

Dr. Frey Mária

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

Bevezető

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

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

Ez a tanulmány a nemzetközi összehasonlító kutatás főbb megállapításait összegzi, a nemzetközi szervezetek iránymutatásai és országtanulmányok alapján. (Az országtanulmányokat a Kapocs következő, 2006 decemberi számában tesszük közzé.)

Ezek ismeretében következtetéseket és ajánlásokat fogalmaz meg az állami foglalkoztatási szolgálat hazai jövőképe, fejlesztésére vonatkozóan.

Nemzetközi szervezetek elvárásai az állami foglalkoztatási szolgálatokkal szemben

Az 1919-ben alapított Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) kezdettől fogva kiállt az ingyenesen igénybe vehető állami foglalkoztatási szolgálat létrehozása mellett. Ezt az álláspontját 1948-ban foglalta törvényes keretbe. A Foglalkoztatási Szolgálatról szóló 88. sz.

Egyezmény minden aláíró tagállamot arra kötelezett, hogy *térítésmentes állami foglalkoztatási szolgálatot* működtessen, mert ez fontos eszköze egyfelől a visszaélések megelőzésének, másfelől a teljes foglalkoztatottság elérésének és a termelési erőforrások optimális hasznosításának. Ezt Magyarország 2000. VI. 17-én hirdette ki a 2000. évi LIII. törvényben, amely VI. 25-én lépett hatályba. Az egyezmény a második világháború után (1949-ben) kiegészült egy másikkal, a 96. számúval, ami a *díjköteles munkaerő-piaci ügynökségekről* rendelkezett, mégpedig úgy, hogy *ezek eltörlését* tartotta kívánatosnak. Ennek alapján sok országban deklarálták a *munkaközvetítés állami kizárólagosságát*, aminek tömeges visszavonása csupán a kilencvenes években következett be.

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

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

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

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

Az ILO iránymutatása az állami foglalkoztatási szolgálatokkal kapcsolatban

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

„1. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet valamennyi tagállama, amelyre vonatkozóan a jelen Egyezmény hatályban van, köteles ingyenes, nyilvános (public) munkaerő-piaci szervezetet fenntartani, vagy annak fenntartását biztosítani.

2. A teljes foglalkoztatottság elérésére és fenntartására, valamint a produktív erőforrások fejlesztésére és használatára irányuló nemzeti program szerves részeként a munkaerő-piaci szervezet alapvető feladata a munkaerőpiac lehető legjobb megszervezésének biztosítása; ha szükséges, más érintett állami vagy magán szervezetekkel való együttműködés révén.”

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

Az állami foglalkoztatási szolgálatnak négy alapfunkciója van:

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

4. munkanélküliek ellátása.

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

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

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

Az ILO abból indul ki, hogy a 88. sz. egyezmény megtiltja az áfsz-nek díjak beszedését a munkavállalóktól, de a munkáltatóktól is az alapszolgáltatások vonatkozásában. Az azonban megengedhető, hogy az áfsz díjazás ellenében nyújtson speciális vagy többlet szolgáltatást a

munkáltatóknak, feltéve, hogy ez az alaptevékenységét nem veszélyezteti, továbbá ezt a szakszervezetek és a munkáltatói szervezetek képviselői is jóváhagyják.

Munkaközvetítés

A munkaközvetítés általános elvei az alábbiakban összegezhetők:

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

Munkaerő-piaci információk

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

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

A munkaerő-piaci szolgáltatás szervezetéről szóló 1948. évi (88. sz.) ILO Egyezmény széleskörű mandátummal ruházza fel az áfsz-t a munkaerő-piaci információnyújtás terén. A 6. Cikk (iv.) bek. c) pontja kimondja, hogy az állami foglalkoztatási szolgálat „szükség szerint más hatóságokkal, munkáltatókkal és szakszervezetekkel együttműködve köteles a rendelkezésre álló legteljesebb körű adatokat beszerezni és elemezni a munkaerőpiac helyzetére és annak valószínű alakulására vonatkozóan mind az ország általános munkaerő-piaci helyzete, mind pedig az egyes iparágak, foglalkozási ágak és területek tekintetében; továbbá köteles ezen adatokat rendszeresen és időben az érintett államigazgatási szervek, munkaadói és munkavállalói szervezetek, valamint a nyilvánosság tudomására hozni.”

