

# REMÉNYTELEN VAGY TARTÓS MUNKANÉLKÜLISÉG? AZ ERŐSEBB JÁRÁSI SZINT EGY LEHETSÉGES ELŐNYÉRŐL

A tartós munkanélküliség lakóhely és iskolázottság szerinti eltérései a rendszerváltás óta alig változtak: az iskolázatlanok és az északi és keleti régiókban élők közül jóval kevesebben dolgoznak, a helyi központoktól távol eső kisebb településen élők állás-kilátásai életkortól és iskolázottságtól függetlenül is rosszabbak. A foglalkoztatáspolitikai a rendszerváltás elején a munkapiaci részvétel csökkenése árán igyekezett gátat vetni a munkanélküliség növekedésének. A munkanélküli ellátórendszer későbbi átalakításai elsősorban a pénzübeli támogatásokat érintették, és kevésbé a foglalkoztathatóságot vagy az állás-keresési készségeket javító szolgáltatásokat.

A tartós munkanélküliek foglalkoztatási esélyeit javítani hivatott szolgáltatások gyenge és egyenetlen minőségének nem egyedüli, de fontos oka, hogy a tartós munkanélküliség kezelésének fő felelőse a települési önkormányzat, amely sem forrásait, sem szakmai kapacitásait, sem érdekeltségét tekintve nem alkalmas ennek a feladatnak az ellátására.

Az alábbiakban amellettt érvelek, hogy a járási szint megerősítése lehetőséget teremt a mainál jóval eredményesebb és igazságosabb szolgáltatási rendszer kiépítésére – és ennek révén a tartós munkanélküliség visszaszorítására –, miközben nem feltétlenül csorbítja az önkormányzatiságot. Előbb röviden áttekintem, hogyan működik ma a tartós munkanélküliek ellátása, majd vázolunk egy javaslatot, amely a régi-új járási rendszerhez illesztve lényegesen jobb működést eredményezhetne.

## A JELENLEGI HELYZET

1994-ben, a transzformációs válság legmélyebb évében 180 ezerre nőtt a tartósan állást keresők száma. A következő évtizedben 100 ezerre apadt a létszám: valamivel többen tudtak munkába állni, de azoknak is nőtt az aránya, akik végleg vagy hosszabb időre inaktívvá váltak. A globális pénzügyi válságot megelőző néhány évben újra nőni kezdett a tartós munkanélküliség, és 2010-ben már a 200 ezret is meghaladta a létszám. Az ország észak-keleti részében a munkaügyi központokban regisztrált munkanélkü-

liek fele egy évnél régebben nem talál munkát, míg ugyanez az arány a nyugati régiókban alig egy tizednyi.

A teljes foglalkoztatáson alapuló tervutasításos rendszerben nem volt szükség az álláskeresőket segítő kiterjedt ellátórendszerre: ezt a rendszerváltás idején kellett kiépíteni. A foglalkoztatáspolitikai azonban elsősorban a pénzübeli ellátásokra összpontosított, amire a szolidaritás mellett a társadalmi feszültségek növekedése is erős késztetést adott. A munkába állást segítő támogatások és szolgáltatások lassan épültek ki és ma is meglehetősen hiányosak.

A támogatások (az ún. aktív munkaerő-piaci eszközök) jelenthetnek például ingyenes képzést, vagy a tartós munkanélkülit alkalmazó vállalkozásnak adott járulékkedvezményt. A munkavégző képesség helyreállítását segítő szolgáltatások sokfélék lehetnek. Ide tartozik a munkavállalók tájékoztatása (álláslehetőségekről, az álláskeresés módjáról, utazási és más, a munkába állást segítő támogatásról stb.), állapot- és szükségletfelmérés, a meglévő képességek egyéni fejlesztése, képzés, vagy segítség a megfelelő képzés megtalálásához, a megfelelő munkakör megtalálásához, különböző munkakörök kipróbálása, gyakorlati képzés, betanítás a kiválasztott munkakörben, állásközvetítés olyan munkáltatókhoz, akik nyitottak a megváltozott munkaképességű (tartós munkanélküli, korábban szendvedélybeteg stb.) emberekre, beilleszkedés támogatása az új munkahelyen, például a munkatársak felkészítése, segítség az első néhány hónap során felmerülő problémák megoldásában. A szolgáltatások nem csak a munkavállalót célozhatják. Segítséget jelenthet a munkáltatók tájékoztatása a nyílt piaci foglalkoztatás lehetőségeiről, vagy a munkahely fogyatékoságnak megfelelő akadálymentesítéséhez végzett helyszíni felmérés és tanácsadás, a segítő személy felkészítése (ha a munkavállaló valamit nem tud önállóan megoldani, például az utazását a munkahelyre), vagy a munkáltató és a leendő munkatársak "érzékenyítése", azaz felkészítése arra, hogy új munkatársuk miben más, és milyen odafigyelést igényel.

