök jellemzik annak köszönhetően, hogy gyakorlatilag *az egész társadalom az állami foglalkoztatási szolgálat ügyfélkörét képezi*, s közöttük mind több a magasán képzett szakember.

A finn foglalkoztatási szolgálat reformjának *első hullámát 1996 decemberétől 1997 májusáig* készítették elő és 1998 januárjában vezették be. Ennek célja a személyre szabott szolgáltatások, jobb szolgáltatási eljárások és az alkalmazkodást elősegítő aktív munkaerő-piaci eszközök kifejlesztésére irányult. A reform megvalósításának értékelését 1999-ben kezdték el, amelynek eredményeként nagyrészt gyümölcsözőnek minősítették annak hatásait. Az álláskereső, a munkaadó és az állami foglalkoztatási szolgálat munkatársai egyaránt pozitívan fogadták a reform keretében végrehajtott változásokat, jóllehet az áfsz dolgozói kritizálták a rövid határidőket és az átalakítások felülről diktált ütemezését. Az értékelésről szóló jelentésben azt is kifogásolták, hogy a reform során egy sor dolgot megváltoztattak a munkaügyi szervezetben, de nem újították meg a szolgáltatásnyújtás koncepcióját. Ezzel a szándékkal szorgalmazták a második reformhullám elindítását.

2003. tavaszán egy kísérleti program keretében *közös szolgáltató központokat* (Joint Service Centre, JOIS) állítottak fel a nehezen elhelyezhető tartó munkanélküliek kiszolgálására. Ezeket 2003 őszén értékelték, melynek során a kutatók túlnyomórészt pozitív hatásokat mutattak ki. Az ügyfelek és a munkaügyi szervezet munkatársai egyaránt elégedettek voltak az új kezdeményezéssel, és egyetértés alakult ki annak folytatásában. Ehhez olyan fejlesztési stratégiát fogadtak el, aminek két csapásiránya volt: *a munkaerő-piaci szolgáltatások fejlesztése a problémamentes ügyfelek számára* (elektronikus szolgáltatások, álláskereső központok felállítása, munkaadói szolgáltatások megerősítése) és *az egyablakos ügykezelés bevezetése a tartós munkanélküliek számára*. Erre a célra 25 JOIS-t hoztak létre az ország nagy munkanélküliséggel sújtott városaiban, ill. térségeiben, ahol *multi-professzionális szolgáltatást* nyújtottak a munkaügyi kirendeltség, az önkormányzat szociális és egészségügyi hivatala, valamint a Társadalombiztosítási Főigazgatóság helyi irodája közreműködésével. Ennek költségeiből fele részt vállalt az állam és fele rész hárult az önkormányzatokra.

Ez a fejlesztőmunka *része volt a kormány új, összkormányzati foglalkoztatási programjának*, ami megalapozta a *munkaerő-piaci szolgálat 2004-2007 között megvalósított második reformhullámát*. Ennek keretében *15 munkaerő-piaci szolgáltató központot* (Labour Force Service Centre, LAFOS) állítottak fel, ami annyiban különbözött a JOIS-tól, hogy az utóbbiakban az állami szervek mellett bevonták a képző intézmények, a harmadik szektor és a munkáltatók képviselőit is. Ezt a modellt követte a korábban létrehozott JOIS-hálózat is, így ezekkel együtt 40 LAFOS jött létre.

A finn munkaerőhelyzet jelentősen javult a reform bevezetése óta, ami jórészt az ennek keretében meghozott intézkedéseknek köszönhető. A foglalkoztatási ráta 2007-re 70% fölé emelkedett, a munkanélküliségi ráta pedig 9%-ról 6,4%-ra csökkent. Jelentősen visszaesett a strukturális munkanélküliség is.

Nehezen elhelyezhető álláskereső átlagléttségének a változása 2004-2008 között

	Létszám, ezer fő		Változás 2004-2008 között	
	2008	2004	ezer fő	%
a. egy éven túli munkanélküliek	43700	73000	-29300	-40,1
b. ismételten munkanélkülivé válók	29600	41800	-12200	-29,2
c. aktív eszközökből munkanélkülivé válók	28000	39500	-11500	-29,1
d. munkaerő-piaci programok rendszeres résztvevői	9400	13200	-3800	-28,8
Strukturális munkanélküliek száma összesen	110600	167600	-57000	34,0
Strukturális munkanélküliek a munkaerő-állomány %-ában	4,1	6,1		

Forrás: Foglalkoztatási és Gazdasági Minisztérium, Foglalkoztatási Szolgálat adatai

A munkaerő-piaci szolgálat strukturális reformját folyamatosan értékelték. *A program megvalósulásának nyomán követésére két kutatás készült.* Az egyik a szolgáltatási szerkezet megújításának fogadtatását vizsgálta az ügyfelek és a munkatársak körében. A másik a program eredményeként alapított munkaerő-piaci szolgáltató központok (finn rövidítése TYP-központok, angol rövidítése LAFOS) működését értékelték, azzal a szándékkal, hogy a kitűzött célokat országos és helyi szinten szembesítsék az elért eredményekkel. Ezeket a tamperei egyetem munkaerő-piaci kutatóközpontja végezte, közösen a Stakes, a Spangar Negotiations és a Sosiaalikehitys Oy intézetekkel.

Ennek a tanulmánynak az elkészítésénél túlnyomórészt ezeket a kutatásokat használtuk annak a kérdésnek a megválaszolásához, *hogyan történt a finn munkaerő-piaci reform bevezetése óta?* 2005-ben ugyanis az ÁFSZ modernizációs programja keretében tanulmányúton voltunk Finnországban, ahol betekintést kaptunk a reform végrehajtásába. Azóta az akkor folyamatban lévő munkaszakasz lezárult, így érthető módon kíváncsiak voltunk, hogy milyen eredményekkel zárult ez a nagyszabású modernizációs program, és mi lett a folytatása?

A finnül készült értékelő kutatások megértésében nélkülözhetetlen szerepe volt *Pap Kinga Marjatta* fordítónak, akinek a munkáját ezúton is köszönjük.

A munkaerő-piaci szolgáltatások reformja kétirányú volt: egyrészt integrálta a strukturális munkanélküliségre irányuló szolgáltatásokat a munkaerő-piaci szolgáltató központokban, másrészt a munkaügyi kirendeltségek munkáját is megerősítette, az ügyfelekkel való foglalkozás kezdeti szakaszának kiemelt kezelése és a munkaerőpiac működőképességére való koncentráció révén. A felmérés kimutatta,

hogy *mindkét szervezet munkáját külön-külön is fejleszteni kell*, ugyanakkor támogatni szükséges az együttműködésüket is, és javítani a komplex rendszer működőképességét, a munkaerőpiac és az ügyfelek igényeinek megfelelően. Ehhez a kutatók integrált szolgáltatási modellek alkalmazását javasolták, és az erőforrások hálózatszerű kihasználását.

Ami a *munkaügyi kirendeltségek reformjának megvalósítását* a kutatók meglehetősen sikeresnek minősítették, különösen azért, mert az ügyfelek a munkaügyi kirendeltségeken a korábbinál erőteljesebb és aktívabb indító szolgáltatásban részesülnek. Az önálló ügyféltevékenység megerősödését segítette az elektronikus szolgáltatások kifejlesztése, továbbá az álláskereső központok létrehozása az állami foglalkoztatási szolgálaton belül. A szolgáltatói modell és a résztvevő felek közti hálózatszerű együttműködés sokat fejlődött. További erőfeszítésre van szükség a munkaügyi kirendeltség stratégiai szerepének megerősítése érdekében, az ügyfélkör bővítésével, a szolgáltatási eljárások javításával és integrált fejlesztésével.

- Mivel a munkaerő-piaci szolgáltatásokkal való elégedettség csökkenő tendenciát mutat, a szolgáltatóknak át kell gondolniuk jövőbeni stratégiájukat az egységes szolgáltatási kínálatra vonatkozóan. A munkaügyi kirendeltség stratégiai szerepének csekély erősödése és a stratégiakészítésben való csökkenő részvétele arra utal, hogy *alaposabban kell foglalkozni a munkaügyi kirendeltségek szerepének stabilizálásával és megerősítésével a munkaerő-piaci és szolgáltatási hálózatokban*.
- A munkaerő-piaci szolgáltatási reform előrehaladása érezhetően lelassult. Pozitív változás tapasztalható a szolgáltatás körülményeiben, pl. az elektronikus szolgáltatások fejlesztésében és az álláskereső központok kialakításában. Ugyanakkor a korai beavatkozáshoz kapcsolódó tartalmi elemek (pl. az aktivizálás priorizálása, a folyamatszerűség, valamint az hálózatban való együttműködés) kevésbé haladtak előre. Ezért *szükség volna a szolgáltatások intenzitásának és folyamatszerű kezelésének javítására*, különösen a legnehezebben munkába állítható ügyfelek ellátásánál. *Igény van továbbá a munkaadói szolgáltatások és a munkáltatókkal való kapcsolattartás fejlesztésére* is: ez a korábbinál képzetebb munkaerő hozzáférhetőségének biztosítása miatt is indokolt.
- A jövőbeli fejlesztések során *fontos, hogy odafigyeljenek az álláskeresői és munkaadói szolgáltatások integrált működési modelljeinek kialakítására*. A felmérés szerint a kirendeltségeken van kereslet és lehetőség is a munkaerő-állomány bővítésére, valamint a keresletnek való megfelelésüket elősegítő szolgáltatások fejlesztésére, a dolgozók tudását támogató szolgáltatások modernizálásával együtt. Ennek érdekében figyelembe kell venni az ügyfélkör változásait: azt, hogy *egyre többen igényelnek kiemelt támogatást és testre szabott megoldásokat*. Igény van a koordináltabb működés kialakítására a

munkavállalási célú bevándorlás kapcsán felvetődő kérdések megoldása érdekében. Testre szabott oktatási modellek kellenek a munkanélküli álláskereső munkaeörpiacra való felkészítése céljából, valamint az egészségügyi okokból részleges munkaképességű ügyfelek bevonásához a munkaeör-piaci szolgáltatások rendszerébe és a munkaeörpiacra.

- A reformban célként kitűzött *hálózatépítés és együttműködés megerősítésében* történt némi előrelépés a munkaügyi kirendeltségeken belül és a külső partnerekkel (főleg a munkaadókkal és a szociális ellátórendszerrel), ugyanakkor az együttműködés intenzitása és a hálózatos munka működőképessége összességében mintha gyengült volna. A munkaügyi kirendeltségek számára *fejlesztési kihívást jelent a munkamegosztás és a felelős hivatalnoki modell kialakítása a hálózati együttműködésben, továbbá a szenvedélybeteg-gondozó és egyéb egészségügyi ill. reintegrációs szolgáltatókkal.* Ezek ugyanis kiemelt szerepet kapnak a jövőben a legnehezebben munkába állítható, életvezetési problémákkal küzdő munkakeresőkkel való foglalkozásban, és a részleges munkaképességűek bevonásában a munkaeörpiacra.
- A munkaügyi kirendeltségek képviselőinek véleménye arról, hogy *csökkent a belső együttműködés minősége, és nem álltak össze egysége egészé a reform részterületei* arra utalnak, hogy *tovább kell fejleszteni az ügyfélfolyamatok gördülékenységét a kirendeltségeken.* A munkaeör-piaci szolgáltató központok ügyfélirányításában különösen az ügyfélkapcsolat lezárása jelent nehézséget, és az, hogy az álláskereső nagy számban visszatérnek a munkaügyi kirendeltség ügyfélkörébe.
- A felmérés során összegyűjtött ügyfélanyagok alapján *fontos lenne javítani a munkaeörpiacon kívüliek* (például a gyerekekkel korábban otthon lévő szülők, vagy a táppénzről visszatérők) mellett *a töredezett karrierutat bejáró álláskeresők ellátását* is, mivel az ebbe az ügyfélcsoportba tartozók úgy érzik, hogy tudásuk és erőforrásaik részben erodálódnak a munkaeör-piaci szolgáltatások nem eléggé intenzív felkínálása és a támogatás hiánya miatt. Az ügyfélinterjúk alapján jó lenne bővíteni az egyedi választási lehetőséget kínáló szolgáltatások és folyamatok körét, ahol az ügyfél aktívabban részt vehetne a számára megfelelő szolgáltatás kiválasztásában ahelyett, hogy az ügyfélfolyamatot központilag határoznák meg.

A munkaeör-piaci szolgáltató központokról (TYP) elmondható, hogy bevezetésük óta működésük stabilizálódott. *A létrehozott központokban dolgozók száma 650 főnek megfelelő éves munkaidő-volumenben fejezhető ki,* ügyfélkörük pedig nagyjából 25 000 fő. Az ügyfélkör összetétele a központok létrehozása óta szinte változatlan: nagy többségük a munkaeörpiacra nehezen integrálható személy, valamivel kevesebb, mint egyharmaduk pedig csökkent munkaképességű. A fiatalok (25 év alattiak) aránya kb. 15%, az 55 év felettieké pedig kb. 10%. Az ügyfelek többsége férfi. Jelentős különbségek vannak a munkaeör-piaci szolgáltató központok között a

központ mérete, az önkormányzat részéről tapasztalható aktivitás, a vezetői struktúra és az ügyfélkör szerint.

- A munkaerő-piaci szolgáltató-központokra (TYP) épülő reform megvalósításában *kulcsfontosságú a helyi szereplők aktivitása*. A közvetett országos szintű irányítás kellő szabadságot biztosít a helyi döntéshozatalhoz. A már kifejlesztett és fejlesztés alatt álló TYP-modellek a helyi jellegzetességeket tükrözik. A modellek dinamikusak, folyamatosan fejlődnek. Mivel nemigen lehet megállítani ezeket a folyamatokat, működési hatékonyságukat is nehéz összevetni egymással. A TYP-reform végrehajtásánál megvalósult az ún. *alulról felfelé építkezés*. A terepen dől el, milyen modelleket alkalmaznak, a központi igazgatástól pedig csak a vitás helyzetekre várnak megoldást. Ez végeláthatatlan fejlesztési feladatot jelent. Ha a munkaerő-piaci szolgáltató központok reformjának bevezetése törvényi alapon történt volna, a működésük feltehetőleg egységesebb modellek alapján, és földrajzilag egyenletesebb lefedéssel valósult volna meg, ugyanakkor szűkebb cselekvési szabadsággal.
- A TYP-reform nem módosította az ágazati szakigazgatási eljárásokat: *a szolgáltató központok az ágazatok határmezsgyéjén keresik a helyüket*. Az országos és helyi szintű irányítás támogatására közös irányító és koordináló szerveket hoztak létre. Ezek vezetői csapatként működnek, feladatuk elsősorban a TYP-munka stratégiai irányítása. A TYP operatív vezetésében helyi szinten általában az *egy felelős hivatalnok* modellje érvényesül. A TYP országos, regionális és helyi stratégiai irányításával való elégedettség csökkent. Az operatív irányításról ugyanakkor jó vélemény alakult ki. A legkritikusabb a központi irányítás megítélése. A TYP-központok autonómiájának növelésével kapcsolatban a megkérdezettek óvatosabbak, különösen a munkaügyi kirendeltségek részéről.
- A TYP-reform megvalósításánál *a helyi szereplők szabad kezet kaptak az irányítási és vezetői modellek kialakításában*. Az irányítási struktúrák kísérleti jelleggel működnek, a döntési és felelősségi viszonyok nem világosak, és még nem alakult ki a hosszú távú, koordinált stratégiai szemlélet. *Az új, hálózatos szerkezet kezelése irányítási szempontból nem egyszerű eset*. A kutatók szükségét látnák egy alapos felmérésnek arról, hogy hosszú távon milyen irányítás célszerű az ágazati vezetés részéről a munkaerő-piaci szolgáltató központok működéséhez, hogy hatékony és harmonikus legyen a feladatellátás. A felmérésnek minden igazgatási szintre ki kell terjednie, és általánosságban is tisztázni kellene a hálózati együttműködési formák feltételeit.
- A munkaerő-piaci szolgáltató központok (TYP) működésének alapja a *jó kapcsolati háló*. Ennek kiépítése, fenntartása és bővítése folyamatos odafigyelést igényel. A szakmákon átívelő munkamódszer a TYP-rendszer egyik legnagyobb erőssége minden résztvevő (a munkatársak, az anyakirendeltségek, a kapcsolati hálóban részt vevők, az ügyfelek) szerint. Az új munkamódszer máris újfajta

munkaköröket és -módszereket hozott magával, melyek továbbfejlesztését megfelelő időráfordítással és továbbképzéssel is támogatni kell. A TYP-központ szempontjából lényeges szereplőkkel az együttműködés kielégítő. Az együttműködés szorosabbra fűzése az *önkormányzattal* (különösen a munkaerő-piaci támogatás reformja óta) is megtörtént. Az önkormányzatok és a szolgáltatási szerkezet átalakítása új kihívást jelenthet a feladatok összeegyeztetése terén, noha a TYP-központ regionális szereplőként hasznát is húzhat az önkormányzatok és térségek új határmezsgyéjéből.

- A jövőben nagyobb hangsúlyt kell helyezni az együttműködésre a *munkaadói és vállalkozói oldallal*. Az alapszintű egészségügyi ellátás és a Kela erőteljesebb bekapcsolása a TYP-munkába ugyancsak fontos volna. A TYP-központba irányított ügyfelek élethelyzete a jövőben valószínűleg nagyobb hozzáértést kíván a munkaképesség és az aktivitási készség megítélésében, valamint a reintegráció területén. A működő szolgáltatási láncok és az ápolási–reintegrációs–foglalkoztatási útvonalak kialakítása új együttműködési és reintegrációs formák kifejlesztését igényli, közösen az *alapszintű egészségügyi ellátókkal és a Kelával*.
- A TYP-központok *működésének nyomon követése* ugyancsak nehéz feladat. A TYPPI adatnyilvántartó rendszer megadta az alapot ehhez a munkához, de a rendszer továbbfejlesztése követőeszközzé még sok munkát igényel. A nyilvántartórendszer használatát és az osztályozás szempontjait egységesíteni kell az összehasonlíthatóság és a megbízhatóság javítása érdekében. Emellett fontos lenne beépíteni egy, a TYP szolgáltatási folyamatát szimuláló szerkezetet, amelyben meg lehetne jeleníteni az ügyfélre szabott köztes célok elérését. Ezáltal kutatási szempontból megbízható adatokhoz lehetne hozzájutni a TYP működésének az emberek közérzetére gyakorolt hatásáról, a munkaképesség és az aktivitás növekedéséről, az életvezetési készségek és a személyes részvétel fokozásáról, továbbá a marginalizálódás csökkenéséről.
- Az országos szinten meghatározott, és az azokból levezetett helyi ügyfél kiválasztási szempontok világosabbá tették a munkaerő-piaci szolgáltató központba történő *ügyfélirányítás rendszerét*. A kritériumokkal kapcsolatban úgy tűnik, nagy az egyetértés, de a kutatók szerint meg kell hagyni a helyi ügyfélszempontok módosításának a lehetőségét, pl. a munkaerő-piaci helyzet változása esetén. Az ügyfélkritériumok meghatározása nem segíti eléggé a *TYP-szolgáltatás lezárásának* tisztázását, holott ez a szolgáltatás a válaszadók egynegyede szerint nem jól működik. A szolgáltatás megfelelő lezárásához országos előírásokra is szükség volna a felelősségi körök elosztásáról az állam és az önkormányzatok között, azokra az ügyfelekre nézve, akik számára nem találunk ún. *aktívizáló megoldást*. Az önkormányzat és a munkaügyi kirendeltség együttműködési modelljei erre a célcsoportra nézve még igen szegényesek. Ide tartoznak egyrészt a különböző védett munkaerő-piaci szolgáltatások, másrészt az egyértelműen ápolási jellegű ellátások (pszichiátriai és szenvedélybeteg-

ellátás). A TYP-szolgáltatás lezárásában tehát még számos homályos pont van: jelenleg nem lehet pontosan megmondani, hogy milyen helyzetben érnek véget ezek, és hová kerülnek azután az ügyfelek.

- *A munkaerő-piaci szolgáltató központ szolgáltatási folyamatának szakaszai* ideális esetben egy folytonos, összefüggő utat képeznek a felmérési és vizsgálati szakasztól a reintegrálási és irányítási szakaszon keresztül a felkészítésig és a munkába állásig. Ezután lezárul az ügyfélkapcsolat. Az ügyfélfolyamatok leírása azt sugallja, hogy ez általában a gyakorlatban is így történik, de az egyes szakaszok súlya változó. A szolgáltatás megszervezésében kihívást jelent a különböző lépések helyes időzítése, figyelembe véve a reintegrálási és munkába állítási folyamatban részt vevő ügyfél helyzetét, a szolgáltatási kínálatot és a juttatási rendszereket. A szolgáltatási folyamat modellezése segítheti a jövőben a TYP-működés köztes céljai és a jóléti hatások kiemelését. A vizsgálat azt mutatja, hogy a központi munkaügyi és az önkormányzati szolgáltatások alkalmazása egyensúlyban van egymással a TYP-ellátásban. A Kela szolgáltatásainak igénybevétele és a velük kapcsolatos elégedettség jóval csekélyebb mértékű. A TYP-központok fizetős szolgáltatási kínálata is bővült, és sokoldalúbbá vált. A szolgáltatások minősége és hatékonysága a korábbinál több figyelmet kap. A külsős szolgáltatások pontos minőség- és célmeghatározása még fejlesztés alatt áll: ezek elsajátítása és alkalmazása további erőfeszítéseket kíván.
- A munkaerő-piaci szolgáltató-központok (TYP) működéséről kapott *ügyfélvisszajelzések* igen gondolatébresztők. Az ügyfelek szerint a TYP-központokban valódi odafigyeléssel találkozhatnak, a komplex problémák megoldásához nyújtott szolgáltatásoknál is. A munkatársak multi-professzionális szakmai háttere, a barátságos attitűd és az ügyfélre szánt idő mértéke észrevehetően eltér a korábbi alapszolgáltatóknál (munkaügyi kirendeltség, szociális hivatal) tapasztaltaktól. Azt lehet mondani, hogy az egyéni, testre szabott szolgáltatásnak köszönhetően számos ügyfél új lendületet kapott a munkaerőpiac felé vezető úton és ahhoz, hogyha sikerül oda bejutnia, ott meg is maradjon. Az ügyfelek szemszögéből a TYP-központ az ügyfél elhelyezkedésének elősegítését célzó, speciális munkaügyi szolgáltatás. Néhány ügyfél negatívan értékeli a TYP-központ speciális szolgáltatói szerepét, mondván: *ez az a hely, ahová a reménytelen eseteket küldik*. A legtöbb ügyfél számára mégis pozitívumot jelentett a speciális szolgáltató: jobb az ellátás és több erőforrással gazdálkodnak (szociális ellátás, egészségügyi és reintegrációs szolgáltatások, reintegráló munkavégzés, munkába állítás stb.). Az ügyfelek különösen a *fiatalok* számára tartják megfelelőnek a TYP-szolgáltatást, tehát *újabb feladat olyan szolgáltatásokat fejleszteni, amit az idősebb, nagyobb munkatapasztalattal rendelkező ügyfelek is tudnak hasznosítani*. Az aktív eszközök és a védett munkaerőpiac támogató jellegének növelése, valamint a jobb kapcsolatok kialakítása a vállalatokkal kiemelt témaként szerepelt az ügyfélinterjúkban.

- Az önkormányzatok szerepe és részvétele a munkanélküliek elhelyezésének előkészítésében és a támogatott munka megszervezésében évről évre nő, köszönhetően a TYP működésének. *Az önkormányzat a foglalkoztatási feladatát a munkaerő-piaci szolgáltató központokkal együttműködve látja el.* A támogatott munkahelyek száma az önkormányzatnál azonban nem elegendő. Már a műhelymunkákra is nagyobb a kereslet, mint a munkahely-kínálat. A reintegráló munkavégzés jelentősége a munkaerő-piaci támogatási reform hatására megnőtt. Az önkormányzat önállóan, és külsős szolgáltatások felhasználásával szervezi működését. A reintegráló munkavégzés jövőbeli kihívásai közé tartozik azok tartalmi fejlesztése, és a munkaerőpiacra való bekerülésre való alaposabb felkészítés, az aktívizáló időszakok kiegészítéseként.
- *A TYP-központok együttműködése a munkaadókkal és a cégekkel még csak kialakulóban van.* Az együttműködés célja a bértámogatással létrehozott munkahelyek számának növelése a magánszektorban, valamint a munkanélküliek nyílt munkaerőpiacra való visszatérésének elősegítése. Ehhez új nyitásra van szükség a munkaerőpiac felé, és tisztázni kell a munkaerő-piaci szolgáltató központ munkaközvetítői szerepét. A védett munkaerőpiac fejlesztése a munkába állítási folyamat fókuszát áthelyezi az egyén aktiválásáról a vállalatok és a munkaadói szervezetek aktivizálására. A fejlődési irány jó, de még további átgondolást kíván a munkanélküliek munkába való visszatérése, a szociális ellátás és a motiváció szempontjából.

A kutatók összességében a munkaerő-piaci szolgáltató központokat az aktív integráló politika sikeres eszközének tekintik. A foglalkoztatás- és szociálpolitika szereplői a TYP-hálózat keretében közös célok – a tartós munkanélküliség csökkentése, a munkanélküliek munkaképességének javítás valamint aktív részvételük támogatása – érdekében szövetkeztek. A vizsgált időszakban a munkaerő-piaci szolgáltató központok a finn foglalkoztatási és jóléti intézményrendszer maradandó részévé váltak. Nemzetközi összehasonlításban is kiemelkednek, mint fejlett, multi-professzionális szolgáltató egységek, és a munkába helyezés nehéz eseteinek speciális szakértői. A TYP-reform végrehajtása a hálózatszerű modell miatt összetett feladatot jelentett. Központi irányítás csak közvetetten, főként a korábbi Munkaügyi Minisztérium irányából érkezett. A több szektort összefogó irányítási rendszer megszervezése minden szinten nehézségeket okoz. Ennek alapos vizsgálatára és fejlesztésére több figyelmet kell fordítani a jövőben. Újra kell gondolni a munkaerő-piaci szolgáltató központok működésének országos szintű „jogalapját”, és több településre kell kiterjeszteni ezeket. A jelenlegi TYP-hálózat csak az ország egy részében elérhető, így a munkanélküli álláskereső a szolgáltatáshoz jutás szempontjából nem rendelkeznek egyenlő esélyekkel.

A TYP-modellek bevezetésénél leginkább az ún. *alulról felfelé építkezés módszerét* alkalmazták. A hivatalos szervek helyi szintű hálózatai szabad kezet kaptak saját működési modelljük kialakításához, az adott erőforrásokból kiindulva. Így aztán különböző, a helyi foglalkoztatási és együttműködési gyakorlatot tükröző modellek

keletkeztek, amelyek kiváló lehetőséget kínálnak az országos TYP-hálózaton belüli tapasztalatszerzésre és kölcsönös tanulásra. E megközelítés hasznossága a decentralizált közigazgatásra törekvő társadalomban eleve igazolt.

A modellek sokfélesége és az iránycélok egységességének hiánya miatt nehéz egzakt módon összehasonlítani a modelleket egymással, valamint a reform megvalósítását és hatékonyságát értékelni az adott helyszínen. Az évek során erősödött az együttműködés a helyi–regionális TYP-hálózatban. Az önkormányzatok egyre erőteljesebben bekapcsolódnak a munkába, továbbá a szolgáltatókkal és a harmadik szektorral is stabil együttműködés alakult ki. A munkaerő-piaci szolgáltató központok együttműködése a vállalkozókkal és a munkaadói oldallal lassabban haladt előre. A TYP-központ munkaközvetítő szerepe még nem kristályosodott ki teljesen. A hétköznapi együttműködést segítő TYPPI informatikai rendszer működik, de bevezetése számos problémával és késedelemmel járt. Szükség van a rendszer továbbfejlesztésére. Fel kell mérni a lehetőségeket a rendszer felhasználására az ügyfelfolyamatok követésében úgy, hogy a folyamat egyes szakaszai és azok mérőszámai is bekerüljenek a rendszerbe.

A TYP-központok ügyfélszolgálati modelljének legsikeresebb elemei az ügyfelek háttérének felmérése, a reintegrációs folyamatok megvalósítása és a koordináció. A munkaerőpiacra vezető felkészítési és munkába állítási folyamat tisztázása a következő lépés. A jól beindult ügyfél-aktiválási folyamatok után most már több valós elhelyezésre van szükség. Ezért is fontos a védett munkaerőpiac szerepe a munkaerő-piaci szolgáltató központok jövője szempontjából. A külsős szolgáltatások ilyen irányú tartalmi fejlesztése (pl. coaching) lehetőséget adhat az egyedi munkába állások hatékonyságának növelésére. A munka világával ápoltt kapcsolatokat a munkaügyi kirendeltségekkel közösen kívánják továbbfejleszteni.

Az ügyfelek útja a TYP-szolgáltatás lezárása után a munkába, képzésbe, más, munkaképességet fenntartó tevékenységbe ugyanaz, mint amit az aktivizálási politika általános nemzetközi tapasztalatai mutatnak.

A strukturális munkanélküliség lassú „olvadása” mellett a TYP-központok munkáját másfajta álláskereső (pl. csökkent munkaképességűek, fogyatékkal élők, bevándorlók) reintegrációs és munkába állási szolgáltatásai irányában kell fejleszteni. A munkaerő-piaci szolgáltató központ működhet az oda irányított ügyfelek szolgáltatási folyamatainak a felelőseként, de konzultációs szakértőként is a munkaügyi kirendeltségek és az önkormányzatok ügyfelei felé, akiket az a veszély fenyeget, hogy kiszorulnak a ma és a holnap munkaerőpiacáról. A TYP-központ szakértői szerepére a munkanélküliség kezdetén van szükség, nehogy beinduljanak a munkaképességet csökkentő folyamatok.

Az ügyfelek pozitív tapasztalatokat szereztek a munkaerő-piaci szolgáltató központokból. Kritika inkább az aktivizációs politika eszközeivel és elveivel kapcsolatban fogalmazódott meg, mint a munkaerő-piaci szolgáltató központ

működésével összefüggésben. Az aktív eszközök fontos szerepet játszanak a testre szabott szolgáltatási folyamatban. Az ügyfelek előmenetelének eltérő ütemére nagyobb figyelmet kellene fordítani a TYP-központban. A motiváció az aktív eszközök igénybevételére és a munkaerőpiacra való belépésre megtorpan, ha újból és újból közhasznú munkára irányítják az ügyfelet. Az aktív helyzetbe hozott ügyfél bérrel járó, valódi munkát és fizetést szeretne. Ez az igazi kihívás a reintegrációs munkalehetőségek, a coaching és a bértámogatással végzett munka tervezésében. Különös odafigyelést igényelnek az egyes intézkedések közti átmenetek. A munkaerő-piaci szolgáltató központnak sokoldalú, aktuális információra van szüksége a helyi és a regionális munkaerőpiac állaskínálatáról.

Az aktív munkaerő-piaci és szociálpolitika integrált lépései segítségével lehet a legjobb szolgáltatásokat megtalálni a nehezen munkába állíthatók problémáinak a megoldásához. Ez az általános nemzetközi trend. Az ügyfelek gyakrabban találkoznak reintegrációs és munkába állítási innovációkkal a különböző szakágazatok határmezsgyéin, mint azokon belül. A munkaerő-piaci szolgáltató központ elvének továbbfejlesztése a modernizálódó közigazgatási és szolgáltató-rendszer részét képezi. Megvalósul benne a *szolgáltatási paradigmaváltás: hálózatos szervezésű szolgáltatás váltja fel a korábbi ágazati szemléletűt*. Ez a munkamódszer több szakma együttműködésére és a közös munka képességére épül. A vezetőknek és a munkatársaknak hálózatszerűen kell gondolkodniuk mind az igazgatási, mind a szakmai munkában. A hálózatos munkavégzés megbízható működésének eléréséhez évek kellenek. A munkaerő-piaci szolgáltató központok az elmúlt években önálló életet éltek, sikerekkel és feszültségekkel. Az értékelés összképe azt mutatja, hogy a munkaerő-piaci szolgáltató központok elismert helyet vívtak ki maguknak a foglalkoztatás- és szociálpolitika helyi és regionális térképén. A TYP-működésről való lemondás visszatérést jelentene az állam és az önkormányzat évtizedekkel ezelőtti szembenállásához, a felelősség elhárításának korához, és a nehezen munkába állítható személyekkel kapcsolatos érdektelenséghez.

Izgalmas kérdés, hogy *mi történt az értékelő kutatások lezárása óta Finnországban?* Milyen elképzeléseket fogalmaztak meg a munkaerő-piaci szolgálat reformjának második hulláma után? Ezekre a kérdésekre próbáltunk választ keresni Finnország 2008-2010-re szóló Lisszaboni Reformprogramjában, továbbá annak 2009-ben készült követő jelentésében.

Ezek a dokumentumok arról számolnak be, hogy 2008-ban a Munkaügyi Minisztériumot összevonták a Kereskedelmi és Ipari Minisztériummal, és létrehozták a *Foglalkoztatási és Gazdasági Minisztériumot*. Egyidejűleg a foglalkoztatási hivatalokat is átszervezték *foglalkoztatási és gazdaságfejlesztési hivatalokká*, amelyek száma a reform második hullámának kezdetéhez képest 148-ról 127-re csökkent. Ezek fő funkciói:

- vállalkozó- és munkáltató-orientált munkaerő-piaci szolgáltatás nyújtása,
- munkaerő-fejlesztés a szakképzett munkaerő elérhetőségének biztosítására;
- a vállalkozások működési feltételeinek javítása.

Az álláskeresőik számára nyújtott szolgáltatásokat pedig meggyorsították azzal, hogy szorosabb határidőket írtak elő a tanácsadóknak az álláskeresői tervek elkészítésére és azok ütemes felülvizsgálatára. Módosították a munkanélküliek ellátásáról szóló törvényt, és a megfelelő állás kritériumainak megváltoztatásával a korábbinál nagyobb ingázási távolság elfogadására kötelezték az álláskeresőket. A területi mobilitást az új hivatalok mobilitási támogatással is ösztönzik.

A válság hatása a finn munkaerő-piacon is érzékelhető. Előrejelzések szerint 2001-re a korábban 70% fölött foglalkoztatási arány 66%-ra esik vissza 2011-re, a munkanélküliség pedig 8,8%-ra, a 2007. év 6,4%-ról. A válságkezelésben abszolút prioritást élveznek a *pályakezdő fiatalok*, akiknek gyors munkába helyezésére programot dolgoztak ki. Ennek forrásaiból bértámogatásban részesítik a munkáltatókat, hogy teremtsenek munkahelyet fiataloknak. A másik kiemelt cél a *létszámleépítéssel fenyegetett dolgozók preventív kezelése*, azaz: olyan megoldás felkínálása számukra, amely biztosítja, hogy a munkanélkülivé válás elkerülésével egyik munkahelyről egy másikra átléphessenek.

Továbbra is nagy kihívást jelent a tartós munkanélküliség visszaszorítása, ill. alacsony szinten tartása, aminél támaszkodni lehet a munkaerő-piaci szolgáltató központok hálózatára.

Még a válságot megelőzően elkezdődött a felkészülés a *jóléti rendszer átfogó reformjára*, ez azonban még nincs kiérlelt stádiumban. Ezzel ellentétben az *önkormányzati reform* az idei évben már meg is kezdődött, amit fokozatosan vezetnek be. 2010-től 4 önkormányzati társulást hoztak létre, amibe 10-10 önkormányzatot vonnak be. Ezzel az önkormányzatok száma 342-re csökkent. 2011-ben újabb két önkormányzati társulás alakul, 5-5 önkormányzat bevonásával, 2013-tól pedig 4.

A további összevonás lehetőségét megalapozó megvalósíthatósági tanulmányok kidolgozása folyamatban van. A cél: 52 olyan együttműködő önkormányzati régiót kialakítani, ahol az állampolgárok integráltan jutnak hozzá azonos minőségű, színvonalas önkormányzati szolgáltatáshoz, függetlenül attól, hogy az ország mely településén élnek.

III.1. Bevezetés

A 90-es évek végén Finnországban a gazdasági fellendülés ellenére is magas maradt a munkanélküliség, ami nagyrészt a strukturális eredetű volt. A munkaerő-piaci szolgáltatások reformjának előkészítése ezt szem előtt tartva zajlott le. Az I. Vanhanen-kormány átfogó foglalkoztatási programja elsőként próbált választ adni ezekre a kérdésekre, négy fő cél kijelölésével és ezekhez illeszkedő projektek kidolgozásával. Ezek: 1) a strukturális munkanélküliség csökkentése és a társadalmi kirekesztettség megelőzése, 2) a szakképzett munkaerő hozzáférhetőségének elősegítése és felkészülés a jövő kedvezőtlen demográfiai folyamataira, 3) a munkaerő-piaci részvétel időbeli kitolása az aktív öregedés programjával, 4) a termelékenység, a szervezettség és a motiváltság növelése a munkában. A felsorolt célok elérését segítő konkrét projektek: a munkaerő-piaci szolgáltatások reformja, a munkaerő-piaci támogatás (a járadékot kimerítőket tartós munkanélküliek segélye) aktivizálás céljából történő felhasználása, a munkaerő-piaci aktivitás és a karrierutak meghosszabbítása.

