HÉTFA Kutatóintézet

Budapest,
2019.
augusztus 30.

A tartós munkanélküliek, valamint az 50 év feletti és a fiatal álláskeresők munkaerőpiaci integrációjának lehetőségei

Kutatászáró tanulmány

A Pénzügyminisztérium – Foglalkoztatási Szolgálat Főosztály számára

A GINOP-5.1.1-15-2015-00001 és a VEKOP-8.1.1-15-2015-00001 „Út a munkaerőpiacra" elnevezésű kiemelt projektek keretében megvalósuló „Módszertani kutatás az NFSZ jellegzetes célcsoportjainak hatékony munkaerő-piaci segítésének érdekében" című kutatás értékelő jelentése

A projekt vezetője:

Bördős Katalin

A jelentés írói:

Bördős Katalin, Petróczi Andrea

További közreműködők:

Balás Gábor, Koltai Luca, Tóth Kinga

HÉTFA Kutatóintézet
"A használható tudásért"

Cím: 1051 Budapest, Október 6. u. 19. IV/2.
Telefon: +36 30 730 6668, Fax: +36 1 700 2257
E-mail: info@hetfa.hu,www.hetfa.hu

SZÉCHENYI 2020
Magyarország Kormánya
Európai Unió
Európai Szociális Alap
BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

Vezetői összefoglaló

Jelen kutatás a **Nemzetgazdasági Minisztérium (majd jogutódja, a Pénzügyminisztérium) megrendelésére született**, a GINOP-5.1.1-15-2015-00001 és a VEKOP-8.1.1-15-2015-00001 „Út a munkaerőpiacra" elnevezésű kiemelt projektek keretében megvalósuló „Módszertani kutatás az NFSZ jellegzetes célcsoportjainak hatékony munkaerőpiaci segítésének érdekében" című kutatás során. A kutatás célja kettős volt: egyrészt egy kutatásra alapuló jelentés összeállítása, másrészt egy konkrét módszertani javaslatokat megfogalmazó tanulmány összeállítása. A kutatás céljai szorosan illeszkednek mind az Ifjúsági Garancia Program, mind pedig a Tartósan munkanélküli személyek munkaerőpiaci integrációjáról szóló 2016/C 67/01 Tanácsi Ajánlás végrehajtásához.

Jelen kutatási jelentés azt vizsgálja, hogy a munkaügyi szervezet munkatársai milyen módszerekkel és milyen hatékonysággal szolgálják ki a kiemelt célcsoportba tartozó ügyfeleiket (fiatal (25 év alatti) álláskeresők, 55 év fölötti álláskeresők, tartós munkanélküliek). A kutatás során több módszertani eszközre támaszkodtunk annak érdekében, hogy minél teljesebb képet kaphassunk: interjúk készítése, az adattárházban elérhető aggregált adatok elemzése, az egyes célcsoportok munkaerőpiaci reintegrációját segítő jelenlegi módszerek, folyamatok elemzése.

A kiemelt csoportok helyzetéről a következőket állapíthattuk meg:

- A hazai munkaerőpiacon is jelentős hátrányban vannak az 50 év felettiek, a 25 év alattiak, valamint a tartós álláskeresők. A statisztikák, a szakirodalom és a foglalkoztatási szolgálatnál dolgozó szakemberek is alátámasztották, hogy e célcsoportoknak kiemelt támogatásra és szolgáltatásokra van szükségük.

- A vizsgált kiemelt célcsoportok tagjai **hosszabb időre ragadnak be az állástalanságba,** így egyre nagyobb lett az arányuk a regisztráltak között.

- A **fiatalok** magas munkanélküliségi rátája mögött okként megjelenik a fiatalok alacsony képzettsége, a munkáltatói diszkrimináció és a szigorúbb munkavédelmi szabályozás. A fiatalok sokszor nagyon kevés vagy semennyi munkatapasztalattal sem rendelkeznek, ismereteik és elvárásaik a lehetőségeikről vagy az elérhető bérekről hiányosak vagy nem valósághűek.

- Az **idősebbek** körében magasabb az inaktivitás. Sokaknak elavult vagy alacsony szintű a képzettsége, állásvesztés esetén pedig nehezebben váltanak. Előfordul, hogy a tapasztalatuk miatt magasabbak az elvárásaik, amit a munkaerőpiac nem minden esetben értékel. Emellett komoly korlátozó tényezőt jelenthetnek a magasabb életkorral gyakran együtt járó egészségi problémák is: bizonyos statisztikai mutatók arra utalnak, hogy a hazai idősebb munkavállalók egészségi állapota más fejlett országokhoz képest is súlyosabban akadályozza az elhelyezkedést.

- A **tartós munkanélküli helyzetben ragadás** legfőbb jellemzői: az alacsonyabb iskolai végzettség, a korábbi hosszabb álláskeresési időszakok, a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban (FHT-ban) való részesülés; az idősebb életkor (különösen: 55 év feletti); megváltozott munkaképesség; kevés munkatapasztalat. A tartós munkanélküliséget nagymértékben befolyásolja az is hogy az álláskereső milyen járásban és településen él, az 1000 fő alatti településen és a fejlesztendő vagy komplex programmal fejlesztendő járásban élők számára jóval nagyobb a tartós munkanélkülivé válás esélye.

E célcsoportok egyre komplexebb figyelmet és támogatást igényelnek, miközben az ügyintézők számára nem nőtt azoknak az eszközöknek az elérhetősége, amelyekkel segíteni tudnák őket. A nemzetközi és hazai hatásvizsgálatai kutatások azt mutatják, hogy e célcsoportok számára a **többféle eszközt kombináló komplex programok** a hatékonyak. E hatásvizsgálati eredményekből a következőket emelhetjük ki:

- A **fiatalok** számára a **képzések önmagukban ritkán sikeresek**, de más eszközökkel kombinálva eredményesek, különösen a munka közbeni, gyakorlati képzések. Kutatásunk tapasztalatai viszont azt mutatják, hogy a fiataloknak mégis elsősorban a képzést ajánlják fel.

- Az **idősebbek esetében a képzések hatékonyak lehetnek**, de csak akkor, ha az oktatás maga is reagál a célcsoport tanulási sajátosságaira. Az NFSZ kollégái szerint viszont e célcsoportot nehezen tudják motiválni a képzésben való részvételre, ezért sokszor nem őket hívják be.

- A **tartós munkanélküliek** esetében az eszközök többsége önmagában nem képes eredményeket elérni. Számukra csak a **több eszközt kombináló komplex programok** jelentenek segítséget.

- A tartósan munkanélküliek esetében a szociális és foglalkoztatási szolgáltatások hatékony összehangolása ugyancsak kulcsfontosságú.

A kiemelt csoportokba tartozó ügyfelek esetén kiemelt jelentősége van az egyéni különbségekre és igényekre reagáló szolgáltatási kosárnak. A tanulmányban bemutatott csoportokon belül nagyon nagyok az egyéni különbségek. Vagyis a sikeres szolgáltatásnak és támogatásnak az egyéni szükségletekre kell reagálnia és nem lehet a célcsoport ismeretében mindenkire illeszkedő mintákat kidolgozni.

Az életkor alapú csoportképzésnél célravezetőbb, ha egy jól megalapozott profiling rendszer alapján határozzuk meg azokat, akik több segítségre szorulhatnak (nagyobb a tartós munkanélkülivé válás kockázata). Így a magas kockázatú álláskeresők rövid időn belül eszközökbe és szolgáltatásba irányíthatók, és róluk részletesebb diagnosztika készülhet.

A kiemelt célcsoportoknak nyújtott szolgáltatásokkal kapcsolatban a következő javaslatokat tehetjük:

- A sikeres szolgáltatásnyújtásnak alapvető feltétele az egyéni szükségletek felmérése.

- A munkaerőpiactól legtávolabb állók esetében a legsikeresebb az egyéni szolgáltatások komplex csomagjának nyújtása.

- A mentori szolgáltatással kapcsolatban nagyon jók a nemzetközi tapasztalatok, bár a hazaiak vegyesebbek, de szükség van személyre szabott segítésre e célcsoportokban. A szolgáltatások elérhetősége viszont ma nagyban függ az aktuális uniós programoktól, így nehezen biztosítható a szolgáltatások igény szerinti nyújtása, és hosszabb távú elérhetősége.

- Nagy jelentősége lenne a pszichológiai és mentálhigiénés szolgáltatásoknak e célcsoportok sok tagja esetén. De sok járásban nem elérhetőek ezek a szolgáltatások, hiányos a szakembergárda, e szolgáltatások elérhetőségét bővíteni kellene.

- Az ügyintéző, tanácsadó és mentor feladatainak elválasztása miatt az ügyfelek több szakember közt vándorolnak, mozognak, miközben a kompetencia- és felelősséghatárok is elmosódnak – az információáramlás pedig akadályozott. Szerencsés lenne a komplex problémákkal küzdő ügyfelek esetében egy esetmenedzser, esetfelelős kijelölése.

- A GINOP 5.1.5. program fontos tapasztalatokkal szolgálhat a szolgáltatások kiszervezése terén. A program tapasztalatait, eredményeit érdemes lenne egy kiterjedt értékelés és tényellentétes módszereket is alkalmazó hatásvizsgálat keretein belül megvizsgálni, majd az eredményeket figyelembe venni a későbbi szolgáltatásfejlesztés tervezésénél.

- A foglalkoztatási osztályok felé irányuló ügyfélbizalom egy alapvető tényezőjének tűnik az, ha biztosítva van, hogy a lehetőségekhez mérten minél inkább ugyanazon ügyintézőhöz kerüljön vissza az ügyfél. Másrészről viszont, egyes szakirodalmak külön javasolják a tartós munkanélküliek számára (akik esetében gyakran halmozódó munkaerőpiaci hátrányok nehezítik az elhelyezkedést) külön, erre kijelölt ügyintézők biztosítását. Ezekkel az esetekkel foglalkozó ügyintézők számára biztosított a csökkentett esetszám, hogy több idejük legyen foglalkozni az ügyfelekkel.

- Az ügyintézők és tanácsadók sok esetben nem rendelkeznek naprakész és részletes információkkal a szociális ellátásokról. Javasoljuk, hogy a szociális szolgáltatásokról és ellátásokról készüljenek útmutatók, interaktív tananyagok és képzési alkalmak.

- Ugyancsak hiányoznak vagy sporadikusak az együttműködések a szociális ágazat ellátásaival. Szükség lenne ágazatközi koordinációra, intézményi fejlesztésekre, közös módszertanra és közös célmeghatározásra. Ennek érdekében szükség van egy önálló kutatás és fejlesztés megvalósítására.

- A foglalkoztatási osztályokon, az ügyintézők és tanácsadók körében továbbra is sok panasz érkezik a magas adminisztrációs terhekre. Javasoljuk a foglalkoztatási osztályok adminisztrációs terheinek csökkentési lehetőségeit feltáró kutatás végzését.

Szakpolitikai szinten a következő programozási időszak tervezéséhez javasoljuk, hogy kétféle munkaerőpiaci programtípus kialakítását:

- egyfelől a 2-es profiling kategóriát célzó, képzésre és bértámogatási elemekre koncentráló programok;
- másfelől a kifejezetten hátrányos helyzetűeket célzó, személyre szabott és komplex programok. Ez utóbbiakban biztosítani kell a programelemek egymásra épülésének lehetőségét, és célszerű kisebb bevonandó létszámot meghatározni.
- Javasoljuk, hogy induljanak külön programok megváltozott munkaképességű (de rehabilitációs járadékban nem feltétlenül részesülő) álláskeresők számára.

Az **európai uniós programok** a szolgáltatások nyújtását és a szolgáltatásba irányítás folyamatait is nagymértékben befolyásolták, esetenként eltérítették. A járásokban elérhető szolgáltatások körét nem az álláskeresők aktuális igényei határozzák meg, hanem a programtervezési elosztási mechanizmusok (amelyek akár több évvel korábbi igényekre reagálnak).

- Többen említették, hogy a projektek szigorú eredménymutatói nehezen egyeztethetők össze a tanácsadói munka természetével, nagyobb rugalmasságra lenne szükség. Gyakran előfordul ugyanis, hogy a tanácsadási, mentori szolgáltatás folyamata alatt is változnak az ügyfelek igényei, körülményei, vagy addig nem ismert befolyásoló tényező derül ki. Ezekhez a változásokhoz nehezen tud alkalmazkodni a program.
- A projektek megvalósítása során sok helyen láttunk példát arra, hogy lefölözés történik. Az indikátornyomás már a bevonáskor megjelenik és a leghátrányosabb helyzetűek bevonása ellen hat.
- Továbbra is jelentős tényező a szolgáltatások és képzések kiválasztása során a feltöltés kényszere, vagyis az induló képzéseket és a meghatározott szolgáltatási létszámokat igyekeznek feltölteni az ügyintézők. Így a program nyomása erősebb, mint az ügyfél egyéni szükségleteire célzott szolgáltatásba vonás.

A munkaügyi rendszerben dolgozók közt nagyon nagy igény van a **képzésekre és az egymás közti szakmai tapasztalatcserére és tudásmegosztásra.**

Executive summary

This research, titled "Methodological research for the more effective services of the special target groups of the National Employment Service" has been conducted for the **Ministry of National Economy (and its successor, the Ministry of Finance)**, in the context of GINOP-5.1.1-15-2015-00001 and VEKOP-8.1.1-15-2015-00001 "Road to the labour market" priority projects. The aim of the research has been twofold: first, to compile a report on the research; second, to compile a paper with concrete methodological suggestions. These aims are aligned with both the Youth Guarantee Programme and the 2016/C 67/01 Council recommendation on the integration of the long-term unemployed into the labour market.

