

A MUNKAPIAC JOGSZABÁLYI ÉS INTÉZMÉNYI KÖRNYEZETE

FREY MÁRIA

Bevezetés

I. Válságkezelő politika az Európai Unióban

1. Mi történt eddig?
2. A sikeres válságkezelés receptje
3. Az állami foglalkoztatás szolgálatok szerepe a válságkezelésben

II. Válságkezelés Magyarországon

1. A válságkezelő kormány egyéves cselekvési terve és annak teljesítése
2. Kormányzati intézkedések a válság negatív foglalkoztatási hatásainak ellensúlyozására
 - 2.1. Rugalmasabb munkaidőszabályok
 - 2.2. Munkahelymegőrzés támogatása
 - 2.3. Anomáliák a munkapiaci válságkezelésben
 - 2.4. „A rövidített munkaidő elbocsátás helyett” válságkezelő intézkedés magyar és német szabályainak összehasonlítása

III. A foglalkoztatás és a munkapiaci részvétel növelése Magyarországon

1. *Út a munkához* program
2. Start kártyacsalád – még nagyobb ösztönzés a hátrányos helyzetűek foglalkoztatására
3. Szakképzettséggel rendelkező pályakezdő álláskereső munkatapasztalat-szerzésének támogatása

Összefoglalás

Hivatkozások

BEVEZETÉS

A 2009. év gazdasági válság és a válságkezelés jegyében telt Magyarországon és Európában. Ez a politikai viták keresztútjába állította a munkapiacot és a foglalkoztatáspolitikát. Számos kérdés körül ütköztek az álláspontok: elkerülhető-e a munkanélküliség drámai növekedése? Mi a legeredményesebb útja a magasabb foglalkoztatottság elérésének? Hogyan lehet összeegyeztetni a foglalkoztatáspolitikai rövid és hosszú távú céljait? A gazdasági válság megakadályozta a foglalkoztatáspolitikai célok és sürgősségi beavatkozások egy részének megvalósítását, forrásátcsoportosításokat kényszerített ki a munkahelyek stabilizálására, a szociális feszültségek tompítására. Az I. fejezetben a *válságkezelés stratégiájának nemzetközi jellemzőit, eszközrendszerét és intézményi struktúráit* mutatjuk be, a II. fejezetben pedig a magyarországi folyamatokat.

A foglalkoztatáspolitikai másik nagy kihívása a tartós munkanélküliek minél nagyobb hányadának visszavezetése a munkapiacra. Bár a gazdasági válság megnehezítette ennek teljesítését, 2009. január 1-jén megkezdődött a *szociális segélyezés feladatainak integrálása a munkaügy szervezetébe*, és az *Út a munkához* program bevezetése. Ezekkel foglalkozunk a III. fejezetben. Olyan intézkedésekről van szó, mint a közfoglalkoztatási tervek kidolgozása, a közfoglalkoztatás-szervezők munkába állítása vagy az aktív korúak ellátásával kapcsolatos kormányrendelet megjelenése, amely előírta a Foglalkoztatási és Szociális Adatbázis létrehozását, és újraszabályozta a szociális segélyezettek kötelezettségeit az állami foglalkoztatási szolgálat kirendeltségeinél.

Az *Út a munkához* program lényegében átcsoportosította a közhasznú foglalkoztatás forrásait az állami foglalkoztatási szolgálatról az önkormányzatokhoz. A Foglalkoztatási Alap régiókhöz utalt keretéből pedig válságkezelésre elkülönítették az előző évről áthúzódó kötelezettségek teljesítése után fennmaradó rész kétharmadát. Emiatt a drámaian növekvő munkanélküliség közepette alig maradt pénz – a normatív jellegű aktív munkaerő-piaci eszközrendszerre alapozva – új támogatásokra. Ezt a hiányt az Európai Szociális Alap forrásaiból igyekeztek pótolni (európai uniós programokkal, *Start-plusz* és *Start-extra* kártyákkal), ami csak részben sikerült.

I. VÁLSÁGKEZELŐ POLITIKA AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Európában 2005 és 2008 között jelentősen csökkent a munkanélküliség. A 2008 őszi kirobbant pénzügyi válság az év végéig alig éreztette hatását a munkapiacra. A foglalkoztatottság az év egészében még 0,9 százalékkal bővült, és a 2009. januári munkanélküliségi ráta is csak 0,8 százalékkal volt ma-

gasabb, mint az egy évvel korábbi (CEC, 2009a). Ennek oka egyrészt, hogy a munkapiac általában késleltetetten reagál, másrészt a belső numerikus rugalmasság eszközeit egyre kiterjedtebben alkalmazzák (rövidített munkaidő, a termelés átmeneti felfüggesztése stb.). A recesszió ugyanakkor a 2009 eleje óta mélyült, és arra készítette az Európai Bizottságot, hogy a lisszaboni stratégiát egészítse ki a válságkezelés rövid távú intézkedéseivel. E munka eredményeként 2008 novemberében napvilágot látott *Az európai gazdasági fellendülés terve* (EB, 2008), amely megfogalmazta, hogy:

- növelni kell a K + F szerepét, az e területre áramló beruházások volumenét, az innovációt és az oktatást;
 - ösztönözni kell a rugalmasság és biztonság együttes érvényre juttatását (*flexicurity*), ami védi és segíti az *embereket* a munkapiaci alkalmazkodásban;
 - támogatni szükséges a vállalkozásokat, különösen a kis- és középvállalkozásokat, hogy bővítsék belföldi és külföldi piacaikat;
 - javítani kell az európai versenyképességet a gazdaság zöldítésével mint az új munkahelyek és technológiák létrehozásának innovatív eszközével, ami segíti az energiabiztonság akadályainak a leküzdését és a környezeti célok elérését.
- Ami a válság negatív foglalkoztatási és szociális hatásait illeti, ezek csillapítására az Európai Bizottság a következő ajánlatot tette:
- a Bizottság lehetőséget ad az Európai Szociális Alap forrásátcsoportosítására annak érdekében, hogy a munkanélküliek gyorsan visszavezethetők legyenek a munkapiacra;
 - meg kell vizsgálni az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap (EGAA) felhasználásának hatékonyságát és válságkezelésre fordításának a lehetőségét;
 - segíteni kell a munkanélkülieket, hogy gyorsan és olcsón legyenek képesek új vállalkozást alapítani;
 - figyelemmel kell kísérni, hogyan hat a válság a strukturális alkalmazkodásnak kitett szektorokra, és ahol ez ésszerű, ott átmeneti és célirányos támogatásokat indokolt nyújtani;
 - a rugalmasság és biztonság együttes érvényesítésének (*flexicurity*) az eszköztárából főleg az aktív munkaerő-piaci eszközöket kell alkalmazni, továbbá adó- és járulékreformokkal kell segíteni, hogy a képzettségi és munkahelyi követelmények egymásnak megfeleljenek. A helyzet különösen drámai a munkapiac peremére szorult emberek esetében, ami rendkívül fontos teszi az alkalmazkodás elősegítését, továbbá a célirányos szociális védelem és a megélhetéshez szükséges jövedelem biztosítását.

Az EB 2008. november 26-án hirdette ki *Az európai gazdasági fellendülés tervét*, ami két pilléren nyugszik (EB, 2008):

1. a vásárlóerő növelésével és a bizalom erősítésével élénkíteni kell a keresletet;
2. rövid távú és közvetlen intézkedésekkel meg kell erősíteni az európai hosszú távú versenyképességet.

E pilléreknek pedig a szolidaritás és a szociális igazságosság alapelvén kell nyugodnia.

Az európai gazdasági fellendülés terve intézkedik a válságból való kilábalás elősegítéséről, a kisvállalkozások támogatásától kezdve, az innovációba és a zöld gazdaságba való beruházásokon át, a foglalkoztatás bővítéséig.

A Bizottság javasolja, hogy egyszerűsítsék az Európai Szociális Alapból (ESZA) finanszírozott támogatások odaítélésének feltételeit, és 2009 elejétől gyorsítsák fel az előlegek kifizetését, hogy a tagállamok korábban hozzájuthassanak összesen akár 1,8 milliárd euróhoz a következő célok megvalósítása érdekében:

- a rugalmas biztonságra irányuló stratégiákon belül mihamarabb meg kell erősíteni a *munkába állást ösztönző programokat* – különösen az alacsonyban képzett munkaerő esetében –, amelyek tartalmazhatnak intenzív képzést és továbbképzést, szakmunkásképzést, támogatott foglalkoztatást, illetve támogatást az önfoglalkoztatóvá vagy vállalkozóvá váláshoz;
- *programjaikat átcsoportosíthatják a leghátrányosabb helyzetű emberek javára*, szükség esetén teljes körű közösségi finanszírozás mellett;
- a *szakképzés fejlesztését* nagyobb figyelemmel kísérhessék, hogy *a meglévő és várható üres állások igényeihez jobban hozzáigazíthatják*; ezt a szociális partnerekkel való szoros együttműködésben kell megvalósítani, bevonva a munkaügyi központokat és az egyetemeket is.

A Bizottság javasolta, hogy a tagállamokkal közösen programozzák át az Európai Szociális Alap kiadásait, és biztosítsák a válságkezelő beavatkozások anyagi fedezetét, valamint vizsgálják felül az *Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap* szabályait, mégpedig úgy, hogy azt azonnal fel lehessen használni a kulcsszektorokban, akár a munkanélkülivé vált emberek képzésének és munkába állításának társfinanszírozására vagy azoknak a szakképzett dolgozóknak a megtartására, akikre a fellendüléskor szükség lesz (EB, 2008).

2009. május 7-én az EU háromoldalú (EU-tagállamok kormányai és a szociális partnerek) *foglalkoztatási csúcsertekezletet* tartott Prágában, a pénzügyi és gazdasági válság foglalkoztatásra gyakorolt hatásának értékelése céljából, és a jó példák bemutatására, valamint a tagállamok szociális partnerei közötti együttműködés ösztönzésére. Ennek az összejövetelnek a célja volt az Európai Tanács júniusi ülésének előkészítése is (CEC, 2009b).

A résztvevők kiemelték a partnerségi együttműködés fontosságát a gazdasági válság káros hatásainak elkerülésében, valamint abban, hogy ezt az *alkalmat* meg lehessen ragadni Európa gazdaságának versenyképessé, befogadóvá, innovatívvá és ökológiailag hatékonyra alakításában, ami tág teret nyújthat a jövőbeli növekedéshez, foglalkoztatáshoz és szociális védelemhez. Még a gazdasági visszaesés idején is azt a stratégiát kell támogatni, amely segíti ezeket az ambiciózus céloknak az elérését. A tagállamok speciális körülményeit figyelembe véve az Unió válasza a válságra a következő *elveket* követi:

Átfogó európai foglalkoztatás-támogató kezdeményezés beindítása

- legyen koordinált kerete az integrált gazdaság-, foglalkoztatás- és szociálpolitikának, továbbá akadályozza meg a protekcionizmust mind az EU-n belül, mind azon kívül;
- fenntartható módon jelölje ki az utat a válságból való kilábaláshoz, a strukturális reformok gyorsított bevezetésével, beleértve a kiegyensúlyozott rugalmasságra és biztonságra törekvő (*flexicurity*) stratégiák alkalmazását, amelyek célja egyfelől az EU versenyképességének és növekedési képességének megerősítése, másfelől a szociális védelmi rendszerek modernizálása;
- legyen konzisztens az EU hosszú távú céljaival: például a magas szintű foglalkoztatottság és jó minőségű állások biztosításával, a közkiadások hosszú távú fenntarthatóságával, az egységes piac elvének tiszteletben tartásával és az európai szociális modellel;
- mobilizálja az összes elérhető nemzeti és közösségi eszközt, továbbá integrálja a növekedési, foglalkoztatási, szolidaritási, szociális védelmi és befogadási stratégiákat;
- szisztematikusan kövesse nyomon a rövid távú intézkedések hatékonyságát és eredményességét, gondoskodjon az elfogadott intézkedések bevezetéséről, és ösztönözze a kölcsönös tanulást, a jó gyakorlatok terjesztését, valamint a szociális innovációkat.

A 2010 utáni lisszaboni stratégiának olyan, jól meghatározott célokra kell összpontosítania, amelyek fontosak az európai polgárok számára: be kell indítani a fenntartható növekedést, meg kell teremteni a szociális kohéziót, valamint több és jobb munkahelyet kell létesíteni, s ezáltal meg kell alapozni a közkiadások fenntarthatóságát és a modern szociális védelmi rendszereket.

Ebben a nehéz gazdasági helyzetben az EU különös figyelmet fordít:

- a foglalkoztatás fenntartására és a munkahelyteremtésre;
- a foglalkoztatáshoz való nagyobb arányú hozzáférésre, különösen a fiatalok esetében;
- a szakképzettség javítására és munkaerő-szükséglethez illesztésére, továbbá a mobilitás ösztönzésére.

A foglalkoztatási csúcs résztvevői közös álláspontra jutottak *tíz konkrét akció* meghozatalában, amelyek enyhíthetik a válság foglalkoztatási és szociális következményeit, és javítják az Európai Unió helyzetét a gazdasági felülbuzdulás során.

1. A tagállamoknak és a szociális partnereknek olyan intézkedéseket kell hozniuk, amelyek célja, hogy *a lehető legtöbb ember legyen képes megőrizni munkahelyét*. Ehhez a rövidített munkaidő átmeneti alkalmazása eredményes lehetőséget kínál minden cég számára, amihez az Európai Szociális Alap is támogatást nyújt. A felszabaduló időben képzést lehet szervezni, belső munkahely-átalakítást vagy átszervezést végrehajtani, vagy más cégek is kölcsön lehet adni a dolgozókat a rugalmasság és biztonság (*flexicurity*) jegyében.

2. További erőfeszítéseket kell tenni a *vállalkozásbarát és munkahely-teremtést támogató környezet* létrehozásáért, például a bérre rakódó terhek csökkentésével, a kutatás és infrastruktúra fejlesztésével, az adminisztratív kötelezettségek lefaragásával, a munkapiac jobb szabályozásával és rugalmasabbá tételével, a rugalmasság és biztonság együttes érvényre juttatását szolgáló közös EU-stratégiával összhangban. Különös figyelmet kell fordítani a kis- és középvállalatokra, például a munkaerő-állomány megfizethető és célirányos képzése tekintetében.

3. Javítani kell a *nemzeti foglalkoztatási szolgálatok hatékonyságát*. A korai munkapiaci beavatkozásoknak egyénre szabottnak kell lenniük, és a tartós munkanélküliség, illetve a társadalmi kirekesztés elkerülését kell szolgálniuk. Ezért a munkanélküliség első heteiben és hónapjaiban intenzív tanácsadást, képzést és álláskeresést kell nyújtaniuk. Minden álláskereső és munkáját elvesztő személy kapjon a lehető leggyorsabban olyan támogatást, amely visszavezeti őt a munkapiacra, illetve megfelelő képzést – különösen a 24 éven aluli munkanélküliekre kell nagy figyelmet fordítani.

4. A tagállamok és a szociális partnerek állapodjanak meg abban, hogy *2009 végéig jelentősen bővítik magas minőségű tanoncképző helyeiket*.

5. A tagállamok, a szociális partnerek és a Bizottság együttesen tegyenek erőfeszítéseket a munkakínálat növelésére – *befogadóbb munkapiacok és a foglalkoztatáshoz való nagyobb arányú hozzáférés révén*. Ehhez erősíteni kell a munkára ösztönzést, hatékonyra kell tenni az aktív munkaerő-piaci politikát, és modernizálni kell a szociális védelmi rendszereket összhangban a *társadalmi befogadás* közösségi elvével.

6. A tagállamok gyorsítsák fel a *szakképzést* minden szinten, beleértve az alacsony képzettségűek és hátrányos helyzetűek bevonását, továbbá akadályozzák meg, hogy a fiatalok a szükséges szakképzettség nélkül hagyják el az iskolarendszert!

7. A *munkaerő-mobilitás kiteljesedése* javítja a kereslet és kínálat egymásra találását, és lehetővé teszi az embereknek saját képességeik kihasználását. A szabad munkaerő-áramlás negatív munkapiaci hatások nélkül segíti a gazdasági növekedést és a befogadó országok szociális kohézióját. Ahhoz, hogy érdemes legyen áttelepülni, a szakmai mobilitás mellett meg kell erősíteni a rugalmasságot, valamint a jövedelmi- és foglalkoztatás-biztonságot.

8. A Bizottság a tagállamokkal és a szociális partnerekkel közösen kísérletet tesz az álláslehetőségek és a várható szakképzettségű követelmények összehangolására egész Európában, továbbá javítja előrejelzéseit a szakképzettségű szükségletre vonatkozóan – összhangban az *Új munkahelyek, új készségek* elnevezésű programnak napirenden lévő feladataival (CEC, 2008b).

9. A Bizottság *innovatív módon segíti a munkanélkülieket és a fiatalokat, hogy saját vállalkozást alapítsanak*, megélhetésük biztosítására (például vállalkozói képzéssel, induló tőkével vagy a kezdő vállalkozók adójának csökken-

tésével, illetve eltörlésével). Az Európai Szociális Alap, az Európai Regionális Fejlesztési Alap és az Európai Beruházási Bank pénzügyi forrásait teljességgel ki kell használni erre a célra.

10. Támogatni kell a *sikerés válságkezelés kölcsönös megismerését*. Ezt a meglévő törvényes keretek között meg lehet valósítani.

1. Mi történt eddig?

Az Európai Foglalkoztatási Observatóriumnak köszönhetően átfogó képpel rendelkezünk azokról a kormányzati intézkedésekről, amelyeket az EU tagállamai bevetettek a válság kezelésére (1. táblázat).

