

Társadalompolitika és intézményrendszere

Foglalkoztatás, intézményrendszer és foglalkoztatáspolitikai

Scharle Ágota

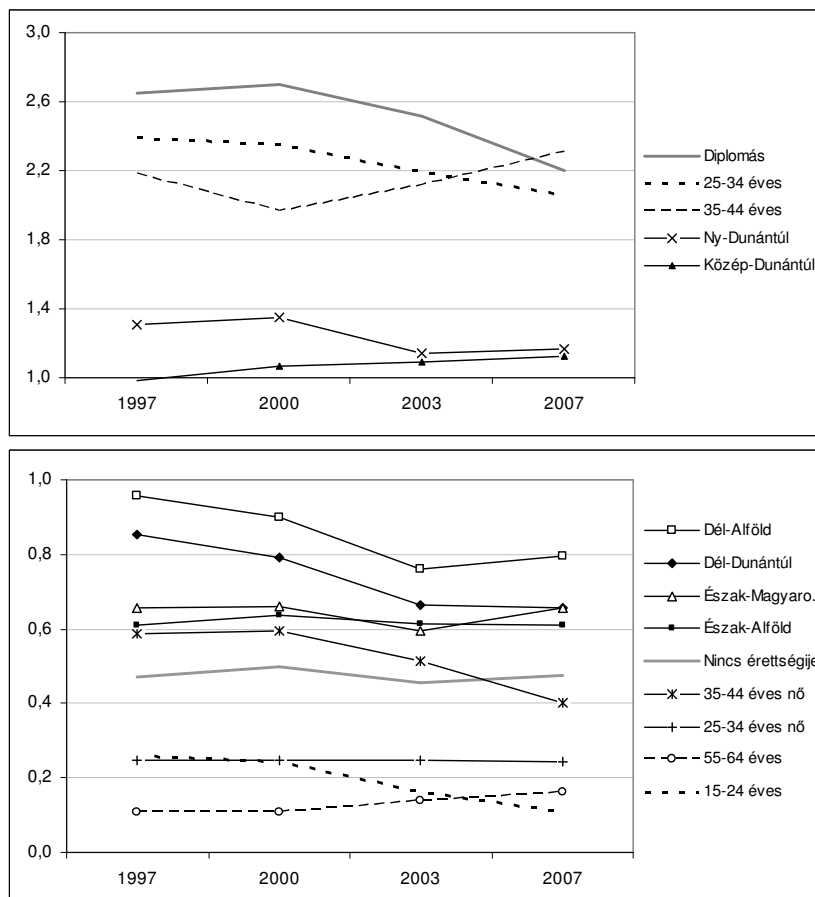
1. Bevezetés – tendenciák a foglalkoztatásban

Tanulmányunkban a foglalkoztatás és a szakpolitikák utóbbi néhány évben megfigyelt változásait tekintjük át. Először röviden vázoljuk a munkaerő-piaci folyamatok alakulását és ennek okait, majd egyetlen részterületet, az aktív és passzív munkaerő-piaci eszközök működését vizsgáljuk részletesen. Ezek az eszközök ugyanis – ha az alacsony foglalkoztatási szint kialakulását nem is tudták volna megakadályozni – a növekedés akadályainak elhárításában jelentős szerepet játszhatnának. Ehhez képest azonban keveset tudunk arról, hogy milyen eredményességgel töltik be ezt a funkciót.

Az utóbbi néhány évben a munkaerőpiac egyre nagyobb figyelmet vívott ki magának: egyre többek szerint ennek működési zavarai rejlik a lassuló növekedés legfőbb, vagy legalábbis egyik fontos magyarázata. A működési zavarok jól látható tünete, hogy a termelés lassuló, de folyamatos növekedése mellett a 15–64 éves népesség foglalkoztatási rátája 1997 és 2007 között alig több mint 5 százalékponttal emelkedett, 52,0-ról 57,6%-ra.¹ Ennek nagy része 1997 és 2000 között történt, az azóta eltelt hét év alatt összesen mindössze 1,7 százalékponttal nőtt a foglalkoztatás. A tíz év alatt megfigyelt teljes növekedés több mint 70%-a a munkaerő összetételének változásával függ össze, míg az egyes korcsoportokon, illetve iskolázottsági szinteken *belül* alig történt változás a foglalkoztatási arányokban. Ez arra utal, hogy a csekély növekedés sem foglalkoztatáspolitikai intézkedéseknek, hanem inkább az iskolázottsági szint emelkedésének köszönhető.

¹ Mindkét évre: KSH Munkaerő-felvétel (MEF) 2. negyedévi adatok.

1. ábra. A foglalkoztatotti státus összefüggése demográfiai változókkal, 1997–2007



Forrás: Saját számítások KSH MEF-adatok alapján.

Megjegyzés: Az adott év 2. negyedévi adatain, a 15–64 éves népességre azonos változókkal készített logit-bebecslések esélyhányadosai (odds ratio). Referencia kategóriák: 45–54 éves, Közép-Magyarországon él, csak érettségije van.

Az 1. ábra azt mutatja, hogy az életkor, az iskolázottság és a lakhely hogyan függ össze a foglalkoztatotti státusszal, és hogyan változott ez az összefüggés az utóbbi tíz évben. Az ábra felső panelje azt mutatja, hogy a fiatalabb, diplomás, és Dunántúlon élő aktív korú (15–64 éves) népesség foglalkoztatá-

si rátája az átlagosnál magasabb. Ez a nyers korcsoportos, illetve iskolázottság szerinti foglalkoztatási rátákhoz hasonló képet mutat, csak annyiban finomabb, hogy az összetételből adódó hatások (például, hogy az idősebbek között nagyobb a képzetlenek aránya) egy részét kiszűri. Az 1. ábra alsó panelje azt mutatja, hogy a legidősebb és a legfiatalabb munkavállalók, a szülőképes korú nők, a képzetlenek és az északi régiókban lakók foglalkoztatási rátája az átlagosnál alacsonyabb. A foglalkoztatási ráta tehát különösen alacsony a képzetlenek, a 15–24 éves fiatalok, az 55–64 évesek, és a 25–44 éves nők csoportjában. Érdemi növekedés csak a 35–44 éves férfiak² és a nyugdíj előtt állók (55–64 évesek) csoportjában látható.

A helyi munkaerőpiac állapotának durva indikátoraként is értelmezhető régiós paraméterek viszonylag stabilan őrzik a recessziós visszaeséskor kialakult regionális eltéréseket. A Dunántúlon és Közép-Magyarországon jobb, északon rosszabb a foglalkoztatási helyzet, és az utóbbi négy évben e tekintetben gyakorlatilag nem történt elmozdulás. Más adatforrások arra is utalnak, hogy a roma lakosság és a helyi központoktól távol eső vagy nehezen elérhető, kisebb településeken élők álláskilátásai életkortól és iskolázottságtól függetlenül is rosszabbak (Kertesi 2005).

A KSH Munkaerő-felvételében kimutatott foglalkoztatotti létszámnál is alacsonyabb a járulékokat fizető, bejelentett munkaviszonyban dolgozók száma. Elek és szerzőtársai (2008) az Országos Nyugdíjfolyósítási Főigazgatóság adatain alapuló számítása szerint 2006-ban átlagosan alig több mint 3 millióan (a 15–64 éves népesség 45-47%-a) dolgoztak legálisan.

2. Az okokról

Az alacsony foglalkoztatási szint nyilvánvalóan több okra vezethető vissza: a rendszerváltás, a külső konjunktúra, demográfiai folyamatok és a kormányzati politika is hozzájárulhatott. A következőkben ezek közül a legfontosabbakat igyekszem röviden összefoglalni, míg a segélyek és az aktív munkaerőpiaci eszközök szerepét részletesebben is kifejtem. Bár az alacsony foglalkoztatási szint kialakulásáért nem ezek a felelősek, a növekedés akadályainak elhárításában viszont fontos szerepük lehetne, ehhez képest azonban keveset tudunk arról, hogy hogyan és milyen eredményességgel töltik be ezt a funkciót.

² Az ábra felső részében látható, hogy a 35–44 évesek (férfiak és nők együtt) foglalkoztatása javult, az alsó részében viszont azt is látjuk, hogy ebben a korcsoportban a nők foglalkoztatási rátája romlott.

A rendszerváltás sokja néhány év alatt leértékelt a meglévő tőkeállomány és emberi tőke jelentős részét. Összehasonlítva más kelet-európai rendszerváltó gazdaságokkal, a recesszió kevésbé volt mély, mivel a tőkeállomány pótlása és vele a növekedés is – a külföldi tőke gyors és nagymértékű beáramlásának köszönhetően – viszonylag hamar megindult. Ez a folyamat azonban a kedvező külső konjunktúra ellenére 2005-ben megtorpant: a lassuló növekedést a beruházás és a működőtőke-beáramlás helyett egyre inkább a kormányzati túlköltekezés által generált fogyasztás táplálta, míg végül a költségvetési kiigazítás ezt a forrást is elzárta (MNB 2007).

A demográfiai folyamatok nem egy irányba mutatnak: a felsőoktatási expanzió csökkenti a fiatalok foglalkoztatását, de a magasabb iskolázottság hosszabb távon minden korcsoportban növeli az aktivitást és késlelteti az idősebbek nyugdíjba vonulását. Ez az 1. ábrán is látható: a 15–24 évesek foglalkoztatottsága alacsonyabb, mint minden más korcsoportban, és ez a hatás 2000 után tovább erősödött. A diplomásoké pedig kortól függetlenül mindig magasabb, bár ez a hatás 2000 után gyengült. A közoktatás, a szakoktatás és a felnőttképzés nem tartott lépést a munkaerőpiac átalakuló igényeivel: a technológia-intenzív munkakörök betöltéséhez és a többszöri szakmaváltáshoz szükséges alapkészségeket és tanulási készségeket sokan nem szerzik meg. A szülői háttér vagy a lakóhely miatt hátrányokkal induló fiatalok esélyei e tekintetben is rosszabbak (OKA 2007). Az egészségi állapot javulása ugyanakkor a magasabb foglalkoztatásnak kedvez: a népesség egyre romló egészségi állapotának korábbi tendenciája az 1990-es évek elején megfordult (Pauka–Tóth 2003).

A stagnáló foglalkoztatáshoz azonban nem csak egzogén folyamatok, hanem a munkaerő-kereslet és kínálatot közvetlenül érintő gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai döntések is hozzájárultak. A munkaerőpiacon rossz egyensúly alakult ki, amit egymást erősítő kölcsönhatásokkal rögzít az alacsony foglalkoztatás, a kiterjedt jóléti ellátások, a magas adók és az alacsony adóbevételek. A kiterjedt jóléti ellátások magasan tartják az államháztartási kiadásokat, ami bevételi kényszert teremt: emiatt az adók és járulékok is magasak. Ez – a magas minimálbér mellett – a termelékenységük fölé emeli a képzetlenek bérköltségét, így alacsony a munkaerő-kereslet és a foglalkoztatás.³ A munkaképes korú népesség nagy csoportjainak tartós munkanélkülisége vagy inaktivitása ugyanakkor tartós szegénységhez, és a szegénység ge-

³ A 20–59 éves népesség 19%-ának legfeljebb általános iskolai végzettsége van, őket is beleértve 49%-nak nincs érettségije. A képzetlenek teszik ki a nem dolgozók többségét: a nem dolgozó 20–59 éves népességből (2006-ban 1,84 millió ember) 600 ezren legfeljebb általános iskolát végeztek, 470 ezren szakmunkásképzőt vagy szakiskolát (KSH 2006. évi Munkaerő-felvétel alapján).

nerációs újratermelődéséhez vezet. Ezzel pedig bezárul az ördögi kör, amennyiben ezek a társadalmi hátrányok újabb szociális kiadásokra teremtenek igényt.

