



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**

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

Készítette: Dr. Frey Mária
2010. február 15



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



Tartalomjegyzék

Rövidítések jegyzéke	2
1. A kutatási feladat bemutatása	3
2. Állami Foglalkoztatási Szolgálat a Visegrádi Országokban	3
2.1 Hasonlóságok és különbségek a három ország foglalkoztatási szolgálatában	6
2.2 A Cseh Állami Foglalkoztatási Szolgálat főbb jellemzői	10
2.3 A Lengyel Állami Foglalkoztatási Szolgálat főbb jellemzői	12
2.4 A Szlovák Állami Foglalkoztatási Szolgálat főbb jellemzői	14
2.5 Tanulságok Magyarországnak	16
3. Munkaerő-piaci reformok három fejlett piacgazdaságban	19
3.1 Integrált munkaügyi és szociális rendszer az Egyesült Királyságban	20
3.1.1 Előnyök és hátrányok	20
3.1.2 Konklúzió, hazai tanulságok	24
3.2 Az Állami foglalkoztatási Szolgálat reformjának tapasztalatai Finnországban	25
3.2.1 A munkaügyi kirendeltségek szolgáltatási reformjának értékelése	27
3.2.2 A munkaerő-piaci szolgáltató központok működésének értékelése	29
3.2.3 Új fejlemények az értékelő kutatások lezárása óta	32
3.2.4 Konklúzió, hazai tanulságok	33
3.3 A munkaerő-piaci reformok tapasztalatai Németországban	35
3.3.1 A Hartz reform hatása a munkaerő-piaci szolgáltatások hatékonyságára	35
3.3.2 A munkanélküli és szociális segélyezés összevonásának értékelése	36
3.3.3 Hazai tanulságok	41
4. Teljesítménymérésen alapuló vezetés az Állami Foglalkoztatási Szolgálatoknál	43
4.1 Megegyezőes célmegállapodásra épülő vezetés és az ÁFSZ-ek	43
4.2 A teljesítménymérés nemzetközi tapasztalatai	45
4.3 Összegzés és hazai tanulságok	46
5. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálatok szerepe az Európai Unió válságkezelésében	48
5.1 Kihívások az ÁFSZ-szel szemben válság idején	49
5.2 ÁFSZ-stratégiák a válság hatásainak enyhítésére	50
5.3 Következtetések, tanulságok	54
6. Javaslatok az ÁFSZ hosszú távú fejlesztési stratégiájának aktualizálására	57
Felhasznált irodalom	67

Rövidítések jegyzéke

ALG II	Arbeitslosengeld II	Munkát keresők alapbiztosítása Németországban
ALMPs	Active Labour Market Programmes	Aktív munkaerő-piaci programok
ARGE	Arbeitsgemeinschaft	Az AA-kon belül létrehozott szervezet az önkormányzatok szociális felelősségének egyesítésére a munkaügyi ügynökségek munkaerő-piaci kompetenciáival
ÁFSZ		Állami Foglalkoztatási Szolgálat
BA	Bundesagentur	Szövetségi Munkaügyi Ügynökség (a német ÁFSZ)
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales	Szövetségi Munka- és Szociálisügyi Minisztérium
BVG	Bundesverfassungsgericht	Szövetségi Alkotmánybíróság
EES/ESF	European Employment Strategy	Európai Foglalkoztatási Stratégiai
gAw	getrennte Arfgabewahrnehmung	A munkanélküliek alapbiztosításának elkülönült működtetése a BA-nál és az önkormányzatoknál
Ich-AG	Ich-Arbeitgeber	Önfoglalkoztatói vállalkozás
ILO	International Labour Organisation	Nemzetközi Munkügyi Szervezet
JCP	Jobcentre Plus	A brit Állami Foglalkoztatási Szolgálat
JET	Job Entry Target	Munkába helyezések száma, mint cél
JOT	Job Outcome Target	Létrehozott állások száma, mint cél
LAFOS	Labour Force Service Centre	Munkaerő-szolgáltató Központ (Finnország)
MSzCsK	Szlovák szervezet magyar nevének rövidítése	Munkaügyi, Szociális és Családi Ügyek Központi Hivatala
MBO	Management by Objectives	Megegyezéssel célkijelöléssel alapuló vezetés
OMC	Open Method of Coordination	A nyitott koordináció módszere
PES	Public Employment Service	Állami Foglalkoztatási Szolgálat
PSA	Personal Service Agentur	Személyi Szolgáltató Ügynökség
SGB	Sozialgesetzbuch	Szociális Törvénykönyv
WFI	Work Focused Interview	Munka-centrikus interjú az Egyesült Királyságban
zkT	zugelassener kommunaler Träger	A munkanélküliek alapbiztosításával kapcsolatos komplex feladat önálló ellátására felhatalmazott önkormányzatok

1. A kutatási feladat bemutatása

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

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

Az *első tanulmány* a szomszédos országokban végrehajtott munkaerő-piaci reformokat tekintette át, továbbá bemutatta az ott működő Állami Foglalkoztatási Szolgálatok modernizációs kezdeményezéseit. Ez a helyzetfeltárás azért vált szükségessé, mert a 2005-ben befejezett nemzetközi kutatást csak a régi EU-tagállamok körében végeztük el, tekintettel arra, hogy a Magyarországgal együtt 2004-ben csatlakozott országok még nem rendelkeztek e téren értékelhető tapasztalatokkal. A csatlakozás óta már eltelt több mint egy fél évtized, így elegendő idő áll rendelkezésre a Visegrádi országok modernizációs törekvéseinek feltérképezésére és értékelésére. A vizsgált országok: Csehország, Lengyelország, Szlovákia.

A szempontok, amelyek alapján a helyzetfeltárás elkészült, a következők:

1. Foglalkoztatáspolitikai kihívások és válaszok
2. Munkanélküli biztosítási, segélyezési rendszerek felépítése, főbb innovációk
3. Aktív munkaerő-piaci politikák, szolgáltatások, programok jellemzése, funkciójuk, egymáshoz való viszonyuk
4. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat küldetése, stratégiája, különös tekintettel a végbement vagy tervezett újdonságokra
 - A szervezet felépítése, finanszírozása, jogi-működési keretei
 - Alapfunkciók (közvetítés, segélyezés, aktív eszközök) integráltságának foka
 - Az ügyfél-orientáció, szolgáltatás-központúság megnyilvánulása a szervezetben
 - A szervezet tevékenységének támogatottsága az információs-kommunikációs technológiák által
 - Piaci jelzések „beengedése” a szervezetbe (kiszereződés, díj ellenében végzett szolgáltatások, voucherek alkalmazása, állami- és magánközvetítők közötti kapcsolat)
 - Partnerség (szociális partnerekkel, regionális, helyi szervezetekkel, a civil társadalommal)
 - Teljesítménykövetelmények és eredményértékelés a szervezetben
 - A személyi állomány jellemzői
5. A „jó példák” magyarországi importálásának feltételei

A tanulmányt Dr. Berde Éva, a BCE docense készítette el, 2010. január 15-re.

A *második tanulmány* célja az ÁFSZ működési hatékonyságának mérésére alkalmas módszerek összegyűjtése volt. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálatoknál a teljesítmény elsődlegesen azokkal a munkaerő-piaci eredményekkel mérhető, amelyeket a kirendeltségek ügyfelei, vagy a programkivitelezők, ill. szolgáltatásnyújtók érnek el (foglalkoztatási arány, munkanélküliségi ráta). A legtöbb fejlett piacgazdaságban teljesítmény alapú vezetési rendszert működtetnek (performance management) az állami foglalkoztatási szolgálatokon belül, vagy az országosan, ill. helyi szinten alkalmazott alvállalkozói rendszerek keretében. Utóbbiaknak az az alapelve, hogy a programkivitelezővel, ill. szolgáltatás nyújtójával akkor újítják meg a szerződést, ha az előző feladat teljesítése eléri az *elvárt nettó hatást*, azaz: a bruttó eredményt a kitűzött célhoz viszonyítva – ami a helyi munkaerő-piacok és célcsoportok jellemzői függvényében eltérő lehet. Ezek az előirányzatok megbecsülhetők ökonometriai módszerekkel, de automatikusan is generálhatók az intézményi adatbázisból, ami biztosíték arra, hogy a különböző szolgáltatók egyenlően bányanak az összehasonlítható ügyfélkörrel. Ez a kutatás az ÁFSZ-ek teljesítménymérésén alapuló vezetésének elveit és módszereit vette számba a fejlett piacgazdaságokban. A tanulmány három kérdésre kívánt választ adni:

1. Milyen módszereket használnak az ÁFSZ-ek teljesítményének méréséhez?
2. Hogyan lehet olyan cél-előirányzatot generálni, amely lehetővé teszi annak a nettó hatásnak az előrejelzését, amit minden helyi munkaügyi kirendeltségnek vagy szolgáltatásnyújtónak el kell érnie a bruttó eredményhez viszonyítva?
3. Milyen szerződéses modellt célszerű választani a nettó hatásról rendelkezésre álló információk alapján, hogy javuljon az ÁFSZ összesített teljesítménye?

Ezt a tanulmányt Dr. Frey Mária készítette el és adta le a 2010. január közepére.

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

Az angol foglalkoztatási szolgálat (Jobcentre Plus) reformját az aktív korúaknak nyújtott pénzbeli ellátásokért felelős intézmények összevonása, a munkavállalásra ösztönző ellátások bevezetése (a munkanélküli ellátás álláskeresői juttatásra való átkeresztelése a munkakeresésre irányuló elvárást testesíti meg), az aktiváló 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 egyablakos rendszer, ahol az aktív korúaknak nyújtott összes *pénzbeli ellátás igénylése egy helyen történik*, az álláskereső elsődlegességének következetes érvényesítése mellett. E résztanulmány célja a szervezeti rendszer átalakításához fűzött elvárások teljesülésének értékelése volt, továbbá az új modell előnyeinek és hátrányainak vizsgálata, különös tekintettel a szervezet működési hatékonyságára.

Németországban a munkanélküli és szociális segélyből 2005. január 1-től új támogatást hoztak létre: a *munkát keresők alapbiztosítását*. Ennek révén a rászorulókat 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 foglalkoztatási ügynökség biztosítja a

foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokat és aktív eszközöket (tanácsadás, közvetítés, közhasznú foglalkoztatás, képzés támogatása), továbbá a létfenntartó támogatásokat (ALG II., szociális segély, TB-járulékfizetés). Az önkormányzatok felelősek a lakhatási, fűtési támogatásért, a gyermekintézményi ellátásért, az 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, 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 résztanulmány.

Finnországban 2004-2007 között az Állami Foglalkoztatási Szolgálatot két részre osztották: az egyik fele a munkaközvetítést bonyolítja a nyílt munkaerőpiac szükségleteinek a kielégítésére, a másik fele pedig komplex szolgáltatásokat nyújt a nehezen elhelyezhető tartós munkanélküli csoportoknak. A munkaközvetítést végző foglalkoztatási hivatalokat jelenleg „Állásközpontnak” (Jobcentre) hívják, a munkaügyi és szociális szolgáltatásokat integráltan nyújtó konzorciumot pedig „Munkaerő-szolgáltató Központnak” (LAFOS). Ennek az innovációnak az értékelésével a minisztérium kutatókat bízott meg, akiknek a tapasztalataira alapozva mutatja be a reformhoz fűzött elvárások teljesülését, továbbá annak előnyeit és hátrányait a harmadik résztanulmány.

A felsorolt kutatási termékek főbb megállapításait foglaltuk össze ebben a *szintetizáló tanulmányban*. Emellett a hazai alkalmazhatóság szempontjából értékeltük azok módszereit, különös tekintettel az ÁFSZ aktualizálandó jövőképeinek nemzetközi tapasztalatokkal való alátámasztására.

Miközben az ismertett célok és ütemezés szerint folyt az ÁFSZ-ekkel kapcsolatos nemzetközi kutatás, a fejlett világban kitört a *pénzügyi, majd általános gazdasági válság*. Ez az Európai Unió területén konszolidálódott munkaerő-piaci viszonyokat felborította, és megsemmisítette az Európai Foglalkoztatási Stratégia végrehajtása során elért biztató eredményeket a foglalkoztatás bővülése és a munkanélküliség visszaszorítása tekintetében. A munkaerő-piaci válság leküzdésére válságkezelési stratégiákat kellett kidolgozni a foglalkoztatáspolitikában is, amelyek gyors reagálásra kényszerítették annak legfőbb letéteményeseit, az Állami Foglalkoztatási Szolgálatokat is.

Az Európai Bizottság új szempontokat dolgozott ki iránymutatásként arra, hogy az Állami Foglalkoztatási Szolgálatok milyen rövid távú taktikai lépéseket tegyenek a válságból való mielőbbi kilábalásra, és hogyan alkalmazkodjanak ennek hosszú távú következményeihez. Ezeket is beépítettük e szintetizáló tanulmányba, tekintettel arra, hogy az EU üzeneteinek szintén meg kell jelenniük az ÁFSZ hazai fejlesztési koncepciójában.

A szintetizáló tanulmányt a magyar Állami Foglalkoztatási Szolgálat fejlesztési stratégiájának aktualizálására vonatkozó javaslatokkal zárjuk.

2. Állami foglalkoztatási Szolgálat a Visegrádi Országokban

A Visegrádi Országok múltja és jelenlegi helyzete, kulturális hagyományaik sok hasonlóságot mutatnak. Ennek ellenére, amikor Csehszlovákia, Lengyelország és Szlovákia foglalkoztatási szolgálatát vizsgáljuk, a hasonlóságok mellett számtalan különbséget is találunk. Az alábbiakban kiemeljük mind az azonos, mind az eltérő tulajdonságok közül azokat, melyeket kutatásunk során fontosnak találtunk. (Berde, 2010)

2.1 Hasonlóságok és különbségek a három ország foglalkoztatási szolgálatában

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

- Mindhárom országban rögtön a rendszerváltás után létrehozták a foglalkoztatási szolgálatot, amelyek akkor mindenütt az államigazgatás részeként működtek. Kezdetben a szolgálatok fő tevékenysége a munkanélküli biztosítás megszervezése, illetve a munkanélküli járadék kifizetése volt, a munkanélküliség fogalmát nem ismerő, hirtelen állástalanná vált emberek részére.
- A rendszerváltás óta eltelt több mint húsz év alatt mindhárom ország foglalkoztatási szolgálatára számtalan reformon ment keresztül. A közelmúltban zajló reformok az álláskereső és az Állami Foglalkoztatási Szolgálatok kölcsönös kötelezettségvállalásának elvét kívánják érvényre juttatni.
- Kezdetben szinte kizárólag a passzív eszközökkel foglalkoztak, annak ellenére, hogy az aktív eszközök alkalmazásának a lehetősége is adott volt, rögtön a rendszer létrehozásakor. A passzív eszközök feltételei mindhárom országban fokozatosan szigorodtak.
- A passzív eszközök közül mára szinte kizárólag egyetlen elem, a munkanélküli járadék maradt meg. A munkanélküli járadék egyre kevesebb munkanélküli számára érhető el. (Kb. 20-40 %-uk részesül ellátásban.) A jogosultsági időszak mindhárom országban 5-6 hónap, és csak komoly járulékfizetési múlt esetén lehet szó a járadék folyósításáról.
- A munkanélküli járadék összege alacsony, a legszegényebbeket azonban még így is visszatartja az álláskeresőstől. Igaz, ma már ez a réteg a legritkább esetben jogosult munkanélküli járadékra.
- A munkaerő-piaci támogatásokra fordított közösségi kiadások GDP-hez viszonyított részaránya mindhárom országban lényegesen kisebb, mint az OECD országok hasonló mutatójának az átlaga. A foglalkoztatási szolgálat működtetésére fordított kiadások viszont már jóval kevésbé maradnak el az OECD országok átlagától. Azaz: mindhárom országban a viszonylag drága foglalkoztatási szolgálat relatíve kevés pénzt költ el a munkanélküliek támogatására.

- Mindhárom országban rendkívül nagy adminisztrációs teher hárul a foglalkoztatási szolgálat relatíve kevés dolgozójára, akiknek a 30-45 %-a foglalkozik közvetlenül az ügyfelekkel, és még az ő munkaidejük 30-50%-a is adminisztrációval telik.
- Mindhárom országban alacsony a foglalkoztatási szolgálat társadalmi megbecsültsége. Akár kötelező, akár nem a megüresedett álláshelyek bejelentése, általában csak az alacsonyabb képzettséget igénylő állásokat regisztráltatják a munkáltatók. Az álláskeresőik közül is csak az alacsonyabb végzettségűek támaszkodnak a foglalkoztatási szolgálat segítségére, a képzettebbek inkább magán állásközvetítőkhöz fordulnak.
- Mindhárom országban az aktív munkaerő-piaci eszközök standard csomagját kínálják az ügyfeleknek, bár ezeket viszonylag kevés munkanélküli veszi igénybe. Tapasztalatok alapján a képzettebbek és a fiatalok jobban kihasználják az aktív eszközökben rejlő lehetőségeket, mint azok, akik arra a leginkább rászorulóknak. Az aktív eszközök közül az átképzés és a közmunkák a legnépszerűbbek. Ugyanakkor háttérbe szorul az egyéni akciótervek készítése, különösen a nagy munkanélküliséggel sújtott térségekben.
- Egyik országban se dolgozták annak a módszertanát, hogyan tudnák mérni a foglalkoztatási szolgálat működési hatékonyságát. A könnyen számszerűsíthető mutatók – pl. hány ember helyezkedett el a munkaügyi központok segítségével – félrevezetőek, mert nehéz eldönteni, hogy a kérdéses tevékenység a központok közbenjárásával valósult-e meg, vagy anélkül is realizálódott volna. Amennyiben a foglalkoztatási szolgálatot a mennyiségi mutatókban teszik érdekeltté, akkor fennáll annak a veszélye, hogy azokkal a munkanélküliekkel foglalkoznak a legtöbbet, akik maguktól is találnának állást. Ilyenkor épp a legelesettebbekre jut a legkevesebb idő.
- Egyik országban se végeztek komoly kutatásokat a foglalkoztatási szolgálat működési hatékonyságának megállapítása, és az erőforrások ésszerű felhasználása céljából.
- A pénzügyi válság következtében mindhárom országban újabb aktív munkaerő-piaci eszközöket kezdtek el alkalmazni, amelyeket passzív eszközökkel is kombinálnak. (Csehországban „Képezd magad!” projektet indítottak, amely abban segíti a munkáltatókat, hogy a rövidített munkaidő miatt kieső időben képzést szervezzenek dolgozóiknak. Ennek tartalmát a munkáltató állapítja meg, de a munkavállalók bérét és járulékait az állami fizeti.)
- Mindhárom országban érzékelik, hogy a munkanélküli járadék és a szociális segély nagyjából azonos célokat kell, hogy szolgáljon, és közel azonos réteget érint. Mindhárom országban tettek is lépéseket a kétfajta politika összehangolására.
- A foglalkoztatási szolgálat és a szociális segélyekkel foglalkozó intézmények bizonyos megközelítésben azonos feladatokat látnak el. Amennyiben összevetjük a két intézmény dolgozóinak terheltségét és munkakörülményeit, akkor a szociális munkások mindhárom országban rosszabb helyzetben vannak, mint a foglalkoztatási szolgálat szakemberei.

- Az állami foglalkoztatási szolgálaton kívül még számos más szervezet is érdekelt a foglalkoztatáspolitikában. Annak ellenére, hogy bizonyos intézmények között jó az együttműködés, egyik országban se mondható el, hogy valamennyi munkaerő-piaci intézmény közt megfelelő a kooperáció. Ennek hiánya esetenként kifejezetten hátráltatja a foglalkoztatáspolitikai célok elérését.
- Mindhárom országban igyekeztek az álláskereső regisztrálását, a járadékfolyósítást és a szociális segélyeket egyéni munkaerő-piaci aktivitáshoz kötni, bár az erőfeszítések számonkérése országonként eltérő szigorral történik.
- Ma már mindhárom országban ki lehet szervezni az állami foglalkoztatási szolgálat feladatait, ami különösen a válság idején megnövekedett számú munkanélküli ellátásában bizonyult hasznosnak.

Különbségek a három ország Állami Foglalkoztatási Szolgálatában, illetve azok működésében:

- A *Szlovák Állami Foglalkoztatási Szolgálat* (a Munkaügyi, Szociális és Családügyi Központi Hivatal illetékes szakszolgálat) az államigazgatás részeként működik, viszonylag kevés lehetőséggel a helyi kezdeményezések megvalósítására. Létezik ugyan egy pénzösszeg, amelyre vonatkozóan a munkaügyi kérdésekkel foglalkozó miniszter rendszeres időközökben pályázatot ír ki, pontosan az ilyen helyi kezdeményezések támogatása érdekében, de a cél és eszköz-meghatározás alapvetően felülről lefelé történik. Ezzel szemben a *Lengyel Állami Foglalkoztatási Szolgálat* decentralizált. A regionális munkaügyi központok és a megyei munkaügyi központok decentralizált feladatmegoldása mellett az irányelveket központilag határozzák meg, és a rendelkezésre álló anyagi eszközök (alapvetően a Munkaerő-piaci Alap költségvetése) 90 %-a is az állam által menedzselt forrásokból származik, amelyek elköltését a törvény pontosan szabályozza. Ez a rendszer a formális függetlenség ellenére erősen korlátozza a helyi önkormányzatok munkaerő-piaci politikájának önállóságát. A *Cseh Központi Munkaügyi Hivatal* is közvetlenül a Munkaügyi Minisztérium irányítja. Ennek ellenére a helyi munkaügyi központoknak tág lehetőségük van a célok kitűzésében és az eszközök kiválasztásában. Ehhez az esetek döntő többségében meg is kapják az illetékes miniszter által menedzselt pénzforrásokat.
- *Szlovákiában* egységes rendszerben adminisztrálják a társadalombiztosítás valamennyi részterületének ki- és befizetéseit: az öregségi nyugdíjat, a rokkantsági nyugdíjat, a táppénzt és a balesetbiztosítást, a munkanélküli juttatásokat, és a munkáltató fizetésektől való mentesség esetén aktivizálódó biztosítást. A járadékok (juttatások) kifizetése az Integrált Biztosítási Ügynökség feladatát képezi. 2004 óta a munkanélküli ellátás és a szociális segélyezés egymással összekapcsolt, komplex szemléletű hálózattá alakult át. Amikor valaki munkanélkülivé válik, egyszer és egy helyen kell jelentkeznie a Munka- és Családügyi Hivatalban, ahonnan az összes adatát továbbítják a megfelelő helyekre. *Csehországban és Lengyelországban* is tervezik a társadalombiztosítás különböző ágainak egységesítését, de egyelőre még nem kezdődött el az ilyen irányú reform.

