

HRECSKA-KOVÁCS RENÁTA

A tartós munkanélküliség szerepe a munkaerőpiac dinamikájában

The Role of Long-Term Unemployment in the Dynamics of the Labour Market

Abstract: Mentoring, job search programmes, further training and support to facilitate daily living are the primary tools for public bodies to deal with long-term unemployment. In a report published in 2019, the European Commission assessed the progress made by Member States following the 2016 Council Recommendation on the integration of the long-term unemployed into the labour market.

An important factor in examining the dynamics of the labour market is that long-term unemployment generally affects well-defined groups of people (such as the undereducated, the disabled, disadvantaged minorities) on the one hand and that, though the long-term unemployed make up half of the total number of unemployed persons in the Union, they account for less than a fifth of the participants in active labour market measures on the other hand. All this has a wide potential for development.

The study examines in three parts the conceptual, practical, and regulatory contexts of long-term unemployment, taking into account the aspirations of the Union, the regulatory issues to be answered by national legislators, and, finally, the internal dynamics of the labour market.

Keywords: employment policy, long-term unemployment, labour market, integration

Összefoglaló: Mentorálás, munkakereső programok, továbbképzések és a mindennapi életvitel megkönnyítésére szolgáló támogatások nyújtása az elsődleges eszköztára a tartós munkanélküliség kezelésére hivatott állami szervezeteknek. Az Európai Unió Bizottsága 2019-ben publikált jelentésében értékelte a progressziót, amelyet a 2016-ban elfogadott, a tartósan munkanélküli személyek munkaerőpiaci integrációjáról szóló tanácsi ajánlás nyomán teljesítettek a tagállamok.

A munkaerőpiac dinamikájának vizsgálata szempontjából jelentős körülmény, hogy egyfelől a tartós munkanélküliség főszabály szerint jól behatárolható személyi csoportokat (így jellemzően alulképzettek, fogyatékossgal élő, hátrányos helyzetű kisebbségek) érint, másrészt bár az érintettek az összes munkanélküli személy számának a felét teszik ki az Unióban, az aktív munkaerőpiaci intézkedések által érintett személyeknek csak kevesebb mint egyötödét jelentik. Mindez széles fejlődési potenciált rejt magában.

A tanulmány három részben vizsgálja meg a tartós munkanélküliség fogalmi, gyakorlati és szabályozási hátterét, figyelemmel az Unió törekvéseire, az államok jogalkotói által megválaszolandó szabályozási kérdésekre és végezetül a munkaerőpiac belső dinamikájára.

Kulcsszavak: foglalkoztatáspolitikai, tartós munkanélküliség, munkaerőpiac, integráció

1. A tartós munkanélküliség csökkentésére tett uniós kísérlet

Az Európai Unió Tanácsa 2016-ban alkotta meg a tartósan munkanélküli, azaz a legalább tizenkét hónapja állástalan személyek munkaerőpiaci integrációjáról szóló ajánlását (továbbiakban: Tanácsi Ajánlás), amely a 2008–2009-es pénzügyi és gazdasági válságot jelöli meg az uniós munkanélküliségi ráta történelmi mértékű növekedésének okaként.¹ A válság ezen hatását a statisztikák alapján az egyes tagállamok lassanként kezelni tudták, a munkaerőpiac azonban nem tudott egyhamar visszatérni a gazdaságilag elvárt szintre, ezért szükségesnek látszott egy központilag átgondolt stratégia megalkotása, amelynek fő pillére az úgynevezett integrációs megállapodás és a munkáltatókkal való kapcsolat megerősítése.

A tartós munkanélküliség különböző mértékben érinti az egyes tagállamokat, főként mivel a válság is eltérő mértékben érzékeltette hatását, és mivel a makrogazdasági helyzet, a gazdasági szerkezet és a munkaerőpiac működése tagállamonként eltérő. Amint a lenti diagramon is látjuk, Magyarország Csehországhoz és Németországhoz hasonló adatokat hoz, és bár 2011-ig Görögország is ebben a mezőnyben haladt, azóta az Unióban a legrosszabb arányokat adja azzal, hogy jelenleg 66% környékén mozog, de 2014-ben a 73,5%-ot is elérte a tartós munkanélküliség az összes munkanélküliséghez viszonyított arányban.²