Munkaerő-piaci alkalmazkodást segítő programok menedzselése

Az OECD – mint később szó lesz róla – az 1994-ben Párizsban napvilágot látott Job Study kiadványában nyomatékosan felhívta a figyelmet arra, hogy „[á]ltalános egyetértés van abban, hogy a munkaerő-piaci politikában a hangsúlyt a passzív jövedelempótlásról az elhelyezkedést elősegítő aktív eszközökre kell helyezni.” Az OECD általában is sokat tett a passzív és aktív munkaerő-piaci politikák helyes értelmezéséért és népszerűsítéséért. Definíciója szerint az aktív munkaerő-piaci eszközök a munkaerő-állomány mielőbbi elhelyezését segítik, továbbá új szakképzettséget és munkalehetőségeket biztosítanak az állástalan embereknek. Céljuk a munkanélküliség megelőzése vagy elkerülése, továbbá az állásukat veszített emberek visszajuttatása a munka világába. Ezek közé sorolják a munkaközvetítést, az álláskereső tanácsadást, a munkaerő-piaci információszolgáltatást, amelyek abban támogatják a dolgozni akarókat, hogy munkát, a munkáltatókat pedig, hogy képzett munkaerőt találjanak. A többi aktív eszköz a termelékenység javítását, a beruházások ösztönzését és a mobilitás élénkítését szolgálja. Ide sorolhatók a képzés-átképzés, a kisvállalkozások fejlesztéséhez nyújtott támogatás és egyéb munkahelyteremtő intézkedések.

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

Munkanélküliek ellátása

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

A munkaközvetítéshez vállalkozói feltételrendszer kellene, továbbá erőteljes törekvés a munkáltatókkal és álláskeresőkkal való jó viszony kiépítésére. A járadékrendszer működtetése viszont természeténél fogva a szabályok szigorú betartását követeli, mind az időbeli

megjelenésre, mind pedig a mulasztások szankcionálására vonatkozóan. Bizonyos értelemben az áfsz jó helyen van ahhoz, hogy kiegyensúlyozó szerepet töltsön be, mert közvetítőként van jelen a munkaerőpiacon. Eközben azonban azt is kockáztatja, hogy elveszíti a munkáltatók és álláskeresők bizalmát, ennél fogva kevésbé hatékonyan képes ellátni más funkcióit.

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

Az Európa Tanács ajánlása az állami foglalkoztatási szolgálatoknak

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

Az állami foglalkoztatási szolgálat célja

Alapvető cél: a munkaerőpiac zavarmentes működése a lehető legmagasabb foglalkoztatási szint elérése érdekében.

Ez konkrétan azt jelenti, hogy

- segíteni kell a munkanélkülieket abban, hogy mielőbb álláshoz jussanak,
- hozzá kell járulni ahhoz, hogy egyensúly jöjjön létre a kereslet és kínálat között, számbelileg és a képzettségi struktúrát tekintve egyaránt,
- támogatni kell azok foglalkoztatását, akik hátrányos helyzetben vannak a munkaerőpiacon, vagy kiszorultak onnan.

