

# TÉNYEK ÉS JAVASLATOK

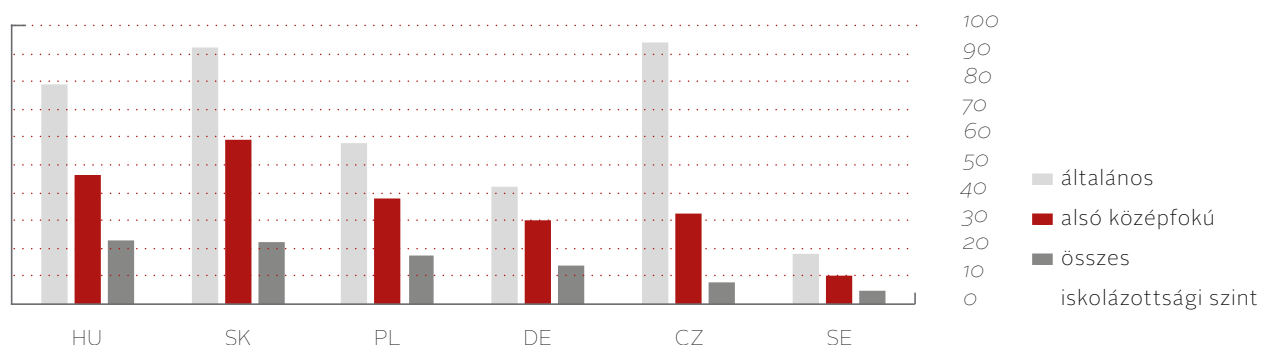
## TARTÓS MUNKANÉLKÜLISÉG A VISEGRÁDI ORSZÁGOKBAN: TÉVUTAK ÉS MEGOLDÁSOK

### 1. A TARTÓS MUNKANÉLKÜLISÉG ARÁNYA NAGYON NAGY AZ ISKOLÁZATLANOK KÖRÉBEN

A visegrádi országokban a munkaképes korú felnőttek 17%-ának több mint egy éve nincs munkája – különösen az iskolázatlanok körében nagy a tartós munkanélküliek aránya. Az iskolázatlanok foglalkoztatási rátája jóval alacsonyabb, mint Nyugat-Európában, amit Magyarország esetében tovább súlyosbít, hogy a munkaképes korú népesség közel egyhatoda iskolázatlan.<sup>1</sup> A tartós munkanélküliség az egyén és a nemzetgazdaság számára is káros következményekkel jár. A fizikai és mentális teljesítőképesség és az egészségi állapot romlása mellett a tartós munkanélküliség csökkentheti az álláskeresés intenzitását, ami lefékezheti a bér igazodását és ezen keresztül a gazdasági fellendülést is (OECD, 2011). Az egyre mélyülő szegénység és társadalmi kirekesztés tovább lassíthatja a gazdaság növekedését (Easterly et al, 2006).

*A tartós munkanélküliség az egyén, a társadalom és a gazdaság számára is káros.*

1. ábra: A tartós munkanélküliek aránya iskolázottság szerint, 2012 %



Forrás: Saját számítások az EU Munkaerő-felmérésének 2012. évi adatai alapján.

Megjegyzések: 15-59 éves népesség. Az adatfelvétel idején és egy évvel korábban is állástalan vagy inaktív népesség aránya, a nappali tagozatos tanulók nélkül. Az általános iskolai végzettség az ISCED 0 és 1 szintű, az alsó középfokú az ISCED 2 és 3c (legfeljebb két év) szintű végzettséget jelenti. Németország (DE) és Svédország (SE) az összehasonlítás kedvéért szerepel.

<sup>1</sup> Saját számítások az EU Munkaerő-felmérésének (MEF) 2012. évi adatai alapján, az 15-59 éves lakosságra. Iskolázatlannak azt tekintettük, akinek legfeljebb alsó középfokú végzettsége van.

Ha a nem dolgozók aktívabb álláskeresésre ösztönzése és az iskolázottsági szint növelése révén sikerülne csökkenteni a tartós munkanélküliséget és a korai nyugdíjba vonulást, az 2-3 százalékponttal (Magyarország esetében 61 százalékra) növelhetné a visegrádi országok foglalkoztatási rátáját.<sup>2</sup>

## 2. A TARTÓS MUNKANÉLKÜLISÉG OKAI

A 2009-es globális gazdasági válság kezdetén minden EU tagállamban nőtt a munkanélküliség, de ez nem mindenhol vezetett tartós munkanélküliséghez. Kelet-Európában a probléma gyökerei a rendszer-váltásig nyúlnak vissza, amin utólag már nem lehet változtatni, megértése azonban annál fontosabb. A piacgazdaságra való áttérés a munkaerő-kereslet hirtelen visszaesését eredményezte, amely különösen az iskolázatlanokat érintette hátrányosan. A tranzíciós válság kezelésére a régió országai eltérő stratégiákat alkalmaztak: egyes kormányok a privatizációs folyamat lassításával igyekeztek a kezdeti sokk társadalmi hatásait enyhíteni, míg mások az álláskereső korai nyugdíjazásával kezelték a problémát, vagy bértámogatásokat nyújtottak az alacsony termelékenységű munkavállalók számára. Balla et al. (2006) arra mutatnak rá, hogy a gyors privatizáció és a nagy bértámogatás (és alacsony nyugdíjak/egyéb ellátások) kombinálásával lehetett volna a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentését és a magas foglalkoztatási szintet a leghatékonyabban elérni. Magyarország azonban a legrosszabb kombinációt alkalmazta: a gyors privatizáció és a bőkezű nyugdíj- és munkanélküli ellátások együtt a foglalkoztatás tartósan alacsony szintjéhez vezettek, míg a többi visegrádi ország a második legjobb megoldást, a lassú privatizációt választotta.

*A piacgazdaság bevezetését követő hirtelen technológia-váltás a képzetlen munkaerő iránti kereslet csökkenésével járt.*



Az iskolázatlan munkaerő foglalkoztatottsága azonban a régió egyetlen országában sem tért vissza a korábbi magas szintre, ami arra utal, hogy a visszaesést döntően a technológia és a termelési szerkezet megváltozása és kevésbé a jóléti politika, vagy más, a képzetlenek foglalkoztatottságát befolyásoló (például adó- és minimálbér-) politikák határozták meg.

