

Dr. Frey Mária

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

Országtanulmányok tapasztalatai és tanulságai

Az állami foglalkoztatási szolgálatokkal kapcsolatos kutatásunknak az volt a célja, hogy egyfelől feldolgozza az Európai Unió és más nemzetközi szervezetek által megfogalmazott kötelező erejű jogforrásokat, ajánlásokat és iránymutatásokat. (A kutatás zárótanulmányának ezeket bemutató, első része a Kapocs 26. számában olvasható.) Másfelől összehasonlító vizsgálatnak vesse alá azoknak az országoknak a szervezetfejlesztési stratégiáit, amelyekben jelentős reformokat hajtottak végre. Ezek ismeretében következtetéseket, ajánlásokat fogalmaztunk meg a hazai állami foglalkoztatási szolgálat jövőbeni fejlesztési irányaira.

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

Ausztria

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Milyen tapasztalatok hasznosíthatók Magyarországon az osztrák modellből?

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

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

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

Annak is tudatában kell lenni azonban, hogy Magyarországon a hátrányos helyzetű csoportokba sokkal többen tartoznak, mint amennyi embernek a gondozásához a nonprofit szervezetek kapacitással rendelkeznek. Továbbá: a SÖB-ök által vállalt projektek igen

költségesek, aminek hazai adaptálását a szűkös anyagi lehetőségek is korlátok közé szoríthatják.

Dánia

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

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

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

Az áfsz az alábbi három fő tevékenységet végzi:

- az álláskeresőkkal kapcsolatos feladatokat lát el,

- a vállalatoknak nyújt szolgáltatásokat (beleértve a díjazás ellenében vállalt személyügyi megbízások teljesítését és a válságkezelést), valamint
- nyomon követi a munkaerő-piaci folyamatokat.

Az önkormányzatok pedig ez ideig a nem biztosított munkanélküliek szociális segélyezésével és munkaerőpiacra való visszajuttatásuk elősegítésével foglalkoztak.

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

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

Milyen tanulságokkal szolgál Magyarország számára a dán példa?

A dán foglalkoztatáspolitikája vonzó gazdasági és munkaerő-piaci környezete nehezen vethető össze az annál jóval kedvezőtlenebb magyar munkaerő-piaci helyzettel. Ennek ellenére van a dán modellnek néhány figyelemreméltó eleme.

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

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

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

Viszonylag új jelenségnek számítanak a díjazás ellenében nyújtott speciális munkáltatói szolgáltatások Dániában. Magyarországon erre a munkaügyi szervezetnek nincs kapacitása, s talán felkészültsége sem. A munkáltatók is valószínűleg inkább lemondanának az Állami Foglalkoztatási Szolgálatról megrendelhető szolgáltatásokról, mint fizetnének érte.

Egyesült Királyság

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

csökkentése, továbbá az alacsony bérű munkák elfogadására ösztönző tax credit rendszer több lépcsőben történő bevezetése.

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

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

Milyen következtetéseket vonhatunk le az angol foglalkoztatási szolgálat átalakításából?

A hazai foglalkoztatáspolitikai legnagyobb kihívása az aktív korú inaktív munkaerőpiacra való belépésének elősegítése, tehát a foglalkoztatáspolitikai törekvések hasonlóságot mutatnak az angolokéval. Ezt a célt több uniós tagállam a munkanélküli- és szociális ellátó- és szolgáltatórendszer bizonyos fokú integrációjával kívánja elérni. Ezt az irányt követi Magyarország is. Az Egyesült Királyságban az integrált rendszer kialakítását nagymértékben elősegítette az, hogy a szociális segélyezés kezelése az önkormányzatoktól független, országos hálózattal rendelkező Segélyezési Ügynökségeken keresztül történt. Ennek hangsúlyozása azért fontos, mert Magyarországon az önkormányzati hatáskörben lévő szociális segélyezés rendszere rövid távon nem teszi lehetővé olyan integrált ellátórendszer létrehozását, ahol a munkanélküli- és szociális ellátásokat egy intézményrendszer kezeli és irányítja. Magyarországon reális esélye rövidebb távon azoknak az intézkedéseknek lehet, amelyek a

munkaügyi és szociális intézmények közötti koordináció intézményes mechanizmusainak kidolgozására irányulnak.

