



KUN ZSUZSA

FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA

KORMÁNYZATI TANULMÁNYOK



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
Vezető- és Továbbképzési Intézet

Szerző:

© Kun Zsuzsa

Kiadja:

© NKE, 2017

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Patyi András
rektor

* * *

A kiadvány a

KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15.

„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”

című projekt keretében készült.



NEMZETI
KÖZSZOLGÁLATI
EGYETEM



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

SZÉCHENYI 2020



Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

TARTALOM

I. modul: A magyar munkaerőpiac fő jelenségei és problémái napjainkban	5
1. Foglalkoztatottság.....	6
2. Munkaerő-kínálat.....	8
2.1. Munkanélküliek	8
3. Munkaerő-kereslet	13
4. Összegzés	21
4.1. Foglalkoztatottság.....	21
4.2. Munkaerő-kínálat - munkanélküliség.....	22
4.3. Munkaerő-kereslet	23
II. modul: A munkaerőpiac működése, jelenségek, folyamatok, szereplők	25
1. Mi az a munkaerőpiac?	25
2. A munkaerőpiac szereplői	26
2.1. Eladók és vevők, azaz munkavállalók és munkáltatók.....	26
2.2. Az állam.....	28
3. A munkaerőpiac működését befolyásoló tényezők?.....	29
3.1. A kínálatot befolyásoló tényezők	29
3.2. A munkavállalást egyéni szinten befolyásoló tényezők.....	32
4. A keresletet befolyásoló tényezők	33
4.1. Mikor működik jól egy munkaerőpiac?.....	34
4.2. Egyensúlytalanság a munkaerőpiacon	35
4.3. Az egyensúlytalanság okai	37
4.4. Az egyensúlytalanság szinterei	38
5. A munkanélküliség típusai	39
III. modul: Hátrányos helyzetű csoportok a munkaerőpiacon	43
1. Mit nevezünk hátrányos helyzetnek?.....	43
2. Életkor és hátrányos helyzet	46
2.1. Fiatalok: pályakezdők és korai iskolaelhagyók (NEET)	46
2.2. Idősebb munkavállalók	49
3. Nem és hátrányos helyzet	50
3.1. Nők a munkaerőpiacon.....	50
3.2. Munkához jutás.....	50
3.3. Béregyenlőtlenség.....	51
3.4. A foglalkoztatás rugalmatlansága	52
3.5. Ragadós padló és üvegplafon.....	53

4. Iskolai végzettség és hátrányos helyzet	56
5. Lakóhely és munkapiaci hátrány.....	58
6. Egészségi állapot, károsodás és fogyatékoság mint hátrányképző tényezők	60
7. Munkaerőpiaci diszkrimináció.....	66
7.1. Romák a munkaerőpiacon.....	66
IV. modul: Beavatkozás a munkaerőpiac működésébe	69
1. Az állami beavatkozás eszközei.....	69
2. Foglalkoztatáspolitikai eszközök, az állam beavatkozási eszköztára	73
2.1. A foglalkoztatáspolitikai fogalmának meghatározási lehetőségei	73
2.2. A foglalkoztatáspolitikai alapelvei, normái	74
2.3. A foglalkoztatáspolitikai fogalma és célja	78
2.4. A munkaerőpiaci politika fogalma	80
V. modul: A foglalkoztatáspolitikai eszközök.....	81
1. Passzív eszközök alkalmazása a fejlett országokban.....	82
1.1. A passzív eszközök alkalmazása Magyarországon.....	86
2. Aktív eszközök.....	90
2.1. Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok eszközei	93
3. A szolgáltatás-típusú aktív eszközök Magyarországon.....	98
4. Közfoglalkoztatás	108
5. Hogyan tovább foglalkoztatáspolitikai?	118
5.1. A munkanélküliség következményei.....	118
5.2. Mit tehetünk?	120
5.3. És mit tehetünk helyben?.....	122

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

A szerző köszönetet mond dr. Tausz Katalinnak, az ELTE professzorának a könyv elkészítésében nyújtott segítségéért.

I. MODUL

A MAGYAR MUNKAERŐPIAC FŐ JELENSÉGEI ÉS PROBLÉMÁI NAPJAINKBAN

Szinte nem telik el nap, hogy ne beszéljünk/halljunk a foglalkoztatás fő kérdéseiről, a magyar munkaerőpiacot feszítő problémákról. Érvek és ellenérvek hangzanak el, s olykor ugyanazt a jelenséget ellentétesen értékelik az egyes szereplők.

Úgy tűnik, mintha a közelmúltban egyetértés alakult volna ki akörül, hogy Magyarországon a legfontosabb problémát a munkanélküliség, valamint a foglalkoztatottság alacsony szintje jelenti. Ugyanakkor ma már egyre gyakrabban hallunk munkaerőhiányról, olyan mértékűről, amely a gazdasági növekedést, a beruházásokat is gátolja.

Vajon kinek van igaza? Hogyan kell értelmeznünk az egymásnak olykor ellentmondani látszó tényeket? Vegyük sorra!

A Központi Statisztikai Hivatal *Magyarország 2015*¹. című kiadványát olvasva a következő összefoglaló megállapításokkal szembesülünk²:

- › „Az elmúlt néhány évben a hazai **munkaerőpiaci** mutatók javultak: a foglalkoztatottak száma és aránya emelkedett, a munkanélküliség és az inaktivitás csökkent. A foglalkoztatottak számának folyamatos növekedése már 2011 óta tart, a munkanélküliek száma pedig 2013 óta csökken.

1 *Magyarország 2015*. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2016. Nyilvántartási szám: Y/10349

2 KSH 2016. 24-25.

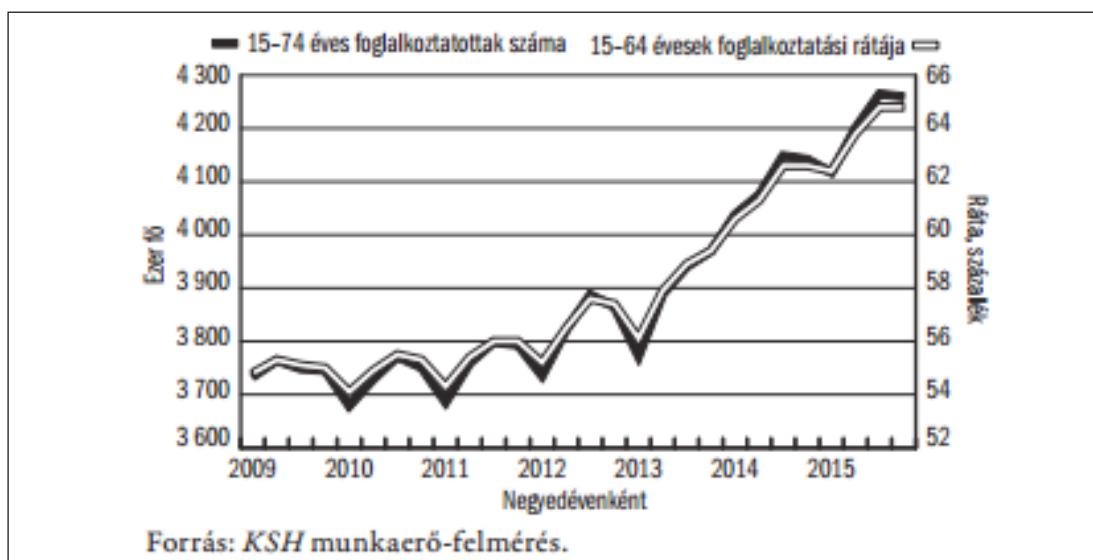
- › 2015-ben a 15-64 éves **foglalkoztatottak száma** 106 ezer fővel, 4 millió 176 ezerre nőtt, miközben a 63,9%-os foglalkoztatási arány 2,1 százalékponttal meghaladta az egy évvel korábbit.
- › 2013 óta jelentős mértékben csökkent a munkanélküliek száma és aránya. 2015-ben a 15-64 éves **munkanélküliek száma** 36 ezer fővel 307 ezerre, a **munkanélküliségi ráta** 7,8-ről 6,8%-ra mérséklődött az egy évvel korábbihoz képest. A munkanélküliségi mutatók a férfiak körében nagyobb mértékben csökkentek, mint a nőknél.
- › **Uniós összehasonlításban** javult hazánk munkaerőpiaci pozíciója. A hazai foglalkoztatási arány – a 20-64 éves korcsoportban – megközelítette az uniós átlagot, miközben a munkanélküliségi ráta – a 15-64 éves népességen belül – alacsonyabb volt az uniós átlagnál.
- › 2013 óta az **üres álláshelyek száma és aránya** számottevően emelkedett. 2015-ben nemzetgazdasági szinten száma 18%-kal növekedett, átlagosan 44,6 ezer betöltetlen álláshely volt. A versenyszférában 23, a költségvetésben 9,0, míg a nonprofit szektorban 17%-kal bővült a betöltésre váró üres álláshelyek száma az egy évvel korábbihoz képest.”

1. FOGLALKOZTATOTTSÁG

Az MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet által kiadott *Munkaerőpiaci Tükör*³ szerzői egyetértenek abban, hogy a **foglalkoztatási ráta 2015-ben javult, ám ezt egyfelől a 15-64 éves népesség számának csökkenéséből, másfelől a munkaerőpiaci intézkedésekből (főként közmunkaprogramok) következtetik.** „2015-ben a munkaerőforrásnak számító 15-64 éves korosztály létszáma éves átlagban mintegy 60 ezer fővel maradt el az egy évvel korábbitól, amihez a demográfiai (születés, halálozás) eredetű csökkenés mellett a nemzetközi vándorlás negatív egyenlege is hozzájárult. Az öregségi nyugdíjkorhatár emelése folyamatos, így egy közel 150 ezer főt számláló évjáráttal nőtt azok száma, akiknek így még elvileg jelen kell lenniük a munkaerőpiacon. A potenciális munkaerő-kínálatot még két további, bár hatásukban az előbbihez képest jóval kisebb jelentőségű tényező is növeli:

3 Blaskó Zsuzsa, Fazekas Károly (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör 2015.*, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, Bp., 2016.

a kötelező közoktatási részvétel korhatárának 16 évre történő módosítása, illetve a gyermekgondozási ellátás melletti munkavállalás korlátainak lebontása. A foglalkoztatási ráta 2015. évi javulásában így részben kifejezésre jutott a hányados nevezője: a 15-64 éves népesség számának csökkenése, miközben számlálójának növekedéséhez a potenciális kínálatot bővítő intézkedések is hozzájárultak.”⁴



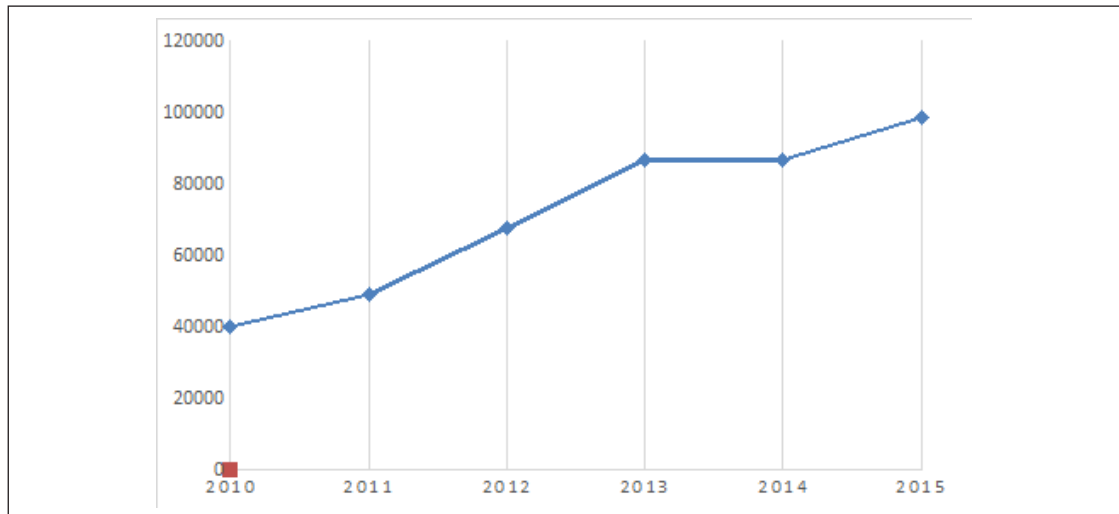
1. ábra: A foglalkoztatottak létszáma és a 15-64 évesek foglalkoztatási rátája 2009-2015

Az ábrán jól látszik, hogy a foglalkoztatottak száma 2013-ban érte el a válság előtti szintet, és azóta növekszik. A szerzők, a KSH kijelentéseivel összhangban megállapítják, hogy a **növekedés egy része az elsődleges munkaerőpiacon zajló növekedésnek köszönhető**, ahol 2015-ben mintegy 600 ezer fővel többen találtak munkát, mint korábban.

A foglalkoztatás növekedéséhez azonban erőteljesen **hozzájárult a közfoglalkoztatottak létszámának növekedése** is. 2015-ben 212 ezer fő dolgozott közfoglalkoztatottként, 36 ezer fővel több, mint egy évvel korábban.

A foglalkoztatás bővülésének harmadik eleme a külföldi munkavállalás. 2015-ben a KSH adatai alapján 111 ezer fő dolgozott külföldön, 11%-kal több, mint a megelőző évben.

4 Munkaerőpiaci Tükör 2015. 18.



2. ábra: Külföldön munkát vállalók száma 2010-2015 (fő)
A szerzők számítása alapján saját szerkesztett ábra

2. MUNKAERŐ-KÍNÁLAT

2.1. MUNKANÉLKÜLIEK

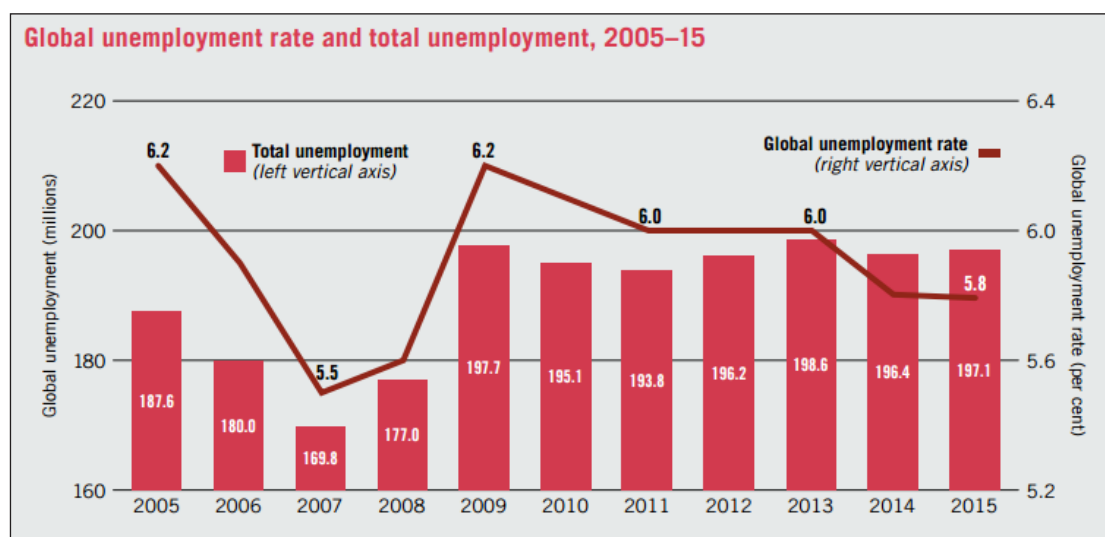
Ha a KSH munkanélküliségi adatait tekintjük, és így nézünk vissza az elmúlt évtizedre, bizakodásra lehet okunk. Nézzük a következő ábrát!



3. ábra: A munkanélküliségi ráta alakulása 2007-2016

Ha megvizsgáljuk az adatokat, jól látjuk, hogy **a munkanélküliségi ráta ma alacsonyabb, mint 2007-ben volt**, s messze kisebb mértékű, mint a válság éveiben. Azaz az ábrát tekintve úgy gondolhatjuk, jó úton vagyunk, sikerül szisztematikusan visszaszorítani a munkanélküliséget hazánkban. Ugyanakkor megfontolandó a tény, hogy **a közfoglalkoztatottak számának növekedése a munkanélküliségi ráta csökkenésére pozitív hatást gyakorol**. Hogy ez jó-e nekünk, arról majd bővebben a közfoglalkoztatást bemutató fejezetben olvashatunk.

A munkanélküli ráta és a foglalkoztatottsági alakulását világszerte az ILO⁵ méri és publikálja. Adatai szerint a világban 2015-ben még mind a munkanélküliek száma, mind pedig a munkanélküli ráta meghaladta a válság előtti szintet, noha kedvező tendenciát mutat. Ezt szemlélteti az alábbi grafikon:



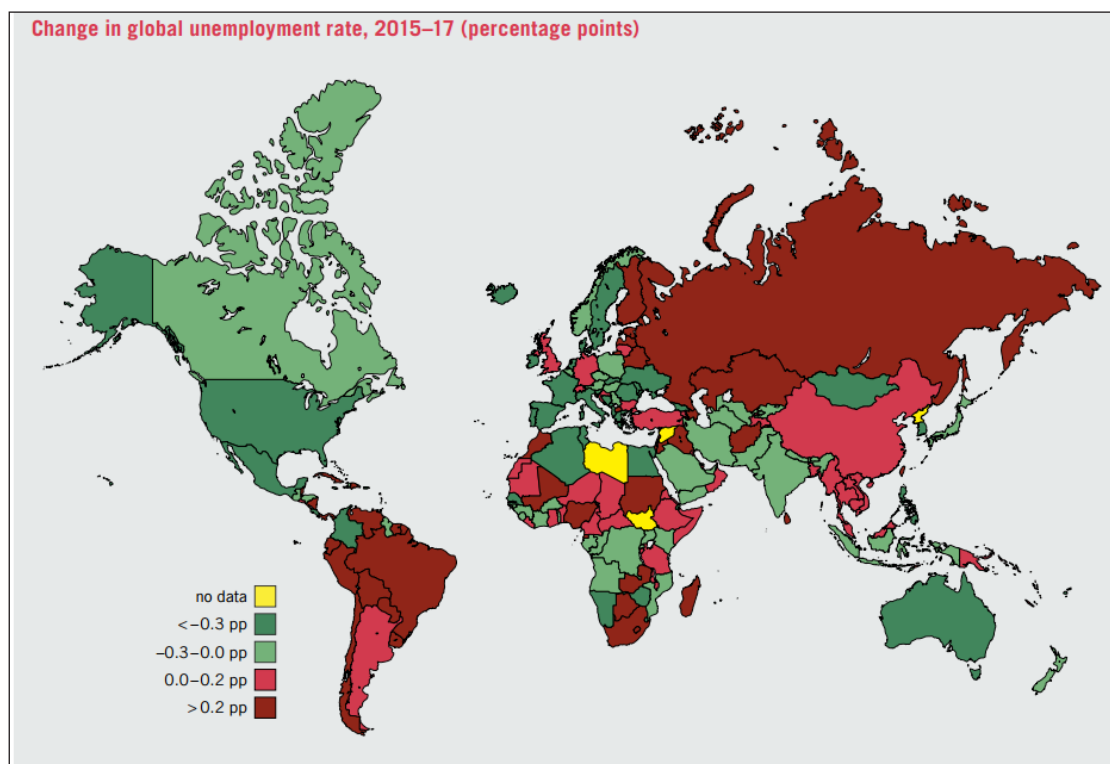
4. ábra: Globális munkanélküliség és munkanélküli ráta 2005-2015. Forrás: ILO⁶

Az ábra bal oldalán a munkanélküliek számát látjuk, amelyet a vízszintes tengelyen oszlopok jeleznek. Jobb oldalán a munkanélküliségi ráta alakulását olvashatjuk le, amelyet vonal jelöl. A vízszintes tengelyen ábrázolták az időt 2005-2015 között. Látható, hogy a magyarországi trendek összhangban állnak a globális folyamatokkal.

5 International Labour Office, az ENSZ Munkaügyi Szervezete

6 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_443480.pdf 12. oldal

A munkanélküliségi ráta globális változásait szemlélteti következő térképünk. Magyarország eszerint azon országok közé tartozik, amelyekben a ráta változása 2015 után kedvező, de viszonylag kis mértékű, -0,3–0,0 százalékpont közé várható.



5. ábra: A munkanélküli ráta változása a világban 2015-2017, %. Forrás: ILO⁷

A hazai munkanélküliségi rátát részletesebben vizsgálva két tényt mindenképp szükséges kiemelni. Figyelembe kell venni, hogy a munkanélküliséggel **leginkább az alacsony iskolai végzettségű csoportok fenyegetettek**. Az egyetemest végzettek körében 2012-ben mérték a legmagasabb rátát, ekkor 3,6%-ot tett ki. A 8 általános iskolánál kevesebb végzettséggel rendelkezők körében a ráta 2011-ben volt a legmagasabb, 51,1%.

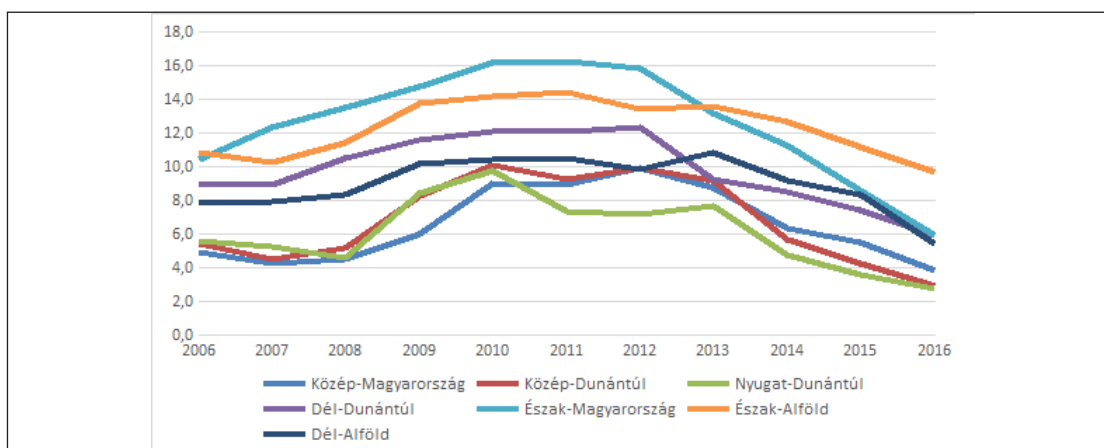
7 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_443480.pdf 15. oldal

Év	8 általános iskolánál kevesebb	Általános iskola 8. osztálya	Szakiskola és szakmunkásképző	Gimnázium	Egyéb érettségi	Főiskola	Egyetem
2006	41,3	15,8	8,1	6,9	5,5	3,1	1,9
2007	46,0	16,5	7,7	6,0	5,6	3,3	1,9
2008	43,9	18,1	8,2	7,3	5,6	3,3	1,8
2009	41,3	22,6	11,3	8,6	7,3	4,7	2,5
2010	43,8	24,3	12,3	10,1	8,6	5,2	3,7
2011	51,1	24,0	12,4	10,4	8,6	5,0	3,2
2012	45,8	24,0	12,2	11,6	8,7	5,0	3,6
2013	38,9	23,0	11,4	10,2	8,2	4,6	2,8
2014	34,7	17,9	8,3	7,9	6,1	3,7	2,3
2015	29,9	16,8	7,3	6,4	5,2	2,8	1,9

6. ábra: Munkanélküliségi ráta a különböző iskolai végzettségűek körében 2006-2015., %, Forrás: KSH

Az átlag mögött nagyon súlyos területi eltérések is meghúzódnak.

Jól szemlélteti a következő grafikon, hogy a közép-magyarországi régió a legkedvezőbb helyzetű, míg a legrosszabb helyzetben az észak-magyarországi és az észak-alföldi régiók voltak az elmúlt 10 évben. A legjobb helyzetű Közép-Magyarország, elsősorban Budapestnek köszönhetően, illetve azok a régiók (Nyugat- és Közép-Dunántúl), ahol a legnagyobb foglalkoztatók, elsősorban az autógyárak és beszállítók működnek.



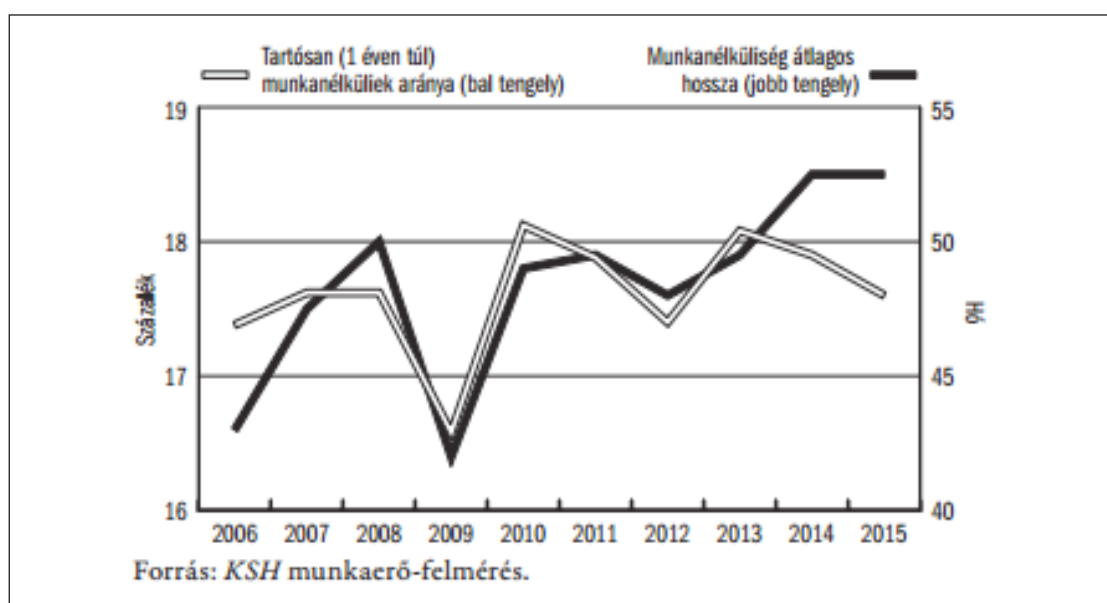
7. ábra: Munkanélküliségi ráta az egyes régiókban 2006-2016. Második negyedévi adatok, %.

A KSH adatai alapján szerkesztett saját ábra.

Forrás: http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qlf027e.html

A munkanélküliséget vizsgálva kiemelt figyelmet kell fordítanunk a **munkanélküliségként töltött idő hosszára**, mind az egyes emberek, mind a statisztikai átlagok tekintetében. A munkanélküliség átlagos időtartama jelzést ad arra nézve, mennyire súlyos egy-egy társadalomban ez a probléma. Minél hosszabb ez az átlagos időtartam, annál inkább vannak kilátástalan helyzetben a munkanélküli emberek, s annál nehezebb visszavezetésük a munkaerőpiacra.

A következő grafikonon jól látható, hogy a munkanélküliség időtartama 2011-12-höz képest növekvő tendenciát mutat (jobb tengely). 2015-ben 52 hónap, azaz több mint négy év volt ez az időtartam. Könnyen belátható, hogy ez a mutató is jelzés arra, milyen rossz esélyekkel rendelkeznek a munkanélküli emberek arra, hogy újra munkába állhassanak.



8. ábra: A munkakeresés átlagos hossza (jobb tengely) és a tartósan (egy éven túl) munkanélküliek aránya 2006-2015. Forrás: Munkaerőpiaci tükör 2015, 24.

A tartósan, azaz egy éven túl munkanélküliek aránya azonban csökkenő tendenciát mutat, de ebben feltehetően ismét szerepet játszik a közmunka, hiszen a közmunkában résztvevők is foglalkoztatottnak számítanak.

A munkaerőpiaci helyzetkép felvázolása során a foglalkoztatottak, munkanélküliek számának és összetételének vizsgálata mellett figyelmet kell fordítani az **aktív korú inaktív** személyek létszámának és összetételének alakulására is. Ez a megközelítés segít árnyalni a képet, hiszen

vannak olyan emberek, akik ugyan aktív korúak, de valamilyen oknál fogva nem dolgoznak és nem is munkanélküliek. Az aktív korú inaktívok csoportjába tartoznak a nyugdíjszerű ellátásokban részesülők, a gyesen, gyeden lévők, az ápolási díjban és árvaellátásban részesülők, azok, akik valamilyen munkanélküli ellátásban részesülnek és az egyéb inaktívok. Ebben a csoportba, azaz az ún. egyéb inaktívok közé tartozó emberekről nagyon keveset tudunk, habár számuk igen jelentős, 2015-ben 229,3 ezer fő⁸. Ők azok, akik nem részesülnek semmilyen ellátásban, nem dolgoznak, vagy esetleg bejelentés nélkül dolgoznak itthon, de nem jelennek meg a munkaügyi központokban és kirendeltségeken.

3. MUNKAERŐ-KERESLET

Nézzük most a kereslet alakulását!

„Súlyos munkaerőhiány, rugalmatlan munkaerő, alacsony bérek, magas járulékok, emellett rosszul szervezett, rossz hatékonysággal működő cégek – nem állnak túl jól a magyar vállalkozások. A MGYOSZ rögtön 250 ezer vendégmunkással kezelné a helyzetet, mások szerint alapvető változásokra van szükség.”⁹

A Munkaadók és Gyáriparosok Szövetsége vendégmunkások behozatalára tett javaslatot a kormánynak.

„A munkaerőhiány olyan súlyosan veszélyezteti a vállalkozások versenyképességét, hogy azonnali megoldásokra van szükség – ezt mondták ki a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fórumán (VKF). A tanácskozáson a munkaadók és a munkavállalók képviselői Varga Mihály nemzetgazdasági miniszter részvételével vitatták meg a Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetsége (MGYOSZ) közelmúltban nyilvánosságra hozott összesítését a munkaerőhiány okairól és kezeléséről.

8 Munkaerőpiaci Tükör 2015., 26. 2. táblázat

9 Forrás: http://hvg.hu/vallalat_vezeto/20160705_Negyedmillio_vendegmunkasra_van_szukseg_azonnal
Utolsó megtekintés 2016. szeptember 1.

Az okokról

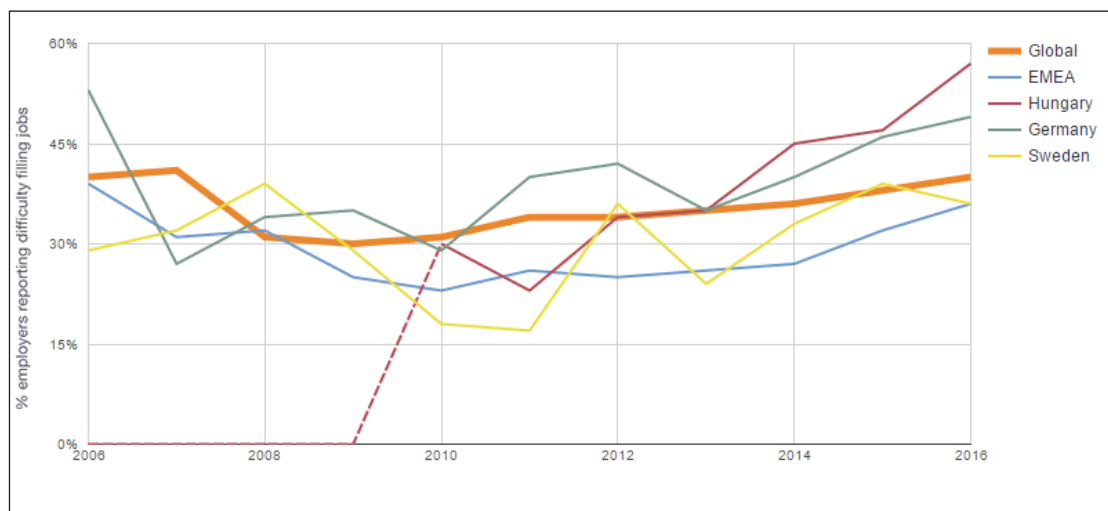
*A munkaerőhiánynak több oka is van, eleve **a munkaerőpiacra belépő új generációk sokkal kisebb létszámúak, mint a kilépők** (születésszám 1953-ban 206 ezer, 1998-ban 124 ezer). És ez a közeljövőben sem változik majd. A helyzetet súlyosítja az **elvándorlás, a külföldi munkavállalás**, ami erőteljesebben érinti a szakképzett és az egyetemi végzettséggel rendelkezőket.*

Ráadásul a magyar vállalkozások jelentős része nemzetközileg nem versenyképes, az alacsony technológiai színvonal és munkaszervezés miatt munkaerőigényük túlzott.

Nem csoda, ha egyre több cég és ágazat (kiemelten az idegenforgalom, vendéglátás, IT, építőipar) szembesül a szakképzett munkaerő hiányával. Az álláskeresők száma jelentősen csökkent, több mint 40 százalékuk ráadásul képzetlen, a versenyszférában nem vagy nagyon nehezen alkalmazható.

A megfelelő munkaerőt nem csak Magyarországon nehéz megtalálni. A Manpower Group¹⁰ 2016-ban 42,4 ezer munkáltatót kérdezett meg a világ 43 országában végzett éves felmérése keretében. A munkáltatók 40%-a számolt be nehézségekről az álláshelyek betöltése kapcsán, főként a jól képzett munkaerő tekintetében. A Manpower Group a felmérést 2007 óta évente elvégzi, s ez a legmagasabb eddig mért arány a nehézségek tekintetében. A felmérés Internetes oldalán egy interaktív grafikon segítségével országokra lebontva is kaphatunk adatokat. Íme, egy ábra, amely az EMEA (Európa, Közel-Kelet és Afrika fejlett államai) államok, valamint Magyarország, Németország és Svédország helyzetét mutatja a képzett munkaerőt kívánó munkahelyek betöltése felől vizsgálva, 2005-2015 között.

¹⁰ 2016/2017 Talent Shortage Survey <http://www.manpowergroup.com/talent-shortage-explorer/#.WC24JubhB9N>
Utolsó megtekintés 2016. szeptember 1.



9. ábra: Azon munkáltatók aránya, akik nehézséget tapasztaltak a legjobban képzett munkaerő megtalálásában¹¹

Jól látható, hogy a magyar trend (sötétpiros vonal) teljesen eltér akár a globális trendektől, az EMEA országok átlagától¹², de az egyes országokban tapasztaltaktól is. 2009 előtt gyakorlatilag nem mértek nálunk a legjobban képzettek körében munkaerőhiányt, de a trend azóta szinte folyamatosan, más országokat meghaladó mértékben emelkedik. Az okok mögött nyilván a globalizáció áll, az, hogy a legjobban képzett, nyelveket beszélő munkaerő világszerte keresett, ezért a kevésbé versenyképes országokból elvándorol.

Megvizsgálták azt is, melyek azok a területek, ahol a **legnehezebb megfelelően képzett munkatársakat találni**¹³

- › Jól képzett szakmunkások, pl. villanyszerelők, kőművesek, hegesztők, asztalosok, ácsok, bádgosok stb.
- › IT-szakemberek és -vezetők
- › Értékesítők
- › Mérnökök
- › Technikusok

11 Forrás: Manpower <http://www.manpowergroup.com/talent-shortage-explorer/#.WC61mObhB9O>

12 Kelet-Európa, Közel-Kelet, Afrika

13 Forrás: <http://www.manpowergroup.com/talent-shortage-explorer/#.WCHux2f6uUk>

- › Sofőrök
- › Könyvelési és gazdasági szakemberek
- › Felsővezetők
- › Gépkezelők
- › Irodai alkalmazottak (titkárnők, asszisztensek, recepcióosok stb.)

Vajon milyen **okok** húzódnak meg a háttérben? Miért nehéz jó munkaerőt találni? Nem kell találgatnunk, a felmérés keretében ezt is vizsgálták. Gyakorisági sorrendben az alábbi okokat azonosították:

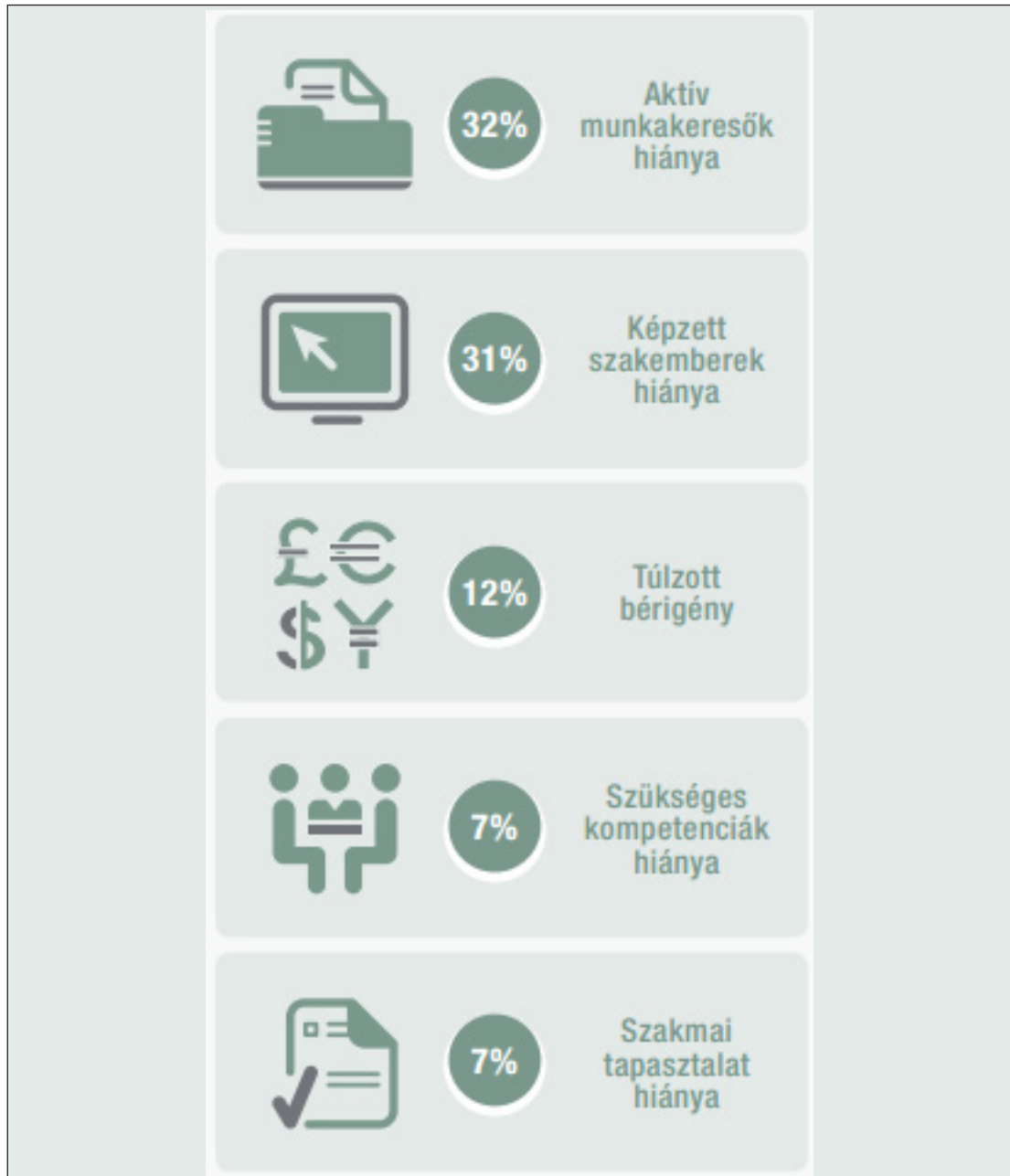
- › nincs elegendő jelentkező az álláshelyekre
- › hiányzó szakmai kompetenciák a jelentkezőknél
- › a tapasztalat hiánya
- › az ajánlottnál nagyobb fizetést szeretne
- › a munkavállalói kompetenciák hiánya

A magyarországi helyzetről – többek között – a <http://hianyszakmafelmeres.hu> honlapról tájékozódhatunk. Ezt a Manpower-vállalat üzemelteti, amely hazánkban is vizsgálja a nemzetközi kutatás kérdéseit. A következő infógrafikák megmutatják, hogy a hazai helyzet nagyban különbözik az előbb vázolt globális trendtől. A legkeresettebbek itthon is a szakmunkások, őket követik a sofőrök és a mérnökök. Negyedik helyen a vendéglátás szakmái állnak, ötödiken az orvosok és egészségügyi dolgozók. Még a betanított munkára jelentkezők száma sem megfelelő.