1. táblázat: Válságkezelő intézkedések az EU-tagállamokban, 2009 áprilisáig

Ország	Általános támogatás/garanciák/adócsökkentés	Szektorspecifikus támogatások/garanciák	Infrastruktúra-fejlesztés	Képzési és foglalkoztatási támogatások	Munkanélküli járadék/közmunka/rugalmas munkaszerződések
Ausztria	x	+	x	+	x
Belgium*	+			+	+
Bulgária			x		+
Ciprus			x	+	+
Csehország*	x			+	
Dánia	x	+	+		
Észtország	x				+
Egyesült Királyság	x		+	+	+
Finnország	x		x	+	x
Franciaország	x			+	+
Görögország	x	+		+	+
Írország	+				
Hollandia		+	x	+	+
Lengyelország	x		+		
Lettország	x				+
Litvánia		x			+
Luxemburg		x	+	+	+
Magyarország	x			+	
Málta*	+		+		+
Németország	x	+	+	+	x
Olaszország	+	+			x
Portugália	+	x	+	+	
Románia			+	+	x
Spanyolország	+	+	x		+
Svédország	+	x	x	+	+
Szlovákia*	+		+	+	+
Szlovénia	x		+	+	+

+ Elfogadott vagy tervezett intézkedés.

x Relatív legfontosabb intézkedés (anyagi ráfordításait tekintve).

* Nincs információ az elérhető anyagi ráfordításokról.

Forrás: European Employment Observatory; Economix, idézi: *Vogler-Ludwig* (2009) 7. o.

– A tagállamok kétharmada az infrastruktúra fejlesztésére fordított kiadásokat növeli a közlekedés, lakás- és iskolaépítés területén. Ezt általában az EU strukturális alapjainak forrásaival kombinálják.

– Emellett szektorspecifikus programokat indítottak például az építőiparban (Ciprus, Spanyolország, Litvánia), az autóiparban (Németország, Franciaország, Olaszország, Ausztria, Spanyolország, Portugália), a közlekedés és turizmus területén (Ciprus, Egyesült Királyság, Hollandia, Portugália) és az acéliparban (Luxemburg).

– A tagállamok fele állami garanciát nyújt a (nem pénzügyi) üzleti vállalkozásoknak, vagy adójukat csökkenti. Németország például 100 millió euró értékben vezetett be garanciaprogramot a kis- és középvállalkozások számára. Magyarország és Szlovénia hasonló megoldást alkalmaz. Más országok adókedvezményt, támogatott hiteleket vagy közvetlen támogatást nyújtanak a kis- és középvállalkozásoknak, illetve új vállalkozások alapításához. Végül, Ausztria mindenki számára csökkentette a jövedelemadót, az Egyesült Királyság és Dánia pedig a forgalmi adót. Sőt, Olaszország a termelékenység javítása esetén eltekint a teljes adófizetési kötelezettségtől.

– Képzési beruházások kevesebbszer fordulnak elő, a tagállamok csupán egyharmada alkalmazza ezt az eszközt. Ezek egyfelől a tanonchelyek létesítésének támogatására irányulnak (Ausztria, Egyesült Királyság), az elbocsátott dolgozók képzésére (Franciaország, Dánia, Ciprus, Finnország, Hollandia, Portugália), vagy általában a felnőttképzés bővítésére (Magyarország, Németország, Svédország).

– A munkaerő-állomány átszervezését olyan intézkedésekkel támogatják, mint az elbocsátással összekapcsolt képzés, vagy „újrafoglalkoztatási tartalék” létrehozása (Belgium), illetve az egyik munkahelyről a másikra való átmenetet megalapozó szakmai szerződésekkel (Franciaország).

– A munkaszerződés rugalmasságát a rövidített munkaidejű foglalkoztatás kiterjesztésével bővítik (Ausztria, Belgium, Bulgária, Csehország, Franciaország, Németország, Magyarország, Lengyelország, Luxemburg, Málta, Hollandia, Szlovénia, Spanyolország), továbbá a munkaidő csökkentésével. A rövidített munkaidő alkalmazhatóságának időtartamát több országban (Ausztria, Németország) kiterjesztették 18 hónapra. Megemelték a rövidített munkaidőre járó támogatást (Magyarországon), vagy mentesítették a dolgozókat a tb-befizetési kötelezettség alól (Németország).

– A magánháztartások közül az alacsony keresetűek vagy fiatal munkanélküliek kapnak támogatást (Franciaországban, Olaszországban), továbbá a gyermekes szülők (Németországban). Spanyolországban lakhatási támogatást adnak a háztartásoknak, Dániában pedig lehetővé tették, hogy a kötelező nyugdíjrendszerbe befizetett megtakarításokat az arra rászoruló kivegyék.

– Növelték a munkanélküli-járadék összegét (Belgium, Egyesült Királyság, Franciaország), meggyorsították a kifizetésüket (Spanyolország), és megerő-

sítették a munkapiaci szolgáltatásokat (Litvánia, Egyesült Királyság, Málta, Spanyolország, Svédország).

Az eszközök többségét különböző kombinációkban alkalmazzák, amelyekből három tipikus megoldás rajzolódik ki (2. táblázat):

– *Az államorientált modell:* ez jellemző például Franciaországra, ahol nagy hangsúlyt helyeznek az állami beruházásokra (beleértve bizonyos szektorok támogatását), s ehhez különböző redistribúciós intézkedések párosulnak az alacsony jövedelműek, a munkanélküliek, a fiatalok stb. számára. Az állam vállalja a felelősséget a foglalkoztatás bővítéséért és a válság negatív társadalmi hatásainak ellensúlyozásáért.

– *A stabilitásorientált modell:* ide tartozik például Németország, ahol a vállalatoknak nyújtott állami garanciákat, a rövidített munkaidőt és fontos iparágak (például autógyártás) támogatását állítják a középpontba. A redistributív intézkedések csekély szerepet játszanak az általános adócsökkentéshez vagy bértámogatáshoz képest. A munkaerő-állomány átstrukturálása sem igazán fontos.

– *A liberális modell* jó példája az Egyesült Királyság, ahol kiemelt szerepe van az adócsökkentésnek (forgalmi adó) és a munkapiac működésének (felvételi prémium, munkapiaci szolgáltatások javítása).

2. táblázat: Az EU-tagállamok besorolása a válságkezelés három modelljébe

Modell	Ország
Államorientált	Ciprus, Spanyolország, Franciaország, Málta (Ausztria [*])
Stabilitásorientált	Bulgária, Csehország, Németország, Görögország, Olaszország, Litvánia, Lettország, Hollandia, Portugália, Svédország, Szlovénia
Liberális	Belgium, Dánia, Finnország, Magyarország, Lengyelország, Szlovákia, Egyesült Királyság, (Ausztria [*])

^{*} Ausztria mindkét modell jegyeit magán viseli.

Írországot, Észtországot és Romániát egyik csoportba sem sikerült besorolni.

Forrás: Economix, idézi: *Vogler-Ludwig* (2009) 9. o.

2. A sikeres válságkezelés receptje

Az Európai Unió kölcsönös tanulási programja (Mutual Learning Programme) keretében 2009. május 19-én tematikus szemináriumot rendeztek Brüsszelben, a gazdasági válságra adott munkapiaci válaszokról. Ezen Per Kongshøj Madsen, a rugalmasság és biztonság együttes érvényesülése (*flexicurity*) elvének dán „atyja” hét alapelvet ismertetett, amelyek követése sikerrel kecsgethet a válságkezelésben (*Madsen*, 2009).

1. *Ne a munkahelyet véd, a mobilitást támogasd!* A foglalkoztatás középpontjába kell állítani a mobilitás ösztönzését. Ennek eszközei: a munkanélküliek és a munkanélküliség által veszélyeztetettek képzése és átképzése; a munkanélküliek megfelelő szintű jövedelempótlása, ami lehetővé teszi számukra egy méltányos életszínvonal megőrzését a képzés és az új állás keresése idején;

Hét alapelv a jelenlegi válság sikeres kezeléséhez

a foglalkoztatási szolgálatok jól funkcionáló rendszere, amely segíti a gazdaság rövid és hosszú távú munkaerő-szükségletéhez való alkalmazkodást.

2. Hosszú távon még mindig *szükség van a munkaerő-kínálat bővítésére*, hogy az aktív és inaktív népesség között meg lehessen őrizni az egyensúlyt. Ezért fontos, hogy a rövid távú intézkedések, amelyek a munkanélküliség csökkentésére irányulnak, ne ütközzenek a hosszú távú célokkal.

3. A nyílt munkanélküliség szabadjára engedése önmagában is csökkenti a tényleges munkaerő-kínálatot, és növeli a strukturális munkanélküliséget. Ezért a *munkanélküliség terjedésének* a lehető leghatározottabban *útját kell állni*.

4. A *munkapiaci politika rövid távon nem képes munkahelyet teremteni*. Az aktív makrogazdasági politikának kell ezért felelősséget vállalni.

5. A különböző *szakpolitikák integrációja* válság idején is nagyon fontos.

6. A gazdasági válság idején *lehetőség* nyílik a szakismeretek fejlesztésére, ami később az egyéneknek és a társadalomnak is hasznot hoz.

7. A sikeres politikai intézkedéseket oly módon kell bevezetni, hogy azok terjedjenek ki a *hatékony működtetési struktúrák* megteremtésére, továbbá a szociális partnerek és a helyi szereplők bevonására is.

A kölcsönös tanulási program tanulsága, hogy a válságellenes munkapiaci politikának öt témakörre kell összpontosítania:

1. a pénzügyi szektor átalakítására,
2. a meglévő munkahelyek védelmére,
3. a veszélyeztetett állások megőrzésére,
4. a munkaerő-állomány átstrukturálására és
5. a szociális feszültségek kezelésére.

1. *A pénzügyi szektor átszervezése*. Bár itt a fő feladat a költségvetési stabilizáció és a pénzpiacok új szabályrendszerének kialakítása, a foglalkoztatáspolitikának is van feladata a szektor munkatársainak képzésével és a növekvő K + F-beruházásokkal kapcsolatban.

– A képzésnek a tőkepiacok gazdaságtanára, az ügyfelek tisztességes felvilágosítására, az ellenőrzésre és a kockázatelemzésre kell irányulnia. Az egyes országok kormányainak kezdeményezniük kell ilyen típusú képzési programok bevezetését a pénzügyi üzleti szektorban.

– A kockázatelemzés eszközei a hosszú távú kockázatok előrejelzésére csak úgy válnak alkalmassá, ha megújításukra K + F-fejlesztéseket hajtanak végre.

2. *Meglévő munkahelyek megőrzése*. A válság számos, egyébként életképes munkahelyet megszüntethet, amelyekre a válság elmúltával újra szükség lehet. Ezek megvédésére megfelelő eszköz a *rövidített munkaidő*. Alkalmazását érdemes kiegészíteni olyan intézkedésekkel, amelyek általánosságban is növelik a *munkaidő rugalmasságát*. A hosszú távú munkaidő-elszámolás segíthet az elbocsátások elkerülésében. Megoldás lehet a bércsökkentés is, amihez a kormányok a közterhek lefaragásával járulhatnak hozzá.

Holland példa

Rövidített munkaidő

A korábban is létező munkaerő-piaci eszköz feltételeinek módosítása (a munkaidő átmeneti csökkentése gazdasági okból, érvényes: 2008. november 30–2009. március 31. között).

Jellemzői:

- jogosultság: az értékesítés legalább 30 százalékos visszaesése két egymást követő hónapban (auditáló cég tanúsítványa alapján),
- időtartam: maximum 24 hét,
- ellátás mértéke: az utolsó havi teljes kereset 75 százaléka az első két hónapban, utána 70 százalék,
- munkáltatói kötelezettség: képzés, helyettesítés megszervezése, folyamatos bérfizetés, szerződések fenntartásának kötelezettsége a rövidített munkaidő lejárta után legalább 4 hétig,
- finanszírozás: a kormány 200 millióval kiegészítette az állami munkanélküli-biztosítási alapot, ami fedezetül szolgált a támogatásokhoz.

Hatások:

- sokan vették igénybe, zömében a fém- és acéliparban, ingatlanügynökségeknél, nagykereskedelemben, logisztikai vállalkozásoknál; a felszabaduló időt főleg képzésre fordították,
- lehetetlen megcélózni az „egészséges vállalkozásokat”, így néhány esetben késleltette a szükséges alkalmazkodási folyamatokat.

Részidős munkanélküli-járadék

2009. március végén a koalíciós megállapodás mellékletében a kormány javaslatot tett egy – *Dolgozzunk a jövőért program* elnevezésű – válságcsomagra. Ez állt egyfelől egy tisztán állami finanszírozású gazdaság-ösztönző csomagból, ami a rövid távú foglalkoztatásra helyezte a hangsúlyt, és egy hosszú távúból.

Az előbbinek volt része a *részidős munkanélküli-járadék*, amely 2009. április 1-jén lépett hatályba, felváltva a rövidített munkaidő támogatását. A munkáltatóknak lehetőséget adtak maximum 50 százalékos

munkaidő-csökkentésre, aminek ideje alatt a munkavállalók részidős munkanélküli-járadékot kaptak a kieső keresetük alapján. Első ízben három hónapig lehet élni ezzel a támogatással, ami kétszer meghosszabbítható, egyenként hat-hat hónapra. Első alkalommal 2010. január 1-jéig lehet jelentkezni a programra. A munkavállalóknak a kieső időre tanulmányi szerződést kell kötniük a vállalattal, és képzésben kell részt venniük. A munkáltatónak vissza kell fizetnie a támogatást, ha dolgozóját elbocsátja a részidős foglalkoztatás ideje alatt vagy az annak lejártát követő 3 hónapon belül. A költségvetés 375 millióval támogatja ezt a programot, ami csekély adminisztrációs terhet ró a munkáltatókra, így a kis- és középvállalatok is igénybe vehetik.

Hatások:

- *pozitívum, hogy az egészséges vállalkozásokat igyekszik támogatni*, amihez az információt a vállalaton belülről szerzi meg. A programba való bekapcsolódás elég vonzó azoknak a cégeknek, amelyek rövid távú támogatást igényelnek pénzügyi nehézségeik átmeneti kezeléséhez. Azoknak viszont nem kedvez, amelyek a közeljövőben el akarják bocsátani dolgozóikat. Nekik ugyanis vissza kell fizetniük a kapott támogatás 50 százalékát.

– *negatív következmény az esetleges holtteher-vesztés* (olyan munkahelyek megőrzésének támogatása, amelyeket támogatás nélkül is megtartottak volna). Jóllehet – mert jobban célzott – ez az intézkedés kevésbé késlelteti a szükséges reformlépések megtételét, mégsem zárható ki az alkalmazkodás halasztásának ösztönzése.

Összegezve: a rövidített munkaidő azoknak kínálja a megoldást, akiket a válság a leginkább sújtott, míg a részidős munkanélküli-járadék azok számára, akiknek a legjobbak a túlélési esélyei.

Forrás: Sweers (2009).

3. *Veszélyeztetett állások megőrzése.* Kuratás-fejlesztés, képzés-oktatás – közvetlen munkahely-teremtés eszközével, azaz inkább a *humán tőke*, mint a fizikai infrastruktúra fejlesztésével. A vállalatoknak meg kell tanulniuk a válságkezelést. Az elbocsátások korlátozhatók a munkahelyeket megtartó vál-

lalkozások ösztönzésével is. Járható útja lehet ennek a kockázati prémium¹ bevezetése a munkanélküli-biztosításban.

4. Munkaerő-állomány átstrukturálása. A válság lezajlása után erős verseny fogja kiszorítani a vállalkozások sokaságát a piacról, a túlélés kulcsa a termelékenység lesz, az Európán kívüli feltörekvő országok új lehetőséghez jutnak, hogy belépjenek az európai piacokra, ami a munkahelyek végleges eltűnésével járhat. Sokkal inkább a vállalkozások piacmegőrző erőfeszítéseinek a támogatásával lehet felkészülni erre, mint állami beruházásokkal. Emellett az alulfoglalkoztatás időszakát ki lehet használni a munkaerő-állomány képzésére. Területi mobilitás ösztönzésével kell segíteni a munkaerő-állomány gazdaságon belüli jobb allokációját is.

¹ Annak a munkáltatónak, amelyik nem hajt végre elbocsátásokat, és ezáltal nem terheli a munkanélküli-biztosítási alapot, csökkentik a járulékfizetési kötelezettségét.

Rövidített munkaidő és képzés elbocsátás helyett Németországban

A rövidített munkaidő mint munkaerő-piaci eszköz általános szabályozása Németországban előírja, hogy az átmeneti rendelkezéssel sújtott vállalat teljes leállása esetén a munkapiaci ügynökségtől a munkavállaló a munkáltatóján keresztül a nettó keresetének 60 százalékát kapja (kiskorú gyermek esetén 67 százalékot). A kieső időben 80 százalékra csökkennek a munkáltató tb-terhei. Ennek felét a munkáltató, másik felét a munkapiaci ügynökség fizeti. Ha a kieső időre képzést szerveznek, a teljes tb-t a munkapiaci ügynökség vállalja.

A válság miatt új szabályokkal egészítették ki vagy helyettesítették a meglévőket.

- maximum 18 hónapig adható támogatás a szokásos 6 hónap helyett (azóta ez 2 évre hosszabbodott);
- a munkapiaci ügynökség átvállalja a munkáltatóktól a rövidített munkaidőre járó bér utáni tb felét (a munkavállalók részére a tb 100 százalékát kifizetik, ha képzésben vesznek részt);
- a rövidített munkaidő utáni támogatás akkor jár, ha legalább egy dolgozónak 10 százalékkal csökkentik a bérét (a korábbi feltételt, hogy a munkaidő-kiesésnek a munkavállalók minimum egyharmadát kell érintenie, most felfüggesztették);
- az igénylésnél cél a gyorsaság és a bürokráciamentesség. Akkor kérelmezhető a támogatás, ha:
 1. a munkakiesés gazdasági okból vagy egyéb elkerülhetetlen akadály miatt következett be,
 2. a cég arra kényszerül, hogy legalább egy munkavállalónak 10 százalékkal csökkentse a teljes munkaidőre járó bérét,

3. minden más eszközt előtte kimerítettek, például a munkaidő rugalmassá tételét, és

4. a rendelkezéskiesést jelentették a munkapiaci ügynökségnek.

