



EURÓPAI SZEMESZTER – TEMATIKUS TÁJÉKOZTATÓ

AKTÍV MUNKAERŐPIACI POLITIKÁK

1. BEVEZETÉS

Az aktív munkaerőpiaci politikák (AMPP-k) legfőbb célja az álláskeresők számára a munkalehetőségek növelése és az állásajánlatok (munkalehetőségek) és a munkavállalók (vagyis a munkanélküliek) párosításának javítása¹. Ezekkel az intézkedésekkel az AMPP-k hozzájárulnak a foglalkoztatottság és a GDP növekedéséhez, valamint csökkentik a munkanélküliséget és az ellátásoktól való függőséget. Az AMPP-k az intézményes és munkahelyi képzési lehetőségektől a közvetett foglalkoztatási ösztönzőkön (munkamegtartás, munkamegosztás, felvételi támogatás) át a védett és támogatott foglalkoztatás kialakításáig, a közvetlen munkahelyteremtésig (köz-munkaprogramok) és az induló innovatív vállalkozásokra vonatkozó ösztönzőkig a terjednek. Az AMPP-k a munkanélkülieknek a munkaerőpiacra való visszatérésre irányuló támogatás

nyújtásával elősegítik annak biztosítását, hogy a munkanélküliek a lehető leg hamarabb újra olyan munkát vállaljanak, amely a lehető legmegfelelőbb számukra. Az átképzésre és szaktudás fejlesztésére vonatkozó intézkedéseken keresztül az AMPP-k elősegítik emellett az emberek szakképzett munkaerő hiányával küzdő területekre irányítását is. Ez megkönnyíti a szerkezeti változások kezelését és növeli a gazdaság változásokra reagáló rugalmasságát. Az AMPP-k kulcsfontosságúak az úgynevezett „aktiválási stratégiák” szempontjából és elsősorban a munkanélküliségi biztosításra/feltételes juttatásokon keresztül biztosított támogatási rendszerekre² vonatkoznak. Az AMPP-kben való részvétel szinte minden uniós országban feltételévé vált a (további) juttatásokban való részesedésnek.

A munkanélküliség és különösen a tartós munkanélküliség (vagyis a legalább 12 hónapig tartó munkanélküliség) súlyos következményekkel járhat az egyénre, a

¹ Az OECD a következőképpen határozza meg az AMPP-ket: „Aktív munkaerőpiaci politika minden olyan (oktatástól különböző) szociális kiadás, amelynek célja a kedvezményezettek keresőtevékenység megkezdésére irányuló kilátásainak vagy kereseti lehetőségének javítása. Ebbe a kategóriába tartoznak az állami foglalkoztatási szolgálatra és igazgatásra, a munkaerőpiaci képzésre, a fiatalok iskolából vagy képzésből a munkába történő átmenetével kapcsolatos programokra, a munkanélkülieknek és más embereknek (ideértve a fiatalokat és a fogyatékossgal élő személyeket) nyújtott vagy népszerűsített munkalehetőségekkel kapcsolatos munkaerőpiaci programokra, valamint a fogyatékossgal élő személyeknek szóló programokra fordított kiadások.”

² Lásd például John P. Martin, „Aktivizálás és aktív munkaerőpiaci politikák az OECD országokban: Stilizált tények és a hatékonyságot alátámasztó bizonyítékok”, 84. sz. IZA szakpolitikai dokumentum, 2014. június.

társadalomra és a gazdasági rendszerre nézve³.

³ E tájékoztató számos okból elsősorban a tartós munkanélküliség megelőzésére koncentrál. Először, a tartós munkanélküliség általában az általános munkanélküliség következményeit meghaladó hatásokkal jár, mind súlyosságát, mind időtartamát tekintve. Ezért van szükség AMPP-kre. Másodszor, annak érdekében, hogy a lehető legteljesebb mértékben elkerülhető legyen az úgynevezett „holtteher veszteség”, a valódi AMPP-knek (vagyis az állami foglalkoztatási szolgálat által nyújtott munkaerőpiaci szolgáltatások mellett érvényesülő „tényleges intézkedéseknek”) leginkább a munkaerőpiactól legjobban elszakadt személyekre, vagyis elsősorban a tartósan munkanélküli személyekre kell irányulnia. Ez (költség-) hatékonyabbá tenné az AMPP-eket. Harmadszor, a tartós munkanélküliség alakulása – a teljes munkanélküliséggel szemben – ideális mutatója az AMPP-k hatékonyságának, mivel utóbbit nagyobb mértékben befolyásolják a ciklikus ingadozások.

A tartósan munkanélküli személyek számára az idő múlásával egyre nehezebb munkát találni, és e személyek alacsonyabb jövedelemre és rosszabb karrierkilátásokra számíthatnak. Nemzeti szinten a hosszú távon magas tartós munkanélküliség veszélyezteti a foglalkoztatáspolitikai célkitűzéseket, csökkenti a megfelelő munkalehetőségek megfelelő emberekkel való párosításának esélyét, valamint csökkenti a munkaerő szakmák közötti és földrajzi mobilitását⁴.

A dolgozók (tényleges vagy munkáltatók által megállapított) humántőkéje a tartós munkanélküliség ideje alatt romlik és a munkakereséssel töltött idő jellemzően csökken. Mindkét faktor arra enged következtetni, hogy a munkanélküliségből való kikerülés valószínűsége az idő múlásával csökken, és ez a munkanélküli státusz fenntartása esélyeinek növekedésével jár. Az idő múlásával a munkanélküli személyek nagyobb valószínűséggel válnak ki a gazdaságilag aktív népességből és vonulnak nyugdíjba, lépnek be fogyatékossgal kapcsolatos programokba, vagy a munkanélküliség folyamatos fennmaradása következtében egyszerűen „motiválatlan dolgozókká” válnak⁵. Éppen ezért alapvető fontosságú a munkanélküliség elején történő korai beavatkozás.

Emellett a válság munkaerőpiacra gyakorolt hatásai következtében még hangsúlyosabbá vált a szakértelem, a képzés és a munkatapasztalat fontossága. A válság legsúlyosabban a fiatal és az alacsony szakképzettségű munkavállalókat sújtotta. Az AMPP-k alapvető szerepet játszhatnak a készségek és munkatapasztalatok hozzáférhetőbbé tételében, és elháríthatják az e célcsoportokat a munkahely

megtalálásában leginkább gátló akadályokat.

Az AMPP-k legfőbb célcsoportjai a tartósan munkanélküli személyek, különösen a fiatalok⁶, az idősebb munkavállalók és az alacsony szakképzettségű személyek. Az AMPP-k emellett támogatni kívánják az általános rövid távú munkanélküliséggel érintett személyek munkaerőpiacra való visszatérését is. Az AMPP-k fontosságát jól tükrözik a Bizottság szakpolitikai dokumentumai, különösen a 6. és 7. sz. foglalkoztatási iránymutatás⁷.

