

ebben a nők részvételi aránya – a *Trabajar* programnál jóval nagyobb – 70 százalék feletti volt, és a helyi önkormányzatok fontosabb szerephez jutottak. A *Jefes* rövid idő alatt *Trabajarnál* sokkal nagyobb léptékű programmá vált. Az aktív munkaerő 15 százaléka, kétmillióan vettek részt a programban, ami komoly kihívást jelentett kiadásokban, adminisztrációban, a csalások elkerülésében stb.

A *Jefes* program kevésbé volt progresszív, mint a *Trabajar*, de a rászorulókat széles körét fogta át, jól osztotta el a támogatásokat. Bár ezt azért nehéz megítélni, mert a mintegy 50 százalékos feketemunka mellett a kormányzat nem rendelkezett pontos statisztikával a szegények jövedelméről (Ronconi és szerzőtársai, 2006). A program újfajta elemekkel bővítve, hasznos közösségi szolgáltatásokat és szociális infrastruktúrát nyújtott. A résztvevőket aszerint csoportosították, hogy kinek van nagyobb esélye az elhelyezkedésre, és kinek van szüksége hosszabb távú szociális védőhálóra. A különböző csoportoknak különböző programelemeket kombináltak (képzés, oktatás befejezése, helyi munkaközvetítés, szolgáltatási közfoglalkoztatott pozíciók stb.) A program minden csoport esetében előírta, hogy a résztvevők gyerekei egészségügyi és oktatási ellátásban is részesüljenek.

A program egyik fő hibája az volt, hogy egyszerre próbált meg két problémára – a szegénységre és a munkanélküliségre is – megoldást találni, emellett még a nagyon egyenlőtlen helyi kapacitások is nehezítették a program megvalósítását (pontat-

lan regiszter, rosszul koordinált munkafeltételek, személyes tanácsadás nehézségei stb.).

A programról több, módszertanilag megfelelő értékelés született. Galasso–Ravallion (2004) vizsgálata szerint, sokan bekerültek a programba, akik nem feleltek meg a feltételeknek, miközben igazán szegények is kimaradtak. A program azonban csökkentette az aggregált munkanélküliséget, illetve első éveiben a résztvevők mintegy 10 százalékát a program léte mentette meg az végletes mélyszegénységbe csúszástól. Ronconi és szerzőtársai (2006) gördülő panelben kétéves követést megvalósító értékelést készített a *Jefes* program résztvevőiről. A szerzők különbségek különbsége módszerével rövid távú pozitív hatásokat állapítottak meg a jövedelmek emelkedése s így a szegénység csökkentése terén, de hosszú távra negatív hatásokat is kimutatott. A résztvevők nagy részénél nagyon alacsony produktivitást láttak, a résztvevők kiválasztása kevésbé volt hatékony (sok nem jogosult is hozzáférni, s többen ismételtlen, hosszan bennmaradhattak), ami felvetette a politikai befolyásolás gyanúját. Az értékelés a program növekedésre gyakorolt hatásait is megkérdőjelezte, mivel a háztartások fogyasztása hosszú távon nem emelkedett. Kialakult továbbá egyfajta függőség is a programtól. Ehhez kapcsolódóan politikai gazdaságtani szempontokat is felvetnek a szerzők, miszerint a programtól ily mértékben függő kétmillió résztvevő szavazata természetesen az ezt működtető politikusokat támogatta.

K1.3. Skandináv közmunkaprogramok

BAKÓ TAMÁS

A skandináv jóléti államokat egészen az 1980-as évek végéig alacsony munkanélküliség és így könnyen finanszírozható, nagyvonalú, döntően passzív munkanélküli-ellátás jellemezte. Az 1990-es évek elején beköszöntő recesszió hatására jelentősen megnőtt a munkanélküliség (Svédországban az 1980-as évek végén stabilan 2 százalék alatt volt a munkanélküliségi ráta, mely 1993-ra 8,2 százalé-

ra nőtt), ezért a korábbi bőkezű juttatásokat már nem lehetett biztosítani. A skandináv államok a kialakult helyzetre válaszul az aktív munkaerő-piaci eszközöket terjesztették ki.

A következőkben röviden áttekintjük a skandináv államok aktív munkaerő-piaci eszközeit, különös tekintettel a közmunkára, melyet tágabb értelemben fogunk használni, mint ahogyan azt a

magyar gyakorlat alapján megszoktuk, és minden olyan foglalkoztatási formát idesorolunk, melyek célja a munkanélküli tartós álláshoz juttatása az elsődleges munkapiacra.