10. ábra: Top 10 hiányszakma Magyarországon. Forrás: Manpower, hiányszakmafelmeres.hu

Az okokat a munkáltatók a következőkben látják:



11. ábra: A szakemberhiány okai Magyarországon. Forrás: Manpower hianyszakmafelmeres.hu

Jól látható, hogy a Magyarországon a munkáltatók elsősorban a megfelelő számú aktív munkakeresőt hiányolják, s a további négy tényezőtől három képzettséggel kapcsolatos.

„... a magyar munkaadókat a globális átlagnál jobban sújtja a munkaerőhiány. Ennek oka, hogy nem csupán a hazai konkurenciával kell versenyezniük a megfelelő szakemberekért, hanem a nyugat-európai és a környező országok munkaadóival is. Ebben a versenyben a legnagyobb hátrányt az alacsony bérek jelentik. Jól látszik, hogy világszerte csaknem azonosak azok a szakmák, munkakörök, amelyekben a legnagyobb hiány mutatkozik, így egy képzett szakmunkás vagy informatikus könnyedén talál állást külföldön, a hazai béreknek sokszor a többszöröséért. A magyar munkaadók azonban úgy érzik, a bérek emelése a versenyképességüket veszélyeztetné, ugyanakkor a szakemberhiány mostanra olyan méreteket öltött, hogy az ugyancsak a versenyképesség rovására megy.”¹⁴

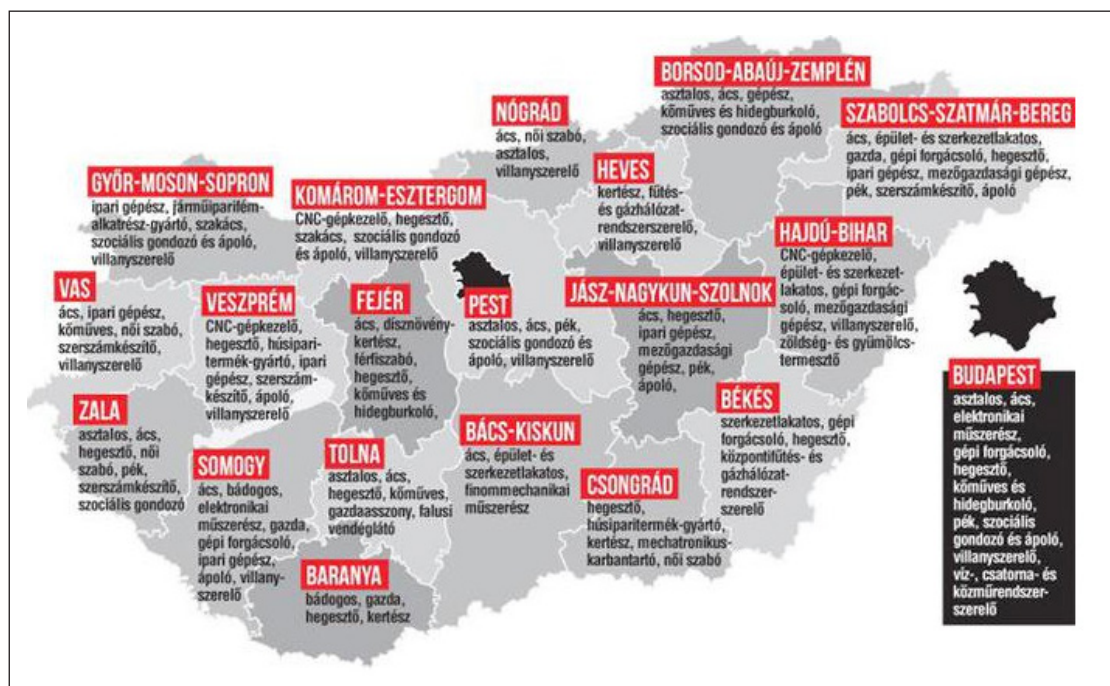
A probléma megoldásában tehát jelentős szerep hárul a vállalatokra, munkáltatókra. A felmérés szerint érdemes új toborzási környezetet kialakítaniuk, javítani a vállalati, munkahelyi kultúrát, kiterjeszteni a toborzás hatókörét, valamint fejleszteniük a vállalati tanulást/képzést.

Az egyes szakmákban jelentkező munkaerőhiányt a foglalkoztatáspolitikai is igyekszik orvosolni. Ennek egyik eszköze a minimálbérek, bérminimumok szabályozása, amire mostanában egyre gyakrabban látunk példát.

A gazdaság által igényelt szakképesítésekre az egyes megyei fejlesztési és képzési bizottságok tesznek javaslatot, amelyeket a kormány megvizsgál, s rendeletben tesz közzé. Azok, akik a hiányszakmákat nappali tagozaton tanulják, anyagi-jövedelmi helyzetüktől függetlenül, tanulmányaik befejezéséig ösztöndíjra jogosultak. A hiányszakmák jegyzéke évente módosul.

14 Forrás: <http://hianyszakmafelmeres.hu/letoltesek/Sajtokozlemenye-ManpowerGroup-Hianyszakmak-2016.pdf>

Az egyes megyék hiányszakmáit a 2016/2017-es tanévre vonatkozóan az alábbi ábra szemlélteti.

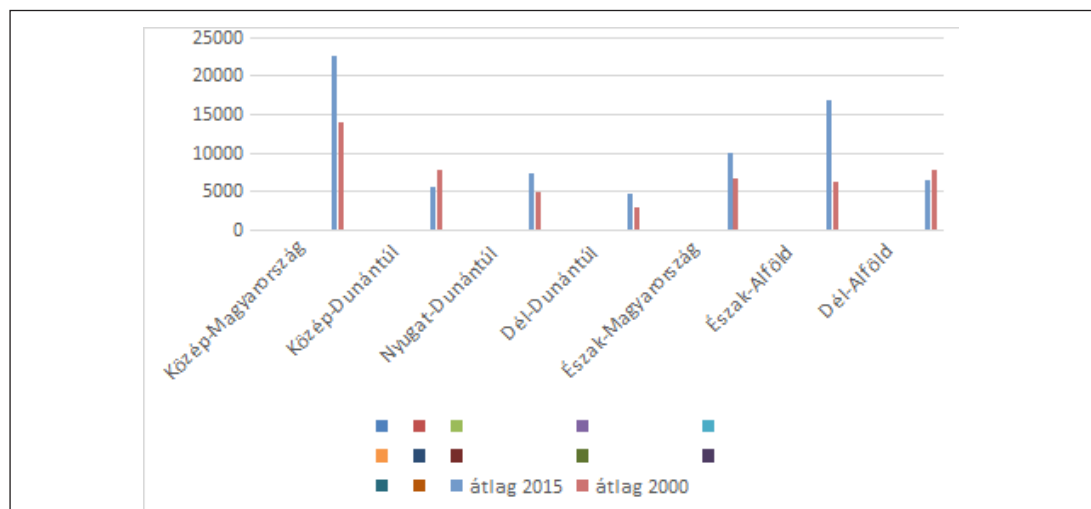


12. ábra: Hiányszakmák Magyarországon a 2016/2017-es tanévben, megyénként.

Forrás: <http://online-kalkulator.hu/a-20162017-es-tanevre-meghatározott-hianyszakmak/>

Arról, hogy az egyes régiókban, megyékben, illetve településeken hogyan alakul a munkaerő iránti kereslet, az NFSZ adatai adnak tájékoztatást. Az NFSZ havonta méri és tartja nyilván a bejelentett álláshelyek számát, s az adatokat 2000-tól kezdődően honlapján közzé is teszi.¹⁵ Az egyszerűség kedvéért most csak a két szélső adatot hasonlítjuk össze régiós bontásban.

15 http://nfsz.munka.hu/engine.aspx?page=full_afsz_havi_reszletes_adatok_2015
Utóljára megtekintve 2016. szeptember 23.



13. ábra: A nyilvántartásban levő üres álláshelyek átlagos havi száma 2000, 2015

A grafikonon jól látható, hogy a bejelentett üres álláshelyek száma az elmúlt 15 évben szinte minden régióban nőtt, ez alól csak a Közép-Dunántúl és Dél-Alföld jelent kivételt. A legnagyobb munkaerő-keresletet mindkét időpontban Közép-Magyarországon regisztrálták, a legkisebbet pedig a Dél-Dunántúlon. Észak-Magyarországon és Észak-Alföldön mérték a legnagyobb keresletet 2015-ben a központi régió után. A legmagasabb munkanélküliségi rátával rendelkező régiókban is vannak tehát üres, betöltetlen álláshelyek.

4. ÖSSZEGZÉS

Összegezzük tehát, milyen jelenségekről és problémákról szereztünk bizonyosságot a különböző elemzések alapján!

4.1. FOGLAKOZTATOTTSÁG

Magyarországon növekszik a foglalkoztatottak száma, azaz a munkaképes (15-64 éves) korú lakosság körében egyre többen végeznek bejelentett munkát. (1. ábra) Ez a jelenség arra en-

ged következtetni, hogy a gazdaság teljesítménye javul, még akkor is, ha foglalkoztatás-bővülésében szerepet játszik a külföldi munkavállalás és a közfoglalkoztatás is. (Hogy ez utóbbi miért torzító hatású a piaci folyamatokat tekintve, arra a későbbiekben még kitérünk.)

4.2. MUNKAERŐ-KÍNÁLAT - MUNKANÉLKÜLISÉG

Magyarországon az utóbbi években a foglalkoztatottak számának növekedésével párhuzamosan **csökken a regisztrált munkanélküliek száma és aránya**. (4. ábra) A csökkenés a különböző iskolai végzettségű csoportok mindegyikében tetten érhető (1. táblázat), amely szintén pozitív tendenciának tekinthető, hiszen az alacsony iskolai végzettségűek a munkanélküliséggel veszélyeztetettebbek, mint a magasabb végzettséggel, legalább érettségivel rendelkező társaik.

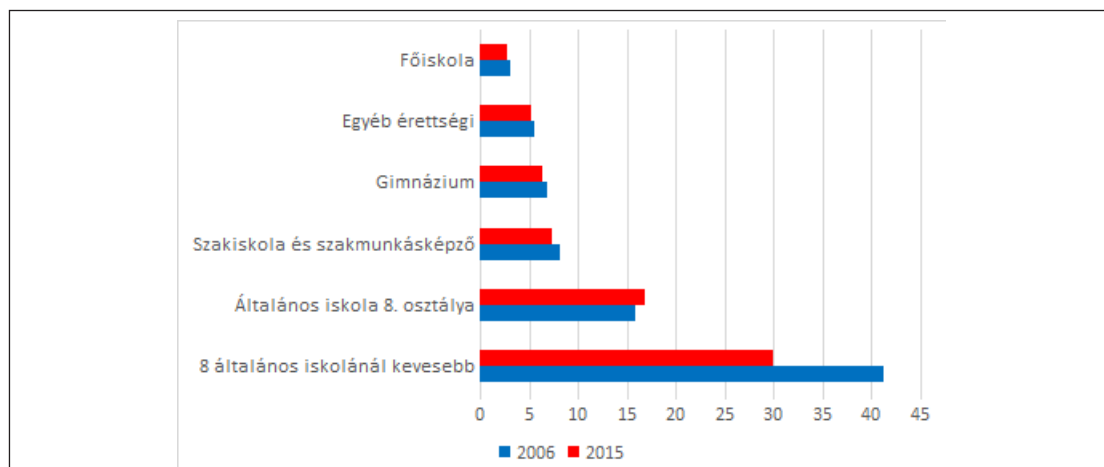
Az alacsony iskolai végzettségű emberek körében jóval nagyobb a munkanélküliek aránya, mint a magasabb végzettséggel rendelkezők esetében.

A nyolc általános iskolánál alacsonyabb végzettségű emberek 41,3%-a volt munkanélküli 2006-ban, de 2015-ben is közel egyharmaduk, 29,9%-uk. Azok között, akik elvégezték a nyolc osztályt, 2006-ban 15,8%, 2015-ben 16,8% volt munkanélküli. A csoportban megnövekedett munkanélküli arányszám a csak általános iskolai végzettség leértékelődésére utal.

A szakiskolát és szakmunkásképzőt végzett emberekre csak együttesen van adatunk, 2006-ban 8,1%-uk, 2015-ben 7,3%-uk volt munkanélküli. A gimnáziumi érettségivel rendelkezők körében a munkanélkülivé válás esélye alig csökkent, 6,9-ről 6,5%-ra a vizsgált két évben. Esetükben a szakképzés hiánya jelent nehézséget a munkaerőpiacon. Az egyéb érettségivel rendelkezők, jellemzően a szakközépiskolát végzettek körében sem javultak az esélyek jelentős mértékben, de az adatok eleve jobbak voltak: körükben a munkanélküliek aránya 5,5%-ról 5,2%-ra csökkent a két vizsgált év között. Az egyetemeken végzettek körében mindkét évben 1,9% volt a munkanélküliek aránya, a legalacsonyabb valamennyi képzettségi csoportban. A főiskolát végzettek esetében 3,1%-ról igen kis mértékben, 2,8 %-ra csökkent ez az arány.

Természetesen a vizsgált két év közötti időszakban jelentős ingadozást mutatnak a számok, részben a gazdasági válság, részben az abból való kilábalás hatására.

A könnyebb érthetőség kedvéért nézzük meg diagramon is ábrázolva ezeket a számokat!



14. ábra: A munkanélküliek aránya a különböző iskolai végzettséggel rendelkezők csoportjaiban 2006, 2015. Saját szerkesztésű ábra

A munkanélküliség eltérő mértékű Magyarország egyes régió között. Bemutattuk, hogy a legjobb elhelyezkedési eséllyel a Közép-Magyarországon, elsősorban Budapesten élők, míg legrosszabb eséllyel az észak-magyarországi és az észak-alföldi régió lakói rendelkeznek. Nem tértünk ki rá, de a régiókon belül az egyes megyék és települések munkanélküliségi adatai is igen eltérőek lehetnek. Ezekről a Nemzeti Foglalkoztatási szolgálat honlapján¹⁶, a statisztika menüpontban lehet tájékozódni.

Kedvező jelenség, hogy a munkanélküliek között csökken a tartós (egy éven túl) munkanélküli emberek száma és aránya. Ugyancsak stagnált, bár a két évvel korábbihoz képest megnövekedett a munkanélküliségben töltött idő átlagos hossza.

4.3. MUNKAERŐ-KERESLET

A munkaerő iránti keresletet a NFSZ méri, mégpedig az alapján, hány munkahelyet jelentenek be a munkáltatók egy-egy munkaügyi kirendeltségen vagy központban. A legnagyobb kereslet még mindig a központi régióban mutatkozik, de a növekvő tendenciának lehetünk tanúi a hátrányos helyzetű régiók közül Észak-Magyarországon és az Észak-Alföldön is.

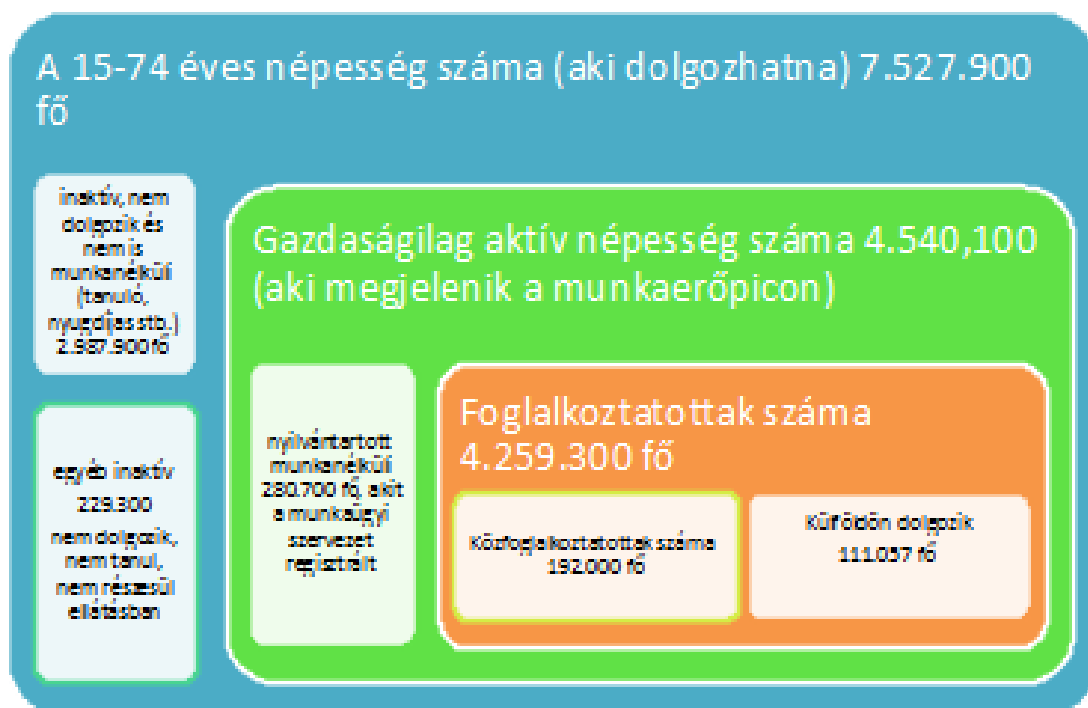
16 http://nfsz.munka.hu/engine.aspx?page=stat_afsz_nyilvtartasok – Utolsó megtekintés 2016. szeptember 1.

A munkaerő-kínálat és a munkaerő-kereslet között nincs összhang. Ezt mutatják azok a felmérések, híradások, amelyek arról számolnak be, hogy Magyarországon a vállalkozások nem találnak megfelelő munkaerőt, ezért hamarosan vendégmunkásokra lehetnek utalva.

Mindez azt jelenti, hogy egy-egy országban/társadalomban egyszerre lehet jelen a munkaerő-túlkínálat, ami miatt az egyes emberek munka nélkül maradhatnak, és a -kereslet, ami azt jelenti, hogy egyes munkáltatók nem találják meg az igényeiknek megfelelő embereket, akiket foglalkoztatni tudnának. Ilyenkor a munkaerőpiac egyensúlytalanságáról beszélünk.

Hogy miért jön létre egyensúlytalanság, és milyen lehetőségek kínálóznak a kezelésére, az a következő modul tárgya.

Mielőtt azonban erre rátérünk, vessünk egy pillantást a következő ábrára, amely a magyar lakosságot munkaerőpiaci részvétele alapján osztja csoportokra. A számok 2015 év végi adatok.



15. ábra: A munkaerő-kínálat összetétele 2015 végén. Saját szerkesztésű ábra

II. MODUL

A MUNKAERŐPIAC MŰKÖDÉSE, JELENSÉGEK, FOLYAMATOK, SZEREPLŐK

1. MI AZ A MUNKAERŐPIAC?

A munkaerőpiac a piacgazdaság egyik alkotóeleme, alrendszere. A munkaerőpiac hasonlóan működik, mint az a piac, ahol beszerezzük az élelmiszert és egyéb, számunkra szükséges dolgot. Azok, akik munkához és a munka segítségével jövedelemhez szeretnének jutni, és képesek dolgozni, felkínálják munkaerejüket és szaktudásukat megvételre. Ők alkotják a munkaerő-kínálatot.



16. ábra: Eladók a piacon.

A kép forrása: <http://www.planetstillalive.com/africa/uganda/uganda-people/#>

A vevők azok a vállalkozók, intézmények, szervezetek, akiknek munkaerőre és szaktudásra van szükségük. Ők vásárolják meg a munkavállaló munkaerejét, és lesznek munkáltatók, vagy más szóval: foglalkoztatók.

Közgazdasági megközelítésben a munkaerőpiac az a gazdasági intézmény, ahol a munkaerő allokációja (elosztása) történik meg.

2. A MUNKAERŐPIAC SZEREPLŐI

2.1. ELADÓK ÉS VEVŐK, AZAZ MUNKAVÁLLALÓK ÉS MUNKÁLTATÓK

A munkaerőpiacon két azonos státusú szereplő – az eladó (munkavállaló) és a vevő (munkaadó) – megállapodik a csere feltételeiben, azaz szerződést köt.

Az egyenrangúság természetesen csak elméleti, vagy formális, hiszen a két fél szabadsága csak abban áll, hogy szerződnek-e egymással vagy nem. Az a szereplő van előnyösebb helyzetben, akire a másiknak nagyobb szüksége van. Ebben a helyzetben a felek nem egyenrangúak, az egyik jelentősen képes befolyásolni a másikat. Azt mondanánk első megközelítésre, hogy a foglalkoztató az, aki minden esetben nagyobb hatalommal rendelkezik a két fél kapcsolatában, de gondoljunk csak a hiányszakmákra, ott fordított a helyzet!

Az adásvétel során nem a munkaerő cserél gazdát – már csak azért sem, mivel az elválaszthatatlan tulajdonosától, azaz a személytől – hanem a munkavállaló lényegében munkát ígér, amelynek elvégzése után kapja meg a kialakított díjazást. Végül is a cserék összessége alkotja a gazdaság munkaerőpiacát, a cserék révén valósul meg a munkavállalók munkaposztok közötti mozgása. Az elmozdulásokat együttesen szokás a munkaerő allokációjának, illetve re-alkokációjának (újraelosztásának) nevezni¹⁷. **Szociológiai szempontból** a munkaerőpiac egy társadalmi intézmény, amelyen az emberek munkavégzése (vagy annak hiánya) kapcsán különböző, egymásba fonódó szerepeket játszik, viszonyrendszerekbe lép, s ezek a viszonyrendszerek egyúttal a társadalmak összetartó erejét is jelentik a modern korban. A szociológus azt vizsgálja, hogy a munkaerőpiacon betöltött szerepek gyakorolnak-e, és milyen mérték-

17 Galasi (1982), 13. = A munkaerőpiac szerkezete és működése Magyarországon. Galasi, Péter (szerk.) KJK, Budapest 1982

ben gyakorolnak hatást a társadalmi státuszra, milyen szerepet játszanak az emberek életminőségében, életkilátásaiban, hatalmi viszonyaiban, illetve hogy milyen tényezők befolyásolják a munkaerőpiacon betöltött helyet.

Természetesen nem minden munkát értékesítünk a munkaerőpiacon, csak azt, amelyikért fizetnek, azaz az ún. **bérmunkát**. Hogy mi minősül annak, az koronként és társadalmanként változó.¹⁸ A háztartással, gyermekneveléssel, rászoruló hozzátartozó gondozásával kapcsolatos munkák taroznak leggyakrabban a valódi munkaként el nem ismert, így fizetéssel nem díjazott munkák közé a modern társadalmakban, de (elsősorban emberieségi, emberi jogi szempontból) a gyermekmunka sem elismert Európában, míg más földrészeken igen elterjedt. A közfoglalkoztatás is azért tartozik a bérmunkának nem egyértelműen elismert munkák közé, mert valójában egy pénzbeli támogatást helyettesít, a versenykörülmények kizárásával, s mert a munkavégzés nem munkaviszonyban, hanem egy speciális jogviszonyban történik. **A munkaerőpiacon a munkavállaló és a munkáltató érdekei jelentősen eltérnek és összeütköznek.** A munkavállaló a számára elérhető lehető legmagasabb jövedelem elérésére törekszik, míg a munkáltató a munkavállalóval kapcsolatos költségek minimalizálásában érdekelt, biztonságos működése vagy nyeresége növelése érdekében.

A munkáltatók és munkavállalók nem csak egymással folytatnak érdekharcot, de **verseny folyik a munkavállalók és a munkáltatók között is a jobb pozíciók megszerzéséért.**

A munkaerőpiacot folytonos mozgás és változás jellemzi. Mozog térben a munkavállaló, de mozoghat a munkahely is, amikor egyik telephelyét felszámolva máshová költözik. Ezt nevezük térbeli **mobilitásnak**. Mobilitásnak nevezük azt is, ha a munkavállaló munkaerőpiaci státusza megváltozik, pl. magasabb iskolai végzettség birtokában jobb álláshoz, jobb jövedelemhez jut. (Természetesen van lefelé irányuló státuszmobilitás is, amikor a munkavállaló helyzetében negatív irányú változás áll be, pl. munkanélkülivé válik, leértékelődik a szak tudása, stb.)

Jellemzően folytonosan változnak a bérek és az elérhető jövedelmek a munkaerőpiacon. Ezt a változást a kereslet és kínálat befolyásolja elsődlegesen. A munkabér nem csak nominálisan, hanem reálértéken (vásárlóértéken) is változhat, az infláció függvényében.

Mozog, változik a munkaerő iránti kereslet is, akár a képzettséget, akár a végzettséget, akár a mennyiséget tekintve, s persze változik a kínálat is.

18 A képekért köszönet Tausz Katalinnak.

2.2. AZ ÁLLAM

A munkaerőpiacon a kínálati és keresleti oldal mellett más szereplők is jelen vannak. Ezek közül kiemelkedő szerep jut az **államnak**.

Az állam alapvetően azért van jelen a munkaerőpiacon, hogy kiegyenlítse a fellépő egyensúlytalansági helyzeteket, illetve enyhítse azok következményeit. Ezt a szerepét alapvetően a **szabályozó és finanszírozó** szerepével tudja betölteni.

Az állam szabályozási szerepe a jogszabályokon keresztül érvényesül. Mivel a munkaerőpiac a társadalmi és gazdasági folyamatok elválaszthatatlan része, működését ezek a tényezők befolyásolják leginkább, az államnak ezeken a területeken is kell szabályoznia a folyamatokat, nem elég az utólagos korrekcióra törekedni és mondjuk csak a munkanélküliség hatásait enyhíteni.

A szabályozás elsősorban kötelezést jelent, valamely a közösség, a társadalom által kívánatos magatartás betartására, norma követésére (pl. nem lehet gyermekeket foglalkoztatni), **de jelenthet jutalmazó jellegű gyakorlatokat** is. Ilyen például a vállalkozások számára adókedvezmény biztosítása, ha a közösség szempontjából kedvező beruházásokat eszközölnék, vagy munkanélküli embereket alkalmaznak. Dönthet úgyis, hogy a népesség megfelelő korstruktúrájának formálása érdekében a gyermekvállalási kedvet növeli. Ezeket, a munka világán kívüli intézkedéseket nem soroljuk a foglalkoztatáspolitikai körébe, a társadalompolitika eszköztárát képviselik.

Az állam szabályozási lehetőségei érintik – többek között – a munkakörülményeket, a munka biztonságát, a munkavállaló és munkaadó viszonyát, az oktatást, a munkabéreket, az adókat, a beruházásokat, és sorolhatnánk tovább. Ezek a tényezők mind befolyásolják a munkaerőpiac működését, a szereplők magatartását.

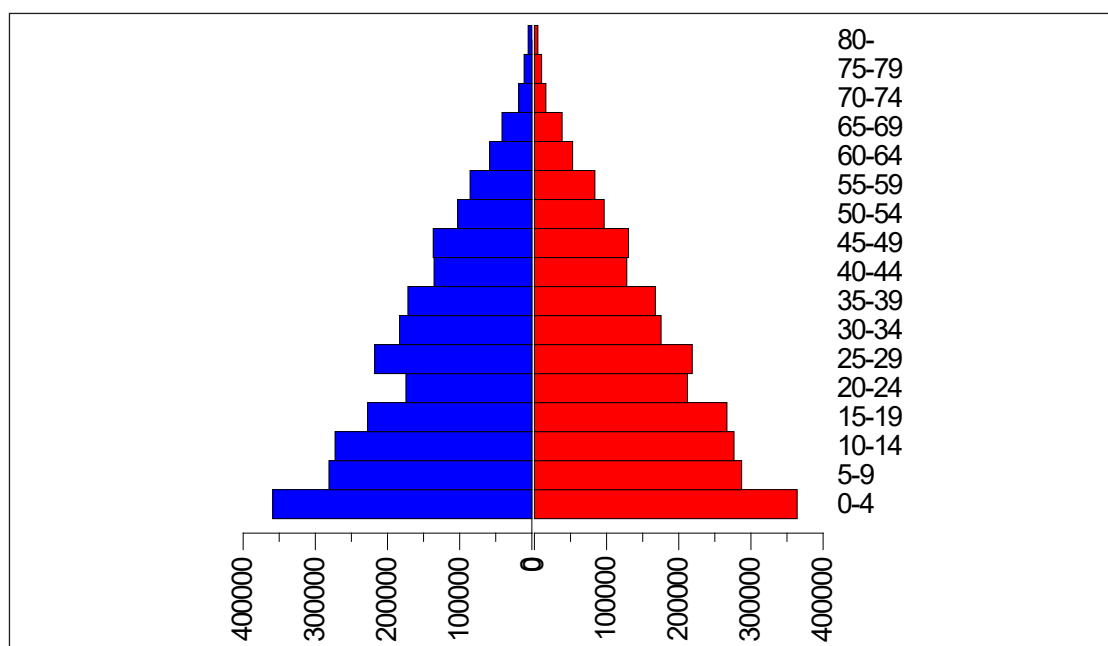
Az állam nem pusztán azért van speciális helyzetben, mert képes szabályozni, és mert képes a szabályozást finanszírozással is megerősíteni, hanem mert a **legfőbb érdeke egy egyensúly közeli állapot**, s hosszú távon nem ellenérdekelt a szereplők egyikével sem. Éppen ezért képes szervezni az érdekegyeztetés módját a munkavállalók, munkaadók és önmaga között. Képes továbbá a szereplők számára szolgáltatásokat biztosítani (pl. Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat stb.) és ezeket finanszírozni is.

3. A MUNKAERŐPIAC MŰKÖDÉSÉT BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK?

A munkaerőpiac befolyásoló tényezői között megkülönböztetjük a keresletet és a kínálatot befolyásoló tényezőket. Ezek ismeretében lehet csak a munkaerőpiac működésébe beavatkozni és befolyásolni annak folyamatait, történéseit.

3.1. A KÍNÁLATOT BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

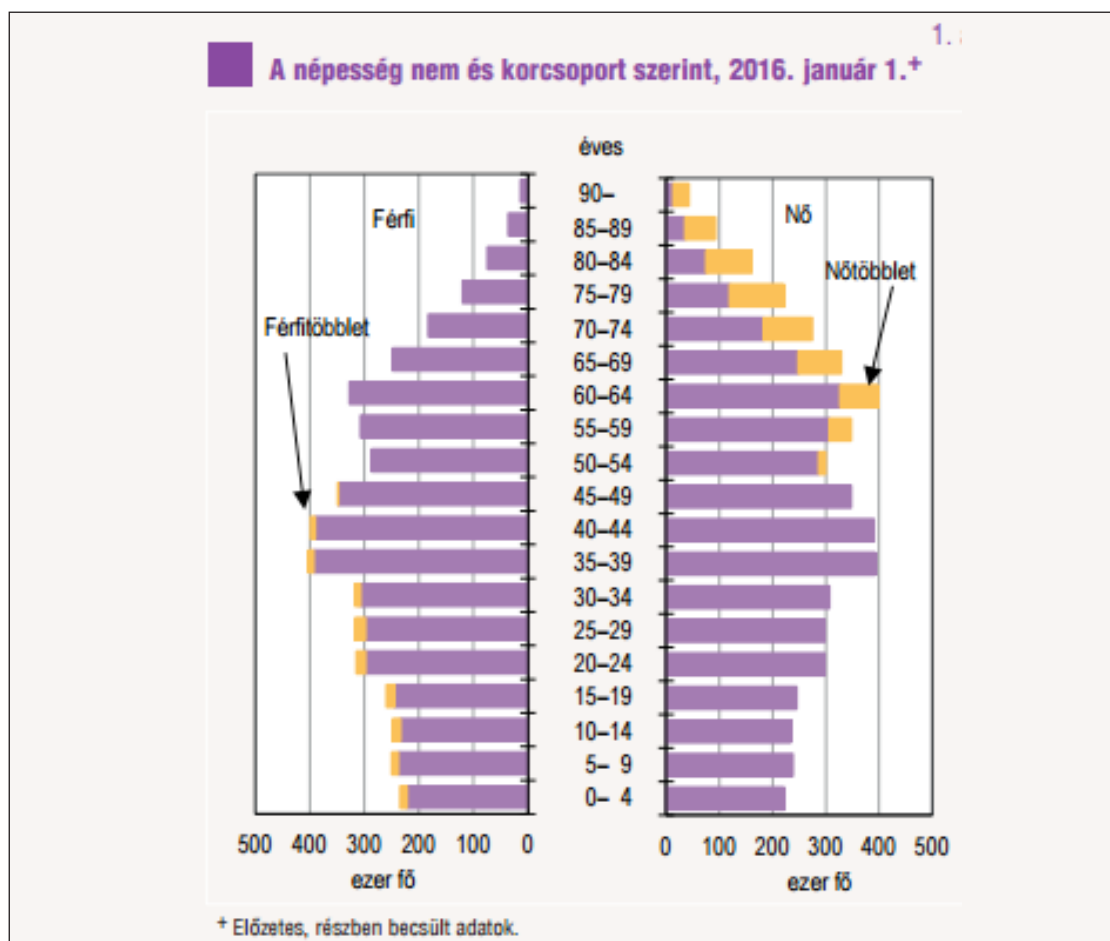
A kínálatot befolyásoló tényezők között igen fontos szerepet játszanak a **demográfiai folyamatok** és jellemzők, mert ezek **határozzák meg a munkaerőforrás nagyságát**. A demográfiai folyamatokon a következőket értjük: termékenység, halandóság és vándorlás (migráció). A termékenység (szaporodás) és a halandóság együttesen rajzolják ki egy-egy népesség korfáját, amely az egyes életkori csoportok megoszlásának vizuális ábrázolása.



17. ábra: A népesség korfája Magyarországon 1869-ben

A gúla alakú ábrán jól látható, hogy minél fiatalabb a népesség, annál nagyobb számban van jelen a társadalomban. Ebben az esetben nem kell attól tartani, hogy nem lesz elég munkaerő, nem lesz, aki a jövő időseit elartsa. Az ilyen alakú ábra mindig egy fiatalodó társadalmat jellemez.¹⁹ Ez az ábra tehát létszámában is növekvő társadalomról árulkodik.

A helyzet azonban mára gyökeresen átalakult, számtalan tényezőnek köszönhetően.



18. ábra: A népesség korfája Magyarországon 2016-ban²⁰

19 Az elemzők a korfa egy harmadik típusát is megkülönböztetik, ez az úgynevezett harang alakú típus, amely az állandó népességet jelenti.

20 Forrás: Népmozgalom 2015. *Statistikai Tükör* 2016. április 1. A Központi Statisztikai Hivatal kiadványa <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepmozg/nepmozg15.pdf>

Az ábrán megfigyelhető a fiatal népesség alulreprezentáltsága a középkorúakkal és az idősebbekkel szemben. A korfa a munkaerő-utánpótlás nehézségeiről, a népesség fogyásáról tanúskodik.

Az elöregedés a társadalomban mindig negatív tendencia, de a gazdaságban is. Az alábbi ábrán ezt foglaljuk össze. A lefelé irányuló nyilak csökkenést, a felfelé irányuló nyilak növekedést jellemeznek.



19. ábra: Az elöregedés gazdasági növekedésre gyakorolt hatásai.

Forrás: <http://szamvarazs.blogspot.hu/>

A munkaerőforrás jellemzői szintén meghatározzák a kínálatot. Ezek között a következő tényezőket szokás számba venni:

- › egészségi állapot,
- › várható életkor,
- › iskolázottság, képzettség
- › szellemi, fizikai képességek,
- › gazdasági aktivitás (hányan tanulnak vagy részesülnek ellátásban, segélyben, járadékban)

3.2. A MUNKAVÁLLALÁST EGYÉNI SZINTEN BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

Ha megvizsgáltuk, **társadalmi szinten milyen tényezők befolyásolják a kínálatot, egyéni szinten is kísérletet tehetünk erre**, hiszen a társadalmi szintű változások mindig egyéni döntések, folyamatok következményei.

Összességében azt mondhatjuk, a legfontosabb tényező **a munkával elérhető bér**, amelynek biztosítania kellene a munkavállaló és családja megélhetését, magasabb szinten, mint amilyen munka nélkül elérhető.

A munkavállaló szempontjából a legfontosabb kérdés, van-e az ő képzettségének, végzettségének, elvárásainak és lehetőségeinek megfelelő munka. Ebben a tekintetben az alábbi tényezőket azonosíthatjuk.



20. ábra: A munkavállalást egyéni szinten befolyásoló tényezők. Saját szerkesztésű ábra

A munkavállalással kapcsolatos személyes megfontolások között gyakran halljuk a munkanélküli/álláskereső emberek tekintetében a **jóléti függőség** vagy a **szegénységi csapda** fogalmakat, amelyek akadályozzák az egyént a munkavállalásban.

„A segélyezéssel kapcsolatban az egyik leggyakrabban hangoztatott kritika a jóléti függőség kialakulásának veszélye. A munkanélküliségi és a szegénységi csapda is a jóléti támogatási rendszer és a munkaerőpiac közötti kapcsolat következménye. A munkanélküliségi csapda működésére már Beveridge is felhívta a figyelmet jelentésében. „...veszélyes megengedni, hogy a munkanélküliség vagy fogyatékoság során folyósított támogatások szintje elérje, vagy meghaladja a munkával szerzett jövedelem szintjét. (...) A munkabér és az annak megszünte után megszerezhető jövedelem közötti résnek a lehetséges legnagyobbak kell lennie mindenki esetében.” (Beveridge, 1999: 265) A munkanélküliségi csapda tehát akkor keletkezik, amikor a munkával szerzett jövedelem nem szignifikánsan magasabb a segéllynél, vagyis amikor a helyettesítési ráta csekély, és ezért a munkanélküli személy nem ösztönzött a munkakeresésre. A szegénységi csapda kialakulásának oka: ha az alacsony munkabérű emberek a munkabér növelésére törekcsenek, akkor nem csupán több adót és magasabb összegű társadalombiztosítási járulékot fizetnek, hanem elveszthetik a szegénység jogán járó juttatásaikat (pl. lakásfenntartási támogatás), és így tényleges jövedelmük akár alacsonyabb is lehet...”

„A jóléti függőség nem csupán azért probléma – amint a politikusok gyakorta megfogalmazzák –, mert költségvetési terhet jelent, hanem mert társadalmi dezintegrációhoz vezethet, elsősorban a tartósan segélyezettettek esetében...”²¹

4. A KERESLETET BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

A munkaerőpiacon egyesek kilépnek az inaktív köréből (pl. lejár a gyes) és aktív keresők-ké válnak, vagy épp fordítva, az addig aktív kereső nyugdíjassá válik. Ezt hívjuk **demográfiai cserének**, amely lehet átmeneti vagy akár végleges is. Ez a demográfiai csere a keresletet befolyásoló tényezők egyike. Fontos kérdés, hogy milyen mértékben van szükség a kiesők pótlására: ezt nevezzük pótlási szükségletnek.

21 Tausz Katalin: *Segélyezés Abszurdisztánban*. OTKA 47181 kutatási zárójelentés Budapest, 2008. http://real.mtak.hu/1720/1/47181_ZJ1.pdf Utoljára megtekintve 2016. szeptember 22.

A keresletet jelentősen befolyásolja a **gazdasági struktúra**, a technológiai fejlettség, a gépesítettség szintje is.

A **konjunktúra**, azaz a piac fellendülése általában növekvő munkaerőigényt eredményez, míg a **dekonjunktúra** vagy éppen a válság, csökkenti a keresletet.