A reform hatásait a tamperei egyetem munkaerő-piaci kutatóközpontja értékelte, a Stakes, a Spangar Negotiations és a Sosiaalikehitys Oy kutatóhelyekkel közös konzorciumban. A program nyomán követésére két kutatást indítottak. (Arnkil és szerzőtársai, 2008; Valtakari és szerzőtársai, 2008). A továbbiakban azokat a kutatási eredményeket mutatjuk be, amelyek abból a felmérésből származnak, amely a szolgáltatási szerkezet reformjának fogadtatását, megvalósulását és a felmerülő fejlesztési igényeket vizsgálta a munkatársak körében.

A reformnak két fő csapásiránya volt: a) a munkaügyi kirendeltségek új szolgáltatási modelljének projektje, b) a munkaerő-piaci szolgáltató-központok létrehozása a munkaügyi kirendeltségek, az önkormányzatok és a Társadalombiztosítási Intézet (Kela) részvételével. Ezeket első lépésben a nagy létszámú munkaerő-piaci térségekben próbálták ki.

A munkaerő-piaci szolgáltatások szerkezeti reformja és az ellátórendszer fejlesztésének fő céljai: 1) a tartós munkanélküliség megelőzése, 2) a szakképzett munkaerő hozzáférhetőségének biztosítása és 3) a strukturális munkanélküliség csökkentése. Ezek megvalósulását vizsgálta az értékelő kutatás, a következő szerkezetben:

- A munkaerő-piaci szolgáltatások reformjának átfogó szemlélete és az aktív ellátás politikájának fejlesztése: hogyan valósult meg a reform egészében, és ennek elemei hogyan támogatták egymást? Milyen következtetések vonhatók le a fejlesztési szükségletekre nézve?
- A munkaügyi kirendeltség szolgáltatási modelljének fejlesztése: hogyan fogadták a reformot az ott dolgozók? Milyen további célokat jelöltek meg?

- A LAFOS modelljének fejlesztése: hogyan fogadták a reformot az ott dolgozók? Milyen további célokat jelöltek meg? (Ezeket a kérdéseket már korábban is vizsgálták, a foglalkoztatási program próbaalkalmazása során.)

A reform kiindulópontját jelentő magas munkanélküliségi mutatók 2008 elejére megváltoztak, és az EU15-ök átlaga alá kerültek, a foglalkoztatási ráta pedig a Lisszaboni Stratégiában 2010-re kitűzött 70 %-ra emelkedett már 2007-re. A gazdasági válság azonban lerontotta ezek értékét, így nem tudni, hogy mi lesz ennek lecsengése után? Várhatóan tovább mennek a kipróbált úton, mert Finnországban már a munkaerőhiány jelei mutatkoztak, ami szükségessé tette a hazai és külföldi humán erőforrások hatékony mobilizálását. A reform jövőjét tehát a változások tükrében kell látni.

15-64 éves foglalkoztatottak és a munkanélküliek számának és arányának változása 1998-2009 között

Év	Foglalkoztatottak száma, ezer fő			Foglalkoztatási ráta %			Munkanélküliek száma, ezer fő			Munkanélküliségi ráta, %		
	Ffi	Nő	Együt t	Ffi	Nő	Együt t	Ffi	Nő	Együt t	Ffi	Nő	Együt t
1998	1168	1044	2212	67,8	61,2	64,6	143	142	285	10,9	12,0	11,4
1999	1196	1086	2282	69,2	63,4	66,4	130	131	261	9,8	10,7	10,2
2000	1216	1103	2319	70,1	64,2	67,2	122	131	253	9,1	10,6	9,8
2001	1227	1123	2350	70,8	65,4	68,1	117	121	238	8,6	9,7	9,1
2002	1216	1138	2354	70,0	66,2	68,1	123	114	237	9,1	9,1	9,1
2003	1213	1132	2345	69,7	65,7	67,7	124	111	235	9,2	8,9	9,0
2004	1214	1131	2345	69,7	65,6	67,6	118	111	229	8,7	8,9	8,8
2005	1228	1150	2378	70,3	66,5	68,4	111	109	220	8,2	8,6	8,4
2006	1249	1167	2416	71,4	67,3	69,3	101	104	204	7,4	8,1	7,7
2007	1268	1191	2459	72,1	68,5	70,3	90	93	183	6,5	7,2	6,9
2008	1291	1206	2497	73,1	69,0	71,1	85	87	172	6,1	6,7	6,4
2008 12.hó			2509			69,5			162			6,1
2009 12.hó			2410			67,0			206			7,9

A munkaerő-piaci szolgáltatások reformja szerteágazó, komplex folyamat, így a jelen kutatás kérdések széles körére terjed ki. A következő fejezetek egyfelől a munkaügyi kirendeltségek szemszögéből mutatja be a reform megvalósulását, a körükben végzett empirikus kutatás anyagára támaszkodva. Másfelől ugyanezt a munkaerő-piaci szolgáltató központok nézőpontjából elemzik.

III. 2. A munkaerő-piaci szolgáltatások fejlesztésének célkitűzései és az aktív foglalkoztatáspolitikai gyakorlati megvalósítása a munkaügyi kirendeltségeken

III.2.1. Kutatási módszerek

A munkaerő-piaci szolgáltatások reformjának megvalósulását a munkaügyi kirendeltségek szemszögéből vizsgáló felmérés a következő kérdésekre tért ki:

1. A reform megvalósítása, és az azt elősegítő, illetve gátló tényezők számbavétele
2. A munkaügyi kirendeltség szolgáltatási palettája: helyi mechanizmusok, szervezési és eljárási modellek, az ügyféleljárás működőképessége és esetleges változásai a reform fényében, a személyzet továbbképzése a reform kapcsán
3. A munkaügyi kirendeltségek hálózatos együttműködése: képesség az érintett felekkel való együttműködésre helyi és regionális szinten, ennek esetleges változásai
4. A munkaügyi kirendeltségek ügyfélellátása: szolgáltatási folyamatok, eredmény-mérés belső mutatókkal és az ügyfelek szemszögéből.

Mivel a kutatás a reform végrehajtásának végén és azután készült, a kutatás nemcsak ennek hatásaira koncentrált, hanem a napi munkában mutatkozó más jelenségekre is. A működési modellek hatékonysága és a változás mellett a jövőre is gondoltak: összegyűjtötték a munkatársak véleményét arról, hogy az új modellek megfelelnek-e a várható kihívásoknak.

A felmérés alapját a 2006-ban és 2007-ben készült internetes kérdőívek és interjúk alkotják. 2007-ben a felmérést minden finn munkaügyi kirendeltség megkapta (139 e-mail cím). Mindkét évben megküldték a felmérést a kirendeltségek vezetőinek, továbbá a munkaadói és közvetítő szolgáltatásokért felelős személyeknek. 2006-ban a kutatók 418 címre küldték ki a kérdőíveket: a kirendeltségek képviselőinek és a TE (munkaügyi és foglalkoztatási) központok vezetőinek. A megszólítottak 49%-a, 221 személy küldte vissza ezeket kitöltve, közülük 18-an a TE-központok képviselői.

2007-ben 254 válaszadó volt, akik a kirendeltségek 82%-át képviselték. 2007-ben emellett 12 kirendeltségen 24 interjú készült. Az ügyfelek szempontjait 4 településen 18-an képviselték. 2007 novemberében szakértői kerekasztal-beszélgetést is szerveztek, amelyeken 8 kirendeltség és a Munkaügyi Minisztérium képviselői vettek részt.

A 2006-os válaszadók 19%-a (38 személy), a 2007-es válaszadók 18%-a (45 személy) közreműködött a reform kísérleti szakaszában. 2007-ben az átlagosnál kevesebb válasz érkezett Dél-Savo, Észak-Karjala és Uusimaa területéről, míg Satakunta, Pirkanmaa, Délkelet-Finnország, Közép-Finnország és Kainuu tartományból minden kirendeltség visszaküldte a kitöltött kérdőíveket. 2007-ben az előző évnél kisebb volt a kirendeltség-vezetők aránya a válaszadók közt, a munkaadói szolgáltatásokat és integrált szolgáltatásokat szervezők viszont aktívabbak voltak a válaszadásban.

III.2.2. A munkaügyi kirendeltségek működési környezete és a működésükben bekövetkezett változások

2.1 A munkaerő-piaci szolgáltatások és azok reformja

Finnországban - más európai országokhoz hasonlóan - kihívást jelent a foglalkoztatási ráta növelése, a tartós munkanélküliség és a lakosság öregedése. Ezekre kívánt választ adni a 2003–2007–2010-es foglalkoztatáspolitikai stratégia, amely fő célként tűzte ki a strukturális munkanélküliség csökkentését és a marginalizálódás megelőzését, a szakképzett munkaerő hozzáférhetőségének biztosítását, a termelékenység minőségi szempontból fenntartható módon történő emelését, a munkavállalási célú bevándorlás feltételeinek megteremtését, és a vállalkozások, az önfoglalkoztatás bővítését. Prioritásként említi a munkanélküliek hatékony aktivizálását, a finn munkaerőpiac rugalmasabbá tételét és a növekvő mértékű, munkavállalási célú bevándorlás kezelését.

A II. Vanhanen kormány programjának foglalkoztatáspolitikai céljai közé tartozik a munkanélküliség csökkentése, az álláskeresők és a munkahelyek célzott párosításának javítása, a tartós munkanélküliség megelőzése és a támogatások hatékonyságának növelése. Előirányozták a munkaerő-állomány teljes kihasználását: 5% alatti munkanélküliségi arány és 72% fölötti foglalkoztatási arány elérésével, 80–100 000 új munkahely létrehozásával és a végzett munka termelékenységének javításával.

A munkaerő-piaci szolgáltatások a munkaügyi kirendeltségekre vonatkozó törvény alapján a következőket jelentik: állami részről kínált munkaközvetítési szolgáltatásokat, foglalkoztatáspolitikai indíttatású felnőttképzést és egyéb, a szakmai előrelépést támogató szolgáltatásokat, valamint ellátások, támogatások és segélyek nyújtását. Legfontosabb funkciójuk a munkaerőpiac működőképességének

fenntartása, tehát a munkaerő-kereslet és kínálat egyensúlyának megőrzése, a munkanélküliség elkerülése és a munkát keresők számára munkavégzési lehetőségek felkínálása.

2007-ben Finnországban 127, munkaerő-piaci szolgáltatásokat nyújtó munkaügyi kirendeltség működött, ezekben kb. 2800 ügyfélszolgálati munkatárs dolgozott. A kiszolgált ügyfelek száma igen nagy: 2006 során a munkaügyi kirendeltségeken mintegy 746 500 álláskereső jelent meg. A másik fontos célcsoport a munkaadók: őket 2006-ban a kirendeltség munkatársai kb. 21 000 alkalommal keresték fel.

2.2 A munkaerő-piaci szolgáltatások reformja

A foglalkoztatáspolitikai stratégia és az I. Vanhanen-kormány foglalkoztatási programjának megvalósítására indították el 2004–2006 között a munkaerő-piaci szolgáltatások szerkezeti reformját, amelynek célja volt az elhúzódó munkanélküliség korábbanál hatékonyabb megelőzése, a szakképzett munkaerő hozzáférhetőségének biztosítása és a strukturális munkanélküliség csökkentése. A munkaerő-piaci szolgáltatások reformjának kísérleti szakaszába 16 munkaügyi kirendeltséget vontak be, amelyek 2004 végén az ország munkaerőpiacának 37%-át lefedték. A későbbiekben ezeket a fejlesztéseket és működési módszereket kívánták elterjeszteni az egész országban.

A reform során törekedtek az ügyféllátás szolgáltatási modelljének egységesítésére, hatékonyabb és eredményesebb megszervezésére. A nyílt munkaerőpiac felé orientálódtak az álláskeresők munkába és képzésbe való kiközvetítésénél, nagymértékben támaszkodva a munkaadói szolgáltatásokra. Az alternatív szolgáltatási formák (telefonos és internetes szolgáltatás nyújtása) hatékonyabbá és célzottabbá tétele mellett újakat is bevezettek, ilyenek a munkaügyi kirendeltségeken kialakított álláskereső központok. Kiemelt célként szerepelt az ügyféllátás korai szakaszának a kezelése: indító információs csomag átadása, az első interjúra való bekerülés, a szolgáltatási szükségletek felmérése legkésőbb regisztrációt követő egy hónapon belül, és konkrét, testre szabott álláskeresői terv elkészítése a következő három hónapon belül.

Aktív, véleményt formáló és alternatívákat kínáló attitűddel próbálják hatékonyabbá tenni az ügyféllátás folyamatát: a reform kezdetén bevezetett szabályzat alapján a munkakereső maximum öt hónapig kereshet önállóan munkát, csak az információs szolgáltatások használatával. Az önálló tevékenységet természetesen támogatják: 2006 augusztusában vezették be a munkakereső kötelezettségét a kirendeltséggel közösen készített terv megvalósítására. A szolgáltatási modell folyamatszerűvé tételét is hangsúlyozták, melynek során felhívják az ügyfél figyelmét a különböző szolgáltatási lehetőségekre, meghatározzák a szolgáltató felelősségét, és a biztosítják az információáramlást a kirendeltségen belül az adott ügyfél ellátásával és a készített tervvel kapcsolatban.

Az eredmények nyomon követése és a külső szolgáltatókkal együttműködve történő munkavégzés szintén prioritásként szerepel. Fontos a munkamegosztás tisztázása a belső erőforrásokkal kínált szolgáltatások és a szerződéses alapon vagy díjazás ellenében külső féltől vásárolt szolgáltatások között. Ennek kapcsán hangsúlyozták a belső munkatársak továbbképzésének szükségességét és tudásszintjének fenntartását is.

A munkaerő-piaci szolgáltatások reformja mellett más belső átalakítások is történtek a munkaügyi kirendeltségeken, amelyek hatása érezhető a reform megvalósításában is. Ilyen a Munkaügyi Minisztérium 2006–2011-re vonatkozó hatékonysági programja, valamint összevonása a Kereskedelmi és Gazdasági Minisztériummal 2007-ben, Munkaügyi és Foglalkoztatási Minisztérium név alatt. 2007-ben tehát a munkaügyi erőforrások egy részét a minisztériumi összevonás megtervezése kötötte le. Az ezzel kapcsolatos bizonytalanság és a tervezett lépések elodázódása is hatással lehetett a reform végrehajtási hajlandóságára a munkaügyi kirendeltségeken.

A munkaügyi kirendeltségek és az egyes hivatalnokok munkájának hatékonysága már régóta nagy eltéréseket mutat. Ezek csökkentésére javasolták az egyéni felügyelet növelését, az ösztönző rendszer megerősítését és képzés felkínálását a leggyengébben teljesítő részlegek számára. A 2007-es felmérés alapján továbbra is mintegy négyszeres a különbség a legjobban és a leggyengébben teljesítő kirendeltségek eredményei között. A hatékonysági program keretében a korábbi 176 kirendeltségből 2005-re 143, 2006-ra 132, és 2007-re mindössze 127 maradt. A cél a kirendeltségi hálózat további átalakítása olyan hálózattá, amelyben 105 regionális központ működik, helyi szolgáltatási pontokkal. A kirendeltségek számának csökkentése mellett hosszú távon az alkalmazottak számát is csökkenteni kívánják, a hatékonyság jegyében.

2.3 A munkaerő-piaci szolgáltatások működési környezete és az ügyfélkör szerkezete

A finn munkaügyi kirendeltségek környezetében lezajlott változások közül kiemelkedő jelentősége van a munkaerő-kereslet növekedésének és a foglalkoztatási helyzet javulásának. A reform időszakában minden TE-központ vonzáskörzetében csökkent a munkanélküliség: 2004–2007 között összesen 71 500 fővel. Ugyanebben az időszakban a munkaügyi kirendeltségeken havonta felkínált álláshelyek száma 48 800-ról 82 300-ra nőtt. A tartós munkanélküliség és a strukturális munkanélküliek aránya is csökkent. Gyengült azonban a munkát keresők és a felkínált munkahelyek megfelelése. A munkaadók tehát már nem válogathatnak nagy számú alkalmas munkaerőből, hanem vonzóbbá kell tenniük a munkahelyeket. A megfelelési problémákhoz hozzájárulnak az állás keresők jellemzői és a munkahelyek elvárásai, de a munkaügyi kirendeltségek szemlélete is. A

munkahelyek magas betöltöttségi fokáról viszont jó visszajelzések érkeznek a munkaadóktól a munkaügyi kirendeltségek felé.

A megkérdezett munkaügyi kirendeltségek működési területén jó volt a munkaerő-piaci helyzet, és a kereslet élénkebb volt, mint az 1990-es évek gazdasági pangása előtt. Munkaerőhiány jellemzően csak néhány nehezen betölthető szakmában, vagy egyes nagy létszámot igénylő szakterületeken fordult elő. Nagy kihívás egyszerre kielégíteni a munkaerő-keresletet, és csökkenteni a strukturális munkanélküliséget. Pl. az uusimaa-i TE-központ területén 2006-ban a munkanélküliségi ráta a legalacsonyabb (6,9%), a tartós munkanélküliek aránya viszont a legmagasabb volt (29,5%). Ott a legnehezebb a helyzet, ahol sok a betöltetlen munkahely, és sok az álláskereső is. Az ügyfélkör polarizálódása is jól látható.

A több szakma részéről segítséget igénylő tartós munkanélküliek és az ilyen kockázatnak kitett emberek kiszolgálása a munkaerő-piaci szolgáltató központokban történik, de a munkaügyi kirendeltségek is próbálnak tenni értük. A tapasztalat azt mutatja, hogy a sűrűn lakott területeken eredményesebben feltöltődnek a munkahelyek, itt ugyanakkor heterogénebb a munkakeresők köre. Noha a sűrűn lakott régiókban általában az átlagosnál magasabb az iskolázottsági szint, sokszor még ez sem felel meg a régióban kínált munkahelyek elvárásainak. A strukturális munkanélküliség felszámolását az is megnehezíti, hogy a munkaadók nem tartós munkanélkülieket vesznek fel a helyi munkaerőpiacról, hanem máshonnan érkező munkakeresőket vagy magasan képzett jelentkezőket.

Országos felmérések alapján a munkanélküliség hosszát a nehezen munkába állítható munkakeresők ellátása, a toborzási problémák, a felkínált munkahelyek pályázhatóságának hossza, az elbocsátott dolgozó munkaerő-piaci helyzetének megváltozása és a munkaügyi kirendeltség leterheltsége befolyásolja. Akadályozó tényező az 55–64 évesek átlagosnál nagyobb mértékű jelenléte is a munkanélküliek körében. A nagy ügyfélkörrel, hatékonyan működő kirendeltségeken rendszerint rövidebb a munka nélkül töltött idő, mint a kevésbé aktív irodáknál.

2.4 A munkaerőpiacon részt vevők körének kiszélesítése

A foglalkoztatási helyzet javulása kapcsán egyre inkább előtérbe kerül a munkaerőpiacon részt vevők körének kiszélesítése: a csökkent munkaképességűek, a munkaerőpiacon kívül lévők (otthon gyermeket nevelők), a bevándorlók, az iskolázatlan, gyakran idősebb korú emberek munkakapacitásának jobb kihasználása. A karrierutak meghosszabbítása és a munkavállalási célú bevándorlás mellett a munkaerő-állományt a munkanélküliekkel, tanulókkal, otthon lévőkkel, munkaképtelenekkel és nyugdíjban lévőkkel is lehetne bővíteni. Felül kell vizsgálni a munkaerőpiactól távol tartó ellátórendszerek célszerűségét, tájékoztatni kell az inaktív és csökkent munkaképességű személyeket a munkalehetőségekről, fel kell mérni a csökkent munkaképességűek munkavégző-képességét és

munkalehetőségeit, továbbá mozgósítani kelle a bevándorlók családtagjait.

A munka nélkül töltött idő az álláskereső korával arányosan nő, s különösen hosszú az 55 év felettiek esetében. Az 56–57 évesek munkában maradását és munkába állását statisztikailag mérhető módon rontja a kor előrehaladta, ugyanakkor az 50 év felettiek nemcsak az átlagosnál lassabban kapnak munkát, hanem gyakrabban kényszerülnek részmunkaidős foglalkoztatásra is. A strukturális munkanélküliség lebontásánál problémás célcsoportot képeznek az 50 év feletti, szakképzetlen munkakeresők csoportja, akiknek a tudása nem felel meg a felkínált munkahelyek elvárásainak.

Hasonló mértékű gondot jelent a munkanélküliség a *fiatalok* körében is, különösen azokban a városokban, ahová nagy számban költöznek fiatalok, és ahol az egyetemi/főiskolai hallgatók aránya is jelentős. Az átlagnál nehezebben állíthatók munkába az 1970-es években született, 40 év alatti munkakeresők, akik a gazdasági pangás legnehezebb éveiben végeztek vagy szereztek szakmát. Ők emiatt nem jutottak be a munkaerőpiacra, így motiválásuk igen nehéz.

A munkaügyi kormányzat egyre inkább odafigyel a *nem teljes értékű munkavégző képességgel rendelkezők* munkába állítására. Felmérték a reintegrációs támogatásban részesülők és rokkantnyugdíjban lévők munkaerő-piaci bevonásának lehetőségeit. Ehhez természetesen a munkaadók attitűdváltására és a munkavégzési módok finomítására is szükség van: a felmérések azt mutatják, hogy a munkaadók által deklarált foglalkoztatási szándék és a valós adatok közt ellentét van.

2005-ben becslés szerint 415 000 személy volt korlátozott munkaképességű, ami a munkaképes korú lakosság 12%-a. A fogyatékkal élő és csökkent munkaképességűek között azonban viszonylag sokaknál megvan a munkába állási potenciál. Ennek ellenére a regionális foglalkoztatási stratégiák 20%-ában egyáltalán nem is szerepel ez a csoport. Finnországban kb. 300 000 fogyatékkal élő személy él, akiknek 15–20%-a dolgozik. Ezen felül még kb. 15–25 000 fős munkaerő-tartalék lenne még kihasználható közülük. Felmérések szerint a munkába állni kívánó fogyatékkal élők és csökkent munkaképességűek száma 41 300, közülük 12 390 vállalna teljes munkaidős foglalkoztatást. Különösen a 45 év alatti fogyatékkal élők szeretnének bekerülni a munkaerőpiacra: az ebbe a korosztályba tartozó nyugdíjasok 39%-a tartozik ide. Foglalkoztatási arányuk mégis lassabban növekszik, mint a teljes lakosságé.

Részleges munkaképességűnek számít foglalkoztathatóság szempontjából az a személy, akinek a megfelelő munka megszerzését, megtartását vagy az abban való továbblépését jelentősen megnehezíti valamely hivatalosan megállapított fogyatékoság, betegség vagy rossz egészségi állapot. 2005-ben a munkaügyi szervezetben 91 000 részleges munkaképességű személyt tartottak nyilván, közülük 67 000 volt munka nélkül. 40%-uk hosszú távú munkanélküli, többségük 55 éven

felüli volt.

A Kela nyilvántartása alapján kb. 141 000 személy van rokkantnyugdíjban. Közülük igyekeznek a munkaerőpiacra belépni szándékozók a munkaügyi kirendeltségekre irányítani, ahol eddig viszonylag csekély mértékben foglalkoztak velük. Túlzott önállóságot kaptak az egyes hivatalnokok, így nem volt egységes a szolgáltatási gyakorlat.

Javítani kell a munkaügyi kirendeltségek hozzáértését a fogyatékkal élők és a hosszan tartó betegséggel küzdők ellátásában. A munkatársaknak meg kell ismerniük a rokkantnyugdíjban lévők munkába állási lehetőségeit, erősíteni kell munkára felkészítő szerepüket a munkakeresés és a munkába állás segítésénél, keresve a részmunkaidős foglalkoztatás finanszírozási lehetőségeit és a vállalkozói tevékenység támogatását.

Finnországban csak az elmúlt évtizedben jelentek meg nagyobb arányban a *bevándorlók*. A munkaerő-kereslet élénkülése aktualizálta a munkavállalási célú bevándorlás témáját, a menekült- és segélypolitika korábbi vitáinak fennmaradása mellett. A közeljövőben várhatóan újabb, ezzel kapcsolatos problémák is megjelennek, pl. az oktatással, az identitással és öregedéssel összefüggésben. A külföldiek körében 2007-ben 20% volt a munkanélküliek aránya, míg a finn népességen belül csak 7,8%. A bevándorlók munkaerő-piaci helyzete iskolázottságuktól függetlenül továbbra is rosszabb, mint az őslakosoké.

A bevándorló nők alacsony gazdasági aktivitása ellenére többségük igen tevékeny. Munkába állási esélyeik az országban töltött idő hosszával arányosan javulnak. Ugyanakkor megfigyelhető, hogy a bevándorlók közt az átlagosnál több a rövid ideig dolgozó, ismételten munkanélkülivé váló személy. A hosszabb ideje az országban élő, integrálódott bevándorlók körében meglévő munkaerő-tartalékot is jobban ki lehetne használni.

A munkanélküliek munkába állításában kulcsszerepe van a tudásszint emelésének, az új szakma elsajátítása és a képzés eszközével. A jelenlegi oktatási struktúra igen merev: sok területen túlképzés tapasztalható, ugyanakkor más, köztudottan nagy munkaerőigényű ágazatokban nincs elegendő munkaerő. Rugalmasabbá kell tenni tehát az oktatásszervezést.

A munkahelykínálatra a *település foglalkoztatási szerkezete* is hatással van: ha a település nem vonz új, nagy foglalkoztatókat, a kis- és középvállalkozások nem tudják felszívni a helyi munkaerő-kínálatot.

2.5 A munkaerő-piaci szolgáltatások piaci jellegűvé válásából adódó változások

A munkaerő-piaci szolgáltatások reformja idején Finnországban megerősödött a magán munkaközvetítéssel és munkaerő-kölcsönzéssel foglalkozó ügynökségek hálózata. Felmerül tehát az állami és a magán szolgáltatók közti munkamegosztás

és együttműködés igénye.

A munkaerő-kölcsönző cégek által kínált állások különösen a nagyvárosi munkaügyi kirendeltségeken jelennek meg. 2006-ban a kirendeltségeken meghirdetett 260 000 állásajánlatból kb. 44 000 származott munkaerő-kölcsönző cégektől: a tőlük érkezett munkalehetőségek maximumként elérték a kirendeltség összes üres álláshelyének 40%-át is.

Az állami foglalkoztatási szolgálatnál 1994-ben vezették be kísérleti jelleggel a díjazás ellenében nyújtott munkaerő-kölcsönzési szolgáltatást, amit 2003-tól állandósítottak. 2004 és 2006 között a kölcsönzött munkaerő aránya 2,8%-ról 4,1%-ra nőtt a foglalkoztatottak között.

A munkaerő-kölcsönző cégek gyakran alacsonyabb iskolázottságú, vagy tapasztalattal nem rendelkező álláskeresőkre számára is tudnak munkalehetőséget biztosítani. Célcsoportjuk elsősorban fiatal felnőttekből áll: a vonatkozó felmérés válaszadóinak 95%-a 35 év alatti volt.

III.2.3. A munkaügyi kirendeltségeken dolgozók véleménye a munkaerő-piaci szolgáltatások reformjáról

Összességében megállapítható, hogy:

- Többségük kielégítőnek tartja a reform megvalósítását.
- Miután a reform megvalósulásának üteme lelassult, a vélemények a korábbi éveknél kevésbé pozitívak.
- Noha elégedettek a stratégiai tervezésbe való bevonásukkal, a munkálatok sikerével kapcsolatban kritikusak a visszajelzéseik.
- A korábbi éveknél kevésbé érzékelik a központi támogatást a reform véghezvitelében, amiben közrejátszott a minisztérium átalakítása is.

3.1 A reform ismertsége, általános vélemények a munkaerő-piaci szolgáltatások átfogó reformjáról

A 2006-ban és 2007-ben készült felmérések során a munkaügyi kirendeltségek képviselőit megkérték, hogy általánosságban és részleteiben értékeljék a reformfolyamatot.

Egy 2006-os felmérés szerint a munkaügyi szervezetben jól ismerték a reform célját: a válaszadók 80%-a állította ezt, és csak 2%-uk minősítette tájékozottságát gyengének vagy nagyon gyengének. A reformot alaposan ismerők közt nagyobb arányban szerepeltek a TE-központok képviselői, míg a munkaügyi kirendeltségek vezetőinek csak a fele adott ilyen választ, a kirendeltségek alkalmazottainak pedig csak az egytizede.

2007-ben az átfogó reform sikeréről, megvalósításáról kérdezték őket. A kétharmados többség szerint kielégítő volt a reform gyakorlatba való átültetése, a

válaszadók bő egynegyede sikeresnek, egytizede pedig gyengének ítélte azt. A legpozitívabb válaszok a munkaügyi kirendeltségek vezetőitől érkeztek (45%-uk értékelte sikeresnek a reform megvalósulását), míg a munkaadói szolgáltatás nyújtói voltak a legkritikusabbak: a reform megvalósítása csak 11%-uk szerint volt sikeres, 26%-uk szerint gyenge (az utóbbi jelzöt választók aránya a többi célcsoportban 9% körüli volt).

A kutatás szervezői mindkét évben kértek általános értékelést is a munkaerő-piaci szolgáltatások és a szolgáltatásszerkezet átfogó reformjáról, az iskolai oktatásban megszokott 4–10-es skálán. 2007-re az előző évhez képest gyengült a reform megítélése. Különösen kritikusan ítélték meg a reform szerepét az ország foglalkoztatási helyzete szempontjából, valamint abban a kérdésben, hogy a reform révén olyan szolgáltatások jönnek-e létre, amelyek képesek választ adni a jövő kihívásaira.

2006-ban, a reform kísérleti szakaszában részt vevők a többi válaszadónál pozitívabban ítélték meg a munkaerő-piaci szolgáltatások modernizálását a jövő kihívásainak való megfelelés szempontjából. 2007-re már eltűnt ez a különbség.

Felmérték azt is, hogy a különböző munkanélküliségi aránnyal rendelkező területekről eltérő válaszok érkeznek-e. A két év átlagában a magas munkanélküliségű térségekben adták a leggyengébb értékeléseket a TYP-központok működéséről, továbbá a regionális és helyi foglalkoztatási hatás értékelése is itt volt a legkritikusabb. Az alacsony munkanélküliségű területek válaszadói 7,4-re értékelték a reform szerepét a tartós munkanélküliség csökkentésében; a közepes munkanélküliségű területeken ez az érték 7,1 volt, a magas munkanélküliségű régiókban pedig kereken 7.

3.2 A munkaerő-piaci szolgáltatási reform megvalósulásának és sikerének értékelése

A válaszadók mindkét vizsgált évben jellemzően kielégítőnek ítélték a reform előrehaladását a munkaügyi kirendeltségeken. A második évben csökkent a változást észlelők aránya, így megállapítható, hogy a reform megvalósításának üteme lelassult. 2006-ban még a válaszadók 40% szerint történt jelentős vagy nagyon jelentős előrelépés a reform célkitűzései mentén, míg 2007-ben már csak 33% adott ilyen választ.

2006-ban a TE-központok és a munkaügyi kirendeltségek vezetői nagyobb előrelépésről számoltak be, mint a kirendeltségek munkatársai. Emellett az álláskeresőkkel foglalkozók gyakrabban adtak pozitív választ, mint a munkaadói szolgáltatást végzők. 2007-ben már nem volt szignifikáns különbség e csoportok válaszai között.

A reform kísérleti szakaszában való részvétel nem korrelált a reform beválásáról alkotott véleményekkel. A 2006-ban még nem mérhető regionális különbség viszont

2007-ben már világosan megjelent: eszerint Nyugat-Finnország tartományban érzékelték a legnagyobb mértékű előrelépést a reform megvalósításában, míg Kelet- és Közép-Finnországban volt a legkevésbé pozitív a visszajelzés. Minden területen több információt igényeltek a reform egészéről, és célzott oktatást annak megvalósításával kapcsolatban. Egyrészt nehezen tudták szétválasztani a reform hatásait a szervezet jobb működtetését célzó általános fejlesztéstől, másrészt, akik egy adott központ munkáját már korábban is hatékonynak tartották, azok számára a reform nem hozott érezhető változást. Egy válaszadó szerint: „Milyen reform? Hol, mikor? Az elmúlt években semmiféle változást nem észleltem a munkámban.” Azaz: a kirendeltségeket érintő másirányú fejlesztések (kirendeltségi hálózat átalakítása) összekeveredtek a reform megvalósításának hatásaival.

Feltették a kérdést, hogy a munkaügyi kirendeltségeket érintő reformelképzelések közül melyek működnek a legjobban, és melyek adnak választ a jövő kihívásaira? A legjobbnak minősített részterületek a válaszok szerint: *az álláskereső ügyfelek kiszolgálása munkanélkülivé válásuk korai szakaszában és az elektronikus szolgáltatások kihasználása* (ez utóbbi egyben a jövő kihívásainak is megfelel). Gyengébben szerepelt ugyanakkor a *munkaadói szolgáltatások fejlesztése, a munkatársak igényfelmérésen alapuló továbbképzése és tudásszintjének fenntartása*.

A vezetők és a kirendeltségen dolgozók véleménye ebben a kérdésben is eltért – a vezetők pozitívabban ítélték meg a változást, mint az adott területtel foglalkozó munkatársak. A vezetők a szolgáltatási folyamat egészével is elégedettebbek, mint beosztottjaik.

A reform kísérleti szakaszában résztvevők pozitívabban ítélték meg a TYP-központok működését, mint a többi válaszadó. Szerintük a hálózatos együttműködés is jól vagy nagyon jól megvalósult (47%), míg a többi válaszadónak csak 33%-a felelt ilyennek. Az elektronikus szolgáltatások alkalmazásának kísérleti szakaszában (2006) résztvevők erőteljesebben érzékelték a szolgáltatások működőképességének javulását (54% vs 22%), de ez a különbség 2007-re eltűnt: ekkor mindkét csoportban átlagosan 41% vélte működőképesnek ezeket.

A reform kísérleti szakaszában résztvevők mindkét vizsgált évben pozitívan értékelték a különböző reformterületek (pl. álláskereső központok létrehozása) megfelelését a jövő kihívásainak. A kísérleti szakaszban részt nem vettek megítélése az évek során még gyengült is ebben a tekintetben.

A 2006-os felmérés vizsgálta azt is, *milyen jól vagy kevésbé jól működő módszerek* jelentek meg a reform kapcsán. Bevált működési modellként említik az erős kezdést, az együttműködés fokozását, a szervezettebb munkavégzést, az ügyféllátás minőségét és a folyamat felgyorsulását. Ezek a folyamatok részben korábbi jó gyakorlatokra épültek, részben pedig a reform súlyponti területei kapcsán jelentek meg.

Hiányosnak érezték azonban az álláskeresői és munkaadói ügyféligények ismeretét a hivatalnokok körében. Jó lenne fellazítani a rugalmatlan, merev bürokratikus eljárásokat az ügyfélszolgáltatásban, építve azok önálló aktivitására. Az elektronikus szolgáltatások használatában gondot jelent az ügyfelek eltérő ismeretszintje: a tartós munkanélküliek, idősebb álláskereső, illetve a gyenge nyelvtudású bevándorlók különösen nehezen tudják alkalmazni ezeket az eszközöket. Az álláskereső központokban is felmerült a fokozottabb segítésre, irányításra való igény az ügyfelek részéről.

A szolgáltatási szükségletek felmérése céljából az egyéni vizsgálatok mellett *profilalkotást* is felhasználnak. Elkészült egy statisztikai előrejelző profil, amely a „kezdő” munkanélkülieket sorolja be személyi jellemzőik alapján különböző kategóriákba, a munkaerőpiactól való távolságuktól függően. Ennek használatát egy próbaszakaszt követően 2007-ben vezették be országosan. Ez a módszer jól használható pl. az oktatási igények tervezésére is. A kategorizálás önmagában nem megbízható eszköz, azt mindenkor a munkatársak tapasztalataival és tudásával ki kell egészíteni. A tartós munkanélkülivé válás kockázatának felmérése nem minden esetben vezet olyan eredményhez, ami megfelel a valós veszélyeknek, ugyanakkor vissza is vetheti az önbizalom-hiányos ügyfelek előmenetelét.