The main objective of this research report was to assess the tools that are used by the Hungarian public employment service (PES) staff during their work with the priority target groups (youth under 25, older unemployed over 50 and long-term unemployed), and their efficiency. In order to paint the fullest picture available, we relied on various methods: interviews, data analysis on aggregated data, analysis of processes and methods.

The main findings concerning the circumstances of the priority target groups are the following:

- Young jobseekers under 25, older unemployed over 50 and long-term unemployed face significant disadvantages in the Hungarian labour market – statistics, literature and expert interviews confirmed that these target groups need special support and services.

- The main drivers behind the disadvantaged state of **youth** are low levels of education, employer discrimination and strict employment protection legislation. Many young people have little to no job experience; their knowledge and expectations concerning job opportunities or wages are often unrealistic.

- Inactivity is on the rise among **those above 50-55 years**. Many have low education or outdated degrees, and have problems with getting new jobs after losing the previous one. Some of them may have higher wage expectations (due to their job experiences) than what can be aligned with the labour market.

- According to a previous research, the main factors contributing to **long-term unemployment** are the following: low levels of education, longer unemployed periods beforehand, entitlement to means-tested unemployment allowance (FHT), being over 55, disability, insufficient previous work experience. People living in small settlements and disadvantaged districts are more likely to become long-term unemployed.

These target groups need more and more complex support, while jobcentre caseworkers do not have more resources to help them. Counterfactual impact evaluations and other assessments conducted in Europe

provide evidence that **complex programmes combining multiple measures** are the most effective for these target groups. The main findings of the literature are the following:

- **Trainings alone are seldom effective for young jobseekers** – though combined with other measures they can be successful, especially on-the-job trainings. Still, our research found that usually only trainings are offered to young people.

- **Trainings can be effective for older unemployed**, but only if the education methods can be tailor-made to the special needs of the target group. According to the Hungarian PES staff interviews, it is often difficult to motivate this target group to participate in trainings, though; thus oftentimes they are not targeted by these programmes.

- Single measures cannot be effective **in the case of long-term unemployed; only intensive, long and complex programmes that combine multiple active measures (including services) can be helpful for this target group**. Coordination of social and employment services are also of key importance.

Services responding to individual differences and needs are crucial in case of priority target groups. There are large individual differences in these groups, thus any successful service and support needs to respond to these individual needs. There is no universal good practice.

It is more feasible to specify the probability of long-term unemployment utilising a nuanced profiling system rather than an age-based one; therefore high-risk job seekers can be directed towards different services immediately, and a more thorough diagnostics can be created.

Concerning services provided to priority target groups the following recommendations can be made:

- Successful service-providing should be based on the assessment of individual needs.

- Complex service bundles are the most effective solutions in the case of the highest-risk job seekers.

- There are positive international and mixed Hungarian experiences concerning mentoring services; nonetheless, there is a certain need for personalised help in priority target groups. However, the availability of these services depends on the current European Union funding opportunities, thus need-based and long-term service-providing is precarious.

- Psychological and mental health services would be of great importance in these target groups – however, in many districts, there are no such services available due to lack of (human and other) resources. Expanding the scope of these services would be imperative.

- Due to the separation of caseworker, counselling and mentoring responsibilities among PES staff, clients are migrating between many of the PES staff; responsibilities and competencies are not clearly distinguished, information is not shared effectively. It would be beneficial to hire specialised

caseworkers with lower caseloads, assigned to long-term unemployed or other jobseekers with complex problems.

- The GINOP 5.1.5 programme has valuable experiences in outsourcing services to private providers. It would be most beneficial to conduct a counterfactual impact evaluation on the programme and utilise its results during future programme design.

- Ensuring that returning clients have a dedicated own caseworker is an essential part of creating the clients' trust in employment services.

- In many cases, PES caseworkers and counsellors do not have up-to-date information on social services. We suggest that guides, handbooks and trainings on social services should be provided for PES staff.

- The interviews suggest that there is very limited or no cooperation among social and employment services. A national level strategy for service coordination would be very beneficial – a well-planned research project (including a pilot programme) should be issued to support this new strategy.

- There are many complaints about the excessive administrative burdens among PES staff. We suggest that there should be an exploratory research on the possibilities of the reduction of these burdens.

Concerning the next Programming Period, we suggest designing the following labour market programmes:

- One, a programme targeting profiling category number 2, focusing on training and/or wage subsidies;

- Two, a complex and personalised programme targeting disadvantaged groups, where the different active labour market measures are combined and tailored to the needs of the participants. This programme should be carefully targeted to a more narrow target group (those in need).

- We suggest that a separate programme for disabled jobseekers (regardless of eligibility to rehabilitation allowance) should be designed.

European Union programmes have a large (though sometimes detrimental) impact on how active labour market programmes are provided and how clients are directed to different programmes. In many cases, the available measures are not provided according to the actual needs of job seekers but are rather driven by the programme-designing mechanisms (which usually respond to outdated needs).

- It has been mentioned by many interviewees that there is a lack of compatibility between the strict output indicators of the projects and the nature of the job counselling. There is a need for greater flexibility, since many times there are (unforeseen) shifts and changes in the needs and

circumstances of the clients during the mentoring or consulting period. Most programmes cannot abide to these kind of changes.

- Cream-skimming is a recurrent issue. Fear among PES staff of not meeting the predefined targets discourages the involvement of those the most in need of the programmes.

- Another problem is the difficulty to 'fill up' the required number of participants to certain EU-funded programmes. Many caseworkers do not involve jobseekers to measures based on the needs of the clients, but instead direct them to programmes that are 'of need of participants' (e.g. trainings starting immediately that require a minimum quota).

There is also a distinct need for **trainings and cross-district knowledge exchanges** among the PES staff.

Tartalom

Vezetői összefoglaló **1**

Executive summary **5**

Tartalom **9**

Táblázatok és ábrák jegyzéke **12**

Táblázatok 12

Ábrák 12

1. Bevezetés **14**

2. A 25 év alatti, az 50 feletti és az egy éven túli álláskeresők munkaerőpiaci helyzete **16**

2.1. Miért lehet rosszabb a fiatal korosztály munkaerőpiaci helyzete? 22

2.2. Miért lehet rosszabb az idősebb korosztály munkaerőpiaci helyzete? 24

2.3. A tartós munkanélküliség hosszútávú hatásai és a befolyásoló tényezők 26

3. Mi működik az egyes célcsoportok esetében? Hatásvizsgálati eredmények és nemzetközi ajánlások, stratégiák **29**

3.1. Fiatal álláskeresők 30

3.1.1. Hatásvizsgálati eredmények 30

3.1.2. Ajánlások és stratégiák 32

3.2. 50 év feletti álláskeresők 34

3.2.1. Hatásvizsgálati eredmények 34

3.2.2. Ajánlások és stratégiák 35

3.3. Tartós munkanélküliek 37

3.3.1. Hatásvizsgálati eredmények 38

3.3.2. Ajánlások és stratégiák 40

3.4. Szolgáltatások és szankciók 43

3.5. Összegzés: a különböző aktív eszközök hatásossága az egyes célcsoportok esetében 45

4. Jógyakorlatok Európában: az állami foglalkoztatási szolgálatok jógyakorlatai a tartós munkanélküliek, 25 év alatti és 50 év feletti álláskeresők munkaerőpiaci integrációjában **50**

4.1. Hollandia: szolgáltatások idősebb álláskeresőknek - Tehetség 55+ Projekt 50

4.1.1. Szakpolitikai háttér és előzmények 50

4.1.2. A program megvalósítója 51

4.1.3. A program célcsoportja 51

4.1.4. A program tartalma 51

4.1.5. A program eredményessége 52

4.2. Az Ifjúsági Garancia programja Észtországban: Youth Prop-Up 52

4.2.1. Szakpolitikai háttér 52

4.2.2. A program megvalósítója 53

4.2.3. A program célcsoportja ... 53
4.2.4. A program tartalma ... 53
4.2.5. A program eredményessége ... 55
4.3. Tartós munkanélküliek aktiválása Németországban: intézményi reformok és munkaerőpiaci programok ... 56
4.3.1. Szakpolitikai háttér: intézményi átalakítások a Hartz-reformok során 2002-2005 ... 56
4.3.2. A célcsoport ... 57
4.3.3. A programok megvalósítója ... 57
4.3.4. Tartós munkanélküliekre célzott programok Németországban ... 58
4.3.5. A programok eredményessége: összegzés ... 62
4.4. Jógyakorlatok Európában az állami foglalkoztatási szolgálatokon: összegzés ... 62
5. Aktuális kapcsolódó hazai kutatások összegzése ... 65
5.1. A profiling rendszert és az aktív eszközöket vizsgáló hazai tanulmányok ... 65
5.2. A közfoglalkoztatás témáját vizsgáló tanulmányok ... 68
5.3. A fiatalok munkaerőpiaci helyzetét, illetve a fiatalokat célzó programokat vizsgáló tanulmányok 72
6. A kiemelt célcsoportok Magyarországon – az adatok tükrében ... 74
6.1. Nyilvántartott álláskeresők létszáma, 2010-2018 ... 74
6.2. A nyilvántartott álláskeresők összetétele, 2010-2018 ... 77
6.3. Támogatási eszközökben részesülők létszáma, 2015-2019 ... 96
6.4. Az adatelemzés tanulságai: összegzés ... 103
7. Az NFSZ jelenlegi ügyfélkezelési gyakorlata a kiemelt célcsoportokra vonatkozóan – a személyes interjúk tapasztalatai ... 106
7.1. A kiválasztott interjúalanyok ... 106
7.2. Az interjúkon elhangzottak összegzése ... 108
7.2.1. A 25 év alatti és pályakezdő álláskeresők és munkavállalók jellemzői ... 108
7.2.2. Az 50 év feletti álláskeresők és munkavállalók jellemzői ... 111
7.2.3. A tartós munkanélküliek jellemzői ... 114
7.2.4. Munkaerőpiaci programokkal kapcsolatos tapasztalatok ... 118
7.2.5. A foglalkoztatási osztályokon dolgozók leterheltsége és a túlzott mértékű adminisztráció130
7.2.6. Az álláskeresők motiválásának kérdése ... 131
7.2.7. Munkáltatói igények az interjúk alapján ... 137
7.2.8. Kiemelt célcsoportok a szociális szolgáltatások oldaláról és az együttműködés lehetőségei 141
7.2.9. Az interjúk során felmerülő igények és javaslatok a kialakítandó új módszertani útmutatókkal kapcsolatban ... 148
7.2.10. Felmerült javaslatok és igények az NFSZ ügyintézők képzéseivel kapcsolatban ... 149
8. A kiemelt célcsoportok munkaerőpiaci helyzetének javítási lehetőségei: összegzés és ajánlások ... 152
9. Hivatkozások ... 157

10. Mellékletek 162

10.1. Regisztrált álláskeresők száma megyei bontásban, 2010-2018 162

10.2. Adott korcsoporthoz tartozó regisztrált álláskeresők aránya az összes álláskeresőn belül, megyei bontásban, 2010-2018 166

Táblázatok és ábrák jegyzéke

Táblázatok

1. táblázat: Aktív eszközök hatásossága az egyes célcsoportok esetében - a hatásvizsgálati szakirodalom és az európai stratégiák, javaslatok alapján. 48
2. Táblázat: Nem szerinti megoszlás - 25 éven aluli regisztrált álláskeresők 78
3. táblázat: Nem szerinti megoszlás – 25-49 év közötti regisztrált álláskeresők 78
4. táblázat: szerinti megoszlás – 50 év feletti regisztrált álláskeresők..... 79
5. táblázat: Iskolai végzettség szerinti megoszlás – 25 év alatti regisztrált álláskeresők..... 80
6. táblázat: Iskolai végzettség szerinti megoszlás – 25-49 év közötti regisztrált álláskeresők..... 80
7. táblázat: Iskolai végzettség szerinti megoszlás – 50 év feletti regisztrált álláskeresők 80
8. táblázat: Profiling kategória szerinti megoszlás – 25 év alatti regisztrált álláskeresők..... 84
9. táblázat: Profiling kategória szerinti megoszlás – 25-49 év közötti regisztrált álláskeresők 84
10. táblázat: Profiling kategória szerinti megoszlás – 50 év feletti regisztrált álláskeresők 85
11. táblázat: Regisztrációs időszak hossza szerinti megoszlás – 25 év alatti regisztrált álláskeresők... 89
12. táblázat: Regisztrációs időszak hossza szerinti megoszlás – 25-49 év közötti regisztrált álláskeresők 89
13. táblázat: Regisztrációs időszak hossza szerinti megoszlás – 50 év feletti regisztrált álláskeresők . 90
14. táblázat: Az Út a Munkaerőpiacra program résztvevőinek létszáma korcsoportok szerint 98
15. táblázat: Az Ifjúsági Garancia program résztvevőinek létszáma korcsoportok szerint 99
16. táblázat: Az Ifjúsági Garancia program résztvevőinek megoszlása iskolai végzettség szerint – 25 év alattiak..... 100
17. táblázat: Az Út a Munkaerőpiacra program résztvevőinek megoszlása iskolai végzettség szerint – 25-49 év közöttiek 100
18. táblázat: Az Út a Munkaerőpiacra program résztvevőinek megoszlása iskolai végzettség szerint – 50 év felettiek..... 101
19. táblázat: Az Ifjúsági Garancia program résztvevőinek megoszlása eszközök szerint – 25 év alattiak 101
20. táblázat: Az Út a Munkaerőpiacra program résztvevőinek megoszlása eszközök szerint – 25-49 év közöttiek..... 102
21. táblázat: Az Út a Munkaerőpiacra program résztvevőinek megoszlása eszközök szerint – 50 év felettiek 102
22. Táblázat: Az interjúkra kiválasztott járások..... 107