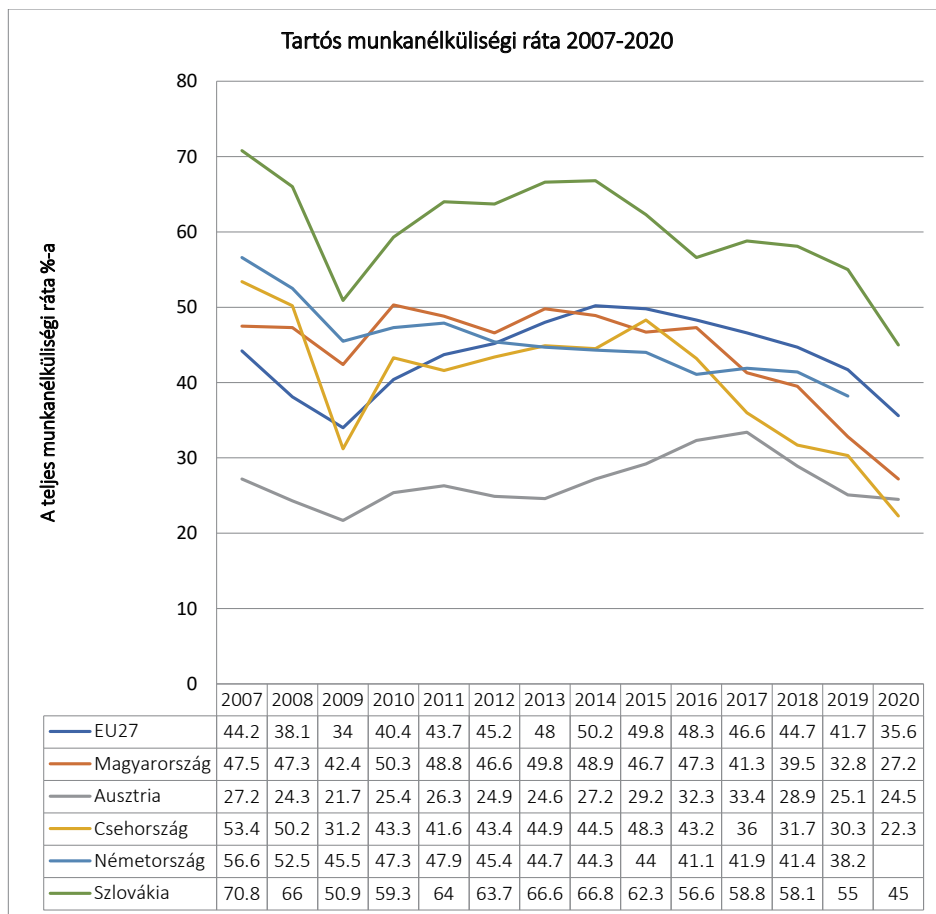
Az egyes állami jogszabályi ezen statisztikák természetükből adódóan nem szolgálhatnak teljes összehasonlítási alapul, hiszen például Csehországban különbséget tesznek a munkanélküliséggel érintett személyi állomány tagjai között aszerint, hogy rendelkeznek-e felsőfokú végzettséggel vagy sem. Ennek alapján – főszabály szerint – tartós munkanélkülieknek minősülnek azok a munkavállalók, akiknek legalább egy éve nem sikerült elhelyezkedniük, ugyanakkor a diplomás személyek hat hónap után már megkapják ezt a státuszt.³ Ehhez hasonló, ámde életkori megkülönböztetésen alapuló megoldást alkalmaz Románia, ahol tartósan munkanélkülinek számítanak mindazok a huszonötödik életévüket betöltött személyek, akik több mint tizenkét hónapja, illetve azok a tizenhat és huszonöt év közöttiek, akik több mint hat hónapja munkanélküliek.⁴ A tartósan munkanélküli státusz tehát nem kizárólag az eltelt időtől függ, hanem bizonyos személyi jellemzők is közrejátszhatnak abban, hogy valaki bekerülhet-e a kategóriába. Mindebből következően a megfelelően előkészített és hatásvizsgálattal ellátott jogszabályi előírások milyensége reflektál az adott helyen élő munkaképes társadalom aktuális munkaerőpiaci állapotára, ami kiváló alapot nyújthat a szociológiai kutató számára is.

¹ Tanácsi ajánlás (1) preambulum bekezdés (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TX/T/?qid=1456753373365&uri=CELEX%3A32016H0220%2801%29>) (letöltés ideje: 2022. 01. 04.).

² A diagram Görögországot külön nem tartalmazza, de a részletes statisztikáért ld. Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD): Long-term unemployment rate/Greece (<https://data.oecd.org/unemp/long-term-unemployment-rate.htm>) (letöltés ideje: 2022. 01. 04.).

³ JOB manuál: *Dlouhodobá nezaměstnanost* (<http://www.jobmanual.cz/cs/dlouhodobanezamestnanost.html>) (letöltés ideje: 2022. 01. 04.).

⁴ A munkanélküliségi biztosítási rendszerről és a foglalkoztatás ösztönzéséről szóló 2002. évi 76. számú törvény (röviden MBRFÖ törvény) 5. cikkének IV.2. pontja.



A tartós munkanélküliség teljes munkanélküliségi rátához viszonyított aránya EU27, HU, A, CZ, DE, SK⁵

A helyi sajátosságok történelmi kontextusban is jelentőssé válhatnak, amit szintén helyel-közzel képes megjeleníteni a statisztika: az egyén korábbi foglalkoztatási körülményeinek jelentős szerepe van a tartós munkanélküliség kialakulásában, hiszen ágazati és ciklikus szempontok is közrejátszanak a munkanélküliség tartóssá válásában. Jó példa erre Csehszlovákia, ahol az 1970-es években a gazdaság húzóágazata a nehézipar volt, és a (látszólagosan) teljes foglalkoztatottság volt jellemző. 1990-ben a rendszerváltást és a gazdasági-társadalmi átalakulást követően rövid időn belül összeomlott a nehéziparra alapozott gazdaság: a gyárak bezártak és a munkanélküliség hatalmas méreteket

⁵ Forrás OECD: *Long-term unemployment rate* (<https://data.oecd.org/unemp/long-term-unemployment-rate.htm>) (letöltés ideje: 2022. 01. 04.).

öltött. Az ebből való kilábalás mind Csehország, mind Szlovákia számára hosszú ideig tartott, majd 2004 után a külföldi tőke beáramlása és az uniós felzárkózást segítő támogatások⁶ következtében néhány éven belül jelentősen csökkent a munkanélküliség.