- A munkanélküli járadék összege *Csehországban és Szlovákiában* is függ a korábbi munkabértől. *Lengyelországban* viszont csak a lakóhely és a korábbi járulékfizetés időtartama befolyásolja a járadék nagyságát. Ez visszas módon a munkanélküliek egy részénél nem a munkahelyek felé történő elmozdulást segítette elő, hanem ellenkező irányba terelte a mobilitást. A munkanélküliek akár ideiglenesen is szívesen költöztek a nagyobb munkanélküliségű körzetekbe, mert ott hosszabb ideig kaphatták a munkanélküli járadékot.
- Bár mindhárom országban álláskereséshez, átmeneti munkavégzéshez vagy egyéb aktivizáló tevékenységhez kötik a szociális segélyek kifizetését, *Lengyelországban* az erre vonatkozó döntést szubjektív megítélés alapján, a szociális munkás maga hozza meg. Neki pedig általában „nincs szíve” megvonni ezt a kis pénzösszeget a többszörösen hátrányos helyzetű ügyfelektől. *Szlovákiában és Csehországban* ugyanakkor törvény írja elő a munka nélkül töltött idő hosszával csökkenő segélyfolyósítást, ami azokat sújtja, akik annak ellenére nem tesznek erőfeszítéseket saját helyzetük javításáért, hogy azt megtehetnék. Azok viszont, akik önkéntes vagy közmunkában vesznek részt, szervezett formában tanulnak, ill. együttműködnek a cselekvési terv készítésében és azt be is tartják, magasabb összegű segélyre számíthatnak.
- *Csehországban és Lengyelországban* a munkáltatók számára kötelező a megüresedett álláshelyek bejelentése. *Csehországban* komoly büntetéssel sújtható az a munkáltató, amelyik ezt a kötelezettségét elmulasztja. Ennek ellenére a munkáltatók nem törődnek bizonyos munkahelyek bejelentésével. Főleg akkor viselkednek így, ha biztosak abban, hogy az állást úgyse a foglalkoztatási szolgálat által küldött munkanélkülivel fogják betölteni. *Szlovákiában* a bejelentési kötelezettséget eltörölték, viszont a foglalkoztatási hivatal közvetítő referense nemcsak rögzíti a nála önként bejelentett álláshelyeket, hanem köteles önmaga is felkeresni körzete munkáltatóit, és ott álláshelyeket gyűjteni.
- *Szlovákiában és Csehországban* mindig is megfelelő végzettséget igényeltek attól, aki az állami foglalkoztatási szolgálat alkalmazottja kívánt lenni. *Lengyelországban* az utóbbi három évet kivéve a munkaügyi központokban regisztrált munkanélküliek közül néhányat saját irodáikban közmunkásként alkalmaztak. Ők a legtöbbször nem rendelkeztek a szükséges szakképzettséggel. Emiatt ugyan a három ország közül Lengyelországban volt a legolcsóbb a foglalkoztatási szolgálat működtetése, de itt volt a legmagasabb az alkalmazottak fluktuációja is. Amint lejárt a közmunka időtartama, az alkalmazott kikerült a foglalkoztatási szolgálatból. Mivel ezeknek az alkalmazottaknak a munkája sem volt kellően hatékony, Lengyelországban is megszüntették meg közmunkások foglalkoztatását a munkaügyi központokban.
- Ma már mindhárom országban lehetséges a munkaügyi központ tevékenységeinek kiszervezése, de a kiszervezésnek leginkább *Szlovákiában* vannak hagyományai. *Lengyelországban* formálisan már ugyancsak viszonylag régóta létezik a kiszervezés, de a szolgáltatásvásárlás nem finanszírozható a Munkaerő-piaci Alapból, csak saját forrásokból. Emiatt Lengyelországban többször alakult ki az a visszas helyzet, hogy egy munkaügyi központnak volt még pénze a Munkaerő-piaci Alapból, és szüksége lett volna

képzésre, amihez nem voltak meg a megfelelő szakemberei, de a megcímkezett pénzkeret erre mégsem volt felhasználható. A válság hatására ma már mindhárom országban a korábbinál sokkal kisebb akadályokba ütközik egy-egy tevékenység kiszervezése.

- A globális pénzügyi válság bekövetkeztéig a GDP-hez viszonyítva *Csehországban* fordították a legkevesebb közösségi kiadást a munkaerő-piaci intézkedésekre, a legtöbbet pedig *Lengyelországban*. *Szlovákia* kiadásai – saját GDP-jéhez viszonyítva – alig múlták felül a cseh arányszámokat.
- *Csehországban* a foglalkoztatási szolgálat ugyan nem egyesült a társadalombiztosítás többi ágával, de átszervezések következtében, mindenfajta tudatos koncepcionális háttér nélkül a foglalkoztatási szolgálatra hárul bizonyos állami segélyek – mint a gyerekszüléssel, gyerekneveléssel kapcsolatos támogatások, lakástámogatások és temetési segélyek – adminisztrációja és ügyintézése. Mindez elvonja erőforrásait a szakmai feladatok végrehajtásától. A lengyel foglalkoztatási szakembereknek nem kell ilyen jellegű tevékenységet végezniük.

A fentiekén kívül természetesen számos más hasonlóság és különbség található a három foglalkoztatási szolgálat működésében, mi azonban ezeket tartottuk a legfontosabbaknak. A vezetői összefoglaló további részeként külön – külön leírjuk a három ország foglalkoztatási szolgálatok alapvető jellemzőit.

2.2 A Cseh Állami Foglalkoztatási Szolgálat főbb jellemzői

A cseh gazdaság a rendszerváltó országok közül a legszerencsésebb, illetve legügyesebb gazdaságpolitikát folytató ország volt. A gazdasági és társadalmi változások következtében Csehországban is megnőtt a munkanélküliség, de soha nem emelkedett olyan magas szintre, mint szomszédjainál, foglalkoztatási rátája pedig mindig is összemérhető maradt a nyugat-európai országokéval.

Mindez relatíve – a tanulmányban vizsgált másik két országhoz képest – kevés feladatot adott a foglalkoztatási szolgálatnak, amelyet még a csehszlovák kormány hozott létre. A két országrész békés szétválása után ezeken az alapokon, kisebb módosításokkal tovább folytatta működését, most már a cseh foglalkoztatási szolgálat, mely jelenleg is a munkaügyi kérdésekkel foglalkozó miniszter irányítása alatt áll. 77 munkaügyi hivatal van az országban, ahol 5500 munkatárs dolgozik. Egy tanácsadóra hozzávetőlegesen 200 ügyfél jutott 2007 decemberében, ami duplája az ILO által javasolt 1:100 arányszámnak. (OECD, 2007)

2008 végéig a regisztrált munkanélküliekkel a munkaügyi központok, a szociálisan segélyezett, vagy segélyért forduló munkanélküliekkel pedig az önkormányzatok foglalkoztak. 2009-ben a munkaügyi szervezet funkcióit kibővítették az önkormányzatok szociális segélyezésével, amire létrehozták a Munka- és Szociálisügyek Nemzeti Hivatalát. Ezek közös kirendeltségei most egyablakos rendszerben kínálnak munka- és jövedelemtámogatást az ügyfeleknek. A foglalkoztatási szolgálat és az önkormányzatok

kölcsönösen átadják egymásnak a munkaerő-piaci információkat, és közös elektronikus hálózaton minden fontos információt rögzítenek. Az önkormányzatok szociális munkásai azonban még a foglalkoztatási szolgálat szakembereinél is jobban leterheltek, kevés idejük jut az ügyfelekkel való komolyabb törődésre. A foglalkoztatási szolgálat kooperációja a munkaerő-piaci kérdésekben érdekelt többi nem kormányzati szereplővel – munkáltatók és munkavállalók képviselői, nonprofit szervezetek, kutatók – inkább formális, főleg csak a jogszabályi előírásoknak tesznek eleget.

A cseh kormány kísérleti jelleggel megalapított egy Társadalmi Befogadás Ügynökséget, amely támogatja az innovatív partnerségek létrehozását néhány elmaradott kistérségben, a közszolgáltatók és az NGO-k részvételével. Ez kiindulópontként szolgál a romák foglalkoztatásának új megközelítésű támogatásához. Az Ügynökség komplex megoldást keres helyi szinten a társadalmi kirekesztettség sokféle és egymással összefüggő problémáira, különösen a leghátrányosabb helyzetű romák lakóközösségeiben. A helyi partnerségekben részt vesznek az önkormányzatok, iskolák, munkaügyi központok és más helyi közszolgáltatók, továbbá a civil szervezetek és a magánszektor képviselői. Az Ügynökség létrehozása megnyitotta a lehetőséget a társadalmi befogadás innovatív programjainak a kifejlesztésére, amelyek egyedileg a helyi körülményekre szabottak, és a helyi szintű ismeretek, ill. szereplők részvételére számítanak. Az Ügynökség maga szolgáltatóként funkcionál a kísérletbe beválasztott településeken, ugyanakkor feladatainak zömét kiszerezdi. Fenntartását az állami költségvetésből, az Európai Szociális Alapból és az Európai Regionális Fejlesztési Alapból finanszírozzák, különböző operatív programokon keresztül. (OECD, 2007)

A cseh munkaerő-piaci politika kiadásai a GDP százalékában mérve mindössze harmadát teszik ki az OECD országok súlyozatlan átlagának, és ezen belül is – a foglalkoztatási hálózat működtetésén kívül – a források döntő részét a passzív munkaerő-piaci eszközökre, azaz a munkanélküli járadékra költötték. A foglalkoztatási hálózat decentralizáltsága, és a döntési jogok jelentős részének területi szintre történő delegálása azonban magában hordozza egy nagyon hatékony aktív munkaerő-piaci politika vitelének a lehetőségét, hisz a helyi problémákat helyi szinten ismerik igazán. A pénzügyi válság kitöréséig azonban, egy-egy ideiglenes programot kivéve, a cseh aktív munkaerő-piaci eszközök alig-alig működtek. Ez a hiány különösen érezhető volt a képzések és munkaerő-piaci tréningek vonatkozásában. Az utóbbi években jelentősen csökkent a munkaképes korú lakosságon belül az alacsonyabb iskolai végzettségűek részaránya, de munkaerő-piaci szempontból ők a legveszélyeztetettebbek. Mivel azonban a foglalkoztatási hálózat nem ösztönözte tanulásra ezt a réteget, helyzetük alig-alig változott.

2007-ben új foglalkoztatási törvény lépett hatályba, amely kötelezővé tette az egyéni akciótervek készítését a 25 éven aluli fiataloknak. Ennek ellenére csak ritkán került sor ennek alkalmazására, mert nincs hozzá elég munkatárs, ill. tanácsadási időkeret, továbbá az álláskereső sem mutatnak érdeklődést iránta.

A válság megnövelte az aktív munkaerő-piaci eszközök jelentőségét, és ma már jó néhány régióban kezdeményeztek különböző képzési és tanulási programokat. Emellett a többi aktív munkaerő-piaci eszközt is egyre sűrűbben veszik igénybe: a támogatott munkahelyek, a munkavállalással kapcsolatos tanácsadás, az állásközvetítő tevékenység is jelentősen

felértékelődött. Most látszik igazán annak a jelentősége, hogy a három ország közül Csehországban élveznek legnagyobb önállóságot a helyi munkaügyi szervek, így olyan programokat tudnak kezdeményezni, melyek a lehető leginkább segítik saját régiójuk munkaerő-piaci helyzetének javulását.

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

A pénzügyi válság – tekintettel a termelési szektor nagy gazdasági súlyára – keményen érintette Csehországot. A válságot azonban egyelőre még csak tompítva lehet érzékelni a munkanélküliségi ráta növekedésében. Ennek oka egyrészt az, hogy a Cseh Köztársaságban dolgozó külföldiek jelentős része hazament (ezt egyébként a kormányzat különböző intézkedésekkel kifejezetten támogatta). Másrészt a kormány ügyes gazdaságélénkítő politikájával – pl. bizonyos járulékkulcsok csökkentésével, a rövidített munkaidejű foglalkoztatás szubvencionálásával – sikeresen enyhítette a válság hatásait. Elemzők véleménye szerint azonban, még gyors gazdasági fellendülés esetén is, az eddig történtek hatása tovább fog gyűrűzni, és a cseh munkanélküliség várhatóan egy újabb emelkedési szakasz előtt áll. A foglalkoztatási szolgálat ebben a helyzetben tudja majd „élesben” is kipróbálni, milyen új és régi eszközök bevetésére képes a munkanélküliség ellen.

2.3 A Lengyel Állami Foglalkoztatási Szolgálat főbb jellemzői

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

fellendülése, és a foglalkoztatási szolgálat nagyarányú reformja gyakorlatilag ugyanabban az időben kezdődött el.

A reform eredményeként a lengyel munkaügyi központok 2002 óta decentralizáltan működnek, és a 2004-es Foglalkoztatás-fejlesztési és Munkaerő-piaci Intézményekre Vonatkozó Törvény ezt a decentralizáltságot minden tevékenység vonatkozásában egyértelműen rögzítette. 2004 óta a foglalkoztatási szolgálat feladatait döntő részben a Munkaerő-piaci Alapból finanszírozzák. A foglalkoztatási szolgálat célkitűzéseit és stratégiai irányát a szociális partnerekkel történő egyeztetés után a munkaügyi kérdésekkel foglalkozó miniszter határozza meg, majd a feladatokat a regionális körzetek (voivode-körzetek) szintjén tovább bontják a megyékre (poviat-területekre), a munkaügyi támogatások közvetlen szolgáltatóira. Az Önkéntes Munkatestületek jelentik a foglalkoztatási hálózat egyetlen nem decentralizált elemét, de ezek szerepe viszonylag kicsi, gyakorlatilag kimerül a fiatalok munka világába való bevezetésében, illetve az ilyen irányú erőfeszítésekben. Feladatorientált megközelítésben a foglalkoztatási szolgálat funkcióit a Szociális Segélyezési Központok egészítik ki, amelyek önkormányzati (gmina) szinten működő irodáikban végzik munkájukat, és sok szempontból azonos funkcióval rendelkeznek, mint a munkaügyi központok. A szociális ellátást alapvetően költségvetési pénzből finanszírozzák. A regionális munkaügyi központok és a megyei munkaügyi központok decentralizált feladatellátásához az irányelveket központilag határozzák meg, és a rendelkezésre álló anyagi eszközök 90 %-a is az állam által kezelt forrásokból származik, aminek felhasználását a törvény pontosan szabályozza. Ez a rendszer a formális függetlenség ellenére erősen korlátozza a helyi önkormányzatok munkaerő-piaci politikájának önállóságát. Csak pályázati úton kezdeményezhetnek önálló programokat, és ebből a szempontból sokkal kisebb önállóságot élveznek, mint a formailag nem decentralizált cseh regionális munkaügyi központok.

A regionális és a megyei munkaügyi központok között viszonylag jó az együttműködés, bár többen támogatnák egyfajta – közös érdekeket megvalósító és információáramlást is segítő – ernyőszervezet létrehozását. A kapcsolat már korántsem mondható jónak a munkaügyi központok, és az Önkéntes Munkatestületek, illetve a munkaügyi központok és Szociális Segélyezési Központok között, sőt még a munkaügyi központok és az önkormányzatok együttműködése sem zökkenőmentes.

A foglalkoztatási szolgálatban még mindig nagyon magas az egy alkalmazottra jutó ügyfélszám, és a sok bürokratikus, adminisztratív kötelezettség. A foglalkoztatási szolgálat dolgozóinak átlagosan alig több mint 30 %-a szolgálja ki közvetlenül az ügyfeleket (vezetők nélkül még kisebb ez a részarány), de még az ő adminisztrációs terheik is nagyok. A munkatársak között nagyon magas a fluktuáció. A kilépések száma ugyan az utóbbi három évben – amióta nem alkalmazhatnak közmunkásokat – csökkent, de így is a dolgozók kb. harmada hagyja el évente a szervezetet. Érdemes kiemelni, hogy korábban a munkaügyi központoknak lehetőségük volt saját munkanélküli ügyfeleiket alkalmazottként foglalkoztatniuk különböző közmunka programokban. Ez az olcsó munkaerő azonban a legtöbbször nem rendelkezett megfelelő szakképzettséggel, és a program idejének lejártá után ki is került a szolgálat kötelékéből.

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

A válság bekövetkeztéig a javuló munkaerő-piaci tendenciák ellenére a Lengyel Állami Foglalkoztatási Szolgálatot és a munkanélküli ellátórendszert számos kritika érte. Ezek többsége a szakmai tudás alacsony szintjére, a munkaközvetítés eredménytelenségére, a hasonló funkciót ellátó szervezetek közti kapcsolat és információáramlás hiányára, a túlzottan bürokratizált munkavégzésre, az ügyfelekre fordított kevés időre, a területenként különböző irányelvekre és ellátási színvonalra, az alulfinanszírozottságra, az eredmények nyomon követhetetlenségére, a kutatások hiányára, továbbá a munkaügyi szolgálaton belüli rossz munkamegosztásra hivatkozott. A jövőt illetően minden remény megvan ahhoz, hogy a Lengyel Foglalkoztatási Szolgálat a másik két ország foglalkoztatási szolgálatánál optimistább munkaerő-piaci helyzettel szembesüljön. Lengyelország ugyanis náluk kevésbé szenvedte meg a válságot, ugyanakkor a sok szempontból megújult, decentralizáltan működő foglalkoztatási szolgálata valóban alkalmas arra, hogy érzékelje a helyi problémát. A kérdés „csak” az, hogy képes lesz-e megoldani is azokat?

2.4 A Szlovák Foglalkoztatási Szolgálat főbb jellemzőinek összefoglalása

A szlovák gazdaság a rendszerváltás és a cseh országrészről való szétválás után sok nehézséggel küzdött, és rendkívül magas, a lengyeltől alig elmaradó, 20%-ot közelítő munkanélküliséggel szembesült. Foglalkoztatási rátája is alig kedvezőbb a lengyel értékeknél. Közvetlenül a globális pénzügyi válság kitörése előtt azonban gazdasági növekedése rendkívül felgyorsult, elsősorban azoknak az ágazatoknak köszönhetően, amelyek a válság miatt ismét veszélyeztetett helyzetbe kerültek. Termelési szerkezete erősen exportorientált,

ami nagyban hozzájárult a munkanélküliség újbóli erőteljes növekedéséhez. A romló munkaerő-piaci helyzet pedig ismét hangsúlyossá teszi a foglalkoztatási szolgálat szerepét.

Szlovákiában a nagy társadalmi ellátó rendszerek működése a két országrész békés szétválása, 1993 óta több reformon esett át, amelyek mindegyike érintette a foglalkoztatási szolgálathoz kapcsolódó feladatokat is. A legutolsó nagyméretű reform 2004-ben zajlott le, melynek eredményeképp a munkanélküliek ellátása és a szociális segélyezés egymással bizonyos fókig összekapcsolt, komplex szemléletű hálózattá alakult át. 2004 óta egységes rendszerben adminisztrálják a társadalombiztosítás valamennyi részterületének ki- és befizetéseit: az öregségi nyugdíjat, a rokkantsági nyugdíjat, a táppénzt és a balesetbiztosítást, a munkanélküli juttatásokat, és a munkáltató fizetésektelensége esetén aktivizálódó biztosítást. A járadékok kifizetése az Integrált Biztosítási Ügynökség feladatát képezi.

Szintén a 2004-es nagy társadalmi reform keretében egységes intézményt hoztak létre a szociális segélyezés és a munkanélküliséggel kapcsolatos kérdések kezelésére, az ügyfelekkel történő kapcsolattartásra. A foglalkoztatási szolgálat (a rendszerváltás utáni évekhez hasonlóan) az állami adminisztráció részévé vált. Megkezdte működését a Munkaügyi, Szociális és Családi Kérdések Központi Irodája (MSzCsK), amely az illetékes minisztérium fennhatósága alá tartozó költségvetési intézmény. Ezen intézmények feladatának részét képezi mind a munkanélküliek, mind a szociális segélyezették ügyeinek intézése. Az ügyfelek ennél az irodánál, illetve az iroda valamely kirendeltségénél jelentkeznek, és az „egyablakos problémakezelés” elve alapján adataikat eljuttatják a megfelelő hatósághoz. Ennek megfelelően pl. azok a regisztrált munkanélküliek, akik járadékra jogosultak, a jelentkezés után külön hivatal felkeresése nélkül kapják meg a nekik járó munkanélküli ellátást.

A munkanélküli járadék sem nagyságát, sem a folyósítás időtartamát tekintve nem tekinthető nagyvonalúnak, a munkanélküliek – amennyiben nem sikerül munkát találniuk – fél év után átkerülnek a potenciális szociális segélyezették közé. A segélyt ma már alapvetően az egyéni erőfeszítésekhez kötik. Egy bizonyos minimális alapösszegeknél többre csak azok számíthatnak, akik bizonyítani tudják, hogy saját maguk is igyekeznek helyzetükön javítani. Ez alól kivételt képeznek azok, akik valamilyen ok miatt nem képesek saját magukon segíteni; ők mindenképp megkapják a magasabb segély összegét. Az egyéni aktivizálás lehetőségének biztosításában és az erőfeszítések értékelésében az ügyfél szorosan együttműködik az MSzCsK foglalkoztatáspolitikai és segélyezési részlegével. A segélyezési ügyek intézésébe a helyi önkormányzatok is aktívan bekapcsolódnak.

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

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

A szlovák foglalkoztatáspolitikai egyre inkább előtérbe kívánja helyezni az aktív munkaerő-piaci eszközöket. A pénzügyi-gazdasági válság amúgy is rendkívül megnövelte a képzések, a támogatott foglalkoztatási lehetőségek és a tanácsadás szerepét. A gazdasági trendek előrejelzése alapján a foglalkoztatási szolgálat munkájának – a válság munkaerő-piacra tovaryűrő hatásai miatt – a jövőben a mostaninál is nagyobb jelentősége lehet.

2.5 Tanulságok Magyarországnak

Csehszlovákia, Lengyelország és Szlovákia Állami Foglalkoztatási Szolgálatának jellemzéséből számtalan követendő, vagy éppen elkerülendő tényrt sikerült feltárni. Az alábbiakban ezek közül emeljük ki a legfontosabbakat.

- Tudomásul kell venni, hogy a kezdetben a piacgazdaságra való áttérés „fájdalmainak” enyhítésére létrejött szervezet feladata megváltozott. *Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat létét csak azzal tudja igazolni, ha maga is a munkaerőpiac aktív résztvevőjévé válik.* Az alapvetően profitorientált magánvállalkozások és a közpénzekből működő állam között – szintén közpénzekből működő intézményként – meg kell találnia saját helyét. Lobbiznia kell a törvényalkotás és a jogszabályi háttér számára előnyös alakításáért, és ki kell harcolnia, hogy az általa végzett jó munkát a társadalom is elismerje és értékelje.
- Egy, a működési költségeit tekintve nagyon drága intézményrendszert csak akkor „éri meg” fenntartani, ha a tevékenységek végzésére is elegendő forrás jut. *Nem szabad megengedni, hogy a sok-sok, közpénzből létrehozott és működtetett foglalkoztatási szolgálatnak ne maradjon erőforrása tényleges funkcióinak a betöltésére, elsősorban a munkáltatók állásigényének a kielégítésére és a munkanélküliek aktivizálására.*
- Az aktivizáláshoz a munkatársak felkészítésére és a szervezet működési modelljének átalakítására is szükség van. *A munkatársakat meg kell szabadítani az adminisztratív jellegű háttérmunkáktól, és több tanácsadót kell átcsoportosítani az ügyfélszolgálatba.* Az ehhez hiányzó ismereteket pótolni kell.
- A magyarországi regionális képző központok olyan lehetőségét jelentik az aktív munkaerő-piaci politikának, amellyel a többi visegrádi ország legfeljebb csírájában rendelkezik. *Érdemes jobban kihasználni a képző központok nyújtotta lehetőségeket.*
- Az adminisztrációs előírások képesek rendkívül alacsony hatékonyságúvá tenni egy intézményrendszer működését. A törvényesség betartása és a hatékony munkavégzés természetesen időnként ellentmondásba kerülhetnek egymással, ezért érdemes

folyamatelemzéssel végiggondolni, hol csökkenthetők az adminisztratív terhek. A foglalkoztatási szakemberek önmaguk látják a legjobban a nehézségeket, ezért hasznos lenne az ő érdekeltségi rendszerüket úgy megváltoztatni, hogy céljuk legyen az adminisztráció csökkentése.