Ábrák

1. ábra: A foglalkoztatottsági ráta és az ILO-szerinti munkanélküliségi ráta alakulása Magyarországon a 15-24, a 25-49 és az 50-64 éves korosztályban. 18
2. ábra: A tartós (1 éven túli) munkanélküliek aránya az összes álláskeresőn belül Magyarországon a 15-24, a 25-49 és az 50-64 éves korosztályban. 19
3. ábra: Elhelyezkedés valószínűsége álláskeresői státusz után (transition rate) Magyarországon a 15-24, a 25-54 és az 55-74 éves korosztályban. 20
4. ábra: A határozott idejű szerződések aránya az összes munkaszerződés között Magyarországon.. 21

5. ábra: Regisztrált álláskeresők száma korcsoportonként, 2010-2018 75
6. ábra: Regisztrált munkanélküliségi ráta korcsoportonként, 2010-2018 76
7. ábra: Adott korcsoporthoz tartozók aránya az összes regisztrált álláskereső között, 2010-2018 77
8. ábra: Nyilvántartott álláskeresők nem és iskolai végzettség szerinti megoszlása, 2018 - 25 év alattiak 81
9. ábra: Nyilvántartott álláskeresők nem és iskolai végzettség szerinti megoszlása, 2018 - 25-49 év közöttiek 82
10. ábra: Nyilvántartott álláskeresők nem és iskolai végzettség szerinti megoszlása, 2018 - 50 év felettiek 83
11. ábra: Nyilvántartott álláskeresők profiling kategória és iskolai végzettség szerinti megoszlása, 2018 - 25 év alattiak 86
12. ábra: Nyilvántartott álláskeresők profiling kategória és iskolai végzettség szerinti megoszlása, 2018 - 25-49 év közöttiek 87
13. ábra: Nyilvántartott álláskeresők profiling kategória és iskolai végzettség szerinti megoszlása, 2018 - 50 év felettiek 88
14. ábra: Nyilvántartott álláskeresők a nyilvántartási időszak hossza és iskolai végzettség szerinti megoszlása, 2018 - 25 év alattiak 91
15. ábra: Nyilvántartott álláskeresők a nyilvántartási időszak hossza és iskolai végzettség szerinti megoszlása, 2018 - 25-49 év közöttiek 92
16. ábra: Nyilvántartott álláskeresők a nyilvántartási időszak hossza és iskolai végzettség szerinti megoszlása, 2018 - 50 év felettiek 93
17. ábra: Nyilvántartott álláskeresők a nyilvántartási időszak hossza és megye szerinti megoszlása, 2018 - 25 év alattiak 94
18. ábra: Nyilvántartott álláskeresők a nyilvántartási időszak hossza és megye szerinti megoszlása, 2018 - 25-49 évesek 95
19. ábra: Nyilvántartott álláskeresők a nyilvántartási időszak hossza és megye szerinti megoszlása, 2018 - 50 év felettiek 96

1. Bevezetés

Jelen kutatás a Nemzetgazdasági Minisztérium (majd jogutódja, a Pénzügyminisztérium) megrendelésére született. A GINOP-5.1.1-15-2015-00001 és a VEKOP-8.1.1-15-2015-00001 „Út a munkaerőpiacra" elnevezésű kiemelt projektek keretében megvalósuló „Módszertani kutatás az NFSZ jellegzetes célcsoportjainak hatékony munkaerő-piaci segítésének érdekében" című kutatás célja kettős volt. A kutatás célja egyrészt egy kutatásra alapuló jelentés összeállítása, másrészt egy konkrét módszertani javaslatokat megfogalmazó tanulmány összeállítása volt. A kutatási jelentés azt vizsgálja, hogy jelenleg a munkaügyi szervezet milyen módszerekkel és milyen hatékonysággal szolgálja ki a kiemelt célcsoportba tartozó ügyfeleit (fiatal (25 év alatti) álláskeresők, 55 év fölötti álláskeresők, tartós munkanélküliek), míg a módszertani anyag olyan konkrét javaslatokat tesz, amelyek révén ezen ügyfelek kiszolgálása hatékonyabbá tehető. A beszerzés céljai szorosan illeszkednek mind az Ifjúsági Garancia Program, mind pedig a Tartósan munkanélküli személyek munkaerő-piaci integrációjáról szóló 2016/C 67/01 Tanácsi Ajánlás végrehajtásához.

Jelent tanulmány feladata a kutatási tevékenységeinek összefoglalása, melyet kiegészít a külön dokumentumban található módszertani útmutató.

A kutatás során az álláskeresők között speciális figyelmet igénylő célcsoportok helyzetére és a velük foglalkozó, őket segítő módszertanokra koncentráltunk. Az alábbi, jellegzetes álláskereési célcsoportokra vonatkozó jelenlegi módszertanokat vizsgáltuk:

- tartós álláskeresők és inaktívak,
- 50/55 év fölötti álláskeresők,
- fiatal munkanélküliek.

A kutatás során több módszertani eszközre támaszkodtunk annak érdekében, hogy minél teljesebb képünk legyen. Ezek a következők voltak:

- interjúk készítése a fenti célcsoportok vonatkozásában a kvalitatív elemzés érdekében;
- az adattárházban elérhető aggregált adatok elemzése a fenti célcsoportok vonatkozásában;
- az egyes célcsoportok munkaerőpiaci re-integrációját segítő jelenlegi módszerek, folyamatok elemzése;
- az egyes célcsoportokhoz kötődően a munkaügyi szervezet működéséhez, folyamataihoz kapcsolódó dokumentumok elemzése.

A kutatás során számos interjút készítettünk (köztük járási interjúkat) az ügyfelekkel dolgozó kollégákkal (10 db), megyei interjúkat az ügyfelekre célzott jelenlegi programok kapcsán (4 db), vezetői interjúkat a kapcsolódó módszertanok, stratégiai megközelítések kapcsán (4 db), interjúkat kapcsolódó szektorokban dolgozó szakemberekkel (szociális, egészségügyi stb.), interjúkat a for-profit

és nonprofit (civil) szektor releváns módszerei kapcsán (3 db), valamint interjúkat munkáltatókkal, közvetítőkkel (3 db).

Az adatelemzési tevékenység keretében az adattárházból a Megbízó által rendelkezésünkre bocsátott, a fenti célcsoportok vonatkozásában rendelkezésre álló adatok vizsgálatát végeztük.

A folyamatelemzési tevékenység keretében az egyes célcsoportok munkaerőpiaci re-integrációját segítő jelenlegi módszereket elemeztük, valamint a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat által kínált aktív eszközök, munkaerőpiaci szolgáltatások leírásait, szabályait. Emellett kerestük a fenti célcsoportok (például Y és Z generáció elérése) kapcsán azonosítható, működő folyamatokat, szolgáltatásokat és jó gyakorlatokat.

A dokumentumelemzés keretében áttekintettük a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat jelenlegi működését, szervezeti kereteit meghatározó dokumentumokat, korábbi fejlesztői elemeket/ tanulmányokat a fenti célcsoportokra vonatkozóan. Emellett áttekintettük a kapcsolódó aktuális kutatásokat, elemzéseket és tanulmányokat, a kapcsolódó európai uniós koncepciókat (LTU ajánlás, PES toolkit, stb.), valamint az európai Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálatok fenti célcsoportokra vonatkozó jó gyakorlatait. Ugyancsak vizsgáltuk a for-profit és nonprofit szektor releváns tapasztalatait.

2. A 25 év alatti, az 50 feletti és az egy éven túli álláskeresők munkaerőpiaci helyzete

A legtöbb témába vágó stratégia és elemzés tipikusan a tartósan munka nélkül lévőket, a pályakezdő fiatalokat, az idősebb (50 vagy 55 év feletti) munkavállalókat, az alacsony iskolai végzettségűeket vagy szakképzetleneket, a kisgyermekes anyákat, a rossz egészségi állapotúakat vagy megváltozott munkaképességűeket, illetve a bevándorlókat, nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozókat azonosítja be a munkaerőpiacon hátrányos helyzetű csoportokként, és ennek megfelelően a legtöbb európai ország foglalkoztatáspolitikájában kiemelt figyelmet, többleterőforrásokat, külön munkaerőpiaci programokat is áldoznak ezekre a célcsoportokra. Tanulmányunkban ezen csoportok közül a 25 év alatti és az 50 év feletti álláskeresőkre, valamint a tartós munkanélküliekre fókuszálunk.

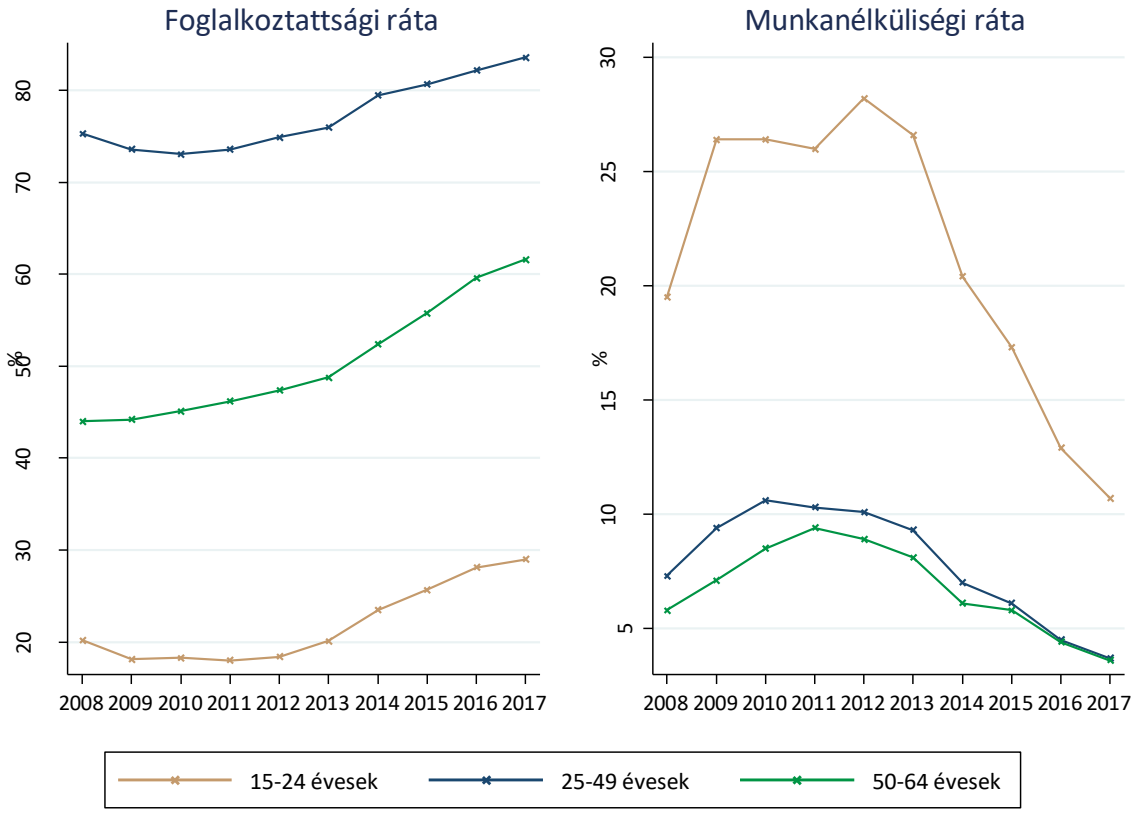
Az elöregedő társadalmakban – részben a nyugdíjkorhatár fokozatos kitolásának hatására – különösen nagy nyomás helyeződik az idősebb munkavállalókra: a Eurostat adatai alapján a munkában töltött várható évek száma (*duration of working life*) 2017-ben átlagosan 35,9 év volt, ami 3 évvel több, mint a 2000. évi érték. Az idősebbek mellett azonban a fiatal munkavállalókat is hasonlóan nagy, vagy talán még nagyobb figyelem és elvárások övezik, hiszen ők azok, akik a nyugdíjba menő munkavállalókat pótolni fogják, így kulcsfontosságú, hogy pályájuk elején pozitív munkaerőpiaci hatások érjék őket: sokak szerint az ekkor bekövetkező hosszabb munkanélküli időszak vagy bizonytalan munkaerőpiaci helyzet különösen nagy, hosszú távú pszichés károkat okozhat, amelyek a későbbi munkavégzésre, akár az életpálya egészére is kihathatnak (ún. *scarring effect*). A tartós munkanélküliek célcsoportjának szintén kiemelt figyelmet szentel a legtöbb kormányzat és nem-kormányzati szervezet is: egyrészt, a tartós munkanélküliség fokozottan növeli a szegénység kockázatát, ami gyakran jár együtt az egészségi állapot leromlásával, valamint a társadalmi kirekesztődéssel. A munkanélküli háztartásokban felnőtt gyermekek esetén pedig jelentős kockázat a szegénység generációk közti átörökítése is. Másrészt, a téma fontosságát nem csak társadalmi, hanem nemzetgazdasági okok is indokolják: a tartós munkanélküliek nagy aránya az államháztartást is megviseli (a megnövekedett szociális és egészségügyi kiadásokon keresztül), ami a gazdasági növekedést lassíthatja; emellett a tartós munkanélküliek az ország kiaknázatlan munkaerő-tartalékaként is értelmezhetők, akik gazdasági növekedés idején, „munkaerőhiányként" emlegetett környezetben kiaknázatlan erőforrásnak számítanak.