A Tanácsi Ajánlás tartalmaz egy olyan megállapítást, amely szerint szinte minden ötödik tartósan munkanélküli személy felhagy az álláskereséssel, és inaktív státuszúvá válik a sikertelen álláskeresési próbálkozások után.⁷ Ebből a megállapításból kikövetkeztethető, hogy a tartósan munkanélküli állapot a munkaerőpiac dinamikájának valójában nem csak azért nem tesz jót, mert hosszabb időre kiesik a lehetséges emberi erőforrás, de valójában egy könnyen állandósuló állapot kialakulásához vezet. Utóbbi hátrányos eredményeként mintegy társadalmi teherként él tovább az a személy, aki korának és sok esetben szociális helyzetének megfelelően egyébként keresőképes lenne.⁸ Már korábban is szó esett róla, hogy a munkaerőpiaci kirekesztés nagy arányban érinti az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezőket, a kisebbségek tagjait, a harmadik országbeli munkavállalókat – ezek többnyire olyan személyi körülmények, amelyeken lehetséges javítani képzőhelyek működtetésével és következetes integrációs programmal. A tartósan munkanélküliek meghatározó csoportját képezik a fogyatékkal élő jogalanyok is, akiknek helyzetét adókedvezményekkel és más, a munkáltatót érintő egyéb előnyökkel lehetséges fejleszteni – mindemellett a személyi előrehaladás érdekében az érintettek vonatkozásában finommotorikai, izomerőt növelő és szellemi teljesítményt fokozó foglalkozásokat is tartani kellene olyan megfelelő szakemberekkel, akik a közös munka során feltárhatják az érintett munkaerőpiacon kamatoztatható kompetenciáit.

Mivel a munkaerőpiaci integráció akadályai különbözőek és gyakran halmozottan jelentkeznek, az integráció megvalósításához személyre szabott, egyéni megközelítést kell alkalmazni, és a szolgáltatások nyújtását koordináltan kell biztosítani. Úgy látszik, hogy az egyes államok egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek foglalkoztatáspolitikájukban erre a rugalmasabb típusú felzárkóztatásra és a munka világába történő reintegrációra. Ezt bizonyítja, hogy az aktív munkaerőpiaci módszerek egyre nagyobb teret hódítanak el a passzív, gyakorlatilag pénzügyi támogatáson alapuló, ám motivációs erőt nemigen biztosító megoldásokkal szemben. Ennek oka, hogy a passzív támogatások eleve sokba kerülnek az államnak, és olyan befektetési módot jelentenek, amely a gyakorlatban igen nehezen vagy egyáltalán nem térül meg. Ezzel szemben az aktív eszközrendszer, amelynek sajátja, hogy egyénileg teszi érdekeltté és felkészültebbé a munkakeresőt, nem igényel nagy költségráfordítást, viszont a munkakereső jóval nagyobb esélyekkel tud újra állást találni, és a későbbiekben saját keresményével is hozzájárulni a GDP

⁶ Például az Európa 2020 program, melynek célkitűzése volt, hogy 64 évnél fiatalabb uniós polgárok esetében 4-ből háromnak legyen állása 2020-ra.

⁷ Tanácsi Ajánlás (5) preambulum bekezdés (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TX/T/?qid=1456753373365&uri=CELEX%3A32016H0220%2801%29>) (letöltés ideje: 2022. 01. 04.).

⁸ A Tanácsi Ajánlás részletesen bemutatja azokat a főbb érveket, amelyek mentén a munkaerőpiac elnehezül a magas tartós munkanélküliségi ráta nyomán: az érintett személy vonatkozásában a jövedelem csökkenéséhez, a készségek romlásához, valamint az egészségügyi problémák kockázatának és a szegény háztartások számának növekedéséhez vezet az állapot. Ezen felül csökkenti a gazdaság növekedési potenciálját, növeli a társadalmi kirekesztődés, a szegénység, valamint az egyenlőtlenség kockázatát, és újabb terheket jelent a szociális szolgálatok és az államháztartás számára.

növekedéséhez. Ezt a szemléletmódot tette magáévá az Unió is, hiszen a már említett Tanácsi Ajánlás külön kiemeli a tartósan munkanélküli személyeket támogató, személyre szabott megközelítés elvét. Ennek keretében a kellő mértékben az egyéni igényekhez igazított támogatási szolgáltatások felé kell terelni a tartósan munka nélkül maradtakat például adósságrendezési tanácsadás, rehabilitáció, szociális támogatási szolgáltatások, ellátási-gondozási szolgáltatások, a migránsok integrációjának támogatása, lakhatási és közlekedési támogatás révén.

2. A tartós munkanélküliség csökkentését célzó jogalkotói intézkedések

Teljes mértékben nem számolható fel a tartós munkanélküliség, amennyiben a munkavállalás szabadságát mint a demokratikus jogállamiság egyik építőkövét megtartjuk; ugyanakkor megfelelően megválasztott munkaerőpiaci eszközökkel kezelhetővé válhatnak az érintett réteg által okozott gazdasági és társadalmi hatások. A helyzet kezelésének számos megoldása látszik alkalmasnak és hatékornak arra, hogy az érintett munkavállalói réteget be- vagy visszavezesse a munka világába. A tartós munkanélküliségnek van azonban egy szűkebb és egy tágabb értelemben vett problémaköre, amelyek más-más intézkedéseket kívánnak a jogalkotótól.

