

Foglalkoztatási Hivatal  
Kutatási Főosztály

**Az állami foglalkoztatási szolgálatokkal kapcsolatos uniós elvárások,  
fejlesztési stratégiák**

**Nemzetközi kitekintés**

**Zárótanulmány**

**Készítette: Dr. Frey Mária**  
**Gerzsényi Ágnes és Tóth Renáta tanulmányainak felhasználásával**

**Budapest, 2005. november**

# Tartalom

1. Bevezető
2. Nemzetközi szervezetek elvárásai az állami foglalkoztatási szolgálatokkal szemben
  - 2.1 Az ILO iránymutatása az állami foglalkoztatási szolgálatokkal kapcsolatban
  - 2.2 Európa Tanács ajánlása az állami foglalkoztatási szolgálatoknak
  - 2.3 OECD ajánlások az állami foglalkoztatási szolgálatok számára
  - 2.4 Állami foglalkoztatási szolgálatok az Európai foglalkoztatási stratégia tükrében
3. Ország-tanulmányok
  - 3.1 Ausztria
  - 3.2 Dánia
  - 3.3 Egyesült Királyság
  - 3.4 Finnország
  - 3.5 Hollandia
  - 3.6 Németország
  - 3.7 Norvégia
  - 3.8 Svájc
4. Összefoglalás, következtetések
  - 4.1 Nemzetközi szervezetek elvárásai
  - 4.2 A reformok fő irányai az EU-tagállamokban
  - 4.3 Országtanulmányok tapasztalatai és tanulságai

Felhasznált irodalom

## 1. Bevezető

A hazai munkaerő-piaci szervezet fejlesztési stratégiájának kidolgozásához szükség van arra, hogy megismerjük és megértsük: milyen elvárások fogalmazódnak meg az Európai Unióban és más nemzetközi szervezetekben az állami foglalkoztatási szolgálatokkal kapcsolatban, továbbá milyen reformfolyamatok válnak valóra tágabb környezetünkben.

Ennek a kutatásnak egyfelől az volt a célja, hogy az Európai Unió és más nemzetközi szervezetek (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, Európa Tanács) által megfogalmazott ajánlásokat, iránymutatásokat, követelményeket feldolgozza. Másfelől azoknak az országoknak a szervezetfejlesztési stratégiáit vizsgáltuk, amelyekben jelentős innovációk zajlottak, ill. zajlanak. Információink alapján ezek közé sorolhatók: Ausztria, Dánia, az Egyesült Királyság, Finnország, Hollandia, Németország, továbbá az Európai Uniót kívüli Norvégia és Svájc.

Ez a zárótanulmány a nemzetközi összehasonlító kutatás főbb megállapításait összegzi, a nemzetközi szervezetek iránymutatásai és az ország-tanulmányok alapján. Ezek ismeretében következtetéseket és ajánlásokat fogalmaz meg az állami foglalkoztatási szolgálat hazai jövőképe, fejlesztésére vonatkozóan.

A zárótanulmányhoz mellékletként csatoljuk a nemzetközi és ország-tanulmányokat. Ezek elkészítésében Gerzsényi Ágnes és Tóth Renáta működtek közre. A tanulmányok listája a következő:

1. Frey Mária: A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet iránymutatása az állami foglalkoztatási szolgálatokkal kapcsolatban.
2. Frey Mária: Az Európa Tanács ajánlása az állami foglalkoztatási szolgálatoknak.
3. Tóth Renáta: Állami foglalkoztatási szolgálat az Európai foglalkoztatási stratégia kontextusában.
4. HEFOP 1.2 intézkedés 1.2.3 munkacsoport: A finn foglalkoztatási szolgálat munkaerő-piaci tevékenységének tanulmányozása, kiemelt figyelemmel a foglalkoztatási stratégia és a szervezetfejlesztés folyamataira. Utijelentés.
5. Tóth Renáta: A foglalkoztatási szolgálat reformja Hollandiában.
6. Gerzsényi Ágnes: A Finn Állami Foglalkoztatási Szolgálat reformja.
7. Gerzsényi Ágnes: A foglalkoztatási szolgálat reformja az Egyesült Királyságban.
8. Frey Mária: Munkaerő-piaci reformok Németországban, különös tekintettel az állami foglalkoztatási szolgálat reformjára.
9. Frey Mária: Munkaerő-piaci intézmények és eszközök Svájcban, különös tekintettel az állami foglalkoztatási szolgálat reformjára.
10. Frey Mária: Az osztrák munkaerő-piaci politika intézményei és eszközei, különös tekintettel az állami foglalkoztatási szolgálatra.
11. Gerzsényi Ágnes: OECD ajánlások az állami foglalkoztatási szolgálatok számára.
12. Tóth Renáta: A foglalkoztatási szolgálat fejlesztése Dániában.

## 2. Nemzetközi szervezetek elvárásai az állami foglalkoztatási szolgálatokkal szemben

Az 1919-ben alapított Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) kezdettől fogva kiállt az ingyenesen igénybe vehető állami foglalkoztatási szolgálat létrehozása mellett. Ezt az álláspontját 1948-ban foglalta törvényes keretbe. A *Foglalkoztatási Szolgálatról szóló 88. sz. Egyezmény* minden aláíró tagállamot arra kötelezett, hogy térítésmentes állami foglalkoztatási szolgálatot működtessen, mert ez fontos eszköze egyfelől a visszaélések megelőzésének, másfelől a teljes foglalkoztatottság elérésének és a termelési erőforrások optimális hasznosításának. Ezt Magyarország 2000. VI. 17-én hirdette ki a 2000. évi LIII. törvényben, amely VI. 25-én lépett hatályba. A második világháború után (1949-ben) ez az egyezmény kiegészült egy másikkal, a 96. számúval, ami a *díjköteles munkaerő-piaci ügynökségekről* rendelkezett, mégpedig úgy, hogy ezek eltörlését tartotta kívánatosnak. Ennek alapján sok országban deklarálták a *munkaközvetítés állami kizárólagosságát*, aminek tömeges visszavonása csupán a kilencvenes években következett be.

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

Az állami monopólium előbbi felfogása a déli országokra (pl. Spanyolország, Görögország, Olaszország) volt jellemző. Szokatlan és nyilvánvalóan anakronisztikus a munkavállalói és munkáltatói döntések feletti ilyen nagyfokú állami ellenőrzés. A másodikként említett, kevésbé végletes felfogást sok európai ország vallotta a magáénak (pl. Németország, Svédország, Belgium, Franciaország stb.) a kilencvenes évek elejéig. Dániában 1990. közepén, Hollandiában pedig 1991. elején megszűnt a munkaközvetítés állami monopóliuma.

Németországban az Európai Bíróság 1991. április 23-i állásfoglalását követően engedélyezték a vezetői tanácsadó cégek közvetítői tevékenységét. Ez kimondta, hogy a munkaközvetítés piaci szolgáltatás, s így rá is vonatkozik az Európai Szerződésnek az a kitétele, amelyik a szolgáltatások szabad áramlásának lehetővé tételét írja elő. Ennek 1994. évi hatályba lépésétől az EU-tagállamok engedélyezték a nem állami munkaerő-piaci ügynökségek működését, jóllehet egy-két országban (pl. Görögország, Belgium) erre csak nonprofit szervezetek kaptak lehetőséget.

A monopolhelyzet tarthatatlanságát a foglalkoztatási szolgálatok tekintetében a kilencvenes években nemcsak az Európai Unió, hanem az ILO is felismerte. Ennek megfelelően az 1997. júliusában lezajlott Nemzetközi Munkaügyi Konferencián a 96. sz. egyezményt jelentősen módosították, mégpedig oly módon, hogy az ösztönözze a magánközvetítők sokoldalú és növekvő mértékben diverzifikálódó tevékenységének a kibontakozását, de úgy, hogy védelmet nyújtson a munkavállalóknak a visszaélésekkel szemben is.

### 2.1 Az ILO iránymutatása az állami foglalkoztatási szolgálatokkal kapcsolatban

Az 1948. évi 88. sz. Egyezmény a Foglalkoztatási Szolgálatról meghatározza az áfsz szerepét és szervezeti struktúráját, ill. más szervezetekhez való viszonyát. Az 1. Cikk az alábbiak szerint rögzíti alapfunkcióit.<sup>1</sup>

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

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

Az állami foglalkoztatási szolgálatnak *négy alapfunkciója* van:

1. a munkaközvetítés,
2. a munkaerő-piaci információs rendszer működtetése,
3. munkaerő-piaci programok adminisztrációja és a
4. munkanélküliek ellátása.

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

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

A helyzet ma már bonyolultabb. Egyre több országban vezet be az áfsz olyan többlet szolgáltatást a munkáltatóknak, ami túlnő a hagyományos munkaközvetítés keretein. Hollandiában pl. a jelenleg hatályos törvény megengedi a díjazás ellenében történő szolgáltatást és az áfsz számára engedélyezte, hogy magánközvetítőkkal partnerségeket hozzon létre. Ezek olyan komplex toborzó szolgáltatást nyújtanak, amely magában foglalja a tanácsadást a személyügyi irányítás tárgyában, továbbá a tömeges elbocsátások levezénylését. Dániában és Finnországban is üzleti alapon kínálhatnak a munkaügyi központok szolgáltatásokat a munkáltatóknak a személyügyi gazdálkodás területén. Ezekben az

---

<sup>1</sup> 2000. évi LIII. törvény a munkaerő-piaci szolgáltatás szervezetéről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1948. évi 31. ülészakán elfogadott 88. számú Egyezmény kihirdetéséről; hatályos: 2000. VI. 25-től.

esetekben a díjbevétel javítja az áfsz-ek anyagi helyzetét, módot ad minőségi szolgáltatások nyújtására, s ezáltal reputációjuk növelésére.

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

### *1. Munkaközvetítés*

A munkaközvetítés általános elvei az alábbiakban összegezhetők:

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

### *2. Munkaerő-piaci információk*

Az ILO definíciója szerint a munkaerő-piaci információ az alábbi jelenti:

„Bármely információ, amely a munkaerőpiac méretére és összetételére, működésére és funkcióira, problémáira és megoldási lehetőségeire, továbbá szereplőinek foglalkoztatással kapcsolatos szándékaira és törekvéseire vonatkozik.”<sup>2</sup>

A munkaerő-piaci szolgáltatás szervezetéről szóló 1948. évi (88. sz.) ILO Egyezmény széleskörű mandátummal ruhazza fel az áfsz-t a munkaerő-piaci információnyújtás terén. A 6. Cikk (iv.) bek. c) pontja kimondja, hogy az állami foglalkoztatási szolgálat:

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

### *3. Munkaerő-piaci alkalmazkodást segítő programok menedzselése*

Az OECD – mint később szó lesz róla - az 1994-ben Párizsban napvilágot látott Job Study kiadványában nyomatékosan felhívta a figyelmet arra, hogy „Általános egyetértés van abban, hogy a munkaerő-piaci politikában a hangsúlyt a passzív jövedelemptőlásról az elhelyezkedést elősegítő aktív eszközökre kell helyezni.”<sup>3</sup> Az OECD általában is sokat tett a passzív és aktív munkaerő-piaci politikák helyes értelmezéséért és népszerűsítéséért. Definíciója szerint az aktív munkaerő-piaci eszközök a munkaerő-állomány mielőbbi

---

<sup>2</sup> Richter, L. 1989: Upgrading labour market information in developing countries: Problems, progress and prospects, International Labour Office, Geneva, p. 2

<sup>3</sup> OECD, 1994: Job study: facts analysis, strategies, OECD, Paris

elhelyezését segítik, továbbá új szakképzettséget és munkalehetőségeket biztosítanak az állástalan embereknek. Céljuk a munkanélküliség megelőzése vagy elkerülése, továbbá az állásukat veszített emberek visszajuttatása a munka világába. Ezek közé sorolják a munkaközvetítést, az álláskeresési tanácsadást, a munkaerő-piaci információszolgáltatást, amelyek abban támogatják a dolgozni akarókat, hogy munkát, a munkáltatókat pedig, hogy képzett munkaerőt találjanak. A többi aktív eszköz a termelékenység javítását, a beruházások ösztönzését és a mobilitás élénkítését szolgálja. Ide sorolhatók a képzés-átképzés, a kisvállalkozások fejlesztéséhez nyújtott támogatás és egyéb munkahelyteremtő intézkedések.<sup>4</sup>

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

#### *4. Munkanélküliek ellátása*

A munkanélküli ellátás és az áfsz kapcsolata központi szerepet játszott az állami foglalkoztatási szolgálatok fejlődéstörténetében. Churchill megfigyelése szerint ez olyan kölcsönös függőségi viszony, mint a férfi és a női egy jó házasságban, bár a valóságban közöttük is gyakran vannak feszültségek.<sup>5</sup> (Churchill, 1909, p. 311)

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

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

## **2.2 Az Európa Tanács ajánlása az állami foglalkoztatási szolgálatoknak**

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

### ***I. Az állami foglalkoztatási szolgálat célja:***

- 1. Alapvető cél: a munkaerőpiac zavarmentes működése, a lehető legmagasabb foglalkoztatási szint elérése érdekében. Ez konkrétan azt jelenti, hogy:*
  - segíteni kell a munkanélkülieket abban, hogy mielőbb álláshoz jussanak,

<sup>4</sup> Glossary of Terms in Annex I, OECD, 1994. pp. 47-49

<sup>5</sup> Churchill, W.,: 1991.: Young Statesman: Winston S. Churchill 1904-14, Lomdon, Minerva,p.311

- hozzá kell járulni ahhoz, hogy egyensúly jöjjön létre a kereslet és kínálat között, számbelileg és a képzettségi struktúrát tekintve egyaránt, és
  - támogatni kell azok foglalkoztatását, akik hátrányos helyzetben vannak a munkaerőpiacon vagy kiszorultak onnan.
2. Ennek érdekében az állami foglalkoztatási szolgálatnak a következő *alapfunkciókat* kell ellátnia:
- a) párosítani a munkát keresőket az üres állásokkal,
  - b) fejleszteni a gazdaság humán kapacitását, a munkát keresők számára olyan ismeretek átadásával (pl. álláskeresés, viselkedéskultúra), amelyek javítják foglalkoztatási kilátásaikat,
  - c) ösztönözni és biztosítani a kereslet és kínálat jobb jövőbeni összhangját elősegítő szakképzést,
  - d) munkaerő-piaci információt gyűjteni, elemezni és közreadni,
  - e) hatékony munkaerő-piaci programokat kifejleszteni és bevezetni a munkaerőpiac hátrányos helyzetű csoportjainak a kedvezményezésére,
  - f) támogatni a földrajzi, szakmai és foglalkozási mobilitást,
  - g) közreműködni a munkanélküli és egyéb jövedelemptó ellátmányok folyósításában, ill. koordinálásában.

## ***II. Az állami foglalkoztatási szolgálat finanszírozása***

1. Az állami foglalkoztatási szolgálat minden álláskereső számára legyen ingyenesen elérhető.
2. A kormányok gondoskodjanak arról, hogy az állami munkaügyi szolgálat megfelelő pénzügyi támogatásban részesüljön ahhoz, hogy meg tudjon felelni a vele szemben támasztott követelményeknek, különösképpen az előbbieken leírt alapfunkcióknak.

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

1. Az állami foglalkoztatási szolgálat szervezete integrálódjék a munkaerő-piaci politikába és legyen egy központi koordináló szerve.
2. A szolgáltatások nyújtásánál érvényesülnie kell a *decentralizálás elvének*, azért, hogy azok jobban megfeleljenek a helyi munkaerőpiacok specifikus jellemzőinek. A munkaügyi szervezetnek regionális és országos szinten hálózatot kell alkotnia.
3. Az állami munkaügyi szolgálat törekedjen forrásainak maximális hatékonysággal történő hasznosítására. Ennek útja lehet:
  - a kooperáció az állami szervek, a munkáltatók és a munkavállalók érdekképviselői szervei között,
  - az állami foglalkoztatási szolgálat integrációja,
  - bizonyos tevékenységek „kiszervezése”, privatizálása.
4. Az állami munkaügyi szolgálat biztosítja dolgozóinak a *függetlenségét*, valamint - megfelelő és folyamatos képzéssel - a *hozzáértését*.
5. Az állami munkaügyi szolgálatnak *ügyfél-centrikusnak* kell lennie. Legyen személyes és rendszeres a kapcsolat az ügyfél és a szolgáltató között, továbbá kínáljon egyénre szabott



konzultációt és tanácsadást. Az ügyfeleket aktívan be kell vonni saját álláskereső-sük megtervezésébe. Ez megvalósítható *egyéni cselekvési program* alapján, amelynek alapjait a szolgálat és az ügyfél kapcsolat-felvételénél kell lerakni, s ami tartalmazza azokat a lépéseket, amelyek megtételére szükség van az egyén elhelyezkedéséhez.

6. Olyan információs rendszert kell működtetni, amely részletezi a betöltendő állásokat és a képzési lehetőségeket. Ennek az állami munkaerő-piaci szolgálat integráns részét kell képeznie. Jó, ha az információs rendszert az ügyfél maga is használni tudja. Megfelelő adatvédelemről gondoskodni kell.
7. Elsőbbséget kell kapniuk a munkanélküliséget, különösképpen a tartós munkanélküliséget megelőző intézkedéseknek. Ehhez olyan szűrési technikákat kell alkalmazni, amelyek időben azonosítják a veszélyeztetett csoportokat és lehetővé teszik a beavatkozást a korai szakaszban.
8. Ösztönözni kell az *önkiszolgálást*, a munkaügyi szervezeten belüli információs és kommunikációs rendszerek hozzáféréseire alkalmas ügyfélfogadók kialakításával. Ez azonban nem szoríthatja ki a magas színvonalú személyes szolgáltatást. Egy tanácsadónak mindig rendelkezésre kell állni, hogy segítséget nyújtson, ha szükséges. Különös figyelmet kell fordítani azokra a személyekre, akik nem képesek az önkiszolgáló rendszerek igénybevételére.
9. Elvileg az állami foglalkoztatási szolgálatnak a foglalkozások teljes körét és a potenciális álláskeresőket mindegyikét le kellene fedni. Speciális körülmények között, vagy az ország meghatározott szegmenseiben azonban olyan programokat is kifejleszthetnek, amelyek csak egy adott foglalkozási csoportra vagy szakképzettségre koncentrálnak.

#### ***IV: A munkáltatók felé nyújtandó szolgáltatások***

1. Az állami munkaügyi szervezetnek be kell vonni a munkáltatókat a munkaerő-piaci igények feltárásába és a szolgáltatások megtervezésébe, különösen azoknál a programoknál, amelyek bevezetésénél is számítanak a munkáltatókra, mint pl. a munkahelyteremtő beruházás támogatása vagy a bértámogatás.
2. A munkáltatók üres állásaival kapcsolatos szolgáltatások minőségét javítani szükséges, és elő kell segíteni a munkaerő felvételéhez kapcsolódó költségeik csökkentését is, többek között a szolgáltatások intenzív piacosításával, az információs technológia széleskörű hasznosításával, és az álláskeresők előszűrésével.
3. Az alapfunkciók sérelme nélkül a foglalkoztatási szolgálat tanácsadást indíthat a munkáltatók, különösen a kis- és középvállalkozók számára az emberi erőforrás-gazdálkodással kapcsolatos témákról, beleértve a dolgozók képességeinek saját követelményeikkel összhangban álló fejlesztését.

#### ***V. Szakképzés***

1. Az állami foglalkoztatási szolgálat biztosítsa és ösztönözze a munkaerő-piaci képzés igénybevételét.
2. Az állami foglalkoztatási szolgálat játsszon folyamatosan aktív szerepet a szakképzésben.

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

## **VI. Magánközvetítők**

1. Ahol a törvény engedélyezi a magánközvetítők működését, lehetővé kell tenni számukra, hogy aktívan részt vegyenek a munkaerő-piaci problémák megoldásában. A nemzeti körülményektől függően ez a szerep lehet az állami munkaügyi szolgálat helyettesítése vagy kiegészítése.
2. Az állami foglalkoztatási szolgálat számára lehetővé kell tenni, hogy piaci alapon igénybe vegyen magánszolgáltatókat, speciális munkaerő-piaci programok végrehajtására.
3. Amennyiben a magánszolgáltatók tevékenységét szabályozzák, ez három formát ölthet:
  - a magánszektor önszabályozása,
  - az állami foglalkoztatási szolgálat általi felügyelet,
  - engedélyezési eljárás és/vagy regisztráció a megfelelő állami hatóságoknál.

### **2.3 OECD ajánlások az állami foglalkoztatási szolgálatok számára**

A 80-as és 90-es években magas szinten állandósult munkanélküliség, továbbá a tartós munkanélküliek magas száma a probléma gyökereinek és a lehetséges kezelési módoknak a feltárására indította az OECD szakembereit. 1994-ben átfogó elemzés készült a munkaerőpiac diszfunkcionális működéséről. E vizsgálódás eredményeit a *Job Study c. tanulmány* mutatta be 1994-ben, amelyben az OECD ajánlásokat fogalmazott meg a tagállamok számára. Ezek a következő 9 területet érintették:

- Megfelelő makrogazdasági politikák kialakítása
- Technológiai fejlődés elősegítése
- Munkaidő rugalmasságának növelése
- Megfelelő vállalkozói környezet megteremtése
- Munkabér és munkaerőköltség rugalmasságának növelése
- Foglalkoztatás biztonságára vonatkozó szabályozás átalakítása
- Aktív munkaerő-piaci politikák kiterjesztése és növelése
- Humán erőforrás fejlesztés
- A munkanélküli és szociális ellátórendszerek reformja

A Job Strategy az állami foglalkoztatási szolgálatokkal és az aktív munkaerő-piaci politikákkal kapcsolatban megállapította, hogy a 90-es évek elején a tagállamok többségében a passzív munkaerő-piaci eszközök domináltak a foglalkoztatáspolitikai kiadások között, és felhívta a figyelmet az aktív munkaerő-piaci politikák felé történő elmozdulás szükségességére, hangsúlyozva egyben az aktív eszközök hatékonysága növelésének fontosságát is. Kiemelt jelentőséget tulajdonított a munkaerő-piaci eszközök megfelelő célzottságának, és nagy hangsúlyt fektetett az aktív eszközök, továbbá a munkanélküli és egyéb aktív korú embereknek nyújtott pénzügyi ellátások közötti kapcsolat erősítésére is.

Az állami foglalkoztatás szolgálatok fejlesztésére vonatkozóan a következő ajánlásokat fogalmazta meg az OECD, figyelembe véve az eltérő munkaerő-piaci intézményi feltételeket:

- az ÁFSZ három alapfunkciója közötti integráció elősegítése: állásközvetítés, munkanélküli ellátások megállapítása és folyósítása, aktív munkaerő-piaci programok;
- a munkanélküli ellátásban részesülők munkaügyi központokkal való kapcsolattartása intenzitásának növelése, és az álláskeresés ösztönözése;
- az állásközvetítés liberalizálása.

A munkanélkülieknek és más aktív korú eltartottaknak nyújtott szociális ellátásokkal kapcsolatban a tanulmány hangsúlyozza, hogy a 90-es években az ellátások munkavállalásra ösztönző hatása erősen háttérbe szorult, és felhívta a tagállamok figyelmét a munkavállalásra ösztönző ellátórendszerek kialakítására.

### ***OECD Job Strategy értékelése***

2004-ben megkezdődött a 94-es Job Strategy felülvizsgálata, az értékelést összegző záró tanulmány várhatóan 2006-ban készül el. Az OECD Gazdasági Igazgatósága által a Job Strategy értékeléséhez készített tanulmány<sup>6</sup> bemutatja az elmúlt 10 évben végrehajtott reformokat az OECD tagállamokban a Job Strategy kontextusában. Az aktív munkaerő-piaci politikák és az állami foglalkoztatási szolgálatok tekintetében a tanulmány megállapítja, hogy több OECD tagállamban az egy főre jutó aktív munkaerő-piaci kiadások növelésével szemben elsősorban arra törekedtek, hogy az aktív munkaerő-piaci politikák értékelése alapján a forrásokat a leghatékonyabb eszközökre koncentrálják.

A reformok alapvetően következő négy területre irányultak:

- *Az állami foglalkoztatási szolgálatok tevékenységének fejlesztése az állásközvetítés terén.* Több OECD tagállam bevezette a profiling és az egyéni akciótervek rendszerét a mielőbbi munkába helyezés elérése érdekében, az intenzív tanácsadás és képzés eszközeire építve.
- *A munkaképesség és a munkára kész állapot vizsgálatának előtérbe helyezése.* Számos tagállam szigorú szabályokat vezetett be a munkavállalási hajlandóság és az önálló álláskeresés ellenőrzésére.
- *A tartós munkanélküliség kialakulásának megelőzése és a munkaképesség megőrzése érdekében a tagállamok többsége nagy hangsúlyt fektet az *aktiválásra*, már a munkanélküliség korai szakaszában.* Néhány tagállam (Ausztrália, Svédország, Dánia, Svájc és Egyesült Királyság) bizonyos idő elteltét követően *kötelezővé* teszi az aktív munkaerő-piaci programokban való részvételt.
- *Az állami foglalkoztatási szolgálatok különböző funkciói közötti hatékonyabb együttműködési formák kialakítása.* Számos OECD tagállamban erősítették a kapcsolatot a különböző ellátórendszerek és az aktív munkaerő-piaci eszközök között, néhány országban a rendszerek teljes integrációja ment végbe, míg másutt a piaci mechanizmusok szerepe került előtérbe, elsősorban az állásközvetítés és a munkaerő-piaci programok kiszervezésén keresztül (Ausztrália, bizonyos tekintetben Hollandia, Dánia).

---

<sup>6</sup> Assessing the OECD Job Strategy: Past developments and reforms.

Az EU tagállamokban a foglalkoztatási iránymutatásokban foglalt elvárásoknak megfelelően az aktiválás, a személyre szabott szolgáltatások nyújtása, és az egyéni akciótervek készítése került egyre inkább a munkaerő-piaci politikák középpontjába.

### ***Aktív munkaerő-piaci politikák hatékonyságának növelése***

Már a Job Strategy is hangsúlyozta az aktív munkaerő-piaci politikák hatékonysága növelésének szükségességét. Az OECD tagállamok döntő többsége az elmúlt évtizedben számos intézkedést hozott ezen cél elérése érdekében. Tekintettel arra, hogy az állami foglalkoztatási szolgálatok a munkaerő-piaci politikák végrehajtásának egyik legfontosabb szereplői, a munkaerő-piaci politikák hatékonyságának növelésére irányuló törekvésnek együtt kell járnia a foglalkoztatási szolgálatok funkcióinak, működésének és intézményes kereteinek az újragondolásával. Alapvetően négy területen vázolhatók fel azok a tagállami erőfeszítések, amelyek a hatékonyság növelésére irányulnak: 1) az állami foglalkoztatási szolgálatok három alapfunkciójának – munkaközvetítés, munkanélküliek ellátása és az aktív munkaerő-piaci programok adminisztrációja – integrálása; 2) beavatkozás a munkanélküliség korai szakaszában, a tartós munkanélküliség megelőzése érdekében; kategorizálás bevezetése; a munkavállalási hajlandóság ellenőrzése; szankciók bevezetése az ellátások terén; 3) teljesítmény vezérelt irányítási rendszerek alkalmazása; 4) és a piaci mechanizmusok beengedése a szervezetbe.

## **2.4 Állami foglalkoztatási szolgálatok az Európai foglalkoztatási szolgálatok tükrében**

Az uniós elvárásokat vizsgálva két dolgot kell szem előtt tartani.

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

Másfelől, az EU 25 tagállama között jelentős különbségek vannak a tekintetben, hogy milyen munkaerő-piaci környezetben és intézményi keretek között működik az állami foglalkoztatási szolgálat, mennyi forrás áll rendelkezésére, milyen feladatokat lát el, és melyek azok a szolgáltatások, amelyeket más szereplők bevonásával vagy állami szerepvállalás nélkül biztosítanak. Három olyan fő funkció van, amelyet hagyományosan az állami foglalkoztatási szolgálat lát el valamilyen formában, ezek a következők: munkaerő-piaci információk szolgáltatása, állasközvetítés, a munkaerő-piaci kereslet és kínálat összehangolása. E közösnek tekinthető funkciók mellett különböző modellek léteznek az aktív és a passzív eszközök kezelése tekintetében (egyes tagállamokban – például Franciaországban - a szolgáltatások és a pénzügyi ellátásokkal kapcsolatos hatósági és adminisztrációs feladatok egyértelműen elkülönülnek, míg máshol – például az Egyesült Királyságban - a két eszköz hatékonyságát éppen az együttes alkalmazástól várják), vagy a külső szolgáltatók szerepe tekintetében is (néhány tagállam – például Írország – a képzési szolgáltatást a foglalkoztatási szolgálat intézményrendszerén belül biztosítja, míg máshol a képzés külső szereplők bevonásával zajlik).

Mindezen különbségek ellenére a szakmai célok és a reformtörekvések számos közös elemet tartalmaznak, amihez az Unió foglalkoztatáspolitikai koordinációs mechanizmusa, a

kölcsönös tanulás programja és a foglalkoztatási szolgálatok igazgatóinak hálózata (HES Network) keretében folytatott tapasztalatcsere is hozzájárult.

### ***Aktív munkaerő-piaci politikákkal kapcsolatos célkitűzések és elvárások***

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

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

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

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

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

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

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

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

2003-ban az Európai Tanács kezdeményezésére Wim Kok (korábbi holland miniszterelnök) vezetésével létrejött az Employment Task Force, amely áttekintette az Európai foglalkoztatási stratégia céljai irányába történt előrehaladást, és átfogó jelentést készített a célok eléréséhez szükséges intézkedésekről. A jelentésben foglalt következtetések és ajánlások beépültek a 2004. és 2005. évi foglalkoztatási iránymutatásokba. Az aktiválás és a megelőzés tekintetében a jelentés nem hozott jelentős változást, megerősítette a már korábban

meghatározott célokat. Az aktív munkaerő-piaci politikákkal kapcsolatban a következő javaslatokat, tennivalókat fogalmazta meg a tagállamok felé:

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

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

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

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

- Befogadó munkaerőpiac biztosítása, a munka vonzóvá és kifizetődővé tétele az álláskeresők – köztük a hátrányos helyzetűek – és az inaktívak számára, többek között aktív és preventív munkaerő-piaci intézkedések révén, ideértve a személyre szabott cselekvési tervek keretében a szükségletek időben történő azonosítását, a munkakereséshez nyújtott támogatást és a képzést, illetve a munkaerőpiactól

legtávolabb lévők munkaerő-piaci integrációjának támogatásához és a szegénység felszámolásához szükséges szociális szolgáltatásokat [...];

- A munkaerő-piaci igények összehangolásának javítása a következők révén: a munkaerő-piaci intézmények - különösen a foglalkoztatási szolgálatok - modernizálása és megerősítése, a foglalkoztatási és képzési lehetőségek nemzeti és európai szinten történő jobb átláthatóságára is tekintettel [...].

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

### ***A foglalkoztatási szolgálat modernizációjával kapcsolatos elvárások***

Az európai foglalkoztatási iránymutatások első alkalommal 2000-ben fogalmazták meg elvárásként a tagállamok felé az állami foglalkoztatási szolgálatok<sup>7</sup> modernizációját, és – amint az az előző fejezetben látható – ez a feladat a jelenleg érvényes iránymutatás-csomagnak is része (igaz, a modernizáció igénye már elsősorban nem az aktív munkaerő-piaci politikák hatékonyabb végrehajtásával összefüggésben, hanem a munkaerő-piaci kereslet és kínálat összehangolásának javításához kapcsolódóan fogalmazódik meg).

A tagállamok közötti együttműködés a foglalkoztatási szolgálatok tekintetében már a foglalkoztatáspolitikai uniós koordinációját megeremtő Amszterdami Szerződéssel egyidejűleg megkezdődött. 1998-ban az állami foglalkoztatási szolgálatoknak az Európai foglalkoztatási stratégia végrehajtásában betöltött kulcsszerepét elismerve az Európai Bizottság közleményt tett közzé<sup>8</sup>, amely a munkaerő-piaci környezet változásaiból kiindulva kijelölte azokat a területeket, ahol a tagállamoknak intézkedéseket kell hozniuk a foglalkoztatási szolgálatok modernizációja érdekében.

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

#### ***1. A bejelentett üres álláshelyek számának növelése***

A foglalkoztatási szolgálatoknak az álláskeresők és a munkáltatók igényeinek egyaránt meg kell tudni felelniük. A szolgáltatások összetételének a két oldal tekintetében kiegyensúlyozottnak kell lennie: el kell kerülni, hogy az álláskeresők – és különösen a hátrányos helyzetűek - igényeinek kielégítése háttérbe szorítsa a munkáltatók felé nyújtott szolgáltatásokat. Ez annál is inkább szükséges, mert a munkanélküliség

---

<sup>7</sup> A foglalkoztatási iránymutatásokban eleinte az „állami foglalkoztatási szolgálatok” kifejezés szerepelt, az utóbbi években azonban – a szolgáltatási rendszereket érintő szervezeti változásokhoz igazodóan – az „állami” jelző nélküli „foglalkoztatási szolgálatok” kifejezést használják.

<sup>8</sup> Commission Communication „Modernising Public Employment Services to support the European Employment Strategy” (09/11/1998)

sikeres kezelésének egyik alapvető feltétele, hogy a foglalkoztatási szolgálatnak az üres álláshelyek minél nagyobb hányadáról legyen tudomása. Az állásközvetítés piacán való részesedés növelése érdekében pedig mindenekelőtt jó kapcsolatokat kell kiépíteni a munkáltatókkal, ami a szolgáltatás szakszerűsége és megbízhatósága révén érhető el. A foglalkoztatási szolgálatnak fel kell ismernie a munkáltatók igényeit, korszerű szolgáltatás-csomagokat kell kínálnia (beleértve speciális szolgáltató ablakok kialakítását is a munkáltatók és/vagy egyes szektorok részére), és erőfeszítéseket kell tenni a foglalkoztatási szolgálat „imázsának” megváltoztatására. Mindezt ki kell egészítenie az információs és kommunikációs technológiák használatának, mindenekelőtt az önkiszolgáló rendszerek és on-line szolgáltatások kialakítása érdekében.

## 2. *Szisztematikus esetkezelés*

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

## 3. *A szolgáltatások rendszerének összehangolt működtetése*

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

## 4. *A foglalkoztatási szolgálat és más releváns szereplők közötti kapcsolatok erősítése*

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

## 5. *A foglalkoztatási szolgálatok szerepe a nemzetközi mobilitás segítésében*

A munkaerő mobilitásának segítése érdekében törekedni kell arra, hogy az EURES hálózat integrálódjon az állami foglalkoztatási szolgálatok normál működésébe, és magas színvonalú szolgáltatásokat nyújtson a munkáltatóknak, munkavállalóknak és álláskeresőknak.

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

A szakmai együttműködés segítése mellett az állami foglalkoztatási szolgálatok modernizációját 2000-től az Unió pénzügyi eszközökkel is támogatja az Európai Szociális



Alapon keresztül. Ezt a lehetőséget 2004-től több új tagállam – köztük Magyarország is – igénybe veszi.

### 3. Ország-tanulmányok

Az ország-tanulmányokat az alábbi szempontrendszer alapján igyekeztünk összeállítani:

1. Foglalkoztatáspolitikai kihívások és válaszok (napjainkra koncentrálva, a reformlépések indokolta időtávig visszamenőleg, és 2010-ig előre tekintve)
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

Voltak országok, amelyekről a fenti szempontrendszernek megfelelő, átfogó tanulmányokat sikerült készíteni, de voltak olyanok is, amelyekről csak az aktuális reformra vonatkozóan tudtunk információkat szerezni. Munkánkat nagyban megkönnyítette az FH Nemzetközi Főosztályának a segítsége, ahonnan a német tapasztalatokról kaptunk szakmailag jól hasznosítható dokumentumokat. Emellett megszervezték a munkacsoport számára egy finn tanulmányutat is, amely lehetővé tette az ott napirenden lévő munkaerő-piaci reformok megismerését.

A továbbiakban a zárótanulmány elején felsorolt ország-tanulmányok tartalmi kivonatát ismertetjük.

#### 3.1 Ausztria

Az osztrák munkaerő-piaci szolgálatnak (Arbeistmarktservice=AMS) két olyan sajátossága van, amely figyelmet érdemel.

Az egyik, hogy *magángazdasági intézménynek* (közszolgálati vállalkozásnak) tekinthető, ami ugyanakkor hatósági feladatokkal is meg van bízva. Ebből két szakterület vezethető le, amelyek különböző jogalapra épülnek:

A munkaerő-piaci támogatásokról, beleértve a munkaerő-piaci szolgáltatásokról szóló törvényeket, kis részük kivételével nem lehet államigazgatási törvényeknek tekinteni, hanem inkább magángazdasági természetűeknek. Az ezekre épülő szolgáltatásokra, ill. aktív munkaerő-piaci eszközökre következképpen nem áll fenn alanyi jogosultság, sem eljárásjogi értelemben, sem pedig a közigazgatási bíróság által gyakorolt kontroll révén.

Az összes többi joganyag (munkánélküli biztosításról szóló törvény, külföldiek foglalkoztatásáról szóló törvény) alkalmazásánál az AMS hatóságként viselkedik. Megfelelő feltételek teljesítése esetén törvényes jogosultság áll fenn a szóban forgó ellátásokra; sérelem esetén az egyén jogorvoslati fórumokhoz fordulhat.

A másik sajátosság, hogy az AMS közismerten sok nonprofit szervezettel működik együtt annak érdekében, hogy szolgáltatásait és támogatásait eljuttassa a munkaerőpiac leghátrányosabb helyzetű csoportjaihoz. A foglalkoztatási programok kivitelezésére szakosodott közhasznú szervezeteket *szociál-ökonómiai üzemeknek* nevezik.