A tartós munkanélküliséget célzó eljárások javítása érdekében 2016 februárjában a Tanács a tartósan munkanélküli személyek munkaerőpiaci integrációjáról szóló ajánlást⁸ fogadott el. Az ajánlás a foglalkoztatási ráta növelésére és a szegénység csökkentésére irányuló célokhoz való hozzájárulásokon keresztül támogatja az Európa 2020 célkitűzéseket.

2017. november 17-én az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közösen kihirdette a szociális jogok európai pillérét. Az európai szemeszter tevékenysége – különösen az új szociális eredménytábla segítségével – tükrözi a szociális jogok európai pillérében meghatározott elveket és jogokat. A pillér az AMPP-kre vonatkozó rendelkezést is tartalmaz⁹.

Végül a 2017. évi közös foglalkoztatási jelentés kimondja, hogy „A tartós munkanélküliség kezelése továbbra is prioritás”.

⁴ Lásd „Tartós munkanélküliség: Nincs egyszerű megoldás”, <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/archive/s/37154>.

⁵ Lásd A. Nichols, J. Mitchell, valamint S. Lindner, „A tartós munkanélküliség következményei”, <http://www.urban.org/UploadedPDF/412887-consequences-of-long-term-unemployment.pdf>.

⁶ Lásd az ifjúsági foglalkoztatásról szóló tematikus tájékoztatót.

⁷ A Tanács 2016. október 13-i (EU) 2016/1838 határozata.

⁸ 2016/C 67/01.

⁹ „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy időben és személyre szabott segítséget kapjon munkavállalási vagy önfoglalkoztatási kilátásához. Idetartozik az álláskereséshez, képzéshez és átképzéshez nyújtott támogatás igénybevételenek joga is... a munkanélkülieknek joguk van ahhoz, hogy személyre szabott, folyamatos és következetes támogatásban részesüljenek. A tartósan munkanélküli személyeknek legkésőbb a munkanélküliség 18. hónapjában joguk van egy személyre szabott, részletes értékeléshez.”

E tájékoztató elsősorban azokra a tartósan munkanélküli személyekre összpontosít, akiknek a legsúlyosabb akadályokkal kell megküzdeniük a munkaerőpiacra való belépés kapcsán, és akik aktív támogatásokra szorulnak.

A tájékoztató felépítése a következő: A 2. rész az uniós országok tartós munkanélküliségre, aktivizálástámogatásra és AMPP-k költségeire vonatkozó teljesítményét vizsgálja felül. A 3. rész a munkanélküliség hatékony kezelése érdekében a lehetséges AMPP-kre vonatkozó elérhető bizonyítékokat mutatja be. A 4. rész a szakpolitika Unió területén való végrehajtására vonatkozó rövid általános leírást tartalmaz.

Külön tematikus tájékoztatóban szerepelnek az állami foglalkoztatási szolgálatra vonatkozó kérdések és nehézségek.

Végül e tematikus tájékoztató a számos tagállamban érvényben lévő feltételként szabott követelményeken keresztül szorosan kapcsolódik az álláskeresési járadékról szóló tematikus tájékoztatóhoz.

2. SZAKPOLITIKAI KIHÍVÁSOK: AZ UNIÓS ORSZÁGOK TELJESÍTMÉNYÉNEK ÁTTEKINTÉSE

A tartós munkanélküliség (a továbbiakban: TMN) időtartama egyike azoknak a mutatóknak, amelyek alapján az AMPP-k (és az állami foglalkoztatási szolgálatok) megfelelőségét és/vagy sikerét mérni lehet.

A tartós munkanélküliség – amely 2008-ban 2,6%-on állt az Unióban – a 2008 óta eltelt időszakban jelentősen növekedett a tagállamokban és az 5,1%-ot is elérte, mielőtt 2016-ban újból 4%-ra csökkent (lásd 1. ábra). A növekedés különösen jelentős volt Görögországban, Spanyolországban, Horvátországban, Portugáliában, Olaszországban, Cipruson és Írországban, amely hozzájárult a tagállamok közti különbségek további növekedéséhez. A 6 éves enyhe növekedés és alacsony munkahely-kínálat következtében a tartós munkanélküliség (az ifjúsági munkanélküliséggel együtt) a válság legjelentősebb foglalkoztatási hagyatékává nőtte ki magát, jelentős szociális és gazdasági következményekkel mind az egyénekre, mind a társadalomra nézve. A tartós munkanélküliség jelentős nehézségeket okoz: mivel a munkanélküliség időtartama növekszik, a munkaerőpiaci kötődés romlik, jelentősen csökkentve a stabil munkahelyen való újbóli elhelyezkedés valószínűségét és növelve az inaktivitás kockázatát. Minél hosszabb a munkanélküliség, annál több támogatásra van szükségük az embereknek ahhoz, hogy visszatérhessenek a munkaerőpiacra. A részvételi akadályok általában felhalmozódnak, ami gyakran további támogató szolgáltatások igénybevételét teszi szükségessé.

A válságot követően a tartós munkanélküliség növekedésében szerepet játszó legfontosabb faktor a munkaerőpiac – elégtelen munkahelykínálat és/vagy a munkahelykínálat és -kereslet közti növekvő diszharmónia következtében kialakult – arra vonatkozó képtelensége, hogy befogadja az átszervezések miatt elbocsátott munkavállalókat.

A válság hatásait tovább fokozták az intézményi hiányosságok. Az egyik ilyen jelenség a szegmentáció, amelynek keretében a határozott idejű/részmunkaidős szerződéssel alkalmazott személyek (a „rugalmas keret”) elvesztették munkájukat, a magas munkahelyi biztonsággal és elbocsátási költségekkel bíró személyek (a „rugalmatlan alap”) pedig megtartották azokat. A másik problémát az AMPP-k – és különösen az állami foglalkoztatási szolgálatok – nem megfelelő minősége jelenti, amelyek számos országban képtelenek voltak helyesen kezelni a munkanélküliek számának elhúzódó gazdasági visszaesés következtében történő jelentős növekedését.

A tartós munkanélküliség a munkaerőpiaci csoportok közül jobban érint egyes csoportokat, például a fiatalokat¹⁰ és az alacsony képzettségű munkavállalókat¹¹, és különösen a hanyatló foglalkozásokat űzőket és a hanyatló ágazatokban dolgozókat érinti érzékenyen. Ahogyan arról már szó volt, a gazdaság általános állapota továbbra is fontos faktorként játszik közre a tartós munkanélküliség szintje, valamint az ebbe a csoportba való bekerülés és az abból való kikerülés tekintetében, de emellett ország-specifikus tényezők is érvényesülnek, amelyek segítségével egyes tagállamok biztosítani tudják a viszonylag magas munkába való visszatérési értékeket.

¹⁰ 2016-ban az ifjúsági munkanélküliség 5,5% vagy 29,5%-a tartozott a tartós munkanélküliség körébe.

¹¹ Az alacsony képzettségű munkavállalók nyilvántartására jelenleg nincsenek szabványosított adatok, de a korábbi, 2015. második negyedévére vonatkozó adatok alapján megállapítható, hogy a TMN akár 9,3%-os is lehet.