A munkaképes korú lakosság közel negyedének valamilyen jóléti ellátás biztosítja a megélhetését, az ellátottak többsége inaktív, és legtöbbször hosszú időre vagy véglegesen kikerült a munkaerőpiacról. Az újabb empirikus kutatások szerint a nyugdíjak és az anyasági ellátások jelentősen csökkentik a munkakínálatot (Cseres-Gergely 2007; Bálint–Köllő 2007; Scharle 2007). Mindez arra utal, hogy a jóléti ellátórendszer a rendszerváltás munkaerő-piaci sokkjára elsősorban felületi, csak a társadalmi feszültségeket enyhítő kezelést adott. A rendszerváltás elején a társadalmi elégedetlenség és ellenállás megelőzése érdekében hozott engedékeny nyugdíjazási gyakorlat racionális politikai döntésként is értelmezhető (Vanhuysse 2004), és ugyanígy megokolható az anyasági ellátások kiterjesztése is. Azonban a gazdaság, az államháztartási egyensúly, sőt, esetenként az egyéni jólét szempontjából ezek a megoldások már középtávon sem bizonyultak fenntarthatónak, illetve kedvezőnek. A nyugdíjkorhatár emelése és a rokkantnyugdíjazás szigorítása hozzájárulhatott az idősebbek aktivitásának növekedéséhez (ld. *1. ábra*), de az még így is nagyon alacsony szintű a fiatalabbakéhoz képest, illetve az idősek más országokban megfigyelt aktivitásához képest.

Néhány területen nem a túlzott állami beavatkozás, hanem inkább a tétlenség vagy erőtlenség emel további akadályokat a foglalkoztatás növelése elé: ide sorolható a nemi és etnikai diszkrimináció elleni fellépés határozatlansága, az egészségromlást megelőző népegészségügyi politika gyengesége, valamint az adótudatosságot javító, attitűdformáló kormányzati kommunikáció, ami a legutóbbi időkig szintén nem volt határozottnak mondható.

Az utólagos hatásvizsgálatok azt is jelzik, hogy a rossz egyensúly rögzüléséhez néhány, a foglalkoztatás növelését célzó szakpolitikai lépés is hozzájárult. A minimálbér 2001–2002. évi emelése többek között a munkakínálat növelését célozta, de egyúttal jelentősen megemelte a képzetlen munkaerő bérköltségét.⁴ Míg ennek a lépésnek a kínálat emelkedésére nem volt érdemi hatása, a munkaintenzív ágazatokban egyértelműen csökkentette a foglalkoztatást (Benedek *et al.* 2006; Kertesi–Köllő 2004). Ezért kockázatosak azok az újabb intézkedések, amelyek a minimálbérhez kapcsolódó járulékfizetés eme-

⁴ Kormányfői évvértékelő beszédében 2001 februárjában Orbán Viktor így fogalmazott: „... az egyik ok az volt, hogy emeljük az emberek bérét, mert szeretnénk, hogyha tisztességes munkáért egyre tisztességesebb bérekhez lehetne jutni. De volt egy másik megfontolás is. Az, hogy a segély értéke fölé kell emelnünk a munka értékét.” A javaslat nem a szaktárcától származott, és szakértői körökben is vitatott volt, amint arra a beszéd is utal. (Orbán országértékelő beszéde a Vigadóban, *Népszabadság*, 2001. február 1. <http://www.nol.hu/cikk/435732/>)

lésén keresztül próbálják a gazdaságot fehériteni: ha ösztönzik is a jövedelembevallást, egyúttal tovább drágítják a képzetlen munkaerő alkalmazását.

Végül, a rendelkezésre álló szórványos adatok és empirikus vizsgálatok szerint a munkanélküliség csökkentését célzó aktív és passzív munkaerőpiaci programok sem bizonyultak eredményesnek a foglalkoztatás növelésében. A következőkben a foglalkoztatásra ható közpolitikai eszköztárnak csak ezt az egy elemét, a közvetlenül a munkanélküliség kezelését célzó eszközök működését tekintjük át.

3. Az aktív és passzív munkaerő-piaci eszközök működése

A szűk értelemben vett foglalkoztatáspolitikai eszköztár két nagy csoportra bontható. Az egyik a *passzív ellátások* köre: ide szokás sorolni minden olyan ellátást, ami az állásvesztésből következő jövedelemcsökkenést kompenzálja, vagyis nem növeli a foglalkoztatást, csak enyhíti a munkanélküliség negatív következményeit. Ide tartoznak a biztosítási alapon járó munkanélküli-ellátások, a rászorultság alapján járó munkanélküli segélyek és a korai nyugdíjazást finanszírozó támogatások is. A másik nagy csoport az *aktív munkaerőpiaci* eszközök: ezek olyan támogatások vagy szolgáltatások, amelyek a foglalkoztathatóság javításán vagy a munkaerő-kereslet ösztönzésén keresztül a foglalkoztatás növelését célozzák.

A *passzív eszközök*, mint minden nem munkából származó pénzbeli juttatás, csökkentik a munkavállalási hajlandóságot. Ezt az ellenősztönző hatást már számos empirikus tanulmány megerősítette; a magyar számítások jellemzően hasonló eredményeket mutatnak, mint a más országokban készített vizsgálatok (összegzést lásd Bódis *et al.* 2005; Firle–Szabó 2007). Micklewright és Nagy (1998) például a járadékkimerítők követésekor azt tapasztalták, hogy az ellátás lejártát követő héten hirtelen megemelkedik az elhelyezkedési ráta, ami arra utal, hogy a járadékosok egy része (a vizsgált kohorszon belül 2-3%) már korábban talál állást, de a támogatás miatt elhalasztja a munkakezdés időpontját. Firle és Szabó (2007) szerint a rendszeres szociális segélyben részesülők 30–35%-kal kisebb eséllyel helyezkednek el a nem segélyezettkehez képest – bár ez nem csak az ellátás összegéből, hanem a segélyezetteltérő összetételéből is adódhat. Interjú vizsgálatok azt valószínűsítik, hogy a segélyesek csoportja a járadékos, illetve a nem ellátott munkanélküliektől nemcsak iskolázottságában vagy korösszetételében (ezek jól mérhető és a becslésekben kiszűrhető tulajdonságok) különbözik, hanem olyan tulajdonságokban is, mint belső motiváltság, magabiztosság, kapcsolati

háló vagy egészségi állapot, amelyeket a nagymintás adatfelvételek általában nem mérnek.

A pénzbeli munkanélküli ellátások ismételt *szigorításának* hatásvizsgálatai általában nem jeleztek érdemi emelkedést a munkavállalási hajlandóságban. A biztosítási alapú munkanélküli járadék maximális jogosultsági ideje az 1990-es években előbb két évről egy évre, majd 2000-től kilenc hónapra csökkent, és bevezették a segélyezettek közmunkára kötelezhetőségét (Nagy 2001). A szigorítások hatásáról jó néhány alapos elemzés készült (összefoglalást lásd Bódis *et al.* 2005).⁵ Galasi és Nagy (2001) például azoknak a munkanélkülieknek az elhelyezkedési esélyét vizsgálta, akik 2000 április–májusban – a jövedelempótló támogatás megszüntetését megelőző, illetve követő hónapban – merítették ki a biztosítási alapon kapott ellátást. Az egyik csoport még a magasabb összegű támogatásra szerzett jogosultságot, a másik már csak a kisebb összegű segélyre. Mindkét esetben azt találták, hogy a támogatás, illetve segély nagysága hat az elhelyezkedési esélyre, de a szigorításnak betudható javulás az elhelyezkedési esélyekben nagyon szerény mértékű, különösen ahhoz viszonyítva, hogy ezt a segélyhez jutási esély 20 százalékpontos csökkenése mellett sikerült elérni.

Az utóbbi néhány évben nem történt hasonló mértékű további szigorítás, sőt, az ellátások összege egyes munkanélküli csoportok számára növekedett is. 2005 novemberétől a munkanélküli-járadékot álláskeresési támogatás váltotta fel, a nyugdíj előtti munkanélküli-segély pedig beépült az új álláskeresési segélybe. Az új járadék első szakaszában a korábbi keresettől függő, a másodikban egyösszegű járadékot fizetnek (ÁFSZ 2008). Az első szakaszban az előzőnél jóval magasabb juttatást kapnak az alacsonyabb keresetűek, mivel a járadék minimális összegét a nyugdíjminimum 90%-a helyett a minimálbér 60%-ában határozták meg. (Ez 2006-ban azt jelentette, hogy 23,2 ezerről 37,5 ezer Ft-ra nőtt a járadékösszeg alsó határa.) A jól keresők járadéka is magasabb, mivel a felső határ is emelkedett: a nyugdíjminimum kétszereséről a minimálbér 1,2-szeresére. (Ez 2006-ban 51,6 ezerről 75 ezer Ft-ra emelte a felső korlátot.) A minimálbér környékén vagy afölött nem sokkal (az új minimum és a régi maximum között) keresők számára 5%-kal csökkent a járadék összege, mivel azt a korábbi kereset 60%-ára csökkentették (a korábbi 65%-ról). A második szakaszban mindenki a minimálbér 60%-ának megfelelő támogatást kap. A jogosult időszak folyamán kifizetett ellátás

⁵ Megjegyezzük, hogy a szigorítások társadalmi támogatottsága nem volt egyöntetű. Az 1999–2000. évi reformot követő közvélemény-kutatás szerint a segély időtartamának rövidítésével és a jövedelempótló támogatás megszüntetésével a lakosság egyharmada, míg a közmunka-kötelezettség bevezetésével kétharmad értett egyet (Köllő, 2001).

teljes összeg így alig változik, de az eloszlása átrendeződik: az időszak elején többet, a végén kevesebbet kap kézhez a munkanélküli.

Az *álláskeresési járadék* időtartamát a korábbi munkanélküli-járadékkal egyezően úgy számolják, hogy a megelőző négy évben szerzett biztosított napok számát osztják öttel. Az ellátás feltétele azonban a korábbi 200 nap helyett már 365 biztosított nap, ennek megfelelően az ellátás minimális időtartama 40 napról 73 napra nőtt, míg a maximális idő továbbra is 270 nap. Az első szakasz a folyósítási időtartam feléig, de maximum 91 napig tarthat. A jogosultság lejártá előtt elhelyezkedők kérelemre megkaphatják a hátralévő járadék összegének felét.

Az *új álláskeresési segély* azoknak jár, akik kimerítették a járadékot, vagy nincs meg a járadékjogosultsághoz szükséges 365 biztosított napjuk (de legalább 200 nap munkaviszonyt tudnak igazolni). A segély összege a minimálbér 40%-a, és 3 hónapig folyósítható, de azok akiknek az öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséhez legfeljebb öt év hiányzik, a nyugdíj jogosultságának megszerzéséig kaphatják.⁶

A biztosítási alapon járó ellátásokra nem jogosult munkanélküliek az önkormányzatnál igényelhetnek rendszeres szociális segélyt. A segély összege korábban az egyén és családja jövedelmétől is függött, de a szabályozás 2006. áprilisi módosítása óta már csak a család egy főre (pontosabban, egy fogyasztási egységre)⁷ jutó havi jövedelme számít. A segély összege a fogyasztási egységre jutó családi jövedelmet egészíti ki a nyugdíjminimum 90%-ára, ami sokak esetében a segély összegének emelkedését eredményezte. Egy újabb módosítás azután 2007-ben felső korlátot vezetett be a minimálbér szintjén.