- Ha nem végzünk különböző elemző és követő vizsgálatokat az aktív munkaerő-piaci intézkedések hatásáról, akkor soha nem fogjuk megtudni, melyek a leghatékonyabb eszközök. A sima mennyiségi mutatók félrevezetők lehetnek, és olyan irányba ösztönzik a foglalkoztatási szolgálatokat, hogy azokra költsék a pénzt, akik az ő segítségük nélkül is munkához jutnának. *Az értékelő kapacitások fejlesztése kívánatos beruházás lenne, mert megalapozottabb ismereteket adna a munkaerő-piaci költségvetés felhasználásának eredményességéről.*
- *A különböző munkaerő-piaci problémák egységes rendszerben történő kezelése mind az ügyfelek, mind a szervezet szempontjából hatékony megoldást jelentenek.* Egyre inkább elmosódik a különbség a munkanélküli járadék és a szociális segély, illetve a járadékra jogosult munkanélküliek képzése, munkatapasztalat-szerzése, és a segélyezettek aktiválása között. Érdemes tehát mindezt egységes rendszerként kezelni, mind a szervezés és megvalósítás, mind pedig az ügyintézés szempontjából.
- Feleslegesnek tűnik a munkáltatók állás-bejelentési kötelezettsége. Az állásokat gyakorlatilag úgyis csak akkor regisztráltatják, ha esélyét látják annak, hogy a munkaügyi központoktól jött ügyfelekkel be tudják azokat töltetni. (Itt a kérdést nem a statisztikai összeírás szempontjából vizsgáljuk, hanem kizárólag állásközvetítési megközelítésből.) Ehelyett *célszerűbb a munkaügyi kirendeltségeket alkalmassá tenni az önként bejelenteni kívánt állásajánlatok online fogadására, továbbá nagyobb kapacitást biztosítani az állásfeltáráshoz.*
- A munkaerő-piaci politika általános irányelveinek központi kijelölése mellett jól tesz a hatékony problémakezelésnek, ha a *helyi munkaügyi kirendeltségek megfelelő önállóságot kapnak.* A területi problémákat ugyanis az adott területen dolgozó szakemberek látják a legjobban, és ők is tudják a leghatékonyabban megoldani.
- Nem tipikus, hogy a nem munkanélküli ügyfelekkel is olyan mélységben foglalkozzanak a munkaügyi központok, mint Magyarországon (a három ország közül van olyan, ahol a nem munkanélküliek semmifajta szolgáltatást nem kaphatnak a központoktól). *Érdemes kihasználni ezt a lehetőséget arra, hogy az ügyfelek nálunk is nagyobb arányban regisztráltassák magukat, mert e téren a vizsgált országokhoz képest nagy a lemaradásunk.* (Bajnai, Hámori, Köllő, 2008. 49. old.)
- *Ahol jó a kapcsolat a munkaerő-piaci politikák végrehajtásában résztvevő különböző szervezetek között, ott eredményesebb a foglalkoztatási szolgálat működése is.* Ezért megéri odafigyelni az önkormányzatok, munkaügyi központok és kirendeltségeik, valamint a társadalmi partnerek közti jó kapcsolat előmozdítására, a kölcsönös

információáramlásra, az együttes feladat-meghatározásra, akár még az együttes költségvetési elgondolások és stratégiák kialakítására is.

3. Munkaerő-piaci reformok három fejlett piacgazdaságban: az Egyesült Királyságban, Finnországban és Németországban

Az Európai Unió tagállamai közül az elmúlt évtizedben mind többen vezették be az aktivizáló elemeket szociális védelmi rendszereikbe és foglalkoztatáspolitikájukba, valamint a munkanélküliek egyénre szabott szolgáltatási csomagjaiba. Az aktivizálási politikákat a kölcsönös kötelezettségvállalásra alapozták, amely magában foglalja:

- *a munkanélküliek felelősségének kikényszerítését* – azaz a dolgozni képes szociális segélyezettek rendszeres berendelését a foglalkoztatási hivatalba, és munkavállalási hajlandóságuk folyamatos tesztelését, ami a jövedelemtámogatás fejében elvárt kötelezettség;
- *a jövedelemtámogatás és az Állami Foglalkoztatási Szolgálat elérhetőségét* – a munkanélküliekre, különösen a legnehezebben elhelyezhetőkre fókuszáló szolgáltatásokkal.

A foglalkoztatásra aktivizáló kölcsönös kötelezettségvállalás lehetőséget nyújt a nehezen elhelyezhető tartós munkanélküliek problémáinak újszerű kezelésére. A tradicionális aktív munkaerő-piaci programokat meg kellett változtatni azért, hogy azok a hátrányos helyzetű embereket szolgálják. A *modern aktivizálási politika* a következő elemeket tartalmazza:

- *Profiling*: az ügyfelek kategorizálása a munkaerőpiactól való távolságuk szerint; az ÁFSZ erőfeszítése azokra összpontosul, akiknek az elhelyezési esélyei a legrosszabbak (főleg a tartós munkanélküliekre). A könnyen elhelyezhető ügyfeleknek rendelkezésre állnak a virtuális ÁFSZ szolgáltatásai – Interneten, állásbankon, önkiszolgáláson, call-centeren keresztül.
- *Egyéni cselekvési tervek*: a tartós munkanélküliek és az ezzel veszélyeztetett emberek aktivizálásához, amelyek felvázolják a munkába vezető út során teendő lépéseket. Ezeknek az ügyfelek sokféle problémájára (foglalkoztatási, egészségügyi, gyermekgondozási, adósságkezelési) kell választ adniuk.
- *Nagyobb specializáció az ÁFSZ állományában*: beleértve a szakosodást a nehezen elhelyezhető ügyfelekre, képzési és átképzési beruházásokra, továbbá az állomány rotációjára. Emellett: specializálódás a kulturálisan érzékeny szolgáltatásnyújtásra, pl. a kisebbségek számára. Anyagi ösztönzés a tartós munkanélküliek elhelyezésére: premizálással.
- *Szolgáltatások integrációja*: ez a törekvés arra a felismerésre épül, hogy az álláskereső többféle problémával küszködnek, amelyek jobban megválaszolhatók „egyablakos” rendszerben. Ezáltal kiaknázhatók a szinergiák és költségek takaríthatók meg, amelyek újra befektethetők innovatív és intenzívebb szolgáltatásokba, ill. programokba.

3.1 Integrált munkaügyi és szociális rendszer az Egyesült Királyságban

Az integrált munkaügyi és szociális rendszer bevezetése az Egyesült Királyságban, a Jobcentre Plus létrehozása, a passzív ellátások helyett a munkavállalást előtérbe helyező szociálpolitika részeként értelmezendő. Európában ebben az Egyesült Királyság járt élen. Az intézkedések kibontására az 1990-es évek végétől került sor, de a reformok gyökerei egészen az 1970-es évek végéig nyúlnak vissza. 1996-ban a munkanélküli ellátásokat felváltotta az álláskereső juttatás, amelyben a munkavállalásra rendelkezésre állás és az aktív álláskereső 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 igénybevételénél csupán egyik eleme volt az inaktivitás csökkentését célzó kormányzati intézkedéseknek. A stratégia további pillérei az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök fejlesztése (New Deal program-család kiterjesztése és helyi foglalkoztatási kezdeményezések, decentralizált komplex programok támogatása); a munkavállalást „kifizetődővé tevő” intézkedések (a minimálbér bevezetése és az adó-jóváírások kiterjedt rendszerének létrehozása), valamint a nők munkavállalását lehetővé tevő gyermekgondozási infrastruktúra fejlesztése (bölcsődei és óvodai hálózat) voltak. (Kozma, 2009)

3.1.1 Előnyök és hátrányok

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. 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 is enyhe emelkedés figyelhető meg, különös tekintettel a tartósan beteg vagy fogyatékos családtagot ápolók, illetve a fogyatékosági támogatások igénybe vevőinek körében.

Az integrált rendszer bevezetésének tehát 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: többek között *ennek 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 létszámcsoökkentést és megtakarítást várt el a két szervezet összevonásától. Az integrált modell bevezetésével *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 nem kötelező programokban.
- Ügyfelek elégedettsége az új szolgáltatással.
- Az integrált rendszer munkaerő-piaci kimenetei.
- Az új irodai környezet megítélése és hatása az ügyfelek álláskereséssel kapcsolatos attitűdjeire.
- A munkatársak és az ügyfelek biztonsága.
- A támogatásokkal való 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 vállalt 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 nemcsak 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.
- *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 – szociális segély, álláskeresői segély és a megváltozott munkaképességűek segélyei - elbírásának átlagos időtartamát mutatja.

- *A támogatásokkal való visszaélés és adminisztratív hibák* számszaki értéke a jogosulatlanul kifizetett álláskeresői segély és szociális segély összegét mutatja.
- *Ügyfélszolgálati célkitűzés* 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.
- *Munkáltatóknak nyújtott szolgáltatásokra* vonatkozó mutató három területen méri a munkáltatóknak nyújtott szolgáltatás minőségét: *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.

Jóléti reform-tervek az Egyesült Királyságban

Az Egyesült Királyság foglalkoztatási célkitűzése a 80%-os foglalkoztatottsági szint elérése. Bár a foglalkoztatási ráta az elmúlt években 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 a következőket 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.
- *Tovább kell szigorítani a segélyezés feltételeit és hangsúlyozni az egyén kötelezettségeit is*: intenzívebb álláskeresői 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.

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 megélhetését a munkajövedelem biztosítsa.

A Parlament *2009 novemberében újabb törvényt* fogadott el, amelynek a fő célja: a tartósan inaktív, segélyezett személyek 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 fogyatékossága van, az pedig a 2008-ban bevezetett foglalkoztatási és támogatási ellátást veheti igénybe.
- Bevezetik a „*munkát segélyért*” támogatást, 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.
- Kiterjesztik a munka-központú interjúkon való részvételt a 60 év feletti segélyezettekre is.
- A foglalkoztatási és támogatási ellátást igénybe vevő megváltozott munkaképességű emberek bizonyos csoportjai számára is kötelező az álláskeresés.

3.1.2 Konklúzió, hazai tanulságok

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

- Fontos hangsúlyozni, hogy az Egyesült Királyságban az integrált rendszer bevezetése a Munka- és Nyugdíjügyi Minisztériumhoz tartozó *dekoncentrált szervezetek „egyszerű” összevonását* jelentette. A bevezetés szinte kockázatmentes volt, hiszen előre lehetett látni, hogy az integráció jelentős 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 munkával szembeni ellenérdekeltség fennmaradásában nem elhanyagolható, ezért az eredeti elképzelések szerint ezek is részét képezték volna az integrált rendszernek. A kísérleti programok során azonban rendkívül nehéznek bizonyult a végrehajtás, így a helyi önkormányzatok kikerültek az együttműködésből. Amennyiben Magyarország a Jobcentre Plushoz hasonló integrált rendszert szeretne bevezetni, hasonló nehézségekkel nézne szembe.
- Az integrált rendszer bevezetése gazdasági és foglalkoztatási szempontból rendkívül kedvező időszakban történt: a gazdaság bővült, a munkanélküliség rekord alacsony szinten volt, és jelentős igény mutatkozott az alacsony képzettségű munkavállalók iránt is (amelynek a kelet-európai migráns munkavállalók voltak a fő haszonélvezői). Tehát: *az inaktívak jelentős részének volt esélye elhelyezkedni, a munkavállalás lehetősége ténylegesen választható lehetőség és reális kimenet volt*. Magyarországon a foglalkoztatási helyzet ennél kedvezőtlenebb, a munkahelyek, elsősorban az alacsony iskolai végzettséggel betölthető munkahelyek hiánya már a válság előtt is nagy gondot jelentett, ami az integrált rendszer felé közeledve csak romlott. Amint az álláskeresés megkövetelése és az Út a munkához program is bizonyítja, a munkavállalásra ösztönzés az új kezdeményezéseknek csak egy formális eljárásrendi eleme lett, aminek nincs tartós

munkaerő-piaci hatása. A Jobcentre Plus működésének értékelése fölhívta a figyelmet arra, hogy nagyon sok múlik a tanácsadók által közvetített üzeneteken, de ezek eljuttatásához sokkal intenzívebb szolgáltatói tevékenységre van szükség, aminek itthon csak vontatottan teremthetnek meg a feltételei.

- A brit segélyezési rendszer rendkívül sajátos: bár a köztudatban liberális-reziduális jóléti államként él, amely szűkmarkúan bánik a pénzbeli ellátásokkal, a valóságban a jóléti háló aránylag kiterjedt. Miközben az egyes segélyek összege alacsony, az ellátások jelentős része kombinálható egymással. Az így elérhető összeg, beleértve a természetbeni ellátásokat (szociális bérlakás), komoly ellenérdekeltséget fejtenek ki a munkavállalással szemben, különösen a rosszul fizetett, kedvezőtlen munkaidő-beosztású állásoknál. Emellett egészen a közelmúltig egyes segélyek igénybevételének a feltételei nagyon megengedőek voltak. Például: az egyedülálló szülők a legfiatalabb gyermek 16. életévéig részesülhettek szociális segélyben és nem volt elvárás, hogy dolgozzanak. Azt is hangsúlyozni kell, hogy *az aktív programokba való bekapcsolódás még az integrált rendszerben is jellemzően önkéntes maradt*. Ez a legújabb reformok hatására azonban egyre szigorodik. Magyarországon ehhez képest jóval szigorúbbak a szociális segély igénybevételének a feltételei, és jelentős együttműködést várnak el a segélyezettektől akár a munkaügyi szervezettel, akár az önkormányzattal, vagy az általa kijelölt más szervezetekkel.
- *A Jobcentre Plus feladatköre jóval szűkebb, mint a magyar Állami Foglalkoztatási Szolgálaté.* A Jobcentre Plus gyakorlatilag az álláskeresői juttatás és néhány más segély megállapítását és folyósítását végzi, továbbá állást közvetít és személyes tanácsadást nyújt. Külön szervezet foglalkozik a felnőttképzéssel, illetve a vállalkozások által igénybe vehető támogatásokkal, a bértámogatással. A szervezet erősen központosított, és a közelmúltig szinte egyáltalán nem vett részt a helyi foglalkoztatáspolitikai alakításában. Ehhez képest a magyar ÁFSZ tevékenységi köre rendkívül (túlzottan is) szerteágazó, és a regionális kirendeltségek is lényegesen nagyobb autonómiával rendelkeznek a decentralizált foglalkoztatási alapon keresztül. Az integrált rendszer komplex módon történő megvalósítása a feladatok és a szervezeti struktúra alaposabb felülvizsgálatát igényelné.

3.2 Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat reformjának tapasztalatai Finnországban

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 örekszik 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. (Frey, 2010)

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 közszféra 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 magasan 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 kifejlesztése volt. *A reform megvalósításának értékelését 1999-ben* kezdték el, s ez összességében gyümölcsözőnek minősítette annak hatásait. Az álláskereső, a munkaadók és az Állami Foglalkoztatási Szolgálat munkatársai egyaránt pozitívan fogadták a reform keretében végrehajtott változásokat, jóllehet az ÁFSZ dolgozói kritizálták is a rövid határidőket és az átalakítások felülről diktált ütemezését. Az értékelésről szóló jelentésben azt is kifogásolták, hogy a reform jelszavával egy sor dolgot megváltoztattak a munkaügyi szervezetben, de *nem újították meg a szolgáltatásnyújtás koncepcióját*. Ezt volt hivatva pótolni a második reformhullám elindítása.

2003. tavaszán egy kísérleti program keretében *közös szolgáltató központokat* (Joint Service Centre) állítottak fel a nehezen elhelyezhető tartós munkanélküliek kiszolgálására. Ezek rövid távú hatásait 2003 őszén értékelték, melynek eredményeként a kutatók túlnyomórészt pozitív véleményeket fogalmaztak meg. Az ügyfelek és a munkaügyi szervezet munkatársai egyaránt elégedettek voltak az új kezdeményezéssel, és egyetértés alakult ki annak folytatásáról. Ehhez olyan fejlesztési stratégiát fogadtak el, aminek két *csapásiránya* volt: *a munkaerő-piaci szolgáltatások fejlesztése a problémamentes ügyfelek számára* (elektronikus szolgáltatások, álláskereső központok felállítása, munkaadói szolgáltatások megerősítése) és az *egyablakos ügykezelés* bevezetése a tartós munkanélküliek számára. Erre a célra 25 közös szolgáltató központot hoztak létre az ország nagy munkanélküliséggel sújtott városaiban, ill. térségeiben, ahol *multi-professzionális szolgáltatást* nyújtottak a munkaügyi kirendeltség, az önkormányzat szociális és egészségügyi hivatala, valamint a Társadalombiztosítási Főigazgatóság helyi irodája közreműködésével. Ennek költségeiből fele részt vállalt az állam és fele rész hárult az önkormányzatokra. Ez a fejlesztőmunka *része volt a kormány új, összkormányzati foglalkoztatási programjának*, ami megalapozta a *munkaerő-piaci szolgálat 2004-2007 között megvalósított második reformhullámát*. Ennek keretében *15 munkaerő-piaci szolgáltató központot* (Labour Force Service Centre, LAFOS) állítottak fel, amelyek annyiban különböztek a közös szolgáltató központoktól, hogy az állami szervek mellett bevonták a képző intézményeket, továbbá a harmadik szektor és a munkáltatók képviselőit is. Ezt a modellt követve átalakították a korábban létrehozott közös szolgáltató központokat is, így ezekkel együtt összesen 40 LAFOS jött létre.

A finn munkaerőhelyzet jelentősen javult a reform bevezetése óta, ami jórészt az ennek

keretében meghozott intézkedéseknek köszönhető. A foglalkoztatási ráta 2007-re 70% fölé emelkedett, a munkanélküliségi ráta pedig 9%-ról 6,4%-ra csökkent. Jelentősen visszaesett a strukturális munkanélküliség is.

1. sz. táblázat

Nehezen elhelyezhető álláskeresőök 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: A finn Foglalkoztatási és Gazdasági Minisztérium, valamint a 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 (LAFOS) működését értékelte, azzal a szándékkal, hogy a kitűzött célokat országosan és helyi szinten szembesítsék az elért eredményekkel.

3.2.1 A munkaügyi kirendeltségek szolgáltatási reformjának értékelése

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* illeti, a kutatók ezt elég 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 erőfeszítést tartanak szükségesnek a munkaügyi kirendeltség stratégiai szerepének megerősítése érdekében, az ügyfélkör bővítésével, a szolgáltatási eljárások javításával és integrált fejlesztésével. Ennek indokai és irányai a következők:

- Mivel a munkaerő-piaci szolgáltatásokkal való elégedettség időben 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 igény 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.* Koordináltabb működést kell kialakítani a munkavállalási célú bevándorlás kapcsán felvetődő kérdések megoldása érdekében is. Testre szabott oktatási modellek kellenek a munkanélküli álláskeresők munkaerő-piaci 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 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 hálózati 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 csökkent munkaképességűek munkaerő-piaci reintegrációjában.
- A munkaügyi kirendeltségek képviselőinek véleménye, miszerint *„csökkent a belső együttműködés minősége, és nem álltak össze egységes egészzé a reform részterületei”* – arra utalnak, hogy *gördülékenyebbé kell tenni az ügyfélfolyamatokat a kirendeltségeken.* A munkaerő-piaci szolgáltató központok ügyfélirányító tevékenységében különösen az ügyfélkapcsolat lezárása jelent nehézséget, és az, hogy az álláskeresők nagy számban visszatérnek a munkaügyi kirendeltség ügyfélkörébe.

- Az ügyfelek körében végzett felmérés során összegyűjtött információk arra utalnak, hogy *fontos lenne javítani* a foglalkozást a munkaerőpiacon kívüliekkel (például a gyerekekkel korábban otthon lévő szülők, vagy a táppénzről visszatérők), és *a töredezett karrierutat bejáró állás keresőkkel* is, mivel ők úgy érzik, hogy tudásuk és erőforrásaik fokozatosan erodálódnak a munkaerő-piaci szolgáltatások nem eléggé intenzív felkínálása és a támogatás hiánya miatt. Az ügyfélinterjúk alapján kívánatos lenne bővíteni az egyedi választási lehetőséget kínáló szolgáltatások körét, megengedve az ügyfél aktívabb részvételét a számára megfelelő szolgáltatás kiválasztásában – ahelyett, hogy az ügyfélfolyamatot központilag határoznák meg.

3.2.2 A munkaerő-piaci szolgáltató központok (LAFOS) működésének értékelése

A munkaerő-piaci szolgáltató központok működése stabilizálódott bevezetésük óta. A létrehozott központokban dolgozók száma 650 főnek megfelelő éves munkaidő-volumenben fejezhető ki, ügyfélkörük pedig nagyjából 250 000 fő. Ezek összetétele a központok létrehozása óta változatlan: nagy többségük a munkaerőpiacra 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. A kutatás jelentős különbséget mutatott ki a munkaerő-piaci szolgáltató központok között azok mérete, az önkormányzat részéről tapasztalható aktivitás, a vezetői struktúra és az ügyfélkör szerint.

- A munkaerő-piaci szolgáltató-központokra 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 LAFOS-modellek a helyi jellegzetességeket tükrözik, miközben dinamikusak, és folyamatosan fejlődnek. Mivel nemigen lehet megállítani ezeket a folyamatokat, működési hatékonyságukat is nehéz összevetni egymással. A LAFOS-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 LAFOS-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 LAFOS-ban folyó munka stratégiai irányítása. A központ operatív vezetésében helyi szinten általában az *egy felelős hivatalnok* modellje érvényesül. A LAFOS országos, regionális és helyi stratégiai irányításával való elégedettség csökkent. Az operatív irányításról ugyanakkor jó vélemény alakult ki. A legkritikusabb a központi irányítás megítélése. A központok autonómiájának növelésével kapcsolatban a megkérdezettek óvatosabbak, különösen a munkaügyi kirendeltségek részéről.