### ***Az AMS felépítése***

Az AMS szervezeti modellje azt az elvet követi, hogy eredményes munkaerő-piaci politikát csak a munkáltatókkal, munkavállalókkal és a kormányzattal egyetértésben, továbbá a regionális különbségek és sajátosságok figyelembe vételével lehet folytatni. Ennek megfelelően az AMS szövetségi, tartományi és regionális szervezeti szintekre tagolódik, amelyek mindegyikén markáns érdekérvényesítéssel rendelkeznek a szociális partnerek. Az AMS-nek egy központi, 9 tartományi és 97 regionális szervezeti egysége van. Ezek mindegyike mellett tripartit irányító testületek működnek.

- Szövetségi szinten az igazgatótanács rendelkezik a döntéshozatali és ellenőrzési jogosítványokkal, tartományi szinten a tartományi igazgatóság, regionális szinten pedig a regionális tanács.
- Szövetségi szinten az ügyvezetést az elnökség látja el, tartományi szinten a tartományi ügyvezetők, valamint azok helyettesei, regionális szinten pedig a regionális ügyvezető és helyettesei.

Az AMS feladatait a munkaerő-piaci szolgáltatásokról szóló törvény rögzíti (AMSG). A szövetségi központ a feladatok teljesítését normákon keresztül szabályozza (szövetségi irányvonalak). A középtávú stratégiai feladatokat és az ahhoz szükséges forrásokat az osztrák AMS hosszú távú tervében írják elő. A tervezési struktúra az 1999-ben bevezetett – EFQM-modell<sup>9</sup> szerinti – minőségbiztosítási rendszer dimenzióihoz igazodik. Ebbe a gender-mainstreaming elvét, mint fontos kritériumot ugyancsak beépítették.

Az AMS tevékenysége általánosságban a munkát keresőkhöz és a munkáltatókhoz igazodik. A cél a munkánélküliség volumenének és időtartamának a mérséklése, az általa érintett társadalmi csoportok koncentrációjának oldása, a vállalatok segítése a számukra megfelelő munkaerő felvételében, továbbá munkavállalók alkalmazkodásában a struktúraváltozásokhoz. Az MBO elvét alkalmazva az irányítást évente számszerűsített célokra építik, amelyről a szövetségi központ és a tartományi központok állapotnak meg

---

<sup>9</sup> EFQM=European Foundation for Quality Management

egymással, s aminek teljesítését szigorú kontrolling módszerrel ellenőrzik. Mindennél fontosabb célja az AMS-nek a nők és férfiak egyenlőségének támogatása.

Az osztrák munkaerő-piaci szolgálat *szövetségi központjának* feladata a célleírányzatok meghatározása és ezek teljesítésének a nyomon követése (kontrolling). Emellett központilag történik a források elosztása, a szervezet működésével kapcsolatos útmutatók kidolgozása, az ellenőrzés és a koncepció-alkotás.

Az AMS *regionális szervezetei* két lényegi funkciót látnak el: szolgáltatásokat kínálnak a munkát keresőknek és a munkáltatóknak. Ennek során két alapelvet követnek. Egyfelől a munkafolyamatok ügyfél-orientáltságát, másfelől az „egyablakos” kiszolgálást.

2004-ben 4200 fő dolgozott az AMS-nél. A munkavállalók egy része azután is köztisztviselői státusban maradt, hogy az AMS közszolgáltató vállalkozás lett. Az AMS arra kötelezi a szövetségi központ elnökségét, hogy megfelelő képzésekkel és beiskolázásokkal gondoskodjon a kvalifikált munkaerő-állományról. Minden újonnan felvett dolgozót egy alapkiképző tanfolyam keretében elméletileg és a gyakorlatban is felkészítenek az ellátandó feladatokra. A modulárisan felépített tanfolyam hossza a konkrét munkahelyi követelményekhez kapcsolódik; a tanfolyamokat az AMS saját képző központjai bonyolítják le.

Az AMS technikai felszereltsége jövőbe orientált módon három pilléren nyugszik: a folyamatoptimalizáláson, az önkiszolgáláson és a vezetői információs rendszeren. Elektronikus úton támogatnak olyan területeket, mint az ügyfelek önkiszolgálása (Interneten keresztül), az operatív adminisztráció (pl. az üres állások és a munkára jelentkezők online párosítása), az AMS munkatársainak belső információs rendszere (AMS-Intranet), továbbá munkaerő-piaci információk biztosítása az AMS vezetői számára, az adattárházon keresztül. Az alkalmazott szoftverek támogatják az AMS törzsfeladatainak végrehajtását (tanácsadást és közvetítést), a támogatások és munkanélküli ellátások adminisztrációját, a belső képzést és még egy sor egyéb feladatot.

### ***Munkaerő-piaci szolgáltatások a regionális foglalkoztatási hivatalokban***

2003. végéig minden regionális hivatalban úgy kellett átszervezni a munkát keresők szolgáltatásait, hogy az ügyfelek saját problémáik és gondozási szükségleteik szerint jól elkülönülő csoportokat alkossanak. Ez egy három-zónás koncepció mentén valósult meg.

#### ***a. Info-zóna***

Azok az ügyfelek, akik csak a munkaerő-piaci információkra kíváncsiak, vagy az AMS szolgáltatásaira, ill. csupán az önkiszolgálást akarják igénybe venni, ebbe a zónába lépnek.

#### ***b. Szolgáltató-zóna***

Azokért az ügyfelekért, akik munkanélküliként akarják regisztráltatni magukat, vagy munkahelyet keresnek, ez a részleg az illetékes. Itt munkaközvetítés is folyik, ill. a munkanélküli ellátás kifizetésének előkészítése is, úgyhogy ez a zóna a legzsúfoltabb.

#### ***c. Tanácsadó-zóna***

Azok az ügyfelek, akikkel intenzívebben kell foglalkozni, ebbe a zónába kerülnek. Ide vezet az útja azoknak is, akik a szolgáltató zónában már eltöltöttek három hónapot, eredmény nélkül. Az első tanácsadás eredményeként az ügyfél és az AMS által kölcsönösen egyeztetett

*gondozási tervnek* kell megszületni. Ebben a célokat és az annak eléréséhez vezető lépéseket rögzítik az ügyfelek számára. Ez a megállapodás világosan meghatározott feladatokat tartalmaz, időbeli ütemezéssel úgy a tanácsadó, mint az álláskereső számára.

#### *Külső szolgáltató igénybevétele különleges problémák kezelésére*

Speciális problémákkal terhelt csoportok számára – mint pl. a gyermekgondozási szabadságról a munkaerőpiacra visszatérő szülők, adóssággal, lakáshiánnyal küszködők, börtönből szabadultak, szenvedélybetegek, drogfüggők, bevándorlók, stb. - tanácsadást és gondozást biztosítanak külső intézmények, az AMS megbízásából és (részleges) finanszírozásával.

#### *Vállalati szolgáltatások*

A vállalati ügyfelek hatékony kiszolgálása érdekében az AMS speciális részleget hozott létre számukra. A kiszorgálandók közé minden vállalkozás beletartozik, amely az AMS munkaerő-kereslettel, a létszámleépítés elkerülésével, képzéssel, foglalkoztatással és a munkaerő-piaci támogatásokkal kapcsolatos szolgáltatásait igénybe kívánja venni. A szolgáltató aktívan keresi a hozzáférés lehetőségét a vállalatokhoz, mindenekelőtt azért, hogy üres állásokat tárjon fel és segítse elkerülni a létszámleépítéseket. Jelenleg az AMS ingyenesen nyújt a vállalatoknak szolgáltatásokat.

#### *A regionális AMS-ek technikai felszereltsége*

A munkaerő-piaci szolgálat országos online számítógépes hálózattal rendelkezik, ami azonnal és bármely kirendeltségről hozzáférhetővé teszi az aktuális állásajánlatokat és a regisztrált álláskeresőket, mégpedig foglalkozások és régiók szerint. A munkát keresők és az állásajánlatok párosítása automatizált. Számítógép segítségével regisztrálják és folyamatosan követik a közvetítési tevékenységeket.

#### ***Passzív ellátások – aktív munkaerő-piaci eszközök***

A munkaerő-piaci szolgálat fenntartását, fejlesztését, az ügyfeleknek nyújtott anyagi támogatásokat, munkaerő-piaci szolgáltatásokat, aktív eszközöket és programokat a munkanélküli biztosítási alap finanszírozza, amihez a munkavállalóknak kötelező csatlakozni.

#### *A munkanélküli biztosítás keretében járó ellátások*

- munkanélküli járadék,
- munkanélküli segély (szó szerinti fordításban ínségsegély),
- nyugdíjelőleg,
- képzési támogatás,
- időskori részmunkaidős támogatás.

#### *Aktív munkaerő-piaci eszközök*

- Munkahely-megőrzés támogatása
  - rövidített munkaidő,
  - rossz időjárás miatti kártalanítás,
  - újbóli beilleszkedést segítő támogatás a gyermekgondozási szabadság lejáta után,
  - képzési támogatás gyermekgondozási szabadságon lévők munkahelyének megtartásához.

- Képzés, továbbképzés, szakmai mobilitás támogatása
  - egyéni támogatás a szakmai mobilitást elősegítő képzéshez (képzési és megélhetési költségek átvállalása),
  - oktatási intézmények támogatása (felnőtt szakképző központok),
  - gyakorlatszerzés támogatása (munkahelyi integráció),
  - vállalatok támogatása (szakmunkásképzésben résztvevő tanoncok esetében),
  - pályaválasztási szolgáltatás nyújtása.
- Munkahelyteremtés
  - Szociál-ökonómiai vállalatok és közhasznú foglalkoztatási projektek támogatása (ld. részletesen a következő fejezetben),
  - szerkezetváltás támogatása,
  - vállalkozás-alapítás támogatása.

### ***Szociál-ökonómiai üzemek (SÖB), mint a munkaerő-piaci programok fő kivitelezői***

A SÖB olyan munkaerő-piaci eszközt jelent, amely piac-közeli, mégis relatíve védett, határozott ideig fennálló munkahelyek rendelkezésre bocsátásával segíti a nehezen elhelyezhető személyek munkaerő-piaci integrációját. Ebbe a körbe tartoznak:

- a tartós munkanélküliek,
- a kiközvetítési akadályokkal rendelkező tartós munkanélküliek, úgy mint:
  - a munkavégző-képességük erózióját megélt egyének,
  - a hajléktalanok,
  - börtönből szabadultak,
  - adósságcsapdába került személyek,
  - kábítószerfüggők, stb.
- a hosszabb ideje foglalkozás nélküliek,
- az idősek,
- a fogyatékosokkal élők,
- a szociális beilleszkedési zavarokkal küszködő, és
- a gondozási kötelezettséggel terhelt egyének.

A SÖB társadalmi küldetése, hogy mindenekelőtt olyan személyeket, akiknek korlátozott a teljesítményük, támogasson mindazon képességük helyreállításában, amelyek előfeltételét képezik a normál (támogatás nélküli) munkahelyeken való elhelyezkedésnek. Ebből a SÖB számára a következő feladatok adódnak:

- átmeneti munkahelyek rendelkezésre bocsátása,
- gondozási és képzési lehetőségek megszervezése a munkaerőpiacon hátrányos helyzetű emberek számára, egy gazdálkodó üzem keretében,
- az átmenetileg foglalkoztatott személyek kiközvetítési akadályainak elhárítása és reintegrálásuk a támogatás nélküli munkák világába,
- a tranzit foglalkoztatottak reintegrációs esélyeinek javítása, célirányos képzéssel.

A SÖB célcsoportjaihoz különböző támogatáscsomagok rendelhetők, amelyek eljuttatása a rászorulókhöz a SÖB feladata.

- Tartós munkanélküliek: A) típusú támogatáscsomag, amely a következő elemekből áll:
  - foglalkoztatás
  - szociálpedagógiai gondozás és tanácsadás

- pályaorientáció,
- álláskeresési tréning,
- elhelyezkedési támogatás.
- Kiközvetítési nehézségekkel küszködő tartós munkanélküliek: B) típusú támogatáscsomag, amely kiegészíti az A) csomag keretében nyújtott szolgáltatásokat:
  - Betanítás,
  - alapismeretek pótlása,
  - munkatapasztalat-szerzés.
- Súlyos elhelyezkedési nehézségekkel küzdő tartós munkanélküliek: ugyanaz, mint a B) csomag esetében.

A szociál-ökonómiai vállalatok *munkaerő-piaci teljesítményének* fő ismérvei:

- nehezen elhelyezhető személyek határozott idejű foglalkoztatása (tranzitfunkció tudatosan ütemezett be- és kiléptetéssel),
- szociálpedagógiai kínálati csomag rendelkezésre bocsátása, amely arra irányul, hogy a tranzit munkahelyeken foglalkoztatott személyek foglalkoztathatóságát határozottan javítsa.

*Gazdasági teljesítmény:*

A szociál-ökonómiai vállalatok a munkaerő-piaci célokon túl gazdasági célokat is követnek. Ezek főbb ismérvei:

- a SÖB termékeket állít elő, vagy szolgáltatásokat kínál, piaci áron,
- a SÖB elengedhetetlen ismérve, hogy összkiadásainak meghatározott részét termékei, ill. szolgáltatásai eladásából fedezi.

Az AMS mint az egyik költségviselő vesz részt a SÖB finanszírozásában, az általa keresett és a SÖB révén kínált szolgáltatások megvásárlásával, amely kiterjed:

- a munkahelyek rendelkezésre bocsátásának költségére,
- a tranzit foglalkoztatottak képzésének költségére,
- a tranzit foglalkoztatottak nélkülözhetetlen szociálpedagógiai gondozásának és beilleszkedése segítésének költségeire,
- továbbá a tranzit foglalkoztatottak szakmai irányításához és képzéséhez szükséges kulcspozíciók/szakértők költségeire.

A szociál-ökonómiai üzemek a tartományok és önkormányzatok számára is nagy jelentőséggel bírnak. Egyfelől, a problémacsoportok integrálásért ők ugyancsak felelősek, másfelől pedig a SÖB-ök, mint vállalkozások számukra is felhasználhatók regionális céljaik megvalósításához (városrészek szanálása, szemétszállítás és hulladék-feldolgozás, stb.). A tartományokat és önkormányzatokat ennél fogva határozottabban be kell vonni a közös finanszírozásba. A tőlük elvárt anyagi hozzájárulás a támogatás összegének legalább egyharmadát el kell, hogy érje. Amennyiben ehhez képest elmaradás mutatkozik, az AMS a munkaerő-piaci helyzettől függően vállalja ennek pótlását.

A szociál-ökonómiai üzemek kettős követelmény között örlődnek: egyfelől, eleget kell tenniük az AMS azon igényének, hogy megfelelő munkahelyeket kínáljanak fel, másfelől egy vállalat gazdasági elvárásainak is meg kell felelniük. Miközben ez a feszültség a siker motorja, kétség kívül nagy kihívást jelent a résztvevők számára. A SÖB vezetése ezért azt követeli, hogy a SÖB és az AMS közötti lényeges kérdéseket szerződés rögzítse. A támogatási garanciát ezért terjedelmes írásos megállapodásban rögzítik. Ez magában foglalja:

- az AMS garantált hozzájárulását,

- a projekt kivitelezője által megteremtendő munkahelyekre elhelyezendő célcsoportok számát és összetételét (kulcsszemélyzet+ tranzit foglalkoztatottak = foglalkoztatási kötelezettség),
- az elkötelezettséget valamennyi szociális és munkajogi előírás betartására,
- a SÖB és AMS együttműködését a tranzit foglalkoztatottak kiválasztására és reintegrációjára,
- a gondozás mikéntjét, a szakképzést és szakmai irányítást,
- a rendszeres jelentéstételi kötelezettséget a projektben foglalkoztatottakról, a sikerkritériumokat, mérési módszereket és elvárt eredményeket,
- a társfinanszírozók kötelezettségvállalását.

Amennyiben a SÖB-ön kívül álló okok miatt nem sikerül az egyik szerződés lejárta után másikat kötni, az előző megállapodás időtartama automatikusan 6 hónappal meghosszabbodik, hogy a SÖB ne maradjon anyagi forrás nélkül.

### 3.2 Dánia

Dánia középtávú stratégiája a fenntartható gazdasági növekedésre és a társadalom öregedésével kapcsolatos kihívásokra fókuszál. Ennek fő elemei: 2010-ig a közkiadásokban éves átlagban a GDP 1,5-2,5 százalékának megfelelő megtakarítást kell elérni, és a költségvetési hiányt csökkenteni szükséges. Ez a megtakarítás lehetővé teszi, hogy a pénzügypolitikai célok (élőmunkát terhelő adók csökkentése az adórendszer befagyasztásának általános keretei között, és a közszolgáltatások szerény bővítése) akkor is teljesíthetők legyenek, ha az idős korosztályok – demográfiai okokból - a legnagyobb számban hagyják el a munkaerőpiacot.

Ami a foglalkoztatottságot illeti, Dánia már teljesítette a lisszaboni célokat, mind a 15-64 éves, mind pedig az 55-64 éves népességre vonatkozóan (70, ill. 50%-os foglalkoztatási arány). A 15-64 éves férfiak foglalkoztatási rátája mintegy 80%, a nőké 71-72%, az 55-64 éveseké pedig eléri a 60%-ot. A középtávú pénzügy-politikai célok azonban azt feltételezik, hogy 2010-ig folytatódik a foglalkoztatás bővülése, mégpedig a mostani 75%-ról 78%-ra, a 15-64 éves népesség tekintetében. Ez megköveteli a munkanélküliségi ráta (4-5%) további csökkentését, valamint a munkaerő-piaci részvétel kiegyenlítését nemek és etnikai csoportok szerint. A 2010-es foglalkoztatási cél eléréséhez a munkában állók mintegy 60 ezres bővítésére van szükség. A demográfiai folyamatok (az idősebb korosztályok nagyobb létszámúak, mint a helyükbe lépő fiatalok) is negatívan hatnak a foglalkoztatottak számára (40 ezres veszteséget okoznak). A foglalkoztatáspolitikai ennek a 100 ezer fős létszámtöbbletnek a munkaerőpiacra vonzásán munkálkodik. E cél elérése a 2003-ban elkezdett munkaerő-piaci reform folytatását feltételezi.

Az OECD értékelése szerint a dán munkaerőpiac nemzetközi összehasonlításban a legrugalmasabb munkaerőpiacok közé tartozik. A foglalkoztatási viszony feltételei nagyrészt szabadon alakíthatók, rövid a felmondási idő, alacsony a végkielégítés mértéke. A nagyfokú rugalmasság mellett a munkavállalók biztonságát alapvetően a relatíve magas szintű munkanélküli ellátás és az aktív munkaerő-piaci politikák rendszere biztosítja, amely a munkanélkülivé válás esetén ösztönzi és segíti elő az újbóli elhelyezkedést. A munkaerő-piaci politikák kiemelt szerepét jelzi az is, hogy uniós összehasonlításban mind az aktív, mind a passzív eszközökre fordított kiadások aránya kiugróan magas. 2003-ban aktív eszközökre a

GDP 1,5%-ának, passzív eszközökre 2,7%-ának megfelelő összeget fordítottak, miközben az EU-15 átlag 0,7%, illetve 1,4% volt.

### ***A 2003-as reform előzményei***

1979-83. között a tartós munkanélküliség elleni aktív munkaerő-piaci politika középpontjában a munkaközvetítés, a képzés és a munkanélküliek vállalkozóvá válásának támogatása állt. Ez a program viszonylag szerény eredményt hozott, mivel csak a támogatottak kisebbsége tudott gyökeret vetni az első munkaerőpiacon. Ez a tény, továbbá a munkanélküliség növekedése 1990-93 között fokozta a politikai nyomást arra, hogy új intézkedésekkel törjék meg a munkanélküliek körforgását a különböző aktív munkaerő-piaci programokban. Az eredmény egy *általános munkaerő-piaci reform lett, ami 1994. januárjában kezdődött.*

Ennek fő jellemzői:

- *A két-szakaszos támogatási rendszer bevezetése, amely egy négyéves passzív, majd azt követően három éves aktivizáló periódusból állt. Az első szakaszban a munkanélküli járadékot kapott, de ezen belül is jogosult volt 12 hónap aktivizálásra.*
- *A tartós munkanélkülieknek nyújtott támogatások a szabályokra alapozott rendszertől eltolódtak az egyéni szükségletek értékelése felé (egyéni akciótervek bevezetésével, ami ennek fontos eszköze).*
- *Az aktív munkaerő-piaci eszközökben való részvétel és a munkanélküli biztosítás közti kapcsolat megszüntetése, azaz az előbbi (támogatott foglalkoztatás) már nem biztosít jogszerű időt a járadék újbóli folyósításához.*
- *Háromféle fizetett szabadság bevezetése a gyermekgondozás, a továbbtanulás és a sabbatical (tartós szabadság) eseteire, összekapcsolva az állás-rotációval, ami lehetőséget ad a foglalkoztatottnak, hogy az említett indokokkal átmenetileg elhagyhassák munkahelyüket. Ez alatt az állam által fizetett járadékot kapnak, ami a munkanélküli járadék egyik fajtája.*

Az 1994-2001-ig működött szociáldemokrata kormány több további reformlépést tett. 1996-ban a *passzív járadékfolyósítási időt két évre csökkentette*, ezen belül a fiatal, képzetlen munkanélküliek esetében 6 hónapra. 1999-ben pedig *egy évre rövidítette a felnőtt munkanélküliek passzív támogatásának időtartamát.*

### ***A 2003-as munkaerő-piaci reform***

2003-ban új konzervatív-liberális kormány alakult. Ez széles politikai támogatás mellett *új munkaerő-piaci reformot indított*, „*More people at work*” (Dolgozzanak többen!) jelszóval. A program az aktív eszközöket illetően a következő elemeket tartalmazta:

- *A 32 különböző aktív munkaerő-piaci eszközből 3 fő csoportot hagytak meg. A) a tanácsadást, képzést és oktatást; B) a gyakorlati bemutatkozást vállalatoknál (practical introduction to the enterprises) és a C) bértámogatást.*
- *Nagyobb hangsúlyt helyeztek a korai tanácsadásra és a munkanélküliekkel való személyes kapcsolat más formáira, amire legalább minden harmadik hónapban sort kell keríteni. A munkanélküliek aktív álláskeresővel és mobilitásával kapcsolatos elvárások szigorodtak.*



- Az aktív munkaerő-piaci eszközök és a járadékfolyósítás teljes *adminisztrációs rendszerét modernizálták*, a *digitális technológiák* széles körű alkalmazásával.
- Előírták, hogy minden felnőtt munkanélkülinek *kötelező* részt venni aktív munkaerő-piaci programban munkanélkülisége első évének lejártá után. Az ezt követő, állástalanul töltött időt 75%-ban aktív eszközökben való részvétellel kell eltölteni, csak a fennmaradó egynegyed telhet el passzív segélyezéssel.

### **Új reformok 2007-től**

2004. januárjában egy kormánybizottság jelentést tett közzé a közszféra jövőbeni struktúrájáról és a központi, regionális és lokális szintek közti munkamegosztásról. A reform részeként a helyi önkormányzatok számát drasztikusan csökkentik: 275-ről kb. 100-ra. A régiók (megyék) számát is lefaragják, és feladataik többségét átadják az új és nagyobb önkormányzatoknak.

Fontos téma volt ebben a jelentésben a *munkanélküliek támogatási és aktivizálási rendszerének átszervezése*. Az állami foglalkoztatási szolgálat jelenleg a biztosítási alapokkal közösen visel felelősséget a munkanélküliek többségéért: azokért, akik valamelyik biztosítási alap tagjai. A nem biztosítottokról az önkormányzatok gondoskodnak.

A munkaerő-piaci politika alakításának és stratégiai irányításának legfontosabb szerve a Foglalkoztatási Minisztérium egyik igazgatóságaként működő *Nemzeti Munkaerő-piaci Hatóság* (AMS). Az AMS felelős az állami foglalkoztatási szolgálat és az önkormányzatok által végrehajtott foglalkoztatáspolitikai intézkedések szakmai irányításáért, koordinációjáért, valamint a foglalkoztatáspolitikához kapcsolódó jogi szabályozás alakításáért. A foglalkoztatási szolgálatnak és az önkormányzatoknak ezt a közös szakmai felügyeletét és koordinációját 2002-ben hozták létre, az aktív munkaerő-piaci politikák egységes és átlátható rendszerének megteremtése érdekében.

### **Az állami foglalkoztatási szolgálat (AF)**

Az AF 2500 alkalmazottal 14 regionális irodát, és a régiókon belül összesen mintegy száz helyi (kerületi) irodát működtet. Minden régióban felállítottak egy, a szociális partnerek és a regionális hatóságok képviselőiből álló *foglalkoztatási tanácsot*, amely ellátja az aktív munkaerő-piaci politikákkal kapcsolatos irányítási feladatokat. Országos szinten is működik egy hasonló testület, amely a munkaügyi miniszter tanácsadó testülete, és részt vesz a munkaerő-piaci intézkedések előkészítésében. Az AF feladatai - az aktív munkaerő-piaci politikákról szóló törvény értelmében – a következő három fő területet ölelik fel:

- az álláskeresőkkel és/vagy képzési lehetőséget keresőkkel kapcsolatos feladatok,
- a vállalatok számára nyújtott szolgáltatások, és
- a munkaerő-piaci folyamatok nyomon követése.

#### *Az álláskeresőkkel és/vagy képzési lehetőséget keresőkkel kapcsolatos feladatok*

Az AF regisztrálja a munkanélkülieket egy országos adatbázisban, tanácsadást biztosít, és információt nyújt az üres álláshelyekkel kapcsolatban. Minden munkanélküli személlyel *egyéni megállapodást* köt, amely mind az AF, mind a munkanélküli feladatait rögzíti az álláskeresési folyamatban. Az AF feladatai közé tartozik a bértámogatás típusú támogatások kezelése is. Ilyen típusú támogatás a versenyszféra és a közszféra foglalkoztatóinak egyaránt nyújtható, - ez utóbbiban azokra a területekre koncentrálva, ahol munkaerőhiány nehezíti a szolgáltatások biztosítását (például egészségügy, gondozó szolgálatok). A foglalkoztatási

szolgálatok hagyományos feladatain túlmenően, a képzési és gyermekgondozási szabadság idejére nyújtott ellátások adminisztrációját is az AF végzi. Ez teszi lehetővé az ún. *munkarotációs* rendszerek működtetését, amelyek lényege, hogy a képzési szabadságon lévő alkalmazottak helyére munkanélkülieket közvetítenek ki és helyeznek el.

#### *Vállalatok számára nyújtott szolgáltatások*

A vállalkozások számára nyújtott szolgáltatások egy részét – a kiszámíthatóság és az egységesen magas színvonal érdekében - mind a 14 regionális iroda azonos tartalommal és feltételekkel biztosítja. Ezek közé tartozik a munkába helyezés (az üres álláshelyet bejelentő vállalkozás részére az AF az álláskeresővel készített interjúk alapján álláskeresőket közvetít), az alkalmi munkába helyezés (a szezonális munkaerőigények kielégítésére napi igények alapján munkaerő közvetítése), továbbá az oktatási és képzési tanácsadás. Egyes régiókban az AF ezt a szolgáltatáscsomagot további olyan elemekkel egészíti ki, mint például az állásinterjúk lebonyolításának átvállalása, vagy a képzési terv kidolgozása és a képzések megszervezése. Ilyen típusú szolgáltatásokat vállalati megrendelésre *díjazás ellenében* is nyújtanak.

#### *A munkaerő-piaci folyamatok nyomon követése*

A fenti szolgáltatásokon túlmenően az AF feladatai közé tartozik a munkaerő-piaci folyamatok elemzése, továbbá a munkaerő-kereslet és -kínálat előrejelzése. Az AF által összegyűjtött és feldolgozott információk segítik a regionális foglalkoztatási tanácsok aktív munkaerő-piaci politikákkal kapcsolatos döntéseinek megalapozását, és a szolgáltatásoknak a munkaerő-piaci igényeknek megfelelő alakítását.

#### **Önkormányzatok**

Mint említettük, az AF szolgáltatásai és programjai a munkanélküli ellátásra jogosult személyekre terjednek ki, míg a szociális ellátásban részesülő állástalan emberek esetében a munkaerő-piaci reintegráció elősegítése az önkormányzatok feladata. Dániában 275 önkormányzat működik jelenleg, ám – a dán nemzeti reformprogram (lisszaboni akcióprogram) – szerint 2007-től ezek számát jelentősen csökkentik, a megyei önkormányzatokat pedig 5 regionális önkormányzat váltja majd fel. Az önkormányzatok számának csökkentése – az AF és az önkormányzatok közös szakmai irányításának megteremtése mellett – többek között az aktív munkaerő-piaci politikák rendszerének hatékonyabb működtetése érdekében történik.

#### *A reform főbb lépései*

A bizottság egy új univerzális rendszer felállítását javasolta, amit az önkormányzatokhoz telepítene – ez kezelné mind a biztosított, mind a nem biztosított munkanélkülieket. A javaslatot hevesen vitatták, majd 2005. tavaszán megszületett a döntés a parlamentben.

Az átszervezés során közös helyi (inkább kistérségi, tekintettel a nagy önkormányzatokra) „job-centereket” (állásközpont) hoznak létre, amelyek integrálják az önkormányzatok és az állami foglalkoztatási szolgálat tevékenységét. A formális megosztottság a biztosított és nem-biztosított munkanélküliek között megmarad, mégpedig úgy, hogy az előbbiekről az állam által fenntartott állami foglalkoztatási szolgálat gondoskodik, az utóbbiakról pedig az

önkormányzatok. Tíz kísérleti állásközpontot hoztak létre annak a javaslatnak a tesztelésére, hogy mi lenne, ha az összes munkanélküli felelősségét az önkormányzatokra terhelnék.

A jelenlegi 14 regionális munkaügyi központból csak 4 lesz; azok feladata lesz a munkaerő-piaci folyamatok nyomon követése és azoknak a speciális alapoknak a menedzselése, amelyek a szűk keresztmetszetek (munkaerőhiány és a tömeges elbocsátások) kezelését szolgálják.

A regionális munkaügyi tanácsok megmaradnak, de a szociális partnerek szerepe csökkenni fog, jóllehet ők szintén képviseltetni fogják magukat a helyi szintű (önkormányzatok mellett működő) tanácsadó testületekben. A szociális partnerek részt vesznek az országos tanácsadó testületben is (The National Employment Council = Nemzeti Foglalkoztatási Tanács). Összehasonlítva a jelenlegi kétlépcsős irányítási rendszerrel, ahol a régióknak elég erős pozíciójuk van, lényeges szervezeti változások várhatók a következő években.

A kormányzást illetően, az új szervezet különféle technikákat kombinál. Először: a foglalkoztatási miniszter – a Nemzeti Foglalkoztatási Tanáccsal való konzultáció után – meghatározza a célokat, és a forrásokat ennek alapján szétosztja az önkormányzatoknak (és bizonyos részt hagy regionális szinten is, speciális akciókra). Másodsor: az önkormányzatok a helyi öngazgatás autonómiája szerint végrehajtják a nemzeti stratégiát, figyelembe véve azt a tényt is, hogy a job-centerekben lévő munkanélküliek egy része az állami rendszer (a korábbi áfsz) fennhatósága alatt áll. A régiós igazgatók (directors of the regions) felhatalmazást kapnak arra, hogy közbeavatkozzanak, ha a helyi állásközpont nem megfelelően végzi feladatát (teljesíti küldetését).

Végül részletes monitoring rendszert építenek ki, ami lehetővé teszi a régióknak és a minisztériumoknak, hogy intézkedjenek, ha a stratégiai célok veszélybe kerülnek.

A reformot egyértelműen támogatják az önkormányzatok, de ellenzik a szociális partnerek. Utóbbiak attól félnek, hogy a helyi szintre alapozott struktúra főleg az egyes munkanélküliire fog koncentrálni, mivel az felel meg az önkormányzatok szociális probléma-kezelési gyakorlatának. Az önkormányzati munkatársak nem rendelkeznek azzal a képességgel, hogy átlássák a regionális munkaerőpiacot, továbbá a munkaerő-piaci politika azon elemeit, amelyek a keresleti oldallal vannak összefüggésben (munkaerőhiány, tömeges elbocsátás, a piaci szükségletnek megfelelő képzés). A szociális partnerek attól is félnek, hogy csökkenni fog a befolyásuk az aktív munkaerő-piaci politika fölött, mivel a regionális munkaerő-piaci tanácsok elveszítik hatáskörüket a regionális munkaerő-piaci politika alakításával kapcsolatban.

### ***Az eddig megtett intézkedések***

Az aktív munkaerő-piaci politikák hatékonyságának növelésére irányuló lépéseket a dán kormány munkaerő-piaci intézkedéscsomagja foglalja össze, melynek középpontjában az *egyéni szükségleteken alapuló, személyre szabott és erőteljesen foglalkoztatás-orientált megközelítés áll*. Az intézkedések főbb elemei a következők:

- *Az egyéni szükségletek korai felmérése*

Minden munkanélküli esetében a munkába álláshoz vezető lehető legrövidebb utat kell megtalálni. Azon munkanélküliek esetében, akiknek „csupán” az állástalanság a problémája, az álláskeresés ösztönzésére és segítésére kell összpontosítani. Egyéb eszköz alkalmazására csak azok esetében kerül sor, akiknek valamilyen munkaerő-

piaci hátrány miatt (például alacsony iskolai végzettség) miatt fennáll a munkanélküliség tartóssá válásának kockázata. Emellett kötelező az intenzív kapcsolattartás az ügyfelekkel, ami azt jelenti, hogy az *ügyféllel legalább háromhavonta fel kell venni a kapcsolatot.*

- *Konkrét állás- és képzési lehetőségek felajánlása*

Minden munkanélküli személy esetében kidolgoznak egy *álláskeresősi tervet*, amelynek arra kell irányulnia, hogy a munkanélküli minél előbb álláshoz jusson, mégpedig lehetőleg *nem támogatott* álláshoz. Az álláskereső segítségét az AF és az önkormányzatok esetében egyaránt elvárás.

- *A tartós munkanélküliség csökkentése*

A leghátrányosabb helyzetű emberek foglalkoztatását segítő eszközök fejlesztése érdekében a Foglalkoztatási Minisztérium támogatja a helyi szinten kipróbált és bevált gyakorlatok elterjesztését, beleértve az önkormányzatok, szakképzési központok, rehabilitációs intézmények és vállalatok közötti *együttműködés* különféle formáit. Emellett célnak tekintik az új munkalehetőségek és foglalkoztatási formák kialakítását is.

- *A munkaerő-piaci programok hatékonyságának értékelése*

A munkaerő-piaci programok hatékonyságának növelése érdekében megkezdtek a programok átfogó értékelését. A programok eredményeit és a hatásait az egyén, a vállalatok és a társadalom szintjén egyaránt megvizsgálják.

Az AF és az önkormányzatok közötti koordináció erősítése és az aktív munkaerő-piaci politikák egységes működtetése érdekében megkezdtek a munkanélküli ellátásban részesülőkkel és a szociális segélyben részesülő munkanélküliekkel<sup>10</sup> kapcsolatos eljárások összehangolását és egyszerűsítését. Az új rendszerben a szükségletfelmérést – az ellátás típusától függetlenül - az AF és az önkormányzatok ugyanazon elvek mentén végzik. 2004 decemberétől az egységes eljárások alkalmazását segítik továbbá a következő eszközök:

- útmutató az ügyfelekkel folytatott párbeszédhez (a munkanélküliek foglalkoztathatóságát befolyásoló kulcstényezőkről és a foglalkoztathatóság felmérésének módjáról),
- egységes nyilvántartás arról, hogy az ügyfél korábban milyen ellátásokban részesült,
- „állás-barométer”, ami egy statisztikai (valószínűség-számítási) modell alapján megmutatja, hogy egy adott munkanélküli személy valószínűsíthetően hosszabb vagy rövidebb ideig lesz-e munkanélküli,
- tájékoztató füzet az ügyfelek számára, amely összefoglalja az álláskereső saját feladatait és felelősségét a munkaerőpiacra való visszatérés tekintetében.

Az erőteljesebb aktiválás érdekében a munkanélküliség első 12 hónapja alatt szűkítették le a képzési lehetőségeket, és a korábbi 32-ről 3-ra kell csökkentették az aktív munkaerő-piaci eszközök számát.

---

<sup>10</sup> Dániában a munkanélküliségi biztosítás önkéntes alapú, miután a rendszert a szakszervezetek működtetik. Nem mindenki biztosított automatikusan, csak a szakszervezeti tagok, akiknek kötelező a részvétel a munkanélküli biztosításban. A rendszer azonban így is lefedi a munkaerő-állomány 80-90%-át. A szociális segélyt az önkormányzatok nyújtják, és többek között azok részesülhetnek benne, akik nem jogosultak munkanélküli ellátásra.

### 3.3 Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyságban a gazdaság a 90-es évek közepe óta folyamatos növekedést mutat, ami a foglalkoztatás bővülésével együtt ment végbe. 1995 óta a foglalkoztatási ráta több mint 3%-al növekedett (2004-ben 71,6%), míg a munkanélküliségi ráta a felére csökkent (4,7%). A tartós munkanélküliség is történelmi mélypontot ért el, 2003-ban a munkaerőnek 1,1%-a volt állás nélkül egy éven túl. Kiemelkedő az 55 éven felüliek foglalkoztatási rátájának folyamatos, meredek emelkedése is. Az angol munkaerőpiac fontos jellemzője a részmunkaidőben foglalkoztatottak magas aránya (2004-ben 25,2 %), különösen a nők körében (44%)

A magas foglalkoztatási szint és alacsony munkanélküliségi ráta ellenére komoly kihívásokkal kell szembenéznie a foglalkoztatáspolitikának. Továbbra is magas az inaktív aránya: 2004-ben 24,4 %. Ez mintegy 2,7 millió aktív korú embert jelent, akik többnyire táppénzt, vagy egyéb rokkantsági ellátásokat vesznek igénybe. Továbbá magas a munkanélküliek között az egy éven túl munka nélkül lévők aránya (2004-ben 20,2%) is.