Tekintve, hogy ezek a változások az ellátások összegét, és nem a hozzáférés feltételeit érintették, a korábbi reformok tapasztalatai alapján valószínűleg csekély munkakínálati hatással járnak. A járadékösszeg időbeli átrendezése elvileg növelheti, a segélyösszeg emelkedése csökkentheti a munkavállalási hajlandóságot. Ez utóbbi nem feltétlenül probléma, hiszen az átalakítás itt nem a munkakínálat ösztönzését, hanem a szegénység csökkentését célozta, az ezzel járó ellenőrzés pedig – mint a következő részben látni fogjuk – nem pénzbeli eszközökkel ellensúlyozható.

⁶ Forrás: <http://www.szmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=15316>. (utolsó megtekintés dátuma: 2008. július 14.)

⁷ A fogyasztási egység alapú számításban csak a családfő súlya 1, a többi családtagé 1-nél kisebb, figyelembe véve, hogy a kiadások (például a rezszi) nem nőnek egyenes arányban a családtagok számának növekedésével. A magyar szabályozásban a házas- vagy élettárs arányszáma 0,9, az első és második gyermek arányszáma gyermekenként 0,8, minden további gyermek arányszáma gyermekenként 0,7.

3.1. A passzív ellátások ellenőszönző hatásának csökkentése

A pénzbeli ellátások ellenőszönző hatása nem pénzbeli eszközökkel ellensúlyozható: ennek legfőbb eszköze az ellátások indokoltsági (rászorultsági)⁸ feltételeinek szabályozása. Az indokoltsági szabályok lényege, hogy bizonyos magatartást várnak el a munkanélkülitől, és ha ennek nem felel meg, akkor ezt szankcionálják. Elvárás lehet például, hogy meghatározott időközönként jelenjen meg a munkaügyi kirendeltségen, mutassa be milyen módon keresett állást, és fogadja el, ha megfelelő állást, vagy képzési programot ajánl neki az ügyintéző. A leggyakoribb szankciók a segélyfolyósítás felfüggesztése vagy megszüntetése, illetve a segélyösszeg átmeneti vagy tartós csökkentése.

A szabályozás szigorítása többféle hatással is járhat. Az elvárások közvetlenül hatnak a munkanélküliek viselkedésére: nagyobb erőfeszítéssel keresnek állást, inkább hajlandóak elfogadni a felajánlott állást, jobban odafigyelnek rá, hogy bármikor készek legyenek munkába állni, új szakmát szereznek stb. Mindez közvetlenül növeli a munkába állás valószínűségét. Közvetett hatás, hogy a kellőképpen szigorú előírások (például gyakori jelentkezés a munkaügyi központban vagy az álláskeresés részletes dokumentálása) olyan mértékű kellemetlenséget jelenthetnek, ami a munkanélküli státus elhagyására, illetve a mielőbbi munkába állásra ösztönzi a segélyezettet, illetve már a segély igénylésétől is visszatartja azokat, akik például nem kívánnának megfelelni az aktív álláskeresés követelményének.⁹

A munkanélküli-segély indokoltsági szabályainak ösztönző hatását empirikus kutatások is megerősítik (OECD 2007a). Magyar adatokon Bódis–Micklewright–Nagy (2004) vizsgálta a kérdést egy 6 megye munkaügyi kirendeltségén lefolytatott kísérlettel. Ebben a vizsgálatban a járadékjogosult munkanélkülieket véletlenszerűen két csoportba osztották: a vizsgálati csoport tagjait a munkaügyi kirendeltségek szigorúbban ellenőrizték, mint a kontrollcsoportot. Bár a kezelt csoport esetében nagyobb elhelyezkedési valószínűségeket találtak, az eltérés csak a 30 éves és idősebb nők körében volt

⁸ A jogosultság azon alapul, hogy az igénylő rendelkezik-e mindazokkal az ismérvekkel, amelyek kezelésére a segélyt létrehozták: megszűnt-e a munkaviszonya, melynek fennállása alatt járulékot fizetett legalább az előírt ideig stb. Az indokoltsági szabályok pedig azt hivatottak biztosítani, hogy csak az kapjon segélyt, aki képes munkába állni, és erőfeszítéseket tesz az elhelyezkedése érdekében: különböző formában együttműködik a munkaügyi szervezettel, és önállóan is keres munkát. A vonatkozó nemzetközi gyakorlatról ld. OECD (2007a), Scharle (2001).

⁹ Ha az előírt keresési intenzitás nem nagyobb, mint amit az előírás nélkül is kifejtene a munkanélküli, akkor ez a közvetett hatás nem érvényesül, és a segély munkakínálatot csökkentő hatását nem ellensúlyozza semmi (OECD 2000).

szignifikáns. Az elhelyezkedési valószínűséget az idősebb nők körében a családi állapot és a munkanélküliség is befolyásolja: a kísérletben résztvevő házas nőknek 60%-kal magasabb az elhelyezkedési valószínűségük, mint a hozzájuk hasonló, de a szokásos eljárásrend szerint ellenőrzött ügyfeleknek. A munkanélküliségi ráta emelkedésével viszont jelentősen csökken (8%-os szinten pedig szinte teljesen meg is szűnik) az elhelyezkedésben tapasztalt előny a kontrollcsoporthoz képest.

Az együttműködési kötelezettségekre vonatkozó előírások országoként nagyon eltérőek. Az OECD-nek a 2005. évi helyzetet tükröző felmérése szerint ebben a tekintetben az egyik mintaország az Egyesült Királyság, ahol nagyon intenzív együttműködést várnak el az ügyfelektől. A visegrádi országok közül a cseh és a szlovák gyakorlat igen közel áll a brithez, a lengyelekénél nagyon gyenge az idevonatkozó szabályozás, míg a magyar gyakorlat a kettő között helyezkedik el: körülbelül feleannyira intenzív együttműködést várnak el, mint az Egyesült Királyságban (OECD 2007b).¹⁰ A kirendeltség felkeresésének gyakoriságát például tíz OECD-országban jogszabályban is előírják, és ebből öt országban (Csehország, Franciaország, Korea, Szlovákia és Anglia) legalább havonként kell jelentkeztetni az ügyfeleket – míg Magyarországon a háromhavonkénti megjelenés a kötelező.

A törvényi szabályozás és a gyakorlat között több-kevesebb eltérés lehet: ez fakadhat abból, hogy milyen részletesek az eljárási szabályok, vagy abból, hogy ezeket mennyire tartják be az ügyintézők. Az eddig készült magyarországi kutatások arra utalnak, hogy a hazai gyakorlatban az előírtnál is megengedőbb, illetve nem mindenhol egyformán szigorú az együttműködés számonkérése.

Bódis és Nagy (2008) egy 2007 nyarán végzett felmérésről számolnak be, amelyben 44 település¹¹ önkormányzatánál, illetve a helyi munkaügyi kirendeltségeken vizsgálták az indokoltági feltételek ellenőrzésének folyamatát és a közfoglalkoztatás felajánlásának menetét. A jogszabály szerint a munkanélküli járadékosok együttműködését a kirendeltségek ellenőrzik, a segélyesek esetében az önkormányzatok jelölik ki a felelőst. A vizsgált települések négyötödében a területileg illetékes munkaügyi kirendeltségre bízták, a többi

¹⁰ Az OECD olyan pontrendszert dolgozott ki, ami az együttműködésre vonatkozó eljárási szabályokat, és a szervezetek nyilatkozatai alapján a gyakorlatot is értékeli (OECD 2007b). A pontozás minden egyes dimenzióban (pl. hány hetente kell megjelenni a kirendeltségen; milyen szigorú a megfelelő állás meghatározása stb.) a megfigyelt két szélső (és nem valamely elméleti elvárás) eset alapján határozták meg a minimális és a maximális pontszámot. A pontrendszer első kísérletnek tekinthető az eljárási szabályok és a gyakorlat szigorának mérésére; rangsort sem publikáltak még.

¹¹ A mintában öt kisebb város, 14 nagyobb (1000–5000 lakos) és 25 kisebb (legfeljebb 1000 lakos) község szerepelt.

esetben jellemzően az önkormányzat családsegítő intézménye kapta meg a feladatot. Ez utóbbi esetben is előírták viszont, hogy a kirendeltségekkel is együtt kell működnie a segélyezettnek.

Ez a vizsgálat, az eddig készült néhány eseteleíráshoz hasonlóan arra utal, hogy ösztönzők és szakmai ellenőrzés hiányában az eljárásrendek alkalmazása nagyon egyenetlen: a segélyező szervek a saját belátásuk, jogi és szociális érzékük, illetve a helyi érdekviszonyok szerint döntenek el, hogy milyen együttműködést követelnek meg, és hogyan alkalmazzák a szankciókat.

A járadékos munkanélküliek együttműködését érintő előírások alkalmazásáról Koltayné (2001) egy kirendeltség példáján ad részletes leírást, a segélyezettet Bódis és Nagy (2008) már említett kutatása és az ÁFSZ is vizsgálta.¹² Az ÁFSZ vizsgálata például azt jelezte, hogy az eljárásrendek ugyan a személyre szabott megoldások alkalmazását írják elő, az ügyintézők munkája mégis gyakran formális, s elsősorban igazgatási tevékenységnek tekintik. Az ügyfelekre fordítható idő gyakran rövid: a kirendeltségeken az első interjú (*profiling*) általában 20-25 perc, bár egyéntől függően lehet hosszabb is, míg a későbbi jelentkeztetés 5-10 percet vesz igénybe (Ráczné 2007). Az ügyfelek arról számoltak be, hogy kötöttek ugyan együttműködési megállapodást, de többségüket nem vonták be a program elkészítésébe, hanem csak felolvasták nekik; majdnem minden ötödik ügyfél esetében vagy nem készült ilyen program, vagy nem tudott róla.

Bódis és Nagy (2008) szerint a kirendeltségek, és különösen az önkormányzati intézmények gyakorlatában nagy szerepe van az ügyintéző személyeknek, vagyis a szubjektív tényezőknek – miközben a hatékonyság (és méltányosság) olyan egységes szabályozást és gyakorlatot igényelne, amit rugalmasan lehet az egyéni élethelyzetekhez igazítani (vagyis az általánostól való eltérések az ügyfelek sajátosságaiból és nem az ügyintéző attitűdjéből következnek).

A hatályos törvényi szabályozás a járadékos álláskeresőkre és a segélyezettre is legalább háromhavonkénti jelentkeztetést ír elő, a munkaügyi szervezet belső szabályozása különböző ügyfélcsoportokra ennél gyakoribb, egy-két havonkénti jelentkeztetést határoz meg. A differenciálás mellett szólna, hogy a tartós munkanélküliek motivációja általában gyengébb, így esetükben a szokásosnál több számonkérésre, illetve tanácsadásra, motiválásra lenne szükség. Jelenleg inkább az jellemző, hogy a segélyeseket ritkábban hívatják be.

¹² Az ÁFSZ 2007-ben készített interjú vizsgálatot a kirendeltségi és önkormányzati ügyintézők és ügyfelek körében a szociális segélyezettek elhelyezkedéséről.

Az együttműködés megszegése általában a jelentkezés ismételt elmulasztását, vagy a felajánlott megfelelő munka visszautasítását jelenti, de erre igen ritkán kerül sor (Ráczné 2007). Bódis és Nagy (2008) szerint 2006-ban a segélyezett létszám 0,5%-a alatt volt azoknak az eseteknek az aránya, amikor a munkaügyi kirendeltség vagy a családsegítő intézmény a nem megfelelő együttműködés miatt szankcionálást javasolt az önkormányzatnak.