Ez nem azt jelenti, hogy a szakpolitikáknak ne lenne semmilyen hatása: a jól megtervezett és összehangolt foglalkoztatás-, gazdaság- és oktatás-politika legalábbis enyhíteni tudja a problémát.<sup>3</sup> A munkaügyi központok szolgáltatásainak bővítése, az álláskeresés következetesebb számonké-

<sup>2</sup> Ha az egyes országok foglalkoztatási rátáinak különbségét összetevőkre bontjuk, egy egyszerű szimuláció alapján a cseh foglalkoztatási ráta 1 százalékponttal lenne magasabb, ha a 15-24 és 55-64 éves népesség ugyanolyan arányban dolgozna, mint Szlovákiában. A magyar foglalkoztatási ráta pedig 2,5 százalékponttal lenne magasabb, ha a képzetlenek aránya a csehországihoz hasonlóan alacsony lenne (a 2012. évi MEF adatain alapuló saját becslések).

<sup>3</sup> Ezek a szakpolitikák hatásosnak bizonyultak a fejlett piacgazdaságokban, illetve a visegrádi országokban is (lásd F2. táblázat).

rése, a korai nyugdíjak és a rokkantsági ellátások hozzáféréseinek szigorítása csökkenti a munkapiacról átmenetileg vagy végleg kilépők arányát, és a jóléti kiadások féken tartásához is hozzájárulhat.

Az óvatos minimálbér-politika, a képzetleneket célzó bértámogatások, a kiszámítható üzleti környezet és a kis- és középvállalkozások alacsony adminisztratív terhei növelhetik a képzetlenek iránti munkaerő-keresletet. A munkaerő-piaci képzések és átképzések, illetve a tanítási módszerek fejlesztése révén csökkenthető a képzetlenek aránya a munkanélküliek és a pályakezdők között.

*Jól megtervezett és összehangolt szakpolitikával csökkenthető a tartós munkanélküliség.*

### 3. A KORMÁNYZATOK ELŐSZÖR AZ ELLÁTÁSOK CSÖKKENTÉSÉBEN KERESTÉK A MEGOLDÁST

A tartós munkanélküliség és a jóléti kiadások növekedésére nagyon hasonló válaszokat adtak a visegrádi országokban. A kilencvenes évek során fokozatosan visszavágták a munkanélküli ellátások összegét és időtartamát vagy szigorították a jogosultság feltételeit. Ezek a lépések hozzájárultak a jóléti kiadások csökkenéséhez, azonban nem, vagy alig emelték a munkakínálatot, miközben jelentősen növelték a szegénységet (Klugman et al, 2002). A korai nyugdíjazás és a rokkantsági ellátások hozzáféréseinek szűkítésére tett kísérletek hatásosabbnak bizonyultak a munkakínálat növelésében, ezekre azonban csak a kilencvenes évek végén, vagy még később került sor.

*Az 1990-es években a visegrádi országok megvágták a munkanélküli ellátásokat, ami csökkentette ugyan a jóléti kiadásokat, de a foglalkoztatást nem növelte.*

A munkakínálat növelését célozta a minimálbérek emelése is a kilencvenes évek második felében és a kétezres évek elején. Ez azonban nem javított, sőt, esetenként rontott is a helyzeten, ha a vártnál nagyobb mértékben csökkent a munkaerő-kereslet.<sup>4</sup> Kereslet-élénkítő eszközöket jellemzően csak a kétezres évektől alkalmaztak és akkor sem a képzetlen munkaerőre célzottan.<sup>5</sup> Történtek kísérletek a közoktatás és a munkavégző képességet javító szolgáltatások minőségének vagy hozzáféréseinek javítására, és a segélyek álláskeresési feltételeinek szigorítására is, de alapos tervezés és következetes végrehajtás híján ezek sem hoztak tartós és érdemi javulást.<sup>6</sup> A tartós munkanélküliség kockázatának felismerését és megelőzését segítő hatékony profiling eszközt a négy ország egyikében sem dolgoztak ki (Maksim és Sliwicki, 2012, Mýtna Kureková, 2014).

*Később a cseh és lengyel kormányok a regionális autonómia erősítésével igyekeztek orvosolni a problémát.*

4 Ez történt Magyarországon, ahol a minimálbér megduplázása közel 3 százalékkal csökkentette a képzetlenek foglalkoztatási rátáját; a hatás erősebb volt a kisvállalkozások és a fiatal munkavállalók körében, illetve az elmaradottabb térségekben (Kertesi és Köllő, 2004).

5 Kivételt jelentenek a tartós munkanélküliek foglalkoztatására adott járulékkedvezmények Magyarországon (2007-2012) és Szlovákiában (2014), illetve a kisvállalkozók kedvezményes adózása (Csehországban, Magyarországon 1995-ig, Szlovákiában 1999 és 2000 között). Részletesebben lásd a függelék F1 táblázatát.

6 Fontos kivételt jelentenek a lengyelországi (1999-től) és a magyarországi (2003-2010 közötti) oktatási reformok, és a szlovákiai jóléti rendszer és foglalkoztatáspolitikai reformja (2003-2004).

Az elmúlt tíz évben két eltérő stratégia bontakozott ki a régióban. A cseh és lengyel kormányok a regionális szintre bízták a tartós munkanélküliség megoldását, és nagyobb autonómiát adtak a munkaügyi szervezet regionális egységeinek. Magyarországon és Szlovákiában viszont a központilag szervezett, államilag támogatott közmunkára helyezték a hangsúlyt. A tartós munkanélküliek kitaróan magas aránya arra utal, hogy egyik stratégia sem bizonyult sikeresnek.