#### *Foglalkoztatáspolitikai stratégia és célkitűzések*

A kormány foglalkoztatáspolitikája a következő pillérek alapján:

- aktív munkaerő-piaci politikák fejlesztése, a tartós munkanélküliség megelőzésére és az inaktivitás csökkentésére;
- munkavállalásra ösztönző adó és jóléti politika: az adórendszeren és a minimálbér bevezetésén keresztüli ösztönzők alkalmazása;
- az oktatás és képzés rendszerének fejlesztése az alkalmazkodóképes, rugalmas és produktív munkaerő-állomány biztosítása érdekében.

A 2003-as és 2004-es Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervben a következő konkrét célok meghatározására került sor:

- *középtávon*: 2006-ra a leghátrányosabb helyzetű emberek (etnikai kisebbségek, egyedülálló szülők, alacsony iskolai végzettségűek) foglalkoztatási rátájának növelése, a gyermekgondozási lehetőségekhez való hozzáférés biztosítása, továbbá a munkanélküli háztartásokban élő gyermekek arányának a csökkentése;
- *hosszútávon*: 2010-re a foglalkoztatási ráta további emelése, különös tekintettel az egyedülálló szülőkre (számszerűsített célkitűzés ez utóbbira: 70%); a felsőoktatási intézményekbe jelentkezők számának növelése, gyermekszegénység csökkentése.

A kormányzati politika a „**munkát annak, aki képes dolgozni, támogatást annak, aki nem képes!**” elv érvényesítését tűzte ki célul, ami egyben azt is jelenti, hogy a munkának elsőbbséget kell élveznie a szociális transzferek bármely más formájával szemben. Ennek a megvalósítására hozott intézkedéseket – munkavállalásra ösztönző ellátó- és adórendszer, aktív munkaerő-piaci eszközök fejlesztése (New Deal programok bevezetése), a foglalkoztatási szolgálat reformja - folyamatosan léptették életbe az elmúlt évek során.

A közszolgáltatások minőségének javítása, a kormányzati célkitűzések elérése és a közpénzek felhasználásának átláthatóbbá tétele érdekében a 90-es években bevezették az ún. *közszolgálati megállapodások* (Public Service Agreement, PSA) rendszerét, amely az adott szakterületért felelős minisztérium és a Pénzügyminisztérium között jön létre, és 3 évre szóló stratégia célokat és a források felhasználásának kereteit tartalmazza az adott ágazatra vonatkozóan.

A foglalkoztatáspolitikai végrehajtásért elsősorban a Munka- és Nyugdíjügyek Minisztériuma a felelős, amely az alábbi átfogó célok elérésére törekszik:

- gyermekszegénység felszámolása 2020-ra;
- aktív korúak foglalkoztatásának elősegítése a jólét elérése érdekében, a leghátrányosabb helyzetűek foglalkoztatási rátájának növelése, a fennálló lemaradás csökkentése;
- szegénység elleni küzdelem, az időskorúak anyagi biztonságának növelése;
- a fogyatékkal élő emberek jogainak és lehetőségeinek fejlesztése, elősegítve munkaerő-piaci integrációjukat;
- a szolgáltatások színvonalának javítása a pontosság és az ügyfelek elégedettsége érdekében.

A stratégia végrehajtásáért felelős regionális és helyi szereplők nagyfokú döntési szabadsággal rendelkeznek a célok eléréséhez szükséges eszközök és intézkedések meghatározásában.

### ***Reformok a foglalkoztatáspolitikai végrehajtásában***

Az elmúlt tíz évben többször módosították a munkanélküli ellátórendszert és a foglalkoztatáspolitikai intézményrendszert, minden esetben a munkaerő-piaci aktivitás növelésének és a munkavállalás ösztönzésének a szándékával.

A reform első lépéseként a munkanélküli ellátórendszer átalakítására, az intenzív álláskeresés jogosultsági feltételként való szigorú alkalmazására került sor. Ezt követte a „New Deal” program néven ismertté vált aktív munkaerő-piaci programok bevezetése és különböző célcsoportokra való fokozatos kiterjesztése, a piaci szereplők bevonásával az aktív munkaerő-piaci eszközök nyújtásába. A következő fontos lépést 2001-ben a szociális és munkaügyért felelős minisztériumok összevonása jelentette, ami maga után vonta a korábbi foglalkoztatási szolgálat kirendeltségeinek (Jobcentre) és a Segélyezés Ügynökség irodáinak (Benefits Agency) összevonását. A Jobcentre Plus hálózat kiépítése a mai napig tart.

#### *A munkanélküliek ellátórendszere*

Az Egyesült Királyságban a hazai gyakorlattól eltérően a munkanélküliség kockázatának a kezelése a társadalombiztosítás feladatát képezi. A munkáltatók és munkavállalók által fizetett járulékok<sup>11</sup> az öregség, betegség, rokkantság, özvegység stb. kockázatán túl a munkanélküliség esetén nyújtott ellátásokat is fedezik.

1996-ban a két, korábban elkülönült ellátási formát, a jövedelemfüggő, biztosítási jellegű, határozott időre szóló munkanélküliségi járadékot, és a jövedelemvizsgálaton alapuló, rászorultsági elvű segélyezési formát *álláskeresői juttatás* néven (Jobseeker Allowance, JSA) összevonták. Az álláskeresői juttatás igénylése és a jogosultság megállapítása alapvetően a Jobcentre Plus irodáiban történik. Azokban a térségekben, ahol az még nem jött létre, továbbra is a Segélyezési Ügynökségek látják el a munkanélküli ellátással kapcsolatos feladatokat. Az ellátás átnevezésének elsősorban politikai üzenete volt: *az emberek nem azért kapnak pénzt, mert munkanélküliek, hanem azért, hogy munkát keressenek.*

Az álláskeresői juttatásra való jogosultságot kétféleképpen lehet megszerezni: létezik az ún. járulékfizetésen alapuló (contribution based) juttatás, amelyet 180 napig folyósítanak, és a jövedelmi helyzeten alapuló (income based) juttatás, amelyet a jogosultsági feltételek fennállásáig biztosítanak. Mindkét ellátás elég alacsony (25 éven felüli, egyedülálló,

---

<sup>11</sup> A munkavállalóknak heti 91£ jövedelem alatt nem kell társadalombiztosítási járulékot fizetni, 610 £-ig 11%-ot, e fölött pedig 1%-kal kell hozzájárulni a társadalombiztosítási alaphoz.

gyermektelen munkanélküli esetén heti 55,65 GBP), és független a korábbi keresettől, ill. a befizetett járulék összegétől.

A biztosítási alapú álláskeresési juttatásért legalább 25 hét járulékfizetési időt kell felmutatni a kérelem benyújtását megelőző 2 adóév (áprilistól-márciusig) egyikében, továbbá e két év alatt minimum annyi járulékbefizetést, amit a minimálbér alapján számított heti kereset 50-szerese után állapítanak meg. Ez azt jelenti, hogy az alkalmi munkavállalók, valamint a csekély keresetű, heti 20 óránál kevesebbet dolgozók nem szereznek jogosultságot. Ők rászorultság alapján részesülnek támogatásban.

A jogosultság további feltétele a munkára kész állapot fennállása és az álláskeresési megállapodás megkötése, amely az egyén aktív álláskeresésre vonatkozó vállalásait tartalmazza. Ugyancsak az álláskeresési megállapodásban kell előre rögzíteni azt, hogy milyen állás elfogadását vállalja az egyén. A megállapodásban vállalt teljesítéséről a Jobcentre Plus alkalmazásában álló személyes tanácsadók kéthetes rendszerességgel konzultálnak az ügyféllel (előre megbeszélte időre érkeztetve, várakozás nélkül, meghatározott kérdések alapján, tíz perces interjúban), ellenőrzik a beszámolások valóságát, és a megállapodásban vállaltak nem-teljesítése esetén szankciókat – a munkakeresés idejére járó támogatás felfüggesztését, megvonását – kezdeményeznek. A szankciók jogosságát az ügyintézőktől független „esetkivizsgálók” vizsgálják felül, és ezen túl is lehet (bírószágon) jogorvoslatért folyamodni. A megállapodás tehát a foglalkoztatási szolgálatra is számon kérhető feladatokat terhel; a munkaügyi iroda is átlátható és ellenőrizhető módon, magas színvonalon teljesíti vállalásait.

### ***Az „Érje meg munkát vállalni” elv érvényesítése***

A brit munkaerőpiacon az elmúlt években a foglalkoztatás növekedéséhez elsősorban a szolgáltató szektorban tömegesen létrejött új munkahelyek járultak hozzá. Ez egyaránt növelte a magas szakképzettséget igénylő munkakörök számát (elsősorban a pénzügyi ágazatban), de együtt járt az alacsony iskolai végzettséget igénylő, alacsony bérű állások számának a növekedésével is. A munkavállalásra ösztönzés és a szociális minimumok biztosítása érdekében 1999 áprilisában bevezették a nemzeti minimálbért, amelynek összege 2003-ban 4.50 £/hét volt. A minimálbér hatásait elemző kutatások megállapították, hogy közel 1.2 millió alacsony bérű munkavállalót érintett a minimálbér bevezetése anélkül, hogy az negatívan befolyásolta volna foglalkoztatási esélyeiket.

A 90-es évek második felében vezette be a kormány az alacsony jövedelműek számára az adórendszeren keresztül nyújtott támogatást, azaz az adó-visszatérítést (tax credit), ami egyfajta negatív jövedelemadónak tekinthető. A rendszer bevezetésével az „érje meg munkát vállalni” elv érvényesítése volt a cél. Mindez természetesen nagymértékben hozzájárult az alacsony keresetű, többnyire részmunkaidős foglalkoztatási formák iránti kereslet növekedéséhez.

A tax credit rendszer igénybe vételére 2003-ig csak a gyermekes családok voltak jogosultak. 2003-tól a támogatást kiterjesztették a 25 évnél idősebb, gyermeket nem nevelő, legalább heti 30 óra munkát végző személyekre is (Working Tax Credit). A munkavállalásra ösztönző hatását erősíti a rendszernek a „disregard” elv gyakorlati alkalmazása, melynek során bizonyos határig a jövedelem növekedése nem vonja maga után a juttatás megvonását.

### ***A foglalkoztatáspolitikai intézményrendszerének átalakítása***

Az, hogy a foglalkoztatáspolitikában a hangsúly a munkanélküliség csökkentéséről áttevődött az inaktivitás visszaszorítására, kifejezésre jutott a foglalkoztatáspolitikai intézményrendszerének átalakításában is. Ennek során 2001-ben közös irányítás alá vonták a

foglalkoztatáspolitikai és a szociális területet, létrehozva a Munka- és Nyugdíjügyek Minisztériumát<sup>12</sup>. A kormány foglalkoztatáspolitikájának végrehajtásában kiemelt szerepe van az Ipari és Kereskedelmi Minisztériumnak, az Oktatási Minisztériumnak, továbbá a Miniszterelnöki Helyettesi Hivatalnak (the Office of the Deputy Prime Minister).

Az irányítási struktúra átalakítását 2002-től a korábban külön minisztériumok alá tartozó, állasközvetítést és az aktív munkaerő-piaci támogatásokat kezelő foglalkoztatási központok (Jobcentres), valamint a pénzbeli ellátások kifizetésével foglalkozó Segélyezési Ügynökségek (Benefits Agency) országos hálózatának fokozatos összevonása követte. Az így létrejövő Jobcentre Plus hálózat várhatóan 2006-ra fedi le az ország egész területét, amely közel 1000 Jobcentre Plus kirendeltség létrehozását jelenti. Jelenleg mintegy 500 integrált kirendeltség működik. A Jobcentre Plus regionális és helyi irányítása a 11 regionális és a 90 körzeti igazgatóságon keresztül történik<sup>13</sup>.

#### *A Jobcentre Plus hálózat*

A Jobcentre Plus hálózat létrehozásának legfontosabb eleme, hogy hatókörét kiterjesztették az aktív korúak által igényelhető összes ellátási formára: az álláskeresők juttatására (Jobseeker's Allowance), a szociális segélyre (Income Support) és a munkaképtelenségi járadékra (Incapacity Benefit). A cél az, hogy minden munkavállalási korú segélykérelmező esetén érvényesüljön az az alapelv, miszerint a munkavállalás elsőbbséget élvez a szociális segélyezéssel szemben. Az ellátások nyújtásának feltétele a Jobcentre Plus-nál történő regisztráció, melynek során a munkatársak megvizsgálják, hogy milyen szolgáltatások nyújtására van szükség a munkaerőpiacra való belépés elősegítése érdekében, az ügyfeleknek pedig mindent meg kell tenniük elhelyezkedésük érdekében.

A Jobcentre Plus elsődleges célja tehát, hogy hatékony segítséget nyújtson az álláskeresőknek az elhelyezkedés, a munkaadóknak pedig a megfelelő munkaerő iránti igényeik kielégítésében.

A hangsúly az önálló álláskeresés ösztönzésén és támogatásán van. Ennek érdekében számos szolgáltatás kifejlesztésére és bevezetésére került sor az elmúlt években. Ez lényeges elmozdulást eredményezett az álláskeresést támogató különböző csatornák igénybevételében, az Interneten és Call Centre-en keresztül történő álláskeresés javára, ami összhangban van az állasközvetítés hatékonyságának növelésére és a költségek csökkentésére irányuló szervezeti célokkal.

#### *Az álláskeresőknek és munkáltatóknak nyújtott szolgáltatások*

A munkaközvetítés az Egyesült Királyságban soha nem volt kizárólagos állami monopólium. A magán munkaerő-közvetítő cégeknek már az 50-es években lehetőségük volt tevékenységük megszervezésére és gyakorlására. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a Jobcentre hálózaton keresztül hirdetett üres álláshelyek közel 15%-át magán munkaközvetítők jelentik be a szervezethez.

---

<sup>12</sup> Az összevonást megelőzően a foglalkoztatáspolitikáért az Oktatási és Foglalkoztatási Minisztérium (Department for Education and Employment), míg a szociális ügyekért és a társadalombiztosítás irányításáért a Szociális Minisztérium (Department for Social Security) volt a felelős. A munkanélküli és egyéb szociális ellátások kifizetését végző Segélyezési Ügynökségek ez utóbbi minisztérium felügyelete alá tartoztak.

<sup>13</sup> Észak-Írország nem tartozik a 11 regionális igazgatóság alá, hanem független adminisztratív hatáskörrel rendelkezik.



A munkáltatókkal és magán munkaerő-közvetítő cégekkel való hatékony együttműködés kiemelt szerepet kap a Jobcentre Plus működése során. Az álláskeresés hatékonyságának és a munkáltatók munkaerőigényének növelése érdekében számos fejlesztésre került sor a Jobcentre Plus létrehozása óta. Ma már minden kirendeltségen, továbbá számos közintézményben, bevásárló központban hozzáférhető a képernyő érintős kioszkok, amelyeken keresztül az internetes szolgáltatások is elérhetőek. Kísérleti program keretében kipróbálás alatt van az ún. Állásraktár (Job Warehouse), amelynek internetes felületén a magán munkaközvetítők jeleníthetik meg az állásajánlataikat. Továbbá működik az „Álláskereső bank”, ahová az álláskeresők tehetik fel az önéletrajzaikat, segítve a munkaadókat a megfelelő munkaerő megtalálásában. A hatékonyság növelése és az ügyfelek várakozási idejének lerövidítése szempontjából fontos szerepe van az ügyfél-orientációnak. Az utóbbinak a feltétele az ügyféláramlás irányítása, ami a Call Centernél való előzetes bejelentés alapján zajlik.

A munkavállalásra való ösztönzés érdekében bevezetésre került egy olyan számítógépes program is, amely a különböző szociális transzfereket és a munkával megszerezhető jövedelmet hasonlítja össze, bemutatva, hogy elhelyezkedés esetén mennyivel több jövedelemre lehet szert tenni.

A Jobcentre Plus kiemelt figyelmet fordít a munkáltatókkal való személyes kapcsolat kialakítására is. Ennek érdekében minden kirendeltségen egy munkatárs munkáltatói kapcsolattartással foglalkozik. A kiemelt munkáltatókkal való kapcsolattartásra együttműködési mechanizmust dolgoztak ki, emellett külön megállapodást kötöttek a 9 legnagyobb magánközvetítő céggel is, építve az együttműködés adta kölcsönös előnyökre.

A munkáltatók számára közvetlen munkáltatói online felületet biztosítanak (EDON Employer Direct Online), ahol elhelyezhetik az üres állásokra vonatkozó információkat, illetve lehetőséget biztosítanak különböző humán szolgáltatások igénybevételére (felvételi interjúk lefolytatása, interjú szobák biztosítása stb.).

#### *A Jobcentre Plus működésére vonatkozó célkitűzések*

A már említett közszolgálati megállapodás tartalmazza a Jobcentre Plus országos hálózatára vonatkozó operatív célokat és a teljesítmény mérésére szolgáló mutatókat is. A stratégia végrehajtását, a célokhoz rendelt indikátorok teljesülését a minisztérium folyamatosan monitorozza, értékeli, aminek alapján szükség esetén sor kerülhet a stratégia felülvizsgálatára.

A 2004-2005-ös évre vonatkozóan az alábbi teljesítménymutatókat határozták meg a Jobcentre Plus számára:

- A sikeres munkába helyezések száma. A sikeres elhelyezkedés mérésére olyan súlyozott pontrendszer alakítottak ki, amely figyelembe veszi a munkanélküliek és az adott munkaerőpiac jellemzőit, csökkentve ezzel a lefölösésre irányuló érdekeltséget.
- Az ellátásokkal kapcsolatos visszaélésekre és a téves járadékfizetésre vonatkozó mutatók.
- A munkáltatói igények kielégítésének sikeressége (betöltötték-e az állást, mennyi idő alatt, megfelelő ember került-e kiközvetítésre). Számszerűsített cél: a bejelentett álláshelyek 84%-át a Jobcentre Plus-on keresztül kell betölteni.
- A szolgáltatásokat igénybevevők elégedettsége. Számszerűsített célkitűzés: legalább 81%-os elégedettségi szint elérése annak alapján, hogy milyen gyors és pontos segítséget, információt kapott az ügyfél, mennyire elérhetőek a szolgáltatások, és milyen benyomást kelt a kirendeltség.
- Egy munkába helyezésre jutó költség.
- A szolgáltatások hatékonysága (megfelelő szolgáltatás nyújtása a megfelelő időben).

### ***A New Deal program***

A Kormány 1998-tól kezdve kidolgozta, és folyamatosan vezette be az ún. New Deal programot, amely intenzív tanácsadást és támogatást<sup>14</sup> biztosít a programban résztvevők számára. A résztvevők a Jobcentre Plus-on keresztül kerülnek be a programokba, amelyeknek a célcsoportját a munkaerő-piaci szempontból leghátrányosabb helyzetű (tartós munkanélküliek, fiatalok, megváltozott munkaképességű emberek, egyedülálló szülők) emberek képezik. A New Deal programnak több célcsoportja van: a 18-24 éves fiatalok, akik legalább 6 hónapja munkanélküliek; 25 éven felüliek, akik legalább 18 hónapja vannak munka nélkül, továbbá azok az 50 éven felüliek, akiknek 6 hónapja nincs munkájuk. Külön New Deal program bevezetésére került sor az egyedülálló szülők foglalkoztatásának elősegítésére. Az első két célcsoport esetén a programban való részvétel kötelező, míg az idősebb munkavállalók és az egyedülálló szülők esetén önkéntes. A program során a különböző szolgáltatásokat, támogatásokat a nagyobb városokban és ott, ahol rendelkezésre állnak megfelelő kapacitások, alapvetően a Jobcentre Plus-al több évre szóló szerződéses viszonyban álló szervezetek (profitorientált és non-profit szervezetek, valamint önkormányzati intézmények) nyújtják. A szolgáltatások minőségére, hatékonyságára és az elvárt eredményekre vonatkozóan a szerződött piaci és nonprofit szolgáltatókkal szemben szigorú követelményeket támaszt a Jobcentre Plus. Mindez nagymértékben hozzájárul a New Deal programok több éve tartó sikerességéhez<sup>15</sup>.

### **3.4 Finnország**

Finnországban a foglalkoztatottak száma 2,6 millió volt 2004-ben, ami a 15-64 népesség 67,6 százalékának felel meg. A munkavállalási korú férfiak 69,7%-a, a nőknek pedig a 65,6 százaléka dolgozik. 1999-2003 között az 55-64 évesek foglalkoztatási rátája 11%-ponttal növekedett, nagymértékben meghaladva az aktív korúak mutatójának a növekedését.

A munkanélküliségi ráta az elmúlt években 9% körül stabilizálódott, ami magasabb az EU 15 átlagánál, azonban jelentős javulást mutat a 90-es évek gazdasági recesszió által sújtott időszakához képest, amikor a munkaerő-kereslet nagymértékben visszaesett, és a munkanélküliség rekord méreteket öltött (1995-ben 15,4 % volt a munkanélküliségi ráta).

A munkanélküliségi ráta tekintetében nagyok a regionális különbségek, és a strukturális munkanélküliség<sup>16</sup> is viszonylag magas szinten stabilizálódott (közel 170 ezer embert érint).

#### ***Foglalkoztatáspolitikai stratégia, célkitűzések***

A finn kormányzat legfontosabb célja a foglalkoztatottság növelése, aminek 2007-re mintegy 100 ezer fővel kell bővülnie. A finn Munkaügyi Minisztérium 2003-ban elfogadta a 2003-2010 közötti időszakra vonatkozó foglalkoztatási stratégiáját, ami - összhangban a Kormányprogrammal - a következő célkitűzéseket határozta meg:

1. a strukturális munkanélküliség csökkentése és a társadalmi kirekesztődés megelőzése,

---

<sup>14</sup> Elsősorban tréningek, munkahelyi és munkakör specifikus képzés, munkakipróbálás támogatására kerül sor.

<sup>15</sup> Független kutatások megállapították, hogy pl. a New Deal programoknak szignifikáns hatása volt a fiatalok tartós munkanélkülivé válásának megelőzése és a foglalkoztathatóságuk növelése terén. In: Full employment in every region (December 2003) 12 oldal; HM Treasury and Department for Work Pension

<sup>16</sup> A következő csoportok tartoznak ide: tartós munkanélküliek, az ismételten munkanélkülivé válók, az aktív munkaerő-piaci programban való részvételt követően ismételten munkanélkülivé váló emberek.

2. képzett munkaerő biztosítása,
3. a munka termelékenységének javítása,
4. az aktív munkaerő-bevándorlási politika feltételeinek megteremtése,
5. a vállalkozások fejlesztése és az önfoglalkoztatás növelése.

A stratégia megvalósítása során arra kell törekedni, hogy:

- a foglalkoztatási ráta érje el 2007-re a 71%-ot, 2010-re pedig a 75%-ot,
- a munkanélküliség ráta 2007-re 6%-ra, 2010-re 5%-ra csökkenjen,
- a munkaerőpiacról való kilépéskor pedig az átlagos életkor 3 évvel növekedjen.

### ***A munkaügyi igazgatás***

A foglalkoztatáspolitikai stratégia végrehajtásáért a Munkaügyi Minisztérium a felelős, de megvalósítása szoros tárcaközi együttműködés keretében történik. A minisztérium szakmapolitikai feladatait két fő szervezeti egység látja el. A stratégiai részleg (The Policy Department) felelős a stratégiai tervezésért, továbbá a Parlament és a Kormány elé kerülő, munka világát érintő törvényjavaslatok, módosítások elkészítéséért.

A foglalkoztatáspolitikai gyakorlati kivitelezése a munkaerő-piaci politikák végrehajtásának részlege (The Labour Market Policy Implementation Department) a felelős, ami a regionális foglalkoztatáspolitikai feladatok ellátását jelenti. A tervezés és végrehajtás egyéb helyi hatóságokkal, önkormányzatokkal, az ipari és kereskedelmi szervezetekkel együttműködve történik.

A munkaerő-piaci politikák végrehajtásáért felelős részleg megosztva gyakorolja az irányítást a Kereskedelmi és Ipari Minisztériummal, valamint a Mezőgazdasági és az Erdészeti Minisztériummal a Foglalkoztatás és Gazdasági Fejlesztési Központok felett (minden régióban egy, összesen 15 ilyen központ működik).

A foglalkoztatási szolgálat irányítása és a működéséhez szükséges pénzügyi források biztosítása a Munkaügyi Minisztériumon feladata, a Foglalkoztatás és Gazdasági Fejlesztés Központokon keresztül.

*Az állami foglalkoztatási szolgálat* működését a Munkaerő-piaci Szolgáltatásokról szóló Törvény szabályozza. A foglalkoztatási szolgálat fő feladata: hozzájárulni a kormány foglalkoztatáspolitikai céljainak megvalósulásához, az álláskeresőknél, a munkanélkülieknél és a munkáltatóknál nyújtott szolgáltatásokon, ill. az aktív munkaerő-piaci támogatásokon keresztül. Az állami foglalkoztatási szolgálat jelenleg 130 helyi irodából áll, aminek a számát csökkenteni akarják. A foglalkoztatási szolgálat célja a munkaerő-kereslet- és kínálat összehangolásának elősegítése, az álláskeresőknél megfelelő segítség nyújtása mielőbbi elhelyezkedésük érdekében, és a munkáltatók munkaerő-igényeinek eredményes kielégítése. E célok eléréséhez a szervezet különböző szolgáltatásokat - állásközvetítést, oktatási és képzési információkat, pálya- és munkavállalási tanácsadást – nyújt, és biztosítja az aktív munkaerő-piaci eszközök - munkaerő-piaci képzés, bértámogatás típusú támogatások stb. - igénybevételének a lehetőségét.

### ***Munkanélküli ellátások rendszere***

A skandináv országokhoz hasonlóan Finnországban is *a szakszervezetek működtetik a munkanélküli biztosítási alapokat*. Ide a belépés önkéntes, de aki szakszervezeti tag, annak kötelező. A szakszervezeti munkanélküli biztosítási alapok állástalanság esetén – meghatározott kritériumok mellett – *keresetarányos munkanélküli járadékot* folyósítanak tagjaiknak. A *nem szakszervezeti tagok a Társadalombiztosítási Intézetnek* fizetnek járulékot,

s kapnak ezért cserében *fix összegű munkanélküli alapjáradékot*. Aki nem szerzett elegendő járulékfizetési időt ahhoz, hogy biztosítási típusú munkanélküli ellátáshoz jusson, vagy kimerítette a járadékfolyósítási időt, az az államtól *munkaerő-piaci támogatást* kaphat, ugyancsak a Társadalombiztosítási Intézet közvetítésével.

Biztosítási típusú munkanélküli ellátmányra az jogosult, aki 17-64 éves, finn lakos és álláskeresőként regisztráltatja magát a foglalkoztatási hivatalban. Képesnek és elérhetőnek kell lenni munkavégzésre, továbbá aktívan közre kell működnie egy *teljes munkaidős* állás megszerzésében. A járadékfolyósítás feltételeit a Munkanélküli Biztosításról szóló Törvény rögzíti.

Munkanélküli járadékot az kaphat, aki „intézményesült” a munkaerőpiacon. Ez azt jelenti, hogy megfelel az előzetes foglalkoztatással kapcsolatos feltételeknek. Azaz: a munkanélkülivé válását megelőző 28 hónapból legalább 43 heti biztosítási időt szerzett. Az illető személy maximum 500 napig kaphat keresetarányos, vagy munkanélküli alapjáradékot.

A munkaerő-piaci támogatás *rászorultság-függő*, ami azt jelenti, hogy meghatározásánál figyelembe veszik a kérelmező és házasátarsa teljes jövedelmét. Ez a támogatás *korlátlan* ideig folyósítható – mindaddig, amíg a munkanélküliség és a rászorultság fennáll.

A munkaerő-piaci támogatást 1994-ben vezették be. Aktív eszköznek szánták, ami biztosítja a támogatottak megélhetését az aktív munkaerő-piaci eszközökbe való bevonásuk ideje alatt. A munkanélküliek mintegy fele, 136 ezer fő részesül jelenleg ilyen támogatásban. Eközben 1994. óta a munkanélküli járadékban részesülők száma 330 ezerről 120 ezerre csökkent. A munkaerő-piaci támogatás kedvezményezettjei közül mintegy 100 ezer fő ki van téve a tartós munkanélküliség veszélyének. A munkaerő-piaci támogatás ráfordításai megközelítik a 995 millió eurót. Ebből 300 milliót tesz ki az aktív eszközök támogatása. Az aktiválási ráta a munkaerő-piaci támogatás esetében 26%.

### ***Aktív munkaerő-piaci politikák reformja***

A finn munkaerő-piaci politikák, illetve a foglalkoztatási szolgálat reformja több lépésben került bevezetésre, és a végrehajtása a mai napig folyamatban van. Az első szakaszban a munkaerő-piaci szolgáltatások fejlesztésére, a második szakaszban pedig a foglalkoztatási szolgálat szervezeti struktúrájának átalakítására került sor.

A munkaerő-piaci politikák reformját a magas munkanélküliség, a kiterjedt, álláskeresésre csekély mértékben ösztönző munkanélküli ellátások, és az aktív munkaerő-piaci eszközök hatékonyságának romló tendenciája indokolta. A foglalkoztatáspolitikának kettős kihívással kellett szembenézni: egyrészt a rugalmas munkaerőpiac működési feltételeinek megteremtése, másrészt a munkaerőpiacról történő tartós kirekesztődés megelőzése.

A reform főbb elemei:

1. a munkaerő-piaci szolgáltatások fejlesztése az álláskeresőkkel készített fix időtartamú interjúkkal és álláskeresési tervek készítésével,
2. a munkáltatókkal való együttműködés erősítése,
3. a munkanélküli ellátásban részesülők aktiválása, a foglalkoztatás növelése érdekében;
4. aktív munkaerő-piaci eszközök reformja, új eszközök bevezetése;
5. a munkaerő-kiválasztás módszerének fejlesztése;
6. munkanélküli álláskeresők jogainak és kötelezettségeinek pontos definiálása.

## Az állami foglalkoztatási szolgálat átalakítása

A munkaerő-piaci kereslet és kínálat összehangolása és a strukturális munkanélküliség csökkentésére irányuló kormányzati törekvések szükségessé tették a foglalkoztatási szolgálat szervezeti struktúrájának részleges reformját is, ami *kettős megközelítésre* épül.

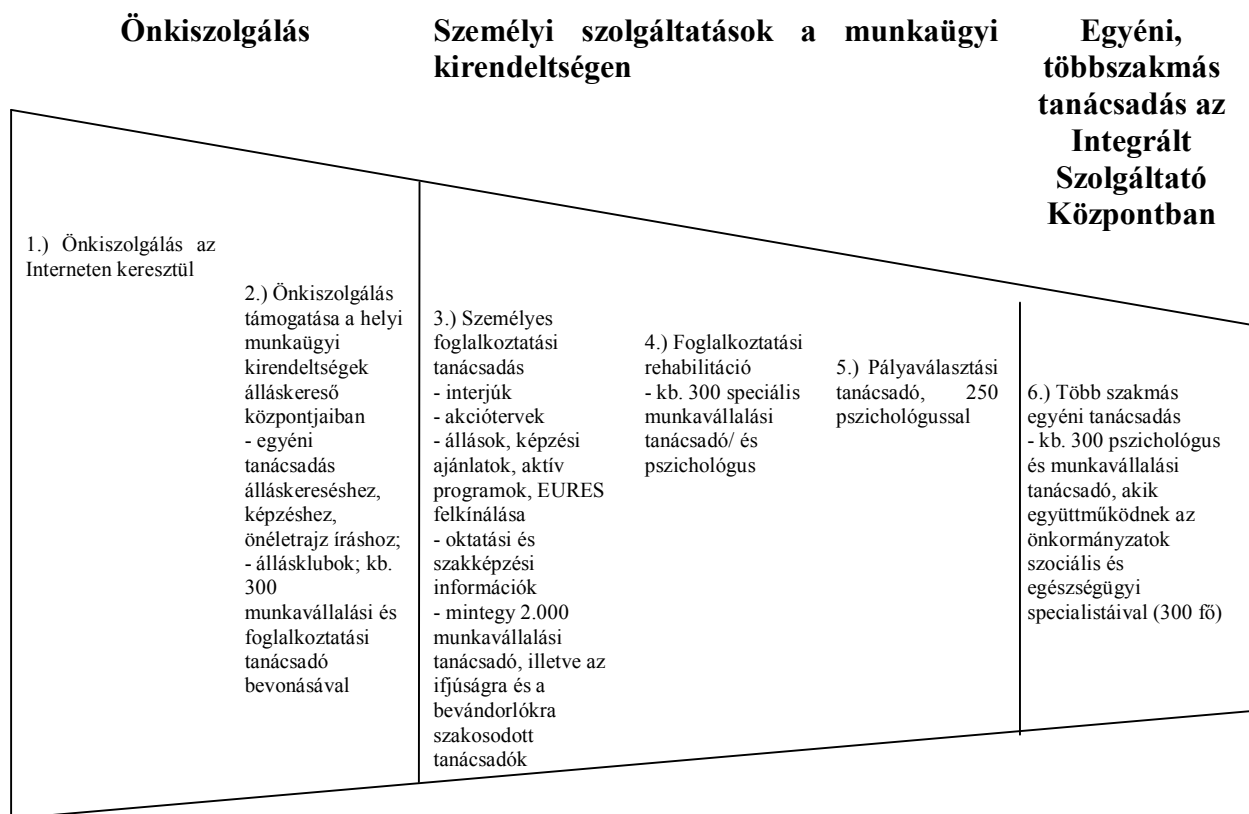
Egyfelől a hangsúly az *önkiszolgáló modell*, az e-szolgáltatásokon keresztül történő hatékony állasközvetítést elősegítő szervezet létrehozásán van, ami a könnyen elhelyezhető munkanélkülieknek nyújt szolgáltatásokat. Másfelől a munkaerő-piaci szempontból leghátrányosabb helyzetű emberek személyre szabott, holisztikus megközelítésen alapuló szolgáltatásokat igényelnek, ami több szakma együttműködésével valósítható meg.

Ennek megfelelően a szervezet fejlesztése két irányban indult el. 2002-ben kidolgozásra és lépcsőzetesen bevezetésre került az un. **integrált szolgáltatást nyújtó központ** (Joint Service Center, JOIS) kísérleti modellje, amelynek keretében 2002-2003-ban 25, munkanélküliséggel nagymértékben sújtott nagyvárosban hoztak létre integrált szolgáltatást nyújtó központokat.

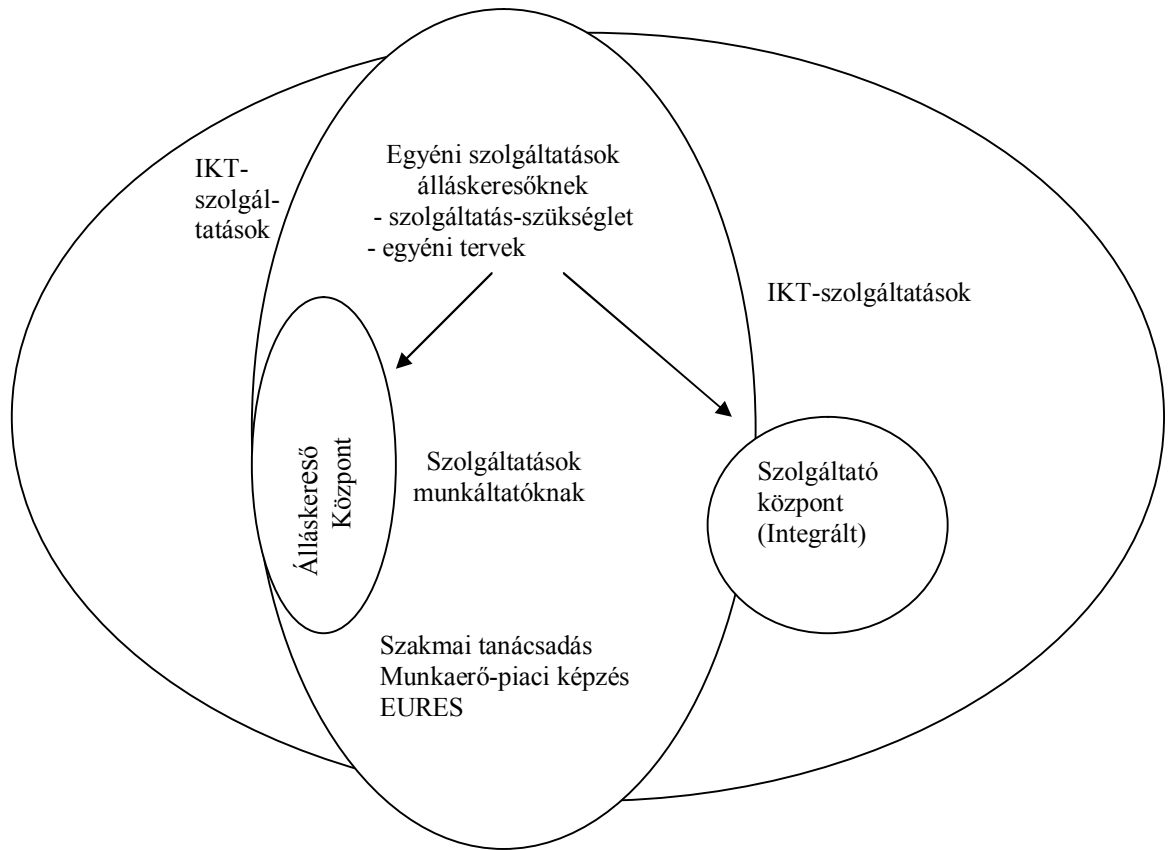
A továbbra is „hagyományos” módon működő foglalkoztatási központok fejlesztése az állaskeresők mielőbbi sikeres elhelyezkedése és a munkáltatók munkaerő-igényének minél eredményesebb kielégítése érdekében zajlik, elsősorban az e-szolgáltatások (CV-adatbank, állás-adatbank, e-mailen keresztül történő tájékoztatás az üres állásokról stb.), és az önkiszolgáló rendszerek fejlesztésén keresztül.