Az utóbbi időben – 2014 és 2015 között – a TMN aránya a legtöbb tagállamban csökkent (2. ábra), az arány azonban tovább nőtt hét tagállamban, amelyek közé tartoztak viszonylag alacsony TMN rátával bíró országok is (Ausztria, Finnország, Luxemburg).

A TMN aránya mellett érdemes megvizsgálni a tartós munkanélküliség teljes munkanélküliségen belüli arányát is. Ebből következtetni lehet a jelenség gyakoriságára. A 28 uniós tagállamban¹² a tartós munkanélküliség előfordulása¹³ a 2008-as (negyedik negyed) 34,7%-ról 2015-re (negyedik negyed) 48,3%-ra nőtt, amely tükrözi az állásszerzési ráta folyamatosan alacsony munkahelykereslet és növekvő készségkereslet és -kínálat közötti eltérés következtében történő csökkenését, amely a munkanélküliség időtartamának növekedésével a gazdasági átszervezéshez és a szakértelem folyamatos romlásához kapcsolódik. A tagállamok között jelentős eltérések vannak a tartós munkanélküliség előfordulása szempontjából, 2015. negyedik negyedében Dánia, Finnország, Svédország és az Egyesült Királyság alacsonyabb (30% alatti), míg Bulgária, Írország, Görögország, Horvátország, Olaszország, Portugália és Szlovákia 55% feletti rátákkal rendelkeztek.

Az AMPP-kben való részvétel a munkanélküliségből való kikerülés elősegítésével – és nem a főként periodikus munkanélküliségbe való bekerülésre vonatkozó intézkedésekkel – segítséget nyújthat a tartós munkanélküliség csökkentésében. Ahogyan az a 3. ábrán is szerepel, a legalacsonyabb TMN rátával bíró országok

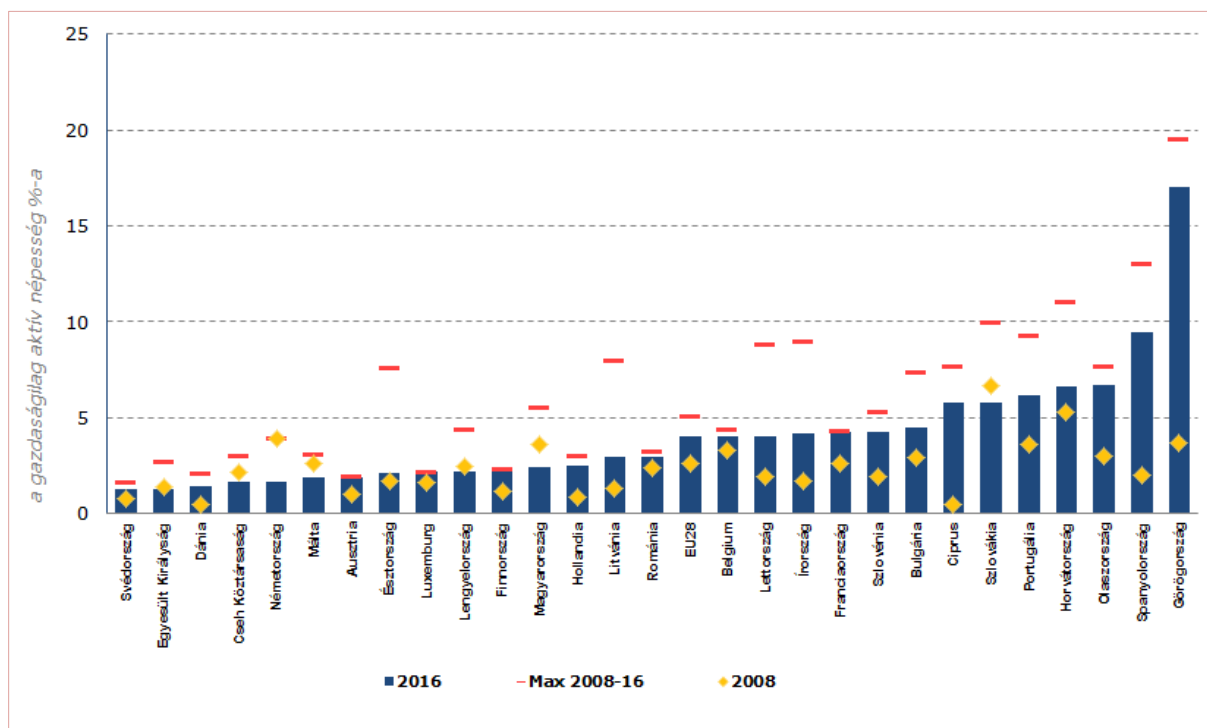
(Svédország, Ausztria, Luxemburg, Dánia, Finnország és Németország) azok, amelyekben az AMPP-kben való részvétel a legmagasabb. Több más tagállam esetében az aktivizálási támogatás nem tűnik arányosnak a munkanélküliség rájuk jellemző mértékével.

Ahogyan az a 4. ábrán is szerepel, a magasabb munkanélküliségi rátákat általában passzív és aktív munkaerőpiaci politikákkal próbálják meg ellensúlyozni. Egyes magas munkanélküliségi rátával bíró tagállamok a GDP-jük viszonylag alacsony százalékát költik munkaerőpiaci szolgáltatásokra és aktív intézkedésekre (különösen Bulgária, Szlovákia, Ciprus, Horvátország és Görögország). Ezek az országok ugyanakkor viszonylag nagy összeget költenek passzív intézkedésekre, amilyen például az álláskeresői járadék (különösen Írország és Spanyolország, valamint valamivel alacsonyabb mértékben Portugália és Olaszország is).

¹² E tájékoztatóban – ellenkező rendelkezés hiányában – a 28 uniós tagállamra vonatkozó adatok szerepelnek.