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

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

Forrás: *Bundesagentur für Arbeit: Kurz zur Kurzarbeit*. 2009. január.

5. *Szociális feszültségek mérséklése.* A munkanélküliség különböző mértékben sújtja az egyes szakmákat és *társadalmi csoportokat*: a recesszió terheit gyakran az alacsony képzettségűek viselik. Ez új típusú *szolidaritási megállapodást* sürget, mégpedig kettős céllal. Egyfelől a munkanélkülieket foglalkoztatható állapotban kell tartani, másfelől szolidaritást kell vállalni irántuk. Azok szolidaritási hozzájárulása, akiknek van munkája, felhasználható a nagyobb volumenű közmunka finanszírozására. Ennek keretében munkahelyet lehet biztosítani a munkanélkülieknek, fenn lehet tartani, sőt javítani a szociális szolgáltatások színvonalát és megmutatni, hogy a munkakerő-állomány közösen osztozik a teherviselésben. Bizonyos szakmák mellett egyes *régiókat* is jobban sújt a munkanélküliség. Az EU strukturális alapjait kell átcsoportosítani azért, hogy kezelje a munkanélküliség helyi gócpontjait. A közösségi pénzek elköltésénél figyelemmel kell lenni a munkapiac erőteljes területi differenciáltságára, és úgy kell elosztani azokat, hogy kiegyenlítsék a területi hátrányokat.

Hogyan kezelik a válságot az EU újonnan csatlakozott tagországai?

Az Európai Unióhoz újonnan csatlakozott országok növekedési kilátásai jelentősen romlottak, és komoly válságkezelő intézkedéseket kellett és kell megtenniük. A balti államok és Magyarország mozgásterre a visszaesés és a korábbi gazdaságpolitikai hibák miatt igen szűk, a többi országnak ennél tágabb. A régióban ennél fogva általánossá vált a dilemma: vagy a költségvetési hiány nő, vagy a kiadások csökkentésének és a bevételek növelésének valamilyen kombinációjával kell fenntartani az egyensúlyt. A régió országainak válságkezelése abból a szempontból egyformának tűnik, hogy a recesszió elmélyülése miatt rendkívüli kiadáscsökkentő és bevétel-növelő intézkedések meghozatalára kényszerülnek. A ki-

sebb termelés és fogyasztás ugyanakkor csökkenti az adóbevételeket. A munkanélküliség növekedése mellett a régió több országának gondot okoz az is, hogy az elmúlt években nagyszámú munkavállaló áramlott a fejlettebb EU-tagállamokba, akik jövedelmük jelentős részét hazautalták, most viszont a válság következtében tömegesen veszíthetik el állásukat. Az eddig hazautalt jövedelem így kiesik a nemzetgazdaságból, és ha munkanélküliként térnek haza a külföldön munkát vállalók, a szociális ellátórendszert is igénybe vehetik, további súlyos terhet róva a költségvetésre.

Forrás: www.hirszerzo.hu,
2009. február 19.

3. Az állami foglalkoztatás szolgálat szerepe a válságkezelésben

Az európai gazdasági fellendülés terve egyértelműen kifejezi annak szükségességét, hogy az *állami foglalkoztatási szolgálat döntő szerepet vállaljon a válság foglalkoztatási következményeinek enyhítésében és a jövő fő kihívásainak megválaszolásában – a strukturális és tartós munkanélküliség kockázatának elkerülésében.* A konkrét tennivalókat illetően 2009 májusában konferenciát rendeztek, amelynek az volt a célja, hogy az EU-tagállamok, Norvégia és Izland állami foglalkoztatási szolgálatainak vezetői megvitassák azokat a lépéseket, amelyek a munkapiacokat befogadóképesebbé alakítják a gyorsan változó globális gazdaságban (PES, 2009).

Az állami foglalkoztatási szolgálatok évtizedekig tartó modernizációja jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy sikerült megelőzni és csökkenteni a tömeges és tartós munkanélküliséget, továbbá átláthatóbbá tenni a munkapiacot. A múlttal szemben, amikor az állami foglalkoztatási szolgálat csak pénzügyi ellátást nyújtott a munkanélkülieknek, a jelenlegi munkapiaci intézmények feladata, hogy korai és eredményes választ adjanak a gazdasági visszaesés ciklusaira, továbbá hatékonyan segítsék célcsoportjaikat: az álláskeresőket és a munkáltatókat. Ebben az összefüggésben a konferencia gyakorlati választ keresett arra a kérdésre, hogy hogyan és milyen eszközökkel reagáljanak a munkapiaci intézmények a jelen és a jövő foglalkoztatáspolitikai kihívásaira. Bár fennáll a veszély, hogy a gazdasági válságból szociális válság lesz, mégis úgy kell tekinteni a rá, mint ami alkalmat teremt arra, hogy kipróbáljuk a sokrétű és kombinált munkapiaci intézkedéseket, amelyek segítenek visszatalálni a növekedéshez vezető útra és a stabilitáshoz. A rövid és hosszú távú vitakérdések a következők voltak:

- a jelenlegi gazdasági válság és a jövő globális kihívásainak hatása munkapiaci intézmények funkcióira;
- a munkaügyi intézmények (főleg az állami foglalkoztatási szolgálat) rendelkezésre álló válságkezelő intézkedések, eszközök és források hatékonysága – rövidített munkaidő, tömeges elbocsátások kezelése, létszámleépítés, üzleti átszervezés, migrációs áramlások, hátrányos helyzetűek kirekesztése (különösen a fiatalok és idősek esetében);
- példák és kísérletek a jelenlegi és hosszú távú kihívások közti szakadék áthidalására, amelyek segítik a munkaügyi szervezetet, hogy jobban alkalmazkodjon a különböző munkapiaci jelenségekre, gyorsan reagáljon a változásokra.

A konferencián az állami foglalkoztatási szolgálatok vezetői javaslatokat fogalmaztak meg a válság kihívásaira adható szervezeti válaszokhoz. Ezeket a következő címen vitatták meg: 1) Munkapiaci intézmények tettekre készen, 2) Új lendület a jövő felé, 3) Rugalmas biztonság – alkalmazkodási stratégia gazdasági válság idejére.

1. Munkapiaci intézmények tettekre készen

A legtöbb tagállamban a gazdasági válság tömeges elbocsátásokhoz vezetett. Az állami foglalkoztatási szolgálatnak képesnek kell lennie arra, hogy szembenézzon a munkapiacok hektikus ingadozásaival (álláskereső tömeges beáramlása, a gazdasági szervezetek átalakulásának gyors ütemével párosulva). A munkahely-teremtés ugyan kívül áll az állami foglalkoztatási szolgálat hatókörén, az azonban feladata, hogy közvetítsen és hidalja át a munkakereslet és munkakínálat közötti szakadékot.

Mivel a munkapiaci folyamatok előre nem ismertek, ezért 1) váratlan terhelés nehezedik az állami foglalkoztatási szolgálatra, s növekvő igények teljesítőképességének hatékony kihasználására; 2) az álláskeresők részéről fokozódik

Az állami foglalkoztatási szolgálatok stratégiai a válság hatásainak enyhítésére

az igény az egyes esetek integrált kezelésére (egyéni életpályák felépítésére a személyre szabott pálya- és képzési tanácsadás útján); 3) szükségessé válnak a korai beavatkozások és az egyéni szerződésekre alapozott szolgáltatások a biztonságos munkahelyváltás gyors lebonyolítására; 4) jobb szolgáltatásokat várnak a munkáltatók, és 5) nélkülözhetetlen a munkapiaci folyamatok célirányosabb követése, illetve a szükségletek jobb beazonosítása is. Számos ország elhatározta, hogy megerősíti válságkezelési kapacitásait, és beavatkozásait a felsorolt intézkedések kombinációira alapozza.

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

Példák az állami foglalkoztatási szolgálatok válságkezelési beavatkozásaira

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

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

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

Ausztriában évente 35 millió euróval növelik a munkaerő-piaci szolgálatnak a munkanélküliek szakképzésére fordítható keretét, ahova főleg nőket kívánnak bevonni. Az átképzéshez használt általános módszer a gépjármű szektorba bevezetett új intézmény, a *foglalkoztatási társaság*, amit egyre gyakrabban alkalmaznak mostanában (ennek keretében a rövidített munkaidőt kombinálják a belső és külső képzéssel,

az elbocsátott dolgozók új munkahelyre való felkészítését is itt bonyolítják).

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

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

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

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

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

2. Új lendület a jövő felé

2008 decembere óta dolgozik az EU Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatósága a tagállamok válságból való kilábalást segítő intézkedéseinek értékelésén (CEC, 2008b). Nemcsak azt vizsgálják, hogy mely szektorok lesznek életképesek a jövőben, hanem azt is, hogy milyen szakmák lesznek keresettek. Egy szakértői munkacsoport segíti a reális előrejelzések modellezését, a munkapiac monitorozásában pedig az állami foglalkoztatási szolgálatok vesznek részt. Az új szakképzettségek beazonosításához a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal (International Labour Office, Genf) jelentést állított össze a foglalkoztatási trendekről, jelenleg pedig a szakképzetség-azonosítási modellen dolgozik. A Nemzetközi Munkaügyi Hivatal vizsgálja azokat a szakképzettségi szükségleteket is, amelyek lehetővé teszik a zöldebb állások felé való elmozdulást (ILO, 2009).

Az elmondottakkal kapcsolatban az állami foglalkoztatási szolgálatoknak a következő feladatokat kell megoldaniuk:

- fel kell készülniük a munkáltatók által megkövetelt egyre bonyolultabb állásprofilok beazonosítására (adott munkahely egyre több szakképzettséget és általános ismeretet igényel);
- legyenek eredményesebbek az Európai Unión belüli álláskeresésben (az Egyesült Államokban például a munkavállalók átlagosan 14-szer próbálnak munkahelyet változtatni 38 éves korukig);
- segítsék előre jelezni, mire van szükség most és a jövőben, továbbá mozgósítsák a hátrányos helyzetű csoportokat. Ha az állami foglalkoztatási szolgálatok pénzt áldoznak szakképzésre, biztosítaniuk kell, hogy ne csak a válság idejére készítsék fel az embereket, de az azt követő növekedési periódusra is. A munkapiaci intézmények fontos feladata, hogy definiálják ezeket a csoportokat és képzési szükségleteiket – ez lényegbevágó az EU számára és az egyablakos ügyintézéshez is.

3. Rugalmas biztonság – alkalmazkodási stratégia gazdasági válság idejére

A munkaügyi szervezeteknek a munkapiacok modernizálására kell összpontosítaniuk, és a válságmegoldások koordinált kombinációját kell alkalmazniuk, különösen a hátrányos helyzetűek esetében. Azonnali beavatkozásként az átfogó keretet kínáló *rugalmas biztonság (flexicurity) stratégiája* jelentheti a kézenfekvő megoldást. A szerződések rugalmassága és az aktív munkaerő-piaci politika együttese gyors választ adhat a tömeges elbocsátások vagy munkahelymegszűnések miatti problémákra, mert lehetővé teszi, hogy az átmenet rövid legyen egy másik munkahelyre. A jelenlegi bizonytalanság közepette a rugalmas biztonság demonstrálja az átállás lehetőségét a képzés, az aktív munkaerő-piaci eszközök és megfelelő szociális védelmi rendszerek segítségével, amelyek semlegesíthetik a válság negatív következményeit. Erősítik az állampolgárok bizalmát, és a hátrányos helyzetűek, illetve elbocsátottak gyors munkapiaci (re)integrációját teszik lehetővé. *A munkanélküliség alakulásának*

2008. végi összehasonlító elemzése (EC, 2008) rávilágít arra, hogy ennek trendje Európában lassúbb növekedést mutat, mint az Egyesült Államokban. Ez a belső rugalmasság (például vállalaton belüli rugalmas munkaidő-rendszerek) kiterjedt alkalmazásának a következménye, ami lehetővé teszi a munkaerő-állomány alkalmazkodását, kiváltva az elbocsátásokat.

Ezért van az, hogy a legtöbb európai állami foglalkoztatási szolgálat jelenleg azon dolgozik, hogy gyors, rugalmas és eredményes megoldást találjon a megfelelő állást keresőknek és a munkahelyüket betölteni kívánó munkáltatóknak. Gazdasági visszaesés idején az állami foglalkoztatási szolgálat különösen fontos szerepet játszik a rugalmas biztonság stratégiájának bevezetésében (3. táblázat) és a munkapiacra való belépés tekintetében legnehezebb helyzetben lévő csoportok szükségleteinek kielégítésében.

3. táblázat: Példák a rugalmasság és biztonság (flexicurity) elvének válság esetén alkalmazott változataira

Rugalmasság	Állásbiztonság	A foglalkoztatás biztonsága	Jövedelembiztonság	Kombinált biztonság (gondozás és munka)
Külső numerikus rugalmasság (felvétel és elbocsátás)	átmeneti elhelyezés más vállalatoknál (kölcsonadás)	munkaerő-tartalékolás (elbocsátás helyett)	munkanélküli-ellátások felhasználása bértámogatás vagy képzési támogatás formájában	a jelzálog-kölcsön támogatása
Belső numerikus rugalmasság (a munkaidő rugalmassá tétele)	rövidített munkaidő, munkaidő-elszámolás	a munkaerő-állomány több munkáltató általi közös foglalkoztatása	részleges munkanélküli-segély a kieső időre, csökkentett munkaidő	különböző típusú szabadságok
Funkcionális rugalmasság (a munkafunkciók között)	munkakör-bővítés	belső átcsoportosítás átképzés	új munkakörbe való átképzés	a korábbi képzettségek akkreditálása
Munkaerő-költség-/bér-rugalmasság	a válság miatti bércorrekció	bérpótlék az új állásban	kiegészítő munkanélküli-járadék	megnövelt családi pótlék

Forrás: Ton Wilthagen előadása a 2009. március 25-én Prágában megtartott Implementing flexicurity in time of crisis című konferencián, idézi: Madsen (2009).

„Támogatások nyújtásával és szolgáltatások biztosításával az állami foglalkoztatási szolgálatok aktívan közreműködnek a rugalmas biztonság közös EU-s elveinek alkalmazásában. Az állami foglalkoztatási szolgálatok működésének középpontjában a sikeres munkaerő-piaci átmenet megszervezése és segítése áll. Szolgáltatásaik egyfelől elősegítik, hogy egyensúly jöjjön létre a foglalkoztatás rugalmassága és folyamatossága között, másfelől, hogy a munkahely-változtatás biztonságos legyen. A karrierpálya így úgy mehet előre, mint az életciklusok egymásutánisága.” (EC, 2009. 8. o.)

II. VÁLSÁGKEZELÉS MAGYARORSZÁGON

Magyarországon válságkezelésre nem került sor abban az értelemben, ahogy azt a fejlett világ – az I. fejezetben bemutatott formában – használja. Olyan megközelítésben persze van válságkezelés, hogy az IMF-hitel segítségével az ország sikeresen elkerülte az államcsődöt, s az ehhez szükséges költségvetési megszorításokat a parlament elfogadta. A kormány a Magyar Nemzeti Bankkal közösen 2008 novemberében 20 milliárd eurós hitelcsomagról állapodott meg az Európai Unióval, a Nemzetközi Valutaalappal és a Világbankkal. Cserében kötelezettséget vállalt a pénzügyi rendszer stabilitásának erősítését és az államháztartási hiány csökkentését célzó intézkedések meghozatalára, továbbá a régóta halasztott strukturális reformok végrehajtására (4. táblázat). Ezek határokra szabnak a válságkezelés mozgásterének.

4. táblázat: Kötött pályán – az IMF programváltozásai

A szándéklevél időpontja	2008. november 4.	2009. március 11. (az első felülvizsgálat után)	2009. június 11. (második felülvizsgálat után)	
Milyen időszakra vonatkozik	2009-re	2009-re	2009-re	2010-re
Makrogazdasági előrejelzés				
GDP-változás (százalék)	-1	-3(-3,3)	-6,7	-0,9
Infláció(százalék)	4	3,7-3,9	4,5	3,8
Folyó fizetési mérleg hiánya/GDP(százalék)	2	3,9	4,1	4
Államháztartás hiánya/GDP(százalék)	2,5	2,9	3,9	3,8

Költségvetési eszközök, strukturális reformok

2008. november 4.	2009. március 11.	2009. június 11.
Kiadáscsökkentés (a közszféra nominális bérceretének befagyasztása 2009-ben, a közalkalmazot- tak 13. havi fizetésének megszüntetése, a 13. havi nyugdíj maximálása 80 ezer forintban, a korded- vezményes nyugdíjba vonulás szigorítása, a szociális kiadások indexálásának elhalasztása, a minisztériumi keretek arányos megkurtítása), a költségvetési felelősségről szóló törvény elfogadása, a helyi önkormányzatok finanszírozásának átalakítása, a pénzügyi felügyelet és a jegybank hatáskörének bővítése rendkívüli beavatkozási jogkörrel, a bankok tőkeerejének és likviditásának megerősítése 600 milliárd forinttal.	Mivel a gazdasági visszaesés nagyobb a tervezettnél, 300 milliárd forinttal kevesebb állami bevétel várható, amit részben 190 milliárd forint kiadáscsökkentés ellentételez, de a hiánycél is nő; változnak a nyugdíjmelés szabályai, az új nyugdíjasok nem kapják meg 13. havi járandóságukat, 2016-tól korhatáremelés; a családi pótlék összevonása az szja alapjával; júniustól 40 milliárd forinttal csökken az energiaár-támogatásra fordítható összeg; bevétel-semleges adóreform: az élők munkát terhelő adók csökkentése, amit a magasabb fogyasztási (az áfa kulcsa 3 százalékponttal emelkedik) és vagyoni adók ellensúlyoznak.	A vártnál alacsonyabb nominális GDP miatt csökkennek az adóbevételek, nőnek a közkiadások, ezért a kormány részlegesen, 170 milliárd forinttal javítja az egyensúlyt, a hiánycél pedig tovább emelkedik; megszűnik a 13. havi nyugdíj, helyébe a 3,5 százalékos meghaladó gazdasági növekedés esetén alkalmazható nyugdíjprémium lép; a nyugdíjkorhatár-emelés előrehozása 2012-re; a közszféra bértömegének befagyasztása két évre, a 13. havi juttatás teljes megszüntetése, a vezetői fizetések csökkentése; a táppénz a fizetés 70 százalékaról 60 százalékra mérséklődik; a szülőknek járó pénzbeli támogatás idejének csökkentése 2 évre; a családi támogatás megszűnik; a nemzeti agrártámogatás 45 milliárd forinttal csökken; megszűnik a forintban felvett lakáshitelek kamattámogatása; a helyi önkormányzatok feladatainak csökkentésével 2010-re legalább 120 milliárd forint megtakarítása; a vasúti tömegközlekedés támogatása 40 milliárd forinttal mérséklődik; bevétel-semleges adóreform: 2009. július 1-től az áfa-kulcs 5 százalékos emelése, új, 18 százalékos kulcs alkalmazása az alapvető élelmiszerekre és a távfűtésre, 2010-től: szja-csökkentés, szuperbruttósítás, értékalapú ingatlanadó bevezetése.