Nem kizárólag a munkanélküli állapothoz kapcsolódó szabályozás megalkotása szükséges ugyanis: technikailag tartósan munkanélkülinek minősülhetnek, akik a munkaképességük és egészségügyi állapotuk tisztázása, gyakornoki képzés keresése, képzésben vagy szakmai ösztöndíjban való részvétel miatt esnek ki ideiglenesen a munka világából.⁹ A különböző statisztikai mutatók adott esetben ezért tűnhetnek ugyan rossznak, vagy felvethetik, hogy a gazdaságot rendkívül megterhelő szinten áll a tartós munkanélküliség, azonban – a korábban már levezetett álláspontomat erősítendő itt ismét hangsúlyozom, hogy – a számok mögött elengedhetetlen látnunk azt is, hogy pontosan milyen személyi csoport tartozik abba a körbe, akiket tartós munkanélkülinek nevezünk. Nyilvánvaló, hogy nem egyezik meg egy szakmai ösztöndíjas vásárlóereje egy ténylegesen munka nélkül maradt személyével.

A megfelelő döntések meghozatalakor arra is figyelemmel kell lenni, hogy egy országon belül egyszerre jelentkezhet munkaerőhiány és akár magas fokú tartós munkanélküliség. Csehország és Szlovákia példáján is jól látszik ez: utóbbi esetében például az alacsonyabb iskolai végzettséget igénylő álláshelyeket vendégmunkásokkal sikerült feltölteni az utóbbi években, de informatikai szakemberek vagy gépészek körében még

⁹ Ezt a megkülönböztetést gyakorolja például Ausztria. Lásd Eva HECKL, Daniela, Karin PETZLBERGER: *Unterstützungsleistungen für langzeitbeschäftigungslose Personen in ausgewählten europäischen Ländern*. Arbeitsmarktservice, Wien, 2018, 81; MAYER-STÖGER (szerk.): *Kommentar zu EUV und AEUV, Art. 148 AEUV – 'Umsetzung' dieser Leitlinien in Österreich*, Arbeitsmarktpolitische Zielvorgaben des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz an das Arbeitsmarktservice.

hiánnyal kell számolniuk.¹⁰ A helyzet egyfajta megoldásképpen emelkedhet a bérszínvonal, mert a versenytársak ezzel az eszközzel kívánják magukhoz vonzani a legjobb munkaerőt: erre látunk példát Csehországban, ahol a közgazdászok javaslata szerint a munkaerőhiányt a jobb munkakörülményekkel és magas bérekkel orvosolhatják leggyorsabban a munkáltatók.¹¹ Kérdés, hogy ez a módszer vajon segíthet-e a munkaerőpiacon inaktív szereplők integrálásában, vagy sokkal inkább az amúgy is foglalkoztatott munkavállalók fluktuációját támogatja? Emellett felmerülhet hosszú távú problémaként, hogy a folyamatos béremeléssel vajon a munkáltatók mekkora hányada képes lépést tartani, és nem fog-e idővel kontraproduktívan hatni a piacra ez a politika, esetleg tovább rontva a tartós munkanélküliség mutatóin?

Ha történetileg vizsgáljuk azokat a politikai-gazdasági válaszokat, amelyeket az egyes államok az idők során adtak erre a valamilyen szinten mindenkor aktuális kérdésre, néhány módszer alkalmazása vissza-visszatérő mintát ad. Egyfelől a gyakorlat alapján elkerülhetetlennek látszó lépés a munkanélküli ellátások összegének fokozatos csökkentése, a juttatási időtartam mérséklése vagy a jogosultság feltételeinek szigorítása, ezáltal a jóléti kiadások mérséklése. A módszer alkalmazása során azonban jellemzően találkozunk azzal a jelenséggel, hogy a támogatás megvonása nincs igazán hatással a munkakínálatra, így nem, vagy alig emelkedik azoknak az álláshelyeknek a száma, amelyek képesek lennének befogadni az – immár mindennemű anyagi segítség nélkül maradt – tartósan munkanélkülieket. A módszer alkalmazása önmagában az elszegényedés nagyarányú növekedéséhez vezet.¹²

Megfelelő lehetőségnek tűnhet a korai nyugdíjazás bevezetése és ezzel egy időben a rokkantsági ellátások szűkítése. Előbbi révén bizonyos mértékig növekedhet a munkakínálat, hiszen az idősebb munkavállalók jogviszonya automatikusan megszűnik, és helyükre új munkavállalókat kell keresni. Utóbbi pedig annyiban járulhat hozzá a tartós munkanélküliség enyhítéséhez, hogy a korai nyugdíjazás okán megüresedett álláshelyeket a szűkített rokkantsági támogatásból kieső munkavállalókkal lehet feltölteni. Ugyanakkor a rokkantsági támogatások megvonása eredményezheti pontosan ugyanazt, mint amit a munkanélküli ellátások csökkentése vagy megszüntetése: az egészségügyileg alkalmatlan munkavállaló akkor is alkalmatlan marad a gyakorlatban, ha megvonják tőle a támogatást, így mindennemű segítség nélkül maradhatnak az érintettek. A rokkantsági ellátások szűkítése csak szoros egészségügyi együttműködés keretében valósulhat meg, amely nélkül sok érintett méltatlan helyzetbe kerülhet.

¹⁰ HORBULÁK Zsolt: *Foglalkoztatás és munkaerőhiány Szlovákiában*, https://www.mkt.hu/wp-content/uploads/2019/09/Horbulak_Zsolt.pdf (letöltés ideje: 2022. 01. 04.). A témáról ld. bővebben az Európai Bizottság legfrissebb elemzését: European Commission: *Analysis of shortage and surplus occupations 2020*. Luxembourg, 2020. (<https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/22189434-395d-11eb-b27b-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>) (letöltés ideje: 2022. 01. 04.).