Az általános kiemelt figyelem valóban indokolt tehát a fiatal és az idősebb munkavállalók, valamint a tartós munkanélküliek esetében is, bár a célcsoportok munkaerőpiaci helyzetének jellegzetességei igen különbözőek. Ennek illusztrálásához a Eurostat néhány, Magyarországra vonatkozó idősorát használtuk fel. Az 1. ábra bal oldalán a foglalkoztatottsági ráta változását láthatjuk Magyarországon három korcsoportra külön-külön: a munkaerőpiaci szempontból veszélyeztetettnek számító 25 alatti (15-24 éves), 50 feletti (50-64 éves), valamint az elsődleges korcsoportnak számító 25-49 éves

korosztályban. Láthatjuk, hogy bár az elmúlt tíz év során (a 2008-as globális válságot követő első 2-3 évtől eltekintve) mindhárom korcsoportban folyamatosan nőtt a foglalkoztatás, **a foglalkoztatottak aránya mind a fiatalok, mind pedig az idősebb lakosság körében messze elmarad az elsődleges korcsoportban mérthez képest**: míg utóbbiak körében a foglalkoztatottsági ráta 73-83 százalék körül alakult, addig az 50 év felettiek között ez csak 44-62 százalék, a 25 éven aluliak esetében pedig mindössze 18-29 százalék volt a teljes időszakban. Az adatokat megvizsgálva az is látszik, hogy az 50 év felettiek körében az évek során valamennyire mérséklődött ez a foglalkoztatottsági hátrány: a 2008-as 31,3 százalékpontos különbség 2017-re 22 százalékpontra csökkent. Ezzel szemben a 25 év alattiak relatív foglalkoztatási hátránya az időszak során végig állandó volt: az elsődleges korosztályhoz képest végig 55-56 százalékpont volt a különbség a két csoport foglalkoztatási rátájában.

Az 1. ábra jobb oldalán az (ILO definíciója szerint vett) **munkanélküliségi ráta** alakulását ábrázoltuk ugyanezekre a korcsoportokra. E mutató tekintetében is a **25 év alattiak állnak a legrosszabbul**, bár a 2008-2012 közötti időszakhoz képest nagyobb mértékben csökkent a munkanélküliségi ráta a fiatalok körében, mint a másik két vizsgált korcsoportban: ennek révén a fiatalok és az elsődleges korcsoport közötti különbség a 2012-es 18 százalékpontról 2017-re 7 százalékpontra csökkent. **Az 50 felettiek körében ugyanakkor nem jellemző a magasabb munkanélküliségi ráta** a 25-49 éves korosztályban mérthez képest: a vizsgált időszak elején az idősebbek körében 1-2 százalékponttal alacsonyabb is volt a mutató értéke, ez a különbség azonban a 2015-ös évre gyakorlatilag teljesen eltűnt.

1. ábra: A foglalkoztatottsági ráta és az ILO-szerinti munkanélküliségi ráta alakulása Magyarországon a 15-24, a 25-49 és az 50-64 éves korosztályban.



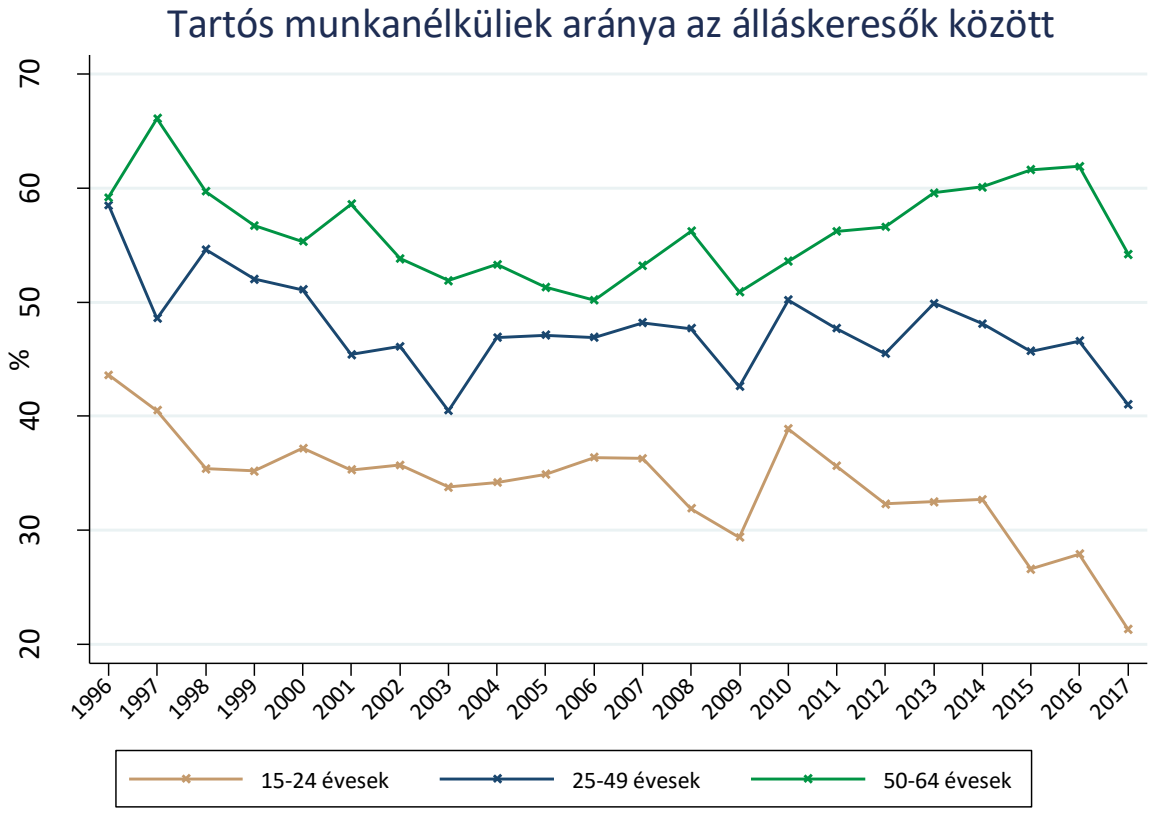
Adatok forrása: Eurostat, EU-LFS ([lfsa_ergaed] illetve [lfsa_urgan])

Bár az álláskeresők aránya nem magasabb, illetve akár alacsonyabb is lehet az 50 feletti aktív lakosság körében, mint a másik két vizsgált korcsoportban, **állásvesztés esetén az idősebbek nagyobb valószínűséggel ragadnak bele a munkanélküliségbe, illetve kisebb valószínűséggel találnak újra munkát** a fiatalabb munkavállókhoz képest. A 2. ábrán a tartós (1 éven túli) munkanélküliek arányát az összes álláskeresőn belül, a 3. ábrán pedig az álláskeresői státusz utáni foglalkoztatásba lépés valószínűségét (átmenet valószínűsége; *transition rate*) ábrázoltuk az egyes korcsoportokban.[1] Láthatjuk, hogy a tartós munkanélküliek aránya az 50 felettiek körében a legmagasabb, ráadásul 2009 óta (a legutolsó vizsgált évet, 2017-et kivéve) folyamatosan növekszik: az 50 feletti álláskeresők több mint fele (2015-2016-ban körülbelül 62 százaléka) legalább egy éve

[1] *Mivel a foglalkoztatottságba történő átmenet valószínűségének mutatóját a Eurostat nem publikálja olyan részletességű korcsoportonkénti bontásban, mint a többi mutatót, ezért a 3. ábrán a szokásos 25-49 illetve 50-64 éves korcsoportok helyett a 25-54 illetve 55-74 éves korcsoportok mutatóját tudjuk csak bemutatni.*

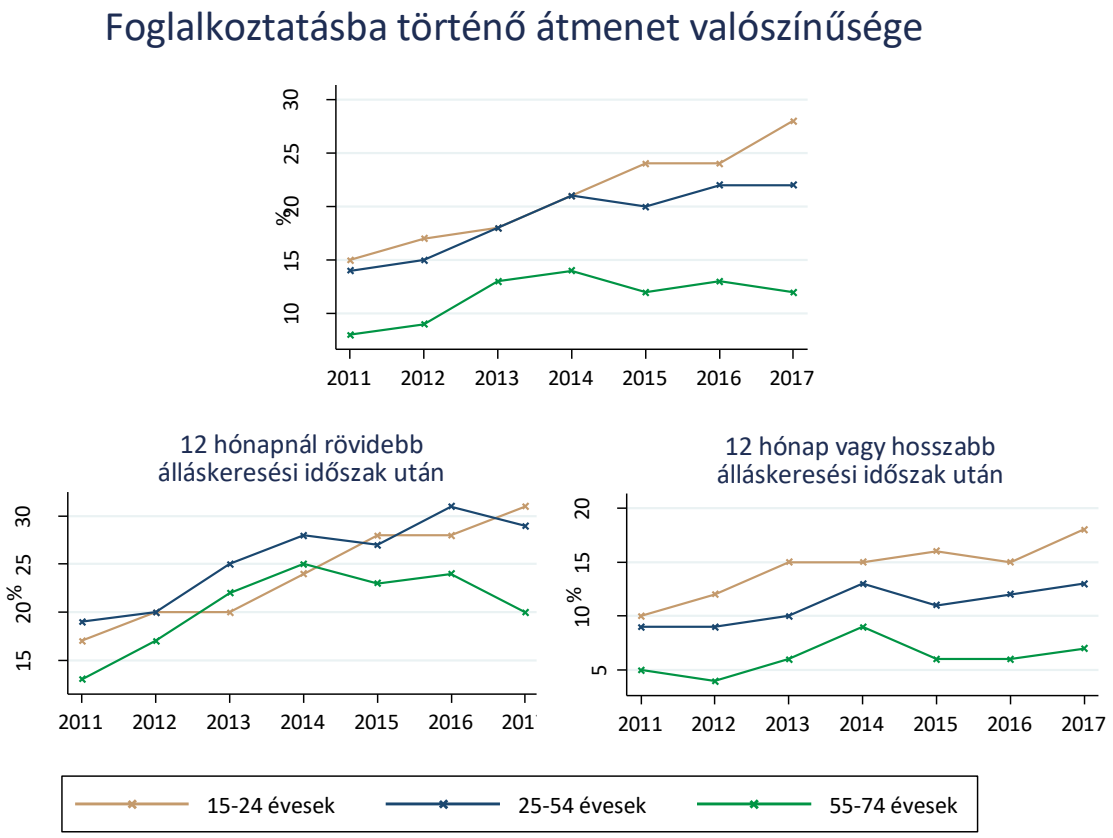
nem tud elhelyezkedni a munkaerőpiacon (2. ábra). A 25 éven aluliak körében ez az arány jóval alacsonyabb, illetve 2010 óta csökkenő tendenciát is mutat: a 2010-es évben még 39, 2016-ban 28, 2017-ben pedig már csak 21 százalék volt a tartós munkanélküliek aránya. Ezzel párhuzamosan az idősebb korosztályban a legkisebb a valószínűsége annak, hogy egy álláskeresési időszak után (újra) állást találjon valaki, különösen, ha az illető már hosszabb ideje álláskereső: 2017-ben például átlagosan 12 százalék volt annak a valószínűsége, hogy egy 55 év feletti álláskereső a következő negyedévre elhelyezkedjen, ami 10 százalékponttal volt alacsonyabb, mint egy 25-54 év közötti álláskereső esetében és 16 százalékponttal alacsonyabb, mint egy 25 év alatti fiatal esetében. Egyéves vagy annál hosszabb álláskeresési időszak után ez a valószínűség 7 százalékra csökken, míg az elsődleges korcsoportban ez 13, a fiatalok körében pedig 18 százalék (3. ábra).

2. ábra: A tartós (1 éven túli) munkanélküliek aránya az összes álláskeresőn belül Magyarországon a 15-24, a 25-49 és az 50-64 éves korosztályban.



Adatok forrása: Eurostat, EU-LFS [lfsa_upgan]

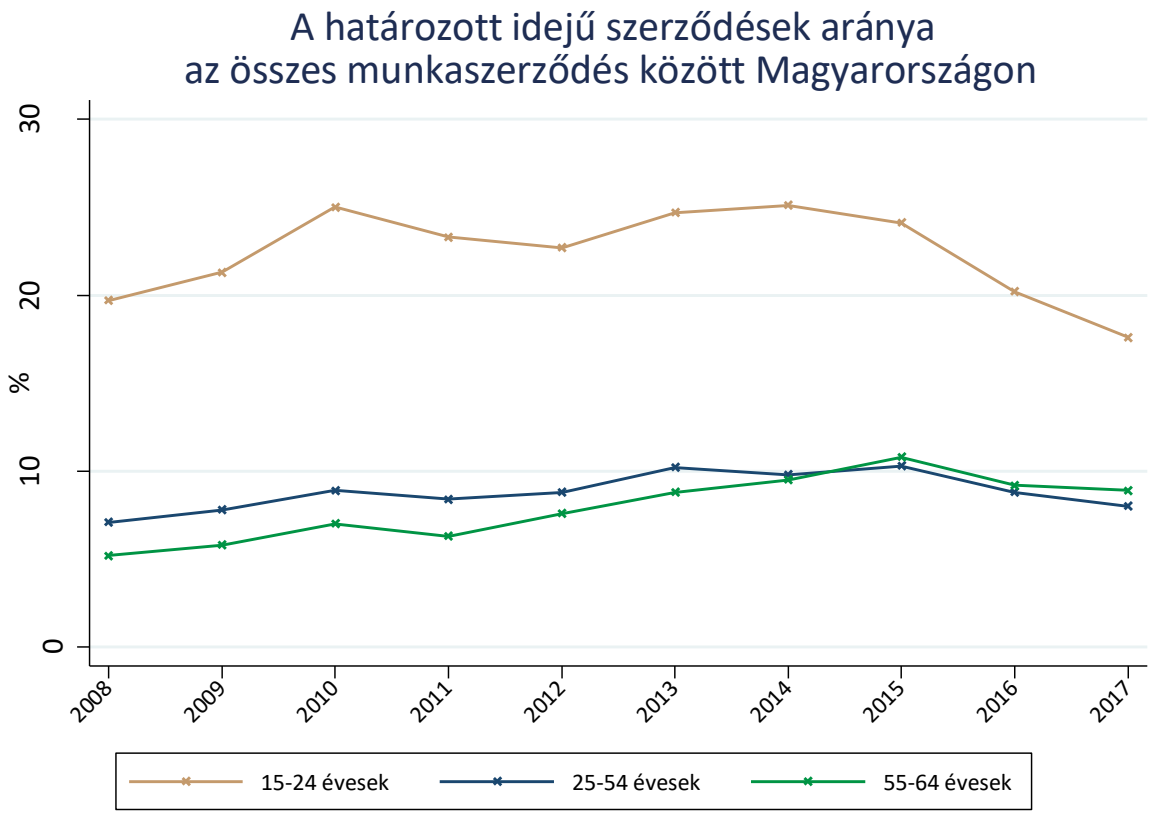
3. ábra: Elhelyezkedés valószínűsége álláskeresői státusz után (transition rate) Magyarországon a 15-24, a 25-54 és az 55-74 éves korosztályban.