Az angol modell további elemeket is tartalmaz, amelyek a hazai viszonyok között fontossággal bírnak. Ezek közé tartozik a *munkaerő-piaci szolgáltatások kiterjesztésének* elterjesztése. Angliában -- ahogy több más uniós tagállamban -- a szolgáltatások biztosításában profit és nonprofit szervezetek is egyre nagyobb szerepet kapnak, az elszámolhatóság és hatékonyság növelése érdekében. Ugyancsak figyelmet érdemel, hogy az állásközvetítés áll a szervezet tevékenységének középpontjában, mind a stratégiakészítés, mind pedig a végrehajtás szintjén. Ennek szolgáltatába állítják pénzügyi és humán erőforrásai nagy részét, kiemelt figyelmet fordítva a munkáltatói kapcsolattartásra, és azoknak a csatornáknak (jól működő internetes felületek, call centerek, stb.) a megteremtésére, amelyek az elmúlt években szélesítették mind a munkaadók, mind pedig a munkavállalók részéről a szervezet szolgáltatásai iránti keresletet. Ebben az irányban már hazánkban is megindultak a fejlesztések (az uniós forrásokból finanszírozott ÁFSZ modernizációs program keretében), azonban hosszú távon szélesebb intézményi reformok kidolgozása és végrehajtása szükséges foglalkoztatáspolitikai céljaink eléréséhez. Csak így reménykedhetünk az állás kínálat angliaihoz hasonló „túlburjánzásában”, továbbá az egyéni érdekeltség megteremtésében a viszonylag rosszul fizetett, atipikus munkák elfogadására, ami a brit állásajánlatok nagy részét jellemzi.

Finnország

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

A munkanélküli-biztosítási alapokat Finnországban is a szakszervezetek működtetik, amelyek *keresetarányos munkanélküli-járadékot* folyósítanak tagjaiknak. A nem szakszervezeti tagok a Társadalombiztosítási Intézetnek fizetnek járulékot, s kapnak ezért cserében *fix összegű munkanélküli-alapjáradékot*. Aki még vagy már nem jogosult biztosítási típusú ellátásra, az az

államtól kaphat *munkaerő-piaci támogatást*, ugyancsak a Társadalombiztosítási Intézet közvetítésével. Ez a *rászorultaknak* jár, mégpedig *korlátlan* ideig.

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

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

2002-2003-ban kísérleti jelleggel 25, munkanélküliséggel nagymértékben sújtott nagyvárosban hoztak létre integrált szolgáltató központokat. Ezek „egyablakos” rendszerben biztosítanak munkaerő-piaci szolgáltatásokat a munkaügyi szervezet által, továbbá szociális és egészségügyi szolgáltatást az önkormányzatokon keresztül. Ugyanitt elérhetők a Társadalombiztosítási Intézet ellátásai is.

Előzetes értékelések szerint az új kezdeményezést az ügyfelek és a munkatársak egyaránt elégedettséggel fogadták, de rávilágítottak azokra a kockázatokra is, amelyeket a

foglalkoztatási központokkal párhuzamosan létrehozott integrált szolgáltató központok magukban hordoznak. Elsősorban az ügyfélkör szétválasztásából adódó stigmatizáció veszélyére hívták fel a figyelmet, továbbá azokra a nehézségekre, amelyek a három szervezet munkatársainak eltérő gondolkodásmódjából adódnak.

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

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

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

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

A finnországi tapasztalatok hazai hasznosítása

A finn tapasztalatok is arról győznek meg, hogy a magyar állami foglalkoztatási szolgálat (ÁFSZ) jövőjére vonatkozó stratégia tervezése során, a magyar munkaerőpiac sajátosságaiból kiindulva -- hasonlóan az Európai Unió más tagállamaihoz -- a munkaerő-piaci és szociális ellátó és/vagy szolgáltató rendszer integrációja irányába szükséges elmozdulni. Erre meg is van a szándék. Jelenleg annak vizsgálata van napirenden, hogy hosszabb távon az integráció mely területeken és milyen mélységben történjen meg. Érintse-e az ellátások, a segélyezés és a szolgáltatások rendszerét, az ÁFSZ bázisán jöjjön-e létre, vagy a munkaerő-piaci és szociális rendszerek közötti együttműködés intézményeinek kialakításával induljunk-e el az integráció irányába? A helyes megoldás megtalálására kísérleti program indult a HEFOP 2.2.2 keretében, amelynek célja a társadalmi befogadás elősegítése a szociális és munkaügyi szolgáltatások együttműködési modelljének kidolgozásával.