¹¹ Eleonora MATOUSKOVÁ: *Unemployment of graduates in Slovakia and in the Czech Republik*. 925. (<https://doi.org/10.5593/sgemsocial2018/1.3>) (letöltés ideje: 2022. 01. 04.).

¹² SCHARLE Ágota (szerk.): *Tartós munkanélküliség a visegrádi országokban. Tévutak és megoldások*. Budapest Intézet, Tények és Javaslatok, 2014/1, 3. http://www.budapestinstitute.eu/uploads/BI_V4TT_ltu_tenyek_javaslatok_2014.1.pdf (letöltés ideje: 2022. 01. 04.).

Eszközként felmerülhet a minimálbérek növelése, amellyel látszólag vonzóbbá tehető a munkaerőpiac a munkanélküliek számára. Ez a módszer azonban több szempontból sem követendő: egyfelől a tartósan munkanélküli személyek egészen kis hányada választja önszántából a munkanélküliséget, számukra tehát nem opcióként merül föl az alacsonynak vélt átlagfizetéssel szemben a munkanélküli státusz, hanem valamilyen kényszerítő körülmény fennállása miatt maradnak ebben a helyzetben. A minimálbér mértékének növelése a kényszerítő körülményen – így például munkaerőpiaci telítettség egy adott szektorban vagy személyes képességekből eredő hiányosság – nem segít, ellenben esetenként ronthat is a helyzeten a munkaerő-kereslet csökkenése okán.

Tekintettel arra, hogy a tartósan munkanélkülivé válók között szignifikánsan magas a nők vagy gyermekkel otthon maradó szülők aránya, jó minőségű és megfizethető gyermekgondozási szolgáltatásokat szükséges biztosítani, így többek között a munkaidő mértékéhez igazított és arányosan meghosszabbított óvodai és iskolai felügyelet, valamint a férőhelyek számának optimalizálásának érdekében további gyermekgondozó intézmények kialakításának ösztönzése révén.

Az állami foglalkoztatáspolitikai általános jelleggel ismeri és elismeri a különböző keresletélénkítő eszközök alkalmazását, ezek azonban nem hatékonyak, ha nem a képzetlen munkaerőre vonatkozóan és nem célzottan alakítják ki őket a döntéshozók.

Minden szakpolitikai kérdésen felül azt is érdemes megvizsgálni, hogy vajon központosított közigazgatási rendszerben könnyebb-e megszerezni a munkanélküliség felszámolására irányuló állami törekvéseket, vagy ennek éppen ellenkezője igaz, és minél közelebb vannak az egyénhez a döntéshozó szervezeti egységek, annál könnyebben tudnak segíteni? Az állami munkaügyi szolgáltatásokban eltérő a decentralizációs-centralizációs arány, és ez az idő során is folyamatosan változik. A munkanélküliség problémája ellenben állandóan jelen van, következésképpen önmagában egyik közigazgatási forma sem lehet egy valóban sikeres stratégia kulcsa.¹³

A fentieket is mérlegelve kijelenthető, hogy egy-egy biztos eredményt hozó megoldás nem alakítható ki, az egyes eszközök megfelelő ötvözete azonban jó recept lehet arra, hogy a tartós munkanélküliség a már kezelhetetlen szint alá szoruljon. Lényeges azonban, hogy ami az egyik államban működik, a másokban nem feltétlenül fog, ami az egyik régióban vagy településen beválik, az a másokban hatástalan maradhat, és ami ma sikeres, az holnap kudarcba fulladhat. Ennek oka az, hogy az egyes intézményeket nemcsak a jogrendszer alakítja, hanem informális szabályok vagy a szereplők által az egyik nemzet történelmén és kultúráján keresztül megszerzett közismeretek. Az intézményi komplementaritások azt sugallják, hogy adott intézménytípusú nemzetek más szférákban kiegészítő intézményeket alakítanak ki.¹⁴

A tartós munkanélküliség felszámolását célzó, ténylegesen alkalmazott jogalkotói eszközök közötti különbségek abból a szempontból indokoltak, hogy méretükben és minőségükben nem azonosak az érintett társadalmi csoportok az egyes államokban, ennek ellenére az is látható, hogy lényegi ismérvekben mégis nagyon hasonló elképzelések mentén szerveződnek a foglalkoztatáspolitikai programok.

¹³ Uo. 4.

¹⁴ Peter HALL, David SOSKICE: *Varieties of Capitalism*. Oxford University Press, 2001.

Az eszközrendszer minden államban kétirányú, így megkülönböztetünk aktív és passzív támogatási rendszereket.¹⁵ Általános tapasztalat, hogy a passzív, a munka világába történő visszatérését nem ösztönző támogatásokat kiegészítő jelleggel alkalmazzák az államok, és egyre nagyobb teret kapnak az aktív lehetőségek, amelyek a képzésekre, személyes tanácsadásra,¹⁶ befektetésekre, munkáltatói támogatásokra helyezik a hangsúlyt. Ennek oka elsősorban a már említett hosszú távú befektetési attitűdben rejlik, másfelől a tartós munkanélküliség egy sajátosságában, hiszen e helyzetnek a munkaerőpiaci versenyképességre is erőteljes hatása van. Az érintett munkavállalók – tekintettel arra, hogy akár többéves kimaradást kell leküzdeniük – technikai, szakmai tudásban elmaradottabbak lehetnek, mint a piacra frissen kikerült pályakezdekők vagy a munka világában folyamatosan jelen lévő szakemberek. Ennek kiküszöbölésére a különböző képzési programok vagy munkáltatói bértámogatás-rendszerek kínálják a leghatékonyabb megoldást.¹⁷