Ennek érdekében az állami foglalkoztatási szolgálatnak a következő alapfunkciókat kell ellátnia:

- párosítani a munkát keresőket az üres állásokkal,
- fejleszteni a gazdaság humán kapacitását, a munkát keresők számára olyan ismeretek átadásával (pl. álláskereső, viselkedéskultúra), amelyek javítják foglalkoztatási kilátásaikat,

- ösztönözni és biztosítani a kereslet és kínálat jobb jövőbeni összhangját elősegítő szakképzést,
- munkaerő-piaci információt gyűjteni, elemezni és közreadni,
- hatékony munkaerő-piaci programokat kifejleszteni és bevezetni a munkaerőpiac hátrányos helyzetű csoportjainak a kedvezményezésére,
- támogatni a földrajzi, szakmai és foglalkozási mobilitást,
- közreműködni a munkanélküli- és egyéb jövedelempótló ellátmányok folyósításában, ill. koordinálásában.

Az állami foglalkoztatási szolgálat finanszírozása

Az állami foglalkoztatási szolgálat minden álláskereső számára legyen ingyenesen elérhető.

A kormányok gondoskodjanak arról, hogy az állami munkaügyi szolgálat megfelelő pénzügyi támogatásban részesüljön ahhoz, hogy meg tudjon felelni a vele szemben támasztott követelményeknek, különösképpen az előbbieken leírt alapfunkcióknak.

Az állami munkaerő-piaci szolgálat szervezeti és vezetési struktúrája

Az állami foglalkoztatási szolgálat szervezete integrálódjék a munkaerő-piaci politikába, és legyen egy központi koordináló szerve.

A szolgáltatások nyújtásánál érvényesülnie kell a *decentralizálás elvének*, azért, hogy azok jobban megfeleljenek a helyi munkaerőpiacok specifikus jellemzőinek. A munkaügyi szervezetnek regionális és országos szinten hálózatot kell alkotnia.

Az állami munkaügyi szolgálat törekedjen forrásainak maximális hatékonysággal történő hasznosítására. Ennek útja lehet: a) a kooperáció az állami szervek, a munkáltatók és a munkavállalók érdekképviselői szervei között, b) az állami foglalkoztatási szolgálat integrációja, c) bizonyos tevékenységek „kiszervezése”, privatizálása.

Az állami munkaügyi szolgálat biztosítja dolgozóinak a függetlenségét, valamint – megfelelő és folyamatos képzéssel – a hozzáértését.

Az állami munkaügyi szolgálatnak ügyfélcentrikusnak kell lennie. Legyen személyes és rendszeres a kapcsolat az ügyfél és a szolgáltató között, továbbá kínáljon egyénre szabott konzultációt és tanácsadást. Az ügyfeleket aktívan be kell vonni saját álláskeresésük megtervezésébe. Ez megvalósítható egyéni cselekvési program alapján, amelynek alapjait a szolgálat és az ügyfél kapcsolatfelvételénél kell lerakni, s ami tartalmazza azokat a lépéseket, amelyek megtételére szükség van az egyén elhelyezkedéséhez.

Olyan információs rendszert kell működtetni, amely részletezi a betöltendő állásokat és a képzési lehetőségeket. Ennek az állami munkaerő-piaci szolgálat integráns részét kell képeznie. Jó, ha az információs rendszert az ügyfél maga is használni tudja. Megfelelő adatvédelemről gondoskodni kell.

Elsőbbséget kell kapniuk a munkanélküliséget, különösképpen a tartós munkanélküliséget megelőző intézkedéseknek. Ehhez olyan szűrési technikákat kell alkalmazni, amelyek időben azonosítják a veszélyeztetett csoportokat, és lehetővé teszik a beavatkozást a korai szakaszban.

Ösztönözni kell az önkiszolgálást, a munkaügyi szervezeten belüli információs és kommunikációs rendszerek hozzáférésére alkalmas ügyfélfogadók kialakításával. Ez azonban nem szoríthatja ki a magas színvonalú személyes szolgáltatást. Egy tanácsadónak mindig rendelkezésre kell állni, hogy segítséget nyújtson, ha szükséges. Különös figyelmet kell fordítani azokra a személyekre, akik nem képesek az önkiszolgáló rendszerek igénybevételére.