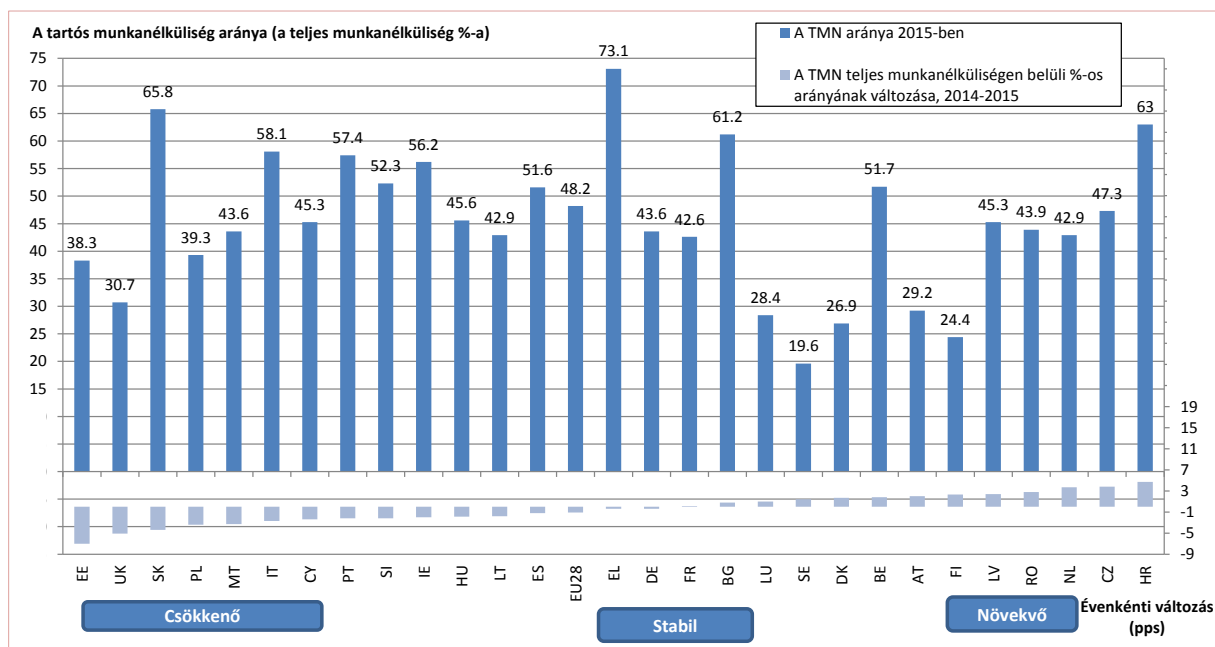
¹³ A tartós munkanélküliség előfordulásának kiszámítása a 12 hónapot meghaladó ideig munkanélküli személyek számának munkanélküliek teljes számával való elosztásával történik.

1. ábra – A tartós munkanélküliségi ráták a gazdaságilag aktív népesség %-ában a 28 uniós tagállamban és az egyes tagállamokban, 2008-ban és 2016-ban



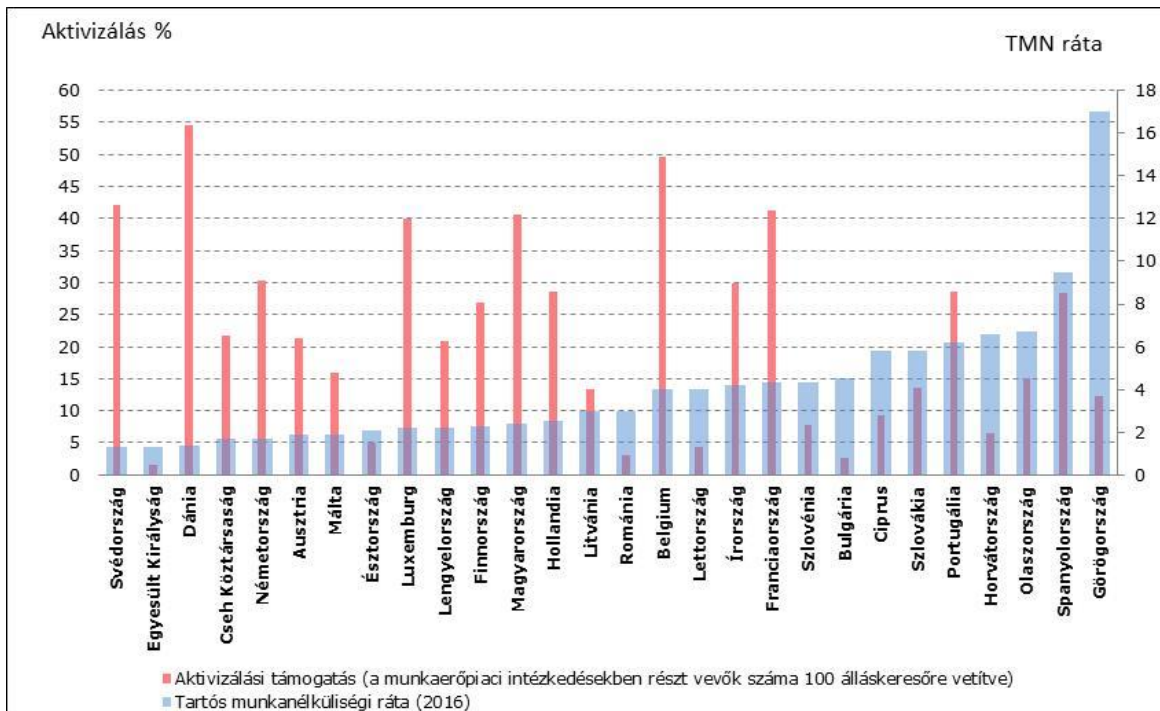
Forrás: Eurostat, LFS.

2. ábra – A tartós munkanélküliség aránya a teljes munkanélküliséghez képest %-ban



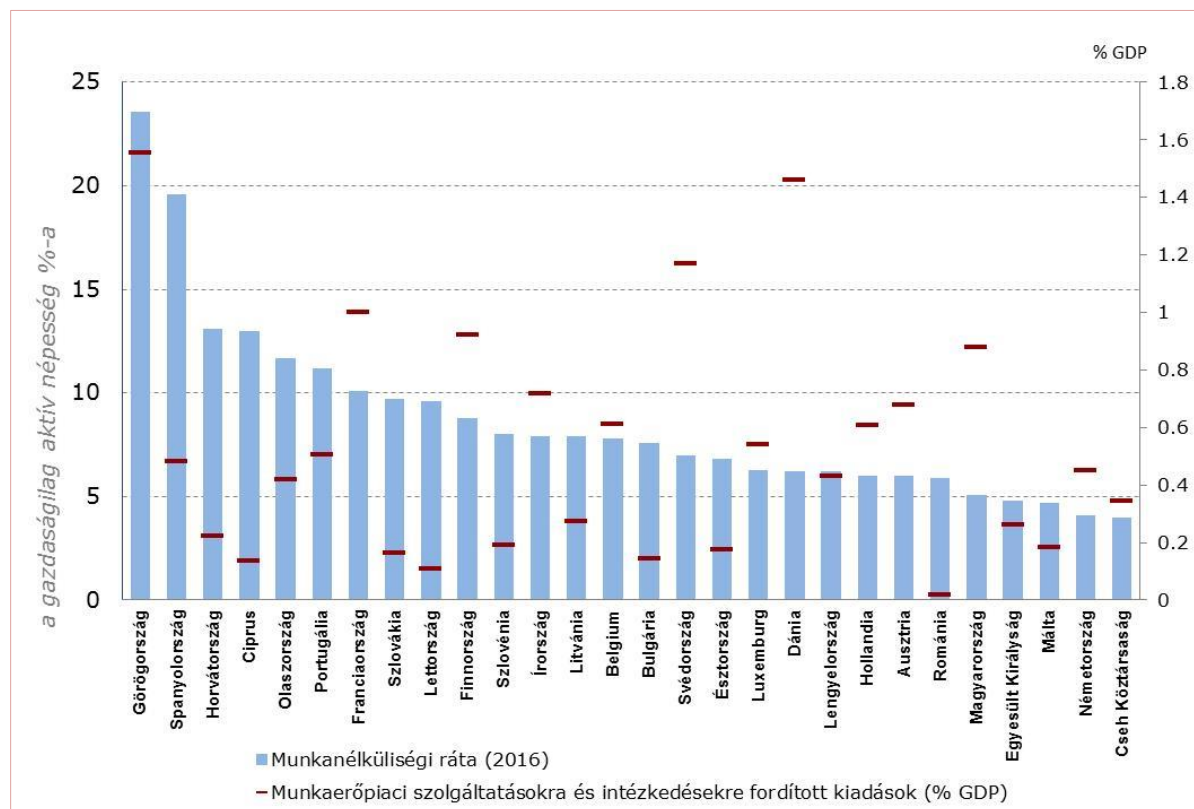
Forrás: Eurostat, LFS.