Ennek a széles szolgáltatási palettának minden eleme működik valahol az országban, de a teljes kí-

nálat sehol sem elérhető. A hozzáférés a kistérségtől (a munkaügyi kirendeltség körzetétől), településtől és az álláskereső státusától, sőt, személyétől függően is eltérő lehet. Több empirikus kutatás is kimutatta például, hogy a tartós munkanélküliek jellemzően kisebb eséllyel kerülnek be a képzési és a bértámogatási programokba, mint az új munkanélküliek. A szolgáltatások eredményességéről érdemi kutatások nem folytak, csak a fent idézett makacsul magas létszámadatokról lehet arra következtetni, hogy gyenge hatásfokkal működnek.<sup>1</sup> A városok és falvak, de a kistépülések között is nagy eltérések lehetnek az elérhető szolgáltatások kínálatában és minőségében, attól függően, hogy mekkora a munkanélküliség, milyen az örökölt infrastruktúra vagy éppen a polgármester szakmai végzettsége, agilitása.

A szolgáltatások gyenge és egyenetlen minőségének nem egyedüli, de fontos oka, hogy a tartós munkanélküliség kezelésének fő felelőse a települési önkormányzat. Amint látni fogjuk, a települések nagy többségének ehhez nincsen elegendő forrása, jelentős hányaduk méreténél fogva sem lehet képes a feladat ellátására, és a jelenlegi rendszerben nem is érdekelt ebben.

A települési önkormányzatok a tartós munkanélküliek foglalkoztatáshoz kapcsolódó feladatokat a jegyzőre, erre szakosodott alkalmazottra, és/vagy a családsegítő szolgálatra bízhatják (esetleg szerződhetnek külső szolgáltatóval is, például civil szervezetekkel) és együttműködhetnek a központi költségvetés által fenntartott állami foglalkoztatási szolgálat helyi kirendeltségével is. A kirendeltségek mindegyike biztosítja a hagyományos munkapiaci szolgáltatásokat (munkaközvetítés, tanácsadás, képzés vagy támogatott munkahely felajánlása), és egyes helyeken személyre szabott eszközöket is alkalmaznak. Családsegítő központot például a kétezzer lelkesnél nagyobb településeken kötelező működtetni. A családsegítők nem csak a munkanélküliekkel, hanem minden családdal foglalkoznak, de a gyakorlatban az ügyfelek közel harmada munkába állással kapcsolatos kérdéssel fordul hozzájuk. A két szervezet adottságai kiegészítik egymást: a kirendeltségek ismerik az álláskínálatot, és vannak forrásaik képzésekre, támogatott állásokra, míg a családsegítők abban tudnak inkább segíteni, hogy a munkába állást akadályozó egyéni vagy családi problémákat (önbizalomhiány, pszichés problémák, alkoholfüggés, gondozásra szoruló családtag stb.) megoldják.