Elvileg az állami foglalkoztatási szolgálatnak a foglalkozások teljes körét és a potenciális álláskeresőket mindegyikét le kellene fedni. Speciális körülmények között, vagy az ország meghatározott szegmenseiben azonban olyan programokat is kifejleszthetnek, amelyek csak egy adott foglalkozási csoportra vagy szakképzettségre koncentrálnak.

A munkáltatók felé nyújtandó szolgáltatások

Az állami munkaügyi szervezetnek be kell vonni a munkáltatókat a munkaerő-piaci igények feltárásába és a szolgáltatások megtervezésébe, különösen azoknál a programoknál, amelyek bevezetésénél is számítanak a munkáltatókra, mint pl. a munkahelyteremtő beruházás támogatása vagy a bértámogatás.

A munkáltatók üres állásaival kapcsolatos szolgáltatások minőségét javítani szükséges, és elő kell segíteni a munkaerő felvételéhez kapcsolódó költségeik csökkentését is, többek között a szolgáltatások intenzív piacosításával, az információs technológia széleskörű hasznosításával és az álláskeresők előszűrésével.

Az alapfunkciók sérelme nélkül a foglalkoztatási szolgálat tanácsadást indíthat a munkáltatók, különösen a kis- és középvállalkozók számára az emberi erőforrás-gazdálkodással kapcsolatos témákról, beleértve a dolgozók képességeinek saját követelményeikkel összhangban álló fejlesztését.

Szakképzés

Az állami foglalkoztatási szolgálat biztosítsa és ösztönözze a munkaerő-piaci képzés igénybevételét.

Az állami foglalkoztatási szolgálat játsszon folyamatosan aktív szerepet a szakképzésben.

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

Magánközvetítők

Ahol a törvény engedélyezi a magánközvetítők működését, lehetővé kell tenni számukra, hogy aktívan részt vegyenek a munkaerő-piaci problémák megoldásában. A nemzeti körülményektől függően ez a szerep lehet az állami munkaügyi szolgálat helyettesítése vagy kiegészítése.

Az állami foglalkoztatási szolgálat számára lehetővé kell tenni, hogy piaci alapon igénybe vegyen magánszolgáltatókat, speciális munkaerő-piaci programok végrehajtására.

Amennyiben a magánszolgáltatók tevékenységét szabályozzák, ez három formát ölthet: a magánszektor önszabályozása, az állami foglalkoztatási szolgálat általi felügyelet; engedélyezési eljárás és/vagy regisztráció a megfelelő állami hatóságoknál.

OECD-ajánlások az állami foglalkoztatási szolgálatok számára

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

- megfelelő makrogazdasági politikák kialakítása
- a technológiai fejlődés elősegítése
- a munkaidő rugalmasságának növelése
- megfelelő vállalkozói környezet megteremtése
- a munkabér és munkaerő-költség rugalmasságának növelése
- a foglalkoztatás biztonságára vonatkozó szabályozás átalakítása
- aktív munkaerő-piaci politikák kiterjesztése és növelése
- humán erőforrás-fejlesztés
- a munkanélküli- és szociális ellátórendszerek reformja.

A Job Strategy az állami foglalkoztatási szolgálatokkal és az aktív munkaerő-piaci politikákkal kapcsolatban megállapította, hogy a 90-es évek elején a tagállamok többségében

a passzív munkaerő-piaci eszközök domináltak a foglalkoztatáspolitikai kiadások között, és felhívta a figyelmet az aktív munkaerő-piaci politikák felé történő elmozdulás szükségességére, hangsúlyozva egyben az aktív eszközök hatékonysága növelésének fontosságát is. Kiemelt jelentőséget tulajdonított a munkaerő-piaci eszközök megfelelő célzottságának, és nagy hangsúlyt fektetett az aktív eszközök, továbbá a munkanélküli és egyéb aktív korú embereknek nyújtott pénzübeli ellátások közötti kapcsolat erősítésére is.