Ez részben abból is ered, hogy a munkalehetőség felajánlása még a közfoglalkoztatási formákkal együtt sem terjed ki minden segélyezettre. Az ÁFSZ vizsgálatában a megkérdezett ügyfelek közel 55%-a arról számolt be, hogy az utóbbi fél évben semmilyen állást nem ajánlottak fel számára (Horváth 2007).¹³ Az önkormányzatok között jelentős eltérések lehetnek a közfoglalkoztatás felajánlásában. A Bódis és Nagy vizsgálatának mintájába került települések 40%-a önkéntes alapon, 25%-a általában önkéntes alapon, de időnként kötelező jelleggel szervezi a közfoglalkoztatást, míg 25%-uk egységesen kötelez minden segélyezettet (Bódis–Nagy 2008).

A közfoglalkoztatás önkéntes alapú megszervezése önmagában nem csökkenti az eszköz hatékonyságát: itt inkább arról van szó, hogy az aktív eszközök és az állásajánlatok felhasználhatók a munkakészség (azaz az indokoltság) ellenőrzésére is, ha az ajánlat elutasításához szankciók kapcsolódnak. Önkéntes jelentkezés esetén ez a lehetőség kihasználatlan marad.

A segélyösszeg csökkentésénél és az időtartam rövidítésénél (a jogosultság szigorításánál) az indokoltsági szabályok érvényesítése több szempontból alkalmasabb lehet a munkavállalás ösztönzésére: egyrészt kevésbé igényel a társadalmi szolidaritással ellentétes intézkedést, másrészt – az álláshoz jutást segítő magatartások előírása által – közvetlenebbül ösztönzi a munkába állást. Az álláshoz jutás érdekében tett lépések ellenőrzése és tanácsokkal való segítése összekapcsolódhat: nem csak korlátozó, fenyegető jellegű, hanem egyúttal támogató is lehet. Hatása az ügyféltől is függ: ugyanaz az interjú a motivált álláskeresőknél segítséget jelent, míg a segély mellett feketén dolgozók vagy a dolgozni egyáltalán nem akarók számára kellemetlen zaklatás.

A szabályokat nyilván úgy érdemes alakítani, hogy ne csak a visszaélések kiszűrését, hanem a munkába állást is segítsék. Ezért például a munkavállal-

¹³ Ráadásul ez az arány valószínűleg felfelé torzított, mivel a mintavétel nem volt véletlenszerű. A vizsgálat során 255 rendszeres szociális segélyezettrel készítették interjút, hét megye 12 kistérségében. A kiválasztást a vizsgálat vezetőinek instrukciója szerint az önkormányzatok végezték el, oly módon, hogy legyenek közöttük tartós munkanélküliek, a segélyezettek körébe újabban bekerültek, illetve életkor és iskolai végzettség szerint is legyen differenciált a csoport. A kérdezőbiztosok több esetben úgy érezték, azokat a személyeket választották ki az önkormányzatok, akik egyébként is együttműködők, és a válaszaikban előfordult, hogy az elvárásoknak egykeztek megfelelni (Ráczné 2007).

lási készséget (a rendelkezésre állást) jobb igazi állásajánlattal vagy a munkavégző képességet javító képzés felajánlásával ellenőrizni, mint közfoglalkoztatással. Ez utóbbi ugyanis inkább csökkenti, mint növeli a későbbi munkába állás esélyét. A jobb helyzetű kistérségekben eredményes lehetne a gyakoribb berendelés és az önálló álláskeresés ellenőrzése is, ami egyszerűbb és olcsóbb eszköz, de szintén alkalmas arra, hogy fenntartsa a motivációt, és egyúttal szűrje a visszaéléseket.

A túlzott szigorításnak lehetnek nem kívánt következményei is, elsősorban a szankciók megválasztásában. A túl szigorú szankciók, mint például a segély teljes és végleges megvonásának alkalmazása több szempontból sem szerencsés. Egyrészt, minden ügyintéző követhet el hibát, ami a teljes megvonás esetén azt jelenti, hogy a munkanélküli és családja önhibáján kívül marad jövedelem nélkül. A szociális háló legalsó szintjének tekinthető rendszeres szociális segély esetében egy ilyen hiba különösen súlyos következményekkel járhat. Másrészt, a szabályozásban rögzített túl szigorú szankciók végrehajthatósága is kétséges: hiszen – szerencsére – mindig lesznek olyan emberséges ügyintézők, akik vonakodnak érvényesíteni az előírt szankciókat, ha tudják, hogy a segélyezett más forrásból nem számíthat segítségre. Az ilyen előírások tehát az egységes és megbízható végrehajtás helyett a személyes attitűdöktől nagymértékben függő, egyenetlen működéshez vezethetnek. Végül, a teljes és végleges kizárás azért sem célszerű, mert ezáltal megszakad a kapcsolat a munkanélküli és az ellátásokat folyósító szervezetek között. Az így elveszített ügyfelekkel később sokkal nehezebb lehet újra megtalálni a kapcsolatot, és az újbóli munkába segítségük hosszabb távon költségesebb is lehet, mint ha enyhébb szankciót alkalmaztak volna.

3.2. Aktív munkaerő-piaci eszközök

Az aktív munkaerő-piaci eszközök egyfelől javíthatják a *munkanélküliek* munkavégző képességét, motiváltságát, az álláskeresésük módszereit, és enyhíthetik a munkába állás akadályait, illetve a munkába állás első időszakának nehézségeit. Másfelől ösztönözhetik a *munkakeresletet* is, például a munkahelyteremtő beruházások vagy a bérköltségek támogatásával. Mint láttuk, a passzív eszközök szabályozását is lehet úgy alakítani, hogy ösztönözzön a munkavállalásra. Az aktív eszközök elvileg ennél sokkal nagyobb mértékben segíthetik a munkába állást; egyrészt mivel nincs, vagy csak jóval kevésbé érvényesül a pénzügyi támogatás ellenőztető hatása. Másrészt pedig nem csak a munkanélküli motivációját, hanem a munkavállalás akadályait is érintik: akár úgy, hogy képzéssel vagy átképzéssel javítják a termelékenységet,

akár úgy, hogy bértámogatással kárpótolják a munkaadót az alacsonyabb termelékenységű (vagy annak gondolt) munkavállaló foglalkoztatásáért.

Éppen ezért a nemzetközi ajánlások az aktív eszközök arányának emelését szorgalmazzák a passzív eszközökkel szemben. Magyarország e tekintetben a középmezőnyben helyezkedik el: az aktív eszközök aránya kisebb, mint a skandináv országokban, de nagyobb, mint a kontinentális és mediterrán országokban (Ausztria, Németország, Franciaország, Spanyolország, Olaszország). A visegrádi országok között a magyar gyakorlat szintén köztes helyzetben van: félúton a svédhez hasonlóan magas cseh és szlovák arányok, illetve az alacsony lengyel arány között (Eurostat 2008).

A különböző aktív munkaerő-piaci eszközök hatásosságáról más országokban már számos, egyéni szintű adatokra és ökonometriai eszközökre támaszkodó vizsgálat készült. Ezek tanulságait összefoglalva Kluve (2006) megállapítja, hogy az egyes programok bevezetésének ideje, a munkaerőpiac állapota, a makrogazdasági helyzet és egy sor más körülmény nem, vagy alig befolyásolja az eredményességet.¹⁴ A lényegi különbségek nem ebben, hanem az eszközök típusában találhatók. Négy csoportot különböztet meg: (1) képzési programok; (2) magánszektorbeli elhelyezkedést ösztönző programok, elsősorban bértámogatások; (3) közfoglalkoztatási programok; és (4) álláskeresői szolgáltatások és szankciók. A *szolgáltatások és szankciók* csoportjába sorolja az álláskeresői tréningeket, álláskereső klubját, a pályaválasztási vagy szakmaváltási tanácsadást, illetve az álláskereső elmulasztása esetén érvényesített szankciókat. Az eredmények jelentős és egyértelmű eltérést mutatnak a négyféle program hatásában. A hagyományos képzési programok hatása pozitív, de szerény. A képzésekhez képest a magánszektorbeli elhelyezkedés támogatása, illetve az álláskeresői szolgáltatások és szankciók 40–50%-kal eredményesebbek, ezzel szemben a közfoglalkoztatási programok ritkán hatásosak, sőt esetenként hátráltatják a későbbi munkába állást. Kluve (2006) következtetése szerint az álláskeresői szolgáltatások és szankciók a leginkább ígéretes programtípus, mivel ez nem csak eredményes, de a többi programnál olcsóbb is.

Betcherman, Olivas és Dar (2004) a fejlődő és rendszerváltó országok (köztük 9 kelet-európai ország) gyakorlatát is vizsgálták.¹⁵ A rendszerváltó

¹⁴ Kluve (2006) a metaelemzés eszközeivel vizsgálta 137 (köztük egy magyar, két lengyel és egy észt) programértékelés eredményeit. A vizsgálatba csak olyan tanulmány került, ahol a programban résztvevők és nem résztvevők elhelyezkedési valószínűségének különbségét becsülték többváltozós módszerrel, egyéni adatokon. A metaelemzés szintén többváltozós becsléssel készült.

¹⁵ A tanulmány 159 (ebből 25 kelet-európai) olyan programértékelés eredményeit összegzi, amelyben kontrollcsoporthoz viszonyítva mérték egy-egy program hatását az elhelyezkedésre és

gazdaságokban készített értékelések szerint a képzések és az álláskeresőkhöz kapcsolódó szolgáltatások hatása pozitív, de ezek a szolgáltatások önmagukban kevésbé eredményesek, ha a munkanélküliség magas és strukturális természetű. A bértámogatások hatását a fejlett országokban sem találták minden esetben pozitívnak, az átalakuló gazdaságokban készült értékelések viszont semleges vagy negatív hatást mutattak, bár ez az utóbbi következtetés sokkal kisebb számú értékelésen alapult.

Betcherman, Olivas és Dar (2004) felhívják rá a figyelmet, hogy a program hatékonyságához nem elegendő a támogatott munkanélküli elhelyezkedési esélyének javulása. Ez a javulás csak akkor hatékony, ha maga a program nem kerül többbe, mint a munkába állás hozama (bér, adóbefizetés, megtakarított segély), ha e nélkül nem sikerült volna elhelyezkednie, és nincsenek, vagy a hozamoknál kisebbek az olyan nem kívánt mellékhatások, mint a már említett kiszorítási hatás. A bér- és foglalkoztatási támogatások esetében például legtöbbször a holtteher-veszteség és a kiszorítási hatás miatt gyenge a hatékonyság: azaz itt nehezebb biztosítani, hogy ne olyan munkaadókhoz jusson a támogatás, akik e nélkül is terveztek volna létszámot bővíteni, illetve, hogy a támogatott munkavállalók ne mások helyét foglalják el új állásukban. Ezek méréséhez makroszintű vizsgálatok szükségesek, amiből relatíve kevés készült. A szórványos eredményeket áttekintve Kluve és szerzőtársai (2005) a közfoglalkoztatásokra egyértelmű negatív, a képzésekre, a bértámogatásokra és az álláskeresőt segítő szolgáltatásokra vegyes, míg az együttműködés ellenőrzésére és a szankciókra vonatkozóan inkább pozitív eredményeket talált.

Magyarországon az aktív eszközökre fordított kiadások a visegrádi országokhoz képest relatíve magasak: 2008-ban mintegy 150 milliárd Ft-ot tesz ki a különféle eszközökre tervezett ráfordítás.¹⁶ A kimutatásokban gyakran ennél kisebb összegek szerepelnek, mivel az eszközök egyre nagyobb hányadát nem a foglalkoztatási törvény keretei között, a Munkaerő-piaci Alapból (MPA) finanszírozzák, hanem központi és EU-projektként, külön szabályok szerint.