4.1. MIKOR MŰKÖDIK JÓL EGY MUNKAERŐPIAC?

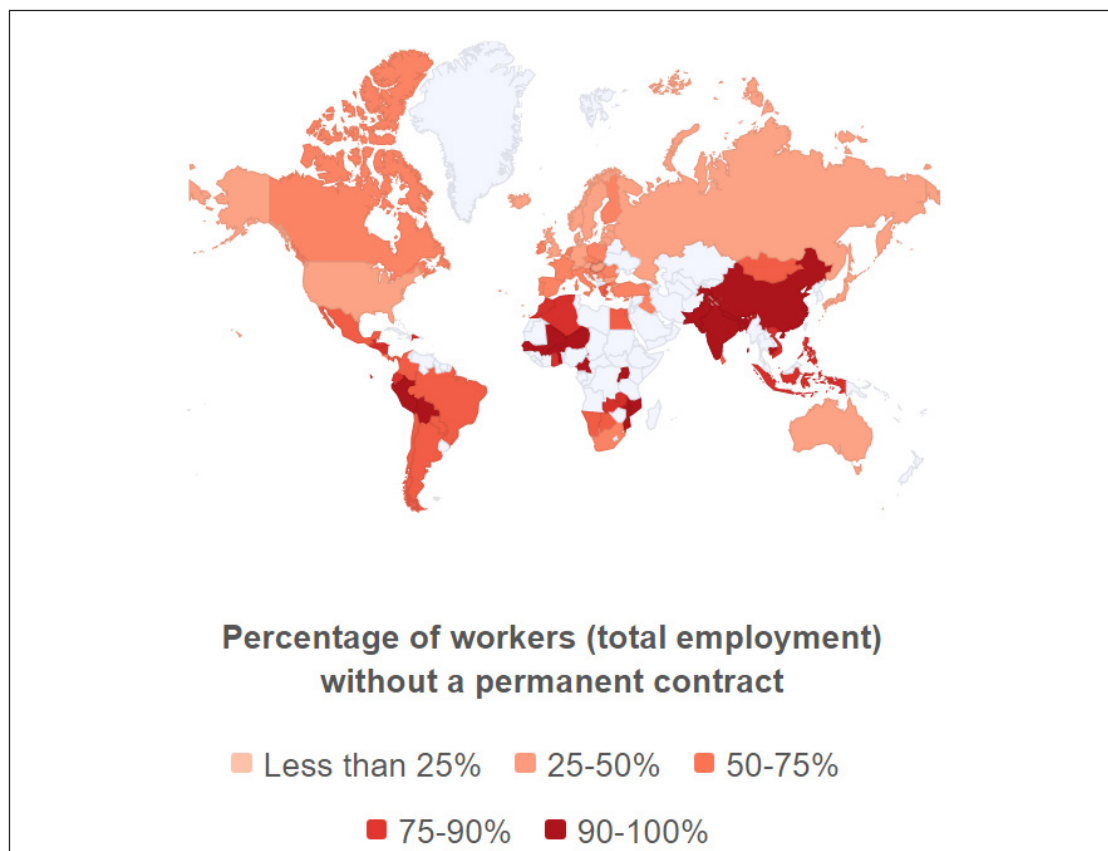
Az elmúlt évtizedekben a jól működő munkaerőpiacot a **rugalmas** munkaerőpiaccal azonosították. Ezen a nagymértékű **alkalmazkodóképességet** értették/értik. Ez azt jelenti, hogy a szereplők, a munkavállalók és a foglalkoztatók (s persze az állam mint szabályozó) jobban tudnak reagálni az olyan kihívásokra, mint a technológiai fejlődés, s ennek eredményeként növekszik a foglalkoztatás és a stabilitás. Az alkalmazkodóképesség jegyében a munkaerőpiacon jó előre lehet jelezni a keresletet és kínálatot, gyorsan be lehet tölteni megfelelő munkaerővel az álláshelyeket, a munkavállaló pedig gyorsan elsajátítja az éppen keresett szakmát, vagy rugalmasan változtatja a foglalkoztatás formáját.²²

Ez a szemlélet sajnos némiképp a munkaerő kiszolgáltatottságához vezetett, egyre kevésbé biztonságos munkapiaci viszonyokat szült. Egyre gyakoribbá váltak a munkavállaló számára kisebb biztonságot jelentő foglalkoztatási formák, a határozott munkaidejű foglalkoztatás, a színlelt vállalkozások, a kikényszerített részmunkaidős foglalkoztatás stb.

Az ILO 2015-ös publikációja²³ a világ összes országára közöl adatokat arra vonatkozóan, milyen arányban vannak a dolgozók között azok, akik nem rendelkeznek munkaszerződéssel és úgy végeznek munkát. A kutatás megállapította, hogy **globálisan az összes munkavállaló több mint 60%-a nem rendelkezik semmiféle munkaszerződéssel**. Közülük a legtöbben saját családjukban dolgoznak nem vállalkozóként vagy segítő családtagként, jellemzően a fejlődő világban. Azonban még a bérből és fizetésből élő munkavállalóknak is csak kevesebb, mint a fele (42%) dolgozik állandó szerződéssel. Magyarország e tekintetben is a világ szerencsésebb részéhez tartozik, az állandó munkaszerződés nélkül dolgozók aránya 25% alatt van.

22 Szociális és Munkaügyi Fogalomtár

23 http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/maps-and-charts/WCMS_369618/lang--en/index.htm



21. ábra: Az állandó munkaszerződés nélkül dolgozók aránya a világban Forrás: ILO²⁴

4.2. EGYENSÚLYTALANSÁG A MUNKAERŐPIACON

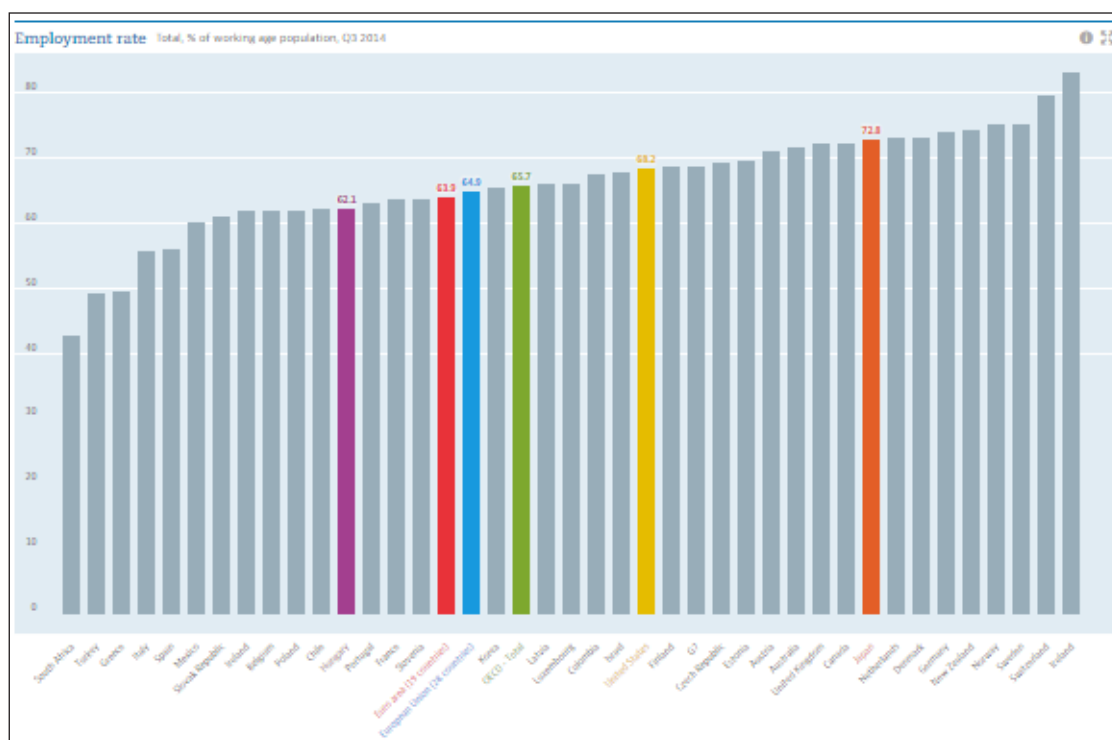
Ha minden, vagy a legtöbb munkavállaló képes munkaerejét a piacon értékesíteni, és ezzel egy időben minden munkáltató megtalálja a számára szükséges munkaerőt, akkor a munkaerőpiac egyensúlyi állapotáról beszélünk. Ez azonban még a legfejlettebb országokban is ritkán fordul elő. Magyarországon az államszocialista időkben közel teljes foglalkoztatottság volt, de ezt leginkább kényszerű intézkedésekkel²⁵ érte el a hatalom. Egyensúlytalanság van

²⁴ http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/maps-and-charts/WCMS_369618/lang--en/index.htm

²⁵ Azokat, akik nem dolgoztak, bár munkaképes korúak voltak és nem rendelkeztek semmiféle ellátással, közveszélyes munkakerülőknek bélyegezte, és büntette.

a munkaerőpiacon akkor, ha túlkínálat van munkaerőből és akkor is, ha túlkínálat van munkahelyekből. Első esetben munkanélküliségről, a második esetben munkaerőhiányról beszélhetünk.

Az alábbi ábra különböző országok foglalkoztatási rátáját szemlélteti 2014-es adatok alapján. Magyarországon (lila) ez a ráta 64,1%, az euró-övezet országaiban (piros) átlagosan 63,9%, a 28 európai tagállamban (kék) átlagában 64,9%, az OECD-országok átlagában (zöld) 65,7%. Az USA-ban 68,2%, Japánban 72,8%, míg a legmagasabb Izlandon, 83,1%²⁶. Azaz jól láthatjuk, hogy teljes foglalkoztatottság abban az értelemben, hogy a munkaképes korú lakosság egésze foglalkoztatott lenne, a világon sehol sincs, de az aktivitási arány egyes országok között nagyon eltérő lehet.



22. ábra: Egyes országok és országcsoportok foglalkoztatási rátája 2014-ben.

Forrás: <https://data.oecd.org/emp/employment-rate.htm#indicator-chart>

26 Forrás: OECD. Ezen az oldalon kereshetünk és grafikonon meg is jeleníthetünk foglalkoztatottsági adatokat. <https://data.oecd.org/emp/employment-rate.htm>

A munkaerőpiaci egyensúlytalanság a társadalom és a gazdaság egészére kihat. Munkaerőhiány esetén a gazdaság nem képes megfelelőképpen működni, elegendő mennyiségű, vagy megfelelő minőségű árut előállítani, és hiány keletkezik. Munkaerő-túlkínálat esetén kialakul a munkanélküliség, amelynek egyéni és társadalmi költségei súlyosak.



23. ábra: Munkakeresés.

A kép forrása: <http://money.cnn.com/2015/08/07/news/economy/us-economy-job-skills-gap/>

A munkaerőpiacon az **egyensúlytalanságot tekintjük normális állapotnak**, azonban nem mindegy, mennyire bomlik meg az egyensúly.

4.3. AZ EGYENSÚLYTALANSÁG OKAI

Az **okok** között nem pusztán a **kereslet és kínálat eltérését** szoktuk felsorolni, hanem a valamennyi szereplőnél gyakran fellépő **információhiányt**, ami miatt a felek nem megfelelően tájékozottak egymás elérhetőségéről, elvárásairól, motivációról stb.

Az egyensúlytalanság okai között említhetjük a **korlátozott rugalmasságot**, ami azt jelenti, hogy a felek nem képesek a változó igényekhez teljes mértékben alkalmazkodni. Azaz hiába

van Győrben munkahely, nem mindenki képes ott munkát vállalni, mert nem szívesen hagyja el a családját, barátait, vagy mert az észak-magyarországi lakások jóval alatta maradnak a győrieknek. A vállalatok mobilitását is számos tényező korlátozza, többek között az idő és a költségek. Gyakran előfordul, hogy a felek a bérek tekintetében sem képesek rugalmasan alkalmazkodni, mert egyszerűen nem éri meg bizonyos bérszint alatt munkát vállalni, a munkáltatók pedig nem képesek bizonyos bérszint felett fizetni.

A munkavállaló és a munkaadó kapcsolatai igen sajátosak, hiszen számtalan esetben **külső tényezők befolyásolják**, mint például az állam, a szakszervezetek, a kamarák stb. Ezek közül az állam rendelkezik a legtöbb eszközzel az egyensúlytalanságok enyhítéséhez, megszüntetéshez.

4.4. AZ EGYENSÚLYTALANSÁG SZÍNTEREI

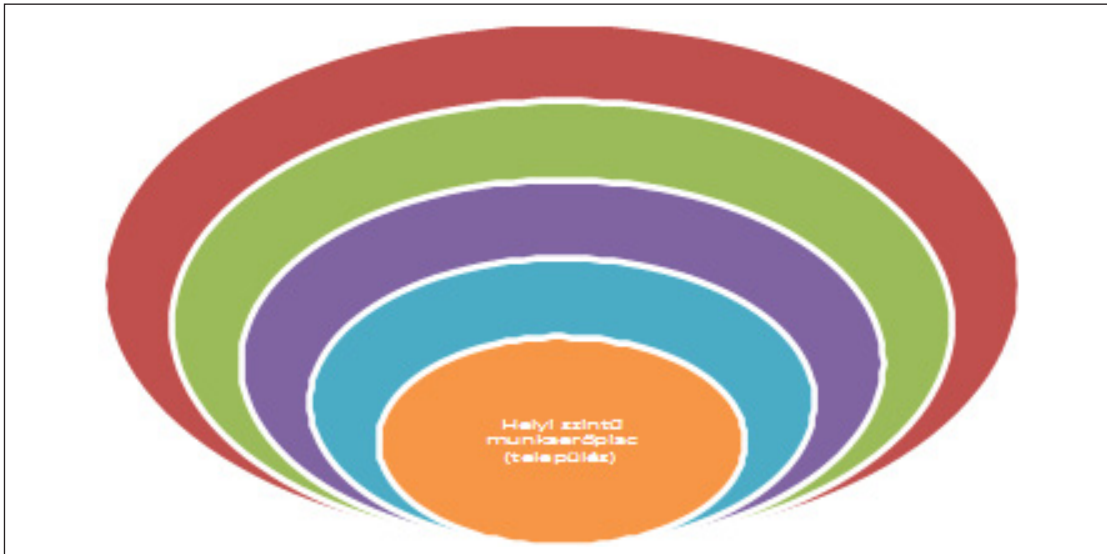
A munkaerőpiac nem feltétlenül azonos egy ország munkaerőpiacával, mérete szerint felosztható, csoportosítható.

Azok, akik ma külföldön vállalnak munkát, a **globális**, vagy az európai munkaerőpiacon helyezkednek el. Ennek a lehetősége a technológiai fejlődéssel, a közlekedésre fordított idő rövidülésével és a gazdaságban is tetten érhető globalizációval egyre nagyobb. Mint az előző fejezetben láttuk, és gyakran halljuk, olvassuk is a tömegkommunikációban, nem pusztán a magyarokat, hanem másokat is érint ez a jelenség (Romániában és Lengyelországban jóval több a külföldön munkát vállaló, mint Magyarországon.

Az Európai Unióban lehetővé vált a munkaerő szabad áramlása, így beszélhetünk egy **európai szintű** munkaerőpiacról is.

A nemzeti szint alatt is azonosíthatunk **regionális** vagy **lokális** (nálunk megyei, kistérségi) szintű munkaerőpiacokat.

Egyensúlytalansági helyzetek valamennyi szinten létrejöhetnek, s ezek megoldását ott kell kezdeményezni, ahol az egyensúlytalanság keletkezett. A globális válság hatásait, aminek Magyarországon is súlyos következményeit tapasztalhattuk, vajmi kevésbé lehet orvosolni csak a lokális munkaerőpiacokon.



24. ábra: Munkaerőpiacok. Saját szerkesztésű ábra

Elméleti megközelítésben akkor beszélünk egy ország, térség, foglalkozás munkaerőpiacán munkanélküliségről, ha a kialakult bérszinteken elhelyezkedni kívánók egy része nem, vagy csak rövidebb-hosszabb idő elteltével talál elfogadható munkát. A munkaerőhiány az egyensúly fordított zavara: a kialakult bérszinten a munkáltatók egy része nem, vagy csak rövidebb-hosszabb idő elteltével talál megfelelő munkavállalót (Gábor 1990, 7).

5. A MUNKANÉLKÜLISÉG TÍPUSAI

A munkanélküliséget több szempontból tipizálhatjuk, csoportosíthatjuk.

A munkanélkülivé vált egyén **szándéka szerint** beszélhetünk önkéntes vagy kényszerű munkanélküliségről. **Önkéntességről** akkor beszélünk, amikor a munkanélküli személy szabad elhatározásából dönt úgy, hogy nem vállal munkát, nem vállalkozik, hanem megélhetését más forrásból biztosítja. (Pl. örökség).

Az elégtelen kereslet miatt kialakuló munkanélküliséget, azaz, amikor az egyén szeretne munkát vállalni, de munkahelyek hiányában nem tud, **kényszerű** munkanélküliségnek nevezük. A foglalkoztatáspolitikai szempontjából az önkéntes munkanélküliség nem olyan jelen-

tőségű, mint a kényszerű, főként azért, mert kevesen vannak egy-egy társadalomban, akik ezt a fajta munkanélküliséget vállalják, másrészt, mert akik vállalják, azok megélhetése valamilyen módon biztosított, azaz nem feltétlenül szorulnak a közösség gondoskodására.

Ciklikus munkanélküliségről akkor beszélünk, amikor összességében kisebb az elérhető munkahelyek száma, mint a munkaerő-kínálat. Ez az állapot piacgazdaságokban általában átmeneti, a gazdaság fejlettségének, termelőképességének romlásával, válságokkal, dekonjunk-túrális időszakokkal, vagy nagy átalakulásokkal jár együtt.

Strukturális munkanélküliségnek nevezzük azt az állapotot, amikor a keresleti és kínálati oldal szerkezete eltér egymástól. Ilyenkor a számokat tekintve nincs lényeges különbség a kereslet és kínálat között, de más szempontok szerint az eltérés olyan jelentős, hogy nem teszi lehetővé a munkanélküliek számára, hogy betöltsék az üres álláshelyeket. Ilyen helyzet például akkor fordul elő, ha a kereslet és kínálat térben eltér egymástól, és a munkavállaló nem tud állást vállalni otthonától távol. Strukturális munkanélküliségről beszélünk akkor is, amikor egyes tudások, képzettségek elavulnak, arra a munkáltatók már nem tartanak igényt, emiatt a munkavállaló elveszíti állását. Más szakképesítések, képzettségek iránt ugyanakkor megnőhet a kereslet, s ezeket az állásokat elméletileg betölthetik azok, akik át tudják képezni magukat a munkaerőpiac igényei szerint. Ugyanakkor látnunk kell, hogy az átképzés időigényes, s akár változhatnak is a munkáltató preferenciái, mire befejeződik.

A **súrlódásos** munkanélküliség a munkaerőpiaci mobilitással függ össze. A munkavállalók életük során többször váltanak munkahelyet, s nem feltétlenül biztos a következő állásuk abban a pillanatban, amikor elhagyják a régit. Ilyenkor munkanélkülivé válhatnak átmenetileg vagy tartósan. A súrlódásos munkanélküliség nem feltétlenül függ össze a keresleti és kínálati oldal egyensúlytalanságával, egyszerűen arról az időleges munkanélküliségről beszélünk, amely egy álláshely megszűnése és az új álláshely között előáll. Fontos azonban tisztában lennünk azzal, hogy a súrlódásos munkanélküliség sem önkéntes a legtöbb esetben, hanem kényszerű. Hátterében gyakran az információhiány vagy a rosszul informáltság áll, ezért egyes szakirodalmak ezt a típust információs munkanélküliségnek is nevezik.

Végezetül szükséges beszélnünk az ún. **diszkriminációs** munkanélküliségről is. Itt a munkanélküliség oka nem a kereslet és kínálat egyensúlytalansága, hanem az egyes, a munkaerőpiacon munkát kereső emberekkel, embercsoportokkal kapcsolatos előítéletek, diszkrimináció. Az előítéletekkel és ennek következtében diszkriminációval sújtott csoportok köre térben és időben eltér egymástól. A mai modern munkaerőpiacon a nemi, etnikai, életkori, egészségi vagy fogyatékoságon alapuló diszkriminációval gyakran szembesülhetünk.

A munkaerőpiacon diszkriminációt szenvedett emberek jogorvoslatért az **Egyenlő Bánásmód Hatósághoz** fordulhatnak.²⁷

A törvény a következő tulajdonságokat részesíti védelemben:

- › nem,
- › faji hovatartozás,
- › bőrszín,
- › nemzetiség, nemzetiséghez való tartozás,
- › életkor,
- › anyanyelv,
- › fogyatékoság,
- › egészségi állapot,
- › anyaság (terhesség) vagy apaság,
- › családi állapot,
- › szexuális irányultság,
- › nemi identitás,
- › társadalmi származás,
- › vagyoni helyzet,
- › vallási vagy világnézeti meggyőződés,
- › politikai vagy más vélemény,
- › foglalkozási jogviszony részmunkaidős jellege, ill. határozott időtartama,
- › érdekképviselőhez való tartozás,
- › egyéb helyzet.

A munkanélküliség **időtartama szerint** megkülönböztetünk átmeneti és tartós munkanélküliséget. **Átmenetinek** nevezzük a viszonylag rövidebb időtartamú, kevesebb, mint 6, illetve 12 hónapig tartó munkanélküliséget. **Tartós munkanélküliségnek** nevezzük a 6, illetve 12 hónapot meghaladó munkanélküliséget. Azért nem tudunk e két fogalomról egyértelmű definíciót szolgáltatni, mert eltérő módokon használják őket a statisztikák, illetve a jogszabályok. Ezért minden esetben pontosan ismerni kell a tartós munkanélküliség fogalma mögött meghúzódó magyarázatot, akár a statisztikák elemzése, akár a jogszabályok magyarázata során.

27 Forrás: <http://egyenlobanasmod.hu/article/view/a-hatosagrol> - Utolsó megtekintés???

A tartós munkanélküliségnek azért tulajdonítunk a munkaerőpiaci folyamatok vizsgálatában kiemelt szerepet, mert minél hosszabb a munkanélküliség időtartama, annál nagyobb nehézséget jelent az egyén számára a visszatérés, és ennek társadalmi költségei is nőnek.

„A munka elvesztése és a tartós munkanélküliség olyan élethelyzet, amely hatással van az érintettek érzelmi állapotára, gondolkodásmódjára és magatartására. Súlyosabb esetben az állástalanság az egyén lelki és testi egészségét fenyegeti, és visszafordíthatatlan lélektani változásokhoz vezet. A munkáját veszített ember feleslegesnek és értéktelennek kezdi érezni önmagát, egyre kevésbé bízik abban, hogy képes lesz visszatérni a munka világába, csökken a munkaképessége. Növekszik az esélye a komolyabb lelki és testi diszfunkciók, betegségek kialakulásának. A munkanélküliség lerontja a társas kapcsolatokat, gyakoribbá válnak a családi konfliktusok, ami a válások számának növekedéséhez vezet. A hosszabb idejű munkanélküliségnek tehát ára van. Ezt az árat elsősorban a munkanélkülivé vált egyének és családjuk, a munkanélküliség által sújtott közösségek fizetik meg, de a nagyobb arányú munkanélküliség az egész társadalomra nézve kedvezőtlen hatású.”²⁸

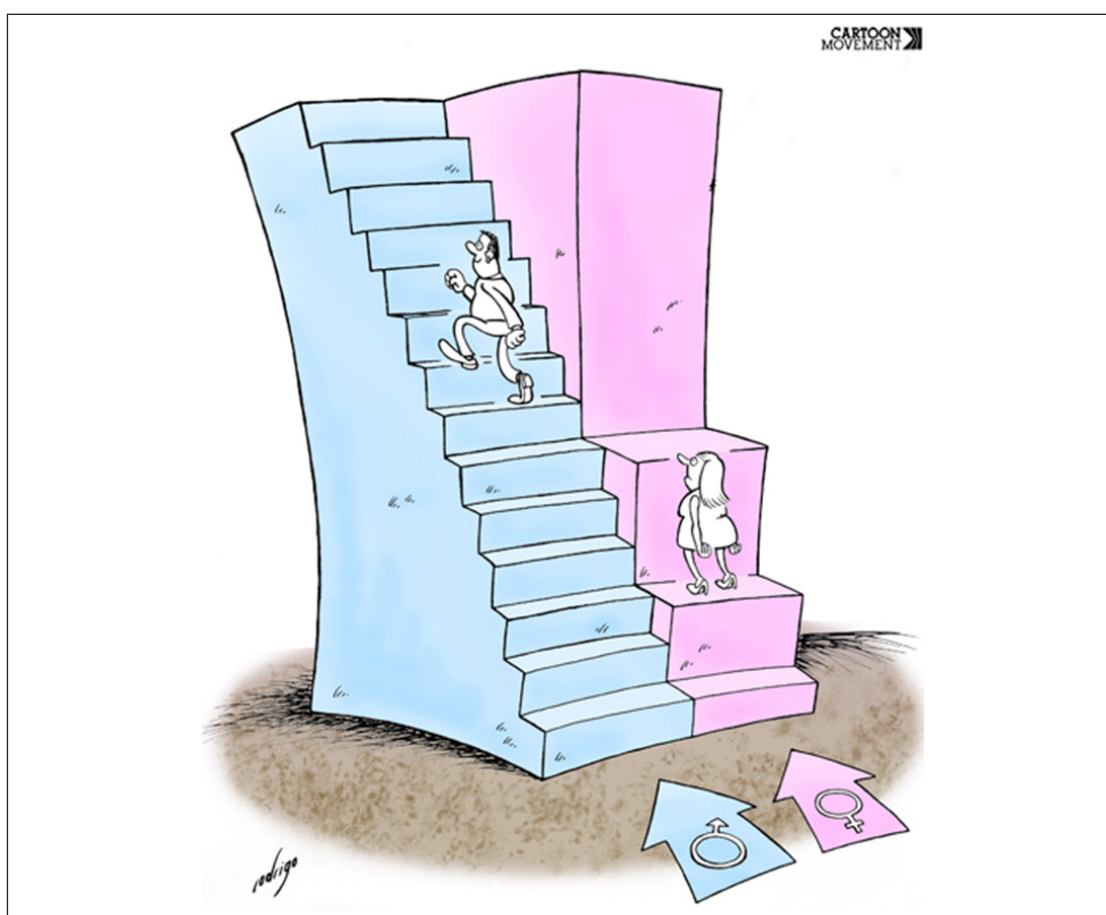
28 In.: *Gazdaságpszichológia* 19. fejezet

http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_520_gazdasagpszichologia/ch03s06.html

III. MODUL

HÁTRÁNYOS HELYZETŰ CSOPORTOK A MUNKAERŐPIACON

1. MIT NEVEZÜNK HÁTRÁNYOS HELYZETNEK?



25. ábra: Egyenlő esélyek? Rodrigo de Matos rajza.

Forrás: <http://www.cartoonmovement.com/collection/15>

Mi is az a hátrányos helyzet? – tehetjük fel a kérdést. Egyértelmű választ természetesen nagyon nehéz a kérdésre adni, mondhatnánk, hogy ez a fogalom is változó térben és időben. A modern államokban jogszabályok mondják ki az emberek egyenlőségét az élet legkülönbözőbb területein, a gazdasági életben, a politikában, és az emberi jogok tekintetében. A jogegyenlőség már megvalósult, eszerint mindenki egyenlő eséllyel indul az életben akár a munkáért folytatott küzdelemben, akár jogainak érvényesítéséért. Így van ez? Természetesen nem. Az egyenlő jogok azt jelentik, hogy mindenkinek joga van a híd alatt aludni, a hajléktalannak és a milliomosnak is. Azért a valóságban jóval kevesebb milliomos teszi ezt, mint hajléktalan ember. Ha pedig senkinek sincs joga a híd alatt aludni, akkor a hajléktalant biztosan gyakrabban büntetik meg ezért, mint a milliomost. Mert a híd alatt alvás az egyiknek kényszer, a másinak választás. Ezért, ha megtiltják a híd alatt alvást, az a hajléktalan embernek sorscsapás, az otthonnal rendelkezőknek nem fontos.



26. ábra: Alvó hajléktalanok igazoltatása a híd alatt.

Forrás: <http://www.getwestlondon.co.uk/news/local-news/police-clear-suspected-illegals-sleeping-5974013>

A hátrányos helyzetet természetesen csak az egyenlőség fogalmához képest vagyunk képesek vizsgálni. De mi is az az egyenlőség? A polgári társadalom vívmánya az előbb említett esélyegyenlőség, amelyet elsősorban jogi eszközökkel biztosítanak a jogállamok. Azonban egyenlő jogi helyzet esetén is kerülhetünk egyenlőtlen helyzetbe. Ha hárman indulnak azonos iskolai végzettséggel és életkorban, fizikai állapotban egy állásért, nagyon durván leegyszerűsítve, mondjuk, egy fehér férfi, egy roma férfi és kerekesszékes férfi, nagy valószínűséggel ugyanebben a sorrendben lesznek esélyesek az állás megszerzésére.

Miért?

A megértéshez segítségül kell hívnunk másféle esélyek értelmezését is. A **feltételek egyenlősége** azt jelenti, hogy egy társadalomban az egyének életfeltételei eltérők, és ezek az eltérő életfeltételek jelentősen befolyásolják az életpályát, beleértve a munkaerőpiaci esélyeket. Ha valaki egy 1200 lelkes faluban él, távol a nagyvárosoktól mondjuk az ország északkeleti részében, kisebb eséllyel talál jó állást győri vagy budapesti társához képest. Azaz az egyenlőtlen feltételek, ha egyébként az esélyek egyenlők²⁹ is, **egyenlőtlen kimenetek**hez fognak vezetni. Ezért nem elég a mindenkori politikáknak az esélyek egyenlőségét biztosítani, de az egyenlőtlenségek csökkentésére is hangsúlyt kell helyeznie, illetve kompenzálnia kell a hátrányokat, vagy előnyt kell biztosítani a hátrányt szenvedőknek. Leegyszerűsítve azt mondhatnánk, hogy az, mit tekintünk hátrányos helyzetnek vagy kit tekintünk hátrányos helyzetűnek, attól függ, ki definiálja (határozza meg) a fogalmat. Természetesen ez túlzás, hiszen történeti koronként többé-kevésbé egyetértés van a politikában, így a szakpolitikákban, köztük a foglalkoztatáspolitikában, kiket tekintünk hátrányos helyzetűeknek, még akkor is, ha a szakirodalom ebben nem feltétlenül egységes. A foglalkoztatáspolitikai hátrányos helyzetet pozitív intézkedésekkel (előnyben részesítés) képes ellensúlyozni.

29 Ferge Zsuzsa Szociálpolitika és társadalom (1991)
http://www.fszek.hu/szociologia/szszda/ferge_zsuzsa_szocialpolitika_es_tarsadalom.pdf
Utoljára megtekintve 2016. szeptember 30.

2. ÉLETKOR ÉS HÁTRÁNYOS HELYZET

2.1. FIATALOK: PÁLYAKEZDŐK ÉS KORAI ISKOLAEELHAGYÓK (NEET)

A hátrányos helyzet megközelítése **alapulhat az életkoron**: munkaerőpiaci szempontból a **fiatalok** csoportjait, például a **pályakezdőket**, azaz a munkatapasztalattal nem rendelkezőket szinte mindenütt hátrányos helyzetűeknek tekintik.

Ennek oka, hogy a munkáltatók általában nem szívesen fektetnek be a munkaerő betanításába. Azt szeretnék, ha a munkaerő már az első nap teljes értékű munkát végezne. A pályakezdő fiatalok esetében ehhez a tapasztalat még hiányzik, akár a szakterületet, akár a munkahelyi kompetenciákat tekintjük. De ebben a foglalkoztatáspolitikai jelentős segítséget nyújthat, pl. gyakornoki programokkal, a diák munka ösztönzésével, amik a munkatapasztalat megszerzését segítik, vagy speciális képzési programokat, szolgáltatásokat kínálhat az érintettek számára.

Ma már egyre többször hangzik el az ifjúsági munkanélküliség fogalma, ami ma már nem pusztán a pályakezdőkre korlátozódik, mint néhány évvel ezelőtt. Van a fiataloknak egy speciális csoportja, akiket inaktívoknak tekinthetünk, mert sem a foglalkoztatásban, sem az oktatásban vagy a képzésben nem vesznek részt. Őket itthon gyakran korai iskolaelhagyóknak hívják. Ennek a jelenségnek a mérésére szolgál az ún. NEET-ráta, ami Magyarországon 2015-ben 13,6% volt, 1,9%-kal alacsonyabb, mint az előző évben.³⁰

A fiatalok munkavállalását elősegítő törekvések részben ezt a hátrányt szeretnék kompenzálni.

30

Év	Foglalkoztatási ráta					Ifjúsági munkanélküliségi ráta, 15–24 évesek	NEET ^{a)} -mutató
	15–19 évesek	20–24 éves			25–29 évesek		
		férfiak	nők	együtt			
2006	3,3	44,0	33,6	38,8	71,2	19,1	12,4
2007	2,9	44,0	32,4	38,3	71,0	18,0	11,5
2008	2,7	42,0	31,3	36,7	70,7	19,5	11,5
2009	2,0	36,7	30,0	33,4	67,4	26,4	13,6
2010	2,0	36,7	30,3	33,5	65,8	26,4	12,6
2011	1,9	36,1	30,0	33,1	67,0	26,0	13,2
2012	1,8	35,9	31,3	33,6	67,4	28,2	14,8
2013	2,3	40,8	30,5	35,7	69,0	26,6	15,5
2014	3,4	45,6	35,2	40,5	73,0	20,4	13,6

^{a)} NEET = Not in employment, education or training. Azoknak a 15–24 éves fiataloknak a korcsoportjukon belüli aránya, akik nem tanulnak, de nem is dolgoznak.
Forrás: Munkaerő-felmérés.

27. ábra: A fiatalok legfontosabb munkaerőpiaci adatainak alakulása Magyarországon 2006-2014.

Forrás: Munkaerőpiaci helyzetkép 2014. Központi Statisztikai Hivatal

Jól látható a táblázatban, hogy a vizsgált időszakban kismértékben emelkedett a foglalkoztatási ráta minden korcsoportban, ugyanakkor a 20-24 évesek munkanélküliségi rátáját nem sikerült érezhetően mérsékelni. Azaz az érintett korosztály kb. egyötöde munkanélküli. A NEET-ráta sem lett érezhetően kisebb, s a tankötelezettségi korhatár leszállítása következtében további növekedése várható, hacsak valamilyen jelentős intézkedés nem történik.

A NEET kategóriát azért tekintjük Magyarországon és az EU-ban is a hátrányos helyzet jelzésének, és egyszersmind egy káros társadalmi tendenciának, mert³¹

- › a NEET-fiatalok számának növekedésével egyre emelkedik az egy eltartóra jutó eltartottak száma (eltartási ráta);
- › a népesség számának csökkenése, és az előregedés folyamata, valamint a foglalkoztatás viszonylag alacsony szintje mellett a jóléti rendszerek, többek között a nyugdíjrendszer fenntartása egyre nagyobb terhet ró a társadalmakra;

31 Bokányi Zita-Szabó Ákos: NEET-fiatalok. Egy fogalom nyomában. www.ncsszi.hu/download.php?file_id=1994

- › a fiatalok között viszonylag magas az alacsony iskolai végzettségűek aránya, s ez a mutató várhatóan növekszik a tankötelezettségi korhatár 16 évre csökkentése miatt. Ugyanakkor egyre többen látnak el diplomával középfokú végzettséget igénylő munkaköröket. Attól tartanak a szakemberek, hogy ez munkahelyi és társadalmi megosztottságot eredményez;
- › beindul a YO-YO tendencia – azaz a fiatalok nem tudnak tartósan jelen lenni a munkaerőpiacon, aminek nagy veszély, hogy egész életükre kiesnek a társadalom főáramából, s ennek társadalmi költsége igen magas lehet;
- › a politikai és társadalmi bizalomvesztés a NEET-fiatalok politikai radikalizálódását okozhatja;
- › a NEET-fiatalok számának növekedése hosszú távú strukturális problémákhoz vezet a gazdaságban, a nem tanuló és nem dolgozó fiatalok várható életpályáján jóval nagyobb az esélye a munkanélküliségnek, a munka világán kívül rekedésnek és a kirekesztettségnek. Az Eurofound számításai szerint a NEET-fiatalok munkaerőpiaci részvételének hiánya ma már évente 119 milliárd euró veszteséget jelent az európai gazdaság számára. A társadalmi következmények ugyanakkor nem számszerűsíthetők.³²

Az ún. társadalmi költség több tényezőből tevődik össze. Egyfelől, mint minden más esetben, a jelenség megelőzése lenne a legésszerűbb és a legolcsóbb megoldás, az utólagos korrekció költsége sokkal nagyobb. Azaz meg kell előzni, hogy a fiatalok ilyen élethelyzetbe kerüljenek, s erre számtalan, az okokra reagáló programot ismer az európai és a nemzetközi gyakorlat. Ezek közé sorolható a hazai Tanoda program, vagy épp a Biztos Kezdet gyerekházak hálózata.

Másfelől magas az a költség, amely a kieső adóbevételekben, magasabb munkanélküli és foglalkoztatáspolitikai költségekben jelentkezik.

A helyzethez vezető okok sokrétűsége miatt a NEET-kérdés megoldása nem csak a foglalkoztatáspolitikában rejlik, hanem jóval szélesebb körű intézkedéseket igényel. Nemzetközi kutatások megállapították, hogy a NEET-státuszba kerülés sokkal valószínűbb olyan fiatalok körében, akik hátrányos helyzetűek, iskolai nehézségeik voltak, s a végzettségük alacsony szintű. Más kutatások további gyermek- és fiatalkori traumákat, negatív történéseket, devianciákat és rossz élethelyzetet találtak a NEET-státusz mögött.

32 <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/541/hu/1/EF12541HU.pdf>

A következő, a Budapest Intézet kutatói által felvázolt ábra összefoglalja azt az eszköztárat, amelyet a korai iskolaelhagyás megelőzésére és a probléma kezelésére alkalmaznak Európa- és világszerte. Az elsődleges feladatnak a korai iskolaelhagyással fenyegetett gyerekek fel-térképezését és elérését tekintik. Ehhez egy jelzőrendszer kiépítését tartják szükségesnek már az iskolában, célként pedig az iskolában való benntartást jelölik meg. Nem utal az ábra életkorra, azonban jól tudjuk, hogy a sikertelen iskolai pályafutás jelei gyakran már alsó tagozatban megmutatkoznak, ezért a beavatkozást is ott érdemes megkezdeni.

2.2. IDŐSEBB MUNKAVÁLLALÓK

Az idősebb, főként a nyugdíj előtt álló embereket szintén hátrányos helyzetűnek tartjuk a munkaerőpiacon. Ennek oka, hogy munkahely-elvesztés esetén ők már viszonylag nehezen találnak munkát, mert vagy ténylegesen, vagy a munkaadók vélelmezése szerint megkopott a szaktudásuk, munkavégző képességük, munkaerejük. Nálunk a társadalmi vélekedés is egyre inkább azt sugallja, hogy az idősek, főleg a nyugdíjkorhatárt betöltött személyek hagyják el a munkaerőpiacot, és adják át állásaikat a fiataloknak. Ezt a vélekedést erősítette a kötelező nyugdíjba vonulás intézménye azok számára, akik már betöltötték az öregségi nyugdíjkorhatárt. Ugyanakkor látni kell, hogy az összefüggés nem ilyen egyértelmű, nem feltétlenül lesz betöltve és nem feltétlenül fiatalokkal az idősebb munkavállaló által hátrahagyott álláshely.³³ A másik oldalon viszont rendszeresen felmerül az öregkori nyugdíjkorhatár felemelésének kérdése annak érdekében, hogy minél több járulékfizető legyen a munkaerőpiacon. Ezt a törekvést a népességfogyás, az idős népesség javuló egészségi állapota és növekvő várható élettartama is indokolja. Láthatjuk az előző cikkben is, hogy a nemzetközi szakirodalom kihasználható potenciálként (lehetőségként) tekint az idősekre.

Nem mondhatjuk általában hátrányos helyzetűnek az idősebbeket, csak a nyugdíjkorhatárhoz közelítőket, őket is csak a munkahely elvesztésének veszélye miatt. Foglalkoztatáspolitikai és más, kapcsolódó szakpolitikai eszközökkel a jelenség ellen fel lehet lépni. Erre szolgál az ún. védett kor intézménye, amely megakadályozza, de legalábbis megnehezíti az idősebb munkavállaló elbocsátását, de ide tartoznak még: az idő előtti nyugdíjazás támogatása állásvesztés esetén, illetve a kapcsolódó járulékkedvezmények és támogatások.

33 Cseres-Gergely 2013. – Kiadó, kiadási hely, oldalszám?

3. NEM ÉS HÁTRÁNYOS HELYET

3.1. NŐK A MUNKAERŐPIACON

A nők hátrányos helyzetét a munkaerőpiacon számos hazai és nemzetközi kutatás támasztja alá. Több területet is azonosíthatunk.

3.2. MUNKÁHOZ JUTÁS

Elsőként fontos megállapítanunk, hogy a nők és a férfiak munkaerőpiaci helyzete eltérő, ennek okai a társadalmi szerepekben és a gyermekvállalásban keresendők.

Egy 2007-es hazai [kutatás](#)³⁴ eredménye szerint a gyermekvállalás a nők foglalkoztatási esélyét 37%-kal rontja, míg a férfiakét éppen ellenkezőleg, 8 %-kal növeli.