A munkaügyi apparátus kapacitása a létszám és a szakmai felkészültség tekintetében is korlátozott. A foglalkoztatási szolgálatra relatíve keveset költünk: 2009-ben a GDP 0,1%-át fordítottuk erre a célra,

miközben a hozzánk hasonlóan 9-10%-os munkanélküliségű Franciaországban 0,3%-ot, Svédországban 0,4%-ot tett ki ez a kiadás. A dánok és a hollandok jóval alacsonyabb, 4-6 %-os munkanélküliség mellett is a munkaügyi szervezetrendszerre fordítják a GDP 0,3-0,4 %-át. Az önkormányzatok esetében még szűkösebbek a kapacitások. Egyharmaduk 1000 lakosnál kisebb településen működik, ahol nemcsak nehéz, de nem is hatékony a tartós munkanélküliek aktiválásához szükséges forrásokat és a feladatokra szakosodott ügyintézők alkalmazását biztosítani, de a nagyobb településeken sem mindenhol áll rendelkezésre a szükséges létszám és szakértelem.<sup>2</sup> A meglévő szakmai kapacitások sincsenek kihasználva abból a szempontból, hogy az ügyféllel találkozó szakemberek és ügyintézők között gyenge az együttműködés. A foglalkoztatási szolgálat 2007-ben készült belső felmérése például azt találta, hogy a kirendeltségi ügyintézők és az önkormányzat családsegítő központok munkatársai gyakran nem is ismerik egymást – miközben ugyanannak az ügyfélnek a munkába segítésén fáradoznak.

A családsegítők által nyújtott szolgáltatásokról még egyáltalán nem készült hatásvizsgálat. Bódis Lajos néhány, kisebb mintán készült kvalitatív kutatása arra utal, hogy ezeknek a szolgáltatásoknak a kínálata és minősége is nagyon egyenetlen, és a hátrányos helyzetű régiók kisebb településein jellemzően rosszabb – részben a szakemberek nagyobb terhelése, részben gyengébb szakmai felkészültsége és/vagy alacsonyabb fokú elhivatottsága miatt. A családsegítők általában a kirendeltségi szabályokhoz hasonló eljárásrendet használnak, de a dokumentálás módja még kevésbé egységes, és nincs informatikai támogatása.<sup>3</sup> Nincs olyan szakmai protokoll (módszertani kézikönyv) sem, ami eligazítást adna az ügyintézőnek, hogy az első találkozás alkalmával felmért élethelyzetet hogyan tudja besorolni valamilyen tipikus problémacsoportba, és erre milyen támogatást vagy szolgáltatásokat ajánlhat.

Ahogy a szolgáltatások többsége esetében, a tartós munkanélküliek ellátásában is hiányzik az alapos külső szakmai monitoring és kontroll. A közszolgáltatások működtetését az Állami Számvevőszék jellemzően a számviteli fegyelem szempontjából ellenőrzi, a hatékonyságra és minőségre vonatkozó ellenőrzés hiányzik, vagy ha van, nem képes kikényszeríteni a feltárt hibák kijavítását. A kirendeltségek szakmai felügyeletét jelenleg a Nemzeti Munkaügyi Hivatal, a családsegítőket a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet látja el, ehhez azonban sem elég kapacitása, sem kellően erős jogköre nincsen. Egyik szervezet sem méri rendszeresen a helyi szolgáltatások eredményességét és minő-

ségét, utóbbi esetében az ehhez szükséges adatgyűjtés is hiányzik.

A források hiánya a tudatosan építkező, érdemi munkapiaci stratégiát működtető önkormányzatok kezét is megkötöi. A magyarországi helyi önkormányzatok költségvetési részesedése az államháztartásban megközelíti az OECD átlagát, míg saját adóbevételeik az összes adóbevételekhez képest jóval az átlag alatt vannak. Magyarán, bár a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre széles, adóztatásra viszont csak nagyon korlátozott lehetőségük jut, így kevés mozgásterük van arra, hogy rugalmas forrásokból, akár a központi elvárásoktól eltérve is, jó minőségű közszolgáltatásokat nyújtsanak. A helyi önkormányzatok központi költségvetéséből származó forrásai az átengedett személyi jövedelemadó (1990-ben még 100%, 2012-ben már csak 8%), valamint a kötött és szabad felhasználású normatív támogatások és hozzájárulások. Ezek többsége az ellátott feladatokkal arányos, így nem ellensúlyozza a saját bevételekben mutatkozó nagy különbségeket. A fejlesztési források elosztásában is gyengék a helyi fejlettségi különbségek csökkentését célzó mechanizmusok. A finanszírozás a ráfordításoktól, és nem a (valóban nehezen mérhető) eredményektől függ, így nem ösztönzi az önkormányzatot a szolgáltatások minőségének javítására. Az ösztönzést a település vezetésének politikai megmérettetése jelenti, de ez a politikai visszacsatolás ritka és zajos. A stabil és jó minőségű szolgáltatás nyújtását az is megnehezíti, hogy a finanszírozási rendszer nagyon gyakran változik: egymást érik a reformok.