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

Ezt elkerülendő, vonzó megoldás a finn modellben a kísérleti jelleg. Egyfelől nem országos rendszert építenek ki, hanem a problémák sűrűsödési pontjaira koncentrálnak határoznak meg

helyszíneket (a 130 foglalkoztatási hivattal és a 450 önkormányzattal szemben csak 40 településen állítanak fel integrált munkaerő-szolgáltató központokat). Emögött az a megfontolás áll, hogy ide az ügyfelek csak a foglalkoztatási hivatalokon vagy az önkormányzatokon keresztül kerülhetnek be.

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

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

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

Hollandia

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

szolgáltatórendszer azonos célok mentén került átalakításra. A reform végrehajtása jelenleg is folyamatban van, ezért az új rendszer eredményességének és hatékonyságának értékeléséhez még nem állnak rendelkezésre információk. Az mindenesetre elmondható, hogy -- a holland szisztéma sajátos feltételrendszere mellett -- a többi uniós tagállamban tervezett vagy már megvalósított reformmal azonos irányba mutatnak a változások.

Tanulságok

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

A foglalkoztatáspolitikai végrehajtási rendszerét nézve szintén találhatunk hasonlóságokat: az intézményrendszer tagoltságát, különös tekintettel az önkormányzatok szerepére az aktív korú nem foglalkoztatott emberekre irányuló intézkedések végrehajtásában. A holland reform fontos jellemzője, hogy nem intézmények összevonásával, hanem a különböző fenntartókhoz tartozó szervezetek közötti koordináció intézményes mechanizmusainak megteremtésével kívánja az új működési modellt létrehozni. Az ügyfelek irányába egyablakosként funkcionáló rendszer kialakítása nem érinti az azon a bizonyos ablakon keresztül elérhető különböző intézmények önállóságát. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy Hollandiában az intézmények összeolvasztása nélkül is egyértelmű törekvés van arra, hogy az ügyfelek számára a

szolgáltatások fizikailag is egy helyen legyenek elérhetők. Ennek a megvalósíthatósága Magyarországon nem - vagy csak nagyon korlátozottan - tűnik reálisnak.

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

Németország

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

A „modern szolgáltatások a munkaerőpiacon” törvények közül az első kettő új foglalkoztatási lehetőségeket kínált az álláskeresőknél (munkaerő-kölcsönzés, Ich-AG, Mini-job, Midi-job formájában). A harmadik lerakta az alapot ahhoz, hogy a Foglalkoztatási Ügynökség (a *Bundesagentur=BA magyar fordításaként használt Foglalkoztatási Ügynökséget a későbbiekben FÜ-ként rövidítjük*) modern munkaerő-piaci szolgáltatóvá váljék. A BA egész

szervezetének a munkaközvetítés mint alapszolgáltatás eredményességét kell segítenie. A szervezeti reformot a támogatások és ellátások jogszabályi feltételeinek egyszerűsítése támasztotta alá.

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

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

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

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

A közvetítési folyamat megelőzésre irányítása

A közvetítési eljárás új rendjét úgy tervezték meg, hogy azoknak az egyéneknek, akiket munkaszerződésük megszűnése veszélyeztet, azonnal álláskeresőként kell jelentkezniük, amint megtudják munkaviszonyuk befejezésének időpontját. Már ekkor megkezdődik a foglalkoztatási ügynökség a pályázati profil megrajzolását és az elhelyezkedés perspektívájának megtárgyalását. Ezen információk birtokában egyéni közvetítési stratégiát

dolgoznak ki, és annak lépéseit rögzítik az álláskeresővel együtt megkötendő integrációs megállapodásban. Minden személynek, aki járadékért folyamodik, folyamatosan rendelkezésre kell állnia kiközvetítésre, és teljesítenie kell azokat a kötelezettségeket, amelyeket az integrációs megállapodás tartalmaz.