A szolgáltatási szintek átalakítása az ÁFSZ ügyfeleinek igényei szerint az 1. sz. ábrán követhető nyomon. Az ehhez igazodó szervezeti struktúra a 2. sz. ábrán látható.

### 1. ábra: A szolgáltatási szintek átalakítása az ÁFSZ ügyfeleinek igényei szerint



## 2. ábra: Az ÁFSZ strukturális reformja: Helyi Foglalkoztatási Hivatalok



### *Integrált szolgáltató központok (JOIS)*

Az integrált szolgáltatást nyújtó központok létrehozásának célja a munkaerőpiacról kirekesztődött emberek segítésére hivatott szervezetek szolgáltatásainak egy helyen történő biztosítása, a szolgáltatások nyújtásának összehangolása, a halmozottan hátrányos helyzetű emberek problémáinak holisztikus megközelítésű kezelése. A JOIS ügyfelei azok az aktív korú, alacsony iskolai végzettséggel rendelkező, tartósan vagy ismétlődően munkanélkülivé váló személyek, akik többnyire az önkormányzatok által nyújtott szolgáltatásoknak és ellátásoknak is alanyai. A modell kidolgozása tehát azon a felismerésen alapult, hogy a tartós munkanélküliek nagy részének a foglalkoztatási szolgálat hagyományos eszközei nem nyújtanak megfelelő segítséget a munkaerő-piaci integrációhoz. Ehhez olyan szolgáltatások is szükségesek (pl. mentálhigiénés szolgáltatások), amelyeket a szociális szolgáltató rendszer tud biztosítani.

Az integrált szolgáltatást nyújtó központok tehát egy helyen („egyablakos rendszerben”) biztosítanak munkaerő-piaci szolgáltatásokat (a munkaügyi szervezet által), szociális és

egészségügyi szolgáltatást (az önkormányzat<sup>17</sup> által), továbbá ugyanezen a helyen elérhető Társadalombiztosítási Intézet (Kela) ellátásai is. Szükség esetén a JOIS-nak lehetősége van a különböző re-integrációs szolgáltatások megvásárlására a piaci szektor szereplőitől is.

*A szolgáltató központokba csak a foglalkoztatási hivatalokon, vagy az önkormányzatokon keresztül lehet bejutni.*

A JOIS fenntartásához 50:50 százalékban járulnak hozzá az állam és az önkormányzatok, a társadalombiztosítási intézet pedig maga fedezi saját felmerülő költségeit.

Az új kezdeményezést az ügyfelek és a munkatársak egyaránt nagy elégedettséggel fogadták. Ugyanakkor komoly nehézséget okoz a három szervezethez (ÁFSZ, önkormányzat, Kela) tartozó munkatársak irányítása. Nem problémamentes eltérő kulturális háttérük, gondolkodásmódjuk összehangolása sem. Zavarja a munkát a jelenlegi adatbázisok közös használatának akadályoztatása is, amin új adatbázisok kiépítésével lesznek úrrá. Nem bizonyult eredményesnek az sem, hogy csak állami szolgáltatók vettek részt a „közös vállalkozásban.”

*Munkaerő-szolgáltató központok (Labour Force Service Centre=LAFOS)*

A kezdeti nehézségek kiküszöbölése érdekében némi irányváltással 2004-2006-ban is folytatódott a foglalkoztatási szolgálat reformja. Ennek során markánsabb választóvonalat húztak az állami foglalkoztatási szolgálat két fő fejlesztési iránya közé. A gyakorlatban a munkaközvetítő szolgáltatások és azok a szolgáltatások, amelyeket nehezen elhelyezhető embereknek nyújtanak, két különálló egységet képeznek, ahogy az a 3. sz. ábrán látható.

A foglalkoztatási hivatalokon belül erősödik a piacorientált munka, ami a foglalkoztatható állapotban lévő munkanélküliek nyílt munkaerőpiacra való kiközvetítésére fókuszál, még hozzá támogatás nélkül. Ennek a tevékenységnek a bázisai az *álláskereső központok*, amelyeknek a vállalatok szakképzett munkaerő-szükségletének kielégítését kell biztosítaniuk, továbbá azt, hogy az álláskeresők gyorsan és eredményesen el tudjanak helyezkedni a nyílt munkaerőpiacon.

---

<sup>17</sup> Finnországban a közel 450 helyi önkormányzat felelős többek között a helyi alapszintű szociális és egészségügyi ellátások és szolgáltatások nyújtásáért, az alap és középfokú oktatásért továbbá egyéb kulturális közszolgáltatásokért, mint könyvtár, múzeumok stb. Az önkormányzatok erős autonómiával rendelkeznek, bevételeik jelentős részét a helyi adók képezik.

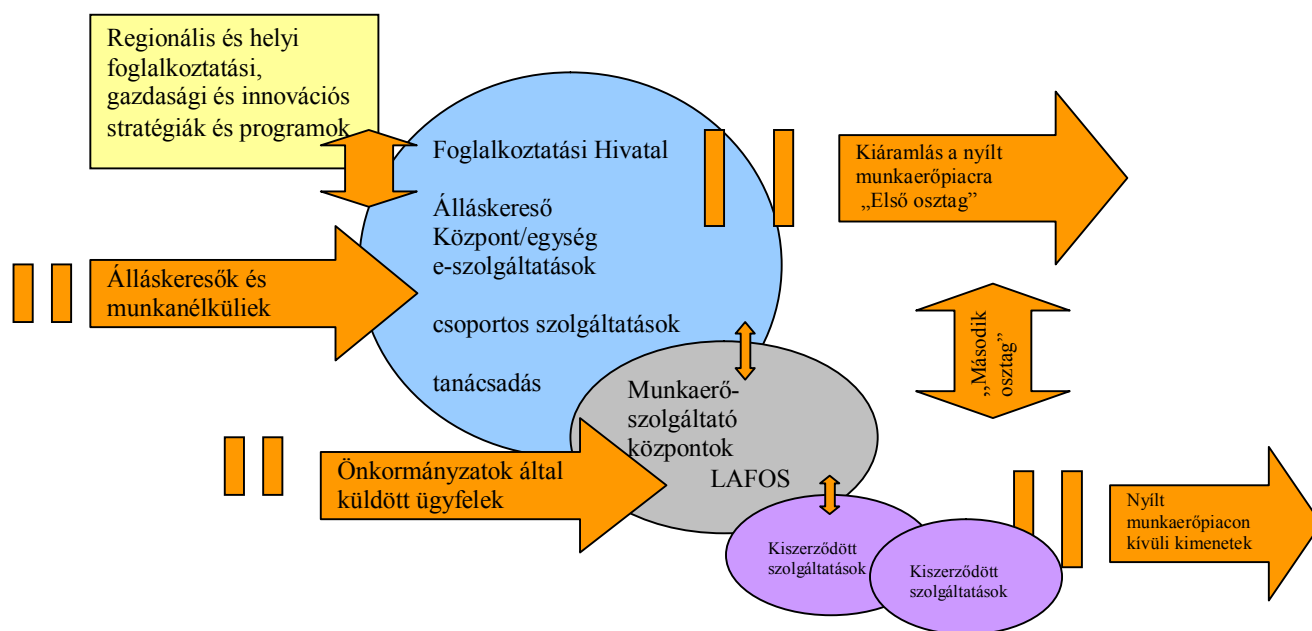
**3. ábra: Az állami foglalkoztatási szolgálat két fejlesztési iránya – a megreformált modell**

<b>Célcsoport</b>	Munkára kész álláskeresők, munkáltatók, a nyílt munkaerőpiachoz közeli álláskeresők	Intenzív szolgáltatási igénylő ügyfelek, akiknek fel kell frissíteni munkaerő-piaci ismereteiket
<b>Kulcs-szolgáltatások</b>	Álláskeresés, állasközvetítés, munkáltatói kapcsolatok, pályaválasztási tanácsadás, munkaerő-piaci képzés	Többszakmás értékelés és szolgáltatások
<b>Hangsúly</b>	Önkiszolgálás, az ügyfél aktivitása, az ÁFSZ saját szolgáltatásai	Komplex, egyénre szabott szolgáltatások, életvezetési támogatás, külső cégektől vásárolt szolgáltatás, rehabilitáció
<b>Legfontosabb együttműködők</b>	Munkáltatók, iskolák	Önkormányzatok, nonprofit szervezetek, magánszolgáltatók

A nehezen elhelyezhető ügyfelek számára ugyanakkor 40 új *munkaerő-szolgáltató központot* (Labour Force Service Centre=LAFOS) hoznak létre, többek között a meglévő 25 JOIS átalakításával. Jelenleg 10 LAFOS működik. Ezek a regionális és helyi hatóságok, továbbá más szolgáltatók szakértői hálózatai. Tehát: *nem újabb irodák, szervezetek, hanem szolgáltató hálózatok!* A LAFOS változatok támogatást nyújt azoknak a munkanélkülieknek, akiknek a jelenlegi szolgáltatások nem elegendők ahhoz, hogy munkahelyhez jussanak. Ebben nagymértékben támaszkodik a képző intézményekre és a nonprofit szervezetekre. Az ÁFSZ fejlesztés alatt álló modellje a 4. sz. ábrán látható.



### A finn állami foglalkoztatási szolgálat fejlesztés alatt álló modellje



### A munkaerő-piaci támogatás aktivizálása – szociális garancia a tartós munkanélkülieknek<sup>18</sup>

Mivel a munkaerő-piaci támogatás már több mint tíz éve hatályban van, a támogatottak fele olyan régóta részesül benne, hogy az gyakorlatilag az általános társadalombiztosítás részévé vált. Ez ellentmond eredeti, törvényben meghatározott céljának. Következésképpen a munkaerő-piaci támogatás a jelenlegi formájában nem teljesíti aktivizáló funkcióját. Holott erre nagy szükség lenne a kormány foglalkoztatás-bővítési törekvéseinek valóra váltásához. Ezért egy kormányközi munkacsoport azzal a feladattal lett megbízva, hogy készítse javaslatot a munkanélküliek anyagi biztonságát finanszírozó rendszer reformjára. Ennek célja, hogy :

1. a munkaerő-piaci támogatás úgy változzon, hogy egy bizonyos hosszúságú munka nélkül töltött idő után az anyagi segítségért cserében ellenszolgáltatást vár el a kedvezményezettől,
2. a tartós munkanélküliek számára szociális garanciát vezessenek be,
3. a foglalkoztatási hivatalok alapszolgáltatásait mozgósítsák a tartós munkanélküliségbe való beáramlás megállítására érdekében,
4. úgy módosítsák a kormány és az önkormányzatok felelősségét a munkanélküli ellátás finanszírozásában, hogy az a foglalkoztatási célokkal összhangban nagyobb aktivitásra

<sup>18</sup> Government Policy Programmes, Employment: Activation of labour market support – social guarantee for the long-term unemployed, Publication 347 of the labour administration, 2005

ösztönözzön. A változásnak költség-semleges módon kell lezajlania az állam és az önkormányzatok között.

### 1. Munkaerő-piaci támogatásért – ellenszolgáltatást

A munkacsoport azt javasolja, hogy a munkaerő-piaci támogatásért követeljenek ellenszolgáltatást. Ehhez a támogatás feltételeit és a szankciókat szigorúbbá kell tenni.

- Ha egy munkanélküli passzív támogatásként legalább 500 napig munkaerő-piaci támogatásban részesült (vagy ezt a munkanélküli járadék kimerítése után legalább 180 napig igénybe vette) és elutasítja, hogy bekapcsolódjon egy megfelelő, neki felkínált foglalkoztatás-ösztönző programba, *elveszíti jogosultságát a támogatásra.*
- Újból jogosulttá válhat viszont arra, ha *legalább öt hónapig* részt vett valamilyen aktív munkaerő-piaci programban, vagy ugyanennyi ideig dolgozott.
- A munkaerő-piaci támogatásra való *jogosultság ebben az esetben újabb 500 napig* (180 napig) *fennáll*, ill. addig, amíg a támogatott aktivizálási ajánlatot nem kap, és az meg nem kezdődik. Ha a munkanélküli az aktivizálási program után sem tud elhelyezkedni, fennmarad a jogosultsága a munkaerő-piaci támogatásra.
- Az aktív eszközben való részvétel alatt a kedvezményezett *normál bért* kap, ha pl. támogatott munkahelyen dolgozik. Akit gyakornoki munkahelyen foglalkoztatnak, a munkaerő-piaci támogatás mellett *adómentes megélhetési segélyben* részesül. Az ellenszolgáltatás tehát nem azt jelenti, hogy a munkanélkülinek csupán a munkaerő-piaci támogatásért cserében kellene részvételt vállalni valamilyen aktivizáló programban.

### 2. Aktív időszak és szociális garancia a tartós munkanélkülieknek

Az ellenszolgáltatásért nyújtott munkaerő-piaci támogatás másik jellemzője egy speciális *aktív időszak bevezetése*, ami alatt nagyobb intenzitással nyújtanak munkaerő-piaci szolgáltatásokat és eszközöket.

- Azok számára, akik passzív támogatásként legalább 500 napig részesültek aktív munkaerő-piaci támogatásban (ill. a járadék kimerítése után legalább 180 napig), úgy vezetik be ezt az *aktív időszakot*, hogy a *foglalkoztatás-ösztönző intézkedések egy négyéves időszakon belül legalább két évet töltsenek ki.*
- A legalább 500 (ill. 180) napig munkaerő-piaci támogatásban részesülők *aktiválási rátáját a jelenlegi 20%-ról 30%-ra* kell emelni. Az aktivizálási programokba bevontak átlagszáma ebben a csoportban 20 ezerről 30 ezerre kell, hogy emelkedjen. Ennek többletköltsége 100 millió euró, amit a később bemutatandó új finanszírozási modellel kell előteremteni.
- Az aktivizáló intézkedéseket *az állam, az önkormányzatok, a munkaerő-piaci szolgálat és más szereplők közötti együttműködés* keretében teszik hozzáférhetővé a munkanélkülieknek.

Az aktív intézkedések nagy erőfeszítést igényelnek a munkaerő-piaci szolgálattól és a többi szereplőtől. Mivel minden munkaerő-piaci támogatásban részesülőnek fel kell ajánlani az aktív időszakot, és mindenkinek lehetősége van bekerülni olyan programba, ami javítja a tartós foglalkoztatási esélyeit, ez valójában *szociális garanciát jelent a tartós munkanélküliek számára.*

### *3. A foglalkoztatási hivatalok álláskeresők számára nyújtott alapszolgáltatásainak fejlesztése*

A munkacsoport egyik legfontosabb célja a tartós munkanélküliségbe való beáramlás megakadályozása. Ez megköveteli a *foglalkoztatási hivatalok alapszolgáltatásainak fejlesztését*. Ezek közé tartozik az álláskeresési terv, az álláskeresési interjú, a tervek tartalmi értékelése, bevezetésének monitorozása, a szaktudás feltérképezése, stb. A foglalkoztatási szolgálat módszereivel beazonosíthatók azok a csoportok, amelyek ki vannak téve a tartós munkanélküliség veszélyének. A munkacsoport javaslatot tesz a *statisztikai becslésen alapuló kategorizálás (profiling) bevezetésére*.

A munkaerő-piaci támogatás feltételeinek megváltoztatása célirányos és azonnali cselekvést követel meg a foglalkoztatási hivataloktól. A szolgáltatás részeként a munkatársak tegyék egyértelművé a munkanélküli számára, hogy minden eszközzel támogatják álláskeresését, de jogosultsága a támogatásra úgy módosult, hogy ezért cserében valamilyen foglalkoztatás-ösztönző programban neki is részt kell vennie. *Az aktív periódus intenzív, rendszeres és célirányos szolgáltatásai ill. eszközei teszik lehetővé a tartós munkanélkülivé válás megelőzését.*

### *4. Az állam és az önkormányzatok közötti pénzügyi modell fejlesztése*

*A pénzügyi felelősségnek az állam és az önkormányzatok között meg kell változnia a passzív munkaerő-piaci támogatás tekintetében.* Jelenleg a munkaerő-piaci támogatást teljes egészében az állam fizeti. Az önkormányzat a megélhetési támogatásért felel, de az állam egyharmados arányban részt vállal ennek költségeiből is, az állami támogatási rendszeren keresztül.

A reform a következő változásokat hozná:

- A munkaerő-piaci támogatás finanszírozása egyenlő mértékben oszlik meg az állam és az önkormányzatok között azok esetében, akik több mint 500 napig passzív támogatást kaptak. Az ennél rövidebb munkanélküliség esetén a passzív munkaerő-piaci támogatás finanszírozása az állam felelőssége marad, az eddigi gyakorlat szerint.
- Ami a megélhetési segély ráfordításait illeti, ennek bizonyos részét kiveszik az állami támogatási rendszerből. Ennek költségeit a jövőben az állam és az önkormányzatok egyenlő arányban viselik.
- Az állam vállalja az aktivizálási időszak kiadásait.
- Az önkormányzatok kompenzációt kapnak azért a költségtöbbletért, amit a pénzügyi felelősség megváltoztatása okoz számukra.
- Az állam a maga részéről olyan foglalkoztatáspolitikát mellékel, amelyben biztosíthatók az aktiválási ráta tervezett felemeléséhez szükséges források, és azok viszonylag magas szinten is tarthatók.

E javaslatok azt célozzák, hogy kiegyensúlyozottabb pénzügyi struktúra jöjjön létre azok létbiztonságához, akik több mint 500 napig passzív munkaerő-piaci támogatásban részesültek, megosztva ennek költségeit az állam és az önkormányzatok között. Ez a pénzügyi megoldás mindkét felet arra ösztönzi, hogy növelje a foglalkoztatottságot, még hozzá fenntarthatóbb formában, mint ma.

A munkaerő-piaci támogatás reformcéljainak megvalósításához azonban arra is szükség van, hogy *bővüljön a foglalkoztatási lehetőség a munkaerőpiac alacsony termelékenységű szektoraiban.*

### 3.5 Hollandia

A holland gazdaság 2001-től folyamatosan kedvezőtlen képet mutat, igen mérsékelt gazdasági növekedéssel, sőt, 2003-ban a GDP 0,9%-os csökkenésével. 2004-től - 1,4%-os növekedési rátával – javulás mutatkozik. 2003-ban a foglalkoztatási ráta csökkent, a munkanélküliségi ráta pedig jelentősen (2002-ben 2,8%; 2004-ben 4,6%) nőtt, de Hollandia az EU-ban még így is a legalacsonyabb munkanélküliséggel rendelkező országok egyike. A foglalkoztatási ráta (2004-ben 73,1) Hollandiában jóval meghaladja az EU átlagot (2004-ben 63,3). A foglalkoztatásnak ugyanakkor fontos jellemzője a *részmunkaidős foglalkoztatás* kiugró aránya (2004-ben 45,5%; EU-25: 17,7%). A viszonylag magas foglalkoztatás mellett is magas az inaktivitás (2003-ban 23,7%), főleg a rokkantnyugdíjasok nagy száma miatt.

#### *A foglalkoztatási stratégia céljai*

A nemzeti foglalkoztatási akciótervekben foglaltak szerint a holland kormány a 2003-2007 közötti időszakra vonatkozóan legfontosabb feladatának azt tekinti, hogy a romló gazdasági és költségvetési helyzet mellett képes legyen „megerősíteni az ország társadalmi-gazdasági struktúráját”. A foglalkoztatási stratégia mottója: *„Mindenkinek dolgoznia kell, aki képes dolgozni”*.

A foglalkoztatási ráta növelésének elsődleges eszköze a munkavállalás ösztönzése – különösen az idősek, az etnikai kisebbségek és a megváltozott munkaképességű emberek körében – az ellátórendszer átalakításán és a munkaerőpiacra való visszatérést segítő szolgáltatások hatékonyságának javításán keresztül.<sup>19</sup> Az ifjúsági munkanélküliség (2004-ben 8%) csökkentésére a kormány külön akciótervet dolgozott ki, amelynek célja, hogy minden munkanélküli fiatal a munkanélkülivé válást követő hat hónapon belül ismét dolgozzon és/vagy tanuljon, és 2006-ra 30%-kal, 2010-re pedig 50%-kal csökkenjen az alapfokú végzettséggel nem rendelkező fiatalok száma (1999-hez képest). A foglalkoztatási ráta növelése mellett célként fogalmazta meg a kormány az aktív életkor folyamán ledolgozott munkaórák számának növelését is.

A munkaerő-kínálat növelése mellett a kereslet növelése is része a stratégiának, amit elsősorban a bérnövekedés mérséklésével kívánnak elérni. Ennek érdekében 2004-2005-re vonatkozóan a kormány befagyasztotta a bruttó minimálbért és az ellátásokat, és a kormány a bértárgyalások során is 0%-os növekedést javasolt.

#### *A reformok fő irányai*

A hatvanas években kialakított jóléti rendszer a kilencvenes évekre fenntarthatatlanná vált. Az ellátásban részesülők arányának dinamikus növekedése, továbbá a munkanélküliek és az inaktívak magas aránya (különösen a nők és az idősebbek esetében) a munkavállalásra ösztönzés erősítését és az ellátások rendszerének felülvizsgálatát sürgette. Ezért Hollandiában az elmúlt tíz évet a szociális és munkanélküli ellátórendszernek, valamint a szolgáltatások rendszerének a folyamatos és fokozatos átalakítása jellemezte. A reformok több kormányzati

---

<sup>19</sup> A kormány ezen munkavállalói csoportokra vonatkozóan számszerűsített célkitűzéseket is meghatározott a foglalkoztatás nemzeti definíciója alapján. Ez a definíció az EUROSTAT definíciójával ellentétben nem veszi figyelembe a heti 12 óránál kevesebb munkavégzést, és így a mutatók alacsonyabbak az uniós összehasonlításban alkalmazottnál. A nemzeti definíción alapuló célkitűzések a következők: A foglalkoztatási ráta a nők esetében 2010-re érje el a 65%-ot (2003-ban 54,7%), az idősebb munkavállalók esetében 2007-re a 405-öt (2003-ban 38,6%), az etnikai kisebbségek esetében 2005-re az 54%-ot (2003-ban 48,2%).

cikluson keresztül egymásra épültek. Középpontjukban mindvégig a munkaerő-piaci aktivitás növelése és a jövedelem pótló ellátásokban részesülők arányának csökkentése állt.

A reformok első szakasza a pénzbeli ellátások rendszerének átalakítására és az ellátásban részesülők számának csökkentésére irányult. A pénzbeli ellátások tekintetében az alábbi területen került sor reformléptékű változtatásokra a kilencvenes évek második felétől:

- az aktivitás ösztönzése a munkanélküli biztosítási és segélyezési rendszer átalakításával,
- a rokkantsági ellátások radikális reformja a nem foglalkoztatott megváltozott munkaképességű emberek száma növekedésének megállítása érdekében,
- az önkéntes korai nyugdíjhoz és az előnyugdíjhoz kapcsolódó kedvező adózási szabályok megszüntetése.

A kilencvenes évek második felének meghatározó folyamata a magánszektor és az állami szektor közötti felelősség- és feladatmegosztás átalakítása volt. Első lépésben a társadalombiztosítási járulékok finanszírozása tekintetében erősödött a magánszektor szerepe, a munkáltatók fokozott felelősségvállalásán keresztül. A következő lépést a járulékok beszedésének és az ellátások kifizetésének a közszférához rendelése jelentette, a harmadik szakaszban pedig a szolgáltatások területén alakult ki újfajta feladatmegosztás, a magán-szolgáltatók egyre nagyobb arányú bevonásával.

Ez utóbbi folyamat a munkaerő-piaci szolgáltatások rendszerét 2001-2002-ben érte el, amikor döntően új alapokra helyezték a foglalkoztatási szolgálat működését, új intézmények és együttműködési mechanizmusok kialakításával, és a munkaerő-piaci reintegrációs szolgáltatások kiszervezésével. 2004-ben, az intézményi reform legújabb lépéseként pedig az önkormányzatoknak a munkaerő-piaci aktivitás elősegítésében betöltött szerepe is felülvizsgálatra került. A reformok végrehajtása során fontos szempont, hogy a végrehajtó szervezetek, a vállalkozások és az állampolgárok számára átláthatóbbá és egyszerűbbé váljon az ellátások jogi szabályozása, kevesebb adminisztráció háruljon a vállalkozásokra és az egyénekre, továbbá összehangoltabb szabályozási rendszer kialakításával javuljon a társadalombiztosítási rendszer és az adórendszer koordinációja.

Hollandiában tehát az elmúlt évtizedben mind a pénzbeli ellátások, mind az aktív munkaerő-piaci politikák rendszerének átalakítására sor került. A tanulmány további részei kizárólag ez utóbbi rendszer reformjára koncentrálnak.

### ***Az aktív munkaerő-piaci politikák végrehajtásának új rendszere***

Az aktív munkaerő-piaci politikák végrehajtási rendszerének reformjánál a kiindulási pontot egy többemű, tagolt intézményrendszer jelentette, ahol a munkaerő-piaci szolgáltatások döntő részét a közszektorhoz tartozó különböző szervezetek nyújtják. *Klasszikus hármas megosztottság érvényesült a munkanélküli biztosítás; a munkaközvetítés és az aktív munkaerő-piaci politika; valamint a szociális segélyezés között.* A reform két fő iránya az intézmények közötti koordináció és együttműködés mechanizmusainak kialakítása, valamint a szolgáltatások döntő részének kiszervezése volt, a piaci szolgáltatók bevonásával.

2001-ben került elfogadásra és 2002-ben lépett hatályba az ún. Munka és jövedelem törvény (SUWI), amely kiváltotta az Állami Foglalkoztatási Szolgálatról és a Társadalombiztosítás intézményrendszeréről szóló törvényeket. Az új törvény radikális változásokat hozott a társadalombiztosítási és a szociális ellátások kezelésének rendszerében, és a munkaerő-piaci szolgáltatások biztosításával kapcsolatos állami feladatok tekintetében. A törvény fő célkitűzése, hogy a munkavégzést ösztönözze az ellátások igénybevétele helyett, csökkentse az ellátások és a szolgáltatások költségeit, továbbá az adminisztrációs terheket. A törvény

illeszkedett abba a kilencvenes évek végén megkezdett intézkedéssorozatba, ami az állami szerepvállalás újragondolásával és a szolgáltatások kiszervezésével jellemezhető.

A reform legújabb lépését egy 2004-től hatályos törvény jelentette, ami meghatározza, hogy az önkormányzatoknak milyen feladataik vannak a szociális ellátásban részesülő munkanélküli emberek munkaerő-piaci reintegrációjának elősegítésében. A törvény az önkormányzatoknak meglehetősen nagy mozgásteret biztosít a saját „reintegrációs politikájuk” alakításában.

Az intézményrendszer reformjának főbb lépései a következők:

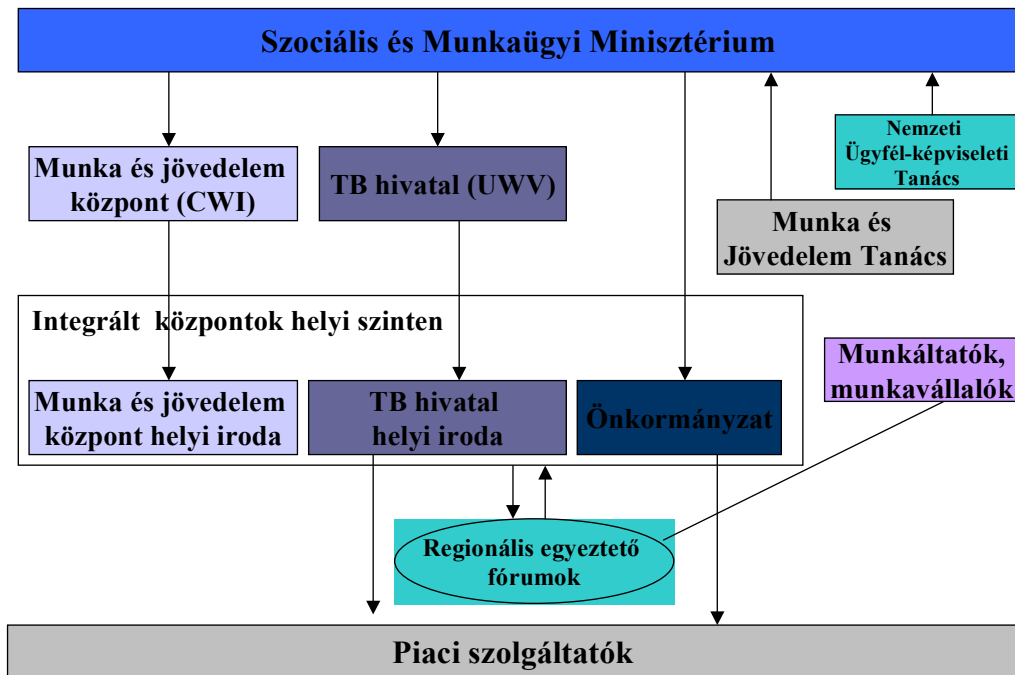
- az ún. munka és jövedelem központok országos hálózatának kiépítése (egy központi irányító szervvel és 131 helyi irodával),
- öt különböző társadalombiztosítási szerv összevonása egyetlen nemzeti társadalombiztosítási szervvé,
- a munkaerő-piaci szolgáltatások kiszervezése, piaci szolgáltatók bevonása,
- az önkormányzatok feladatainak és eljárásainak felülvizsgálata.

A reform lényege, hogy az álláskeresők ún. *egyablakos rendszeren* keresztül juthassanak az álláskeresést segítő szolgáltatásokhoz és/vagy pénzbeli ellátáshoz. A rendszer alapelve, hogy megfelelő szolgáltatásokat kell biztosítani az ellátásban részesülőknek a munkaerőpiacra való visszatérés elősegítése érdekében, nekik pedig mindent meg kell tenniük elhelyezkedésükért, és kötelesek folyamatosan állást keresni. A „munka és jövedelem” intézményrendszer különböző elemei – beleértve társadalombiztosítási ellátásokat folyósító szervezetet és a helyi önkormányzatokat is – egyetlen „láncot” alkotnak, amelyben minden szereplőnek ugyanazt a célt kell szolgálnia: az álláskeresők mielőbbi elhelyezkedésének elősegítését. A „lánc” minden szereplőjének figyelembe kell vennie a többi szereplő által nyújtott szolgáltatásokat, és építenie kell azokra.

Az új rendszer legfontosabb szereplői:

- munka és jövedelem központok (CWI),
- társadalombiztosítási hivatalok (UWV),
- önkormányzatok,
- piaci szolgáltatók.

5. ábra: Az integrált munkaügyi és szociális ellátórendszer szereplői



Forrás: MISEP Basic Information Report

### A „munka és jövedelem” központok (CWI)

A CWI létrehozásának célja, hogy az álláskeresőket hatékony segítséget kapjanak a mielőbbi elhelyezkedés érdekében, és ezzel egyidejűleg a munkáltatók munkaerő-igényének kielégítését is eredményesebben segítse elő a szervezet. Kialakításában meghatározó szempont volt az ügyfélközpontú működés (az álláskereső személyes felelősségének hangsúlyozása mellett) és a munkaerőpiac átláthatóságának biztosítása.

A CWI-k jelentik a munkaügyi és szociális ellátórendszerek és szolgáltatások közös belépési pontjait. Feladataik az alábbiak:

- az ügyfeleknek - minél előbb és minél gyakrabban - álláslehetőségeket felajánlania, és ösztönözni őket arra, hogy folyamatosan és aktívan kövessék a bejelentett üres álláshelyeket (a különböző munkaerő-piaci programokban való részvétel alatt is),
- az önálló álláskereső ösztönzése mellett szükség esetén differenciált, személyre szabott szolgáltatások biztosítása,
- a munkaerő-kereslet és -kínálat összehangolása, információs szolgáltatások biztosítása (Interneten keresztül elérhető országos adatbázis az álláshelyekről és az álláskeresőkről, „call-center”, teletext, stb.),
- a pénzügyi ellátás folyósítási idejének minimalizálása, az aktív álláskereső ösztönzésével.

Az újonnan kialakított rendszer alapelve: dekoncentrált végrehajtás a stratégia és keretek központi meghatározása mellett. Alapvetően a szubszidiaritás elve érvényesül, azaz a feladatokat azon a szinten kell ellátni, ahol az a leghatékonyabban biztosítható. A rendszer működésében meghatározó szempont a számonkérhetőség, aminek legfontosabb eszköze, hogy az elvárt eredményeket szerződésben határozzák meg.

A rendszer egészének irányításáért és működéséért a miniszter felelős (feladatai: éves teljesítmény-indikátorok meghatározása; éves szakmai tervek és költségvetések ellenőrzése, jóváhagyása; jelentések értékelése). Az országos hálózatot szakmailag a miniszter által kinevezett 4 főből álló Főigazgatók Tanácsa irányítja. A 131 helyi irodából álló hálózat országos szintű koordinációját a központi iroda látja el (szakmai keretek meghatározása, szerződéskötés a helyi CWI irodákkal, egységes monitoring rendszer), a térségi koordinációt pedig a területi igazgatók (összesen 6 fő) végzik. A CWI működéséhez szükséges forrásokat a Szociális és Munkaügyi Minisztérium költségvetése biztosítja. Az ügyfelek számának jelentős növekedése esetén többletforrásokat bocsát rendelkezésre a minisztérium.

### ***Társadalombiztosítási hivatalok (UWV)***

A társadalombiztosítási rendszerben is a legfőbb cél a munkában maradás ösztönzése. Pénzbeli ellátás azoknak nyújtható, akiknek nincs lehetőségük munkavégzésre.

Az UWV feladatai:

- a munkanélküli járadék, a rokkantsági ellátások, a táppénz és a kiegészítő ellátások kezelése és adminisztrációja,
- a munkanélküli járadékban és a rokkantsági ellátásban részesülő megváltozott munkaképességű emberek reintegrációjának elősegítése, munkaerő-piaci szolgáltatásokon keresztül (pl. képzések biztosítása kisserződéssel),
- információszolgáltatás munkáltatóknak, munkavállalóknak, ellátásban részesülőknek, más hivataloknak, stb.,
- a munkavégzésre való alkalmasság vizsgálata a munkáltató, vagy a munkavállaló kérésére (táppénz kapcsán),
- egészségi állapot és munkavégző képesség felmérése a rokkantsági ellátást igénylők esetében.

A rendszer egészének irányításáért és működéséért a szociális és munkaügyi miniszter felelős. A rendszer napi működésének irányítása a Főigazgatók Tanácsa (miniszter által kinevezett 4 fő) feladata. A Főigazgatók Tanácsát segíti a miniszter által kinevezett tanácsadó testület (3 fő). Jelenleg kb. 160 helyi irodából álló hálózatra épül a szervezet, de a rendszer átalakítása folyamatban van, a CWI-vel való összehangolt működés biztosítása érdekében. A rendszer működését és az ellátásokat a társadalombiztosítás finanszírozza. Az UWV négyéves költségvetési tervet dolgoz ki évente (gördülő tervezés), amelyet a miniszter hagy jóvá.

### ***Önkormányzatok***

Az önkormányzatoknak fontos szerepük van - többek között - a szociális ellátórendszer működtetésében és a munkaerő-piaci reintegrációt segítő szolgáltatások finanszírozásában. Az önkormányzatok által működtetett szociális ellátórendszer törvényben deklarált célja a szociális ellátásban részesülők munkaerő-piaci reintegrációjának elősegítése.

2004. január 1-jén új szociális törvény lépett hatályba, amelynek végrehajtása az önkormányzatok kizárólagos felelőssége. A törvény értelmében az önkormányzatok:

- a térség helyzetével összhangban kialakított reintegrációs politikát alakítanak ki és hajtják végre,
- kisserződés alapján (piaci szolgáltatókon keresztül) munkaerő-piaci reintegrációs szolgáltatásokat biztosítanak az ellátásban részesülőknek,
- rendszeresen jelentést készítenek aktiválási és reintegrációs stratégiájuk végrehajtásáról,



- egyéni megállapodást kötnek az ellátásban részesülőkkel (és ennek részeként képzési és szociális szolgáltatásokat biztosítanak).

A finanszírozás alapja a Munka és Jövedelem Alap (FWI), ami az önkormányzatok által nyújtott ellátások és reintegrációs szolgáltatások szabályozásának és finanszírozásának eszköze. Az ellátásokra és a szolgáltatásokra fordított költségek 25%-át az önkormányzatoknak kell finanszírozniuk, 75%-át pedig a minisztériummal kötött megállapodás alapján bocsátják rendelkezésükre. Az önkormányzatokat a munkaerő-piaci integráció elősegítésére ösztönzi, hogy amennyiben a pénzbeli szociális ellátásokra fordítható költségvetésükben megtakarítást érnek el, a megmaradó összeget szabadon használhatják fel.