- A LAFOS-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 a szakági 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 működésének alapja a *jó kapcsolati háló*. Ennek kiépítése, fenntartása és bővítése folyamatos odafigyelést igényel. A szakmákon átívelő munkamódszer a LAFOS-rendszer egyik legnagyobb erőssége minden résztvevő (a munkatársak, az anyakirendeltségek, a kapcsolati hálóban részt vevők, az ügyfelek) szerint. Az új munkamódszer máris újfajta munkaköröket teremtett, amelyek továbbfejlesztését megfelelő időráfordítással és továbbképzéssel is támogatni kell. A központ szempontjából lényeges szereplőkkel az együttműködés kielégítő. Az együttműködés szorosabbra fűzése az *önkormányzattal* (különösen a munkaerő-piaci támogatás reformja óta) is megtörtént.
- A jövőben nagyobb hangsúlyt kell helyezni az együttműködésre a *munkaadói és vállalkozói oldallal*. Az alapszintű egészségügyi ellátás és a Társadalombiztosítási Intézet (Kela) erőteljesebb bekapcsolása a LAFOS munkájába ugyancsak fontos volna. A központ felé terelt ügyfelek munkaképességének és aktivitási készségének megítélése a jövőben valószínűleg nagyobb hozzáértést kíván. A működő szolgáltatási láncok és az ápolási–reintegrációs–foglalkoztatási útvonalak kialakítása új együttműködési és integrációs formák kifejlesztését igényli, közösen az *alapszintű egészségügyi ellátókkal és a Kelával*.
- 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 kritériumok módosításának helyi lehetőségét, pl. a munkaerő-piaci helyzet változása esetén. Az ügyfélkritériumok meghatározása nem segíti eléggé a *LAFOS-szolgáltatás lezárásának* tisztázását, holott ez 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, azon ügyfelek esetében, akik számára nem találnak ún. *aktivizáló 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 LAFOS-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 kezdve, 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 vizsgálat azt mutatja, hogy a munkaügyi és önkormányzati szolgáltatások egyensúlyban vannak egymással a LAFOS-ban. A Társadalombiztosítási Intézet szolgáltatásainak igénybevétele és a velük kapcsolatos elégedettség jóval kisebb. A LAFOS díjazás ellenében nyújtott szolgáltatási kínálata is bővült, és sokoldalúbbá vált. A szolgáltatások minősége és hatékonysága a korábbinál nagyobb figyelmet kap. A külső szolgáltatások minősítése és célmeghatározása még fejlesztés alatt áll: a szolgáltatások kiszervezésének előkészítése további erőfeszítéseket kíván.
- *A munkaerő-piaci szolgáltató-központok működéséről kapott visszajelzések az ügyfelektől* igen gondolatébresztőek. Az ügyfelek szerint e központokban valódi odafigyeléssel találkozhatnak, a komplex problémák megoldásához nyújtott szolgáltatások esetében 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. 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 LAFOS az ügyfél elhelyezkedésének elősegítését célzó, speciális munkaügyi szolgáltatás. Néhány ügyfél pont emiatt értékelte negatívan a központ tevékenységét, 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 LAFOS szolgáltatásait, ezért *újabb feladat: olyan szolgáltatásokat kifejleszteni, amelyeket az idősebb, nagyobb munkatapasztalattal rendelkező ügyfelek is tudnak hasznosítani*. Az aktív eszközök és a védett munkaerőpiac támogató jellegének erősítése, valamint a jobb kapcsolatok kialakítása a vállalatokkal sürgető elvárásként fogalmazódott meg az ügyfélinterjúkban.
- *A munkaerő-piaci szolgáltató 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, amihez 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 kutatók szerint a fejlődési irány jó, de további átgondolást kíván a

munkanélküliek munkába való visszatérése, a szociális ellátás és a motiváció szempontjából.

3.2.3 Új fejlemények az értékelő kutatások lezárása óta

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 álláskeresők számára nyújtott szolgáltatásokat 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 2011-re a korábban 70% fölött foglalkoztatási arány 66%-ra esik vissza 2011-re, a munkanélküliség pedig 8,8%-ra nő, 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.

Robert Arnkil, aki szellemi atyja volt a finn ÁFSZ reformjának, és egyik értékelője az annak nyomán megújult szervezetnek, azt tartja a jelenlegi válság legnagyobb veszélyének, hogy visszafoghatja a lendületet Finnország igazi stratégiai kihívásainak megválaszolásától. Amivel igazán foglalkozni kellene: fenntartható termelékenység, a munkaerő-állomány bővítése, a munka minőségének javítása, a munkahely-fejlesztés, a munkáskarrier meghosszabbítása, az idősödő népesség, a jólét és a foglalkoztathatóság, ill. a vállalati toborzási módszerek átalakítása. Arnkil amellet érvel, hogy a PES-nek ezekkel a

kihívásokkal „belülről jövő” kezdeményezésként kell foglalkoznia, és a többi témagazdával összefogva kellene kifejlesztenie egy új, integrált stratégiát a munka világára. Enélkül elveszíti a lehetőségét és képességét arra, hogy érdekelt félként részt vegyen annak formálásában. (Arnkil, 2009)

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-ben 4 önkormányzati társulást hoztak létre, amibe 10-10 önkormányzatot vontak be. Ezzel az önkormányzatok száma 342-re csökkent. 2011-ben újabb két önkormányzati társulás alakul, 5-5 önkormányzat bevonásával, 2013-tól pedig további négy. A későbbi összevonások 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.

3.2.4 Konklúzió, hazai tanulságok

- *Finnországban* 2004-2007 között az Állami Foglalkoztatási Szolgálatot két részre osztották: az egyik fele a munkaközvetítést bonyolítja a nyílt munkaerőpiac szükségleteinek a kielégítésére, a másik fele pedig komplex szolgáltatásokat nyújt a nehezen elhelyezhető tartós munkanélküli csoportoknak. A munkaközvetítést végző foglalkoztatási hivatalokat jelenleg „Állasközpontnak” (Jobcentre) hívják, a munkaügyi és szociális szolgáltatásokat integráltan nyújtó konzorciumot pedig „Munkaerő-szolgáltató Központnak” (LAFOS). A foglalkoztatható és nem foglalkoztatható állapotban lévő ügyfelek kiszolgálásának elkülönítésére és ezek saját profiljuknak megfelelő, önálló fejlesztésére a hazai ÁFSZ-nél is szükség lenne, hacsak nem akar a szervezet a munkáltatói szolgáltatásokból kiszorulni és kizárólag a marginalizálódott csoportok szolgáltatójává válni.
- *A finn munkaerő-piaci szolgáltató központokat az aktív integráló politika sikeres eszközének tekintik.* A foglalkoztatás- és szociálpolitika szereplői ennek keretében közös célok – a tartós munkanélküliség csökkentése, a munkanélküliek munkaképességének javítása, valamint aktív részvételük támogatása – érdekében szövetkeztek. A vizsgált időszakban a munkaerő-piaci szolgáltató központok a finn foglalkoztatási és jóléti intézményrendszer maradandó részévé váltak. Nemzetközi összehasonlításban is kiemelkednek, mint fejlett, multi-professzionális szolgáltató egységek, és a munkába helyezés nehéz eseteinek speciális szakértői. Vonzó megoldás ebben a modellben *a kísérleti jelleg*. A modellt nem egyik napról a másikra vezették be, hanem előbb kisebb körben, majd egyre nagyobb hatósugarú területeken. A koncepció gyakorlati megvalósítását mindvégig kiváló kutatócsoportok értékelték. Ez feltétlenül követendő példa volna Magyarország számára is, ahol általában koncepcionális megalapozás nélkül, ad-hoc módon születnek a döntések, és amint meghozzák azokat, máris elrendelik országos bevezetését, anélkül, hogy a feltételeket megteremtenék hozzá. Értékelő

kutatások a legritkábban készülnek, s ha mégis, annak eredményeire a döntéshozók nemigen támaszkodnak. A hibákat észlelve máris törvényt módosítanak.

- A munkaerő-piaci szolgáltató központok bevezetésénél leginkább az ún. *alulról felfelé építkezés módszerét* alkalmazták. A hivatalos szervek helyi szintű hálózatai szabad kezet kaptak saját működési modelljük kialakításához, az adott erőforrásokból kiindulva. Így aztán különböző, a helyi foglalkoztatási és együttműködési gyakorlatot tükröző modellek keletkeztek, amelyek kiváló lehetőséget kínálnak az országos hálózaton belüli tapasztalatszerzésre és kölcsönös tanulásra. E megközelítés hasznossága a decentralizált közigazgatásra törekvő társadalomban eleve igazolt. Bízni lehet a finn példa hazai elfogadtathatóságában azért is, mert nem új szervezetet hozott létre a munkaerőpiacról tartósan kirekesztődött emberek problémáinak komplex kezelésére, hanem *együttműködő szakértői csoportokat*, amelyekben valamennyi témagazda helyet kap. Az egyéni hátrányok felszámolásában pedig profit és nonprofit szervezetek egész sora működik közre.
- A finn munkaerő-piaci szolgáltató központok *ügyfélszolgálati modelljének* legsikeresebb elemei az ügyfelek háttérének felmérése, a reintegráció megvalósítása és a koordináció. A munkaerőpiacra vezető felkészítés és munkába állítási folyamat tisztázása a következő lépés. A jól beindult ügyfél-aktiválási folyamatok után most már több valós elhelyezésre van szükség. Ezért is fontos a védett (köztes, átmeneti, második) munkaerőpiac szerepe a munkaerő-piaci szolgáltató központok jövője szempontjából. A külső szolgáltatások ilyen irányú tartalmi fejlesztése lehetőséget adhat az egyedi munkába állások hatékonyságának növelésére. A munka világával ápolts kapcsolatok a munkaügyi kirendeltségekkel közösen kívánják továbbfejleszteni. Az ügyfelek útja az integrált szolgáltatás lezárása után a munkába, képzésbe, más, munkaképességet fenntartó tevékenységbe ugyanaz, mint amit az aktivizálási politika általános nemzetközi tapasztalatai mutatnak.
- Az ügyfelek pozitívan vélekednek a munkaerő-piaci szolgáltató központokról. Kritika inkább az *aktivizációs politika eszközeivel és elveivel kapcsolatban* fogalmazódott meg, mint a munkaerő-piaci szolgáltató központ működésével összefüggésben. Az aktív eszközök fontos szerepet játszanak a testre szabott szolgáltatási folyamatban. Figyelmeztető jel számunkra is, hogy *a motiváció az aktív eszközök igénybevételére és a munkaerőpiacra való belépésre megtorpan, ha újból és újból közhasznú munkára irányítják az ügyfelet*. Az aktív helyzetbe hozott ügyfél bérrel járó, valódi munkát és fizetést szeretne. Ez az igazi kihívás a reintegrációs munkalehetőségek, a coaching és a bértámogatással végzett munka tervezésében. Különös odafigyelést igényelnek az egyes intézkedések közti átmenetek. A munkaerő-piaci szolgáltató központnak sokoldalú, aktuális információra van szüksége a helyi és a regionális munkaerőpiac állásínlatáról.

Az aktív munkaerő-piaci és szociálpolitika integrált lépései segítségével lehet a legjobb szolgáltatásokat megtalálni a nehezen munkába állíthatók problémáinak a megoldásához. Ez az általános nemzetközi trend. Az ügyfelek gyakrabban találkoznak reintegrációs és munkába állítási innovációkkal a különböző szakágazatok határmezsgyéin, mint azokon belül. A munkaerő-piaci szolgáltató központ elvének ki- és továbbfejlesztése a modernizálódó

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 finn munkaerő-piaci szolgáltató központok az elmúlt években önálló életet éltek, sikerekkel és feszültségekkel. Az értékelés összképe azt mutatja, hogy ez idő alatt elismert helyet vívtak ki maguknak a foglalkoztatás- és szociálpolitika helyi és regionális térképén. Amit nekünk ígérne ennek a modellnek az átvétele: az állam és az önkormányzatok szembenállásának megszűnését és a felelősség vállalását a nehezen munkába állítható emberekért. Az együttműködéshez új megoldások kellenek, ezen belül az ÁFSZ újrapozícionálására és proaktív szerepére.

3.3 A munkaerő-piaci reformok tapasztalatai Németországban

Németországban 2003-2005 között nagyszabású munkaerő-piaci reform zajlott, amit – az egyik ötletgazdáról elnevezett – Hartz törvényekkel hajtottak végre. Ezt megelőzően a német aktív munkaerő-piaci politikát a képzés és a közhasznú foglalkoztatás dominálta. Ezek igénybevételét a hosszú időtartam jellemezte. A közvetlen munkába helyezést biztosító bértámogatás kevésbé terjedt el a piaci szférában – csak mostanában kezdték alkalmazni, és nem is igazán széles körben. Azt, hogy a munkanélkülieket milyen aktív eszközökbe vonják be, korábban nem az ügyfelek szisztematikus kategorizálása alapján határozták meg. A munkaügyi hivatal álláskereséshez nyújtott segítsége és az álláskeresés 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. (Frey, 2010a)

3.3.1 A Hartz reform hatása a munkaerő-piaci szolgáltatások hatékonyságára

Az I. és II. Hartz törvény 2003. január 1-jén lépett hatályba, amelyek azt célozták, hogy:

- új foglalkozási lehetőségeket kínálnak,
- javítsák a munkaközvetítés minőségét és gyorsaságát,
- új irányt szabjanak a szakmai továbbképzésnek,
- és erősítsék meg a Szövetségi Munkaügyi Hivatal szolgáltató jellegét.

A harmadik és negyedik törvény célja az volt, hogy:

- a Szövetségi Munkaügyi Hivatalt teljesítőképes és ügyfélorientált munkaerő-piaci szolgálattá alakítsák (Szövetségi Munkaügyi Ügynökség),
- hatékonyabban irányítsák a munkaerő-piaci politikát,
- egyszerűsítsék a munkaerő-piaci eszközöket,
- teremtsenek foglalkoztatás-biztonságot az idős embereknek, és kínálnak új foglalkozási lehetőséget a fiataloknak,

- vonják össze a munkanélküli és szociális segélyezést.

A III-IV. törvényt 2004. ill. 2005. január 1-jén léptették hatályba.

E törvények bevezetésekor a német kormány egy sor kutatóintézetnek adott megbízást arra, hogy nyomon kövessék és értékeljék a reformlépések eredményeit. A kutatók az első szakaszban az I-III. Hartz törvények hatásvizsgálatát végezték el, és összehasonlították azokat a reform előtti kutatások tapasztalataival.

- 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.

3.3.2 A munkanélküli és szociális segélyezés összevonásának értékelése

2005. január 1-jén hatályba lépett a IV. Hartz törvény, amely a munkaképes segélyre szorulóknak számára bevezette a *munkanélküliek alapszolgáltatását*. A munkanélküliek alapszolgáltatása új, adóból finanszírozott munkanélküli ellátás. Ennek szabályait a Szociális Törvénykönyv II. kötetébe építették be. Az *alapszolgáltatás felelősei egyfelől szövetségi szintű szervezetek* – a Szövetségi Munkaügyi Ügynökség –, *másfelől önkormányzati szintűek: járásek és járási jogú városok*. Ezek az alapszolgáltatás szolgáltatásait vagy *közösen nyújtják, egy, a munkaügyi ügynökségen belül létrehozott munkaközösség keretében (ARGE), vagy kísérleti célra*

engedélyezett önkormányzati szolgáltatóként (zkT) egyedül (69 esetben adtak ki erre engedélyt), illetve a gAw modellben, amelyben mind a két felelős szerv egymástól függetlenül, önállóan kínálja a szolgáltatásokat.

Négy évvel a IV. Hartz törvény hatályba lépése után a Szövetségi Munka- és Szociálisügyi Minisztérium (BMAS) előterjesztette jelentését azokról a kutatási eredményekről, amely az eddigi legátfogóbb vizsgálati anyagot tartalmazza az alapbiztosítás gyakorlatba való átültetéséről. A hatásvizsgálat fő feladata az volt, hogy az aktivizálási folyamat eredményeit abból a szempontból értékelje, hogy a feladatellátás különböző szervezeti megoldásai (modelljei) milyen, a teljesítményt meghatározó befolyással rendelkeznek.

A vizsgált kérdések a következők voltak: Az ARGE-k és a zkT-k tevékenységei eltérő mintákon, stratégiai célokon alapulnak-e, ill. különböző eredményeket hoznak-e a munkaerő-piaci integráció és segélyre való rászorultság leküzdése tekintetében? Milyen meghatározó okok és összefüggések tárhatók fel az interdiszciplináris kutatási koncepció végrehajtásával, amelyek hasznosíthatók az alapbiztosítás továbbfejlesztésénél?

A törvényhozó 2004-ben adott megbízást a hatásvizsgálat elvégzésére, azzal a céllal, hogy a kutatók 2005-től, azaz a bevezetésétől kezdődően kísérjék végig és értékeljék az eddig egyedülálló politikai kísérlet megvalósulását. Akkor még nem látszott, hogy az átfogó kutatás eredményeinek hasznosításához rendelkezésre álló feltételek alapvetően megváltoznak. A feladatellátás két eltérő modelljével – ARGE és zkT – lefolytatott kísérlet befejezése után a BMAS-nak a szövetségi államok részvételével 2008 végére olyan jelentést kellett készítenie, amely döntés-előkészítő dokumentumként szolgál az alapbiztosításért felelős szervezeti modell kiválasztásához.

2007. december 20-án azonban kihirdették a Szövetségi Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht, BVG) ítéletét, amely *alkotmányellenesnek* találta a Szövetségi Munkaügyi Ügynökség és az önkormányzatok közös feladatellátását célzó *munkaközösség* modelljét. Az indoklás lényege: a föderatív és önkormányzati szint közvetlen összekapcsolása egyfelől kizárja a szövetségi államokat, másfelől sérti az önkormányzatok autonómiáját. Ezért a német munka- és szociális miniszterek konferenciájának 2008. július 14-i határozata már csak mellékesen utalt a két modell összehasonlításának a fontosságára. A hátralévő rövid idő alatt a kutatási koncepciót ugyan gyökeresen nem lehetett átalakítani, de a BMAS a kutatási feladat meghatározásánál figyelembe vette az Alkotmánybíróság határozatát. Nem az ARGE és a zkT teljesítményének összehasonlítását állította az értékelés középpontjába, hanem a problémamegoldás, a szervezeti formák, a stratégiák és intézkedések modelljei közti összhangot, együttműködést.¹

- *A kutatás módszere*

A kutatási konzorcium olyan kutatási koncepciót dolgozott ki, amely a megbízó igényeit a különböző eljárások összehasonlítására vonatkozóan messzemenően figyelembe vette. A vizsgálat középpontjában az ok-okozati hatások feltárása állt. Ennek érdekében a célcsoportok passzív ellátásának és aktivizálásának különböző elemeit más-más megközelítésben értékelték. Az alapbiztosításért felelő intézmény eljárásait eltérő szemszögből rögzítették: a vezetők, a munkatársak megkérdezésével, a BA vezetői információi alapján, illetve a támogatottak megkérdezésével. Az aktivizálási folyamat eredményeit átfogóan és annak elemei szerint is megbecsülték. Ezek a részeredmények végül egyetlen paraméterben sűrítethetők össze.

¹ Az Alkotmánybíróság állásfoglalása után a munkanélküliek alapbiztosításának egyik alkotmányos modellje az elkülönült feladatellátás (gAw) lett, a másik pedig az engedélyezett önkormányzati szolgáltatóké (zkT). Az elkülönült szolgáltatók esetében azonban oly csekély volt a minta, hogy ennek alapján nem lehetett értékelni működésüket.

- *Adatbázis*

Az értékelés előfeltétele egy gazdag és lehetőleg hibátlan adatbázis volt. A kutatás során olyan adatbázist használtak, amelyben összekapcsolták a BA vezetői információit a megkérdezettek válaszaival. Ezt kiegészítették az alapbiztosításról rendelkezésre álló információkkal, azok regionális jellemzőit is figyelembe véve. Az a stratégia, amely egyfelől a BA adataira, másfelől a megkérdezettek információira épült, utólag helyesnek bizonyult, mert lehetővé tette, hogy a vizsgálathoz szükséges adatbázisokat mindenkor hozzáillesszék a kutatás céljához. A kutatáshoz a támogatásra szoruló álláskeresőket véletlenszerű mintáját használták, akiket először 2007 tavaszán kérdeztek meg. A minta tartalmaz egy almintát, amely olyan személyekből áll, akik 2006 októberében segélyben részesültek, továbbá egy másikat azokból, akik új igénybevevői voltak az ALG II-nek. Az érvényes interjúk aránya a véletlenszerű mintába beválasztott személyek 40%-át tette ki, ami viszonylag magasnak mondható. Mintegy 25 ezer interjút telefonon bonyolítottak le. A felmérés alanyait 2007/2008 telén újra megkérdezték. Azok körét, akik visszautasították a válaszadást, ebben a szakaszban nem pótolták. Emellett 2007 őszén az új igénybevevők közül ismételt kiválasztottak egy mintát, ami az időbeli összehasonlítás lehetővé tételére szolgált. A nekik feltett kérdéseket csak akkor vették figyelembe, ha arra szükség volt az összehasonlításhoz. Enélkül csak azokat a személyeket vonták be a vizsgálatba, akikkel két teljes interjút lebonyolítottak. A kérdőívezés egyfelől olyan célváltozók mérésére szolgált, mint a munkaerő-piaci státus és a foglalkoztathatóság különböző aspektusai. Másfelől ezzel szereztek információkat az egyének szintjén az aktivizálás menetéről. Harmadsorban pedig olyan egyéni jellemzőket lehetett ezáltal rögzíteni, amelyek nem találhatók meg a BA adatbázisában. A kérdőívek mellett felhasználták a BA adatait is. Ezek olyan korábbi munkaerő-piaci állapotokról tájékoztattak, amelyek kérdőívezéssel nehezen rekonstruálhatók. Az viszont hibájuk, hogy az önkormányzati segélyezéssel nem foglalkoztak.

- *A különböző eljárások leíró összehasonlítása*

Az első kérdés a kedvezményezettek körében lényeges különbséget mutatott ki az egyes modellek aktivizálási eljárásai között. A zkT modellből az ügyfelek nagyobb arányban kerültek ki beilleszkedési megállapodással, a munkaerő-piaci reintegráció problémáját átfogóbban tematizálták, és az igényjogosultak összességét bevonták az aktivizálás folyamatába. Ugyanakkor a megkérdezés előtti 6 hónap alatt a zkT ügyfelei kevesebb tanácsadón vettek részt, a munkaerő-piaci reintegrációjukat gátló szociális akadályokat nem kellő mélységgel beszélték át, a fiatalok kevesebb azonnali ajánlatot kaptak és lényegesen ritkábban sújtották szankcióval őket. Ezeket az indikátorokat szem előtt tartva az aktivizálás intenzitása nem nőtt az első és második megkérdezés között. Ez vonatkoztatható az ALG II-ben újonnan részesülő ügyfelekre is. Ez alól az egyetlen kivétel az, hogy a tanácsadói megbeszélések komplexebbé váltak és erőteljesebben behatoltak a segélyezettek életviszonyaiba. A szankciók és beilleszkedési megállapodások tekintetében közeledtek egymáshoz a különböző eljárásmódok. Az első megkérdezés eredményeiből az is kiderült, hogy az az alapbiztosítás, amelyhez specializált esetmenedzser segítsége kapcsolódik, gyakrabban nyújt lehetőséget képzés igénybevételére, mint a másik modellek, ugyanakkor a zkT a többinél kevesebb közhasznú foglalkoztatást ajánl. A második megkérdezéskor ezek a különbségek elmosódtak.

- *A hatásvizsgálat eredményei*

A hatásvizsgálat célváltozói között szerepelt a segélyezetti körből való kikerülés és az elhelyezkedés, az utóbbi a normál és támogatott munkahelyeken. Megkülönböztették továbbá,

hogyan az elhelyezkedés tartós-e, azaz a segélyezett állapot megszüntetésével és legalább három havi foglalkoztatással jár-e? Mivel sok célcsoportnál az integráció rövid távon nem elvárható, a foglalkoztathatóságra vonatkozó irányszámot is figyelembe vették, beleértve a szociális stabilizáció elérését. Ebben a kutatásban a foglalkoztathatóságot úgy definiálták, mint az egyén képességét arra, hogy egy jövőbeli állást elfoglaljon.

A kutatás egyik legfontosabb megállapítása az volt, hogy az alapbiztosítást nyújtó helyeken történő aktivizálás intenzitása arányosan nagyobb hatást gyakorol a célindikátorokra. Az esetmenedzserek vagy közvetítők viszonyulása az ALG II-ben részesülő ügyfelekhez meghozta a várt hatást. Különösen az egyének szintjén mutatkozott a tanácsadások számának növekedésével párhuzamos javulás a célváltozók tekintetében, bár ezek hatása csökken, ha a tanácsadások közti időtartam hosszabbodik. A tanácsadás tartalmát illetően pozitív hatást gyakoroltak a célváltozókra az olyan körülmények, mint a szakmai és egyéni erősségek, ill. gyengeségek, vagy a lehetőség egy munkahely vagy képzőhely megtalálására. Hatástalanok maradtak ugyanakkor a foglalkoztathatóságra azok a tervek, amelyek az érintett egyéni érdeklődése és igényei körül forogtak. A tanácsadói megbeszélések befolyása különösen jelentős a hátrányos helyzetű csoportokra, például a gyermeküket egyedül nevelő nőkre és a megváltozott munkaképességű emberekre.