A kisgyermekes anyák körében magas arányú az inaktivitás, amit az amúgy kedvező hazai gyermekgondozási ellátások tesznek lehetővé. Az inaktivitás kényszerűség is. Sokszor éppen a kilátástalan munkaerőpiaci helyzet, a munkanélküliséggel való fenyegetettség miatt maradnak a nők inaktívak. Emellett a mai magyar politika a nőket inkább a családi szerepekben preferálja, semmint munkavállalóként, másrészt kényszerítő erővel bír a gyermekek ellátását, oktatását segítő szolgáltatások elégtelensége vagy éppen rugalmatlansága is. Noha a gyermekintézmények férőhelyszámában pozitív változás tapasztalható, ezek elérhetősége, nyitva tartása nem könnyíti meg a munkavállalást. Európai mértékkel mérve a munka és a magánélet összeegyeztetését szolgáló intézményrendszer hazánkban kissé alulfejlett, ráadásul tanúi lehetünk a szolgáltatások leépítésének, visszaszorításának is. De eközben a gyermekneveléshez kapcsolódó pénzbeli ellátások sem őrizték meg reálértéküket, a szolgáltatások pedig drágultak, tovább növelve a nők, a családok terheit.

Érdekes, interaktív térképet találhatunk az ILO honlapján³⁵. Megvizsgálták, hogy a világ országaiban mennyire volt kívánatos a férfi és a női munkaerő 2015-ben. Sajnos a trend világszerte azonos, a nők még messze vannak az egyenlőségtől a munkahelyeken is. A világ

34 *A munka-magánélet összeegyeztetését segítő és gátló tényezők Magyarországon.* A Fővárosi Esélyegyenlőségi Módszertani Iroda kiadványa. 2007./május http://www.egyenlobanasmod.hu/tanulmanyok/hu/nok_Mo.pdf

35 http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/maps-and-charts/enhanced/WCMS_458201/lang-en/index.htm

számos részén a nők beleragadnak a képzettséget nem igénylő, rosszul fizetett munkákba, és többet dolgoznak a nem fizetett (pl. a háztartási) munkákban is, mint a férfiak. Az interaktív térképen kedvükre böngészhetünk, néhány adatot azonban érdemes itt is idézni.

A 15 évesnél idősebb nők foglalkoztatási aránya Magyarországon 43%, a férfiaké 58,3%. Ugyanez Németországban 52,3% és 63,1%, Dániában 54,3 és 62,1%, Algériában 13,9% és 64,2%, míg az USA-ban 52,1% és 64,7 %.

A 15-24 éves fiatalok munkához jutása tekintetében is vizsgálta a világ országainak adatait az ILO. A látványos grafikont itt böngészhetjük: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/maps-and-charts/enhanced/WCMS_514559/lang--en/index.htm

Ország	Foglalkoztatottak aránya a fiatal nők között (%)	Foglalkoztatottak aránya a fiatal férfiak között (%)	Különbség a nők „javára”
USA	45	46	1
Kanada	57	54	-3
Svédország	47	45	-2
Norvégia	51	48	-3
Magyarország	23	28	6
Németország	45	48	3

28. ábra: Foglalkoztatottak aránya a fiatal, 15-24 évesek között 2015. Forrás: ILO

Látható, hogy a vizsgált országok közül e tekintetben is Magyarországon a legnagyobb a nemek közötti szakadék.

3.3. BÉREGYENLŐTLENSÉG

A nők hátrányos helyzete megmutatkozik többek között a bérek különbségében. Egyes szerzők szerint a nők bére a férfiakénál alacsonyabb, annak 60-94%-a, míg mások azt állítják, a női bérek elmaradása a férfiak bére mögött kb. 15%-os.³⁶ „Az Európai Unióban a nyugdíj esetében a nemek között érvényesülő jelentős különbség eléri a 40%-ot, ami a nők alacsonyabb bérezésére és rövidebb pályafutására vezethető vissza.”³⁷

36 <http://www.mtakti.hu/file/download/mt09/hu/kozelkep.pdf> 159. oldal utolsó megtekintés 2016. december 21-

37 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_draft_joint_employment_report_hu.pdf

Fontos megjegyezni, hogy ez a bérkülönbség életkor szerint is egyenlőtlenül oszlik el. Fia-talabb korban, a pálya kezdetén még szinte alig tapasztalható, a korral azonban egyre növekszik. (Ez érhető tetten a nyugdíjak különbözőségében.)

A bérek tekintetében, érdekes módon, a diplomások férfiak és nők között nagyobb a különbség a férfiak javára. A KSH 2014-es adatai szerint ez a különbség a felsőfokú végzettségűek esetén 30%-os volt, míg átlagosan „csak” 17%. Ez a különbség a korábbi mérésekhez viszonyítva is nőtt, 20-ról 30%-ra. Ez az adat nem egyszerűen rossz, hanem romló tendenciát jelez.

A bérek különbözőségét legtöbb esetben a családi terhekkel és a gyermekgondozással kapcsolatos egyenlőtlen munkamegosztásra vezethetjük vissza, ami világszerte hátrányos helyzetbe hozza a nőket a munkaerőpiacon. Magyarországon a gyermekgondozási támogatás jelent kiesést a munkaerőpiacról, amely után nehéz a visszatérés. Egyfelől azért nehéz, mert akár 2-3 év alatt is megkophat a szaktudás, másrészt, mert munka mellett is a nők vállalják a nagyobb részt a gyermek neveléséből, gondozásából. A munkaadók gyakran sztereotípiák vagy előítéletek alapján is megbízhatatlannak tekintik a gyermekes anyákat, félnek, hogy sokat fognak hiányozni a gyermekekkel kapcsolatos kötelezettségek miatt a munkából. A KSH 2010-es diszkrimináció-kutatása szerint a magyar munkaerőpiacon tapasztalt családi körülményeket és a nemek közötti megkülönböztetést a nők 29,55-a jellemezte valós gondnak saját tapasztalatai alapján. Az adatok összefüggést mutatnak az alacsony képzettségi és a munkaerőpiaci megkülönböztetés terén. A megkülönböztetést megélt nők aránya a maximum általános iskolát végzett nők körében 27,1%, a szakiskolát és szakmunkásképzőt végzett nők körében 19,7%, ugyanakkor a közép- és felsőfokú végzettségű nők körében nem éri el a 13%-ot. A több mint 3 millió dolgozó magyar nő közül 441.100 tapasztalt álláskereső során tényleges diszkriminációt, főként családi helyzete és neme alapján. Ugyanilyen arányban számoltak be diszkriminációs tapasztalatról elbocsátási ügyek kapcsán.³⁸

3.4. A FOGLALKOZTATÁS RUGALMATLANSÁGA

A nők számára nehézséget jelent a munkaidő rugalmatlansága is. A nők döntő többsége (2010-ben 93%-a) kötött munkarendben dolgozik, azaz nincs lehetősége egyéb elfoglaltságaihoz igazítani munkaidejét. Ez egyértelműen a munkaszervezés rugalmatlanságának kö-

38 *Statistikai Tükör* 2012. /81. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.
<https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/merodiszki12.pdf> - Utolsó megtekintés 2016. október 10.

vetkezménye, és természetesen sújtja a férfiakat is, de számukra □ miután a nők vállalják a családi terhek döntő részét □ a kérdés nem olyan égető. Nyugat-Európában számtalan rugalmas munkaszervezési formát alkalmaznak a munkáltatók, nálunk még a rugalmas és a kötetlen munkaidő is alig terjedt el.

A másik kérdés a részmunkaidős foglalkoztatás, ami Magyarországon számos adminisztratív vagy jogosultsági ok miatt nem kifejezetten előnyös, de a gyermekek nevelése miatt nagyobb arányban veszik igénybe a nők.

Az ILO előbb említett honlapján megtalálhatók a részmunkaidős foglalkoztatás adatai is a 2015-ös évre vonatkozóan.³⁹

A heti 35 óránál rövidebb időben/kevesebbet foglalkoztatott nők és férfiak aránya néhány országban egészen eltérő, de a felsoroltak közül mindkét nem esetében a legalacsonyabb. Vagyis nálunk nem segíti a részmunkaidős munkavállalás a gyermeknevelést.

Ország	Részmunkaidősök aránya a nők között (%)	Részmunkaidősök aránya a férfiak között (%)
USA	32,9	19,6
Kanada	49,4	24,3
Svédország	26,6	15,5
Norvégia	31,3	9,2
Magyarország	11,9	5,7
Németország	47,6	8,3

29. ábra: Részmunkaidős foglalkoztatás egyes országokban nemenként, 2015. Forrás: ILO

3.5. RAGADÓS PADLÓ ÉS ÜVEGPLAFON

A **ragadós padló** elnevezés azt jelenti, hogy a gazdaságilag aktív nők többsége az alacsony presztízsű, kevés fizetéssel járó munkahelyeken kényszerül elhelyezkedni, amelyeket alacsony mobilitás jellemez, azaz nem kínál előrelépési lehetőséget. Az előrelépési lehetőség hiánya, illetve elenyésző mértéke miatt a nők beleragadnak ezekbe a foglalkozásokba, s azok, akik valahogyan mégis képesek kiszakadni ebből a környezetből, egy bizonyos szintnél nem

39 http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/maps-and-charts/enhanced/WCMS_458201/lang--en/index.htm

jutnak feljebb. Megjegyzendő, hogy gyakran azok a foglalkozások, amelyeket egyre nagyobb arányban űznek a nők, alacsonyabb presztízsűvé válnak. A szakirodalom azt a jelenséget, amikor a női és férfi munkaerő aránytalanul oszlik el a foglalkozási ágazatok és munkakörök között, **horizontális szegregációnak** nevezi. **Vertikális szegregációról** pedig akkor beszélünk, ha a foglalkozások rangsorában, illetve a vállalati hierarchiában oszlik el egyenlőtlenül a férfi és női munkaerő.

„Az ok-okozati összefüggés nem mindig világos, mindenestre a nők az alacsonyabb presztízsű szektorokban, ahol a kereseti lehetőségek is átlagnál rosszabbak felülreprezentáltak. Ezek az úgynevezett „női szakmák” többnyire a nőkkel asszociált gondoskodói funkcióval hozhatók összefüggésbe. Különböző megfelelési kényszerek hatása alatt, illetve társadalmi támogatottság híján a nők többnyire nem képesek hatékonyan fellépni a már a képzés szintjén, majd a felvételt követő előítéletekkel szemben, így akadályokba ütköznek a bekerülésük a férfiak uralta szakmákba. Mindazonáltal van átjárás: figyelemre méltó, hogy az olyan szakmákban is, ahol a női alkalmazottak vannak túlsúlyban, a férfiak foglalják el a magasabb pozíciókat, és ők vannak kereseti előnyben, míg az asszisztensi feladatokat munkaterületől függetlenül többnyire nők látják el (Betlen et al, 2009)”⁴⁰.

Az üvegplafon jelenség lényege (az), hogy a nők kisebb eséllyel kerülnek vezető posztokba, mint férfitársaik, mintha egy láthatatlan mennyezet akadályozná előrelépésüket. Az elnevezés egy kísérletről kapta nevét: halak akváriumába üveglemezt tettek. A halak megszokták, hogy csak az akadályig tudnak úszni az akváriumban, így amikor kivették az üveglemezt, akkor sem úsztak tovább a korábbi akadály vonalánál⁴¹. Az üvegplafon egy olyan akadály, amelyet a nők öntudatlanul is elfogadnak, és nem lépik át.

Az ún. üvegplafon jelenség az oka annak, hogy nálunk a vezető poszton, vagy a törvényhozók között, a politikai életben 2014-ben is lényegesen alacsonyabb volt a nők aránya, mint a férfiaké. Ebben a csoportban 39,5% volt a nők aránya, rosszabb, mint az azt megelőző mérés idején, 2013-ban. Ugyanezt a jelenséget megfigyelhetjük a tudományokban is, a nők létszámukhoz képest lényegesen alulreprezentáltak a Magyar Tudományos Akadémia tagjai, az egyetemi rektorok, dékánok, a tanszékvezetők és a kutatóintézetek vezetői között.

40 Idézi: Vajda Róza: *Munkaerőpiac, foglalkoztatás, vállalkozónők A nők teljes értékű munkavállalásának akadályairól és esélyeiről*, 19. oldal Utoljára megtekintve 2016. október 1. http://real.mtak.hu/25164/1/vajda_notlenevek.pdf

41 Debreceni Erzsébet–Komka Norbert (2004) *A nők foglalkoztatási helyzete és a nők foglalkoztatási esélyegyenlőségét célzó aktivitások a fővárosban*. Budapest: Fővárosi Esélyegyenlőségi Módszertani Iroda Műhely

Az ILO megvizsgálta 2015-ben az alulfizetett és alacsony képzettséget igénylő foglalkozások arányát a világ országaiban. Az interaktív térkép adataiból idézünk néhányat. A térkép megtekinthető itt: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/maps-and-charts/enhanced/WCMS_458201/lang--en/index.htm

Látható, hogy Magyarországon mindkét nem esetében viszonylag nagyarányú az alacsony képzettséget igénylő munkakörökben történő foglalkoztatás, és az országok többségében a nők felülreprezentáltak ezekben a munkakörökben.

Ország	Alacsony képzettséget igénylő munkakörökben foglalkoztatottak aránya a nők között (%)	Alacsony képzettséget igénylő munkakörökben foglalkoztatottak a férfiak között (%)
USA	9,2	15,5
Kanada	5,5	10,2
Svédország	4,8	3,0
Norvégia	5,8	4,4
Magyarország	11,1	9,4
Németország	10,7	6,0

30. ábra: Alacsony képzettséget igénylő munkakörökben foglalkoztatottak aránya a nők és férfiak között a világ egyes országaiban, 2015-ben. Forrás: ILO

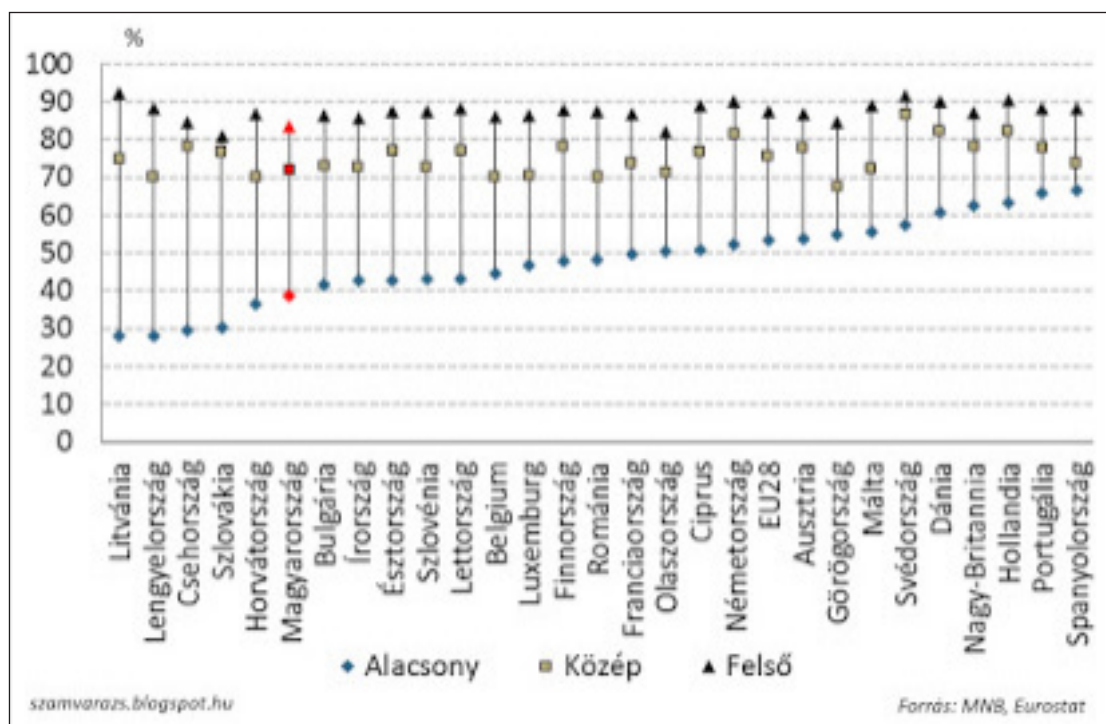
Nézzük, mi a helyzet a másik oldalon, a jól fizetett munkákban! Az adatok (innen: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/maps-and-charts/enhanced/WCMS_458201/lang--en/index.htm) azt mutatják, hogy az USA kivétellel minden országban magasabb a nők aránya a jól fizetett munkakörökben, mint a férfiaké. Ez arra utal, hogy a nők gyorsabban mozdulnak a jobban fizetett állások felé, mint a férfiak, összefüggésben egyre emelkedő iskolai végzettségükkel. Azonban ez az adat országos átlag, és nem a legfelsőbb szinteké, ahol feltehetően minden országban a férfiak javára billenne a mérleg.

Ország	Alacsony képzettséget igénylő munkakörökben foglalkoztatottak aránya a nők között (%)	Alacsony képzettséget igénylő munkakörökben foglalkoztatottak a férfiak között (%)
USA	22,9	58,8
Kanada	49,4	39,0
Svédország	52,4	47,6
Norvégia	53,1	49,8
Magyarország	43,8	29,6
Németország	46,0	42,1

31. ábra: Nők és férfiak aránya a magasabb végzettséget igénylő munkakörökben a világ egyes országaiban, 2015. Forrás: ILO

4. ISKOLAI VÉGZETTSÉG ÉS HÁTRÁNYOS HELYZET

Közhelyszerű, hogy minél alacsonyabb egy ember iskolai végzettsége, annál nehezebben talál állást. Ez magyar viszonyok között biztosan így van, de elmondható általában Európára is. Megfigyelhetjük, hogy az aktivitási arány a magasabb iskolai végzettségűek között jóval magasabb, mint alacsonyabb végzettségű társaiknál.



32. ábra: A 15-64 éves népesség aktivitási rátája képzettségi szint szerint Európa országaiban, 2014. Forrás: <http://szamvarazs.blogspot.hu/>

Az ábrán jól látható, hogy hazánkban az alacsony iskolai végzettségű személyek aktivitási rátája 40% alatti (ez a 8 általános iskolát, vagy annyit sem végzetteket jelenti, illetve az érettségit nem adó szakmunkásképzést), míg a középfokú végzettséggel rendelkezők körében már 70%-os, a felsőfokú végzettségűek esetén 80% körüli rátát figyelhetünk meg. Azaz egyértelműen kijelenthető, hogy az iskolai végzettség a gazdasági aktivitás (más néven a munkához való hozzáférés) egyik meghatározó eleme.

Az alacsony iskolai végzettség ritkán kínál magas presztízsű, vonzó munkapiaci lehetőségeket, ezért ez a csoport nehezebben jut ilyen munkához magasabb végzettségű társainál, és könnyebben választja a munkaerőpiacról történő kilépést, ha teheti. Így van ez pl. a gyermekgondozással kapcsolatos időszakban és a megváltozott munkaképességhez kapcsolódó nyugdíjazással is.

Az alacsony iskolai végzettség több szempontból is hátrányt jelent az egyén munkaerőpiaci jelenlétével kapcsolatosan: egyrészt az alacsony iskolai végzettséggel összefüggésben azok

az egyéb képességek is alacsonyabb szintűek, amelyekre a munkaerőpiacon egyre inkább igényt tart. Ilyen a változó körülményekhez és/vagy technológiákhoz történő alkalmazkodás képessége, az élethosszig való tanulás képessége, a nyelvtudás, a digitális írástudás stb. Az alacsony iskolai végzettség mögött, különösen, ha az tartós munkanélküliséggel párosul, gyakran számos, a foglalkoztathatóságot akadályozó tényezőt találhatunk az egészségi állapot és a képességek vonatkozásában is. A foglalkoztathatóságon elsősorban a munkavállaláshoz szükséges elégséges egészségi állapotot, a készségek, képességek és ismeretek (tudás), az alkalmazkodóképesség és motiváció meglétét, valamint az alapszükségletek minimális mértékű kielégítettségét értjük.⁴²

Az iskolai végzettség és a foglalkoztatottság/munkanélküliség összefüggéséről az 1. modulban már mutattunk be adatokat.

A jelenség súlyának megértéséhez hozzá kell tennünk, hogy az alacsony iskolai végzettség számos más társadalmi hátránnyal, hátrányképző tényezővel jár együtt, amelyek generációkon át öröklődnek tovább. Így a jelenség messze túlmutat az épp ma érintettek körén, további generációk sorsát is befolyásolja.

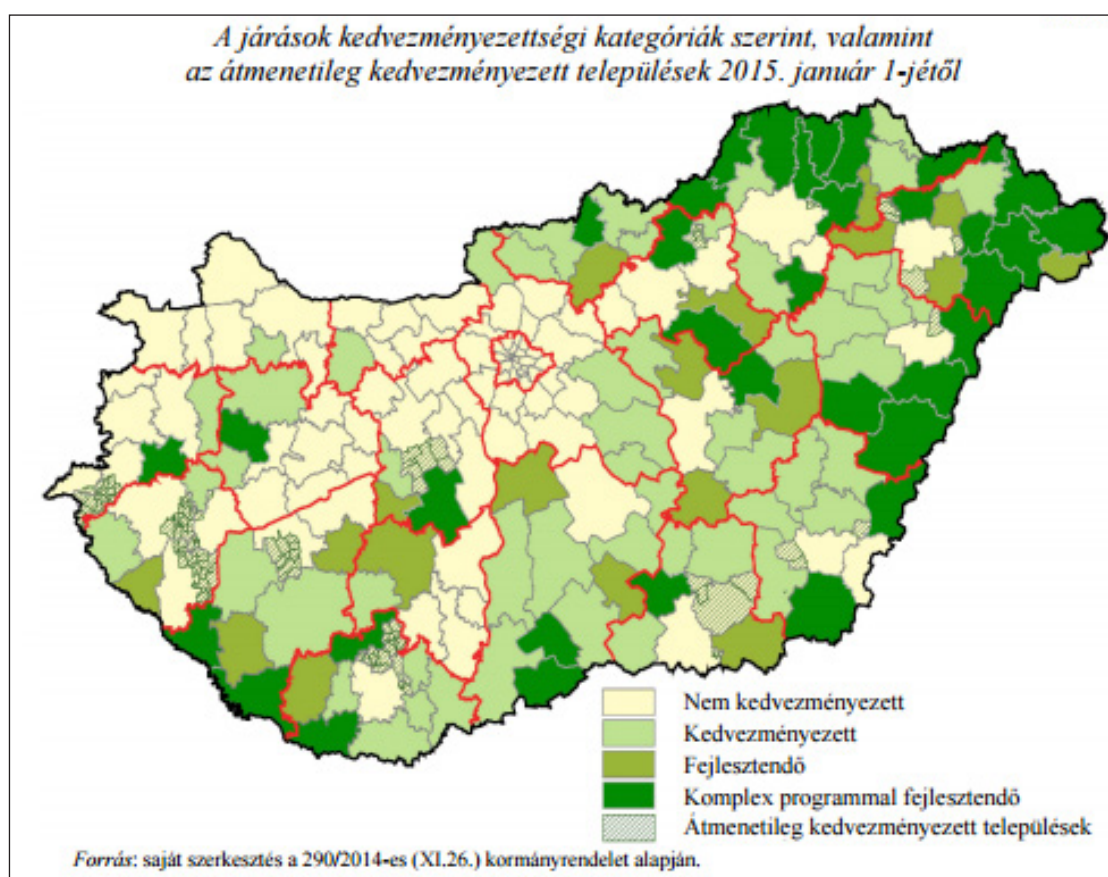
5. LAKÓHELY ÉS MUNKAPIACI HÁTRÁNY

Az alacsony iskolai végzettség és a lakóhely is gyakran szoros összefüggést mutat. Magyarország egy olyan ország, ahol a települési egyenlenségek társadalmi egyenlőtlenségeket is hordoznak. Itt nem pusztán az egyes régiók közötti fejlettségbeli színvonal-különbségére utalunk, bár kétségkívül ez is olyan probléma, amelynek enyhítésére még nem született megoldás.

A régiós különbségeknél jóval árnyaltabb képet kapunk, ha a járási és települési szinteken vizsgálódunk. Egy-egy régió belül a járások fejlettsége és az elérhető munkahelyek száma, minősége igen eltérő lehet. Erre vonatkozóan több alkalommal készültek számítások, legutóbb 2014-ben. Ennek alapján a 105/2015. és a 106/2015. számú kormányrendeletek rendelkeznek a járások besorolásáról és az ehhez kapcsolódó kedvezményekről. A járások helyzetét egy komplex mutatóval jellemzik, amelyet kutatók 24 jellemző alapján állítottak

42 Bővebben: Kun Zsuzsa: A szociális szolgáltatások sztenderdizálása és a foglalkoztathatóság javítása. In: KAPOCS VII. évf. 5. szám (38), 2008. 45. oldal

össze, mint társadalmi és demográfiai mutatók, lakás és életkörülmények, helyi gazdaság és munkaerőpiac, infrastruktúra és környezet. A mutatók az érintett kormányrendelet mellékletében olvashatóak, és minél alacsonyabb az értékük, annál inkább hátrányos helyzetű vagy kevésbé fejlett az adott kistérség. A mutatók alapján kategóriákat állítottak fel, amelyek elsősorban a fejlesztési támogatások célzásában nyújt segítséget. Ezek alapján 53 járás került az ún. kedvezményezett kategóriába (azaz a támogatásoknál ők élveznek elsőbbséget). Közülük 36 (a korábbi 33 helyett) komplex programmal segítendő, míg további 19 kevésbé hátrányos helyzetű járás a fejlesztendő kategóriába került.



33. ábra: A járások kedvezményzettségi kategóriák szerint. Forrás: Péntes 2015. ⁴³

43 Dr. Péntes János: A kedvezményezett térségek lehatárolásának aktuális kérdései In. TERÜLETI STATISZTIKA, 2015, 55(3): 206-232. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/terstat/2015/03/pentes.pdf>

Jól látható a térképen, hogy a leghátrányosabb helyzetű, kedvezményezett térségek zöme az észak-magyarországi, az észak-alföldi, a dél-alföldi és a dél-dunántúli régiókban található. A kormányrendelet mellékletében a mutatószám értéke szerint állítja sorba a járásokat. A legrosszabb helyzetű járás a cigándi (Észak-Magyarország, Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Cserehát), ahol a komplex mutató értéke 18,63. A listán a legelőkelőbb helyet Budapest II. kerülete foglalja el, ahol a mutató értéke 83,96, azaz 4,5-szer jobb az itt élők helyzete, mint a cigándiaké. A tényleges járások között az élen a szentendrei áll 68,82-es értékkel.

Az említett kormányrendeletek meghatározzák a kedvezményezett települések listáját is, ennek meghatározásához kétféle mutatót használtak. Az egyik minősítés azt jelzi, hogy társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott-e a település. Ebbe a kategóriába tartozik a komplex mutató alapján rangsorolt települések legkedvezőtlenebb helyzetben lévő harmada. A másik mutató a munkanélküliség mértékére vonatkozik. Jelentős munkanélküliséggel sújtott településnek a rendelet azokat nevezi, amelyekben a munkanélküliségi ráta meghaladja az országos átlag 1,75-szeresét.

Ezek a mutatószámok nem pusztán a hátrányos helyzet megértésében, de az ennek enyhítésére, felszámolására irányuló törekvések tervezésében is segítenek bennünket.

6. EGÉSZSÉGI ÁLLAPOT, KÁROSODÁS ÉS FOGYATÉKOSSÁG MINT HÁTRÁNYKÉPZŐ TÉNYEZŐK⁴⁴

Mindazon emberek csoportját, akik a munkaerőpiacon (is) egészségi állapotuk, tartós betegségük, károsodásuk vagy fogyatékoságuk miatt hátrányt szenvednek, összefoglalóan akadályozott embereknek is nevezzük.

Sajnos a statisztikai adatokban gyakran a különféle fogalmak különféle csoportokat is jelölnek, ezért az összehasonlítás nehézkes. A legutolsó nagy kutatást a TÁRKI és az NCSSZI végezte⁴⁵ a csoport körében, emellett a 2011. évi népszámlálás adataira támaszkodhatunk. Ez utóbbi a fogyatékosággal élők helyzetét vizsgálta. A tananyagban inkább a TÁRKI-NCSSZI-

44 A fejezet Tausz Katalin és Simon Dávid kéziratának felhasználásával készült.

45 Bernát Anikó–Hajdu Gábor (2011): *Az akadályozottsággal élők helyzete Magyarországon*. NCSSZI-TÁRKI Megváltozott munkaképességűek a munkaerőpiacon. KSH 2012. május

kutatásra építünk, mert részletesebb és árnyaltabb képet ad e társadalmi csoport munkapiaci helyzetéről, noha adatai két évvel régebbiek a KSH-iénál. Ezeket innen idézzük.

Ez a csoport a magyar népesség 11,4%-át tette ki 2009-ben, míg az EU-ban arányuk 16,2%. A foglalkoztatottak és a munkanélküliek körében akkor jóval kevésbé voltak jelent, mint az

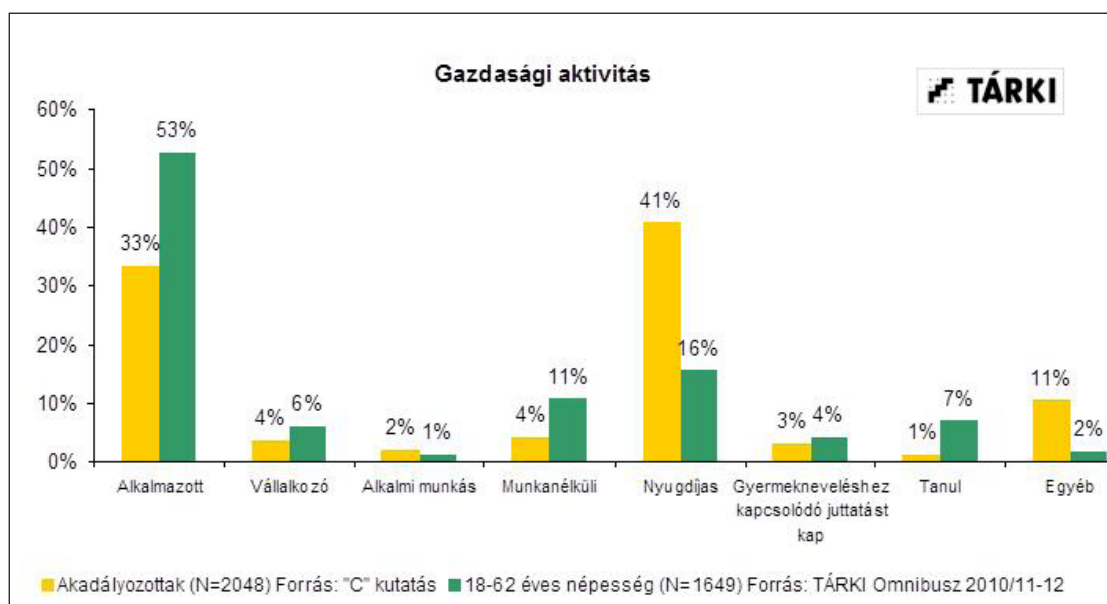
	Teljes népesség	Foglalkoztatottak	Munkanélküliek	Inaktívak
EU-25	16,2	12,3	16	24,9
Magyarország	11,4	2,3	4,4	25,5

34. ábra: A megváltozott munkaképességűek aránya a népességben belül, munkapiaci státusz szerint (%), 2009

Gazdasági aktivitásuk, munkaerőpiaci részvételük jóval alacsonyabb az átlagnál, ahogyan azt a következő ábránk szemlélteti.

		Foglalkoztatott	Munkanélküli	Inaktív	Összesen
EU	Összesen	49,6	5,4	45	100
	Férfi	55	6	39	100
	Nő	44,1	4,9	51	100
Magyarország	Összesen	11,5	1,3	87,2	100
	Férfi	11,6	1,3	87,1	100
	Nő	11,3	1,4	87,3	100

35. ábra: Az akadályozottak munkapiaci státusz szerinti megoszlása a teljes rokkant populáción belül (%), 2009



36. ábra: Az akadályozottsággal élők és a teljes 18-62 éves népesség gazdasági aktivitás szerint

A megváltozott munkaképesség sok esetben együtt jár az előzőekben már ismertetett hátrányokkal. A fiatalabbak, az érettségizettek és a diplomások, valamint a budapestiek foglalkoztatási esélyei meghaladják a többiekét; míg az 55 év feletti, a legfeljebb általános iskolát végzettek, a községekben, falvakban élők és a romák munkavállalási esélyei jóval gyengébbek. A munkaerőpiacra bekapcsolódás esélyének szempontjából az iskolázottság a legmeghatározóbb tényező: „(...) minél magasabb az iskolai végzettség, annál nagyobb eséllyel dolgozik az egészségkárosodott személy. A legfeljebb általános iskolát végzettekhez képest ez az esély háromszoros az érettségizettek, és ötszörösa diplomások körében, de több mint kétszeres abban az esetben is, ha csak szakmunkás képzettséggel rendelkezik valaki.”⁴⁶

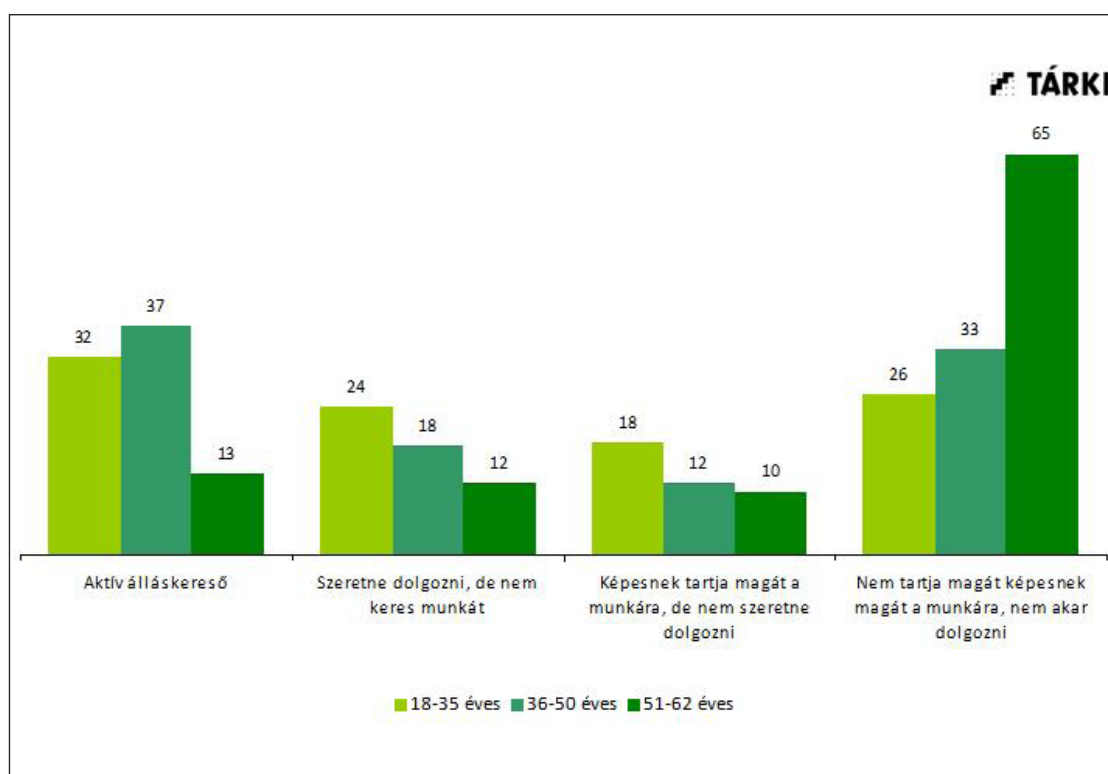
A kutatás természetéből adódóan a kutatók a munkaképesség kérdésének megítélésében csak a válaszadók saját magukról alkotott véleményére támaszkodhattak.

„Az adatfelvétel idején a rendszeres munkával nem rendelkező válaszadóinktól megkérdeztük, hogy látják, testi vagy pszichés problémájuk teljes mértékben korlátozza-e őket a munkavállalásban. Erre a kérdésre a megkérdezettek 58%-a igennel válaszolt. Vagyis a jelenleg inaktív akadályozottak kétötöde (42%-a) gondolja úgy, hogy jelenlegi állapotában alkalmas

46 Bernát Anikó–Hajdu Gábor (2011): *Az akadályozottsággal élők helyzete Magyarországon. NCSSZI-TÁRKIIn: Megváltozott munkaképességűek a munkaerőpiacon.* KSH 2012. május

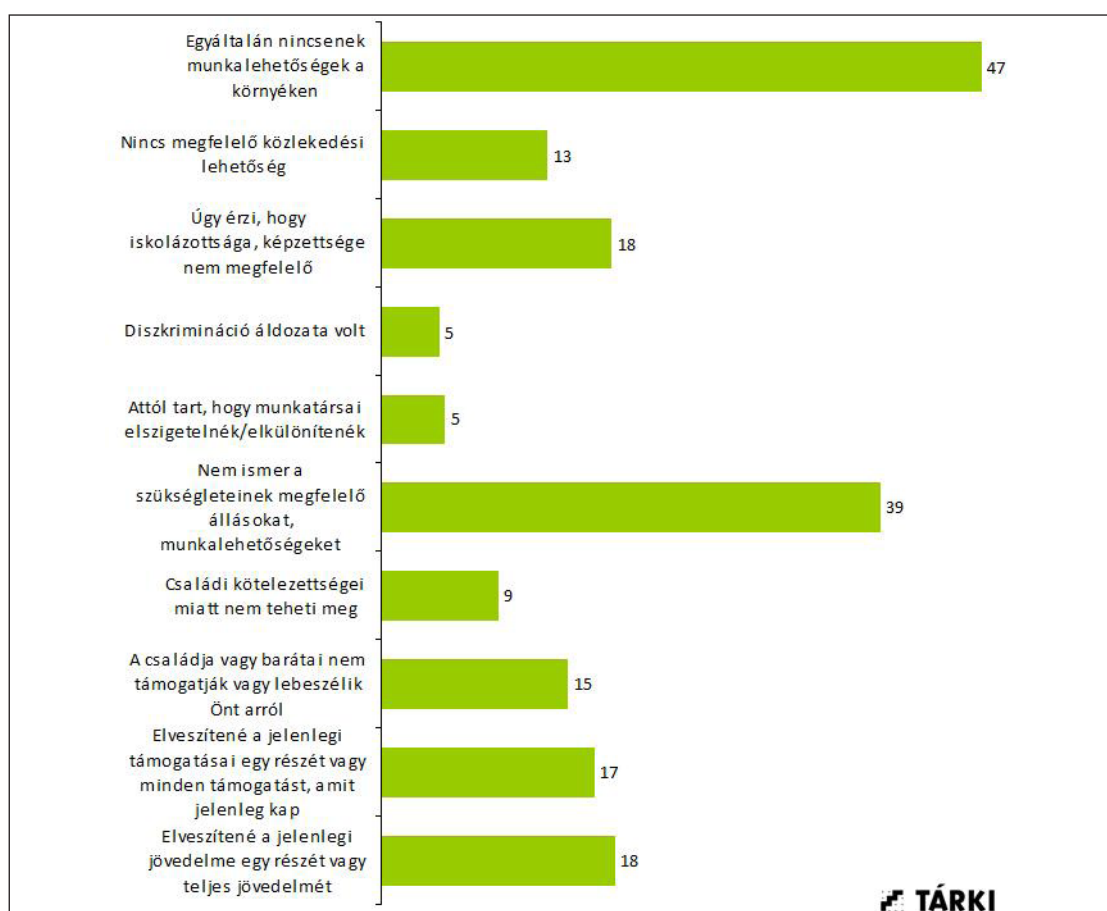
lenne valamilyen típusú munkavállalásra. Jelentős eltérés van az ORSZI szakvéleménnyel rendelkezők és az ilyen szakvéleménnyel nem rendelkezők között. Az előbbieket 78%-a, az utóbbiaknak viszont csak 31%-a értékeli úgy, hogy testi vagy pszichés problémája miatt nem lenne képes munkát vállalni. Ez azonban egyben azt is jelenti, hogy tízből hárman úgy látják, hogy – bár nincs orvosszakértői igazolásuk jelentősebb mértékű egészségkárosodásról – nem tudnának munkát vállalni egészségi okok miatt.”

Bár időnként megfogalmazódik, hogy a fogyatékos, megváltozott munkaképességű személyek nem is akarnak dolgozni – a kutatás eredményei ennek ellentmondanak. „A rendszeres munkával nem rendelkezők kétötöde (41%) el tud képzelni olyan munkakörülményeket vagy munkavégzési formát, amely mellett hajlandó lenne dolgozni. A rendszeres munkával nem rendelkezők 37%-a szeretne jelenleg munkát vállalni. Az elmúlt két évben 27%-uk kísérelt meg munkát szerezni, jelenleg 21%-uk keres állást. A munkaügyi központok nyilvántartásában jelenleg 17%-uk szerepel.”



