

FREY MÁRIA

AZ ÁLLAMI FOGLALKOZTATÁSI SZOLGÁLATOK SZEREPE AZ EURÓPAI UNIÓ MUNKAERŐ-PIACI VÁLSÁGKEZELÉSÉBEN

Frey Mária a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet tudományos főmunkatársa. A képzés kezdete óta saját jegyzetéből oktatja a Munkaerő-piaci intézmények és politikák című tantárgyat a Közgazdasági Továbbképző Intézet személyügyi szakán. 2010-től a Budapesti Corvinus Egyetem Emberi Erőforrások Tanszékének címzetes egyetemi tanára. Ez az összefoglalás része annak a tanulmánynak, amely a TÁMOP 1.3.1 intézkedés keretében készült, az Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációs stratégiájának nemzetközi tapasztalatokkal való alátámasztására.

BEVEZETÉS

2005 és 2008 között jelentősen csökkent a munkanélküliség Európában. A 2008 őszen kirobbant pénzügyi válság az év végéig alig érezte hatását a munkaerő-piacon. A foglalkoztatottság az év egészében még 0,9 százalékkal bővült, és a 2009. januári munkanélküliségi ráta is csak 0,8 százalékkal volt magasabb, mint az egy évvel korábbi [CEC 2009]. Ennek oka a munkaerőpiacok késleltetett reakciója általában, továbbá a belső numerikus rugalmasság eszközeinek egyre kiterjedtebb alkalmazása (rövidített munkaidő, a termelés átmeneti felfüggesztése, stb.) volt. A recesszió ugyanakkor a 2009. év eleje óta elmélyült, és arra készítette az Európai Bizottságot, hogy kiegészítse a lisszaboni stratégiát a válságkezelés rövid távú intézkedéseivel. E munka eredményeként 2008 novemberében napvilágot látott az *Európai gazdasági fellendülési terv* [CEC 2008], amely megfogalmazta, hogy:

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

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

- A munkanélküliség elleni fellépés céljából a Bizottság lehetőséget ad az Európai Szociális Alap forrásainak átcsoportosítására olyan intézkedések támogatására, amelyekkel gyorsan visszavezethetők a munkanélküliek a munkaerőpiacra.
- Az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap egy részét válságkezelésre lehet fordítani.

- Segíteni kell a munkanélkülieket, hogy gyorsan és olcsón tudjanak új vállalkozást alapítani.
- Figyelemmel kell kísérni, hogy a válság hogyan hat a strukturális alkalmazkodásnak kitett szektorokra, és ahol ez ésszerű, ott átmeneti és célirányos támogatásokat indokolt nyújtani.
- A *flexicurity* eszköztárából főleg az aktív munkaerő-piaci eszközöket kell alkalmazni, továbbá adó- és járulékreformokat végrehajtani a képzettségi és munkahelyi követelmények újbóli egymásra találása érdekében. A helyzet különösen drámai a munkaerőpiac peremére szorult emberek esetében, ami rendkívül fontossá teszi az alkalmazkodás elősegítését, továbbá a célirányos szociális védelem és a megélhetéshez szükséges jövedelem biztosítását.

Az Európai Bizottság 2008. november 26-án hirdette ki az európai gazdasági fellendülés tervét, ami két pilléren és egy azoknak alárendelt elven nyugszik:

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

Az európai gazdasági fellendülési terv intézkedéseket tartalmaz a válságból való kilábalás elősegítésére, a kisvállalkozások támogatásától kezdve az innovációba és a zöld gazdaságba való beruházásokon át a foglalkoztatás bővítéséig.