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

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

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

OECD Job Strategy értékelése

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

A reformok alapvetően következő négy területre irányultak:

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

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

Aktív munkaerő-piaci politikák hatékonyságának növelése

Már a Job Strategy is hangsúlyozta az aktív munkaerő-piaci politikák hatékonysága növelésének szükségességét. Az OECD-tagállamok döntő többsége az elmúlt évtizedben számos intézkedést hozott ezen cél elérése érdekében. Tekintettel arra, hogy az állami foglalkoztatási szolgálatok a munkaerő-piaci politikák végrehajtásának egyik legfontosabb szereplői, a munkaerő-piaci politikák hatékonyságának növelésére irányuló törekvésnek együtt kell járnia a foglalkoztatási szolgálatok funkcióinak, működésének és intézményes kereteinek

az újragondolásával. Alapvetően négy területen vázolhatók fel azok a tagállami erőfeszítések, amelyek a hatékonyság növelésére irányulnak: 1) az állami foglalkoztatási szolgálatok három alapfunkciójának – munkaközvetítés, munkanélküliek ellátása és az aktív munkaerő-piaci programok adminisztrációja – integrálása; 2) beavatkozás a munkanélküliség korai szakaszában, a tartós munkanélküliség megelőzése érdekében; kategorizálás bevezetése; a munkavállalási hajlandóság ellenőrzése; szankciók bevezetése az ellátások terén; 3) teljesítmény vezérelt irányítási rendszerek alkalmazása; 4) a piaci mechanizmusok beengedése a szervezetbe.

Állami foglalkoztatási szolgálatok az Európai foglalkoztatási szolgálatok tükrében

Az uniós elvárásokat vizsgálva két dolgot kell szem előtt tartani.

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

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

tekintetében is (néhány tagállam – például Írország – a képzési szolgáltatást a foglalkoztatási szolgálat intézményrendszerén belül biztosítja, míg máshol a képzés külső szereplők bevonásával zajlik).

Mindezen különbségek ellenére a szakmai célok és a reformtörekvések számos közös elemet tartalmaznak, amihez az Unió foglalkoztatáspolitikai koordinációs mechanizmusa, a kölcsönös tanulás programja és a foglalkoztatási szolgálatok igazgatóinak hálózata (HES Network) keretében folytatott tapasztalatcsere is hozzájárult.

Aktív munkaerő-piaci politikákkal kapcsolatos célkitűzések és elvárások

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

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

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

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

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

A 20%-os célkitűzés 2000-re az EU akkori 15 tagállamát tekintve teljesült; a három legjobb eredményt felmutató tagállam átlaga (Svédország, Hollandia, Írország) ekkor 44% volt.

2003-tól ezt a célkitűzést egy új, a tartósan munkanélküliekre vonatkozó számszerűsített cél váltotta fel:

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

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

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

- Minden munkavállalónak és álláskeresőnek személyre szóló segítséget kell nyújtani már a kezdeti fázisban, tanácsadás, képzés vagy új álláslehetőségek formájában, összhangban a megelőzésre és aktiválásra vonatkozó foglalkoztatási iránymutatásokkal.
- Javítani kell az aktiválást szolgáló programok hatékonyságát, mindenekelőtt az álláskeresők tényleges szükségleteinek feltérképezésén keresztül, előnyben részesítve a célcsoportokra szabott intézkedéseket az általános, univerzális intézkedésekkel szemben.

- A tömeges elbocsátásokra, illetve a szerkezetváltásra való felkészülés érdekében olyan gyors-reagálású intézkedéseket kell kidolgozni, amelyekkel elkerülhetővé válik a munkanélküliség, illetve a korai nyugdíjazás.
- A munkaerő-piaci szolgáltatások biztosításában erősíteni kell a helyi szereplők közötti partnerséget, együttműködést.
- A legsérülékenyebb csoportok (így többek között a hátrányos helyzetű fiatalok és a fogyatékosok) sajátos igényeire külön figyelmet kell fordítani.