1. táblázat: Közmunkaprogramok létszáma, költsége és a munkaügyi kirendeltségek költsége, 2012

	Lengyelország	Csehország	Szlovákia	Magyarország
Közmunkások átlagos létszáma, fő	24 702	6 669	54 968	92 412
A regisztrált munkanélküliek arányában, %	1.1	1.3	13.2	14.2
Kormányzati kiadás, millió euró	40.4	27.4	51.1	245.0-455.3*
A GDP százalékában	0.01	0.02	0.07	0.22-0.47
Munkaügyi kirendeltségek-re** fordított kormányzati kiadás a GDP százalékában	0.08	0.11	0.07	0.12

*Forrás:* Eurostat online, Mýtna Kureková et al (2013:27); MPIPS (2012), Scharle (2014).  
*Megjegyzések:* a lengyelországi adatok magukban foglalják a közmunka és a „társadalmilag hasznos munka” programot (odbywający prace społecznie użyteczne). A szlovákiai adatok 2012. decemberiek. \*a nagyobb érték a költségvetésben szereplő hivatalos adat, a kisebb érték a szlovák adattal jobban összevethető becslés: a bérekből levont adók és járulékok illetve a segélyezés költsége nélkül, feltételezve, hogy a közfoglalkoztatottak mind jogosultak lettek volna segélyre, ha nem dolgoztak volna közmunkásként. \*\*az álláskeresőket segítő tanácsadás, a segélyezéssel és szolgáltatásokkal kapcsolatos ügyintézés.

Lengyelországban az 1993-as, 2000-es és 2002-es reformok egy erősen decentralizált rendszert hoztak létre, amelyben a 16 régiós központ (Wojewódzki Urząd Pracy) önálló stratégiák alapján osztja el a központi kormányzattól érkező forrásokat a helyi kirendeltségek között, és a regionális szint a felelős a helyi (powiat szintű) kirendeltségek ügyintézőinek képzéséért is (Starega-Piasek et al, 2006). Csehországban a régiók autonómiáját 2011-ben vezették be a 14 térségi munkaügyi központ megalapításával, amelyek feladata a szaktárca által finanszírozott foglalkoztatáspolitikai programok kidolgozása és végrehajtása. A decentralizálás elvben javíthatná a helyi szereplők közti együttműködést és elősegítené a helyi igényekhez igazodó programok kidolgozását. A cseh és a lengyel rendszerben sincsenek azonban olyan erős pénzügyi vagy adminisztratív ösztönzők, amelyek a hatékonyabb foglalkoztatáspolitikai kialakítása felé terelnék a régiókat: a forrásaik nagy része a központi kormányzattól érkezik, és nem kötődik teljesítmény-indikátorok eléréséhez. A decentralizációs folyamat során a régiók tervezési és elemzői kapacitásait sem fejlesztették, pedig ez előfeltétele lenne a decentralizációból származó előnyök kiaknázásának (Mosley, 2013).

*A cseh és lengyel régiók azonban sem elég ösztönzést, sem szakmai kapacitást nem kaptak a hatékony foglalkoztatáspolitikai kialakításához.*

Magyarországon és Szlovákiában a 2000-es évek közepétől nagyszabású közmunka-programokat indítottak, amelyek a tartós munkanélküliek nagyjából 15-20 százalékát foglalkoztatják. A közmunka-programok nem képesek a tartós munkanélküliség csökkentésére, azonban átmenetileg enyhíthetik a szegénységet, illetve hozzájárulhatnak a helyi szinten jelentkező társadalmi feszültségek feloldásához (Köllő és Scharle, 2011; Mýtna Kurekova et al, 2013). A tömeges programok azonban nem csupán nem hatékonyak, hanem még súlyosbíthatják is a problémákat (Harvan, 2011): ez a kockázat a magyar és a szlovák rendszer felépítésében is jelen van.<sup>7</sup>

Ilyen kockázatot jelent egyrészt a közmunka „beragadási” (lock-in) hatása: ha az álláskereső számíthatnak arra, hogy legközelebb is behívják őket közmunkára, ez arra ösztönöz, hogy kisebb erőfeszítéssel keressenek állást a nyílt munkaerő-piacon.<sup>8</sup> Másrészt, a közmunkaprogramok egy főre eső költsége mindig nagyobb, mint a segélyezésé: a munkaszervezők bérért, az eszközök és anyagok költségét is ki kell fizetni, nem beszélve a korrupció lehetőségéről.<sup>9</sup> Mivel a foglalkoztatáspolitikai programokra szánt keretek rendszerint szűkösek, ez azt jelenti, hogy kevesebb forrás jut a potenciálisan hatásosabb programokra, mint például az átképzésekre.



*A magyar és a szlovák kormányzat a közmunka-program bővítésében kereste a megoldást, a tartós munkanélküliséget azonban nem sikerült csökkenteniük.*

A kockázatok különösen nagyok a magyar rendszerben, ahol a közmunkások kikerülnek a munkanélküli nyilvántartásból, és közvetlenül a helyi önkormányzattól kapják a bérüket, amelyet a központi költségvetés térít meg az önkormányzatnak, és csak szórványosan ellenőrzik a források felhasználását. Ennek következtében a helyi önkormányzatok erősen érdekeltek a közmunka-programok szervezésében, ami egyre nagyobb kiadásokhoz vezet, és egyfajta politikai kényszerzubbonyt húz a kormányzatra. Minden olyan kísérlet ugyanis, amely a közmunka-programok költségvetésének visszafogására irányulna, a polgármesterek erős ellenállására számíthat és a közvélemény nemtetszését is kiválthatja, mivel a közmunkások tömeges elbocsátása a regisztrált munkanélküliek számának azonnali növekedésével jár.

<sup>7</sup> A régió közmunka-rendszereinek főbb jellemzőit a függelék F2-es táblázatában foglaljuk össze.

<sup>8</sup> Heti 40 órás közmunka esetén tovább csökkenhet az álláskereső intenzitás, mivel a résztvevőknek kevesebb idejük marad tartós és rendszeres munkát keresni. Ez a hatás nyilvánvalóan azokban a régiókban jelentős, ahol vannak üres állások.

<sup>9</sup> Ez a szlovákiai rendszerben kisebb kockázatot jelent, mivel ott a közmunkások nem bért kapnak, hanem csak egy kiegészítő összeget a segély mellé, és a szervezés költségeit általában a helyi önkormányzatok állják.