Az Európai Unió Bizottsága által kidolgozott ötponos útmutató szerint a tartós munkanélküliség aránya javítható, ha az államok munkaügyi hatóságai 1. ösztönzik a munka nélkül maradtakat, hogy regisztráljanak az illetékes kirendeltségnél, hiszen így kaphatnak megfelelő segítséget; 2. egyéni felmérést végeznek az ügyfél kompetenciáiról; 3. munkaerőpiaci integrációs megállapodást¹⁸ írnak alá a munkakeresővel legkésőbb

¹⁵ Az egyes államokban általában az alkotmányos szabály határozza meg azokat az élethelyzeteket, melyekben a szociális ellátórendszernek aktivizálódnia kell. Idetartozhat az anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyiség, árvaság és az (önhibán kívül bekövetkezett) munkanélküliség. A részletes jogosultságokat az egyes szociális jogi törvényekben részletesebben is kifejti a jogalkotó. (A témáról részletesen ld: MÉLYPATAKI GÁBOR: *Az új foglalkoztatási formák és a társadalmi innováció hatása a szociális biztonságra*. Magyar Munkajog e-folyóirat, 2019/1. 14–26.)

¹⁶ A személyes tanácsadás előtérbe helyezi a munkavállaló méltóságát, amelynek biztosítása Jakab Nóra álláspontja szerint a fenntartható társadalom megteremtéséhez elengedhetetlen szakpolitikai attitűd. A munkavállaló munkához való joga megéléséhez olyan feltételek megteremtésére van szükség, amelyben képességeit megszerezni, kibontakoztatni, fejleszteni tudja, ehhez pedig a személyes tanácsadás a legmegfelelőbb kiindulópont (lásd JAKAB Nóra: *A fenntartható fejlődés és a humán erőforrás kapcsolata*. Agrár és Környezetjog, 2016/21. 34–40, illetve JAKAB Nóra: *Gondolatok a fenntartható fejlődés és a foglalkoztatás kapcsolatáról*. *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium – Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, Tom. 8. 2007. 149–168.).

¹⁷ Németországban például a tartós munkanélküliek fontos versenytényezőként lehetnek jelen egy-egy vállalkozás működésében, hiszen bár felzárkóztatásukról gondoskodni kell, ennek terhét az állam alapvetően átvállalja a munkáltatótól, és ezen felül olyan nagymértékű – akár 100%-os – bértámogatást is juttat, hogy a cégek maguk fontos tartalékokat képezhetnek, vagy a megspórolt működési költségeket további alkalmazottakra, fejlesztésekre fordíthatják.

¹⁸ A megállapodás egyfelől konkrét célokat, határidőket és kötelezettségeket ír elő a tartósan munkanélküli személy számára, például az aktív álláskeresést, a megfelelő állásajánlatok elfogadását, az oktatáson vagy képzésen való részvételt, átképzést vagy foglalkoztatással kapcsolatos intézkedésekben való részvételt illetően. Emellett azt is részletesen tartalmaznia kell, hogy a szolgáltató(k) milyen ajánlatot nyújt(anak) a tartósan munkanélküli személyeknek. Opcionális tartalmi elemei mindezekben felül: álláskeresői segítség, illetve segítségnyújtás a megszerzett állás tekintetében, a nem formális és az informális tanulás validálása, rehabilitáció, tanácsadás, oktatás, szakképzés, munkatapasztalat, szociális támogatás, gyermekellátás és -gondozás, egészségügyi és tartós ápolási-gondozási szolgáltatások, adósságrendezési tanácsadás, valamint lakhatási és közlekedési támogatás (ld. Tanácsi Ajánlás 4. pont).

az álláskeresési időszak megkezdésétől számított hat hónapon belül; 4. szoros együttműködésben állnak a szociális ellátásokért felelős hatóságokkal, hogy minél teljesebb támogatást kaphassanak a munkakeresők;¹⁹ 5. aktív kapcsolatot alakítanak ki a munkáltatókkal és a munkakeresőkkel, hogy a felek minél hatékonyabban felmérhessék a munkaerő-kínálatot és -keresletet.

3. A tartós munkanélküliség dinamikai hatása

A munkaerőpiac dinamikája az üres álláshelyek és a munkaerő-kínálat egymáshoz viszonyított arányának alakulását jelenti. Ezen belül különösen az átszervezések, optimalizálások mértékét; a kínált és keresett munkakörök típusváltozásait; a területi mobilitási hajlandóságot; az álláskereséssel töltött időt; illetve a céges juttatásokat és a munkahelyi képzéseket vizsgálhatjuk.²⁰

Jelen tanulmány szempontjából elsődleges jelentőséggel bír az álláskereséssel töltött idő: 2019-ben jellemzően öt hónapig tartott a munkahelyváltás, ami alapján feltételezhető, hogy egyes álláskeresők még a felmondási periódus vagy próbaidő alatt elkezdene új állást keresni. Ennek alapján indokolt a tizenkét hónapos küszöbérték felállítása ahhoz, hogy valaki tartósan munkanélkülinek minősüljön, mintegy „bent ragadva” az álláskeresési helyzetben.