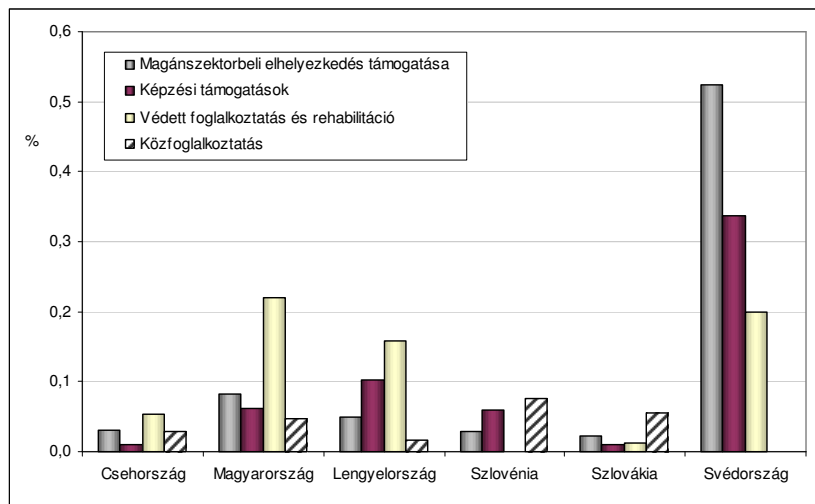
A – korlátozottan összehasonlítható – nemzetközi adatok alapján a foglalkoztatási törvény szerinti aktív eszközök között – más visegrádi országokhoz hasonlóan – viszonylag nagy a közfoglalkoztatási programok súlya, ugyanak-

a keresetre. A hatás mértékét és az ezt meghatározó tényezők relatív fontosságát viszont nem vizsgálták.

¹⁶ Ebbe az összegbe minden funkciója szerint aktív eszköznek tekinthető programot beleszámítottunk, függetlenül attól, hogy az foglalkoztatási törvény szerinti eszköznek minősül-e, és hogy a Munkaerő-piaci Alap, a központi költségvetés, vagy valamilyen EU-projekt adja a finanszírozást. A programokat összefoglaló táblázat a *Függelék*ben található.

kor kisebb a magánszektorbeli elhelyezkedést segítő eszközöké (2. ábra). A megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásának támogatására 2006-ban nemcsak a többi visegrádi országhoz, hanem Svédországhoz képest is többet költöttünk. Ezekben az adatokban – legalábbis Magyarország esetében – nincsenek benne az EU-projektben, külön szabályozás szerint finanszírozott programok, így a ténylegesnél kisebbnek mutatják a képzési és bértámogatások súlyát.

2. ábra. Aktív munkaerő-piaci eszközökre fordított kiadások a GDP százalékában 2006-ban (%)



Forrás: Eurostat online adatbázis.

Megjegyzés: Az Eurostatnak átadott magyar adatok csak az MPA-ból finanszírozott „aktív foglalkoztatási eszközöket” tartalmazzák, a központi költségvetésből, illetve az EU-projektben finanszírozott programokat nem (ld. Függelék). A magyar adatközlés szerint a védett foglalkoztatás és rehabilitációs kiadások összege nulla. Azt nem tudjuk, hogy más országokban mennyire teljes körű az adatközlés, így csak a védett foglalkoztatás esetében („megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásához kapcsolódó támogatások” ÁSZ (2007)) pótoltuk ki a hiányzó magyar adatot. A többi formánál az Eurostat-közlést használtuk.

3.3. Az aktív eszközök eredményessége Magyarországon

Frey számításai alapján 2001 és 2006 között a munkaerő-keresletet ösztönző különféle támogatásokban¹⁷ évente közel 150 ezren részesültek (Frey 2007, szerk. 2008). Ugyanebben az időszakban a foglalkoztatottak száma átlagosan évi 9 ezer fővel (0,2%-kal) nőtt, míg a nemzeti össztermék évi 1-5%-kal növekedett. A foglalkoztatási támogatások – mint bármely kormányzati kiadás – a fogyasztás élénkítésén keresztül akkor is növelhetik a GDP-t, ha a foglalkoztatásra nincs közvetlen hatásuk. Ugyanakkor a foglalkoztatás akkor is csökkenhet, ha nő a GDP (például azért, mert a növekvő bérköltségek miatt tőkével helyettesítik a munkaerőt). Így a fentiekből nem lehet a támogatások hatására következtetni, legfeljebb sejtésként állíthatjuk, hogy a támogatási rendszer jelentős holtteher-veszteséggel működik – olyan foglalkoztatást támogat, ami e nélkül is megvalósult volna –, illetve eredménytelen.

Az aktív eszközök eredményességéről rendkívül kevés információ áll rendelkezésre; a publikált beszámolók általában nyers elhelyezkedési arányokat ismertetnek. Az ÁFSZ Monitoring vizsgálatai három hónappal a főbb programok befejezése után mérik az elhelyezkedettek arányát, és ennek alapján például nem és korcsoport szerinti rátákat: a 2007. első félévi vizsgálat például a képzésekre közel 40%-os, a bértámogatásokra több mint 60%-os arányt mutatott (ÁFSZ 2007). Az EU-forrásból finanszírozott „*Lépj egyet előre!*” program értékelése szerint a 2006-ban megkezdett képzések résztvevőiből 45% ítélte munkaerő-piaci pozícióját kedvezőbbnek a tanfolyam elvégzése után, de a regisztrált álláskereső 60%-a úgy vélte, hogy az lényegében nem változott (Soós 2007). Frey (2008) szerint a közfoglalkoztatási programok résztvevői közül a magas munkanélküliségű megyékben 0,1-0,3% körül, a jobb helyzetű megyékben 5% felett volt a nem támogatott állásban elhelyezkedők aránya 2001 és 2005 között. Az ilyen összesített nyers mutatók alapján azonban nem lehet elkülöníteni a program hatását a résztvevők összetételéből, illetve a környezeti adottságokból adódó hatásoktól.¹⁸

Az egyéni adatok többváltozós vizsgálatán alapuló néhány magyar értékelés a nemzetközi tapasztalatokhoz hasonló eredményeket mutat. Galasi, Lázár és Nagy (1999) a szelekciós torzítást is figyelembe vevő kutatása szerint, az átképzések hatása az elhelyezkedésre gyenge pozitív, a közhasznú munkáé pedig negatív. Galasi–Lázár–Nagy (2003) számításai szerint a közfoglalkoz-

¹⁷Ide sorolva a tartós munkanélküliek foglalkoztatását vállaló munkaadók bértámogatását, munkahelyteremtő támogatását, a költségvetési vagy uniós támogatással megvalósuló beruházásokra munkahelyteremtés fejében adott támogatásokat. Nem számoltuk bele a képzési és a közfoglalkoztatási programok résztvevőit.

¹⁸Az eredmények pontos mérésének módszertanáról lásd Kézdi (2004).

tatottak más aktív foglalkoztatáspolitikai programokban (vállalkozási támogatás, bértámogatás, munkaerő-piaci képzés) résztvevőkhöz képest kisebb eséllyel helyezkednek el, ez azonban részben a csoport összetételével magyarázható (alacsonyabb iskolázottság, munkanélküli-ellátásokban való magasabb részvétel). A legjobb elhelyezkedési mutatót a vállalkozóvá válási támogatásban részesülőknél találták, ezt azonban jórészt a támogatottak jobb összetétele magyarázta. Az elhelyezkedési arányt tekintve a második legjobb program a bértámogatásoké.

Galasi és Nagy (2005) azt vizsgálták, hogy a képzési és a tartós munkanélküliek bértámogatása programokból 2002-ben és 2003-ban kilépők egyéni jellemzői hogyan befolyásolják a foglalkoztatási esélyeket.¹⁹ Az eredmények azt mutatták, hogy a képzési programok résztvevői közül a felsőfokú és a szakközépiskolai végzettségűek helyezkednek el a legnagyobb eséllyel, a bértámogatással dolgozók közül leginkább a szakközépiskolai végzettségűeket foglalkoztatják tovább. Mindkét program esetében a legfeljebb 8 általánost végzettek esélyei a legrosszabbak, és az elhelyezkedés, illetve továbbfoglalkoztatás esélye az iskolázottságtól függetlenül is kisebb a magas munkanélküliségű kistérségben élők körében.

Az aktív eszközök sikeres működésének egyik feltétele a jó célzás. Az, hogy a célzás megfelelő-e elsőként azon múlik, hogy a támogatott programok a rászoruló igényeihez igazodnak-e, és ezt megfelelően tükrözi-e a szabályozás, például a hozzáférési szabályok kialakításában. A kirendeltségi gyakorlat is nagyban befolyásolja a célzást: sok múlik azon, hogy az egyes programokat kiknek ajánlják, kik számára teszik hozzáférhetővé.

Galasi–Nagy (2008) az ÁFSZ regisztrált munkanélküli adatbázisa alapján vizsgálta a 2005. júliusban belépőket, abból a szempontból, hogy milyen eséllyel kerülnek be valamilyen aktív munkaerő-piaci programba. A többváltozós becsléssel készült eredmények azt jelzik, hogy az aktív programok célzása gyenge és jelentősek a holtteher-veszteségek, vagyis a programok jelentős része nem a rászorulókat segíti, illetve olyan tevékenységet finanszíroz, ami támogatás nélkül is megvalósulna.

Ez különösen jellemző a képzési támogatásra, amit jellemzően a 20 év alattiak, a közép- és felsőfokú végzettségűek és az egy évnél nem régebb óta regisztrált munkanélküliek kapnak: vagyis olyanok, akik segítség nélkül is jobb eséllyel tudnák átképzésüket finanszírozni, illetve képzés nélkül is jobb eséllyel találnának munkát. A bértámogatások célzása valamivel jobb: ugyan

¹⁹ Az elemzés többváltozós statisztikai módszerekkel készült. Az ÁFSZ Monitoring adatbázisát használták, ami csak a programban résztvevőkre vonatkozik, vagyis nincs olyan kontrollesoport, amihez az elhelyezkedési esélyeket viszonyítani lehetne.

itt is jóval magasabb a fiatalabbak (25–39 évesek) és az iskolázottabbak bekerülési esélye, de nagyobb arányban kapnak támogatást a 6–18 hónapja regisztráltak, és több támogatás jut a magas munkanélküliséggel küzdő kistérségekbe. A másfél évnél is hosszabb ideje munkanélküliek azonban innen is kiszorulnak.

A közfoglalkoztatási programokba legnagyobb eséllyel az általános iskolát végzettek, de leginkább a még 8 osztályt sem végzettek kerülnek, főleg idősebb férfiak. A szociális segélyezettek sokkal gyakrabban vesznek részt ilyen programban, mint a járadékosok (Galasi–Nagy 2008).

A munkaerő-kereslet ösztönzését célzó programok esetében az eljárásrend rugalmatlansága is csökkentheti az eredményességet. Különösen kisebb létszámbővítések és kisebb vállalkozások esetén könnyen előfordulhat, hogy az igényléssel kapcsolatos idővesztés és adminisztráció kioltja a támogatás ösztönző hatását. A foglalkoztatási törvény szerinti munkahelyteremtő beruházási támogatást például pályázati úton évente egyszer lehet igényelni, az igényeket két hónapon belül bírálják el a regionális munkaügyi központok, és 15 napon belül értesítik a pályázót. Ezek a szabályok a tájékozottabb, hosszú távra tervező, nagyobb vállalkozásoknak kedveznek.