- *A kutatók üzenete*

A német társadalombiztosítási rendszerben a munkanélküliek alapbiztosítása különleges helyet foglal el. Sem az igényjogosultak közössége, sem pedig a segélyre szoruló egyén nem választhatja meg, hogy a feladatellátás mely szervezeti modelljében akarja a szolgáltatást igénybe venni. A meghatározó általában a lakóhely, és ezzel a területi hovatartozás a mindenkori támogatások igénybevételénél.

Az azonos értékű életfeltételek kialakítása szempontjából a kutatók hosszú távú feladatként fogalmazták meg Németországban, hogy a szolgáltatások hozzáférhetőségét – legyen szó bármelyik modelltől – optimalizálják. Azt kell célul kitűzni, hogy a munkanélküliek alapbiztosításának átalakításánál érvényesüljön a sikeres struktúrák decentralizált versenye, de úgy, hogy közben új regionális diszparitások ne jöjjenek létre. Mindegyik feladat-ellátási modellnek hasonló a finanszírozási struktúrája. A föderatív szint viseli az anyagi terhek zömét, az önkormányzatok csak kis részt vállalnak ebből. A munkaképes segélyre szorulókat és azok közösségei számára fontos, hogy a megélhetési források biztosítása mellett kompetens, nagyértékű szolgáltatásokat is kapjanak, amelyek lehetővé teszik számukra a segélyre való rászorultság leküzdését, vagy csökkentését. Az adófizetőknek az a fontos, hogy a pénzügyi eszközök eredményesen és hatékonyan hasznosuljanak.

- *Következtetések*

Összességében az vonható le a kutatásokból, hogy *a Hartz reformok hozzájárultak a német munkaerőpiac jobb működéséhez és bizonyos aktív munkaerő-piaci eszközök hatékonyságának javulásához*. Az I-III. Hartz törvények 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.

A IV. Hartz törvény pozitív hatása, hogy *akik a munkanélküliek alapbiztosítását kapják, jelenleg emellett intenzív gondozásban is részesülnek*. Korábban az önkormányzatok és a munkaügyi hivatalok gyakran évekig nem tettek semmit a segélyezettek elhelyezéséért. Munkaerő-piaci értelemben az írható a IV. Hartz törvény javára, hogy az emberek igyekeznek elkerülni, hogy a segélyezetti rendszerbe lépni kényszerüljenek. Ennek érdekében a korábbinál gyorsabban és nagyobb elszántsággal próbálnak gondoskodni egy új állásról. Emellett az is tény, hogy a 4,9 millió alapbiztosítási járadékban részesülő személynek csak kevesebb, mint a fele munkanélküli. Egynegyedük munkaerő-piaci programokban vesz részt, a másik negyedük pedig dolgozó szegény, azaz munkába lépett, de a keresete oly kevés, hogy kiegészítő támogatásra szorul az ALG II-ből. Ez szinkronban van a IV. Hartz törvény filozófiájával, miszerint *a csekély munkavégzés is jobb, mint a munkanélküliség*. Az igazi probléma azonban az, hogy Németországban nem létezik a minimálbér intézménye, aminek azt kellene garantálnia, hogy egy teljes munkaidőben dolgozó egyedülálló munkavállaló keressen annyit, amiből kiegészítő segély nélkül is meg tud élni.

Az ALG II-ben részesülők közül azoknak sikerül kitörni a segélyezetti állapotból, akik jól képzettek, viszonylag fiatalok és egészségesek. A kivételek közé tartoznak azok a diplomások, akik már nem pályakezdők. Ha ők ALG II-re szorulnak, az azt jelenti, hogy olyan hosszú ideig nem gyakorolták a szakmájukat, hogy elvesztették alkalmazkodóképességüket az abban zajló követelmény-változáshoz. Különösen nehéz helyzetben vannak azok, akik egészségi problémákkal küszködnek. Őket ugyanis munkaképesnek nyilvánítják, ha legalább napi három órát tudnak dolgozni. Ugyanakkor ilyen álláslehetőség megszerzésére a munkaerőpiacon csekély az esély.

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 segélyezetti állapot rögzülése és a munkanélküliek számának növekedése ellen fellépni mindkét jogosulti 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 kerülhet, előre látható.

Az utóbbi évek munkaerő-piaci reformjai a munkába lépés feltételeit javították. Németországi munkaerő-piaci szakértők ebből azt a következtetést vonták le, 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 feladása is hibás üzenet lenne, mert az eddig elért pozitív ösztönző hatásokat később nagy fáradtsággal újból helyre kellene állítani.

Folytatódik tehát az a munka, amely 2010 végéig új törvénnyel hivatott megalapozni a Jobbcenterek újjászervezését. A törvényjavaslatot ehhez a minisztérium már kidolgozta és a szövetségi államok, ill. az önkormányzati szövetségek elé terjesztette. Ebben *kezdeményezték a munkát keresők alapbiztosításának egy-felelős szervezethez kötött, kooperatív intézményi megoldását, továbbá a feladatellátást önállóan bonyolító 69 önkormányzati kísérleti modell fennmaradását, ill. megerősítését*.

Ursula von der Leyen szövetségi munka- és szociálisügyi miniszter szerint az új szabályozás kiindulópontja az, hogy „a tartós munkanélküliek helyben semmit ne érzékeljenek a változásból. A jövőben is lehetővé kell tenni, hogy a munkanélküli ugyanabba az állásközpontba járjon, és az egyik teremben találkozhasson munkatanácsadójával, a másikban pedig pl. az adósságkezeléshez segítséget nyújtó szociális munkással. Összesen csak egyetlen kérelmet kelljen benyújtania. Minden további nélkül megvalósítható, hogy az egyedülálló

szülő esetenedzsere a szemközti szobában ül azzal az önkormányzati tisztviselővel, aki a fűtési támogatást intézi, és a hiányzó bölcsődei férőhelyről gondoskodik. Mindketten egyeztetnek egymás között, kicserélik az adatokat és információkat. A bevált együttműködés praktikus előnyeit fenn kell tartani. A cél az, hogy a támogatásokat továbbra is egy fedél alatt nyújtsák, ugyanazon a településen.” (BMAS, 26.01.2010) *Az illetékes szervezetek közti együttműködés a jövőben önkéntes lesz.* Ezzel az BVG közös felelősségvállalással szembeni kifogása alaptalanná válik. Az állampolgár a jövőben is egy helyen, egyetlen kérelemmel elintézhethet mindent. Az egyik szolgáltatóhoz benyújtott kérelem az álláskeresők alapszolgáltatásával kapcsolatban mindkét típusú (munkaügyi és szociális) ellátásra és szolgáltatásra vonatkozik. A részletes szabályokat nyárig kell kidolgozni ahhoz, hogy a törvénymódosítás 2011. január 1-jén hatályba lépessen.

Ebben reagálhatnak a BVG újabb ítéletére is, amit 2010. február 9-én hirdettek ki ugyancsak a IV. Hartz törvényről. Eszerint a kormánynak újra kell számolnia mind a 6,5 millió segélyezett ellátását. Mindezt azért, hogy eleget tegyen a német alaptörvény első és legfontosabb paragrafusának, miszerint *az ember méltósága sérthetetlen.* (Weyer, 2010) Ebbe beletartozik az emberhez méltó létminimumhoz való jog is. Az Alkotmánybíróság szerint az államnak mindenki számára biztosítani kell ezeket a feltételeket, akár dolgozik, akár – már, vagy önhibáján kívül most – nem. A jelenlegi szabályok garantálják, hogy a segélyezetteknek legyen hol lakniuk és enni is kapjanak. A pusztá létezés anyagi feltételén túl most azt írta elő a Német Szövetségi Alkotmánybíróság, hogy az emberhez méltó léthez hozzátartozik a társadalom életében való minimális részvétel joga és a hozzáférés az oktatáshoz, kultúrához is. A felnőttek esetében a jelenlegi segélyösszeg (havi 359 euró) minimálisan kielégíti ezt a szükségletet, de a gyerekeknél nem. Ezért az AB arra kötelezte a kormányt, hogy 2011. január 1-jén új számítási módszert vezessen be a szociális segély megállapításához, amelyik figyelembe veszi a gyerekek oktatási és kulturális szükségleteit is.

3.3.3 Hazai tanulságok

A vizsgált három ország közül Finnországot és az Egyesült Királyságot közvetlenül a válság előtt magas foglalkoztatási mutatók és alacsony munkanélküliségi ráták jellemezték. Következésképpen a reform célja ezekben az országokban az volt, hogy munkavégzésre alkalmas személyeket mozgósítsanak és készítsenek fel a tartós munkanélküliek és inaktívak köréből a munkaerő-piaci szükségletek kielégítésére. Ezzel egyben a jóléti kiadásokat is csökkentették, aminek révén források szabadultak fel a vásárlóerő bővítéséhez, ill. azon keresztül új munkahelyek generálásához is.

Németországban ezzel szemben azért indították el a munkaerő-piaci reformot, mert a munkanélküli segélyezés és a szociális segélyezési rendszer nagyvonalú ellátásai ellenérdekeltséget teremtettek abban, hogy a támogatottak piaci viszonyok között törekedjenek elhelyezkedni. Ennek terhei viszont lefojtották a gazdaság természetes munkahely-teremtő képességét.

Már csak ebbéli hasonlóságunk okán nálunk is nagyszabású munkaerő-piaci reformra lenne szükség, mint amilyen Németországban lezajlott. E tekintetben korábban is követtük a német gyakorlatot. Ennek keretében az ÁFSZ-t is nagy átalakításnak kellene alávetni, amihez most is jó példával szolgálhat a Szövetségi Munkaügyi Ügynökség. Leginkább azt tanulhatnánk meg, hogyan tudná az FSZH „eredményesen vezetni és támogatni” az országos szolgálatot, ami a német szervezeti reform jelszava volt. Ennek eredményeként a nürnbergi központ jelenleg már csak stratégia-formáló kompetenciával, és a hozzá kapcsolódó szakmai irányító egységekkel rendelkezik. Rugalmas projekt munka vette át a merev szervezeti felépítés helyét: a laposabb hierarchikus felépítés csökkentette a vezetési szinteket és beosztásokat. Az operatív feladatokat a regionális igazgatóságokhoz delegálták. A stratégiai célok kijelölését

összekapcsolták a teljesítménykontrollal – ez helyettesíti a korábbi vezetési és utasításos rendszert.

Az „agency modell” adaptálása mellett követésre érdemes az ügyféláramlás call-centeren keresztüli szabályozása is.

Tanulsággal szolgálhat a német mintára felállított hazai munkaügyi szervezet számára a szegénységben élő tartós munkanélküliek ellátórendszerének, szolgáltatási struktúrájának és szervezeti modelljének átalakítása is. A törvényalkotók a szervezeti modell kiválasztásánál az önkormányzatok hatáskörébe tartozó szociális, továbbá a munkaügyi szervezet által kínált munkaerő-piaci szolgáltatások közös feladat-ellátását priorizálták. Ehhez kettős irányítás alatt álló, és a munkaügyi szervezeten belül működő munkaközösségeket kellett létrehozni országszerte, eltekintve 69 településtől, ahol kísérleti jelleggel, önkormányzati keretek között állítottak fel ilyen munkaszervezetet.

2007-ben azonban Német Szövetségi Alkotmánybíróság a közös feladatellátás munkaközösségi modelljét az alaptörvénnyel ellentétesnek minősítette, mondván, hogy a szövetségi szinten előírt rendelkezések sértik az önkormányzatok önállóságát. Az önkormányzati modellt nem érte kifogás, de a munkaközösségi modellt 2010 végéig újra kell szabályozni.

Az alkotmányos megoldás keresésénél irigylésre méltó a német főhatóságoknak az a hozzáállása, amely minden változást az ügyfelek érdekeinek rendel alá. Az eddigi munkaközösségek 2011-től csak akkor maradhatnak fenn, ha az abban résztvevő szervezetek mindegyike érdekelt ebben, és önként vállalja ennek fenntartását. Ha változás lesz is, azt viszont úgy kell végrehajtani, hogy az ügyfeleknek ebből kellemetlenségük ne származzon.

Magyarországon is hasonló szervezeti modellt követ a rossz anyagi helyzetben élő tartós munkanélküliekért viselt felelősség intézményi megosztása, mint Németországban. A német példa tapasztalatai arra utalnak, hogy az önkormányzatok és az ÁFSZ közös feladat-ellátásának kötelező intézményi megoldása nálunk is könnyen alkotmányellenesnek bizonyulna. Ezért érdekesebb a finn modellben gondolkodni.

4. Teljesítménymérésen alapuló vezetés az Állami Foglalkoztatási Szolgálatban²

A teljesítmények mérését és a foglalkoztatási programok hatásvizsgálatát az EU tagállamok egyre szélesebb körében alkalmazzák. Mindkét eljárás fontos eleme a közpolitikának általában, amennyiben rávilágítanak arra, hogy a programok hogyan működnek: megfelelő-e és látható-e a célzottságuk, továbbá jól hasznosították-e a ráfordításokat? Ezekből következtetéseket lehet levonni a programok jövőjére nézve: fenntartandók, ha jól működnek; módosítandók, ha nem a szándékoltnak megfelelő hatást váltják ki, és megszüntetendők, ha hatástalanok. Az aktivizálásra irányuló politikákat számos országban kvantitatív értékeléseknek vetették alá. Ez példamutató módon megtörtént az általunk vizsgált Finnországban, az Egyesült Királyságban és Németországban is, amelyek eredményeiről az előzőekben beszámoltunk.

4.1 Megegyezőes célmegállapodásra épülő vezetés és az ÁFSZ-ek

A teljesítménymérésen alapuló vezetés – bármely módon is végezzék – azt célozza, hogy a teljesítménymérésből származó információkat hozzárendeljék azokhoz a tevékenységekhez, amelyeket a szervezet célkitűzésének megvalósítása érdekében terveztek.

Viszonylag kevés tanulmány készült a teljesítménymérés alkalmazásáról az Állami Foglalkoztatási Szolgálatoknál. Ezek egyike Mosley és szerzőtársai munkája (Mosley et al. 2001, 2006). Ők az EU 15 régi tagállamát, továbbá Norvégiát vizsgálták abból a szempontból, hogy milyen náluk a *megegyezőes célmegállapodásra épülő vezetés (MBO)* elterjedtsége. A felmérés eredményei azt mutatták, hogy ezt a vezetési módszert 10 országban használják az EU-ban, ill. további négyben az MBO egy-egy elemét vezették be. Néhány tagállamról esettanulmányt is készítettek a kutatók (Ausztria, Egyesült Királyság, Franciaország, Svédország), amelyekben részletesen megvizsgálták az MBO bevezetésének körülményeit és az ehhez kapcsolódó szakirodalmat. Megállapították, hogy az MBO sikeres működésének az előfeltétele a menedzsment erős elkötelezettsége az új vezetési eljárás mellett, továbbá az ÁFSZ viszonylagos autonómiája, azaz: mentessége a politikai ellenőrzés alól. Az autonómia hiányából adódó problémákat jól érzékelteti az Egyesült Királyság példája, ahol az új kezdeményezések gyakori bevezetése (a különböző típusú New Deal) a teljesítménymérési rendszer ciklusait kikerülve történt, hátráltatva az MBO sikeres működését.

A kutatók nem vontak le egyértelmű következtetést arra nézve, hogy a centralizált vagy decentralizált vezetési struktúra mellett jobbak-e a teljesítmények. Csupán azt hangsúlyozták, hogy a *teljesítménymérési rendszereknek összhangban kell lenniük az intézményi struktúrával*. A szerzők jó gyakorlatként a következő kritériumokat javasolták az Állami Foglalkoztatási Szolgálatok teljesítményméréséhez:

- Használj korlátozott számú előirányzatot, amelyek világosak és könnyen érthetőek.
- Vond be a munkavállalókat is, hogy garantált legyen a regionális és helyi ÁFSZ-központok elkötelezettsége a teljesítménymérésen alapuló vezetési rendszer mellett.
- Az előirányzatok elérését követő adminisztratív információs rendszer ne legyen túl aprólékos és bonyolult.
- Tisztességes és átlátható eljárásokra van szükség a teljesítményértékelésnél és az eredmények elismerésénél.

² Frey Mária, 2010b.: Teljesítményértékelési rendszerek az Európai Unió tagállamaiban működő Állami Foglalkoztatási Szolgálatoknál, Kézirat, Budapest, január 31.

- Kiegészítő jelleggel minőségellenőrzésre is szükség van.

Végül, a kutatók több szakmai ajánlást fogalmaztak meg a teljesítménymérés használatához, aminek a lényege a következő. „Miközben a célok elérését komolyan kell venni, nem hihetjük azt, hogy ez az egyedüli vezetői megfontolás, ami a döntéseket megalapozza. Emellett szükség van az okok minőségi értékelésére is, azaz, annak feltárására, hogy egy előirányzatot miért, vagy mért nem sikerült elérni. Sőt, a minőségi előirányzatok sem nélkülözhetők a minőség korrekt méréséhez és értékeléséhez.”

Egy másik kutatás azokat az elveket tekintette át, amelyek megalapozzák az ÁFSZ teljesítménymérési rendszereinek megszervezését és megtervezését, különös tekintettel ezek kapcsolódására az intézményi struktúrákhoz, valamint a foglalkoztatási szolgáltatások kiszervezésének a mértékéhez. Grubb egy 2004-ben megjelent tanulmányában részletesen elemezte a különböző megközelítési módokat, négy fő intézményi megoldásra helyezve a hangsúlyt. Ezek a következők:

- *Tradicionális hierarchikus irányítás:* Ennek középpontjában a centralizált irányítás és ellenőrzés áll, standard eljárások és esetleg olyan kézikönyvek alkalmazása mellett, amelyek a szolgáltatásnyújtás pontos műveleteinek szabályait és eljárásait tartalmazzák. A teljesítménymérés – mint az innováció és autonómia ösztönzésének eszköze – használatának itt szűk tere van. Ha mégis alkalmazzák, akkor ugyanebben a felülről lefelé történő irányításnak a keretében.
- *Folyamatos újrászervezés:* Ebben az esetben egy vásárló/szolgáltató megosztottság áll fenn, amelyben az ÁFSZ a vásárló, aki a szolgáltatási szerződést megkötí. A teljesítménymérés ehhez olyan eszközt kínál, amely a különböző és egymással versenyző szolgáltatókat értékeli az elvárt eredmények szempontjából. Emellett egyik alapját képezheti annak megítéléséhez, hogy érdemes-e a szerződést újrakötni a szolgáltatóval, vagy célszerű a sikeresebb szolgáltatóval felváltani a kevésbé sikereset. A szerződés díjtételei a szerződés érvényességi ideje alatt változatlanok, és az elvállalt és elvégzett munkavolumenhez igazodnak (pl. a segélyezettek számához).
- *Eredmény szerinti díjazás:* Ebben a modellben nem jár fix díjazás a munkavolumen után, hanem ennek összegét az elért eredmények függvényében határozzák meg. Ha a szolgáltató által kezelt csoport jól teljesít (pl. magas munkába állási arányt ér el), a díjazás is magasabb. Ellenkező esetben a fordítottja következik be. Ebben az összefüggésben a szolgáltató pályázatának olyan szolgáltatást kell kínálnia, amelyért egy alapdíjazást vár el az ÁFSZ-től, és ugyanez érvényes az ÁFSZ pályázati kiírására is. Erre épülhet rá az eredménydíjazás, ami a két fél közötti alku tárgya.
- *Ügyfél általi szolgáltatás-vásárlás.* Ebben az esetben a szolgáltatás díjazása az egyéni fogyasztót követi, akinek választási lehetősége van azon szolgáltatások között, amelyek palettáját az ÁFSZ neki felkínálja. Az elért teljesítmény lehet az egyik információ, ami alapján az ügyfél a szelekciót elvégezheti.

Grubb különös figyelmet fordít a teljesítménymérési eredménymutatóknak és a társadalmi jólétnek az összekapcsolására. Ugyanakkor kritikát fogalmaz meg az elhelyezési mutatókkal kapcsolatban (pl. a járadékrendszerből való kilépés), továbbá a munka nélkül töltött időre nézve is (pl. járadékfolyósítási idő átlagos hossza), mert szerinte mindkettő a szándékolttal

ellentétes magatartásra ösztönöz. Az előbbi sok, rövid időre szóló munkába helyezést generál, az utóbbi pedig az ügyfelek „lefölözésére”, vagy „parkoltatására” buzdít.

Az empirikus tapasztalatok regisztrálásánál mérőföldkönek számít, hogy 2002-ben elindították az Állami Foglalkoztatási Szolgálatok Benchmarking Projektjét, az Európai Bizottság finanszírozásával, és az Állami Foglalkoztatási Szolgálatok Európai Főigazgatóinak a kezdeményezésére. 2005-től a munkacsoport intézményesültebb formát öltött, és két projekttel folytatta a munkát. Ezek a közös indikátorok fejlesztési kereteinek megerősítését szolgálták, továbbá mérőföldkövek kijelölését az együttműködő felek között.

Az ÁFSZ Benchmarking Projektje kapcsolódik az Európai Foglalkoztatási Stratégiának az indikátoraihoz is, amelyek 2002 óta folyamatos fejlesztés alatt állnak, hogy megfeleljenek az EFS változó követelményeinek. Az EFS indikátorok a tágabb értelemben vett munkaerő-piaci trendekre vonatkozó végeredmény-mutatók egész sorát magukban foglalják. Ugyanakkor olyan mérőszámokat is tartalmaznak, amelyek az aktivizáló beavatkozásokra, vagy olyan munkaerő-piaci szolgáltatásokra vonatkoznak, mint a tanácsadás, képzés, vagy munkába helyezés. Más mérőszámok olyan input indikátorokat foglalnak magukban, mint az ÁFSZ-ek alkalmazottainak a száma. Szinte az összes mutató tágabban értelmezett munkaerő-piaci indikátorokhoz kapcsolódik, úgy mint a munkanélküliek száma, vagy a munkanélküliek állományának bizonyos kategóriái (pl. korcsoportok, vagy a munkanélküliség hossza szerint elkülönített csoportok). A mérések olyan indikátorokat is magukban foglalnak, amelyek a foglalkoztatás minőségére vonatkoznak, pl. a munkaviszony típusa szerinti elhelyezkedési arányok, vagy a munkába álláskor elért kereset fő kereseti kategóriákba sorolva.