A kormány adminisztratív megállapodást köt az önkormányzatokkal, és ez a megállapodás fontos szerepet tölt be az aktiválás és a munkaerő-piaci reintegráció stratégiájának helyi szintű végrehajtásának biztosításában. A megállapodás konkrét szakmai-stratégiai célokat határoz meg, amelyeket az önkormányzatoknak saját stratégiájuk alapján és eszközrendszerükön keresztül kell teljesíteniük. Ilyen konkrét cél, például, hogy évente 10%-kal csökkenteni kell a szociális ellátásban részesülők számát. 2002-ben szintén megállapodás keretében vállalták az önkormányzatok, hogy a tartósan munkanélküliek 80%-ának helyzetét ismételtelen felméri, és amennyiben lehetséges, illetve szükséges, állást vagy képzést ajánlanak fel. Az önkormányzatoknak a célok elérésére ki kell dolgozniuk saját szakmai stratégiájukat, és annak végrehajtásáról rendszeresen be kell számolniuk. A megállapodások végrehajtásának nyomon követése monitoring rendszeren és éves értékeléseken keresztül történik.

Az új rendszerben bizonyos feladatokat a CWI lát el, amelyeket korábban az önkormányzatok végeztek. Ezek közé tartozik azoknak az adatoknak az összegyűjtése, amelyek a szociális ellátás iránti kérelmek elbírálásához szükségesek. Az adatokat az egyablakos rendszerben a belépési pontot jelentő CWI gyűjti össze, és továbbítja azokat az önkormányzat részére. Az önkormányzatok feladata, hogy megteremtsék annak feltételeit – a kormányzat finanszírozása mellett – hogy a szolgáltató-rendszer különböző elemei (CWI, UWV, önkormányzati hivatal releváns egységei) helyi szinten lehetőleg egy helyen működjenek, biztosítva ezáltal, hogy az ügyfelek és az ügyintézés szempontjából egyetlen egységes szervezetként jelenjenek meg a különböző szolgáltatások, még akkor is, ha azok eltérő irányítású és funkciójú alrendszerekből állnak.

A több pillérrre épülő rendszer működtetésének alapfeltétele a megfelelő *információáramlás* biztosítása. A CWI, az UWI és az önkormányzatok tevékenységének összehangolását olyan informatikai rendszer segíti, ami lehetővé teszi, hogy az adatokat a szervezetek egymás között elektronikus úton továbbítsák, illetve, hogy az ügyféllel kapcsolatos bizonyos információk a rendszer minden szereplője számára hozzáférhetőek legyenek. A szervezetek rendelkeznek egy közös adatbázissal, amelynek működtetéséért a központi szinten létrehozott információs iroda felelős.

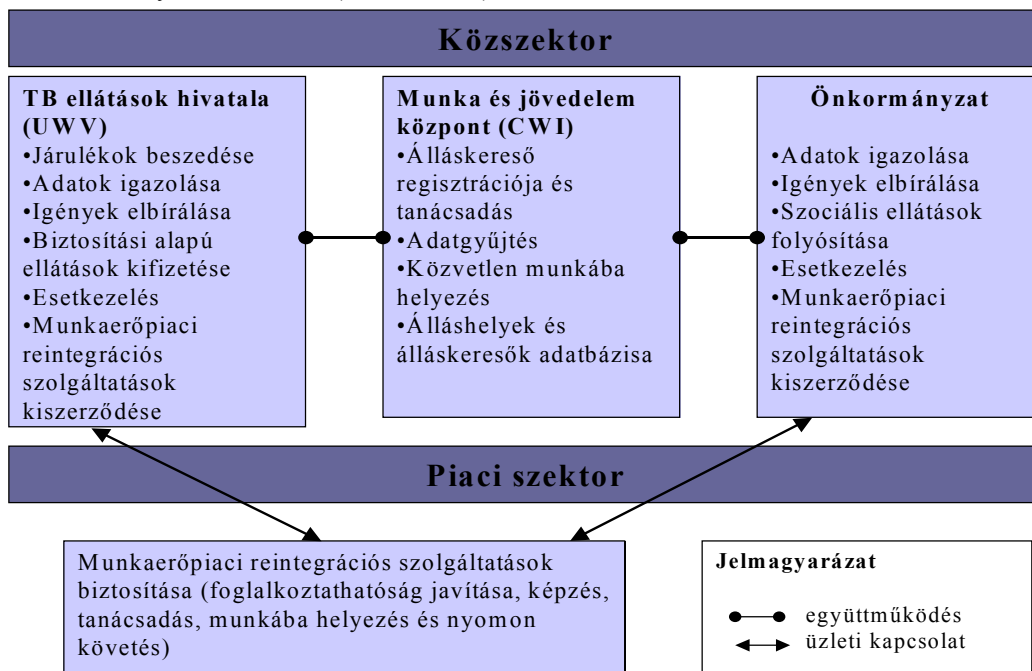
### ***Piaci szereplők az aktív munkaerőpiaci szolgáltatások rendszerében***

A költség-hatékonyság és a számonkérhetőség fokozásának jegyében a foglalkoztatási szolgálat reformjának egyik legfontosabb lépése a reintegrációs szolgáltatások piaci alapra helyezése volt. A rendszer azon a megközelítésen alapul, hogy az ellátásokra való jogosultság vizsgálatán és megállapításán kívül – amit nem befolyásolhatnak a piaci szempontok – a munkanélküli ellátásban, a szociális ellátásban és a rokkantsági ellátásban részesülők munkaerőpiaci reintegrációhoz kapcsolódó szolgáltatásokat hatékonyabban és eredményesebben lehet működtetni akkor, ha a szolgáltatók között piaci verseny érvényesül.

Az UWV és az önkormányzatok tehát maguk nem nyújtanak ilyen szolgáltatásokat, hanem kötelesek azt nyílt közbeszerzési eljárás keretében megvásárolni a piaci szektor szereplőitől. A civil szervezeteket e tekintetben az állami szektor részének tekintik, így a szolgáltatások nyújtása alapvetően nem non-profit civil szervezeteken keresztül, hanem profitorientált szervezeteken keresztül történik. A kormányzat feladata a reintegrációs szolgáltatások tekintetében elsősorban a szolgáltatások piacának szabályozása, a szolgáltatókkal és a szolgáltatásokkal kapcsolatos feltételek, illetve a szolgáltatók kiválasztására vonatkozó eljárások meghatározása. A közszektor és a piaci szektor közötti feladatmegosztást az alábbi ábra foglalja össze.

## 6. ábra: Feladatmegosztás a közszektor és a piaci szektor között

Forrás: Struyven and Steurs (OECD, 2003)



A közszektor szereplői a szolgáltatókkal eredmény-alapú megállapodásokat kötnek, ahol eredménynek alapvetően a tartós (a program befejezését követő fél év múlva is fennálló) és nem támogatott foglalkoztatást tekintik. A reintegrációs programok időtartamának meghatározásánál célcsoport alapú megközelítést alkalmaznak, és bizonyos „nehezen elhelyezhető” csoportok esetében a támogatott foglalkoztatást vagy a képzésbe való belépést is megfelelő eredménynek tekintik. Az elvárásokat a szerződésben előzetesen egyértelműen rögzítik.

Az új rendszer a közelmúltban kezdte meg működését és teljeskörű kiépítése jelenleg is folyamatban van, ezért a reintegrációs szolgáltatások kiszereződésének eredményeinek értékelésére még nincs lehetőség. Az azonban elmondható, hogy Hollandián kívül az EU több másik tagállamában is a külső szolgáltatók bevonása és az állami szerepvállalás újrafogalmazása jelenti a foglalkoztatási szolgálatok reformjának egyik fő irányát.

### 3.6 Németország

2003-ban a szövetségi kormány elindította az *Agenda 2010-et*, ami Németország történetének legátfogóbb reformprogramja. Alapvető strukturális reformokkal teremtik meg a növekedés és foglalkoztatás pályájára való visszatérés alapját, ami hosszú távon biztosítja a teljes foglalkoztatás elérését. Az Agenda 2010-zel a TB-rendszereket tartósan stabil pénzügyi alapokra helyezték, úgy, hogy azok a demográfiai jövőkép és a globalizált világpiac közepette is kiegyensúlyozottan legyenek képesek működni. Az államháztartás konszolidálása folytatódik. Adó- és járulékcsoökkentéssel enyhítik az élőmunkára eső járulékos költségterhet, továbbá serkentik a vállalkozások beruházó-képességét, valamint a munkavállalók vásárlóerejét. A szubvenciók leépítésével forrásokat szabadítanak fel a beruházásokhoz. Csökkentik a bürokráciát, hogy szabadjára engedjék a gazdasági növekedés dinamikáját. Időközben ezek a lépések részben már megvalósultak.

Németország a *munkaerő-piaci politikában* is jelentősen előrehaladt. Az „aktivizáló szociális állam” jegyében, amely „követel és támogat”, a szociális védelmet és az elhelyezkedési esélyek javítását *összekapcsolják a munkakeresők és munkanélküliek egyéni aktivitásának és felelősségének számonkérésével*. A cél: gyorsabb beilleszkedés a munkaerőpiacon. Az ennek megfelelő új lépéseket a munkaerő-piaci politika a *Job AQTIV törvényekkel* vezette be. A foglalkoztatás elősegítésének korábban reaktív természetű jogi szabályozását a preventív jelleg váltotta fel, különösen a munkakeresők közvetítése és tanácsadása területén (profilig rendszeresítése, beilleszkedési megállapodások kötése), továbbá a foglalkoztatott munkavállalók képzésével. Egyidejűleg összekapcsolták a „*támogatni és követelni*” elvet. A „*modern szolgáltatások a munkaerőpiacon*” törvények közül az első kettő új foglalkoztatási lehetőségeket kínált az álláskeresőknél (munkaerő-kölcsönzés, Ich-AG, Mini-job, Midi-job formájában). A harmadik lerakta az alapot ahhoz, hogy a Foglalkoztatási Ügynökség (BA) modern munkaerő-piaci szolgáltatóvá váljék. A BA egész szervezetének a munkaközvetítés, mint alapszolgáltatás eredményességét kell segítenie. A szervezeti reformot a támogatások és ellátások jogszabályi feltételeinek egyszerűsítése támasztja alá.

A *munkanélküli és szociális segély összevonásával* foglalkozott a negyedik törvény, ami 2005. január elsején lépett hatályba. A munkavállalásra kész álláskeresőknél először áll rendelkezésükre olyan egységes támogatási rendszer, amely az érintetteknek minden olyan szolgáltatást és megélhetési támogatást egy helyen biztosít, amire szükség van munkába állásukhoz. Intenzív támogatás-nyújtási lehetőséggel rendelkező esetmenedzserek dolgoznak azon, hogy a helyi munkaerő-piaci szereplők mozgósításával és személyre szabott szolgáltatásokkal teremtsék meg a feltételeket a tartós munkanélküliek lehetőleg gyors elhelyezéséhez. Különleges bánásmódban részesülnek a 25 éven aluli fiatalok, akik közül mindnyájan kapnak ajánlatot képzésre, állásra, vagy támogatott foglalkoztatásra.

A fenti négy törvény újraszabályozza a munkát kereső emberek, a gondozó intézmények és a munkaügyi szolgáltatók közötti kapcsolatokat, széttörve a megmerevedett munkaerő-piaci struktúrát, és újraszabályozza az egyéni felelősség és az állami támogatás viszonyát.

A munkaerő-piaci reformokat fontos munkajogi reformok kísérik. A felmondásvédelmi törvény megváltoztatásával, továbbá a részmunkaidőről és a határozott idejű foglalkoztatásról szóló törvényekkel segítik a munkaerő-felvételt, különösen a kisvállalatoknál.

***Összefoglaló a modern munkaerő-piaci szolgáltatásokról szóló (Hartz I-IV) törvényekről***

Az első és második törvény 2003. január 1-jén lépett hatályba, amelyek azt célozták, hogy:

- új foglalkozási lehetőségeket kínáljanak,
- 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 törvénnyel folytatódott a munkaerőpiac reformja. Ezek célja az volt, hogy:

- a Szövetségi Munkaügyi Hivatalt teljesítőképes és ügyfélorientált munkaerő-piaci szolgálattá alakítsák,
- hatékonyabban irányítsák a munkaerő-piaci politikát,
- egyszerűsítsék a munkaerő-piaci eszközöket,
- teremtsenek foglalkoztatás-biztonságot az idős embereknek, és kínáljanak új foglalkozási lehetőséget a fiataloknak,
- vonják össze a munkanélküli és szociális segélyezést.

A III-IV. törvény 2004. ill. 2005. január 1-jén lépett hatályba.

### ***Az első törvény tartalma***

#### *1.1 Előzetes bejelentési kötelezettség, a munkanélküli járadék csökkentésének kilátásba helyezésével*

2003. július 1-jétől előzetes bejelentési kötelezettséget írtak elő a munkát keresők számára, azzal a céllal, hogy a BA és a potenciális ügyfél a felmondás megkezdése és a munkanélkülivé válás közti időt kihasználja munkaközvetítésre, ill. továbbképzésre. A munkavállalóknak, amint megtudják munkaviszonyuk megszűnését, azt a munkaügyi ügynökséggel haladéktalanul személyesen közölniük kell. A késedelmes bejelentés járadékuk csökkentését vonja maga után. Heti 400 euró munkanélküli járadék alatt a büntetés napi 7 euró, 400-700 euró heti járadék fölött pedig napi 50 euró. A levonás maximuma 30 napra korlátozódik.

Határozatlan időre szóló munkaviszony felmondása esetén annak tényét azonnal, határozott időre szóló munkaszerződésnél pedig 3 hónappal annak lejárta előtt be kell jelenteni. A munkáltatónak tájékoztatni kell munkavállalóikat arról, hogy munkaviszonyuk megszűnését az AA-val haladéktalanul közölniük kell. Emellett felmentést kötelesek adni számukra a munkavégzés alól, hogy rendelkezésre állhassanak munkaközvetítésre, vagy továbbképzésre.

#### *1.2 Irányváltás a továbbképzés támogatásánál*

Képzési utalvány bevezetésére került sor, azzal a szándékkal, hogy:

- növeljék a továbbképzésre vállalkozók választási szabadását és egyéni felelősségét,
- továbbá támogassák a különböző képző intézmények közötti verseny kialakulását.

Azok a munkanélküliek, akikről az AA megállapítja, hogy képzésre szorulnak, képzési utalványt kapnak. Ezzel az AA által jóváhagyott listáról tanfolyamot és képző intézményt választhatnak. Az utalvány elismervénynek minősül, ami igazolja, hogy birtokosa jogosult a továbbképzés támogatására. Az utalványon szerepel a képzés célja, súlypontjai, az előírányzott maximális képzési idő, továbbá a beváltására vonatkozó 3 havi érvényességi idő. Az utalvány birtokosa által kiválasztott képző intézmény a tanfolyam költségeit közvetlenül az AA-nál számolja el. Ehhez az utalványt a képzés megkezdése előtt az AA-hoz be kell nyújtani.

A képzési támogatás átalakításának célja a közvetítési esélyek javítása volt, nem pedig a járadékfolyósítási idő meghosszabbítása. Ezért annak az időnek a felét, ami alatt a munkanélküli képzési támogatásban részesül, kimerített folyósítási időként le kell vonni a következő járadékigénylésnél.

### *1.3 A megfelelő munka fogalmának módosítása*

Már az eddigi szabályok szerint is minden, a munkanélküli munkaképességének megfelelő foglalkozást el kell fogadnia a kedvezményezettnek, amennyiben az az általános vagy személyes érdekeit nem sérti. Ez most kiegészült azzal, hogy a biztosítottak közössége egy másik településre való átköltözést is elvár a munkanélkülitől elhelyezkedése érdekében, amennyiben:

- családi kööttségei ezt nem akadályozzák, ill.
- nem lehet számítani arra, hogy a munkanélküliség első 3 hónapjában sikerül napi ingázási övezetben munkaalkalmat találni.

### *1.4 A munkanélküli járadék zárolási szabályainak módosítása*

Eddig is fel lehetett függeszteni a járadék folyósítását, ha nem volt alapos oka az egyéni felmondásnak, vagy egy megfelelő állás elutasításának. 2003. január 1-től a bizonyítás terhe átkerült az AA-ról (Agenturen für Arbeit = munkaügyi ügynökségek) a munkanélküliire.

Eddig minden esetben 12 hetet tett ki a munkanélküli járadék zárolásának ideje. Ez a szabály most rugalmasabb. A megfelelő állás elutasítás első alkalommal 3 heti járadék-felfüggesztéssel jár, második alkalommal 6 hetivel, és csak a további esetben 3 hónappal. Ha a munkanélküli összességében – az eddigi 24 hét helyett – 21 heti felfüggesztésre adott okot, az a járadékigényének a törlését vonja maga után.

### *1.5 A munkanélküli ellátások éves valorizálása megszűnt.*

### *1.6 Egyszerűsödött a hozzájutás a mobilitási támogatásokhoz*

Az AA-k a jövőben nem vizsgálják a támogatás jogosságát:

- a bemutatkozó intejúval kapcsolatos utazási költségtérítésnél,
- és a mobilitási segélynél. Az utóbbinál a munkába állás és az első kereset kifizetése közti idő megélhetésének a támogatásáról van szó, amihez egyszeri kamatmentes kölcsön igényelhető, maximum 1000 euró összegig. Ezt a folyósítás után két hónappal kell megkezdeni törleszteni, és tíz egyenlő részben visszafizetni.

### *1.7 Az idős munkavállalók jövedelembiztonsága*

Azok az idős munkavállalók, akik betöltötték 50. életévüket és munkanélküliek, vagy fenyegeti őket állásuk elvesztése, akkor is garanciát kapnak nettó bérük részleges megőrzésére, ha a korábbinál rosszabbul fizető munkahelyen helyezkednek el, vagy legalább 180 nap hátralévő járadékfolyósítási idővel rendelkeznek. A garancia a járadékjogosultsági időre szól, és két elemből áll: egyfelől, adómentesen biztosítják számukra a régi és az új kereset közti nettó különbség felét, másfelől a járadék alapot képező kereset 90%-a után befizetik a nyugdíj-járulékot.

### *1.8 Járulékmentesség az idős munkavállalót foglalkoztató munkáltatóknak*

Azok a munkáltatók, akik 55 éven felüli munkanélkülit vesznek fel, mentesülnek a munkanélküli járulék (3,25%) befizetésének kötelezettsége alól, az érintett munkavállaló pedig csak a saját 3,25%-ának a felét köteles megfizetni.

### *1.9 Személyi szolgáltató ügynökségek bevezetése*

A munkaerő-tartalékok mobilizálásához a közvetítésorientált munkaerő-kölcsönzésre a korábnál nagyobb mértékben kell támaszkodni. A cél: gyors beilleszkedés az első munkaerőpiacra; a megbízás nélküli időket képzésre kell felhasználni.

Az AA-k kötnek szerződés a munkaerő-kölcsönzővel. Azok a munkanélküliek végleges állásba juttatása esetén degresszíven csökkenő *átalánydíjat* kapnak, ami 9 hónap után „fut ki”. A munkanélküli a képzési időszakkal együtt legfeljebb 12 hónapig lehet a programban. Egy időben csökkenő *közvetítési prémium* is ösztönzi a mielőbbi végleges elhelyezést.

### ***A II. törvény céljai:***

- Job-Centerek felállítása: Agenturen für Arbeit-ből Job-Center a munkanélküli és szociális segélyezették ügyeinek egy helyen történő intézésére
- Önálló egzisztencia-teremtés támogatása (Ich-AG)
- Mini-Job bevezetése

### ***III. törvény***

#### *1. A BA átalakítása egy teljesítőképes és ügyfélorientált szolgáltatóvá*

2004. január 1-jén a Bundesanstalt für Arbeit új nevet kapott: Bundesagentur für Arbeit. Ez egy központból, regionális igazgatóságokból és munkaügyi ügynökségekből áll. A regionális igazgatóságok a felelősek a regionális foglalkoztatáspolitikáért, ill. ennek összehangolásáért a szövetségi államok gazdaság- és struktúrapolitikájával. A regionális igazgatóságok és az AA-k ügyvezetése – csakúgy, mint a központé – három főből áll.

Regionális szinten nincs önkormányzati irányítás, csak a központban és az AA-knál. Az igazgatótanács a központból 21 főből tevődik össze, az AA-k szintjén pedig maximum 15-ből.

#### *2. A munkaügyi politika hatékonyabb irányítása*

A szövetségi kormány és a munkaügyi igazgatás közti kapcsolatot, amely az engedélyezésre és hozzájárulásra épült, felváltja az ún. „agency-modell”, melynek keretében az irányítás kétoldalú megállapodáson alapul. Ez az MBO (management by objectives), ami az elérendő célokat rögzíti. A szervezetten belül ezeket lebontják alsóbb szintekre, majd egy controlling rendszert építenek ki az elért eredmények követésére, ill. a célkitűzésekkel való ütköztetésére. Az MBO határozza meg a Szövetségi Gazdasági és Munkaügyi Minisztérium, továbbá a BA között viszonyt is.

#### *3. A személyi állomány erősebb koncentrálása a közvetítésre*

- A személyi állomány tehermentesítése érdekében az ügyfelek adatait *call-centerek* rögzítik. A törvény adatvédelmi szempontból engedélyezte ennek a munkának a kiszerezését.
- Az állomány feladatainak a csökkentését szolgálta az is, hogy a külföldiek foglalkoztatásának ellenőrzését a vámhatóságokra ruházták át.

#### *4. Munkaerő-piaci eszközök egyszerűsítése*

- Kétféle bértámogatás maradt fenn a sokféle korábbi közül. Az egyik a *beilleszkedési nehézségekkel küzdő munkanélküliekre* vonatkozik, a másik pedig a *fogyatékossgal élő emberekre*. Az előbbi legfeljebb 12 hónapig folyósítható, s a munkabér maximum 50%-ára adható. Csak az idősekre vonatkozik egy átmeneti rendelkezés, amely 2009.

végéig 36 havi támogatási időt biztosít az őket foglalkoztató munkáltatóknak. Fogyatékos embereket alkalmazó munkáltatók 24 havi támogatás kaphatnak, a munkabér 70%-áig. Súlyosan fogyatékos emberek felvétele esetén a folyósítási idő 36 hónapra nő, sőt, ha idős az illető, akkor akár 96 hónapra.

- A másik változás az volt, hogy 2004. január 1-től a *közhasznú foglalkoztatás ideje alatt nem lehet jogosultsági időt gyűjteni a majdani járadékhoz*, azaz ez az időszak nem számít biztosított jogviszonynak. További változások a közhasznú foglalkoztatással kapcsolatban:
- A támogatás egyéni bérekhez igazításának korábbi gyakorlatával szemben átalány formájában árul hozzá az AA a bérköltséghez, amit képzettségi szintek szerint differenciálnak.
- A képzésre a közhasznú foglalkoztatás mellett nincs már feltétlenül szükség; ugyanakkor megmarad a lehetőség a bértámogatás mellett a képzéshez való hozzájárulásra is.
- A munkanélküliek természeti katasztrófák esetén mozgósítható kárelhárítási munkákra.

#### 5. A munkaerő-piaci politika következetes továbbfejlesztése

- Az AA-ból Job-Centerek jönnek létre. Ezek egységes fogadóhelyei mindazoknak, akik állást vagy szakképző helyet keresnek. Ők itt információt kapnak; feltárják igényeiket tanácsadásra vagy gondozásra vonatkozóan, továbbá az első lépésekről kötelező megállapodást kötnek az esetmenedzserükkel.
- A „megfelelő állás” korábban teljes munkaidős munkahelyet jelentett. 2005. január 1-től részmunkaidős állást is el kell fogadni, amennyiben az biztosított munkaviszony, továbbá a heti munkaidő meghaladja a 15 órát.
- 2006. január 1-től növelik a járulékfizetési időt (sávosan), és csökkentik a járadékfolyósítás időtartamát. Az utóbbi maximum 12 hónap lehet, kivéve az 55 éven felülieket, akiknél 18 hónap. (Ez jelenleg elérheti a 32 hónapot.)
- Önkéntes biztosítás lehetőségének bevezetése a munkanélküliséggel szemben, 2006. január 1-től. Erre azoknak nyílik mód, akik hozzátartozóikat ápolják, vállalkozást alapítanak, vagy egy EU-n kívüli országban vállalnak munkát.

### IV. törvény

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

#### *A munkanélküliek passzív ellátórendszere – a változások előtt*

A közelmúltig a munkanélküli ellátásoknak *három típusa* létezett Németországban: a munkanélküli járadék, a munkanélküli segély és a szociális segély. (A Hartz törvények értelmében a munkanélküli ellátások szabályai is szigorodtak, amelyek utalunk.)

*Munkanélküli járadék (Arbeitslosengeld = ALG)*

Biztosítási jellegű ellátmány; a nettó kereset 60/67%-ának megfelelő pótlási rátával (utóbbit az kapja, amiknek van legalább egy kiskorú gyermeke).

Jogosultsági feltétel: a munkanélküliséget megelőző 3 éven belül legalább 12 hó járulékfizetési idő. Szezonális munkások esetén, akik rendszeresen 12 hónapnál kevesebbet dolgoznak évente, elegendő legalább 6 havi járulékfizetési idő teljesítése. (Utóbb a 3 évből kettő lett, a szezonális munkásoknak nyújtott kedvezményeket pedig eltörölték.)

Munkanélküli: munkát kereső személy, aki átmenetileg híján van a munkának és olyan állás után néz, ami TB védettséget élvez.

Ezen kívül vannak a „marginális foglalkoztatottak” (akik 15 óránál kevesebbet dolgoznak hetente, vagy 325 eurónál kevesebbet keresnek havonta): ez a státus nem zárja ki, hogy munkanélküliként regisztráltassák magukat.

A járadékfolyósítási idő az életkor és a TB-köteles munkaviszony hosszától függ (a munkanélküliséget megelőző 7 évet alapul véve). A két szélső érték:

- 45 éven aluli munkanélkülinek az állástalanná válást megelőző négy éven belül biztosított jogviszonyban töltött legalább 12 hónapja 6 havi járadékfolyósítást tesz lehetővé;
- 57 éven felüli munkanélkülit az állása elvesztését megelőző 7 éven belül járulékfizetéssel töltött legalább 64 havi munkaviszonya 32 hónap munkanélküli járadékra jogosítja. (2006-tól az időseknek járó járadékfolyósítási idő is csak maximum 18 hónap lehet.)

Járadékfolyósítás melletti jövedelemszerzés: csak „marginális foglalkoztatás” keretében engedélyezett, de az ennek során megszerzett jövedelmet is levonják a havi munkanélküli járadékból.

Milyen állást kell elfogadni?

Olyat nem, ahol a felajánlott kereset jelentősen kisebb a járadék alapját képező keresetnél. Az első három hónapon belül 20%-nál nagyobb keresetvesztést jogosan vissza lehet utasítani. A következő 3 hónapban 30%-on belüli keresetcsökkenés akceptálandó. A 7. hónaptól csak akkor utasítható vissza a felajánlott állás, ha a bére kevesebb, mint a munkanélküli járadék.

Az utazási idő 2,5 óráig naponta elfogadandó, ha a munkaidő hossza legalább 6 óra, de 2 óránál kevesebb kell, legyen ennél rövidebb munkaidő esetén.

Határozott időre szóló állást is el kell fogadni, sőt olyat is, ami a lakóhely átmeneti megváltoztatásával jár, vagy ami nem egyezik a munkanélküli korábbi szakképzettségével, ill. tevékenységével.

Kizárás: a munkanélkülit 12 hétre (hátrányos helyzet esetén 6 hétre) kizárják a munkanélküli járadékfolyósításból, ha ő kezdeményezte munkaviszonyának megszűnését, vagy más okot adott az elbocsátásra. Ugyanez érvényes akkor is, ha visszautasít egy megfelelő állást vagy képzési ajánlatot. Ha valakit 12 hétre kizártak a támogatásból, majd az újrafolyósításkor ismételten okot ad a kizárásra, annyiszor vonják meg tőle a 12 heti járadékot, amíg a jogosultsága el nem fogy.

A munkanélküli járadék (MNJ) forrása járulékbefizetés, aminek mértéke jelenleg 6,5%. Ezt fele-fele arányban teljesítik a munkáltatók és a munkavállalók.

### *Munkanélküli segély (Arbeitslosenhilfe)*

A 2005. előtt létezett munkanélküli segély (MNS) kiegészítette a járadékot, de rászorultsághoz volt kötve. A feltételei azonosak voltak a MNJ-ével, eltekintve néhány kivételtől. Ezt a támogatást is a *BA folyósította, de nem a járulékokból finanszírozták*, hanem a szövetségi költségvetésből.

Jogosultsági feltételek: a kérelmezőnek munkanélküliként kellett regisztráltatnia magát a munkaügyi ügynökségen. *Előzőleg járadékot kellett kapnia*, amit kimerített, mielőtt újra elhelyezkedett volna. Emellett meg kellett felelnie a *rászorultság* kritériumainak is. Az utóbbi



akkor állt fenn, ha a munkanélküli nem tudta fenntartani magát a MNS nélkül. A rászorultság megítélése a munkanélküli és társa jövedelmi, ill. vagyoni helyzetétől függött; de bizonyos jövedelmeket ennek megállapításánál nem kellett figyelembe venni (pl.: egészségügyi jellegű járadékok, öregségi alapnyugdíj, családi pótlék).

Összege: a munkanélküliséget megelőző nettó kereset 57%-a, ha a munkanélkülinek volt legalább egy kiskorú gyermeke; és 53%, ha nem. A segély alapjául szolgáló keresetet évente indexálták. A MNS-en töltött idő biztosított jogviszonynak számított; a BA fizette utána a járulékokat az egészségügyi és nyugdíjbiztosító felé.

A folyósítási idő: elvileg határozatlan időre szólt, de mindig csak egy évre ítélték meg, aminek lejárta után újból megvizsgálták, hogy fennáll-e a jogosultság.

### *Szociális segély*

Nemcsak a munkanélküliséghez kapcsolódik, de az állástalanok is kaphatták, ha nem voltak jogosultak se MNJ-ra, se MNS-re. Közpénzekből finanszírozzák és azok részesülhetnek benne, akiknek nincs más forrásuk a létfenntartáshoz. A szociális segély célja, hogy megvédje az embereket a szegénységtől és társadalmi kirekesztettségtől.

*Rászorultsági vizsgálat*hoz van kötve, aminek tárgya a kérelmező, annak szülei és gyermekei jövedelmi és vagyoni helyzete.

A segélyezett köteles munkavégző képességét mozgósítani, hogy fedezetet teremtsen önmaga és a vele egy háztartásban élő eltartottaknak a megélhetéséhez.

Az önkormányzat szociális segélyügynöksége köteles gondoskodni arról, hogy a segélykérelmező erőfeszítést tegyen foglalkoztatási lehetőség felkutatására és a tényleges munkavégzésre, kivéve, ha az érintettől ez jogosan nem várható el (pl. azért, mert súlyos testi vagy szellemi fogyatékossgal élő emberről van szó, vagy mert ez a gyermeke egészséges felnevelését veszélyeztetné, stb.).

A segélyezettnek minden hasznos munkát el kell vállalnia, ellenkező esetben elveszti jogosultságát a támogatásra. Első ízben 25%-kal csökkentik a segély összegét, majd ennek ismételt előfordulása esetén további 25%-kal mindaddig, amíg az összeg el nem fogy.

A szociális segélyt a helyi önkormányzatok folyósítják, ezért az összege különböző lehet. Az ezredforduló körül ennek értéke ezer euró volt havonta egy gyermektelen házaspár, vagy egy szülő + egy gyerek család esetében, továbbá 1500 euró 2 szülő + 2 gyerek számára.

### ***Negyedik törvény a munkaerő-piaci szolgáltatások modernizálására: a munkanélküli és szociális segélyezés összevonása***

A munkanélküli és szociális segélyből 2005. január 1-től új támogatást hoztak létre: a *munkát keresők alapbiztosítását*. Ezt *Arbeitslosengeld II-nek* nevezik (ALG II.), ami olyan, mintha Magyarországon az álláskeresést ösztönző juttatás és a rendszeres szociális segély helyett bevezetnék a munkanélküli járadék II-t.

Az ALG II szabályait a Szociális Törvénykönyv II. fejezete (SGB II) rögzíti. Ennek révén a rászorulóknak intenzívebb támogatást kapnak beilleszkedésükhöz a munkaerőpiacra. A siker érdekében a BA és a szociális segélyezésért felelős szervek kapacitásait és kompetenciáját egyesítik, de *kettős felügyelet* alá helyezik.

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

szenvedélybetegek gondozásáért, a pszichológiai gondozásért és egyéb, személyre szabott válságkezelésért.

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

Másik alternatívaként merült fel az SGB II-ben rögzített szolgáltatások nyújtására az a szervezeti megoldás, hogy az *ország 69 településén az önkormányzatok* alakítsanak ki olyan központokat, ahol az ALG II keretében garantált támogatások ügyfelekhez való eljuttatására önmaguk is képesekké válnak.

A továbbiakban az ALG II. szabályait vesszük sorra.

### *Alapelvek*

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

A munkát keresők alapbiztosítása az alábbi formákban nyújt támogatást:

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

### *A munkát keresők alapbiztosítását működtető intézmények*

A két szervezet (a munkaügyi ügynökség és az önkormányzat) feladatainak és kompetenciájának megosztásáról már szóltunk. Együtműködésük érdekében a *munkaügyi ügynökségek Job-Centereiben (állásközpontok) együttes munkaközösségeket hoztak létre az AA-k és az önkormányzatok*. Utóbbiak ezekre ruházták át a számukra megszabott kötelező feladatokat a munkanélküliek alapbiztosításával kapcsolatban. Ugyanez az AA-k kötelezettsége is. Egymás hivatali iratait kölcsönösen használhatják. A munkaközösségek önálló menedzsmenttel rendelkeznek, aminek vezetőjét egyik évben az AA, a másik évben pedig az önkormányzat nevezi ki. A munkaközösség önállóan hozhat közigazgatási határozatot és utasíthat el kérelmeket. Ide az önkormányzat részéről a szociális, ifjúsági és lakásosztály delegál munkatársakat, az AA pedig ALG II-t folyósít, önkiszolgáló munkaközvetítést tesz lehetővé, munka- és rehabilitációs tanácsadást nyújt, továbbá egyéb szakszolgáltatásokat.

Utóbbi feladatokat egyedül az önkormányzat is vállalhatja – lásd a 69 önkormányzatnál kezdeményezett alternatív szervezeti megoldást – , de akkor nem jön létre munkaközösség.

Az önkormányzat a BA-val köthet szerződést a törvényben meghatározott szolgáltatások megvásárlásáról. Egy-egy ilyen szerződés öt évre szól.

Az egyes szövetségi államok a munkavállalási korú segélyezetteknek nyújtható szolgáltatások körét kibővíthetik, de ennek költségeit nekik kell viselniük.

#### *A jogosultak köre*

*Munkavállalási korú rászorultak, akik:*

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

*továbbá háztartásuk tagjai, akik lehetnek:*

- szülők, házastársak, élettársak, kiskorú gyerekek.

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

*Az ALG II-nél minden állást megfelelőnek kell tekinteni egy munkaképes ember számára.* Az egyetlen kivétel, hogy a munkavégzés nem sérthet sem törvényt, sem jó erkölcsöt. Ha a megfelelő állást a rászorultak visszautasítják, először 3 hónapra 30%-kal csökkentik a támogatást. További törvényszegés esetén addig faragják le ezt az összeget, amíg el nem fogy. Amennyiben egy 25 éven aluli fiatal utasítja vissza az álláslehetőséget, vagy nem mutat eltökéltséget annak megszerzése iránt, 3 hónapig nem kaphat ALG II-t. Ez idő alatt azonban tanácsadásban és gondozásban részesül.

#### *A támogatás összege*

*Az ALG II – ugyanúgy, mint a korábbi szociális és munkanélküli segély – rászorultsági alapon jár, és adókból finanszírozzák.* A rászorultnak először a saját jövedelmére és vagyonára kell támaszkodnia. *Az ALG II havi összege egy munkaképes korú rászorult esetén, vagy gyermekét egyedül nevelő szülő számára havi 345 eurót tesz ki a régi szövetségi államokban, és 331 eurót az újakban.* A meglévő jövedelem és vagyontárgy csökkenti az AA által kifizetendő támogatást.

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

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

*„Esetmenedzser” és beilleszkedési megállapodás*

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

A munkavállalási korú rászorulóknak olyan szolgáltatásokat kell kapniuk, amelyek elengedhetetlenül szükségesek elhelyezkedésükhöz. Ezeket a Szociális Törvénykönyv III. fejezete (SGB III) tartalmazza, ami a magyar Ft. „foglalkoztatást elősegítő támogatások” fejezetének felel meg.

Ha egy aktív eszközzel támogatnak egy rászorulót, de további segítségre van szüksége a munkába állásához, másik eszköz is társítható emellé, de csak akkor, ha az elsőnek a kétharmada már lezajlott, és befejezése sikerrel kecsegtet.

A beilleszkedés támogatásához az AA nem alakít ki új szervezeti struktúrát, amennyiben ezt az igényt a meglévő keretek között is ki lehet elégíteni, vagy fejlesztéssel megteremthetők a feltételek hozzá, beleértve külső szolgáltató igénybevételét is. Az utóbbinak a feltételeit írásos megállapodásban kell rögzíteni.

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

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

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

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

### **3.7 Uj foglalkoztatási és jóléti igazgatás<sup>20</sup> Norvégiában**

<sup>20</sup> Short version of Proposition No 46(2004-2005) to the Storting

Az új igazgatási rendszer célja, hogy:

- többen dolgozzanak, és kevesebben legyenek segélyen,
- felhasználóbarát és ügyfél-orientált rendszer jöjjön létre,
- koordináltabb és hatékonyabb legyen a foglalkoztatási és jóléti adminisztráció.