Egy másik eszköz a *személyre szabott álláskeresői terv*, amelynek szélesebb körű használatát ajánlják. 2006-ban 382 600 álláskeresői terv készült, amelyből 176 000 (46%) volt egyénre szabott. A megkérdezett munkaügyi kirendeltségek mintegy egyharmada tartotta jónak ezek minőségét, másutt ezzel kapcsolatos fejlesztési és minőségbiztosítási projektek vannak folyamatban. A tervek elkészítése és elemei mellett fontos szerepe van a nyomon követésnek is, azaz, hogy a kirendeltségen motiválják az ügyfelet a tervben rögzített lépések megtételére. A terv minőségére nagy hatással van az ügyfél aktív bevonása is annak elkészítésébe. Ilyenkor ún. win-win helyzet jöhet létre az ügyfél és a hivatalnok között. A kirendeltség munkatársainak aktív hozzáállásáról általában pozitív visszajelzés érkezett az ügyfelektől, leszámítva néhány tartós munkanélkülit, akiket ők megszokott rutinjuk megtörésére készítenek. Az attitűd további megerősítése tehát kulcsszerepet játszhat az ügyféllátásban, és a tartós munkanélküliség megelőzésében.

3.3. A reform céljait támogató eszközök

A munkaügyi kirendeltségek szolgáltatási modelljének reformjában célként szerepelt a kirendeltség szerepének megerősítése a régióban, illetve stratégiai partnerként. 2006-ban feltették a kérdést, hogy a munkaügyi kirendeltség milyen stratégiakészítési munkálatokban vett részt? A többség a helyi vagy regionális foglalkoztatási stratégia (43%), ágazati stratégia (26%) és jóléti stratégia (11%) készítésében való részvételt említette. Emellett utaltak még a területfejlesztési, kistérségi, tartományi foglalkoztatási stratégiákra, valamint a kirendeltség és az

önkormányzat közös stratégiáira az oktatás- és ifjúságpolitika területén, valamint az információs társadalommal és a tudástőkével kapcsolatban. Részt vettek továbbá vállalkozástámogató és bevándorlókat segítő stratégia készítésében.

A 2007-ben csekélyebb arányú volt a bekapcsolódás a stratégia-készítésbe (40% vs 20%), és visszaestek a stratégia beválásával kapcsolatos vélemények is visszaestek az előző évhez képest (20% vs 2%). Nemcsak az álláskeresőket kiszolgálók, de a kirendeltség-vezetők közül is kevesebben vettek részt stratégiakészítésben való.

3.4 A reformmal kapcsolatos irányítás és támogatás

A munkaerő-piaci szolgáltatások reformjának bevezetését országos, regionális és kirendeltségre lebontott személyzeti képzéssel, a Munkaügyi Minisztérium részéről irányító és nyomon követő látogatásokkal, továbbá különböző közvélemény-kutatásokkal támogatták. *Míg 2006-ban a válaszadók fele elégedett vagy nagyon elégedett volt a reform irányításával, 2007-ben már csak egyharmaduk vélekedett ugyanígy.* A TE-központoktól kapott támogatással elégedettek aránya egyötödről egytizedre, a Munkaügyi Minisztérium szakmai irányításával elégedettek aránya egyötödről egyhuszadra csökkent.

Támogatás érkezett még az önkormányzatoktól (saját településen és régiós szinten), fejlesztési cégektől, oktatási intézményektől és a harmadik szektor szervezeteitől. Csekély segítséget nyújtott ugyanakkor a vállalkozói szféra, továbbá az Önkormányzati Szövetség.

A 2007-es felmérés során rákérdeztek a Munkaügyi, továbbá a Kereskedelmi és Ipari Minisztérium összevonásának hatásaira (ma: Munkaügyi és Foglalkoztatási Minisztérium, TEM). A válaszadók az átalakítást pozitívan értékelték a munkaügyi szervezet és a munkaadók együttműködése szempontjából, ami jó válasz volt a munkaerő-kereslet kihívásaira. A minisztériumi összevonás nem gyengítette a kapcsolatot a Kelával és az önkormányzatokkal sem. Ugyanakkor negatívan befolyásolta a nehéz munkaerő-piaci helyzetben lévők ellátását, a munkaügyben dolgozók, a TYP-központok és a munkaügyi kirendeltségek helyzetét, amelyek továbbra is csekélynek érzik a támogatást a reform helyi szintű megvalósításához.

III.2.4. A szolgáltatások megszervezése és szolgáltatási kínálat a munkaügyi kirendeltségen

- A munkaügyi kirendeltségi szerkezet módosításától elsősorban hosszú távon vártak előnyöket: a működési modellek egységesítése rövid távon inkább időigényes teherként jelent meg.
- A szolgáltatási reform egységes eszként való kezelését gyakrabban ítélik gyengének, mint sikeresnek.
- Csökkent az elégedettség a munkatársak képzésével kapcsolatban is.

- Elegendőnek ítélik az államilag támogatott munkahelyek számát. További igény van azonban szociális foglalkoztatókra.
- A munkaügyi kirendeltségek szolgáltatásainak kb. egynegyede külső féltől vásárolt szolgáltatás. Ezt az arányt a megkérdezettek megfelelőnek tartják.

4.1 A szolgáltatások megszervezése a munkaügyi kirendeltségen

2002-ben indították el a munkaügyi kirendeltségi hálózat átalakítását, ekkor még 176 kirendeltség működött az országban. 2005-re ez a szám 143-ra, 2007-re 127-re csökkent. A felmérés során készített interjúk szerint a céltelepüléseket és a szakértői kerekasztalba bevont kirendeltségeket egyaránt érintette ez az átalakítás. A vártnál hosszabb időt vesz igénybe a nagy és kis kirendeltségek működési gyakorlatának egységesítése az összevont kirendeltségeken. A munkaerő-piaci szolgáltatások ezzel egy időben zajló reformja a fizikai feltételek változása mellett tartalmi, gondolkodásmódbeli váltást is hozott. A reform céljai közé tartozott a kirendeltségek szervezetének és munkamódszereinek átalakítása úgy, hogy jobban megfeleljenek az ügyfelek és a munkaadók igényeinek. Ennek jegyében hozták létre a *felelős személyek és csapatok modelljét*, valamint a *feladatok ciklikus váltakozását*, a kirendeltségen belüli együttműködés és a szolgáltatási folyamat egységesítése céljából.

A 2006-os felmérés alapján általában ágazati vagy szakterületi alapon jelöltek ki felelős csapatokat és/vagy munkatársakat. A feladatok ciklikus váltakozását azonban viszonylag ritkán, csak a válaszadó kirendeltségek mintegy 10%-ában alkalmazták. A reformhoz kapcsolódóan alakult álláskereső központok, TYP-központok és a csatolt munkamodellek (olyan településeken, ahol nincs szolgáltató-központ) fokozott alkalmazása is megváltoztatta a munkakörnyezetet.

A kirendeltségeken bátran kipróbálták az új modelleket, noha a bevált módszerek stabilizálódása még folyamatban van. Az ún. *„támogatás a változás időszakában”* modellt 2005-ben vezették be, amely a felmondással szembesülő foglalkoztatottakat segíti abban, hogy az egyik munkahelyről a másikra váltságnak, köztes munkanélküliségi időszak mellőzésével. Ehhez 25 szakértő nyújt segítséget a munkaügyi központokban. A 2007-es felmérés válaszadóinak egynegyede találkozott a munkaügyi kirendeltségen a *„támogatás a változás időszakában”* program referensével. Ahol nincs ilyen szakember, ott a helyi szereplők együttműködésével, a normál szolgáltatási folyamat részeként próbálják ellátni ezt a területet. Ahol létezik ez a szolgáltatás, ott a vezetők pozitívan ítélik meg szerepét a szolgáltatások összességében, ugyanakkor a munkaadói szolgáltatásokkal foglalkozók kevésbé érzik, hogy ez erősítené a kapcsolatot a munkahelyekkel.

4.2 A szolgáltatási folyamat egésze a munkaügyi kirendeltségen

A munkaügyi kirendeltségek szolgáltatási modelljének reformja idején kiemelt téma

volt az *álláskereső ügyfelek ellátásának folyamatba szervezése*. Ennek megvalósulását kielégítőnek ítélték a válaszadók. Azokon a kirendeltségeken, ahol van ügyelet és ahhoz kapcsolódó információs gyorsszolgálat, általában itt történik a regisztráció és az első interjú, majd innen irányítják tovább az ügyfelet szakosított szolgáltatásokra, előre megbeszélt időpontban. Az ügyelet szerepe tehát fontos az ún. *erős kezdésben*, különösen, ha oda tapasztalt munkatársakat helyeznek (akár ciklikus váltásban).

A reform egyik eleme az *álláskereső központok létrehozása*, legalább egy ún. *minimummodell* mértékéig. Ebbe beletartozik az *önálló munkakeresés támogatása*, az *álláskeresői tanácsadás*, a *tematikus rendezvények* és a *vállalati toborzórendezvények megszervezése*. A cél, hogy mindez beilleszkedjen a munkaügyi kirendeltség szolgáltatási folyamatába. A központok működhetnek külön helyiségben, vagy az *„indító szolgáltatások”* részeként. Összekapcsolhatók munkáltatói szolgáltatásokkal, a pályaválasztási tanácsadással, az elektronikus szolgáltatások igénybevételével kapcsolatos tanácsadással stb. A kezdeti fogadtatás pozitív volt. Az ügyfelek önálló aktivitásának megerősödése mellett fontos lehet az anonim szolgáltatás nyújtása, a kevesebb bürokrácia, a hangulatos terek és a korszerű felszereltség. Erősíteni kell azonban az erre a célra képzett humán erőforrást, gondot okoz a munkakeresés nyomán követésének lehetetlensége és a helyhiány. Veszélyt jelenthet az is, ha a központ teljesen különvált a kirendeltség munkájától.

A reform céljai közé tartozik a *munkaadói szolgáltatások egyszerűsítése*, *hálózati szemlélet kialakítása*, *valamint a szolgáltatások ismertségének, választékának és minőségének emelése*. A munkaadók átlagosan nagyon elégedettek a munkaügyi kirendeltségek szolgáltatásaival, és ez a megítélés 2002 óta változatlan (a 4–10-es iskolai skálán 8 körüli). A munkaadók 71%-a biztosan, 27%-a valószínűleg legközelebb is szeretné igénybe venni e szolgáltatásokat. A legnagyobb elégedettséget a *bizalmas és barátságos ügyfélkezelés* váltotta ki. A változó munkaerő-piaci helyzetben fokozott jelentősége van a munkaadói kapcsolatoknak. Fokozni kell tehát az aktív, preventív szemléletet. Ezt támogatják a munkaadókkal és a vállalkozói szektor regionális képviselőivel kialakítandó hosszú távú kapcsolatok. Az induló vállalkozások ún. startfinanszírozása például jó eszköz a munkaadók elérésére, s egyben betekintési lehetőséget biztosít a munkaügyi kirendeltség számára a vállalkozás működésébe.

A szakértői kerekasztal-beszélgetés során említették, hogy *állandó gondot okoz a munkaadói és álláskeresői szolgáltatások összehangolatlansága*. A kirendeltségek határozott szándéka a munkaadóknál tett látogatások bővítése, ez azonban idő- vagy emberhiány miatt gyakran nem valósul meg.

A felmérés szerint a kirendeltségeken belül törekednek együttműködési struktúrák kialakítására, a megfelelő továbbképzésre, csapatmunkára, a felelős hivatalnokok

közi konzultációra stb. az ügyfolyamat szakaszváltásainál. A belső együttműködés hiánya igen ritka: a válaszadók csupán 4%-a adott gyenge és 23% elégséges értékelést erről. A feladatok ciklikus váltogatása ugyanakkor alig fordul elő, mivel a hivatalnokok nem motiváltak más feladatok megismerésére, tervezésére, tudásuk ilyen irányú bővítésére.

4.3 A dolgozók tudásának fejlesztése

A szolgáltatási reform kiemelt eleme a kirendeltségek alkalmazottainak továbbképzése és tudásszintjük fenntartása. A jövőt szempontjából ide tartoznak a foglalkoztatáspolitikai alapvetések, a munkaerőpiac ismerete, különösen is a munkaerő-kereslet és a munkaadói szempontok mélyebb megismerése, a bevándorlási politika, a változásmenedzsment, a hálózatban működés készsége, a preventív hozzáállás és a kommunikációs képességek. A stratégiai gondolkodásban való aktív részvétel szintén hangsúlyos lehet.

A továbbképzés eddigi legáltalánosabb módszere a belső tematikus illetve szakági jellegű képzés volt. Külső szervezésben közigazgatási képzéseken vettek részt a munkatársak. A képzési igények felmérése a vezetővel folytatott egyéni fejlesztési beszélgetéseken, illetve a TYP-központoktól kapott visszajelzéseken is alapulhat. Helyenként szerveznek havi vagy heti rendszerességű előadásokat, megbeszéléseket egy-egy aktuális témában. Másutt finanszírozási problémák akadályozzák a képzéseket.

Gondot okoz az is, hogy a munkaügyi kirendeltségeken végzett munkára nincs alapképzés. A felkészítés nagyrészt betanulás és továbbképzések útján történik. Ezt pótlandó 2006-ban beindult egy munkaügyi alapképzés. Több településen problémát jelent továbbá az alap- és speciális ellátásokat végző személyek hiánya. Ezért a jövőben nagyobb gondot kell fordítanak a képzésre e szakterületen, és a munka nehézségével arányban álló bérezés biztosítására.

4.4 A munkaügyi kirendeltség szolgáltatási kínálata

A szolgáltatási modell reformja keretében *az ügyféligényekből való kiindulást, az aktív szolgáltatási attitűd kialakítását, továbbá a szolgáltatási alternatívák megfelelő időben való felkínálását* tűzték ki célul. A központi nyilvántartás alapján a 2000-es években csökkent az önkormányzati munkára irányítottak, és nőtt a magánszektorba kihelyezett ügyfelek száma. Az új kormányprogram célként jelölte meg az aktív eszközök eredményességének javítását, azaz a *40%-os munkába állási arány elérését az aktív eszközök alkalmazását követően*. 2005-ben ez az arány a program befejezését követő három hónap elteltével 26% volt.

A leghatékonyabb eszközök a szakirányú munkaerő-piaci képzés, a munkahelyi tapasztalatszerzés és a védett munkahelyek a magánszektorban. Fontos, hogy a

képzések betagozódjanak a munkába állás folyamatába, ne pedig független elemet képezzenek. Ugyanez fogalmazható meg a munkahelyi betanítással és a munkahelyi gyakorlattal kapcsolatban is.

Az egyes eszközök szerepe más és más a támogatás lejárta követő három hónapon belüli elhelyezkedés elősegítésében, ami azzal magyarázható, hogy azokat különböző típusú ügyfelek veszik igénybe. Hat hónap elteltével azonban a programokban való részvétel egyértelműen nagyobb mértékben eredményezett munkába állást, mint a szolgáltatásokból való kimaradás. A munkaadók korai bemutatása és az álláskeresői terv kidolgozása is pozitívan hatott munkába állásra. A kirendeltséggel ritkán (3 hónap alatt 1–3 alkalommal) kapcsolatot tartók közül kevesebben álltak munkába, mint a gyakran megjelenők.

A 2007-es felmérésben vizsgálták a kirendeltségeken elérhető szolgáltatások jelentőségét és azok hatását. Kiemelt minősítést kaptak a munkába állást közvetlenül segítő szolgáltatások (szakirányú munkaerő-piaci képzés, bértámogatással végzett munka, munkahelyi képzés, munkahelyi gyakorlat, munka világára való felkészítés). Fontos szerepük volt továbbá a munkába állási feltételeket javító szolgáltatásoknak (munkaképesség felmérése, szakmai előrelépés támogatása, munkába állás támogatása, munkaképesség javítása, próbamunkavégzés) is.

Az utóbbi eredmények arra is utalnak, hogy a munkaügyi kirendeltségek ügyfélkörében egyre több a gyenge foglalkoztathatósággal rendelkező személy. Azokon a területeken, ahol nagyobb a munkanélküliség, nagyobb a szakmai előrelépést támogató szolgáltatások aránya. Ugyanitt a munkaképességet javító ellátások aránya is jóval magasabb, ami jelzés az álláskeresői polarizálódására. Emiatt a legnehezebben munkába állíthatók képezik a munkaügyi szervezet stabil ügyfélkörét.

Az álláskeresői tudásfelmérése és a célzott képzések megszervezése mellett a nyílt munkaerőpiacra való belépés előtti átmeneti szakasz jellemző formája még a *munkahelyi gyakorlat*, melynek különösen a bevándorlók érzik az előnyét. A fiataloknál a korai beavatkozás és az intenzívebb irányítás a cél, míg az 50 év felettieknél a motiválás, és pl. célzott toborzási rendezvények megszervezése vezethet eredményre. A tartós munkanélküliek esetében kulcsfontosságú a megszerzett szaktudás aktuális munkaerő-piaci elvárásokhoz való hozzáigazítása.

4.5 Védett munkaerőpiac

A *védett munkaerőpiac* fogalma az elmúlt években a strukturális munkanélküliség felszámolása és megelőzése kapcsán került elő. Ez a nyílt munkaerőpiac és a munkanélküliség határvidékén elhelyezkedő, támogatott szolgáltatásokat jelenti, munkalehetőséget adva azok számára, akiknek a szociális fejlődőképessége a tartós munkanélküliség miatt megrendült. Két altípusa: az *átmeneti munkaerőpiac*, amelyről ki lehet lépni a nyílt munkaerőpiacra (szakképzés, illetve pénzügyi támogatás útján)

és a *közvetítő munkaerőpiac*, amelyről kevésbé valószínű a gyors átállás a nyílt munkaerőpiacra. Utóbbinál aktív szociálpolitikai eszközökkel igyekeznek fenntartani az ügyfél munkaképességét és javítani életminőségét.

Egy speciális foglalkoztatókat vizsgáló kutatás alapján Finnországban 2003-ban 290 helyszínen kb. 13 100 rossz munkaerő-piaci helyzetű ügyfélnek volt munkaviszonya, illetve vett részt foglalkoztatási jellegű vagy felkészítő tevékenységben. Egy 2007-es felmérés alapján a munkaügyi kirendeltségek dolgozóinak 45%-a úgy vélte, hogy az elmúlt években nem történt változás az állami forrásból támogatott munkahelyek számában, 29%-uk szerint azok száma nőtt, 26%-uk szerint pedig csökkent. 2006-ban és 2007-ben is csak a válaszadók egyötöde gondolta azt, hogy a támogatott munkahelyek száma elegendő. Regionális eltérések is megfigyelhetők.

4.6 Munkamegosztás a saját szolgáltatások és az együttműködő partnerektől vásárolt szolgáltatások között

A reformban megfogalmazták azt az igényt, hogy el kell dönteni, mely szolgáltatásokat nyújtsák a munkaügyi kirendeltségek saját forrásból, és milyen szolgáltatásokat vásároljanak, illetve nyújtsanak szerződéses megállapodás alapján. *A 2007-es felmérés szerint a munkaügyi kirendeltségeken a külső szolgáltatások aránya 0 és 90% között ingadozott, az átlag pedig 24% volt. Főként a TYP-központokban jelennek meg a külső szolgáltatások. A munkamegosztás kifarrottságát a válaszadók egyötöde tartja jónak vagy nagyon jónak, itt összefüggés mutatkozik a külsős szolgáltatások mennyiségével is.*

III.2.5. A munkaügyi kirendeltségek és más érintett szervezetek hálózatos együttműködése

- A munkaügyi kirendeltségek, a munkaerő-piaci szolgáltató (TYP-)központok és az érintett felek közti hálózatos együttműködés működőképességének elismerése némileg csökkent.
- A munkaadói és álláskeresői szolgáltatások tekintetében a legjobb együttműködés a munkaadókkal, az önkormányzat szociális osztályával és a Kelával alakult ki. Csekély azonban a közös felület a szenvedélybetegségekkel foglalkozó, a pszichiátriai és egészségügyi szolgáltatókkal.
- A TYP-központokkal alapvetően jó a kapcsolat, és azok hozzáadott értéket képviselnek a településen, noha az ügyfélirányítás nem mindig egyértelmű a két szereplő viszonyában.

5.1 A több szakmát összefogó csapatmunka és a hálózatos együttműködés fejlődése

A szolgáltatási modell reformjának egyik célja a hálózati együttműködés

kiszélesítése, valamint a helyi és regionális szereplők közti kapcsolat szorosabbra fűzése volt. A 2006 és 2007-es felmérésben részt vevők a kirendeltségen belüli és a regionális partnerekkel való együttműködést sikeresebbnek értékelték, mint a TYP-központokkal való kapcsolatot. Az értékelés még romlott is egyik évről a másikra. A vezetők korábbi, alkalmazottaiknál negatívabb értékelése 2007-ben kiegyenlítődött. A többi szereplő részéről nem voltak világos elvárások a munkaügyi szolgálattal való együttműködéssel kapcsolatban, így azt kevésbé stratégiai, mint inkább alkalmi jellegűnek tekintették. Ugyanakkor elismerték a hálózatépítés és a proaktív együttműködés fontosságát az ügyféllátásban és a regionális foglalkoztatáspolitikában.

2006-ról 2007-re a kirendeltség-vezetők és az álláskeresői szolgáltatásokat nyújtók is értékelték a hálózatos együttműködés kiszélesedését, megerősödését. A munkaadói szolgáltatásokkal foglalkozók körében viszont csökkentek az ezzel kapcsolatos pozitív tapasztalatok (72% vs 42%).

A 2007-es felmérés során megkérték a munkaügyi kirendeltségek munkatársait, hogy értékeljék a különböző partnerekkel történő együttműködés hatékonyságát, és számoljanak be a változásokról. A válaszadók szerint a legjobb a munkaadók, a munkaadói és álláskeresői szolgáltatások referensei és az önkormányzat szociális osztálya közt volt a kapcsolat. Kevésbé sikeres az együttműködés a szenvedélybetegségekkel foglalkozó, pszichiátriai és egészségügyi szolgáltatókkal. Átlagos szintű a kapcsolat a szociális partnerekkel, a vállalkozói szféra képviselőivel, a munkaképességet javító ellátóintézetekkel, a hiteltanácsadóval és a gyülekezetekkel. A belső együttműködésben is javulást érzektek. Itt az álláskeresőket kiszolgálók és az álláskereső központ munkatársai közti kapcsolat a leggyengébb. A munkaadói szolgáltatásokkal foglalkozók és a speciális ellátások felelősei közötti viszony is fejlesztésre szorul. A magasabb munkanélküliségű területeken jobb az együttműködés a szenvedélybeteg-ellátással (elégedettségi ráta 33%, míg a közepes munkanélküliségű területeken 24%, az alacsony munkanélküliségű régiókban pedig 13%). Hasonlók tapasztalhatók a pszichiátriai ellátással kiépített kapcsolatot illetően is (34-21-5%).

A munkaügyi kirendeltség szolgáltatási modelljének reformja során utasították a kirendeltségeket, hogy a munkaerő-piaci szolgáltató központba irányításnál országosan azonos szempontokat alkalmazzanak, és a TYP-központnál véget érő ügyfélkapcsolat esetén az önkormányzattal közösen döntsenek az ügyfelek továbbirányításáról. *A 2007-es felmérés válaszadóinak 71%-a dolgozott olyan területen, ahol TYP-központ is működik.* A kapcsolatot alapvetően működőképesnek tartják; a kihívások főként az ügyfélirányítással és azzal kapcsolatosak, hogy *a szolgáltató központ képes-e átvenni a kirendeltségtől a több szakma részéről támogatásra szoruló ügyfeleket.* Ahol nincs ilyen központ, ott a kirendeltség feladata, hogy külön erőforrások híján is ellássa a TYP-kritériumokat kielégítő ügyfeleket. Ezt

néhol az önkormányzat szociális ellátórendszere segítségével oldják meg, de *mindenképpen szükség van több szolgáltató központ kialakítására vagy a kirendeltségek fokozott támogatására az ezt nélkülöző településeken.*

5.2 Az együttműködés hatásai és fejlesztési célok

A 2006-s felmérés válaszadóit felkérték, hogy átfogóan gondolkozzanak el az együttműködés hatásairól és a fejlesztési irányokról. Megállapították, hogy az együttműködés fontosságának hangsúlyozása egyben a szervezettséget is javította: működési stratégiák, tervek, szabályzatok születtek, és bővült a közösen ellátott ügyfélfeladatok köre is (szolgáltatásokra irányítás).

Az együttműködés hatékonysága függ a településmérettől, az önkormányzat gazdasági helyzetétől és a dolgozók cserélődésétől is. Ugyanakkor az interjúk szerint *az önkormányzatok összevonása nem gyakorolt jelentős hatást a felek közti együttműködés minőségére.* Ennek fő oka, hogy az integrált önkormányzatok gyakran már korábban is az adott munkaügyi kirendeltség munkaterületéhez tartoztak.

A kihívásokat és fejlesztési területeket firtató kérdésre jellemzően a *nehezen munkába állítható személyekkel kapcsolatos problémák* kerültek elő. Fontosnak tartják a stratégiák konkretizálását és gyakorlati megvalósítását. A TYP-központokkal való kapcsolatot is lehet még szorosabbra fűzni, és *fontos a harmadik szektorral való együttműködés ápolása* is, a védett munkaerőpiac és a szolgáltatási kínálat bővítése érdekében.

Az oktatási intézményekkel közösen kell végezni a toborzás mellett a munkaerőigények előzetes felmérését is. A munkaügyi kirendeltségeken lenne érdeklődés arra, hogy erőteljesebben részt vegyenek a helyi oktatási szerkezet és - kínálat alakításában.

A munkaadók felé irányuló és a belső együttműködésben a minőségi szemlélet, a hosszú távú kapcsolatokra való koncentrálás és a nyomon követés megerősítése a cél. A kirendeltség munkájáról való tájékoztatás és annak „reklámozása” szintén elősegítheti az újabb kapcsolatok kialakulását.

III.2.6. A munkaügyi kirendeltség szolgáltatásai és a reform ügyfélszempon্তু vizsgálata

- Az ügyfélirányítás jellemzően kielégítően működik, noha ez a különböző szolgáltatóknál nem egyenértékű, és a felelősségi körök megállapítása a korábbinál gyengébb lábakon áll. Az ügyfelek TYP-központba kerülésével kapcsolatos irányítási kérdésekben nem történt változás, de az ottani ügyfélkapcsolat lezárásával és a munkaügyi kirendeltségre való visszairányítással kapcsolatban nő az elégedetlenség.
- A kirendeltségek ügyféleredményeivel általában viszonylag vagy nagyon

elégedettek a válaszadók, míg a TYP-központokra nézve ugyanolyan sok az elégedetlen válaszadó, mint a viszonylag elégedett.

- Az elsőprő többség szerint a munkaerő-piaci szolgáltatások reformja előnyös volt az ügyfelek számára. Több innováció valósult meg az álláskereső, mint a munkaadók ellátásában. A reform hatása legerőteljesebben az álláskereső kezdeti szakaszának intenzívebb és testre szabottabb kezelésében mutatkozik meg, amellett felgyorsultak a munkaerőpiacra vagy aktiválásra készítő eljárások a munka nélkül töltött idő kezdetén. A profilalkotás, a munkaadói igényeknek megfelelő munkaerő megtalálása és a toborzás célzottsága terén kevesebb előrelépést tapasztaltak.

6.1 Ügyfélkezelés a munkaügyi kirendeltségen

A 2006-os és 2007-es felmérések során vizsgálták a munkaügyi kirendeltség és a munkaügyi szolgáltató központ ügyfélirányításával kapcsolatos véleményeket. 2007-ben a válaszadók szűk kétharmada viszonylag jól működőnek, szűk egyharmada jól vagy nagyon jól működőnek tartotta az ügyfélirányítást. Az interjúkból kiderült, hogy a munkaügyi kirendeltségen belüli együttműködés egyértelműen javult a korábbi évekhez képest. A szolgáltatási folyamatnak a többi részterülethez képest gyengébb megítélése ugyanakkor arra utal, hogy a kirendeltségi hálózat átalakítása és egyéb átszervezések miatt az ellátás gördülékenysége még nem kellően biztosított.

A TYP-központokról személyes tapasztalat (olyan településen, ahol működik ilyen központ) illetve elképzelések, elvárások mentén (ahol nem működött munkaügyi szolgáltató központ) kértek visszajelzést. Előbbiek egyértelműen pozitívabb válaszokat adtak a működésről, mint utóbbiak: a TYP-központtal rendelkező településeken a válaszadók 20%-a elégedett, 50%-a viszonylag elégedett és 29%-a elégedetlen az ottani ügyfélirányítással, míg a központtal nem rendelkező helyeken 8% elégedett, 39% viszonylag elégedett és 53% elégedetlen ezzel. Az ügyfélkapcsolat lezárására vonatkozó kérdésre érkezett válaszokban hasonlóak az arányok.

A munkaügyi kirendeltségen belül az álláskeresői és munkaadói szolgáltatásokkal foglalkozók körében egyaránt romlott az ügyfélirányítás és a szolgáltatásszervezés értékelése az előző évhez képest. Az *integrált szolgáltatásban dolgozók a legelégedettebbek*. A reform kísérleti szakaszából kimaradtan kirendeltségeken nagyobb mértékben nőtt az elégedetlenség a belső szolgáltatás megosztása és az ügyfelek átirányítása, valamint a TYP-központ ügyfélkapcsolatának lezárása és a munkaügyi kirendeltségre való visszaküldés miatt, mint ott, ahol részt vettek a kísérletben. Az elégedettség mértéke nem mutat egyértelmű összefüggést a munkanélküliségi rátával.

Az ügyfélirányítást *ügyelet működtetésével* próbálják javítani: így az álláskereső az időfoglalásos megoldásoknál gyorsabban juthatnak általános vagy speciális

szolgáltatásokhoz. Továbbra is kihívást jelentenek a szolgáltatási folyamat töréspontjai: az alapellátásból a speciális ellátásba, valamint a munkaügy kirendeltségből a TYP-központba való átkerülés időben történő megoldása. Nehézségként említették azon ügyfelek kezelését, akiket a TYP-központ nem tudott fogadni, vagy nem talált megoldást számukra. Az erőforráshiány és a felelősség felvállalásának hiánya is érezteti hatását. A köztisztviselők részéről a túlszabályozottság, a szolgáltatási kínálat nem kellő ismerete, míg az ügyfelek részéről a passzivitás jelent problémát, valamint az, hogy a szolgáltatási igényekről alkotott képük jelentősen eltér a hivatalnokok magatartásától. Az egységes szolgáltatási folyamat helyett a véletlenszerűség, a folyamatok töredezettsége sok helyütt megfigyelhető. A változásokkal kapcsolatos ellenállás, a dolgozók hiányos felkészültsége és a különböző felek közti ellentétek, a megegyezések be nem tartása is csökkenti az ügyfélirányítás hatékonyságát.

Tehát számos fejlesztési területet tárt fel a vizsgálat: noha az ügyféllátás kezdeti szakaszában jelentős előrelépés tapasztalható, a továbblépés megszervezése több ponton hiányos.

A 2007-es felmérés alapján a válaszadók *kétharmada viszonylag, egynegyede nagyon elégedett, és csak egytizede elégedetlen a munkaügyi kirendeltség működésének ügyfélhatásaival*. A legkevesbé a munkaadói szolgáltatásban dolgozók elégedettek, míg a leginkább az integrált szolgáltatásban dolgozók és a kirendeltségek vezetői (utóbbiaknak csak 3%-a elégedetlen). Regionális eltérések is megfigyelhetők, és a munkanélküliség mértéke is befolyásolja az eredményeket. Az alacsony munkanélküliségű régiókban a legelégedettebbek a válaszadók (35%), míg a közepes vagy magas munkanélküliség arányú régiókban csak 25% elégedett a munkaügyi kirendeltség működésének ügyfélhatásaival.

A TYP-központok ügyfélhatásaival 2007-ben a válaszadók szűk egyötöde volt elégedett, kétötöde viszonylag elégedett, kétötöde pedig elégedetlen. Ez rosszabb, mint a 2006-ban mért eredmény. Itt is számít, hogy a válaszadó településén működött-e munkaerő-piaci szolgáltató központ.

A válaszadókat mindkét évben megkérték annak értékelésére, hogy *az ügyfelek mennyiben profitáltak a munkaerő-piaci szolgáltatások reformjából*. 2006-ban szűk kétharmad viszonylag előnyösnek minősítette a reformot az ügyfelek számára, a válaszadók egyötöde jelentős előnyről, bő egytizede pedig az előnyök hiányáról számolt be. 2007-ben nagyjából ugyanennyi volt a reformot előnyösnek tartók aránya, de az azt hiányolóké némileg nőtt.

A válaszadó beosztása is hatással volt az eredményekre. 2006-ban az álláskeresői szolgáltatást végzők a többiekénél elégedettebbek voltak az ügyfélhatásokkal, míg 2007-ben a kirendeltségek vezetői és az integrált szolgáltatást végzők emelkedtek ki. A reform kísérleti szakaszában résztvevők némileg elégedettebben nyilatkoztak, mint társaik. A reform különböző részterületekre gyakorolt hatására vonatkozó kérdés azt

mutatta, hogy az álláskeresői szolgáltatásokban gyakrabban jelentek meg innovatív megoldások, mint a munkaadói szolgáltatások területén. A munkát keresők és a munkaadók egymásra találásának hatékonyságát a legtöbb válaszadó jobbnak érezte, mint korábban, noha itt eltérés van az alacsony (53%) és a közepes, vagy magas munkanélküliségi arányú régiók (35%) között.

Az ügyfélhatásokat részletesen firtató kérdésre kapott válaszok alapján *a legtöbb előrelepés a munkakeresés kezdeti szakaszának kezelésében és a munkaerőpiacra való visszatérést elősegítő, vagy aktivizáló folyamat felgyorsulásában történt*, valamint a már a munkanélküliség kezdeti szakaszában megjelenő testre szabott szolgáltatás felkínálásában. A tartós munkanélküliség megelőzésére tett lépések a válaszadók háromnegyede szerint az eddiginél korábban megjelennek, kétharmad szerint pedig csökkent az üresjárat mennyisége a szolgáltatási folyamatban. *Kevesebb változást tapasztaltak a munkaerő-kereslet kezelésében* (toborzás célzottsága, a munkaadói igényeit kielégítő munkaerő hatékonyabb megtalálása stb.). Az új profilalkotási rendszer hatásait érzékelték a legkevesebben.

A válaszadók közül a munkaügyi kirendeltségek vezetőinek volt a legpozitívabb képe a reform ügyfeleket érintő hatásairól az „erős kezdésre” és a proaktív munkamódszerekre nézve. Az álláskeresői és munkaadói szolgáltatásokban dolgozókhoz képest jóval többen értékelték úgy, hogy a testre szabott ellátás már az ügyfélkapcsolat kezdetén megvalósul, és csökkent az üresjáratok előfordulása. A többi részterületről is pozitívabban nyilatkoztak, sőt 2006-hoz képest elégedettségük mértéke is nőtt.

Az ügyfélkapcsolatok kezelését a munkaadói szolgáltatásokkal foglalkozók látják a legsötétebben. Az általános és a költséghatékonyság megvalósulását is ők érzik legkevésbé. 2006-hoz képest jelentősen csökkent az értékelésük a legtöbb részterületre nézve: az ügyféllátás hatékonyságában változást érzékelők aránya például az előző évi 80%-ról 20%-ra apadt a körükben.

A reform hatására az ügyféllátásban tapasztalt változások közt szerepelt a munkatársak stratégiai ismereteinek fejlődése, és a szolgáltatási folyamat jelentőségéről való tudatos gondolkodásuk általánossá válása. Fontos szempont a szolgáltatási kínálat bővülése is, a TYP-központok és az álláskereső központok létrehozása révén. A kirendeltségen több idő marad így az alapszolgáltatásokra. Az elektronikus szolgáltatások bevezetése, az irányítók hozzáállása és a felelős hivatalnoki modell is világosabbá tette az eljárásrendet. A szolgáltatási folyamatban kevesebb a várakozás, nőtt az ügyfelek felelősségvállalása és aktivitása. A szolgáltatási igények felmérése hatékonyabbá vált, különösen a nehezen munkába állítható ügyfélkör esetében. Ugyanakkor több helyen nem tapasztalhatók radikális változások, mivel a reform számos eleme már korábbi helyi gyakorlatokat vagy kísérleteket vitt tovább. Másutt az új szabályok és döntések még nem jutottak el az alkalmazás szintjéig.