37. ábra: Munkavállalási képesség és hajlandóság az akadályozottak körében életkor szerint (%)

„Három kérdés alapján ((1) El tud-e képzelni olyan másfajta munkakörülményeket, munkavégzési formát, amely mellett hajlandó lenne dolgozni?; (2) Szeretne-e munkát vállalni?; (3) Keres-e munkát?) a kérdezetteket négy csoportba soroltuk. Tíz inaktív akadályozottból öt (52%) egyáltalán nem tartja magát alkalmasnak a munkavállalásra, és nem is szeretne dolgozni, 12% képesnek tartja magát a munkára, de nem szeretne dolgozni, 15%-uk szeretne dolgozni, de jelenleg nem keres munkát, míg 21% tekinthető aktív álláskeresőnek.”⁴⁷ A fiatal és középkorú akadályozott személyek körülbelül egyharmada aktív álláskereső, az 50 év felettieknek csupán 13 százaléka.

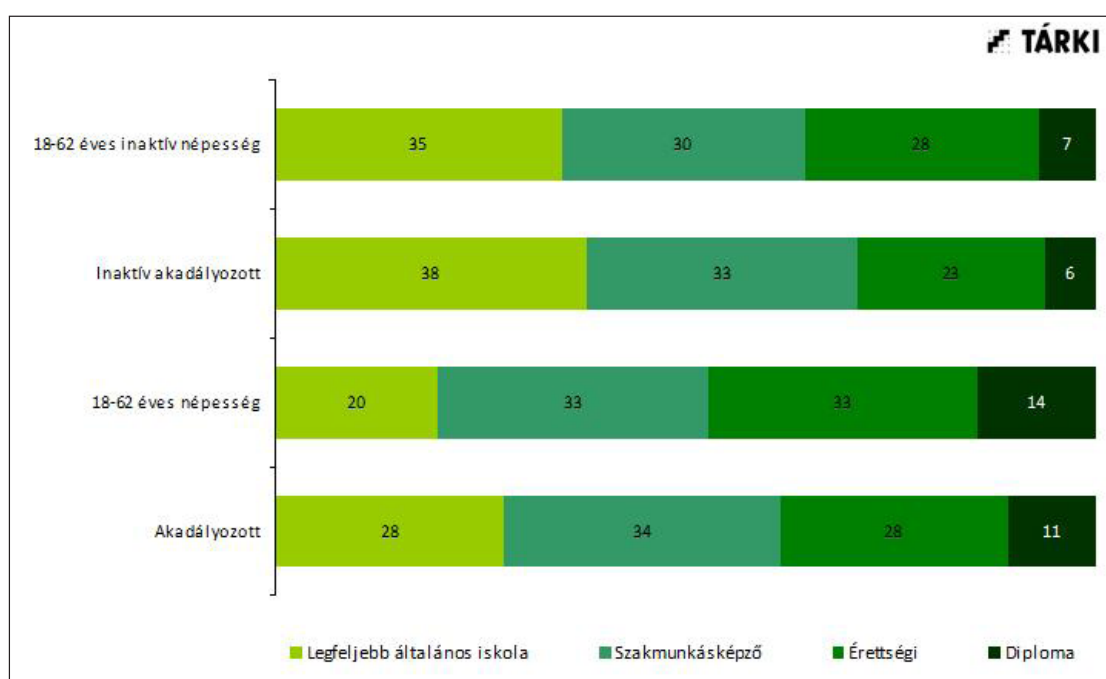


38. ábra: A munkakeresést megnehezítő tényezők (%)

47 TÁRKI 71. oldal – link??? vagy Uo???

Ugyan a munkaerőpiaci keresletről, a munkavállalási lehetőségekről e kutatás nem formálhatott képet, mégis annak alapján, hogy a munkavállalást nehezítő tényezők közül okként a munkalehetőségek hiányát jelölte meg a megkérdezettek 47%-a, valószínűsíthetjük, hogy a gazdaság működése az akadályozott emberek munkaerőpiaci integrálódásának a legfőbb gátja.

A válaszadók 18%-a feltételezi, hogy az iskolázottsága, képzettsége nem megfelelő ahhoz, hogy munkát találjon. Ez a feltételezés nem alaptalan, hiszen több kutatás eredményei egybehangzóan bizonyítják: e népességcsoport iskolai végzettsége alacsonyabb, mint az azonos korú teljes népesség iskolai végzettsége.



39. ábra: Az akadályozottak és a 18-62 éves népesség iskolai végzettségei gazdasági aktivitás szerint (%)

Nyilvánvalóan nehezíti a munkavállalást, hogy csupán 13%-uk beszél valamilyen idegen nyelvet (a teljes népességből 2005-ben 35%) és a távmunkát is ellehetetleníti, hogy több mint felüknek nincs otthoni internet hozzáférése.

7. MUNKAERŐPIACI DISZKRIMINÁCIÓ

„A leggyakrabban (20%) a munkaerőpiacon szembesültek valamilyen formában diszkriminációval akadályozottságukból adódóan, a többi területen (közlekedés, iskola, munkaügyi központ, szabadidő, rendőrség, önkormányzat, egészségügyi intézmény, szociális szolgáltatás, szomszédok és lakókörnyezete más tagjai részéről) tízből legfeljebb egy válaszadónak volt valaha negatív megkülönböztetésben része. Minden terület közül a legritkább a rendőrségen tapasztalt hátrányos megkülönböztetés, 100-ból mindössze két válaszadónak volt ilyen tapasztalata valaha.”⁴⁸

A munkaerőpiaci diszkrimináció jelenségével valamennyi bemutatott hátrányos helyzetű csoport kénytelen kisebb-nagyobb mértékben szembesülni. Legnagyobb mértékben azok a csoportok, ahol az említett hátrányok egyéb kirekesztő jellegű mechanizmussal is párosulnak. Ezek címzettjei elsősorban a romák, a nők és az akadályozott emberek.

„Közgazdasági értelemben diszkriminációnak nevezzük azt, ha két, egyenlő termelékenységű, de valamilyen adottság alapján megkülönböztethető csoport tagjai eltérő bánásmódban részesülnek. Másként fogalmazva, a munkapiaci diszkrimináció azt jelenti, hogy a piac a dolgozók olyan személyes tulajdonságait is értékeli, amelyek nem függenek össze a dolgozók egyéni termelékenységével. Tehát diszkriminálni lehet bármely megfigyelhető egyéni tulajdonság szerint, amely miatt a diszkrimináló személy a dolgozó termelési képességeit kevésbé értékeli, mint a többi, ugyanolyan képességű dolgozót.”⁴⁹

7.1. ROMÁK A MUNKAERŐPIACON

A munkaerőpiaci (és valamennyi egyéb) diszkriminációval leginkább érintett csoport a mai Magyarországon a romák csoportja.

A cigányság létszámára csak becsléseink vannak, Magyarország lakosságának kb. 7-8%-át teszi ki a roma népesség. A társadalmi távolság a roma és nem roma népesség között gyakorlatilag a rendszerváltás óta növekszik, főként azért, mert annak ők voltak a legnagyobb vesztesei. Elvesztették a munkahelyeiket és nem rendelkeztek semmilyen tőkével helyzetük

48 TÁRKI 95. old. ?

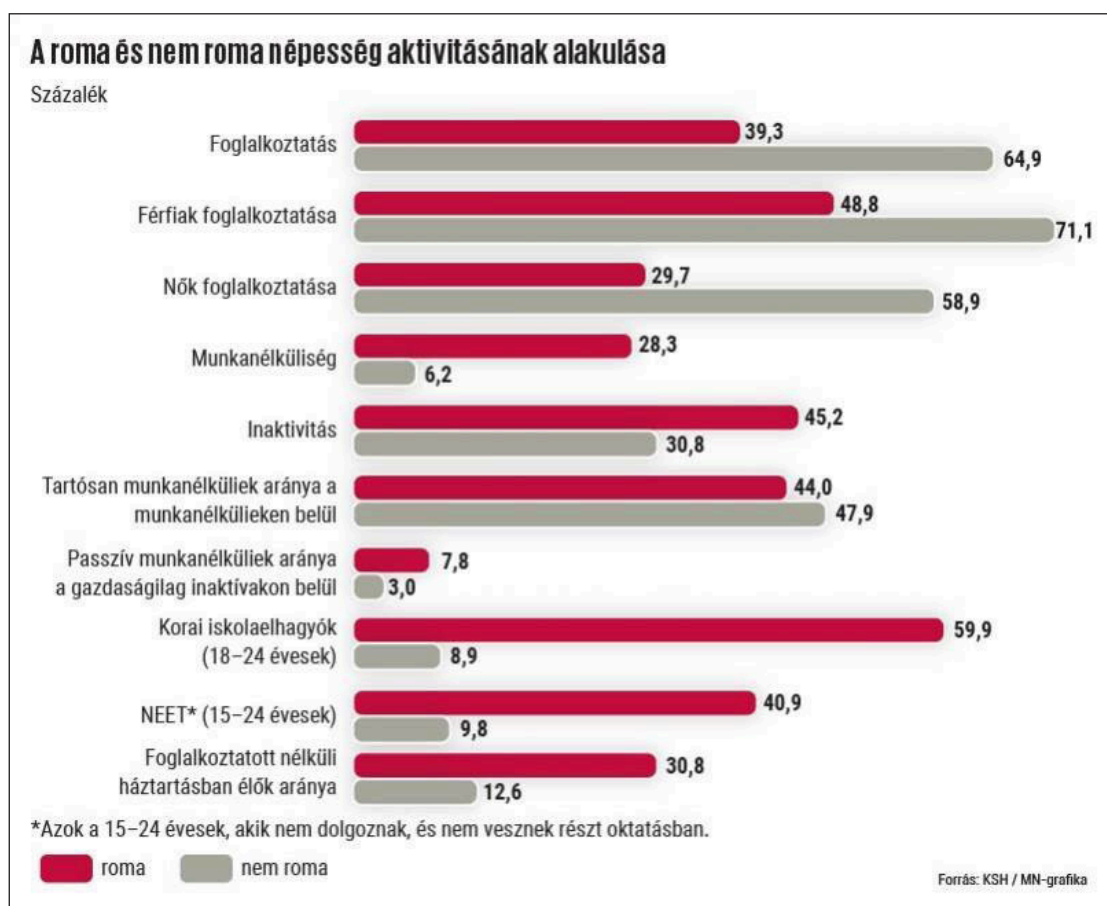
49 Lovász Anna-Telegdy Álmos: Munkapiaci diszkrimináció – típusok, mérési problémák, empirikus megoldások. In *Munkaerőpiaci Tükör*, 2009. <http://www.mtaki.hu/file/download/mt09/hu/kozelkep.pdf>

javításához. A cigányság a kirekesztéssel, diszkriminációval erősen sújtott.. A szegregáció egyre inkább tetten érhető a lakóhelyen, az iskolákban és a munkaerőpiacon is. Ez egy ördögi kör, amelyből a jelenlegi körülmények között nincs szabadulás.

„A magyarországi romák hátrányos helyzete, kirekesztettsége nyilvánvaló tény, amihez alacsony iskolázottságukon, gyenge munkaerőpiaci kapcsolódásukon, lakhatási hátrányaikon, és gyakran nem megfelelő egészségi állapotukon keresztül vezet az út. (...) A magyarországi roma népesség egyik legfontosabb demográfiai jellegzetessége jóval fiatalabb korösszetétele a magyar társadalom egészéhez viszonyítva. A roma fiatalok döntő többsége ma már kijárja az általános iskolát, és valamilyen középiskolában folytatja is tanulmányait, de jellemzően sem érettségit, sem valódi jövőbeli perspektívát adó képzést nem kap. Ráadásul a középiskolás roma diákok fele időközben lemorzsolódik, és elhagyja az iskolát. Ez a vegyes kép a romák helyzetének javulása szempontjából különösen fontos, hiszen az integráció és a szegénységből való kivezetés hosszú távon csakis az iskolai végzettség szintjének növelésével, és a munkaerőpiacon értékes szakmák megszerzésével érhető el. Az alacsony végzettség hatása kézzel fogható a gyenge munkaerőpiaci részvétel szintjén, ami tartós szegénységhez vezet. A magyar társadalom szegénységnek leginkább kitett csoportja a cigányság: hiszen kétszer-háromszor nagyobb a kockázatuk a nem romákhoz képest a szegénnyé válásra.”⁵⁰

A probléma csak foglalkoztatáspolitikai eszközökkel nem kezelhető. Súlyosságát következő ábránk szemlélteti.

50 Bernát Anikó: *Leszakadóban: a romák társadalmi helyzete a mai Magyarországon*. TÁRKI é.n.
<http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/b333.pdf>



40. ábra: A roma és nem roma népesség gazdasági aktivitásának alakulása, 2015.
 Forrás: Magyar Nemzet <http://mno.hu/belfold/lesujto-adatok-a-hazai-ciganysagrol-1369132>

IV. MODUL

BEAVATKOZÁS A MUNKAERŐPIAC MŰKÖDÉSÉBE

1. AZ ÁLLAMI BEAVATKOZÁS ESZKÖZEI⁵¹

A munkaerőpiac működésébe való beavatkozásra az állam jogosult (és képes). Az állam elsődleges feladata, hogy kielégítse a társadalom közös szükségleteit, megteremtse a belső rendet, fenntartsa a gazdasági és társadalmi viszonyokat, valamint szervezze és irányítsa a társadalom életét. Nincs ugyanis az államon kívül más olyan szervezet, amelynek lenne hatalma és eszköz-, valamint intézményrendszere, hogy elérje a kívánatos célokat, helyzeteket.

A gazdasági folyamatok irányítása tekintetében is jelentős feladatokkal rendelkezik az állam mint a polgárok által létrehozott és felhatalmazott szervezet: befolyást gyakorol a termelésre, az elosztásra, a forgalomra és a fogyasztásra.

A gazdaság folyamataiba történő beavatkozás kérdéskörében a közgazdaságtan háromféle szerepet tulajdonít az államnak. Az állam ezekkel a funkciókkal ellensúlyozza a piaci kudarcokat, helyettesíti és/vagy javítja annak működését. (Vagy legalábbis törekszik rá.)

Az első, az ún. **allokációs** tevékenység, amely a **közjavak** elérését szolgálja. Az állam allokációs tevékenységét az ún. részpiacok elégtelen működése hívta életre. Ilyen részpiac például a munkaerőpiac vagy a gazdaság. Az allokáció másik indoka az erőfölénnyel való visszaélés megakadályozása. Gazdasági folyamatok esetén ilyen pl. a különféle monopóliumokkal szemben történő fellépés vagy az információszolgáltatás szabályozása. A munkaerőpiacon erőfölényével a munkáltató tud visszaélni elsősorban, ezért az állam több területen szabályozza a munkáltató és munkavállaló viszonyát. Ilyen például a munka biztonsága, a munkaidő, a bérek és egyéb juttatások stb.

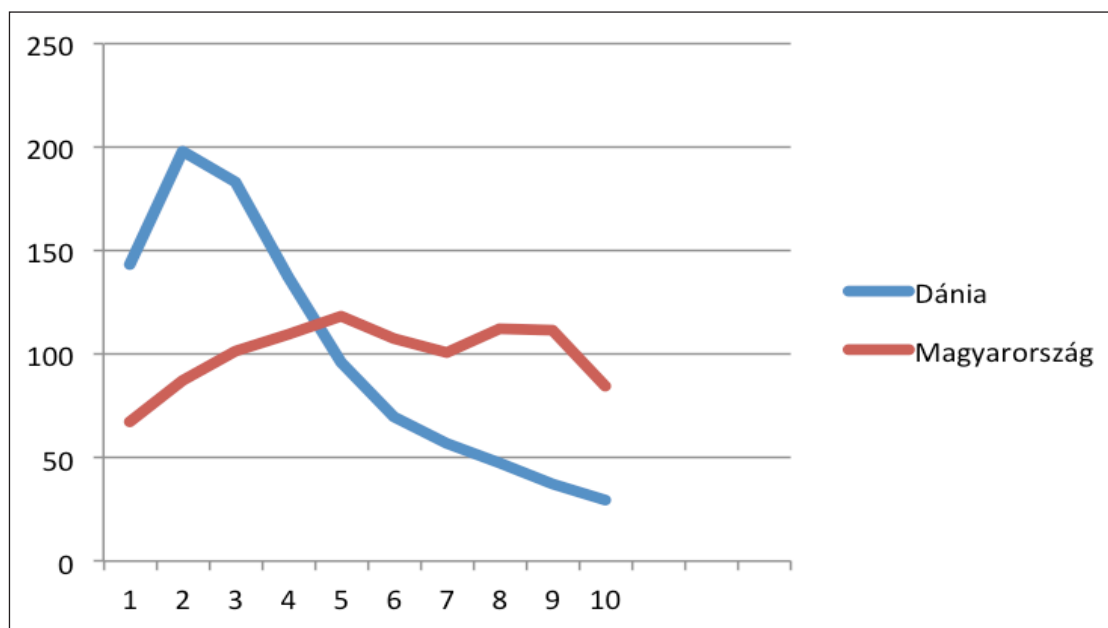
51 Itt csak azokat vesszük figyelembe, amelyek a foglalkoztatáspolitikát érintik.

Az állam másik szerepe az ún. **stabilizációs** szerep. A stabilizációs szerep a folyamatok egyensúlyban tartását vagy kiegyensúlyozását, a kudarcok elkerülését szolgálja. A munkaerőpiacon ilyen a kereslet és kínálat egyensúlyának megteremtése vagy a bérek szabályozása stb.

A gazdaságban a stabilizációt szolgálja □ többek között □ az infláció megelőzése vagy visszaszorítása, a külső vagy a belső gazdasági egyensúly helyreállítása, a költségvetés és az államháztartás egyensúlyban tartása.

Az állam harmadik szerepe az **újraelosztás**, avagy a **redisztribúció**. (Ezt a kérdést a szociálpolitika tantárgy keretében már részletesen megismerték, itt csak röviden szólunk róla.) A piactársadalmakban a társadalom tagjai jórészt a munkájuk alapján részesülnek a javakból. Az, hogy milyen munkát végzünk, meghatározza társadalmi helyzetünket, és meghatározza (egyszerűen szólva) a vagyonunkat, amit, ha van, újabb bevételi forrássá, működő tőkévé változtathatunk. De mi van azokkal az emberekkel, akik valamilyen oknál fogva még vagy már, de nem tudnak munkát végezni és vagyonuk sincs? Nyilvánvalóan egy civilizált állam nem engedheti meg, hogy éhen haljanak, megfagyjanak, ne tudják gyermekeiket felnevelni, ezért különböző juttatásokat, kedvezményeket, szolgáltatásokat nyújt számukra.

A redisztribúció a jövedelmek újraelosztását jelenti. Erre úgy képes az állam, hogy megállapít adókat, járulékokat, amelyeket befizetünk a központi költségvetésbe, majd ezeket különböző szempontok alapján szétosztja az egyes társadalmi csoportok között. Az újraelosztás célja nyilvánvalóan az (lenne), hogy a leggazdagabbaktól a legszegényebbek irányába térítsük el a jövedelmeket. Az egyes országok gyakorlata azonban ebben meglehetősen eltérő.



41. ábra: A pénzjellegű (nem szolgáltatás) szociális transzferek eloszlása jövedelmi tizedek szerint az átlag (=100) arányában Dániában és Magyarországon 2011-ben.

Forrás: Átlátszó. <https://pogiblog.atlatszo.hu/2014/11/25/perverz-redisztribucio/52>

Ábránk jól mutatja, hogy míg Dániában, a világ legboldogabb és leggazdagabb országainak egyikében, a jövedelmek átcsoportosításából leginkább a második tizedbe tartozók részesülnek, s innen egyenletesen csökken a mérték a leggazdagabbak felé haladva, addig Magyarországon a trend nem ilyen egyértelmű. A pénzjellegű szociális transzferek közé tartoznak a nyugdíj, a gyermekekkel és családdal kapcsolatos ellátások, a táppénz, más szociális jövedelmek és természetesen a **munkanélküli ellátások** is. A jövedelemtranszferek körül nagyon ritkán alakul ki egyetértés, mert a döntések mögött eltérő érdekek és ideológiák húzódnak.

Az állam képes beavatkozni a piac, a munkaerőpiac és a társadalom működésébe **szabályozással** is. A szabályozás lehetőségét a jog biztosítja, amivel előírhatjuk a gazdaság, a társadalom, s természetesen a munkaerőpiac szereplői számára is a kívánatos, az elvárt és a nem

52 Az ábra alsó tengelyén az ún. jövedelmi deciliseket, tizedeket találjuk. Az egy főre jutó nettó jövedelmek alapján 10 csoportba osztjuk a lakosságot, aszerint, mennyit keresnek az adott csoportba tartozók. Minél szegényebb valaki, annál alacsonyabb sorszámú jövedelmi decilisbe (tizedbe) tartozik. 2013-ban a legalsó és legfelső decilis közötti jövedelemkülönbség több mint nyolcszoros volt.

megengedett cselekvéseket, magatartást. A munkaerőpiacon például az állam szabályozza a munkavállaló és munkaadó szerződését, a munka feltételeit, bizonyos keretek között annak díjazását is. Szabályozza az állam, hogy a munkáltatónak van felelőssége a munkavállaló betegsége esetén, vagy éppen, ha más okból esik ki a munkaerőpiacról. Védi az állam a munkavállalókat bizonyos életkorban vagy élethelyzetben, pl. a nyugdíjba vonulás környékén vagy a gyermekgondozásról való visszatérés esetén. Természetesen védi a munkáltatót is a munkavállalóval szemben, azaz igyekszik eszközeivel az egyenlő, vagy legalábbis mindkét fél számára elfogadható, méltányos szerződési, együttműködési feltételeket biztosítani.

Az állam feladatai, funkciói között nem utolsó helyet foglal el a társadalom adott színvonalon történő működéséhez szükséges **infrastruktúra** kialakítása és működtetése. Ez nem jelenti azt, hogy az infrastruktúrák biztosításával kapcsolatos minden tevékenységet az államnak kell ellátnia, de gondoskodnia kell arról, hogy valaki elvégezze a feladatot a lakosság számára elfogadható módon, minőségben és áron, abban az esetben is, ha ez piaci szempontból nem kifizetődő feladat. Amennyiben szükséges, ehhez szubvenciókat (támogatásokat) is nyújthat. Az infrastruktúra két fajtáját különböztetjük meg, az ún. termelő és nem termelő kategóriát. Előbbibe tartozik például a közlekedési hálózat vagy az energiaellátás, a közművek kiépítése és fenntartása, valamint a hírközlés.

A foglalkoztatáspolitikában az infrastruktúrát a foglalkoztatáspolitikai intézményei, szervezetei jelentik. Ilyenek például az érdekképviselők és érdekegyeztetés szervezetei, a munkanélküliség megelőzését és kezelését szolgáló munkaerőpiaci szolgáltatások és támogatások, valamint az ezeket működtető szervezetek rendszere, a munkabiztonság intézményei, a munkaügyi viták eldöntésére szolgáló bíróságok (munkaügyi bíróságok) szervezete, az ellenőrzésre szolgáló szervezetek vagy éppen az üzemorvosi szolgálat.

A felsorolt intézmények/intézkedési körök nem mindegyike tartozik a foglalkoztatáspolitikai tárgykörébe, de mindegyik hatással bír a gazdaságra és a munkaerőpiacra egyaránt.

2. FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA, AZ ÁLLAM BEAVATKOZÁSI ESZKÖZTÁRA

2.1. A FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA FOGALMÁNAK MEGHATÁROZÁSI LEHETŐSÉGEI

A tananyagban eddig számtalanszor beszéltünk már a foglalkoztatáspolitikáról, anélkül, hogy meghatároztuk volna, mit is értünk a fogalmon.

Talán nem meglepő, de ebben a tekintetben sincs egyetértés a különböző szerzők között, vannak, akik tágabb és vannak, akik szűkebb értelmezésben, fogalmi keretben gondolkoznak. Ennek oka, hogy a munkaerőpiac és a foglalkoztatás nem légtüres térben, hanem folyton változó gazdasági és társadalmi térben létezik, ezért befolyásolása többféle szakpolitikai eszközrendszerével lehet csak eredményes. A foglalkoztatottak száma, a munkanélküliség mértéke erőteljesen függ a gazdasági viszonyoktól, szabályozásuk pedig a mindenkori hatalom ideológiájától és értékrendjétől.

A szűkebb értelem egyértelműen a **szakpolitikai értelmezés**, amely szerint a foglalkoztatáspolitikát a foglalkoztatás területén tett beavatkozások összessége, amelynek célja a gazdasági növekedés. A beavatkozásokon a foglalkoztatáspolitikát tekintetében a szabályozást értjük. Jól látható, hogy ez a fogalom nem számol a foglalkoztatáspolitikához kapcsolódó társadalmi kérdésekkel és semmilyen minőségi megközelítés nem kapcsolódik hozzá. Ezt a társadalmi aspektust, vagy minőséget azok a nemzetközi szervezetek kapcsolják a fogalomhoz, amelyekhez Magyarország is csatlakozott, és csatlakozásával, illetve az egyes egyezmények ratifikálásával vállalta azok betartását. Ilyenek például az ENSZ, az ILO, azaz az ENSZ szakosított szervezete, az International Labour Organisation, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet vagy éppen az Európai Unió.⁵³ Fogalmazhatunk úgy is, hogy a foglalkoztatáspolitikát nem cél nélküli eszköz, hiszen kapcsolódik a gazdasági növekedésen túl az életszínvonal növeléséhez, a munkanélküliség mértékének és következményeinek csökkentéséhez vagy a társadalmi béke megőrzéséhez.

Melyek lehetnek ezek a normák?

53 BAGÓ JÓZSEF: A foglalkoztatáspolitikát nemzetközi normái. In: *Esély* 2002/4. 18. oldal

2.2. A FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA ALAPELVEI, NORMÁI

Alapvető kiindulópontunkat az **ENSZ Emberi Jogok⁵⁴ Egyetemes Nyilatkozata** jelenti, amelyet az ENSZ Közgyűlésének 217 A (III) határozata alapján, 1948. december 10-én fogadtak el, és hirdettek ki. Magyarországon pedig 2000. június 17-én a 2000. évi LX törvénnyel.⁵⁵

Az egyezmény így rendelkezik:

- › 23. cikk (1) Mindenkinek joga van a munkához, a munka szabad megválasztásához, a méltányos és kielégítő munkafeltételekhez és a munkanélküliség elleni védelemhez. (2) Mindennemű megkülönböztetés nélkül mindenkinek joga van az egyenlő munkáért egyenlő bérhez.
- › (3) Mindenkinek, aki dolgozik, joga van olyan méltányos és kielégítő bérezéshez, amely számára és családja számára az emberi méltóságnak megfelelő létet biztosít, és amelyet szükség esetén a szociális védelem egyéb eszközei egészítenek ki.
- › (4) Mindenkinek joga van érdekeinek védelmére szakszervezetet alakítani és abba belépni.
- › 24. cikk Mindenkinek joga van a pihenéshez és szabadidőhöz a munkaidő ésszerű korlátozását és az időszakos fizetett szabadságot is ideértve
- › 25.cikk (1) Mindenkinek joga van a saját maga és családja egészségének és jólétének biztosítására alkalmas életszínvonalhoz, ideértve az élelmet, a ruházatot, a lakást, az orvosi ellátást és a szükséges szociális szolgáltatásokat, továbbá a szociális biztonság-hoz **munkanélküliség**, betegség, rokkantság, özvegység, öregség esetén, vagy mikor tőle független egyéb körülmények miatt nincsenek megélhetési eszközei.

Láthatjuk, hogy a Nyilatkozat, amelyet Magyarországon csak a rendszerváltást követően ratifikáltak, rendelkezik a munkavállaláshoz és **munkavégzéshez kapcsolatos alapvető emberi jogokról**.

54 Mik is azok az emberi jogok? <http://hu.humanrights.com/what-are-human-rights/>

55 Magyarországon 2000. június 17-én a 2000. évi LX törvénnyel hirdették ki.

Ezek:

- › **A munkához való jog**
Azaz senkit sem lehet kizárni a munkavégzés lehetőségeiből akarata ellenére.
- › **A munka szabad megválasztásának joga**
Senki sem kényszeríthető olyan munka végzésére, amelyet nem akar vállalni, képességeihez és készségeihez mérten nem megfelelő stb. Nyilvánvaló, hogy a munka szabad megválasztása számos objektív és szubjektív akadályba ütközik, a Nyilatkozatot ennek megfelelően kell értelmezni. Nem lehet orvos az, akinek nincs meg hozzá a képesítése, vagy pilóta, aki nem alkalmas rá.
- › **A méltányos és kielégítő munkafeltételekhez való jog**
Elsősorban a munka biztonságára és a megfelelő munkakörülmények biztosítására vonatkozó szabályozás, amelyet szintén az adott kor és társadalom színvonalán kell értelmezni. Fogalmazhatunk úgy is, a munkakörülményeknek nem csak a termelést kell szolgálni, de kialakításuk során a munkavégzőkre is tekintettel kell lenni. Számos kérdés, például az öltözés és a tisztálkodás lehetősége, a megfelelő világítás, fűtés, az üzemorvosi ellátás levezethető ebből a passzusból.
- › **A munkanélküliség elleni védelemhez való jog**
Ennek eredményeként szabályozzák az államok például a munkaviszony megszüntetését, a létszámleépítést.
- › **Az egyenlő bérezéshez való jog egyenlő munka esetén**
A rendelkezés alapján tilos (lenne) a nemek közötti bérkülönbség, többek között.
- › **Méltányos és kielégítő bérezés**, amely az adott kor és az adott társadalom színvonalán méltányos és a megélhetéshez elégséges életszínvonalat biztosít
- › **A szociális támogatásokhoz való jog**, amelyek szükség esetén kiegészíthetik a bért
- › **Az érdekvédelemhez való jog**
- › Ami nemcsak azt jelenti, hogy valaki szabadon alakíthat szakszervezetet vagy léphet abba be, hanem azt is, hogy emiatt nem érheti hátrány, s hogy a szakszervezetek működési feltételeit is garantálni kell.
- › **Jog a pihenőidőhöz és a szabadsághoz**
- › A kitétel a munkanapok számát és a munkaidő hosszát szabályozza.
- › **Jog az alapvető szociális biztonsághoz**, többek között munkanélküliség esetén
Ez a feltétel azt jelenti, hogy a munkanélküli ember és családja számára is kiszámíthatóan biztosítani kell az alapvető életfeltételeket a munkanélküliség idején is . Ezek az alap-

vető életfeltételek, azaz a szociális biztonság minimális szintje, korszakonként és országonként változnak. Egy mai európai államban minimálisan ki kellene terjednie a lakhatásra, az élelmezésre, a gyermekek felnevelésére. A szociális biztonság hiányában a munkanélküli ember alkalmatlanná válik a munkára. (Persze, a túlzott biztonság vagy az ellátás magas színvonala ellenősztrőző hatást gyakorol a munkavállalásra. Ez a „szegénységi csapda” vagy „segélycsapda” jelensége.)

A következő fontos dokumentum, amelyet a foglalkoztatáspolitikai alapelveinél figyelembe kell vennünk, az a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1964. évi 48. ülésén elfogadott 122. számú, a foglalkoztatáspolitikáról szóló Egyezmény, amely Magyarországon a 2000. évi LXII. törvénnyel történt meg.⁵⁶ További, nélkülözhetetlen dokumentumok az alapelvekhez: a foglalkoztatásból és a foglalkozásból eredő hátrányos megkülönböztetésről szóló 1958. évi 111. számú Egyezmény, a munkaerőpiaci szolgáltatás szervezetről szóló 1948. évi 88. számú Egyezmény, valamint a magán munkaközvetítő ügynökségekről szóló 1949. évi 96. (módosított) Egyezmény.

1999-ben ratifikálta, azaz iktatta jogrendjébe Magyarország az Európai Szociális Kartát⁵⁷, amelyet 1961-ben, Torinóban fogadtak el. A Karta olyan jogokat biztosít, amelyek az emberek mindennapi életét érintik, mint például a lakásügy, az egészségügy, az oktatás, a foglalkoztatás, a jogi és szociális védelem, a személyek szabad mozgása, a hátrányos megkülönböztetés tilalma.

A Karta nagyon hasonló alapvetéseket tesz, mint az ENSZ-egyezmény. Ezek:

a munkához való jog,

- › *a teljes foglalkoztatás elérése (ez nem 100%-ot jelent természetesen, hanem azt, hogy minden munkára képes és dolgozni akaró ember számára legyen munka),*
- › *a szabadon választott foglalkozás joga,*
- › *az ingyenes foglalkoztatási szolgáltatások létrehozása és fenntartása,*
- › *a megfelelő szakmai pályaválasztás, képzés és rehabilitáció biztosítása és támogatása*
- › *az igazságos munkafeltételekhez való jog*
 - » *ésszerű napi és heti munkaóra meghatározása,*
 - » *a törvényes ünnepnapokra való díjazás,*

56 http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0000062.TV

57 1999. évi C. törvény az Európai Szociális Karta kihirdetéséről,
http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99900100.TV

- » *legalább évi kéthetes fizetett szabadság,*
- » *az egészségtelen vagy veszélyes munkát végzők számára a pótszabadság vagy a csökkentett munkaidő és a*
- » *a heti pihenőidő biztosítása,*
- › *a szervezkedés joga,*
- › *a béralkuhoz való jog,*
- › *a gyermekek és fiatalok védelme a munkában: 15 év alatt nem lehet dolgozni és speciális szabályok a 18 év alatti munkavállalókra,*
- › *a nők speciális védelme (szülési szabadság kötelező biztosítása, speciális védelem kisgyermekes és terhes anyáknak),*
- › *a társadalombiztosításhoz való jog,*
- › *a szociális és egészségügyi támogatáshoz és szolgáltatásokhoz való jog.*

Az Európai Szociális Karta módosítása 1999-en lépett életbe és fokozatosan lép életbe.

Az alapelvek megértéséhez és a foglalkoztatáspolitikai céljainak meghatározásához még egy dokumentumot meg kell ismernünk, ez az **Európai Foglalkoztatási Stratégia**.

1997-ben az EU tagállamai megállapodtak arról, hogy közös foglalkoztatáspolitikai célkitűzéseket és célértéket dolgoznak ki. A stratégia kidolgozásának és elfogadásának elsődleges célja volt a munkahelyek számának és a foglalkoztatás színvonalának növelése az Unióban.⁵⁸

Az Európai Foglalkoztatási Stratégia ma már az Európa 2020 Program része, s mint ilyen, az uniós intézmények és tagállamok koordinálják. A foglalkoztatási stratégia végrehajtását a Foglalkoztatási Bizottság segíti és a koordináció⁵⁹ négy lépéséből áll:

- › *A Bizottság foglalkoztatási iránymutatásokat terjeszt elő, amelyeket a tagállami kormányok jóváhagynak, majd az EU Tanácsa elfogad. Az iránymutatások közös foglalkoztatáspolitikai prioritásokat és célértékeket határoznak meg.*
- › *Az éves növekedési jelentésre építve a Bizottság közös foglalkoztatási jelentést tesz közzé, amelyet az EU Tanácsa fogad el. A jelentés az európai foglalkoztatási helyzet elemzésén, a foglalkoztatási iránymutatások végrehajtásán és a foglalkoztatási és szociális mutatók eredménytáblájának kiértékelésén alapul.*

58 Bővebb információ az Unió vonatkozó honlapján: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=hu>

59 Az EU dokumentumaiban szemeszter.

- › *A tagállami kormányok nemzeti reformprogramokat nyújtanak be a Bizottsághoz. Az uniós intézmény megvizsgálja, hogy ezek megfelelnek-e az Európa 2020 stratégia céljainak.*
- › *A nemzeti reformprogramok értékelése alapján a Bizottság országjelentésekben elemzi a tagállamok gazdaságpolitikáját, majd országspecifikus ajánlásokat bocsát ki.*

2.3. A FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA FOGALMA ÉS CÉLJA

A számos bemutatott dokumentum alapján összegezhető a foglalkoztatáspolitikai fogalma:

A foglalkoztatáspolitikai a munkaerőpiac olyan külső szabályozó rendszere, amelyik a munkaerőpiacot úgy igyekszik befolyásolni, hogy ezáltal rugalmasabb, hatékonyabb és harmonikusabb legyen a működése, elősegítse a munkaerőpiaci egyensúly létrejöttét, és egyúttal érvényesüljenek a társadalmi, szociális funkciók, valamint az egyetemes emberi jogok.⁶⁰

A foglalkoztatáspolitikai célja, hogy mindenki, aki képes és akar munkát vállalni, az képzettségének, végzettségének és lehetőségeinek megfelelő munkát kapjon, az elérhető legjobb feltételekkel.

E célok megvalósítása érdekében **a foglalkoztatáspolitikai feladata**, hogy elősegítse:

- › a keresletnek megfelelő munkaerő-létszám biztosítása (munkanélküliség idején csökkentése, munkaerőhiány esetén növelése, pl. az aktivitást támogató vagy gátló intézkedésekkel, mint amilyen a gyermekgondozási időszak változtatása, a nyugdíjkorhatár változtatása, a passzív ellátások körének újradefiniálása, többek között a rokkantnyugdíjazás megkönnyítése vagy nehezítése, a tanulmányi idő rövidítése vagy nyújtása stb.)
- › a kereslet igényeinek megfelelő szakmai, képzettségi struktúra kialakítása az oktatáspolitikai segítségével: az alap-, közép- és felsőfokú oktatás, a szak- és a felnőttképzés rendszerén keresztül
- › a munkaerő-kínálat kereslethez igazodásának elősegítése annak érdekében, hogy segítséget kapjanak a munkahely megtartásához (pl. a szükséges képzettség/végzettség megszerzése vállalati vagy felnőttképzés keretében, a mobilitás elősegítése, a munkahely elvesztése esetén az új munkahely megtalálásában nyújtott segítség biztosítása, stb.)

⁶⁰ Több szerző alapján, átdolgozott, saját értelmezés. Az eredeti szöveg számos helyen forrás nélkül megtalálható: A foglalkoztatáspolitikai pedig a munkaerőpiac olyan külső szabályozó rendszere, amelyik a munkaerőpiacot úgy igyekszik befolyásolni, hogy ezáltal harmonikusabb legyen annak működése, és egyúttal érvényesüljenek, mozgásteret, megvalósulási lehetőséget kapjanak a társadalmi funkciók is.

- › a munkaerő-kereslet növelése annak érdekében, hogy a lehető legteljesebb mértékű foglalkoztatás legyen biztosítható a társadalom tagjai számára, s ezzel fenntartható legyen a szociális biztonság és a társadalmi béke (gazdaságpolitikai és foglalkoztatási ösztönzők, adókedvezmények stb.)
- › gondoskodás mindazokról, akik valamilyen oknál fogva átmenetileg vagy tartósan kiszorultak a munkaerőpiacról (társadalombiztosítás, szociális segélyezés, munkanélküli ellátások)

Az előbbiek egyértelműen alátámasztják, hogy a foglalkoztatáspolitikai önmagában ezeket a feladatokat nem tudja megoldani, segítségül kell hívnia más szakpolitikákat és eszközöket. **Ezért a foglalkoztatáspolitikai tervező és koordinatív szerepét kell hangsúlyoznunk**, amely lehetővé teszi, hogy a gazdasági és foglalkoztatási célok elérése érdekében más politikák számára helyzetelemzést nyújtson, megrendeléseket adjon és biztosítsa a közös cél elérése érdekében összehangolt működésüket. Hiba lenne tehát a foglalkoztatáspolitikát leszűkíteni a munkanélküliség kezelésére, hiszen a megoldás elérése érdekében az okokhoz kell visszanyúlni, azaz azokat a gazdasági, társadalmi folyamatokat kell kezelni, amelyek a munkanélküliséget létrehozzák és fenntartják.

Melyek azok a más politikák, amelyeknek a foglalkoztatáspolitikai, s még inkább a társadalmi célok elérése érdekében együtt kell működniük?

A politika megnevezése	Feladata
Gazdaságpolitika	Meghatározza a gazdasági növekedést, ösztönzi vagy visszafogja a termelést, a beruházásokat, befolyásolja a munkaerő iránti keresletet. Célja a hosszútávon fenntartható gazdasági növekedés biztosítása.
Monetáris politika	A gazdaságban forgó pénzmennyiség mértékével próbálja meg befolyásolni a gazdasági folyamatokat. „Olyan pénzügyi politika és annak gyakorlata, mely a pénz- és tőkepiacon a pénz- és hitelkínálat, valamint a pénz- és hitelkereslet befolyásolására irányul, megteremti és megőrzi a pénzügyi egyensúlyt elsősorban a nemzetgazdaság stabilitása érdekében, továbbá elősegíti a nemzeti fizetőeszköz vásárlóerejének védelmét és biztosítja a gazdasági növekedést.” ⁶¹

61 http://penzugysziget.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=212:monetaris-politika&catid=132&Itemid=73 utolsó megtekintés 2016. december 2.