3. ábra – Az aktivizálási támogatás (munkaerőpiaci intézkedésekben részt vevők mennyisége 100 álláskeresőre vetítve, 2015-ben) és a tartós munkanélküliség tagállamonkénti aránya 2016-ban



Forrás: Eurostat, LMP adatbázis.

4. ábra – A munkaerőpiaci szolgáltatásokra, aktív és passzív intézkedésekre fordított kiadások (a GDP %-a, a bal oldalon), valamint a munkanélküliségi ráta (a jobb oldalon) tagállamonként, 2016



Forrás: Eurostat, LMP adatbázis.

Megjegyzés: A „munkaerőpiaci szolgáltatások” közé az LMP adatbázis 1. kategóriája, a 2-7. kategóriák „aktív intézkedései”, valamint a 8-9. kategóriák „passzív intézkedései” (munkanélküli jövedelem-fenntartó támogatás és segély, korai nyugdíjazás) tartoznak. Az LMP adatok Görögország és az Egyesült Királyság tekintetében 2010-re, Ciprus tekintetében 2012-re, Írország és Spanyolország tekintetében 2013-ra vonatkoznak.

3. SZAKPOLITIKAI ESZKÖZÖK A POLITIKAI KIHÍVÁSOK KEZELÉSÉRE

A munkanélküliségnek több oka is lehet, például a munkahelykínálat hiánya vagy a nem megfelelő szakértelem. Emellett hatással lehetnek rá intézményes faktorok, például a foglalkozásvédelmi jogszabályok és a munkát terhelő adók. Külön tematikus tájékoztatóban szerepelnek a foglalkozásvédelemre vonatkozó kérdések és nehézségek. Ezen okok közül egyeseket meg lehet oldani AMPP-k alkalmazásával, de azok nem minden munkanélküli és nem minden helyzet tekintetében hatékonyak. Az AMPP-k kialakítása, hatálya, célcsoportjai és végrehajtása (ami az állami foglalkoztatási szolgálatok vagy mások feladata) jelentősen befolyásolja azok eredményességét és hatékonyságát. Mostanra már elégséges bizonyíték áll rendelkezésre annak alátámasztására, hogy mely politikák, milyen személyek tekintetében és milyen helyzetekben működnek a legmegfelelőbbben. Általánosan elfogadott megállapítás azonban, hogy a korai beavatkozás kiemelkedő fontosságú a tartós munkanélküliség megelőzésében. Az Ecorys és az IZA egyik tanulmánya megállapította, hogy „nem létezik egyetlen olyan politika, amely univerzális eszközként szolgálhat a munkanélküliek munkaerőpiaci kilátásainak javítására¹⁴”. Ez valójában azt hangsúlyozza, hogy minden AMPP rendelkezik előnyökkel és hiányosságokkal. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a politikákat minden egyes munkanélküli személy esetén személyre kell szabni, amelyhez hatékony profilalkotási módszerekre van szükség. Ez az egyedi megközelítés magába foglalja annak megállapítását, hogy az adott személy ideiglenesen vagy tartósan munkanélküli.

Annak ellenére, hogy számos értékelő tanulmány módszertani hiányosságokkal küzd¹⁵, néhány olyan általános

¹⁴ Ecorys/IZA, „Az aktív és a passzív intézkedések költségeinek és hasznainak összehasonlítása”, 2012.

¹⁵ A módszertani problémák a leginkább a kontrafaktuális forgatókönyv hiányának köszönhetőek, amelyet aztán az adatok

következtetést a jelenlegi szakirodalom alapján is le lehet vonni, amelyek politikai útmutatóként szolgálhatnak a tagállamok számára AMPP-ik megalkotása során (lásd a keretes írást a 8. oldalon)¹⁶ ¹⁷. A piaci szektorban működő cégeknek a **munka-felvételhez nyújtott ösztönzők** általában nem hatékonyak (kivéve nagyon alacsony munkahely kínálat esetén), mivel azok általában viszonylag nagy holtteher-vesztésekkel járnak¹⁸. Annak a kockázata is felmerül továbbá, hogy a munkáltatók támogatott munkavállalókkal váltják fel a nem támogatott munkavállalókat vagy megvárják, amíg az állás-keresők jogosultak lesznek a támogatásokra. Tehát alkalmazásuk esetén az ösztönzőket megfelelően meghatározott célcsoportokra kell kiterjeszteni, és azokat kisebb mértékben, ideiglenes alapon kell használni. Intézkedéseket kell tenni annak érdekében is, hogy a munkáltatók a támogatási idő lejártát követően is alkalmazzák a munkavállalókat, vagy azokat más AMPP eszközökkel együttesen kell alkalmazni, hogy növeljék a kedvezményezettek foglalkoztathatóságát. A legkevésbé hatékony módszer általában a közszférában történő közvetlen munkahelyteremtés (ideértve a közfoglalkoztatási programokat).

A munkahelyek megtartására irányuló AMPP-eket, például a rövidtávú munkaprogramokat kizárólag rövid időszakokra, csak súlyos recesszió esetén kellene

segítségével kell elkészíteni, pl. párosítási technikák alkalmazásával. A véletlenszerű kezdeményezések nem küzdenek ezzel a problémával, de ezek még mindig ritkák.

¹⁶ Az AMPP-k hatékonyságára vonatkozó meglehetősen teljes értékelés olvasható az Európai Bizottság *európai foglalkoztatásról szóló 2006. évi jelentésében*. Kluge és t. (2010; „Az európai aktív munkaerőpiaci politikák hatékonysága”, *Labour Economics* 17. sz., 904–18. o.), valamint Kluge és t. (2010; „Az aktív munkaerőpiaci politikák értékelése: metaelemzés”, *The Economic Journal* 120. sz., 452–77.o.) számos tanulmányon alapuló széles körű (meta-)elemzéssel szolgál.

¹⁷ Az AMPP-k hatékonyságára vonatkozó részletesebb áttekintés a 2. mellékletben található.

¹⁸ A támogatott munkahelyek egyébként is létrehozásra/fenntartásra kerültek volna.

alkalmazni. Azok az AMPP-k költség-hatékonyabbak és hasznosabbak, amelyek azok között a személyek között osztják fel az ösztönzőket, akik jelenleg nem vesznek részt a munkaerőpiacon, annak érdekében, hogy munkaerőpiaci kötődésüket megerősítsék és támogassák a munkanélküliség megszüntetésére vonatkozó erőfeszítéseiket. Ezen AMPP-k különösen hatékonyak a regeneráció idején.