Svédországban először a *szociális munkavállalást* alkalmazták, amelynek keretében a munkaadók maximum hat hónapra támogatást kaptak a munkanélküliek ideiglenes (általában hat hónapos) foglalkoztatása után. A munkavállalók főként szociális munkát végeztek az állami szektor kollektív megállapodásainak megfelelő bérért. A támogatott munkavállalást ebben a formában 1998-ban megszüntették.

A következő intézkedések alapvetően *munkatapasztalat* szerzését segítették elő. Ezek fontos jellemzője volt, hogy olyan tevékenységek elvégzésére irányultak, amelyek egyébként nem jöttek volna létre. A részt vevő munkanélküliek munkanélküli-segélyt kaptak, a munkát nonprofit intézmények, döntően helyi önkormányzatok szervezték, ügyelve arra, hogy ne szorítsanak ki munkaerőt az elsődleges munkapiacról.

A *munkaerő-kölcsönzést* 1997-ben vezették be, melynek során a munkaadó támogatást kapott, ha hat hónapig munkanélkülit foglalkoztatott (ez további három hónappal volt meghosszabbítható). Ez alatt az időszak alatt a munkanélkülinek részben dolgoznia kellett, de képzésben és álláskeresésben is részt kellett vennie. A munkavégzésért kapott bért a munkanélküli előző bérének a 90 százalékaiban korlátozták.

Az előzőekben említett eszközöket váltotta ki részben a 2000-ben bevezetett *aktivitási garancia-program*, amelynek egyik fő eleme volt, hogy az aktív munkapiaci programokban való részvétel után a munkanélküli-ellátásra való jogosultság nem hosszabbodott meg. E program nem egyetlen eszközt, hanem egy keretrendszert nyújtott, amelyen belül a munkanélküliek különböző programokban vesznek részt. A program célcsoportja a tartós munkanélküliek, illetve azok a munkanélküliek, akik nagy valószínűséggel tartós munkanélküliek lesznek. A résztvevők vagy állást keresnek, vagy speciális munkapiaci programokban vesznek részt.

A *finn gyakorlat* szerint a munkanélküli köteles a foglalkoztatási szolgálattal együttműködve *foglalkoztatási tervet* készíteni, amely tartalmazza, hogy munkanélküliként milyen aktív munkapiaci eszközöket vesz igénybe. A foglalkoztatási tervhez kapcsolódó státuszjelentést havonta el kell küldeni a finn társadalombiztosítóhoz, amely ennek alapján folyósítja a munkanélküli-ellátást.

A finn aktív munkaerő-piaci eszközök közül érdemes kiemelni a *munkakipróbálást*. A programban részt vevőknek a foglalkoztatási szolgálat ajánl munkahelyeket, ahol a munkanélküli megmutathatja tudását, motivációját a potenciális munkaadónak. Miután a munkanélküli kipróbálta azokat a feladatokat, amelyek a megkívánt munkakör elvégzéséhez szükségesek, a foglalkoztatási szolgálattal és a munkaadóval közösen meghatározzák, hogy esetleg milyen további segítségre van szüksége a munka elnyeréséhez. A munkakipróbálás alatt a munkanélküli továbbra is jogosult munkanélküli-ellátásra, valamint a munkavégzés miatt felmerülő utazási és szállásköltségeinek a megtérítésére.

A válság hatására más innovatív munkapiaci eszközöket is alkalmaztak Finnországban. A *munkahelyváltási program* során a már hosszú szolgálati idővel rendelkező foglalkoztatottat a munkaadóval kötött megállapodás alapján legfeljebb egy évre egy munkanélküli váltja fel. A régi foglalkoztatott erre az időszakra – a bérhez kötött munkanélküli-járadék 70 százaléka megfelelő – kompenzációt kap, s lényegében fizetett szabadságon van, nincs álláskeresésre kötelezve. Az eszközt kifejezetten a ciklikus munkanélküliség kezelésére alkalmazzák.