#### 4. A JOBB MEGOLDÁSOK GYAKRAN POLITIKAI AKADÁLYOKBA ÜTKÖZNEK

A tervgazdaságból örökölt közigazgatási apparátusnak nem volt gyakorlata a versenygazdaság önálló gazdasági szereplőit befolyásoló finom ösztönző-rendszerek kidolgozásában. A 90-es évek elején mind a négy országban átszervezték a közigazgatást, és később is történtek a hatékonyságot javító reformok, különösen az EU-csatlakozás idején. A kormányzati döntéshozatal azonban továbbra sem (vagy legalábbis nem szisztematikusan) követi a skandináv országok vagy Nagy-Britannia legjobb gyakorlatait, ahol a szakpolitikusok a megvalósult programok (gyakran független elemzők által készített) monitoring- és hatásvizsgálati elemzéseinek eredményeire támaszkodva alkotják meg az új szabályokat és programokat (Meyer-Sahling, 2009; Verheijen, 2006). A minisztériumok, társadalmi partnerek és egyéb érintettek közötti szakértői egyeztetés és konzultáció intézményei is gyengék, ami megnehezíti a bonyolultabb reformok végrehajtását, különösen azokon a területeken, ahol a potenciális hozamok csak hosszú távon jelentkeznek (Sirovatka, 2008; Váradi, 2012).

A reformok végrehajtásának politikai korlátai a tartós munkanélküliség területén a szokásosnál is erősebbek. Először is, a több, összetett lépésből álló megoldás körültekintő tervezést, alapos végrehajtást, folyamatos monitoringot és komplex egyeztetéseket igényel az érintettekkel (Bonoli, 2010). Másodsor, a szükséges intézkedések egy része, például a korai nyugdíjazás szigorítása vagy a közoktatási reform a középosztályt (így a medián szavazót) is kedvezőtlenül érintheti. Végül, nagy a kísértés, hogy a kormányzat – a középosztálybeli szavazók munkanélküli-ellenes előítéleteit kihasználva – a hátrányos helyzetű csoportokat okolják a recesszió, a vártnál lassabb ütemű felzárkózás az EU-15 országok életszínvonalához, vagy a gazdasági átmenet nem várt és kellemetlen társadalmi következményei miatt. Még nagyobb a kísértés, ha az országban jelentős létszámú roma kisebbség él: nagy valószínűséggel ez is közrejátszott a magyar és a szlovák közmunkaprogramok kibővítésében.

*A tartós munkanélküliséget hatékonyan csökkentő eszközök megtervezése és bevezetése is nehéz feladat.*

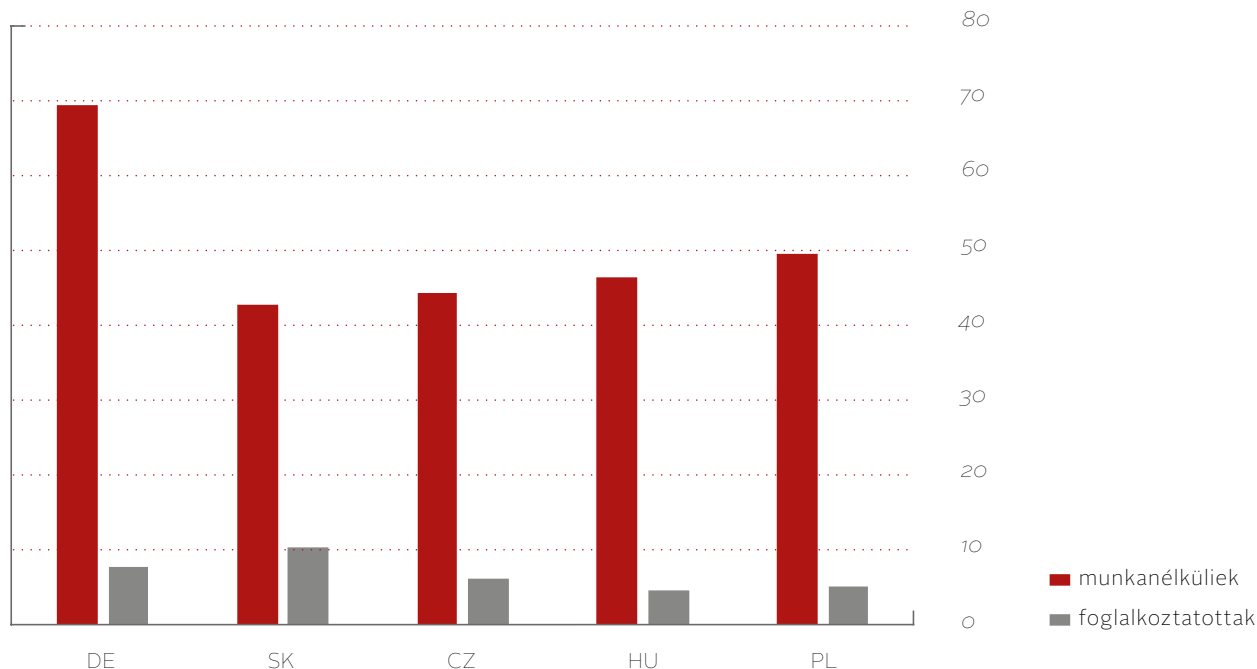
#### 5. MIÉRT KELL MÉGIS TOVÁBB KERESNI A TARTÓS MUNKANÉLKÜLISÉG ELLENSZERÉT?

A tartós munkanélküliség elszegényedéshez vezet, és ha tömeges méreteket ölt, az társadalmi feszültségekhez és kirekesztéshez vezethet, ami káros következményekkel jár mind a társadalomra, mind a gazdaságra nézve. A társadalmi kohézió hiánya általában gyengíti a politikai és gazdasági intézményeket (így a bizalmat és az együttműködést is), és a kutatások szerint lassítja a gazdasági növekedést (Easterly et al, 2006). A döntéshozók tehát nem hagyhatják figyelmen kívül a tartós munkanélküliség problémáját, illetve nem reménykedhetnek abban sem, hogy a gazdasági növekedés révén magától megoldódik. Ugyanakkor,

*De másképp nem lehet megelőzni a szegénység és kirekesztettség növekedését.*

ha hatékony programok segítségével sikerül növelni a képzetlen munkaerő foglalkoztatását, ez egyúttal a társadalmi feszültségek enyhüléséhez és a romák elleni előítéletek visszaszorulásához is hozzájárulhat.

2. Ábra: Szegénységi kockázat a munkanélküliek és a foglalkoztatottak körében, 2012 %



Forrás: EU-SILC, Eurostat. Megjegyzés: 16-64 évesek. Szegénységi küszöb alatt élők: azoknak az aránya, akiknek háztartásában az ekvivalens (OECD súlyok) rendelkezésre álló jövedelem nem éri el a mediánjövedelem 60%-át. Németország (DE) az összehasonlítás kedvéért szerepel.