2007-ben arra is választ vártak a megkérdezettektől, hogy *milyen akadályok állnak a reform ügyfélhatásai bevalásának útjában*. Az erős kezdést például visszavetheti az ügyfél nehéz közlekedési helyzete, az autóhiány, vagy a számítógép hiánya. Előkerült az is, hogy egyes ügyfeleket érdemesebb lenne nyugdíjba küldeni, hogy az erőforrásokat a potenciálisan mozgósítható munkaerőre összpontosíthassák. Ez nem függ össze azonban a munkaadóknak az idősebb dolgozók elbocsátásával kapcsolatos hibás gyakorlatával, ami miatt sokszor szakképzett munkaerő kerül kényszernyugdíjazási helyzetbe.

6.2 Ügyféltapasztalatok

A munkaügyi kirendeltségeket, a szolgáltatási folyamat különböző részeit és egészét, továbbá azok mikro- és makroszintű hatásait vizsgáló felmérések főként a hivatalnokok szempontjaira összpontosítottak. A TYP-központok vizsgálatakor különös fontosságú az ügyfelek szempontjainak feltárása, de a munkaügyi kirendeltségekkel kapcsolatban is előkerült ennek fontossága. A kérdésfeltevés és a módszertan itt eltérő volt a vizsgálat más részeitől: a felmérés eredményeinek mélyítése, az átfogó elemzés támogatása érdekében interjúk keretében kérték ki az ügyfelek véleményét. *2006-ban 14, 2007-ben 18 ügyféllel készült mélyinterjú Finnország különböző részein*. Kiválasztásuk véletlenszerűen, a különböző szolgáltatásokat (álláskereső központ, alapellátások, speciális szolgáltatások) igénybe vevőkből történt. A 2007-es válaszadók közül 9 munkanélküli, 3 tartós munkanélküli, 3 időszakos foglalkoztatott volt, 2 képzésen vett részt és egy válaszadó éppen kényszerszabadságát töltötte. Többségük (13 válaszadó) korábbi munkanélküliségének idején is igénybe vette már a munkaügyi kirendeltség szolgáltatásait.

Az álláskereső ügyfelek elégedettsége a munkaügyi kirendeltségek szolgáltatásaival javult a 2004–2007 közti időszakban. A Munkaügyi Minisztérium ügyfél-elégedettség vizsgálata alapján 2004-ben 7,61, 2006-ban 7,80, 2007-ben 7,85 volt az általános értékelés (4–10-es skálán). 2006 és 2007 között a jó és rendkívül jó tapasztalatok említésének százalékos aránya 52,9%-ról 57,9%-ra nőtt.

A pozitív visszajelzések a gyors szolgáltatással és a szerzett információ hasznosságával kapcsolatosak. Az ügyfélbarát, rugalmas munkatársak is kiérdemelték a dícséretet. Az interjúk tartalma összecseng az általános felmérések eredményeivel: a 2007-es ügyfél-elégedettség vizsgálat szerint az ügyfelek 71,6%-a elégedett vagy nagyon elégedett a munkatársak szakértelmével, és ugyanennyien mondták azt, hogy éppen olyan ellátást kaptak, mint amiért a hivatalba érkeztek. A válaszadók többsége (kétharmad) hasznosnak találta a munkaügyi kirendeltségen kapott információt. A munkába állásba vetett bizalma megerősödött, és nagyra értékelte a megállapodást a problémája megoldásához vezető konkrét lépésekről.

Az a hat interjúalany, aki nem érezte hasznosnak a munkaügyi kirendeltség

segítségét, önállóan talált állást, vagy csak a munkanélküli ellátás papírmunkáját intézte a kirendeltségen, de más szolgáltatást nem vett igénybe. Az elégedetlenség oka leggyakrabban az elégtelen információ, a sietség érzékelése és a dolgok félbemaradása. Az interjúalanyok ugyanakkor értékelték a munkaügyi kirendeltség közelségét és az ügyintézés egyszerűségét. A várólistára kerülés a speciális szolgáltatásoknál jelentett nagyobb gondot. A szociális ellátóhoz és a Kelához képest gördülékenyebbnek, és kevésbé bürokratikusnak tartották a munkaügyi kirendeltség működését. A hivatalnokok számának csökkentése több helyen okozott feszültséget. A meginterjúvált ügyfelek elégedettsége csökkent a munkakeresési folyamatot elindító első interjúval és az egyedi megoldások keresésével kapcsolatban. Sokan ellenzik a proaktív megközelítést, ez azonban annak tudható be, hogy az új szolgáltatási folyamat fokozott egyéni felelősségvállalást is kíván. Kétarcú jelenségnek tartották az ügyfél önállóságának hangsúlyozását, hiszen ha a jövőre vonatkozó tervek homályosak, ez nem teszi hatékonyabbá a munkakeresést. Ugyancsak kritizálták az aktív munkakeresés megkövetelését olyan helyzetekben, amikor az ügyfél szívesen ment volna szabadságra két időnymunka között, részmunkaidős foglalkoztatást szeretett volna vállalni a felkínált teljes munkaidő helyett, vagy a felajánlott, nagy keresletet felmutató szakmától eltérő szakirányban szeretett volna tanulni.

A legelégedettebb ügyfelek a nyugdíj felé tartók és a rossz foglalkoztatási esélyekkel rendelkezők, míg az egészségügyi problémákkal küzdők és a külföldiek kevésbé voltak elégedettek a munkaügyi kirendeltség szolgáltatásaival.

Az interjúalanyok többsége jónak tartotta a „*felelős hivatalnoki modellt*” modellt, melynek hatására nagyobb mértékű személyes odafigyelést tapasztaltak. A modell fő szempontjai a jó ügyféllátás, a munkakeresésnél kiterjedtebb személyes és szociális kérdések feltérképezése és a hivatalnok tapasztaltsága a szakági szolgáltatások terén. A felelős hivatalnoki modell biztonságos és hatékony lehet az ügyfél számára, azonban az ő részéről is aktív részvételt igényel. Egyes ügyfelek nem igénylik ezt a személyességet. Ehelyett szívesebben intézik ügyeiket az ügyeleten vagy az álláskereső központban.

Az ügyfelek általánosságban fontosnak tartják a felelős hivatalnok jelenlétét, mivel sikeres kapcsolat kiépítése esetén szakértő, támogató segítséget kaphatnak a munkakereséshez. Egyesek a szakértelem értékelése mellett nem igénylik a túlzottan szoros, „intim” kapcsolatot. A rugalmas szervezésnek is jelentősége van: a mechanikusan felkínált lehetőségek nem vezetnek eredményre.

Egy 2003-as tamperei (Hervanta) felmérés alapján *a munkanélküliek és a munkába álltak 30%-a több szolgáltatást igényelt volna*. A legelégedettebbek a legkönnyebben munkába állítható személyek, valamint a passzív álláskeresők voltak. A felmérésben részt vevő munkanélküliek közel kétharmada, a munkába álltak közel fele vett részt az elmúlt egy év alatt legalább egyféle foglalkoztatáspolitikai programban. A munkát

keresők főként az önbizalom növelését és a szociális érintkezést emelték ki a részvétel előnyeként. Ők a jövőbeli aktivitásra is nagyobb hajlandóságot mutattak, mint azok, akiket nem vontak be ilyen tevékenységbe. A részvétel új alternatívákat, konkrétabb jövőképet és a támogatás érzését adta számukra.

Az álláskeresők közt volt olyan, aki önálló munkakeresés mellett csak biztonsági tartalékként kezelte a munkaügyi kirendeltség adta lehetőségeket, mások szakmaváltáshoz kerestek segítséget. Az önállóságot bizonyítja az is, hogy az interjúalanyok többsége igénybe vette az elektronikus szolgáltatás lehetőségeit. A legtöbben a kirendeltség számítógépein is kerestek munkalehetőségeket, illetve jelentkeztek innen álláshirdetésekre: itt rugalmasabb feltételek és nyugalmasabb környezet állt ehhez rendelkezésre, mint más nyilvános helyeken (pl. könyvtárban). A telefonos és elektronikus szolgáltatások használatát könnyűnek és gyorsnak találták, ugyanakkor a személyes találkozás bizalmasabb, testre szabottabb ellátáshoz vezetett. Egy interjúalany sem használta az elektronikus önéletrajz (CV-net) szolgáltatást. Néhányan akkorra tervezték ezt, ha munkakeresésük nagyon elhúzódna.

Az álláskeresői terv készítését a többség (2007-ben 62,3%) hasznosnak ítélte, és ez fokozódott az előző évhez képest. Ahogy 2004 óta egyre általánosabbá vált ezeknek a készítése, úgy nőtt a velük való elégedettség is (2004: 54% vs 2007: 62%). A terv elkészítése rendszerint a munkakeresés elején történt, esetenként ekkor csak egy általános vázlat készült, amit később konkretizáltak. A tervezést az elhúzódó munkanélküliség jó ellenszerének tartották. A csoportos munkakeresési tréningről is pozitívan számolt be a résztvevők többsége. Akik ebbe nem kapcsolódtak be, azok hozzáállása gyanakvóbb volt. Itt kitértek az informatikai tudás és a jövő tervezésének fejlesztésére, erősítették a résztvevők önbizalmát.

Munkaerő-piaci szakképzésen a válaszadók kétharmada vett már részt. Ezekre nehéz volt bejutni, de a képzésben részt vevők a képzés végén rendszerint el tudtak helyezkedni az adott szakmában. Az egyéb irányú továbbképzés (pl. nyelvtanítás) a munkaerő-piaci helyzettől függően nem feltétlenül vezetett munkába álláshoz. Fontos szempont az oktatások tartalmának közelítése a munkaadók igényeihez. A munka közben történő tanulás népszerű forma, de több ágazatban nehéz ilyen helyeket találni, mivel a munkaadók nem tartják előnyösnek, hogy főként nekik kell megszervezniük a betanítást.

Az interjúk eredményei alátámasztják az Oktatási és a Munkaügyi Minisztérium felnőttképzési információs szolgáltatásaival és irányításával foglalkozó munkacsoportjának nézeteit az oktatási és vizsgalehetőségek közelítéséről a felnőtt lakosság igényeihez. Ez az oktatási intézmények munkaerő-piaci ismereteinek fokozását feltételezi, illetve a felnőttképzés kiterjesztését azokra a csoportokra, akik megjelenése alulreprezentált.

A munkahelyi gyakorlatot és a munkaerő-piaci felkészítést pozitívan értékelték,

egyfelől szakmaváltás idején, másfelől, mivel a munkahelyi gyakorlat gyakran vezetett állandó munkahelyhez. A munkaadók számára készült tájékoztató is hasznosnak bizonyult, mivel a munkakeresők maguk nem mindig voltak tisztában a gyakorlat feltételeivel. A munkahelyi gyakorlatnál az 1–3 hónapos időtartam bizonyult ideálisnak.

Az interjúalanyok általában elégedettek voltak a munkaügyi kirendeltség szolgáltatásaival, de *fejlesztési irányokat* is kijelöltek. Előkerültek az álláskereső helyzetét figyelmen kívül hagyó szabályzatok, a géppark gyenge működése, a telefonos szolgáltatások zsúfoltsága, az információhiány, a hivatalnokok eltérő ügyfél-kiszolgálási képessége és egyéb szempontok. Igényelték az ügyfelek elvárásaira való fokozott odafigyelést, a rugalmas szolgáltatások nyújtását.

Az összességében pozitív visszajelzések mellett érdemes elgondolkodni azon a szemléleten, miszerint az álláskeresőt előbb képezni, reintegrálni kell, mielőtt készen áll a munkaerőpiacra való belépésre. Ma, amikor már viszonylag sok üres állás és kevés munkát kereső van a munkaerőpiacon, gyakran nem a munkakereső irányából indul ki a folyamat, hanem egy adott munkahelyre keresi a megfelelő embert. Ez újfajta szolgáltatási modellt kíván. A reintegrálás és a felnőttképzés fejlesztésében a munkaerő-piaci orientáció a fő szempont.

III. 3. Munkaerő-piaci szolgáltató központok: a nehezen munkába állítható személyek speciális ellátása

3.1. A munkaügyi szolgáltató központokkal kapcsolatos kutatási kérdések

A kutatási jelentés bevezetésében a TYP-központok felmérésének hátterét tárták fel. Ennek során a pontos kutatási kérdéseket is részletezték, a következők szerint:

- A munkaerő-piaci szolgáltató központok működésének alapja és céljai: hogyan kapcsolódik a TYP-működése az integrált aktivizálási politikához (aktív foglalkoztatáspolitik+aktív szociálpolitika)?
- A TYP-központok kvantitatív adatai: a működés szervezeti feltételei, a rendelkezésre álló humán erőforrás és az ügyfélkör
- A TYP-modellek helyi és regionális szintű alkalmazása: milyen működési modellek alakultak ki? Mi jellemző ezekre? Mely részeik működőképesek és melyek nem?
- Az irányítási szerkezet és a stratégiai munka működőképessége, a TYP hálózatos irányítása: milyen a szolgáltató központok stratégiai és operatív irányítása? Hogyan oldották meg a hálózatos irányítás kérdését?
- A TYP-együttműködés felmérése: hogyan valósult meg a több szakma

összefogásával kialakított pár- és csapatmunka? Hogyan épül a TYP együttműködési hálózata a helyi és regionális partnerekkel? Milyen az együttműködés minősége? Hogyan hat a kistérségi szerkezet és a szolgáltatási szerkezet változása a TYP-működésére? Hogyan fejlődnek a nyomon követő rendszerek (TYPPI)?

- Az ügyféllátás felmérése a TYP-központokban, ügyfélirányítás és az ügyfélkapcsolat lezárása: milyen hatásokkal járt az ügyfélszemponatok országos megállapítása? Milyen szakaszai vannak a szolgáltatási folyamatnak? Hogyan lehet értékelni a szolgáltatások működését? Mennyire kiterjedt a szolgáltatási kínálat? A fizetős szolgáltatások betagozódtak-e az egységes szerkezetbe?
- Ügyfélvélemények a TYP-működésről: elégedettek-e az ügyfelek a központok működésével? Milyen tapasztalataik vannak? Hasznos-e számukra a TYP-működése? Bekapcsolódnak-e a működés fejlesztésébe? Milyen hiányokat tapasztalnak?
- A foglalkoztatás és a védett munkaerőpiacra való igény: hogyan segíti a TYP-központ az ügyfelek munkába állását? Milyen az együttműködés az önkormányzattal, a civil szervezetekkel és a vállalkozói szférával e téren? Mik a védett munkaerőpiac legfontosabb fejlesztési szempontjai?
- Munkaerő-piaci átmenetek és a TYP-központ szerepe: milyen átmeneti szakaszok jellemzőek az ügyfelek életében? Milyen nehéz a munkába állításuk?

A fenti kérdésekre kvantitatív és kvalitatív módszerekkel kerestek választ.

A legfontosabb kvantitatív eszköznek az internetes kérdőíves felmérések számítottak, amelyek 2006 és 2007 őszén készültek. Mindkét évben megküldték azokat minden munkaerő-piaci szolgáltató központ kapcsolattartójának. 2006-ban 205 válaszadó volt, közülük 78-an a TYP-központok munkatársai, 107-en a TYP-vezetői csoportok tagjai. A válaszadási arány 68% (TYP), ill. 33% (vezetői csoport) volt. 2007-ben 228-an válaszoltak a kérdőívre, az összesített válaszadási arány pedig elérte az 50%-ot. A válaszadói csoportok számbeli és összetételbeli eltéréseit az éves összehasonlításnál figyelembe vették. Az összegyűlt adatok elemzése főként kvantitatív statisztikai módszerekkel történt (frekvencia, átlagszámítás, keresztábrák, Pearson khi teszt). A nyílt kérdésekre adott válaszokat téma és válaszadó szerint rendezték.

A kvantitatív elemzéshez a látogatások és interjúk szolgáltak eszközzel. A 2006–2007-es év során 17 TYP-központban került erre sor. Az érintett központok különböző méretűek, és országszerte egyenletesen helyezkednek el. A legalább félnapos látogatások során naplózott csoportinterjúkat vettek fel a vezetőkkel és a dolgozókkal, amelyeken gyakran a munkaügyi kirendeltség és a szociális osztály vezetője is jelen volt. Emellett 2007–2008-ban hat felelős vezetővel készült telefoninterjú. Az interjú felépítése nagyjából egyezett a személyes találkozókon

használttal.

2006-ban 40 ügyféllel készült interjú (30 férfi és 10 nő, különböző életkorúak). 2007–2008-ban 17 telefoninterjút bonyolítottak le aktív ügyfelekkel (11 férfi, 6 nő, 22–57 évesek), az ország különböző részeiből. A személyes tapasztalatokat feltáró interjúkat összevetették a központból kapott, az adott ügyfél szolgáltatási eljárására vonatkozó leírással.

Országsszerte nyolc TYP-központ munkatársai vettek részt az ügyfélszolgáltatási folyamatleírások kidolgozásában: kikérték az ügyfelek hozzájárulását az interjúhoz, és ugyanezekről a személyekről leírást küldtek. Ezeket kvalitatív szempontból elemezték.

A Munkaügyi Minisztérium 2007-es három napos képzésén a TYP-központok munkatársai a párbeszédszerű hálózatos együttműködés témakörével foglalkoztak. Az itt készült feladatok és beszélgetések is a vizsgálati anyag részét képezték.

Két TYP-működéssel kapcsolatos műhelyre került sor: 2006-ban egy hazai és 2008-ban egy nemzetközi műhelymunkára. Ezek anyagát is felhasználták a vizsgálat során.

3.2. A munkaerő-piaci szolgáltató központok működésének alapja és a reform megvalósítása

A TYP-központ a 2000-es évek elejének terméke. Az ezt megelőző integrált szolgáltatási kísérlet (2002–2003) a Munkaügyi Minisztérium „Munkaerő-piaci támogatási rendszer fejlesztése” c. projektjének zárójelentése (2001) alapján indult be. Ezt megelőzte az 1990-es évek közepétől az aktív foglalkoztatáspolitikai, később az aktív szociálpolitika fejlesztése. Az 1994-es EU-csatlakozást követően még intenzívebbé vált ez a folyamat. Az aktiválás lényege a tartós munkanélküliek integrálása, a munkaerőpiacra kényszerítő eszközök alkalmazásával. A munkaügy és a szociális ellátás szakemberei közötti fokozott együttműködést elősegítette a reintegrációs munkavégzésről szóló foglalkoztatáspolitikai irányelv (2001/189) finnországi megjelenése, továbbá a munkaerő-piaci támogatás aktív reformjának a beindításáról szóló 2006-os törvény.

Az integrált szolgáltatás bevezetésére irányuló első kísérlet (2002–2003) pozitív eredménnyel zárult, aminek a hatására az I. Vanhanen-kormány foglalkoztatáspolitikai programjába bekerült a munkaerő-piaci szolgáltató központok hálózatának állandósítása. A program tervezésében és végrehajtásában a Munkaügyi Minisztérium mellett részt vett a Szociális és Egészségügyi, az Oktatási, továbbá a Kereskedelmi és Ipari Minisztérium is. Az állam elkötelezte magát az önkormányzatokkal megosztott finanszírozási forma mellett.

A munkaerő-piaci szolgáltató központok működése tehát szorosan összefonódik az aktív foglalkoztatáspolitikai és az aktív szociálpolitika fejlődésével. A 2003–2007-es foglalkoztatáspolitikai program, amely gyakorlatilag az aktív foglalkoztatáspolitikai

kilátásait vázolja a 2000-es évtizedre, a következő célokat tartalmazta:

- 1) A strukturális munkanélküliség csökkentése és a marginalizálódás megelőzése,
- 2) a szakképzett munkaerő hozzáférhetőségének biztosítása és felkészülés a demográfiai folyamatok kedvezőtlen fordulataira,
- 3) a munkában töltött idő meghosszabbítása,
- 4) a munka jövedelmezőségének, szervezetségének és ésszerűségének javítása.

A fenti célok megvalósulását négy stratégiai részprojekttel tervezték meg támogatni:

- 1) a munkaerő-piaci szolgáltatások megújításával, 2) a munkaerő-piaci támogatás aktivizálásával, 3) a foglalkoztatáspolitikai aktív programok és képzések fejlesztésével, 4) a karrierutak meghosszabbításával.

A jövőben tehát az egészségi állapot javítása és a munkaképesség növelése, a munka világának vonzóbbá tétele, a szegénység és a marginalizálódás visszaszorítása, továbbá a jól működő szolgáltató rendszer és a megfelelő megélhetési feltételek biztosítása jelenthet megoldást. A munkanélküliség mérséklése egyúttal a kifizetendő ellátások mennyiségét is csökkenti, növeli ugyanakkor a lakosság foglalkoztatási arányát és aktív részvételét.

A munkaerő-piaci szolgáltató központok reformja két átfogó országos reformhoz is kapcsolódik: az egyik a munkaügyi szervezet belső átalakítás, a másik az állam és az önkormányzatok közös, aktív politikát elősegítő reformja. Ezek az összefonódások azonban meg is nehezítik a reform végrehajtását, az irányítási és felelősségi körök komplex volta miatt.

A közvetlen irányítás rendszerint rendeletek útján történik. A közvetett irányítás ugyanakkor a reform, egy program vagy egyéb projekt megvalósításának szakmai vezetésére, ajánlások megfogalmazására és az információk megosztására épül. Ide sorolható a reform finanszírozásának biztosítása és a résztvevő személyek felügyelete is. A jelen reformoknál alapvetően közvetett irányítás tapasztalható, amely nagy mozgásteret hagy a helyi döntéshozóknak. Minden szinten zajlik az egyeztetés legjobb modelljeinek és a hálózatos együttműködés formáinak kialakítása.

3.3. A munkaerő-piaci szolgáltató központok főbb kvantitatív adatai

Finnországban 39 TYP-központ működik. 2007-ben 52 munkaügyi kirendeltség és 161 önkormányzat vett részt működtetésükben. Az országos lefedettség egyelőre nem egyenletes, továbbá a finanszírozási formák és a szerkezeti betagozódás is különbözőképpen alakul az egyes térségekben.

2007-ben a munkaerő-piaci szolgáltató központok teljes működési költsége mintegy 35 millió euró volt. Ezen felül 2007-ben a Munkaügyi Minisztérium külön forrásból biztosította a kiegészítő szolgáltatások megvásárlását. Utóbbi gyakorlat 2008-ban megszűnt. Néhány önkormányzat is adott külön forrást erre a célra. Az egyes központok éves költségvetése 2007-ben ötmillió euró és 100 000 euró között

mozgott. A központok 72%-ának egy, 28%-ának két operatív vezetője van. Az egy munkatárs által ledolgozott éves munkaidő mennyiséghez 320 órával járult hozzá a munkaügy, 330-cal pedig az önkormányzatok. Emellett körülbelül 20 órás egy főre eső évi munkaidő-volumenben alkalmaztak pályaválasztási pszichológusokat, és 32 órában ápolókat/egészségügyi ellátó-személyzetet. Kistelepüléseken jellemző, hogy az önkormányzat szociális munkásai saját munkájuk mellett, pl. a hét egy napját töltik a TYP-ben.

Az ügyfelek a munkaügyi kirendeltségről, az önkormányzattól vagy a más együttműködő partnertől érkeznek a munkaerő-piaci szolgáltató központba. Az egy központban megforduló álláskeresők száma 2007-ben 130-4000 munkakereső közé esett. Az előző évhez képest 1600-zal, 26 171-re nőtt a TYP-központokhoz forduló munkanélküli ügyfelek összlétszáma.

Az ügyfélkör többségét egyértelműen a munkaerőpiacra nehezen bevonható ügyfelek képezik. Ide tartoznak az egy évnél hosszabb ideje folyamatosan munkanélküliek, a foglalkoztatási programok után munkanélkülivé vált emberek, továbbá az egyik ellátásból a másikba kerülők. A TYP-központok ügyfeleinek mintegy 80%-a tartozik az utóbbi kategóriába, míg a munkaügyi kirendeltségek ügyfelei közül csak 60% ezeknek az aránya.

A nők előfordulása az ügyfelek körött körülbelül egyharmad (míg az összes munkanélkülinek kb. a fele nő). Az ügyfélkör 74%-a a legjobb munkavégzési korban lévőkből, a 25–55 évesekből áll. Az ügyfelek 16%-a 25 év alatti (ez az arány országosan igen eltérő). 2007-ben a TYP-központok ügyfeleinek 34%-a volt csökkent munkavégző képességű – ugyanez az arány a munkaügyi kirendeltségeken 15% volt.

A 2001/189-es, a munkaerő-piaci reintegrációra vonatkozó törvény alapján javítani kívánják a tartós munkanélküli, a munkaerő-piaci támogatásban, vagy megélhetési támogatásban részesülő személyek esélyeit a munkába állást segítő tevékenységben való részvételre. Ennek része az aktivizálási terv, amit a munkaügyi szervezet és az önkormányzat képviselőinek a munkanélküli személlyel közösen kell összeállítaniuk. Ha a munkanélküli nem kíván ebben részt venni, szankciókat alkalmaznak a folyósított ellátásokra nézve, akárcsak a munka vagy képzés visszautasítása esetén. A reintegrációs munkavégzést az önkormányzatok szervezik. Ott ez csak a 25 aluliak számára kötelező, azon felül választható. 2010-ig a törvényben akarják megszüntetni ezt az életkori korlátozást.

Eközben nőtt a munkaerő-piaci támogatásban reintegráló munkavégzés alapján részesülők száma. Az ilyen ellátáshoz jutók medián életkora 2003–2006 között 42 évről 44 évre csökkent, az ellátási idő hossza pedig átlagosan 98 napról 104 napra nőtt. A reintegráló munkavégzéshez kötött megélhetési támogatásban részesülők száma is évről évre nő. Az ellátási időszak hossza itt 3,4–4,3 hónap.

A munkaerő-piaci támogatás reformja 2006. január 1-jén lépett életbe. Célja a

munkaerő-piaci és a megélhetési támogatás finanszírozási hátterének egységesítése volt úgy, hogy az hatékony foglalkoztatásra sarkallja az önkormányzatokat. Új elem, hogy az 500 napnál tovább passzívan munkaerő-piaci támogatást kapó ügyfelek költségeit megfizették az önkormányzat és az állam között, a hosszú ideje támogatásban részesülőknél pedig kényszerintézkedéseket vezettek be. Az aktív munkaerő-piaci eszközöket igénybe vevő támogatottak költségeit az állam fedezi. Ha azonban az ügyfelek nem hajlandók élni a felkínált lehetőségekkel, elveszítik jogosultságukat a munkaerő-piaci támogatásra.

Különösen érdekes ez a célcsoport a TYP-központok szemszögéből, hiszen gyakran őket irányítják ide, a központ aktív eszközeinek igénybevételére irányítják. 2004–2005 között a munkaerő-piaci támogatásban részesülők aktiválási aránya 20% körül volt – 2007-re ez 35%-ra nőtt, azaz a régóta támogatást kapók bő egyharmada egy hónapon belül részt vett valamilyen aktív programban.

3.4. A munkaerő-piaci szolgáltató központ működésének helyi és regionális modelljei

Minden munkaerő-piaci szolgáltató központnak megvan a saját működési modellje. A reform megvalósítása tehát „alulról felfelé” építkezik. A modellek célja közös, de leképezik a helyi partnerek együttműködési formáit és a regionális társadalmi helyzetet, a jellemzően nagyarányú, tartós munkanélküliséggel terhelt területeken.

A modellek összevetése öt szempont alapján történt: idődimenzió, vezetési modell (munkaügy vagy önkormányzat túlsúlya), a TYP-működés hangsúlyos területe (felmérés és reintegrálás/képzés és munkába állítás), az alapellátás és a speciális szolgáltatások aránya, térségi jelleg (egy vagy több önkormányzat tartozik hozzá).

A központok kb. fele (18) 2002-ben, az integrált szolgáltatási modell-kísérlet keretében kezdte meg működését, majd 2004-ben alakultak át TYP-központokká. Volt, ahol egy helyi projekt folytatásaként alakult ki a TYP-hálózat. Az átalakulás többéves folyamatot vett igénybe, egyeztetni kellett a munkamódszereket, megtanulni a több szakma képviselőiből álló csapatmunkát, és kiépíteni a szolgáltatási kínálatot. A váltás tehát többnyire szervezési kérdésekre, s nem a szolgáltatás minőségére irányult. A kezdettől TYP-központként működő helyeken a komplex ügyfélkör kezelése jelentette a legnagyobb kihívást. Ugyanakkor itt gyorsabban kialakult az együttműködés az önkormányzattal. A hálózatos működés mindenütt többéves felkészülési időt kíván (ld. brit Jobcentre Plus egységek felállítása).

Az integrált szolgáltatási modell-kísérlet idején a közös operatív irányítás volt a jellemző. Azóta az egyvezetős modellre tértek át; csak a központok egyharmadában van továbbra is két vezető. Az operatív vezetői megbízás határozott időre szól, melynek leteltével felülvizsgálják a körülményeket. 2007 év végén 22 TYP-központot munkaügyi vezető, hatot pedig önkormányzati vezető irányított. A kétfajta intézmény

működése között nem tapasztalható jelentős eltérés. Természetesen érzékelhető, hogy a mindenkori vezető szorosabb együttműködik az őt delegáló intézménnyel. A fejlesztési irányokat mindenütt a helyi viszonyok és a vezető szemléletmódja határozza meg.

A TYP fő feladata sokrétű, és a központok 80%-a úgy véli, hogy a különböző feladatterületeket összehangolva működtetik. Ugyanakkor jellemzően három modell alakult ki: 1) a felmérésre és reintegrációra koncentráló TYP-központok (itt különösen magas a nehezen munkába állítható, csökkent munkaképességű ügyfelek aránya), 2) a munkába helyezésre irányuló együttműködés (aktív eszközök, műhelymunka, szorosabb munkaadói kapcsolatok), illetve 3) a vegyes modell.

A munkaügyi kirendeltségekhez képest a TYP-központ önmagában egy szakosított szolgáltató, aminek alapját a speciális szaktudás adja. A speciális szolgáltatás célja a nehéz ügyfelek helyzetének „gyógyítása és javítása” a reintegráció és/vagy a munkába állás irányába úgy, hogy az ügyfél ugyanebből az okból már ne térjen vissza az alapellátásba (a gyakorlatban ugyanakkor szép számban léteznek a munkaügyi kirendeltségre visszairányított ügyfelek). További vizsgálatra szorul a TYP és az egészségügyi ellátórendszer kapcsolata. A speciális szolgáltatás ismertetőjegyei közé tartozik a testre szabott ügyfélirányítás. Mindehhez azonban szükség van jól működő és átláthatóan megszervezett alapszolgáltatásokra.

A munkaerő-piaci szolgáltató központok többsége (31) *térségi jelleggel működik, egy központhoz maximum 12 önkormányzat tartozik.* A térségi szervezés kihívást jelent az igazgatásban és a működés megszervezésében, különös tekintettel a finanszírozásra. Sok helyen *több ellátópont* működik a térségben, amelyek esetében fontos ezek szoros kapcsolata az anyaközponttal, az egységes színvonalú ügyféllátás érdekében. A másik megoldás pl. a hét egy napján helyben megjelenő TYP-munkatárs esete. Itt a földrajzi távolságok és a közlekedési elérhetőség okozhat nehézséget.

3.5. Az irányítás és a stratégiakészítés működőképessége – hálózatos vezetői modell a TYP-központokban

A különböző közigazgatási ágazatok állandó együttműködésének szükségessége a munkaerő-piaci szolgáltató központok specialitása. Általában az ilyen jellegű együttműködés időleges, munkacsoportok, projektek működéséhez kötött. *A TYP-központ állandó szerv az állami szintű munkaügyi rendszer és az önkormányzat határmezsgyéjén, ezért sajátos irányítási rendszert kellett kiépíteni a számára.* A TYP-központ igazgatási szempontból a munkaügyi kirendeltségek és az önkormányzat szociális és egészségügyi ellátórendszerének meghosszabbítása, gyakorlatilag pedig koordinált ügyféllátó egység. A TYP-reform egy országos szintű stratégia, amit helyi szinten a TYP-működtetésért felelős hivatalnokok irányítanak.

A 2007-es eredményfelmérésből az derült ki, hogy a helyi szereplők kritikusan

szemlélik a TYP-hálózat országos szintű irányítását és stratégiai tervezését. Különösen gyengének értékelték az irányítást a Szociális és Egészségügyi Minisztérium, valamint a Kela részéről. A helyzet ellentmondásos, mivel olyan helyzetben mutatkozik igény az országos szintű vezetésre és támogatásra, amelyben éppen, hogy a helyi szereplőknek akartak nagyobb mozgásteret hagyni. A válasz a hálózatos együttműködésben rejlik: az önkormányzati fél hozzászokhatott az autonóm működéshez, míg a munkaügyi szervezet jellemzően szorosabb központi felügyelet alatt áll.

A munkaerő-piaci szolgáltató központok működésében a legfontosabb regionális szereplő a TE-központ. 2008 óta ez fokozottan érvényes, mivel a Munkaügyi Minisztériumtól kapott TYP-finanszírozás átkerült a TE-központok kezébe. Emellett hozzájuk tartozik a külső féltől vásárolt szolgáltatások versenyeztetése és szerződtetése. A TYP-központok úgy vélik, hogy némileg csökkent a TE-központ részéről megvalósuló irányítás intenzitása (88% kielégítőnek vagy gyengének tartja, 12% jónak).

A helyi és a térségi stratégiai vezetést a TYP esetében a vezetői–irányítói csoport gyakorolja (van, ahol mindkettő működik, van, ahogy csak egy). A csoport tagjai: az anyakirendeltség, a város és a TYP képviselői. A vezetői csoport nagyjából havonta, az irányítói csoport évente kétszer–háromszor jön össze. Előbbi feladata a TYP működési tervének kidolgozása, megvalósításának nyomon követése, és ideális esetben a stratégiai irányítás. Utóbbi általános szinten foglalkozik a fejlesztési kérdésekkel és a jövő kilátásaival. Mindkét csoport működésével kapcsolatban romlott az értékelés: a kielégítő vagy gyenge működésről beszámolók aránya 70% körüli.

A stratégiai irányítás értékelése is kedvezőtlenebb minősítést kapott: 2007-ben a válaszadók 76%-a szerint a stratégiai irányítás kielégítően vagy gyengén működött. A TYP működési stratégia gyakran a térségi stratégia (pl. foglalkoztatási, jóléti stb.) részét képezi, de önálló dokumentumba is foglalható. A cél, hogy világosan és a TYP számára releváns módon fogalmazza meg a feladatokat és a központ státuszát. A válaszadók 38%-a szerint van ilyen stratégia, és az irányítja is a működést, 46% szerint van ilyen, de csak részben befolyásolja a működést, 16% szerint pedig egyáltalán nincs ilyen stratégia. A stratégiakészítésbe leginkább a munkaügyi kirendeltségek vezetői érezték magukat bevonva (55%), a TYP-munkatársaknál ez már csak egyharmad volt, az önkormányzatnál 18%, a Kela munkatársainál pedig mindössze 8%.

Helyi szinten a munkaügyi kirendeltség és a szociális iroda áll a TYP háttérében. Ilyen szereplő lehetne az önkormányzati egészségügyi alapellátó és a Kela is, de ők nem vállalták ezt a feladatot. A TYP-központban jónak tartják a munkaügyi kirendeltségektől kapott támogatást (bár az elégedettség az elmúlt években némileg csökkent), míg az önkormányzat részéről érzékelt csekélyebb mértékű támogatás

megítélése némileg javult.

A TYP-hálózat operatív irányítását a munkaügyi kirendeltség és az önkormányzat által kinevezett felelős hivatalnokok látják el. A 2008-as felmérés alapján 11 központban ún. páros vezetői modell volt érvényben, azaz a két fél képviselője közösen végezte az operatív irányítási teendőket, 28 helyen pedig egyvezetői modellt alkalmaztak: ebből 22 helyen a munkaügy képviselője, hat helyen pedig az önkormányzat delegáltja volt az operatív vezető. A fejlődés az egyvezetői modell irányába mutat. A legújabb eredmények alapján a válaszadók közel fele (48%) tartja jól működőnek az operatív vezetést, 19% pedig gyengének.

Mivel a munkaerő-piaci szolgáltató központ hálózatos működésű egységei a megszokott igazgatási szintek között helyezkednek el, autonómiájuk és szerepük évről évre nagyobb kérdést jelent. Igazgatási szempontból igényelnék az autonómiát (saját iránycélok és pénzügyi keretek), az ügyféllátásban viszont nem tudnak függetlenedni a munkaügyi kirendeltségek munkájától. Az autonómiával kapcsolatos követelések az évek során elhalkultak, talán éppen a körülmények komplexitásának felismerése miatt. A nehezen kezelhető ügyfelek ellátása szempontjából is létszükséglet a szoros együttműködés és információáramlás a többi érintett szereplővel.