1. KIHÍVÁSOK AZ ÁLLAMI FOGLALKOZTATÁSI SZOLGÁLATOKKAL SZEMBEN – VÁLSÁG ÉS GYORS MUNKAERŐ-PIACI VÁLTOZÁSOK IDEJÉN

Az állami foglalkoztatási szolgálatok egy évtizedet átfogó modernizációja az Európai Unióban jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy sikerült megelőzni és csökkenteni a tartós munkanélküliséget, továbbá átláthatóbbá tenni a munkaerőpiacot [Goelen 2009]. A múlttal szemben, amikor az állami foglalkoztatási szolgálat csak általános adminisztratív ellátást nyújtott a munkanélkülieknek, a munkaerő-piaci intézmények jelenlegi feladata, hogy *korai és eredményes választ adjanak a gazdasági visszaesés periódusaira*. Ebben a helyzetben:

- Nagyobb hangsúlyt kell helyezni az ÁFSZ-re, mert növekvő és változatos összetételű munkanélküliséggel kell megküzdenie.
- Nagymértékben megnő az álláskeresők szükséglete az ÁFSZ munkaerő-piaci szolgáltatásai iránt, továbbá a proaktív és integrált esetkezelésre.
- Elvárás az ÁFSZ-szel szemben, hogy szolgáltatáskínálatát tegye alkalmassá egyfelől arra, hogy támogató megoldásokat ajánljon a válság kivételes és nagyon nehéz körülményeihez illeszkedve, másfelől erősítse meg a korai beavatkozást célzó aktivizáló intézkedéseit (különösen tömeges elbocsátásoknál), az ügyfelek kategorizálását elhelyezkedési nehézségeik alapján, továbbá a rövidített munkaidő támogatását, a korábbinál hosszabb időszakon át.
- Nagy nyomás nehezedik az ÁFSZ-re, hogy gyors, egyénre szabott és szerződésben rögzített szolgáltatásokat nyújtson az álláskeresőknek, képes legyen levelezni a munkahely-változtatásokat és megbirkózni a dolgozók biztonság

iránti igényével, ami olyan szolgáltatásokat feltételez, mint a szakképzettségi szükségletek korai azonosítása, álláskeresői támogatás, tanácsadás és képzés a megfelelő munkahely megtalálásához. Ennek kapcsán figyelembe kell venni, hogy a munkaerőpiacon még mindig hiány van képzett munkaerőből, következésképpen szükség van a munkaerő-állomány képzésére, átképzésére és továbbképzésére.

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

Végül: az állami foglalkoztatási szolgálat nem tud foglalkoztatást generálni. Erre csak a gazdaság képes!

2. ÁFSZ-STRATÉGIÁK A VÁLSÁG HATÁSAINAK ENYHÍTÉSÉRE

Az európai gazdasági fellendülési terv egyértelműen kifejezi annak szükségességét, hogy az állami foglalkoztatási szolgálatok döntő szerepet vállaljanak a válság foglalkoztatási következményeinek enyhítésében és a jövő fő kihívásainak megválaszolásában, úgy mint a strukturális és tartós munkanélküliség kockázatának elkerülése és gyors reagálás a gazdasági és társadalmi változásokra.

A konkrét tennivalókat illetően *2009 májusában konferenciát rendeztek*, amelynek az volt a célja, hogy összehozza az EU-tagállamok, Norvégia és Izland állami foglalkoztatási szolgálatainak vezetőit azoknak a lépéseknek a megvitatására, amelyek befogadóbbá teszik a munkaerőpiacokat egy gyorsan változó globális gazdaságban, mind a jelenlegi válság alatt, mind pedig az után [PES Conference 2009].

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

Melyek voltak a rövid és hosszú távú vitakérdések?

- A) A jelenlegi gazdasági válság és a jövő globális kihívásainak hatása a munkaerőpiaci intézmények küldetésére;

- B) A munkaügyi intézmények (főleg az ÁFSZ) rendelkezésére álló válságkezelő intézkedések, eszközök és források hatékonysága – rövidített munkaidő, tömeges elbocsátások kezelése, létszámleépítés, üzleti átszervezés, migrációs áramlások, hátrányos helyzetűek kirekesztése (különösen a fiatalok és idősek esetében);
- C) Jó példák és kísérletek a jelenlegi és hosszú távú kihívások közti szakadék áthidalására, amelyek segítik a munkaügyi szervezetet, hogy jobban alkalmazkodjon a különböző munkaerő-piaci jelenségekhez, gyorsan reagáljon a változásokra.