Adatok forrása: Eurostat, EU-LFS [lfsi_long_e01]. Megjegyzés: a negyedéves átmeneti valószínűségek éves átlaga

A 2. és 3. ábrák alapján a 25 év alattiak tehát átlagosan gyorsabban találnak állást, mint az idősebb korosztály. Ez, azzal együtt, hogy a munkanélküliségi rátájuk viszont jóval magasabb, arra utal, **hogy a fiatalok relatíve gyakrabban helyezkednek el rövidebb ideig tartó, bizonytalan állásokban**, amelyet egy rövidebb-hosszabb munkanélküliségi időszak követ. Ezt részben alátámasztják a 4. ábrán ábrázolt adatok is: a 25 éven aluliak körében a határozott időre szóló szerződések aránya a korosztály összes munkaszerződésén belül 20-25 százalék körül volt a 2008-2017-es időszakban. A 25-54 évesek, illetve az 54-64 évesek körében ez az arány csak 6-11 százalék volt az időszakban, ami azt jelenti, hogy **a fiatalok körében két és fél-háromszor olyan gyakori volt a határozott idejű szerződések előfordulása**, mint az idősebbek körében.

4. ábra: A határozott idejű szerződések aránya az összes munkaszerződés között Magyarországon



Adatok forrása: Eurostat, EU-LFS [lfsa_etpgan].

Az aggregált adatok alapján tehát az látszik, hogy **a 25 év alattiak és az 50-55 évesnél idősebbek átlagosan valóban rosszabb helyzetben vannak a munkaerőpiacon**, mint az elsődleges korosztályba tartozó munkaerő, azonban **ez a relatív értelemben vett hátrányos helyzet a két korcsoport esetében másban nyilvánul meg, illetve mások a mögöttes okok, problémák is.** A fiatalok körében jóval alacsonyabb a foglalkoztatási ráta, mint a 25 év felettiek esetében, ami csak részben magyarázható a nappali tagozaton tanulók nagy aránya miatti alacsonyabb aktivitással: a 25 év alattiak körében a munkanélküliségi ráta is jóval magasabb. Az 50 felettiek munkanélküliségi rátája ugyan nem rosszabb (vagy egyes években 1-2 százalékpontos eltéréssel egyenesen kedvezőbb) az elsődleges korcsoport hasonló mutatójához képest, ugyanakkor a hasonló korú népességen belül jóval kisebb arányban foglalkoztatottak, vagyis a nem dolgozó 50 felettiek körében inkább az inaktivitás a jellemző a munkanélküliség helyett. A korkedvezményes, illetve a rokkantsági nyugdíj 2012-es eltörlése – ami legnagyobb mértékben ezt a korosztályt érintette – óta ugyan az inaktivitás mértéke csökkent a körükben, azonban ők azok a korosztály, akik a leginkább fenyegetettek a tartós munkanélkülivé válásra; az egy évnél tovább tartó munkanélküliségi időszak pedig sokakat végleg eltántoríthat az álláskereséstől, aminek sokszor (ellátás nélküli) inaktivitás a következménye.

2.1. Miért lehet rosszabb a fiatal korosztály munkaerőpiaci helyzete?

A fiatalok körében jellemző magasabb munkanélküliségi ráta nem csak hazánkban, hanem az Európai Unió összes tagállamában jellemző: 2017-ben például a Eurostat adatai alapján a 28 tagállamban átlagosan 2,3-szer volt magasabb a 15-24 éves korosztály munkanélküliségi rátája, mint a 25-49 éveseké. A legkisebb különbségek Szlovéniában, Németországban, Ausztriában és Dániában adódtak (1,75-1,96 között), míg például Izlandon és Romániában körülbelül négyszeres volt ez a különbség. Ennek hátterében gyakran a **munkáltatók** kor szerinti **diszkriminációja** áll, mely alapvetően két forrásból ered: egyrészt, a standard közgazdasági elméletek alapján a munkáltatók azért vonakodhatnak fiatal pályakezdőket alkalmazni, mert – munkatapasztalat és megfelelő munkáltatói referenciák híján – **kevesebb információval rendelkeznek az adott fiatal produktivitását, képességeit illetően**, míg az idősebb, tapasztaltabb munkavállalók esetében a korábbi munkahelyek ismeretében jobban lehet következtetni a jelölt képességeire. Emiatt az információhiány miatt a munkáltatók kockázatosabbnak ítélhetik meg a fiatalok foglalkoztatását, és ennek kompenzálásaként rendszerint csak (jóval) alacsonyabb munkabér mellett hajlandók egy tapasztalat nélküli munkavállalót alkalmazni. Ez a munkáltatók által ajánlott bér viszont sokszor alacsonyabb, mint az adott fiatal rezervációs bére (ekkor a fiatal nem vállalja el a munkát, vagy hamar kilép a munkahelyről), vagy akár az adott országban hatályos minimálbér (ekkor gyakran bejelentés nélküli foglalkoztatás történik, a minimálbérnél alacsonyabb bérért vagy fizetésért).

A fiatal munkavállalókat érő munkáltatói diszkrimináció másik forrása, hogy **a munkáltatók átlagosan rosszabb produktivitásúnak ítélhetik meg a fiatalokat a tapasztalatok hiánya miatt**, vagyis az információhiány és kockázatminimalizálás mellett ez a másik ok, ami miatt sokszor alacsonyabb béreket kínálnak a pályájuk elején járó fiataloknak. Bár a legtöbb fejlett országban a fiatalok átlagosan jobban iskolázottak, a formális végzettségen túli **készségek** – mind a szakmai készségek, mind pedig a nem szakmai, de a munkavégzést esetlegesen befolyásoló szoft szkillek, például az együttműködési vagy a kommunikációs készség – **szintje jellemzően alacsonyabb a fiatalok körében** (vagy legalábbis a munkáltatók egy jelentős része így vélekedhet). Gyakran a formális oktatásban megszerezhető készségek és a munkaerőpiacon elvárt készségek nem teljesen fedik le egymást, ilyenkor a munkaerő-kereslet és -kínálat közötti egyensúlytalanságról beszélhetünk. A tapasztalatok alapján azokban az országokban, ahol a duális szakképzés rendszerének nagy hagyományai vannak

(mint például Németország, Ausztria vagy Svájc), jellemzően csekélyebb a fiatalok hátránya a munkanélküliségi mutatókat nézve[2] (Signorelli, 2017).

A keresleti oldal mellett munkakínálati okok is állhatnak a fiatalok körében jellemző magasabb munkanélküliség mögött. A fiatalok körében gyakran problémát jelent a tanulás és a munka közti átmenet menedzselése, például a merev munkaidő-követelményeknek való megfelelés. A kevés tapasztalattal rendelkező vagy pályakezdő fiatalok jellemzően **kevesebb vagy pontatlanabb ismeretekkel rendelkeznek a munkaerőpiacot illetően** is, például nem ismerik a megfelelő álláskeresési technikákat, vagy irreális elvárásaik lehetnek a munkabérre vagy a munkakörülményekre vonatkozóan is. Az elhelyezkedés különösen nehéz azon fiatalok körében, akik **alacsonyan képzettek**, vagyis a középfokú végzettséggel (érettségivel) nem rendelkező és a szakképzetlen fiatalok esetében.

A formális végzettség és a készségek alacsony szintje mellett **a munkavállalókat védő szigorú szabályozás is a fiatalok foglalkoztatása ellen hathat**: a törvényileg megszabott magas minimálbér gyakran magasabb, mint amennyit a munkavállalók hajlandók lennének fizetni az alacsonyabb produktivitásúnak vélt vagy „kockázatosabbnak" tartott fiatalnak. Illetve az elbocsátást megnehezítő és költségessé tévő szabályozás is inkább a már régebb óta alkalmazásban álló, rendszerint idősebb munkavállalókat védi a munkaerőpiacra újonnan belépő fiatalokkal szemben.

A fiatalok munkanélküliségi rátája nem csak magasabb, mint a 25 éven felüliek esetében, hanem általában **érzékenyebben is reagál a gazdaság ciklikus változásaira** (ahogyan az például a 2008-2009-es válság idején is történt a legtöbb országban, köztük Magyarországon is). Ennek oka az, hogy a munkáltatók általában a „*last in – first out*" elvet követik a leépítések idején, vagyis azokat a (többnyire fiatalabb) munkavállalókat bocsátják el először egy válságkor, akik később kerültek a vállalathoz (Vanvitelli és Pastore, 2018); erre a folyamatra az előző bekezdésben említett, a munkavállalókat védő szigorú szabályozás még inkább ráerősíthet.

A fiatalok átlagosan rosszabb munkaerőpiaci helyzete mögött nem csupán a magasabb munkanélküliség áll: a foglalkoztatásban álló **fiatalok is sokszor csak „rosszabb minőségű", azaz kevésbé jól fizető és bizonytalanabb állásokban tudnak csak elhelyezkedni,** illetve **gyakori a**

[2] *Bár az elmúlt néhány évben Magyarországon is történtek kísérletek a duális szakképzés német mintán alapuló bevezetésére, az országban jellemző strukturális munkanélküliség – vagyis az egyszerre fennálló munkaerőhiány és a fiatalokat arányaiban jobban sújtó, viszonylag magas munkanélküliség – arra utal, hogy a magyar köz- és felsőoktatási, illetve szakképzési rendszer nem tudja maradéktalanul kiszolgálni a munkaerőpiac igényeit – erről bővebben lásd például: Matheika, 2013.*

túlképzettség is (vagyis az, hogy csak olyan munkakörben tudnak elhelyezkedni, ami a megszerzett iskolai végzettségükhöz képest alacsonyabb végzettséggel is elvégezhető). Ez részben szintén a munkavállaláshoz szükséges készségek átlagosan alacsonyabb szintjére vezethető vissza. A fiatalok rövid ideig tartó, bizonytalanabb állásokban való túlreprezentáltsága mögött pedig gyakran a szigorú munkavédelmi szabályozás áll: azokban az országokban, ahol az elbocsátásnak magas költségei vannak a vállalatok számára, a pályakezdő fiatalokat jellemzően eleve csak határozott idejű szerződéssel alkalmazzák. Gyakran pedig a fiatalok hagyják ott idő előtt a munkahelyüket, általában az alacsony fizetés és az átlagosnál rosszabb munkakörülmények miatt (Vanvitelli és Pastore, 2018; Signorelli, 2017).

Összegezve, jellemzően az alábbi összetevői vannak a fiatalok rosszabb munkaerőpiaci helyzetének:

- magasabb munkanélküliségi ráta, melynek hátterében az alábbiak állhatnak:
  - munkáltatói diszkrimináció;
  - a hatékony munkavégzéshez szükséges alacsony, illetve nem a munkáltatók elvárásainak megfelelő készségek;
  - alacsony iskolai végzettség;
  - a munkavállalókat védő szigorú munkavédelmi szabályozás;
- kisebb beágyazódás a munkaerőpiacon, rosszabb minőségű álláshelyek túlsúlya:
  - rövidebb ideig tartó, határozott idejű, vagy bizonytalan álláshelyek;
  - alacsonyabb bérek;
  - az átlagosnál rosszabb munkakörülmények.

2.2. Miért lehet rosszabb az idősebb korosztály munkaerőpiaci helyzete?

Ahogyan a korábbiakban erre utaltunk, az idősebb (50-55 éven felüli) korosztály esetében nem annyira a munkanélküliség szintje, mint inkább az újbóli elhelyezkedés fokozott nehézsége jelenti az elsődleges problémát; a hosszabb ideig tartó állástalanság pedig sokszor az aktív álláskeresés iránti motiváció elvesztéséhez, inaktivitáshoz vezet.