3.6. A TYP-együttműködés értékelése

A hálózatos együttműködés jellemzi a TYP szolgáltatásait mind az igazgatás, mind pedig az ügyféllátás szintjén. A *párban végzett munka* általában az első ügyféltalálkozásnál mindig megvalósul (szociális munkás – foglalkoztatási tanácsadó), később pedig az ügyfél helyzetének megfelelően, rugalmasan alkalmazzák azt. A legtöbb TYP-központban stabil, *több szakma képviselőiből álló csapatok* alakultak ki a főbb célcsoportok számára (pl. fiatalok). Igény szerint külső szakértőket is meghívnak ezekbe. A különböző szakmákban feleknél bevettnek számító megoldások összehangolása kezdetben nehézséget okozott, később azonban megszűnt ez a probléma.

A *Párbeszéd-szerű hálózatos együttműködési szeminárium* résztvevői megállapították, hogy a különböző tudáshalmazok összeegyeztetésének legjobb alapja a saját szakterület stabil ismerete és alkalmazása az adott helyzetben. Ugyanakkor szükség van nyitottságra és bizalomra. A munkaerő-piaci szolgáltató központok munkatársai jobbnak találják a helyi és térségi partnerekkel való együttműködést, mint anyakirendeltséggel (szociális hivatal, munkaügyi kirendeltség) fenntartott kapcsolatot. Jól alakul a viszony a harmadik szektor és a vállalkozói szféra szereplőivel is. Megnőttek ugyanakkor az együttműködés minőségével kapcsolatos várakozások is.

A munkaügyi kirendeltséghez fűződő viszonyra hatással volt a *minisztériumi átszervezése*. Erősítésre szorul az együttműködés a Kelával, amely passzív

résztvevőként jelenik meg a hálózatban, s nem foglalkozik az együttműködés fejlesztésével. Meg kell találni tehát a kölcsönös előnyöket.

A munkaügyi kirendeltségek válaszadóinak többsége (60%) egyértelműen előnyösnek érzi a TYP-központ működését: a nehezen munkába állítható, tartós munkanélküliek átirányítása révén ugyanis erőforrások szabadulnak fel a többi ügyfélcsoport számára. Az önkormányzati szereplők közül főleg a szociális részleg (48%) értékeli pozitívan az együttműködést. Az egészségügyi alapellátás és a Kela képviselői ezzel szemben csekély előnyt érzékelnek, vagy egyáltalán nem tapasztaltak változást (50% ill. 49% a két szférában). Az egészségügyi rendszer szemszögéből a TYP működése rövid távon növelte az orvoslátogatások számát; az előnyös, költségtakarékos eredmények csak később születtek meg. Ugyanakkor az ügyfelek egészségi állapotával, munkaképességével és reintegrációjával kapcsolatos kérdések egyre inkább előtérbe kerülnek. Ezen a téren is fokozni kell tehát az együttműködést.

Az integrált szolgáltatási modell-kísérletben 18 város és 25 integrált szolgáltatási pont vett részt. Ezek később átalakultak TYP-központokká, és 21 új központ is alakult. 2008-ban 39 munkaerő-piaci szolgáltató központ működött, 161 önkormányzat részvételével. Ezek közül csak nyolc hatóköre korlátozódott egyetlen önkormányzat területére, a többi 2-12 önkormányzatot érintett. A térségi szemlélet és az önkormányzatok aktív részvétele az elmúlt években felerősödött. 2006-ban a válaszadók 57%-a volt viszonylag elégedett a térségi működéssel, 24% nagyon elégedett volt, és mindössze 19% az elégedetlen. Ez az arány ma is nagyjából változatlan. A munkaügyi kirendeltségeknél, az önkormányzat és a Kela képviselőinél erőteljesen megoszlanak a vélemények a nagyon elégedettek és az elégedetlenek között, míg a TYP-központoknál inkább a viszonylagos elégedettség jellemző. Regionális eltérések is megfigyelhetők. Az együttműködés a nagy méretű, központi településeken a legjobb, hiszen itt nagy az ügyfélkör és számos szolgáltatás elérhető. A kistelepüléseken nem csak a TYP működése, de gyakran a szociális és egészségügyi ellátás sem valósul meg maradéktalanul.

A több szektort átfogó hálózatos együttműködésnél mindig kihívást jelent az *információáramlás és a nyomon követés megszervezése*. Az integrált szolgáltatási modell-kísérlet során megvalósult az adatnyilvántartási kapcsolat a szolgáltatópontok és az anyakirendeltség között, ugyanakkor felmerült az igény a szektorok egységes nyilvántartási rendszerének létrehozására. A cél egyrészt a csapatmunka és a belső kommunikáció segítése, másrészt az ügyfélfolyamat nyomon követhetősége. A Munkaügyi Minisztérium kezdeményezésére elindított *TYPPI rendszer* azonban nem bizonyult meggyőzőnek: bevezetése is lassan történt, és a használat intenzitása is településenként eltérő. Negatívuma az átfedés más rendszerekkel, azaz hogy a munkatársaknak egyes adatokat duplán kell naplózniuk. Kérdés, hogy az ügyfélfolyamat követése mellett cél-e a dolgozók munkavégzésének regisztrálása

(időfelhasználás, ügyfélszám stb.).

3.7. A munkaerő-piaci szolgáltató központ ügyféllátásának értékelése

A TYP-hálózat célcsoportjának megtalálása az integrált szolgáltatási modell bevezetése óta állandóan napirenden lévő kérdés. Országos előírások híján minden központ a saját területén, igen eltérően határozta meg az ügyfélkörét. A *munkaerő-piaci támogatás* megreformálásának kezdete (2006. január 1.) óta a *több mint 500 napja ilyen támogatásban részesülő személyek* lettek az elsődleges célcsoport. Az ő intenzív ellátásuk a munkaügy és az önkormányzat szemszögéből is megtérülő feladat. A munkaügyi kirendeltségek szerepe megnőtt a TYP-hálózat bemutatásában, és az ügyfelek motiválásában arra, hogy akarjanak részesülni ezek szolgáltatásaiban. Amióta felgyorsult a szolgáltatási folyamat, az ügyfélirányítás is sikeresebb. Az ügyfélkapcsolat lezárásának a kérdése azonban továbbra is aktuális. A 2007. július 1-jén országos szinten meghatározott ügyfélkritériumok szerint a TYP-központ ügyfélköréhez tartoznak a fenti támogatott csoport tagjai mellett *azok a személyek, akiknél fennáll a munkanélküliség elhúzódásának veszélye, és akiknek intenzívebb, több szakmát összefogó szolgáltatásra van szükségük.* NEM tartoznak ide a nyugdíjjogosultságuk tisztázására szoruló ügyfelek (ELMA). Az ügyfélkapcsolat végén a foglalkoztatható ügyfeleket a munkaügyi kirendeltségre, a többieket pedig a szociális ellátórendszer felé irányítják. Az új ügyfélkritériumok a válaszadók egyharmada szerint fokozták a helyi szintű egyetértést a TYP ügyfélkörének kérdésében. Az irányítási gyakorlat változását is érzékelte a válaszadók egyharmada. Az ügyfélkapcsolat lezárására a megkérdezettek 40% szerint hatással voltak az új szempontok. Ugyanennyien vélekedtek úgy, hogy meg kell hagyni a lehetőséget arra, hogy a helyi munkaerő-piaci problémáktól függően, rugalmasan lehessen alkalmazni az országos szinten szabályozott szempontokat.

A *szolgáltatásnyújtás folyamata* a legtöbb munkaerő-piaci szolgáltató-központban hasonló: különböző szakaszokból vagy lépcsőkből álló folyamatot jelent, amely a munkaerőpiac vagy más, hosszú távú megoldás felé vezet. Az egyes szakaszok: ügyfélirányítás, felmérési-vizsgálati szakasz, reintegrációs és irányítási szakasz, felkészítési és munkába helyezési szakasz, az ügyfélkapcsolat lezárása. A következőkben egy ideális modell alapján mutatjuk be ezek működését.

Ügyfélirányítás: Az ügyfélirányítás kérdéseit már tárgyaltuk az ügyfélkritériumok kapcsán. Alapvetően a munkaügyi kirendeltségről (70%), illetve a szociális ellátórendszer felől (20%) érkeznek az ügyfelek a TYP-központba – ebben helyi eltérések is vannak. A Kela felől csupán 0,1%, egyéb helyről (oktatási intézmény, projekt, ápolási célú vagy reintegráló intézmény) 5% érkezett. Önállóan az ügyfelek 2%-a jutott be a TYP-központba.

Az ügyfélirányítás menete: az irányító szerv kiválasztása, a fogadó szerv

kiválasztása, az induló szolgáltatás kiválasztása.

Felmérési-vizsgálati szakasz: A TYP-szolgáltatás jellemzően különböző vizsgálatokkal kezdődik az ügyfél szociális és pénzügyi helyzetére, munkaképességére és képzési, munkába állási lehetőségeire vonatkozóan. Gyakran egészségügyi vizsgálat is társul ehhez. Ha a munkaképességgel egyértelműen gondok vannak, a nyugdíjazás feltételek feltárása következik (ELMA). Tisztázandó kérdés, hogy *az ügyféllel való foglalkozás a munkaerőpiacra való visszatérésre vagy az onnan kilépésre irányul-e?* Ezzel kapcsolatban eltérő gyakorlatok vannak érvényben. A munkaerő-piaci szolgáltató központokban az a felfogás erősödik, hogy a különböző vizsgálatok nem elegendőek a motiváció, a munkaképesség és a munkalehetőségek valós felmérésére. Ezért minél előbb „igazi” feladathoz kell juttatni az ügyfeleket, melynek során a motiváció és a munkaképesség mindkét fél számára nyilvánvalóvá válik.

Reintegráló és irányítási szakasz: Ez többnyire reintegrációs munkavégzéssel kezdődik, ahol pl. a munkaidőt az ügyfél igényeinek megfelelően lehet alakítani. Ez a gyakorlat egyre elterjedtebb. A reintegráló munkavégzésnél is a kötetlenebb megoldásokat külső szolgáltatásként vásárolják meg, vagy az önkormányzat segítségével valósítják meg. Emellett sor kerülhet életvezetési csoportban való részvételre, szenvedélybeteg-ellátásra, stb.

A felkészítés és munkába állítás szakasza: Itt a munkahelyi gyakorlat, a munkaerő-piaci képzés és a támogatott munkavégzés kerül előtérbe. Személyre szabott munkára való felkészítés külső szolgáltatásként vehető igénybe. A szakképzésből frissen kikerültek vagy az iskolából lemorzsolódott fiatalok számára rövid, intenzív támogatást nyújtanak, a megfelelő képzés/munka kiválasztása érdekében. Ez a munkába állás előtti utolsó szakasz. Amennyiben az ügyfél igényei nagyban eltérnek attól, amit a rendszer kínálni tud, a folyamat eredménytelenül zárulhat.

Ügyfélkapcsolat lezárása: Az ügyfélkapcsolat lezárása fokozatosan történik, ha az ügyfél tartja a kapcsolatot a TYP-központtal az oktatás, a támogatott vagy a normál munkavégzés megkezdése után. Ugyanakkor bizonytalanná válik a TYP-szolgáltatás lezárása, ha az ügyfél álláskeresővé vált, de nincs számára megfelelő munkahely. Egy részük ilyenkor visszakerül a munkaügyi kirendeltségre.

Nagy átlagban az ügyfelek egyötödénél zárult munkavállalással az ügyfélkapcsolat (a nyílt munkaerőpiacon vagy bértámogatással). 5%-uknál képzés vetett véget a kliensi szerepkörnek, egynegyedüknél pedig a munkaerőpiacon kívülre kerülés (nyugdíj, reintegráció, egyéb). A munkaügyi kirendeltségre irányítottak, a saját kérésükre kilépők és azok aránya, akiknek helyzete nem változott, összesen 40%-ot tett ki – ezt a legnehezebb értelmezni. Ezen ügyfelek egy része önálló munkakeresésre váltott, másoknál pedig sikertelenül zárult a szolgáltatási folyamat.

A szolgáltatási folyamat szakaszai közt nincs éles átmenet, ezeken a „lépcsőkön” fel- és lefelé egyaránt lehet haladni.

A szolgáltatási folyamat értékelése

Az értékelés során vizsgálják az ügyfélkiválasztás célzottságát, a szolgáltatási szükséglet felmérésének hatékonyságát, a nyújtott megoldások megfelelő időzítését, a több szakmát tömörítő csapat támogatásának eredményességét az ügyfelek problémáinak a kezelésében, a testre szabott tervek működését, az ügyfélirányítás reintegrációs, aktivizáló és elhelyezkedést elősegítő szerepét. A válaszadók ezeket 1–5-ös skálán értékelték. Az utólagos elemzés azt mutatta, hogy az értékelés gyakran jóval pozitívabb volt a valós eredményeknél. Ugyanakkor javultak az eredmények az előző felméréshez képest: a tevékenységek bevalásának összesített átlaga 3,1-ről 3,4-re emelkedett. A legkevésbé a nyújtott szolgáltatások időzítésével voltak elégedettek a megkérdezettek.

A szolgáltatások mértéke és működése

A vizsgálat során a TYPPI nyilvántartó rendszerben megvalósultként megjelölt szolgáltatásokat vették számba (a rendszerben alkalmazott kategóriák: tervezett, folyamatban, megvalósult, félbeszakadt). 2007-ben összesen 26 171 ügyfél fordult a TYP-központokhoz. A rögzített tevékenységek több mint a fele találkozás és a központon belüli átirányítás volt, míg egynegyede kapcsolatfelvételt jelzett külső partnerrel. A szakmai fejlődést segítő szolgáltatások (munkahelyi gyakorlat, munkaerő-piaci felkészítés, támogatott munka, csoportos szolgáltatások) képezték a legnagyobb csoportot, ezt követték a szakmai reintegrációs szolgáltatások (munkaképesség felmérése, próbamunka, próbaképzés), majd a munkaerő-piaci képzések. Ezek összesen 4000 ügyféleseményt jelentettek 2007-ben. Az önkormányzati szolgáltatók körében ugyancsak 4000 ügyfélesemény regisztráltak. Ennek zöme reintegráló munkavégzés volt. A Kela és a biztosítók mindössze 700 ügyféleseményt bonyolítottak.

Külső szolgáltatást díjazás ellenében 2007-ben 1675 esetben vettek igénybe, ebből 992 egyéni és 683 csoportos szolgáltatás volt. Egy ügyfél több szolgáltatásban is részesülhetett. A TYP-központok saját csoportos tevékenységének aránya jóval kisebb (2007-ben 268) a külsőkéénél: ez azt mutatja, hogy az ilyen jellegű szolgáltatások nagy részét ülső fél nyújtja. Egyéni jellegű külső szolgáltatás lehet pl. az egészségügyi, munkaügyi tanácsadás és egyéb. 2008-tól a külsős szolgáltatások költségkeretét az anyakirendeltség és a TYP-központ közösen tárgyalja meg. Az igazgatási és versenyeztetési feladatok a TE-központra hárulnak. A tapasztalatok bővülése és a szolgáltatási növekedése miatt az utóbbi években nőtt a külső szolgáltatások aránya.

3.8. Ügyfélvélemények a TYP-szolgáltatásról

Mivel a hatásvizsgálat célja a munkaerő-piaci szolgáltató-központok új modelljének értékelése volt a szervezés és a megvalósítás szempontjából, ez aligha történhetett meg az ügyfelek szempontjainak figyelembe vétele nélkül. A kutatók rákérdeztek a

TYP működése során tapasztalt előnyökre és a fejlesztési elképzelésekre.

2002 és 2003 során már készültek felmérések az ügyfeleknek az integrált szolgáltatási modell-kísérletről alkotott véleményéről. Mindkét alkalommal a válaszadók 80%-a volt elégedett az új szolgáltatási módszerekkel. Kiemelték az egyéni kezelésmódot, az egy helyen elérhető szolgáltatási kínálatot és a munkatársak szolgálatkészségét.

2006-ban már az új TYP-központok ügyfeleihez fordultak egyéni és csoportos interjúkon keresztül (40 résztvevő, 30 férfi, 10 nő, vegyes korosztály). A megkérdezettek a 4–10-es iskolai értékelő skálán 7 és 10 közti érdemjegyet adtak a szolgáltatásra> a leggyakoribb érték a 9-es volt. Fő pozitívumként a könnyű hozzáférhetőséget, az egyéni ellátást, a rugalmas és hatékony szolgáltatást említették. Kritika érte a túlzottan egymáshoz hasonló képzéseket, a képzésbe kerülés nehézségeit és részben a több hivatalnokkal való személyes találkozást is.

A reform végső értékeléséhez visszamenőleges adatgyűjtést alkalmaztak. Nyolc település TYP-központjától 25 lezárult TYP-ügyfélkapcsolat anyagát kapták meg a kutatók, ebből 17 ügyfelet sikerült telefoninterjúra is rábírní (a szolgáltatási folyamat-leírásának kiegészítése céljából).

A válaszadók kora 22–57 év közötti volt, közülük 11 férfi és 6 nő. Ők hét különböző településen öt hónap és öt év közötti időtartamig vették igénybe a TYP-szolgáltatást. Tízen a munkaügyi kirendeltségről, öten a szociális hivatalból, ketten más úton érkeztek a szolgáltatóhoz. A különbözőképpen meghatározott szolgáltatási folyamatok menetét és tapasztalatait egységes szerkezetű interjúkkal igyekeztek feltárni a kutatók (ügyfélkapcsolat kezdete/lezárása stb.). A válaszok tematikus feldolgozása kiegészült az ügyfelek által felvetett más kérdéskörökkel is.

A válaszadók 2002–2007 között kezdtek bekapcsolódni a TYP-szolgáltatásba. Többségük a munkaügyi kirendeltségtől érkezett, de beleegyezésüket nem kérték az ügyfélirányításkor. Kevés előzetes információjuk volt a TYP-központ működéséről, ugyanakkor többnyire bizakodóan viszonyultak hozzá, bár néhányan megalázónak tartották, hogy őket ide irányították. A kezdő interjút és a tervkészítést mindenki hasznosnak értékelte. Az ügyfélirányítás módja tehát korántsem ideális, sem a kapcsolatfelvétel elején, sem pedig annak lezárásakor. A rendszerből való kilépés többnyire „automatikusan”, a munkaerőpiacra vagy képzésbe való bejutással történt meg.

A TYP-központok munkatársai pozitív visszajelzéseket kaptak a rugalmas, testre szabott, párbeszédre épülő hozzáállásukért. Azok az ügyfelek, akik számára a szolgáltatás nem járt sikerrel, szintén kiemelték az ügyfélszolgálat barátságos jellegét. Ez arra enged következtetni, hogy a több szakmát integráló munkamódszer pozitív irányban eltér a korábbi munkaügyi és szociális szolgálatok korábbi gyakorlatától. A meginterjúvoltak többsége beszámolt a TYP-szolgáltatás konkrét előnyeiről, mondván, hogy az nem csak az eredményekre (munkába állás, képzés

elvégzése, számítógép-használói bizonyítvány stb. szerzése) koncentrálni, hanem pl. növeli az ügyfelek önbizalmát, vagy javítja fizikai erőnlétét. Mások azokat a lépéseket, amelyek nem voltak közvetlen összefüggésben az elhelyezkedéssel, szükségtelennek tartották.

A válaszadók saját koruktól függetlenül a fiatalokat tartják a TYP-működés jellemző célcsoportjának. Számukra előnyös, hogy megismerkedhetnek a munka világával és a különböző lehetőségekkel, majd nagyobb önbizalommal léphetnek ki a nyílt munkaerőpiacra.

Az ügyfelek felsorolták a munkába állást akadályozó tényezőket, amelyeket a rendszer motiváló hatásának a hiányával is összefüggésbe hoztak. Sokan számoltak be méltatlannak tűnő bánásmódról, ha az adott tevékenység nem volt tudásszintjüknek megfelelő, illetve arról, hogyha az nem járt bérrel, értéktelennek érezték saját munkájukat. Akadályt jelentett a csökkent munkaképesség meg nem felelése a munkahelyi elvárásoknak. A reintegráló lépéseket is nehéz közvetlenül összekapcsolni a nyílt munkaerőpiacra vezető utakkal. Az interjúk alapján a védett munkaerő piaci lehetőségek fejlesztése mindenképpen aktuális; ebbe, akárcsak a részleges munkaképességűek foglalkoztatásába tudatosabban be kellene vonni a vállalati szférát. A részmunkaidős és más atipikus foglalkoztatási formákat pozitívan értékelték a teljes munkanélküliség állapotához képest.

Az ügyfelek jelezték, hogy miközben a szolgáltatás megkezdésére nem volt ráhatásuk, annak a lezárására már annál inkább. Az ügyfélnek általánosságban véve csak korlátozott lehetőségei vannak arra, hogy alakítsa a szolgáltatási folyamat menetét, noha a leírásokban többnyire az szerepel, hogy „közösén beszélgettek” a lehetőségekről. Az ügyfelek ezeket a helyzeteket mégis többnyire kényszerítésként élik meg. Ennek oka nem annyira a munkatársak rugalmatlanságában, mint inkább a rendszer felépítésében keresendő. Az is tény, hogy a válaszadók az interjú idején mind munkaorientáltak voltak, de feltehetőleg a folyamat kezdetén még passzívabb szerepet játszottak. Előfordulhat tehát, hogy az információszerzés és a szolgáltatásban való részvétel fokozta képességüket a döntéshozatalba való bekapcsolódásra.

3.9. Munkába állás és a védett munkaerőpiac szükségessége

A munkaerő-piaci szolgáltatások reformjának hatástanulmánya (2008) arra hívta fel a figyelmet, hogy nehéz kimutatni az egyértelmű kapcsolatot a TYP-működés és a foglalkoztatáspolitikai célok között (különösen, ami a tartós munkanélküliséget illeti). A strukturális munkanélküliség lebontása tekintetében megfelelő a cselekvés iránya (aktiválás, reintegráció), de a hosszú távú munkanélküliségre csak részben ad választ. A nyilvántartás alapján az ügyfelek kétharmadánál 12 hónapnál, 10%-uknál pedig 36 hónapnál is hosszabb a szolgáltatási időszak. Ez alatt átlagosan 3–6, esetenként 7–10 tevékenységi formában vesznek részt.

A tartós munkanélküliség elleni fellépés értékelése a TYP-központ részéről a legmagasabb (7,7), a munkaügyi kirendeltségek ugyanakkor kritikusanabbak (6,7), és ez az érték idővel még csökkent is. A szociálpolitikai célok megvalósítására nézve valamivel jobb a megítélés: a TYP-központok saját eredményességüket 8,5-re, a munkaügyi kirendeltség 7,2-re, az önkormányzat 7,4-re értékeli. Az ügyfélellátás eredményességével a TYP-központban megkérdezettek 97%-a elégedett, a szociális munkások körében 85%, a munkaügyi kirendeltségeken pedig 82% ez az arányszám (2007-es adatok). Az irány tehát alapvetően helyes.

A munkaerő-piaci szolgáltató központok működése az európai foglalkoztatás- és aktiválási politika folyamánya. A foglalkoztathatóság (employability) az EU stratégiai dokumentumának (CEC 2003) központi eleme, és ennek elősegítése jelenthet megoldást a strukturális munkanélküliségre. A fogalom értelmezése mindig az adott munkaerőpiac függvényében, másrészt az egyénre vonatkoztatva történhet. Az aktivizáló stratégiák ezt a „tulajdonságot” igyekeznek mérhető módon fejleszteni. A foglalkoztathatósághoz hozzájárulnak a személyes képességek, az aktuális élethelyzet és külső tényezők, amiket gyakran figyelmen kívül hagynak. Szükség van ugyanakkor a munkaerőpiac és a munkaadók működési logikájának bekapcsolására a fenti szempontok szerint működő ellátórendszer mindennapjaiba, ami később konkrét munkalehetőségekhez is vezethet.

Az önkormányzat kettős szerepet játszik a tartós munkanélküliek reintegrációja és foglalkoztatása tekintetében. Egyrészt célja, hogy bevonja őket a munkaerőpiacra, másrészt az önkormányzat feladata az elesettek megsegítése, vagyis azoké is, akik semmilyen ellátás megvonásának a hatására nem képesek aktív foglalkoztatottá válni. Közösén végzik ezt a feladatot a munkaügyi szervezettel, a reintegráló munkavégzésről szóló törvény szellemében, továbbá a munkaerő-piaci támogatások reformja és a TYP-hálózat keretében. Az önkormányzatnak tehát egyszerre van foglalkoztatói, munkaerő-piaci reintegráló és szociális foglalkoztatói szerepe. Meglepő, hogy mégis viszonylag kritikusan leszólják a TYP-központok által elért eredményeket: meglátásuk szerint a központ működéséből a munkaügyi kirendeltség és a szociális hivatal húz nagyobb hasznot. Azt is figyelembe kell venni azonban, hogy a TYP-hálózat hatásai csak hosszú távon válnak láthatóvá.

A munkaerő-piaci szolgáltató központok nagy arányban (40%) igénylik a támogatott munkahelyek és a szociális foglalkoztatók számának növelését. Ilyen irányba próbálják befolyásolni az önkormányzatok foglalkoztatáspolitikai stratégiáit.

A reintegráló munkavégzés jelenti azt a megoldást, amellyel az önkormányzat igyekszik megelőzni a nehezen munkába állítható személyek marginalizálódását. Ez a TYP-központ normál szolgáltatási folyamatának részét képezi. A fogadtatása vegyes, noha az ilyen munkalehetőségek száma nő, és anyagi motiváció is járul hozzá. Ugyanakkor minden előnye mellett (pl. megmarad az érintkezése a munka világával), nem jelent hosszú távú megoldást.

A foglalkoztathatóság fenti értelmezésekor előkerült a külső tényezők szerepe: ilyen például a *helyi munkaerő-kereslet* alakulása. A TYP-központnak munkaközvetítői szerepe is van, így elengedhetetlen, hogy jó kapcsolatot ápoljon a környékbeli munkaadókkal, és hogy azok ismerjék a működését. Ez az irány azonban még csak a régebb óta működő TYP-központokban stabilizálódott. Szükség van önálló kapcsolatrendszer kiépítésére, és a speciális munkaközvetítői szerep ismertté tételére. A TYP-központok tapasztalatai szerint a bértámogatásra különösen a kis- és középvállalkozások vevők. A pénzügyi motiváció mellett szemléletformálásra is szükség van.

A vállalatokkal való kapcsolat javítása a munkaügyi kirendeltségekre is vonatkozik, és országszerte aktuális feladat. 2007-ben a Finnországban működő vállalkozások közül 5% (13 000 cég) vett igénybe bértámogatást. A vizsgálat szerint *a nyugdíjból részmunkaidőbe visszatérni kívánók számára is meg kell teremteni a munkavégzés lehetőségét, csakúgy, mint a fiatalok munkába szoktatásához, a munkahelyi gyakorlathoz.*

A munkaerő-piaci szolgáltató központok reformstratégiája speciális szolgáltatásokkal, a szakpolitikák határait átlépve kívánja segíteni a tartós munkanélküliek visszakerülését a munkaerőpiacra. Az egyedi beavatkozások a jóléti társadalom egészére hatással vannak, így az egyéni motiválás mellett a foglalkoztatási környezetet is fejleszteni kell: erről szól a *védett munkaerőpiac*.

Szükség van alacsony tudásszinttel vagy csökkent munkaképességgel is végezhető munkákra, illetve olyan hosszú távú megoldásokra, amelyek figyelembe veszik a tartós munkanélküliek speciális igényeit (szociális foglalkoztatók). A munkanélküli helyzet és az ún. normál, fizetéssel járó munka közötti térben tehát szükség van *átmeneti munkaerőpiacokra* is. Az ilyen megoldások végső célja ugyanakkor mindig a normál munkaviszonyra való felkészítés.

3.10. Munkaerő-piaci átmenetek és a TYP-központ feladata

A munkaerő-piaci szolgáltató központ feladata a strukturális munkanélküliség csökkentése. Mérsékelni kell ezzel együtt a kifizetett támogatásokat, növelni az aktivitást, a munkaképességet, és az aktív életvezetési foglalkozásokon való részvételt. Minden ügyfélkapcsolat végén valamilyen átmenet következik:

1) munkanélküliségből a nyílt munkaerőpiacra, 2) munkanélküliségből támogatott munkába a köz- vagy magánszférába, 3) munkanélküliségből a hosszú távú képzésbe, 4) munkanélküliségből a munkaképességet fenntartó tevékenységbe, 4) munkanélküliségből az aktivitást fenntartó tevékenységbe, 5) munkanélküliségből nyugdíjba. Utóbbit kivéve ezek mind megfelelnek a TYP-központ államilag meghatározott célkitűzéseinek.

A 2. opció a leggyakoribb: a lezárult munkanélküliségi időszakok mintegy egyötödét teszi ki. Az 1) és 3) irányba kb. egytized lép tovább. A többi pontra nézve hiányzik az

egységes adatszolgáltatás.

A TYPPI rendszer kategóriái alapján az ügyfelek 18%-a állt munkába (beleértve a támogatott munkát), 6%-a képzést kezdett, 10%-a visszakerült a munkaügyi kirendeltségre, 20% pedig előrelépés nélkül kiesett a folyamatból. Az ügyfélkapcsolatok kb. 10%-a fejeződik be az ügyfél saját kérésére, kb. 13% nyugdíjba vonulással és kb. 10% halálozás miatt.

A TYP-központban tipikusan megjelenő, nehezen munkába állítható ügyfélkör szolgáltatási folyamata a legkritikábban zárul egyértelmű, tartós elhelyezkedéssel a nyílt munkaerőpiacon. Az eredmény lehet pl. a munkaképesség általános javulása is.

3.11. A munkaerő-piaci szolgáltató központ nemzetközi párhuzamai

A TYP-működéséhez hasonló integrált szolgáltatási modellek számos országban megjelentek. Az OECD és az EU is elősegítette ennek a szemléletnek az elterjedését. A hollandiai aktív eszközök integrált szolgáltatási modellje az elsők közt alakult ki az évezred elején. Ugyanakkor elindult a nagy-britanniai ONE-kísérlet is, amely a munkaügyi szervezet és a központi szociális ellátórendszer közös működtetésének a lehetőségeit vizsgálta. Ebből született meg 2002-re a Jobcentre Plus modell, ami azóta az egész országban elterjedt. Franciaországban, Spanyolországban és Lengyelországban is megkezdődött ez a folyamat, bár leginkább a minisztériumi integráció szintjén.

A skandináv országok közül Norvégia jár az élen: ott 2005-ben hozták létre a korábbi munkaügyet és a szociális ellátórendszert egyesítő munkaügyi és jóléti igazgatóságot (NAV). Terv szerint 2010-re a NAV-egységek minden önkormányzatban megjelennek. A finn rendszerhez képest az alapellátást nyújtó NAV-rendszer felhasználói közé tartozik a munkanélküli-ellátórendszer és a szociális ellátórendszer összes ügyfele (kb. 2,8 millió fő). Az alapellátásból irányítják tovább az ügyfeleket egy speciális, több szakmát átfogó integrált szolgáltatás felé. Dániában 2007-ben újították meg a munkaügy regionális és helyi szintű működését, amelynek keretében az önkormányzatokkal közös fogadópontokat alakítottak ki. Ez ma már a 98 településből 91-ben működik. A közösen fenntartott szervezeti egységek azonban nem rendelkeznek önálló költségvetéssel. A reform még csak kezdeti stádiumban van.

Az integrált szolgáltatópontok fejlesztése mindenütt az aktiválási politika erősödő jelenlétéből táplálkozik. Gyakran a központi igazgatási szervek összevonásával indul meg a szolgáltatások integrációja (lásd Nagy-Britannia, Norvégia).

A finn modell sajátossága, hogy itt zajlik jelenleg a legmagasabb szinten a testre szabott, több szakma összefogásával megszervezett támogató szolgáltatások nyújtása a speciális ellátást igénylő ügyfeleknek (míg a norvég és a brit modell középpontjában a normál ügyféllátás áll).

A 2007-es hatékonysági vizsgálatok alapján Norvégiában a kis NAV-egységek működése indult be a leginkább. Angliában már érzékelik a Jobcentre Plus szolgáltatás pozitív hatásait a munkába állásra minden ügyfélszegmens körében, kivéve a nehezen munkába állítható ügyfeleket.

Az integrált szolgáltatás mindhárom országban jelentősen eltér a korábbi ágazati modellek működésétől, ezért idő kell, amíg letisztul a rendszer. A helyi szintű horizontális kapcsolatok fejlesztése a jövő záloga. Mindamellet egyértelműen a finn TYP-modell jár a legelőrébb az egyedi reintegrációs és munkába állítási folyamat fejlesztésében csakúgy, mint az önkormányzati és az állami szint, továbbá a több szakma együttműködése tekintetében.

III. 4. A munkaerő-piaci szolgáltatások fejlesztési céljai és a jövő kihívásai

4.1. A munkaerő-piaci szolgáltató központok (TYP) működésének fejlesztési céljai

Egy 2006-os felmérés alapján a munkaügyi szolgáltató-központok legfontosabb fejlesztési céljai a munkaügyi kirendeltségek dolgozói szerint az ügyfélkezeléssel kapcsolatosak. Ide sorolhatók:

- az ügyfélkör kialakításának és irányításának fejlesztése, továbbá a nyugdíjtörvények változásai,
- a működési lehetőségek (pl. a munkába állást és a reintegrációt segítő szolgáltatások) bővítése,
- a védett munkaerőpiac fejlesztése, a helyi innovációk ösztönzése és
- a TYP eredményességének javítása, szorosabb együttműködés a társszervekkel, különösen a a munkaerőpiacra legnehezebben bevonható ügyfelek esetében, valamint a munkaügyi szolgáltató központ működésének további bővítése.

A munkaügyi kirendeltségek dolgozói a 2007-es felmérésben is kitérhetek a munkaügyi szolgáltató központok működésének lehetséges fejlesztési irányaira. A fejlesztési célok sorában említették a TYP-központok szerkezetét, az erőforrások kezelését, a működési módokat, az ügyfélkört és az ügyfélkezelést, valamint a szolgáltató központok szervezeti hátterét. A felmérésre adott válaszokból kiderült, hogy *a TYP-központokról érkező pozitív visszajelzések különösen a hálózatos együttműködésben végzett munkát emelik ki.* A válaszadók szeretnék, ha a jelenleginél jobban megbecsülnék a szolgáltató központok munkáját a munkaerőpiacra legnehezebben bevonható ügyfelek ellátásában, mivel ezt az ügyfélcsoportot másutt nem gondozzák hasonló intenzitással. A TYP-központok

felvállalták a felelősséget az olyan álláskeresők ellátásáért, akiket korábban semmilyen hivatal nem fogadott, és sikeresen irányítják ügyfeleiket a számukra aktuális megoldás felé, legyen az a nyugdíj, orvosi kivizsgálás vagy kezelés. A TYP-központok továbbfejlesztése mellett a munkaügyi kirendeltségek képviselői is szívesen vennék, ha további, folyamatos segítséget biztosító rendszerek jönnének létre azoknak az álláskeresőknél, akiket a marginalizálódás veszélye fenyeget. Fejleszteni kellene továbbá szerintük a munkaügyi kirendeltség szolgáltatásait, és bővíteni többek közt a korai szakaszban felajánlott reintegrációs munkavégzés lehetőségeit. Ezzel meg lehetne előzni, hogy az ügyfelek eljussanak a TYP-központok ügyfélköréig. A válaszok alapján a TYP-központokban tisztázni kellene az aktív szociálpolitika gyakorlásának lehetőségeit, különösen olyan helyzetekben, amikor az ügyfél kívül reked a reintegrációs lehetőségeken. Igény mutatkozik a szakmába történő reintegráláson és a hálózati együttműködésen keresztül történő aktivizálás munkamegosztásának tisztázására.

A TYP-központok szerkezetére és az erőforrások kezelésére vonatkozó fejlesztési célként említik a központok számának növelését, működésük önállósítását és területi elosztását különböző városrészekbe, valamint a működés bővítését annak a korábbi gyakorlatnak a leépítésével, amikor a központ munkatársai csak a hét néhány napján voltak elérhetők. Felmerült a *TYP-hálózat kiterjesztése a kisebb településekre* is. A TYP-központokban az önálló döntési jogkör megerősítése mellett igénylik az irányítási és szerkezeti modell egyértelművé tételét. Fontos fejlesztési célként említik továbbá a munkaügyi kirendeltségeken a TYP-központok finanszírozásának biztosítását, és az erre a célra elkülönített pénz munkaügyi és foglalkoztatási központokon (TE-központ) keresztül történő továbbítását. Fontosnak tartják, hogy a munkaügyi szolgáltató központ kellő erőforrásokkal rendelkezzen ahhoz, hogy működése az önkormányzat pénzügyi helyzetétől függetlenül biztosított legyen.