A konferencián az állami foglalkoztatási szolgálatok vezetői javaslatokat fogalmaztak meg a válság kihívásaira adható szervezeti válaszokat illetően. Ezek a következők:

2.1. MUNKAERŐ-PIACI INTÉZMÉNYEK TETTRE KÉSZEN

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

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

Ezeket politikai döntéshozói szinten kezdeményezett makrogazdasági intézkedésekkel támasztották alá, pl. a vállalkozásokra nehezítő adó- és TB-terhek csökkentésével, a munkahelyek megőrzésének és bővítésének ösztönzése érdekében (Egyesült Királyság, Svédország, Franciaország, Németország); az állam által finanszírozott munkaszerződések bővítésével, a munkanélküliség-folyósítás idejének a meghosszabbításával (Franciaország).

2.2. ÚJ LENDÜLET A JÖVŐ FELÉ

2008 decemberét követően az EU Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatósága értékelte a tagállamok válságból való kilábalást segítő intézkedéseit [CEC 2008a]. Nemcsak azt vizsgálták, hogy mely szektorok lesznek életképesek a jövőben, hanem azt is, hogy milyen szakmák lesznek keresettek. Egy szakértői munkacsoport közreműködött az előrejelzések modellezésében, a munkaerőpiac moni-

PÉLDÁK AZ ÁLLAMI FOGLALKOZTATÁSI SZOLGÁLATOK VÁLSÁGKEZELÉSI BEAVATKOZÁSAIRA

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

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

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

Ausztriában évente 35 millió euróval növelik a munkaerő-piaci szolgálatnak a munkanélküliek szakképzésére fordítható keretét, ahova főleg nőket kívánnak bevonni. Az átképzéshez használt általános módszer a gépjármű szektorba bevezetett új intézmény, a foglalkoztatási társaság, amit egyre gyakrabban alkalmaznak mostanában (ennek keretében a rövidített munkaidőt kombinálják a belső és külső képzéssel, az elbocsátott dolgozók új munkahelyre való felkészítését is itt bonyolítják). Az aktív munkaerő-piaci politika ráfordításait 120 millió euróval növelték, kereken egymilliárdra. Emellett 200 fővel növelték a munkaerő-piaci szolgálat létszámát 2009-ben, és további 50 fővel 2010-ben. Ezt a létszámot a szolgáltatási zónába irányították, a korai beavatkozások, ill. a fiatalok programjainak menedzselésére.

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

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

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

Forrás: Conference on Labour market institutions in time of crisis: challenges and experiences (2009)

torozásában pedig az állami foglalkoztatási szolgálatok vettek részt. Az új szakképzettségek azonosításához a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet összeállított egy „Foglalkoztatási trendek” jelentést, majd a „Szakképzettség azonosítási modell”-t dolgozták ki. Az ILO vizsgálja azokat a szakképzettségi szükségleteket is, amelyek lehetővé teszik a zöldebb állások felé való elmozdulást [International Labour Office 2009].

A fentiekből eredően az állami foglalkoztatási szolgálatok kihívásai a következők:

- Az ÁFSZ-nek fel kell készülnie a munkáltatók által megkövetelt egyre bonyolultabb állásprofilok azonosítására (egy állás növekvő számú szakképzettséget és általános ismeretet igényel).
- Az ÁFSZ-nek végig kell gondolnia, hogyan tud az embereknek érdekes munkákat kínálni. Növekvő elvárás az ÁFSZ-szel szemben, hogy legyen eredményesebb az Európai Unión belüli álláskeresésben.
- Ha az ÁFSZ pénzt áldoz szakképzésre, biztosítania kell, hogy ne csak a válság idejére készítse fel az embereket, de az azt követő növekedési periódusra is. Az ÁFSZ feladata, hogy segítsen előrejelezni, mire van szükség a munkaerőpiacon most és a jövőben, továbbá mozgósítsa a hátrányos helyzetű csoportokat ezek betöltésére. A munkaerő-piaci intézményeknek meg kell határozniuk ezeket a csoportokat és képzési szükségleteiket – ami nélkülözhetetlen az EU számára és az egyablakos ügyintézéshez is.