4.2 A teljesítménymérés nemzetközi tapasztalatai

A teljesítménymérés empirikus tapasztalatainak nemzetközi áttekintése az alábbi tanulságok levonására ad módot:

- A teljesítménymérést *hatalmas és ép adatbázisra* kell alapozni. Biztosítani szükséges, hogy ne legyen olyan torzulás vagy probléma az adatok begyűjtése és feldolgozása során, ami kétségesse teszi az adatbázis megfelelőségét a döntéshozatal megalapozására. Nemcsak az a fontos, hogy az adatbázis megbízható legyen; a vezetőknek, döntéshozóknak és a munkatársaknak hinniük is kell ebben. Ennek hiánya a teljesítménymérés gyakorlati hasznát alááshatja.
- A döntéshozatalhoz *olyan adatokra van szükség, amelyek átfogóak és időben hozzáférhetőek*. Nem minden adatnak kell átfogónak lennie, sőt egyes esetekben elviselhető az időbeli késedelem is. A viszonyrendszernek azonban e kérdések és a döntéshozói követelmények között világosnak kell lennie, olyan kimenettel, ami biztosítja, hogy az összegyűjtött adatok megfeleljenek annak a célnak, amire használni akarják.
- A teljesítménymérést és az adatgyűjtést *relatív költség/haszon vizsgálatnak* kell alávetni. A teljesítmények számbavétele ugyanis gyakran nagy ráfordítást igényel, amit gondosan ki kell egyenlíteni azokkal a hasznokkal, amelyeket elvárnak e tevékenységtől.
- A teljesítménymérésnél *el kell kerülni a szándékolttal ellentétes ösztönzők* (perverz ösztönzés) generálását. Fontos, hogy az operacionális és magatartás-ösztönzők – amelyeket a teljesítményméréssel kiváltanak – tereljék a szervezet működését a stratégiai célok irányába. Az ÁFSZ-eknél gyakran előfordul, hogy a célleírányzatok

és a mérések az ügyfelek lefölözésében vagy parkoltatásában teszik érdekeltté a szolgáltatót. Általános tapasztalat, hogyha a hosszabb távú célok és eredmények elérését ösztönzi az érdekeltségi rendszer, akkor elkerülhetők az említett torzulások.

- A teljesítménymérés megtervezésénél és az ösztönző hatások kidolgozásánál figyelemmel kell lenni arra, hogy ezek *igazodjanak az elemzés különböző szintjeihez*. Vannak ugyanis teljesítménymutatók, amelyek eltérő módon hatnak a különböző elemzési szinteken. Általában azt kell biztosítani, hogy a célok és a mértékek következetesen, és perverz ösztönzés nélkül illeszkedjenek valamennyi szervezeti szinthez.

Az áttekintés során azt is tapasztaltuk, hogy *az eredményorientált célok jobban megfelelnek azoknak a vezetési rendszereknek, amelyek a helyi szintű autonómiára helyezik a hangsúlyt*. Ez azokban az országokban fordul elő, ahol a politikai és demokratikus rendszerek markánsan decentralizáltak. Ez nem jelenti azt, hogy nem kell az összes folyamatot és eredményt mérni, csupán azt kell eldönteni, hogy melyek állnak összefüggésben ezek közül a célleírányzatokkal, és mely vezetési szintre telepítsék a felelősséget ezek végrehajtásáért.

4.3 Összegzés és hazai tanulságok

A megegyezéssel célmegállapodásra épülő vezetés (MBO) és az ÁFSZ-ek, ill. munkatársai teljesítményének ösztönzése segít abban, hogy a szolgáltatásokat a nehezen elhelyezhető ügyfelekre fókuszálják. A profilírozás kritikusai szerint az álláskeresőknél a munkaerőpiactól való távolságuk szerinti kategorizálása a munkatanácsadók figyelmét a könnyen elhelyezhető álláskeresőkre irányítja, a nehezebb esetek helyett (lefölözés). Ez semlegesíthető olyan teljesítményösztönzéssel, ami az MBO középpontjába helyezi a nehezen elhelyezhető ügyfelek munkába állítását. Az MBO kölcsönösen elfogadott célokat tűz ki, pl. a központi, a regionális és helyi irodák közti egyeztetés eredményeként. A költségvetést a célleírányzatok szerint osztják el az említett szervezetek között, és az eredményeket az év végén e célokkal összehasonlítva mérik. Ilyen ösztönzési rendszerben a munkaügyi hivatalok pótlólagos forráshoz juthatnak akkor, ha az eredetinel több tartós munkanélküli elhelyezését vállalják. Az MBO különösen „jól passzol” a regionális felépítésű ÁFSZ szervezethez, ahol a forrásokat szigorúan a célmegállapodások alapján osztják el. Emellett több országban premizálják a munkatársakat az elért többletteljesítményért, ami sikeres hajtóereje lehet a célok teljesítésének.

Sok országban állnak *szereződéses viszonyban az Állami Foglalkoztatási Szolgálatok privát munkaerő-piaci ügynökségekkel, vagy önkormányzati, ill. nonprofit szervezetekkel*. Ennek része az a megoldás is, amikor az ügyfél számára – az ÁFSZ finanszírozása mellett – megengedik, hogy magáncégtől vásároljon bizonyos szolgáltatásokat. E kezdeményezések mögött az a felismerés áll, hogy a külső partnerek eredményesebb szolgáltatást tudnak nyújtani, mint az állami szervezet.

A *szolgáltatások kiszereződése* különösen hasznos a nagyon hátrányos helyzetű álláskeresőknél, beleértve a tartósan munka nélkül lévő cigány népességet is, akiknek szakszerű és intenzív gondozásra van szükségük. Az indoklás egyértelmű: a tartós munkanélkülieknek és a marginalizálódott helyzetű álláskeresőknél hangsúlyosan egyénre szabott és időigényes szolgáltatások kellenek, ami specializált szociális munkát jelent. Ez többnyire hiányzik a hagyományos foglalkoztatási szolgálatok kínálatából. Ezért a munkaügyi hivatalok számára az a legcélszerűbb, ha külső cégtől vásárolják ezeket a fölöttébb specializált és intenzív szolgáltatásokat, mintsem házon belül hozzák létre ehhez a kapacitásokat. Ez vonatkozik Magyarországra is, ahol a munkaügyi kirendeltségek nincsenek

kellően felkészülve a tartós munkanélküliek, köztük a roma népesség munkaerő-piaci reintegrációjának elősegítésére. Ennek okai sokfélék, ugyanakkor az is világos, hogy a munkaügyi hivatalok önmaguk nem képesek megfelelő választ adni az említett csoportok munkaerő-piaci és egyéb szükségleteire. A siker záloga azokkal a külső szolgáltatókkal való szoros, teljesítmény-orientált és szerződéses együttműködés lehet, amelyek képesek a hiányzó kapacitások pótlására.

Mivel Magyarországon is napirenden van a szolgáltatási feladatok kiszervezése, tisztában kell lenni azzal, hogy ennek meglépése az ÁFSZ kormányzati modelljének az átalakítását is megköveteli. Ebben a folyamatban ugyanis a munkaügyi szervezetnek egy sor szabályozó funkciót kell magára kell vállalni. Ezek a következők:

- *Szolgáltatási standardok felállítása:* A külső szolgáltatások menedzselése és minőségellenőrzése az ÁFSZ feladata. Ahhoz, hogy összhangot lehessen teremteni a hátrányos helyzetű, különösen a roma munkanélkülieknek nyújtott szolgáltatások biztosításánál az egyes régiók között, az ÁFSZ-nek országos minőségi standardokat kell kidolgoznia e szolgáltatásokra, beleértve a szerződő partnerek teljesítményre alapozott rendszeres és rendkívüli (prémiummal honorált) díjazásának rendszerét.
- *A szolgáltatási standardok monitorozása:* A feladatok kiszervezéses modelljében az ÁFSZ-nek létre kell hoznia azokat a kapacitásokat, amelyekkel képes hatékonyan követni a szolgáltatási standardok betartását az egész országban és valamennyi szolgáltatónál. A kölcsönös kötelezettségvállalás elvét követve, a szolgáltatások jó minőségének a megőrzése elengedhetetlenül fontos ahhoz, hogy garantálni lehessen a hátrányos helyzetű álláskereső elhelyezési valószínűségének növelését. Az ÁFSZ-nek külső hatásvizsgálatokat is végeztetnie kell a magánszolgáltatók tevékenységének értékeléséhez.
- *Pályáztatás és szerződéskötés:* A hosszabb kiszervezési tapasztalattal rendelkező országok azt szűrték le, hogy magánügynökségeken keresztüli szolgáltatásnyújtás minősége nagyrészt az ÁFSZ és a szerződő felek között egyeztetett szerződéses feltételeken múlik. A magyar ÁFSZ-nek vannak ugyan tapasztalatai a nonprofit szervezetektől vagy magánügynökségektől vásárolt szolgáltatások, ill. képzések terén, az ennél komplexebb integrációs feladatok kiszervezéséhez viszont arra van szükség, hogy erősítsék meg a tendereztetési és szerződéskötési kapacitásait.

5. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálatok szerepe az EU válságkezelésében

2005-2008. között jelentősen csökkent a munkanélküliség Európában. A 2008 őszi kirobbant pénzügyi válság az év végéig alig érezte hatását a munkaerőpiacon. A foglalkoztatottság az év egészében még 0,9%-kal bővült, és a 2009. januári munkanélküliségi ráta is csak 0,8%-kal volt magasabb, mint az egy évvel korábbi. (CEC, 2009) Ennek oka a munkaerőpiacok késleltetett reakciója általában, továbbá a belső numerikus rugalmasság eszközeinek egyre kiterjedtebb alkalmazása (rövidített munkaidő, a termelés átmeneti felfüggesztése, stb.). A recesszió ugyanakkor a 2009. év eleje óta mélyült, és arra készítette az Európai Bizottságot, hogy készítse elő a Lisszaboni Stratégia kiegészítését a válságkezelés rövid távú intézkedéseivel. E munka eredményeként 2008 novemberében napvilágot látott az *Európai Gazdasági Fellendülési Terv* (CEC, 2008), amely megfogalmazta, hogy:

- növelni kell a K+F szerepét, az e területre áramló beruházások volumenét, az innovációt és az oktatást;
- ösztönözni kívánatos a rugalmasság és biztonság együttes érvényre juttatását (*flexicurity*), ami az *embereket* védi és segíti az alkalmazkodásban, a munkahelyekkel szemben;
- támogatni szükséges a vállalkozásokat, különösen a kkv-kat, hogy bővítsék piacaikat otthon és külföldön;
- javítani kell az európai versenyképességet a gazdaság zöldítésével, mint az új munkahelyek és technológiák létrehozásának innovatív eszközével, ami segíti az energiabiztonság akadályainak a leküzdését és a környezeti célok elérését.

Ami a válság negatív foglalkoztatási és szociális hatásait illeti, ezek csillapítására az Európai Bizottság a következő ajánlatot tette:

- A munkanélküliség elleni fellépés céljából a Bizottság lehetőséget ad az Európai Szociális Alap forrásainak átcsoportosítására olyan intézkedések támogatására, amelyekkel gyorsan visszavezethetők a munkanélküliek a munkaerőpiacra.
- Az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap egy részét válságkezelésre kell fordítani.
- Segíteni kell a munkanélkülieket, hogy gyorsan és olcsón tudjanak új vállalkozást alapítani.
- Figyelemmel kell kísérni, hogy a válság hogyan hat a strukturális alkalmazkodásnak kitett szektorokra, és ahol ez ésszerű, ott átmeneti és célirányos támogatásokat indokolt nyújtani.
- A *flexicurity* eszköztárából főleg az aktív munkaerő-piaci eszközöket kell alkalmazni, továbbá adó- és járulékreformokat végrehajtani a képzettségi és munkahelyi követelmények újbóli egymásra találása érdekében. A helyzet különösen drámai a munkaerőpiac peremére szorult emberek esetében, ami rendkívül fontossá teszi az alkalmazkodás elősegítését, továbbá a célirányos szociális védelem és a megélhetéshez szükséges jövedelem biztosítását.

Az EB 2008. november 26-án hirdette ki az Európai Gazdasági Fellendülés Tervét, ami két pilléren és egy azoknak alárendelt elven nyugszik:

1. A vásárlóerő serkentésével nagyobb injekciót kell pumpálni a gazdaságba, hogy élénkítse a keresletet és fokozza a bizalmat.
2. Rövid távú és közvetlen intézkedésekkel meg kell erősíteni Európa hosszú távú versenyképességét.
3. Az alkalmazandó alapelv: szolidaritás és szociális igazságosság.

Az Európai Gazdasági Fellendülési Terv intézkedéseket tartalmaz a válságból való kilábalás elősegítésére, a kisvállalkozások támogatásától kezdve, az innovációba és a zöld gazdaságba való beruházásokon át, a foglalkoztatás bővítéséig.

5.1 Kihívások az ÁFSZ-szel szemben válság és gyors munkaerő-piaci változások idején³

Az évtizedekig tartó ÁFSZ-modernizáció az Európai Unióban jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy sikerült megelőzni és csökkenteni a tartós munkanélküliséget, továbbá átláthatóbbá tenni a munkaerőpiacot. A múlttal szemben, amikor az Állami Foglalkoztatási Szolgálat csak általános adminisztratív ellátást nyújtott a munkanélkülieknek, a munkaerő-piaci intézmények jelenlegi feladata, hogy korai és eredményes választ adjanak a gazdasági visszaesés ciklusaira. Ebben a helyzetben:

- Nagyobb hangsúlyt kell helyezni az ÁFSZ-re, mert növekvő és változatos összetételű munkanélküliséggel kell megküzdenie.
- Masszívan megnő az álláskeresők szükséglete az ÁFSZ szolgáltatásai iránt, a proaktív és integrált esetkezeléssel kapcsolatban.
- Elvárás az ÁFSZ-szel szemben, hogy szolgáltatás-kínálatát tegye alkalmassá egyfelől arra, hogy támogató megoldásokat ajánljon a válság kivételes és nagyon nehéz körülményeihez illeszkedve, másfelől erősítse meg a korai beavatkozást célzó aktivizáló intézkedéseit (különösen tömeges elbocsátásoknál), a profilínget és a rövidített munkaidő támogatását, a korábbinál hosszabb időszakon át.
- Nagy nyomás nehezedik az ÁFSZ-re, hogy gyors, egyénre szabott és szerződésben rögzített szolgáltatásokat nyújtson az álláskeresőknek, képes legyen levezényelni a munkahely változtatásokat és megbirkózni a dolgozók biztonság iránti igényével, ami olyan szolgáltatásokat feltételez, mint a szakképzettségi szükségletek korai beazonosítása, álláskeresői támogatás, tanácsadás és képzés a megfelelő munkahely megtalálásához. Ennek kapcsán figyelembe kell venni, hogy a munkaerőpiacon még mindig hiány van képzett munkaerőből, következésképpen szükség van a munkaerő-állomány képzésére, átképzésére és továbbképzésére.

³ Wallis Goelen, 2009: Impact of the crisis on European labour markets challenging Public Employment Services with regards to the preservation of employment. Presentation for the Hungarian Social Dialogue Conference on challenges facing Public Employment Services at times of economical world crisis, Budapest, 28 April

- Kihívás az ÁFSZ-nek, hogy eldöntse, hogyan tudja támogatni a képzett új ügyfeleket (többnyire önkiszolgálással) és a pályakezdőket, mivel ők különös figyelmet és célzott intézkedéseket követelnek, tekintettel az ifjúsági munkanélküliség gyors növekedésére.
- Az ÁFSZ-nek helyzetbe kell hoznia saját magát is, hogy képes legyen átcsoportosítani a munkaerő-állományt, a munkaerőpiac keresleti oldalával való együttműködés megerősítésén keresztül (a munkáltatóknak nyújtott szolgáltatásokkal).
- Elvárás az ÁFSZ-szel szemben, hogy új ügyfélkezelési módszereket fejlesszen ki és beruházzon a jövőbe annak érdekében, hogy előre jelezze a foglalkoztatási trendeket és ahhoz illessze kapacitásait, mivel a válság felgyorsítja a munkaerő-piaci mozgásokat, már a fellendülés kezdetén.
- Az ÁFSZ-nek nagyobb forrásokkal kell rendelkeznie az aktív munkaerő-piaci eszközök ráfordításai és a saját működési költsége iránt növekvő szükséglet kiegészítéséhez, hogy legyen elég kapacitása az aktív eszközökre, de ne a szolgáltatási színvonalának a csökkentése árán.

Végül: az Állami Foglalkoztatási Szolgálat nem tud foglalkoztatást generálni. Erre csak a gazdaság képes!

5.2 ÁFSZ-stratégiák a válság hatásainak enyhítésére

Az Európai Gazdasági Fellendülési Terv egyértelműen kifejezi annak szükségességét, hogy az Állami Foglalkoztatási Szolgálatok döntő szerepet vállaljanak a válság foglalkoztatási következményeinek enyhítésében és a jövő fő kihívásainak megválaszolásában, úgy mint a strukturális és tartós munkanélküliség kockázatának elkerülése és gyors reagálás a gazdasági és társadalmi változásokra.

A konkrét tennivalókat illetően 2009 májusában konferenciát rendeztek, amelynek az volt a célja, hogy összehozza az EU tagállamok, Norvégia és Izland Állami Foglalkoztatási Szolgáatainak vezetőit azoknak a lépéseknek a megvitatására, amelyek befogadóbbá teszik a munkaerőpiacokat egy gyorsan változó globális gazdaságban, mind a jelenlegi válság alatt, mind pedig az után. (PES Conference, Brussels, 14-15 May 2009)

A konferencia pragmatikus választ keresett arra a kérdésre: „*hogyan és milyen eszközökkel válaszoljanak a munkaerő-piaci intézmények a jelen és a jövő munkaerő-piaci kihívásaira?*” Félő, hogy a gazdasági válságból szociális válság lesz, mégis úgy kell tekinteni erre, mint alkalomra a sokrétegű és kombinált munkaerő-piaci intézkedések bevezetésének tesztelésére, amely segít visszatérni a növekedéshez vezető útra és a stabilitáshoz. Melyek voltak a rövid és hosszú távú vitakérdések?

- A. A jelenlegi gazdasági válság és a jövő globális kihívásainak hatása a munkaerő-piaci intézmények küldetésére;
- B. A munkaügyi intézmények (főleg az ÁFSZ) rendelkezésére álló válságkezelő intézkedések, eszközök és források hatékonysága – rövidített munkaidő, tömeges elbocsátások kezelése, létszámleépítés, üzleti átszervezés, migrációs áramlások, hátrányos helyzetűek kirekesztése (különösen a fiatalok és idősök esetében);

C. Jó példák és kísérletek a jelenlegi és hosszú távú kihívások közti szakadék áthidalására, amelyek segítik a munkaügyi szervezetet, hogy jobban alkalmazkodjon a különböző munkaerő-piaci jelenségekre, gyorsan reagáljon a változásokra.

A konferencián az Állami Foglalkoztatási Szolgálatok vezetői javaslatokat fogalmaztak meg a válság kihívásaira adható szervezeti válaszokat illetően. Ezek a következők:

1. Munkaerő-piaci intézmények tettei készen

A legtöbb tagállamban a gazdasági válság tömeges elbocsátásokhoz vezetett. Az ÁFSZ-nek képesnek kell lennie arra, hogy szembenézzen a munkaerőpiacok hektikus ingadozásaival (álláskereső tömeges beáramlása, a gazdasági szervezetek átalakulásának gyors ütemével párosulva). A munkahely-teremtés ugyan kívül esik az ÁFSZ hatókörén, az azonban feladata, hogy közvetítsen és hidalja át a szakadékot a kereslet és kínálat között.

Mivel a munkaerő-piaci történések előre nem ismertek, ezért 1) váratlan terhelés nehezedik az ÁFSZ kapacitásaira, s növekvő elvárás azok hatékony kihasználására; 2) fokozódik az igény az álláskereső részéről az integrált esetkezelésre (egyéni életpályák felépítésére a személyre szabott pálya- és képzési tanácsadás útján); 3) szükségessé válnak a korai beavatkozások és az egyéni szerződésekre alapozott szolgáltatások a biztonságos munkahelyváltás gyors lebonyolítására. 4) Jobb szolgáltatásokat várnak a munkáltatók, és 5) a munkaerő-piaci folyamatok célirányosabb követése, ill. a szükségletek jobb beazonosítása is nélkülözhetetlen. Számos ország elhatározta, hogy megerősíti válságmenedzselési kapacitásait, és beavatkozásait a felsorolt intézkedések kombinációira alapozza.

Ezeket politikai döntéshozói szinten kezdeményezett makrogazdasági intézkedésekkel támasztják alá, pl. a vállalkozásokra nehezedő adó- és TB-terhek csökkentésével, a munkahelyek megőrzése és bővítésének ösztönzése érdekében (EK, Svédország, Franciaország, Németország); az állam által finanszírozott munkaszerződések bővítésével, a munkanélküli járadék-folyósítás meghosszabbításával (Franciaország).

Példák az Állami Foglalkoztatási Szolgálatok válságkezelési beavatkozásaira

Hollandia: A munkanélkülivé válás megelőzése érdekében az állami foglalkoztatási szolgálat 30 *mobilitási központot* állított fel, melyek célja a munkanélküliség által veszélyeztetett személyek egyik munkahelyről a másikba való átvezetése. Ezek a központok projekt-alapon azokat a cégeket támogatják, amelyek kihasználják azt a szabályt, hogy átmenetileg vagy véglegesen új állást keressenek feleslegessé váló dolgozóiknak. Ezt a módszert alkalmazzák a tömeges elbocsátások kezelésénél is.

Spanyolország: Nagyszabású tervet dolgoztak ki, amely pályaorientációt, szakmai képzést és munkaerő-piaci beilleszkedési intézkedéseket tartalmaz. Ennek keretében 1500 *tanácsadót vettek fel*, akik mentori feladatokat látnak el az álláskereső tanácsadóknál.

Németországban 5000 pótlólagos állást teremtenek állásba helyező referenseknek, ami a 2009. január 16-i foglalkoztatási paktum döntése.

Ausztriában évente 35 millió euróval növelik a munkaerő-piaci szolgálatnak a munkanélküliek szakképzésére fordítható keretét, ahova főleg nőket kívánnak bevonni. Az átképzéshez használt általános módszer a gépjármű szektorba bevezetett új intézmény, a

foglalkoztatási társaság, amit egyre gyakrabban alkalmaznak mostanában (ennek keretében a rövidített munkaidőt kombinálják a belső és külső képzéssel, az elbocsátott dolgozók új munkahelyre való felkészítését is itt bonyolítják).

Az aktív munkaerő-piaci politika ráfordításait 120 millió euróval növelték, kerekén egymilliárdra. Emellett 200 fővel növelték a munkaerő-piaci szolgálat létszámát 2009-ben, és további 50 fővel 2010-ben. Ezt a létszámot a szolgáltatási zónába irányítják, a korai beavatkozások, ill. a fiatalok programjainak menedzselésére.

Egyesült Királyság: 1,3 milliárd fonttal növelték a Jobcentre Plus keretét a munkanélküliek támogatására. Ebből 800 millió az „új” pénz, 500 millió pedig 25 kirendeltség tervezett megszüntetéséből származik.

Írország: 8000 férőhellyel bővítették az esti képzés 24 ezres férőhelyeit. Ezeket ingyen ajánlják fel a munkanélkülieknek.

Belgium: A kormány kezdeményezte az átmenetileg munkanélkülivé vált emberek bekapcsolását a képzésbe. Az átmeneti munkanélküliség intézménye megszünteti vagy elhalasztja a gazdasági ok miatti elbocsátásokat (a kék gallérosok esetében).