Az AMPP-k munkaerőpiacra gyakorolt hatásai a végrehajtásukhoz képest késleltetve érvényesülnek, ez azonban nem minden intézkedésre egyformán jellemző. A mikroadatokon alapuló tanulmányok alapján arra lehet következtetni, hogy az AMPP-k állás-szerzési rátára gyakorolt hatása rövid távon általában meglehetősen alacsony, a hosszabb távú hatásaik jellemzően jelentősebbek¹⁹.

¹⁹ „Hatékony aktív munkaerőpiaci politikák”, J. Boone & J. C. van Ours, IZA DP 1335.sz., 2004.

Aktív munkaerőpiaci politikák: eszközök és célcsoportok

Az AMPP-k sikere nem kizárólag a kiadások mértékétől, hanem inkább az intézkedések kialakításától és azok végrehajtásától függ.

- **Tanácsadás és az álláskereséshez nyújtott segítség:** ezek az intézkedések elsősorban az ideiglenesen munkanélküli személyek számára lehetnek hasznosak, de ezen túl is jelentős szerepet játszhatnak, ha a munkanélküli személyek támogatásában egyéniesített vagy „személyre szabott” megközelítés részeként érvényesülnek. A támogatások egyéniesítéséhez hozzátartozik a lehetséges támogatási típusokkal kiegészített tanácsadás, ideértve az álláskereső szükségleteihez igazított szakképzést, az álláskereséshez nyújtott segítséget, a „motivációs” képzéseket és a szociális támogatást.
- **A munkáltatóknak nyújtott támogatások:** ezek a programok viszonylag költségesek és általában azokat a leghátrányosabb helyzetű csoportokat célozzák, akik számára a többi intézkedés eredménytelennek bizonyult. Ezek az intézkedések fontos szerepet játszhatnak a munkáltatók tartósan munkanélküli személyekkel szembeni hozzáállásának pozitív befolyásolásában azáltal, hogy kapcsolatot teremtenek közöttük és lehetőséget biztosítanak a munkáltatóknak, hogy a teljes bérköltségnél alacsonyabb összegért „kipróbálják” a lehetséges munkavállalókat.
- **Közvetlen munkahely/állás-teremtő programok:** Ezek a programok általában a középtávon vagy tartósan munkanélküli személyeket célozzák annak érdekében, hogy elkerülhetőek legyenek az ideiglenes munkanélküliségre gyakorolt rendellenes hatások, például ha a résztvevő, aki egyébként talált volna „valódi” munkát, kizorul a munkaerőpiacról a programban való részvétel ideje alatt. Ezek a programok általában stabilabbak és tartósabbak, biztosítva ezzel eredményességüket és költséghatékonyaságukat.
- **A képzés** általában a legjelentősebb hosszú távú pozitív hatásokkal járó intézkedés, de igen költséges. A munkahelyi képzések, az általános programok és a szakképzések – ugyan különböző okokból, de – mind megfelelőek lehetnek. Tanulmányok igazolják, hogy az általános programok hozzájárulnak a szakértelem megfelelőbb párosításához, különösen a munkaerőpiacra való első belépést követően, míg az (igazolt) szakképzési programok (munkahelyi vagy iskolai oktatással összekapcsolt képzések) az adatok szerint hatékonyak bizonyultak az oktatásból a munkába való átmenet elősegítésében.

A tartós munkanélküliség kockázatának csökkentése érdekében fontos az aktivizálási intézkedéseket és azok intézményes kereteit összehangolni a gazdasági körülményekkel. A kihívást annak biztosítása jelenti, hogy az aktivizálási intézkedésekre való ráfordítások azokban a gazdasági helyzetekben is hatékonyak maradjanak, amelyekben a munkahelyteremtés nehézségekbe ütközik. A korlátozott munkaerőpiacon szem előtt kell tartani az „első a képzés” és az „első a munka” megközelítések egyensúlyát.

Az állami foglalkoztatási szolgálatok alapvető szerepet játszanak a munkanélküli személyek integrálásában. Ez azért van, mert ezek a legmegfelelőbbek a sokszínű csoportokból álló munkanélküliek

kezelésére²⁰. Annak érdekében, hogy az állami foglalkoztatási szolgálat hatékony legyen, annak a következőknek kell megfelelnie:

- elégséges számú személyzet, akik a szolgáltatás minőségének javításához megfelelően képzettek, például a hátrányos megkülönböztetés, az ideális álláshelyek és a kényes esetek kezelése területén;
- integrált szolgáltatások, amelyek hatékony összekötőként járnak el a többi állami szolgáltatással kapcsolatban (különösen az oktatásra, egészségügyre, lakhatásra vonatkozó szolgáltatások és az egyéb szociális szolgáltatások);

²⁰ Lásd az állami foglalkoztatási szolgálatról szóló tematikus tájékoztatót.

- megfelelően kidolgozott értékelési és utánkövetési rendszer²¹.

A nyomon követés és az értékelés valóban elengedhetetlenek a hatékonyság felméréséhez és növeléséhez. Az AMPP-ket főszabály szerint nem követik nyomon és nem értékelik. Az értékelés kultúrájának kialakítása igen fontos és ehhez különböző tényezők járulhatnak hozzá. Ezek közé tartozik a tényeken alapuló döntéshozatal (és elszámoltathatóság) iránti politikai elkötelezettség, az értékelésre vonatkozó jogi követelmények, az európai finanszírozás értékelésére vonatkozó kötelezettség, valamint az értékelők képzése és oktatása annak érdekében, hogy az értékelés a teljes szakpolitikai ciklus során biztosítható legyen.

²¹ Európai Szegénységellenes Hálózat: Harc a szegénységmentes, szociális Európáért: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10834>.

Egy AMPP-eszköz bemutatása: a munkahelyteremtésre és támogatásra irányuló foglalkoztatási ösztönzők

A foglalkoztatási ösztönzők általában célzott, ideiglenes és feltételes kifizetések vagy adók/társadalombiztosítási költségek csökkentései, amelyek olcsóbbá teszik a munkát a munkáltatók számára, növelve ezzel a munkahely kínálatot. Az EU-ban az AMPP kiadások egyhatodát a foglalkoztatási ösztönzőkre fordítják, amelyet fontosságban csak a képzésekre és a munkaerőpiaci szolgáltatásokra költött összegek előznek meg.

Alacsony munkahelykereslet esetén a foglalkoztatási ösztönzők ideális eszközei lehetnek a foglalkoztatottság támogatásának, növelve ugyanakkor az egyes veszélyeztetett csoportok foglalkoztathatóságát is. Ebből az okból és a tagállamok korlátozott költségvetési mozgásteréből kifolyólag az ifjúsági garanciáról szóló tanácsi ajánlás (2013) a célzott és megfelelően kialakított bér- és felvételi támogatásokat írta elő, míg a tartós munkanélküliségről szóló tanácsi ajánlás (2016) javaslata szerint a pénzügyi ösztönzőknek a munkaerőpiaci integrációt támogató programokra kell összpontosítaniuk, mint amilyen például a felvételi támogatás és a társadalombiztosítási járulékok csökkentése.