Az elégséges finanszírozás garantálja egyrészt a szolgáltatási kínálatot, valamint a működéshez szükséges munkatársi létszámot, hiszen a *személyre szabott ellátás kiemelten szerepel a TYP-központokhoz kötődő hozzáadott értékek felsorolásában*. Felhívják a figyelmet a központok munkatársainak megfelelő képzettségére is, mivel a komplex feladatok fokozottan igénylik a széles körű tudást és tapasztalatot. Remélik, hogy egyre inkább ismertté válik a *TYP-központok szerepe, mint több szakmát ötvöző, különleges szolgáltatóé*, és a különböző ügyfélszegmensek kategorizálásával világosabb keretek közé terelődik a munka. A központokban rugalmasabbá szeretnék tenni az ügyfélirányítást úgy, hogy kevésbé vizsgálják az ügyféllé válás akadályait, vagyis, hogy éppen a munkaerőpiacra legnehezebben integrálható munkakeresők kerüljenek be az ügyfélkörbe. Leszögezik, hogy a TYP-központokba az igényekhez képest túl kevés ügyfél jut el, ezért további fejlesztési célként nevezik meg a munkaügyi kirendeltségre visszaküldött ügyfelek számának csökkentését. Szeretnék, ha a TYP-központok a jelenleginél nagyobb hangsúlyt fektetnének a fiatalokra, és a munkaerő-piaci szolgáltató központ szolgáltatásaiból valóban profitáló ügyfelekre.

Ehhez *át kell gondolni a központok célkitűzéseit és célközönségét.* A válaszadók követelik a nem empatikus attitűd és a nem hatékony munkamódszerek kiiktatását, aminek okát az adminisztráció és a működésfejlesztés szétforgácsolódásában látják. Ezen felül követelik, hogy az álláskereső a jelenleginél gyorsabban kerüljenek be a szolgáltató központ látókörébe: legyen kötelező a központhoz fordulás az álláskereső számára akkor, ha a hatóság megalapozottnak tartja a TYP-tevékenységben való részvételt. A munkaerő-piaci szolgáltató központok és a munkaügyi kirendeltségek ügyfélköre közé kerülő, nyugdíjban nem részesülő munkakeresőkre vonatkozó ügyféleljárás hatékonyabbá tételéhez fontosnak tartják az újfajta finanszírozási lehetőségek kifejlesztését. A munkaügyi kirendeltségeken szeretnék, ha egyre jobban sikerülne felismerni a munkaerő-piaci szolgáltató központok célközönségét. Növelni kívánják a TYP központokból való továbblépési utak tervszerűségét, amellet tisztázni az ügyfélkapcsolat megszűnését követő lépések szabályrendszerét. A TYP-központok fejlesztési céljaként jelölik meg a háttér pontosabb feltérképezését, a reintegráló munkavégzési lehetőségek növelését és általában is a reintegratív hozzáállás megerősítését a szolgáltató központok munkájában. A TYP-központok remény szerint bekapcsolódnak a védett munkaerőpiac (pl. felnőtt műhelyek) és az aktív eszközök (pl. oktatás, reintegráció, reintegráló munkalehetőségek) fejlesztésébe. A szolgáltató központok kapacitásának bővítése érdekében szeretnék, ha az ügyfélirányítás szabályozása mellett országos szintű szabályozás is rendelkezne arról, hogy milyen szolgáltatások vehetők igénybe, milyen fél nyújtja azokat és mennyi ideig.

Igény mutatkozik továbbá a *regionális egységeknél a szolgáltatások egységes kialakítására, és a speciális szolgáltatások centralizálására.* A TYP-központok ellátási folyamatának felgyorsítására pl. megerősítenék a megoldásközpontú megközelítést, azaz az ügyfeleket más szolgáltatásokra irányítanák, ha egy adott folyamat nem bizonyul hatékonynak. Noha a szolgáltató központoktól elvárják, hogy eredményekkel bizonyítsák saját létjogosultságukat, és növeljék a hatékonyság nyomon követését, a válaszokból az is kiderül, hogy a TYP-központok elé nem szabad túl nagy célokat kitűzni, és a működést nem szabad túlzottan a nyílt munkaerőpiacra való irányítás felé orientálni.

A szolgáltató központok eredményességének vizsgálatakor azt is figyelembe kell venni, hogy a központokból a szenvedélybeteg-ellátás illetve egyéb szociális és egészségügyi szolgáltatások felé is irányítanak ügyfeleket. A központok háttérszerveire nézve leginkább az önkormányzatok szerepe szorul tisztázásra, emellett néhány válaszadó azt szeretné, ha a szolgáltató központok működése teljes egészében átkerülne a szociális ellátórendszer hatókörébe. *Túlzottan erőteljesnek érzik a TYP-központok munkájában munkaügyi kirendeltségek hatását; helyett inkább az önkormányzat felnőttek körében végzett szociális munkájához közelítenék azt.* A több szakmát átfogó együttműködés keretében igénylik a hálózatban végzett munka céljainak és munkamódszereinek tisztázását, mivel jelenleg az önkormányzatnak és a munkaügyi kirendeltségnek láthatólag eltérő a felfogása a

munkaügyi szolgáltató központokról. Különösen fontos a munkamegosztás egyértelművé tétele a szociális ellátórendszer, a TYP-központok és a munkaügyi kirendeltségek között. Helyenként a központ „lóg a levegőben”; ilyenkor elvárásként fogalmazódik meg a TYP-központ és az anyakirendeltség közti kapcsolat megerősítése.

Annak érdekében, hogy több információ álljon rendelkezésre a szolgáltató központok eseményeiről és eredményeiről, igény mutatkozik arra, hogy szorosabban bevonódjanak a munkaügyi kirendeltség napi munkájába, pl. a két szervezet közös ügyfélszolgálati csapatainak kialakítása révén. Szeretnék, ha a Kela (Népnyugdíjintézet) a jelenleginél jobban részt venne a munkaerőpiachoz kapcsolódó tevékenységben, pl. a munkába helyezésnél a nyílt munkaerőpiacra, közvetlenül vagy átmenetekkel. Ezen felül a szolgáltató központoktól elvárják, hogy a jelenleginél nagyobb hangsúlyt fektessenek a kapcsolati háló kiépítésére és a fejlesztési partnerségre, a szociális és egészségügyi ellátás megszervezése, valamint az együttműködő felek elkötelezettségének fokozása céljából. A szolgáltató központokban fontosnak tartják, hogy a TYP-ügyfelek az ügyfélkapcsolat lezárultával munkába álljanak. Szeretnék továbbá, ha a TYP-központok szorosabb kapcsolatot ápolnának többek között a szociális foglalkoztatókkal, és más módon is erősítenék kapcsolatukat a munkaerőpiacsal, ill. javítanák e kapcsolat minőségét.

4.2. A legfontosabb jelenlegi és jövőbeli kihívások a munkaügyi kirendeltségek fejlesztésében

A foglalkoztatáspolitikai stratégiai dokumentumai a működési környezet változásaiból adódó feladatokat, a munkaerőpiacon résztvevők öregedését, a szakképzett és versenyképes munkaerőért folyó versenyt, a rövid távú munkaerő-piaci kilátásokat, a marginalizálódott munkavállalók elhúzódó, ismétlődő munkanélküliségét, a régiók eltérő fejlődési ütemét és a gyors, kiszámíthatatlan változásokat tartják számon a munkaerő-piaci szolgáltatások legnagyobb kihívásai közt. A szakképzett munkaerő hozzáférhetőségének garantálása egyre fontosabbá válik, megkerülhetetlen a munka jövedelmezőségét fokozottan hangsúlyozó attitűd, így minden szempontból kimunkáltabb stratégiákra van szükség. (Työpolitiikan...2003, Luonnos...2007)

A 2007-es felmérés során arra kérték a munkaügyi kirendeltségek dolgozóit, hogy határozzák meg a három legfontosabb kihívást, amellyel szerintük szembesülni kell a jövő munkaerő-piaci szolgáltatásainak nyújtásakor. A szolgáltatások fejlesztési céljaira már a 2006-os felmérés is kitért, a 2007-es felmérés idején pedig az interjúk keretében kérdeztek rá erre. A 2007-es felmérés során a leggyakrabban említett válasz a feltett kérdésre egy, az általános stratégiai dokumentumban is említett szempont volt: *a szakképzett munkaerő hozzáférhetősége*. Ennek elősegítésére a munkaügyi kirendeltségek igyekeznek kiszolgálni a felvételi nehézségekkel küzdő munkaadók igényeit, összehozni a keresletet a kínálattal, és kiközvetíteni a speciális szaktudással rendelkező, illetve csúcsmunkaerőt a megfelelő helyekre. A munkaügyi szolgáltatások nyújtásában a másik kihívást az *álláskereső tudásszintjének*

növelése jelenti: a szaktudás felmérésének fejlesztése, valamint annak, a munkaadók igényeinek szakmailag és emberileg egyaránt megfelelő munkakeresőnek a kiközvetítése olyan kínálatból, ahol az ügyfelek közt kevés a szakképzett munkaeső.

A *munkaadókkal való együttműködés* terén igény mutatkozik a párbeszéd folytatására, a felmerülő problémák megoldása érdekében. A munkaügyi kirendeltségeken felmerül, hogy a munkaerő-piaci realitásokkal nemcsak az álláskeresőket, de a munkaadókat is szembesíteni kell, akik gyakran magasra teszik a léceket a toborzási szempontok kijelölésénél. Szintén feladatot jelent az *álláskeresők regionális és országos szintű mobilitásának a növelése* olyan környezetben, ahol pl. az alacsony bérezésű ágazatokban kapott rövid távú megbízások nem ösztönöznek a nagyobb városi központokba való beköltözésre. A munkaerő mobilitásának élénkítésénél a munkavállalók mellett nagyobb hangsúlyt kell fektetni a *munkahelyek mobilitására* is, továbbá támogatási modellek megteremtésére a súlyos munkanélküliséggel küzdő területekre való költözés elősegítése érdekében; amiről már vannak pozitív tapasztalatok. *Szükség van egy országos, munkaerő-mobilitást elemző és fejlesztő programra.*

A *munkaerő-piaci szolgáltatások célja az munkaerőforrások hatékony kihasználása, és a munkaerőpiac fejlesztése a növekvő foglalkoztatás irányába.* A felmérés keretében készült interjúk is alátámasztják, hogy a munkaügyi kirendeltségek egyre nehezebben találnak alkalmas munkaerőt a lakosság korszerkezetének változása, a fiatalok arányának csökkenése, és a rossz foglalkoztatási helyzethez vezető, elferdült oktatási szerkezet miatt. A szakképzett munkaerő hozzáférhetőségének garantálását nehezíti, hogy a munkaadók akut munkaerőigényére nem tudnak kellő gyorsasággal reagálni, mivel a munkát keresők közt vannak hosszabb ellátási utat bejárók, akik csak a munkába állási feltételeket javító intézkedések után válnak esetlegesen munkába állítható álláskeresőkké. Az interjúk során kiemelték a szakképzett munkaerő hozzáférhetősége javításának néhány eszközét: a munkaerő-piaci képzések fejlesztését és az álláskeresők motiválását az ezeken való részvételre, hiszen a munkába állást a munkakeresők egy részénél éppen a saját tudás fejlesztésétől való elzárkózás gátolja.

A szakképzett munkaerő hozzáférhetősége mellett kihívást jelent a munkaerő-piaci szolgáltatások területén a *strukturális munkanélküliség felszámolása*, a stratégiában foglalt módokon, valamint a *strukturális munkanélküliségbe való sodródás illetve marginalizálódás megelőzése*. A munkaügyi kirendeltségeken továbbra is keresik a tartós munkanélküliség csökkentésére, a foglalkoztatási és aktivitási arány növelésére és a marginalizálódással küzdő ügyfelek helyzetének javítására irányuló megoldásokat egy olyan helyzetben, ahol nem minden álláskereső felel meg a munkaerő-piaci elvárásoknak. A strukturális munkanélküliség kezelését a gyakorlatban nehezen tudják összeegyeztetni a reform célkitűzéseivel és az ehhez kapcsolódó szolgáltatásokkal a munkaügyi kirendeltségeken. A munkába állítás eszközeinek alkalmazását és fejlesztését visszaveti az önkormányzatok gyenge

pénzügyi helyzete, valamint az állami szolgáltatások és az egyéb szektorok munkahelyeinek ezzel egyidejű csökkenése az adott régiókban. A strukturális munkanélküliség felszámolásával különösen azokon a településeken vannak komoly nehézségek, ahol nem működik TYP-központ. A védett munkaerőpiac fejlesztése és lehetőségeinek kihasználása mellett fontosnak tartják a részleges munkaképességű ügyfelek foglalkoztatási potenciáljának kihasználását, és e *munkaerő-piaci puffer* szaktudásának fejlesztését úgy, hogy a képzési lehetőségek szélesítése mellett az egészségügyi korlátokat is figyelembe vegyék.

A közeljövő kihívásai közé tartozik a strukturális munkanélkülieket képviselő „kemény mag” lebontása és annak elismerése, hogy nem minden csökkent munkaképességű és szakmai felkészültségű álláskeresőt lehet bevonni a munkaerőpiacra – különösen a munkaügyi szolgáltatásokra rendelkezésre álló erőforrások csökkentése idején. A strukturális munkanélküliség felszámolásában fontosnak tartják a személyre szabott, egyéni szolgáltatás nyújtását, és a szociális ellátások már megindult reformját.

Az interjúk alapján a marginalizálódás megelőzésében illetve a strukturális munkanélküliség csökkentésében különösen fontos az *iskolából kimaradók korai* elérése a jelenleg részben elégtelenül működő pályaválasztási tanácsadói rendszer, illetve az oktatási intézményekkel ápoltt szorosabb kapcsolat révén. A munkaerő-piaci szolgáltatások részéről az ügyfelekre vonatkozó fejlesztési cél, hogy hosszabb időt szánjanak az egyéni fejlesztésre, és reális célokat tűzzenek ki, ill. megfelelő erőforrásokat rendeljenek hozzá; így valós válaszokat lehetne adni a nehezen munkába helyezhető problémáira. Az interjúk szerint főként a hosszabb ideje munkanélküli álláskeresőknél a megélhetés megszervezésével kapcsolatos tényezők is akadályozhatják a munkába állást. Több felmérés alapján is problémásnak bizonyulnak a munkaerő-piaci támogatás, a lakhatási támogatás és az önkormányzattól kapott megélhetési támogatás átfedései (lásd Honkanen 2006). A TYP-központok szerepének megítélésekor felmerült, hogy a szolgáltató központok működése önmagában nem képes megoldani a strukturális munkanélküliség problémáját. A tartós munkanélküliek esetében növelni kell a szakképzési lehetőségeket a jobb foglalkoztatási esélyek elérésére. A megújulást elősegítené a védett munkaerőpiac bővítése és a támogatott munkahelyek számának növelése. Jónak tartják a kötelező foglalkoztatás bevezetését, különösen az elhúzódozó munkanélküliséget megelőző, egyszeri lépésként.

Kihívást jelent a *munkakeresők korlátozott munkaképességének kezelése* is, mivel az ügyfélkör növekvő mértékben beteg és részleges munkaképességű személyekből áll. A munkaerő-piaci szolgáltatók ügyfélkörében jól látszik a munkaerő-állomány és az álláskeresők polarizálódása, a szenvedélybeteg munkakeresők, a korosodó lakosság, valamint a társadalomba beilleszkedett, munkanélküli bevándorlók munkaerejének kihasználása, és a munkavállalási célú bevándorlás támogatása. Az ügyfélkörre vonatkozó fejlesztési célok közé tartozik a részleges munkaképességű munkakeresők reintegrálása a munkaerőpiacra, a fiatalok marginalizálódásának megelőzése és munkába állási esélyeik javítása, továbbá az idősebb álláskeresők

munkában megmaradásának biztosítása, a munkavállaláshoz kapcsolódó mobilitás feltételeinek javításával együtt. *Szinte megoldhatatlan problémát jelent a felkínálható megoldások szűkössége az olyan idősebb, korlátozott munkaképességű, illetve munkaképtelen álláskeresők számára, akiknek nem jár nyugdíj.* A munkaerő-piaci szolgáltató központba elirányított, de ott meg nem jelenő, illetve oda be nem férő ügyfelek kérdése is fejlesztési szükségletet jelez a munkaerő-piaci szolgáltatások terén. A munkaügyi kirendeltségek számára feladatot jelent az ügyfélkör kibővülése, többek között az egykor munkában állt, majd hosszabb ideig a munkaerőpiacot elhagyó személyekkel, akiknek a visszatéréséhez támogatást kell nyújtaniuk (pl. szakmát váltók, tanulmányaikat befejezők, otthonról a munkaerőpiacra visszatérők).

Az új, a munkaerő-keresletnek megfelelő ügyfélcsoportok elérésének eszköze lehet többek között a munkaügyi kirendeltség szolgáltatásairól történő fokozott tájékoztatás az adott célcsoportok felé. Az ügyfélinterjúk válaszadóihoz hasonlóan a munkaügyi kirendeltségek dolgozói sem a nyugdíjba vonultakra való koncentrációt tartotta elsődlegesnek az ügyfélkör bővítésekor. Különösen a hosszabb ideje munkát keresők, majd a kirendeltségen keresztül a nyugdíjlehetőségeket felmérő ELMA-projektbe bekerültek számára nehéz feladat lehetett a nyugdíjfeltételek teljesítése; az ő esetükben a motiválás nehéz feladatára való erőforrás-ráfordítás nem tűnik kiemelt fontosságúnak a finn munkaerőpiac jelen helyzetében.

A munkaügyi kirendeltségek működésével kapcsolatos fejlesztési célok közt szerepelt a *világosabb profilalkotás, a szolgáltatói imázs erősítése és a munkaügyi szakértelem propagálása.* Emellett támogatnák az ügyfelek bátrabb szegmentálását, már a munkakeresés korai fázisában. A válaszadók szerint fontos, hogy *a munkaügyi kirendeltség működésének súlypontja a munkaerőpiacra beléptethető ügyfelekre essen,* emellett továbbírányíthatják a gyakorlatilag munkaképtelen munkakeresőket a szociális ellátórendszerhez. Noha a munkaügyi kirendeltségek ügyfélszerkezetkezelésében tapasztalható előrelépés, az továbbra is erőteljes fejlesztésre szorul. A célok közt szerepel az olyan ügyfelek arányának meghatározása, akik aktívan nem keresik a munkaerőpiacra való bejutás lehetőségét, nem profitálnak a kirendeltségek szolgáltatásaiból, illetve az ügyfélszerkezet felmérését követően a szükséges módszerek és eljárások felvázolása. Az erőteljesebb ügyfélkör-szegmentálás mellett igény mutatkozik az ügyfelek átirányítására a megfelelő szolgáltatóhoz, és azokra az álláskeresőkre való összpontosításra, akik valóban előnyt kovácsolhatnak a munkaügyi kirendeltség szolgáltatásaiból.

A munkaügyi kirendeltségeken fejlesztési célként fogalmazódott meg *a munkaközvetítés minőségének emelése, és általában véve a minőség és a költséghatékonyság javítása.* Kihívást jelent a szolgáltatások gyors és hatékony biztosítása az ügyfelek gördülékeny ellátása és annak érdekében, hogy a szolgáltatási folyamat ne fogja vissza az álláskeresők munkába állását, továbbá a munkaadó munkaerőhöz jutását. Fontosnak érzik, hogy felmérések készüljenek a szolgáltatások igénybe vételi arányáról. Átgondolásra szorul az elektronikus úton elérhető és a személyes szolgáltatások arányának kezelése és ezek

összehangolása: például, a legnehezebben munkába állíthatók számára nem a legjobb megoldás az elektronikus szolgáltatás. A munkaügyi kirendeltségek képviselői tehát a központi munkaügyi stratégiáknak megfelelő nézeteket vallanak, hiszen az ügyfélszegmentálás, a szolgáltatási és működési feltételek racionalizálása és a vezetői szemlélet megerősítése a központilag felvázolt jövőképben is szerepel, mint a jövő kihívásaira választ kínáló eszköz (Hyvää ja osaavaa...2006, 40).

A munkaügyi kirendeltségek képviselői szeretnék *szerkezeti változásokat elérni a munkaügyi és egyéb szolgáltatások területén*. A kirendeltségen belüli szolgáltatási minták tekintetében nagyobb rugalmasságot szeretnék, hogy a szolgáltatások egyedibb módon legyenek formálhatók, a szolgáltatási eljárásra vonatkozó szabályok pedig jobban hozzáilleszthetők legyenek az egyes esetekhez. Különösen a nagy ügyfélszámot ellátó helyszíneken jelent kihívást a szolgáltatások testre szabása. A fejlesztési célok közé tartozik a korai beavatkozásnak a reformfolyamatban is hangsúlyozott megerősítése, valamint az „indító szolgáltatásokra” való koncentráció, és a munkakeresés kiemelt támogatása a munkanélküli ellátás felkínálása helyett. A TYP-központokhoz hasonlóan a munkaügyi kirendeltségeken is igény van az irányítási rendszer javítására, a megfelelő humánerőforrás biztosítására és tudásuk bővítésére, a személyzet kritikus munkabíráására való odafigyelésre, továbbá a versenyképes bérszínvonal garantálására azért, hogy megtartható legyen a hozzáértő munkatársi gárda.

A jövő feladatai közé tartozik a munkaügyi kirendeltségek újjászervezése a dolgozók nyugdíjba vonulása és a csökkenő támogatás kapcsán, illetve a testre szabott szolgáltatás nyújtása, miközben szervezetten igyekeznek alkalmazkodni a jövedelmezőségi program feltételeihez. Ez bizonyára a munkakörök és a munkahelyi kultúra változását, a kirendeltség-hálózat átalakításának továbbvitelét, valamint a saját célok és munkamódszerek előtérbe kerülését hozza magával. Erősíteni szeretnék a munkaügyi kirendeltségek foglalkoztatáspolitikai szerepét, növelni a vállalkozások és munkaadók számára kínált szolgáltatások erőforrásait, támogatni a vállalkozások beindítását, valamint bővíteni a munkaadóknak szánt orientációs és tanácsadói szolgáltatásokat. A munkaügyi kirendeltségek képviselői a jelenleginél fontosabbnak ítélték a nyílt munkaerőpiacra felé orientálódást és a munkaközvetítői szerep megerősítését. *A reform szerintük túlzottan a munkavállaló igényeit kiszolgáló szolgáltatási folyamatokra koncentrált; a munkaadók szempontjai szinte láthatatlanná váltak.*

Így eddig csekély lehetőség volt a munkaadói igények és várakozások kiszolgálására. A munkába állás támogatási módozatait felmérő kutatások is hangsúlyozzák a keresleti oldal, a munkaadói szempontok megerősítését, és a munkaadók meggyőzését a fogyatékkal élő, vagy más okból elhelyezkedési nehézségekkel küszködő személyek alkalmazásának hasznosságáról, valamint a munkába állás támogatása mellett a munkában tartás fontosságáról (lásd Ala-Kau haluoma 2007, 180-182). Kihívásként említik az elmélyülést a munkaadók hétköznapijaiban, és igényeik felmérését, a munkaerő-piaci szereplőket tömörítő

szervezetekkel közösen. Szükség van a bérezési rendszer módosítására is, a munkaadói szolgáltatások terén végzett munka nagyobb megbecsülése érdekében. Szintén nagy feladat a munkaközvetítő cégekkel való versengés: a boldogulás feltétele a minőség és a célzott közvetítés a munkaadókhoz. A kötelezően kijelölt munkahelyek ügyféligényeknek való megfelelése javítására bővíteni kell a munkaadókkal és a szakmákkal kapcsolatos ismereteket, az adatnyilvántartó rendszert pedig olyan irányba fejleszteni, hogy a jelenleginél hatékonyabban megfeleljen a munkakeresők és a toborzók feltételrendszerének. A fejlesztési célok közé tartozik az alkalmazottak tudásának továbbfejlesztése, a szolgáltatások átalakítása a növekvő igényre és a működési környezet más változásaira való tekintettel, valamint a gyorsabb reagálás a munkaerőpiac változásaira. A munkaügyi kirendeltségek dolgozói fontosnak tartják a statisztikák és más adatok hatékonyabb begyűjtését és felhasználását a foglalkoztatás és a munkaerőpiac fejlesztésében. A munkaügy által érintett csoportok is hangsúlyozták a preventív együttműködést, továbbá a tudás- és munkaerőigényekre vonatkozó előzetes munkaerő-piaci információk gyűjtését és terjesztését (Valtakari, Karjalainen – Arnkil 2005, 36, 48). A fejlesztéshez szükséges adatgyűjtésben fontos szerepet játszott a TE-központok megelőző munkája: ezt tovább szeretnék fejleszteni.

Az információgyűjtés és a munkamegosztás tisztázásában modellértékű a TE-központ, a munkaügyi kirendeltségek, a megyei vezetés, a tartományok szövetsége, a felnőttek szakképzésével foglalkozó intézmények és a foglalkoztató szféra képviselőinek együttműködésében megvalósult *10 szakképzést fejlesztő program*. Ezt a tízes modellt alkalmazták a délnyugat-finnországi AITO felnőttképzés-fejlesztési programban, melynek célja a felnőttképzésben érdekelt felek együttműködésének elősegítése, a szerepkörök és a munkamegosztás tisztázása, a felnőttképzés hatékonyabb koordinációja, növekvő megfeleltetése a munkaerőpiacnak, hatékonysága és kihasználása a regionális fejlesztés terén. A projekt során naprakész állapotba hozzák a felnőttképzés fontosabb statisztikáit (az előzetes tervezés és az ágazati változások tekintetében), illetve összeállítanak egy munkamódszerekre, munkamegosztásra és fejlesztési kötelezettségekre vonatkozó akciótervet.

Amint már 2006-ban is, a 2007-es anyaggyűjtés alapján is *szükségnek tűnik a munkaügyi szervezet koordinálatlannak és logikátlanak érzett működésének stratégiai szempontú irányítása*, amit hosszú távú hatállyal bíró szabályzatokkal lehetne garantálni. *Ez jót tenne a munkaügyi kirendeltségek imázsának, amely jelenleg - a változásoknak köszönhetően - nem egészen hiteles*. A kirendeltségek dolgozói a korábbinál jobban érzékelik a politikai váltások hatását a mindennapi munkára. A reformok bevezetésében lassabb előrehaladást kívánnak, hiszen „nagy hajóval lassan lehet csak megfordulni”. A felmérés és az interjúk mellett a munkaügyi kirendeltségek képviselői számára rendezett kerekasztal-beszélgetésen is előkerült a hasonló feladatkörű felek egymás felé irányuló támogatása (különösen az azonos méretű kirendeltségek közt), hiszen a regionális szempont nem minden esetben

jelent adekvát alapot a tapasztalatcserére és a bevált gyakorlatok megosztására. A kapott válaszok alapján a jövő kihívásaira hatással vannak a foglalkoztatáspolitikai döntések is.

Igény mutatkozik *a szakképzés és a szakmai továbbképzés, valamint a munka melletti képzési lehetőségek bővítésére, hogy az álláskeresők tudása jobban közelítsen a munkaadók igényeihez.* Kihívást jelent az előtekintő, preventív működés fokozott alkalmazása, és az előrejelzéseket segítő együttműködés megerősítése, különösen az oktatási intézményekkel, támogatva a jelenlegi munkatársak szaktudását, és elősegítve a munkát keresők számára testre szabott szolgáltatások kialakítását (pl. célzott oktatás, egyéni képzési helyek és más, munkába állást segítő lépések). A munkaerő-piaci szolgáltatók fontosnak tartják az álláskeresők tudáspotenciáljának fejlesztését, közösen az ügyfelekkel és más együttműködő partnerekkel, emellett szükségesnek látják a felkészítő képzések fejlesztését a hosszabb munkába állási folyamatot igénylő, marginalizálódott ügyfelek számára. A jövőben fontosnak tartják az oktatástervezésbe való bekapcsolódást, és további szolgáltatások nyújtását mind az álláskereső ügyfelek, mind a munkaadó ügyfelek igényeinek megfelelően. Az álláskeresők tudásfejlesztésében elengedhetetlen a több szakma megszerzésére késztetés, a munkaügy által szervezett képzés hosszú távú, a korábbinál rugalmasabb kialakítása, valamint az, hogy a munkaerő-piaci szolgáltatások helyi hozzáférhetőségének biztosítása és a speciális szolgáltatások globális elérhetősége továbbra is meglegye.

Fejlesztésre szorul a munkaügyi kirendeltségeken *a foglalkoztatási projektek koordinálása és az irányítás hatékonyságának növelése.* Az eszköztár mennyiségi és minőségi javítása mellett igény van annak az átgondolására is, hogy vajon elegendőek-e a különböző tanfolyamok és oktatások a marginalizálódás megelőzésére. Megoldásra vár az is, hogy a jelenleg elérhető szolgáltatásokkal nem sikerül a legnehezebben mobilizálható munkaerőt bejuttatni a munkaerőpiacra. Fejlesztési célként fogalmazódik meg, hogy a szakember-szükséglet felmérésének eredményei gyakran megrekednek az oktatási rendszer szintjén, és nem jutnak el a munkaadókat aktuálisan kiszolgáló munkaügyi kirendeltségekhez. Igény van továbbá a szolgáltatási szükségletek felmérésére, és a szakmai besorolások naprakész összeállítására.

A 2008-as költségvetés alapján a csökkent munkaképességű személyek bértámogatására és a szociális foglalkoztatók bértámogatására fordított költség megfelel a kutatás során megjelölt fejlesztési célnak, vagyis a speciális források hozzárendelése megtörtént a csökkent munkaképességű és fogyatékkal élő személyek munkába állításához. A szolgáltatások testre szabása és a helyi szinten összeállított, fizetős szolgáltatások feltehetőleg hatással lesznek a képzett munkaerő hozzáférhetőségére; amellett a fizetős szolgáltatások bővülésére számítanak a jövőben. A munkaügyi kirendeltségek a prioritások megállapítása során kihívásként élik meg a jövőben is a szolgáltatási modell reformjának egyik célját, vagyis *a munkaügyi kirendeltség komolyan vehető munkaerő-piaci szakértői profiljának*

megegerősítését, és a kirendeltség regionális szereplőként való megjelenését. A felmérés alapján a fejlesztési célok a többi érintett féllel történő együttműködésre is kiterjednek. Igénylik a kapcsolati hálózatra építő munkavégzés bővítését a helyi szereplőkkel közösen, a szorosabb együttműködést a TYP-központtal, valamint a munkaügyi kirendeltség és a szociális hivatal szerepkörének tisztázását és a köztük lévő munkamegosztás kijelölését. Kihívást jelent a stratégiai együttműködés kialakítása az önkormányzati és regionális szervekkel, a munkaügyi és foglalkoztatási szektor regionális szintű integrálása, valamint a munkaközvetítési funkció megerősítése, közösen a regionális magán-vállalkozásokkal. Több szakma összefogásával még jobban meg lehetne valósítani az ügyfelek munkaképességének szinten tartását és munkaerő-piaci lehetőségeinek javítását, valamint a védett munkaerőpiac és az ahhoz kapcsolódó finanszírozási megoldások fejlesztését, együtt az önkormányzatokkal és a magánszektor szereplőivel. A munkaügyi kirendeltségekről érkező fejlesztési javaslatok hasonló célokat tükröznek, mint a stratégiai irányelvek. A fejlesztési igények gyakran a reform kapcsán előkerült kérdések továbbgondolásából is erednek, vagyis a munkaerő-piaci szolgáltatási reform célkitűzéseit és megvalósítását célozzák és sikeresnek tekinthetjük.

4.3. Az állami munkaerő-piaci szolgálat jövője

A munkaügyi kirendeltségek ügyfeleivel végzett 2007-es interjúk során megkérdezték az álláskeresőktől, mi a véleményük az állami munkaerő-piaci szolgálat szükségességéről a jövőben. Egy válaszadó kivételével minden résztvevő kiemelte, hogy a rendkívül fontos fenntartani ezt a szervezetet, és nem támogatták a jelenlegi formában működő munkaügyi kirendeltségek megszüntetésének ötletét. Az állami munkaerő-piaci szolgálatot a fejlesztési igényektől függetlenül jó minőségűnek tartják, és leszögezték, hogy a munkát keresőknek máshol nincs lehetőségük hasonló szolgáltatás megszerzésére. Az interjúk során a munkaügyi kirendeltségeket a szociális és egészségügyi ellátórendszerhez hasonlították, és hangsúlyozták az egységes állami szolgálat hozzáférhetőségének fontosságát országszerte. A privatizálástól a szolgáltatási szint differenciálódása és romlása miatt féltének a szervezetet. A privatizáció a szolgáltatási paletta szűkülését vonná maga után a válaszadók véleménye szerint, összefüggésben az irodák számának csökkentésével. A megkérdezettek szerint a magánosítás bizonytalanságot teremtene az álláskeresők körében, hiszen a munkanélküliség kezdetén nem tudható, hol lehet majd elérni az adott szolgáltatást, illetve a más településre költöző munkakereső nem lesz tisztában azzal, hogyan és hol szerezheti meg a munkába álláshoz szükséges támogatást és szolgáltatásokat.

A munkaügyi kirendeltségek vezetőinek és dolgozóinak a megkérdezéséből kiderült, hogy ők is a kirendeltségek jövőbeni fenntartása mellett érveltek, különösen az állampolgárok egyenjogúságának biztosítása végett, ugyanakkor a munkaadók és a munkát keresők közti országos szintű közvetítői szerep nélkülözhetetlensége miatt is. Az a vélemény fogalmazódott meg, hogy a fizetésektelen és legnehezebben munkába állítható, a marginalizálódás veszélyével küzdő ügyfelek ellátását nem

akarja felvállalni a magánszféra: az ő ügyfélkörük a munkát keresők krémjéből, azaz a képzett, munkaképes személyekből áll. *Az állami munkaerő-piaci szolgálat mindaddig létezni fog, amíg az állam törvényben foglalt kötelessége az állampolgárok munkához való jogának biztosítása, és amíg a társadalmi felelősségek viszonyrendszerét törvényileg nem módosítják.* Az ügyfélinterjúk résztvevőihöz hasonlóan a munkaügyi szervezet képviselői is a szociális és egészségügyi ellátórendszerhez hasonlították a munkaügyi szolgálatot. Hozzájuk hasonlóan itt is feltehetőleg növekvő mértékben lesznek jelen a fizetős szolgáltatások és nyer teret a megrendelő–szolgáltató modell, ugyanakkor a társadalmi gondoskodásból adódó feladatok továbbra is a közszféra részei maradnak. A munkaügyi kirendeltségeket a jóléti szolgáltató központok részének tekintik, amelyek hosszú távon kezelik a foglalkoztatási feszültségeket – ellentétben az alkalmi munkaerő közvetítésére koncentráló munkaerő-kölcsönző cégekkel. *A munkaerő-kínálat tartalékainak kihasználása a lakosság öregedésével és a komplexen kezelendő ügyfélcsoportok térnyerésével egyre inkább szociálpolitikai feladat.* Az erre vonatkozó együttműködés megszervezése Finnországban hagyományosan a közigazgatási hatásköre.

A munkaügyi szervezetben dolgozókkal készült interjúk és a szakértői kerekasztal-beszélgetések során is kiderült, hogy *a munkaügyi kirendeltségekre nemcsak az álláskeresőknek van szükségük, hanem ezektől függ a gazdasági élet működőképessége is.* Finnországban széles körűek az állami munkaerő-piaci szolgáltatások, és a munkaerő hozzáférhetőségében mutatkozó problémák feltehetőleg tovább növelik ezek jelentőségét. A szakképzett munkaerő iránti igényt bizonyára nem lehet kizárólag munkanélküli álláskeresőkkel kielégíteni, vagyis ki kell használni a teljes munkaerő-potenciált, és azt a munkaerő-keresletnek megfelelő irányba formálni. *Az állami munkaerő-piaci szolgálat legfontosabb hozzáadott értékét a széles szolgáltatáskínálat jelenti, valamint az, hogy támogatják a munkaerő-piaci résztvevők tudásának szinten tartását és fejlesztését.* A magánszektorban működő munkaerő-kölcsönző cégek nem biztosítanak szakmai fejlődést segítő szolgáltatásokat (különösen nem a munkaerőpiacon kívüli álláskeresők számára), a munkaügyi kirendeltségek viszont éppen ezt teszik. Az állami munkaerő-piaci szolgáltatások segítségével – az interjúk tanúsága szerint – lehetőség van az egyre komplexebb problémával jelentkező álláskeresői csoport igényeinek megfelelő, testre szabott szolgáltatások nyújtására, hiszen a munkaügyi kirendeltségek állandó ügyfélkörét képező munkakeresők nem tudnak azonnal belépni a munkaerőpiacra, oktatás és egyéb, munkába állást segítő lépések nélkül. Az állami foglalkoztatási szolgálat a munkaerő-piaci képzésekkel sikeresen reagál a munkaadói igényekre, gyorsabban, mint az oktatási rendszer más szereplői. Emellett a munkaadói szükségletekhez tudják igazítani nem csak az oktatást, de a szolgáltatásokat is.