A fiatal munkavállalókhoz hasonlóan az idősebbeket is gyakran éri **hátrányos megkülönböztetés a munkáltatók részéről.** Rich (2014) meta-elemzésében (egyebek mellett) összesen hét olyan, 2002-2011 közötti tanulmányt vizsgált, amelyek a kor alapú munkaerőpiaci diszkriminációt kutatták különböző európai országokban: a kutatások eredményei alapján az idősebb álláskeresőknek átlagosan kétszer-háromszor annyi állásjelentkezést szükséges beadniuk ahhoz, hogy pozitív választ kapjanak, mint a fiatalabb jelentkezőknek. Az előítéletek mögött gyakran az áll, hogy **a munkáltatók úgy gondolják: az idősebb munkavállalók kevésbé hatékonyan dolgoznak, mint a fiatalabbak**, emiatt kevésbé éri meg őket foglalkoztatniuk. Ennek igazságtartalmát a kutatások többsége nem támasztja alá egyértelműen, bár az eredmények némileg ellentmondásosak: egyes tanulmányok

alapján a fluid intelligencia (amely azt mutatja meg, hogyan értjük meg és hasznosítjuk az új információkat) már egészen korán, fiatal felnőttkorban elkezd romlani, míg más kognitív képességek csak jóval később, a hetvenes életévekben kezdenek el csökkenni (Desjardins és Warnke, 2012). Ebből az következik, hogy az 50 feletti munkavállalók közül azok, akik a több tapasztalatra építő, többnyire automatizált folyamatokat igénylő szellemi munkakörökben dolgoznak, általában ugyanolyan produktívak maradnak, mint fiatalabb korukban, akiknek viszont gyakran kell újfajta problémákat vagy feladatokat megoldaniuk, azok hátrányban lehetnek fiatalabb munkatársaikkal szemben a produktivitás terén (Picchio, 2014). Az OECD más kutatásai (European Commission, 2003; 2012) alapján az életkornak önmagában többnyire nincs hatása a produktivitásra, a produktív munkavégzéshez szükséges szakmai **készségek** viszont az **évek során elavulttá válhatnak**, amennyiben a munkavállaló nem fejleszti ezeket formális vagy informális képzések révén.

Az idősebb munkavállalóknak azonban kevesebb ösztönzőjük van az élethosszig tartó képzésben való részvételre, hiszen az öregségi nyugdíjkorhatárhoz közeledve egyre kevesebb idő alatt tudna megtérülni a képzésbe fektetett energia; emellett sokan úgy érezhetik, a hosszabb munkatapasztalat miatt kevésbé van szükségük (tovább)képzésre, valamint az életkorral a mobilitás is csökkenhet (European Commission, 2012). Az alacsonyabb iskolai végzettségű munkavállalókat fokozottan érintheti a munkavégzéshez szükséges készségek erodálódása, mivel nagyobb arányban vannak köztük fizikai foglalkozásúak, akik az életkorral járó egészségügyi problémák hatására fizikailag kevésbé bírják korábbi munkájukat folytatni, emellett az alacsony végzettség miatt eleve kevesebb a lehetőségük az elhelyezkedésre.

Amellett, hogy egyes munkáltatók kevésbé tartják produktívnak az idősebb korosztály tagjait, az idősebbek foglalkoztatása többnyire **magasabb költséggel is jár** a vállalkozások számára: egyrészt általában magasabb az elvárt bér a munkavállaló részéről, mint a fiatal munkavállalók között, másrészt a nem bérjellegű költségek is nagyobbak lehetnek, hiszen a legtöbb országban több fizetett szabadság jár nekik, illetve a munkáltatók nagy része úgy gondolhatja, hogy a korral együtt járó betegségek magasabb előfordulási valószínűsége miatt több betegszabadságot is vesznek ki.[3] A munkavállalókat erőteljesebben védő szabályozás szintén megnöveli az idősebbek alkalmazásának költségeit: ugyan a kötelezően előírt magas végkielégítések kedveznek a már foglalkoztatásban lévő

[3] Ez a feltevés ugyanakkor nem (teljesen) megalapozott, legalábbis Magyarországon: a KSH adatai szerint 2014-ben és 2015-ben a 30-34, 2016-ban pedig 35-39 évesek körében volt a legmagasabb a táppénzes napok száma. A nők esetében a 45 felettiek átlagosan jóval ritkábban mentek táppénzre, mint a (többnyire gyermekápolási táppénzt igénybe vevő) fiatalabb társaik, míg a férfiak körében csak enyhén volt magasabb a táppénzes napok száma 45 éves kor felett a harmincas korosztály mutatójához képest (KSH, 2018).

idősebb munkavállalóknak, ha azonban valamilyen okból mégis elveszítik az állásukat (például mert megszűnik a munkahelyük), a szigorú szabályozás még jobban gátolja az újbóli elhelyezkedésüket, mint a fiatalok esetében.

A munkakínálat oldaláról – a tartós állástalanság miatti motivációvesztés mellett – elsősorban a **negatív pénzügyi ösztönzők** jelentik az újbóli elhelyezkedés előtti legfőbb akadályt. Ilyen pénzügyi ösztönző – elsősorban a 60 éven felettieknél – az öregségi nyugdíj közelsége, a hosszabb ideig tartó juttatások (mint például Magyarországon a nyugdíj előtti segély, a NYES), illetve sok országban az idősebb álláskeresők számára kevesebb együttműködési kötelezettség van előírva, mint a fiatalabb társaiknak: például nem kell bizonyítaniuk, hogy aktívan keresnek állást (European Commission, 2012; Bloemen, 2016).

A magasabb életkorral gyakran együtt járó **egészségi problémák** szintén korlátozzák az idősebb korosztály munkába állását: a munkavégzésre vagy a munkába járásra (közlekedésre) is esetlegesen kiható tartós betegségek, fogyatékosságok, valamint a gyengébb fizikai teljesítőképesség szintén csökkentik a munkakínálatot, vagy korlátozzák, hogy a munkavállaló hol, milyen munkarendben vagy milyen jellegű munkákat tud elvégezni. Bizonyos statisztikák arra utalnak, hogy ez a probléma Magyarországon különösen súlyos lehet az 50-55 év feletti korosztály esetében: a WHO adatai alapján Európában az egészségben eltöltött évek várható száma születéskor 2016-ban átlagosan 70,2 év, míg Magyarországon ez csak 66,8 év volt. A férfiak esetében ez a különbség még jelentősebb: az európai országok között a fenti mutató átlagosan 68,2 év, míg a magyar férfiak körében 64,1 év volt 2016-ban. Ez azt jelezheti, hogy sokan még az öregségi nyugdíjkorhatár elérése előtt évekkel kieshetnek a munkaerőpiacról, vagy kénytelenek alacsonyabb fizetéssel járó állásokat elvállalni.

Összegezve tehát, 50-55 éves életkor felett az alábbi tényezők miatt beszélhetünk az átlagnál hátrányosabb munkaerőpiaci helyzetről:

- alacsonyabb aktivitás;
- egészségi problémák;
- állásvesztés esetén kisebb esély az újbóli elhelyezkedésre, ezzel együtt nagyobb esély a tartós munkanélküliségre, melynek hátterében az alábbiak állhatnak:
    - munkáltatói diszkrimináció;
    - a hatékony munkavégzéshez szükséges alacsony, illetve nem a munkáltatók elvárásainak megfelelő készségek.

2.3. A tartós munkanélküliség hosszútávú hatásai és a befolyásoló tényezők

A tartós, vagyis az egy évnél tovább fennálló munkanélküliség igen káros következményekkel jár az egyén számára. A hosszú állásnélküli időszak alatt a szaktudás és a készségek elavulttá válhatnak, a munkával szembeni attitűd és motiváció romlik, leépülhetnek a társadalmi és szakmai kapcsolatok, csökkenhet a fizikai teljesítőképesség és romolhat az egészségi és a mentális állapot is, vagyis a tartós munkanélküliek humán tőkéje lecsökken. Ezek miatt minél hosszabb ideig tart az állásnélküli időszak, annál inkább csökken az elhelyezkedés valószínűsége: ezt több empirikus elemzés is megerősíti (lásd például: Krueger, Cramer, és Cho, 2014); illetve a 3. ábrán is láthatjuk, hogy a legalább 12 hónapja munka nélkül lévők körében jóval alacsonyabb a foglalkoztatotti státuszba történő átmenet valószínűsége is.

Ahogyan az előzőekben kifejtettük, az 50 felettiek különösen veszélyeztettek a tartós munkanélkülivé válás szempontjából, míg a 25 éven aluliak körében a tartós munkanélküliség látszólag kisebb problémának tűnik. Ugyanakkor **a pályakezdő fiatalok elhúzódó munkanélkülisége** még az átlagosnál is nagyobb mértékben lehet képes rombolni az álláskereső humán tőkéjét, mivel a **negatív hatások hosszabb ideig jelentkezhetnek.** Több empirikus kutatás is kimutatta, hogy a fiatal életkorban átélt, tartós állásnélküli időszak hosszabb távon, akár több évtizeden keresztül vagy élethosszig rontja mind a jövőbeli foglalkoztatottsági esélyeket, mind pedig a jövőbeli kereseteket, különösen az alacsonyabban képzettek esetében (lásd például Mascherini és mtsai, 2017 összefoglalóját, valamint hivatkozásait). Ezeket a hosszú távú negatív hatásokat a szakirodalom **sebzési hatásnak (*scarring effect*)** hívja. Különösen nagy lehet a probléma, ha egy gazdasági válság során a fiatalokat erősebben érintő ciklikus munkanélküliség a későbbi időkben – az ún. hiszterézis révén - strukturális munkanélküliségben csapódik le, ezáltal egy egész “elveszett generáció” marad munkatapasztalat nélkül, és ezt a hátrányt később sem képes behozni.

A tartós munkanélkülivé válás valószínűségét az életkoron kívül természetesen számos más tényező is befolyásolja. Magyarországon az erre vonatkozó legújabb kvantitatív vizsgálatot a Hétfa Kutatóintézet végezte 2015-ös, a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat informatikai rendszeréből lehívott adminisztratív adatokon (Bördős és mtsai, 2018). A regressziós elemzés alapján **az alábbi tényezők befolyásolják pozitívan a tartós munkanélkülivé válás valószínűségét**:

- alacsonyabb iskolai végzettség (különösen a legfeljebb általános iskolai végzettség, valamint az érettségit nem adó, alsó-középfokú iskolai végzettség);
- fejlesztendő vagy komplex programmal fejlesztendő járásban regisztrált:

- korábbi hosszabb álláskeresési időszakok (különösen, ha volt 12 hónapnál hosszabb munkanélküli időszak is);
- foglalkoztatást helyettesítő támogatásban (FHT-ban) való részesülés;
- idősebb életkor (különösen: 55 év feletti);
- ha az álláskereső férfi;[4]
- megváltozott munkaképesség;
- a lakóhely 1000 fő alatti település;
- korábban közfoglalkoztatottként dolgozott (különösen, ha többször is);
- kevés munkatapasztalat (különösen, ha még nem volt legalább egy éves egybefüggő munkaviszonya).

A fentiek közül pedig az alábbiak magyarázzák legnagyobb mértékben a tartós munkanélküliség valószínűségének variabilitását (vagyis ezek azok a tényezők, amik a leginkább számítanak), fontossági sorrendben:

- melyik járásban regisztrált az álláskereső;
- volt-e korábban tartós munkanélküli;
- van-e korábbi munkatapasztalata (életkorától függően);
- volt-e korábban közfoglalkoztatott.

A tartós munkanélküliség nem csak az egyén, hanem **a teljes társadalom és gazdaság szempontjából káros** lehet, amennyiben a probléma nagyobb méreteket ölt. Amellett, hogy a tartós munkanélküliség jelentősen növeli a szegénységi kockázatot, társadalmi feszültségekhez és kirekesztődéshez is vezet, ami pedig gyengítheti a bizalmat a politikai és gazdasági intézmények iránt is, valamint a gazdasági növekedést is lassíthatja (Budapest Intézet, 2014a).

[4] Az adatok alapján férfiak nagyobb valószínűséggel maradtak ugyan a nyilvántartásban legalább egy évig, mint a nők (egyéb tényezőkre, pl. végzettségbeli különbségekre vagy munkatapasztalatra is kontrollálva), azonban ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy a nők könnyebben elhelyezkedtek: valószínűbb, hogy a nők nagyobb arányban válnak inaktívvá néhány hónap sikertelen álláskeresés után (pl. GYES-re való jogosulttá válás, 40 év utáni nyugdíjazás lehetősége, vagy a sikertelenség miatt egyszerűen nem mennek vissza a regisztrációt megújítani).

3. Mi működik az egyes célcsoportok esetében? Hatásvizsgálati eredmények és nemzetközi ajánlások, stratégiák

Ebben a fejezetben az elméleti és empirikus szakirodalomra, valamint a hazai és EU-s szintű stratégiákra és szakpolitikai ajánlásokra építve áttekintjük, hogy az egyes célcsoportok esetében melyek lehetnek azok az intézkedések, amelyek általában sikerrel növelik az álláskeresők elhelyezkedési esélyeit, illetve tartós elhelyezkedésüket a nyílt munkaerőpiacon.