A munkaerőpiac dinamikájának növelése érdekében a foglalkoztatás rugalmasítása (pl. a részmunkaidős, a szezonális foglalkoztatás és a munkaerő-kölcsönzés térnyerése, a munkaidővel kapcsolatos szabályozás fejlesztése, egyszerűbb felmondási rendszer kialakítása), az álláskeresési járadékok reformja, járulékfizetési ösztönzők bevezetése, illetve az elsődleges munkaviszonyon kívüli jogviszonyok korlátozása szerepel leggyakrabban a döntéshozók tervei között.²¹ Az érintett személyi csoportok feltárása mellett az egyes ágazatok közötti nagyfokú egyenlőtlenség által generált strukturális munkanélküliség vizsgálata meghatározó a megfelelő eszközök kiválasztásában.

Egyes piaci szegmensek – oktatás, egészségügy, szociális munka, közigazgatás, rendészet, társadalombiztosítás, közműszolgáltatás – a kereslet-kínálat változóinak kevésbé vannak kitéve, és ezért csekély ráhatással bírnak fejlődésükre a gazdasági-társadalmi folyamatok. A mezőgazdasági, erdészeti, halászati szektorra nézve érezhetőek hatások, de az igazi problémák az építészeti, a pénzügyi és biztosítási szolgáltatások, a bányászat

¹⁹ Portugáliában például az amerikai Family Firms Homebuilders program mintájára otthonukban segítik meg azokat a családokat, amelyek 70-80%-a egyébként munkanélküliségben is érintett. A program célja a gyermekek családból kiemelésének megelőzése (ld. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21444&langId=en>).

²⁰ A részletes felsoroláshoz ld. az Érdekvédelmi Tanácsadó Szolgálat (ÉTOSZ) Egyesülés összefoglalóját: <https://www.etosznet.hu/attachments/article/29/A%20munkaer%C5%91%20ir%C3%A1nti%20kereslet%20jellemz%C5%91i.docx.pdf> (letöltés ideje: 2022. 01. 04.).

²¹ Lásd ezzel kapcsolatban például a Bizottságnak a 2015-ös éves növekedési jelentésről szóló közleményéhez fűzött jelentéstervezet 2.1. pontját Horvátország, Hollandia, Spanyolország és Olaszország intézkedéseiről (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0906&from=SL>) (letöltés ideje: 2022. 01. 04.).

szektoraiban jelentkeznek, illetve magas arányban lehetnek érintettek a turisztikai és élelmiszeripari, az ingatlanpiaci, a kézművesipari, az autóipari, valamint általában a kis- és nagykereskedelmi tevékenységeket folytatók.²²

A tartós munkanélküliségnek a munkaerőpiac dinamikájára gyakorolt hatásának megítélése kapcsán elsősorban azt a kérdést szükséges tisztázni, hogy milyen széles az érintett réteg, és ez az arányszám adott országban milyen összefüggéseket generál. Általános problémát jelentenek például az ötven éven felüli korosztály elhelyezkedési nehézségei,²³ amely jelenség a nyugdíjkorhatár előtt állók reintegrálását célzó programokkal orvosolható. Az ebbe a korosztályba tartozók általában rendelkeznek olyan szakértelemmel és tapasztalatokkal, amelyeket kimondottan hatékonyan kamatoztathatnak a munkáltatók – ehhez szükséges a szenioritás megfelelő szervezeti kulturális hátterének kiépítése és ezzel párhuzamosan az érintett munkavállalói csoport felkészítése a tudás leghatékonyabb átadására.

A tartós munkanélküliség egyik leghátrányosabb velejárója az egyébként értékes vagy értékessé tehető emberi erőforrás alacsony hatásfokú kiaknázása, az állapot állandósulása esetén mintegy bénító közeget képezve a munkaerőpiac struktúrájában. A jelenség több szempontból hátráltatja a gazdasági fejlődést: kifejezetten a munkaerőpiacra gyakorol hatást a személyek közötti, a munkáltatói tevékenység fejlődését támogató tapasztalatomegosztás hiánya. Emellett azonban az érintett munkanélküli társadalom vásárlóereje szinte eltűnik, illetőleg a tartósan munka nélkül maradtak gyengítik az összmunkavállalói nyomás mértékét a bérigények növekedésére, ezzel tompítva az inflációellenes törekvések hatékonyságát.²⁴ Ezzel a bérek dinamikáját is tartósan és egyértelműen lassítja a minél elterjedtebb tartós munkanélküliség.

A tartós munkanélküliség dinamikagátló hatásának mérséklésében nagy szerepet kapnak azon civil összefogások, amelyek működése a városi lakosság tagjai közötti tudásmegosztáson alapszik. A modell előnye, hogy nem csak a hatóságra számíthatnak az érintettek, hanem hozzájuk sokkal közelebb álló, a kommunikációban közvetlenebb, gyorsabb ügymenettel dolgozó képviselők segítségét kérhetik. Ez a modell egyelőre nem kifejezetten elterjedt,²⁵ és hatékonyságát nagyban befolyásolja az a körülmény, hogy a szerveződés civil kezdeményezésként vesz részt a gyakorlatban, vagy bír valamilyen jogosultsággal a döntéshozatali folyamatban. Németországban a Deutscher Städtetag²⁶ nevű szervezet például tagként vesz részt a munkaügyi hivatal igazgatói tanácsában.

²² Lásd például a koronavírus-járvány által előidézett változásokat: ILO monitor *i. m.* 4–5.