2.3. RUGALMAS BIZTONSÁG – ALKALMAZKODÁSI STRATÉGIA GAZDASÁGI VÁLSÁG IDEJÉRE

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

Ezért van az, hogy a legtöbb európai ÁFSZ jelenleg azon dolgozik, hogy gyors, rugalmas és eredményes megoldást találjon a megfelelő állást kereső embereknek és a munkahelyüket betölteni kívánó munkáltatóknak. Gazdasági visszaesés idején az ÁFSZ különösen fontos szerepet játszik a flexicurity stratégia bevezetésében (*1. táblázat*) és a munkaerőpiacra való belépés tekintetében legnehezebb helyzetben lévő csoportok szükségleteinek kielégítésében.

„Támogatások nyújtásával és szolgáltatások biztosításával az állami foglalkoztatási szolgálatok aktívan közreműködnek a flexicurity közös európai uniós elveinek alkalmazásában. Az ÁFSZ-ek működésének középpontjában a sikeres munkaerő-piaci átmenetek megszervezése és segítése áll. Az ÁFSZ szolgáltatásai elősegítik, hogy egyensúly jöjjön létre a foglalkoztatás rugalmassága és folyamatossága között egyfelől, továbbá, hogy a munkahely-változtatás biztonságos legyen. A karrierpálya így úgy

mehet előre, mint az életciklusok egymásutánisága” [Joint Opinion of Heads of PES 2008].

1. táblázat: Példák a flexicurity-koncepció válság esetén alkalmazott változataira

Rugalmasság	Biztonság			
	Állásbiztonság	A foglalkoztatás biztonsága	Jövedelem-biztonság	Kombinált biztonság (gondozás és munka)
Külső numerikus rugalmasság (felvétel és elbocsátás)	<ul style="list-style-type: none"> ☐ Átmeneti elhelyezés más vállalatoknál (kölcsonadás) 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ Munkaerő-tartalékolás (elbocsátás helyett) 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ Munkanélküli ellátások felhasználása bértámogatás, vagy képzési támogatás formájában 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ Jelzálogkölcson-támogatás
Belső numerikus rugalmasság (munkaidő-flexibilizálás)	<ul style="list-style-type: none"> ☐ Rövidített munkaidő ☐ Munkaidő-bankolás 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ A munkaerő-állomány több munkáltató általi közös foglalkoztatása 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ Részleges munkanélküli segély a kieső időre ☐ Csökkentett munkaidő 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ Különböző típusú szabadságok
Funkcionális rugalmasság (a munkafunkciók között)	<ul style="list-style-type: none"> ☐ Munkakör-gazdagítás 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ Belső átcsoportosítás ☐ Átképzés 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ Új munkakörbe való átképzés 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ A korábbi képzettségek akkreditálása
Munkaerő-költség-/bér-rugalmasság	<ul style="list-style-type: none"> ☐ Válság miatti bérkorrekció 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ Bérpótlék az új állásban 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ Kiegészítő munkanélküli járadék, mint kompenzáció 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ Megnövelt családi pótlék

Forrás Wilthagen [2009], idézi Madsen [2009]

A belső numerikus rugalmasság leggyakrabban alkalmazott eszköze a rövidített munkaidő bevezetése, a meglévő munkahelyek megőrzésére. Ennek háttérében az a megfontolás áll, hogy a válság sok egészséges munkahelyet letarolhat, amelyekre újra szükség lesz a vihar elcsitulásával. A rövidített munkaidő alkalmazását ajánlatos kiegészíteni olyan intézkedésekkel, amelyek általánosságban is növelik a munkaidő rugalmasságát. Hosszú távú munkaidő-elszámolással csökkenthető a munkaidő rendelkezési hiány esetén, ami az elbocsátás alternatívája lehet. Számításba kell venni a bércsökkentést is, amihez a kormányoknak a közterhek lefaragásával célszerű hozzájárulniuk. *(Lásd a keretes szöveget a 8. oldalon.)*

A világ más lesz a válság után. Erős verseny fogja kiszorítani a vállalkozások sokaságát a piacról, a magas termelékenység lesz a túlélés kulcsa, a fejlődő országok új lehetőséghez jutnak, hogy betörjenek az európai piacokra, ami a munkahelyek végleges eltűnésével járhat. Erre felkészülni sokkal inkább a vállalkozások piacmegőrző erőfeszítéseinek a támogatásával lehet, mint állami beruházásokkal. Emellett az alulfoglalkoztatás időszakát ki lehet használni a munkaerő-állomány képzésére. A képzettséggel kombinált rövidített munkaidőt széles körben alkalmazzák Németországban. *(Lásd a keretes szöveget a 9. oldalon.)*