Az alábbi követelményeknek kell megfelelni az új foglalkoztatási és jóléti igazgatásnak:

- Az ügyfelek szükségleteit gyorsan be kell azonosítani és koordinált szolgáltatások egész sorát kell ezek kielégítéséhez biztosítani.
- Könnyen elérhető csatlakozási pontként kell szolgálniuk az ügyfelek számára valamennyi foglalkoztatási és jóléti szolgáltatás eléréséhez.
- A foglalkoztatási és csökkent munkavégző-képességhez kapcsolódó eszközök és intézkedések rendelkezési jogosítványait egy helyre kell koncentrálni.
- Nem új szervezetekre van szükség, amelyek újabb igényt támasztanak a koordinációra.

### ***Kiindulólé helyzet***

- 2004-ben a három foglalkoztatási és jóléti szolgálatnál 16 ezren dolgoztak teljes munkaidős létszámban kifejezve, költségvetésük pedig 265 milliárd NOK-ra rúgott.
- A Nemzeti Biztosítási Szolgálatnak 7600 ezer teljes idős státusa volt 2004-ben, és irodái minden településen. Több mint 6 millió esetet kezel évente, s közel kétmillió személynek nyújt folyamatos anyagi támogatást.
- A Munkaerő-piaci Igazgatás 3800 teljes munkaidős státusszal rendelkezik, és hivattal 162 településen. 2004-ben 466,400 fő regisztráltatta magát náluk aktív álláskeresőként.
- Az önkormányzatok szociális jóléti szolgálatainál 4100 teljes munkaidős státusz volt 2003-ban. Ugyanebben az évben 135,400 fő kapott tőlük pénzügyi segítyt; 40%-uk több mint hat hónapig.

### ***Közös „arcvonalbeli” szolgáltatás (Joint front-line service)***

Az ügyfelek általános támogatási igényeinek kielégítése érdekében a kormány minden településen létre kíván hozni egy közös „arcvonalbeli” szolgáltatást, önkormányzati-kormányzati foglalkoztatási és jóléti irodákkal. Ez az iroda lesz a kapu a foglalkoztatási és jóléti szolgáltatásokhoz, ami az ügyfelek számára egységes jogi személyként fog megjelenni. Az iroda számos szolgáltatást kínál a munkanélkülieknek és a vállalatoknak, a táppénzen lévő ügyfeleknek, a rokkant nyugdíjasoknak, a szociális segélyezetteknek, az öregségi nyugdíjasoknak és a családi pótlékban részesülőknek. A foglalkoztatási és jóléti irodák kifizetőhelyként fognak funkcionálni, és képesek lesznek olyan intézkedéseket mozgósítani, amelyekre szükség van az egyének igényeinek kielégítéséhez.

A helyi foglalkoztatási és jóléti irodák koncepciója az alábbi követelményekre épül:

- Könnyen elérhető foglalkoztatási és jóléti irodával kell rendelkezni minden településen, településközi megoldási lehetőségekkel, ahol ez kivitelezhető.
- Több olyan ügyfél, aki képes a munkavégzésre, korábbi fázisban kerüljön át az aktív, munka-orientált szolgáltatási folyamatba.
- Ahol igény mutatkozik az ügyfél szükségleteinek általános értékelésére, ott ez mielőbb történjen meg, és kapjanak ezek kielégítéséhez koordinált segítséget.
- Az ügyfelek jussanak mindenütt azonos szolgáltatásokhoz, függetlenül attól, hogy hol élnek.

- Az ügyfelek olyan szolgáltatóhoz térjenek be, amely aktivitásra és részvételre ösztönzi őket.

A foglalkoztatási és jóléti iroda lesz az ügyfél fizikai és helyi csatlakozási pontja. Minimumként teljesíti a helyi önkormányzat szociális segély-folyósítási feladatait, továbbá a központi kormány tájékoztatási kötelezettségét; egyszerűsíti a döntéshozatalt; tanácsadást és támogatást biztosít, továbbá az ügyfél kapcsolódási pontja lesz más kormányzati funkciók eléréséhez.

Az ügyfél számára hozzáférhető kompetenciák és források nem korlátozódnak az egyes irodák személyzetének adottságaira. Ha több segítségre van szükség, az más forrásból is előteremthető. Az ügyfél csatlakozási pontja a helyi foglalkoztatási és jóléti irodákhoz az a település lesz, ahol él.

Az ügyfelek többsége olyan foglalkoztatási és jóléti irodát tud elérni, amelyiknek helyben van olyan személyzete, amely képes pl. munkavégző-képességének értékelésére és a bonyolultabb támogatási igények kielégítésére; tud akciótervet/egyéni tervet készíteni és komplex döntést hozni. Az irodának módjában áll aktív munkaerő-piaci eszközöket mozgósítani; az álláskeresőknél és a munkáltatóknál szolgáltatásokat nyújtani.

### ***Az új foglalkoztatási és jóléti szolgálat***

Egy új foglalkoztatási és jóléti kormányhivatalt hoznak létre, amely egyesíti azokat a feladatokat, amelyek jelenleg a Munkaerő-piaci Igazgatásban és a Nemzeti Biztosítási Szolgálatnál folynak. Az utóbbi két hivatal megszűnik.

Az új kormányhivatalban olyan igazgatóságok jönnek létre, amelyek tovább viszik a jelenlegi hivatalok hatáskörét. Az önkormányzati szociális-jóléti szolgáltatásokat pl. az Egészségügyi és Szociálisügyi Igazgatóság fogja felügyelni.

A kormányhivatalnak igazodnia kell a dinamikus munkaerőpiachoz, miközben nehéz kihívást jelentő adminisztratív feladatokkal is meg kell küzdenie. Ez a szervezet lesz pl. a felelős a nyugdíjreform bevezetéséért.

### ***A felelősség megosztása és a kormány-önkormányzatok együttműködése***

Nem lesz változás a központi és helyi önkormányzatok közti feladat-megosztásban. A központi kormány továbbra is a munkaerő-piaci politikáért visel felelősséget, valamint a Nemzeti Társadalombiztosítási Szolgálat alá tartozó nyugdíj- és járadékügyekért. A helyi önkormányzatok hatáskörébe pedig a jövőben is a szociális jóléti szolgáltatások tartoznak.

Az „arcvonal-szolgálat” és a foglalkoztatási-jóléti irodák a településeken egy rögzített, szabályozott és kötelező erejű együttműködési megállapodásra fognak alapozódni, amit a központi kormány és a helyi önkormányzatok kötnek meg. Ezek a helyi együttműködési megállapodások. A kormány meghívja a Helyi és Regionális Hatóságok Norvég Egyesületét, hogy kapcsolódjon be a keret-megállapodásról szóló tárgyalásokba. Ez a keret-megállapodás lehetővé teszi a kormány számára, hogy más önkormányzati szolgáltatást is találjon és ajánljon, amelyek bevezethetők még a foglalkoztatási és jóléti irodákba.

A megállapodásra épülő alapítási folyamat alátámasztása érdekében az „arcvonalbeli szolgáltatásokat” törvényes alapra kell helyezni. A helyi együttműködési megállapodások megkötését és az „arcvonalbeli szolgáltatások” közös elhelyezésére vonatkozó minimum-követelmények betartását ezért kötelezővé fogják tenni.

A foglalkoztatási és jóléti irodák nagy szabadsággal rendelkeznek majd az adott kereteken belül a helyi szinten legjobb megoldás kiválasztásában, aminek előkészítéséhez javaslatokat fognak kapni.

### ***A szolgáltatás felhasználóinak szükségletei***

A felhasználói igények központi helyet kapnak az új foglalkoztatási és jóléti igazgatásban. Az új szervezet megkönnyíti a felhasználók dolgát, és szükségleteikhez alkalmazkodik. Ez azt jelenti, hogy az új igazgatásban a szervezetet, a munkamódszereket és a kultúrát az ügyfelek, mint egyének tisztelete kell, hogy jellemezze. Az új szervezetet ennél fogva úgy kell megtervezni, hogy megadja a lehetőséget az ügyfeleknek arra, hogy részt vegyenek az őket érintő döntéshozatalban, és befolyásolhassák azt.

Az igazgatás adaptációja a fogyasztók szükségleteihez kétfajta értelmezést kap: egyfelől a fogyasztóknak való megfelelést jelent, másfelől pedig a nekik felkínált szolgáltatásokat. Azaz: szolgáltatói jellegű gondolkodást, az emberi méltóság tiszteletét, hozzáférhetőséget, továbbá egyénre szabott szolgáltatás-típusokat, legyen szó a dolgozni tudókról, de azokról is, akik soha nem lesznek képesek munkát vállalni a normál munkaerőpiacon. A felsoroltak a munkáltatókra is érvényesek, akik szintén fontos felhasználói a foglalkoztatási és jóléti szolgálatoknak.

A kormány olyan koordinált foglalkoztatási és jóléti igazgatást szeretne, amely a teljes személyiségre, és annak összes támogatási igényére fókuszál. Ez a megközelítés fontos a fogyatékossgal élő embereknek, akik otthon és a munkahelyen egyaránt segítségre szorulnak. De sok olyan ember is van, aki hosszú ideje él szociális segélyből, és ugyancsak nagyon összetett támogatásra van szüksége. E sokelemű segítséget koordinálni kell. Több figyelmet kell fordítani a koordinált szolgáltatásokat igénylő személyek egyéni terveinek kidolgozására. Ez olyan szociális szerződésben ölt testet, amely rögzíti a szerződő felek jogait és köteleességeit.

### ***Költségek és hasznok***

A foglalkoztatottak számának növekedése és az átlagos segélyezési idő csökkentése jelentős társadalmi-gazdasági hasznot fog eredményezni. Becslések szerint ez a reform annyi pénzt spórol az országnak, ami fedezni fogja az átszervezés mégoly nagy költségeit is. Ez egyszerű példával bizonyítható. Azoknak a személyeknek a 45%-a, akik rehabilitációs programon esnek át, jelenleg visszatér a munkaerőpiacra és állást talál. Ennek évi egy százalékkal való növelése tíz év alatt 3,7 md NOK-ot eredményez, jelenlegi értéken számolva. Ráadásul a jobb koordináció a várakozási idő rövidevése révén segít csökkenteni a jövedelem-kiesést. A reform jelentősen javíthatja az igazgatás hatékonyságát, legalább is hosszú távon.

Természetesen mindig van bizonytalanság az átszervezés költségeinek kiszámításánál. A javasolt szervezeti változások okozta teljes ráfordítást – beleértve annak info-kommunikációs háttérét is – 3 md euróra becsülik, 5-7 évre elosztva.

Nem készült számítás a költségek megosztásáról a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok között. A kormány megígérte, hogy minden olyan költséget fedez az önkormányzatoknak, amelyek ahhoz szükségesek, hogy megfeleljenek a minimális követelményeknek az új „arcvonalbeli szolgáltatások” összeköltöztetésével kapcsolatban.

### ***A reform bevezetésének ütemezése***

- Új vezető kinevezése a közös kormányhivatal felállításának előkészítésére: 2005. II. félév
- A kormány betérjeszti a szükséges törvénymódosításokat a Parlament elé: 2005 vége/2006 eleje
- Az új kormányhivatal felállítása: 2006. II. fele
- Az új „arcvonalbeli szolgáltatások” létrehozása: 2010-ig

2005. január elsején a két kormányhivatal – a Munkaerő-piaci Igazgatás és a Nemzeti Biztosítási Szolgálat – irodái, továbbá az önkormányzati szociális-jóléti szolgálatok 52 településen működtek azonos helyiségekben. Majdnem száz településen a háromból kettő már ma is együtt van elhelyezve.

A kormányzati elképzeléseket ismerve, mintegy 90 településen oldják meg a három szervezet összeköltöztetését 2006. közepéig. Ez azt jelenti, hogy már a települések fele addigra így vagy úgy megteremti a közös „arcvonalbeli szolgáltatások” nyújtásának feltételeit.

Kísérleti projektek az utóbbiak létrehozására 17 településen zajlanak, szerte az országban.

## **3.8 Svájc**

A 90-es évek elejéig Svájcban alig volt munkanélküliség. Akkor rövid idő alatt 5%-ra szökkent fel, majd egy darabig ezen a szinten maradt, utána pedig 3%-ra esett vissza. 2003-2004-ben ismét jellemző a növekvő tendencia. Az irigylésre méltó átlagok mögött azonban komoly *strukturális feszültségek* húzódnak meg.

- A francia és olasz nyelvterülethez tartozó kantonokban átlagosan több mint kétszer akkora a munkanélküliségi ráta, mint a német nyelvterületen. 1997-2001 között ugyanakkor a mutató jobban visszaesett az előbbieken és nagyobb arányban emelkedett az utóbbiakban. Emiatt a területi különbségek csökkentek. Ezután – 2002-2004 között – pedig mindenütt egyformán romlott a munkaerő-piaci helyzet.
- A munkanélküliség különösen nagymértékben sújtja a külföldi munkavállalókat, akiknek a rátái a svájciakénak a dupláját teszik ki. Az olló záródása azonban itt is tetten érhető.
- A tartós (1 éven túli) munkanélküliek aránya – minden erőfeszítés ellenére – növekszik; 2004-ben elérte az egyharmadot. Ez arra utal, hogy a munkanélküliek kiválogatódása Svájcot sem kerüli el, jelezvén, hogy a közvetítési próbálkozásoknak ott is megvannak a korlátai.
- Korábban az ifjúsági munkanélküliség nem okozott gondot, de 2001-től az állástalanság a fiatalokat különösen nagymértékben sújtja.

A foglalkoztatottak száma Svájcban a 80-as évek eleje óta nő. Némi visszaesés bekövetkezett a 90-es években, de 2000-ben már több volt a foglalkoztatott, mint az évtized elején. Még a gyengébben prosperáló években is, mint pl. a 2002. év, 0,5%-kal nőtt a foglalkoztatottság,



amikor is közel 4 millióval újabb csúcsot döntött. (OECD, 2005) *A 2004. évi 77,4%-os foglalkoztatási rátával Svájc az OECD tagállamok élén áll.* A magas foglalkoztatottság mindegyik korcsoportra jellemző (15-24: 62%; 25-54: 84,7%; 55-64: 65,1%). Különösen az idősök közül dolgoznak a fejlett piacgazdaságok átlagánál jóval többen (az EU 2010-re csak az 50% elérését tűzte ki célul). Ez azt bizonyítja, hogy Svájcban elég az ösztönzés – vagy a kényszer – ahhoz, hogy az idősök is munkában maradjanak. Úgy tűnik, hogy a korai nyugdíjazás nem vonzó a svájciaknak, állami előnydíjazási programok pedig nem léteznek. Ezzel szemben elegendő munkalehetőség áll rendelkezésre az idősöknek is, főleg részmunkaidőben. További magyarázatul szolgálhat a már említett magas önfoglalkoztatói arány, akikre a hosszabb időtartamú munkavégzés a jellemző.

### ***Munkaerő-piaci reformok***

Amikor a 90-es évek közepén a munkanélküliségi ráta rövid idő alatt 5%-ra nőtt, az állami munkaközvetítés nem volt erre felkészülve. Nem is igen volt szerepe, hiszen a magánközvetítők uralták a terepet. A mintegy 3000 önkormányzati munkaközvetítő hivatal túlnyomórészt az adminisztrációval volt elfoglalva (pl. a heti bélyegzéssel), ill. a kantonális munkanélküli támogatás kifizetésével. Ahhoz, hogy a munkanélküliek várt rohamát kezelni tudják, és ellene hassanak a munkanélküliség tartóssá válásának, 1996-ban a következő reformlépéseket vezették be:

1. A regionális munkaközvetítő központok (RAV) országos hálózatának kialakítása.
2. Szövetségi szinten egységes munkanélküli ellátórendszer kiépítése, a 40 magán- és közösségi munkanélküli biztosítópénztár fölé.
3. Aktív munkaerő-piaci eszközrendszer bevezetése.

Első lépésben az 1984-től hatályos, munkanélküli biztosításról szóló törvényt (AVIG) alakították át, és léptették érvénybe 1996. és 1997. elején. Az új AVIG a hangsúlyt az *aktív újra-elhelyezési politikára* helyezte. A korábbi, preventív jellegű intézkedéseket aktív munkaerő-piaci eszközökkel váltották fel. Ezeknek javítaniuk kell az álláskeresők kiközvetíthetőségét, és a mielőbbi tartós elhelyezkedés esélyét. Ezek a célok érvényesek ma is. (Straubhaar, Werner, 2003)

#### *A regionális munkaközvetítő központok (RAV) országos hálózatának felállítása*

A törvénymódosítás keretében a kantonokat arra kötelezték, hogy RAV-okat hozzanak létre. Ezáltal a felelősség az álláskereső gondozásának megvalósításáért az önkormányzatoktól (amelyek, mint említettük, korábban saját munkaközvetítő hivatallal rendelkeztek) a kantonokhoz került. Utóbbiakat arra kötelezték, hogy foglalkoztatási programokat, képzési és átképzési lehetőséget kínáljanak, a munkanélküliek jobb kiközvetíthetősége érdekében. *1997. január 1-től a járadékukat kimerítők már nem vehetnek részt aktív munkaerő-piaci eszközökben, és az azokban töltött idő sem számít jogszerező időnek a munkanélküli biztosítás szemszögéből. Egyidejűleg a munkanélküli biztosítási alap átvállalta a munkaerő-piaci eszközök ráfordításainak nagyobb részét.*

1998-ig 150 RAV-ot állítottak fel. Ezeket túlnyomórészt a munkanélküli biztosításon keresztül finanszírozzák. A RAV-ok stratégiai irányítását a Gazdasági Államtitkárság (Seco=a munkaügyi irányításért felelős központi közigazgatási szerv) látja el, ugyanakkor az operatív felelősség a kantonoké. A RAV fő feladatai: tanácsadás álláskeresőknél, igényjogosultság ellenőrzése és elismerése, üres állások felajánlása, kiközvetíthetőség megállapítása, beléptetés

munkaerő-piaci programokba, üres állások regisztrálása-betöltése, szankciók foganatosítása. Szükség esetén magánközvetítőket is bevonhat a RAV a problémák megoldásába.

A RAB-nál 3000 fő dolgozik. Közülük a kétharmad közvetítő, akiknek a feladata: tanácsadás, segítség az álláskeresésénél, kiválasztás és beléptetés meghatározott munkaerő-piaci programokba. Az intenzív tanácsadás már a munkanélküliek nyilvántartásba vételénél kezdődik. Formális „profilírozási” módszert ugyan nem alkalmaznak, ezt a munkaközvetítő mérlegelésére bízzák.

A reformlépéseket folyamatosan *külső szakértők* értékelték. Ennek során pl. kiderült, hogy a RAV-ok képessége arra, hogy az álláskeresőket elhelyezzék a munkaerőpiacon, nagyon különböző. A RAV megítélésénél – szöveg a javaslat - ezért ne az átlagos ráfordításokból (input), hanem az elért eredményből (output) induljanak ki. A kantonokkal kötött megállapodásokba a következő 4 indikátor került be:

- Egy adott éven belül a RAV által lejelentett járadékosok munkanélküli ellátással lefedett napjainak átlagos száma. Ezzel az indikátorral az újraelhelyezés gyorsaságát mérik. Ennek a mutatónak a súlyaránya 50%.
- A járadékosok közül mennyien léptek át a „tartós álláskeresői”(egy éven túli) állományba, s számuk hogyan viszonyul a munkanélküli ellátásban részesülők összességéhez. (Ennek súlyaránya: 20%.)
- A járadékot kimerítők aránya a munkanélküli ellátottak összességéhez képest. (Súlyarány: 20%.)
- Az ismételten munkanélkülivé váló ellátottak aránya a támogatásban részesülők összességén belül. (Súlyarány: 10%.)

A négy indikátor alapján, továbbá a különböző környezeti feltételek figyelembevételével kantononként kiszámítják az éves teljesítménymutatókat. Azok a kantonok, amelyek átlagon felül teljesítenek, költségvetésük 3%-áig terjedő jutalomban részesülnek. A többieknek maradéktalanul kifizetik a költségeiket. 2001. óta azokat a kantonokat évi 3%-os költségvetés-megvonás sújtja, amelyek 3 évig átlagon alul teljesítenek.

### *Munkanélküli biztosítás*

A munkaerő-piaci paradigmaváltás a munkanélküli biztosítást is érintette. A változások központi eleme volt a munkanélküli járadék-folyósítási idejének leszállítása 150 munkanapra. Az idősebbek ennél hosszabb ideig kaphatják. A munkanélküli járadék az utolsó kereset 80%-át éri el eltartott hozzátartozóval rendelkező, és 70%-át egyedülálló munkanélküli esetében, feltéve, hogy napi összege nem haladja meg a 140 svájci frankot. Ez bruttó ellátmánynak tekinthető, amit csökkentenek az egészségpénztári befizetések és az adók. A munkanélküli járulékok 3%, aminek a fele a munkáltatót terheli, fele a munkavállalót.

*A járadékjogosultság lejártá után további támogatás csak akkor folyósítható, ha a munkanélküli belép egy aktív munkaerő-piaci programba* (aktivizálási elv). Ebben az esetben munkanélküli ellátás összességében két évig (520 munkanapra) biztosítható. Ez a szabály csak az 55 éven felüliekre vonatkozik. 2003. közepétől a többiek esetében 400 munkanapra (másfél évre) csökkentették a folyósítási időt. A támogatás időtartama azokban a kantonokban lehet ennél hosszabb, amelyekben a munkanélküliségi ráta hat hónapig eléri legalább az öt százalékot.

A munkanélküli járadék hozzájutásának feltétele az állástalanná válást megelőző két évben szerzett legalább 12 havi biztosított munkaviszony. Ez is 2003. nyarán duplázódott meg, mert ezt megelőzően csak 6 hónap volt. A munkanélküli ellátás folyósítását megelőzi egy ötnapos kötelező várakozási idő; ill. speciális 120 napos várakozási idő a szakképzésből kikerülő fiatalok esetében, akik csak ennek lejárta után kaphatnak ellátást. *A járadékfolyósítás alatt a munkanélkülinek havonta kell bizonyítani, hogy maga is erőfeszítéseket tett elhelyezkedése érdekében. Havonta tíz munkára jelentkezést várnak el minden segélyezettől. A munkaközvetítőtől kapott formanyomtatványon ezt a felkeresett munkáltatóknak aláírással és pecséttel ellátva kell igazolni. Munkaerő-piaci programban való részvétel esetén is folytatnia kell a munkanélkülinek az álláskeresést, és annak sikere esetén munkába kell állnia.* Ez olyan programok esetén lehetséges, amelyeket meg lehet szakítani, mint pl. az átmeneti foglalkoztatás. *Az álláskeresőnek a munkanélküli ellátás folyósítása alatt joga és kötelessége, hogy átmeneti foglalkoztatást vállaljon.*

A felkínált állás akkor tekinthető megfelelőnek, ha a bérjában legalább azonos a munkanélküli járadékkal, és napi 2x2 óra megközelíthetőségen belül van. Munkaerő-piaci programban való részvétel alatt nem lehet újabb jogosultsági időt gyűjteni további járadékhoz. *Ezek a szabályok azt célozzák, hogy növekvő nyomást gyakoroljanak a munkanélkülire mielőbbi elhelyezkedése érdekében.*

A svájci munkanélküli biztosítás különlegessége az ún. „köztes kereset” garانتálása. Ez azt jelenti, hogy amennyiben egy új állásban a kereset alacsonyabb lenne a járadék alapjául szolgáló bruttó kereset összegénél, úgy a munkanélküli biztosítás kifizeti az új és régi (járadékalapot képező) kereset különbözetének 70, ill. 80%-át. Ez a garancia 12, ill. 24 hónapig érvényes, a munkanélküli korától, ill. gyermekei számától függően.

#### *Aktív munkaerő-piaci eszközök*

A munkanélküli biztosítás reformjában *aktív munkaerő-piaci eszközöket is kilátásba helyeztek. Amennyiben a járadékfolyósítás alatt, de legkésőbb annak 7. hónapjáig nem sikerül a munkanélkülinek állást találni, be kell lépnie egy aktív munkaerő-piaci programba.* Ez alatt tovább folyósítják számára a járadékot, a másfél éves időtartam lejártáig (2003.közepe előtt két évig). Ha nem vállalja a programban való részvételt, megszüntetik a munkanélküli ellátást.

Ahhoz, hogy ennek a követelménynek a foglalkoztatási szolgálat eleget tudjon tenni, kellő számú képzés- és álláshelyre van szükség. Ezért a szövetségi kormány előírta, hogy *1997-ben a kantonoknak legalább 25 ezer helyet kell rendelkezésre bocsátaniuk a különböző aktív munkaerő-piaci eszközök keretében.* Ezek elosztását kantonok szerint a munkanélküliségi ráták és a lakosságszám alapján végzik. A munkaerő-piaci helyzet javítása érdekében a kantonoktól elvárják, hogy alakítsanak ki egy *logisztikai központot az aktív munkaerő-piaci eszközök működtetésére (LAM),* amelyek meghatározzák a munkaerő-piaci eszközök iránti igényeket, és rendelkezésre is bocsátják azokat. *A támogatott helyek minimális számát 2000-ben 15 ezerre csökkentették, a visszahúzódó munkanélküliségnek megfelelően.* (Azt, hogy Solothurn kanton hogyan tett eleget e kötelezettségnek, a 2. sz. mellékletben közölt esettanulmányban mutatjuk be.)

2000-ben újraszabályozták a Gazdasági Államtitkárság és a kantonok közti viszonyrendszert. A változás lényege a regionális, a logisztikai és a helyi munkaközvetítő központok célmegállapodásokon keresztüli irányítása. Amikor ezt elfogadta a Parlament, arról is döntött, hogy *2001-től törli az aktív munkaerő-piaci eszközökkel támogatott képző-, ill. álláshelyek*

*minimális létszámát.* Ez változást jelent a szövetségi kormány általi irányítás filozófiájában is. Míg a minimális kínálatnál az állam egy majdani teljesítmény megfinanszírozására vállalt kötelezettséget, a célmegállapodás keretében az eredményorientált irányítás került előtérbe.

A munkanélküliség csökkentését szolgáló intézkedések három csoportba sorolhatók:

- Kiképzés, továbbképzés, átképzés  
Sokoldalúan kidolgozott képzési intézkedéseket jelent, amelyek igazodnak a regionális munkaerő-szükséglethez.
- Bértámogatás  
Olyan munkanélküliek felvétele esetén kapják a munkáltatók, akik koruk vagy képzettségük miatt nehezen találnak állást. A támogatás 6 hónapig jár, a bér maximum 60%-áig, ami degresszíve csökken.
- Átmeneti foglalkoztatás  
Nem piaci jellegű állami vagy magánintézmények támogatást kaphatnak azért, hogy átmeneti foglalkoztatási lehetőséget kínáljanak fel munkanélküliek számára. A foglalkoztatási programok kivitelezői bevételeket generálhatnak, de a magángazdasággal nem versenyezhetnek. A programban való részvétel alatt a munkanélküliek továbbra is álláskeresőre kötelezettek, amihez heti fél napot szabaddá kell tenni számukra.

### ***Eredményorientált irányítás célmegállapodásokon keresztül***

Az új rendszerben a kantonok a felelősek a munkaerő-piaci eszközök működtetéséért. Ők állíthatják össze a biztosítottak számára a szükséges munkaerő-piaci eszközök típusait és létszámkeretét, az AVIG-ban előírt célok teljesítése érdekében. A RAV felállításának hatását értékelő külső tanulmányok eredményeire támaszkodva olyan teljesítménymutatókat dolgoztak ki, amelyek hiányoznak az AVIG célrendszeréből. Ide tartoznak: a regisztrált álláskereső gyors elhelyezése, a tartós munkanélküliség csökkentése, az újbóli munkanélkülivé válás elkerülése, stb. Az adatokat a teljesítménymutatókhoz a munkaközvetítési és munkaerő-piaci információs rendszer (AVAM) szolgáltatja, továbbá a munkanélküli biztosítópénztárak kifizetőhelye (ASAL). Ezeket az adatokat a Gazdasági Államtitkárság dolgozza fel olyan statisztikai modell segítségével, amely figyelembe veszi többek között az egyes kantonok gazdasági helyzetét. Az átlagon felül teljesítő kantonokat a Gazdasági Államtitkárság jutalomban részesíti.

2003. január 1-től a 2000-ben kidolgozott cél- és eredmény-megállapodásokat felülvizsgálták, és újjal helyettesítették. Ennek lényege, hogy a jutalmazási rendszert az átfogóbb indikátorrendszerre épülő benchmarking módszerrel váltották fel.

A Gazdasági Államtitkárság és a kantonok közötti célmegállapodást meg kell előznie egy célmegállapodásnak a kantonok és a programkivitelezők között. Ebben rögzíteni kell a célokat, az egyes eszközök támogatásának időtartamát, a célcsoportokat és az eredmény-indikátorokat.

A Parlament 2003. május 28-án fogadta el azt a törvénymódosítást, melynek alapján a Gazdasági Államtitkárság az egyes munkaerő-piaci eszközökkel kapcsolatos döntési jogköröket a kantonokhoz delegálta, feltéve, hogy azok összege az ötmillió svájci frankot nem

haladja meg. Ez azt jelenti, hogy a munkaerő-piaci eszközökről a kantonok az Államtitkárság beleszólása nélkül dönthetnek.

### ***Az aktív munkaerő-piaci eszközök finanszírozása***

Az aktív munkaerő-piaci eszközöket a munkanélküli biztosítási alapba befizetett járulékokból finanszírozzák. A kantonoknak lehetőségük van arra, hogy a szükséges aktív eszköz-férőhelyeket *egyéni vagy kollektív formában* biztosítsák. Az egyéni férőhelyeket a kantonok rendszerint a piacon „vásárolják meg”, a kollektívakat viszont programkivitelezőktől. Ezek lehetnek magánvállalkozások, vagy közhasznúak. Azt a költségmaximumot, amit az Államtitkárság fizetni hajlandó a munkaerő-piaci eszközökért, körlevélben teszik közzé. A költségmaximumokat rögzítik, amelyen belül a ténylegesen felmerült ráfordítások megfinanszírozhatók. Egyéni tanfolyamoknál az előírt maximumok csak irányadó értéknek számítanak. Ez azt jelenti, hogy az ajánlattevő számára megtérítik az intézkedés bizonyítható és indokolt ráfordításait. Ezek között *nem szerepelhet nyereség* a munkanélküli biztosítási alapok terhére. *Amennyiben az adott munkaerő-piaci támogatás révén termékeket állítanak elő és adnak el, a felmerült költségeket csökkenteni kell a bevétellel.* A kantonok végrehajtó szerveinek a felelőssége, hogy az egyes intézkedések költségeinek célszerűségét és indokoltságát ellenőrizzék.

### ***A svájci munkaerő-piaci siker sarokpontjai***

A magas foglalkoztatottság és az alacsony munkanélküliség miatt Svájc nemzetközi összehasonlításban különleges esetnek számít. Sokan kutatták a siker okait. A következőkben néhány elvi szempontra koncentrálnunk. Azt világítjuk meg, hogy mely tényezők váltják ki a svájci munkaerőpiac hihetetlen alkalmazkodóképességét a strukturális változásokhoz. (Straubhaar, Werner, 2003)

#### ***1. Követelni és támogatni***

A munkaerő-piaci reformokkal felléptek a munkanélküliség növekedésével és tartóssá válásával szemben. A munkanélküli biztosítás reformjával, a munkaközvetítéssel és az aktív munkaerő-piaci eszközökkel az aktivizálás elvét követték, valamint azt, hogy támogatni kell az állástalan embereket, de követelni is kell tőlük. A munkanélküli járadék összege nemzetközi viszonylatban magas, de csak fél évig fizetik. Azután az egyénnek el kell vállalnia egy támogatott állást, vagy képzést. Csak ezután válik lehetővé a további járadékfolyósítás, legfeljebb két évig.

#### ***2. Intenzív nemzetköziség***

A magas külföldi foglalkoztatotti arány nagyfokú nemzetköziséggel párosul. A munkaerőpiac nyitottsága a magasan képzett munkaerő, és mindenekelőtt a vezetők számára a globalizusból fakadó előnyöket hozott. A svájci munkaerőpiac „automatikusan” rendelkezik a szükséges nemzetközi beágyazottsággal. A nemzetközi munkamegosztásra épülő globalizált világban a szakmai és területi mobilitás hiánya súlyos munkanélküliséget okozhat. Ahogy a munkaerőpiac veszít nemzeti jellegéből, úgy erősödik kapcsolódása a külföldi munkaerőpiacokhoz. Ezáltal a területi és ágazati munkaerő-piaci egyensúlytalanságok gyorsan leküzdhetők.

#### ***3. Decentralizált bérmegállapodások***

Svájcban valójában nem létezik bér- és tarifapolitika. A decentralizált bérmegállapodások az egyes vállalatoknak nagy mozgásteret adnak bérköltségeik rövid távú befolyásolására. A

vállalatok messzemenő szabadságot élveznek abban, hogy a mindig csak rájuk vonatkozó bérekről saját munkaerő-állományukkal megállapodjanak, a vállalat specifikus feltételeihez igazodva. Minimálbér ugyan létezik, de nagyon alacsony, így a vállalati gyakorlatban szinte semmilyen szerepe nincs. A decentralizált bérmegállapodáshoz tartozik az is, hogy a munkaügyi konfliktusokat először a vállalaton belül kell elrendezni. A kettő együtt azt eredményezi, hogy Svájcban a legalacsonyabb a sztrájkban töltött napok aránya az össze OECD tagállam közül.

#### *4. Rövid felmondási idő*

A rövid felmondási idő elvileg fokozza a vállalatok létszámfelvételi hajlandóságát, és ellene hat a munkanélküliség tartóssá válásának (amennyiben ezt a gazdasági feltételeik is ösztönzik). Svájcban a felmondási idő vállalatnagyság szerint változik, de sehol nem haladja meg a három hónapot. A munkáltatónak általában nem szükséges megindokolni az elbocsátást, következésképpen a hosszan tartó bírósági eljárásokra és a drága végkielégítésekre sincs szükség. Végkielégítés csak a hosszú ideje dolgozóknak jár, mégpedig egyértelmű törvényi szabályozás alapján.

#### *5. Alacsony bérköltségek*

Svájcban a szociális állam feladatait közvetlen járulékbefizetésekből fedezik, a biztosítási elv alapján. Eszerint nem egyoldalúan a bérek képezik a törvényes öngondoskodás bázisát és vetítési alapját. Sokkal inkább az állampolgároknak kell a jövedelmükből, vagy vagyonukból biztosítani magukat magánbiztosítóknál az öregség, betegség, baleset, stb. kockázatával szemben. Emiatt a bérköltségek is alacsonyabbak.

Összefoglalva megállapítható, hogy Svájcban a munkaerőpiac valódi piacként működik. A bérmegállapodások a vállalatok szintjén kötődnek, messzemenően decentralizáltan. A szociális biztonság az ekvivalencia elvére épül. Élesen elkülönül egymástól a szociálpolitikai célzatú újraelosztás és a biztosítás. Markánsan érvényesül az az alapelv, hogy *a társadalmi igazságosság céljaihoz adóbefizetések adják a fedezetet, a szociális biztonsághoz pedig a magánbiztosítóknál megvásárolt öngondoskodás*. Emiatt Svájcban a bruttó és nettó bér közti különbség csekély, ami ösztönzőleg hat a legális munkahelyteremtésre és a regisztrált munkavégzésre.

## **4. Összefoglalás, következtetések**

Ennek a kutatásnak az volt a célja, hogy egyfelől feldolgozza az Európai Unió és más nemzetközi szervezetek által megfogalmazott kötelező erejű jogforrásokat, ajánlásokat és iránymutatásokat. Másfelől összehasonlító vizsgálatnak vesse alá azoknak az országoknak a szervezetfejlesztési stratégiáit, amelyekben jelentős reformokat hajtottak végre. Ezek ismeretében következtetéseket, ajánlásokat kellett megfogalmazni a hazai állami foglalkoztatási szolgálat jövőbeni fejlesztési irányaira.

### *4.1 Nemzetközi szervezetek elvárásai*

Az állami foglalkoztatási szolgálatok szerepe lényegesen átalakult a múlt század 20-as éveitől. A legtöbb országban ez a szervezet munkaközvetítő ügynökségként indult, gyakran állami monopólium birtokában, és a munkanélküliek segélyezésével összekapcsolva. A munkaközvetítés állami kizárólagosságát kettős értelemben használták. Az egyik, szigorúbb

felfogás szerint egyetlen munkáltató sem bővíthette vagy pótolhatta a létszámát anélkül, hogy ezt az igényét a munkaügyi központnak be ne jelentette volna, és csak olyan személyt vehetett fel, akit előzőleg már álláskeresőként regisztráltak. A másik értelmezés ezzel szemben azt írta elő, hogy a kijelölt állami intézményeken kívül más szervezetek nem végezhetnek munkaközvetítést. Az állami monopólium előbbi felfogása a déli országokra (pl. Spanyolország, Görögország, Olaszország) volt jellemző. Szokatlan és nyilvánvalóan anakronisztikus a munkavállalói és munkáltatói döntések feletti ilyen nagyfokú állami ellenőrzés. A másodikként említett, kevésbé végletes felfogást sok európai ország vallotta a magáénak (pl. Németország, Svédország, Belgium, Franciaország stb.), nem is olyan régen.

Dániában 1990. közepén, Hollandiában pedig 1991. elején megszűnt a munkaközvetítés állami monopóliuma. Németországban az Európai Bíróság 1991. április 23-i állásfoglalását követően engedélyezték a vezetői tanácsadó cégek közvetítői tevékenységét. Ez kimondta, hogy a munkaközvetítés piaci szolgáltatás, s így rá is vonatkozik az Európai Szerződésnek az a kitétele, amelyik a szolgáltatások szabad áramlásának lehetővé tételét írja elő. Ennek 1994. évi hatályba lépésétől az EU-tagállamok engedélyezték a nem állami munkaerő-piaci ügynökségek működését, jóllehet egy-két országban (pl. Görögország, Belgium) erre csak nonprofit szervezetek kaptak lehetőséget.