Végül, bár a munkaerő-piaci eszközök köre igen széles, mégis hiányos: az ÁFSZ felmérése például több olyan szolgáltatást is azonosított, ami a szociális segélyezettek munkába állásához hasznos, vagy éppen elengedhetetlen lenne, de a mai rendszerben nincs rá támogatás (Ráczné 2007). Ilyen, hiányzó eszköz például az interjúképes megjelenéshez (ruhára, fogorvosra, fodrászra) adható támogatás, vagy az alacsony termelékenységű munkavállalók tartós bértámogatása és utazási támogatása. Hiányzó szolgáltatás például a munkába állás első időszakában segédkező mentor, aki segít az életritmus átalakításában, a beilleszkedési problémák megoldásában: ha szükséges beszél a munkáltatóval, a kollégákkal, a munkavállaló családtagjaival. Különösen hiányos a megváltozott munkaképességű munkanélküliek rehabilitációját segítő szolgáltatások köre. Kun (2006) megítélése szerint 2006-ig még a jó gyakorlatokról sem alakult ki szakmai konszenzus, hiányzott a foglalkozási rehabilitációs képzés és a rehabilitáció szereplői közötti kompetenciaalapú feladatmegosztás.

1. táblázat. *Start programok, 2005–2007*

Program	Célcsoport	A kedvezmény mértéke a(z)		Felső korlátja	A bevezetés időpontja	A kiadott kártyák**
		első évben	második évben			
Start	Pályakezdők: 25 év (diplomásoknak 30 év) alatt, első munkaviszonyhoz	a munkaadói járulék 17%-a (32% helyett 15%-ot fizet), nem fizet tételes ehót*	a munkaadói járulék 7%-a, nem fizet tételes ehót*	a minimálbér másfélszerese, diplomásoknál a kétszerese	2005. október	83 700 (ebből 24 000 felsőfokú)
Start Plusz	Tartós munkanélküliek és inaktívak: gyyes/gyed/gyet vagy ápolási díj megszűnte után, gyyes mellett munkanélküli, vagy legalább egy évig regisztrált munkanélküli (6 hónap, ha pályakezdő)	a munkaadói járulék 17%-a (32% helyett 15%-ot fizet), nem fizet tételes ehót*	a munkaadói járulék 7%-a, nem fizet tételes ehót*	a minimálbér kétszerese	2007. július	8000
Start Extra	Idősebb és képzetlen tartós munkanélküliek: 50 év feletti, vagy legfeljebb alapfokú végzettségű	32%, nem fizet tételes ehót*	a munkaadói járulék 17%-a, nem fizet tételes ehót*	a minimálbér kétszerese	2007. július	3600

Forrás: <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=21107> (Utolsó megtekintés időpontja: 2008. július 14.)

Megjegyzés: * A tételes egészségügyi hozzájárulás (eho) 2008-ban 1950 Ft havonta. ** A bevezetés óta, 2008. április 4-ig (APEH-adat). A kedvezményt csak kártyára lehet igénybe venni, a kiváltástól számított két éven át.

3.4. Változások az aktív munkaerő-piaci eszközökben

Az utóbbi két év intézkedései négy munkavállalói csoport aktivizálását célozták meg: a pályakezdő fiatalok, az idősebb, illetve a megváltozott munkaképességű munkavállalók és a kisgyermekes anyák (Frey 2007). A fiatalok számára 2005 végétől indult el a Start program, ami a foglalkoztatásukat vállaló munkáltatónak két évig jelentős járulékkedvezményt biztosít. Ezt a programot EU-forrásokból 2007-ben kiterjesztették a tartós munkanélküliek és inaktívak, kitüntetetten a szülés után újra munkába álló anyák (Start Plusz), illetve az idősebb és képzetlen munkavállalók (Start Extra) körére is (lásd *1. táblázat*).

A gyermekes anyák elhelyezkedését segíti az is, hogy (2006 óta) a gyermek egy éves korától gyes mellett teljes munkaidőben lehet dolgozni. EU-forrásból bővül a bölcsődei férőhelyek száma: a 2008-ig tervezett 800 új férőhely a meglévő 24 ezerhez képest 3%-os bővülést jelent. Az otthon töltött idő alatt csökkenő munkavégző képességet javíthatja az új szabály, miszerint 2007-től az anyák plusz pontokra jogosultak az egyetemi felvételinél.

Szintén EU-forrásból folytatódik 2006-ban a „*Lépj egyet előre!*” program, ami a képzetlen munkanélkülieket támogatja az általános iskola befejezésében és a szakképesítés megszerzésében, az érettségizettek számára pedig szakképzést vagy átképzést nyújt. A legfeljebb 8 általános iskolai végzettségűek minden 150 órányi tanfolyami idő után minimálbér nagyságú ösztöndíjban részesülhetnek, míg a középfokú végzettséggel rendelkezők, csak a tanfolyamok végén, sikeres vizsga esetén jogosultak erre az ösztöndíjra. A többi képzési programhoz képest a jelentkezés nem követel bonyolult adminisztrációt, és a szervezők jobban igazodnak a résztvevők időbeosztási és egyéb igényeihez.

A megváltozott munkaképességűek aktivitását érintő támogatások két hullámban alakultak át. Először 2006-tól – részben az EU jogharmonizációs előírásai miatt – a védett foglalkoztatók támogatása alakult át, majd 2008-tól a rokkantnyugdíj igénylés feltételei változtak meg. A védett foglalkoztatás átalakítása csökkentette a támogatási mértékeket, és erősítette a rehabilitációs kötelezettségeket. Az új rendszerben normatív alapon bértámogatáshoz, pályázati úton további támogatásokhoz lehet jutni, elsősorban rehabilitációs szakértők alkalmazásához, és új munkahelyek létesítéséhez vagy átalakításához. A támogatások egy részét a munkahely akkreditálásához kötik.

Azok a korhatár előtt rokkantnyugdíjat igénylők, akik csak részben vették el munkavégző képességüket, 2008 januárjától rokkantsági járadékot kapnak azzal a feltétellel, hogy rehabilitációs programokon vesznek részt, és együttműködnek a munkaügyi szervezettel. A járadék összege a nyugdíjhoz

hasonló és három évig kapható. EU-forrásból új rehabilitációs szolgáltatások fejlesztése is elkezdődött; a szociális rehabilitáció rendszerét egy 2007. évi kormányhatározat szerint 2008 júniusáig kell kidolgozni.

A korábbi gyakorlattól eltérően a közszféra létszámleépítésére hozott intézkedésekben nem a korai nyugdíjazás kiterjesztése, hanem az átképzés, a versenyszférában történő elhelyezkedés támogatása dominált. Az elbocsátottak a külön e célra megszervezett megyei szolgáltató centrumokhoz fordulhatnak, és a 2007 szeptemberétől elindult „Új pálya” programban képzéshez és vállalkozás indításához kaphatnak támogatást, illetve kedvezményes hitelt és tanácsokat.

Ezek a változások a nemzetközi tapasztalatok fényében pozitívnak értékelhetők. Az új programok a bértámogatások és a képzés súlyát növelik a közfoglalkoztatással szemben, és a célcsoportok meghatározása is megfelelő. Mint láttuk, az aktív eszközök eredményességét a kirendeltségek működése is jelentősen befolyásolja: az ebben rejlő kockázatokról a következő részben lesz szó.

4. Szakmai kapacitások a magyar munkaügyi rendszerben

Az indokoltsági szabályok érvényesítése és az aktív eszközök hatékony működtetése egyaránt jól kidolgozott eljárásokat, illetve felkészült és kellő létszámú munkaügyi apparátust igényel. A hatékony működés feltétele, hogy a kirendeltségi (vagy önkormányzati) ügyintézők képesek legyenek felmérni elsőként azt, hogy melyik ügyfél szorul külön segítségre, és kik azok, akik e nélkül is el tudnak helyezkedni. A rászorulóknak esetében pedig személyre szabottan meg kell tudják állapítani, hogy kinek milyen jellegű támogatás vagy szolgáltatás javítaná leghatékonyabban az elhelyezkedési esélyeit. Mindkét lépés része a kirendeltségek és önkormányzatok napi munkájának. Nem is az a kérdés, hogy ez a fajta szűrés és igényfelmérés megtörténik-e, hanem inkább az, hogy mennyire egységesen, és mennyire pontosan végzik ezt a feladatot az ügyintézők.

Az egységességet és minőséget többféle eszközzel is lehet javítani annak függvényében, hogy milyen szakértelem áll rendelkezésre, és milyen sokféle esetre kell felkészülni. A leginkább kötött mód a kérdéssorokra épített (akár számítógéppel is programozható) besorolási szabályrendszer. Nagyobb mérlegelést hagynak a szakértőnek a begyűjtendő információk körét és sorrendjét, valamint az ezek alapján hozható döntéseket orientáló szakmai protokollok, illetve a protokollok és konzultáció alapján működő szakértői bizottságok. A magyar gyakorlatban történt már egy kísérlet az első lépés egységésítésére: a

kísérleti programként bevezetett ügyfél-kategorizálási rendszert sok kirendeltségen alkalmazzák (Busch 2006).

A munkaügyi szervezetben az eljárásrendek jobban kidolgozottak, és a megfelelő informatikai támogatás is rendelkezésre áll, de a segélyezettekre vonatkozó információk rögzítése már nem egységes, és a tartalmuk sem garantálja azt, hogy az ügyfél elhelyezkedését segítő tanulságokat le lehessen szűrni. Az együttműködést ellenőrző más szervezetek, mint az önkormányzatok családsegítő szolgálatai, a kirendeltségi szabályokhoz hasonló eljárásrendet használnak, de a dokumentálás módja még kevésbé egységes, ráadásul nincs informatikai támogatása sem (Bódis–Nagy 2008).

Az ÁFSZ 2007-ben készített, már említett interjú vizsgálatának zárótanulmánya arról számol be, hogy a kirendeltségek, és különösen az önkormányzatok eszköztára fejletlen, vagy hiányos (Ráczné 2007). Az igényfelmérés elvileg egységesen történik, az álláskereső megállapodást előkészítő interjú, szabályozásban is rögzített elemei szerint. Az egységesség és a pontosság a gyakorlatban mégis elmarad a lehetőségtől vagy elvárhatótól. A szabályozás a kirendeltségeket kötelezi az interjúelemek alkalmazására – az önkormányzati intézményekben már az önkormányzaton múlik, hogy átveszik-e a rendszert, vagy sem. Bár az interjúelemek kötöttek, a gyakorlatban az ügyintéző személyes hozzáállásán múlik, hogy melyik elemet mennyire veszi komolyan: a személyes elhivatottságon kívül ugyanis nincs olyan szakmai kontroll vagy ösztönzés, ami az egységes és sikeres alkalmazásra motiválna. Nincs olyan szakmai protokoll (módszertani kézikönyv) sem, ami eligazítást adna az ügyintézőnek, hogy az interjúban felmért élethelyzetet hogyan tudja besorolni valamilyen tipikus problémacsoportba, és erre milyen támogatást vagy szolgáltatást ajánlhat.

Az álláskereső számonkérése, a gyakoribb berendelés és a szankciók alkalmazása – általában az indokoltági feltételek érvényesítése – ellenkezést és konfliktusokat válthat ki, és ezért az ügyintézők számára pszichés költségekkel jár. Az egységes és részletes eljárásrendek ezeket a költségeket is csökkenthetik: az ügyintézőnek legalább a tipikus helyzetekben kevésbé kell saját belátása – és felelőssége – alapján dönteni. Továbbá, ha az egyértelmű szabályokról előre tájékoztatják az ügyfeleket, akkor ritkábban alakul ki konfliktus a szankciók miatt.

Az apparátus kapacitása a létszám és a szakmai felkészültség tekintetében is korlátozott. A munkaügyi szervezetre relatíve keveset költünk: 2005-ben a GDP 0,09%-át fordítottuk erre a célra, miközben a hozzánk hasonlóan 7-8%-os munkanélküliségű Csehországban 0,13%-ot, Finnországban 0,18%-ot, Svédországban pedig 0,23%-ot tett ki ez a kiadás. A dánok és a hollandok jóval alacsonyabb, 4-5%-os munkanélküliség mellett is a munkaügyi szervezet-

rendszerre fordítják a GDP 0,3–0,5%-át. Az önkormányzatok esetében még szűkösebbek a kapacitások. Egyharmaduk 1000 lakosnál kisebb településen működik, ahol nemcsak nehéz, de nem is hatékony a tartós munkanélküliek aktivizálásához szükséges forrásokat és a feladatokra szakosodott ügyintézők alkalmazását biztosítani, de a nagyobb településeken sem mindenhol áll rendelkezésre a szükséges létszám és szakértelem.