Forrás: Farkas Zoltán összeállítása, *HVG*, 2009. július 11. 59. o.

A kormány 2008 novemberében – összhangban a konvergenciaprogrammal – elkészítette *Nemzeti akcióprogramját a növekedésért és foglalkoztatásért* (*Nemzeti akcióprogram*, 2008) Ezt ki kellett volna egészítenie *Az európai gazdasági fellendülés tervében* tett tagállami ajánlásokra adott válaszokkal. Miután a jelenlegi helyzetben az államháztartási hiány növekedésével járó gazdaságélénkítő intézkedésekre nincs lehetőség, a kormány a válság kedvezőtlen hatásait csak költségvetésen belüli átcsoportosításokkal, illetve költségvetésen kívüli eszközökkel próbálta enyhíteni. Ezt az Európai Tanács kevesellte.

Magyarország EU általi értékelése *Az európai gazdasági fellendülési tervének* érvényesítéséről a 2008–2010-i lisszaboni reformprogram a következőket tartalmazza: „A magyar reformprogram nem reflektál világos és koherens középtávú stratégiával az európai gazdasági fellendülés tervre. Néhány elemet bemutat ugyan az ajánlottak közül, de nincs mögötte költségvetési fedezet. Kifogásolható az egyeztetés hiánya is, merthogy csak interneten volt erre lehetőség. Az akcióprogram készítése egy szűk szakértői stáb ügye maradt. Az alábbi kihívásokkal való szembenézés jelenti a legfontosabb feladatot Magyarország számára: K + F teljesítmény elégtelensége, állami támogatások, szabályozási környezet bizonytalansága, munkára ösztönzés gyengesége, a fekete-munka elterjedtsége, lassú előrelépés a munkaügyi és szociális szolgáltatások integrációjában.” (CEC, 2009c, 66–69. o.)

– Magyarország legnagyobb problémája az alacsony gazdasági aktivitás és foglalkoztatottság, különösen a fiatalok, a kismamák, az idősek, az alacsony képzettségűek és más hátrányos helyzetűek (például a romák) esetében. Sajnos a legrosszabb helyzetben lévő emberek a legszegényebb kistérségekben koncentrálnak.

– Nincs jól kidolgozott nemzeti stratégia a rugalmas biztonság nemzeti szintű érvényesítéséhez. Számos aktív munkaerő-piaci eszköz létezik, de ezek működésének hatékonyságát javítani kell. Elfogadták ugyan az élethosszig tartó tanulásról szóló stratégiát, de ennek végrehajtása kívánivalót hagy maga után. A szerződéses viszonyok két szélső pont között szóródnak, aminek az egyik végén az állami alkalmazottak különösen magas fokú védettsége áll, a másik végén pedig az önfoglalkoztató vállalkozók találhatók, akik teljes rugalmasságnak vannak kitéve. A Munka törvénykönyvének komplex felülvizsgálata késik.

– Az *Út a munkához* program válasz a Tanács ajánlására az alacsony képzettségű, tartós munkanélküliek helyzetének javításával kapcsolatban, amit üdvözlünk, de nem világos ennek költségvetése és ütemterve. Az aktív eszközök nagyobb befogadóképessége és jobb hatékonysága továbbra is kihívás az ország számára. Bár a romák részére indított új programok jó irányban tett kezdeményezések, további lépésekre van szükség – különösen a bevezetésük feltételeinek a megteremtésére. A hátrányos helyzetűek komplex programjait kívánatos mobilitást erősítő támogatásokkal is kiegészíteni.

A foglalkoztatáspolitikát érintő főbb kifogások

– A Tanács javaslatára számos intézkedés született az oktatás és szakképzés minőségének, hatékonyságának és elérhetőségének a javítására. Ezek tartalmazzák a szegregáció elleni fellépést a közoktatásban, integrált értékelési rendszer bevezetését az iskolák és a pedagógusok számára, továbbá a munkáltatók bevonását a felsőoktatás oktatási terveinek kidolgozásába. Ezek hatása egyelőre nem ismert.

– A Tanács olyan intézkedéseket várt Magyarországtól, amelyek javítják a munkára ösztönzést és az érdekeltséget a munkában maradásra. Emiatt szigorították a korai nyugdíjazás feltételeit, és ösztönzőket vezettek be a munkában maradásra. Ezek azonban csak az első lépések, amelyeket folytatni kell az adó- és tb-szabályok megváltoztatásával, illetve az aktív öregedés stratégiájának kidolgozásával. Nem történt érdemi előrelépés a munkahelyi és magánélet kötelezettségei összehangolásának megkönnyítésére. A bölcsődei gondozás javítására tett ígéretet most már át kellene váltani konkrét intézkedésekre a gyermekgondozási támogatás hosszának rövidítésével, továbbá rugalmas munkavégzési formák bevezetésével együtt. Bár a szociális és munkapiaci szolgáltatások integrációja sínen van, ezek megerősítésére, rendszerbe szervezésére van szükség. Magyarország határozott lépéseket tett a feketemunka átalakítására bejelentett munkává, ami üdvözlendő. Az élethosszig tartó tanulás stratégiájának bevezetése folyamatban van, de további intézkedések szükségesek a felnőttek részvételének növelésére, különösen az alacsony képzettségűek és az idősek esetében.

A kritikus megállapításokra a válságkezelő kormány intézkedései adtak választ.

1. A válságkezelő kormány egyéves cselekvési terve és annak teljesítése

2009 áprilisában új kormány alakult – kifejezetten a válságkezelésre. Ennek programját is *Válságkezelés és bizalomerősítés* címmel fogadta el a parlament, amely a következő célokat jelölte ki:

- azonnali intézkedések meghozatala a válság rövid távú hatásainak kezelésére,
- a költségvetési egyensúly hosszú távú javítása,
- a fenntartható növekedés ösztönzése és
- a bizalom helyreállítása.

Az államháztartás hiányának csökkentése érdekében nagyarányú *kiadás-csökkentő* intézkedések születtek.

- Két évre befagyasztották a *közszféra* bruttó bértömegét, és létszámstopot vezettek be, továbbá megszüntették a 13. havi illetményt.
- Szűkítették a *családtámogatási rendszer* kiadásait:
 1. két évre befagyasztották a *családi pótlék* összegét, s az igénybevétel felső korhatárát 23-ról 20 évre csökkentették;
 2. megszüntették a *családi pótlék* adómentességét, és azt *adóterhet nem viselő járandóságnak* minősítették (adót nem kell utána fizetni, de növeli az adóalapot);

3. a gyermekgondozási szabadság időtartamát (gyes és gyed együttesen) három évről két évre rövidítették.

– Ezzel párhuzamosan döntés született:

1. a gyermekgondozási szabályok egyszerűsítéséről,
2. a családi gyermekfelügyelet mint új forma bevezetéséről,
3. a közsférában a részmunkaidő kötelező felajánlásáról a gyermekgondozási szabadságról visszatérőknek, és a felmondásvédelmi időszak három évre történő kiterjesztéséről,
4. az óvoda- és bölcsődehálózat fejlesztéséről, valamint
5. a családi napközi állami normatívájának emeléséről.

– Lefaragták a szociális rendszer egyéb ellátásait is:

1. 10 százalékkal csökkentették a táppénz összegét,
2. eltörölték a 13. havi nyugdíjat,
3. a nyugdíjkorhatárt fokozatosan 65 évre emelték,
4. fokozatosan kivezetik a gáz- és távhőár-kompenzációt
5. felfüggesztették a lakástámogatási rendszer működését, és helyette egy újabb, de kisebb otthonteremtési támogatást vezettek be.

A foglalkoztatást terhelő adók csökkentése

A gazdaság növekedési pályára állításának reményében csökkentették a foglalkoztatást terhelő adókat, és erősítették a munkavállalási hajlandóság és képesség ösztönzését. 2009-ben:

- 5 százalékponttal csökkentették a munkaadói járulékot (32-ről 27 százalékra), a minimálbér kétszereséig;
- a személyi jövedelemadó alsó, 18 százalékos sávhatárát 1,7-ről 1,9 millió forintra emelték;
- 20 százalékról 25 százalékra nőtt az általános forgalmi adó, de létrejött egy 18 százalékos kedvezményes adósáv az alapvető élelmiszerekre, a távfűtésre.

2010-től:

- az 5 százalékos munkáltatói járulékcsökkentést kiterjesztik a teljes jövedelemre,
- a személyi jövedelemadó alsó sávhatárát jelentősen felemelik (a 2009-es 1,8-ről évi 5 millió forintra), de az adóalap a „szuperbruttósított” jövedelem lesz (a bruttó bért megfelelik munkáltató által fizetett, összesen 27 százalékos munkáltatói tb-járulékokkal),
- az adókulcsok a jelenlegi 18 és 36-ról 17 és 32 százalékra módosulnak,
- megszűnik a tételes egészségügyi hozzájárulás,
- bevezetik az ingatlanadót.

Szolidaritási csomag

– *A lakáshitelek megsegítése.* Az állam átmeneti időre készfizető kezességvállalással segíti azokat, akik a törvényben meghatározott lakás célú kölcsönt vettek fel, majd a válság miatt, önhibájukon kívül 2008. szeptember

30-át követően veszítették el munkahelyüket. 2009 júniusában ezt kiterjesztették azokra a kiskeresetű adósokra is, akik nem veszítették el állásukat, de gondot okoz számukra a hitelek törlesztése;

- *Kríziskezelő program.* Egyszeri támogatás bevezetése az alacsonyabb jövedelmű, elsősorban gyermekes családoknak, valamint a nyugdíjasoknak.

Szakképzés

A szakiskolai képzés rugalmassá tétele, a lemorzsolódás csökkentése és a szakmunkás-életpálya vonzóbbá tétele érdekében a kormány feloldotta azt a korlátozó rendelkezést, amely alapján 16 éves kor alatt nem lehet megkezdeni a szakképzést, ezzel lehetővé téve, hogy az általános iskola elvégzése után közvetlenül is be lehessen kapcsolódni gyakorlatorientált szakképzésbe. A 9–10. szakképző évfolyamokon a diákok lehetőséget kapnak a hiányzó alapképességek pótlására, megszerzésére, a további képzés megalapozására is, valamint a szakképzés egészében lehetővé válik a szakképzést előkészítő ismeretek beszámítása a szakképzési évfolyamokon folyó tanulmányokba, lerövidítve ezzel a szakképzés idejét.

2. Kormányzati intézkedések a válság negatív foglalkoztatási hatásainak ellensúlyozására

A gazdasági válság kedvezőtlen munkapiaci hatásainak enyhítésére több kormányzati intézkedést hoztak. A 2008 őszén meghirdetett válságkezelő és gazdaságélénkítő csomag egyszerre kívánta enyhíteni a pénzpiacon és a munkapiacon fellépő problémákat. Megtörtént az Új Magyarország Fejlesztési Terv forrásainak átcsoportosítása, illetve új, a válság hátrányos következményeit csillapító támogatások léptek életbe. *EU-s forrásokból:*

- a kis- és középvállalkozások számára 1,4 milliárd forintos – forgóeszköz-hitelre, mikrohitelre, hitelgaranciára fordítható – pénzügyi csomagot biztosítottak;
- az építőipart 1,8 milliárd forintos rendelésállományhoz juttatták;
- 20 milliárd forintból pedig támogatják a 4 + 1 képzéssel kombinált munkahelymegőrző programot, ami – becslések szerint – több mint 50 ezer munkahely megtartásához nyújt fedezetet.

A *munkaidőszabályok módosítására* is sor került, aminek az volt a célja, hogy rugalmasabb szabályozással tegyék lehetővé a munkaidő hozzáigazítását a válság miatt ingadozóbb szükséglethez.

2.1. Rugalmasabb munkaidőszabályok

Módosította az Országgyűlés a Munka törvénykönyvét, s az új szabályok 2009. június 1-jével már hatályba is léptek. Változtak a munkaidőkeretre, a pihenőidőre és a rendkívüli munkavégzésre vonatkozó rendelkezések.

Munkaidőkeret. A napi munkaidőtartam alapulvételével korábban legfeljebb három hónapos vagy 12 hetes keretben határozhatta meg szabadon a munkáltató, hogy mennyit kell dolgozni az alkalmazottaknak. Az új szabályozás ezt az időszakot még egy hónappal, illetve négy héttel megnövelte.

Pihenőidő. Eddig a készenlétet követően 11 óra pihenőidő járt, erről csak a kollektív szerződés térhetett el. Az új szabályok szerint ha a készenlét alatt nem kell dolgozni, nem jár pihenőidő.

Túlóra. Rendkívüli munkavégzés esetén a korábbi szabályok szerint a munkáltató egyes dolgozók számára – megállapodás alapján – az éves 200 órán felül további legfeljebb 100, összesen tehát legfeljebb 300 óra időtartamú rendkívüli munkavégzést rendelhetett el. Ezt a megállapodást korábban csak olyan alkalmazottal köthették meg, aki mellé már keresték a váltótársat, a munkaerőigényt beadták a munkaügyi központhoz, ám nem sikerült hasonló szakembert találni. Akkor is jogos volt a túlmunka, ha a beosztás olyan magas szintű vagy kivételes ismereteket, gyakorlatot igényelt, amely a munkáltató működéséhez feltétlenül szükséges volt. Június 1-jétől azonban elég, ha az első feltétel teljesül.

2.2. A munkahelymegőrzés támogatása

A Szociális és Munkaügyi Minisztérium (SZMM) 2009. évi munkahelymegőrző programjaira hazai forrásból 17,93 milliárd forintot használhattak fel, 7,23 milliárd forintot az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány (OFA) három pályázatára, 10 milliárd forintot pedig az Állami Foglalkoztatási Szolgálat (ÁFSZ) programjaira. 700 millió forint a központi munkahelymegőrző programra állt rendelkezésre (SZMM, 2009b).

A következőkben – az SZMM-nek az Országgyűlés foglalkoztatási és munkaügyi bizottsága részére készített tájékoztatása alapján – áttekintést adunk ezeknek a támogatásoknak a felhasználásáról.

A programokat hármas cél jegyében indították:

1. a vállalkozások működőképességének fenntartása, a munkahelyek megőrzése érdekében;
2. a létszámcsökkentésre kényszerülő vállalkozásokat segíteni abban, hogy egy másik vállalkozás átvegye a munkavállalókat továbbfoglalkoztatásra;
3. amennyiben a létszámleépítés elkerülhetetlen, az egyén támogatása annak érdekében, hogy más vállalkozásnál – akár támogatott átképzés segítségével is – mielőbb újból munkát találjon.

A támogatások főbb formái:

- a bérek és közterhei egy részének átvállalása,
- a rövidített munkaidő bevezetésének támogatása,
- képzés, átképzés költségeinek támogatása,
- munkaerő- piaci szolgáltatások nyújtása,
- utazási, lakhatási költségek egy részének átvállalása.

Az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány (OFA) programja a foglalkoztatottság megőrzésének a támogatására

Az OFA által támogatott pályázatok száma 494 darab volt, amely összesen 7 150 136 forint odaítélésével 18 647 fő munkavállaló foglalkoztatásához járul hozzá, és ennek révén összesen 33 752 munkahely megőrzését segíti elő (5. táblázat).

5. táblázat: Összefoglaló táblázat az OFA által támogatott munkahely-megtartó programokról

	Megőrzés program	Munkába program	Összesen
Projektek száma (darab)	448	46	494
Igényelt támogatás (ezer forint)	9 610 780	830 891	10 441 671
Megítélt támogatás (ezer forint)	6 484 954	665 182	7 150 136
Megőrzés (fő)	7 371	-	7 371
Csökkentett munkaidő (fő)	9 598		9 598
Képzés (fő)	273	102	375
Munkajogi jogutódlással átvett munkaerő (fő)	-	131	131
Munkaügyi központ által közvetített munkaerő (fő)	-	1 547	1 547
Összes támogatott létszám (fő)	16 969	1 678	18 647
Megtartott munkaerő (fő)	31 255	24976	33 752

A megítélt és igényelt támogatás aránya 68 százalék.

Az összes támogatathoz képest a képzésbe vontak aránya 2 százalék.

A munkahelybővítés aránya a *Munkába* programban 49 százalék.

A megőrzött és a megtartott munkaerő aránya a *Megőrzés* programban 54 százalék.

Forrás: SZMM 2009b.

Az OFA *munkahelymegőrző programjához* a Munkaerő-piaci Alapot Irányító Testület 2009 júniusában további forrásokat nyújtott, ami lehetővé tette 20, függőben lévő pályázat elfogadását. Az összesen 448 támogatott projekt 16 969 fő foglalkoztatását segítette. A projektben a támogatás ideje átlagosan 6,9 hónap, ami a továbbfoglalkoztatási kötelezettséggel együtt 13,8 hónapra biztosítja az érintett munkavállalók alkalmazását. A pályázati kiírás szerint a támogatott szervezeteknek a program teljes időtartama alatt meg kell őrizniük a pályázat beadásakor meglévő átlagos statisztikai állományi létszámukat, ami összességében 31 255 munkahely fennmaradását ígéri, átlagosan 13,8 hónapig.