A monopolhelyzet tarthatatlanságát a foglalkoztatási szolgálatok tekintetében a kilencvenes években nemcsak az Európai Unió, hanem a többi nemzetközi szervezet, köztük az ILO is felismerte. Ennek megfelelően az 1997. júliusában lezajlott Nemzetközi Munkaügyi Konferencián módosították azt az (96. sz.) egyezményt, amely a munkaközvetítés állami kizárólagosságát előírta. Mégpedig oly módon, hogy az ösztönözze a magánközvetítők sokoldalú és növekvő mértékben diverzifikálódó tevékenységének a kibontakozását, de úgy, hogy védelmet nyújtson a munkavállalóknak a visszaélésekkel szemben is.

1. A nemzetközi szervezetek közül egyedül az *ILO* rendelkezik kötelező erejű jogforrással az állami foglalkoztatási szolgálatokra nézve. A Foglalkoztatási Szolgálatról szóló 88. sz. Egyezményt Magyarország 2000. VI. 17-én hirdette ki, a 2000. évi LIII. törvényben. Ez kimondja, hogy a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet valamennyi tagállama, amelyre vonatkozóan a jelen Egyezmény hatályban van, köteles *ingyenes*, „közületi” (public) munkaerő-piaci szervezetet fenntartani, vagy annak a fenntartását biztosítani, mégpedig négy alapfunkcióval. Ezek:
  - a munkaközvetítés,
  - a munkaerő-piaci információs rendszer működtetése,
  - munkaerő-piaci eszközök, programok menedzselése,
  - és a munkanélküliek ellátása.

A nagy munkanélküliség okozta anyagi szűkösség mellett helyenként és időnként *megkérdőjelezi az áfsz ingyenes hozzáférhetőségének létjogosultságát*. Az ILO abból indul ki, hogy a 88. sz. Egyezmény megtiltja az áfsz-nek díjak beszedését a munkavállalóktól, de a munkáltatóktól is, az *alapszolgáltatások* vonatkozásában. Az azonban *megengedhető, hogy az áfsz díjazás ellenében nyújtson speciális, vagy többlet szolgáltatást a munkáltatóknak*, feltéve, hogy az az alaptevékenységet nem veszélyezteti, továbbá a szakszervezetek és a munkáltatói szervezetek képviselői is jóváhagyják.

2. Az *OECD*-nek nincsenek kötelező erejű joganyagai. Szakmai tekintélye azonban felhatalmazza arra, hogy iránymutatásai ezek nélkül is követőkre találjanak. Alapműnek számító Job Study kiadványában nyomatékosan felhívta a figyelmet arra, hogy *az állami*

*foglalkoztatási szolgálatoknak a munkaerő-piaci politika végrehajtásánál a hangsúlyt a passzív jövedelemptőlásról az elhelyezkedést elősegítő aktív eszközökre kell helyezniük. Kiemelt jelentőséget tulajdonított a munkaerő-piaci eszközök megfelelő célzottságának, továbbá az aktív eszközök, valamint a munkanélküli és más, aktív korú embereknek nyújtott pénzübeli ellátások közötti kapcsolat erősítésének is.*

Az állami foglalkoztatás szolgálatok fejlesztésére vonatkozóan a következő *ajánlásokat* fogalmazta meg az OECD, figyelembe véve az eltérő munkaerő-piaci intézményi feltételeket:

- *az ÁFSZ három alapfunkciója integrációjának elősegítését: állásközvetítés, munkanélküli ellátások megállapítása és folyósítása, aktív munkaerő-piaci programok;*
- *a munkanélküli ellátásban részesülők kapcsolattartásának intenzívebbé tételét, a munkaügyi központokkal, továbbá az álláskeresés ösztönözését;*
- *az állásközvetítés liberalizálását.*

A munkanélküli és egyéb aktív korú embereknek nyújtott szociális ellátásokkal kapcsolatban a tanulmány hangsúlyozza, hogy a 90-es években az ellátások foglalkoztatást ösztönző hatása erősen háttérbe szorult, és felhívta a tagállamok figyelmét a munkavállalásra érdekltséget teremtő ellátórendszerek kialakítására.

3. *Az Európa Tanács* egyetlen ajánlást fogalmazott meg az állami foglalkoztatási szolgálatoknak, még 1995-ben, de ennek sincs kötelező hatálya a tagállamokra. Ebben az áfsz alapvető céljának a munkaerőpiac zavarmentes működését jelölte meg, a lehető legmagasabb foglalkoztatási szint elérése érdekében. Tevékenységének ingyenességét az álláskeresőkre korlátozza, a munkáltatók említése nélkül. Elvárásként fogalmazza meg, hogy az áfsz szervezete integráldjék a munkaerő-piaci politikába és *legyen egy központi koordináló szerve*. Az Európai Uniónál korábban írta elő, hogy az áfsz-nek ügyfélcentrikusnak kell lennie. Az ügyfeleket aktívan be kell vonni saját álláskeresésük megtervezésébe. Ennek eszköze lehet az *egyéni cselekvési program*, amely tartalmazza azokat a lépéseket, amelyek megtételére szükség van az egyén elhelyezkedéséhez.
4. *Az Európai Unió* elvárásait vizsgálva két dolgot kell szem előtt tartani. Egyfelől azt, hogy *nincsenek olyan, kötelező érvényű uniós előírások, amelyek meghatároznák a tagállamok számára, hogy milyen munkaerő-piaci szolgáltatásokat kell nyújtaniuk* és milyen intézményi keretek mellett. A foglalkoztatási szolgálatokkal kapcsolatos uniós elvárások csak *közvetett* formában jelennek meg, elsősorban az Európai foglalkoztatási stratégia végrehajtásában betöltött szerepük révén. Másfelől, az EU 25 tagállama között jelentős különbségek vannak a tekintetben, hogy milyen munkaerő-piaci környezetben és intézményi keretek között működik az állami foglalkoztatási szolgálat, mennyi forrás áll rendelkezésére, milyen feladatokat lát el, és melyek azok a szolgáltatások, amelyeket más szereplők bevonásával, vagy állami szerepvállalás nélkül biztosítanak.

A *Wim Kok jelentés* volt az első olyan uniós dokumentum, amely témánkra nézve az - akkor még leendő – új tagállamok számára is megfogalmazott elvárásokat, többek között a következőket:

- Az aktív munkaerő-piaci eszközökre eső ráfordítások rendkívül alacsonyak, ezért mind az állami foglalkoztatási szolgálatokban foglalkoztatottak számát tekintve, mind pedig a pénzügyi ráfordítások terén határozott előrelépésre van szükség.



- Az új tagállamokban prioritásként kell kezelni az olyan modern foglalkoztatási szolgálatok felállítását, amelyek mind a munkavállalók, mind a munkáltatók igényeit ki tudják elégíteni.

A 2005-től hatályos *lisszaboni stratégia ún. integrált iránymutatás-csomagja* az állami foglalkoztatási szolgálatokat illetően *két újdonságot* tartalmaz. Egyfelől, az aktiváláshoz és megelőzéshez kapcsolódóan *megjelennek a szociális szolgáltatások* is, mint a leghátrányosabb helyzetűek munkaerő-piaci integrációját segítő eszközök, összhangban azzal az átalakulással, ami néhány országban az utóbbi években végbement a foglalkoztatási és szociális szolgáltatások összekapcsolása érdekében. Másfelől, a *foglalkoztatási szolgálatok modernizációja* iránti igény nem az aktív munkaerő-piaci politikához kapcsolódóan, hanem önállóan, *a munkaerő-piaci kereslet és -kínálat összehangolásának eszközeként* jelenik meg. Ez a megközelítés tükrözi, hogy több tagállamban az utóbbi években a foglalkoztatási szolgálatnak ez a funkciója erősödött, miközben az aktivizálást szolgáló intézkedések végrehajtásába más szereplők is bekapcsolódtak.

5. A szervezet átalakulásának meghatározó irányai: *a decentralizáció, a szolgáltatások integrálása és a versenyképes szolgáltatásnyújtás.*

Ami a *decentralizációt* illeti, jellemző tendencia, hogy a központ megtartja az ellenőrzés jogát olyan témák fölött, mint a forrásfinanszírozás, a stratégia-alkotás, a rendszerfejlesztés, a monitorozás és értékelés. Már a tervezőmunka részletei is lokális szintekre kerülnek. Az átfogó foglalkoztatáspolitikát országos szinten dolgozzák ki, de a regionális és helyi irodák nagy rugalmasságot élveznek abban, hogy ezeket kiegészítsék és a helyi problémákhoz illesszék. Az ilyen típusú decentralizálási stratégiát alkalmazó országok száma növekszik. Ehhez kevésbé részletes kontrollra, sokkal inkább a teljesítménymutatókon nyugvó értékelésre van szükség, továbbá szorosabb párbeszédre a központi menedzsment és a helyi vezetők között.

A másik nagy szervezeti változás a *szolgáltatások integrálása*, aminek fő formái: a szervezeti és az ügyfél-orientált integráció, továbbá az ún. egyablakos kiszolgálás. Ami az elsőt illeti, a domináns irányzat az áfsz három funkciójának (közvetítés, segélyezés, aktív eszközök) egy szervezetben való tömörítése. Az *egyablakos ügyintézés* pedig azt jelenti, hogy az állami foglalkoztatási szolgálathoz fordulók minden támogatáshoz egy helyen jussanak hozzá. Méghozzá úgy, hogy a segítség legyen az érintett személy szükségleteire és egyéni érdeklődésére szabva.

*Össességében az állami foglalkoztatási szolgálatok jól megfeleltek a folyamatos változás kényszerének.* Olyan nemzetközi szervezetek, mint az ILO, az OECD, vagy az EU is elismerték kulcsszerepüket a kormányzati foglalkoztatáspolitiká végrehajtásában. Sok országban modernizálási programok és új megoldások bevezetése van folyamatban, beleértve az új információs-kommunikációs technikák okozta forradalmat is. Ilyen körülmények között a leghaladóbb áfsz-ek a folyamatosan „*tanuló szervezetek*”.

#### 4.2 A reformok fő irányai az EU-tagállamokban

Az Európai foglalkoztatási stratégia aktiválásra és megelőzésre vonatkozó célkitűzéseinek eléréséhez az Unió minden tagállamának erőfeszítéseket kellett/kell tennie a saját eszközrendszere javítása, hatékonyabbá tétele érdekében. A tagállamok többségében jelenleg

is folyamatban van az aktív munkaerő-piaci politikák és/vagy foglalkoztatási szolgálat valamiféle modernizációja. Bár a kiindulási helyzet, a munkaerő-piaci és intézményi feltételrendszer, továbbá a fejlesztési célok tekintetében is számottevő különbségek vannak a tagországok között, találhatunk olyan fejlesztési irányokat, amelyek mindenütt megjelennek valamilyen formában. Ezek közé tartoznak az alábbiak:

- differenciált és személyre szabott szolgáltatások kialakítása,
  - a nem állami szolgáltatók szerepének erősödése,
  - az állásközvetítés rendszerének fejlesztése,
  - az egyéni álláskereső ösztönzése és nyomon követése.
1. Összhangban a foglalkoztatási iránymutatásokban megfogalmazott célokkal, az elmúlt évek reformjainak egyik fő irányát az *egyéni szükségletekhez igazodó, személyre szabott szolgáltatások biztosítása jelentette/jelenti*. Az egyéni esetkezelések alapját az egyéni akciótervek vagy megállapodások rendszere teremtette meg. Emellett néhány tagállamban - elsősorban a hátrányos helyzetű csoportok sajátos szükségleteihez igazodó szolgáltatások kialakítása érdekében - *erősödött a foglalkoztatási szolgálatok és a szociális szolgáltatások közötti kapcsolat*, együttműködés, sőt helyenként a rendszerek valamiféle integrációja is megkezdődött.
  2. Egy másik fontos változás az utóbbi években - amely a tagállamok többségét érintette - a *nem állami szolgáltatók szerepének erősödése* volt. Mint említettük, a régi tagállamok jelentős részében a kilencvenes évek elejéig-közepéig az állami foglalkoztatási szolgálatnak kizárólagos joga és feladata volt bizonyos szolgáltatások – például az állásközvetítés – biztosítása. Az állami monopólium mára megszűnt, aminek egyik következménye a magán munkaközvetítők megjelenése, versenyhelyzetet teremtve az állami szolgáltatók számára. Néhány tagállamban (például Hollandiában) a hatékonyság növelése és a munkaerő-piaci igényekhez rugalmasabban alakítható szolgáltatás-szerkezet kialakítása érdekében a pusztán liberalizáción túlmenően a korábban államilag biztosított szolgáltatások kiszervezésére is sor került. Itt a foglalkoztatási szolgálat a szolgáltatások döntő részét külső szolgáltatóktól vásárolja meg. A külső szolgáltatók bevonása egyfajta engedélyeztetési, vagy minősítési/akkreditációs rendszer kialakítását is feltételezi, melynek révén minőségi elvárások fogalmazhatók meg a szolgáltatókkal szemben.
  3. Az állásközvetítés rendszerének fejlesztése szinte mindenütt részét képezi a *foglalkoztatási szolgálat modernizációjának*. Az állásközvetítés fent említett liberalizációja önmagában igen jelentős kihívás elé állította az állami foglalkoztatási szolgálatokat. Ha növelni akarják részesedésüket az állásközvetítés piacán, magasabb színvonalú és szélesebb körű szolgáltatásokat kell nyújtaniuk a munkáltatók és az álláskereső felé egyaránt. A szolgáltatási színvonal növelésének, rugalmasabbá és elérhetőbbé tételének fontos eszköze a *korszerű információs és kommunikációs technológiák* egyre több területen és formában történő alkalmazása. Az állásközvetítés rendszerének fejlesztését a piaci részesedés növelésére való törekvéseken túlmenően a nem hagyományos (non-standard) foglalkoztatási formák elterjedése is szükségessé teszi.
  4. Szintén általánosnak tekinthető, hogy erősödött az a megközelítés, miszerint az álláskereső egyfelől ügyfél, aki igénybe veszi a foglalkoztatási szolgálat szolgáltatásait, másfelől együttműködő partner, akinek a regisztrációba való belépést követően magának is erőfeszítéseket kell tennie helyzetének javításáért. Ezt jól kifejezésre juttatják azok az „elvek”, amelyek a reformok jelszavaivá váltak: „Work first” (EK: Első a munka!); „More people at work” (Dánia: Dolgozzanak többen!); „Fördern und Fordern”

(Németország, Svájc: Támogatni és követelni!). Mindezek az *egyéni álláskereső szerepének hangsúlyozását*, és az álláskeresői tevékenység fokozott nyomon követését, monitorozását eredményezték.

#### 4.3 Ország tanulmányok tapasztalatai és tanulságai

A kutatás keretében nyolc, reformértékű munkaerő-piaci programot és/vagy szervezetfejlesztést végrehajtott ország lépéseit elemeztük. Ezek közé tartozott: Ausztria, Dánia, az Egyesült Királyság, Finnország, Hollandia, Németország, Norvégia és Svájc. A továbbiakban ezek tapasztalatait foglaljuk össze, kitérve a jó példák importálásának lehetőségeire és korlátaira.

##### 1. Ausztria

Az osztrák munkaerő-piaci szolgálatnak (AMS) két olyan sajátossága van, amelyek figyelmet érdemelnek. Az egyik, hogy *magángazdasági intézménynek* (közszolgálati vállalkozásnak) tekinthető, amely ugyanakkor hatósági feladatokat is ellát (a munkanélküli biztosítást működteti, külföldiek foglalkoztatását engedélyezi, stb.).

A másik: az AMS közismerten sok *nonprofit szervezettel* működik együtt annak érdekében, hogy szolgáltatásait és támogatásait eljuttassa a munkaerőpiac leghátrányosabb helyzetű csoportjaihoz. A foglalkoztatási programok kivitelezésére szakosodott közhasznú szervezeteket *szociál-ökonómiai üzemeknek* nevezik.

Az AMS szervezeti modellje azt az elvet követi, hogy *eredményes munkaerő-piaci politikát csak a munkáltatókkal, a munkavállalókkal és a kormányzattal egyetértésben, továbbá a regionális különbségek és sajátosságok figyelembe vételével lehet megvalósítani.*

A szövetségi központ feladata: célélirányzatok meghatározása (MBO) és ezek teljesítésének nyomon követése (controlling). Emellett központilag történik a koncepció-alkotás, a szervezet működésével kapcsolatos útmutatók kidolgozása, a források elosztása és az ellenőrzés. Az AMS regionális szervezetei szolgáltatásokat és támogatásokat kínálnak a munkát keresőknek és a munkáltatóknak. Ennek során *két alapelvet* követnek: *a munkafolyamatok ügyfél-orientációját és az egyablakos kiszolgálást.*

Az osztrák AMS-nél a szervezeti reform viszonylag korán lezajlott. 2003-ig minden kirendeltségen úgy alakították át a *munkát keresők szolgáltatásait*, hogy ezeket - az ügyfelek gondozási szükségletei szerint - három csoportba sorolták. Az *info-zónába* mehetnek azok, akik csak tájékoztatást és önkiszolgálást igényelnek, a *szolgáltató zónában* regisztráltatják magukat a munkanélküliek és itt történik a munkanélküli ellátások kifizetésének előkészítése is, a *tanácsadó zónába* pedig azok az ügyfelek kerülnek, akikkel intenzívebben kell foglalkozni.

A *munkáltatók* hatékony kiszolgálása érdekében az AMS *speciális részleget* hozott létre számukra. Jelenleg az AMS *ingyen* nyújtja szolgáltatásait a foglalkoztatóknak (is).

Az ügyfelek magas szintű kiszolgálását az *AMS kiemelkedő technikai felszereltsége* alapozza meg. Elektronikus úton támogatják az ügyfelek önkiszolgálását (Interneten keresztül), az operatív adminisztrációt (az üres állások és a munkára jelentkezők online párosításával), a munkatársak belső információs rendszerét (AMS-Intranet), továbbá a munkaerő-piaci információkat, az adattárházon keresztül. Az *AMS számára hozzáférhető a TB adatbázisai.*

A *munkanélküli ellátórendszer* Ausztriában megmaradt *3-lépcsősnek*. *Járadékra* a biztosítottak jogosultak, meghatározott kritériumok szerint. Ez áll egy alapösszegeből, továbbá a hozzátartozók utáni családi pótlékból, végül egy kiegészítő pótlékból, aminek az a funkciója, hogy az előbbi kettőt egy meghatározott szint fölé emelje. A járadék elvileg 20 hétig folyósítható, de az életkor és a biztosított munkaviszony hosszával arányosan növekszik, maximum egy évre. A járadék és a gyes lejárta után *munkanélküli segély* igényelhető, a rászorultak részéről. Ez korlátlan ideig jár, de évente újra kell kérelmezni. Aki se járadékra, se munkanélküli segélyre nem jogosult, és rossz anyagi körülmények között él, az az *önkormányzattól kaphat szociális segélyt*.

Speciális problémákkal terhelt csoportok számára – mint pl. a gyesről visszatérő szülők, adóssággal, lakáshiánnyal küszködők, börtönből szabadultak, szenvedélybetegek, drogfüggők, bevándorlók, stb. – a *szociál-ökonómiai vállalatok* (SÖB) biztosítanak tanácsadást és gondozást, részben az AMS, részben az önkormányzatok, ill. más szponzorok finanszírozásával.

A SÖB „munkahelyteremtés” címszó alatt szerepel az aktív munkaerő-piaci eszközök között. Az AMS normatív szabállyal rendelkezik ezek igénybevételéről. Arra használják őket, hogy piac-közeli, mégis relatív védett, határozott ideig fennálló munkahelyek rendelkezésre bocsátásával segítsék a nehezen elhelyezhető személyeket mindazon képességük helyreállításában, amelyek előfeltételét képezik a normál (támogatás nélküli) munkahelyeket való elhelyezkedésüknek. Ehhez az AMS az alábbi „tevékenységeket” vásárolja meg a SÖB-öktől:

- átmeneti munkahelyek rendelkezésre bocsátása,
- gondozási és képzési lehetőségek megszervezése a munkaerőpiacon hátrányos helyzetű emberek számára, egy gazdálkodó üzem keretében,
- az átmenetileg foglalkoztatott személyek kiközvetítési akadályainak elhárítása és reintegrálásuk a támogatás nélküli munkák világába,
- a tranzit foglalkoztatottak reintegrációs esélyeinek javítása, célirányos képzéssel.

*Milyen tapasztalatok hasznosíthatók Magyarországon az osztrák modellből?*

Mindenekelőtt a közelsége, az ismertsége és a két rendszer felépítésének hasonlósága. A problémák azonban már nagy különbséget mutatnak. Míg Ausztria minden munkaerő-piaci mutató tekintetében az Európai foglalkoztatási stratégia hosszú távú célkitűzéseinek a közelében van, mi ezektől távol állunk. Ráadásul nálunk gazdagabb ország lévén viszonylag nagy számú (4200 fő) és igen jó munkafeltételek között dolgozó szakember-állományt képes fenntartani a biztosítottak befizetéseiből. Ezek között kiemelkedő jelentősége van a fejlett info-kommunikációs háttérnek és a munka eredményességét elősegítő információs rendszernek. Ennek kialakítása Magyarországon lépten-nyomon adatvédelmi korlátokba ütközik.

Ausztriában a szervezeti reform már a 90-es évek első felében lezajlott, amikor közszolgáltató vállalkozássá alakult a szervezet, a szociális partnerek felügyelete alatt. Ez az egyéni teljesítményeket fokozó érdekeltségi rendszer bevezetését tette lehetővé. Az üzleti megfontolások azonban nem terjednek ki az ügyfeleknek nyújtott szolgáltatásokra, lévén, hogy azok *ingyenesek*. Magyarországon ezzel szemben állami hivatalként működik a szervezet, a munkavégzés eredményességétől alig függő bérezésben részesülő köztisztviselőkkel és közalkalmazottakkal. Valójában azt sem lehet tudni, hogy hol van – ha van egyáltalán – a szervezet irányító központja.

Noha egyablakos ügyintézésről beszélnek Ausztriában, *a tartós munkanélküliek problémájával mégis megosztva foglalkoznak a munkaerő-piaci szolgálatok és az önkormányzatok.* Az összekötő kapocs szerepét a SÖB-ök töltik be, ahova mind a két irányból (és finanszírozással) be lehet lépni. Ezek működési feltételeit sokan ismerik és irigylik nálunk. Noha több mint egy évtizede zajlik folyamatos tapasztalatcsere a két szervezet között, mégsem jutottunk el oda, hogy olyan stabil szabályrendszer léptessünk életbe a hasonló funkciót betölteni képes hazai nonprofit szervezetek számára, melyek mellett nálunk is be tudnák teljesíteni azt a társadalmi küldetést, amit Ausztriában.

Annak is tudatában kell azonban lenni, hogy *Magyarországon a hátrányos helyzetű csoportokba sokkal többen tartoznak, mint amennyinek a gondozásához a nonprofit szervezetek kapacitással rendelkeznek.* Továbbá: a SÖB-ök által vállalt projektek igen költségesek, aminek hazai adaptálását a *szüksős anyagi lehetőségek* is korlátok közé szoríthatják.

## 2. Dánia

A munkaerő-piaci reform 1994-ben kezdődött. Ennek hatására egészségesen fejlődött a munkaerőpiac. Az ifjúsági és tartós munkanélküliség megelőzése és aktív kezelése érdekében tett erőfeszítések eredményeként az ifjúsági munkanélküliségi ráta 8,9%-ról 6%-ra, a tartós munkanélküliek alapján számított ráta pedig 2,4%-ról 1,5%-ra csökkent 1992-97 között. A munkanélküliek aktiválásának Európa-szerte követett példáját is ők találták ki, a *munkarotációs* modellel. Ezek a megoldások együtt jártak a szociális ellátások hozzáférhetőségének és feltételeinek a megszigorításával. Példa erre, hogy *a támogatott foglalkoztatás nem biztosíthat többé jogszerző időt a járadék-folyósításhoz.*

2003-ban újabb munkaerő-piaci reform indult, „*dolgozzanak többen!*” jelszóval. A program a 32 aktív munkaerő-piaci eszközt összevonta három csoportba. Előírták továbbá, hogy minden felnőtt munkanélkülinek *kötelező* részt venni aktív munkaerő-piaci programban, munkanélkülisége első évének letelte után. Az ezt követő, állástalanul töltött idő 75%-át ugyancsak valamilyen aktív eszközben való részvétellel kell tölteni, s csak a fennmaradó egyegyed telhet passzív segélyezéssel.

Jelenleg a 2007-ben bevezetendő *közigazgatási reform* előkészítésén dolgoznak. Ennek során a *275 önkormányzat számát százra csökkentik*, a 14 megyéjét pedig négyre. *Átszervezik a munkanélküliek támogatási és aktivizálási rendszerét is.* Az áfsz jelenleg a (szakszervezetek által működtetett) munkanélküli biztosítási alapokkal közösen visel felelősséget a munkanélküliek többségéért: azokért, akik valamilyen biztosítási alap tagjai. A nem biztosítottakról az önkormányzatok gondoskodnak. Ugyanakkor mindkettő munkaerő-piaci intervencióinak szakmai irányítása, koordinációja 2002. óta a Foglalkoztatási Minisztérium felügyelete alatt működő *Nemzeti Munkaerő-piaci Hivatal* hatáskörébe tartozik.

Az áfsz az alábbi három fő tevékenységet látja el:

- az álláskeresővel kapcsolatos feladatokat,
- a vállalatoknak nyújtott szolgáltatásokat (beleértve a díjazás ellenében vállalt személyügyi megbízások teljesítését és a válságkezelést), valamint
- és a munkaerő-piaci folyamatok nyomon követését.

Az önkormányzatok pedig eddig a nem biztosított munkanélküliek szociális segélyezésével és munkaerő-piacra való visszajuttatásuk elősegítésével foglalkoztak.

*A közigazgatási reform részekét – az áfsz és a majdani 100 önkormányzat részvételével – közös job-centereket hoznak létre, feladataik integrálásával. A formális megosztottság a biztosított és nem-biztosított munkanélküliek között megmarad, mégpedig úgy, hogy az előbbiekről az állam által fenntartott áfsz, az utóbbiakról pedig az önkormányzatok gondoskodnak. Az új rendszerben a szükségletek felmérését – az ellátás típusától függetlenül – az áfsz és az önkormányzatok ugyanazon elvek mentén végzik.*

A 14-ből négyre csökkenő regionális központok feladata lesz a munkaerő-piaci folyamatok nyomon követése, és azoknak a speciális alapoknak a menedzselése, amelyek a szűk keresztmetszetek (munkaerőhiány és tömeges elbocsátások) feloldását szolgálják. A stratégiai célok önkormányzati szintű teljesítését részletes monitorozással követik, ami lehetővé teszi a régióknak, hogy beavatkozzanak, ha az előirányzatok veszélybe kerülnek.

*Milyen tanulságokkal szolgál Magyarország számára a dán példa?*

A dán foglalkoztatáspolitikai vonzó gazdasági és munkaerő-piaci környezete nehezen vethető össze az ennél jóval kedvezőtlenebb magyar munkaerő-piaci helyzettel. Ennek ellenére van a dán modellnek néhány figyelemre méltó eleme.

Az egyik a *munkarotációs* modell, aminek adaptálásával sok munkanélkülit készíthetnénk fel pl. a gyermekgondozási szabadságra távozók helyettesítésére. A közhasznú foglalkoztatásban való körforgásnak is gyorsan véget lehetne vetni annak a szabálynak az átvételével, amely a *járadék-jogosultság megszerzésénél nem ismerné el jogszerző időnek a támogatott foglalkoztatás időtartamát*. Az ezzel járó feszültségeket azonban csak akkor szabad vállalni, ha piaci munkahelyek formájában alternatívát tudunk kínálni.

Az EU iránymutatásával összhangban Dániában is *kötelező* a részvétel valamely aktív munkaerő-piaci eszközben, legkésőbb a munkanélküliség 12. hónapjának eltelte után. Ezt követően viszont az az előírás érvényes, hogy *a munka nélkül töltött időt 75%-ban aktív eszközben való részvétellel* kell kitölteni, s csak a fennmaradó negyede telhet segélyezéssel. Félő, hogy ilyen kötelezettséget a magyar áfsz azért nem tudna támasztani a munkanélküliekkel szemben, mert az aktív eszközökben való részvételt nem tudná megfinanszírozni. Ráadásul ennek nyomon követéséhez szükség lenne azoknak a digitális technológiáknak a széles körű alkalmazására is, ami Dániában rendelkezésre áll, nálunk viszont nem.

Az *önkormányzatok és az áfsz-ek közötti együttműködés intézményesítése* szintén figyelemre méltó fejlemény a magyar munkaerő-piaci szervezet szempontjából. Megkönnyítette a koordinációt, hogy mindkét partner munkaerő-piaci tevékenysége már eddig is közös központi irányítás alá tartozott. Nálunk ez más-más minisztérium felelőssége. Még nagyobb – és áthidalhatatlan - a különbség az önkormányzatok száma között (ott száz, nálunk 3200).

Vizonylag új jelenségnek számítanak a *dijazás ellenében nyújtott speciális munkáltatói szolgáltatások* Dániában. Magyarországon erre a munkaügyi szervezetnek nincs kapacitása, s talán felkészültsége sem. A munkáltatók is valószínűleg inkább lemondanának az áfsz-től megrendelhető szolgáltatásokról, mint fizetnének érte.

### 3. Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyságban az elmúlt 10 évben számos reform léptékű intézkedés történt a foglalkoztatáspolitikai célok teljesüléséért. A reformok sikeres végrehajtásának egyik legfontosabb feltétele az volt, hogy a kormányzat érvényesíteni tudta a *foglalkoztatás bővítésére irányuló céloknak és szempontoknak az adó- és szociálpolitika területén való figyelembe vételét*. Láthattuk, hogy a foglalkoztatáspolitikai szűken vett eszközrendszerén túl a kormány a foglalkoztatás bővítése és az inaktivitás csökkentése érdekében, elsősorban a szociálpolitika és az adópolitika eszközrendszerére építve, az „*érje meg dolgozni*” elv szigorú betartására helyezte a hangsúlyt. Ezt szolgálta/szolgálja a munkanélküli és egyéb szociális ellátások viszonylag alacsony szintje, az alacsony bérű munkákat terhelő adók és járulékok csökkentése, továbbá az alacsony bérű munkák elfogadására ösztönző tax credit rendszer több lépcsőben történő bevezetése.

Az angol foglalkoztatási szolgálat 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. Ezzel 2006-ra fokozatosan létrejön egy olyan egyablakos rendszer, ahol az aktív korúaknak nyújtott *pénzbeli ellátások igénylése egy helyen történik*, az álláskereső elsődlegessége szempontjának következetes érvényesítése mellett.

*Milyen következtetések vonhatók le az angol foglalkoztatási szolgálat átalakításából a magyar áfsz fejlesztésére vonatkozóan?*

A hazai foglalkoztatáspolitikai legnagyobb kihívása az aktív korú inaktívak munkaerőpiacra való belépésének elősegítése, tehát a foglalkoztatáspolitikai törekvések hasonlóságot mutatnak az angolokéval. Ezt a célt több uniós tagállam a *munkanélküli és szociális ellátó- és szolgáltató rendszer bizonyos fokú integrációjával* kívánja elérni. Ez az irány követendő Magyarországon is, azonban figyelembe kell venni a közigazgatási struktúra közötti nyilvánvaló különbségeket. Az Egyesült Királyságban az integrált rendszer kialakítását nagymértékben elősegítette az, hogy a munkanélküli és szociális ellátórendszer ugyanazon minisztérium irányítása alá tartozik, és az irányítási struktúrák összevonása előtt is a szociális segélyezés kezelése az önkormányzatoktól független, országos hálózattal rendelkező Segélyezési Ügynökségeken keresztül történt. Ennek hangsúlyozása azért fontos, mert Magyarországon az önkormányzati hatáskörben lévő szociális segélyezés rendszere rövid távon nem teszi lehetővé olyan integrált ellátórendszer létrehozását, ahol a munkanélküli és szociális ellátásokat egy intézményrendszer kezeli és irányítja. Magyarországon reális esélye *rövidebb távon* azoknak az intézkedéseknek lehet, amelyek a munkaügyi és szociális intézmények közötti *koordináció* intézményes mechanizmusainak kidolgozására irányulnak.

Az angol modell további elemeket is tartalmaz, amelyek hazai viszonyok között fontossággal bírnak. Ezek közé tartozik a munkaerő-piaci szolgáltatások *kiszervezésének* elterjesztése. Angliában – ahogy több más uniós tagállamban – a szolgáltatások biztosításában profit és

nonprofit szervezetek is egyre nagyobb szerepet kapnak, az elszámolhatóság és hatékonyság növelése érdekében. Ugyancsak figyelmet érdemel, hogy az *állásközvetítés* áll a szervezet tevékenységének középpontjában, mind a stratégia-alkotás, mind pedig a végrehajtás szintjén. Ennek szolgálatába állítják pénzügyi és humán erőforrásai nagy részét, kiemelt figyelmet fordítva a munkáltatói kapcsolattartásra, és azoknak a csatornáknak (jól működő internetes felületek, call centerek, stb.) a megteremtésére, amelyek az elmúlt években szélesítették mind a munkaadók, mind pedig a munkavállalók részéről a szervezet szolgáltatásai iránti keresletet. Ebben az irányban már hazánkban is megindultak a fejlesztések (az uniós forrásokból finanszírozott ÁFSZ modernizációs program keretében), azonban hosszútávon szélesebb intézményi reformok kidolgozása és végrehajtása szükséges foglalkoztatáspolitikai céljaink eléréséhez. Csak így reménykedhetünk az állás kínálat Angliához hasonló „túlburjánzásában”, továbbá az egyéni érdekeltség megteremtésében a viszonylag rosszul fizetett, atipikus munkák elfogadására, ami a brit állásajánlatok nagy részét jellemzi.

## 5. Finnország

Finnországban az állami foglalkoztatási szolgálatot közvetlenül a Munkaügyi Minisztérium irányítja, a 15 regionális foglalkoztatási és gazdaságfejlesztési központon keresztül. A helyi irodák száma 130.

A munkanélküli biztosítási alapokat Finnországban is a szakszervezetek működtetik, amelyek *keresetarányos munkanélküli járadékot* folyósítanak tagjaiknak. A nem szakszervezeti tagok a Társadalombiztosítási Intézetnek fizetnek járulékot, s kapnak ezért cserében *fix összegű munkanélküli alapjáradékot*. Aki még vagy már nem jogosult biztosítási típusú ellátásra, az az államtól kaphat *munkaerő-piaci támogatást*, ugyancsak a Társadalombiztosítási Intézet közvetítésével. Ez a *rászorultaknak* jár, mégpedig *korlátlan* ideig.

A finn munkaerő-piaci reformot több lépésben vezették be, ami még ma is tart. Az első szakaszban a szolgáltatások fejlesztésére került sor, a második szakaszban pedig az áfsz szervezeti struktúrájának átalakítására. Ennek során lényegében *két irányban* indult meg a fejlesztés. A *hagyományos funkciókat* (állásközvetítés, tanácsadás, aktív eszközök működtetése) a foglalkoztatási központok látják el, elsősorban azokra az álláskeresőkre és munkanélküliekre fókuszálva, akik esetében a munkaerőpiacra való belépés segítése kevésbé igényel komplex megközelítést. Az elmúlt években végbement fejlesztések – amelyek átfogó célja a foglalkoztatás bővítése, a munkához jutás elősegítése - egy része arra irányult, hogy a munkaerő-piaci reintegrációt segítő szolgáltatások hatékonyságát növeljék, alapvetően az e-szolgáltatások és az *önkiszolgáló rendszerek* fejlesztésén keresztül.

A munkaerőpiacon leghátrányosabb helyzetben lévő emberek munkavállalását akadályozó összetett problémák kezelésére *integrált – munkaerő-piaci és szociális - szolgáltatást nyújtó intézményrendszert* alakítottak ki, azzal a céllal, hogy a munkavállalást elősegítő szolgáltatások nyújtása lehetőleg egy helyen történjen, megakadályozva ezáltal a tartós munkanélküliek problémáinak egymástól elkülönült kezelését, és elősegítve az ügyfelek nyomon követését a különböző rendszerek között. Mindez egyúttal hozzájárult annak a szemléletnek a megerősödéséhez is a különböző területek szakemberei között, hogy az elsődleges szempontnak minden szereplő számára a munkaerő-piaci reintegráció elősegítését kell tekinteni.

*2002-2003-ban kísérleti jelleggel 25, munkanélküliséggel nagymértékben sújtott nagyvárosban hoztak létre integrált szolgáltató központokat.* Ezek „egyablakos” rendszerben



biztosítanak munkaerő-piaci szolgáltatásokat a munkaügyi szervezet által, továbbá szociális és egészségügyi szolgáltatást az önkormányzatokon keresztül. Ugyanitt elérhetők a Társadalombiztosítási Intézet ellátásai is.

Előzetes értékelések szerint az új kezdeményezést az ügyfelek és a munkatársak egyaránt elégedettséggel fogadták, de rávilágítottak azokra a kockázatokra is, amit a foglalkoztatási központokkal párhuzamosan létrehozott integrált szolgáltató központok magukban hordoznak. Elsősorban az ügyfélkör szétválasztásából adódó *stigmatizáció* veszélyére hívták fel a figyelmet, továbbá azokra a nehézségekre, amelyek a három szervezet munkatársainak eltérő gondolkodásmódjából adódnak.