A politika megnevezése	Feladata
Fiskális vagy költségvetési politika	„A gazdaságban keletkezett jövedelmek újraelosztása révén befolyásolja a vállalkozások és a lakosság rendelkezésére álló jövedelem nagyságát és elosztását. Fő elemei: a közkiadások (kormányzati vásárlások és a háztartásoknak, illetve a vállalatoknak juttatott transzferek) és az adóztatás, továbbá az államadósság kezelése (állami kölcsönök felvétele és törlesztése).” ⁶²
Jövedelempolitika	A bérek és az adók szabályozásával befolyásolja a vásárlóerőt, az aktivitási, munkavállalási hajlandóságot és a foglalkoztatást.
Népesedéspolitika	A demográfiai folyamatok befolyásolása (többek között) a megfelelő mennyiségű munkaerő-kínálat biztosítása érdekében.
Oktatáspolitiká	A megfelelő minőségű, a kereslet által elvárt munkaerő biztosítása, az alkalmazkodó és mobilitási képesség biztosítása.
Szociálpolitika	A piaci kudarcok következményeinek enyhítése, jövedelem és szolgáltatások biztosítása mindazok számára, akik tartósan vagy átmenetileg nem tudnak dolgozni.

2.4. A MUNKAERŐPIACI POLITIKA FOGALMA

Érdemes külön szót ejtenünk a munkaerőpiaci politikákról, amelyet egyes szerzők önálló politikának, míg mások eszközrendszernek tekintenek. A munkaerőpiaci politika célja a munkanélküliséggel kapcsolatos, az annak megelőzésére, illetve következményeinek enyhítésére, valamint a munkaerőpiaci (re)integrációval kapcsolatos intézkedések előkészítése és végig vitele. Gyakran nevezik a munkaerőpiaci politikákat munkaerőpiaci eszközöknek is, a két fogalom között a határ nem éles.

A következő modulban ezeket a politikákat, intézkedéseket és eszközöket mutatjuk be.

⁶² <http://ecopedia.hu/fiskalis-politika> Utolsó megtekintés 2016. december 2.

V. MODUL

A FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA ESZKÖZEI

A foglalkoztatáspolitikai eszközrendszerét a nemzetközi szakirodalom alapvetően két csoportba sorolja, az **aktív és passzív eszközök** (más szóhasználatmal munkaerőpiaci politikák) csoportjába.

A passzív eszközök a kieső jövedelem pótlására szolgálnak, míg az aktív eszközök a munkaerőpiacra történő visszatérést segítik. A passzív eszközökkel nem avatkozunk be közvetlenül a munkaerőpiac működésébe, hanem az ottani kudarc következményeit enyhítjük, egy szóval ezeknek közvetlen foglalkoztatási hatása nincs, vagy alig van. (Lásd a korábban már említett szegénységi/segélyezési csapdát.) Ezzel szemben az aktív eszközökkel a munkaerőpiac működését befolyásolják.

A kétféle politika megléte és eszközrendszere korról korra, országról országra változik, hiszen mindig az aktuális kihívásokra kell választ adnia. A jóléti államok kialakulása és virágzása során a hangsúly a jövedelempótláson volt, nem utolsósorban a korlátlan növekedésbe vetett hit eredményeként.

A gazdasági válságok (az 1973-as és 1979-es olajválság, a 2007-es gazdasági világválság) következményeként a munkanélküliség tömegessé vált és egyre súlyosabb problémát jelent mind Európában, mind a világ más fejlett országaiban. Ez a probléma irányította rá a figyelmet arra, hogy a passzív eszközök (ellátások) mellett az aktív eszközökre is egyre nagyobb szükség van.

1. PASSZÍV ESZKÖZÖK ALKALMAZÁSA A FEJLETT ORSZÁGOKBAN⁶³

A munkaerőpiac passzív eszközei lehetnek a kötelező biztosítási alapon működtetett munkanélküli ellátások és/vagy a segélyezési rendszerek.

A kötelező munkanélküliség-biztosítási programok két alaptípusba sorolhatók:

- › az **állami korporatista** (state corporatist)
- › és az **átfogó** (comprehensive) csoportba.

Az **állami korporatista** típusban kötelező a járulékfizetés, de a programok foglalkozási csoportonként eltérőek lehetnek. E programok működtetésének felelőssége a munkaadók és a munkavállalók képviselői között oszlik meg.

Az **átfogó** típus további két alcsoportra bontható, melyeket **átfogó alapsbiztonságnak** (comprehensive basic security) és **átfogó jövedelmi biztonságnak** (comprehensive income security) neveznek. Az **átfogó** típusban a **jogosultságot a járulékfizetés teremti meg**, ám míg az **átfogó alapsbiztonság** altípusban **egyösszegű járadékra jogosultak** a munkanélküliek (pl. Írország, Málta, Egyesült Királyság), az **átfogó jövedelmi biztonságnak** nevezett csoportban, ahová Magyarország is sorolható, a **járadékok a járulékfizetéssel arányosak**.

A járulékfizetéshez nem kötött ellátások célja a megélhetés biztosítása a munkanélküliség idején. Ezek lehetnek segély-jellegű ellátások (pl. jövedelempótló támogatás, álláskeresői járadék, álláskeresői segély stb.), de élhet az állam a korai nyugdíjba vonulás elősegítésével is.

A 2008-as válság hatásai megmutatkoztak a munkanélküliség növekedésében Európa-szerte. Ezzel párhuzamosan megnövekedett a tagállamokban a passzív eszközökre fordított kiadások mértéke is. Magyarországon is hasonló tendenciát tapasztalhattunk, de 2011-ben már a passzív eszközökre fordított kiadások csökkenését lehetett érzékelni. Ennek oka, hogy segélyezés helyett a kormány más eszközöket (pl. a közmunkát) preferálta, s jelentősen visszavágta a segélyezés időtartamát és összegét.

Összességében elmondható, hogy az egyes tagállamok igen eltérő mértékben fordítanak erőforrásokat a passzív eszközökre. Az eltérő jövedelmi és gazdasági viszonyok miatt a ki-

63 A fejezet Tausz Katalin: *A foglalkoztatáspolitikai passzív eszközei* című tanulmánya felhasználásával készült, a szerző engedélyével. Kézirat, Budapest 2016.

adásokat a GDP-hez viszonyítják, így mutatják be, hogy egy-egy ország teljesítőképességéhez viszonyítva mennyit költ meghatározott célokra.

A következő ábrát vizsgálva jól látható, hogy Magyarország azon tagállamok sorába tartozik, amelyek relatíve keveset költenek a passzív eszközökre Magyarország mindössze a GDP-je 0,6%-át. A helyzet ebben a tekintetben 2011 óta nem változott jelentősen.



42. ábra: A passzív eszközök a GDP arányában az EU tagállamai között, 2011. Forrás: Eurostat

Négyféle pénzbeli juttatásra számíthatnak a regisztrált álláskereső Magyarországon:

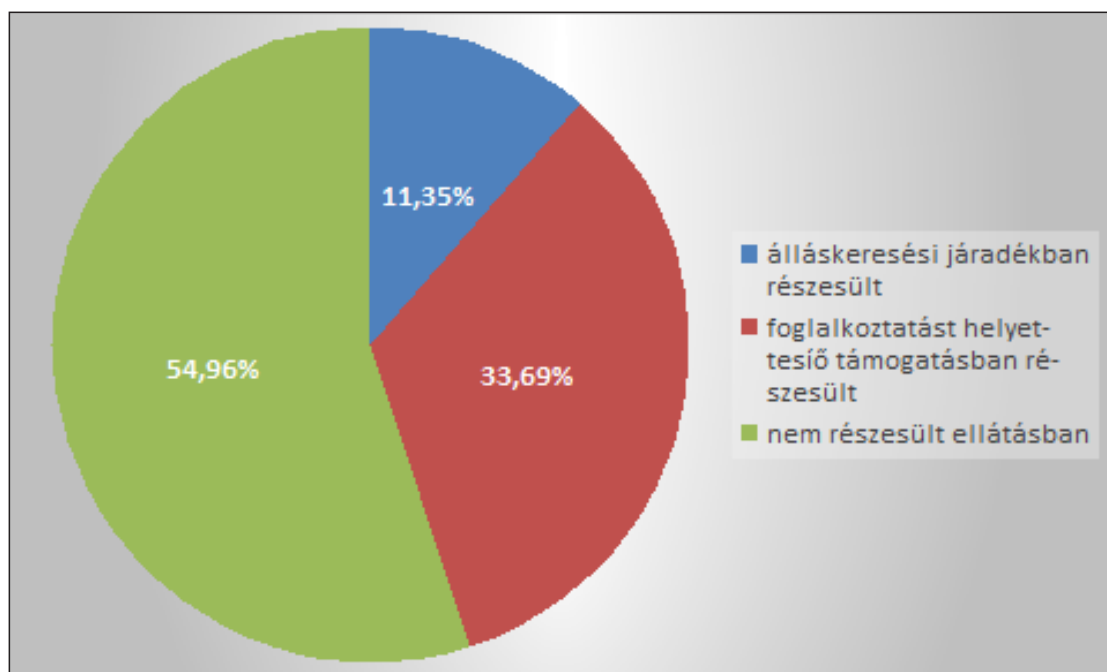
- › a biztosítási jogviszonyhoz kötött álláskeresői járadékra,
- › nyugdíj előtti álláskeresői segélyre,
- › költségtérítésre,
- › valamint az aktív korúak ellátását szolgáló foglalkoztatást helyettesítő támogatásra.

Az első háromról az FLT, míg az utolsóról a szociális törvény⁶⁴ és a 63/2006. (III.27.) Kormányrendelet rendelkezik.

64 Az 1993.évi III. törvény

A jogosultsági feltételek és a támogatás időtartama, valamint összege évről-évre változhat. Csak megjegyezni kívánjuk, hogy a támogatások mértéke, akár a bérekhez, akár a megélhetési költségeihez viszonyítjuk, meglehetősen alacsony és a hozzáférés is igencsak korlátozott. Például a foglalkoztatást helyettesítő támogatás havi összege csak az öregségi nyugdíj mindenkor legkisebb összegének 80%-a (jelenleg: 22.800 Ft), miközben az ellátásra egy családban csak egy személy jogosult. Az álláskeresői járadék folyósításának maximális időtartama pedig mindössze 90 nap, a legrövidebb az egész EU-ban.

2013-ban Magyarországon a nyilvántartott álláskereső 54%-a semmilyen ellátást nem kapott, 35%-a szociális jellegű támogatásban, 9%-a álláskeresői járadékban, 2%-a nyugdíj előtti álláskeresői segélyben részesült. 2015-ben álláskeresői járadékban mindössze 38.315 fő részesült, szociális támogatásban (rendszeres szociális segélyben és foglalkoztatást helyettesítő támogatásban együtt) 113.683 fő, miközben a nyilvántartott álláskereső száma ugyanakkor 337.478 fő volt. Azaz a regisztrált álláskereső mindössze 45% részesült valamilyen támogatásban. Ezt szemlélteti a következő ábra.



43. ábra: Az álláskereső megoszlása Magyarországon 2015-ben az ellátás módja szerint.

Forrás: KSH

Az Európai Bizottság 2016. évi Magyarországról szóló országjelentése, amely a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzésével és kiigazításával kapcsolatos részletes vizsgálatot is tartalmazza⁶⁵, az alábbi megállapításokat tette:

„Az álláskeresési járadék jogosultsági ideje a legrövidebb az EU-ban; jóval rövidebb annál, mint amennyire az álláskeresőknek átlagosan szükségük van ahhoz, hogy újra munkát találjanak. Noha a legfeljebb három hónapos időtartamú álláskeresési járadék segítheti az álláskeresést a munkanélküliség első hónapjaiban, a járadék lejárta után gátolhatja is. Arra kényszerítheti a munkakeresőket, hogy olyan állást fogadjanak el, amely nem felel meg képzettségüknek, ez pedig a munkavállalói fluktuáció növekedéséhez és a gazdaság általános termelékenységének csökkenéséhez vezet. Más álláskeresők az ellátás időtartamának rövidege és a megfelelő szintű megtakarítások hiánya miatt közvetetten kényszerülhetnek a közmunkarendszerben való részvételre. Az álláskeresőknek el kell fogadniuk a felajánlott közmunkát ahhoz, hogy jogosultak maradjanak szociális ellátásra. A rövidebb időtartam és az alacsonyabb bérpótlási arány kihat az álláskeresési járadék megfelelőségére is. Az álláskeresési járadékra fordított kiadások összege 2013-ra tovább csökkent a 2008-as, a GDP 0,8%-ának megfelelő értékről 0,4%-ra annak ellenére, hogy nőtt a munkanélküliek száma. A járadék nettó bérpótlási aránya 6 hónap munkanélküliség után (kétgyermekes pár esetében) 2013-ra a 2010-es 53%-ról 19%-ra csökkent.”

A szociális ellátás megfelelősége és kiterjedtsége továbbra is kihívást jelent, és a közelmúltbeli reformok tovább korlátozhatják egyes juttatások esetében a hozzáférési feltételeket. Számos juttatás szintje alacsony. A fő szociális juttatás (amelyet jelenleg foglalkoztatást helyettesítő támogatásnak neveznek) névleges szintje 2010 óta 20%-kal csökkent, és jelenleg a szegénységi küszöb 33%-át éri el.⁶⁶

A szegénységi küszöb egy olyan választóvonal, amely a szegényeket a nem szegényektől elválasztja, avagy azt mutatja meg, hogy az adott országban hogyan értelmezik a szegénységet. A szegénységi küszöböt többféleképpen mérik, a jelen dokumentum azonban a meg-

65 EU Country Report

66 Forrás: EU Country Report 54. oldal

élhetés számított költségeihez viszonyít, amikor azt mondja, a foglalkoztatást helyettesítő támogatás ennek mindössze 33%-át teszi ki.

Az Európa Tanács országspecifikus javaslatot is tett Magyarország számára ebben a tekintetben, amelyet azonban nem vettünk figyelembe, ezért nem is történt e téren előrehaladás: **„Csoportosítsa át a közmunkaprogramra szánt költségvetési forrásokat az elsődleges munkaerőpiacra történő integrációt előmozdító aktív munkaerőpiaci intézkedésekre, továbbá javítsa a szociális segélyek és a munkanélküli-ellátások megfelelőségét és vizsgálja felül a támogatottak körét.”**⁶⁷

1.1. A PASSZÍV ESZKÖZÖK ALKALMAZÁSA MAGYARORSZÁGON

A munkanélküli ellátásokat a munkanélküliség megjelenésének időpontjában, 1989-től kezdődően vezették be Magyarországon. Azóta számos reformot vezettek be főként a költségek mérséklésének érdekében elsősorban a helyettesítési ráta⁶⁸ csökkentésével, illetve a jogosultsági feltételek szigorításával.

Először munkanélküli járadékhoz juthattak csak az érintettek. A jogosultsághoz ekkor 3 éven belül 18 hónapot, 1991-től 4 éven belül 12 hónapot kellett munkában tölteni. A folyósítás időtartama kezdetben maximum 2 év lehetett, majd az időtartam a kilencvenes évtized végén 1 évre csökkent. 1989 és 1996 között a munkanélküli ellátások bérekhez viszonyított aránya magasabb volt, mint a későbbi időszakokban és járadékminimumot is alkalmaztak. (Nagy, 2000)

„A jelenlegi állapotot is nagymértékben meghatározó átfogó változások 2005. november 1-jétől léptek életbe. A 2005-ben bevezetett új rendszer deklarált célja a munkára ösztönzés erősítése volt, ezt fejezi ki, hogy a munkanélküli járadék helyébe álláskereső járadék, illetve álláskereső segély lépett, valamint az intenzív álláskereső az új rendszerben már a támogatás kezdetétől alapfeltétel. Fontos új elem volt, hogy 2006-tól a vállalkozók is jogosultak lettek munkanélküli ellátásra.” (Bakó et al, 2014, 28.)

Ekkor az álláskereső járadék folyósításának időszakát két szakaszra bontották: az első szakaszban (legfeljebb 91 napig) a korábbi átlagkereset 60 százalékát lehetett megkapni (mini-

67 Forrás: EU Country Report 70. oldal

68 A helyettesítési ráta az fejezi ki, mekkora a munkanélküli járadék aránya a járadékalapot képező keresethez viszonyítva.

mum a minimálbér 60, maximum a 120%-át), a második időszakban pedig legfeljebb a minimálbér 60 %-át.

A következő lényegi változás 2011-ben történt. Ekkor tovább szigorodtak a jogosultsági feltételek, csökkent a folyósítási idő (minimum 36, maximum 90 nap) és ugyan az ellátás összege nem változott, de az adható maximális összeg a minimálbér 100 százaléka lett, és megszűnt a minimális összeg. Mára az összeg függ ugyan az előzőleg elért keresetektől, de legfeljebb a jogosultság kezdő napján hatályos kötelező legkisebb munkabér napi összegének megfelelő összeg lehet.

A biztosítási jogviszonyhoz kötött álláskeresői segély két korábbi ellátás (álláskeresői ösztönző juttatás és a nyugdíj előtti munkanélküli segély) helyébe lépett 2005-től, majd 2011-ben ismét változott, a korábbi jogosultsági indokok megszűntek és csak a nyugdíj előtti álláskeresői segély maradt meg, melynek összege a minimálbér 40%-a.

1992-ben világossá vált, hogy a munkanélküliség nem rövid ideig tartó, átmeneti jelenség az újonnan létrejött piacgazdaságban, s ezért bevezették a munkanélküliek átmeneti szociális támogatását, ami már segélyszerű ellátás volt, majd a munkanélküli-járadékjogosultságot kimerítők számára a jövedelempótló támogatást. Ez az ellátás már a segélyezés klasszikus szabályai szerint működött: jövedelemteszt alapozta meg (a család egy főre jutó jövedelme nem haladhatta meg az öregségi nyugdíjminimum 80%-át), a segély összege sem lehetett az öregségi nyugdíj minimum 80%-ánál magasabb és az igénybevevőnek együtt kellett működnie a munkaügyi központtal. 1994-ben jelent meg először a klasszikus munkateszt a segélyezési rendszerben Magyarországon. A jövedelempótló támogatásban részesített személyeknek az önkormányzat által felajánlott közhasznú munkát, illetve közösségi munkát el kellett fogadniuk; ha elutasították, együttműködést nem vállalónak minősültek, és 6 hónapra kizárhatták őket a segélyezett köréből. A kezdetben időkorlát nélküli jövedelempótló támogatást 1995-től már csak legfeljebb két évig lehetett igénybe venni.

„Ezek az adatok is megmutatják a segélyezés szerkezetének átalakulását, a munkanélküli-járadék térvesztését és az alacsonyabb összegű ellátást biztosító jövedelempótló támogatás relatív súlyának növekedését. A munkanélküli-járadék gyors ütemben omlott össze 1992 és 1995 között, amikor is a járadékban részesülők aránya 61,9%-ról 26,7%-ra zuhant. A csökkenés ezután sem állt meg és 1998-ban már csak 22,8% kapott járadékot. A segélyezésen belül 1993-tól fokozatosan tért nyert a jövedelempótló támogatás, és 1998-ban már ugyanannyi munkát kereső részesült e segélyben, mint járadékban.”⁶⁹

69 Nagy, 2000, 5-6. – Kiadó, cím, kiadási hely???

1997-től háromszintűvé vált az ellátórendszer: a munkanélküli járadékra jogosultságukat elvesztők jövedelemplótló támogatásban részesülhettek, legfeljebb két évre, majd egy új segélyfajta, a rendszeres szociális segélyre kaphattak jogosultságot. 2000. május 1. után már nem állapítottak meg jövedelemplótló támogatást, az ellátás kikerült a szociális törvényből. Így 1997-2000 között – a fokozatosság elvének érvényesítése szellemében – a munkanélküliek háromszintű ellátórendszere kétszintűvé vált. 1997-re egyértelművé vált: illúzióknak bizonyul az a feltételezés, hogy a munkanélküliség átmeneti helyzet, és a gazdaság föllendülésével a többség visszatérhet a munkaerőpiacra. Ezért az átmeneti ellátásként tervezett jövedelemplótló támogatás mellett újsegélyfajta hoztak létre. A rendszeres szociális segély „alapfilozófiája” az aktív korúak esetében nem tért el a jövedelemplótló támogatásától, csupán a jogosultságot teremtő jövedelemhatár és a támogatás összege volt kisebb. Azoknak a jövedelmét egészítették ki a nyugdíjminimum 70%-ra – az idősek és a megváltozott munkaképességűek esetében a 80%-ra –, akiknek a saját jövedelme nem haladta meg az öregségi nyugdíjminimum 70%-át, és a családjukban az egy főre jutó jövedelem nem haladta meg a mindenkori öregségi nyugdíjminimum 80%-át. Nem csupán jövedelemteszt készítését írta elő a jogszabály, hanem vagyontesztet is készítettek. Közös elem a két segélyfajta az együttműködési kötelezettség előírása is.

1999-ben több lényeges és a jogbiztonságot, valamint a munkára ösztönzést erősítő változás történt. A munkavállalást segíti, hogy engedik a nem rendszeres munkavégzéssel járó keresőtevékenységet. 2000-ben megváltoztak – enyhültek némely tekintetben – a jogosultsági feltételek: az előzetes együttműködési kötelezettségnek a segélyezést megelőző két évben és „csupán” egy évig kellett megvalósulnia, s együttműködni már nem csupán a munkaügyi központtal lehetett, hanem a lakóhely szerint illetékes települési önkormányzattal is. A munkavégzést viszont csak akkor engedték, ha azt az önkormányzat szervezte, illetve ha az egyén alkalmi munkavállalói könyvvel végezte, és azt a jegyzőnek be is mutatta.

Ekkor vezették be a segélyért munkát elv megvalósulásaként a kötelező, minimum 30 napos közmunkát, melynek megszervezésére az önkormányzatokat kötelezték, és a segélyezett számára a segély feltételévé tették, amennyiben a település tud munkaalkalmat biztosítani az igénylőnek. Egészen 2005. május 1-jéig úgy fogalmazott a törvény, hogy a települési önkormányzat rendelete a rendszeres szociális segély feltételeként együttműködési kötelezettséget írhat elő. 2005. szeptember 1-jétől már arról szól a jogszabály, hogy a nem foglalkoztatott személy együttműködésre köteles. A rendszeres szociális segély 2006. július 1-jével hatályba léptetett átalakítása családi segéllyé valóban nagy horderejű, pozitív

lépés a magyar segélyezés történetében. Eddig ugyan a család egy főre jutó jövedelmét vették alapul a jogosultság megállapításakor, de a kérelmező egyén jövedelmét egészítették ki, így a család egy főre jutó jövedelme még mindig a jogszabályban előírt szint alatt maradt. Ekkortól azonban a jogosultság kritériuma az lett, hogy a kérelmező családjában az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem a nyugdíjminimum 90%-a alatt legyen. A cél a családi jövedelemnek erre a szintre történő kiegészítése. 2007-től a rendszeres szociális segély összege nem haladhatta meg a nettó minimálbért. Azt ismerték el így, hogy a segélyből egy egész családnak kell megélnie, akármi is legyen az oka a munkavállalás hiányának.

Szemléletváltást tükröz, hogy az egy főre jutó jövedelem helyébe a fogyasztási egység szerinti számítás lépett, hiszen így burkoltan ugyan, de elismerték, hogy nem elsősorban a segélyként juttatott összeg, hanem annak fogyasztási tartalma a meghatározó. Igaz, továbbra is a fogyasztási tartalomra nem utaló öregségi nyugdíjminimum (annak 90%-ra megemelt összege) maradt a segélyszámítás és -folyósítás viszonyzáma.

A korábbi megoldáshoz képest, amikor ugyan lehetett alkalmi munkát végezni a segély mellett, de a segélyt a munkadíj csökkenett mértékben folyósították, most lehetővé tették az alkalmi és a rendszeres munkavégzést is, és alkalmi munkavégzés idején a teljes segélyösszeget megkaphatták a munkavállalók, rendszeres munkavégzés esetén pedig csökkenő mértékű részösszeghez juttatták őket. Az elhelyezkedés első három hónapjában a segély a teljes összeg 50%-a, további három hónapban annak 25%-a. 2016-ban maximális összege 111 ezer Ft/hó.

2007-től a közcélú munkát végzők, ha munkabérük nem éri el a korábbi segély összegét, a különbözetet segélyként továbbra is megkapják. 2007-ben a rendszeres szociális segély családi segéllyé alakításának egész alapfilozófiáját visszavonták.⁷⁰

Mára megszüntették az aktív korúak segélyszerű ellátását, a rendszeres szociális segélyt és csak a foglalkoztatást helyettesítő támogatás létezik.

Összefoglalóan: a munkanélküliséghez kapcsolódó ellátások feltételei bevezetésük óta fokozottan szigorodtak. Egyrészt csökkent a biztosítási alapon járó ellátás folyósításának időszaka: 1989-90-ben mindenki két évre szerzett jogosultságot, 1991-től ennyi időre csak azok váltak jogosulttá munkanélküli járadékra, akik a munkanélkülivé válást megelőző négy évben folyamatosan dolgoztak. Később egy évre, majd hat hónapra szűkült ez az időszak, hogy végül mára 90 nap legyen.

70 Tausz Katakólin: Segélyezés Abszurdisztánban, 2008

2. AKTÍV ESZKÖZÖK

Az „Európa 2020 Stratégia” az intelligens, fenntartható és inkluzív (befogadó) növekedést hosszú távú célként fogalmazta meg. Inkluzív növekedésen a munkahelyteremtést és a szegénység elleni küzdelmet érti. **A stratégia öt konkrét célkitűzést nevez meg, amelyek közül az első: „Biztosítani kell, hogy a 20-64 évesek körében a foglalkoztatottság aránya elérje a 75%-ot.”**⁷¹

A passzív eszközök, mint azt korábban láttuk, nem alkalmasak a foglalkoztatottsági szint növelésére, ezért a stratégiai célok eléréséhez az aktív eszközökre van szükség.

A másik nagy szervezet, az OECD már az 1960-as évektől kezdve tesz ajánlásokat az aktív munkaerőpiaci eszközök alkalmazásával kapcsolatban. Felhívta a figyelmet arra, hogy a források elosztása során a hangsúlyt a passzív eszközökről az aktívakra kell áthelyeződniük, de ez természetesen nem veszélyeztetheti a munkaerőpiacról kiesett emberek jövedelmi biztonságát. Az 1994-es, valamint a 2006-os foglalkoztatási stratégia középpontjába is az aktiválást állították.

A hatékony aktiválási politikák célja, hogy az álláskereső és más hátrányos helyzetű csoportok minél nagyobb számban lépjenek be a munkaerőpiacra munkaerőként. Ez a cél megköveteli az alábbiakat:

- › annak biztosítását, hogy ezek az emberek motiváltak legyenek az álláskeresésre és maguk is kezdeményezzék azt,
- › növekedjék foglalkoztathatóságuk és kapjanak segítséget a számukra megfelelő állás megtalálásában,
- › növekedjenek a foglalkoztatási lehetőségek az álláskereső és azok számára, akik kívül vannak a munkaerőpiacon,
- › az aktiválási politikákat hatékony munkaerőpiaci intézmények valósítsák meg.”⁷²

Az OECD tanulmánya⁷³ szerint Magyarország az egyike azoknak az országoknak, amelyek nem követelik meg az álláskeresőktől az aktiválási programokban való részvételt, nem szármoltatják be őket arról, milyen erőfeszítéseket tettek elhelyezkedésük érdekében.

71 http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index_hu.htm

72 <http://www.oecd.org/employment/activation.htm>

73 OECD Employment Outlook 2015. Activation policies for more inclusive labour markets.

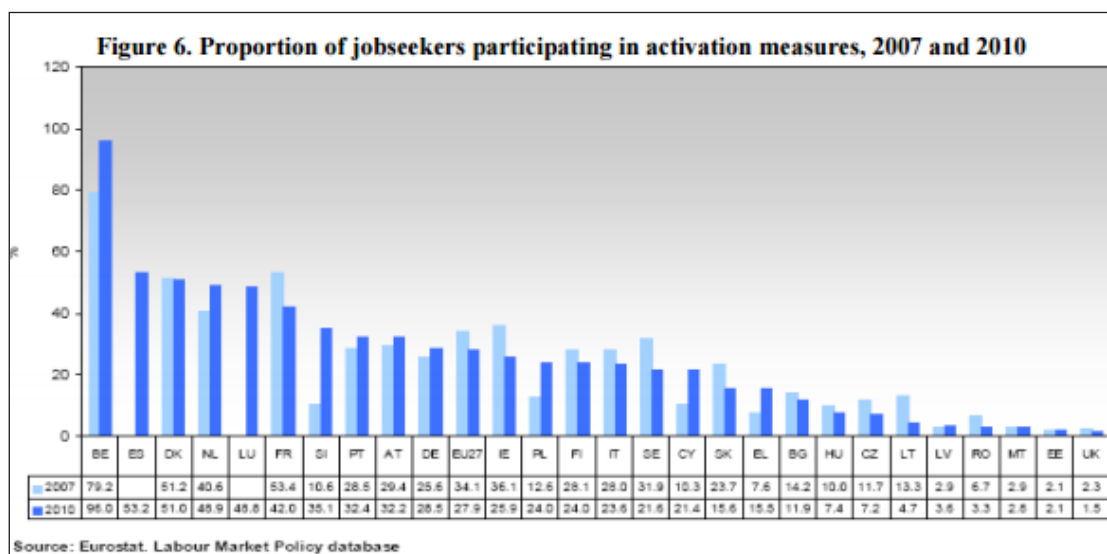
http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/oecd-employment-outlook-2015/activation-policies-for-more-inclusive-labour-markets_empl_outlook-2015-7-en#page60 60. oldal

Az aktív munkaerőpiaci programok különböző szempontokat állítanak középpontba. Ezek között elsődleges, hogy a jóléti függőség helyett a munkakeresésre helyezték a hangsúlyt és növeljék annak intenzitását. Központi kérdés az ilyen programok esetén, hogy fenntartsák az álláskereső, munkanélküli és inaktív emberek kapcsolatát a munkaerőpiaccal. Az aktív eszközök szolgálnak a munkahelyteremtésre, amelyhez elsősorban a bér és/vagy a járulékok, vagy a beruházások támogatását alkalmazzák eszközként. Időnként létrehoznak olyan másodlagos munkaerőpiaci megoldásokat is a munkahelyteremtés bővítése érdekében, mint a közfoglalkoztatás. Az aktív eszközök nyújtanak segítséget a munkanélküli embereknek abban, hogy megszerezhessék a munkaerőpiac által elvárt képesítést, tudást, készségeket a képzésekben való részvétel révén. Hozzájárulhatnak a munkaerőpiacon fellépő felek jobb informáltságához, és személyes támogatást is nyújthatnak a munkanélkülieknek az álláskereséshez.

Ahogy az OECD tanulmány is felhívja a figyelmet, az aktív politikák megvalósításához megfelelő és hatékony intézményrendszerre van szükség. Ez Magyarországon elsősorban a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat, illetve néhány más állami vagy civil szervezet.

Az Európai Unió statisztikai adatai között egy a 2007-2010 közötti időszakra vonatkozó adatot találtunk, amely jól mutatja, hogy Magyarország (piros nyíllal jelöltük) – összehasonlítva az unió más tagállamaival, viszonylag keveset fordít az aktív munkaerőpiaci eszközök alkalmazására, sőt a két vizsgált év között csökkenő tendenciát tapasztalhatunk. Márpedig a nemzetközi tanulmányok⁷⁴ azt mutatják, hogy az aktív munkaerőpiaci programok javíthatják a munkanélküli emberek álláskeresési aktivitását és információt nyújtanak a munkáltatóknak az állásért folyamodók alkalmazhatóságáról. A munkaerőpiaci programokban gyakran alkalmazott (korábban Magyarországon is számos ilyen program működött főként uniós forrásból) munkatapasztalat-szerzési gyakorlat akár úgynevezett munkatesztként is funkcionál. Az aktív munkaerőpiaci programok negatív hatása lehet, hogy a résztvevők bezárulnak a képzésekbe és az állásteremtési programokba, s így csökken álláskeresési aktivitásuk.

74 Jan Boone-Jan C. van Ours 2004, Idézi Tausz 2015



44. ábra: Az aktív eszközökben részesülő álláskereső száma az EU tagállamaiban, 2007, 2010 %

Forrás: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/24_almp_and_employment_services.pdf

2015-ben hazánkban az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközökkel/ben érintettek létszáma 339,4 ezer fő volt. Ebből a közfoglalkoztatásban 2015-ben 208,1 ezer fő, míg egyéb foglalkoztatáspolitikai eszközökben 131,2 ezer fő volt érintett. A létszám az előző évhez viszonyítva 1,28%-kal csökkent.⁷⁵ Elmondhatjuk tehát, hogy mindössze az érintettek egyharmada jut a szó klasszikus vagy nemzetközileg is elfogadott értelmében vett aktív eszközök valamelyikéhez. (A közfoglalkoztatást egyedi, sajátos jellege miatt külön mutatjuk be.)

A közfoglalkoztatásban érintettek létszáma 2014-hez viszonyítva 16,4%-kal nőtt, a többi aktív eszközben viszont 20,4 %-os csökkenés volt megfigyelhető.

Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök lehetnek **ösztönző és büntető jellegűek**. David Etherington és Jo Ingold⁷⁶ ezek alapján az aktiváló munkaerőpiaci politikákat alkalmazó rendszerek két fő típusát különíti el.

- › **A büntető típusú rendszerekben** megnehezítik a pénzbeli támogatásokhoz jutást, a segítyezést pedig feltételekhez kötik. Ilyen feltétel lehet pl. a rendszeres munkakeresés és

⁷⁵ Forrás: Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat – link???

⁷⁶ David Etherington-Jo Ingold 2009 Welfare 2009. Welfare to work and the inclusive labour market: a comparative study of activation policies for disability and long-term sickness benefit claimants in the UK and Denmark <http://esp.sagepub.com/content/22/1/30.abstract>

annak igazolása, ami azt mutatja, hogy a támogatásban részesülő aktívan keres munkát, és hajlandó a foglalkoztathatóságát javítani. Ebben a típusban „a munka elsőbbsége”-elv érvényesül, s kisebb szerephez jutnak a foglalkoztathatóságot javító képzések, a készségek fejlesztése és más szolgáltatások. Magyarország ma ebbe a típusba sorolható.

- › A másik típust a szerzők **képessé tevő vagy befogadó (inkluzív) munkaerőpiaci politikának** nevezik, melyben a főszerep a munkaerőpiacra visszasegítő szolgáltatásoknak és az univerzális elven biztosított ellátásoknak jut. Eszközei lehetnek a képzések, a munkahelykeresés támogatása, a munkatapasztalat-szerzés támogatása, a készségek, képességek fejlesztése, a gyermekgondozási ellátások és más, az aktiváló programokhoz kapcsolódó egészségügyi és szociális szolgáltatások.

Kiemelt jelentőségű, hogy az aktiválási típusú szolgáltatások összeköttetésben álljanak az oktatási, szociális és egészségügyi rendszerekkel összhangban álló működéssel is. Az összehangolás általában azt jelenti, hogy a munkanélküli ember problémájának kezelése érdekében az intézmények koordináltan, az egyéni szükségletekre összpontosítva működnek.

Ennek keretei különbözőfélék lehetnek, de – többek között – Nagy-Britannia és Hollandia már megvalósította az integrált szociális és munkaügyi szolgáltatás rendszerét. Ezekben az esetekben a segélyezés is az együttműködők között van és az együttműködés kiterjed a nem állami szolgáltatókra is.

Az aktív eszközök nem oldják meg a munkahelyek hiányának problémáját, nem alkalmasak önmagukban a gazdaság fejlesztésére, de hozzájárulnak a munkanélküliség csökkentéséhez, a munkaerőpiaci egyenlőtlenségek, valamint a munkaerőpiac egyensúlytalanságainak enyhítéséhez.

2.1. AZ AKTÍV FOGLALKOZTATÁSPOLITIKAI PROGRAMOK ESZKÖZEI

Az aktív munkaerőpiaci eszközök sokfélék lehetnek. Mindegyikre itt nem térhetünk ki, csak a Magyarországon leglényegesebbekről szólunk.

Tanácsadás - Aktív segítség a munkakeresésben

Az álláskereső aktivitását szolgáló programok, eljárások általában egy interjúval kezdődnek, ez alapján egyéni cselekvési tervet készítenek, és nyomon követik a szolgáltatásban részt-

vevő álláskeresési aktivitását is. Ebben a folyamatban fontos szerep jut a foglalkozási/munkavállalási tanácsadónak vagy az esetmenedzsernek, aki ellenőrizheti a munkakeresést, finomíthatja az álláskeresési technikákat, javasolhat üres álláshelyeket, fejlesztheti a motivációt és az önbizalmat, valamint javasolhatja az álláskeresőnek más szolgáltatások igénybevételét (pl. álláskeresési tréning, álláskeresők klubja, képesség felmérés, képzési programok).⁷⁷

A tanácsadás az egyik legjobban működő eszköz és egyben a legolcsóbb is. A tanácsadás különböző formákban valósulhat meg.

Simonyi Ágnes szerint a munka világától tartósan távol levők az álláskeresést elősegítő szolgáltatások nélkül csak nagyon nehezen vagy egyáltalán nem tudnak a munkaerőpiacra be- vagy visszalépni. „A tartós inaktivitás, az alacsony jövedelmi helyzet olyan „rossz köröket” eredményez, amelyek megtörése intézményi támogatás nélkül nem lehetséges. Esetükben az „első lépést” a foglalkoztatás felé olyan, az önálló életvitelre képessé tevő, és a munkaerőpiacra való belépést előkészítő és arra motiváló programok, támogató szolgáltatások jelenthetik, amelyek lehetővé teszik, hogy a munkakeresők később sikeresen kapcsolódhassanak a hagyományos képzési/foglalkoztatási programokba, munkaerőpiaci szolgáltatásokba, és ezáltal társadalmi befogadásuk megvalósulhasson.” (Simonyi 2011:6)⁷⁸

Berde Éva arra hívja fel a figyelmet, hogy miközben a tanácsadás és más aktív munkaerőpiaci szolgáltatások a magyar állami foglalkoztatási szolgálat intézményeinek is fontos feladatát képezik, sok egyéb dolguk és a hatósági eljárási kötelezettségeikből rájuk nehezedő teher miatt erre nagyon kevés idejük marad. (Berde Éva 2010⁷⁹) Az utóbbi években pedig a közfoglalkoztatás középpontba helyezése miatt jut erre kevesebb forrás és figyelem.

Foglalkoztatás-támogatási programok

A foglalkoztatás-támogatási, itthon jobban ismert nevén a bértámogatási programok célja a munkahelyek számának gyarapítása a gazdaságban és/vagy egy-egy meghatározott célcsoport foglalkoztatási esélyeinek javítása.

Ilyen programok esetén az állam meghatároz egy-egy célcsoportot, pl. megváltozott munkaképességű vagy tartósan munkanélküli, esetleg a nyugdíjazáshoz közel álló emberek, vagy

77 (OECD 2013).

78 Simonyi Ágnes (2011): *Aktiválás - foglalkoztatás- és szociálpolitikák eszközeinek és intézményeinek összehangolása a fejlett országokban*. In: Mózer Péter-Simonyi Ágnes (2011): *A szociális ellátás foglalkoztatásra gyakorolt hatása - http://internet.afsz.hu/resource.aspx?ResourceID=tamop_131_strategia_3.2_szoc_ellatas* Utoljára megtekintve 2016. december 1.

79 Berde Éva (2010): *Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat munkaerő-közvetítésének és munkaerőpiaci szolgáltatásainak vizsgálata 2004 és 2009 közt*. In: *Kutatási évkönyv 2*. http://nfsz.munka.hu/engine.aspx?page=full_tamop_131

pályakezdők, akiknek foglalkoztatáshoz meghatározott mértékű és meghatározott idejű támogatást ad a foglalkoztatóknak. Ezek általában a munkaerőpiaci szempontból halmozottan hátrányos helyzetű csoportok, vagy olyan csoportok, akiknek támogatásához valamilyen gazdasági, szociális cél kapcsolódik. A támogatás fejében a munkáltatóknak a támogatási idő lejártá után meghatározott ideig továbbfoglalkoztatási kötelezettséget kell vállalniuk. Ebbe a csoportba tartozik a vállalkozóvá válás támogatása is, amely általában egyösszegű támogatás, célja az, hogy segítse a munkanélküli embert önálló kisvállalkozásának létrehozásában.