Az 50 fő alatti kis- és középvállalatoknál a munkahelymegőrző bértámogatás 2962 főt érint, átlagosan 7,3 hónap időtartamban. A megtartott munkaerő száma a középméretű vállalkozásoknál a legmagasabb: 13 ezer fő. A munkaszervezési intézkedések a nagyvállalatoknál 7833 főt érintenek, és ezek használták ki leginkább munkaerő-állományuk képzésének a lehetőségét is. A részletes adatokat a 6. táblázat tartalmazza.

A támogatási összeg 60 százalékát munkahelymegőrző bértámogatásra fordítják, ami a támogatott létszám 43 százalékát érinti (7. táblázat).

6. táblázat: Munkahely-megtartó támogatásokban érintett létszám vállalatnagyság szerint (fő)

Vállalkozások nagysága	Megőrzésben érintett létszám	Munkaidő-csökkentésben érintett létszám	Képzésben érintett létszám	Megtartott munkaerő
50 fő alatt	2 825	137	6	7 583
51 és 250 fő között	4 267	1 628	46	13 031
251 fő fölött	279	7 833	221	10 641
Összesen	7 371	9 598	273	31 255

Forrás: SZMM (2009b).

7. táblázat: A támogatás összege és létszámkihatása támogatás-típusonként

Megnevezés	Megítélt támogatás (ezer forint)	Támogatott létszám (fő)	Megtartandó létszám (fő)
Munkahelymegőrző támogatás	3 859 247	7 371	18 105
Munkaidő-csökkentés	2 625 703	9 598	13 150

Forrás: SZMM (2009b).

A feleslegessé vált létszám újbóli elhelyezkedését segítő OFA-programba befogadott 83 pályázat közül 46 esetben született támogató döntés (8. táblázat). Az összességében 665 millió forint 1678 fő részére biztosította az átmenetet a megszűnő munkahelyről egy új állásba. Közülük 1547 fő a munkaügyi kirendeltségek által közvetített álláskereső, 131 fő pedig a munkajogi jogutódlásból átvett munkavállaló volt. A támogatás időtartama átlagosan 8,8 hónap, ami a továbbfoglalkoztatási kötelezettséggel együtt 17,6 hónapra biztosítja a programba bevont munkavállalók foglalkoztatását.

8. táblázat: A feleslegessé vált létszám újra-elhelyezkedését segítő OFA-projektek jellemzői

Vállalkozások nagysága	Projektek száma	Megítélt támogatás (ezer forint)	Munkaügyi központtól igényelt munkaerő (fő)	Munkajogi jogutódlással átvett munkaerő (fő)	Képzésben érintett létszám (fő)	Megtartott munkaerő (fő)
50 fő alatt	40	348 088	415	19	0	767
51 és 250 fő között	5	171 894	37	112	102	634
251 fő fölött	1	145 200	1 095	0	0	1 096
Összesen	46	665 182	1 547	131	102	2 497

Forrás: SZMM (2009b).

Az 50 fő alatti vállalkozások száma 40, ezek alkalmazzák a támogatott munkaerő 24 százalékát (8. táblázat). Döntően a munkaügyi központtól igénylik a munkaerőt. A középvállalatok száma öt, ezek a létszámnövelést elsősorban munkajogi jogutódlással valósítják meg. Egyedül ebben a vállalati kategóriában éltek a képzés lehetőségével, holott a kisvállalkozások esetében is 19 főt munkajogi jogutódlással vettek fel.

A pályázati kiírás szerint a támogatott szervezeteknek a projekt teljes időtartama alatt meg kell őrizniük a pályázat beadásakor meglévő átlagos statisztikai állományi létszámukat. Ez 2497 munkahely megőrzését jelenti átlagosan 17,6 hónapig.

Az ÁFSZ közreműködésével zajló központi munkaerő-piaci program „A munkahelyek megőrzéséért”

Az ÁFSZ, ezen belül a *regionális munkaügyi központok* által működtetett programok keretében a munkaügyi központok 2009. február 9. és szeptember 14. között folyamatosan fogadták a vállalkozások támogatási igényeit, majd ezek alapján munkaerő-piaci programokat készítettek és nyújtottak be a Foglalkoztatási és Szociális Hivatalhoz (FSZH). A programok keretében lehetőség volt:

- a munkahelymegőrzés támogatására,
- rövidített munkaidős foglalkoztatás támogatására,
- a munkába helyezés támogatására (bértámogatással) új munkáltatónál és
- a képzés támogatására a munkahelymegőrzéshez, illetve új munkába helyezéshez kapcsolódóan.

A munkaügyi központok a leépített munkavállalók részére *komplex munkaerő-piaci szolgáltatási programokkal* nyújtanak segítséget.

A munkáltatók a munkaügyi központtal közösen *programtervet* készítettek a támogatási igényeikről. Ezeket a régiók munkáltatóként, illetve kistérségi, ágazati vagy megyei szinten összesítve terjesztették fel. A kettőnél több régió illetékességi területén működő munkáltatók támogatási igényüket közvetlenül a Foglalkoztatási és Szociális Hivatalhoz (FSZH) nyújtották be. A programok támogatásáról vagy elutasításáról a szociális és munkaügyi miniszter döntött. A pályázatok elbírálása folyamatos volt a rendelkezésre álló keret erejéig, a programok terhére 2009. december 31-ig lehetett kötelezettséget vállalni. 2009. szeptember 14-én felfüggesztették a programok befogadását, mert a már megítélt és a beérkezett, de el nem bírált igények megközelítették a 12 milliárd forintot (Napi Gazdaság, 2009. szeptember 11.).

A *Munkahelyek megőrzéséért* elnevezésű, az átmenetileg nehéz helyzetbe jutott munkaadók támogatására irányuló, a munkaadók és az ÁFSZ együttműködésében megvalósuló központi munkaerő-piaci program keretében meghirdetett pályázatra 2009. június 12-ig a regionális munkaügyi központok és a munkáltatók összesen 1331 pályázatot nyújtottak be. Ezek megoszlása támogatási formák szerinti a következő:

- 1268 igény *munkahelymegőrző bértámogatásra*,
- 26 igény *újraelhelyezkedést segítő bérköltség-támogatásra*,
- 37 igény *keresetkiegészítésre csökkentett idejű foglalkoztatás* esetén.

A beérkezett munkaerő-piaci programok összesen 2281 egyedi munkáltatói támogatási igényt tartalmaztak. A munkáltatók döntően a kereskedelem,

gépjárműjavítás, feldolgozóipar, építőipar, vendéglátás nemzetgazdasági ágazatba tartoznak. Az átmenetileg nehéz helyzetbe került munkavállalók száma meghaladta az 52 ezer főt, az igényelt támogatás összege közel 32 milliárd forint. Az összes támogatást igénylő vállalkozásnál a teljes megőrizni tervezett statisztikai állományi létszám több mint 95 ezer fő volt.

Az FSZH tájékoztatása szerint 2009. szeptember 10-ig a szakértői bizottság véleménye alapján 769 munkáltatói igény támogatására tettek javaslatot a szociális és munkaügyi miniszter felé. A program keretében közvetlenül támogatott létszám meghaladta a 27 ezer főt, amely a támogatott munkaadók esetében közel 48 ezer fő munkahelyének megőrzéséhez járul hozzá. A regionális munkaügyi központok 754 támogatási szerződést kötöttek, a szerződésekben 7 milliárd forint összegre vállaltak kötelezettséget. A pályázók főként munkahelymegőrző bérköltség-támogatást igényeltek, és támogatást részmunkaidős foglalkoztatáshoz (Napi Gazdaság, 2009. szeptember 11.).

2.3. Anomáliák a munkapiaci válságkezelésben

„Bár a válság eddig meglepően kevés munkahelyet rombolt le, és az állástalanok száma is kevésbé nőtt, mint az EU egészében, ez nem kecsegtet semmi jóval. A termelés csökkenése ugyanis nemcsak munkahelyek megszűnésével jár, hanem az azt – normális esetben – kiegyensúlyozó munkahely-teremtés intenzitásának mérséklődésével. Márpedig ha az eddigi évi 250–300 ezer új állás helyett a következő egy évben csak 100 ezer keletkezik, a munkahelyek megszűnése pedig a szokásos 250–300 ezer helyett felugrik 400 ezerre, akkor akár 300 ezerrel is visszaeshet a foglalkoztatás, ami megkétszerezheti a most 9,1 százalékos munkanélküliséget.” (Kőrösi, 2009, 6. o.) A munkanélküliség növekedésének megakadályozását célozták a különböző munkahelymegőrző támogatások, amelyek felhasználása nem volt problémamentes.

1. *Kevés a pénz, központosított az elosztás.* A foglalkoztatottság szinten tartására szánt három forrást – az SZMM 700 milliós központi programja, az ÁFSZ 10 milliárdos és az OFA 7 milliárd körüli munkahelymegőrző programjai – a regionális munkaügyi központokhoz decentralizált foglalkoztatási alapból vonták el és központosították, olyan célokra, amelyek a foglalkoztatási törvényben rögzített aktív eszközökkel helyileg is kezelhetők lennének. A központosítás lassította a döntéshozatalt, ami válságban megengedhetetlen. A források szűkösségét bizonyítja azok gyors kimerülése. Az OFA pályázati kiírását november 30. helyett márciusban fel kellett függeszteni, mert több mint kétezer pályázat érkezett, 18 milliárd forintos igénnyel. Az ÁFSZ 10 milliárdos keretéből pedig 2009. szeptember 14-ig lehetett támogatást igényelni. Ha ez a Munkaerő-piaci Alap elégtelenségére vezethető vissza, akkor ebben a kritikus helyzetben nem lett volna szabad csökkenteni a munkaadói járulékot.²

2. *Túlzottan összetett programcélok.* A programcélok sokeleműek voltak, amiben minden munkáltató találhatott magának mentőövet, függetlenül at-

2 – 2009. július elsején 3 százalékról 1 százalékra csökkentették a munkaadói járulékot, a minimálbér kétszeresének megfelelő járulékalapig (143 000 forint).

tól, hogy a bajt a válság váltotta-e ki, avagy a vállalkozás általános gyengesége. Ez a pályázatok áradatát indította el. Ráadásul olyan támogatásokat helyeztek kilátásba ezek a programok, amelyek részei az aktív munkaerő-piaci eszköz- és szolgáltatástárnak is (például bérköltség-támogatás, képzés, munkába járással összefüggő költségek átvállalása stb.). Ésszerűtlen ezek megkettőzése.

3. *Bonyolult adminisztráció.* A parttalan igényeket megakadályozandó, bürokratikus eljárásokat írtak elő a pályázóknak, különböző adatszolgáltatási kötelezettség teljesítésére és olyan dokumentumok beadására, mint a munkáltatók eddig megtett és tervezett válságkezelő intézkedéseinek bemutatása, az ezekre felhasznált és felhasználandó saját források igazolása, a foglalkoztatási problémák kezelési módjának ismertetése. „Miközben a kormány sem képes pontosan kimutatni, hol végződik a rossz gazdaságpolitika, és hol kezdődik a pénzügyi válság, a bértámogatásban részesítendő vállalkozásnak igazolnia kell, hogy foglalkoztatási nehézségei kifejezetten a recesszióból adódnak, és átmenetiek. Ehhez a pályázati kiírás sem az igénylők, sem az elbírálók számára nem ad konkrét fogódzót azon kívül, hogy a pályázó leépítési szándékkal kapcsolatos bejelentésének 2008. október 31-e után kellett megérkeznie a munkaügyi központhoz.” (G. Tóth, 2009a).

4. *Szigorú pályázati követelmények.* Leginkább azt kifogásolták a támogatásért folyamodó munkáltatók, hogy a „pályázónak vállalni kell, hogy a támogatás igénybevétele mellett eláll leépítési szándékától, továbbá a támogatott időszak után azzal azonos időtartamig (3–12 hónapig) sem válik meg dolgozóitól”. Erre a jelenlegi gazdasági visszaesés mellett nem látnak lehetőséget. Emiatt „aki nyert, azok egy része nem írja alá a támogatási szerződést, mert rádöbbennek, hogy túlvállalták magukat” (G. Tóth, 2009a).

Sokan irracionálisnak tartották az *üzleti tervvel* kapcsolatos követelményeket is. „A regionális munkaügyi központok nagy terjedelmű, önmagával és a projektdatlappal számtalan átfedést tartalmazó, logikátlan tematikájú üzleti tervet kérnek az állami pénzre pályázó cégektől. A pályázati adat-alapcsomag nem egységes, tartalma régióként változik. Az ÁFSZ pályázati kiírásainak megfogalmazása annyira általános, hogy a támogatások lehetőséget adhatnak politikai alapú döntésekre. Az üzleti terv amúgy irreális elvárás. Válság idején ez pillanatonként változik, és egy cégnél sem fogja a valós helyzetet tükrözni.” (Kincsei, 2009.)

5. *A támogatáshoz való hozzáférés közigazgatási útja túl hosszú.* A cégeknek nem közvetlenül az ÁFSZ-hez kellett beadni pályázataikat. A válsággal sújtott cég jelezte az igényét a regionális munkaügyi központnak, indokolt esetben közösen programtervet állítottak össze, amit az FSZH véleményezett. Ezután a hivatal javaslatot tett, hogy melyik programtervet és az abban szereplő melyik céget tartotta támogatásra érdemesnek. A támogatásra javasolt programokat tovább küldték az SZMM-nek, ahol a Munkaerő-piaci Alapot Irányító Testület (MAT) szakértői bizottsága is értékelt a beérkezett pályá-

zatokat, majd javaslatot tett a miniszternek, aki döntött a támogatás odaítéléséről. A programban részt vevő munkaadóval a munkaügyi központ kötött támogatási szerződést. Ez az eljárás hosszú átfutási időt valószínűsít a döntéshozatalra, holott ezekre a támogatási igényekre valóban igaz az a közmondás, hogy „kétszer ad, aki gyorsan ad.”

6. *Még ennél is nehezebb megbirkózni az EU-programokkal.* „A legkiseb-
beknek meghirdetett, uniós háttérű hitelkonstrukciók közül 2009. július vé-
géig valójában csak a már tavaly tavasszal elindított Új Magyarország mikro-
hitelt vehették igénybe, és e lehetőséggel is csupán 1294 cég élt. Ők mostanáig
mindössze 7 milliárd forint visszatérítendő támogatáshoz jutottak. Pedig idő-
közben a feltételeket is javították, így a 200 millió forintnál kisebb árbevételű
vagy induló vállalkozások forgóeszközhitel esetén 6 millió, beruházási hitelnél
pedig 10 millió forinthez juthatnak, akár 5,9 százalékos kamatért. Árulkodó,
hogy az igénylők nem a mikrohitelleléssel foglalkozó öt kereskedelmi bankhoz
fordulnak, hanem a megyei vállalkozásfejlesztési közalapítványokhoz, mert
itt jóval alacsonyabbak a járulékos költségek. Más kérdés, hogy a válság követ-
keztében a vállalkozások hitel felvételi hajlandósága is jócskán mérséklődött.
A Coface Hungary Kft. legfrissebb felmérése szerint a hazai vállalkozások
kevesebb mint 10 százaléka számít hitelképesnek, és ez az arány tovább fog
romlani, hiszen manapság csak a vállalatok kis hányadának növekszik a be-
vétele. Ennek fényében az sem meglepő, hogy 2009. I. felében 22 százalékkal
nőtt a fizetésképtelenséggel kapcsolatos cégeljárások száma, ám a nemfizetés
szempontjából legrosszabb időszak még hátravan.” (G. Tóth, 2009b.)

2.4. „A rövidített munkaidő elbocsátás helyett” válságkezelő intézkedés magyar és német szabályainak összehasonlítása

A munkapiaci válságkezelés gördülékenységére jó példa a német rövidített
munkaidő szabályainak hozzáigazítása a foglalkoztatási „szükségállapothoz.”
Mivel ilyen támogatás nálunk is létezik, érzékeltetni lehet a különbséget. A
német szabályok leírása megtalálható az az I. fejezet 2. alfejezetének keretes
írásában. Magyarországon egy új jogszabályt léptettek hatályba, amelynek
címe: *A Rész munkaidős foglalkoztatás támogatása a létszámleépítések meg-
előzésére.*³ Ez a következőket tartalmazza:

Az intézkedés célja a leépítéssel fenyegetett munkavállalók rész munkaidő-
ben való továbbfoglalkoztatása. Támogatást az a munkaadó kaphat, amely
a teljes munkaidőben foglalkoztatott dolgozóját átmenetileg – elbocsátás
helyett – legalább négy órában foglalkoztatja. A támogatás feltétele, hogy a
munkaadó csoportos létszámcsökkentésre vonatkozó szándékát az illetékes
munkaügyi központnak előzetesen bejelentsen.

A támogatás mértéke a munkavállaló kieső munkaidejére járó személyi
alapbérének és járulékeinak 80 százalékáig terjedhet. Személyi alapbérként
legfeljebb a mindenkor minimálbér másfélszerese vehető figyelembe. A tá-

3 – 70/2009. (IV. 2.) kormány-
rendelet a szakképzéssel
rendelkező, pályakezdő állás-
keresők munkatapasztalat-szer-
zésének és a létszámleépítések
megelőzése érdekében a rész-
munkaidős foglalkoztatás tá-
mogatásáról, hatályos: 2009.
április 5-től.

mogatás legfeljebb 12 hónapra nyújtható. A részmunkaidős foglalkoztatás támogatásának forrása az a 10 milliárd forint, amit válságkezelés céljából a Munkaerő-piaci Alap foglalkoztatási alaprészének központi keretéből elkülönítettek.