HOLLAND PÉLDA A MEGLÉVŐ MUNKAHELYEK MEGŐRZÉSÉRE

Rövidített munkaidő: első válasz a válságra

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

Jellemzői:

- **Jogosultság:** az értékesítés legalább 30 százalékos visszaesése két egymást követő hónapban (auditáló cég tanúsítványa alapján)
- **Időtartam:** maximum 24 hét
- **Ellátás mértéke:** az utolsó havi teljes kereset 75 százaléka az első két hónapban, utána 70 százalék.
- **Munkáltatói kötelezettség:** képzésben való részvétel, helyettesítés megszervezése, folyamatos bérfizetés, szerződések fenntartásának kötelezettsége a rövidített munkaidő lejárta után legalább 4 hétig.
- **Finanszírozás:** a kormány 200 milliót hozzá tett az állami munkanélküli biztosítási alaphoz, ami fedezetül szolgált a támogatásokhoz.

Hatások:

- Sokan vették igénybe, főleg a fém/acéliparban, ingatlanügynökségeknél, nagykereskedelemben, logisztikai vállalkozásoknál; a felszabaduló időt főleg képzésre fordították (+).
- Lehetetlen megcélózni az „egészséges vállalkozásokat”, így néhány szektorban/vállalkozásnál késleltette a szükséges alkalmazkodási folyamatokat (-).

Részidős munkanélküli járadék:

2009. március végén a kormány javaslatot tett egy válságcsomagra – "Dolgozzunk a jövőért" program –, ami a koalíciós megállapodás melléklete volt. Ez egyfelől egy gazdaságösztönző csomagból állt, ami a rövid távú foglalkoztatásra helyezte a hangsúlyt, tisztán állami pénzekből finanszírozva, és egy hosszú távúból.

Az előbbinek volt a része a részidős munkanélküli járadék lehetősége, amely 2009. április 1-jén lépett hatályba, felváltva a rövidített munkaidőt. A munkáltatóknak lehetőséget adtak maximum 50 százalékos munkaidő-csökkentésre, ami alatt a munkavállalók részidős munkanélküli járadékot kaptak a kieső keresetük alapján. Első ízben 3 hónapig lehet élni ezzel a támogatással, ami kétszer meghosszabbítható, egyenként 6–6 hónapra. Első alkalommal 2010. január 1-ig lehet jelentkezni a programra. A munkavállalóknak a kieső időre tanulmányi szerződést kell kötniük a vállalattal, és képzésben kell részt venniük. A munkáltatónak vissza kell fizetnie a támogatást, ha dolgozóját elbocsátja a részmunkaidős foglalkoztatás ideje alatt, vagy az annak lejártát követő 3 hónapon belül. A költségvetés 375 millióval támogatja ezt a programot, ami kis adminisztrációs terhet ró a munkáltatókra, így a kkv-k is igénybe vehetik.

Hatások:

- A második megoldás pozitívuma, hogy jobban céloz az egészséges vállalkozásokra, amikhez az információt a vállalaton belülről szerzi meg. A programba való bekapcsolódás elég vonzó azoknak a cégeknek, amelyek rövid távú támogatást igényelnek pénzügyi nehézségeik átmeneti kezeléséhez. Azoknak viszont nem kedvez, amelyek a közeljövőben el akarják bocsátani dolgozóikat. Nekik ugyanis vissza kell fizetniük a kapott támogatás 50 százalékát, mivel a szükséges átalakítás késleltetését nem támogatja a kormány.
- Negatív következmény az esetleges *holtsúlyhatás* (olyan munkahelyek megőrzésének támogatása, amelyeket enélkül is megtartottak volna). Jóllehet ez az intézkedés kevésbé késlelteti a szükséges reformlépések megtételét, mert jobban célzott, mégsem zárható ki itt sem az alkalmazkodás halasztásának ösztönzése.