## 6. MIT LEHET TENNI?

A foglalkoztatáspolitikában nincsenek gyors megoldások. A hatékony szakpolitikák (lásd 2. táblázat) megvalósítása általában bonyolult, jellemzően csak hosszú távon hoznak sikereket, vagy a politikai költséjük nagy, mert szembemennek a társadalmi elvárásokkal. Mi több, a legtöbb hatékony eszköz csak egymással kombinálva eredményes: például a képzetlenek iránti kereslet növelését célzó bértámogatások jobb eredményt hoznak, ha velük egy időben (a munkakínálat növelése érdekében) a tartós munkanélküliek együttműködési kötelezettségeit is szigorúbban számon kérik a munkaügyi központok. Végül, az eszközök többsége csak akkor lesz eredményes, ha a bevezetést megelőzi a munkaügyi központok és általában a közigazgatás megerősítése, máskülönben a szabályozás részleteiben vagy megvalósítás során elkövetett hibák lerontják a hatást. Ez jelentős politikai elkötelezettséget igényel, mivel – bár hosszútávon jelentős hozamra lehet számítani – a rövidtávú hozamok csekélyek.

*A feladat nem lehetetlen: mindegyik visegrádi országban történtek már jó irányba mutató lépések a tartós munkanélküliség visszaszorítására.*

2. táblázat: A tartós munkanélküliség csökkentésének lehetséges eszközei a megvalósítás akadályai szerint

+ kevés akadály; - sok akadály; o az intézkedés részleteitől és a kontextustól függ

	Nem túl költséges* / megtakarítást is hozhat	Gyors hozamok	Társadalmi elvárásoknak megfelel	Nem igényel kompetens FSZ-t	Kis korrupciós kockázat / holtteher-vesztés	Könnyű megtervezni	Önmagában is működik	Hatása alátámasztott
Célzott bértámogatások	+	+	+	+	o	o	o	Hu1
Álláskeresői feltételek szigorítása, FSZ bővítése, ügyintézők felkészítése a tartós munkanélküliség kezelésére	+	+	+	o	+	o	o	Sk1 Hu2
Munkakipróbálás és tranzit foglalkoztatási programok	+	+	o	-	o	+	-	Hu3
A korai/rokkantsági nyugdíj hozzáférése szigorítása és a rehabilitációs szolgáltatások fejlesztése	+	+	-	-	o	o	o	Int1
A KKV-k adminisztratív terheinek csökkentése	+	-	+	+	+	-	+	Int2
A minimálbér (célzott) csökkentése	o	o	-	+	+	+	+	Int3
Átképzés, második esély iskolák, élethosszig tartó tanulás	o	o	+	-	-	-	-	Hu4
Családsegítő szolgálatok fejlesztése, jobb együttműködés az FSZ-tal	o	-	+	-	+	-	+	Cz1
Hosszú távú, komplex helyi fejlesztési programok	o	-	o	+	+	-	+	Int4

*Források:* Cz1: DIC 2012, Hu1: Cseres-Gergely et al 2012, Hu2: Cseres-Gergely 2011, Hu3: Györgyi és Mártonfi 2002, Hu4: Adamecz et al 2013, Int1: Marie és Vall Castello 2012, OECD 2010, Int2: Yakovlev és Zhuravskaya 2007, Int3: Neumark és Wascher 2008, Int4: OECD 2013, Sk1: Csillag et al 2013. Lásd még a Világbank 2008, 2012 ajánlásait.

*Megjegyzés:* \* A kezdeti költségek a többi eszközhöz képest viszonylag alacsonyok. KKV=kis- és középvállalkozás, FSZ=foglalkoztatási szolgálat (munkaügyi kirendeltségek).

Habár a feladat elsőre reménytelennek tűnhet, mindegyik visegrádi országban találhatunk példákat a fenti eszközök sikeres bevezetésére.

A lengyel középszintű oktatás reformja nagy lépés volt a tartós munkanélküliség megelőzése szempontjából: a középiskolát elvégzők szövegértési és matematikai készségei számottevően javultak, különösen a hátrányos helyzetű diákok esetében (BI, 2015).

Magyarországon egy gondosan megtervezett bértámogatási rendszert vezettek be, amely a legfeljebb alapfokú végzettséggel rendelkező, vagy 50 év feletti tartós munkanélküliek csoportját célozta meg. A támogatást minden, a feltételeknek megfelelő álláskereső igénybe vehette, az adminisztrációért pedig az adóhatóság volt a felelős, amely a jogosultságot az egyéb egyéni jellemzőktől függetlenül állapította meg. Ez kiküszöbölte a részrehajlás és a lefölözés (a termelékenyebb, azaz támogatás nélkül is elhelyezhető álláskereső preferálásának) kockázatát, ami

*Ilyen példa a lengyel középfokú oktatási reform, vagy a magyar Start-kártya program.*



a hagyományos bértámogatási programok leggyakoribb problémája. Egy nemrég végzett hatásvizsgálat szerint a támogatás szignifikánsan növelte az 50 év feletti tartós munkanélküliek újraelhelyezkedési esélyeit (Cseres-Gergely et al, 2012). Ha a bértámogatás célcsoportját szűkre, a halmozottan hátrányos helyzetű tartós munkanélküliekre szabják, az ehhez hasonló támogatások költséghatékonyak és jóval olcsóbbak lehetnek, mint a minden munkavállalóra érvényes járulék-csökkentések.



Az álláskereső együttműködési kötelezettségei (az álláskereső intenzitásának növelése érdekében) mind a négy országban szigorodtak, de a leglátványosabb reformokat Szlovákiában valósították meg 2004-ben (Kalužná, 2008). A reform során összevonták a foglalkoztatási szolgálatot a segélyezést felelős szervezettel, bevezetve az egyablakos ügyintézt a munkanélküliek és szociális segélyért folyamodók számára. Megnövelték a foglalkoztatási szolgálat ügyintézőinek létszámát és átcsoportosították az adminisztrációs feladatok egy részét, így a munkaügyi tanácsadók terhelése kezelhetőbb szintre csökkent. A munkanélküli járadék folyósítását az aktív munkakeresés bizonyításához és a kirendeltség gyakori (havonta kétszer, tartós munkanélküliek esetében négyszer) felkereséséhez köthették. Ezzel párhuzamosan a kirendeltségeket arra kötelezték, hogy minden hátrányos helyzetű álláskereső számára egyéni munkavállalási tervet készítsenek, és alkalmazzanak olyan vállalati szakértőket is, akik proaktívan kutatnak új álláshelyek után. A vártnál szerényebb eredményeket magyarázhatja, hogy a tervezett intézmény-fejlesztés nem minden elemét sikerült megvalósítani, illetve egyes módosításokat vissza is vontak a foglalkoztatási szolgálatról szóló törvény 2013. májusi átalakításakor (Duell és Mýtna Kureková, 2013).