A bértámogatások alkalmasak a munkavégző képesség helyreállítására, vagy éppen az elvárt munkatapasztalat megszerzésére, hiszen a munkáltató segítségével olyan embereket is foglalkoztat, akiket nem foglalkoztatna a támogatás nélkül, például pályakezdőket vagy a munkából hosszabb időre kiesetteket.

A bértámogatás hatékonyságának és hatásosságának megítélése eltérő, hiszen az egyes nemzetek munkaerőpiacai is eltérőek. Magyarországon azonban a tapasztalatok pozitívak.

A Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet három komplex TÁMOP program tapasztalatai alapján arra a következtetésre jutott, hogy, **az 1-3 hónapig nyújtott bértámogatások kedvezményezettjeinek kétharmada, míg a hosszabb támogatások esetén csak fele-harmada veszíti el a támogatás lejártá után az állását.** A Start Plusz és Extra⁸⁰ programok esetében (ahol sem a kártyák érvényességének ideje alatt, sem utána nem volt továbbfoglalkoztatási kötelezettség) a támogatás letelte után a kedvezményezettek 21-35%-a még ugyanabban az állásban volt. Azok közül, akiket a programba lépés után három évig követni tudtunk, két év letelte után 46-67% még dolgozott, és ez az arány a harmadik év végére sem csökkent pár százalékponttal többet. (...) Mindemellett **megállapítható, hogy a bértámogatási programok jellemzően rövidebb távon eredményesek, bár az újból munkanélkülivé válás kockázatát az egyéni jellemzők is jelentősen befolyásolják.** A START Plusz program segítségével elhelyezkedők 80%-a állásban volt a kártya kiváltását követő fél évben, de ez az érték az első év végére 60, a második év végére 30% körülire esett. A hasonló adatok a START Extra program esetében nagyságrendileg 75, 50 és 40%. Fontos emellett, hogy a megváltozott munkaképesség mindkét program esetében 13-16%-kal növelte annak a kockázatát, hogy a kártyával elhelyezkedett kedvezményezettek a foglalkoztatásból kilépjenek. **Szintén nagyobb kockázatot jelentett az állás elvesztésére nézve, ha valaki többször volt már munkanélküli, míg a**

80 A programokban a pályakezdők és a gyedről, gyesről a munkaerőpiacra visszatérők kaphattak meghatározott feltételek mellett olyan kártyát, amely alapján a munkáltató foglalkoztatásuk esetén járulékutalványban részesülhetett. A program eredményességét feltehetően egyszerűsége is befolyásolta. Ez a támogatási forma ma már nem él.

korábbi munkaviszonyban vagy munkanélküli státuszban töltött napok számának nem volt érdemleges hatása. Ezeken felül növelte az állásvesztés kockázatát az iskolázatlanság, a 25 év alatti életkor, a dél-dunántúli és észak-alföldi lakóhely, valamint a recesszió alatti munkanélkülivé válás. **Érdekesség, hogy a településtípusok közül Budapesthez és a megyeszékhelyekhez képest a 6750 fő fölötti lélekszámú városokban több mint 10%-kal alacsonyabb kockázata volt a foglalkoztatásból való kikerülésnek.** Végül, a nemzetközi eredményekkel összhangban, a bértámogatások a nők esetében szignifikánsan tartósabbnak bizonyultak, mint a férfiaknál.⁸¹

Képzések

Az EU inkluzív növekedésre irányuló célkitűzésének megvalósításában kiemelt szerep jut a képzéseknek. „A stratégia célja, hogy lehetővé tegye az egyének számára az új készségek elsajátítását, illetve azt, hogy alkalmazkodjanak a munkaerőpiaci változásokhoz és sikeresen váltsanak karriert.”⁸² Több hazai és külföldi való példa bizonyítja, hogy a képzések igen sikeresek a munkanélküliség kezelésében. Nem annyira a foglalkoztatottság javításában van szerepük, inkább a munkanélküliségben eltöltött idő csökkentésében és a munkanélküliség megelőzésében. Az egyes országokban elvégzett értékelések arra is rámutatnak, hogy a képzések nem minden csoport esetében bírnak ösztönző hatással. Az értékeléseket végző kutatók arra hívják fel a figyelmet, hogy célszerű a képzéseket más programokkal is ötvözni, azaz az eszközöket egymással kombinálni. A másik igen fontos tanulságot John P. Martin fogalmazta meg⁸³:

A képzési programok tervezésekor ügyelni kell a célcsoport gondos megválasztására (célzás), méretére (legyenek relatíve kicsik) és arra, hogy a képzésnek legyen munkahelyen végzett eleme is (szoros kapcsolat a helyi munkáltatókkal). Mások is rámutatnak, hogy a munkahelyi képzések általában hatékonyabbak, mint az osztálytermi képzések. Ebben a gyakorlatnak és a munkakörnyezetnek egyaránt lehet jelentősége.

81 *Foglalkoztathatóságot javító beavatkozások célcsoport- és hatásvizsgálata.* Budapest, Szakpolitikai Elemző Intézet, 2013:11) oldal???

82 http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/inclusive-growth/index_hu.htm

83 John P. Martin (2000) *What Works among Active labour Market policies: Evidence from OECD Countries' Experiences.* In OECD Economic Studies No. 30, 2000/I <http://www.oecd.org/eco/growth/2732343.pdf>
Utolsó megtekintés 2017, február 1.

Az OECD részére készített tanulmányok egyik szerzője, Robert G. Fay⁸⁴ kiemelte, hogy **a csak munkanélküli embereknek szervezett képzések nem igazán sikeresek.** Általában ezekkel a képzésekkel szemben a munkáltatók is tartózkodóbbak, s gyakran a résztvevők sem eléggé motiváltak. (A tanárok előfeltevéseit és a képzések minőségét nem vizsgálták.) A munkanélküliek számára szervezett képzések esetében gyakran előfordul, hogy azok témáját nem a résztvevő személy érdeklődése és a helyi munkaerőpiac kihívásai határozzák meg, hanem a képzési lehetőségek. Ezért fordult elő számtalanszor a hazai gyakorlatban, hogy tömegek vettek részt a képzésekben az elhelyezkedés reménye nélkül, ami szintén nem motiváló.

A gyakorlatra lefordítva ezt a megállapítást: az olyan képzések lehetnek inkább eredményesek, amelyeket a munkanélküli ember maga választ (ha szükséges, tanácsadója segítségével), s ezt számára a munkaügyi szervezet, ha az a képzés helyben nem elérhető, vagy ha az adott szakmában éppen csak egy-két emberre lehet szükség a helyi munkaerőpiacon, akár az utazás és szállás többletköltségével is megfinanszírozza (nyilván bizonyos keretek között). Kevésbé sikeresek az elhelyezkedés szempontjából azok a képzések, amelyeket a munkaügyi szervezet szervez meg a nyilvántartott álláskereső számára. De a hazai gyakorlatot mindig ez utóbbi megoldás túlsúlya jellemezte. A szerző másik fontos megállapítása, hogy amennyiben a képzési programban való részvételt a segélyezés feltételül szabják, a hatékonysága nem hogy nőne, hanem romlik, mert aláássa az álláskereső motiváltságát.

Itthon Csoba Judit és szerzőtársai a képzések hatásait is vizsgálták empirikus kutatásukban. A képzés nem a legmegfelelőbb célzott aktív munkaerőpiaci eszköz: nem a szakmanélküliek szakmához jutását segíti, hanem a már szakmával rendelkezők pályamódosításához járul hozzá” – állapították meg.⁸⁵

Komplex programok

Komplex programoknak azokat a programokat nevezzük, amelyek **több program-típus elemeit kombinálva kínálnak szolgáltatásokat** jól meghatározott célcsoport számára. A meghatározott célcsoportok a munkanélküliekkörén belül is mindig jól körülhatárolható emberek

84 Robert G. Fay: Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies. Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/enhancing-the-effectiveness-of-active-labour-market-policies_560806166428 - Utolsó megtekintés 2017, február 1.

85 Csoba Judit-Nagy Zita Eva-Szabo Fanni(1) (2011) Aktív eszközök, munkaerőpiaci programok kontrollcsoportos, többváltozós értékelése. In. (Munkácsy Ferenc (szerk.) *Kutatás évkönyv Összefoglalók a TÁMOP 1.3.1 kiemelt projekt keretében 2009 és 2011 között befejezett egyes kutatásokról*, Foglalkoztatási Hivatal. http://nfsz.munka.hu/engine.aspx?page=full_tamop_131;

körét jelentik, pl. volt elítéltek, segélyből élő, gyermekeiket egyedül nevelő anyák, kábító-szerfüggők vagy egy azonos földrajzi területen élők stb.

Ezek a komplex programok általában költségesebbek, mint az egyszerűbb, egyelemű programok, de ugyanakkor jóval hatékonyabbak is. A kutatók⁸⁶ rámutatnak, minél nagyobb létszámúak ezek a programok, annál kevésbé sikeresek, feltehetően azért, mert az egyéni szükségletekhez, igényekhez való igazodásnak ilyen esetekben kevesebb tér jut.

Berde Éva írása szerint **az állami foglalkoztatási rendszer intézményeiben dolgozó munkatársaknak alig van módjuk komplex eszközöket alkalmazni**, még ha tisztában is vannak ezek fontosságával. Például a mentálhigiénés segítségnyújtás sok nehéz helyzetű ügyfél esetében a munkaerőpiaci reintegráció előfeltétele lenne. „Kutatási feladataim közé tartozott a mentálhigiénés, a foglalkoztatás elősegítését szolgáló egészségügyi szolgáltatások bemutatása, elemzése. Sajnos azonban se az Adattárház idősorai közt, se a kirendeltségi szakemberekkel lezajlott beszélgetéseim során nem találtam nyomát annak, hogy a kirendeltségek – egyetlen budapesti kirendeltséget kivéve – külön foglalkoztak volna mentálhigiénés szolgáltatást igénylő ügyfelekkel.”⁸⁷

3. A SZOLGÁLTATÁS-TÍPUSÚ AKTÍV ESZKÖZÖK MAGYARORSZÁGON

Magyarországon az aktív eszközöket kissé másképp szokás csoportosítani, mint ahogyan az előbbiekben bemutatottuk. Ennek legfőbb oka, hogy komplex programok a Foglalkoztatási Szolgálatnál szinte alig voltak, vagy ha voltak is, kívül estek a rendszer keretein, általában külön, pályázati úton valósultak meg. Azaz rendszerszerűen⁸⁸ a magyar szakpolitika illet sohasem működtetett. Ezért a „komplex programok” helyett sokkal inkább a „szolgáltatások” elnevezés használatos, amibe beleértendő a tanácsadás és a személyes segítségnyújtás/támogatás valamennyi formája.

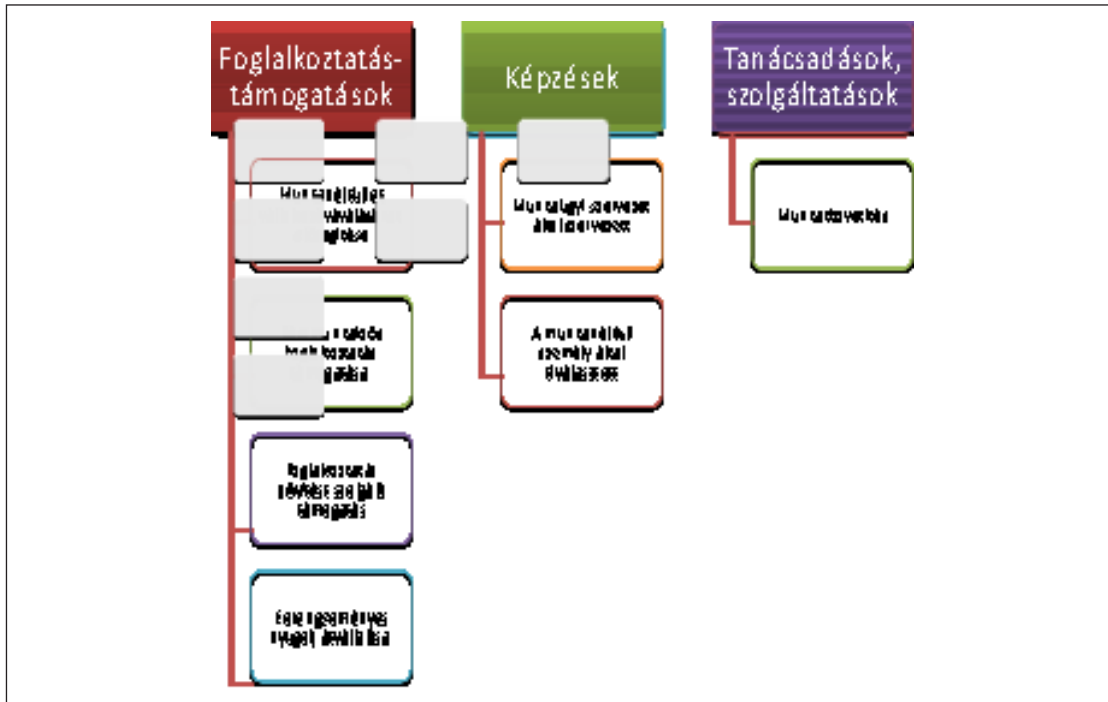
86 Pl. Hudiomet- Kézdi 2011

87 Berde 2010, 32. oldal

88 A rendszerszerűsége a jogszabályba épített, kiszámítható kereteken belül működő, a foglalkoztatási szolgálat rutin-jába beépült programot/szolgáltatást értjük.

Aktív eszközök az Ft. hatálybalépésekor

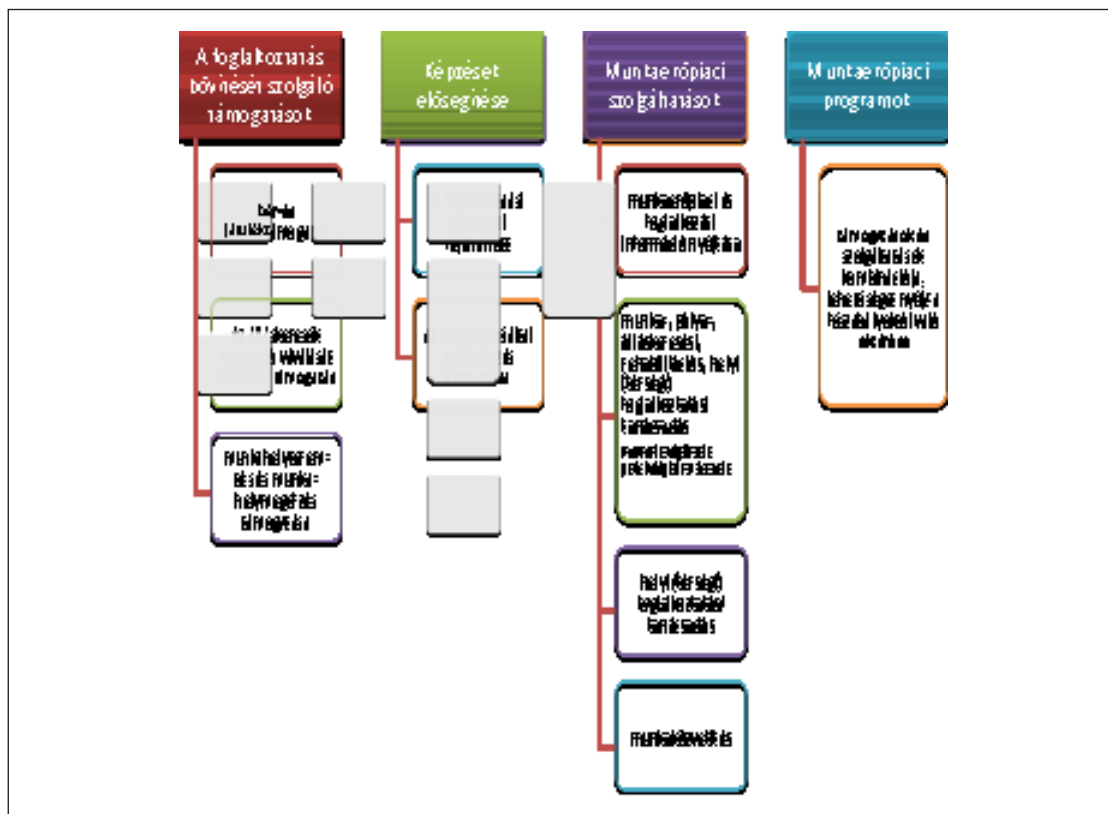
A magyarországi történetben az aktív eszközöket természetesen az Ft.⁸⁹ vezette be hatálybalépésekor, 1991-ben, ez akkor a következő elemekből állt:



45. ábra: Aktív eszközök az Ft. hatályba lépésekor Magyarországon (1991)

89 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról (Ft.)

Aktív eszközök ma Magyarországon⁹⁰



46. ábra: Aktív eszközök Magyarországon ma

A munkaerőpiaci szolgáltatásokat csak az Ft. 2000. februári módosításával vezették be az ellátórendszerbe, s ebben az évben lépett hatályba a 30/2000. (IX. 15.) GM számú, a munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló rendelet. Ezek a jogszabályok beemelték az aktív eszközök sorába a szolgáltatásokat Az Ft. ezekről még csak röviden rendelkezett:

„A munkaerőpiaci szervezet a munkahelykeresést, a munkához, valamint megfelelő munkaerőhöz jutást, továbbá a munkahely megtartását szolgáltatások nyújtásával is elősegíti.”

90 Az Ft. és a 30/2000 GM rendelet alapján

A munkaerőpiaci szolgáltatások formái a következők voltak:

- › munkaerőpiaci és foglalkozási információ nyújtása,
- › munka-, pálya-, álláskeresési, rehabilitációs, helyi (térségi) foglalkoztatási tanácsadás,
- › munkaközvetítés.

A 30/2000 GM rendelet a szolgáltatások tartalmát a következőképpen szabályozza ma:

- › **A helyi (térségi) foglalkoztatási tanácsadás** célja szakmai, módszertani segítségnyújtással hozzájárulni a térségben a foglalkoztatási helyzet javításához, a gazdasági élet résztvevői közötti együttműködés kialakulásához, a foglalkoztatási feszültségek kezeléséhez, a vállalásos tevékenység élénkítéséhez, továbbá új munkahelyek teremtéséhez. A tanácsadás magában foglalja a térségi munkaadók gazdasági foglalkoztatási helyzetének nyomon követését, a csoportos létszámcsökkentések, a foglalkoztatási feszültségek kialakulásának megelőzése érdekében a részükre történő információnyújtást, programok kezdeményezését a csoportos létszámcsökkentéssel érintett munkavállalók újbóli elhelyezkedésének, a térségben tapasztalható foglalkoztatási feszültségek enyhítésének, a térség gazdasági foglalkoztatási szerkezet váltásának elősegítése érdekében, az ilyen programok kidolgozásában és megvalósításában történő közreműködést, kapcsolattartást a térség gazdasági életében részt vevő munkaadókkal, a térség helyi önkormányzataival, a térségben működő más szervezetekkel, közreműködésük elősegítését, a gazdasági szerkezet átalakítását, a foglalkoztatási helyzet javítását célzó programokban, továbbá, munkaerőpiaci információk nyújtásával történő közreműködést a térségben működő területfejlesztési tanácsok döntéseinek előkészítésében, az e testületek által indított programokhoz való csatlakozást.
- › **Munkatanácsadás** célja az azt igénybe vevő személy elhelyezkedését akadályozó körülmények feltárása, valamint az azok megszüntetésére, a sikeres elhelyezkedés megvalósítására irányuló terv kidolgozása.
- › **A pályatanácsadás** célja, az azt igénybe vevő személy pályaválasztásának, pályamódosításának elősegítése, az érdeklődésének, képességének, személyiségének és a munkaerőpiaci igényeknek megfelelő pályaterv kialakítása; formái: a pályaválasztási és a pályamódosítási tanácsadás.
- › Az **álláskeresési tanácsadás** célja azok elhelyezkedésének elősegítése, akik munkát akarnak vállalni, de nem rendelkeznek az álláskereséshez szükséges ismeretekkel; formái: egyéni álláskeresési tanácsadás, álláskeresési technikák oktatása, álláskereső klub.

- › **A rehabilitációs tanácsadás** célja, hogy elősegítse a foglalkozási rehabilitáció irányának meghatározását az olyan megváltozott munkaképességű személyek számára, akik képzettségi szintjüknek megfelelő munkakörbe nem közvetíthetők.
- › A munka-, pálya- álláskeresési és rehabilitációs tanácsadáshoz, továbbá a munkaerőpiaci képzéshez kapcsolódóan – amennyiben arra a szolgáltatás céljának elérése érdekében szükség van – a szolgáltatást igénybe vevő személy részére **pszichológiai tanácsadás** is nyújtható.
- › A kirendeltség **mentori szolgáltatás** igénybevételét biztosíthatja az álláskereső vagy a kirendeltség más szolgáltatását igénybevevő, illetőleg a kirendeltségtől támogatásban részesülő személy számára, ha a személyes konzultáció alapján megállapítható, hogy az együttműködési kötelezettség teljesítéséhez, a szolgáltatások, támogatások igénybevételéhez, az állami vagy más szervekkel való kapcsolattartáshoz, az önálló munkába álláshoz vagy a munkahelyen történő beilleszkedéshez személyes segítségre van szüksége. A mentori szolgáltatást a mentor nyújtja. A rehabilitációs járadékban részesülő személy számára történő rehabilitációs mentor kijelölésének szabályairól külön jogszabály rendelkezik.
- › A **tanácsadások egyéni és csoportos formában** – egyéni tanácsadói beszélgetés, csoportos tanácsadás, strukturált csoportfoglalkozás, érdeklődés, érték, képesség, valamint személyiségvizsgálat, pályaismeret bővítése – **valósíthatóak meg.**
- › **Munkaközvetítés**⁹¹: az ügyintéző személyes beszélgetést folytat a munkát keresővel, ezalatt **feltárja a munkakereső foglalkoztatással kapcsolatos, valamint az azt akadályozó körülményeit** (iskolai végzettség, szakképzettség, korábban betöltött munkakörök, szakmai gyakorlat, lakóhely, tartózkodási hely, munkaképesség); **továbbá tájékoztatja őt a számára megfelelő munkalehetőségek fő jellemzőiről**, így különösen a foglalkoztatás helyéről, idejéről, a munkarendről, továbbá a kereseti lehetőségről; a foglalkoztatást akadályozó körülmény megállapítása esetén **a megfelelő szolgáltatás igénybevételét tanácsolja**, kapcsolatot tart a munkaadókkal; elősegíti a munkát keresők és az álláskínálók találkozását annak érdekében, hogy közöttük foglalkoztatásra irányuló jogviszony jöjjön létre.

91 A 30/2000. rendelet 2010. októberében hatályos állapota szerint.

2015-ben a Nemzeti Munkaügyi Hivatal felkérésére tanulmányt készítettünk a Hivatal által meghatározott, foglalkoztatáspolitikai eszközökről, a munkaerőpiaci szolgáltatások hatásairól.⁹² A kutatás témája az álláskeresőknél nyújtott szolgáltatások, ezek között a foglalkozási és munkaerőpiaci, az álláskeresői és munkatanácsadás, valamint a mentori szolgáltatás hatásainak vizsgálata, főként ezek foglalkoztatásra, elhelyezkedésre gyakorolt hatásainak feltárása volt.

Megállapítottuk, hogy a vizsgált időszakban **az álláskeresők 35%-a semmilyen szolgáltatáshoz** nem jutott hozzá. Az NFSZ-ben a szolgáltatások nyújtásához szükséges feltételek nem egységesek és nem elégségesek az igényekhez és szükségletekhez viszonyítva. Az egyes kirendeltségek személyi és tárgyi feltételei eltérnek egymástól, márpedig az eredményt és a hatást ezek jelenősen befolyásolják.

A kutatás során kontrollcsoportos vizsgálatot végeztünk, annak érdekében, hogy feltárjuk a szolgáltatások hatását az álláskeresők munkaerőpiaci helyzetére. A szolgáltatások hatása az elhelyezkedésekben/az elhelyezkedések számában mérhető. A kontrollcsoport, tehát azok, akik nem részesültek semmilyen szolgáltatásban, 45%-a elhelyezkedett a vizsgált időszakban, míg a kezelt csoportban, tehát a szolgáltatást igénybe vevők körében az arány 50%-os volt. A különbség, noha mérhető, nem mondható igazán jelentősnek, ezért a szolgáltatások fejlesztése sürgető feladat a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálatban.

A kutatás során megvizsgáltuk, hogy a **szolgáltatások és az aktív eszközök kombinációja** gyakorolt-e szignifikáns hatást az elhelyezkedésre a vizsgált időszakban. (2010-2014).

Azok közül, akik szolgáltatást és aktív eszközt is kaptak, a vizsgált időszakban 64,1% elhelyezkedett el.

Azoknak a személyeknek, akik csak szolgáltatásokban részesültek 35%- a tudott csak elhelyezkedni.

Legrosszabb elhelyezkedési eséllyel azok bírnak, akik sem aktív eszközben, sem szolgáltatásban nem részesültek. Köztük mindössze 28,5% azok aránya, akik munkát találtak a vizsgált időszakban.

Egyik legfontosabb megállapításunk volt, hogy a **szolgáltatások pozitív hatást gyakorolnak a munkaerőpiaci részvételre, de még erősebb a hatás, ha a szolgáltatásokat aktív eszközökkel kombinálják.** Azaz a fejlett országokban jól ismert komplex eszközök hazai körülmények

92 A Nemzeti Munkaügyi Hivatal TÁMOP-1.3.1-12/1-2012-0001 azonosító számú, „A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat fejlesztése II” című kiemelt projekt „2. Versenyképesség növelését megalapozó kutatások” alprojekt keretében a „Szolgáltatások foglalkoztatásra gyakorolt hatása” című feladata körében zajlott.

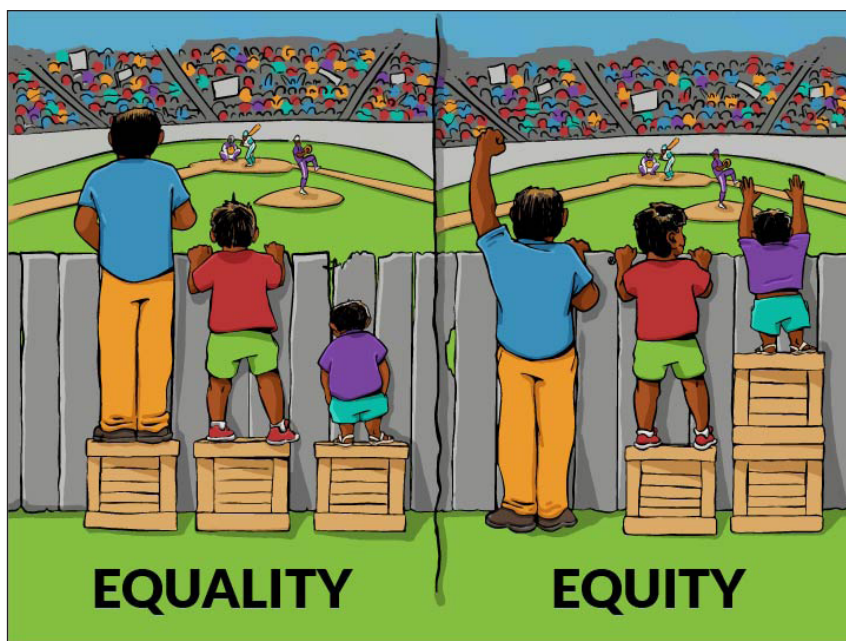
között is működnek, nagyobb körben történő alkalmazásuk pozitív eredményt hozna a munkanélküliség csökkentésében, főleg mostanában, amikor a munkaerőhiány egyre inkább jelentkezik a gazdaságban.

A kutatás során kapott adataink szerint a szolgáltatásban részesült munkanélküli személyek 8,6 százalékponttal magasabb arányban helyezkedtek el a versenyszférában, mint akik nem kaptak szolgáltatást. (A többség minden esetben a közfoglalkoztatásban helyezkedett el). Azaz, a szolgáltatások segítségével könnyebben nyitható út a nyílt munkaerőpiacra, mint más eszközökkel, a foglalkoztatáspolitikai legfőbb célja pedig éppen ez.

Megállapítottuk azt is, hogy a szolgáltatások célzásában nem mutatható ki tudatosság, akár az egyes szolgáltatás-típusokat, akár az igénybe vevők szocio-demográfiai tulajdonságait vettük tekintetbe. Azaz, a hazai rendszerben a kapott szolgáltatás alig van összefüggésben az álláskereső személyes tulajdonságaival, szükségleteivel, sokkal inkább attól függ, az adott kirendeltség, illetve az ügyintéző milyen eszközökkel tud élni, melyek állnak rendelkezésére.

A kutatás során tapasztalt tények alapján javaslatot tettünk a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat szolgáltatásfejlesztési tevékenységére. Ennek főbb elemei a következők.

A munkaügyi kirendeltségek feltételeit (létszám, munkakörülmények, elérhető szolgáltatási eszközök) úgy kell alakítani, hogy azok elégségesek legyenek a térség problémáinak kezeléséhez. Azokban a járásokban, megyékben tehát, ahol magasabb a munkanélküliség, ott több erőforrást szükséges mozgósítani az egyenlő feltételek érdekében. Ezekben a térségekben van szükség leginkább a komplex programokra, amelyek sokféle eszközzel képesek a munkanélküli emberek foglalkoztathatóságát ténylegesen javítani, s hozzájárulhatnak a munkahelyek számának bővüléséhez is. Hogy miért van szükség több erőforrásra ott, ahol nagyobb a baj, az alábbi ábra illusztrálja.



47. ábra: Esélyegyenlőség és méltányosság (a feltételek egyenlősége)

Forrás: <http://interactioninstitute.org/illustrating-equality-vs-equity/>

A világon szinte mindenhol evett szokás, hogy a munkaerőpiaci szolgáltatásokat nem csak az állami foglalkoztatási szolgálat biztosítja, hanem bevon külső szervezeteket, szolgáltatókat is, akiktől megvásárolja a szolgáltatást. Ilyen módon biztosíthatja, hogy rugalmasan reagáljon a felmerülő igényekre. (Könnyebb szolgáltatót találni vagy éppen csökkenteni a szolgáltatók számát, ha szükséges, mintsem átalakítani a foglalkoztatási szolgálatot.) A hazai gyakorlatban is találkozunk ezzel a megoldással, de korántsem abban a mértékben, ahogyan, mondjuk, Nyugat-Európa országokban. A szolgáltatásvásárlás egyfelől sok esetben olcsóbb lehet, mint a teljes NFSZ felkészítése, átállítása a szolgáltatásnyújtásra, az egyes speciális, egyedi szaktudások pedig sokkal könnyebben és gyorsabban beszerezhetők lennének ily módon. A szolgáltatók körének meghatározásában a szektorsemlegességet javasoljuk a külföldi példák alapján, tehát egyaránt bevonhatónak látjuk a nonprofit és forprofit szektort. A fókusz sokkal inkább a versenyen van, versenyhelyzetben nagyobb az esély a jó szolgáltatásokra, az ügyfélkör lefölözésének elkerülésére, mint monopolhelyzetek kialakulása esetén. A szolgáltatók létrejöttét azokon a területeken, ahol kevésbé állnak rendelkezésre, támogatni, ösztönözni kell.

Munkaközvetítés

Viszonylag kevés szó esett az eddigiekben a munkaközvetítésről, mint az egyik legfontosabb aktív eszközzel, amely nem hiányozhat egyetlen szolgáltató eszköztárából sem. A munkaközvetítés a munkaerő-kereslet és kínálat egymásra találásának elősegítését jelenti. A munkáltatók szempontjából is igen fontos, gazdasági értelemben is előnyös eszközzel beszélünk, hiszen a megfelelő közvetítés azt jelenti, hozzásegíti a szolgáltatót a munkáltatót a számára az adott munkakörben leginkább megfelelő munkaerő megtalálásához. Sok esetben a munkáltatóknak nincs kapacitásuk, szakértelmük hirdetések feladására, motivációs levelek olvasgatására, a leendő munkavállaló tesztelésére stb., ezért fogadják el más szervezetek közvetítését, sőt olykor még fizetnek is az efféle szolgáltatásért. (Minél magasabb a betöltendő munkakör presztízse, minél fontosabb a beosztás, annál inkább alkalmaznak profi munkaközvetítőket/fejvadászokat a cégek.) De a nemzetközi nagyvállalatoknál is igen nagy gondossággal készítik elő az új munkatársak felvételét.

Hasonló jellegű munkaközvetítést kell végeznie a foglalkoztatási szolgálatnak is, biztosítania kell, hogy a munkáltató és a munkavállaló kölcsönös megaláztatással találjon egymásra, ez a hiteles szolgáltatás feltétele.

A közvetítést az álláskereső veheti igénybe, azonban a jogszabály a munkáltatók számára kötelező jelleggel előírja az üres álláshelyek bejelentését a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálatnak. A bejelentés tartalma⁹³ az idők során változott, már tartalmaz olyan elemeket, amelyek alapján a közvetítés sikeres lehet. Nem pusztán a leendő munkavállaló iskolai végzettségére kérdeznék rá, hanem arra is, melyek a munkakör betöltéséhez szükséges ismeretek, készségek, a szükséges gyakorlati idő, valamint a munka természetéből adódó speciális körülmények.

Sajnos az NFSZ honlapján nem érhető el adatok a szolgáltatás működéséről, eredményességéről. Arra vonatkozóan sincs adat, hogy hány sikeres közvetítést végzett a szolgálat, noha a kulcskérdés ebben a szolgáltatástípusban, hogy mennyiben képes az NFSZ a hatósági jellegű munka mellett tényleges szolgáltatást nyújtani a munkáltatók számára. Ha képes, akkor a bejelentett álláshelyek valóságosak lesznek, és a munkáltatók igénybe veszik a szolgáltatást, mert ez az érdekük, ha viszont nem képes, ímmel-ámmal eleget tesznek kötelezettségüknek, de ténylegesen nem várnak szolgáltatást.

93 30/20100. GM rendelet 16. § (1)

Az NFSZ a részletes havi adatok között a bejelentett munkahelyek számát közli a nem támogatott és a támogatásban részesülő munkahelyekre vonatkozóan, havi bontásban.⁹⁴

Eszerint 2016. szeptemberben 12.209 igényt jelentettek be a munkáltatók nem támogatott álláshelyre, ami 20,3%-kal haladta meg az előző hónapi, és 4 %-kal az előző évi igényt. Ugyanebben az időszakban 282.049 fő álláskeresőt tartott nyilván a hivatal, így legfeljebb 4,3 %-uknak tudtak a bejelentett nem támogatott munkahelyeken állást ajánlani. Ugyanabban az időben 25.651 támogatott munkahely iránti igényt jelentettek a munkáltatók, kétszer annyit tehát, mint nem támogatott munkahelyet. Nem véletlen, hiszen ez utóbbiban érdekeltségük volt, bértámogatással szerettek volna foglalkoztatni.

Az NFSZ saját portálján a munkanélkülieknek is kínál álláskeresési lehetőséget. Az online felületen (http://nfsz.munka.hu/engine.aspx?page=ak_allasajanlatok_meghirdetett_allasok) böngészheti a feltöltött állásokat az álláskereső.

Az egyszerű keresés során 2016. október 22-én 5.824 állásajánlatot lehetett a rendszerben keresni.

A számok azt mutatják, hogy van még mit fejleszteni a munkaközvetítői tevékenységen. Elsősorban arra kell/kéne törekedni, hogy mind a munkavállaló, mind a munkáltató bízjon a rendszerben, és azt hiteles adatokkal lássa el. Mindkét fél számára szükséges, hogy megfelelően részletes szempontok alapján kereshessen állást vagy munkavállalót. A fejlesztés érdekében szükséges lenne a rendszert folyamatosan monitorozni és a megállapítások alapján javítani. További előnyt jelentene az olyan korábbi kísérletek és jó gyakorlatok eredményeinek átemelése, mint pl. a 2010-11-ben a TÁMOP-1.3.1-07/1.-2008-0002 - *A foglalkoztatási szolgálat fejlesztése az integrált munkaügyi és szociális rendszer részeként* c. kiemelt projektje keretében megvalósult állásügynök alprojekt, melynek célja így foglalható össze:

- › elősegíteni a munkaerőpiaci kereslet és kínálat egymásra találását a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat erőforrásainak igénybevételével, azaz az NSZF és a munkáltatók kapcsolatrendszerének erősítése,
- › másrészt a gazdaság motorját jelentő mikro-, kis- és középvállalkozások és az NSZF kapcsolatrendszerének erősítése, az állami szolgáltatások iránti bizalom növelése az érintett vállalkozói körben is.

94 http://nfsz.munka.hu/engine.aspx?page=afsz_havi_reszletes_adatok_2016 – utoljára megtekintve 2017. február 11.

A projekt keretében két lépcsőben összesen 40 állásügynök került alkalmazásra. A szolgáltatás újszerűsége a proaktivitásában rejlett, hiszen az állásügynökök kutatták és keresték fel azok székhelyén a munkáltatókat. Ez a munkáltatók nagyon pozitívan fogadták, hiszen oltdottabb/közvetlenebb kapcsolatot tudtak kialakítani a munkaügyi szervezettel, mint annak hivatalos helyiségeiben, ráadásul számukra olcsóbb, elfoglaltságukhoz jobban igazodó szolgáltatásban volt részük.

Az eredmény a várakozásokat, a tervezettnél átlagosan kétszer több, összesen 23.569⁹⁵ új álláshelyet tártak fel a megvalósítás ideje alatt az állásügynökök. A feltárt álláshelyek becsatornázódtak a munkaügyi szervezet tevékenységrendszerébe, hiszen ezeket az állásügynökök minden esetben jelentették a közvetítést végző kirendeltségnek.

Sajnos a program utólagos értékelése során is ugyanazzal a helyzettel szembesültünk, mint amivel ma: arról sajnálatos módon nem történt adatgyűjtés a projekt során, hogy a feltárt munkahelyeket milyen arányban sikerült betölteni.

4. KÖZFoglalkoztatás

A passzív és aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök viszonylagos alulfejlettségét és alulfinanszírozottságát a közmunkaprogramokkal magyarázhatjuk, a jelenlegi kormányzat fókuszában ez a megoldás áll mint a munkanélküliséget enyhítő legjobb eszköz.

Már abban is vita van, hogy a közfoglalkoztatás az aktív vagy passzív eszközök körébe sorolandó-e. A hivatalos statisztikákban az aktív eszközök között találjuk, míg a kutatók inkább átmeneti eszköznek tekintik. Ennek legfőbb oka, hogy nem bizonyított a közfoglalkoztatás aktiváló hatása, azaz eddig nem sikerült bebizonyítani, hogy a közfoglalkoztatás javítaná a foglalkoztathatóságot, segítené a munkaerőpiacon elvárt készség és képesség megszerzését, és/vagy motiválná az érintetteket az álláskeresésre. Ugyanilyen fontos probléma, hogy a közfoglalkoztatási jogviszony nem munkaviszony, hanem egy speciális jogviszony, s így erősen megkérdőjelezhető, felkészít-e a valós körülmények között végzendő munkára. További aggály, hogy a közmunkaprogramok rendszere nem fejlődik, nincs át-

95 A szám kb. kétszerese a ma bejelentett nem támogatott álláshelyeknek, ugyanakkor a munkaerőpiaci körülmények a projekt időszakában egészen mások voltak, a munkakereslet jóval kisebb, a munkanélküliség jóval nagyobb volt a mainál.

menet az akár sikeres helyi programokból a helyi vállalkozások indítása, helyi munkahelyteremtés felé.

Magyarországon 1987-től vezették be a **közhasznú munkavégzést**, ami elsősorban a munkanélküliség kezelését szolgálta, és amit a települések szerveztek. 1996 végén vezették be a **közmunka programokat**, amelyek hasonló célokkal, ám már valamelyest konkrétabb területi célzással működtek: a közmunka-program pályázati úton volt nyújtható, központi támogatást kapott és célja a leghátrányosabb helyzetben lévő települések és társadalmi csoportok segítése volt. Végül 1998-ban bevezették a **közcélú munkavégzést** is, amely a rendszeres szociális segély folyósításának feltétele volt.