Ráczné (2007) szerint a munkaügyi szervezet jelenleg nincs felkészülve a tartós munkanélkülieknek nyújtandó speciális feladatokra, és nincs is rá kapacitása. Az álláskeresőkkel készített interjú például nem egészíti ki az orvosi, pszichológusi, vagy más szaktudást igénylő, módszeres szükségletfelmérés – annak ellenére, hogy erre, különösen a tartós munkanélküliek esetében szükség lenne a sikeres elhelyezkedési program kialakításához. A meglévő szakmai kapacitások sincsenek kihasználva abból a szempontból, hogy az ügyféllel találkozó szakemberek és ügyintézők között gyenge az együttműködés. Ráczné (2007) arról is beszámol, hogy a kirendeltségi ügyintézők és az önkormányzat családsegítő központok munkatársai – bár ugyanannak az ügyfélnek a munkába segítésén fáradoznak – gyakran nem is ismerik egymást.

Bódis és Nagy (2008) arra is felhívja a figyelmet, hogy a munkaügyi kirendeltségek és az önkormányzati intézmények ügyintézőinek felelőssége általában jogi értelemben vetődik fel, ezzel szemben célszerűségi, hatékonysági szempontok érvényesítéséről ritkán kell beszámolniuk. Az ügyintézők érdekeltsége erősebben kötődik a jogviták elkerüléséhez, mint az ügyfelek elhelyezkedésének segítéséhez. Az „ügyfélpanaszt” általában az intézmény működésének kritikájaként ítélik meg, a jogorvoslati eljárás pedig nagy terhet és kockázatot jelent számukra. Ezért gyakran olyankor is igyekeznek megelőzni a jogvitát, ha indokolt és – megfelelő dokumentálás esetén – jól védhető lenne az álláspontjuk.

4.1. Szervezeti változások

A munkaügyi szervezet 2007 januárjától átalakult: a megyei központokat hét régiós központba vonták össze – a törvénymódosítás indoklása szerint – a támogatási célok hatékonyabb érvényesítése érdekében. A két minisztérium összevonásával egy kézbe került a szociálpolitika és foglalkoztatáspolitikai, és ennek megfelelően az Állami Foglalkoztatási Szolgálat átvett néhány hatósági jogosítványt és feladatot. A két feladatkör helyi szintű összehangolásának módjáról EU-projekt keretében modellkísérletet indítottak. A tervek szerint

2008 végétől kezdődhet meg ennek nyomán az új intézményi együttműködési formák országos bevezetése.

A munkaügyi szervezet által működtetett aktív eszközök rendszere egyszerűsödött: a sokféle jogcímen kérhető bértámogatásokat egyetlen formába vonták össze, és megszüntettek néhány kevesek által igényelt, illetve az EU-szabályozással nem összeegyeztethető támogatási formát, például a pályakezdők munkatapasztalat-szerzésének támogatását.

EU-forrásokból zajlik az ÁFSZ-szolgáltatások fejlesztése, ami főként az állasközvetítés módszereit, az informatikai háttér fejlesztését érinti. Az új kirendeltségi működési modell már a kirendeltségek felében működik, a fejlesztések többsége azonban nem a speciális figyelmet igénylőknek (megváltozott munkaképességűek, tartós munkanélküliek), hanem inkább az önállóan is állást keresni tudó, motivált ügyfeleknek szól (Ráczné 2007). A szolgáltatások modernizációja kiemelt programban (HEFOP 2.2.2) az egyéni fejlesztést megalapozó diagnózis és fejlesztési terv elkészítési módszereinek fejlesztése is szerepel, ami elvileg az utóbbi ügyfélkör ellátását is segíteni fogja.

Ha a szervezeti integráció nyomán a tervezés és a végrehajtás napi működésében is megvalósul a szociális és foglalkoztatáspolitikai összehangolása, az minden bizonnyal javítani fogja a szakpolitika hatékonyságát. Az informatikai fejlesztések megteremtik a lehetőségét a jó minőségű információra alapuló, összehangolt működésnek, de emellett a mérési eszköztár további fejlesztésére is szükség lenne. Így például az eredményességet minden (nem csak az foglalkoztatási törvényben szabályozott) program és minden szolgáltató (például képző intézmény) esetében rendszeresen kellene mérni, mégpedig oly módon, hogy az egyes programok hatása a ráfordításokkal összevethető, ugyanakkor más hatásoktól elkülöníthető legyen.

Végül, a végrehajtásra vonatkozó kutatási tapasztalatok arra is felhívják a figyelmet, hogy a segélyező szervezetek szakmai kapacitásainak bővítése, és kiváltképpen az érdekeltség javítása nélkül, nem várható érdemi javulás az eredményességben. Az indokoltági feltételek erősebb érvényesítését célzó szakpolitikának azzal is számolnia kell, hogy ez az ügyintézők számára jelentős pszichés költségekkel járhat, amit szakmai és anyagi ösztönzőkkel ellensúlyozni kell. Mindehhez legelőször is olyan további kutatásokra volna szükség, amelyek az alacsony eredményesség intézményi okait – a finanszírozásban, a felelősségi viszonyokban, az ellenőrzési rendszerekben rejlő hiányosságokat vagy diszfunkciókat – is feltárják.

5. Tervek a foglalkoztatáspolitikában

A Szociális és Munkaügyi Minisztérium 2008. április 7-én hozta nyilvánosságra „Út a munkához” című új programjának terveit. Az új program a munkát keresők ösztönzésének megerősítését, illetve a visszaélések megakadályozását célozza, elsősorban a közfoglalkoztatás kiterjesztésével. A tervezet szerint a rendszeres szociális segély feltételeként kötelező lenne legalább 15 napot közhasznú munkán tölteni. A közmunkával keresett pénz nem lehet kisebb a segélynél, viszont elutasítása a segély megvonásával jár. A közfoglalkoztatás megszervezéséért a települési önkormányzatok felelősek, és ha ezt elmulasztják, elesnek a segélyek kifizetéséhez adott 90%-os költségvetési hozzájárulástól.

Az álláskereső ösztönzése érdekében a járadékos időszak lejárta előtt elhelyezkedők jutalmazása megnő: minél több idő lenne még hátra a folyósításból, annál nagyobb részét kaphatják meg a még ki nem fizetett járadéknak (a jelenlegi szabályozás szerint egységesen 50%-ot kaphatnak). A munkaerőkereslet ösztönzése érdekében a 47 leghátrányosabb kistérségben (ez nagyjából a kistérségek negyede) a segélyezettek alkalmazását vállaló munkaadók jelentős járulékkedvezményt kapnak.

Végül, a tervezet javítaná a munkanélküliekkel kapcsolatos nyilvántartásokat és információátadást az önkormányzat és a munkaügyi szervezet munkájának összehangolása (ami a szankciók érvényesítésének is feltétele) érdekében.

Ezek a tervek összhangban vannak azzal a nemzetközi tendenciával, illetve ajánlásokkal, miszerint az ellátásokhoz aktivizáló eszközöket kell kapcsolni a pénzbeli támogatás ellenőrző hatásának ellensúlyozása és a tartós munkanélküliség megelőzése érdekében. Az aktivizálásra választott eszköz viszont nem felel meg sem a bevált nemzetközi gyakorlatnak, sem az eddigi szórványos hazai kutatásokból leszűrhető tanulságoknak. Ezek ugyanis azt mutatják, hogy a közfoglalkoztatás kiterjedtebb alkalmazása nem javítja az elhelyezkedési esélyeket, így ettől nem várható, hogy tartós megoldást ad a munkanélküliségre.

IRODALOM

- ÁSZ 2007: Jelentés a munkaképesség megőrzésére fordított pénzeszközök hasznosulásának ellenőrzéséről. 0731, Budapest: Állami Számvevőszék, 2007. szept.
- ÁFSZ 2007: A 2007. I. félévében befejezett munkaerő-piaci programok hatékonyságának értékelése, a Monitoring vizsgálat eredménymutatói alapján. Budapest: Állami Foglalkoztatási Szolgálat.

- ÁFSZ 2008: Mennyi 2008-ban?
http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=allaskereseknek_ellatasok_osszegei_es_kozterhei
 (Letöltés dátuma: 2008.július 14.)
- Bálint M. – Köllő J. 2007: Gyermeknevelési támogatások. In: Fazekas K. – Cseres-Gergely Zs. – Scharle Á. szerk.: Munkaerő-piaci Tükör, 2007. Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, 54–71. p.
- Benedek D. – Rigó M. – Scharle Á. – Szabó P. A. 2006: Minimálbér-emelések Magyarországon 2001–2006. PM Kutatási füzetek 16.
- Betcherman, G. – K. Olivás – A. Dar 2004: Impacts of active labor market programs: New evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries. World Bank Social Protection Discussion Paper, no. 0402, Washington: World Bank, January.
- Bódis L. – Nagy Gy. 2008: Empirikus vizsgálatok a munkanélküli ellátások magatartási előírásainak ellenőrzéséről. Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, 3. évf. 1. sz., 39–47. p.
- Bódis L. – Galasi P. – Micklewright, J. – Nagy Gy. 2005: Munkanélküli-ellátás és hatásvizsgálati Magyarországon. Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Intézet.
- Bódis L. – Micklewright, J. – Nagy Gy. 2004: A munkanélküli-ellátás indokolttsági feltételeinek érvényesítése: empirikus vizsgálat az elhelyezkedési készség ellenőrzésének hatásairól. Budapesti Munkagazdaságtan Füzetek, 2004/6.
- Busch I. 2006: Az ügyfelek kategorizálásának előrehaladása az ország kísérleti kirendeltségein. Munkügyi Szemle, 50. évf. 7–8. sz. 63–65. p.
- Cseres-Gergely Zs. 2007: Ösztönzési hatások a magyarországi nyugdíjrendszerben. In: Fazekas K. – Cseres-Gergely Zs. – Scharle Á. szerk.: Munkaerő-piaci Tükör, 2007. Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Intézet – Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, 103–116. p.
- Elek P. – Scharle Á. – Szabó B. – Szabó P. A. 2008: A bérekhez kapcsolódó adóeltitkolás mértéke Magyarországon. Kézirat. Budapest: Pénzügyminisztérium.
- Eurostat 2008: Expenditure on labour market policies, 2005. Eurostat statistics in focus 45/2008. Brüsszel: European Communities.
- Firle R. – Szabó P. A. 2007: A rendszeres szociális segély célzottsága és munkakínálati hatása. Közpénzügyi Füzetek 18.
- Frey M. 2007: Aktív munkaerő-piaci eszközök működésének értékelése 2001–2006 között és változásai 2007-ben. In: Fazekas K. – Cseres-Gergely Zs. – Scharle Á. szerk.: Munkaerő-piaci Tükör, 2007. Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Intézet – Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, 136–171. p.
- Frey M. szerk. 2008: A foglalkoztatáspolitikai aktív eszközei hatásának elemzése 2001–2006. Kutatási összefoglaló. Budapest: SZMI, 2008. január.
- Galasi P. – Lázár Gy. – Nagy Gy. 1999: Az aktív munkaerő-piaci programok sikerességét meghatározó tényezők. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, 1999/4.
- Galasi P. – Lázár Gy. – Nagy Gy. 2003: Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok eredményességét meghatározó tényezők. Budapest: OFA Kht.
- Galasi P. – Nagy Gy. 2001: Segélyhez jutás és elhelyezkedés járadékkimérsítés után. In: Fazekas K. szerk.: Munkaerő-piaci Tükör, 2001. Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Intézet – Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, 151–162. p.
- Galasi P. – Nagy Gy. 2005: Az aktív programokban résztvevők állásba lépési esélyei és az aktív programok időtartamát meghatározó tényezők a Monitoring adatállománya alapján. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem Emberi erőforrások tanszék.
- Galasi P. – Nagy Gy. 2008: Az aktív munkaerő-piaci programok célzása: a szociális segélyben részesülő munkanélküliek bekerülési esélyei. Kézirat. (Összefoglalását lásd Nagy Gy. 2008: Önkormányzati szociális segélyezés. In: Nagy Gy. szerk.: Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat. MTA Közgazdaságtudományi Intézet.)