*Szlovákia megszigorította az álláskereső feltételeket és fejlesztette a munkaügyi szolgáltatásokat, míg Csehország integrációs központot állított fel a társadalmi befogadást segítő szolgáltatások összehangolására.*

Csehországban integrációs központokat hoztak létre, amely a romák által sűrűn lakott településeken koordinálja az integrációt segítő helyi szolgáltatásokat (MHR, 2009). A központok felméri a helyi oktatási, lakhatási, szociális- és foglalkoztatási szolgáltatások iránti igényeket, partnerségeket alakítanak ki, felügyelik, illetve képzésekkel, és esetenként forrásokkal is támogatják a meglévő helyi szolgáltatókat az igények minél megfelelőbb ellátásában. A tartós munkanélküliek munkába állását gyakran egyszerre több probléma is akadályozza. Az eladósodás, a rossz lakáskörülmények, családi problémák vagy alkoholfüggőség megoldásával a cseh központok a foglalkoztatási szolgálatok munkáját támogatják a hátrányos helyzetű álláskereső aktiválásában. Munkájuk különösen hasznos a kisebb településeken, ahol az önkormányzatok rendszerint nem rendelkeznek elegendő forrással vagy szakértelemmel ahhoz, hogy megfelelő szolgáltatásokat nyújtsanak a tartós munkanélküliek számára.

*A jó megoldások azonosítása még könnyebb lenne, ha több alapos hatásvizsgálat készülne és a visegrádi országok megosztanák egymással a tapasztalataikat.*

Az ördög mindig a részletekben rejlik. A tartós munkanélküliség csökkentését célzó eszközök hatásosságát elsősorban az intézkedés részleteinek megfelelő kidolgozása és a végrehajtás minősége határozza meg. Ez pedig rendszeres monitoringot, az új programok előzetes tesztelését (lehetőleg kontrollált kísérletek keretében), és rendszeres kiigazításokat igényel, amelyek olyan hatásvizsgálatokon alapulnak, ahol a résztvevők eredményeit egy megfelelően kialakított kontrollcsoportéval vetik össze. Mindezt megkönnyítené, ha – kihasználva a gazdasági és intézményi környezet hasonlóságát –, a visegrádi országok egymás tapasztalataira is építenének a szakpolitikai lépések megtervezésében.