A **tényellentétes, kvantitatív (ökonometriai) eszköztárral operáló hatásvizsgálatok** során a kutatók arra a kérdésre keresik a választ, hogy hogyan alakult volna a programban részt vevők helyzete – például egy munkaerőpiaci program esetén a foglalkoztatottsági esélyeik – abban az esetben, ha nem vettek volna részt a programban, azonban minden más körülmény ugyanúgy alakult volna. Tekintve, hogy a foglalkoztatási esélyeket általában a programon kívül jellemzően számos egyéb körülmény is befolyásolja (például a résztvevők személyes jellemzői, a munkaerőpiac aktuális helyzete, az általános munkaerőpiaci trendek, illetve egyéb szakpolitikai beavatkozások), a hatásvizsgálatok egyik fő célja ezen külső hatások kiszűrése, így a program és a kimeneti változó közötti tiszta oksági kapcsolat megbecslése. Az oksági kapcsolat becslésére és a hatások számszerűsítésére a tényellentétes hatásvizsgálatok a vizsgálni kívánt program résztvevőinek kimeneteleit egy megfelelően összeállított, a résztvevőkhöz hasonló tulajdonságokkal bíró álláskeresőkből álló kontrollcsoport tagjaival vetik össze. Ha a kontrollcsoport tagjai kellően hasonlítanak a programrésztvevők csoportjára – az esetleges különbségeket általában különböző ökonometriai eljárásokkal, például párosításos módszerekkel vagy a különbségek különbsége módszerével szűrik ki – , akkor a program lezárulta után mért két csoport közti különbségek feltehetően a programnak tulajdoníthatók. Ennélfogva a megfelelően kivitelezett tényellentétes hatásvizsgálatok megbízhatóbb képet nyújtanak arról, hogy mely programok (aktív eszközök, szolgáltatások, beavatkozások) milyen eredményességel működnek általában; a több hatásvizsgálati eredményt összesítő metaelemzések és szisztematikus szakirodalomáttekintők pedig arról is képet nyújthatnak, hogy melyek azok a programjellemzők vagy design elemek, amelyek a különböző célcsoportok esetében várhatóan nagyobb hatásossággal működnek. Az ilyen elemzések tehát a célzás kialakításához és a programok megtervezéséhez egyaránt hasznos információkkal szolgálhatnak.

A hatásvizsgálati szakirodalom eredményei („*hard evidence*”) mellett a fejezetben röviden összefoglaljuk a célcsoportokra vonatkozó, relevánsnak tartott egyéb szakirodalmakat, ajánlásokat is. Ezek közül kiemelten foglalkozunk az állami foglalkoztatási szolgálatok európai hálózata (PES Network) anyagaival, akik számos konferencia- és workshopösszefoglaló anyagot, ajánlást és a foglalkoztatási szolgálatok szakembereinek szóló gyakorlati kézikönyvet dolgoztak ki több témára és célcsoportra vonatkozóan, nem ritkán az általunk is hivatkozott hatásvizsgálati szakirodalmakra

építve. Emellett röviden összefoglaljuk a 2014-2020-as időszakra szóló magyar foglalkoztatási stratégia azon részeit is, amelyek a kiemelt célcsoportokra vonatkoznak.

3.1. Fiatal álláskeresők

3.1.1. Hatásvizsgálati eredmények

Az összes munkaerőpiaci program közül talán a fiatalokat célzó programokat vizsgálják a legtöbbször tényellentétes hatásvizsgálati módszerekkel (illetve ezek a programok is a leginkább elterjedtek); erre utal a kiemelkedően magas számú metaelemzés és szisztematikus irodalomösszefoglaló is, amelyet ezen programok hatásvizsgálatainak felhasználásával dolgoztak ki az elmúlt néhány évben (többek között lásd Kluve, 2014; Kluve és mtsai, 2016; Fox és Upaasna, 2018; a fiatalokat célzó képzésekről Wilson, 2013; Eichhorst, 2015; a fiatalokat célzó bértámogatások hatásairól Bördős, Csillag, és Scharle, 2015).

A fiatalokat célzó munkaerőpiaci *képzések* – bár a leggyakoribb támogatási formának számítanak a legtöbb ország foglalkoztatási szolgálatán – esetében az eddigi hatásvizsgálati szakirodalom eredményei nem túl biztatók. Ahogyan a Strategopolis írja jelentésükben (2018, 27. oldal, szó szerinti idézet):

> *„A fiatal munkanélküliek esetében a képzések, függetlenül azok jellegétől, önmagukban nem mutatnak szignifikáns hatásokat az elhelyezkedésre (Card et al., 2015; Kuddo, 2009). De Koning (2005) összesen 130 fiatalokat célzó képzési program szisztematikus értékelését végezte el, melyből arra a következtetésre jutott, hogy a képzéseknek nincs, bizonyos esetekben negatív hatása van az érintettek későbbi elhelyezkedésére. Kluve (2006) 137 programot (ebből 70 képzés) felölelő elemzése szerint a hatások csak hosszabb időtávon (2-3 év múlva) érvényesülnek a fiatalok esetében, de a programok hatásfoka alacsony. Martin és Grubb (2001) ezzel szemben szisztematikusan negatív hatásokról számolt be, amely mögött két okot azonosított. Ezek közül az első a lekötési hatásokhoz, a második pedig a program-dizájn sajátosságaihoz kötődik. A szerzők azzal érvelnek, hogy az alacsony iskolai végzettséggel és szakmai kvalifikációval rendelkező fiatalokat a tantermi képzések nem motiválják, nem kötik le, elvárásaik alacsonyak, ebből kifolyólag a képzések hatástalansága a fiatal munkanélküliek elhivatottságának hiányához és negatív attitűdjéhez köthető (Strategopolis, 2018:27).”*

Bár a legtöbb képzési program nem túl eredményes e célcsoport esetében a szakirodalom szerint, ennek ellenére mégis találhatunk olyan programokra példákat, amelyek sikeresen növelték az alacsonyan képzett fiatalok körében az elhelyezkedés esélyét. A sikeres programok kritériumait Wilson (2013) az alábbiak alapján határozta meg, a korábbi hatásvizsgálatok eredményeire támaszkodva:

- **megfelelő célzottság**: a nagy holtteher elkerülése és a források hatékony koncentrálása érdekében a képzéseknek elsősorban a hátrányos helyzetű fiatalokat, különösen a képzetleneket kell célozniuk;
- **kisebb volumenben indított programok**: a kevésbé célzott, tömeges képzések ritkán képesek megfelelő minőségben és eredményességgel működni;
- **gyakorlat-orientált képzések**: a fiatalokat célzó sikeres munkaerőpiaci képzések fontos része a munkakipróbálás és a munkahelyi gyakorlat. Ez különösen a képzetlen és hosszabb ideje nem tanuló, nem dolgozó (NEET) fiatalok esetében elengedhetetlen. Emiatt kulcsfontosságú a helyi munkáltatók bevonása a képzésekbe. A formális végzettség megszerzése mellett fontos továbbá a szoft készségek fejlesztése is a fiataloknál, azaz az önbizalom növelése, a csapatmunkára való felkészítés, az időgazdálkodási és alapvető szervezési készségek fejlesztése is. A szakképzettség megszerzésére irányuló képzési programok optimális esetben (szakmaspecifikus) álláskeresési technikák oktatásával, álláskeresési tanácsadással zárulnak;
- **a képzések kombinálása más, a foglalkoztatás előtt álló hátrányok leküzdését célzó eszközökkel**: igen gyakori, hogy az alacsony iskolai végzettség más olyan hátrányokkal is párosul, amelyek hátráltatják a gyors elhelyezkedést (és amelyek sokszor a korai iskolaelhagyást is okozták): például egészségi problémák, alacsony motiváció, napközbeni gyermekelhelyezés igénye, alacsony mobilitás, etnikum miatti diszkrimináció stb. Emiatt önmagában egy végzettség megszerzése nem feltétlenül segíti érdemben az álláskereső elhelyezkedését;
- **a helyi sajátosságokat és igényeket is figyelembe vevő** támogatási rendszer (holisztikus szemlélet).

A képzések mellett a *bértámogatások* szintén gyakori támogatási elemnek számítanak a hátrányos helyzetű álláskeresők esetében, mivel elméletben kompenzálhatják a munkáltatókat a munkavállaló alacsonyabb produktivitása miatt. Különösen a fiatalok esetében elterjedtek a bértámogatást magában foglaló, gyakran gyakorlati képzéssel (*on-the-job training*) egybekötött programok. Bördős, Csillag, és Scharle (2015) a fiatalokat célzó bértámogatások hatásvizsgálati összefoglalója alapján **a bértámogatás, az *on-the-job training* és a mentorálási, tanácsadási szolgáltatások egyidejű nyújtása sikerrel növelheti a hátrányos helyzetű, többnyire alacsonyan képzett fiatalok tartós elhelyezkedését** – lásd például az egyesült királysági *New Deal for Young People* programot (Blundell és mtsai, 2004; Dorsett, 2006). A hátrányos helyzetű fiatalok foglalkoztatási esélyeit – Bördős, Csillag, és Scharle (2015) irodalomösszefoglalója alapján – viszont **csak a bőkezűbb, azaz nagyobb támogatási intenzitású (a bérköltség 40-60 százalékát fedező) és hosszabb (legalább 1-2 évig tartó) bértámogatások tudják igazán javítani:** ilyen programokra példákat találhatunk többek között Németországban (Caliendo, Künn, és Schmidl, 2011) vagy Ausztriában (Eppel és Mahringer, 2013). A néhány hónapos, illetve alacsonyabb összegű támogatások vagy járulékkedvezmények kevésbé

hatásosak: a rövid idejű, munkakipróbálást célzó gyakornoki programok inkább csak a kevésbé hátrányos helyzetű, jobban képzett fiatalok számára jelenthetnek ugródeszkát a munkaerőpiacon. További fontos tanulság, hogy a tapasztalatok alapján a **bértámogatási programok során jelentős a lefölözés**, így ezen keresztül **a holtteher-veszteség mértéke is**: a (főként európai és tengerentúli angolszász országokban végzett) hatásvizsgálati eredmények szerint a támogatottak nagy része a bértámogatás nélkül is elhelyezkedett volna, és gyakran olyan fiataloknak ajánlják fel a támogatási lehetőséget, akik eleve jobb helyzetben vannak a munkaerőpicon, és nem szorulnának rá. Emiatt nagyon **fontos a megfelelő célzás** az állami foglalkoztatási szolgálatokon, amihez viszont jól képzett és sok kapacitással rendelkező ügyintézői gárda szükséges; illetve a statisztikai alapú profiling rendszerek is segíthetik a megfelelő célzást. A bértámogatások másik hátulütője, hogy **sok esetben csak a nagyobb vállalkozások képesek igénybe venni**, mivel általában jelentős adminisztratív kapacitást igényelnek, ezért azokban **a hátrányos helyzetű térségekben**, ahol kevés a nagyvállalat, illetve nagyobb az informális szektor vagy az alkalmi munkák súlya, **hatástalanok**.

3.1.2. Ajánlások és stratégiák

Az állami foglalkoztatási szolgálatok európai hálózata (PES Network) számos stratégiát, konferencia- és workshopösszefoglaló anyagot, ajánlást és gyakorlati kézikönyvet dolgozott ki a 25 alatti, a pályakezdő és a NEET fiatalok segítésére vonatkozóan. Példa erre a **NEET fiatalok elérésének (*outreach*) és megszólításának módszereit taglaló jelentés**, ami több tagállamból is hoz példákat és potenciális jógyakorlatokat a témában (European Commission, 2015b). A jelentéshez kapcsolódva megjelent egy, az **állami foglalkoztatási szolgálatok szakemberei számára írt gyakorlati kézikönyv** is, mely magyar nyelven[5] is elérhető (European Commission, 2016). Egy további példa az Ifjúsági Garancia implementációjáról írt jelentés, ami a program és keretrendszer megvalósításának kihívásait és sikertényezőit foglalja össze, szintén sok országpéldát megemlítve (Metcalfe és mtsai, 2016). Ezek mindegyike kiemeli, hogy a fiatalok elérése és munkaerőpiaci aktiválása társadalmi és gazdasági szempontokból is egyre növekvő fontosságú. A három tanulmányt összegezve az alábbi főbb megállapítások emelhetők ki:

[5] *Magyar nyelvű elérhetőség (kézikönyv első és második része):*
https://nfsz.munka.hu/Lapok/munkaugyi_szolgalatok_europa/content/gyakorlo_szakemberek_kk_a.pdf
https://nfsz.munka.hu/Lapok/munkaugyi_szolgalatok_europa/content/gyakorlo_szakemberek_kk_b.pdf
Letöltés ideje: 2019. március 23.

- A magas NEET-ráta miatt a csoporton belüli sokszínűségre tekintettel (sok magasan képzett, sok elbátortalanodott munkavállaló, inaktivitás, munkatapasztalat hiánya jellemző, jelentős a nők aránya) **diverzifikált intézkedéscsomag** javasolt Magyarországon, különös tekintettel a munkatapasztalat-szerzés biztosítására.
- A sikeres, fiatalokat bevonó stratégiák általában alkalmaznak **képzett, külön a fiatalok megszólításáért felelős munkatársa**t, vagy együttműködnek más, szintén ezzel a célcsoporttal foglalkozó szervezetekkel. A nem regisztrált fiatalok eléréséhez olyan **partnerségi együttműködések** keretében bevont szervezetekre van szükség, akik nem-hivatali minőségben kapcsolatba kerülnek fiatal munkanélküliekkel (iskolák, helyi kis közösségekben működő szervezetek, ifjúsági szervezetek). A fiatalok által gyakran látogatott helyszíneken **a mobil szolgáltatásnyújtás** megszervezése, ezeken keresztül az információnyújtás és egyéb szolgáltatások biztosítása szintén új hidat képezhet a fiatalok és a foglalkoztatási szolgálatok között. Az ilyen mobil szolgáltatásnyújtási pontokra szintén számos gyakorlat létezik a különböző tagállamokban.
- A foglalkoztatási szolgálatok **együttműködése az általános és középfokú közoktatási intézményekkel** segíthet nyomon követni a korai iskolaelhagyókat, és ezáltal mihamarabb képzéshez vagy szakmai tapasztalathoz juttatni őket, ami preventív beavatkozásként megakadályozhatja a munkaerőpiaci hátrányok későbbi halmozódását. Bár egy ilyen együttműködés jelentős adatvédelmi akadályokba ütközhet, a potenciális hasznok érdekében érdemes lehet a megfelelő kormányzati szervekkel egyeztetve – az adatvédelmi irányelveket tiszteletben tartva, de akár a szükséges jogszabályok módosításával – az együttműködés kereteit kidolgozni.
- Segíti a jó kapcsolat kialakulását a fiatal álláskeresők és a foglalkoztatási szolgálatok között, ha a hivatal képessé tud válni „az ő nyelvükön beszélni", vagyis **a fiatalok számára mindennapos kommunikációs csatornákat használni**, mint például a Facebook, LinkedIn, Instagram (például események szervezésére, reklámozására; tájékoztatás képzési és támogatási lehetőségekről, online szolgálatások nyújtása képzés vagy tanácsadás terén stb.).
- Néhány országban már pozitívak a tapasztalatok az **online tanácsadással** kapcsolatban is. Azonban a tapasztalatok szerint az online tanácsadások és az e-coaching szolgáltatások inkább a magasabban képzett álláskeresők számára javasoltak.
- A fiataloknak nyújtott pályatanácsadási szolgáltatások során a hosszú távú, jövőbeli szakmai fejlődési lehetőségeket is magában foglaló karriertervek felé érdemes terelni a fiatalokat.
- Javasolt a célzott kommunikációs stratégiák kidolgozása és alkalmazása a nagyvállalatok, a KKV-k és az egyéb munkáltatókkal folyatott kapcsolattartás fejlesztésére.