Összegezve: a rövidített munkaidő azokra fókuszált, akiket a válság a leginkább sújtott, míg a részidős munkanélküli járadék azokra, akiknek a legjobbak a túlélési esélyei.

Forrás: Sweers [2009]

RÖVIDÍTETT MUNKAI DŐ ELBOCSÁTÁS HELYETT; KÉPZÉS ELBOCSÁTÁS HELYETT NÉMETORSZÁGBAN

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

A válság miatt új szabályokkal egészítették ki, vagy helyettesítették a meglévőket:

- Maximum 18 hónapig adható támogatás a szokásos 6 hónap helyett (azóta ez 2 évre hosszabbodott).
- A munkaerő-piaci ügynökség átvállalja a rövidített munkaidőre járó bér utáni TB felét a munkáltatóktól. A munkavállalók részére a TB 100 százalékát kifizetik, ha képzésben vesznek részt.
- A rövidített munkaidő utáni támogatás akkor jár, ha legalább egy dolgozónak 10 százalékkal csökkentik a bérét. A korábbi feltételt, hogy a munkaidő-kiesésnek a munkavállalók minimum egyharmadát kell érintenie, most felfüggesztették.
- Az igénylésnél cél a gyorsaság és a bürokráciamentesség. Akkor kérelmezhető a támogatás, ha:
 - a munkakiesés gazdasági okból vagy egyéb elkerülhetetlen akadály miatt következett be,
 - a cég arra kényszerül, hogy legalább egy munkavállalónak 10 százalékkal csökkentse a teljes munkaidőre járó bérét,
 - minden más eszközt előtte kimerítettek, pl. a munkaidő-flexibilizálásban rejlő lehetőségeket, és
 - a rendelés-kiesést jelentették a munkaerő-piaci ügynökségnek.

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

A válságkezelés másik módja, hogy munkaerő-piaci transzfercégeknél (foglalkoztatási társaságok) helyezik el az állásukat veszített dolgozókat. Ezeket az állam hozza létre, ahol „parkoltatja” az állástalanná vált embereket. A dolgozók az eredeti bérük kétharmadát kapják, maximum két éven át; a TB-t a költségvetés fizeti utánuk. Emellett képzést is szervezhetnek a munka mellett.

Forrás: Bundesagentur für Arbeit [2009]

3. KÖVETKEZTETÉSEK, TANULSÁGOK

A jelenlegi válságban fontos, hogy az állami foglalkoztatási szolgálatok kapacitásait megerősítsék, hogy képesek legyenek:

1. elkerülni a növekvő tartós munkanélküliséget és az emberi tőke leépülését,
2. szembenézni a munkaerőpiacok növekvő turbulenciájával (növekvő beáramlás, felgyorsult szervezeti változások),

3. végrehajtani olyan, a vállalati rugalmasságot a munkavállalók biztonságával kombináló flexicurity intézkedéseket, amelyek biztosítják az állampolgároknak foglalkoztathatóságuk fennmaradását, hozzásegítik őket egy új álláshoz, és támogatják a munkavállalókat, hogy kapcsolatban maradjanak a munkaerőpiaccal. Az állami foglalkoztatási szolgálatoknak ajánlott intézkedések, eszközök és módszerek:

- Az ÁFSZ a recesszióknak és fellendülésnek egyaránt a kapuja. Ezért kombinálnia kell a rövid távú problémakezelési módokat a hosszú távúakkal.
- Az üres állások a munkaerőpiacon jelennek meg. A foglalkoztatási szolgálatok törekedjenek az eredményesebb közvetítésre a munkaerő-szükséglet és az elérhető szakképzettség között.
- Ennek érdekében fejleszteni kell az állami foglalkoztatási szolgálat szolgáltatásainak a minőségét és hatékonyságát: jobb szolgáltatást kell nyújtani a munkáltatóknak és személyre szabottat a munkanélkülieknek.
- Az ÁFSZ-nek forrásokra van szüksége, hogy választ adjon a jelen és a jövő kihívásaira. Ehhez egyfelől használni kell az Európai Szociális Alap aktív eszközökre rendelkezésre álló forrásait, másfelől partnerségeket kell létrehozni a foglalkoztatási magánügynökségekkel és egyéb munkaerő-piaci szereplőkkel.