Forrás: Conference on Labour market institutions in time of crisis: challenges and experiences, Brussels, 14-15 May 2009, Final report on the main discussion points, submitted by GHK Consulting Ltd., June 2009

2. Új lendület a jövő felé

2008 decembere óta dolgozik az EU Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatósága a tagállamok válságból való kilábalást segítő intézkedéseinek értékelésén. (CEC, 2008a) Nemcsak azt vizsgálják, hogy mely szektorok lesznek életképesek a jövőben, hanem azt is, hogy milyen szakmák lesznek keresettek. Egy szakértői munkacsoport segíti a reális előrejelzések modellezését, a munkaerőpiac monitorozásában pedig az Állami Foglalkoztatási Szolgálatok vesznek részt. Az új szakképzettségek beazonosításához a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet összeállított egy „Foglalkoztatási Trendek” jelentést, majd a „Szakképzettség azonosítási modell”-t dolgozták ki. Az ILO vizsgálja azokat a szakképzettségi szükségleteket is, amelyek lehetővé teszik a zöldebb állások felé való elmozdulást. (International Labour Office, 2009)

A fentiekkel kapcsolatban az ÁFSZ-ek kihívásai a következők:

- Az ÁFSZ-nek fel kell készülnie a munkáltatók által megkövetelt egyre bonyolultabb állásprofilok beazonosítására (egy állás növekvő számú szakképzettséget és általános ismeretet igényel).
- Az ÁFSZ-nek végig kell gondolnia, hogyan tud az embereknek érdekes munkákat kínálni. Növekvő elvárás az ÁFSZ-szel szemben, hogy legyen eredményesebb az Európai Unión belüli álláskeresésben.
- Ha az ÁFSZ pénzt áldoz szakképzésre, biztosítania kell, hogy nemcsak a válság idejére készíti fel az embereket, de az azt követő növekedési periódusra is. Az ÁFSZ kötelessége, hogy segítse előrejelezni, mire van szükség a munkaerőpiacon most és a jövőben, továbbá mozgósítsa a hátrányos helyzetű csoportokat. A munkaerő-piaci intézmények fontos feladata, hogy definiálja ezeket a csoportokat és képzési szükségleteiket – ez lényegbevágó az EU számára és az egyablakos ügyintézéshez is.

3. Rugalmas biztonság – alkalmazkodási stratégia gazdasági válság idejére

A munkaügyi szervezeteknek a munkaerőpiacok modernizálására kell fókuszálniuk, és a válságra adott válaszok koordinált kombinációját kell alkalmazniuk, különösen a hátrányos helyzetű emberek esetében. Azonnali beavatkozásként a *flexicurity stratégia* jelentheti a kézenfekvő megoldást, ami egy átfogó politikai keretet kínál. A szerződések rugalmassága és az aktív munkaerő-piaci politikák együttese gyors politikai választ adhat a tömeges elbocsátások vagy munkahely-megszűnések miatti a problémákra, mert utána gyors átmenetet tesz lehetővé egy másik munkahelyre. A jelenlegi bizonytalanság közepette a flexicurity demonstrálja az átállás lehetőségét képzés, az aktív munkaerő-piaci eszközök és megfelelő szociális védelmi rendszerek segítségével, amelyek semlegesíthetik a válság negatív következményeit. Erősítik az állampolgárok bizalmát, és a hátrányos helyzetűek, ill. elbocsátottak gyors munkaerő-piaci (re)integrációját teszik lehetővé. *A munkanélküliség alakulásának 2008. végi összehasonlító elemzése rávilágít arra, hogy ennek trendje Európában lassúbb növekedést mutat, mint az USA-ban.* Ez a belső rugalmasság (pl. vállalaton belüli rugalmas munkaidő-rendszerek) kiterjedt alkalmazásának a következménye, ami lehetővé teszi a munkaerő-állomány alkalmazkodását, kiváltva az elbocsátásokat.

Ezért van az, hogy a legtöbb európai ÁFSZ jelenleg azon dolgozik, hogy gyors, rugalmas és eredményes megoldást találjon a megfelelő állást kereső embereknek és a munkahelyüket betölteni kívánó munkáltatóknak. Gazdasági visszaesés idején az ÁFSZ különösen fontos szerepet játszik a flexicurity stratégia bevezetésében (2. sz. táblázat) és a munkaerőpiacra való belépés tekintetében legnehezebb helyzetben lévő csoportok szükségleteinek kielégítésében.

2. sz. táblázat: Példák a flexicurity koncepció válság esetén alkalmazott változataira

Rugalmasság	Biztonság			
	Állásbiztonság	A foglalkoztatás biztonsága	Jövedelem-biztonság	Kombinált biztonság (gondozás és munka)
Külső numerikus rugalmasság (felvétel és elbocsátás)	- Átmeneti elhelyezés más vállalatoknál (kölcsonadás)	- Munkaerő-tartaléklás (elbocsátás helyett)	- Munkanélküli ellátások felhasználása bértámogatás, vagy képzési támogatás formájában	- Jelzálog-kölcsön támogatás
Belső numerikus rugalmasság (munkaidő-flexibilizálás)	- Rövidített munkaidő - Munkaidő-bankolás	- A munkaerő-állomány több munkáltató általi közös foglalkoztatás a	- Részleges munkanélküli segély a kieső időre - Csökkentett munkaidő	- Különböző típusú szabadságok
Funkcionális rugalmasság (a munka-funkciók között)	- Munkakör-gazdagítás	- Belső átcsoportosítás - Átképzés	- Új munkakörbe való átképzés	- A korábbi képzettségek akkreditálása

Munkaerő- költség-/bér- rugalmasság	- Válság miatti bérkorrekció	- Bérpótlék az új állásban	- Kiegészítő munkánélküli járadék, mint kompenzáció	- Megnövelt családi pótlék
---	---------------------------------	-------------------------------	--	-------------------------------

Forrás, Wilthagen előadása 2009. március 25-én Prágában megtartott konferencián: „Implementing flexicurity in time of crisis”, idézi: Madsen, P. K, 2009

„Támogatások nyújtásával és szolgáltatások biztosításával az Állami Foglalkoztatási Szolgálatok aktívan közreműködnek a flexicurity közös EU-s elveinek alkalmazásában. Az ÁFSZ-ek működésének középpontjában a sikeres munkaerő-piaci átmenetek megszervezése és segítése áll. Az ÁFSZ szolgáltatásai elősegítik, hogy egyensúly jöjjön létre a foglalkoztatás rugalmassága és folyamatossága között egyfelől, továbbá, hogy a munkahely-változtatás biztonságos legyen. A karrierpálya így úgy mehet előre, mint az életciklusok egymásutániséga.” (The contribution of PES to flexicurity, Joint Opinion of Heads of PES, 1112/2008, Nice)

5.3 Következtetések, tanulságok

A jelenlegi válságban fontos, hogy az Állami Foglalkoztatási Szolgálatok kapacitásait megerősítsék, hogy képesek legyenek:

1. elkerülni a növekvő tartós munkanélküliséget és az emberi tőke leépülését,
2. szembenézni a munkaerőpiacok növekvő turbulenciájával (növekvő beáramlás, felgyorsult szervezeti változások),
3. végrehajtani olyan, a vállalati rugalmasságot a munkavállalók biztonságával kombináló flexicurity intézkedéseket, amelyek biztosítják az állampolgároknak foglalkoztathatóságuk fennmaradását, hozzásegítik őket egy új álláshoz, és támogatják a munkavállalókat, hogy kapcsolatban maradjanak a munkaerőpiaccal.

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálatoknak ajánlott intézkedések, eszközök és módszerek:

- Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat a recesszióknak és fellendülésnek egyaránt a kapuja. Ezért kombinálnia kell a rövid távú kilátásokat a hosszú távúakkal.
- Az üres állások a munkaerőpiacon jelennek meg. A foglalkoztatási szolgálatok törekedjenek a leghatékonyabb párosításra a munkaerő-szükséglet és az elérhető szakképzettség között.
- Ennek érdekében fejleszteni kell az Állami Foglalkoztatási Szolgálat szolgáltatásainak a minőségét és hatékonyságát: jobb szolgáltatást kell nyújtani a munkáltatóknak és személyre szabottat a munkanélkülieknek.
- Az Állami Foglalkoztatási Szolgálatnak forrásokra van szüksége, hogy választ adjon a jelen és a jövő kihívásaira. Ehhez egyfelől használni kell az aktív eszközökre rendelkezésre álló ESZA-forrásokat, másfelől partnerségeket kell létrehozni a magán foglalkoztatási ügynökségekkel és egyéb munkaerő-piaci szereplőkkel.

Célcsoportok:

- Az aktív munkaerő-piaci eszközök és programok biztosítsanak intenzív tanácsadást, képzést és állásfeltárást az álláskeresőknak és a munkahelyet váltóknak.

- A foglalkoztatási szolgálatok kulcsszerepet játszanak a társadalmi befogadásban és abban, hogy a hátrányos helyzetűek nagyobb arányban tudjanak bekapcsolódni a munkaerő-piaci folyamatokba.
- Az ÁFSZ hozza egyensúlyba a munkahely-megőrzést és a hátrányos helyzetűek integrációját, azaz a régi és új prioritásokat. A tartós munkanélküliek a válság előtt és után is kiemelt célcsoport maradjanak.
- Az ÁFSZ-nek a menedzserek számára és a kisvállalkozások tulajdonosainak is segítséget és tanácsadást kell tudni nyújtania.

Együttműködés a többi munkaerő-piaci szereplővel:

- A válságban nincsenek új partnerek. Az ÁFSZ-nek azonban újra fel kell fedeznie a régieket (önkormányzatok, képzőintézmények, nonprofit szervezetek), hogy jobban meg tudja válaszolni a válságból adódó kihívásokat.
- Az ÁFSZ-nek fenntartható kapcsolatot kell kialakítania a magán-munkaközvetítőkkal.

Akciók a tagállamok közötti munkaerő-mobilitás fellendítésére

- Bár a tagállamok közti munkaerő-mobilitás oldaná a munkaerőpiac strukturális feszültségeit, mégsem terjed. (2008. évi LFS statisztikák szerint a 27 tagállam aktív népességének mindössze 2,2%-a vett részt benne.)
- Nagyobb földrajzi mobilitásra van szükség, hogy a dolgozók élvezhessék a létező álláslehetőségek előnyeit és hozzáférhetőségét. Ezért ezt regionális és európai szinten egyaránt ösztönözni kell. A közösségen belüli mobilitásnak a szakmai életpálya természetes lépcsőfokává kell válnia.
- Az ÁFSZ, mint „mobilitási ügynökség” szerepét meg kell erősíteni.
- A Bizottság modernizálja az EURES (Európai Foglalkoztatási Szolgálat) rendszerét, hogy az megfeleljen a válság kihívásainak.
- Az EURES-en keresztül a Bizottság új szolgáltatást is fog kínálni a munkáltatóknak és a munkavállalóknak. Ez a *MATCH and MAP*, ami egy felhasználóbarát, átlátható online szolgáltatás az állampolgárok számára. Minőségi információkat nyújt a foglalkozásokról, szakképzettségekről, oktatási és képzési lehetőségekről szerte Európában. Ingyenesen hozzáférhető lesz valamennyi európai polgár számára, az EURES portál részeként. 2009 novemberétől az álláskeresőket használni tudják az EUROPASS CV-t, ami információ-beviteli lehetőség az egyéni profiljukról és ennek adatbázisáról. Lehetőséget biztosít arra, hogy kiválasszák azokat az álláslehetőségeket, amelyek megfelelnek annak a foglalkozásnak, amelyre vágyanak.

Ha megpróbáljuk értelmezni a válságra adott válaszokat, az első, ami szembetűnik, hogy eddig a munkanélküliek aktivizálásánál általában „**a munka mindenekelőtt**” megközelítést alkalmazták. Az aktivizáló intézkedéseket, beleértve a tanácsadást,

hozzákapcsolták a munkanélküli járadék folyósításához. Ezek az intézkedések hozzájárultak ahhoz, hogy az ÁFSZ az aktív eszközök hatékony célzásának és a munkavállalók sikeres foglalkoztathatóságának a kulcsszereplője lett, a képzettség és a munkahelyek jobb párosításával.

A jelenlegi válság közepette az ÁFSZ szolgáltatási modelljének középpontjába került az **„erős kezdet” és a gyors válasz stratégiája**. Ez azt jelenti, hogy a támogatások szabadon és gyorsan elérhetők minden ügyfél számára, és a szükségleteket az ÁFSZ munkatársai a lehető leggyorsabban beazonosítják. Ez lehetővé teszi, hogy rövidüljön a munkanélküliség időtartama, gyorsabban sikerüljön betölteni az üres állásokat, és hatékonyan biztosítsanak magas színvonalú szolgáltatásokat az ügyfeleknek, a kapcsolatba lépés első pillanatától kezdve.

Az általunk vizsgált ÁFSZ-ek (finn, német) már a válság előtt **korai beavatkozási intézkedéseket és gyors-reagálású mechanizmusokat dolgoztak ki** a munkavállalóknak, amit attól kezdve alkalmaztak, hogy bejelentették számukra elbocsátásukat. Ezzel sikerült drasztikusan leszorítani a munka nélkül töltött időt.

A specifikus ÁFSZ-beavatkozások magukban foglalhatják a **gyors képzési tanácsadást** is, ami felkészíti az embereket a munkaerőpiacra való visszatérésre: karrier-tervezés, a meglévő munkatapasztalatok szakképzettség formájában történő elismerése, foglalkozási rehabilitáció, az álláskereső motiválása, munkahely-változtatók segítése – mindezt olyan problémacsoportokra fókuszálva, amelyek a legnagyobb nehézségekkel küzdenek a munkaerőpiacra való belépésnél. Ezek társíthatók álláskereső tanácsadással és munkaerő-piaci tájékoztatókkal, továbbá felvételi támogatással a munkáltatók felé, amelyek a munkaügyi szervezet standard szolgáltatásai.

Az ÁFSZ-nek meg kell őriznie a **szolgáltatások jó színvonalát** és betartani a határidőket a működése során.

6. Javaslatok az ÁFSZ hosszú távú fejlesztési stratégiájának aktualizálására

A HEFOP 1.2 intézkedés keretében többféle javaslat született az Állami Foglalkoztatási Szolgálat jövőképeire, amelyek közül az ÁFSZ 2006. november 4-én kelt hosszú távú stratégiájában szereplő jövőkép tekinthető az SZMM által megtárgyalt és jóváhagyott változatnak. Ez képezi a szakmapolitikai alapját az ÁFSZ 2007-2013. évre szóló fejlesztési stratégiájának. A TÁMOP 1.3.1 intézkedés 3.4 alprojektje keretében ennek aktualizálása és időtávjának 2020-ig történő meghosszabbítása a feladat, amihez az általunk feldolgozott nemzetközi tapasztalatok alapján teszünk javaslatokat. A hosszú távú stratégia kidolgozásának azonban ez csak az egyik inputja. A másik alapozást a hazai ÁFSZ-ről készült helyzetfelmérő tanulmányok adják. E dokumentumok felhasználásával egy közbeszerzési eljárás keretében kiválasztandó pályázó fogja újrafogalmazni az ÁFSZ 2010-2020-ra szóló jövőképét és fejlesztési stratégiai célrendszerét.

Az előttünk álló évtizedben a korábbi stratégia kiindulópontjai módosulnak, ami a jövőképben is átrendezi a súlypontokat.

a) A gazdasági válság hatása

A legutóbbi stratégia készítésekor nem lehetett látni a válság bekövetkezését és az abból való kilábalás időigényét. Nemzetközi előrejelzések szerint az elkövetkező 6-8 évben egy állandósuló globális munkaerő-piaci válsággal kell szembenézni Európának. (ILO, 2009) Ennek következménye, hogy:

- tartósan nagy nyomás nehezedik az ÁFSZ kapacitásaira, és elvárás azok hatékony kihasználására;
- megnő az igény az álláskeresőkről az integrált esetkezelésre (egyéni életpályák felépítésére a személyre szabott pálya- és képzési tanácsadás útján);
- szükségessé válnak a korai beavatkozások, a biztonságos munkahelyváltás gyors lebonyolítása érdekében;
- jobb szolgáltatásokat követelnek a munkaadók is,
- és a munkaerő-piaci folyamatok célirányosabb követésére, ill. a szükségletek jobb beazonosítására lesz szükség.

Az ÁFSZ-től elvárják, hogy döntő szerepet vállaljon a válság foglalkoztatási következményeinek enyhítésében és a jövő fő kihívásainak megválaszolásában: pl. a strukturális és tartós munkanélküliség kockázatának elkerülése, gyors reagálás általában a gazdasági és társadalmi változásokra. Cselekvési irányok:

Munkaerő-állomány átstrukturálása: A világ más lesz a válság után. Erős verseny fogja kiszorítani a vállalkozások sokaságát a piacról, a magas termelékenység lesz a túlélés kulcsa, a fejlődő országok új lehetőséghez jutnak, hogy betörjenek az európai piacokra, ami a munkahelyek végleges eltűnésével járhat. Erre felkészülni sokkal inkább a vállalkozások piacmegőrző erőfeszítéseinek a támogatásával lehet, mint állami beruházásokkal. Emellett az alulfoglalkoztatás időszakát is ki kell használni a munkaerő-állomány képzésére. A munkanélküliség ellen a leghatékonyabban a humán erőforrás fejlesztésével lehet küzdeni, ami megerősíti az élethosszig tartó tanulás előző jövőképben is kiemelt szerepét. Érdemes jobban kihasználni a munkaerő-fejlesztő központokban rejlő lehetőségeket, mert ilyen hálózattal egyik visegrádi ország sem rendelkezik.

Ne a munkahelyet véd, a mobilitást támogasd! Azaz: a munkaerő-piaci politika középpontjába kell állítani a mobilitás támogatásának megerősítését. Ennek eszközei - a flexicurity stratégia mentén: a munkanélküliek és a munkanélküliség által veszélyeztetettek képzése és átképzése; a munkanélküliek megfelelő szintű jövedelempótlása, ami lehetővé teszi számukra egy méltányos életszínvonal megőrzését a képzés az új állás keresése idején; a munkaerő-piaci szolgáltatások jól funkcionáló rendszere, amely segíti a rövid és hosszú távú szakmai szükségletekhez való alkalmazkodást.

A "munka mindenképp előtt" helyett: „erős kezdet és gyors reagálás”: Eddig a nemzetközi gyakorlatban a munkanélküliek aktivizálásának ösztönzése érdekében általában a „munka mindenképp előtt” megközelítést alkalmazták, amit a követelményeket illetően Magyarország is átvett. Ez azt jelenti, hogy az aktivizáló intézkedéseket, beleértve a tanácsadást is, hozzákapcsolták az álláskeresési járadék folyósításához. Ezek az intézkedések hozzájárultak ahhoz, hogy az Állami Foglalkoztatási Szolgálat az aktív eszközök célirányos alkalmazásának és a foglalkoztathatóság javításának a kulcsszereplője lett. ***Válság idején a hangsúlyok eltolódnak: az ÁFSZ szolgáltatási modelljének a központi eleme az „erős kezdet” és a „gyors válasz” lesz.*** Ez azt jelenti, hogy a támogatások szabadon és gyorsan elérhetők minden ügyfél számára, és a szükségleteket a lehető leggyorsabban beazonosítják. Magyarországon is kidolgoztak korai beavatkozási intézkedéseket és gyorsan reagáló mechanizmusokat a tömeges elbocsátások kezelésére, de ez az ismeretanyag elavult. Indokolt lenne a felülvizsgálata, majd aktualizálása, és a kirendeltségi munkatársak felkészítése a használatára.

Szociális feszültségek mérséklése: A munkanélküliség erősen diszkriminál szakmák és társadalmi csoportok között. Specifikus beavatkozással kell ezekre reagálni, ami magában foglalhatja a gyors képzési tanácsadást, felkészítve az embereket a munkaerőpiacra való visszatérésre, melynek elemei: a karrier-tervezés, a meglévő munkatapasztalatok szakképzettség formájában történő elismerése, a foglalkozási rehabilitáció, az álláskereső motiválása, munkahely-változtatók segítése. Mindezt olyan problémacsoportokra fókuszálva, akik a legnagyobb nehézségekkel küzdenek a munkaerőpiacra való belépésnél⁴. Bizonyos szakmák mellett a *munkanélküliség hátránnyal sújt egyes régiókat* is. Fontos a területi mobilitás ösztönzése, amely biztosítja a munkaerő-állomány gazdaságon belüli jobb allokációját.

Szolgáltatásokat kínálni a munkáltatóknak:

- Holisztikus munkaerő-piaci támogatást kell nyújtani a kis- és középvállalkozásoknak, mert kevés a forrásuk. Erősíteni az ÁFSZ és a KKV-k közötti együttműködést.
- Az ÁFSZ-nek nemcsak a munkavállalóknak kell tanácsokat adnia, hanem a menedzsereknek és az üzlettulajdonosoknak is.
- Tömeges elbocsátások kezelésénél a tanácsadási elemek fejlesztése, kiegészítése a versenyszférában működő szolgáltatók programjainak figyelembe vételével.

b) Lisszaboni Stratégia helyett Európa 2020 Stratégia

A következő évtizedben az Európa 2020 Stratégia lép a Lisszaboni Stratégiai helyébe, amelynek iránymutatásai még kimunkálás alatt állnak, s ezek minden bizonnyal feladatokat

⁴ Komoly akadály e tevékenységek kibontakoztatásánál a hiányzó kapacitás. Ahhoz, hogy kirendeltségenként minimum 2-3 szakember álljon rendelkezésre szolgáltatások nyújtásához, 4-500 fővel növelni kellene a számukat, aminek a huszada áll jelenleg rendelkezésre.

rónak az ÁFSZ-re is. Annál is inkább, mivel az új stratégiának a tartópilléreit már elfogadta az Európai Tanács, s ez a korábbinál nagyobb elszántsággal tartalmazza a *teljes foglalkoztatás* célját. A tagállamoknak olyan foglalkoztatáspolitikát kell folytatniuk, amely biztosítja, hogy 2020-ra az EU átlagában a 20-64 éves népesség legalább 75%-a dolgozzon. (Eddig a 15-64 éves népesség 70%-os foglalkoztatási rátájának elérése volt a cél.)

Bár a válság foglalkoztatási hatásai országonként, régióként és szektoronként eltérőek, és számos ágazatot sújt az állásrombolás, más területen ma is fennmaradt a munkahely-teremtés. Az európai munkaerőpiac komplexebbé válik, azaz új foglalkoztatási formákkal, munkaerő-mobilitással és atipikus munkaidőrendszerekkel egészül ki. 2020-ra a munkahelyek majdnem háromnegyede a szolgáltatási szektorhoz fog tartozni az EU-25 tagállamában. Sok állás teremődik a magas képzettségű igényű foglalkozásokban, és nőnek a képzettségi követelmények az alacsony képzettségűek számára is. (ILO, 2009)

A gazdasági visszaesés idején alkalmazott integrált flexicurity és alkalmazkodási stratégiával⁵ a foglalkoztatási szolgálatok reagálni tudnak egyben a hosszú távú demográfiai és környezeti kihívások munkaerő-piaci következményeire is.

- Az alacsony széndioxid-kibocsátással működő „*zöld gazdaság*” felé való elmozdulás és az új technológiák fejlesztése kulcseleme lesz a fenntartható fejlődésnek. Ez befolyásolni fogja a szakképzési szükségleteket és új munkalehetőségeket generál, különösen az energia-, az építőipar és a közlekedés területén. Emiatt az EU „New Skills for New Jobs” kezdeményezés célul tűzte ki a szakképzettségi szükségleteknek való jobb megfelelés ösztönzését, úgy, hogy mind több üres állást lehessen betölteni megfelelően képzett emberekkel. Közép- és hosszútávon ez a koncepció kezdeményezi az EU munkaerő-szükségletének előrejelzését, ami szerves része lesz a tagállamok jövőbeni strukturális és oktatási reformjainak. Egy jobb előrejelzés kulcsfontosságú a gazdaság számára, s különösen a munkahely-teremtés szempontjából. Aktív munkaerő-piaci politikával (ami a *flexicurity stratégia 3. eleme*) együtt a jobb prognosztizálás elő fogja segíteni az átmenetek megkönnyítését és a munkanélküliség elleni fellépést.
- A *születéscsökkenés megállítása és az idősödő népesség* szintén új kihívást fog jelenteni, szakképzettességük megőrzése, hasznosítása és fejlesztése szempontjából, továbbá a migráns népesség aránya is növekedni fog a munkaerő-állományon belül, ellensúlyozva a demográfiai változások következményeit.