A jelenlegi politikai és finanszírozási feltételek között a települési önkormányzat kevésbé érdekelt a tartós munkanélküliség felszámolásában – inkább a tüneti kezelést nyújtó közfoglalkoztatás bővítésében lesz partner. Az önkormányzatokat egyfelől túlterheli a közszolgáltatások biztosítása, másfelől eszköztelenek a helyi munkanélküliség, illetve az ebből fakadó társadalmi feszültségek kezelésében. Ezirányú igényeiket tovább növelhette az önkormányzati finanszírozás jelentős csökkenése 2006-ban, amikor a hazai finanszírozású cél- és címzett támogatások megszűntek, de az új EU pályázatok még nem nyíltak meg, miközben a szociális segély összegének (később visszavont) emelése növelte a „tétlen” munkanélküliekkel szembeni türelmetlenséget.

Korábbi tapasztalatok is visszaigazolják, hogy a közmunka inkább népszerű, mint hatásos. Az Állami Számvevőszék két alkalommal, 2002-ben és 2007-ben vizsgálta a közfoglalkoztatásra fordított kiadások hasznosulását, helyszíni szemlék és a munkanélküli regiszter adatai alapján. Következtetéseik szerint a munkák megszervezésében az elsődleges

munkapiacra való visszavezetés helyett az önkormányzat rövidtávú anyagi érdekei és munkaerő-szükséglete a döntő, és a programokban résztvevők munkaerő-piaci esélyei nem javultak számottevően.<sup>4</sup> A vizsgálatot kísérő kérdőíves felmérés szerint ugyanakkor a közmunka társadalmilag elfogadott, és a végzett munkát is hasznosnak találta a válaszadók többsége.

Az eddigi kutatások<sup>5</sup> szerint a közmunka kifejezetten csökkenti a munkába állás esélyét, ami több okra vezethető vissza. Egyfelől a közmunkák általában egyszerű feladatok, a munkavégző képességet nem fejlesztik, a közmunkára viszont általában azokat küldik, akiknek az elhelyezkedési esélyét rossznak ítéli a munkaügyi kirendeltség. Ez önbeteljesítő jóslattá válhat, ha a munkáltatók is tudják, hogy a közmunkások termelékenysége gyengébb az átlagnál, és ezért kevésbé hajlandóak munkát adni annak, aki korábban közmunkásként dolgozott. Másfelől, a közmunka lehetősége csökkenti az ösztönzést az álláskeresőre, mivel – a segéllyel váltakozva – alacsony, de kiszámítható jövedelmet biztosít, és az álláskeresőre fordítható időt is csökkenti: a közmunka mellett kevesebb idő jut álláslehetőségek felkutatására. Végül, szerény (vagy éppen negatív) hatásához képest a közmunka meglehetősen drága, így elszívja a forrásokat más, hatásosabb eszközöktől.

## EGY LEHETSÉGES MEGOLDÁS

A jelenlegi rendszer sem a tartós munkanélküliség csökkentését, sem a rászorulókat esélyegyenlőséget nem tudja biztosítani. A szociális szakmában mára széles körben elfogadott, hogy ez a helyzet inkrementális javítgatásokkal nem is orvosolható: a feladatellátási szintek, a finanszírozás és az ellenőrzés együttes átalakítására lenne szükség. Az itt vázolandóhoz hasonló irányú javaslat született már 2006-ban a Szolid programban,<sup>6</sup> és a 2011-ben kidolgozott, ám gyakorlatba végül át nem ültetett 2011-es Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió (NSZK) is a kistérségi (járási) szintű feladatellátás mellett érvel.