Célcsoportok:

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

Együttműködés a többi munkaerő-piaci szereplővel:

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

Akciók a tagállamok közötti munkaerő-mobilitás fellendítésére

- Bár a tagállamok közti munkaerő-mobilitás oldaná a munkaerőpiac strukturális feszültségeit, mégsem terjed. (A 2008. évi LFS-statisztikák szerint a 27 tagállam aktív népességének mindössze 2,2 százaléka vett részt benne.)
- Nagyobb földrajzi mobilitásra van szükség, hogy a dolgozók élvezhessék a létező álláslehetőségek előnyeit és hozzáférhetőségét. Ezért ezt regionális és európai szinten egyaránt ösztönözni kell. A közösségen belüli mobilitásnak a szakmai életpálya természetes lépcsőfokává kell válnia.
- Az ÁFSZ, mint „mobilitási ügynökség” szerepét meg kell erősíteni.
- A Bizottság modernizálja az EURES (Európai Foglalkoztatási Szolgálat) rendszerét, hogy az megfeleljen a válság kihívásainak.

- Az EURES-en keresztül a Bizottság új szolgáltatást is fog kínálni a munkáltatóknak és a munkavállalóknak. Ez a MATCH and MAP, ami egy felhasználóbarát, átlátható online szolgáltatás az állampolgárok számára. Minőségi információkat nyújt a foglalkozásokról, szakképzettségekről, oktatási és képzési lehetőségekről szerte Európában. Ingyenesen hozzáférhető lesz valamennyi európai polgár számára, az EURES portál részeként. 2009 novemberétől az álláskeresők már használhatják az EUROPASS CV-t, ami információbeviteli lehetőség az egyéni profiljukról és ennek adatbázisáról. Ez lehetőséget biztosít arra, hogy kiválasszák azokat az álláslehetőségeket, amelyek megfelelnek annak a foglalkozásnak, amelyre vágnak.

Összegezve: Ha megpróbáljuk értelmezni a válságra adott válaszokat, az első, ami szembetűnik, hogy eddig a munkanélküliek aktivizálásánál általában „a munka mindenekelőtt” megközelítést alkalmazták. Az aktivizáló intézkedéseket, beleértve a tanácsadást, hozzákapcsolták a munkanélküli járadék folyósításához. Ezek az intézkedések hozzájárultak ahhoz, hogy az ÁFSZ az aktív eszközök hatékony célzásának és a munkavállalók sikeres foglalkoztathatóságának a kulcsszereplője lett, a képzettség és a munkahelyek jobb párosításával.

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

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

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

Az állami foglalkoztatási szolgálatnak meg kell őriznie a szolgáltatások jó színvonalát és betartani a határidőket a működése során.

4. HAZAI TANULSÁGOK

Nemzetközi előrejelzések szerint az elkövetkező 6–8 évben egy állandósuló globális munkaerő-piaci válsággal kell szembenézni Európának [ILO 2009]. Ennek következménye, hogy:

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

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

- *Munkaerő-állomány átstrukturálása:* A munkanélküliség ellen a leghatékonyabban a humán erőforrás fejlesztésével lehet küzdeni, ami megerősíti az *élet-hosszig tartó tanulás* előző jövőképben is kiemelt szerepét. Érdemes jobban kihasználni a munkaerő-fejlesztő központokban rejlő lehetőségeket, mert ilyen hálózattal egyik visegrádi ország sem rendelkezik.
- *Ne a munkahelyet véd, a mobilitást támogasd!* Azaz: a munkaerő-piaci politika középpontjába kell állítani a mobilitás támogatásának megerősítését. Ennek eszközei a flexicurity stratégia mentén: a munkanélküliek és a munkanélküliség által veszélyeztetettek képzése és átképzése; a munkanélküliek megfelelő szintű jövedelempótlása, ami lehetővé teszi számukra egy méltányos életszínvonal megőrzését a képzés, az új állás keresése idején; a munkaerő-piaci szolgáltatások jól funkcionáló rendszere, amely segíti a rövid és hosszú távú szakmai szükségletekhez való alkalmazkodást.
- *A „munka mindenképp előtt” helyett: „erős kezdet és gyors reagálás”:* Eddig a nemzetközi gyakorlatban a munkanélküliek aktivizálásának ösztönzése érdekében általában a „munka mindenképp előtt” megközelítést alkalmazták, amit a követelményeket illetően Magyarország is átvett. Ez azt jelenti, hogy az aktivizáló intézkedéseket, beleértve a tanácsadást is, hozzákapcsolták az álláskeresői járadék folyósításához. Ezek az intézkedések hozzájárultak ahhoz, hogy az Állami Foglalkoztatási Szolgálat az aktív eszközök célirányos alkalmazásának és a foglalkoztathatóság javításának a kulcsszereplője lett. Válság idején a hangsúlyok eltolódnak: az ÁFSZ szolgáltatási modelljének a központi eleme az „erős kezdet” és a „gyors válasz” lesz. Ez azt jelenti, hogy a támogatások szabadon és gyorsan elérhetőek minden ügyfél számára, és a szükségleteket a lehető leggyorsabban azonosítják. Magyarországon is kidolgoztak korai beavatkozási intézkedéseket és gyorsan reagáló mechanizmusokat a tömeges elbocsátások kezelésére, de ez az ismeretanyag elavult. Indokolt lenne a felülvizsgálata, majd aktualizálása, és a kirendeltségi munkatársak felkészítése a használatára.
- *Szociális feszültségek mérséklése:* A munkanélküliség erősen diszkriminál szakmák és társadalmi csoportok között. Specifikus beavatkozással kell ezekre reagálni, ami magában foglalhatja a gyors képzési tanácsadást, felkészítve az embereket a munkaerőpiacra való visszatérésre, amelynek elemei: a karriertervezés, a meglévő munkatapasztalatok szakképzettség formájában történő elismerése,

a foglalkozási rehabilitáció, az álláskereső motiválása, munkahely-változtatók segítése. Mindezt olyan problémacsoportokra fókuszálva, akik a legnagyobb nehézségekkel küzdenek a munkaerőpiacra való belépésnél. Bizonyos szakmák mellett a munkanélküliség hátránnyal sújt egyes régiókat is. Fontos a területi mobilitás ösztönzése, amely biztosítja a munkaerő-állomány gazdaságon belüli jobb allokációját.

■ *Szolgáltatásokat kínálni a munkáltatóknak:*

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

IRODALOM

Bundesagentur für Arbeit (2009): *Kurz zur Kurzarbeit*, Januar 2009

BMAS (2010): *Pressemiteilung*, 26.01.

www.bmas.de/portal/41722/2010_01_26_jobcenter.html

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

CEC (2008a): *New Skills for New Jobs, Anticipating and matching labour market and skills needs*, Brussels, COM(2008)868/3

CEC (2009): *Joint Report on Employment 2008/2009*, Brussels

CEC (2009a): *Employment Summit, Main messages*, Prague

CEC (2009b): *Implementation of the Lisbon Strategy Structural Reforms in the context of the European Economic Recovery Plan: Annual country assessments*, Brussels

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

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

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

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

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

- Joint Opinion of Heads of PES (2008): *The contribution of PES to flexicurity*, 1112/2008, Nice
- Madsen, P. K. (2009): *Successful labour market approaches for dealing with the crisis*, Presentation for Thematic Review Seminar on „Labour market policies in response to the impact of the economic crises”, Brussels, 19 May
- Public Employment Services Conference (2009): *Labour market institutions in times of crisis: challenges and experiences*, Brussels, 14–15 May
- Sweers, M. (2009): *Labour market institutions in time of crisis: challenges and experience*, Brussels, 15 May, Presentation for the PES Conference, Ministry of Social Affairs and Employment, The Netherlands
- Wallis, G. (2009): *Impact of the crisis on European labour markets challenging Public Employment Services with regards to the preservation of employment*. Presentation for the Hungarian Social Dialogue Conference on challenges facing Public Employment Services at times of economical world crisis, Budapest, 28 April