Ha azonban a kialakításuk nem megfelelő, a foglalkoztatási ösztönzők a közpénzek hiábavaló elköltésével járhatnak, különösen, ha a támogatott munkahelyek egyébként is létrehozatalra/fenntartásra kerültek volna (úgynevezett „holtteherveszteség”), vagy ha a támogatások arra ösztönzik a munkáltatókat, hogy más munkavállalók helyett meghatározott munkavállalókat vegyenek fel/tartsanak meg (úgynevezett „áthelyezési hatás”). Emellett az ösztönzők akkor is csökkenthetik a termelékenységet, ha azok arra sarkallják a vállalkozásokat, hogy kevésbé termelékeny munkavállalókra cseréljék a termelékeny munkavállalókat. Amennyiben az álláshelyeket kizárólag a támogatás idejére hozzák létre, az még így is javítja az érintett munkavállalók foglalkoztathatóságát, de a nettó szociális előnyök így sokkal korlátozottabbak, akár negatívak is lehetnek.

A foglalkoztatási ösztönzők előnyeinek maximalizálását elősegítő kialakítási jellemzők közé tartoznak a következők:

- **a korlátozott lehetőségekkel rendelkező munkanélküli személyekre** (pl. a holtteherveszteség elkerülése érdekében a tartósan munkanélküli személyekre), illetve azokra a csoportokra való irányulás, amelyek a produktivitás növelésére vonatkozó jelentős potenciállal bírnak (pl. munkatapasztalattal nem rendelkező fiatalok, akik adott idő alatt nem tudtak munkát találni);
- **annak biztosítása, hogy a támogatott időszak növeli a munkavállaló produktivitását**, pl. hatékony képzéssel és tanácsadással;
- **feltételek bevezetése a munkaügyi kapcsolat támogatási időszakon túli meghosszabbítása esélyének növelése érdekében** (pl. arra irányuló ellenőrzések, hogy a kedvezményezett a támogatás lejártát követően meghatározott idő elteltével továbbra is alkalmazásban van a cégnél és/vagy, hogy bruttó vagy nettó munkahelyteremtés történik-e a cégnél);
- a támogatott cégek és azok felvételi magatartásának, valamint a kedvezményezett dolgozók **rendszeres nyomon követése és értékelése**.

Vonatkozó szakirodalom:

Brown, A. (2015), „Segítheti-e a támogatott személyek alkalmazása a munkanélkülieket?” IZA World of Labor 2015.; Európai Bizottság (2014). „A munkahely kereslet élénkítése: a hatékony létszám bővítést ösztönző támogatások kialakítása”, Európai Foglalkoztatáspolitikai Megfigyelőközpont; HoPES (2013.), „A HoPES fenntartható bértámogatásra vonatkozó

kritériumokról szóló tájékoztató”. Az állami foglalkoztatási szolgálatok vezetőinek európai hálózatának a fiatalok foglalkoztatásáról szóló 2013. július 3.-i berlini konferencián elfogadott cselekvési tervre adott válasza.

A költségvetési konszolidációs intézkedések háttérével korlátozott a költségvetési mozgástér és a közkiadások mindenhol jelentős nyomásnak vannak kitéve. Éppen ezért különösen nagy figyelmet kell fordítani a növekedésbarát kiadásokra. Ehhez hozzátartozik – amennyiben szükséges – az állami foglalkoztatási szolgálatok és az AMPP-k fedezése, de emellett idetartozik azok hatékonyságának megerősítése is, különösen a támogatások megfelelő célzottságán és egyediesítésén keresztül.

4. A SZAKPOLITIKAI HELYZET ÁTTEKINTÉSE

Az uniós gyakorlat alapján megállapítható, hogy az AMPP-k az egyedi igényekhez alakítás következtében egyre sokszínűbbé válnak. Emellett hangsúlyosabb a munkavégzésre való rendelkezésre állás megkövetelése és a kölcsönös kötelezettségek követelménye. Ezek szerint a kedvezményezett résztvevőknek ellenőrzött álláskeresési tevékenységet kell folytatniuk és javítaniuk kell a foglalkoztathatóságukat ahhoz, hogy a kedvezményekben részesülhessenek. Az utóbbi években a tagállamok egyre nagyobb hangsúlyt fektettek az AMPP-k kedvezmények kezelésével és a „legyen a munka kifizetődő” politikákkal való hatékony összehangolásának elérésére annak érdekében, hogy következetes aktivizálási stratégiákat tudjanak végrehajtani.

A támogatások egyénekhez igazításához gyakran a szolgáltatások szervezetek közötti megfelelőbb koordinációjára van szükség. Ennek az igénynek a következtében a tagállamok a tanácsi ajánlásban a tartósan munkanélküli személyek számára egy egyablakos ügyintézési rendszer kialakításáról állapodtak meg. Az adatok cseréje és az átjárhatósági platformok döntő fontosságúak a hatékony szolgáltatásnyújtásban. Egyes országokban javában halad az egyablakos ügyintézési rendszer kiépítése, más országokban most teszik meg az első lépéseket a szolgáltatásnyújtás szervezetek közötti koordinálása érdekében.

Az AMPP-k megvalósítása egyes tagállamokban továbbra is nehézségeket okoz. Az állami foglalkoztatási szolgálatoknak lehetőségük van: i. hatékonyságuk és eredményességük növelésére az álláskeresők munkahely találásának megkönnyítése érdekében; valamint ii. ennek a lehető legalacsonyabb költségekkel való végrehajtására. Az állami foglalkoztatási szolgálatokat számos tagállamban tovább kell egyediesíteni és megfelelőbb célzottsággal kell kialakítani. Az utóbbi években ezeket a problémákat az „európai szemeszter” gazdasági megfigyelési eljárásának keretein belül a tagállamoknak szóló (különböző mértékű) az országspecifikus ajánlásokban próbálták megoldani.

Például számos ország – az egyediesített, mind a munkanélküli személy, mind a támogató szervek egyértelmű jogait és kötelezettségeit meghatározó munkaerőpiaci integrációs megállapodásokat előíró tanácsi ajánlásnak megfelelően – egyre inkább személyre szabja a tartósan munkanélküli személyeknek nyújtott támogatásait. Más országok kiszervezték a tartós munkanélküliségre vonatkozó foglalkoztatási szolgáltatásokat, az országok egyes csoportja pedig növelte a tartósan munkanélküli személyek képzését.