A Budapest Intézet a Haza és Haladás Alapítvány felkérésére a TÁRKI-val közösen készített tanulmányt annak felderítésére, hogy a tartós munkanélküliség és mélyszegénység enyhítésére alkalmazhatók-e feltételes készpénztranszfer programok Magyarországon. Ennek keretében dolgoztunk ki egy javaslatot a tartós munkanélküliek munkába állását segítő szolgáltatások rendszerének átalakítására; a továbbiakban ennek az önkormányzatokat érintő részét foglalom össze.<sup>7</sup>

A Budapest Intézet által javasolt segélyrendszer és a kapcsolódó szolgáltatásokat egy kistérségi (járási) szinten működő hálózat látja el, amelyben a munkaügyi és a szociális szolgáltatásokat nyújtó szervezetek egymással és más releváns szolgáltatókkal is együttműködnek. A szolgáltatások minőségét finanszírozási ösztönzők és országos szintű szakmai felügyelet biztosítja.

Az egyenlőbb hozzáférés érdekében a tartós munkanélküliek segélyezését és a foglalkoztathatóságot segítő szolgáltatásokat a települési önkormányzat helyett a kistérségi (járási) munkaügyi kirendeltségekre kell bízni. Velük együttműködve végeznék a munkavégző képesség nem munkapiaci akadályainak (például pszichés problémák, családi krízisek) elhárítását a családsegítő központok, amelyek szakmai menedzmentjét is kistérségi társulásokban kell biztosítani, úgy, hogy egy társulás legalább 25 ezer lakost lát el. A munkaügyi kirendeltségek és a kistérségi családsegítők a szaktárca alá tartozó országos hatókörű módszertani intézmény szakmai felügyelete alatt állnak, munkájukat a felügyelet által elismert (de nem feltétlenül egységes) módszertan alapján végzik, és eredményeiket folyamatosan dokumentálják. A szakmai felügyelet időnkénti helyszíni monitoringot és – szükség esetén – beavatkozást is jelent: a gyengén teljesítő szolgáltatók szakemberei mellé mentort, coachot rendelhet a felügyelet, és ha nincs javulás, a vezető menesztését is kezdeményezheti.

A kirendeltségek és a családsegítők szakembereit reálisan arra lehet, illetve érdemes felkészíteni, hogy az álláskeresők nagy többségét el tudják látni. Azokat a kiegészítő szolgáltatásokat, amelyek a kisebb létszámú, speciális igényű munkavállalói csoportok (például fogyatékkal élő embere vagy szenvedélybetegek) munkába állásához szükségesek (például jelnyelvi tolmácsolás az állásinterjún), hatékonyabb az erre szakosodott nonprofit szolgáltatóktól megvásárolni.

A javasolt rendszert a meglévő munkaügyi kirendeltségi hálózat és a családsegítő központok működtetik, és nagyrészt a központi költségvetés finanszírozza. A munkaügyi kirendeltségeket és a családsegítőket képezni kell új feladataikra, például arra, hogy pontosabban meg tudják állapítani az álláskeresők igényeit, kiszűrni azokat, akik segítség nélkül nem tudnak munkát találni. A segélyek elbírálásának szakszerűségét, a hozzáférés egyenlőségét, és a kapcsolódó szolgáltatások minőségét országos szinten koordinált szakmai szervezet ellenőrzi, például a Nemzeti Munkaügyi Hivatal vagy a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet.

A tartós munkanélküliek ellátásának kistérségi szintre emelése nem szükségképpen csorbítja az önkormányzatiságot, sőt, elvi lehetőséget teremt a he-

lyi önrendelkezés mozgásterének bővítésére. Ha a politikai legitimáció (önkormányzati választások) települési szinten marad, akkor érdemesebb a családsegítők és a kirendeltségek esetében is egységesen az ügyfélalapú finanszírozást és eredménytől függő bónuszokat alkalmazni, mivel a családsegítői hálózat kistérségi szintre emelésével ez utóbbi esetében is eltávolodik egymástól a számonkérés és a megvalósítás szintje. Ha azonban az önkormányzati választásokat és általában a helyi közszolgáltatások politikai és finanszírozási kereteit is járási szintre emelik, akkor az is megfontolható, hogy a kirendeltségi hálózatot is a járási önkormányzat működtesse és mindkét szolgáltatást egyösszegű juttatással finanszírozza a központi költségvetés. Ez azt jelentené, hogy az önkormányzat a mainál sokkal nagyobb szabadsággal csoportosíthatna át forrásokat a munkanélküliség kezelésére szánt eszközök között, azaz nagyobb lehetősége lenne a helyi problémákhoz igazodó megoldások alkalmazására.