A munkáltatóknak nem kötelező bejelenteniük üres állásaikat. De ha igénylik a közvetítést, akkor ők is kötelesek részt venni az eljárásban. A munkáltatók jogosultak tanácsadás igénybevételére is. A foglalkoztatási ügynökségek a közvetítést és tanácsadást általában ingyenesen végzik. Kivételes esetben a FÜ díjat szedhet a munkáltatótól azoknak a közvetítési költségeknek a fedezésére, amelyek idő- és költségigénye messze meghaladja az átlagot.

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

A „jövő ügyfélközpontjának” felállítása

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

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

A munkáltatók kiszolgálásához speciális időszak áll rendelkezésre, továbbá folyamatosan biztosított az illetékes közvetítő elérhetősége. A közvetítőknek szakosodniuk kell: ahhoz,

hogy eredményesen kiválasszák a megfelelő jelöltet és a munkáltatók igényeit optimálisan figyelembe tudják venni, specifikus piaci és szakági ismeretekkel kell rendelkezniük.

Eredményesen vezetni és támogatni

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

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

Virtuális munkaerőpiac

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

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

A szociális és munkanélküli-segély összevonása az „álláskeresők alapbiztosításába”

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

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

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

A német reformból hasznosítható tapasztalatok

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

A német reform az összes vizsgált ország közül a legátfogóbb és legrészletesebb. Kiemelendő a munkaerő-piaci politika aktív jellegének erősítése, a „támogatni és követelni” elv összekapcsolása, a munkaügyi szervezet átalakítása szolgáltató ügynökséggé, valamint a

szociális és munkanélküli-segély összevonása. Az utóbbi nagyon hasonlít a brit álláskeresői segélyhez, amit mi is átvettünk, de anélkül, hogy ezt megpróbáltuk volna a két korábbi támogatási forma (álláskeresőt ösztönző juttatás + az aktív korúaknak állástalanság címén járó rendszeres szociális segély) helyébe állítani.

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

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

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

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

Norvégia

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

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

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

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

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

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

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

A norvég modell hasznosításának feltételei

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

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

Ez az átalakítás egy évtized programja lehet.

Svájc

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

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

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

Az aktív munkaerő-piaci programok férőhelyeit a kantonoknak kell biztosítaniuk. Az igények felmérésére és a támogatott képző- vagy munkahelyekkel való gazdálkodásra minden kantonban létrehoztak egy-egy logisztikai központot. Az egyéni férőhelyeket a kantonok a piacon vásárolják meg, a csoportosakat pedig a programkivitelezőktől (profit vagy nonprofit

vállalkozásoktól). A programhelyeket a munkanélküli-biztosítási alapba befizetett járulékokból finanszírozzák.

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

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

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

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

A különbség adódhat a biztosítási elv eltérő értelmezéséből is. Svájcban a szociális állam feladatait közvetlenül a járulékbefizetésekből fedezi, a biztosítási elv alapján. E szerint nem

egyoldalúan a bérek képezik az öngondoskodás bázisát és vetítési alapját, mint nálunk. Sokkal inkább az állampolgároknak kell a jövedelmükből, vagy a vagyonukból biztosítani magukat magánbiztosítóknál az öregség, betegség, baleset, stb. kockázatával szemben. Emiatt a bérköltségek is alacsonyabbak (mint nálunk), ami ösztönzőleg ha a legális munkahelyteremtésre és a legális munkavégzésre.

Zárszó

Az elméleti modellek ismertetését követően a következő tanulmányban azt mutatjuk be, hogy az integrált foglalkoztatási-szolgáltatási rendszer hogyan működik a gyakorlatban. Ezt augusztusban volt szerencsénk tanulmányozni Passauban, ahol 2005. január 1-jén vonták össze a munkanélküli és szociális segélyezési rendszer intézményi és szolgáltatási kapacitásait. Ennek indokairól, előnyeiről és hátrányairól, nehézségeiről és jövőben hasznáról adunk közre egy ismertetőt a következő lapszámban.