A támogatás a leépítéssel fenyegetett munkavállalókra vonatkozóan a munkaadó kérelmére állapítható meg. További feltétele, hogy csoportos létszámcsoökkentéssel kapcsolatos előzetes bejelentését a munkáltató ne hajtja végre. A munkaadónak vállalnia kell, hogy a támogatást a munkavállaló részére havonta előre kifizeti, megőrzi a bejelentésekor meglévő átlagos statisztikai állományi létszámát, valamint legalább a támogatási időtartammal megegyező időtartamban vállalja a munkavállaló továbbfoglalkoztatását. A munkaadók a támogatáshoz a munkaügyi központhoz benyújtott pályázat útján juthatnak hozzá.

A támogatási konstrukció német és a magyar elnevezésének a különbözősége nemcsak szemantikai probléma, hanem tartalmi (9. táblázat). A német szabályozás szerint ugyanis *a rövidített munkaidőben foglalkoztatottak teljes munkaidős dolgozók maradnak* a támogatás ideje alatt. Magyarországon ugyanakkor *az érintettek munkaszerződését egyenként részmunkaidőssé kell átalakítani*, ami természetesen csak közös akarral tehető meg. Ennek során olyan kérdések vetődnek fel – amelyek Németországban nem –, mint például hogyan változik a bér a rövidített munkaidő alatt, módosulnak-e a szociális juttatások, milyen következményt ró a nyugdíjra, jelent-e problémát az egészségbiztosítás szempontjából, vagy érinti-e a szabadságot? A lehetséges válaszok az esetek nagy részében időigényes alkuk során dőlnek el, ami ellentmond a támogatás céljának, a gyors beavatkozásnak.

A rövidített munkaidőnek közvetlen hatása van az *álláskeresési támogatás* összegére. Tekintettel arra, hogy a jogosultsági idő egyharmadában keresetarányos ellátmány jár, amit a munkanélkülivé válást megelőző négy negyedév átlagkeresete alapján határoznak meg, a rövidített munkaidőben dolgozó rosszabbul jár, ha a munkáltatója – szembesülve nem átmeneti, hanem végzetes működési akadállyal – mégis létszámleépítésre kényszerül, mintha a gazdasági probléma megjelenése után azonnal ezt a lehetőséget választotta volna.

Figyelemre méltó különbségek vannak a *szabályozás rugalmasságában* is: Németországban elég, ha a rendeléshiány *egyetlen dolgozó munkaidejének mindössze 10 százalékos csökkentését kényszeríti ki*. Magyarországon a *tömeges elbocsátás* helyett használható ez a támogatás. A *támogatási idő Németországban másfélszer* – 2010-től kétszer – *hosszabb*, mint nálunk, ami alatt csak meg kell tartani a rövidített munkaidőben dolgozókat, míg Magyarországon *a támogatási idővel azonos továbbfoglalkoztatási kötelezettség* terheli a cégeket, az átlagos statisztikai állományi létszám megtartása mellett. Végül, a támogatáshoz Németországban sokkal egyszerűbb hozzáférti, mint Magyarországon.

9. táblázat: Különbségek a válságkezelést célzó rövidített munkaidő magyar és német szabályozásában

Tárgy	Német szabály	Magyar szabály
Elnevezés	rövidített munkaidő (<i>Kurzarbeit</i>): egyértelmű megkülönböztetés a részmunkaidőt kifejező <i>Teilzeitbeschäftigung</i> -tól	részmunkaidő: A kényszerből lerövidített munkaidő összemosása az önként vállalt munkaidő-csökkenést kifejező részmunkaidővel.
Feltétel	legalább egy dolgozó 10 százalékos bércsökkenése a gazdasági okból vagy más, elkerülhetetlen akadály miatt végrehajtott munkaidő-csökkenés esetén	– csoportos létszámcsökkenésre vonatkozó szándék előzetes bejelentése, majd elállás ennek végrehajtásától a támogatás miatt – munkaszerződésben a teljes munkaidő legalább felét elérő foglalkoztatás átvezetése
Támogatási forma	– kieső bér pótlása a munkanélküli-járadéknak megfelelő mértékben – a kieső bér 80 százaléka után fizetendő tb-járulék munkáltatót terhelő részének az 50 százalékát átvállalja a munkapiaci ügynökség, munkavállalóét 100 százalékban akkor, ha képzésben vesz részt	a kieső munkaidőre járó személyi alapbér maximum 80 százaléka; személyi alapbérként legfeljebb a minimálbér másfélszerese vehető figyelembe
Támogatási idő	2009. január 1. és december 31. között az eredeti 6 hónapról 18 hónapra növelték a támogatási időt, majd a válság elhúzódása miatt ezt 2010 elejétől meghosszabbítják két évre	legfeljebb 12 hó
Követelmény a támogatásért cserében	támogatási idő alatt megtartani a dolgozókat	megtartani a csoportos létszámcsökkenés bejelentésekor meglévő átlagos statisztikai állományi létszámot, valamint a részmunkaidőben foglalkoztatottak esetében vállalni a támogatási idővel egyező hosszúságú továbbfoglalkoztatást
Hozzáférés	– egyszerűsített ügyintézés, a kérelem benyújtása és a döntéshozatal a munkaerő-piaci ügynökség helyi kirendeltségénél – a támogatás interneten letölthető űrlap kitöltésével kérelmezhető, a hónap utolsó napjáig bejelentett igények elfogadása esetén a rövidített munkaidőért járó támogatás visszamenőleg érvényesíthető a hónap elejéig	a támogatáshoz az ÁFSZ által kezelt központi program keretében lehet hozzájutni, ami 2009 szeptemberében kimerült; addig a válsággal sújtott cég jelezte az igényét a regionális munkaügyi központnak, indokolt esetben közösen programtervet állítottak össze, amit az FSZH véleményezett, ezután a hivatal javaslatot tett, hogy melyik programtervet és az abban szereplő melyik céget tartotta támogatásra érdemesnek; a támogatásra javasolt programokat tovább küldték az SZMM-nek, ahol a Munkaerő-piaci Alapot Irányító Testület (MAT) szakértői bizottsága is értékelte a beérkezett pályázatokat, majd javaslatot tett a miniszternek, aki döntött a támogatás odaítéléséről; a programban részt vevő munkaadóval a munkaügyi központ kötött támogatási szerződést

III. A FOGLALKOZTATÁS ÉS A MUNKAPIACI RÉSZVÉTEL NÖVELÉSE MAGYARORSZÁGON

A magyar foglalkoztatáspolitikát még a gazdasági válság megjelenése előtt elkötelezte magát a munkanélküliek és inaktívak foglalkoztathatóságának a javítása, valamint a hátrányos helyzetű csoportok munkapiaci integrációja mellett. Mivel európai összehasonlításban rendkívül alacsony a magyar munkaerő-piaci aktivitás, ez a kiemelt cél a válság ellenére is aktuális maradt. Tekintettel arra, hogy a kedvezőtlen munkapiaci mutatók hátterében elsősorban a nagy ellátórendszerek – például a nyugdíj- és a gyermektámogatási rendszer – által kedvezményezett csoportok állnak, a válságkezelő kormány olyan *strukturális reformokat* indított be, amelyek hosszú távon csökkentik a munkapiactól távol tartó transzferekben részesülők arányát. Ezekről már szoltunk a kormányprogram kapcsán, így közülük csak példaként említünk néhányat:

- a nők munkapiaci részvételének ösztönzése a gyes/gyed folyósítási idejének lerövidítésével,
- az idősebb munkavállalók aktivitásának növelése, a nyugdíjrendszer átalakításával,
- az adóterhek többlépcsős átrendezése, a foglalkoztatás kifizérése és költségeinek csökkentése érdekében.

A munkavállalási hajlandóságot azonban *rövid távú intézkedésekkel* is növelni kell. Ide sorolható az állami foglalkoztatási szolgálattal való együttműködési kötelezettségnek a kiterjesztése a tartósan álláskeresők minél szélesebb körére, ami megtörtént az *Út a munkához* program keretében. A munkapiaci esélyek javításának fontos eszközei a *hátrányos helyzetűek foglalkoztatását támogató járulékkedvezmények* is.

1. *Út a munkához* program

Az *Út a munkához* program komplex intézkedéscsomag, ami 2009. január 1-jén lépett hatályba.⁴ Ennek célja a rendszeres szociális segélyben részesülő tartós munkanélküliek minél nagyobb hányadának visszavezetése a munkapiacra. E célcsoport mintegy 200 ezer fős létszámát két részre osztották. Az egyik fele esetében – legalább is rövid távon – nincs remény a munkába lépésre, így továbbra is rendszeres szociális segélyben részesülnek. A másik fele viszont olyan személyekből áll, akik munkára képesek, tehát elvárható tőlük, hogy dolgozzanak. Ha erre a piaci szféra nem kínál lehetőséget, a *közfoglalkoztatás* valamelyik formájába kapcsolódhatnak be, hogy ezáltal segély helyett munkával jussanak rendszeres jövedelemhez. Mivel e százezres sokaságból 7–8 ezer főre becsülhető az alapfokú végzettséggel sem rendelkező fiatalok száma, számukra kötelező a képzésben való részvétel ennek a hiányosságnak a pótlására. Erre a későbbiekben ráépülhet a munkapiac által igényelt szakmákra felkészítő tanfolyami képzés lehetősége. Amennyiben az aktív korúak ezen ellátási formáira jogosult személyek rajtuk kívül álló okból egyik lehe-

⁴ A 2008. évi CVII. törvényt egyes szociális és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról 2008. december 15-én fogadta el a parlament, ami többek között megváltoztatta a szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény rendelkezéseit.

tősséggel sem tudnak élni, ez idő alatt *rendelkezésre állási támogatásban* részesülnek (10. táblázat).

10. táblázat: Jogosultsági feltételek az aktív korúak pénzbeli ellátásaihoz

Egészségi ok akadályozza a munkavégzést	Rendszeres szociális segélyre nem jogosult
55 év feletti életkor. 14 éven aluli gyermek elhelyezése napközbeni ellátás keretében nem biztosított (feltéve, hogy a másik szülő ellátásban nem részesül). Önkormányzati rendeletben meghatározott egyéb ok.	Munkahely hiányában nincs módja fizetett munka végzésére. Nincs lehetőség képzésre, vagy olyan képzésben vesz részt, amelynél nem biztosított keregetpótló juttatás.

A munkavégzésre alkalmas tartós munkanélkülieket a munkaügyi kirendeltség *álláskeresőként* veszi nyilvántartásba, s *álláskeresősi megállapodást* köt velük. Amennyiben *35 évnél fiatalabbak, és nem végeztek el az általános iskola nyolc osztályát*, az álláskeresősi megállapodás ennek pótlására kötelezi őket. Ha 30 napon belül nem indul képzés, akkor közfoglalkoztatásba kell bekapcsolódniuk, akárcsak a célcsoport többi tagjának.

Az új rendelkezés értelmében valamennyi, az adott önkormányzat illetékeségi területén élő, 2008. december 31-én rendszeres szociális segélyben részesülő ellátott jogosultságát és egyéb szociális körülményeit meg kellett vizsgálni 2009. március 31-ig. Ha ennek során kiderült, hogy a jogosultság az aktív korúak ellátására nem állt fenn, a rendszeres szociális segélyt megszüntették. Ellenkező esetben rendelkezni kellett a rendelkezésre állási támogatásról, vagy a rendszeres szociális segély továbbfolyósításáról. Az aktív korúak ellátására való jogosultságot két évente legalább egyszer felül kell vizsgálni.

A 2009 első félévében elvégzett jogosultsági vizsgálatok eredményeként a szociális segélyezettek száma durván a hetedére apadt (11. táblázat). Egyidejűleg a semmiből 166 ezer fölé emelkedett a rendelkezésre állási támogatásban részesülők száma, ami arra utal, hogy a segélyezettek háromnegyedét ebbe az új támogatási formába csoportosították át. Ugyanakkor megtízszereződött a közcélú foglalkoztatásba bevontak száma. Ha az utóbbiak 76 ezres létszámához hozzáadjuk a 166 ezer rendelkezésre állási támogatásban részesülőket, ez mintegy 20 ezerrel nagyobb potenciális szociális segélyezetti létszámot ad az év elejéhez képest.

A 12. táblázat azt mutatja be, hogy a rendszeres szociális segélyben részesülők milyen címen jutottak hozzá ehhez a támogatáshoz. Közülük különösen azok érdekesek, akiket olyan csoportba soroltak, ahonnan nincs remény a munkába lépésre. Aki egészségi állapotuk miatt kerültek ide, azok száma 2009 júliusában közel 9400 volt. Több mint 15 ezer fő azért minősül munkapiaci értelemben esélytelennek, mert 55. életévét betöltötte. Végül mintegy 1200 főnek az elhelyezkedését kiskorú gyermek napközbeni ellátása akadályozza.

**11. táblázat: Aktív korúakat érintő ellátásokra jogosultak, illetve
közcéllú foglalkoztatásban résztvevők (fő), országos adatok, 2009. első félév**

	Január	Február	Március	Április	Május	Június
A rendszeres szociális segélyben részesülők létszáma	212 339	203 643	190 020	138 869	37 105	33 929
A rendelkezésre állási támogatásban részesülők létszáma	-	11 192	35 832	93 402	180 481	166 652
A közcéllú foglalkoztatásban résztvevők létszáma	7 909	7 599	9 387	18 640	52 128	76 437

Forrás: Szociális és Munkaügyi Minisztérium, Pénzbeli Ellátási és nyugdíjbiztosítási főosztály adatait idézi: *Vajda* (2009) 3. o.

**12. táblázat: Rendszeres szociális segélyben részesülők létszáma,
illetve ellátásuk költsége,* 2009. július**

	Fő	Forint
2008. XII. 31-én hatályos rendelkezés szerint	3 594	96 512 158
Egészségkárosodott	9 398	241 470 408
55. életévét betöltötte	15 540	409 033 954
14 éven aluli kiskorú gyermeket nevel, akinek a napközbeni ellátása nem megoldott	1 201	42 666 338
Keresőtevékenység mellett	2 598	30 009 015

* 62/2006. (III. 27.) kormányrendeletet alapján, amely szabályozza a szociális ellátások elszámolási szabályait. A feltüntetett összegek a korrigált kifizetéseket jelentik, amelyek az előző időszak elmaradt, illetve jogosulatlan kifizetéseinek pénzforgalmi adatait is figyelembe veszik.

Forrás: Önkormányzati Minisztérium, az önkormányzatok havonkénti normatíva igénylései alapján (idézi: *Vajda*, 2009, 3. o.)

A rendszeres szociális segélyben részesülőknek – kivéve az egészségkárosodott személyeket – továbbra is az *önkormányzat által kijelölt intézménnyel* kell együttműködniük, ha meg akarják őrizni jogosultságukat az ellátásra. Ezek többnyire a családsegítő szolgálatok. Az együttműködés tartalmát a *beilleszkedési program* határozza meg, ami jelenthet képességfejlesztő, életmódformáló tanácsadást vagy képzést is.

A rendelkezésre állási támogatás összege megegyezik a mindenkori legkisebb öregségi nyugdíjjal (2009-ben 28 500 forint), függetlenül a család létszámától és összetételétől. A 13. táblázat szerint ilyen ellátásban 2009 júliusában közel 160 ezer fő részesült.

A rendszeres szociális segély finanszírozásához a központi költségvetés a korábbinál 10 százalékkal alacsonyabb, 80 százalékos mértékű közvetlen támogatást biztosít, s ugyanez az arány érvényes a rendelkezésre állási támogatásnál is. A közcéllú foglalkoztatás eddigi finanszírozási rendszere is átalakult. Az elmúlt évre jellemző napi 3900 forint helyett 2009-től az önkormányzatoknál ténylegesen felmerülő személyi kiadások (munkabér + közteher) 95 százalé-

kát átvállalja a költségvetés, a fennmaradó 5 százalék pedig beépül a pénzbeli és természetbeli szociális ellátások fedezetére biztosított állami hozzájárulásba. Az önkormányzatok különböző fórumokon gyakran kifogásolták, hogy a munkavégzés dologi költségeit kizárólag nekik kell viselniük.

13. táblázat: Rendelkezésre állási támogatásban részesülők létszáma, illetve ellátásuk költsége,* 2009. július

	Fő	Forint
Öregségi nyugdíj legkisebb összege	117 907	3 137 182 395
2008. XII. 31-én rendszeres szociális segélyre jogosult személyek	30 774	1 210 340 542
Rendszeres szociális segélyre jogosult személy, aki vállalja az együttműködést az állami foglalkoztatási szolgálattal	1 394	0
Keresőtevékenységet kezd, bejelentési kötelezettségének eleget téve	8 340	114 293 388
Összesen	158 415	3 544 897 435

* 62/2006. (III. 27.) kormányrendeletet alapján, amely szabályozza a szociális ellátások elszámolási szabályait.

Forrás: Önkormányzati Minisztérium, az önkormányzatok havonkénti normatíva igénylései alapján (idézi: *Vajda*, 2009, 4. o.)

A közcélú munkavégzésre – legalább hat órai napi munkaidővel és legalább évi 90 munkanap munkavégzési időtartammal – határozott idejű munkaviszonyt kell létesíteni. A 14. táblázat szerint 2009 júliusában valamivel magasabb, mint 86 ezer volt ezek létszáma. Közülük mintegy 60 ezren teljes munkaidős munkaviszonyban álltak, 26 ezren pedig részmunkaidőben dolgoztak. A munka megszervezése az önkormányzat feladata, aminek ellátásához két éves időtartamra támogatott státusokat kaptak. A közfoglalkoztatásban részt vevők munkabérben részesülnek, ami teljes munkaidő ledolgozása esetén nem lehet alacsonyabb a hivatalos minimális munkabérnél. A közcélú foglalkoztatás keretében történő foglalkoztatás esetén a munkáltató mentesül a tb-járulék, a munkaadói járulék, valamint a tételes egészségügyi hozzájárulás 50 százalékának a megfizetése alól. Ez a kedvezmény legfeljebb a munkabér 130 százalékának megfelelő járulékalap után érvényesíthető.