A közcélú munkavégzés kereteit 2009 elejétől 2010 végéig az „**Út a munkához**” program határozta meg. E programban gyökeres változásokat hozott, melyek elsősorban a rendszeres szociális segélyben részesülőket érintették. A változások lényege, hogy azok a személyek, akik még nem töltötték be 55. életévüket, munkaképesek és nem nevelnek 14 éven alul gyermeket, ún. rendelkezésre állási támogatást (RÁT) kaptak a korábbi segély helyett. A RÁT-ban részesülők számára pedig kötelező volt közcélú foglalkoztatásban részt venni.

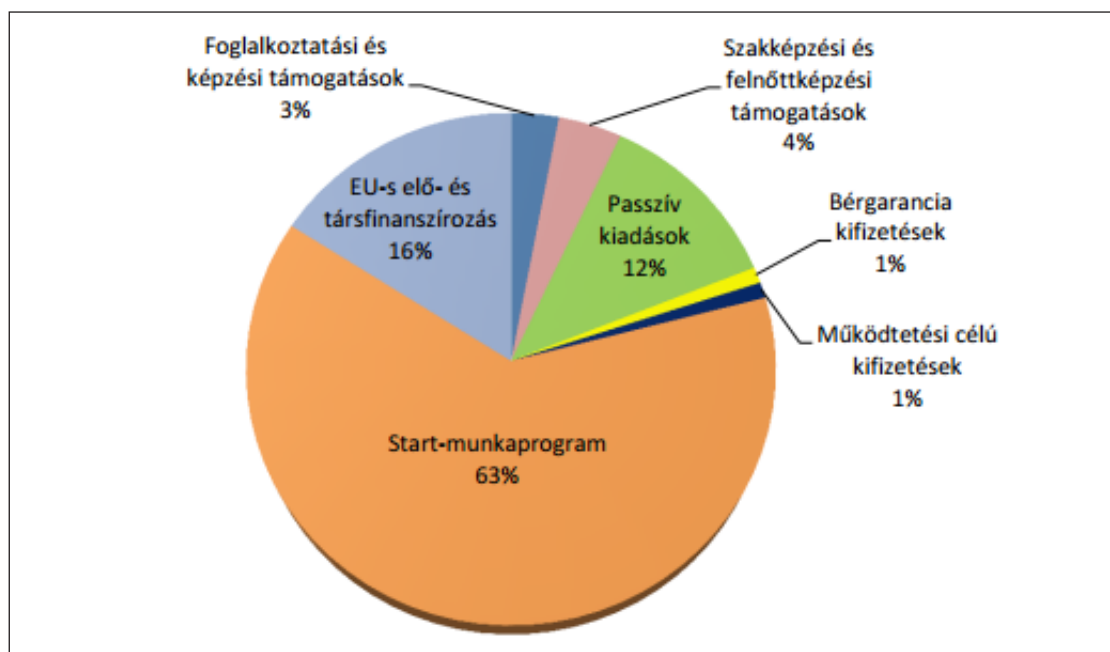
A program egyik kiemelt célja volt, hogy a tartósan munka nélkül lévőket visszavezesse a nyílt munkaerőpiacra, ezt a célt azonban csak kevéssé sikerült elérni. **A tanulmányban bemutatott elemzések mindegyike arra a következtetésre jutott, hogy ez a foglalkoztatási forma nemhogy nem növeli az elsődleges munkaerőpiacra történő visszatérés esélyeit, hanem bizonyos esetekben be is szűkíti, illetve rontja azt.** A kutatások egyértelműen azt mutatják, hogy a közcélú munkából a nyílt munkaerőpiacra visszatérők aránya mindössze 5-10% között alakult. Ráadásul ez a foglalkoztatási forma ellehetetlenítette az alkalmi munkavállalást, amely nem csak a jövedelmek növekedését eredményezhette volna, hanem olyan kapcsolatok kialakítását és ápolását is, amelyek előbb-utóbb nyílt munkaerőpiaci foglalkoztatáshoz vezettek volna.

Ha nem csak a közcélú foglalkoztatást, hanem a teljes közfoglalkoztatási rendszert tekintjük, az eredmények hasonlóképp alakultak. Sőt, fentiek mellett a kutatók azt a tendenciát is feltárták, mely szerint **a közfoglalkoztatás egyfajta „függőséget” okoz: sokan úgy tekintenek erre a foglalkoztatási formára, mint ami – kisebb kihagyásokkal, de – állandó munkalehetőséget biztosít. Minél többször dolgozott valaki közfoglalkoztatottként, annál kevésbé motívált arra, hogy nyílt munkaerőpiaci lehetőségek után kutasson.**

A közcélú, közhasznú munkavégzés és a közmunka 2010 végén megszűntek, és helyettük egy egységes közfoglalkoztatás lépett életbe, ami nem munka-, hanem sajátos jogviszonyban alkalmazza a közfoglalkoztatott embereket.

Ebben az újonnan kialakított közfoglalkoztatási rendszerben 2011 óta évről évre egyre növekvő számú ember jelenik meg. Míg 2011-ben az érintettek száma 266 ezer fő körül alakult, addig 2013-ban és 2014-ben már közel félmillió, óriási volt tehát a növekedés. Ezt mutatja az is, hogy ugyanezen időszak alatt a közfoglalkoztatásra fordított összeg megduplázódott, 2014-re pedig három és félszeresére nőtt, elérve a 231 milliárd forintot.

Jól látható következő ábránkon, hogy 2015-ben a Nemzeti Foglalkoztatási Alap kiadásainak már 63%-a jutott a közfoglalkoztatásra, azaz minden más foglalkoztatáspolitikai eszközhöz képest sokszorosan fordítottak erre a célra.



48. ábra: A Nemzeti Foglalkoztatási Alap kiadási előirányzata. Forrás: Belügyminisztérium.

<http://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/download/2/b1/91000/Besz%C3%A1mol%C3%B3%20a%202015%20%C3%A9vi%20k%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A1sr%C3%B3l.pdf>

Jó tudni!

A közfoglalkoztatás tervezése és irányítása a belügyminisztériumhoz tartozik, míg minden más foglalkoztatáspolitikai aktív és passzív eszköz irányítása a Nemzetgazdasági Minisztérium hatásköre.

A ráfordított összeg nagysága ellenére 2014-es adataink szerint maga a közfoglalkoztatás nem volt képes hatékony segítséget nyújtani a nyílt munkaerőpiaci elhelyezkedéshez. Nyilvánvalóan ennek vannak objektív okai, hiszen például a kereslet, a versenyszféra felvevő képessége nem bővült oly mértékben, hogy felszívja a kínálati oldalon megjelenő munkaerőt. Azonban maga a közfoglalkoztatás is jelentősen megnehezíti a rendszerből való kijutást. Nem változott az az alapvető vonása, amely szerint minél több időt tölt valaki ebben a foglalkoztatási formában, annál kisebb lesz az esélye a kilépésre, bárhogya is alakult át a rendszer. Jelenősen nem változott a végzett munka típusa sem: még mindig az egyszerűbb munkák dominálnak. Ez azért jelent nehézséget, mert az egyszerűbb munka végzése szintén egyértelműen rontja a közfoglalkoztatásból való kilépés esélyeit. Azt azonban fontos látni, hogy a kilépési esélyek nem egyformák a különböző programok, illetve foglalkoztatók esetében.

A közfoglalkoztatás prioritásai között a **tartós álláskeresők** bevonása is szerepel, tehát – többek között – a tartós álláskeresők munkához jutását is segítenie kell a közfoglalkoztatási programoknak.

2015-ben az aktív és passzív eszközök mellett a közfoglalkoztatást is vizsgáltuk munkatársaimmal, e kutatás⁹⁶ néhány megállapítását érdemes itt is idéznünk.

Azt láttuk az adatokból, hogy a tartós álláskeresők munkához juttatásának kritériuma egyáltalán nem játszott szerepet a közfoglalkoztatottak kiválasztásánál. A vizsgált négy évben fokozatosan csökkent a tartós álláskeresők aránya az egyes közfoglalkoztatási programokban: 2011-ben még 22,0% volt, 2012-ben már csak 8,1%, 2014-re pedig 4,6%-ra apadt. Láttuk azt is, hogy a közfoglalkoztatásban eltöltött **átlagos támogatási idő** hossza hullámzott ezekben az években: 2012-ben 3,8, 2013-ban 4,9, 2014-ben pedig 4,1 hónap volt.

A támogatást követő **elhelyezkedés** a közfoglalkoztatás esetében is érdemi információ, kiváltképp, mert ezt a foglalkoztatási formát egyfajta átvezetőnek, tranzitnak is tekinti a jogalkotó, hiszen alapvető céljai között szerepel, hogy a munkaerőpiaci készségek „reaktíválása” eredményeként az álláskeresők el tudjanak helyezkedni az elsődleges munkaerőpiacon. Az NFSZ adatai alapján azt látjuk, hogy míg 2011-ben a közfoglalkoztatottak még 27,1%-a tudott elhelyezkedni a nyílt munkaerőpiacon, addig ez az arány 2012-re 12,4%-ra esett vissza,

96 TÁMOP 1.3.1-12/1-2012-0001 azonosító számú, „A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat fejlesztése II” című kiemelt projekt „2. Versenyképesség növelését megalapozó kutatások” alprojekt keretében „Aktív és passzív munkaerőpiaci eszközök, valamint a közfoglalkoztatás hatásvizsgálata. Kutatók: Forrai Erzsébet, Tausz Katalin, Kun Zsuzsa. – kézirat

és azóta sem tudott 14% fölé emelkedni. (A 2014 és 2015 évről nincsenek elhelyezkedési adatok, ezeket a Belügyminisztérium vagy nem méri, vagy nem teszi közzé.)

A mi kutatásunk (is) sajnálatos módon arra az eredményre jutott, hogy a közfoglalkoztatásban részt vett személyek elhelyezkedési esélyei rosszabbak voltak a kontrollcsoporténál, azoknál, akik semmilyen aktív vagy passzív eszközben és közfoglalkoztatásban nem részesültek. A közfoglalkoztatottak elhelyezkedési esélyei a kontrollcsoportéhoz képest 0,39%-ot tettek ki, tehát a közfoglalkoztatottaknak fele akkora esélye sem volt elhelyezkedni, mint a kontrollcsoportba tartozóknak.

Természetesen vizsgáltuk, **melyek azok a tényezők, amelyek kimutatható, érdemi hatást gyakorolnak az elhelyezkedési esélyekre.** Azt találtuk, hogy a közfoglalkoztatott személyek esetén a munkavállalásra, pontosabban az elhelyezkedési esélyekre a támogatás jellegének, a vizsgált személyek életkorának, legmagasabb iskolai végzettségének, valamint lakóhely helyzetének volt hatása, továbbá befolyásolták az elhelyezkedési esélyeket a korábbi munkatapasztalatok és a megelőző közfoglalkoztatási támogatások is.

Az életkori csoportokat vizsgálva megállapítható volt, hogy **az életkor növekedésével folyamatosan csökkent a közfoglalkoztatott személyek elhelyezkedési esélyhányadosa.** A 25 év alatti személyekhez képest a 25-39 év közötti személyek elhelyezkedési esélye, önmagában csak a kor miatt 0,62-szeres volt. A 40-55 évesek elhelyezkedési esélyei ennél is alacsonyabbak, alig feleakkorák (0,47), mint a legfiatalabbaké. A legidősebb közfoglalkoztatott korosztályoknál az elhelyezkedési esélyhányados rendkívül alacsony: elhelyezkedési esélyeik kevesebb mint a harmada a hozzá hasonló jellemzőkkel rendelkező, de 25 év alatti személynek.

A közmunkások elhelyezkedésére **a legmagasabb iskolai végzettség szintje is jelentős hatással volt.** A legfeljebb 8 általánost végzett személyekhez képest a középfokú végzettséggel rendelkező közmunkások közel másfélszeres (1,53) eséllyel jutottak munkához a mintavétel és a vizsgálat időpontja között. A felsőfokú végzettségűek esetén még ennél is magasabb, közel két és félszeres (2,4) eséllyel léptek ki a nyílt munkaerőpiacra.

A lakóhely jellemzői közül a település mérete nem bizonyult szignifikánsnak. Nem találtunk ebben a modellben összefüggést a településméret és az elhelyezkedés között sem. Azonban a település gazdasági, foglalkoztatási jellemzői befolyásolják a közfoglalkoztatást követő elhelyezkedés esélyeit. A jobb helyzetű településen élők közel kétszer akkora (1,88) eséllyel helyezkedtek el, mint a hátrányos helyzetűnek minősített településeken élők.

A közfoglalkoztatást követő munkavállalás, a munkaerőpiaci reintegráció szempontjából **kiemelkedően fontosnak bizonyult a támogatást megelőző, korábbi időszakban végzett**

munka, bejelentett kereső tevékenység. Azok a személyek, akik az elemzésben vizsgált 2011-2014-es időszakban már dolgoztak a nyílt munkaerőpiacon, közel kétszer akkora eséllyel (1,98) találtak maguknak munkát újra, mint az ilyen munkatapasztalattal nem rendelkező közfoglalkoztatottak.

A vizsgálat során azt tapasztaltuk, hogy **az életút korábbi szakaszában az érintett személyek részére biztosított** aktív támogatások és passzív ellátások nem gyakoroltak mérhető hatást az elhelyezkedési esélyekre. Azaz a közfoglalkoztatottak esetében a legtöbb munkaerőpiaci eszköz hatástalan hosszabb távon, feltehetően, mert ebben a csoportban találjuk a munkaerőpiaci szempontból (is) leginkább hátrányos helyzetűnek tekinthető személyeket.

Ugyanakkor a korábbi közfoglalkoztatásban való részvétel jelentős hatást gyakorolt az érintett személyek elhelyezkedési esélyeire. A hatás erőssége és iránya is különböző annak függvényében, hogy egyszer vagy több alkalommal vett részt közfoglalkoztatásban a vizsgált személy. Azok a közmunkások, akik korábban, a 2011-2014-es időszakban egy alkalommal voltak közfoglalkoztatottak, kissé nagyobb eséllyel helyezkedtek el, mint azok, akik nem voltak korábbi közmunkások (1,06-szeres esély). Azok elhelyezkedési esélye viszont, akik többször is közmunkások voltak, lényegesen elmaradt a közmunkában nem érintett személyekétől (0,55-szoros esély), tehát közel feleakkora eséllyel helyezkedtek el, mint a közmunkát a korábbi időszakban elkerülő személyek. **Egyszerűen szólva minél többször vett részt valaki közmunkában, annál kisebb volt az esélye a nyílt munkaerőpiaci elhelyezkedésre.**

Az **Állami Számvevőszék** 2012 júliusi *Jelentése*⁹⁷ megállapította az Út a munkához programról, hogy a jelentős résztvevői létszám ellenére „sem a foglalkoztatási szint növelésében, sem az inaktivitás csökkentésében, valamint a területi különbségek mérséklésében nem sikerült makrogazdasági szintű javulást elérni.”

Mi lehet az oka, hogy a közfoglalkoztatás nem jelent valódi aktiválást, azaz miért nem segíti nagyobb mértékben hozzá a résztvevőket a nyílt munkaerőpiaci elhelyezkedéshez?

Az egyik ok, amit már említettünk, a **jóléti függőség** kialakulása. **A közfoglalkoztatás egyfajta „függőséget” okoz: sokan úgy tekintenek erre a foglalkoztatási formára, mit ami – kisebb kihagyásokkal, de – állandó munkalehetőséget biztosít. Minél többször dolgozott valaki közfoglalkoztatottként, annál kevésbé motivált arra, hogy nyílt munkaerőpiaci lehetőségek után kutasson.** Ez a tendencia nem a közfoglalkoztatás jelenlegi formájában született, már tetten érhető volt a közhasznú munkavégzésben is.

⁹⁷ *Jelentés a hazai és uniós forrásból finanszírozott, munkahelyteremtést és -megőrzést elősegítő támogatások rendszerének ellenőrzéséről.* Állami Számvevőszék, 2012. július, 24.

A közfoglalkoztatás különféle formáinak közös jellemzője volt mindig a **kötelezettség**, azaz egyfajta büntetés-jelleggel rendelkezett, s ezeknek a formáknak a motiváló ereje – ahogy erről a nemzetközi szakirodalom alapján már beszámoltunk – mindig alacsonyabb, mint a kombinált, büntető és jutalmazó eszközöké.

A „Segély helyett munkát!”-típusú jelszavak a többség számára azt sugallták, hogy a munkanélküli emberek nem akarnak dolgozni, visszaélnék a társadalom által kínált jóléti juttatásokkal. Amikor a Szociális és Munkaügyi Minisztérium 2008-ban közzétette az Út a munkához elnevezésű program koncepcióját⁹⁸, abban még megállapították, hogy „A jelenleg mintegy 200 ezer fős népesség egy része – kb. fele – életkorából, egészségi állapotából, sajátos egyéni élethelyzetéből következően nem tud munkát vállalni.” Ma ezekről az emberekről alig hallunk. Ők azok, akik a megélhetéshez elégtelen segélyekből kénytelen élni. A segélyek hozzáférhetőségének és összegének csökkentése is a büntető intézkedések kategóriájába tartozik.

A közfoglalkoztatás munka jellegű kötelezettségei mellé az eredeti koncepció más eszközöket is rendelt: „A 35 év alatti, általános iskolai végzettséggel nem rendelkezők számára (kb. 7-8 ezer fő) a segély folyósításának feltételévé válik a tanulás. A szakképzetlenek pedig a munkaerőpiac által igényelt szakmákra való felkészítést nyújtó tanfolyamokon vehetnek részt. (...)”⁹⁹ A programot egyfelől az alacsony iskolai végzettségűek versenyszférában történő foglalkoztatását elősegítő, keresletnövelő intézkedések (pl. Régiós Start-kártya), másfelől három a hazai, illetve európai uniós forrásokból megvalósuló intézkedés (pl. szociális szervezetek támogatása, a helyi gazdaságfejlesztést segítő mikrohitel-programok, TÁMOP-programok, stb.) teszi teljessé.”¹⁰⁰ Ezzel szemben ma azt látjuk, **hogy a közfoglalkoztatáshoz kiegészítő szolgáltatások nem, vagy alig kapcsolódnak.**

Tovább rontja a közfoglalkoztatás integrációs hatását, hogy ideje alatt a közfoglalkoztatottak elesnek az idényjellegű és/vagy alkalmanként kínálkozó feketemunkától, azaz az inaktív-vá vált ember menekülő útjait is nehezíti.¹⁰¹ (Ennek eredménye a szegénység növekvő méreteiben és mélyülésében is tetten érhető.)

A közfoglalkoztatottak maguk is számos akadályt soroltak fel a 2015 elején végzett kutatásunkban, amelyek munkavállalásukat akadályozzák. Ezek a megállapítások a további programok tervezésében jó kiinduló alapot jelentenek. 2015. évi adatfelvételünk során 480 fő köz-

98 <http://econ.core.hu/file/download/munkatudbiz/hatteranyag.pdf>

99 2009 végéig csak 3 735 főt vontak be a képzésbe, és közülük 1 960 fő fejezte be a képzést sikeresen (Csoba 2011)

100 Uo., 2-3.

101 Bass 2010.

foglalkoztatott kérdőíves felmérése történt, az erre adott válaszokból idéztük az előző ábra adatait. A válaszadók között szinte egyenlő arányban szerepeltek nők és férfiak. Az életkor tekintetében kiemelkedő volt a 25-54 évesek csoportja, hiszen a válaszadók 71%-át alkotják, az 55 év felettiak azonban csak 17%, a 25 év alattiak pedig mindössze 12%-át. A felsőfokú végzettségűek mindössze 1,5%-ban voltak jelen a megkérdezettek között, a középfokú végzettségűek 52,9%-ot, az alacsonyabb végzettségűek 45,6%-ot tettek ki.

A nyílt munkaerőpiacon történő elhelyezkedést számos tényező befolyásolja, ezekre is rákérdeztünk a kutatás során. A válaszokból először is az derül ki, hogy mindössze 6,5% azon válaszadók aránya, akiknek semmilyen, **a munkavállalásukat, munkavégzésüket akadályozó tényezővel** nem kell szembesülniük, mikor munkát keresnek. Ez az arány igen alacsony, és rávilágít arra, hogy a munkanélküliség mint élethelyzet, több tényező következménye, és mint ilyenek, megoldása is csak komplex lehet.

Láthatjuk, hogy válaszadóink közele fele a munkavállalást, munkavégzést akadályozó tényezőként érezte **anyagi nehézségeit**. Az anyagi korlátok számos formában képesek befolyásolni a munkavégző képességet, kezdve a megfelelő táplálkozással, aminek a hiányossága komoly egészségügyi problémákat idézhet elő. De beszélhetünk a megfelelő ruházatról, az egészség megőrzéséhez, visszanyeréséhez szükséges gyógyszerekről, vagy akár csak egy szemüveg kiváltásáról.

Objektív akadályozó tényezőnek tekinthetjük, ha a lakóhely környékén **nincs olyan munkalehetőség**, amely az álláskereső szakképzettségnek megfelelne. Azt tapasztalattuk a vizsgálat során, hogy a közfoglalkoztatásban részt vevő válaszadók egyharmada küzd ezzel a külső körülménnyel.

A következő három nehézség, amely megközelítőleg a válaszadók harmadát érinti, **az idegennyelv-ismeret, a jogosítvány, valamint a számítástechnikai ismeretek hiánya**. Azt mondhatjuk, talán ezek a hiányosságok azok, amelyek relatíve könnyen, olcsón kezelhetők lennének a munkaügyi rendszeren vagy akár a közfoglalkoztatáson belül, és birtokukban az érintett emberek munkaerőpiaci esélyei jelentősen javulhatnának.

Ugyancsak a képzési szükségletekhez kapcsolódik, hogy minden ötödik válaszadónknak vagy nincs szakképzettsége, vagy elavult.

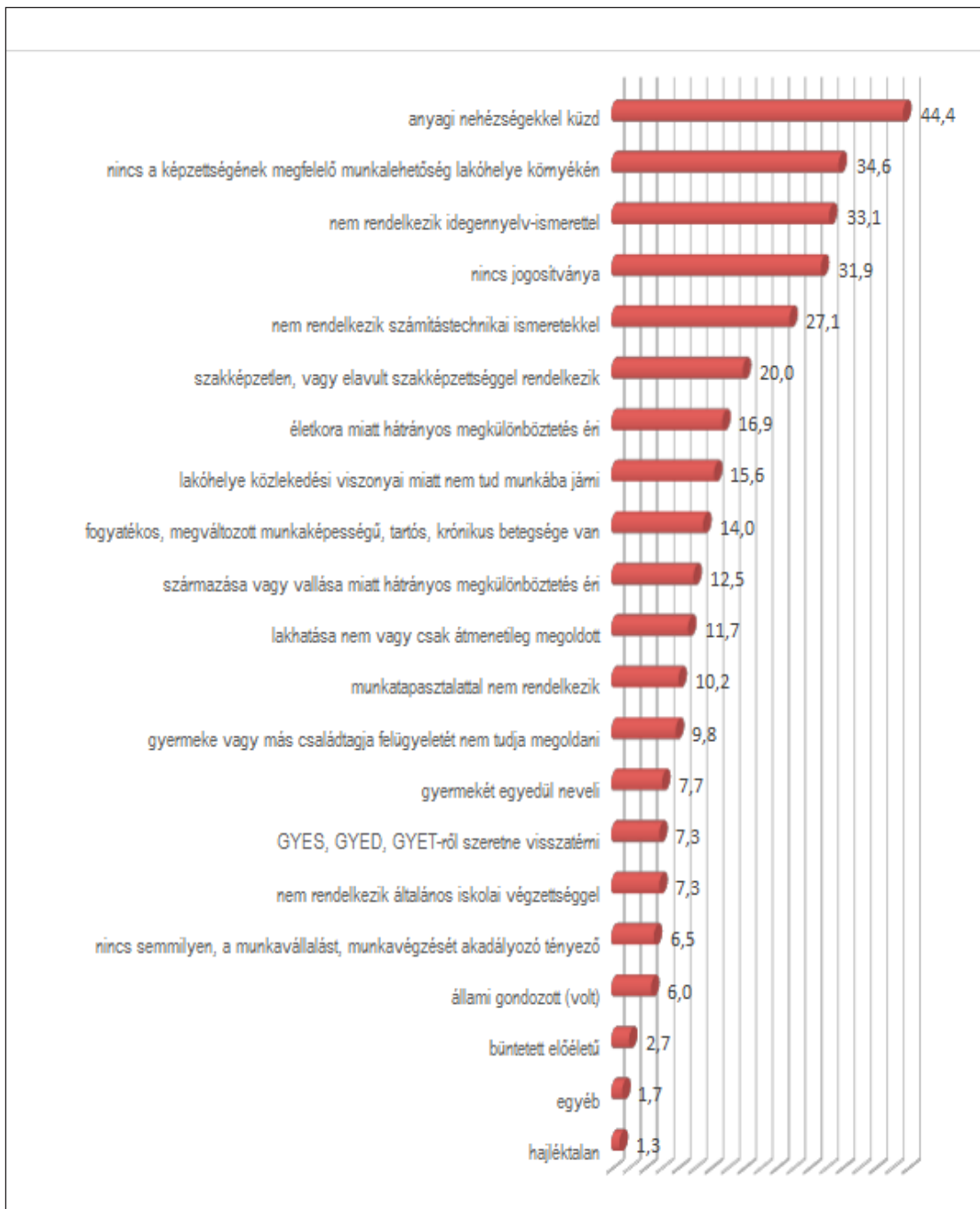
A különböző okokból megjelenő **hátrányos megkülönböztetés** mondhatni elég gyakori a felmérésben résztvevők tapasztalatai alapján. Életkora miatt a válaszadók 16,9%-át, származása vagy vallása miatt 12,5%-át érintette már ez a probléma.

Közel minden hetedik válaszadó munkavállalását akadályozza, **hogy lakhelye közlekedési viszonyai nem megfelelőek**, azaz nem biztosítják számára a munkába járás lehetőségét. Hasonló arányban vannak azok, akik megváltozott munkaképességük vagy egészségi állapotuk miatt nem tudnak munkát vállalni.

Minden tízedik válaszadót akadályozza a munkavállalásban, munkavégzésben, hogy **lakhatása nem, vagy csak átmenetileg megoldott**. Szintén a válaszadók egytizedét érinti a munkatapasztalat hiánya, és az ebből adódó álláskeresési nehézség.

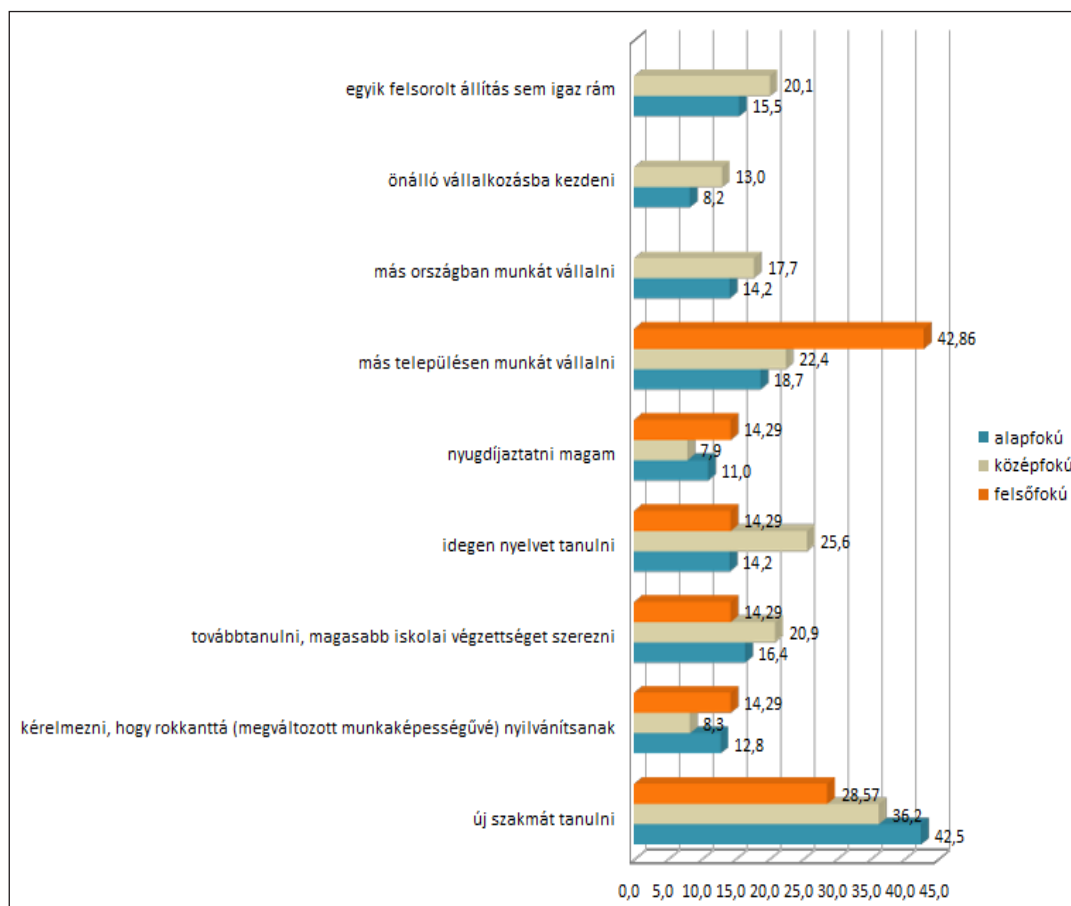
A válaszadók 9,8%-a **nem tudja megoldani munkavégzése idejére gyermeke vagy más családtagja felügyeletét**. E csoporthoz tartozónak vehetjük azonban azokat a válaszadókat is, akik gyermeküket egyedül nevelik, hiszen feltételezhető, hogy a nehézségek hasonlóak. Így összevonva e két problémát, azt találjuk, hogy a válaszadók 17,5%-a szembesül ezzel a nehézséggel.

És még egy adatot érdemes kiemelni: **a közfoglalkoztatásban részt vevő válaszadóink 7,3%-a nem fejezte be az általános iskolát**, amely igen magas arány.



49. ábra: Milyen tényezők akadályozzák munkavállalását?

Milyen ambíciói vannak a közfoglalkoztatottaknak? Igaz-e, hogy nem szeretnék változtatni helyzetükön? Erre vonatkozóan is megkérdeztük őket.



50. ábra: „Belátható időn belül szándékozom...” – iskolai végzettség szerint (%)

5. HOGYAN TOVÁBB FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA?

5.1. A MUNKANÉLKÜLISÉG KÖVETKEZMÉNYEI

„A munka elvesztése és a tartós munkanélküliség olyan élethelyzet, amely hatással van az érintettek érzelmi állapotára, gondolkodásmódjára és magatartására. Súlyosabb esetben az állástalanság az egyén lelki és testi egészségét fenyegeti, és visszafordíthatatlan lélektani

változásokhoz vezet. A munkáját veszített ember feleslegesnek és értéktelennek kezdi érezni önmagát, egyre kevésbé bízik abban, hogy képes lesz visszatérni a munka világába, csökken a munkaképessége. Növekszik az esélye a komolyabb lelki és testi diszfunkciók, betegségek kialakulásának. A munkanélküliség lerontja a társas kapcsolatokat, gyakoribbá válnak a családi konfliktusok, ami a válások számának növekedéséhez vezet. A hosszabb idejű munkanélküliségnek tehát ára van. Ezt az árat elsősorban a munkanélkülivé vált egyének és családjuk, a munkanélküliség által sújtott közösségek fizetik meg, de a nagyobb arányú munkanélküliség az egész társadalomra nézve kedvezőtlen hatású.”¹⁰²

Gazdasági hatások, amelyek általában rossz anyagi helyzetet vagy tényleges szegénységet jelentenek. A jövedelemkiesés anyagi kényszerhelyezethez vezethet.

„**Életmódbeli hatások**. Az életmód, a napi aktivitás megváltozása a gazdasági hatások mellett talán a legszembetűnőbb következménye a munkanélküliségnek. Az állásukat elvesztettek számára sokszor problémát okoz, mivel töltsek felszabadult idejüket. Hosszabb idő elteltével csökken az aktivitási szint, a munkanélküli passzívvá válik.”¹⁰³ A munkanélküliek megélik életterük beszűkülését is. Ez a pszichés egészséget is befolyásolja.

„**Érzelmi hatások**. Az érzelmi reakciók között a reményvesztettséget, kiábrándultságot, apátiát, levertség érzését írják le a kutatások. Ezek az érzelmi állapotok a munkanélküliség ideje alatt dinamikusan változnak. A munkájukat elvesztett emberek egyaránt megélik az örömet, a felszabadultságot és a szomorúságot, a frusztráció érzését. Érzelmi hullámváltozások figyelhetők meg náluk. A kutatások által leírt legfontosabb változások: az élettellel való elégedettség érzésének csökkenése és romló pszichológiai közérzet; reménytelenség a jövővel szemben; rezignáltság, apátia.”¹⁰⁴

Az éntre gyakorolt hatás. A munkanélküliség olyan élethelyzet, amely jelentős hatást gyakorol a munkáját elvesztett egyén önmagával kapcsolatos gondolataira és érzéseire. (...) Az anyagi biztonság elvesztése mellett a munkanélküliség legmélyebb lélektani következményének azt tekintik, hogy az állását elvesztett személy másnak látja magát, mint korábban, illetve a környezete is másként viszonyul hozzá. Az önmagáról korábban kialakított kép és a munkanélküliség során létrejött önkép közötti eltérés mértéke jelentősen befolyásolja a munkanélküliség érzelmi következményeit. Amundson (1993) szerint a munka elvesztése megkérdő-

102 Székely: *A munkanélküliség lélektana*. In *Gazdaságpszichológia* 2003. Tankönyvtár, 2003

http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_520_gazdasagpszichologia/adatok.html

103 Uo.

104 Uo. oldalszám?

jelezi az egyén identitását. Kutatásai során azt tapasztalta, hogy még a sikeres, erős identitástudattal rendelkezők számára is nehézséget okoz az identitás fenntartása. A munkanélküliséggel történő megküzdés előfeltétele az identitás újratárgyalása.¹⁰⁵

A legnagyobb problémákra kell tehát választ adni, akár a foglalkoztatáspolitikán kívüli eszközökkel is.

5.2. MIT TEHETÜNK?

Hogy kell-e tenni valamit a munkanélküliség ellen, az nem kérdés. A munkanélküliség negatív módon érinti mind az egyént, aki ebbe a helyzetbe került, mind a családját, s magát a társadalmat is. Melyek a negatív társadalmi hatások? Részben korábban már érintettük, de néhány szempontot még kiemelünk.

A munkanélküliség egyenlőtlenséghez, szegénységhez vezet, ez elfogadhatatlan, mert a gazdasági egyenlőtlenségek alááshatják a politikai intézményrendszer működését, s kiszolgáltatottá teszik a szegényeket a gazdagabbaknak. A nyomor előbb-utóbb elégedetlenséget szít, s akár bűnözéshez, lázadáshoz vezethet. A társadalom működéséhez annak minden tagja hozzájárul. Fizet adót, ha nem is dolgozik (Áfa!), és munkát ad másoknak, amikor vásárol, vagy épp gyermekeit iskoláztatja, de akkor is, ha segélyért folyamodik – azaz mindenki nemzeti jövedelmet termel. A méltányosság azt kívánja, részesedjék is a közösség javából, ne csak hozzájáruljon ahhoz.

Természetesen, felmerül a forrás kérdése: miből? Anélkül, hogy ebben a kérdésben állást foglalnánk, mindannyian tudjuk, hogy a meglévő forrásokat sokféleképpen lehet elosztani. Az elosztás elvei mögött az értékrend áll.

Az Európai Bizottság a következő intézkedéseket javasolja¹⁰⁶:

- › **A tartós munkanélküliség csökkentése.** Azaz a közvetlen foglalkoztatáspolitikai intézkedéseknek a tartós munkanélkülieket kell elsősorban megcélozniuk. Helyi szinten ebben minden érintett szervezet munkatársai közreműködhetnek azzal, hogy ezeket az embereket a munkaügyi szervezethez irányítják, és ott elsőbbséget adnak számukra, hogy szolgáltatásokba, programokba bekerülhessenek.

105 Uo. oldalszám?

106 ALMP Fiche 2016 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/2016/active_labour_market_policies_201605.pdf

- › **Az aktív és a passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök körének szélesítése.** Jól láttuk az előzőekben, hogy az aktív és passzív eszközök köre nemhogy bővült volna bevezetésük óta, hanem szűkülni látszik. Minden kormányzati erőfeszítés ellenére sem váltja be a közfoglalkoztatás a hozzá fűzött reményeket. Az uniós tapasztalatok azt mutatják, hogy azokban az országokban a legalacsonyabb a tartós munkanélküliek aránya a munkanélküliek között, akik a legtöbbet fordítják az aktív munkaerőpiaci eszközökre. (Ausztria, Svédország, Finnország, Németország, Luxemburg, Dánia, Hollandia.)
- › **Az aktív és passzív eszközök kombinált alkalmazása** az egyes munkanélküli ember támogatásában is.
- › Tudomásul kell venni, hogy az aktiváló programok költségesek, azaz **többet kell ezekre költeni, mint azt jelenleg tesszük.** Ugyanakkor bizonyított tény, hogy az aktiváló programokba befektetett tőke hosszabb távon, 3-10 év alatt megtérül.
- › A foglalkoztatási szolgálatok döntő szereppel bírnak a munkanélküliség csökkentésében, ezért ezek megerősítését szorgalmazza az Európai Bizottság¹⁰⁷. A megerősítés jelent megfelelő létszámot, megfelelő képzettséggel rendelkező munkatársakat, belső továbbképzéseket és a szükséges erőforrások biztosítását. Sajnos a hazai foglalkoztatási szolgálat minden fejlesztés ellenére sem fejlődött az elvárható mértékben. A Bizottság megjegyzi, hogy az NFSZ-szel kapcsolatos felelősség négy tárca között oszlik meg, ez elfogadhatatlan, nem teszi lehetővé a hatékony működést.
- › A munkanélküli ellátás időtartamának (ez ma Európában a legalacsonyabb) növelését javasolják annak érdekében, hogy legalább az új munkahely megtalálásához általában szükséges fél évet elérje.
- › A foglalkoztatáspolitikán kívüli intézkedések között a következőkre szükséges fókuszálni (mindről ejtettünk szót korábban):
- › A korai iskola-elhagyás megelőzése, illetve csökkentése.
- › Az alap- és középfokú oktatásban megszerzett képességek, készséges tudás jobban készítsen fel a munkaerőpiacra, elsősorban az alkalmazkodásra, az élethosszig tartó tanulásra, ha szükséges, többszöri szakmaváltásra.
- › Növelni kell a legalább érettségivel rendelkezők számát.
- › Nagyobb hangsúlyt kell fektetni a nyelvek és a digitális írástudás elsajátítására.

107 ALMP Fiche 6. oldal

5.3. ÉS MIT TEHETÜNK HELYBEN?

Nyilvánvaló, hogy sem a szerzőknek, sem az olvasóknak nincs túlzott befolyásuk a foglalkoztatáspolitikára országos vagy nemzetközi szinten. De kár lenne azt gondolni, nincs személyes mozgástér. Valamit mindannyian tehetünk.

- › Kövessük figyelemmel a helyi munkaerőpiacot (városi, járási, megyei)! Próbáljuk megérteni annak jelenségeit! Ismerjük meg a számokat és nézzünk a számok mögé! Ez megalapozhatja véleményünket, s akár saját munkában is rámutathat, mit tehetünk másképp.
- › Alakítsunk ki helyi hálózatokat! Osszuk meg a tudásunkat, információinkat! Beszéljünk meg a társszakmákkal és az érintett szervezetekkel, ők milyen problémákat és milyen megoldásokat látnak. Hátha együtt könnyebben megy!
- › Tervezzünk helyi programokat és próbáljuk megtalálni a forrását is, pl. pályázatok, támogatások útján. Rengeteg jó gyakorlatot ismerhetünk meg, adaptálhatunk és fejleszthetünk tovább. A tervek fókuszában a helyi lehetőséget, helyi szükségletek és a helyi megoldások legyenek!
- › A segítségért hozzánk forduló, akár munkanélküli embert ne hibáztassuk a helyzetéért, mert ez senkin nem segít. Fontos megértenünk, miért van abban a helyzetben, amiben van, annak érdekében, hogy hatékonyan segíthessünk. Legyünk megértőek, empátiikusak, de ugyanakkor célorientáltak is. Vegyük rá, (motiváljuk) a változtatásokra!
- › Az érdekvédelmi szervezetekben való részvétel abban segít, hogy ne legyünk egyedül, ha munkahelyi vitánk támad, vagy ellenérdekeltek vagyunk munkáltatónkkal bizonyos kérdésekben.