Némi irányváltással 2004-2006-ban is folytatódott a szervezeti reform. Ennek során markánsabb választóvonalat húztak az áfsz két fő fejlesztési iránya közé. A piacorientált munkaközvetítés bázisai az *álláskereső központok* lettek, ahol a vállalatok szakképzett munkaerő iránti szükségletét elégítik ki, és a problémamentes ügyfeleket igyekeznek mielőbb elhelyezni. A nehezen elhelyezhető ügyfelek számára ugyanakkor *40 új munkaerő-szolgáltató központot hoznak létre*, többek között a meglévő 25 integrált szolgáltató központ átalakításával. Ezek nem újabb irodák, szervezetek, hanem *egymással együttműködő szolgáltató hálózatok*, ahova az illetékes regionális és helyi hatóságok, intézmények delegálják szakembereiket. Számukra *közösen használható adatbázisokat* alakítanak ki. A munkaerő-piaci reintegrációhoz piaci és nem piaci szolgáltatók egész sorát vehetik igénybe.

A korábbi reformok a *pénzbeli ellátások* rendszerét nem érintették. Időközben azonban kiderült, hogy a *munkaerő-piaci támogatás aktivizáló funkciójának megerősítése nélkül nehezen mozdíthatók ki a tartós munkanélküliek a passzív segélyezésből*. Ezért létrehozta egy kormányközi munkacsoportot azért, hogy készítsen javaslatot a munkanélküliek anyagi biztonságát finanszírozó rendszer reformjára. A munkacsoport azt javasolta, hogy:

- A munkaerő-piaci támogatás úgy változzon, hogy egy bizonyos hosszúságú munka nélkül töltött idő után az anyagi segítségért cserében követeljenek *ellenszolgáltatást* a kezdvezményezettől.
- Vezessenek be egy speciális *aktív időszakot*, ami alatt nagyobb intenzitással nyújtanak munkaerő-piaci szolgáltatásokat és eszközöket a segélyezettnek. (500 nap segélyfolyósítás után az aktív időszaknak a munka nélkül töltött négy éven belül el kell érnie a két évet.)
- A foglalkoztatási hivatalok alapszolgáltatásait mozgósítsák a tartós munkanélküliségbe való beáramlás megállítására érdekében.
- Úgy módosítsák a kormány és az önkormányzatok felelősségét, hogy a foglalkoztatási célokkal összhangban nagyobb aktivitásra ösztönözzön.

Ezeknek az intézkedéseknek a bevezetésére a jövő évtől kerül sor. A munkacsoport azonban kihangsúlyozta, hogy a reformcélok megvalósításához arra is szükség van, hogy ***bővüljön a foglalkoztatási lehetőség a munkaerőpiac alacsony termelékenységű szektoraiban.***

A finn tapasztalatok is arról győznek meg, hogy a magyar állami foglalkoztatási szolgálat (ÁFSZ) jövőjére vonatkozó stratégia tervezése során, a magyar munkaerőpiac sajátosságaiból kiindulva - hasonlóan az Európai Unió más tagállamaihoz – a munkaerő-piaci és szociális ellátó és/vagy szolgáltató rendszer integrációja irányába szükséges elmozdulni. Elsősorban azt kell végiggondolni, hogy hosszabb távon az integráció mely területeken és milyen mélységben történjen meg. Egyaránt érintse-e az ellátások, a segélyezés és a szolgáltatások

rendszerét, az ÁFSZ bázisán jöjjön-e létre, vagy a munkaerő-piaci és szociális rendszerek közötti együttműködés intézményeinek kialakításával induljunk-e el az integráció irányába?

A finn modell adaptálhatóságának vizsgálatakor ugyancsak figyelembe kell venni a két ország és rendszereik közötti hasonlóságokat és eltéréseket. A munkaügyi, a társadalombiztosítási és szociális ellátórendszer hazánkhoz hasonlóan több minisztérium irányítása alá tartozik. Fontos különbség azonban, hogy a munkanélküli ellátások folyósításával kapcsolatos adminisztráció nem a foglalkoztatási szolgálat feladata, hanem a társadalombiztosítási irodáké. Az eltérő hazai önkormányzati rendszer jelenleg nem, vagy csak korlátozottan teszi lehetővé egy az egyben a modell hazai viszonyok közé való átültetését, nem is beszélve a társadalombiztosítási szervezetek integrálásáról. Továbbá, megfontolásra érdemes a finn rendszerrel kapcsolatban megfogalmazott azon észrevétel is, hogy a két intézményrendszer az ügyfelek és szolgáltatások elkülönülését, és ezáltal a szolgáltatások negatív megítélését eredményezheti.

Ezt elkerülendő, vonzó megoldás a finn modellben a *kísérleti jelleg*. Egyfelől nem országos rendszert építenek ki, hanem a problémák sűrűsödési pontjaira koncentrálnak határoznak meg helyszíneket (a 130 foglalkoztatási hivattal és a 450 önkormányzattal szemben csak 40 településen állítanak fel integrált munkaerő-szolgáltató központokat). Emögött az a megfontolás áll, hogy ide *az ügyfelek csak a foglalkoztatási hivatalokon, vagy az önkormányzatokon keresztül kerülhetnek be*.

Bízni lehet a finn példa hazai elfogadtathatóságában azért is, mert *nem új szervezetet hoz létre, hanem együttműködő szakértői csoportot*, amelybe a foglalkoztatási hivatal, az önkormányzatok és a Társadalombiztosítási Intézet egyaránt delegál szakembereket. Az egyéni hátrányok felszámolásában pedig *profit és nonprofit szervezetek egész sora* működik közre. A multifunkcionális szolgáltatások egy helyen történő biztosítása mindenképpen hozzájárul a munkaerőpiacról tartósan kirekesztődött emberek problémáinak komplex kezeléséhez és ahhoz, hogy a munkaerőpiac közelében maradjanak, vagy visszakerüljenek oda azok az emberek is, akiknek megszakadt vagy meglazult a kapcsolata a foglalkoztatási szolgálattal.

Sokat lehet tanulni a finn *álláskereső központok* szolgáltatásainak fejlesztéséből is, különös tekintettel az IKT által támogatott elektronikus szolgáltatásokra. Ugyancsak érdekes, bár nem feltétlenül követendő kezdeményezésnek tűnnek a *vállalati megrendelésre, díjazás ellenében végzett szolgáltatások*.

Végül, Finnország azon kevés országok egyike, ahol közvetlenül a Munkaügyi Minisztérium irányítja a szervezetet. Meg lehet tapasztalni, hogy az egységes elvek és munkamódszer szerint működő hálózat kialakításához és fenntartásához milyen nagy és jól felkészült apparátusra van szükség.

## 5. Hollandia

Hollandiában az aktív munkaerő-piaci politikák végrehajtási rendszerének reformját egyrészt a rendkívül tagolt és sokszereplős rendszeren belüli koordináció és intézményes együttműködés mechanizmusainak megteremtése, másrészt a szolgáltatások egy részének kiszervezése jellemzi. A reformok több kormányzati cikluson átívelően, egymásra épülő lépésekből építkeztek, és – bár nem egyidejűleg, de - a pénzügyi ellátások rendszere és a szolgáltató-rendszer azonos célok mentén került átalakításra. A reform végrehajtása jelenleg

is folyamatban van, ezért az új rendszer eredményességének és hatékonyságának értékeléséhez még nem állnak rendelkezésre információk. Az mindenesetre elmondható, hogy - a holland rendszer sajátos feltételrendszere mellett – a többi uniós tagállamban tervezett vagy már megvalósított reformmal azonos irányba mutatnak a változások.

A holland reformok is tanulságokkal szolgálhatnak a magyar ÁFSZ fejlesztéséhez, a két ország helyzete közötti nyilvánvaló és jelentős különbségek ellenére is. Hollandia munkaerő-piaci helyzete a foglalkoztatási mutatók tükrében jóval kedvezőbb, mint Magyarorszáké. A legfontosabb kihívások tekintetében ugyanakkor hasonlóságok is megfigyelhetők. Ezek közé tartozik mindenekelőtt az inaktívak magas aránya (és azon belül a rokkantnyugdíjasok magas száma). A magyar munkaerőpiac kontextusában is releváns lehet a reform jelszava, ami a munka elsőbbségét hangsúlyozza a pénzügyi ellátásokkal szemben (és ami egyébként az intézményrendszer magyarra nehezen lefordítható elnevezésében is megjelenik), valamint az, hogy ezt az elvet az aktív korúaknak állástalanság okán nyújtott minden ellátás esetében érvényesnek kell tekinteni. Ebből a megközelítésből következnek az inaktívak és a munkanélküliek integrált szolgáltató-rendszerben történő kezelése irányába tett lépések, ami szintén megfeleltethető a hazai foglalkoztatáspolitikai törekvéseknek. Ugyanakkor Hollandiában az intézményi reformok végrehajtását – továbbá az ellátórendszert és az intézményrendszert érintő reformok összehangolását is - feltehetően nagyban megkönnyíti, hogy a munkaügyi, a társadalombiztosítási és a szociális ellátórendszer egyazon minisztérium irányítása alá tartozik (ellentétben a magyar minisztériumi struktúrával).

A foglalkoztatáspolitikai végrehajtási rendszerét nézve szintén találhatunk hasonlóságokat: az intézményrendszer tagoltságát, különös tekintettel az önkormányzatok szerepére az aktív korú nem-foglalkoztatott emberekre irányuló intézkedések végrehajtásában. A holland reform fontos jellemzője, hogy nem intézmények összevonásával, hanem a különböző fenntartókhoz tartozó szervezetek közötti koordináció intézményes mechanizmusainak megteremtésével kívánja az új működési modellt létrehozni. Az ügyfelek irányába *egyablakosként funkcionáló rendszer kialakítása nem érinti az* azon a bizonyos ablakon keresztül elérhető különböző *intézmények önállóságát*. Ez a magyar intézményrendszer(ek) adottságai mellett megvalósíthatóbb megoldásnak látszik, mint azok a modellek, ahol a munkaügyi és szociális ellátások és szolgáltatások rendszerét egyetlen intézményrendszer kezeli és irányítja. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy Hollandiában az intézmények összeolvasztása nélkül is egyértelmű törekvés van arra, hogy az ügyfelek számára a szolgáltatások fizikailag is egy helyen legyenek elérhetők. Ennek a megvalósíthatósága Magyarországon nem - vagy csak nagyon korlátozottan - tűnik reálisnak.

Az önkormányzatoknak mindkét országban szerepe van a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszerének működtetésében. Magyarországhoz képest döntő különbség azonban az, hogy Hollandiában az önkormányzatoknak munkaerő-piaci szolgáltatásokat kell biztosítaniuk (szolgáltatás-vásárlás útján) azoknak a munkavállalási korúaknak, akik valamilyen, az önkormányzat által nyújtott ellátásban részesülnek. A központi kormányzat a foglalkoztatási célokat szolgáló pénzügyi forrásokat olyan megállapodások keretében adja át az önkormányzatoknak, amelyek alapján a szakmai célok teljesülése nyomon követhető és számon kérhető. Fontos ugyanakkor azt is megemlíteni, hogy ez a rendszer olyan közigazgatási struktúra keretei között működik, amely mintegy 460 önkormányzatra épül – szemben a hazai 3200 önkormányzattal álló rendszerrel. A közigazgatási rendszereknek ez a különbsége az egyik legfontosabb korlátja a tapasztalatok átültethetőségének, és egyúttal az integrált foglalkoztatási és szociális szolgáltató-rendszer hazai megvalósíthatóságának is.

## 6. Németország

A reformfolyamat Németországban 1998-ban kezdődött, amikor a foglalkoztatási törvényt beépítették a szociális törvénykönyvbe. Az „aktivizáló szociális állam” jegyében, amely „követel és támogat”, a szociális védelmet és az elhelyezkedési esélyek javítását összekapcsolták a munkakeresők és munkanélküliek egyéni aktivitásának és felelősségének számonkérésével. A cél: gyorsabb beilleszkedés a munkaerőpiacon. Az ennek megfelelő új lépéseket a munkaerő-piaci politika a Job AQTIV törvényekkel vezette be. A foglalkoztatás elősegítésének korábban reaktív természetű jogi szabályozását a preventív jelleg váltotta fel, különösen a munkakeresők közvetítése és tanácsadása területén (profiling rendszeresítése, beilleszkedési megállapodások kötése), továbbá a foglalkoztatott munkavállalók képzésével.

A „modern szolgáltatások a munkaerőpiacon” törvények közül az első kettő új foglalkoztatási lehetőségeket kínált az álláskeresőknél (munkaerő-kölcsönzés, Ich-AG, Mini-job, Midi-job formájában). A harmadik lerakta az alapot ahhoz, hogy a Foglalkoztatási Ügynökség (BA) modern munkaerő-piaci szolgáltatóvá váljék. A BA egész szervezetének a munkaközvetítés, mint alapszolgáltatás eredményességét kell segítenie. A szervezeti reformot a támogatások és ellátások jogszabályi feltételeinek egyszerűsítése támasztotta alá.

*A munkanélküli és szociális segély összevonása, és ezek helyettesítése az álláskeresők alapszolgáltatásával 2005. január 1-től újabb reformlépés volt.* A munkavállalásra kész álláskeresőknél először áll rendelkezésükre olyan egységes támogatási rendszer, amely az érintetteknek minden olyan szolgáltatást és megélhetési támogatást egy helyen biztosít, amire szükség van munkába állításukhoz. Intenzív támogatásnyújtási lehetőséggel rendelkező esetmenedzserek dolgoznak azon, hogy a helyi munkaerő-piaci szereplők mozgósításával és személyre szabott szolgáltatásokkal teremtsék meg a feltételeket a tartós munkanélküliek lehetőleg gyors elhelyezéséhez. Különleges bánásmódban részesülnek a 25 éven aluli fiatalok, akik közül mindnyájan kapnak ajánlatot képzésre, állásra, vagy támogatott foglalkoztatásra.

A fenti négy törvény újraszabályozta a munkát kereső emberek, a gondozó intézmények és a munkaügyi szolgálatok közötti kapcsolatokat, szétbontotta a megmerevedett munkaerő-piaci struktúrát, és újraszabályozta az egyéni felelősség és az állami támogatás viszonyát.

A munkaerő-piaci reformokat fontos munkajogi reformok kísérték. A felmondásvédelmi törvény megváltoztatásával, továbbá a részmunkaidőről és a határozott idejű foglalkoztatásról szóló törvényekkel segítették elő a munkaerő-felvételt, különösen a kisvállalatoknál.

A Szövetségi Foglalkoztatási Ügynökség *a legnagyobb átalakításon esett át, ami valaha egy hatóságot Németországban érinthetett. Többek között az alábbi lépésekre került sor.*

*A közvetítési folyamatot a megelőzésre irányították*

A közvetítési eljárás új rendjét úgy tervezték meg, hogy azoknak az egyéneknek, akiket munkaszerződésük megszűnése veszélyeztet, azonnal álláskeresőként kell jelentkezniük, amint megtudják munkaviszonyuk befejezésének időpontját. Már ekkor megkezdődik a foglalkoztatási ügynökség a pályázati profil megrajzolását és az elhelyezkedés perspektívájának megtárgyalását. Ezen információk birtokában egyéni közvetítési stratégiát dolgoznak ki, és annak lépéseit rögzítik az álláskeresővel együtt megkötendő *integrációs megállapodásban*. Minden személynek, aki járadékért folyamodik, folyamatosan rendelkezésre kell állnia kiközvetítésre, és teljesítenie kell azokat a kötelezettségeket, amelyeket az integrációs megállapodás tartalmaz.

*A munkáltatóknak nem kötelező* bejelenteniük üres állásaikat. De ha igénylik a közvetítést, akkor ők is kötelesek részt venni az eljárásban. A munkáltatók jogosultak tanácsadás

igénybevételére is. *A foglalkoztatási ügynökségek a közvetítést és tanácsadást általában ingyenesen végzik.* Kivételes esetben a FÜ díjat szedhet a munkáltatótól azoknak a közvetítési költségeknek a fedezésére, amelyek idő- és költségigénye messze meghaladja az átlagot.

*Magánszemélyek* is szabadon ajánlhatnak képzési és közvetítő szolgáltatásokat, feltéve, hogy regisztrálták vállalkozásukat. *Ehhez engedély már nem kell* a FÜ-től. A magánszemélyek kérhetnek vagy elfogadhatnak pénzt ezekért a szolgáltatásokért, mind a munkáltatóktól, mind pedig az álláskeresőktől. Az utóbbi által fizetendő díjat azonban törvény korlátozza.

#### *A „jövő ügyfélközpontjának” felállítása*

A „jövő ügyfélcentrumának” optimálisan ki kell szolgálnia mind az álláskeresőket, mind a munkavállalókat, mind pedig a munkáltatókat. A FÜ ezen részlegeiben minden szolgáltatást gyorsabban, professzionálisabban és célzottabban kell biztosítani az ügyfeleknek, mint eddig. Utóbbiak különböző módon léphetnek kapcsolatba a foglalkoztatási szolgálattal: telefonon, Interneten keresztül vagy személyesen. Az ügyfélcentrum egyik legfontosabb részlege a szolgáltató központ (ServiceCenter).

Az ügyfelek bizonyos elhelyezési sorrend szerint léphetnek kapcsolatba a FÜ munkatársaival. Az ügyféláramlást terelik; a munkát keresőket beilleszkedési lehetőségeik és támogatási szükségleteik alapján különböző csoportokba sorolják.

A *munkáltatók kiszolgálásához* speciális időszáv áll rendelkezésre, továbbá folyamatosan biztosított az illetékes közvetítő elérhetősége. *A közvetítőknek szakosodniuk* kell: ahhoz, hogy eredményesen kiválasszák a megfelelő jelöltet, és a munkáltatók igényeit optimálisan figyelembe tudják venni, specifikus piaci és szakági ismeretekkel kell rendelkezniük.

#### *Eredményesen vezetni és támogatni*

A Szövetségi Foglalkoztatási Ügynökség központja jelenleg már csak stratégiaalkotási kompetenciával, és személyileg megfogyatkozott számú irányítási egységekkel rendelkezik. A rugalmas projekt munka veszi át a merev szervezeti felépítés helyét; laposabb hierarchikus felépítés csökkenti a vezetési szinteket és beosztásokat. Az operatív feladatokat a központból a decentralizált egységekhez, nevezetesen a regionális igazgatóságokhoz delegálják. A stratégiai célok előírása és összekapcsolása a teljesítménykontrollal – ez helyettesíti az eddigi vezetési és utasítási rendszert.

A célmegállapodások és a költségvetési folyamatok összekapcsolása az előfeltétele a FÜ új támogatási rendszere felépítésének. A forrásokról és azok eredményes felhasználásáról szóló célmegállapodások egymáshoz rendelik a kompetenciát és a felelősséget. Az üzletpolitikai célok elérését célindikátorokra bontják le, amelyek a FÜ minden szintjén az irányítási rendszer lényegét képezik. A célmegállapodások adják a teljesítménymérés alapját a különböző vezetési szinteken. A célok nem egyszerű szándéknyilatkozatok, hanem kötelezően elérendő mutatók. Ezzel motiválják a munkatársakat az eredményes munkára. Ehhez folyamatos célkövetésre van szükség. Központi és regionális szinten értékelik a köztes eredményeket, s ha szükséges, intézkedéseket hoznak a célok betartására. Ugyanez történik a regionális igazgatóságok és a foglalkoztatási ügynökségek között is.

#### *Virtuális munkaerőpiac*

2003. december elsején indult. Azóta hetente 27 millióan keresik fel. Több mint 30 ezer munkáltató és 300 ezer pályázó maga tette fel ajánlatát az Internetre. Emellett a munkaközvetítők számára további 70 ezer üres állás áll rendelkezésre, amit az „állásrobot” (keresőprogram) azonosított a vállalatok internetes oldalán. A FÜ képes növelni a munkaerőpiac átláthatóságát és segíteni az egyének önálló beilleszkedési erőfeszítéseit. A

továbbiakban szükség van az egyéni pályázatok menedzselésére, és olyan funkciók kiépítésére, amelyek az ügynökség közvetítői munkáját támogatják.

*A szociális és munkanélküli segély összevonása az „álláskereső alapszolgáltatásába”*

A munkanélküli és szociális segélyből 2005. január 1-től új támogatást hoztak létre: a *munkát keresők alapszolgáltatását*. Ennek révén a rászorulóknak intenzívebb támogatást kapnak beilleszkedésükhöz a munkaerőpiacra. A siker érdekében a FÜ és a szociális segélyezésért felelős szervek kapacitásait és kompetenciáját egyesítik, de *kettős felügyelet* alá helyezik.

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

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

A német tapasztalatokra azért érdemes Magyarországon különösen odafigyelni, mert az eredeti hazai foglalkoztatási törvény német mintára készült. Igaz, hogy az utóbbi beolvadt a szociális törvénykönyvbe, de a miénk is szinte évente változott.

A német reform az összes vizsgált ország közül a legátfogóbb és legrészletesebb. Kiemelendő a munkaerő-piaci politika aktív jellegének erősítése, a „támogatni és követelni” elv összekapcsolása, a munkaügyi szervezet átalakítása szolgáltató ügynökséggé, valamint a szociális és munkanélküli segély összevonása. Az utóbbi nagyon hasonlít a brit álláskeresői segélyhez, amit mi is átvettünk, de anélkül, hogy ezt megpróbáltuk volna a két korábbi támogatási forma (álláskeresőt ösztönző juttatás + az aktív korúaknak állástalanság címén járó rendszeres szociális segély) helyébe állítani.

Az ellátórendszer átalakítását követte a *szervezeti reform*. Ennek során az önkormányzatokat felmentették a munkanélküliség miatti szociális segélyezés feladata alól, és ezt a funkciót a foglalkoztatási ügynökségre ruházták, a többi ellátással együtt. A kettős irányítás alatt álló új munkaközösségen belül a FÜ biztosítja a tartós munkanélkülieknek a munkanélküli ellátásokat, munkaerő-piaci szolgáltatásokat és aktív eszközöket; az önkormányzatok pedig a munkavállalás előfeltételét képező szociális szolgáltatásokat.

Ennek a modellnek a követése - a kiinduló helyzet hasonlósága miatt - alternatív megoldást jelenthet számunkra is. Ám ahogy a németeknél sem volt könnyű, nálunk is nehéznek bizonyulhat az önkormányzati és munkaügyi szolgáltató feladatok összevonása. Hozzá kell tenni, hogy a német modell kevésbé centralizált, mint az angol, ugyanis az integráció a Szövetségi Foglalkoztatási Ügynökségen kívüli TB ellátásokat nem érinti, így szervezeteiket sem.

Tanulással szolgálhat a német mintára felállított hazai munkaügyi szervezet számára az „agency-modell” meghonosítása is, amelynek keretében az irányítás (a kormány és a FÜ között kötendő) kétoldalú megállapodásokkal történik. Ugyancsak követésre érdemes az ügyféláramlás call-centerek általi szabályozása, hasonlóan a britekhez. Hosszú adatvédelmi

egyeztetés előzte meg annak engedélyezését, hogy az ügyfelek adatait a magánszektorba kisserződött call centerek rögzíthessék.

Már eddig is átvettünk olyan német megoldásokat, amelyek az aktív munkaerő-piaci politika eszközeit az integrációs esélyek javítása irányába orientálták, mint pl. lehetőség a nonprofit munkaerő-kölcsönzők felállítására, a kék könyv – a minijob mintájára, vagy az idős emberek munkában tartása – részmunkaidős foglalkoztatással. A jó példákat ki lehet egészíteni azzal, hogy – Dániához hasonlóan – 2004-től Németországban sem lehet jogszerző időt gyűjteni a majdani járadékhoz a közhasznú foglalkoztatás ideje alatt.

## 7. Norvégia

Norvégiában három foglalkoztatási és jóléti szolgálat működik: A Nemzeti Társadalombiztosítási Szolgálat, amely az összes biztosítási típusú ellátmány gazdája, a Munkaerő-piaci Igazgatóság, ahol a munkanélküliek regisztrációja és munkába helyezésük elősegítése történik. Végül az önkormányzatok szociális szolgálata, amelyek szociális segélyezési feladatokat látnak el. Ezekben együttesen 16 ezren dolgoznak (teljes munkaidős létszámban kifejezve). A kormány azt szeretné, ha a foglalkoztatási és jóléti adminisztráció koordináltabbá és hatékonyabbá válna.

Előkészítés alatt van egy reform, amely a *Nemzeti Társadalombiztosítási Szolgálatot és a Munkaerő-piaci Igazgatóságot megszüntetné. A helyükbe – egyesített funkcióval – felállítanak egy új foglalkoztatási és jóléti kormányhivatalt.*

*A kormány helyi szinten is össze akarja vonni a kormányzati önkormányzati foglalkoztatási és jóléti irodákat. A 300 település mindegyikén létre kíván hozni egy közös „arcvonalbeli” szolgáltatást (Joint front-line service). Ezek egy helyen, sokféle szolgáltatást kínálnak a munkanélkülieknek és a vállalatoknak, a táppénzen lévő ügyfeleknek, a rokkant nyugdíjasoknak, az öregségi nyugdíjasoknak és a családi pótlékban részesülőknek. A foglalkoztatási és jóléti irodák kifizetőhelyként fognak funkcionálni, és képesek lesznek olyan intézkedéseket megtenni, amelyekre szükség van az egyéni igények kielégítéséhez. Felkészülnek pl. a munkavégző-képesség értékelésére, akciótervek/egyéni tervek készítésére, módjukban áll aktív munkaerő-piaci eszközöket mozgósítani, az álláskeresőknél és a munkáltatóknál szolgáltatásokat nyújtani.*

Az integrált helyi szolgáltató irodák felállítása nem érinti a kormány-önkormányzatok közötti feladat-megosztást. A központi kormány továbbra is a munkaerő-piaci politikáért visel felelősséget, valamint a Nemzeti Társadalombiztosítási Szolgálat alá tartozó nyugdíj- és járadékügyekért. A helyi önkormányzatok hatáskörébe pedig a jövőben is a szociális-jóléti szolgáltatások tartoznak.

A helyi foglalkoztatási-jóléti irodák szabályozott és kötelező erejű együttműködési megállapodásra fognak alapozódni, amit a központi kormány és a helyi önkormányzatok kötnek meg.

A norvég kormány számítása szerint a reform eredményeként nőni fog a foglalkoztatottság, és csökken az átlagos segélyezési idő. Ezt, továbbá a szervezeti összevonásokkal elérhető megtakarításokat figyelembe véve ez a reform annyi pénzt spórol meg az országnak, ami fedezni fogja az átszervezés költségeit.

A norvég reformelképzelések hozzájárultak létrehozni a *legcentralizáltabb* struktúrát az összes vizsgált ország közül. Talán csak az Egyesült Királyság kezdeményezései hasonlíthatók ehhez, de onnan is hiányzik az önkormányzati szint.

*Ennek a modellnek a követését Magyarországon is célul lehet tűzni, de hosszú távon, több köztes lépcső meglépése után.* Ehhez ugyanis az alábbi intézkedéseket kellene meghozni.

- Országos szinten kívánatos a minisztériumi irányítás összevonása.
- Ugyancsak országos szinten ajánlatos a központi végrehajtó szervek (OEP, NYUFI, OOSZI, FH) fúziója.
- Kistérségi szinten integrált foglalkoztatási-jóléti szolgáltató központok felállítására van szükség. Ennek egyik részét a munkaügyi kirendeltségek képezik. Erre a szintre kellene decentralizálni az OEP, a NYUFI és az OOSZI területi egységeit (a megyei szint megszüntetésével). Az önkormányzatok tartós munkanélkülieknek nyújtandó szociális szolgáltatásait kistérségi szinten indokolt kiépíteni.
- Az integrált szervezetek közös adatbázissal dolgoznának.
- A tartós munkanélkülieknek, ill. a munkaerőpiacról hosszabb ideje távol lévő inaktív személyek számára erre specializálódott nonprofit szervezetek (foglalkoztatási társaságok, teremtőiskolák, szocio-ökológiai üzemek, alapítványok, egyesületek) nyújtanának komplex reintegrációs programokat.

Ez az átalakítás egy évtized programja lehet.

## 8. Svájc

Svájcban a 90-es évek közepéig a magán munkaközvetítők uralták a piacot. A mintegy 3000 önkormányzati munkaközvetítő hivatal túlnyomórészt az adminisztrációval volt elfoglalva (helyi bélyegeztetéssel), ill. a kantonális munkanélküli támogatások kifizetésével. A munkaerő-piaci helyzet hirtelen rosszabbodása kellett ahhoz, hogy 1996-tól felállítsák a regionális munkaközvetítő központok (150) országos hálózatát; szövetségi szinten egységes munkanélküli ellátórendszert építsenek ki (a 40 magán és közösségi munkanélküli biztosító fölé), továbbá aktív munkaerő-piaci eszközöket vezessenek be.

*A munkaerő-piaci paradigmaváltás a munkanélküli biztosítást is érintette.* A változások központi eleme volt a munkanélküli járadék folyósítási idejének leszállítása 150 munkanapra. A járadékjogosultság lejártá után további támogatás csak akkor folyósítható, ha a munkanélküli belép egy aktív munkaerő-piaci programba (aktivizálási elv). Ebben az esetben a munkanélküli ellátás összességében 400 munkanapra folyósítható. (55 éven felülieknek tovább.)

*Havonta tíz munkára jelentkezést várnak el a kedvezményezettől,* elhelyezkedési szándékának a bizonyítására. Munkaerő-piaci programban való részvétel esetén is folytatnia kell a munkanélkülinek az álláskeresést, és annak sikere esetén azonnal munkába kell állnia. Amennyiben a járadékfolyósítás alatt, de legkésőbb annak 7. hónapjáig nem sikerül a munkanélkülinek állást találnia, be kell lépnie egy aktív munkaerő-piaci programba. Ez alatt tovább folyósítják számára a járadékot, a másfél éves időtartam lejártáig. *A járadékukat kimerítők már nem vehetnek részt aktív munkaerő-piaci programokban* (számukra erre már nincs fedezet a biztosítási alapon), *és az azokban eltöltött idő sem számít jogszerző időnek a munkanélküli biztosítás szemszögéből.*



*Az aktív munkaerő-piaci programok férőhelyeit a kantonoknak kell biztosítaniuk. Az igények felmérésére és a támogatott képző- vagy munkahelyekkel való gazdálkodásra minden kantonban létrehozta egy-egy logisztikai központot. Az egyéni férőhelyeket a kantonok a piacon vásárolják meg, a csoportosakat pedig a programkivitelezőktől (profit, vagy nonprofit vállalkozásoktól). A programhelyeket a munkanélküli biztosítási alapba befizetett járulékokból finanszírozzák.*

Svájc annyi hasonlóságot mutat Magyarországgal, hogy ott is 3000 körüli az önkormányzatok száma, ráadásul 150 régiójuk is van. Ezzel ki is merültek a közös vonások. A magas foglalkoztatottság és az alacsony munkanélküliség miatt Svájc ugyanis különleges országban számít. Az egyik tényező, amely a svájci munkaerőpiac hihetetlenül jó alkalmazkodóképességét előidézi, a „követelni és támogatni” jelszó gyakorlati érvényesítése. Ennek jegyében felléptek a munkanélküliség növekedésével és tartóssá válásával szemben. A munkanélküli biztosítás reformjával, a munkaközvetítéssel, és az aktív munkaerő-piaci eszközökkel az aktivizálás elvét követték – ahogy mi is -, valamint azt, hogy támogatni kell az állástalan embereket, de követelni is kell tőlük.

A munkanélküli járadék összege nemzetközi viszonylatban magas, de csak fél évig fizetik. Azután az egyénnek el kell vállalni egy támogatott állást, vagy képzést. Csak ezután válik lehetővé a további járadékfolyósítás, összességében legfeljebb másfél évig.

Nálunk is többször szigorították a járadékjogosultság feltételeit, hogy nyomást gyakoroljanak a munkanélküliek mielőbbi elhelyezkedésére. Ennek eszköztárából azonban hiányoznak azok az intézkedések, amelyeket Svájcban bevezettek. Pl.: az aktív programokban eltöltött idő a társadalombiztosítás szempontjából nem számít jogszerző időnek; vagy: az aktív eszközben való részvétel alatt is folytatni kell az álláskeresést, és annak sikere esetén – a programot megszakítva – azonnal munkába kell állni; vagy: az álláskeresőnek a járadékfolyósítás időtartama alatt joga és kötelessége, hogy átmeneti munkát vállaljon.

Nálunk ezek valószínűleg nem lennének elfogadhatók a társadalommal. Emögött *az aktív eszközök eltérő szerepfelfogása* állhat. Míg Magyarországon az aktív eszközöket a munka nélkül töltött idő áthidalására szánják, Svájcban úgy alakították ki azok feltételeit, hogy bármikor be és ki lehessen lépni, a lehető leggyorsabban.

A különbség adódhat a *biztosítási elv eltérő értelmezéséből* is. Svájcban a szociális állam feladatait közvetlenül a járulékbefizetésekből fedezik, a biztosítási elv alapján. Eszerint nem egyoldalúan a bérek képezik az öngondoskodás bázisát és vetítési alapját, mint nálunk. Sokkal inkább az állampolgároknak kell a jövedelmükből, vagy a vagyonukból biztosítani magukat magánbiztosítóknál az öregség, betegség, baleset, stb. kockázatával szemben. Emiatt a bérköltségek is alacsonyabbak (mint nálunk,), ami *ösztönzőleg ha a legális munkahelyteremtésre és a legális munkavégzésre.*

## Felhasznált irodalom

- Assessing the OECD Jobs Strategy: Past developments and reforms, *Economics Department Working Paper No. 429*
- The Active Labour Market Policy Reform- The Second Wave* - Discussion Paper, Heikki Raisanen Government Institute for Economic Research, 2004 Peer Review szeminárium, Finnország
- The Active Labour Market Policy Reform- The Second Wave* - Discussion Paper, Robert Arnkil, Arnkil Dialogues Co., 2004 Peer Review szeminárium, Finnország
- Bieri, Oliver; Müller, Franziska; Balthasar, Andreas, 2004.*: Übersicht über die Professionalisierung der arbeitsmarktlichen Maßnahmen seit 1997, Institut für Politikstudien, Luzern, August
- Bundesagentur für Arbeit*: Geschäftsbericht 2003
- Bundesagentur für Arbeit*: Zusammenfassung der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (stand: 4. Juni 2004.)
- Bundesagentur für Arbeit*: Übersicht zu den wichtigsten Änderungen in SGB III., und angrenzenden Gesetzen sowie zum SGB II. (stand: 23.12. 2003-9.06.2004)
- Bundesrepublik Deutschland*: Nationaler Beschäftigungspolitische Aktionsplan, 2002, Anhang 2, pp. 97-100
- Bundesrepublik Deutschland*: Nationaler Beschäftigungspolitische Aktionsplan, 2003, Berlin, Juni
- Bundesrepublik Deutschland*: Nationaler Beschäftigungspolitische Aktionsplan, 2003, Berlin, Juni, Abhang 5
- Bühler, Susanna, 2004.*: Kinder und Karriere, Zusammenfassung des OECD Berichts Babies and Bosses – Reconciling Work and Family Life, Volume 3, Bern
- Dánia nemzeti foglalkoztatási akciótervei, 2003, 2004.*
- Egyesült Királyság nemzeti foglalkoztatási akciótervei 1999-2004*
- Employment in Europe 2004*
- Federal Republic of Germany 1999.*: *Employment Action Plan 1999*, Berlin, June
- Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, 2002, pp. 12-16
- Finnország nemzeti foglalkoztatási akciótervei 1999-2004
- Full employment in every region December 2003*, HM Treasury és Department for Work and Pensions
- Germana Di Domenico (2004) *Comparative Atlas on employment services in the enlarged European Union*, „ Monograph on the Labour Market and Employment Policies”, n. 11/2004, ISFOL-RP(MDL)-11/04
- Hollandia nemzeti foglalkoztatási akciótervei 2002, 2003, 2004.*
- Joint Employment Report 2004/2005*, European Commission
- Labour Policy Strategy for 2003-to2007-to 2010*, Ministry of Labour, Finland
- Ludo Struyveb and Geert Steurs (2003): The competitive Market for Employment Services in the Netherlands*, OECD, Social, Employment and Migration Working Papers 13.ü
- MISEP Basic Information Report – Denmark (2004)*, European Employment Observatory
- MISEP Basic Information Report – Finland (2001)*, European Employment Observatory
- MISEP Basic Information Report – The Netherlands (2003)*, European Employment Observatory
- MISEP Basic Information Report – UK (2004)*, European Employment Observatory
- Mutual Information System on Employment Policies, 2003.*: Basic Information Report on Federal Republic of Germany: Institutions, procedure and measures, (MISEP)
- OECD, 2005.*: *Employment Outlook 2005*, Paris, June
- OECD Job Study, 1994*

Labour market policies: new challenges. Enhancing the effectiveness of active labour market policies: A streamlined Public Employment Service *OECD/GD(97)161*  
Labour market policies and the Public Employment Service: Main characteristics and new challenges, *Labour Market Policies and the Public Employment Service 35-65 o.*, 2001  
*Staatssekretariat für Wirtschaft, 2003.*: Merkblatt zu den Bestimmungen über die private Arbeitsvermittlung gemäß Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (AVG) von 6. Oktober 1989; Seco-Direction für Arbeit, August  
*Straubhaar, Thomas; Werner, Heinz, 2003.*: Arbeitsmarkt Schweiz – ein Erfolgsmodell? Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, No. 1, pp. 60-76.  
*The Child and Working Tax Credits – The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System April 2002*, HM Treasury

[www.jobcentreplus.gov.uk](http://www.jobcentreplus.gov.uk)

[www.dwp.gov.uk](http://www.dwp.gov.uk)

[www.hm-treasury.gov.uk](http://www.hm-treasury.gov.uk)