14. táblázat: Közcélú munkában foglalkoztatottak létszáma, illetve ennek költsége,* 2009

Foglalkoztatottak száma teljes munkaidőben	59 670
Foglalkoztatottak száma teljes részmunkaidőben	26 564
Foglalkoztatottak száma összesen	86 234
Közcélú munkában foglalkoztatottak költsége összesen (forint)	6 846 112 553

* 62/2006. (III. 27.) kormányrendeletet alapján, amely szabályozza a szociális ellátások elszámolási szabályait.

Forrás: Önkormányzati Minisztérium, az önkormányzatok havonkénti normatíva igénylései alapján (idézi: *Vajda*, 2009, 4. o.)

A települési önkormányzatoknak minden év február 15-ig *közfoglalkoztatási tervet* kell készíteniük. Ezt előzetes véleményezésre meg kell küldeniük a munkaügyi kirendeltséghez, továbbá – a 2000 lakosnál nagyobb településeken – a helyi szociálpolitikai kerekasztalnak. A terv tartalmazza a rendelkezésre állási támogatásra jogosultak várható összetételét és a közfoglalkoztatásra szánt feladatok ütemezését, illetve forrásigényét. A közfoglalkoztatási tervet az elfogadását követő öt napon belül meg kell küldeni a kincstárnak.

A regionális munkaügyi központok 2009. április végéig 2955 közfoglalkoztatási tervet dolgoztak fel. Ezek összesítése alapján a közcélú foglalkoztatottak tervezett létszámát az év végére 152 840 főre becsülték, amelyből 10 363 fő 35 éven aluli, nyolc általános iskolai osztálynál kevesebbet végzett (*Péter, 2009*). A vizsgálat alapján a következő problémákra derült fény.

- A közfoglalkoztatási tervet előzetesen véleményeztetni kell a munkaügyi kirendeltséggel, de ha azt év közben módosítják, az eljárást már nem kell megismételni.
- A tervet a kincstárnak kell leadni, de az nincs meghatározva, hogy a kincstárnak ezekkel mit kell tenni.
- Nincs előírva a közfoglalkoztatási tervek pénzügyi és szakmai tartalmának ellenőrzése.
- Nincs gazdája az abban lévő információk gyűjtésének, s monitoringrendszer sem működik.

Az aktív korúak ellátására jogosult személyek többsége közös ügyfele mind a munkaügyi központok kirendeltségeinek, mind az önkormányzatoknak, s bár a velük kapcsolatos feladatok szervezetenként elkülöníthetők, mégis szorosan kapcsolódnak egymáshoz. Annak érdekében, hogy az önkormányzatok és a munkaügyi központok közötti feladatok megosztása egyértelmű, továbbá a jogosultsági és folyósítási feltételek tekintetében az adatközlés a két szervezet között pontos és naprakész legyen, folyamatban van a *foglalkoztatási és szociális adatszázis* létrehozása. Ez az aktív korúak ellátására jogosult személyekkel kapcsolatos elektronikus nyilvántartás.

A költségvetés 2009-ben 100 milliárd forintot költ a rendszeres szociális segélyezésre, illetve az ezzel összefüggő *Út a munkához* program működtetésére, ám a keret – növekvő foglalkoztatási igények esetén – felülről nyitott. Eredetileg úgy számoltak, hogy a 210 ezer rendszeres szociális segélyből mintegy 100 ezer ember vonható be a programba, időszakos közfoglalkoztatás, illetve képzés révén. Ugyanakkor a közfoglalkoztatási tervek szerint 150–160 ezer segélyezett lehet alanya a közfoglalkoztatásnak és a képzésnek. Szűcs Erika, a program miniszteri biztosa szerint ebből mintegy 100 ezer főnek nyújthatnak a rendelkezésre állás fejében segélyt, illetve közmunkát. Ebben a helyzetben válik szükségessé az infrastruktúra-kezelőket és a vállalkozásokat motiváló szabályozás. Ennek érdekében az SZMM szeretne elindítani egy nőkre vonatkozó foglalkoztatási programot, egyfajta nemzeti ápolási és gondozási

szolgálat felállításával. Ugyancsak fontosnak tartja a 220 ezer megváltozott munkaképességű munkába állítását (Szűcs, 2009).

2. Start-kártyacsalád – még nagyobb ösztönzés a hátrányos helyzetűek foglalkoztatására

A munkapiaci esélyek javításának fontos eszközét jelentik a hátrányos helyzetűek foglalkoztatását támogató járulékkedvezmények. Ilyen kedvezmény illeti meg a pályakezdőket, gyestről/gyedről visszatérőket, valamint a tartósan munkanélkülieket (köztük kiemelten az 50 éven felülieket és az alacsony iskolai végzettségűeket) alkalmazó munkáltatókat. A célzott kedvezmény lehetővé teszi, hogy a hátrányos helyzetű munkavállalók jobb eséllyel pályázzanak egy adott munkakör betöltésére.

Az adórendszer 2009 közepétől hatályos módosításával csökkentek a munkáltatók járulékkerhei. Az általános járulékcsoökkentéshez a hátrányos helyzetűek foglalkoztatását támogató kedvezményeket is hozzá kellett igazítani, hogy továbbra is megmaradjon azok ösztönző hatása (15. táblázat).⁵

15. táblázat: A Start-kártyacsalád keretében 2009. július 1-től nyújtott munkáltatói kedvezmények

	Start-program (fiatalok)	Start-plusz (munkapiacra visszatérő szülők, tartósan állás- keresők)	Start-extra (idősek, alacsony iskolai végzettsé- gűek)	Start-régió* (rendelkezésre állási támogatás- ban részesülők)
Tételes egészségügyi hozzájárulás (1950 forint)	két évig mentesül a megfizetése alól	két évig mentesül a megfizetése alól	két évig mentesül a megfizetése alól	három évre mentesül a megfizetése alól
A munkavállaló bruttó keresete után fizetendő közterhek (1 százalékos munkaadói, 26 százalékos tb-járulék)	1. év: 10 százalékos 2. év: 20 százalékos	1. év: 10 százalékos 2. év: 20 százalékos	1. év: nincs fizetési kötelezettség 2. év: 10 százalékos	teljes járulékmentesítés 3 évre feltétel: létszámnövelés

⁵ Az egyes adótörvények és az azal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2009. évi XXXV. törvény 37. paragrafusa módosította a pályakezdő fiatalok, az 50 év feletti munkanélküliek, valamint a gyermek gondozását, illetve a családtag ápolását követően munkát keresők foglalkoztatásának elősegítéséről, az 5. paragrafusa 1. bekezdésének b) pontját, valamint a 7. paragrafusa 1. bekezdésének b) pontját.

* 2009-ben vezették be a leghátrányosabb helyzetű kistérségekre és településekre korlátozva.

A fiatalok munkába lépését elősegítő *Start-program* 2005. október 1-jei indulása óta 2009. május végéig mintegy 122 ezer fiatal váltotta ki a Start-kártyát; közülük 33,6 ezer fő felsőfokú végzettséggel rendelkezik.

A *Start-plusz program* célja, hogy ösztönözze a munkáltatókat a tartós munkanélküliek felvételére, valamint a *kisgyermeket nevelő szülők, illetve közeli hozzátartozót ápoló családtagok* újrafoglalkoztatására. Az APEH tájékoztatása szerint 2007. július 1-től – amikortól igényelhető a Start-plusz kártya – 2009. május végéig közel 28 ezren éltek ezzel a lehetőséggel.

A legnagyobb kedvezményt biztosító *Start-extra* program ugyancsak 2007. július 1-től működik. Célcsoportját az *50 éven felüli álláskeresők és az alacsony iskolai végzettségű munkanélküliek* képviselik. 2009 májusában több mint 14 ezren rendelkeztek *Start-extra* kártyával.

2009. január 1-jén – az *Út a munkához* programhoz kapcsolódva – bevezették a *Start-régió* programot.⁶ Ez a *Start-extra* program kedvezményeit kiterjesztette a *rendelkezésre állási támogatásra jogosult álláskeresőket* alkalmazó munkáltatókra is. Amennyiben a munkáltatók e célcsoportból olyan személyeket választanak, akiknek a *lakóhelye gazdasági, infrastrukturális, társadalmi, szociális, illetve foglalkoztatási szempontból hátrányos településen van*, három évig teljes járulékmertességet élveznek. Ennek feltétele, hogy a célcsoportból kiválasztott személlyel növelni kell a cég statisztikai állományi létszámát, és ezt a kedvezményi igénybevételének időtartama alatt fenn kell tartani.

A járulékkedvezmény nagyszámú *fiatal* felvételére ösztönzi a munkáltatókat, ami nagyon kívánatos, mert az ifjúsági munkanélküliség mérete aggasztó. A *16. táblázat* szerint a gazdasági válság kirobbanásáig ütemesen nőtt a *Start-kártyával* foglalkoztatott fiatalok száma, ami 2008 novemberében meghaladta a 40 ezret. Azóta viszont folyamatosan csökken: 2009 első négy hónapjában 3 ezerrel volt kevesebb a foglalkoztatottak átlagléttszáma, mint az előző év azonos időszakában, 2009 áprilisában pedig 33 ezer alatt maradt.

16. táblázat: A *Start-kártyacsaldhoz* kapcsolódó járulékkedvezménnyel foglalkoztatottak számának változása

Időpont	<i>Start-kártya</i>	<i>Start-plusz kártya</i>	<i>Start-extra kártya</i>
2005. november	3 561		
2006. november	20 640		
2007. november	38 469	2 646	1 134
2008. november	40 750	12 344	5 115
2008. éves átlag	39 159	8 219	3 534
2008. 1–4. havi átlag	37 234	4 739	2 014
2009. 1–4 havi átlag	34 269	13 963	5 349
2009. április	32 857	15 068	5 972

Forrás: *APEH*-adatok.

A *Start-plusz kártyával* alkalmazott munkavállalók száma egyelőre dinamikusan nő (2009. április: 15 068fő), s ez a folyamat a válság ideje alatt sem szakadt meg. A *Start-extra kártya* a jelentős kedvezmény dacára sem tette különösképp vonzóvá a leghátrányosabb helyzetű állásnélküliek felvételét. Számuk ugyanakkor töretlenül emelkedik, a válság ellenére is.

Ami a *Start-kártyával foglalkoztatott fiatalok összetételét* illeti, erre vonatkozóan semmilyen információ nem áll rendelkezésre. Munkapiaci hatásvizsgálatra lenne szükség annak megítéléséhez, hogy a munkáltatók támogatás nélkül a *Start-kártyával* rendelkező fiatalok mekkora hányadát alkalmaz-

6 – 2008. évi CVIII. törvény egyes szociális és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról, 41. paragrafus, hatályos 2009. január 1-jétől.

ták volna, azaz: mekkora e program holtteher-vesztesége? Egyelőre csak annyit lehet tudni, hogy a fiatalokat alkalmazó munkáltatók 12–13 százaléka költségvetési intézmény, a többi pedig azon kívüli. Gazdagabb információ használható a *Start-plusz és Start-extra kártyával foglalkoztatottak összetételének jellemzésére*. Ez annak köszönhető, hogy mindkét programot az Európai Szociális Alap támogatja. Ennek feltétele a források hasznosulásáról szóló értékelésekhez szükséges adatgyűjtés megszervezése. A program működésének hatékonyságát egyrészt követő vizsgálattal, másrészt munkapiaci hatáselemzéssel is mérik.

A 17. táblázat szerint a Start-plusz kártyával foglalkoztatottak *csupán egyötöde a gyermekgondozási szabadságról a munkapiacra visszatérő kisgyermekes szülő*. A többiek egy éven túli álláskeresők. A gyermekgondozási szabadságról visszatérők 97,3 százaléka nő, zömében a 24–49 éves korosztályból. A Start-kártyával elhelyezkedett tartós munkanélküliek kétharmada ugyancsak nő.

17. táblázat: A 2009. január 1. és június 30. között kiváltott Start-plusz kártyával foglalkoztatottak összetétele nem és életkor szerint (fő)

		Korcsoport				Összesen
		15-24	25-49	50-54	55-64	
Gyedről, gyesről, gyetről visszatérők	férfi	-	23	4	1	28
	nő	39	857	14	8	1 018
	összesen	39	980	18	9	1 046
Egy éven túl állást keresők	férfi	180	1 201	8	3	1 392
	nő	333	2 226	21	6	2 586
	összesen	513	3 427	29	9	3 978
Együtt	férfi	180	1 224	12	4	1 420
	nő	372	3 183	35	14	3 604
	összesen	552	4 407	47	18	5 024

Forrás: APEH-adatok.

A Start-extra program igénybevétele visszatükrözi a politikai szándékot: az alacsony iskolai végzettségűek és az idősek munkához juttatását. A jelentős járulékkedvezményrel elhelyezett férfiak körülbelül fele-fele arányban kerültek ki e két célcsoportból. A nőknek ugyanakkor csak az egyharmada alacsony iskolai végzettségű, a kétharmada 50 év feletti álláskereső. A Start-extra kártyával foglalkoztatottak között szinte pontosan ugyanannyi a nő, mint a férfi (18. táblázat).

18. táblázat: A 2009. január 1. és június 30. között kiváltott Start-extra kártyával foglalkoztatottak összetétele nem és életkor és iskolai végzettség szerint (fő)

		Korcsoport				Összesen
		15-24	25-49	50-54	55-64	
Férfiak	legfeljebb nyolc általános	79	607	152	69	907
	középfok	-	-	186	116	302
	felsőfok	-	-	30	25	55
	összesen	79	607	368	210	1264
Nők	legfeljebb nyolc általános	94	342	178	85	699
	középfok	-	-	349	141	490
	felsőfok	-	-	54	20	74
	összesen	94	342	581	246	1263
Együtt	legfeljebb nyolc általános	173	949	330	154	1606
	középfok	-	-	535	257	792
	felsőfok	-	-	84	45	129
	összesen	173	949	949	456	2527

Forrás: APEH-adatok.

3. Szakképzettséggel rendelkező pályakezdő álláskereső munkatapasztalat-szerzésének támogatása⁷

A pályakezdő fiatalok magas és gyors ütemben növekvő munkanélkülisége miatt a kormány 2009 áprilisában újból támogatja a munkatapasztalat megszerzését. Ez az eszköz 1996–2006 között már működött, de 2007-ben beolvasztották a hátrányos helyzetű állásnélküliek felvételét ösztönző bértámogatásba. Mivel a szakképzettséggel rendelkező ifjúság is egyre nehezebben jut álláshoz, a kormány ezzel az intézkedéssel elhelyezkedésük legnagyobb akadályát kívánta elhárítani: a munka világában szerzett munkatapasztalat hiányát. A munkatapasztalat-szerzés támogatásának újbóli lehetőségével a kormány a munkáltatók részéről nagyobb érdekeltséget kívánt teremteni a pályakezdő fiatalok legális, szabályosan bejelentett foglalkoztatására. „Általános tapasztalat ugyanis, hogy a fiatalok jelentős része elkezd ugyan dolgozni, de az átlagosnál könnyebben egyezik bele abba, hogy ne jelentsék be a foglalkoztatását, vagy csak későn veszi észre, hogy ezt elmulasztotta a munkáltatója. A fiatalok kevésbé érzékenyek a biztonságra, kiszolgáltatottabbak, gyakran tájékozatlanabbak, mint idősebb társaik, hiszen ebben a korban a biztosítás szempontjából fontos dolgok, mint a nyugdíj vagy betegség, esetleg a táppénz, még távolinak tűnnek.” (SZMM, 2009c, 6. o.)

A támogatás azoknak, a piacképes szakmával rendelkező fiataloknak a munkatapasztalat-szerzését ösztönzi, akik sem önálló álláskeresőssel, sem pedig a munkaügyi szervezet segítségével legalább 90 napja nem tudtak elhelyezkedni. Munkatapasztalat hiányában ugyanis a megszerzett szakmai ismereteik megkopnának, és munkavállalási motivációjuk is folyamatosan és tartósan romlana.

⁷ 7 – 70/2009. (IV. 2.) kormányrendelet a szakképzettséggel rendelkező, pályakezdő álláskereső munkatapasztalat-szerzésének és a létszámleépítések megelőzése érdekében a rész-munkaidő foglalkoztatás támogatásáról, hatályos: 2009. április 5-től.

A munkaügyi kirendeltségek azt tapasztalják, hogy a Start-kártyával rendelkező fiatalok egy része a kártya által biztosított járulékkedvezménnyel sem jut álláshoz. Ezért ez a rendelet lehetőséget kínál arra, hogy közülük is kaphassanak támogatást munkatapasztalat szerzéséhez azok, akik keresett szakmával rendelkeznek, és a munkaügyi szervezettel való legalább 90 napos együttműködés ellenére sem sikerült elhelyezkedniük. Ebben az esetben a támogatás alapja a Start-kártya szerinti kedvezménnyel csökkentett bérköltség.

Támogatást az a munkaadó kaphat, amely a regionális munkaügyi központ által – a regionális munkaügyi tanáccsal, valamint a regionális fejlesztési és képzési bizottsággal együtt – meghatározott szakképesítéssel rendelkező regisztrált pályakezdő álláskereső foglalkoztatását vállalja olyan munkakörben, amelyben a fiatal megfelelő munkatapasztalatot szerezhet. A támogatást a foglalkoztatás időtartamára, legfeljebb azonban 365 napra lehet megállapítani. A támogatás mértéke a bérköltség 50–100 százaléka. 100 százalékos támogatás esetén a támogatás összege nem haladhatja meg:

- alapszintű szakképesítéssel rendelkező pályakezdő esetében a kötelező legkisebb munkabér összegét,
- a középszintű vagy középfokú szakképesítéssel, illetve szakképesítést nyújtó középfokú iskolai végzettséggel rendelkező pályakezdő esetében a kötelező legkisebb munkabér másfélszeresét,
- az emelt szintű, vagy felsőfokú szakképesítéssel, illetve felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező pályakezdő esetében a kötelező legkisebb munkabér kétszeresét.

A munkaadók a támogatáshoz a munkaügyi szervezetek keresztül juthatnak. A támogatás forrása a Munkaerő-piaci Alap foglalkoztatási alaprészének decentralizált kerete. A kormány ehhez az intézkedéshez többletforrást nem biztosított.