- Horváth É. 2007: Az egyéni kérdőívek feldolgozása. Feltáró alapvizsgálat résztanulmánya a megkérdezett rendszeres szociális segélyezettekkel készített interjúk alapján. Budapest: Állami Foglalkoztatási Szolgálat.
- Kertesi G. 2005: Roma foglalkoztatás az ezredfordulón. A rendszerváltás maradandó sokkja. Szociológiai Szemle, 15. évf. 2. sz. 57–87. p.
- Kertesi G. – Köllő J. 2004: A 2001. évi minimálbér-emelés foglalkoztatási következményei. Közgazdasági Szemle, 51. évf. 4. sz. 293–324. p.
- Kézdi G. 2004: Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálatának módszertani kérdései. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, 2004/2.
- Kluve, J. 2006: The effectiveness of European active labour market policy. IZA Discussion Paper, no. 2018, Bonn.
- Kluve, J. – D. Card – M. Fertig – M. Góra – L. Jacobi – P. Jensen – R. Leetmaa – L. Nima – E. Patacchini – S. Schaffner – C. M. Schmidt – B. van der Klaauw – A. Weber 2005: Study on the effectiveness of ALMPs. Report prepared for the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Essen.
- Koltayné Kóródi T. 2001: A munkanélküli-járadék indokoltsági feltételei. In: Fazekas K. szerk.: Munkaerő-piaci Tükör, 2001. Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Kutatóintézet – Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, 91–97. p.
- Köllő J. 2001: A munkanélküli segélyrendszer 2000. évi szigorításának politikai támogatottsága. MTA KTI Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, 2001/2.
- Kun Zs. 2006: A fogyatékossgal élő emberek munkaerő-piaci integrációja. In: Köves A. – Torda I. – Nemes K. szerk.: 5 év – a Phare programoktól a Strukturális Alapokig – az ESZA Kht. jubileumi évkönyve. Budapest: ESZA Kht., 89–93. p.
- Nagy Gy. 2001: A munkanélküli ellátások formái, jogosultsági feltételei és mértékei. In: Fazekas K. szerk.: Munkaerő-piaci Tükör, 2001. Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Intézet – Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, 70–80. p.
- MNB 2007: Jelentés az infláció alakulásáról. Budapest: Magyar Nemzeti Bank, 2007. nov.
- OECD 2000: Employment Outlook 2000. Paris: OECD.
- OECD 2007a: Activating the unemployed: what countries do. (Chapter 5) In: OECD Employment Outlook 2007, Paris: OECD.
- OECD 2007b: Activating the unemployed: What countries do: further material. Compendium of national replies to the OECD questionnaire on interventions in the unemployment spell <http://www.oecd.org/dataoecd/53/41/38976231.pdf> (Letöltés dátuma: 2008. július 14.)
- OKA 2007: Javaslatok az oktatás megújítására. Oktatás és gyermekesély kerekasztal, 2007. december. Letölthető: <http://oktatas.magyarorszagholnap.hu/images/Javaslatcsom.doc> (Letöltés dátuma: 2008. július 14.)
- Pauka T. – Tóth I.: 2003: A magyar népesség egészségi állapotának változásai 1979 és 2001 között a morbiditási adatok tükrében. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Ráczné dr. Lehóczky Zs. 2007: A rendszeres szociális segélyben részesülők együttműködési kötelezettségének teljesülése. Feltáró alapvizsgálat összefoglaló eredményei, záró tanulmány. Budapest: Állami Foglalkoztatási Szolgálat.
- Scharle Á. 2001: A munkanélküli ellátások indokoltsági feltételei a fejlett országokban. In: Fazekas K. szerk.: Munkaerő-piaci Tükör, 2001. Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Intézet – Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, 59–62. p.
- Scharle Á. 2007: A rokkantnyugdíjazás növekedésének munkaerő-piaci okai. In: Fazekas K. – Cseres-Gergely Zs. – Scharle Á. szerk.: Munkaerő-piaci Tükör, 2007. Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Intézet – Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, 91–100. p.
- Soós A. 2007: A „Lépj egyet előre” program eredményei. Előadás az ÁFSZ felnőttképzési konferenciáján, Budapest, Hotel Stadion. 2007. szeptember 18.

http://www.afsz.hu/resource.aspx?resourceID=ak_lee_leeII_felnottkepzes_konf (Letöltés dátuma: 2008. július 14.)

Vanhuysse 2004: The pensioner booms in post-communist Hungary and Poland: political sociology perspectives. *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 24, no. 1-2, 86-102. p.

Függelék

Aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök, 2007–2008

Eszköz neve	Célcsoport – a támogatás formája	2007-ben működött?	2007-es létszám* (ezer fő)	2008-ra tervezett (ezer fő)	2008-ra tervezett keret (Mrd Ft)	Forrás
<i>1. Képzések</i>						
Munkaerő-piaci képzés (munkaviszony melletti is lehet)	Képzési költség és kereset- kiegészítés	Igen	41,8 (érintett létszám)		15,8	MPA
„Lépj egyet előre!” c. program	Képzetlenek – képzési támogatás	2006 januártól, meg- hosszab- bítva		11	5,1	Támop
Munkahelyi képzések támogatása	Kis- és középvállalatok számára			6	3	Támop
„Új pálya” c. program	Közigazgatásból elbocsátottak – képzési támogatás	2007. augusztus- tól		5,5	1,1	Támop
<i>2. Beruházási és bértámogatás a versenyszférában</i>						
Munkahelyteremtési támoga- tások (pályázati, egyedi, távmunka)		Igen	2,6	4–6	5,4	Központi ktgvetés
Adókedvezmények: foglalkoztatás, munkahelyteremtő beruházás, hátrányos régióban megvaló- suló fejlesztés esetén	Szakképzőiskolai tanulók, munkanélküliek, megváltozott munkaképességűek (mmk) – tánya-kedvezmény	Igen	n.a.		n.a.	–

Eszköz neve	Célcsoport – a támogatás formája	2007-ben működött?	2007-es létszám* (ezer fő)	2008-ra tervezett (ezer fő)	2008-ra tervezett keret (Mrd Ft)	Forrás
Munkahelymegőrzés támogatása (foglalkoztatási válság-helyzet)	Hátrányos helyzetű (hh) m/vállalók	Igen	2,2	–	0,9	MPA
Bértámogatás	Hátrányos helyzetű (hh, ua. mint start programok + egyedül nevelő, börtönből kikerült, mmk) – bér-költség arányában támogatás	Igen	17,6	–	11,7	MPA
Start	Fiatalok – járulék-kedvezmény	2005. októbertől	2006: 2,5	20–25	6,0	MPA
Start plusz	Nők, tartós mnélk.-ek – járulék-kedvezmény	2007. júliustól	–	–		Támop
Start extra	Idősebbek, képzetlenek – járulék-kedvezmény	2007. júliustól	–	–	4,7	Támop
Alkalmi munkavállalói könyv	Csökkentett járulékteher	Igen	370 (érintett)	–	8–10	Központi ktgvetés
Utazási költségtérítés, helyközi és csoportos	Hátrányos helyzetű m/vállalók	Igen	2,5 ezer (érintett)	–	0,2	MPA
<i>3. Összetett (képzés, bértámogatás) programcsomagok</i>						
„Munkaerő-piaci programok”	Összetett cél** komplex szolgáltatások és támogatások (lehet 100%-os bértámogatás is)	Igen	–	–	2,5	MPA
„Decentralizált programok a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásáért”	Hátrányos helyzetűek (pályakezdők, idősebbek, képzetlenek, nők) – szolgáltatások és támogatások (pl. gyermek v. hozzátartozó felügyelete, helyi utazási költségtérítése, keresetpótló tám.)	2007. december-től	–	20	13,4	Támop

Eszköz neve	Célcsoport – a támogatás formája	2007-ben működött?	2007-es létszám* (ezer fő)	2008-ra tervezett (ezer fő)	2008-ra tervezett keret (Mrd Ft)	Forrás
<i>4. Megváltozott munkaképességűek programjai</i>						
Rehabilitációs célú munkahelyteremtés támogatása	Megváltozott munkaképességűek – munkaadóknak adott beruházási támogatás	Igen	–	–	2,9	MPA
Mmk. foglalkoztatásával összefüggő bértámogatás	Mmk, akkreditált szervezetek	Igen	–	–	9,6	MPA átadás
Költségkompenzációs és rehabilitációs költségtámogatás	Mmk, védett szervezetek – a foglalkoztatás költségének max. 80%-a	Igen	–	18	37,7	MPA átadás
Szociális intézményi foglalkoztatás normatív támogatása			–	–	5,6	MPA átadás
mmk rehabilitációjának és foglalkoztatásának támogatása	Rehabilitációs járadékosok – képzés, bértámogatás, szolgáltatások	2008. januártól	–	3	1,7	Támop
<i>5. Közfoglalkoztatási programok</i>						
Közhasznú	Bér- és szervezési ktg.-ek átvállalása	Igen	13*	–	11,0	MPA
Közcélú	Főleg segélyezettek – bér- és szervezési ktg.-ek átvállalása	Igen	17***	–	15,0	Önkorm., MPA
Közmunka	Bér- és szervezési ktg.-ek átvállalása	Igen	15***	–	3,5	KMT, MPA

Eszköz neve	Célcsoport – a támogatás formája	2007-ben működött?	2007-es létszám* (ezer fő)	2008-ra tervezett (ezer fő)	2008-ra tervezett keret (Mrd Ft)	Forrás
<i>6. Vállalkozói és mobilitási programok</i>						
Önfoglalkoztatók támogatása	Tőkejuttatás és jövedelempótlás önfoglalkoztatáshoz	Igen	4,9	–	1,4	MPA
Mobilitás program	Egészségügyből elbocsátottak – helyváltás esetén egyösszegű tám.	2007. májustól	(32 fő)	–	0,0	MPA
Pályamódosító hitel	Közigazgatásból elbocsátottak – hitel	2006. november- től	–	–	0,0	Központi ktgvetés
Prémium évek	Közigazgatásból nyugdíjba menők	2005. januártól	–	–	1,0	Központi ktgvetés

Forrás: APEH, ÁFSZ, SZMM és ÁSZ (2007)

Megjegyzések: * Havi átlagos létszám, kivéve ahol jelezzük, hogy érintett létszám. ** 2006. évi adat, *** 2005. évi adat.

Az adatok összegyűjtéséhez és a szabályozás értelmezéséhez Nagy Judittól és Garzó Lillától kaptam segítséget, amit ezúton is nagyon köszönök. Az adatok több különböző, eltérő elszámolási megközelítést alkalmazó forrásból származnak, az EU-forrásból finanszírozott programok esetében az éves bontás is bizonytalan. Ezekből sajnos adódhattak hibák, különösen a kiadási keret oszlopban, amikért egyedül a szerző felelős.

Rövidítések: tánya=társasági nyereségadó; Támop=Társadalmi Megújulás Operatív Program; MPA=Munkaerő-piaci Alap; KMT=Közmunka Tanács.