Noha nem minden válaszadó akarta megtartani a munkanélküli ellátással kapcsolatos feladatokat a munkaügyi kirendeltségeknél, a szolgáltatások szervezéséből és kínálásából való kivonulást elképzelhetetlennek tartották, különösen ami a szakképzett munkaerő hozzáférhetőségének biztosítását illeti. A

munkanélküli ellátás mellett fejlesztési célként jelölték meg a munkaerő-piaci szolgáltatások egységesítését, hiszen a jelenlegi rendszerben ellentét van a büntető/kontrolláló és a szolgáló/támogató felfogás között, ami semmiképpen nem biztosítja a szervezet versenyképességét a jövőben. Az állami munkaügyi ellátórendszer kiterjedt adatbankokkal rendelkezik, a munkatársak tájékozottak a munkaerőpiacot érintő kérdésekben, és fontos az egész országot lefedő kirendeltség-hálózat is. Ahhoz, hogy az állami munkaerő-piaci szolgálat megállja a helyét a magánvállalkozásokkal szemben, fejleszteni kell annak működtetési módszereit, bővíteni az ott dolgozók tudását, és növelni az ott végzett munka hatékonyságát, ill. színvonalát. A szervezet munkatársai szeretnék továbbá, ha a munkaügyi kirendeltségek a jelenleginél rugalmasabban, kevésbé bürokratikusan működhetnének: a versenynek kitett kirendeltségek jövőjének záloga a fejlesztés, valamint a munkát kereső és a munkaadó ügyfelek igényeinek állandó figyelembe vétele.

III. 5. Következtetések és fejlesztési célok

5.1 Következtetések

Az állami foglalkoztatási szolgálat reformjának céljai között szerepelt:

- a) a korai beavatkozás és az ügyfél igényeinek megfelelő szolgáltatás nyújtása már a munkakeresés kezdetétől fogva
- b) a munkaügyi kirendeltség nyílt munkaerőpiacra irányító szerepének megerősítése a munkaközvetítői, képzésbe irányító, az álláskeresői és munkaadói szolgáltatások révén
- c) a személyes ügyfélkapcsolatot kiváltó szolgáltatások, különösen az elektronikus megoldások bővítése az ügyféllátásban
- d) az álláskeresőök önálló tevékenységét támogató ügyintézési formák felkínálása, pl. a munkaügyi kirendeltségen létrehozott álláskereső központok segítségével
- e) a munkaügyi kirendeltség stratégiai szerepének megerősítése a regionális munkaerőpiac aktív szereplőjeként, valamint
- f) az új szolgáltatási modellhez kapcsolódóan a kirendeltségek munkatársainak továbbképzése és tudásuk magas szinten tartása.

A kirendeltségi szolgáltatásmodell-reformjának beindulását követően a munkaerő-piaci szolgálatban jelentős belső és külső változások zajlottak le. A kirendeltségek számára az egész országban nagy kihívást jelent a toborzás, a képzett munkaerő hozzáférhetőségének biztosítása, és a strukturális munkanélküliség felszámolása. E tekintetben a korábbihoz képest speciális helyzet alakult ki: *miközben a munkaerő-kereslet növekszik, a nehezen munkába állítható személyek képezik a kirendeltségek állandó ügyfélkörének nagy részét*, és ők egyre több szolgáltatásra

szorulnak rá. A kirendeltségek munkájára nagy hatással lévő belső változások (pl. a kirendeltség-hálózat megújítása, a munkaerő-piaci támogatás átváltása a segélyezettek aktivizálására és a minisztériumok átalakítása) tovább növelték a munkaügyi kirendeltségeken végzett munka komplexitását. A jövőfelmérésre vonatkozó információk alapján az állami munkaerő-piaci szolgálat ismertsége 2006-ban jellemzően csak a kielégítő szintet érte el, vagyis a reform átfogó szemlélete nem jelent meg látható módon és széles körben a kirendeltségek szintjén. 2007-re ez a helyzet megváltozott: a legtöbb válaszadó szerint kielégítően vagy jól érzékelhetők a reformlépések, amit a válaszadók csupán egytizede minősített gyengének, vagy nagyon gyengének.

A reformon belül a munkaerő-piaci szolgáltatások és a munkaerő-piaci támogatás megújítása láthatóan nagyobb mértékben előrehaladt, mint a TYP-központok fejlesztése. 2007-ben a munkaügyi kirendeltségek képviselői a munkaerő-piaci szolgáltatások reformját 7,3-ra, a TYP-központok működését 7,0-ra, a munkaerő-piaci támogatás reformját pedig 7,4-re értékelték [4–10-es skálán]. A munkaerő-piaci támogatás - mint ellátási forma a járadékukat kimerített személyeknek - reformjának különösen értékes fejleménye, hogy az *önkormányzatok aktív szereplőként jelentek meg a foglalkoztatáspolitikában.* A TYP-központok működési hatékonyságáról vallott nézetek egyre kritikusabbak a foglalkoztatás növelése szempontjából regionális és állami szinten, ugyanakkor a legtöbben még mindig jó eszköznek tartják a munkaerő-piaci szolgáltató központokat a foglalkoztatás jövőbeli kihívásaira adandó válaszkeresésben. Noha a munkaerő-piaci szolgálat reformja jobb általános értékelést kapott a jelenlegi foglalkoztatási problémák megoldására való alkalmasság tekintetében regionális és országos szinten, a szervezet jövőbeli kihívásokra való megfelelésébe vetett hit gyengébb, mint a TYP-központok ebbéli képességeiről alkotott kép.

2007-ben a válaszadók körülbelül fele vélte úgy, hogy a munkaerő-piaci szolgálat reformja kielégítően, egyharmaduk szerint jól haladt. 2006-hoz viszonyítva ez egyértelműen a reform ütemének a lassulását jelezte: a kis előrelépést vagy az előrelépés teljes hiányát kifogásoló aránya elérte a válaszadók kb. 10 százalékát. *A reform legfőbb pozitívumának az erős kezdést és az elektronikus szolgáltatások fejlesztését tartják:* ezeket továbbra is hasznos eszközöknek minősítették a jövőbeli kihívások kezelésében. A munkaerő-piaci szolgáltatások reformjában kiemelt erős kezdés talán még jobban előtérbe került, mint az aktivizálás, és a szolgáltatások folyamatként való kezelése: utóbbiakra nézve a helyzet alig változott a korábbi felvételhez képest. Az álláskereső központok létrehozásában a változást nem vagy alig érzékelők aránya csökkent, ugyanakkor nőtt azoknak az aránya, akik szerint nem, vagy alig látható a pozitív hatása a hálózatos együttműködés javulásának, a szolgáltatási igények felmérésének és naprakész követésének, az aktivizálás és a szolgáltatások folyamatszerű kezelésének, valamint a munkaadói szolgáltatások fejlesztésének.

A munkaerő-piaci szolgálat reformja során leginkább a munkaadói szolgáltatások és a munkavállalók fejlesztése, a tudásigények felmérése és a szaktudás szinten tartása területén történt a legnagyobb visszaesés. A reform hatása szempontjából ugyanakkor pozitív eredmény, hogy a munkaügyi kirendeltségeken előrelépésről számoltak be az erős kezdés és az elektronikus szolgáltatások esetében: ezek fejlesztése erős korrelációt mutatott a tartós munkanélküliség csökkenésével és a munkába állás felgyorsulásával (Valtakari, Syrjä & Kiuru 2008). A munkaügyi szolgáltatási reform kísérleti szakaszában való részvétel nem jelez egyértelmű összefüggést a reform megvalósításának sikerességével. A kísérleti projektből kimaradt és az abban részt vett kirendeltségeket képviselő válaszadók egyaránt úgy értékelték, hogy a reform előrehaladása lelassult. A munkaügyi szolgáltatások reformjának kísérleti szakaszában részt vevőknél pozitív fejlődés figyelhető meg a munkakeresés kezdeti szakaszának hangsúlyozott kezelésében, az aktivizálás szemléletének képviseletében és a szolgáltatások folyamatszerűségében, míg az ebből kimaradtak pozitívként az erős kezdés mellett az elektronikus szolgáltatásokat és az álláskereső központok jó működését említették.

A válaszok szerint nem sikerült olyan, jó módszereket találni a szolgáltatási szükségletek felmérésére, a munkatársak továbbképzésére és a munkaadói szolgáltatások fejlesztésére (főleg az előző évhez képest), amelyekkel választ lehetne adni a jövő kihívásaira. A szolgáltatási szükséglet felmérésének fontosságát a korábbinál kevesebben hangsúlyozták, ami abból adódhat, hogy a munkaügyi kirendeltségek állandó ügyfélköre régi ismerősökből áll, akiknél ez és a profilalkotás nem képviselnek jelentős hozzáadott értéket a szolgáltatási folyamatban.

Az interjúk alapján a megkérdezettek a dolgozók tudásának fejlesztését - a jó oktatási kínálat és a tudás támogatása mellett is - csak jónak minősítették (a kiváló helyett), vagyis a munkaügyi kirendeltségeknek a tudástőke fejlesztésére fordított erőforrásait nem feltétlenül érdemes növelni, mert ez önmagában nem képes megoldani a munkaügyi szolgálatban jelentkező új kihívásokat. Az is előfordulhat, hogy a reform hivatalos megkezdése óta erőteljesebben odafigyeltek a dolgozók fejlesztésére, tehát a felmérés készítésének idején ugyanez tudatosan nem kapott akkora hangsúlyt.

A felmérés alapján a *munkaügyi kirendeltségek dolgozóinak továbbképzésében* elsősorban belső tréningeket, megbeszéléseket, csoportmunkát és fejlesztési projekteket alkalmaztak. A tudásfejlesztés lényegi területei, pl. a működési környezet változásainak belsővé válása, a priorizálás megerősítése, valamint a munkaerő-piaci és munkaadói tapasztalatok erőteljesebb igénybe vétele mellett szükség lenne a munkaügyi jövőképben kiemelt tudásirányítás megerősítésére, a stratégiai súlypontok meghatározására, és az önálló, egyéni igényeken alapuló tanulás összefogására szélesebb, kirendeltségi szintű tudásfejlesztési területekbe. (Hyvää ja osaa-vaa...2006, 39)

A munkaügyi kirendeltségeken a *munkaadókat megcélzó szolgáltatások* növekvő kihívások elébe néznek: gondot jelent a szakképzett munkaerő kiközvetítése, miközben a munkaadóknál általánossá váltak a toborzási problémák. A dolgozók elégedetlensége láthatóan nőtt a munkaadóknak szánt szolgáltatásokkal kapcsolatban, akárcsak kritikus hozzáállásuk a munkaerő-piaci szolgáltatások reformjának ügyfelekre gyakorolt hatásához. *Noha a reform célkitűzései közt szerepel a munkaadói szolgáltatások fejlesztése is, erre vonatkozóan nem határoztak meg mérhető célokat; emellett a kirendeltségi szintű szabályzatokban és a gyakorlatban is túlsúlyba került az álláskeresőket megcélzó szolgáltatások fejlesztése.* A felméréshez készített interjúk alapján a munkaerő-piaci szolgáltatások javítása és a munkaadói ügyfelekre való odafigyelés viszonylag kis mértékben valósult meg: erre tehát különös figyelmet szeretnének fordítani a munkaügyi kirendeltségek továbbfejlesztése során. Önkritikusan megállapították, hogy a munkaügyi irányítás rendszerint vagy az álláskeresői, vagy a munkaadói szolgáltatások fejlesztésével foglalkozik. *A jövőben mindkét részterület fejlesztésének integrált módon kell megvalósulnia, úgy, hogy se az álláskeresői, se a munkaadói oldal ne maradjon ki ebből.*

A munkaerő-piaci szolgáltatási reform idején jelentősen csökkent a munkanélküliség, ugyanakkor megnöttek a toborzási gondok, éppen akkor, amikor a kirendeltség-hálózat átalakítása sok településen a humán erőforrás csökkenését hozta magával. A kirendeltségi hálózat átalakítása újfajta lehetőségeket biztosít a munkaügyi kirendeltségek számára, ugyanakkor az összevonások kezdeti időszakában a vártnál több erőforrást foglalt le a bevett gyakorlatok és a munkamódszerek egységesítése. A reform megvalósítását nem könnyítette meg az sem, hogy a munkaügyi kirendeltségek a korábbinál kevésbé vesznek részt a stratégiakészítésben, és a kirendeltségek hozzájárulása a felmérés eredményei alapján nem is vált aktívabbá. Emellett 2006 óta gyengült a munkaügyi kirendeltségek belső és külső, a TE-központok és a Munkaügyi Minisztérium felől érkező irányítása és támogatása is. Ebben közrejátszott a minisztériumi struktúra átalakítása is, hiszen az integráció előkészítése lefoglalta a központi irányítást, valamint a támogatási erőforrások egy részét. A reform értékelésében a felmérés készítésekor éppen a Munkaügyi és Foglalkoztatási Minisztérium létrehozásának hatásai jelentették a legnagyobb bizonytalansági tényezőt. Noha a minisztérium átszervezése feltehetőleg javítja a munkaügyi szervezet és a munkaadók együttműködését, továbbá a munkaerő keresletnek való megfelelését, várhatóan gyengíti a munkaügyi kirendeltségek, a munkaügyben dolgozók és a TYP-központ pozícióját, valamint a nehéz munkaerő-piaci helyzetben lévők ellátását.

A munkaügyi kirendeltségek szolgáltatás-szervezésében általánossá váltak a felelős hivatalnokra épülő modellek. Például, a peremhelyzetűek támogatása főként azokon a kirendeltségeken jelent előnyt, ahol a marginalizálódott személyekkel foglalkozó hivatalnokot neveztek ki. A felelős hivatalnokra és csapatra épülő modellek érezhetően javítják a szolgáltatási színvonalat a munkaügyi kirendeltségen,

ugyanakkor a gördülékeny szolgáltatási folyamat több személy és művelet összehangolását feltételezi. A szolgáltatási reform részeinek összehangolt egységét csak a válaszadók egyharmada ítélte jónak, illetve nagyon jónak, tehát ebben a tekintetben a munkaügyi kirendeltségeknek van még fejleszteni valója.

A munkaerő-piaci szolgálat reformja kapcsán felállított *álláskereső központokat* a felmérés szerint a többi munkafolyamattól eléggé elkülönült tevékenységnek tartják (Kemppinen 2007). Az igény a szolgáltatás egészének nagyobb mértékű összehangolására kitűnik a felmérés eredményéből: eszerint a munkaügyi kirendeltségeken megszakad az ügyféllátás folyamata a kezdeti időszak és a speciális szolgáltatások között; a munkaügyi kirendeltségen belüli együttműködés is csökkent, különösen a munkaadói szolgáltatásokkal foglalkozók szerint. A munkaügyi kirendeltségek képviselői számára rendezett kerekasztal-beszélgetésen kiemelték, hogy a szolgáltatások működőképessége nem az álláskeresői és munkaadói szolgáltatások szervezési módjától függ, hanem a jól bevált, tudást támogató, helyi szintű kombinációk kialakításától a munkaadói szolgáltatások területén. Ezt az elvet lehetne alkalmazni minden szolgáltatási részterületen.

A felmérés alapján az *államilag támogatott munkahelyek számát túl kevésnek tartó válaszadók száma csökkent a munkaügyi kirendeltségeken*. Noha a harmadik szektorban, a védett műhelyekben és a magánszektorban elérhető álláshelyek számát elégségesnek ítélik, a szociális foglalkoztatóknál betölthető helyek számát keveslik. A munkaügyi kirendeltségeken a munkába állást támogató eszközöket (pl. munkaerő-piaci szakképzést, támogatott munkavégzést, munkahelyi képzést, munkahelyi gyakorlatot, a munka világára való felkészítést) nagy jelentőségűnek értékelik. Szinte ugyanilyen fontosnak tartják a munkába állási feltételeket javító intézkedéseket (a munkaképesség felmérését, a szakmai fejlődést és munkába állást segítő szolgáltatásokat, a reintegráló munkavégzést, próbamunkát) a munkaügyi kirendeltség szolgáltatási kínálatában.

A válaszadók szerint a munkahelyi gyakorlat és a munka világára való felkészítés mellett a munkába állási feltételeket javító intézkedések mennyisége nőtt a leginkább, vagyis a munkaügyi kirendeltségek ügyfélszerkezete érezhetően átalakult: *a legjobb munkába állási feltételekkel rendelkező álláskeresők nagy kereslet idején a kirendeltség kihagyásával lépnek munkába*.

A munkaügyi kirendeltségektől kapott visszajelzés szerint a saját és partnerek által nyújtott szolgáltatások aránya nagyjából változatlan maradt a 2006–2007-es időszakban: a válaszadók kétharmada kielégítőnek, ötöde pedig jónak vagy rendkívül jónak ítélte ezt az arányt. Az eredmények azt mutatják, hogy a munkaügyi kirendeltségen nem egy adott eszköz vagy szolgáltatás mennyiségi növelésére van igény, hanem az álláskeresők számára megfelelő munkahelyekből van hiány. A kutatás kapcsán rendezett kerekasztal-beszélgetésen leszögezték, hogy *a munkaügyi kirendeltségeken megvannak az eszközök a regisztrált álláskeresők támogatására, de nincsenek megfelelő eszközeik a vállalkozások kiszolgálására, a*

munkaadói szolgáltatások és a munkaerő-állomány bővítésére irányuló szándékok realizálására (ide sorolható pl. a munkavállalási célú bevándorlás, a munkaerőpiacon kívül lévők bevonása és egyéb speciális szolgáltatások).

A munkaügyi szervezetben tehát új gondolkodásmódot és működési modelleket kell kialakítani a munkaerő-keresletnek való megfelelés biztosításához és a munkaadói ügyfelek kiszolgálásához, hiszen a felmérés alapján a reform innovatív szolgáltatási eljárásokat hozott úgy az álláskeresői, mint a munkaadói szolgáltatások területén. *Ahogy a munkaügyi kirendeltség ügyfélköre kibővül a munkavállalási célú bevándorlókkal, a tartós munkanélküliekkel, az idősekkel és a fogyatékkal élőkkel, az álláskeresők közül egyre többen lesznek részleges munkaképességűek, és a korábbinál gyakrabban rendelkeznek alacsony iskolai végzettséggel.* A képzési kínálat fejlesztése komoly kihívás a munkaügyi szervezet számára, hiszen olyan ügyfeleknek kell tudásszintet fejlesztő és a munkába állást segítő szolgáltatásokat kialakítani, akik a korábbinál jobban igénylik a testre szabott ellátásokat, egészségügyi, tanulási, munkabírási problémáik vannak, és az átlagosnál nagyobb mértékben szorulnak közvetlen irányításra.

A felmérés során a munkaügyi kirendeltségekről az a visszajelzés érkezett, hogy a *kirendeltségen belüli együttműködés fejlődött a leginkább.* Emellett még a munkaadói féllel és az önkormányzat szociális osztályával javult a kapcsolat. A munkaügyi kirendeltségeken kisebb mértékű az aktív együttműködés a szenvedélybeteg-ellátással, a pszichiátriai és egyéb egészségügyi szolgáltatókkal, és ebben nem is tapasztalható pozitív fejlődés. A munkaügyi kirendeltségek hálózatos munkavégzésében sem tapasztalható előrelépés: az együttműködés intenzitása változatlan, helyenként enyhén csökkent.

A munkaügyi kirendeltségek hálózatos együttműködése és a szorosabb együttmunkálkodás, azaz a kirendeltség funkciója a helyi munkaerőpiac stratégiai szereplőjeként némileg visszaesett, csakúgy, mint az együttműködés bővülése és a hálózatos kapcsolatok folytonossága. A kirendeltségen belüli együttműködés, a TYP-központokkal való kapcsolat és a hálózatos kapcsolatok a többi helyi szereplővel is gyengültek a vizsgált időszakban. *A munkaügyi kirendeltségek belső és külső hálózatképzésének megtorpanása aggasztó, különösen azért, mert ez éppen akkor történik, amikor a működési környezet és az ügyfélkör szerkezetének változásai a stratégiai együttműködés erősödését igényelnék a különböző felek között.* Ennek ellenére a felek közti együttműködést a megkérdezettek már most is rendszerint kielégítőnek, vagy jónak tartják. A kirendeltségen belüli ügyfélirányítással való elégedetlenség azonban némileg megnőtt, amint azzal kapcsolatban is, ahogyan lezárják az ügyféllátást a TYP-központban, és visszairányítják az álláskeresőt a munkaügyi kirendeltségre. Noha az ügyfélirányítás az interjúk alapján a legfontosabb szempont a TYP- központtal kialakult kapcsolatban, a szolgáltató központokba történő ügyfélirányítást legalább olyan jól működőnek tartják, mint a többi külső szolgáltatás irányába vezető ügyfélutat. *A válaszadók körülbelül kétharmada elégedett, jó egynegyede pedig nagyon, illetve rendkívül elégedett a munkaügyi*

kirendeltség ügyfélkezelésével, a TYP-központok ügyfélkezelésével ugyanakkor csak alig egyötödük elégedett, kétötödük pedig elégedetlen. A szolgáltató központok ügyfélirányító rendszere és ügyfélkezelése különösen az alacsony munkanélküliségi rátával jellemezhető régiókban váltott ki elégedettséget, míg a magas munkanélküliségű területeken a munkaügyi kirendeltségek a TYP-központok szolgáltató központként való működésével és munkába állítási hatásfokával elégedetlenek.

A munkaerő-piaci szolgáltatási reformot az ügyfelek számára többnyire előnyösnek ítélik, hiszen a válaszadók kétharmada viszonylag elégedett, egyötöde pedig nagyon illetve rendkívül elégedett volt a reform ügyfélhatásaival. A reform ügyfelek számára érezhető hasznának megítélése 2006 és 2007 között nem változott. A munkaerő-piaci szolgáltatások reformja főként az „erős kezdésre” volt nagy hatással: a munkakeresés kezdeti időszaka rendezettebbé vált, az álláskeresés gyorsabban elkezdődik, már az indulástól személyre szabott szolgáltatásban részesülnek az álláskeresők, aminek célja a hosszan tartó munkanélküliségbe való sodródás megelőzése; korábban megkezdődik, és kevesebb az üresjárat a szolgáltatási folyamatban. Ugyanakkor a megkérdezettek a munkanélküliek hozzájutását a számukra megfelelő, a munkába állásukat támogató szolgáltatásokhoz, az alkalmazott eszközök hatékonyságának javulását és a toborzás fokozottabb célzottságát kevésbé pozitívan ítélik meg, mint korábban.

A munkaerő-piaci szolgáltatások reformja tehát a felmérés alapján pozitív eredményeket hozott az ügyfelek számára, de néhány, ügyfelekre ható területen vannak még fejlesztésre szoruló pontok, akárcsak a kirendeltségen belüli és a külső ügyfélirányítás területén. A munkaügyi kirendeltségek képviselőinek a reform csekély hatására utaló tapasztalatai a toborzási problémák megoldása és a szakképzett munkaerő hozzáférhetősége terén összecsengenek a reform külső hatásait vizsgáló felmérés eredményeivel (Valtakari, Syrjä – Kiuru 2008).

A felmérés eredményei alapján a reformmal való elégedettség és a kirendeltség eredményes ügyféllátására, ügyfélirányítására és a reform általános ügyfélhatásaira vonatkozó értékelések valamennyire összefüggenek a *régió foglalkoztatási helyzetével*. A legtöbb elégedett válaszadó érthető módon az alacsony munkanélküliségi rátával jellemezhető régiókból került ki, míg a magas munkanélküliségű területeken a reformmal és annak ügyfélhatásaival, valamint a munkaügyi kirendeltség ügyfélirányításával és ügyfélhatásaival kapcsolatos hozzáállás jóval kritikusabb. Az eredmények alapján a munkaerő-piaci szolgáltatások reformjának általános értékelése Kelet-Finnországban a legkevésbé pozitív: itt található a legtöbb, nagyarányú munkanélküliséggel küzdő terület. Az általános értékelés a nagy munkaerő-kereslettel rendelkező nyugat-finnországi területeken a legpozitívabb; itt érzékelik a legjobban a reform pozitív ügyfélhatásait is. A regionális munkaerő-piaci helyzet a változások értékelésében is tükröződik. A nagyobb mértékű munkanélküliséggel küzdő területek (Kelet- és Észak-Finnország) válaszadói a 2006-os évhez képest gyengébbnek értékelték a munkaügyi kirendeltségen belül történő

ügyfélirányítást, és a reformot kevésbé tartották hasznosnak a különböző, ügyfeleket érintő részterületeken. Eközben Uusimaa tartományban nem romlott jelentősen az ügyfélszempontok minősítése.

A belső hatásokat tekintve a reform befolyásolja a munkaügyi kirendeltség ügyfélellátásának hatékonyságát, és a kirendeltségen zajló ügyfélellátás gördülékenységeivel való elégedettség rendszerint együtt jár az ügyfélélmény eredményességéről alkotott pozitív véleménnyel. Ezt a megállapítást alátámasztja a szolgáltatási szerkezet reformjának külső hatásait vizsgáló felmérés is, mely szerint a reform céljainak megfelelően jelentős hatást gyakorol különösen a munkanélküli időszak hosszára és a strukturális munkanélküliség csökkenésére (Valtakari, Syrjä – Kiuru 2008).

Az ügyfélinterjúk alapján az ügyfelek munkaerő-piaci szolgáltatókról alkotott képe pozitív, és az ügyfelek szempontjából lényeges reformelemek (pl. az erős kezdés és az aktív szemlélet) is támogatásra találtak. Az ügyfelek általában jól fogadták az elektronikus szolgáltatásokat és az aktív eszközöket is, ugyanakkor az önállóságot támogató szolgáltatások mellett igény mutatkozik a kísérő jellegű, személyes gondozásra is. A kötelezően kijelölt munkahelyeket és a munkaerő mobilitásának kikényszerítését rendszerint az ügyfél élethelyzetét és igényeit figyelmen kívül hagyó megoldásnak tartják, noha a munkaviszony jellegéből adódó rugalmasságot (munkaerő-kölcsönző cégnél való foglalkoztatás, részmunkaidős munkaviszony elfogadása) a munkanélküliségi időszakot lerövidítő, jó módszereknek értékelik.

A munkaerő-piaci kínálat tartalékaik kihasználásában fontos a munkanélküliek és részmunkaidőben dolgozók tudásának fejlesztése és aktivizálása: ezáltal viszonylag gyorsan megjelenhetne meg szakképzett munkaerő a munkaerőpiacon. A jó tapasztalatok és a minőségi ügyfélellátás érzékelése mellett a meginterjúvált ügyfelek egy része kézzelfoghatóan profitált a munkaügyi kirendeltség szolgáltatásaiból: munkába állt, vagy képzésben vett részt. Csak kivételes esetben fordult elő, hogy a negatív ügyféltapasztalat miatt az egész állami munkaerő-piaci szolgálatot feleslegesnek ítélték: az ügyfélinterjúkban általában támogatják az állami foglalkoztatási szolgálat fennmaradását, és a szociális, ill. egészségügyi ellátáshoz hasonló állampolgári alapszolgáltatásokkal azonos fontosságúnak minősítik azt.

Mind az ügyfelekkel, mind a munkaügyi kirendeltségek dolgozóival készített interjúkban résztvevők hisznek a munkaerő-piaci szolgálat jövőjében és a jelenlegi szolgáltatási kínálat fejlesztésének fontosságában, kiindulva a jelen és a jövő munkaerő-piaci kihívásaira adandó válaszadás fontosságából.

5.2. Fejlesztési célok

A munkaerő-piaci szolgáltatások főbb kihívásai a felmérés anyaga alapján a szakképzett munkaerő hozzáférhetőségével és a strukturális munkanélküliség felszámolásával, illetve a strukturális munkanélküliségbe sodródás megelőzésével kapcsolatosak. Következésképpen fejlesztési célként jelölték meg a munkaügyi

kirendeltségek ügyfélkezelését, működési modelljeit, eszközeit és az együttműködési hálózat kialakításával kapcsolatos kérdéseket.

Az eredmények alapján az állami munkaerő-piaci szolgálat reformjának a célját képező korai beavatkozást a munkacentrikus szemlélet megerősítésére, az ügyfelek igényeinek megfelelő szolgáltatások nyújtására kell összpontosítani kezdettől fogva. A személyes szolgáltatásokat kiváltó módszerek alkalmazása, különösen az elektronikus szolgáltatások bővítése az ügyfélszolgálatban, valamint az álláskereső önálló tevékenységét támogató ügyintézési formák felkínálása - pl. a munkaügyi kirendeltségen létrehozott munkakereső központok - sikeresen megkezdődött. Pozitív változás történt – noha csekélyebb mértékben – a munkaügyi kirendeltségről a nyílt munkaerőpiacra történő irányításban is, valamint a kirendeltség stratégiai, aktív szerepének megerősítésében a regionális munkaerőpiacon. Kezdeti lépések történtek a munkatársak új szolgáltatási modellen alapuló továbbképzése, tudásának szinten tartása és erősítése terén.

Jelentős eltérések mutatkoznak az egyes kirendeltségek között, mind a jelenlegi felmérés, mind pedig a munkaerő-piaci szolgáltatásokat elemző korábbi tanulmányok szerint (lásd Räisänen 2007, Tuomaala 2007 b). Ezekből jól látható, hogy a reform céljául kitűzött egységes ügyfélszolgáltatások, munkamódszerek és eljárások kialakításában nincs nagy előrelépés.

Az állami munkaerő-piaci szolgálat reformját kísérő felmérés empirikus anyaga alapján a *következő fejlesztési célok* jelölhetők ki:

- Mivel a vizsgálat szerint a munkaerő-piaci szolgáltatásokkal való elégedettség egészében csökkent, a szolgáltatóknak át kell gondolniuk jövőbeni stratégiájukat az egységes szolgáltatási kínálatra vonatkozóan. A munkaügyi kirendeltség stratégiai szerepének csekély erősödése és a stratégiakészítésben való csökkenő részvétele arra utal, hogy *alaposabban kell foglalkozni a munkaügyi kirendeltségek szerepének stabilizálásával és megerősítésével a munkaerő-piaci és szolgáltatási hálózatokban.*
- A munkaerő-piaci szolgáltatási reform előrehaladása érezhetően lelassult. Pozitív változás tapasztalható a szolgáltatás körülményeiben, pl. az elektronikus szolgáltatások fejlesztésében és az álláskereső központok kialakításában. Ugyanakkor a korai beavatkozáshoz kapcsolódó tartalmi elemek (pl. az aktív szemlélet és a folyamatszerűség valamint az együttműködési hálózatban való működés) kevésbé haladtak előre. Ezért *szükség volna a szolgáltatások intenzitásának és folyamatszerű kezelésének javítására, különösen a legnehezebben munkába állítható ügyfelek ellátásánál. Igény van továbbá a munkaadói szolgáltatások és munkáltatókkal való kapcsolatok fejlesztésére* is: ez a korábbinál képzetesebb munkaerő hozzáférhetőségének garantálása miatt is indokolt.
- A jövőbeli fejlesztések során *fontos, hogy odafigyeljenek az álláskeresői és munkaadói szolgáltatások integrált működési modelljeinek kialakítására. A*

felmérés eredményei alapján a kirendeltségeken van kereslet és lehetőség is a munkaerő-állomány bővítésére, valamint a keresletnek való megfelelésére irányuló szolgáltatások fejlesztésére, a dolgozók tudását támogató szolgáltatások modernizálásával együtt.

- Ennek során figyelembe kell venni az ügyfélkör változásait: *egyre többen igényelnek kiemelt támogatást és testre szabott megoldásokat.* Igény van a koordináltabb működés kialakítására a munkavállalási célú bevándorlás kapcsán felvetődő kérdések megoldása érdekében. Testre szabott oktatási modellek kellenek a munkanélküli álláskereső munkaezőpiacra való felkészítése céljából, valamint az egészségügyi okokból részleges munkaképességű ügyfelek bevonásához a munkaerő-piaci szolgáltatások rendszerébe és a munkaerőpiacra.
- A reformban célként kitűzött *hálózatépítés és együttműködés megerősödésében* történt némi előrelépés a munkaügyi kirendeltségeken belül és a külső partnerekkel (főleg a munkaadókkal és a szociális ellátórendszerrel), ugyanakkor az együttműködés mértéke és a hálózatos munka működőképessége globálisan mintha gyengült volna. A munkaügyi kirendeltségek számára *fejlesztési kihívást jelent a felmérés alapján a munkamegosztás megbeszélése, és a felelős hivatalnoki modell kialakítása a hálózati együttműködésben a szenvedélybeteg-gondozó és egyéb egészségügyi és reintegrációs szolgáltatókkal.* Ezek ugyanis kiemelt szerepet kapnak a jövőben a legnehezebben munkába állítható, életvezetési problémákkal küzdő munkakeresőkkel való foglalkozásban, és a részleges munkaképességűek bevonásában a munkaerőpiacra.
- A munkaügyi kirendeltségek képviselőinek véleménye arról, hogy *csökkent a belső együttműködés minősége, és nem álltak össze egysége egészé a reform részterületei* arra utalnak, hogy *tovább kell fejleszteni az ügyélfolyamatok gördülékenységét a kirendeltségeken.* A munkaerő-piaci szolgáltató központok ügyféliányításában különösen az ügyfélkapcsolat lezárása jelent nehézséget, és az, hogy az álláskereső nagy számban visszatérnek a munkaügyi kirendeltség ügyfélkörébe.
- A felmérés során összegyűjtött ügyfélfanyagok alapján *fontos lenne javítani a munkaerőpiacon kívüliek* (például a gyerekekkel korábban otthon lévő szülők, vagy a táppénzről visszatérők) mellett *a töredezett karrierutat bejáró álláskereső ellátását* is, mivel az ebbe az ügyfélcsoportba tartozók úgy érzik, hogy tudásuk és erőforrásaik részben erodálódnak a munkaerő-piaci szolgáltatások nem eléggé intenzív felkínálása és a támogatás hiánya miatt. Az ügyféliinterjúk alapján jó lenne bővíteni az egyedi választási lehetőséget kínáló szolgáltatások és folyamatok körét, ahol az ügyfél aktívabban részt vehetne a számára megfelelő szolgáltatás kiválasztásában ahelyett, hogy az ügyélfolyamatot központilag határoznák meg.

Az I. fejezet 1. melléklete

Pénzbeli ellátások és adókedvezmények az Egyesült Királyságban

Az Egyesült Királyság pénzbeli ellátásainak rendszere rendkívül szerteágazó, több mint 40 féle ellátás létezik, amelyet 60 különböző jogcímen lehet igénybe venni. A rendszer komplexitását növeli, hogy az ellátások többsége (gyakorlatilag a fogyatékosokhoz kötődő támogatások és néhány járulék-fizetéshez kötött ellátás kivételével) jövedelem- és vagyonvizsgálathoz kötött, és ezért a háztartás anyagi helyzetében bekövetkező változások nyomán változik a folyósítás is. A rendszer komplexitását jól illusztrálja, hogy például a szociális segély igénylése és megállapítása során mintegy 200 hibalehetőség van. A pénzbeli ellátások mellett egyre jelentősebb a munkavállalást ösztönözni hivatott adókedvezmények (tax-credit) rendszere. Ez a rész rövid áttekintést ad az ellátásokat folyósító szervekről, valamint a főbb segélytípusokról és adókedvezményekről.

A Munka- és Nyugdíjügyi Minisztérium folyósítja a járulékfizetéshez kötött ellátások és segélyek legnagyobb részét dekoncentrált háttérintézményein keresztül:

A Jobcentre Plus felel az aktív korúaknak folyósított ellátásokért, nevezetesen:

- Álláskeresői juttatás (Jobseeker's Allowance);
- Szociális segély (Income Support);
- Rokkantsági segély (Incapacity Benefit) illetve a foglalkoztatási és támogatási ellátás (Employment and Support Allowance);
- Anyasági ellátás (Maternity Allowance);
- Lakáscélú ingatlan hiteltörlesztésének átvállalása;
- Szociális Alapból folyósított krízis-segélyek és kamatmentes kölcsönök;
- Közgyógyellátás.

A Nyugdíj Szolgálat (Pension Service) felelős a nyugdíjkorhatárt elért személyek ellátásainak a megállapításáért és folyósításáért, nevezetesen:

- különböző nyugdíjak;
- Nyugdíj-kiegészítés, azoknak, akiknek a nyugdíja nem ér el egy bizonyos összeghatárt (Pension credit);
- Fűtési támogatás (Winter Fuel Payment) és a rendkívül hideg időszakokra nyújtott kiegészítő támogatás (Cold Weather Payment);
- A Szociális Alapból folyósított krízis-segélyek és kamatmentes kölcsönök;
- Közgyógyellátás.