Bulgáriában intézkedéseket hoztak az AMPP-k megfelelőbb megcélzása és a hátrányos helyzetű csoportokra vonatkozó foglalkoztatás és szociális szolgáltatások hatékonyabb integrációja érdekében. Ezek az intézkedések a foglalkoztatási törvény 55. cikkének c) pontja és a tartósan munkanélküli személyek államilag finanszírozott képzésére és foglalkoztatására irányuló programok szerint elősegítik a tartósan munkanélküli személyek alkalmazását. A célzott tartósan munkanélküli személyek száma a 2 900-at is elérheti, összesen pedig 4,6 millió eurót fordítanak a kezdeményezésre.

Dániában munkabér-támogatási rendszer került bevezetésre a tartósan munkanélküli személyek munkavállalásának ösztönzése érdekében. A munkát vállaló tartósan munkanélküli személyek a

keresett jövedelmük 10%-ig terjedő adómentes munkabér támogatásban részesülhetnek, amelynek maximális összege havonta 2 500 DKK (336 euró) lehet. E támogatást 18 hónapig vehetik igénybe, amely személyenként összesen maximum 45 000 DKK (6 053 euró) támogatást jelent. Ez egy olyan ideiglenes politikai ösztönző, amely 2 évig lesz hatályban (2017. április 1-től 2019. április 1-ig).

Észtországban a 2017-2020 munkaerőpiaci program részét képezi a Munkanélküliségi Biztosítási Alap, amely a munkanélküliség megelőzését szolgáló aktív intézkedéseket tartalmaz. Ezek közé tartoznak a hivatalos képzésben való részvételt támogató intézkedések, a tanulmányi utalványok, valamint a munkáltatók képzési költségeinek megtérítése. Ezen intézkedések a jelenleg is a munkaerőpiacon lévő személyeket célozzák. A legfőbb célcsoport a szakképesítéssel nem rendelkező személyek, az elavult tudással és szakértelemmel rendelkező személyek, az észt nyelven nem megfelelő szinten tudó személyek, a 50+ korosztályba tartozó személyek, valamint az egészségügyi okból új munkát kereső személyek.

Franciaországban kidolgozásra került egy 500 000 álláskereső személy további képzését finanszírozó program, amely idáig közel 1,1 millió képzési tevékenységhez vezetett az egyes pozitív munkaügyi és gazdasági potenciállal bíró szektorokban. A képzések hozzávetőleg 28%-a az alacsony szakképzettségű

személyeket, 29%-a a fiatalokat és 20%-a a hosszú ideje munkát kereső személyeket célozta. A tervet a regionális tanácsok hatják végre, amelyek Franciaországban a szakoktatásért és -képzésért az állami-regionális egyezményeken keresztül felelős helyi önkormányzatok szintjét képviselik. Az egyezmények értelmében a régiók dönthetnek a javasolt képzésről és az állami foglalkoztatási szolgálatok látják el az álláskeresők képzésének feladatát. A tervet 2017 első felére meghosszabbították.

Végül Portugália olyan intézkedést vezetett be, amely segíti a munkanélküli személyeket, hogy határozatlan idejű munkaszerződéseket kössenek, különös tekintettel az olyan veszélyeztetett csoportokra, mint a fiatalok, a tartósan munkanélküliek vagy az idősebb munkavállalók. Ennek az új intézkedésnek a bevezetésével kizárólag **kivételes esetben** lehetséges a határozott idejű munkaszerződések támogatása (pl. a különösen veszélyeztetett csoportok tekintetében, amilyenek a menekültek és a korábban elítélt személyek). A program támogatja emellett a határozott idejű munkaszerződések határozatlan idejű szerződésre való módosítását is. A portugál nemzeti reformprogramban 2017-re megállapított célkitűzés 15 000 munkahely létrehozatala. Már több mint 10 000 munkahely támogatásra került ezzel az intézkedéssel.

Dátum: 2017.11.11.

MELLÉKLET: STATISZTIKAI MUTATÓK

1. táblázat – Tartós munkanélküliségi ráták az Unióban, az euróövezetben, valamint az egyes tagállamokban 2014-ben és 2015-ben, nemenként

Neme: Időpont:	Nő		Férfi	
	2015	2016	2015	2016
EU-28	4,5	4,0	4,5	3,9
EA-19	5,6	5,1	5,5	4,8
BE	3,9	3,8	4,8	4,2
BG	5,0	4,1	6,1	4,8
CZ	2,9	2,0	2,0	1,4
DK	1,7	1,4	1,6	1,3
DE	1,7	1,4	2,3	1,9
EE	2,2	1,8	2,5	2,4
IE	3,6	2,9	6,7	5,4
EL	21,2	20,5	15,8	14,1
ES	12,4	10,8	10,5	8,4
FR	3,9	4,0	4,6	4,6
HR	10,5	6,5	10,1	6,8
IT	7,4	7,4	6,6	6,2
CY	6,2	5,2	7,5	6,3
LV	3,6	3,1	5,4	4,9
LT	3,4	2,6	4,4	3,4
LU	1,9	2,1	1,9	2,2
HU	3,1	2,4	3,1	2,3
MT	1,3	1,8	3,0	2,0
NL	2,9	2,7	3,0	2,4
AT	1,4	1,7	1,9	2,2
PL	3,0	2,1	2,9	2,2
PT	7,2	6,0	7,3	6,4
RO	2,6	2,5	3,3	3,3
SI	5,4	4,5	4,1	4,1
SK	8,3	6,3	6,9	5,5
FI	1,8	2,0	2,7	2,5
SE	1,2	1,1	1,7	1,4
UK	1,3	1,1	1,9	1,5

Forrás: Eurostat

2. táblázat – A tartós (12 hónapos vagy azt meghaladó) munkanélküliség teljes munkanélküliséghez viszonyított aránya, nemenként (%)

Neme:	Nő		Férfi	
Időpont:	2015	2016	2015	2016
EU-28	47,6	46,2	48,6	46,7
EA-19	51,0	49,8	51,3	49,6
BE	50,6	50,8	52,5	52,2
BG	59,6	58,9	62,4	59,2
CZ	46,8	42,6	47,8	41,5
DK	26,2	21,6	27,5	23,0
DE	41,3	38,2	45,3	42,6
EE	35,7	30,1	40,8	32,8
IE	46,6	43,7	61,7	58,8
EL	72,7	71,1	73,1	72,0
ES	50,4	46,1	51,6	48,4
FR	43,6	46,1	42,6	44,2
HR	61,3	47,2	64,8	54,0
IT	58,0	57,7	58,1	57,1
CY	41,8	38,2	49,2	50,1
LV	41,2	37,0	48,5	44,9
LT	42,1	39,1	43,6	37,7
LU	25,8	32,1	31,0	37,3
HU	44,0	47,3	47,1	45,8
MT	37,2	35,2	54,4	45,3
NL	40,2	40,7	45,6	42,3
AT	25,9	29,7	31,8	34,3
PL	38,8	34,0	39,6	35,8
PT	56,1	53,4	58,8	57,3
RO	44,1	49,8	43,8	50,1
SI	53,8	52,5	50,7	54,1
SK	64,7	58,4	66,9	62,3
FI	20,3	22,9	27,8	28,2
SE	17,0	16,9	21,9	19,5
UK	26,3	23,3	34,3	30,3

Forrás: Eurostat