Hasonlóan új program a *társadalmi vállalkozások*, melyek a leginkább hátrányos helyzetű munkanélkülieket és megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztatnak. A társadalmi vállalkozások piaci alapon működnek (árbevételeknek legalább 50 százaléka profitorientált tevékenységből kell származnia), de az általuk foglalkoztatottak bére támogatott, ha azok, az előzőekben említett célcsoportok valamelyikébe tartoznak.

Az *ifjúsági garancia-program* a 25 év alatti és a 25–29 év közötti friss diplomás munkanélküliek

számára biztosít gyakornoki, illetve tanoncprogramokat különböző munkahelyeken, az említett munkakipróbálás mellett.

A *dán* munkaerő-piaci politika egyik fontos sarokköve, hogy minden munkanélkülit valamilyen aktív tevékenységben való részvételre köteleznek. A *kötelező részvétel* kezdetének határideje a munkanélküli életkorától függ, de a munkanélküli kérésére hamarabb is bekapcsolódhat valamely programba. Az együttműködés, illetve a részvétel megtagadása a munkanélküli-juttatás megvonásával jár. A munkanélküli – a foglalkoztatási szolgálat munkatársával együttműködve – választja ki a számára leghasznosabbnak tűnő programot, így az lehet önkéntes munkavégzés is. Alapszabályként minden munkában töltött idő – függetlenül attól, hogy fizetett vagy fizetetlen – arányosan levonásra kerül a munkanélküli-járadékból. Egyetlen kivétel a nonprofit szervezetek számára végzett önkéntes munkavégzés. Ha azonban ez a munka képzettséget igényel vagy részmunkaidős, akkor csak maximum napi négy óra munkavégzés engedélyezett.

A viszonylag alacsony munkanélküliség miatt a *norvég* aktív munkaerő-piaci eszközök fő célja, hogy minél több embert hozzanak vissza a munkaerő-piacra. Norvégiában elvben az összes alapvető aktív munkapiaci eszköz hozzáférhető minden munkanélküli számára, de néhány speciális program csak a képzetlenek, a bevándorlók és a fogyatékkal élők számára érhető el.

A legfontosabb aktív munkapiaci eszköz a képzések mellett a bértámogatás, amelyet olyan munkaadók kapnak, akik valamilyen szempontból hátrányos helyzetű munkanélkülieket foglalkoztatnak.

A munkapiaci tapasztalat és alapképzettség megszerzését szolgáló program magán- és állami vállalatoknál biztosít munkahelyet pályakezdő munkanélkülieknek és bevándorlóknak. A program célja,

hogy növelje a résztvevők elhelyezkedési esélyeit. Minden egyes résztvevővel egy akcióttervet készítenek, amelyet a munkaadó képviselőjének el kell fogadnia, valamint nyilatkoznia kell arról, hogy a gyakornokot lehetséges munkavállalónak tekintie: ezeknek a szabályoknak az a célja, hogy megakadályozza a kizsorítási hatást. A munkaadó működési támogatást kap minden egyes jóváhagyott gyakornoki szerződés után.

*

A látszólagos eltérések ellenére az elemzett skandináv országok azonos elvek szerint alkalmazzák a munkavégzést mint aktív munkapiaci eszközt. Minden ország csak nagyon jól meghatározott célcsoportok és célok érdekében alakított ki olyan eszközöket, amelyek valamilyen feladat elvégzését igénylik a munkanélkülitől. Nagyon fontos közös elv, hogy a munkavégzés inkább lehetőség, mint kötelezettség, továbbá a munkanélküliek alkalmazása nem vezethet más munkahelyek megszűnéséhez. Noha a skandináv országokban a magyar közmunkához hasonló program nem létezik, azt meg kell jegyezni, hogy ezekben az országokban az OECD-átlagot jóval meghaladó az állami alkalmazottak száma. Miközben Magyarországon állami munkáltatók (erdészetek, vízművek, állami vasúttársaság) a minimálbérnél alacsonyabb közfoglalkoztatási bérért alkalmaznak – immár egyre inkább teljes munkaidőben – közmunkásokat, addig az elemzett skandináv országokban ezekre a munkahelyekre normál alkalmazottként vesznek fel dolgozókat az állami szférában.

Az írás alapjául a következő források szolgáltak:

DÁNIA: www.ma-kasse.dk;

FINNORSZÁG: www.te-services.fi és www.suomi.fi;

NORVÉGIA: *Duell–Singh–Tergeist* (2009);

SVÉDORSZÁG: *Calmfors–Forslund–Hemström* (2004).