⁵ Az Európai Foglalkoztatási Stratégia elvárja a munkaerő-piaci intézményektől, hogy tegyék magukévá a flexicurity elvét. Ennek összetevői a következők:

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

Mind a zöld gazdaság, mind pedig a demográfiai változások egyben nagy potenciális foglalkoztatási lehetőséget is jelentenek, amelyek kiaknázásában az ÁFSZ helyi szervezetei a munkahelyteremtés generálói lehetnek, a helyi kielégítetlen szükségletek és a kihasználatlan munkaerő összekapcsolásával.

c) Aktivizálási politika

Az aktuális Jövőkép 4. pontja az ÁFSZ fontos alapelveként mondta ki, hogy „az elhelyezkedés támogatása elsőbbséget élvez minden más pénzbeli ellátással, segéllyel szemben.” Ennek megvalósításában kulcselemet játszanak az *egyéni akciótervek*, amelyek különösen fontos álláskeresési eszközül szolgálnak azoknak a munkanélkülieknek, akiknek a munkába állását többféle akadály nehezíti: a szakképzettség, munkatapasztalat hiánya és a szociális szükségletek kielégítetlensége.

Részben a munkahelyek hiánya, részben pedig a tanácsadói kapacitások szűkössége miatt nem hoz látható eredmény az aktivizálási politika végrehajtása. Ez, és a kölcsönös kötelezettségvállalás elvének formálissá válása nagy kockázatot rejt a hátrányos helyzetű tartós munkanélküliek jövőjére nézve, különösen azok esetében, akik szociálisan kirekesztettek, alacsony képzettségűek, és diszkrimináció áldozatai. A fő kihívás ebben az esetben a *szakpolitikai válaszok helyes kombinációjának kitalálása*. Az ÁFSZ hibája az lehet, hogy nem képes megfelelő képzési szolgáltatásokat vagy állást kínálni az ügyfeleknek, amivel azt kockáztatja, hogy a járadékfolyósítási feltételek szigorítása miatt ellátatlanok lesznek a támogatottak, vagy csak alacsonyabb szintű támogatáshoz jutnak. A hatástalan szolgáltatások, a kellő figyelem hiánya a hátrányos helyzetű ügyfelek iránt, továbbá azoknak a jó minőségű beavatkozásoknak a nélkülözése, amelyek ugyanilyen munkahelyet eredményeznek – nos, mindezek látható akadályát képezik az aktivizálásnak. Persze: könnyebb számon kérni az egyéneken a kötelezettségeik teljesítését, mint az ÁFSZ munkatársain. A járadékjogosultság feltételeinek a szigorítása egyszerűen elérhető egy törvénymódosítással, az ÁFSZ kötelezettségeinek a teljesítése viszont időigényes és komplex intézményi változásokat feltételez.

Az aktivizálás sikeres alkalmazása a korábbtól eltérő működési modellt is feltételez, amelynek keretében az ÁFSZ forrásainak nagyobb részét a nehezen elhelyezhető álláskeresőkre koncentrálja. Az aktivizálás lényege a hagyományos, mindenkinek azonos szolgáltatást nyújtó ÁFSZ-modelltől való elmozdulás a szolgáltatások specializálása és differenciálódása felé. Ehhez természetesen a munkatársak továbbképzésére és a működés átalakítására van szükség. Például: a munkatársakat meg kell szabadítani az adminisztratív jellegű háttérmunkától, és több munkatársat kell átcsoportosítani az ügyfélszolgálatba. Az ehhez hiányzó ismereteket pótolni kell. A tartós munkanélküliek és a nehezen elhelyezhető emberek középpontba állítása megköveteli a szociális munka integrálását a szolgáltatások választékába.

d) Integrált munkaügyi és szociális szolgáltatások

Több országban kiegészítették a foglalkoztatási szolgáltatásokat a szociális munkával, hogy integrált szolgáltatásokat nyújthassanak az álláskeresőknek. Ezt különböző szervezeti formában oldották meg, ami sehol sem ment könnyen. Ahol ezt az önkormányzattal közösen kellett megvalósítani, ott ez az önkormányzatok autonómiáját sértette, ahol viszont laza konzorciumot hoztak létre a közös feladatellátásra, ott az irányítás vált nehézkessé.

Ami kirajzolódni látszik: az integrált munkaügyi és szociális szolgáltatnak mindenütt közös belépési pontjai, információs rendszerei és adminisztratív eljárásai vannak, de a szakszolgáltatásokat két részre bontják: egy versenypiaci keresletre és kínálatra fókuszáló állasközpont, nagyrészt elektronikus szolgáltatásokkal, továbbá egy összevont munkaügyi és szociális szolgálatra, amely az személyes gondoskodást igénylő ügyfeleknek kínál szolgáltatásokat, indokolt esetben több külső szolgáltató igénybevételével.

Hazai viszonyok között is követendő példa lehetne ez a munkamegosztás. Az ÁFSZ-t két ágra kellene szétválasztani: egy *foglalkoztatási és gazdaságfejlesztési szekcióra, továbbá a társadalmi befogadásért illetékes szekcióra*. A foglalkoztatás- és gazdaságfejlesztési szekció feladatai:

- vállalkozó- és munkáltató-orientált munkaerő-piaci szolgáltatások nyújtása,
- állásajánlatok hatósági kötelezéstől mentes feltárása ill. regisztrálása a munkáltatóktól,
- munkaerő-fejlesztés a szakképzett munkaerő elérhetőségének biztosítására (regionális képző központok bázisán),
- vállalkozások működési feltételeinek javítása (esetleg a vállalkozásfejlesztési központok bevonásával),
- flexicurity tanácsadás beindítása vállalkozások számára.

A másik szekció fő funkciója a *társadalmi befogadás előmozdítása*. (Ezt az elnevezést indokolhatja, hogy az Európa 2020 Stratégia részét képezi a társadalmi kohézió témaköre is.) Ez a szekció lenne felelős:

- a tartós munkanélküliek foglalkoztathatóvá tételéért, szociális helyzetük stabilizálásáért,
- a foglalkozási rehabilitációért,
- a roma népesség munkaerő-piaci beilleszkedésének elősegítéséért,
- a munkaerőpiacról kiszorultak munkavégző képességének karbantartásáért,
- a munkavállalás feltételeinek biztosításáért (pl. gyermekintézményi elhelyezés, mentálhigiénés szolgáltatás nyújtása),
- az esélyegyenlőség, beleértve a nemek egyenlőségének érvényesítéséért,
- az ifjúságpolitikáért.

Ezt a szekciót az ÁFSZ a ma is létező témafelelősök kapacitásainak konzorciumi formában való egyesítésével hozhatná létre, ha megkapja ehhez a felhatalmazást. Ahol a problémakezeléshez nem állnak megfelelő szakszolgálatok rendelkezésre, ott azokat külső szolgáltatóktól indokolt megvásárolni. Ennek előfeltétele az ehhez szükséges anyagi források rendelkezésre bocsátása.

e) A munkaerő-piaci szolgáltatások kisserződése, partnerség a magán- és nonprofit szektorral

Az eredményes partnerség és a szolgáltatások kiszervezésének a modellje fontos eleme számos OECD ország Állami Foglalkoztatás Szolgálatának modernizációjának. A szolgáltatások kiszervezése különösen hasznos a nagyon hátrányos helyzetű álláskeresőknél, például a tartósan munka nélkül lévő embereknek, akiknek szakosított és intenzív gondozásra van szükségük. Az indoklás egyértelmű: a tartós munkanélkülieknek és a marginalizálódott helyzetű álláskeresőknél hangsúlyosan egyénre szabott és időigényes szolgáltatások kellenek, ami specializált szociális munkát jelent, ez viszont hiányzik a hagyományos foglalkoztatási szolgálatok kínálatából. Ezért a munkaügyi kirendeltségek számára az a legcélszerűbb, ha külső cégektől vásárolják ezeket a fölöttébb specializált és intenzív szolgáltatásokat, mintsem házon belül hozzák létre ennek kapacitásait.

A külső szolgáltatókkal kötött szolgáltatási szerződések általában tartalmazzak egy teljesítményösztönző elemet, ami az ügyfelek munkába helyezésének a maximalizálásában teszi érdekeltté a szolgáltatót. Ennek az az értelme, hogy szolgáltató alapidja mellett egy eredményfüggő bónusz ösztönözze a nagyobb foglalkoztatási eredmény elérését. A feladatok kiszervezése megköveteli az **ÁFSZ kormányzati modelljének átalakítását** is, amennyiben a szervezetnek egy sor szabályozó funkciót kell felvállalnia. Ilyenek lehetnek:

- *Szolgáltatási standardok felállítása:* A külső szolgáltatások menedzselése és minőségellenőrzése az ÁFSZ feladata. Ahhoz, hogy összhangot lehessen teremteni a hátrányos helyzetű munkanélkülieknek nyújtott szolgáltatások biztosításánál az egyes régiók között, az ÁFSZ-nek országos minőségi standardokat kell kidolgoznia a szolgáltatásokra, beleértve a szerződő partnerek teljesítményre alapozott rendszeres és rendkívüli (prémiummal honorált) díjazásának rendszerét.
- *A szolgáltatási standardok monitorozása:* A feladatok kiszervezéses modelljében az ÁFSZ-nek létre kell hoznia azokat a kapacitásokat, amelyekkel képes hatékonyan követni a szolgáltatási standardok betartását az egész országban és valamennyi szolgáltatónál. A kölcsönös kötelezettségvállalás elvét követve, a szolgáltatások jó minőségének a megőrzése elengedhetetlenül fontos ahhoz, hogy garantálni lehessen a hátrányos helyzetű álláskereső elhelyezési valószínűségének növelését. Az ÁFSZ-nek külső hatásvizsgálatokat is végeztetnie kell a magánszolgáltatók tevékenységének értékeléséhez.
- *Pályáztatás és szerződéskötés:* A hosszabb kiszervezési tapasztalattal rendelkező országok azt szürték le, hogy magánügynökségeken keresztül szolgáltatásnyújtás minősége nagyrészt az ÁFSZ és a szerződő felek között egyeztetett szerződéses feltételeken múlik.

f) Következtetések, politikai iránymutatások

Miközben a tartós munkanélküliek álláskeresőre ösztönzése erősödött az utóbbi években, az ÁFSZ mind a mai napig nincs kellően felkészülve a hátrányos helyzetű álláskereső támogatására. Azért, hogy a célcsoportot ne érintsék hátrányosan a segélyezési rendszer szigorításai, a munkaügyi kirendeltségeknél meg kell teremtenie a feltételeket ahhoz, hogy vissza tudják segíteni a munkaerőpiacra az embereket. A tartós munkanélkülieknek járó támogatások megnyirbálása hatékony és célzott aktív munkaerő-piaci eszközök, ill. programok megfelelő választékának a hiányában aligha fogja a magasabb foglalkoztatás vágyott céljának elérését elősegíteni a segélyezett körében. *A politikai cselekvési irányokat két csoportba lehet sorolni. Az egyik a hátrányos helyzetű tartós munkanélküliek*

kezelésmódjának a megváltoztatása, a másik pedig az új típusú aktív munkaerő-piaci programok ösztönzése.

Ami az első cselekvéssorozatot illeti, a tartós munkanélküliek, beleértve a marginalizálódott településeken élő romák nagyobb foglalkoztatási esélyeinek elősegítése gyökeres változást igényel az ÁFSZ menedzselésében és a foglalkoztatási szolgáltatások nyújtásában. Ez a következő elemeket foglalja magában:

- *A kölcsönös kötelezettségvállalásra alapozott munkára aktivizálás rendszerének a bevezetése a foglalkoztatáspolitikai valamennyi elemére.* Mivel az álláskereső kötelezettségei bővültek a csökkentett jóléti támogatások, és a munkaügyi központtal való együttműködés szigorúbb számonkérése miatt, ezért növelni kell az ÁFSZ kapacitásait, hogy hatékony szolgáltatásokat tudjon nyújtani a hátrányos helyzetű álláskeresőknél.
- *Meg kell változtatni a hátrányos helyzetű álláskeresővel szembeni bánásmódot, magas fokon individualizált, komplex szolgáltatásokat kínálva számukra, amelyek képesek választ adni összetett foglalkoztatási, pénzügyi, szociális és egyéb problémáikra, mint foglalkoztathatóságuk fő meghatározóira.* Az egyéni szolgáltatásnyújtásnak az új ügyfelek kategorizálásával kell kezdődnie, a különböző kategóriákhoz pedig standard szolgáltatáscsomagokat kell társítani.
- *Az ÁFSZ egységeit úgy kell átszervezni, hogy kapacitások szabaduljanak fel a hátrányos helyzetű álláskereső egyéni gondozására.* Amennyiben ez nem lehetséges, ki kell harcolni a kapacitásbővítést. Az új kihívásoknak kitett munkacapatot fel kell készíteni a feladatra.
- *Az álláskereső és álláskínáló sokszínű szükségleteinek a kielégítésére egy foglalkoztatás- és gazdaságfejlesztési szekciót kell létrehozni, továbbá egy másikat a társadalmi befogadás előmozdítására.*
- *Az aktivizáló szolgáltatások kisserződését fontolóra kell venni, teljesítményre alapozott szerződéskötés alkalmazásával, beleértve a munkatanácsadást és a közvetítést is.* Miközben fontos, hogy a munkaügyi kirendeltségek legyenek készen a hátrányos helyzetű emberekkel való foglalkozásra, a teljes esetkezelés kisserződése a célcsoport tagjai esetében eredményesebbnek és olcsóbbnak tűnik, mint a speciális szolgáltatásnyújtás feltételeinek a kiépítése a szervezeten belül.

A másik cselekvési irányhoz is új szemlélet kell: ez az aktív munkaerő-piaci programok hozzáférhetőségének biztosítása a hátrányos helyzetűek számára.

- *A bérjellegű támogatásokat indokolt összevonni, az eszközrendszert racionalizálni.*
- *A közfoglalkoztatás három típusa közül a közmunkát érdemes csak meghagyni, mint egyedüli eszköz a tartós munkanélküliek, és azon belül a depressziós körzetekben élők aktivizálásához, de ehhez több olyan módosításra van szükség, ami javítja a résztvevők szakmai ismereteit.* A közmunkát jobb lenne „közösségi foglalkoztatásnak” nevezni, hangsúlyozandó, hogy a foglalkoztatás az egyén számára a közösségben gyökerezik. Ezekről a programokról akkor lehet tartós javulást várni, ha minden résztvevőjének a képzési szükségleteit feltárják, és az ügyféllel együtt olyan képzési tervet dolgoznak

ki, ami OKJ-s szakképzettséget ad. A helyi közösségre alapozott foglalkoztatási programok menedzsereit fel kell készíteni a képzési szükségletek beazonosítására, a munkatársak vezetésére és fejlesztésére. Fontos, hogy ezeket a programokat a munkaügyi központok megfelelően képzett munkatársai rendszeresen monitorozzák, mert ez a záloga a magas szintű humán erőforrás standardok megszerzésének és megőrzésének. Ez a konstrukció váltsa fel a jelenlegi rövid távú programokat, amelyek az alacsony képzettségi igényű foglalkoztatásra fókuszálnak, és a résztvevőknek sem magasabb képzettséget, sem tartós foglalkoztatási lehetőséget nem garantálnak. A közmunkák minőségét és képzési elemét úgy kell jobbá tenni, hogy a résztvevők ezáltal másutt is hasznosítható tudásra tegyenek szert.

- *A képzést és átképzést lehetőség szerint össze kell kapcsolni a közvetlen munkába helyezéssel, mert enélkül az álláskeresőket demotiváltak és csalódottak lesznek. A képzésben való részvétel, sőt az ismételt beiskolázás az elhelyezkedés esélye nélkül negatív pszichológiai hatást vált ki.*
- *A funkcionális analfabetizmus elterjedtsége a marginalizálódott településeken élő roma lakosság körében szükségessé teszi, hogy az ÁFSZ által kínált átképzési programok törzsanyaga legyen a **második esély típusú oktatás és az alapismeretek elsajátíttatása**. Az alapok megteremtése a későbbi szakképzés számára elsődleges cél kell legyen a romák munkára aktivizáló programjaiban.*

Ahhoz, hogy az ÁFSZ eleget tudjon tenni a jövőbeni kihívásoknak, egy **rugalmas, a külső hatásokra gyorsan és hatékonyan reagálni tudó, öntanuló szervezet kialakítására** van szükség. A korszerűsítésnek érintenie kell a szervezet felépítését, a működési és szakmai folyamatokat, továbbá a személyi állomány kapacitásának mennyiségi és minőségi fejlesztését. Elkerülhetetlen a **megegyezéssel célmegállapodásra épülő vezetési rendszer alkalmassá tétele a valós funkciójának megfelelő működésre, és a benne rejlő teljesítményjavító lehetőségek kihasználására**. A hiteles teljesítményértékelés előfeltétele egy gazdag és lehetőség szerint hibátlan adatbázis, aminek megteremtéséhez nem nélkülözhető a téma szempontjából releváns **adatbázisok összekapcsolása**.

.....

A javaslatok kapcsán felmerül a kérdés: melyek azok a döntések, amelyek meghozatala az ÁFSZ felelősségi körébe tartozik, és melyek azok, amelyeké nem? A 3. sz. táblázatban összefoglaltuk az erre adható választ.

3. sz. táblázat

Az ÁFSZ hatáskörében megvalósítható, ill. azon kívül eső javaslatok

Javaslat	ÁFSZ hatáskör	ÁFSZ hatáskörén kívül esik
a.Gazdasági válság	• Humán erőforrás-fejlesztés, a felnőttképző hálózatra támaszkodva • Flexicurity tanácsadás kiépítése vállalkozásoknak • Korai beavatkozási és gyorsan reagáló mechanizmusok megújítása a tömeges elbocsátások kezeléséhez • Területi mobilitás támogatása • Kialakítani a változás-kezelés jól működő folyamatát az ÁFSZ szervezetében	
b.Európa 2020		• Zöld gazdaság munkahely-teremtő program beindítása • Családbarát munkahelyi környezet ösztönzése • Komplex program az aktív öregedés demográfiai kihívásainak megválaszolására • Otthonteremtő munkából munkahelyteremtő otthont. Szociális gazdaság fejlesztése a kielégítetlen szükségletek és a kihasználatlan munkaerő összekapcsolására.
c.Aktivizálási politika	• Az adminisztráció és a bürokrácia csökkentésével több munkatársat átcsoportosítani az ügyfélszolgálatba	
d.Integrált munkaügyi és szociális szolgáltatás		• ÁFSZ szétválasztása egy állasközponttra és egy társadalmi befogadásért felelős szekcióra • Állásbejelentési kötelezettség kiváltása

		személye és webes állásfeltárással Konzorciumok létrehozása a halmozottan hátrányos helyzetű álláskereső foglalkoztathatóvá tételére
e.Munkaerő-piaci szolgáltatások kisserződése	Szolgáltatási standardok felállítása és monitorozása Pályáztatás és szerződéskötés	
f.Aktív munkaerő-piaci programok hozzáférhetőségének biztosítása hátrányos helyzetűek számára	ÁFSZ által kínált képzési programok törzsanyaga legyen a második esély típusú oktatás alapismereteinek elsajátíttatása	Bérjellegű támogatások összevonása A három közfoglalkoztatási forma összevonása és átalakítása közösségi foglalkoztatássá
g.ÁFSZ szervezet-fejlesztés	Öntanuló szervezet létrehozása MEV rendszer alkalmassá tétele a valós funkciójának megfelelő működésre	Hiteles értékeléshez hibátlan adatbázis kell, aminek előfeltétele a releváns adatbázisok összekapcsolása

Felhasznált irodalom

Arnkil, Robert, 2009: Working-life development based employment services. Is Finland heading for an alternative model? In: Fall 2009: Reform of Employment Services – RESQ-network, Robert.arnkil@armas.fi

Bajnai Blanka, Hámori Szilvia, Köllő János, 2008: A magyar munkaerőpiac néhány vonása – e európai tükrében, In: (Fazekas K., Köllő J. szerk.) Munkaerő-piaci Tükrök 2008, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 38-85

Berde Éva, 2010: Vezetői összefoglaló és magyarországi vonatkozású tanulságok „A Cseh, a Lengyel és a Szlovák Foglalkoztatási Szolgálat. Uniós elvárások, fejlesztési stratégiák. (2010 január)” című anyaghoz, Budapest, január 10.

BMAS, 2010: Pressemitteilung, 26.01.
www.bmas.de/portal/41722/2010_01_26_jobcenter.html

CEC, 2008: Restructuring in Europe 2008, A reviews of EU actions to anticipate and manage employment change, Commission Staff Working Document, Brussels

CEC, 2008a: New Skills for New Jobs, Anticipating and matching labour market and skills needs, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, COM(2008)868/3

CEC, 2009: Joint Report on Employment 2008/2009, Brussels

CEC, 2009a: Employment Summit, Main messages, Prague

CEC, 2009b: Implementation of the Lisbon Strategy Structural Reforms in the context of the European Economic Recovery Plan: Annual county assessments

Conference on Labour market institutions in time of crisis: challenges and experiences, Brussels, 14-15 May 2009, Final report on the main discussion points, submitted by GHK Consulting Ltd., June 2009

Frey Mária, 2010: Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat reformjának tapasztalatai Finnországban, különös tekintettel az integrált munkaügyi és szociális szolgáltatások alkalmazására, Kézirat, Budapest, január 31.

Frey Mária, 2010a.: Munkaerő-piaci reformok tapasztalatai Németországban, különös tekintettel az integrált munkaügyi és szociális szolgáltatások alkalmazására, Kézirat, Budapest, január 15.

Frey Mária, 2010b.: Teljesítményértékelési rendszerek az Európai Unió tagállamaiban működő Állami Foglalkoztatási Szolgálatoknál, Kézirat, Budapest, január 31.

Grubb, D., 2004: Principles for the performance management of public employment services. Public Finance and Management, 4(3), 352-398

International Labour Office, 2009.: Tackling the global jobs crisis, Recovery through decent work policies, Report of the Director-General, International Labour Conference, 98th Session

Kozma Ágnes, 2009: Integrált munkaügyi és szociális rendszer bevezetésének, előnyeinek és hátrányainak áttekintése az Egyesült Királyságban, Kézirat, Budapest, december 3.

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

Madsen, P. K, 2009: Successful labour market approaches for dealing with the crisis, Presentation for Thematic Review Seminar on “Labour market policies in response to the impact of the economic crises”, Brussels, 19 May

Mosley, H., et al. 2001: Management by Objectives in European Public Employment Services, Discussion Paper, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin

Mosley, H., 2006: Governance and evaluation of labour market policy in Germany: Statements and Comments. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin

OECD, 2007: Employment Outlook 2007, Chapter 5, Activating the unemployed: what countries do, Paris

Public Employment Services Conference, 2009: „Labour market institutions in times of crisis: challenges and experiences, Brussels, 14-15 May

Wallis Goelen, 2009: Impact of the crisis on European labour markets challenging Public Employment Services with regards to the preservation of employment. Presentation for the Hungarian Social Dialogue Conference on challenges facing Public Employment Services at times of economical world crisis, Budapest, 28 April

Weyer Béla, 2010: A szegények méltósága – A német szociális segély új számítása, HVG, február 20, 29. old.