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

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

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

„Befogadó munkaerőpiac biztosítása, a munka vonzóvá és kifizetődővé tétele az álláskereső – köztük a hátrányos helyzetűek – és az inaktívak számára, többek között aktív és preventív munkaerő-piaci intézkedések révén, ideértve a személyre szabott cselekvési tervek keretében a szükségletek időben történő azonosítását, a munkakereséshez nyújtott támogatást és a képzést, illetve a munkaerőpiactól legtávolabb lévők munkaerő-piaci integrációjának támogatásához és a szegénység felszámolásához szükséges szociális szolgáltatásokat [...]

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

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

A foglalkoztatási szolgálat modernizációjával kapcsolatos elvárások

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

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

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

A bejelentett üres álláshelyek számának növelése

A foglalkoztatási szolgálatoknak az álláskereső és a munkáltatók igényeinek egyaránt meg kell tudni felelniük. A szolgáltatások összetételének a két oldal tekintetében kiegyensúlyozottnak kell lennie: el kell kerülni, hogy az álláskereső – és különösen a hátrányos helyzetűek – igényeinek kielégítése háttérbe szorítsa a munkáltatók felé nyújtott szolgáltatásokat. Ez annál is inkább szükséges, mert a munkanélküliség sikeres kezelésének egyik alapvető feltétele, hogy a foglalkoztatási szolgálatnak az üres álláshelyek minél nagyobb hányadáról legyen tudomása. Az állásközvetítés piacán való részesedés növelése érdekében pedig mindenekelőtt jó kapcsolatokat kell kiépíteni a munkáltatókkal, ami a szolgáltatás szakszerűsége és megbízhatósága révén érhető el. A foglalkoztatási szolgálatnak fel kell ismernie a munkáltatók igényeit, korszerű szolgáltatás-csomagokat kell kínálnia (beleértve speciális szolgáltató ablakok kialakítását is a munkáltatók és/vagy egyes szektorok részére), és erőfeszítéseket kell tenni a foglalkoztatási szolgálat „imázsának” megváltoztatására. Mindezt ki kell egészítenie az információs és kommunikációs technológiák használatának, mindenekelőtt az önkiszolgáló rendszerek és on-line szolgáltatások kialakítása érdekében.

Szisztematikus esetkezelés

A foglalkoztatási iránymutatásokban megfogalmazott elvárások csak úgy teljesíthetők, ha a foglalkoztatási szolgálat a regisztráció napjától kezdve rendszerszerű esetkezelést biztosít,

beleértve az egyéni szükségletek felmérését, a munkanélküliek folyamatos nyomon követését és a személyre szabott megközelítést biztosító egyéni akciótervek (megállapodások) kidolgozását.

A szolgáltatások rendszerének összehangolt működtetése

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

A foglalkoztatási szolgálat és más releváns szereplők közötti kapcsolatok erősítése

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

A foglalkoztatási szolgálatok szerepe a nemzetközi mobilitás segítésében

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

A fenti közlemény óta nem született olyan átfogó bizottsági dokumentum, amely a tagállamok foglalkoztatási szolgálatainak közösnek tekinthető kihívásait, céljait és feladatait összegezné. Az elmúlt években közzétett jelentések, áttekintések megerősítették a közleményben foglalt

fejlesztési irányokat, és elsősorban a reformok végrehajtását vizsgálták (például az állami foglalkoztatási szolgálatok igazgatóiból szervezett uniós hálózat keretében).

A szakmai együttműködés segítése mellett az állami foglalkoztatási szolgálatok modernizációját 2000-től az Unió pénzügyi eszközökkel is támogatja az Európai Szociális Alapon keresztül. Ezt a lehetőséget 2004-től több új tagállam – köztük Magyarország is – igénybe veszi.