Ha nem lehet (nincs politikai akarat) politikailag legitimált szintre telepíteni és összevonni a két intézményt, akkor különösen fontos az együttműködésük motiválása, amit leginkább egy programalapú költségvetési keretben lehet biztosítani. Ennek lényege, hogy a szaktárca és az általuk felügyelt szervezetek nem meglévő intézmények működtetésére, hanem magukra a kormányzati célokból levezetett feladatokra kapnak forrásokat, így a feladat (ez esetben a tartós munkanélküliség csökkentése) megoldásában érdekeltek, nem pedig saját intézményeik fontosságának igazolásában.

Az önkormányzati, kistérségi/járási, megyei és központi feladatellátás, valamint finanszírozás szabályai a sokéves stagnálás után az elmúlt két évben radikálisan változni látszanak. Ez a folyamat talán még nem ért nyugvópontra. Reméljük, nem naivitás abban bízni, hogy további alakításukban egyszer a primer politikai és steril közigazgatási érvek mellett az ágazati-szakpolitikai megfontolások is helyet kaphatnak majd.

## JEGYZETEK

1. *Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat*, szerk. NAGY Gyula, KTI könyvek, MTA-KTI, Budapest, 2008.
2. Ld. FAZEKAS Károly: Az aktív korú állástalanok rendszeres szociális segélyezésével és közcélú foglalkoztatásával kapcsolatos önkormányzati tapasztalatok, *Budapesti Munkatudományi Füzetek*, MTA KTI, BWP 2001/9. NCSSZI, 2001.; Kistelepülési hátrányok – alapellátási nehézségek (2002). NCSSZI, Budapest, 2002.; CsÁK Roland: Családsegítők és a munkanélkü-

- liség problémája, *Kapocs különszám* 2007/1. Kutatás Fejlesztés, 40–48. Lásd még NAGY (1. vj.)
3. Ld. BÓDIS Lajos – NAGY Gyula: Empirikus vizsgálatok a munkanélküli ellátások magatartási előírásainak ellenőrzéséről, *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás*, 2008/1, 39–47., továbbá NAGY (1. vj.)
  4. Ebben sem egységes azonban a települések gyakorlata. Bódis Lajos és Nagy Gyula 2008-as kutatása szerint például a települések 40%-a önkéntes alapon, 25% általában önkéntes alapon, de időnként kötelező jelleggel szervezte a közfoglalkoztatást, míg 25% egységesen kötelezett minden segélyezettet.
  5. CSOBA Judit – NAGY Zita Éva: A magyarországi képzési, bértámogatási és közfoglalkoztatási programok hatásvizsgálata, *Munkaerőpiaci Tükör, KRTK-KTI*, Budapest, 2011., 113144.; FIRLE Réka – SZABÓ PÉTER András: A rendszeres szociális segély célzottsága és munkakínálati hatása, *Közpénzügyi füzetek* 2007/18.; KÖLLŐ János – SCHARLE Ágota: A közcélú foglalkoztatás kibővülésének hatása a tartós munkanélküliségre, megjelent: *Munkaerőpiaci Tükör, KRTK-KTI*, Budapest, 2012., 145–160.
  6. Ld. GYŐRI Péter – MÓZER Péter: Tékozló koldus ruháját szaggatja. A szociális szolgáltatások és támogatások újrateremtésének programja, *kézirat*, 2006. augusztus. Elérhető: [www.bmszki.hu/tekozlo](http://www.bmszki.hu/tekozlo)
  7. A teljes anyag elérhető az intézet és az alapítvány honlapján.