A Fogytékosügyi és Gondozási Szolgálat (Disability and Carers Service) a fogyatékos emberek és a róluk gondoskodó hozzátartozók ellátásaiért felelős, többek között:

- Fogytékossági támogatás (Disability Living Allowance és Attendance Allowance);
- Önálló életvitel támogatás (Direct Payments);
- Háborús veteránok támogatása;
- Segédeszközök beszerzéséhez nyújtott támogatások.

A helyi önkormányzatok felelősek a lakhatáshoz kapcsolódó segélyek megállapításáért és folyósításáért és bizonyos természetbeni ellátásokért:

- Lakhatási segély (Housing Benefit);
- Ingatlanadó-kedvezmény (Council Tax Benefit);
- helyi tömegközlekedési kedvezmények (pl. ingyenes buszbérlet).

Az Adóügyi Szolgálat (HM Revenue & Customs) felelős a következő ellátások adminisztrációjáért és folyósításáért:

- gyermekek után járó és alacsony jövedelműek adókedvezményei (Child Tax Credit, Working Tax Credit);
- családi pótlék (child benefit);
- egyszeri terhességi segély (Health in Pregnancy Grant).

Az aktív korúak által igénybe vett ellátások áttekintése

Álláskeresői juttatás

Kik vehetik igénybe?

Azok a 18 évnél idősebb, de a nyugdíjkorhatárnál fiatalabb személyek, akik álláskeresőek (nem dolgoznak és azonnal munkába tudnának állni) vagy heti 16 óránál rövidebb munkaidőben dolgoznak, de szeretnének ennél többet dolgozni. Az ellátás egyéni elbírálás alapján folyósítható 16-17 éveseknek is.

Milyen feltételekkel?

Az álláskeresői juttatás két fajtája létezik. Járulékfizetéshez kötött ellátást azok kaptak, akik a megelőző két év társadalombiztosítási befizetései alapján erre jogosultságot szereztek. Ezt az ellátást 182 napig folyósítják. A járulékfizetéshez nem kötött, segélyszerű ellátás vagyon- és jövedelemvizsgálat alapján jár azoknak, akiknek a családjában az egy főre jutó jövedelem és megtakarítások nem érnek el egy bizonyos összeget. Ennek a folyósítása nem kötött időkorláthoz, akár évekig is

igénybe vehető, abban az esetben ha az illető teljesíti a jogosultsági feltételeket, többek között együttműködik a Jobcentre Plus-szal.

Mekkora az ellátás összege?

Az ellátás összege felső összeghatára:

- Egyedülálló, 25 év alatti személyek esetében heti £50.95/hét
- Egyedülálló, 25 év feletti személyek esetében: £64.30/hét
- Házastársak és regisztrált élettársi kapcsolatban élők: £100.95/hét
- Egyedülálló szülők (18 év alatt): £50.95/hét
- Egyedülálló szülők (18 év felett): £64.30/hét

Milyen főbb ellátásokkal igényelhető együtt?

Az álláskeresési juttatás mellett leggyakrabban igénybe vett ellátások a lakhatási segély, az ingatlanadó-kedvezmény, gyermekek után járó adókedvezmény és családi pótlék, illetve igényelhető még a lakáscélú ingatlan hiteltörlesztésének az átvállalása.

Szociális segély

Kik vehetik igénybe?

Azok az inaktív személyek, akik az alábbi kategóriák valamelyikébe tartoznak:
tartósan beteg vagy fogyatékos;
egyedülálló szülő, akinek legfiatalabb gyermeke nem töltötte be a 12. életévét (ez a korhatár folyamatosan csökken);
tartósan beteg vagy fogyatékos hozzátartozóról gondoskodik;
vak vagy súlyosan látássérült.

Milyen feltételekkel?

Az ellátás jövedelem- és vagyon vizsgálathoz kötött. Az ellátásért cserébe bizonyos mértékű együttműködést kell vállalni a Jobcentre Plus-szal (pl. egyedülálló szülőknek évente egyszer munka-központú interjún megjelenni).

Mekkora az ellátás összege?

Az ellátás felső összeghatára megegyezik az álláskeresési támogatás összegével (lásd fent).

A 20 év alatti eltartott gyermekek után járó kiegészítő támogatás: £56.11/hét

Milyen főbb ellátásokkal igényelhető együtt?

A szociális segély mellett leggyakrabban igénybe vett ellátások a lakhatási segély, az ingatlanadó-kedvezmény, gyermekek után járó adókedvezmény és családi pótlék,

illetve bizonyos természetbeni ellátások, pl. közgyógyellátás, gyermekek ingyenes iskolai étkezése stb.

Megváltozott munkaképességűeknek járó támogatások: foglalkoztatási és támogatási ellátás

Kik vehetik igénybe?

Akiknek tartós betegsége vagy fogyatékosága miatt csökkent a munkavégző képessége és:

16 évnél idősebb, de a nyugdíjkorhatárt nem éri el;

Munkanélküli; vagy munkaviszonyban áll ugyan de kimerítette vagy nem jogosult betegállomány igénybe vételére.

Milyen feltételekkel?

Az igénylőnek részt kell vennie munkaképesség felmérésen, illetve együttműködni a Jobcentre Plus-szal a munkaerőpiaci re-integrációja érdekében.

Mekkora az ellátás összege?

A minősítési szakaszban (amely maximum 13 hétig tart) az úgynevezett alapellátás jár, amely megegyezik az álláskeresési juttatás összegével. Ez követően:

- A foglalkoztatási komponensben lévők számára: £89.80/hét
- A támogatási komponensben lévők számára: £95.15/hét

Milyen ellátásokkal igényelhető együtt?

Lakhatási segély, az ingatlanadó-kedvezmény, fogyatékosági támogatás és közgyógyellátás.

Lakhatási segély

Kik vehetik igénybe?

Azok a háztartások, ahol az egy főre jutó jövedelem nem ér el egy bizonyos összeghatárt (munkaerőpiaci státuszuktól függetlenül) és bérlet ingatlanban laknak, beleértve az önkormányzati vagy lakásszövetkezeti ingatlant.

Milyen feltételekkel?

A folyósításnak nincsenek különösebb feltételei, csupán azt várják el, hogy a segélyben részesülő személy tartsa be az együttélés társadalmi szabályait.

Mekkora az ellátás összege?

Az ellátás összegét a helyi önkormányzat határozza meg, figyelembe véve a helyi ingatlanpiac sajátosságait és a háztartás összetételét. 2009-ben az ellátás átlagos heti összege £81.41/hét volt.

Milyen ellátásokkal igényelhető együtt?

Bármilyen szociális ellátással együtt igénybe vehető.

Ingatlanadó-kedvezmény

Kik vehetik igénybe?

Az Egyesült Királyságban mindenki, aki saját, vagy bérelt ingatlanban lakik, ingatlanadó fizetésére kötelezett a helyi önkormányzat számára. A kedvezményt bárki igénybe veheti, aki megfelel a feltételeknek.

Milyen feltételekkel?

Az ingatlanadó-kedvezményben részesülhetnek az egyszemélyes háztartások, a diákok és az alacsony jövedelműek.

Mekkora az ellátás összege?

Az ingatlanadó mértékét a helyi önkormányzat állapítja meg az ingatlan értéke alapján. Egy átlagos méretű és állapotú ingatlanra kivetett adó éves szinten meghaladja az 1 000 fontot. Az egyén jövedelmi helyzetétől függően a kedvezmény mértéke 25-100% lehet.

Milyen ellátásokkal együtt vehető igénybe?

Nincs korlátozás, bármilyen ellátással együtt igénybe vehető.

Adókedvezmények⁴⁰

Kik vehetik igénybe?

Bárki, akinek az éves jövedelme vagy a háztartás egy főre jutó jövedelme nem ér el egy bizonyos határt, illetve gyermektelenek esetében legalább heti 30 órában dolgozik. Az adó-jóváírás kiszámítása rendkívül bonyolult.

Milyen feltételekkel?

Évente kell igényelni és az adminisztratív feltételek teljesülése esetén jár az adókedvezmény.

Mekkora az ellátás összege?

Az adókedvezmény összege az egyén/háztartás jövedelmétől, az eltartott gyermekek számától függ. Nagyobb összegű kedvezményt kapnak azok a családok, ahol mindkét szülő dolgozik és napközbeni gyermekfelügyeletet vesznek igénybe. Bizonyos összeghatárig adókedvezmény formájában ez megtérítésre kerül. Az adókedvezmény összege gyermekenként elérheti a heti 55 fontot a család jövedelmétől függően.

Forrás: Jobcentre Plus

⁴⁰ A családi adókedvezmények az utóbbi időben komoly vita tárgyát képezik. A Kormány fölvetette a családi adókedvezmény összeghatárának csökkentését és a gyermekfelügyelet igénybe vételéhez járó kedvezmények feltételeinek szigorítását. A javaslat komoly ellenállást váltott ki a Munkáspárton belül is. A szigorítás ellen érvelők szerint az intézkedés negatív hatással lenne a nők munkaerőpiaci részvételére, mert az alacsonyabb/közepes keresetű kisgyermekes nőknek nem érné meg munkát vállalni a gyermekfelügyelet magas költségei miatt. Egy négy év alatti gyermek bölcsődei/óvodai ellátásának az átlagos óradíja 3 font körül van, a minimálbér összege 5,7 font/óra. .

Az I. fejezet 2. melléklete

A New Deal programok bemutatása

A New Deal programok intenzív tanácsadást és személyre szabott támogatást nyújtanak a hátrányos helyzetű, tartós munkanélküliek számára. Az első New Deal programot 1997-ban vezették be egyedülálló szülők számára, amelyet további programok követtek az alábbi célcsoportoknak:

- 25 év alatti tartós munkanélküliek;
- 25 év feletti tartós munkanélküliek;
- megváltozott munkaképességű emberek;
- 50 év feletti tartós munkanélküliek;
- házaspárok vagy élettársi kapcsolatban élők, ahol mindkét fél tartósan munkanélküli;
- zenészek (minden zenei ágban és műfajban).

A New Deal programokban való részvétel álláskeresési juttatásban részesülők számára kötelező, a többiek számára önkéntes. A programba való bekapcsolódásra 25 éven aluli fiatalok esetében 6 hónap munkanélküli időszak után van lehetőség, más célcsoportok számára főszabály szerint 18 hónap után, de az ügyfél érdekében ezt előre lehet hozni 12 hónapra.

A New Deal programokat az igényektől és a kapacitásoktól függően vagy közvetlenül a Jobcentre Plus vagy szerződött szolgáltató szervezetek (non-profit, civil szervezetek és profit-orientált vállalkozások) hajtják végre.

A New Deal programok végrehajtása 3 szakaszból áll:

A bevezető szakasz (Gateway) legfeljebb 16 hétig tart és intenzív személyes tanácsadásra épül. Az ügyfél rendszeresen tartja a kapcsolatot személyes tanácsadójával aki segít az ügyfélnek:

- személyes akciótervet készíteni, ami lépésről lépésre lebontva megjeleníti az álláskereséssel kapcsolatos teendőit.
- beazonosítani, hogy milyen elérhető álláslehetőségek vannak;
- elkészíteni az önéletrajzát és kitölteni jelentkezési lapokat;
- egyéb szolgáltatásokhoz hozzájutni.

Ebben a szakaszban az ügyfél pályatanácsadásban is részesülhet, illetve lehetőség van az álláskereséshez kapcsolódó költségek megtérítésére.

Amennyiben az álláskeresőnek nem sikerül elhelyezkedni a bevezető szakasz végéig, átlép a 2. szakaszba, ami legalább 13 hétig tart. Ennek során az ügyfél bekapcsolódhat képzésekbe – elsősorban rövid, betanító jellegű képzések – részt vehet munkakipróbálásban, segítséget kaphat önfoglalkoztatóvá váláshoz, illetve intenzívebb segítségnyújtásban részesül az álláskeresés sikere érdekében.

Amennyiben ezt követően sem sikerül elhelyezkedni, az ügyfelek átkerülnek a program harmadik, utánkövetési szakaszába (follow-through). A 25 éven aluli fiatalok esetében ez legfeljebb 26 hétig tart és intenzív kapcsolattartásra és álláskeresésre épül. A 25 éven felüliek esetében a záró szakasz időtartama 6-13 hét. Itt az intenzív álláskeresés mellett, lehetőség van bekapcsolódni rövid képzésekbe, készségfejlesztő tréningekbe. A záró szakasz során újra kell igényelni az álláskeresői juttatást.

2009-től néhány körzetben bevezették az úgynevezett rugalmas New Deal programot (Flexible New Deal), amely a foglalkoztatási zónák tapasztalataira épül és átmenetet jelent a kiszereződéses rendszer felé. A rugalmas New Deal-t kizárólag a Jobcentre Plus-szal szerződött szolgáltatók hajtják végre. Az álláskeresők 6/12 hónap után kapcsolódhatnak be és a program időtartama 12 hónap. Fontos különbség a korábbi New Deal programokhoz képest, hogy itt nincs három szakasz, az ügyfél mindvégig személyre szabott segítséget kap. Továbbá az új program része egy 4 hetes munkakipróbálás is minden álláskereső esetében. A programban való részvétel időtartama alatt az ügyfélnek 2 hetente jelentkeznie kell a Jobcentre Plus kirendeltségen.

Forrás: Jobcentre Plus

A II. fejezet 1. melléklete

A munkanélküliek passzív ellátórendszere a reform előtt

2005 előtt a munkanélküli ellátásoknak *három típusa* létezett Németországban: a munkanélküli járadék, a munkanélküli segély és a szociális segély.

1. Munkanélküli járadék (Arbeitslosengeld = ALG)

Biztosítási jellegű ellátmány; a nettó kereset 60/67%-ának megfelelő pótlási rátával (utóbbit az kapja, amiknek van legalább egy kiskorú gyermeke).

Jogosultsági feltétel: a munkanélküliséget megelőző 3 éven belül legalább 12 hó járulékfizetési idő. Szezonális munkások esetén, akik rendszeresen 12 hónapnál kevesebbet dolgoznak évente, elegendő legalább 6 havi járulékfizetési idő teljesítése. (Utóbb a 3 évből kettő lett, a szezonális munkásoknak nyújtott kedvezményeket pedig eltörölték.)

Munkanélküli: munkát kereső személy, aki átmenetileg híján van a munkának és olyan állás után néz, ami TB védelemmel élvez.

Ezen kívül vannak a „marginális foglalkoztatottak” (akik 15 óránál kevesebbet dolgoznak hetente, vagy 325 eurónál kevesebbet keresnek havonta): ez a státus nem zárja ki, hogy munkanélküliként regisztráltassák magukat.

A járadékfolyósítási idő az életkor és a TB-köteles munkaviszony hosszától függ (a munkanélküliséget megelőző 7 évet alapul véve). A két szélső érték:

- 45 éven aluli munkanélkülinek az állástalanná válást megelőző négy éven belül biztosított jogviszonyban töltött legalább 12 hónapja 6 havi járadékfolyósítást tesz lehetővé;
- 57 éven felüli munkanélkülit az állása elvesztését megelőző 7 éven belül járulékfizetéssel töltött legalább 64 havi munkaviszonya 32 hónap munkanélküli járadékra jogosítja. (2006-tól az időknek járó járadékfolyósítási idő is csak maximum 18 hónap lehet.)

Járadékfolyósítás melletti jövedelemszerzés: csak „marginális foglalkoztatás” keretében engedélyezett, de az ennek során megszerzett jövedelmet is levonják a havi munkanélküli járadékból.

Milyen állást kell elfogadni?

Olyat nem, ahol a felajánlott kereset jelentősen kisebb a járadék alapját képező keresetnél. Az első három hónapon belül 20%-nál nagyobb keresetvesztés jogosan vissza lehet utasítani. A következő 3 hónapban 30%-on belüli keresetcsökkenés akceptálendő. A 7. hónaptól csak akkor utasítható vissza a felajánlott állás, ha a bére kevesebb, mint a munkanélküli járadék.

Az utazási idő 2,5 óráig naponta elfogadandó, ha a munkaidő hossza legalább 6 óra, de 2 óránál kevesebb kell, legyen ennél rövidebb munkaidő esetén.

Határozott időre szóló állást is el kell fogadni, sőt olyat is, ami a lakóhely átmeneti megváltoztatásával jár, vagy ami nem egyezik a munkanélküli korábbi szakképzettségével, ill. tevékenységével.

Kizárás: a munkanélkülit 12 hétre (hátrányos helyzet esetén 6 hétre) kizárják a munkanélküli járadékfolyósításból, ha ő kezdeményezte munkaviszonyának megszűnését, vagy más okot adott az elbocsátásra. Ugyanez érvényes akkor is, ha visszautasít egy megfelelő állást vagy képzési ajánlatot. Ha valakit 12 hétre kizártak a támogatásból, majd az újrafolyósításkor ismételten okot ad a kizárásra, annyiszor vonják meg tőle a 12 heti járadékot, amíg a jogosultsága el nem fogy.

A munkanélküli járadék (MNJ) forrása járulékbefizetés, aminek mértéke jelenleg 6,5%. Ezt fele-fele arányban teljesítik a munkáltatók és a munkavállalók.

2. Munkanélküli segély (*Arbeitslosenhilfe*)

2005. előtt létezett a munkanélküli segély (MNS) intézménye, amely kiegészítette a járadékot, de rászorultsághoz volt kötve. A feltételei azonosak voltak a MNJ-ével, eltekintve néhány kivételtől. Ezt a támogatást is a *BA folyósította, de nem a járulékokból finanszírozták*, hanem a szövetségi költségvetésből.

Jogosultsági feltételek: a kérelmezőnek munkanélküliként kellett regisztráltatnia magát a munkaügyi ügynökségen. *Előzőleg járadékot kellett kapnia*, amit kimerített, mielőtt újra elhelyezkedett volna. Emellett meg kellett felelnie a *rászorultság* kritériumainak is. Az utóbbi akkor állt fenn, ha a munkanélküli nem tudta fenntartani magát a MNS nélkül. A rászorultság megítélése a munkanélküli és társa jövedelmi, ill. vagyoni helyzetétől függött; de bizonyos jövedelmeket ennek megállapításánál nem kellett figyelembe venni (pl.: egészségügyi jellegű járadékok, öregségi alapnyugdíj, családi pótlék).

Összege: a munkanélküliséget megelőző nettó kereset 57%-a, ha a munkanélkülinek volt legalább egy kiskorú gyermeke; és 53%, ha nem. A segély alapjául szolgáló keresetet évente indexálták. A MNS-en töltött idő biztosított jogviszonynak számított; a BA fizette utána a járulékokat az egészségügyi és nyugdíjbiztosító felé.

A folyósítási idő: elvileg határozatlan időre szólt, de mindig csak egy évre ítélték meg, aminek lejártá után újból megvizsgálták, hogy fennáll-e a jogosultság.

3. Szociális segély

Nemcsak a munkanélküliséghez kapcsolódik, de az állástalanok is kaphatták, ha nem voltak jogosultak se MNJ-ra, se MNS-re. Közpénzekből finanszírozzák és azok részesülhetnek benne, akiknek nincs más forrásuk a létfenntartáshoz. A szociális segély célja, hogy megvédje az embereket a szegénységtől és társadalmi kirekesztettségtől.

Rászorultsági vizsgálathoz van kötve, aminek tárgya a kérelmező, annak szülei és gyermekei jövedelmi és vagyoni helyzete.

A segélyezett köteles munkavégző képességét mozgósítani, hogy fedezetet teremtsen önmaga és a vele egy háztartásban élő eltartottaknak a megélhetéséhez.

Az önkormányzat szociális segélyügynöksége köteles gondoskodni arról, hogy a segélykérelmező erőfeszítést tegyen foglalkoztatási lehetőség felkutatására és a tényleges munkavégzésre, kivéve, ha az érintettől ez jogosan nem várható el (pl. azért, mert súlyos testi vagy szellemi fogyatékossgal élő emberről van szó, vagy mert ez a gyermeke egészséges felnevelését veszélyeztetné, stb.).

A segélyezettnek minden hasznos munkát el kell vállalnia, ellenkező esetben elveszti jogosultságát a támogatásra. Első ízben 25%-kal csökkentik a segély összegét, majd ennek ismételt előfordulása esetén további 25%-kal mindaddig, amíg az összeg el nem fogy.

A szociális segélyt a helyi önkormányzatok folyósítják, ezért az összege különböző lehet. Az ezredforduló körül ennek értéke ezer euró volt havonta egy gyermektelen házaspár, vagy egy szülő + egy gyerek család esetében, továbbá 1500 euró 2 szülő + 2 gyerek számára.

I. fejezet ábráinak jegyzéke

1. ábra: A foglalkoztatási ráta alakulása az Egyesült Királyságban és az EU15-ben, 1997-2008

2. ábra: A munkanélküliségi ráta alakulása az Egyesült Királyságban és az EU15-ben, 1997-2007

3. ábra: Munkanélküliségi ráta alakulása az Egyesült Királyságban, 1997-2007

4. ábra: A munkanélküliek és az ellátást igénybe vevők létszáma (millió fő), 1971-2008

5. ábra: Az inaktívak összetétele az inaktivitás oka szerint

6. ábra: A különböző pénzbeli ellátásokat igénybe vevők létszámának alakulása

7. ábra: Az inaktív ügyfél útja a Jobcentre Plus egyablakos rendszerében

I. fejezet rövidítéseinek magyarázata

DWP	Department for Work and Pensions	Munka- és Nyugdíjügyi Minisztérium
ESA	Employment and Support Allowance	Megváltozott munkaképességűek foglalkoztatási és támogatási juttatása
EZ	Employment Zone	Foglalkoztatási Zóna (kiszervezéses szolgáltatási modell a foglalkoztatási válságövezetekben)
JCP	Jobcentre Plus	Integrált foglalkoztatási és szociális szolgálat az Egyesült Királyságban
JET	Job Entry Target	A sikeres munkába helyezések számát mérő teljesítménymutató
JOT	Job Outcome Target	A sikeres munkaerőpiaci kimenetek számát mérő teljesítménymutató
JSA	Jobseeker's Allowance	Álláskeresési juttatás

A II. fejezet rövidítéseinek jegyzéke

AA	Arbeitsagentur	Munkaügyi kirendeltség
ALG I	Arbeitslosengeld I	Biztosítási jellegű munkanélküli járadék
ALG II	Arbeitslosengeld II	Munkát keresők alapbiztosítása (a munkanélküli és szociális segély összevonásával létrehozott ellátási forma)
BA (a reform előtt)	Bundesanstalt für Arbeit	Szövetségi Munkaügyi Hivatal
BA (a reform után)	Bundesagentur für Arbeit	Szövetségi Munkaügyi Ügynökség
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales	Szövetségi Munka- és Szociálisügyi Minisztérium
DIW	DIW Berlin für Wirtschaftsforschung	Gazdaságkutató Intézet, Berlin
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung	Munkaerő-piaci és Foglalkozáskutató Intézet
IAT	Institut für Angewandte Trainingswissenschaft	Alkalmazott Képzési Tudományok Intézete
Ich-AG	Ich-Arbeitgeber	Önfoglalkoztatói vállalkozás
infas	Institut für Sozialforschung, Bonn	Társadalomkutató Intézet, Bonn
IZA	Institut für Zertifikate Analyse	Munkaügyi Elemzések Intézete
PES	Public Employment Service	Állami Foglalkoztatási Szolgálat
PSA	Personal Service Agentur	Személyi Szolgáltató Ügynökség
SGB	Sozialgesetzbuch	Szociális Törvénykönyv
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Socialforschung	Társadalomkutatások Tudományos Központja, Berlin
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH	Európai Gazdaságkutató Központ Rt

A III. fejezet rövidítéseinek jegyzéke

ELMA	finn eredetű	Nyugdíjazás feltételeinek feltárása
JOIS	Joint Service Centre	Közös Szolgáltató Központ
KELA	finn eredetű	Állami Társadalombiztosítási Intézet
LAFOS	Labour Force Service Center	Integrált Munkaerő-piaci Szolgáltató Központ
TYP	finn eredetű	Integrált Munkaerő-piaci Szolgáltató Központ
PES	Public Employment Service	Állami Foglalkoztatási Szolgálat
TE	finn eredetű	Munkaügyi és foglalkoztatási központok
TEM	finn eredetű	Munkaügyi és Foglalkoztatási Minisztérium
TYPPI	finn eredetű	Nyomkövető információs rendszer

Hivatkozások az I. fejezethez

Bunt, K. and A. Maidment (2007). Review of the Advisory Services Model. DWP Research Reports 454. Department for Work and Pensions, London: the Stationery Office

Clancy, G. (2009). The impact of the recession on the labour market. Office for National Statistics, London

Coleman, N., E. Kennedy, et al. (2005). Jobcentre Plus Service Delivery Wave Two. Findings from quantitative research. DWP Research Reports 284. Department for Work and Pensions, London: the Stationery Office

Corkett, J., S. Bennett, et al. (2005). Jobcentre Plus evaluation: summary of evidence. DWP Research Reports 252. Department for Work and Pensions, London: the Stationery Office

Davies, S. (2008). "Contracting out employment services to the third and private sectors: A critique." Critical Social Policy **28**(2): 136-164.

Department for Work and Pensions (2006). A new deal for welfare: empowering people to work. London: the Stationery Office

Department for Work and Pensions (2007). In work, better off: next steps to full employment. London: the Stationery Office

Department for Work and Pensions (2007). Jobcentre Plus Annual Report and Accounts 2006-2007. The Stationery Office, London

Department for Work and Pensions (2007). Ready for work: full employment in our generation. London: the Stationery Office

Department for Work and Pensions (2008). Commissioning Strategy. London: the Stationery Office

Department for Work and Pensions (2008). Jobcentre Plus Annual Report and Accounts 2007-2008. London: the Stationery Office

Department for Work and Pensions (2008). No one written off: reforming welfare to reward responsibility. London: the Stationery Office

Department for Work and Pensions (2008). Raising expectations and increasing

support: reforming welfare for the future. London: the Stationery Office

Department for Work and Pensions (2009). Jobcentre Plus Annual Report and Accounts 2008-2009. London: the Stationery Office

Finn, D. (2009). Differential pricing in contracted out employment programmes: Review of international evidence. DWP Research Reports 564. Department for Work and Pensions, London: the Stationery Office

Freud, D. (2007). Reducing dependency, increasing opportunity: options for the future of welfare to work. Department for Work and Pensions, London: the Stationery Office

Frey, M. (2005). Az állami foglalkoztatási szolgálatokkal kapcsolatos uniós elvárások, fejlesztési stratégiák. Nemzetközi kitekintés. Foglalkoztatási Hivatal Kutatási Főosztály, Budapest

Gershon, P. (2004). Releasing resources to the front line. Independent Review of Public Sector Efficiency. London: the Stationery Office

GHK Consulting (2005). Review of the structure of the Jobcentre Plus Business Delivery Target. DWP Research Reports 233. Department for Work and Pensions, London: the Stationery Office

Greenberg, D., J. Walter, et al. (2009). The cost of services and incentives in the UK Employment Retention and Advancement (ERA) demonstration: Preliminary analysis DWP Research Report 64. Department for Work and Pensions, London: the Stationery Office

Gregg, P. (2008). Realising Potential: A Vision for Personalised Conditionality and Support. Department for Work and Pensions, London: the Stationery Office

Griffiths, R. and S. Durkin (2007). Synthesising the evidence on Employment Zones. DWP Research Report 449. Department for Work and Pensions, London: the Stationery Office

Hay, C. and A. Slater (2007). The use of Jobcentre Plus telephony and face-to-face first contact services by customers with specific communication barriers. DWP Research Report 446. Department for Work and Pensions, London: the Stationery Office

HM Government (2006). Lisbon Strategy for Jobs and Growth: UK National Reform Programme. Update on Progress.

HM Government (2007). Lisbon Strategy for Jobs and Growth: UK National Reform Programme. Update on Progress.

HM Government (2008). Lisbon Strategy for Jobs and Growth: UK National Reform Programme.

House of Commons Committee of Public Accounts (2008). The roll-out of the Jobcentre Plus office network. London: the Stationery Office

House of Commons Work and Pensions Committee (2006). The Efficiency Savings Programme in Jobcentre Plus. London: the Stationery Office

Hudson, M., H. Barnes, et al. (2006). Ethnic minority perceptions and experiences of Jobcentre Plus. DWP Research Reports 349. Department for Work and Pensions, London: the Stationery Office

Johnson, S. and A. Nunn (2005). Evaluation of the Job Outcome Target Pilots: findings from the qualitative study. DWP Research Reports 302. Department for Work and Pensions, London: the Stationery Office

Johnson, S. and A. Nunn (2007). Working with JOT 18 months on: Qualitative research in former Option 1 Pilot Districts. DWP Research Report 409. Department for Work and Pensions, London: the Stationery Office

Karagiannaki, E. (2007). "Exploring the Effects of Integrated Benefit Systems and Active Labour Market Policies: Evidence from Jobcentre Plus in the UK." Journal of Social Policy **36**(2): 177-195.

Karagiannaki, E. (2009). "Jobcentre Plus or Minus?" Benefits **17**(1): 15-28.

Leaker, D. (2009a). "Economic Inactivity." Economic & Labour Market Review **3**(2): 42-46.

Leaker, D. (2009b). "Unemployment: Trends since the 1970s." Economic & Labour Market Review **3**(2): 37-41.

Lissenburgh, S. and A. Marsh (2003). Experiencing Jobcentre Plus Pathfinders: Overview of Early Evaluation Evidence. Department for Work and Pensions, London: the Stationery Office

McKenna, K., A. Slater, et al. (2005). Delivering the Jobcentre Plus vision Qualitative Research with Staff and Customers (Phase 4) DWP Research Report Department for Work and Pensions, London: the Stationery Office

National Audit Office (2005). Dealing with the Complexity of the Benefits System.

National Audit Office, London: The Stationery Office

National Audit Office (2008). The roll-out of the Jobcentre Plus Office network. National Audit Office, London: the Stationery Office

Nunn, A., S. Johnson, et al. (2007). Job Outcome Target National Evaluation. DWP Research Reports 462. Department for Work and Pensions, London: The Stationery Office

OECD (2005). Public Employment Services: Managing Performance. Employment Outlook. OECD. Paris, OECD.

ONE Pilots: Lessons for Jobcentre Plus. (2002). House of Commons Work and Pensions Committee, London: the Stationery Office

Purvis, A. and J. Lowrey (2008). Review of the Interventions Delivery Target. DWP Research Report 505. Department for Work and Pensions, London: the Stationery Office

Tergeist, P. and D. Grubb (2006). Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom. OECD Social, Employment and Migration Working Papers 42. OECD, Paris

Welfare Reform Bill (2006).

Felhasznált irodalmak a II. fejezethez

Bender, S.A.; Bergemann, B.; Fitzenberger, M.; Lechner, R.; Miquel, S.; Speckesser, C.; Wuncsh, C. 2005: Über die Wirksamkeit von FuU-Maßnahmen, Ein Evaluationsversuch mit prozessproduzierten Daten aus dem IAB, Nürnberg, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Bundesagentur für Arbeit: Zusammenfassung der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (stand: 4. Juni 2004.)

Bundesregierung, 2006: Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge Der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Ohne Grundsicherung für Arbeitssuchende), <http://www.bmas.bund.de/BMAS/Redaktion/Pdf/hartz-evaluation-volltext,property=pdf,bereich=bmas,sprache=de,rwb=true.pdf> (Febr 1st, 2006)

Caliendo, M. R., Hujer, S., Thomsen, L., 2003: The Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany: A Microeconomic Evaluation, IZA DP No. 1512

Dietz, M., Müller, G., Trappmann, M. 2009: Bedarfsgemeinschaften in SGB II: Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben, IAB-Kurzbericht, 2/2009

Engels, D., 2001: Abstand zwischen Sozialhilfe und anderem Arbeitseinkommen: Neue Ergebnisse zu einer alten Kontroverse, Sozialer Fortschritt, 3/2001.

Fitzenberger, B.; Speckesser, S. 2000: Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 33, 357-370

Frey Mária, 2005: Munkaerő-piaci reformok Németországban, különös tekintettel az állami foglalkoztatási szolgálat modernizálására, Foglalkoztatási Hivatal, Budapest

Graf, T., Rudolph, H., 2009: Dynamik im SGB II 2005-2007: Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig. IAB-Kurzbericht 5/2009.

Jacobi, Lena; Kluve, Jochen, 2007: Before and After the Hartz Reforms: The performance of Active Labour Market Policy in Germany; Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Verlag Kohlhammer, Stuttgart, 40. Jahrgang, No.1, pp. 45-64.

Jaenichen, U., 2002: Lohnkostenzuschüsse und individuelle Arbeitslosigkeit, Analysen auf der Grundlage kombinierter Erhebungs- und Prozessdaten unter Anwendung von Propensity Score Matching. Mitteilungen der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 35, 327-351

IAB, DIW, sinus, GfA, ifas, 2005: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Modul 1e: Existenzgründungen, June, BMAS Forschungsbericht

IZA, DIW, ifas, 2005: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, June, BMAS Forschungsbericht

Kirsch, J., Knuth, M., Mühge, G., Schweer, O., 2009: Können wir nincs einfach gute Freunde bleiben? Getrennte Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende bietet keine Zukunft, IAQ-Report, 2009/4.

Koch, S., Kupka, P., Möller, J., Steinke, J., Walwei, U., 2009: Fünf Jahre SGB II: Eine IAB-Bilanz – Der Arbtsmarkt hat profitiert, IAB-Kurzbericht, 29/2009

Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, 2002, pp. 12-16

Lechner, M., 2000: An Evaluation of Public Sector Spronsored Continuous Vocational Training Programmes in East Germany, Journal of Humar Resources 35, 347-375

Lechner, M.R; Miquel, C. Wunch, C, 2005: The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy – The Case of East Germany After Unification, IAB Discussion Paper, 14/2005

Mutual Information System on Employment Policies, 2003.: Basic Information Report on Federal Republic of Germany: Institutions, procedure and measures, (MISEP)

National Reform Programme Germany, 2008-2010

http://ec.europa.eu/growthandjobs/member-states-2008-2010-reports/germany_en.pdf

Public Employment Services Conference: „Labour market institutions in times of crisis: challenges and experiences, Brussels, 14-15 May 2009

RWI, ISG, GISA, IWH, Burda, M, Kvasnicka, M. 2005: Evaluation der Maßnahmen zur Umstzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Modul 1f: Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der Aktiven Arbtsmarktpolitik, June, BMAS Forschungsbericht

SÖSTRA, Compass, IMU, PIW.2005: Evaluation der Maßnahmen zur Umstzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Modul 1e: Arbeitsbechaffungsmaßnahmen, June, BMAS Forschungsbericht

WZB, ifas, 2005: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission –

WZB, ifas, 2005: Die Bundesagentur für Arbeit als moderner Dienstleister, Modul 1a: Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung, June, BMAS Forschungsbericht, 27-64.

ZEW, IAB, IAT, 2005: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeldsicherung, June, BMAS Foschungsbericht

Felhasznált forrásmunkák a III. fejezethez

Arnkil, R., Spangar, T., Nieminen, J, 2000: Suomen työvoimapolitiittisen uudistuksen arviointi palveluprosessin ja paikallistoimistojen näkökulmasta. Evaluoinnin loppuraportti. Työpolittinen tutkimus 219, Työministeriö. Hesinki. (Evaluation of Finnish PES reform from a local perspective – in Finnish)

Arnkil, Robert; Karjalainen, Vappu; Saikku, Peppi; Spangar, Timo; Pitkänen, Sari, 2008: Towards Working-life Oriented Services – Evaluation on the Finnish Public Employment Service Reform. Publications of the Ministry of Employment and the Economy, Employment an entrepreneurship 18/2008.

Gerzsényi Ágnes, 2005: A finn állami foglalkoztatási szolgálat reformja, Kézirat, Budapest

Räisänen, H., Nio, I., Heinonen, E., Tuomaala, M.,1999: Comprehensive Labour Market Reform – Presentation of Good Practice. Paper prepared for the EU-Peer Review process on Activation and Individual Employment Service. Ministry of Labour. Helsinki, May

Ministry of Labour, Finland, 2003: Labour Policy Strategy for 2003-2007-2010

Ministry of Finance, Finland, 2009: Strategy for Growth and Jobs 2008-2010, Finland National Reform Programme – Implementation Report 2009, Ministry of Finance publications, 36c/2009

Valtakari, Mikko; Syrjä, Hannele; Kiuru, Pertty, 2008.: Impacts of the Public Employment Service Reform. Publications of the Ministry of Employment and the Economy, Employment an entrepreneurship 19/2008