## HIVATKOZÁSOK

- Adamecz, A., Bördös K., Czafit B., Lévy P., Nagy E. és Scharle, Á. (2013) Foglalkoztathatóságot javító beavatkozások célsoport- és hatásvizsgálata, kutatási jelentés, Budapest Intézet.
- Balla K., Köllő J. és Simonovits A. (2006) Transzformációs sokk heterogén munkaerő-piacon", *Közgazdasági Szemle* 53 (2006), 485–508.
- BI (2015) Szakiskola vagy gimnázium? Iskola-választás és méltányosság a visegrádi országokban, Budapest Intézet, Tények és javaslatok 2015.1.
- Bonoli, G. (2010) The political economy of active labour market policy, *Politics and Society* 38: 435–457.
- Cseres-Gergely Zs. (2011) Kenőanyag a munkapiac fogaskerekei közé? Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációjának (HEFOP 1.2) hatásbecslése, megjelent: *Munkaerőpiaci Tükör* 2011, MTA KTI.
- Cseres-Gergely Zs., Scharle Á., és Földessy Á. (2012) Bértámogatás hatása az idősebb munkavállalókra, *Munkaerőpiaci Tükör* 2012, MTA KTI.
- Csillag, M., F. Samu, és Á. Scharle (2013) Job search and activation policies in Central and Eastern Europe, Grincoh Working Paper.
- DIC (2012) Efektivita intervence Agentury pro sociální začleňování [A Társadalmi Integrációs Ügynökség hatékonysága], Demografické informační centrum [DIC - Demografic Information Centre], Prague.
- Duell, N. és Mýtina Kureková, L. (2013) Activating benefit in material need recipients in the Slovak Republic, CELSI Research Report no.3, May 2013.
- Easterly, W., Ritzan, J., és Woolcock, M. (2006) *Social Cohesion, Institutions, and Growth*, CGD Working Paper No. 94.
- Európai Bizottság (2013) Ministry of Labour and Social Policy, Poland: Peer Review on Performance Management in Public Employment Services, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services.
- Györgyi Z. és Mártonfi Gy. (2002) Hátrányos helyzetű rétegek visszavezetése a munkaerőpiacra, *Szakoktatás*, 2002(3): 13-18.
- Harvan, P. (2011) Hodnotenie Efektívnosti a Účinnosti Výdavkov Na Aktívne Politiky Trhu Práce Na Slovensku [A szlovákiai aktív munkaerőpiaci eszközök hatása és hatékonysága] Bratislava: Institute of Financial Policy.
- Kalužná, D. (2008) *Main features of the Public Employment Service in the Slovak Republic*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 72, OECD.
- Klugman, J., Micklewright, J., és Redmond, G. (2002) *Poverty in the Transition: Social expenditures and the working-age poor*, *Innocenti Working Papers* 02.18, UNICEF.
- Marie, O. és Vall Castello, J. (2012) Measuring the (income) effect of disability insurance generosity on labour market participation, *Journal of Public Economics*, 96(1): 198-210.
- Kertesi G. és Köllő J. (2004) A 2001. évi minimálbér-emelés foglalkoztatási következményei. *Közgazdasági Szemle*, 51. 2004. 4. sz. pp. 293-324.
- Köllő J. és Scharle Á. (2011) A közcélú foglalkoztatás kibővülésének hatása a tartós munkanélkülségre, *Munkaerőpiaci tükör* 2011, MTA KTI.
- Maksim, M. M. és Sliwicki, D. (2012) Selected problems of targeting active labour market policies in Poland, *Acta Universitatis Nicolai Copernici, Oeconomia*, 43(2): 135-146.
- Meyer-Sahling, J.H. (2009) Sustainability of civil service reforms in Central and Eastern Europe five years after EU accession, *OECD SIGMA paper* No. 44.
- MHR (2009) Roma Integration Concept for 2010–2013, Minister for Human Rights, Czech Republic, December 2009.
- Mosley, H. (2013) *Decentralisation of Public Employment Services*, January 2013, European Commission <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6963&langId=en>
- MPIPS (2012) Annual statistics on the registered unemployed and ALMP, Table 22. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Mýtina Kureková, L., Salner, A. and Farenzenová, M. (2013) *Implementation of activation works in Slovakia*. Evaluation and Recommendations for Policy Change, Final Report, Bratislava, Slovak Governance Institute. [http://www.governance.sk/assets/files/publikacie/ACTIVATION\\_WORKS\\_REPORT\\_SGI.pdf](http://www.governance.sk/assets/files/publikacie/ACTIVATION_WORKS_REPORT_SGI.pdf)
- Mýtina Kureková, L. (2014) Review of profiling systems, categorisation of jobseekers and calculation of unit service costs in employment services – implications and applications for Slovakia, CELSI Research Report No. 8, May 2014. [http://www.celsi.sk/media/research\\_reports/celsi-rr-8-final.pdf](http://www.celsi.sk/media/research_reports/celsi-rr-8-final.pdf)
- Neumark, D. and Wascher, W. (2008) *Minimum Wages*, MIT Press.
- OECD (2010) *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers*. OECD, Paris.
- OECD (2011) *Economic Outlook*. Chapter 5. Persistence of high unemployment: What risks? What policies? OECD, Paris.
- OECD (2013) *Tackling long-term unemployment amongst vulnerable groups*, LEED, OECD, Paris. [http://www.oecd.org/cfe/leed/Tackling%20Long\\_Term%20unemployment\\_%20WP\\_covers.pdf](http://www.oecd.org/cfe/leed/Tackling%20Long_Term%20unemployment_%20WP_covers.pdf)
- Scharle Á. (2014) A közfoglalkoztatás mérete és költsége, *Munkaerőpiaci Tükör* 2014, MTA-KRTK.
- Sirovátka, T. (2008) Activation policies under conditions of weak governance: Czech and Slovak cases compared. *Central European Journal of Public Policy*, 2008(1).
- Staręga-Piasek, J., Matela, P., Wóycicka, I., and Piotrowski, B. (2006) Rescaling social welfare policies in Poland, Warsaw, European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- Unicef (2009) *Learning achievement in the CEE/CIS Region*, Geneva: UNICEF.
- Váradí, B. (2012) Döntéshozatali mechanizmusok az országos szintű szakpolitikában, megjelent: Fazekas K. - Scharle Á. (szerk.) *Nyugdíj, segély, közmunka: A magyar foglalkoztatáspolitikák két évtizede, 1990-2010*. MTA-KTI és BI.
- Verheijen, T. (2006) EU-8 administrative capacity in the New Member States: The limits of innovation? Report No. 36930-GLB, The World Bank, Washington.
- Világbank (2008) *Czech Republic: Improving employment chances of the Roma*, Report No. 46120.
- Világbank (2012) *Protecting the poor and promoting employability. An assessment of the social assistance system in the Slovak Republic*, May 2012.
- Yakovlev, E. és Zhuravskaya, E. (2007) *Deregulation of Business*, CEPR Discussion Papers 6610. GLB, The World Bank, Washington.
- World Bank (2008) *Czech Republic: Improving employment chances of the Roma*, Report No. 46120.
- World Bank (2012) *Protecting the poor and promoting employability. An assessment of the social assistance system in the Slovak Republic*, May 2012.
- Yakovlev, E. and Zhuravskaya, E. (2007) *Deregulation of Business*, CEPR Discussion Papers 6610.

## FÜGGELÉK

F1 táblázat: A tartós munkanélküliséget érintő szakpolitikák a visegrádi országokban

	Csehország	Magyarország	Lengyelország	Szlovákia
Kínálatcsökkentő ösztönzők, pl. korai-, elő-, vagy rokkantsági nyugdíj	1989-1998	1989-1995	1989-1998	1989-1998
Kínálat oldali pénzügyi ösztönzők: a pénzbeli ellátások mértékének csökkentése vagy a jogosultság szűkítése, illetve a munkában szerezhető jövedelem szintjének emelése a munkakínálat növelése érdekében*	1992-1996 (BJ, SZS) 1998-2003 (minimálbér) 2002 (BJ, előnyugdíj) 2006 (alsó SZJA-sáv plafonjának emelése) 2007 (SZS) 2008 (BJ, egykulcsos SZJA) 2010 (BJ, előnyugdíj)	1992-2002 (BJ, MNS) 2001-02 (minimálbér) 2008 (rokkantsági) 2011 (BJ, MNS, rokkantsági, előnyugdíj)	1996 (BJ) 1997-1998 (minimálbér) 2001 (előnyugdíj) 2002 (BJ) 2004 (előnyugdíj) 2005 (rokkantsági) 2008 (előnyugdíj, minimálbér) 2011 (rokkantsági ny.) 2012 (minimálbér)	1992-1998 (BJ) 2000 (BJ) 2002-2004 (BJ, MNS) 2000-2004 (minimálbér) 2007 (BJ)
Kínálat oldali magatartási ösztönzők: a jogosultság együttműködési, álláskeresési feltételeinek szigorítása	2004 (BJ) 2007 (SZS) 2013 (BJ,MNS)	2005 (BJ) 2008 (rokkantsági) 2009 (MNS) 2011 (MNS)**	1996 (BJ) 2002 (BJ) 2005 (BJ, MNS) 2009 (BJ)	1998 (elégtelen együttműködés szankcionálása) 2003-2004 (BJ, MNS)
Kereslet oldali ösztönzők a nyíltpiaci elhelyezkedésre (TBJ, bérköltség, KKV adminisztratív terhek)	2004-2006 (többszöri általános TA-csökkentés) 2006 (vállalkozás-alapítás megkönnyítése) 2009 (általános TBJ-csökkentés) 2009 - 2010 (többszöri általános TA-csökkentés)	2007 (célzott TBJ-csökkentés) 2009 (általános TBJ-csökkentés)	1999 egyéni vállalkozók adójának csökkentése 2002 (MSZ reform: rugalmasabb szabályok a kisvállalkozásokra) 2004 általános TA-csökkentés	2004 TA-csökkentések
Kereslet oldali finanszírozás: közmunka-programok***	-	2009 közmunka-programok 2013 közmunka-programok	1992-3 közmunka-programok	1990-es évek: közmunka-programok 2004 közmunka-programok
Munkavégző képességet növelő szolgáltatások javítása	2008 Integrációs Ügynökség 2009 EMT 2012 FSZ decentralizálása	1993-1994 szociális munkások hálózata 2003 oktatási reform 2005 EMT	1993-2002 FSZ decentralizálása 1998 AMPP-k pályakezdeők számára 1999 oktatási reform 2004 FSZ szolgáltatások egységesítése 2006 EMT, TMN kiemelt aktiválása 2009 EMT	2002 EMT 2005 AMPP-k hatásosságának monitoringja 2012 AMPP-k hatékonyság-vizsgálata