2009-ben a Munkaerő-piaci Alap foglalkoztatási alaprészének decentralizált kerete – az aktív munkaerő-piaci eszközök finanszírozási forrása – 30,2 milliárd forint volt, ami lényegesen alacsonyabb a 2008. évi 38,5 milliárdnál. A csökkentés oka a közhasznú foglalkoztatást támogató források átcsoportosítása az önkormányzatokhoz a közcélú munka finanszírozására.

A 30,2 milliárd forintból 10 milliárdot – az eddigi gyakorlattól eltérően – nem osztottak szét a regionális munkaügyi központok között, mert azt elkülönítették a pénzügyi-gazdasági válságból fakadó foglalkoztatási feszültségek kezelésére, a válság sújtotta régióknak. A fennmaradó 20,2 milliárdos keret nagy részét már lekötötték a 2008-ról áthúzódó kötelezettség-vállalások. Így 2009-ben új támogatások kezdeményezésére – mint amilyen a pályakezdők munkatapasztalat-szerzésének a támogatása – csupán 8 milliárd forint körül összeg maradt. (SZMM, 2009a)

Ezt ellensúlyozandó, 2009-től 27 milliárd forintos európai uniós program indult az Európai Szociális Alap támogatásával, a hátrányos helyzetűek fog-

lalkoztatására (TÁMOP 1.1.2. Decentralizált programok a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásáért). Emellett a regionális munkaügyi központok munkaerő-piaci képzéssel kapcsolatos célkitűzéseinek megvalósítását 2009-ben – a decentralizált és képzési kereten felül, a TÁMOP keretében – több, felnőtt-képzésre felhasználható forrás is segíti.

Miközben 2009. július 1-jétől – a minimálbér kétszereséig – 3 százalékról 1 százalékra csökkent az Munkaerő-piaci Alap legnagyobb bevételét jelentő munkaadói járulék, a tervezettnél gyorsabb ütemben növekvő munkanélküliség miatt a passzív támogatások éves előirányzata (95 milliárd forint) 2009 júliusáig már szinte teljességgel kimerült. A *Költségvetési Tanács* számításai (2009) alapján az idei évben akár 150 milliárd forintnál is több lehet a passzív ellátásokra fordított kiadás.

ÖSSZEFOGLALÁS

Mivel a 2009. év a gazdasági válság jegyében telt, a munkapiac jogszabályi és intézményi környezetének változásait ismertető fejezetnek is a *válságkezelő munkapiaci politika nemzetközi és hazai eszközrendszere* áll a közép-pontjában.

Az I. fejezet a gazdasági válság foglalkoztatási és szociális következményeit mutatja be Európában, továbbá az Európai Unió különböző intézményeinek válaszreakcióit. *Az európai gazdasági fellendülés terve*, amit az Európai Tanács 2008 novemberében fogadott el, egyértelműen kifejezte annak szükségességét, hogy a munkanélküliség ellen humánerőforrás-beruházásokkal kell küzdeni, és támogatni kell a leghátrányosabb helyzetben lévőket, akiket a leginkább sújt a válság: az alacsony képzettségűeket, az atipikus foglalkoztatási formákban dolgozókat, a fiatalokat és időseket, az etnikai kisebbségeket és a fogyatékosokkal élőket. A válságkezelésben kulcsszerepük van az *állami foglalkoztatási szolgálatoknak*, amelyeket képessé kell tenni arra, hogy személyre szabott szolgáltatásokat, álláskeresési tanácsadást, intenzív (át)képzést, tanoncképzést, támogatott foglalkoztatást és vállalkozóvá válási támogatást nyújtsanak az embereknek.

Azonnali válaszként az EU-tagállamok számára a *rugalmas biztonság (flexicurity) stratégiát* ajánlják, mert az a foglalkoztatást és a hosszú távú foglalkoztathatóságot védi, az állásokkal szemben. A szerződéses rugalmassága és az aktív munkaerő-piaci politika együttese kézenfekvő megoldást jelenthetnek a tömeges elbocsátások vagy munkahely megszűnések miatti problémákra, mert utána gyors átmenetet tesznek lehetővé egy másik munkahelyre. A jelenlegi bizonytalanság közepette a *rugalmas biztonság* jelenti a váltás lehetőségét a képzés, az aktív munkaerő-piaci eszközök és a megfelelő szociális védelmi rendszerek segítségével, amelyek ellensúlyozhatják a válság következményeit. *A munkanélküliség alakulásának 2008. végi összehasonlító elemzése rávilágított arra, hogy ennek trendje az Európai Unióban lassúbb volt, mint*

az Egyesült Államokban. Ezt a belső rugalmasság (vállalaton belüli rugalmas munkaidő-rendszerek) kiterjedt alkalmazásának tulajdonítják, ami lehetővé teszi a munkaerő-állomány alkalmazkodását, kiváltva az elbocsátásokat.

Ezért van az, hogy a legtöbb európai foglalkoztatási szolgálat jelenleg azon dolgozik, hogy gyors, rugalmas és eredményes megoldást találjon a megfelelő állást kereső embereknek és a munkahelyüket betölteni kívánó munkáltatóknak. Gazdasági visszaesés idején az áfsz különösen fontos szerepet játszik a rugalmas biztonság stratégiájának bevezetésében és a munkapiacra való belépés tekintetében legnehezebb helyzetben lévő csoportok szükségleteinek kielégítésében.

„Támogatások nyújtásával és szolgáltatások biztosításával az állami foglalkoztatási szolgálat aktívan közreműködik a rugalmas biztonság közös európai uniós elveinek alkalmazásában. Az állami foglalkoztatási szolgálat működésének középpontjában a sikeres munkapiaci átmenet megszervezése és segítése áll. Szolgáltatásai elősegítik, hogy egyensúly jöjjön létre a foglalkoztatás rugalmassága és folyamatossága között, és abban, hogy biztonságos legyen munkahely-változtatás. A karrierpálya így úgy mehet végbe, mint az életciklusok egymásutánisága.” (EC, 2009.)

Bár a válság foglalkoztatási hatásai országonként, régióként és szektoronként eltérők, és számos ágazatot sújt az munkahelyrombolás, más területen ma is fennmaradt a munkahely-teremtés. *A válság után a szakképzett munkaerő hiánya marad a globalizált világban versenyző európai gazdaság legfőbb jellemzője.* Az európai munkapiac komplexebbé válik, azaz kiegészül új foglalkoztatási formákkal, munkaerő-mobilitással és atipikus munkaidő-rendszerekkel.

A népesség idősebbé válása szintén kihívást jelent a munkapiacra: az idősebbek szaktudását is fejleszteni kell ahhoz, hogy megfeleljenek a kor követelményeinek. Továbbá a migráns népesség aránya is növekedni fog a munkaerő-állományon belül, ellensúlyozva a demográfiai változások következményeit. Az szén-dioxid-kibocsátás csökkentése és az új technológiák fejlesztése kulcseleme lesz a fenntartható fejlődésnek. Ez befolyásolja a szakképzési szükségletet, új munkalehetőségeket generál, különösen az energia-, az építőipar és a közlekedés területén. Emiatt az EU *Új munkahelyek, új készségek* elnevezésű kezdeményezése ösztönzi a szakképzettség szükségletekhez igazítását úgy, hogy mind több üres állást lehessen betölteni megfelelően képzett emberekkel. Ehhez az EU munkaerő-szükségletének előrejelzésére van szükség.

A gazdasági visszaeséskor alkalmazott *rugalmasság és biztonság összeegyeztetésének és az alkalmazkodásnak a stratégiája* segítségével a foglalkoztatási szolgálatok egyben reagálni tudnak a *hosszú távú demográfiai és környezeti kihívások munkapiaci hatásaira is.*

Magyarországon a válságkezelés eltért a kiegyensúlyozott költségvetésű, fejlett országokétól: az IMF-hitel segítségével az ország sikeresen elke-

rülte az államcsődöt, s az ehhez szükséges költségvetési megszorításokat a parlament elfogadta. Miután ebben a helyzetben az államháztartási hiány növekedésével járó gazdaságélénkítő intézkedésekre nincs lehetőség, a kormány a válság kedvezőtlen munkapiaci hatásainak ellensúlyozására – a költségvetésen belüli átcsoportosításokkal – *munkahelymegőrző programokat* indított. A Szociális és Munkaügyi Minisztérium 2009-ben hazai forrásból közel 18 milliárd forintot használt fel erre a célra. A programok hármas célt szolgáltak:

1. a vállalkozások működőképességének fenntartását, a munkahelyek megőrzése érdekében,
2. hogy elősegítsék, hogy a létszámcsökkentésre kényszerülő vállalkozásoktól egy másik vállalkozás átvegye a munkavállalókat továbbfoglalkoztatásra,
3. amennyiben a létszámleépítés elkerülhetetlen, az egyén támogatása annak érdekében, hogy más vállalkozásnál – akár támogatott átképzés segítségével is – mielőbb újból munkát találjon.

A támogatások főbb formái:

- a bérek és közterheinek részbeni átvállalása,
- a rövidített munkaidő bevezetésének támogatása,
- képzés, átképzés költségeinek támogatása,
- munkapiaci szolgáltatások nyújtása,
- utazási, lakhatási költségek részbeni átvállalása.

A 18 milliárd forintból több mint 7 milliárd az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány közvetítésével jutott el a munkáltatókhoz, ami több mint 18 ezer munkavállaló foglalkoztatásának a fennmaradásához járult hozzá, s ennek révén közel 34 ezer munkahelyet sikerült megőrizni. Az OFA-pályázatot 2009. november 30. helyett már márciusban fel kellett függeszteni, mert kimerült. 2009 februárjában azonban elindult az Állami Foglalkoztatási Szolgálat közreműködésével zajló munkaerő-piaci program *A munkahelyek megőrzéséért* elnevezéssel. Erre 10 milliárd forint állt rendelkezésre, ami szeptember 14-ig tartott. Ez idő alatt a program keretében közvetlenül támogatott létszám meghaladta a 27 ezer főt. A munkáltatóknak nyújtott támogatások közel 48 ezer fő munkahelyének megőrzéséhez járultak hozzá.

A hazai pénzügyi keretek kimerülése után *EU-forrásokból* folytatható a válság hátrányos foglalkoztatási következményeinek a csillapítása. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv átcsoportosításával:

- 1,4 milliárd forintos pénzügyi csomagot biztosítottak a kis- és középvállalatok számára, ami forgóeszközhitelre, mikrohitelre, hitelgaranciára fordítható,
- az építőipart 1,8 milliárd forintos rendelésállományhoz juttatták,
- 20 milliárd forintból pedig támogatják a 4 + 1 képzéssel kombinált munkahelymegőrző programot, ami – becslések szerint – több mint 50 ezer munkahely megtartásához nyújt fedezetet.

A *munkaidőszabályok módosítására* is sor került, aminek az volt a célja, hogy rugalmasabb szabályozással tegyék lehetővé a munkaidő hozzáigazítását a válság miatt ingadozóbb szükséglethez.

A magyar foglalkoztatáspolitikát még a gazdasági válság megjelenése előtt elkötelezte magát a munkanélküliek és inaktívák foglalkoztathatóságának a javítása, valamint a hátrányos helyzetű csoportok munkapiaci integrációja mellett. Mivel európai összehasonlításban rendkívül alacsony a magyar munkapiaci aktivitás, ennek megszüntetése a válság ellenére is aktuális maradt.

Tekintettel arra, hogy a kedvezőtlen munkapiaci mutatók hátterében elsősorban a nagy ellátórendszerek – például a nyugdíj- és a gyermektámogatási rendszer – által kedvezményezett csoportok állnak, a válságkezelő kormány beindított olyan *strukturális reformokat*, amelyek hosszú távon csökkentik a munkapiactól távol tartó transzferekben részesülők arányát. Példaként említünk néhányat közülük:

- a nők munkapiaci részvételének ösztönzése a gyes/gyed folyósítási idejének lerövidítésével,
- az idősebb munkavállalók aktivitásának növelése, a nyugdíjrendszer átalakításával,
- az adóterhek többlépcsős átrendezése, a foglalkoztatás költségeinek csökkentése és kifizérítése érdekében.

A munkavállalási hajlandóságot azonban *rövid távú intézkedésekkel* is növelni kell. Ide sorolható az állami foglalkoztatási szolgálattal való együttműködési kötelezettségnek a kiterjesztése a tartósan álláskeresőknél szélesebb körére, ami megtörtént az Út a munkához program keretében. A munkapiaci esélyek javításának fontos eszközét jelentik a hátrányos helyzetűek foglalkoztatását támogató járulékkedvezmények is.

HIVATKOZÁSOK

- CEC (2008a) Restructuring in Europe 2008. A reviews of EU actions to anticipate and manage employment change. Commission Staff Working Document, Brüsszel, http://www.lex.unict.it/eurolabor/documentazione/altridoc/rapporti/Restructuring_Europe_2008_July09.pdf.
- CEC (2008b) New Skills for New Jobs. Anticipating and matching labour market and skills needs. COM(2008)868/3. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brüsszel, http://highereducationmanagement.eu/attachments/154_1_EN_ACT_part1_v7.pdf.
- CEC (2009a) Joint Report on Employment 2008/2009, Brussels
- CEC (2009b) Employment Summit. Main messages. Prága, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=hu&eventsId=173&furtherEvents=yes>
- CEC (2009c) Implementation of the Lisbon Strategy Structural Reforms in the context of the European Economic Recovery Plan: Annual county assessments – Hungary. Commission of the European Communities, Brüsszel, 66–69. o.69) http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/european-dimension-200812-annual-progress-report/annualass_detail.pdf
- EB (2008) A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak. Az európai gazdasági fellendülés terve. Brüsszel, 26.11.2008, COM(2008) 800 végleges, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0800:FIN:HU:PDF> vagy [222](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/docu-</p>
</div>
<div data-bbox=)

- ments/com/com_com%282008%290800_/com_com%282008%290800_hu.pdf.
- EC (2008) Employment in Europe 2008. European Commission, Brüsszel.
- EC (2009) The role of the Public Employment Services related to “Flexicurity” in the European Labour Markets, Final Report. European Commission, Brüsszel, március, [http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1058&langId=enPes_study_on:flexicurity2009_en \[1\].pdf_Adoobe Reader](http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1058&langId=enPes_study_on:flexicurity2009_en [1].pdf_Adoobe Reader). G. Tóth Ilda (2009a) Bértámogatás munkahely-megőrzéshez. HVG, május 2. 55. o.
- G. TÓTH ILDA (2009b) Mikrohullámon, HVG, 2009. július 25.
- ILO (2009) Tackling the global jobs crisis. Recovery through decent work policies. Report of the Director-General. International Labour Conference, 98th Session, International Labour Office, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_106162.pdf.
- KINCSEI ÉVA (2009) Lassan és átláthatatlanul osztja a pénzt az állam. Index, május 22.
- KÖLTSÉGVETÉSI TANÁCS (2009) Elemzés a makrogazdasági kilátásokról és a költségvetési kockázatokról. Költségvetési Tanács, Budapest, augusztus.
- KÖRÖSI GÁBOR (2009) Munkahelyteremtés és -rombolás. Munkaügyi Szemle, 53. évf. 3. sz. 4–6. o.
- MADSEN, P. K. (2009) Successful labour market approaches for dealing with the crisis, Presentation for Thematic Review Seminar on “Labour market policies in response to the impact of the economic crises”. Brüsszel, május 19. http://www.mutual-learning-employment.net/Downloads/Per_Kongshoj_Madsen_TRS_Paper.pdf.
- NEMZETI AKCIÓPROGRAM (2008) Az Európai Unió lisszaboni stratégiájához készült nemzeti akcióprogram a növekedésért és foglalkoztatásért, 2008–2010. Budapest, november, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/member-states-2008-2010-reports/NFU_kiadvany_nezokep.pdf.
- PÉTER FERENC (2009) „Út a munkához” program: a közfoglalkoztatási tervek tapasztalatai. ÁFSZ Főigazgatói Értekezlet, május 26.
- PES (2009) Labour market institutions in times of crisis: challenges and experiences. Public Employment Services Conference, Brüsszel, május 14–15.
- SWEERS, M. (2009) Labour market institutions in time of crisis: challenges and experience. Presentation for the PES Conference, Ministry of Social Affairs and Employment, The Netherlands, Brüsszel, május 15. <http://www.mutual-learning-employment.net/labourmarketresponses051909.html>
- SZMM (2009a) Tájékoztató a MAT részére a Munkaerő-piaci Alap foglalkoztatási alaprésze 2009. évi decentralizált keretének aktív eszközök közötti felhasználására. Szociális és Munkaügyi Minisztérium, alapkezelési főosztály, Budapest, február.
- SZMM (2009b) Tájékoztató az Országgyűlés foglalkoztatási és munkaügyi bizottsága részére a munkahelymegőrző pályázatokról. Szociális és Munkaügyi Minisztérium, Budapest, június.
- SZMM (2009c) Előterjesztés a Kormány részére a szakképzettséggel rendelkező, pályakezdő álláskeresők munkatapasztalat-szerzésének, és a létszámleépítések megelőzése érdekében a részmunkaidős foglalkoztatás támogatásáról. Szociális és Munkaügyi Minisztérium, Budapest, február.
- SZŰCS ERIKA (2009) Több vállalkozást vonnak be az Út a munkához programba. Interjú Szűcs Erika miniszteri megbízottal. Június 4. www.szmm.gov.hu.
- VAJDA NORBERT (2009) Az „Út a munkához” program bevezetésével kapcsolatos jogszabályi változtatások, illetve ezek hatása a szociális ellátórendszerre, Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet, Budapest, július 31.
- VOGLER-LUDWIG, K. [2009]: Crisis management for European labour markets. Presentation for Thematic Review Seminar on “Labour market policies in response to the impact of the economic crises”, Brüsszel, május 19. http://www.mutual-learning-employment.net/Downloads/Kurt_Vogler-Ludwig_TRS_Paper.pdf.