²³ Ausztriában például az ő arányuk az összes tartós munkanélküli 51%-át teszik ki. (Ld. Eva HECKL, Daniela HOSNER, Karin PETZLBERGER: *Unterstützungsleistungen für langzeitbeschäftigungslose Personen in ausgewählten europäischen Ländern*. Arbeitsmarktservice, Wien, 2018, 81–82.).

²⁴ Eugeniusz KWIATKOWSKI Leszek KUCHARSKI: *Long-term unemployment in Poland in the years 1995-2007. Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe*, 2009. január 23. 26.

²⁵ A civil szervezeti jelenlét vagy összefogás nem általános célcsoportként tekint a munkanélküliekre vagy tartós munkanélküliekre, hanem inkább az egyes társadalmi kategóriákra összpontosít. Csehországban például külön szervezet működik a külföldiek integrációjára (*Centrum pro integraci cizinců*), Lengyelországban pedig a huszonöt éves korukig munka nélkül maradtakra fókuszál (*Ochotnicze Hufce Pracy*).

²⁶ <https://www.staedtetag.de/> (letöltés ideje: 2022. 01. 04.).

A százkilencvenöt városban jelen lévő szervezet²⁷ fő profilja nem a munkaerőpiaci folyamatok figyelemmel kísérése, hanem a különböző munkaerőpiaci folyamatokról és lehetőségekről történő információcsere biztosítása és ennek révén egy felkészültebb munkakereső réteg „kinevelése”.

Összefoglaló

A tizenkét hónapot meghaladó, tartós munkanélküliség nemcsak az egyén számára okoz nehezen leküzdhető gazdasági és szociális problémát, de az érintettek a munkaerőpiac sajátos belső dinamikáját is lelassítják, elnehezítik. Az államok számos aktív és passzív támogatási megoldást dolgoztak ki az elmúlt évtizedek során annak érdekében, hogy mérsékelni tudják a tartósan munka nélkül maradtak arányát a társadalomban. E téren legutóbb az Európai Unió tett lépéseket, amikor a Tanács ajánlása nyomán meghatározta azt az öt teljesítendő lépést, amellyel az államok hatékonyabban reagálni tudnak a munkakeresők helyzetére. Jelenleg a tartós munkanélkülieknek az összes munkanélkülihez viszonyított aránya csökkenő tendenciát mutat gyakorlatilag minden uniós tagállamban, ezért a nagyobb személyes figyelem és a munkáltatókkal történő szorosabb együttműködés sikeresnek bizonyuló stratégiává válhat hosszú távon is.

Irodalomjegyzék

1. A munkanélküliségi biztosítási rendszerről és a foglalkoztatás ösztönzéséről szóló 2002. évi 76. számú törvény (Románia)
2. A Tanács ajánlása (2016. február 15.) a tartósan munkanélküli személyek munkaerőpiaci integrációjáról
3. ÉTOSZ: A munkaerőpiac dinamikája, <https://www.etosznet.hu/attachments/article/29/A%20munkaer%C5%91%20ir%C3%A1nti%20kereslet%20jellemz%C5%91i.docx.pdf>
4. Peter HALL, David SOSKICE: *Varieties of Capitalism*. Oxford University Press, 2001.
5. Eva HECKL, Daniela HOSNER, Karin PETZLBERGER: *Unterstützungsleistungen für langzeitbeschäftigungslose Personen in ausgewählten europäischen Ländern*. Arbeitsmarktservice, Wien, 2018, 81–82.
6. HORBULÁK Zsolt: *Foglalkoztatás és munkaerőhiány Szlovákiában*.
7. <https://www.staedtetag.de/>
8. <https://www.staedtetag.de/ueber-uns/mitgliedsstaedte>
9. JAKAB Nóra: *A fenntartható fejlődés és a humán erőforrás kapcsolata*. Agrár- és Környezetjog, 2016/21, 34–40.
10. JAKAB Nóra: *Gondolatok a fenntartható fejlődés és a foglalkoztatás kapcsolatáról*. *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium – Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, Tom. 8. 2007. 149–168.

²⁷ <https://www.staedtetag.de/ueber-uns/mitgliedsstaedte> (letöltés ideje: 2022. 01. 04.).

11. JOB manuál: *Dlouhodobá nezaměstnanost*, <http://www.jobmanual.cz/cs/dlouhodobanezamestnanost.html>
12. Eugeniusz KWIATKOWSKI, Leszek KUCHARSKI: *Long-term unemployment in Poland in the years 1995-2007. Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe*, 2009. január 23.
13. Eleonora MATOUSKOVÁ: *Unemployment of graduates in Slovakia and in the Czech Republik*.
14. MAYER-STÖGER (szerk.): *Kommentar zu EUV und AEUV, Art. 148 AEUV – 'Umsetzung' dieser Leitlinien in Österreich*, Arbeitsmarktpolitische Zielvorgaben des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz an das Arbeitsmarktservice.
15. MÉLYPATAKI Gábor: *Az új foglalkoztatási formák és a társadalmi innováció hatása a szociális biztonságra*. Magyar Munkajog e-folyóirat, 2019/1, 14–26.
16. OECD, Long-term unemployment rate, <https://data.oecd.org/unemp/long-term-unemployment-rate.htm>
17. SCHARLE Ágota (szerk.): *Tartós munkanélküliség a visegrádi országokban. Tévutak és megoldások*. Budapest Intézet, Tények és Javaslatok, 2014/1., http://www.budapestinstitute.eu/uploads/BI_V4TT_ltu_tenyek_javaslatok_2014.1.pdf