*Megjegyzések:* AMPP= aktív munkaerő-piaci program, TA=társasági adó, MSZ= munkajogi szabályozás, EMT= egyéni munkavállalási terv, TMN=tartós munkanélküli, SZJA=személyi jövedelemadó, SZS= (jövedelemtől függő) szociális segélyre jogosult, TBJ= társadalom-biztosítási járulékok, BJ= biztosításon alapuló járadékokra jogosult álláskereső, MNS= munkanélküli segélyben részesülő álláskereső (a biztosításon alapuló járadék lejártát követően /nem-jogosultság esetén), FSZ=foglalkoztatási szolgálat.

\* Néhány esetben a kormányzatok a szociális ellátásokhoz való hozzáférés javításával vagy az ellátás összegének növelésével próbálták csökkenteni a szegénységet (például Magyarországon 2005-2006 között). A fenti táblázat ezeket a lépéseket nem tartalmazza.

\*\* A viselkedési feltételek olyan, potenciálisan stigmatizáló elemeket is tartalmazhatnak, mint például a lakás vagy udvar tisztán tartásának követelménye. A feltételek megszabásának jogkörével a helyi önkormányzatok rendelkeznek.

\*\*\* A „közmunka” kifejezést használjuk az összes, különböző elnevezésű közfoglalkoztatási programra, amelyet kifejezetten a munkanélküliek foglalkoztatására hoztak létre (kivéve a magán- és nonprofit szektornak nyújtott munkahelyteremtő támogatásokat).

## F1 táblázat: A közmunkaprogramok jellemzői 2013-ban

PROGRAM	Magyarország	Szlovákia	Csehország	Lengyelország
Deklarált célok	Munkanélküliek aktiválása, munkaerő-piaci kötődésük és munkarutinjuk elvesztésének megakadályozása, átmeneti segítség nyújtása a szegénységben élők számára.			
Látens célok	A társadalom megnyugtatása a felől, hogy a szociális juttatásokban részesülők (akiknek jelentős része roma) megoldoznak az ellátásaikért. A feketemunka visszaszorítása.		Nincsenek.	Foglalkoztatási ráta növelése, szociális ellátások költségeinek visszaszorítása.
Résztevők köre	Minden regisztrált munkanélküli, emellett a rehabilitációs ellátásra jogosultak	Csak a minimum jövedelem ellátásra jogosultak	Nehezen elhelyezhető csoportok (pl. megváltozott munkaképességű álláskereső)	KM: TMN és egyéb hátrányos helyzetű munkanélküliek THM: szociális ellátásra nem jogosult munkanélküliek
A résztvevők a munkanélküli nyilvántartásban maradnak-e	Nem	Igen	Igen	Nem
Heti munkaidő	20-40 óra	10-20 óra (vagy több; 2014. januártól)	Részmunkaidő	KM: nincs szabályozva THM: max. 10 óra
Maximum időtartam (hónap)	11	18, hosszabbítási lehetőség 6 hónap után (önkormányzati szerződések esetén)	12 (meghosszabbítható)	KM: 12 THM: 48
Kompensáció a résztvevők számára	Bér	Magasabb összegű ellátás (aktivációs járadék)	Bér-jellegű juttatás	Bér
Biztosított jogviszony? *	Teljesen (NY, E, B, MN)	Részben (E)*	Részben (NY, E, B)	Részben (NY, E, MN)
Ki fizeti a résztvevők kompenzációját?	A központi kormányzat az FSZ-en keresztül téríti meg a munkáltatóknak (a bérköltség akár 100%-áig)	A központi kormányzat (magasabb ellátás), az FSZ-en keresztül	A központi kormányzat, az FSZ-en keresztül	KM: 50%-ban a helyi önkormányzat
Ki állja az egyéb költségeket (megszervezés, anyagok stb.)?	Munkáltató, de a menedzserek is lehetnek közmunkások. Az egyéb költségekre támogatás igényelhető.	Szervező**	Munkáltató	Munkáltató
A központi kormányzati források felhasználásának ellenőrzése	Igen gyenge	Gyenge	Gyenge	Gyenge (rosszul megtervezett teljesítmény-indikátorok)

Megjegyzések: \*A résztvevők öregségi nyugdíj- (NY), egészség- (E), baleseti- (B) és munkanélküli-ségi (MN) biztosításra is jogosultak lehetnek a közmunka időtartama alatt. Munkanélküliség elleni biztosítás – a közmunka-programban megfelelő ideig dolgozók számára – munkanélküli járadékra is jogosultságot adhat. A szlovákiai esetben az egészségbiztosítási jogviszony nem a közmunka-programokon való részvételhez, hanem a regisztrált munkanélküli státuszhoz van kötve.

\*\*A legtöbb esetben a helyi önkormányzatot jelenti, de adott esetben a foglalkoztatási szolgálat is lehet (ekkor az egyéb költségeket a központi költségvetésből finanszírozzák).

Rövidítések: TMN= tartós munkanélküli, KM= közmunka, THM=társadalmilag hasznos munka.



Szerkesztette: Scharle Ágota (Budapest Intézet).

További közreműködők: Csillag Márton, Lucia Mýtina Kureková, Monika Maksim, Orosz Anna, Filip Pertold, Izabela Styczyńska és Váradi Balázs.

2014. szeptember

Támogatta a Nemzetközi Visegrádi Alap.