A hazai **foglalkoztatási stratégia (2014-2020)** a következő javaslatokat teszi a 25 év alattiak és a pályakezdők munkaerőpiaci aktivitásának növelése érdekében:

- A stratégia jelentős munkaerőpiaci tartalékként azonosítja a fiatal, pályakezdő korosztályt, ezért elsősorban tanulás melletti munkavégzésük ösztönzését javasolja.
- A munkáltatók körében javasolt a speciális munkakörmegosztás ösztönzése, melynek lényege, hogy azonos státuszon részmunkaidőben osztozik egy nyugdíj előtt álló idősebb és egy pályakezdő munkavállaló. Ez a felállás költségkímélő megoldás lehet a betanításra. A stratégia javasolja egy olyan támogatási konstrukció kialakítását, ami járulékkedvezmények révén ösztönözné a munkakörmegosztást a vállalatoknál.
- A rugalmas foglalkoztatás és rugalmas munkaszervezés különböző formái a pályakezdő, fiatal álláskeresőknek kedvező lehetőségeket teremtenek, ezért javasolja ezek pénzügyi ösztönzését.

3.2. 50 év feletti álláskeresők

3.2.1. Hatásvizsgálati eredmények

Az idősebb álláskeresők elhelyezkedésének segítésére elviekben ugyanazok az eszközök állnak az állami foglalkoztatási szolgálatok részére, mint a fiatalok esetében, azonban az egyes eszközök hatásossága radikálisan eltérhet a két célcsoport esetében. Részben emiatt, részben más megfontolások – és esetenként előítéletek – miatt rendszerint más-más típusú eszközöket is kapnak az 50 feletti álláskeresők, például jellemzően ritkábban részesülnek képzésben fiatalabb társaiknál.

Picchio (2014) írása azt összegzi, mit tudunk a *képzések* munkaerőpiaci hatásairól az 50 feletti álláskeresőkre nézve. A hatásvizsgálati összefoglaló alapján **a képzések sikeresen növelhetik az 50 év felettiek elhelyezkedési esélyeit**, azonban fontos, hogy azok az idősebb korosztály igényeire és sajátosságaira legyenek szabva. Bár a különböző kutatások ellentmondanak egymásnak abban, hogy az életkor előrehaladtával mely ponton és milyen gyorsan kezdenek el romlani a kognitív képességek, általánosságban elmondható, hogy a fluid intelligencia (amely azt mutatja meg, hogyan értjük meg és hasznosítjuk az új információkat) már egészen korán, fiatal felnőttkorban elkezd romlani, és az 50-es, 60-as korosztály tagjai átlagosan lassabban sajátítják el az új ismereteket, mint a fiatalabbak (Desjardins és Warnke, 2012; Picchio, 2014). Éppen ezért **az idősebb álláskeresők képzésénél a több idő (hosszabb és kevésbé intenzív képzések) és más oktatási módszerek (többféle módszerek vegyítése: mint például az előadás, a gyakorlati bemutató és az aktív részvétel kombinálása) lehetnek inkább eredményre vezetők**. Ezen kívül a saját ütemben történő tanulás (*self-paced learning*) és a munka közbeni, gyakorlatorientált tanulás (*on-the-job learning*) is hatásosabb lehet. Czaja és Sharit (2016) könyve, bár nem kifejezetten az álláskeresőkre célzott képzésekről szól, számos további módszertani ajánlást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy melyek azok a pedagógiai módszerek és oktatási technikák, amelyek révén az idősebbek könnyebben elsajátíthatják az új ismereteket egy képzés során.

Az idősebbeket célzó *bértámogatási programok* lehetőségeit Boockmann (2015) foglalja össze. A tapasztalatok alapján **a bértámogatások ritkán járnak jelentős hatásokkal az idősebbek foglalkoztatási esélyeire nézve, bár akadnak ellenpéldák**. Az 1998-ban először csak a tartós munkanélküliekre bevezetett, majd 2002-ben az 50 év feletti álláskeresőkre is kiterjesztett németországi bértámogatás – amely a bérköltség legfeljebb 70 százalékát fedezhette és akár 70 hónapig is folyósítható volt – összességében nem hozott szignifikáns növekedést az idősebbek foglalkoztatottsági szintjében, kivéve a kelet-németországi nők esetében, akik körében 6 százalékpontos foglalkoztatottság-javulást figyeltek meg a program hatására (Boockmann és mtsai, 2012). Finnországban 2006 és 2010 között volt elérhető bértámogatás a legalább 54 éves, alacsony (havi 2000 euró alatti) keresetű, többnyire képzetlen munkavállalók foglalkoztatására vagy továbbfoglalkoztatására. A támogatás a bérköltség legfeljebb 16 százalékára terjedt ki, vagyis jóval kevésbé volt bőkezű, mint a német eset. Huttunen, Pirttilä, és Uusitalo (2013) hatásvizsgálata alapján ez a program sem javította szignifikánsan az idősebb munkavállalók körében a foglalkoztatottság szintjét. A német és a finn példákhoz hasonlóan Belgiumban sem vezetett eredményre a 2002-ben bevezetett, az 58 év feletti munkavállalók után járó járulékkedvezmény, bár a gyáriparban – ahol a többi ágazathoz képest eleve magasabb volt a korai nyugdíjazást választók aránya – némileg növekedett a nyugdíj előtt álló férfiak körében a foglalkoztatottság szintje, azonban a nőkre már nem volt hatással (Albanese és Cockx, 2015).

A nemzetközi hatásvizsgálati tapasztalatok alapján Boockmann (2015) azt a következtetést vonja le, hogy **a bértámogatás nem költséghatékony eszköz az 50 év felettiek foglalkoztatásának növelésére, mivel a hatásosságuk limitált, viszont jelentős a holtteher mértéke: a legtöbb bértámogatást olyanok után igénylik a munkáltatók, akiket a támogatás nélkül is foglalkoztatnának**. Ha viszont a holtteher csökkentése érdekében a bértámogatás célzását túlságosan szűkre veszik, ahhoz nagyon jól képzett ügyintézők és jól működő profiling rendszer szükséges a foglalkoztatási szolgálatokon. A túl szűk célzás hátrányai továbbá, hogy a munkaerőpiac egyfajta stigmaként foghatja fel a jogosultságot (hiszen az csak a leginkább hátrányos helyzetűek után jár), aminek révén a diszkrimináció csak még inkább nő.

A bértámogatások további hátránya, hogy (különösen szűkebb célcsoport esetén) **helyettesítési hatással** járhatnak együtt, ami akkor jelentkezik, ha a támogatás hatására csökken a hasonló helyzetű, de a támogatásra nem jogosult munkavállalók iránti kereslet: vagyis, hiába nő az 50 felettiek foglalkoztatása, ha például a 45-50 közöttieket egyszerűen „lecserélik” a munkáltatók a kedvezményesen foglalkoztatott munkaerőre.

3.2.2. Ajánlások és stratégiák

Az európai foglalkoztatási szolgálatok hálózata – a fiatalokhoz hasonlóan – az 50-55 éven felüli álláskeresőkre vonatkozóan is összeállított egy, az európai tagállami gyakorlatokon alapuló **eszközkészletet** (European Commission, 2012). A kézikönyv a következőket javasolja az idősebb korosztály munkaerőpiaci aktivitásának növelése érdekében:

- Javasolt az idősebb munkavállalókkal kapcsolatos **negatív előítéletek lebontására** törekedni mind az idősebb munkavállalókkal, mind pedig a munkáltatókkal folytatott munka során. A foglalkoztatási tanácsadás során az idősebb munkavállalók **erősségeire és lehetőségeire érdemes helyezni a hangsúly**t, és ezekre az ügyfelek figyelmét is fontos felhívni az önbizalom erősítése érdekében. A munkáltatók és a szélesebb közvélemény körében érdemes figyelemfelhívó kampányokat szervezni, a foglalkoztatási tanácsadókat pedig felkészíteni a munkáltatók gyakran sztereotip berögződéseit lebontó érvelésre. Ezeket a gyakran elhangzó előítéletes kifogásokat és az ezekre rácáfoló válaszérveket érdemes lehet például kártyákra is kinyomtatni, hogy mindig kéznél legyenek a tanácsadók számára. Fontos azonban arra is figyelni, hogy a közvetítendő üzenetek körültekintően legyenek megválogatva annak érdekében, hogy ne okozzanak hátrányt más foglalkoztatási csoportokra (jellemzően a fiatalabb korosztályra) nézve.
- Javasolt az idősebb munkavállalók önálló **vállalkozóvá válásának segítése**, ami lehetővé teszi, hogy az idősebbek a saját igényeiket figyelembe véve szervezzék a munkavégzést, valamint hasznosítsák korábban megszerzett munkatapasztalataikat. Ezt javasolt a vállalkozói képességeket fejlesztő tanácsadással, képzéssel is megtámogatniuk a foglalkoztatási szolgálatoknak.
- Az ajánlások szerint érdemes lehet megfontolni, hogy az idősebb munkavállalókkal foglalkozó **tanácsadókként elsősorban korban hozzájuk közelebb munkatársakat alkalmazzanak** (elsősorban a szakmai és élettapasztalataik miatt). Amennyiben nem megoldható, hogy korban közel álljon az ügyfélhez a tanácsadó, úgy javasolt a tanácsadókat, ügyintézőket külön képzés formájában felkészíteni a célcsoporttal folytatott hatékony munkára.
- Az idősebb munkavállalók esetén érdemes nagy hangsúlyt fektetni **a korai beavatkozásra**, mivel ők jellemzően hamarabb veszítik el az álláskeresési motivációjukat. A korai beavatkozást akár a munkanélkülivé válást követően azonnal is meg lehet kezdeni, az első interjú eredménye alapján.
- A **csoportos foglalkozások** szervezése hozzájárulhat az idősebb munkavállalók kapcsolati hálójának fejlesztéséhez, a társas kapcsolati készségeik fejlődéséhez és az elszigeteltség feloldásához.
- Bértámogatási programot csak személyes tanácsadási szolgáltatással összekapcsolva javasolt nyújtani az idősebb munkavállalóknak, amivel biztosítható annak hatékonysága.

- A foglalkoztatási szolgálatok számára kiemelten ajánlott a különböző **partnerségek** kialakítása:
    - munkáltatói, munkaerőközvetítő szervezetekkel (a munkaerőpiaci igények felmérése, állásfeltárás, munkakipróbálási alkalmak leegyeztetése, az idős munkavállalókkal kapcsolatos előítéletek leépítése érdekében),
    - önkormányzatokkal és szociális szolgáltatókkal (az ügyfelek komplex problémáinak segítése),
    - szakképzési intézményekkel, valamint
    - nem-kormányzati szervezetekkel és érdekvédelmi csoportokkal (az idősebb munkavállalók igényeinek figyelembevétele érdekében).

A hazai stratégiák közül a **foglalkoztatási stratégia (2014-2020)** az alábbi javaslatokat teszi az 50 év felettiek aktivitásának és foglalkoztatottságának növelése érdekében:

- Javasolt a felnőttképzési források koncentrálása a versenyképes szaktudással nem rendelkező csoportokra, többek között az 50 év felettiekre. A stratégia szerint az élethosszig tartó tanulás keretében ösztönözni kell az idősebb korosztály részvételét is a készségfejlesztő képzésekben.
- Tekintve, hogy az aktív eszközökben alulreprezentáltak az idősebbek (2012-ben az 55-59 évesek aránya a regisztrált álláskeresők között 10 százalék volt, ezzel szemben aktív eszközökben mindössze 2,8 százalékuk részesült), növelni kell a részarányukat. A hátrányos helyzetűeket célzó, komplex munkaerőpiaci programokba történő bevonáskor érdemes priorizálni a több szempontból is hátrányos helyzetű álláskeresőket, például az alacsony iskolai végzettségű 50 év felettieket.
- Javasolt az 55 év feletti munkavállalók foglalkoztatása után járó járulékkedvezmények növelése.
- A munkáltatók körében javasolt a speciális munkakörmegosztás ösztönzése, melynek lényege, hogy azonos státuszon részmunkaidőben osztozik egy nyugdíj előtt álló idősebb és egy pályakezdő munkavállaló. Ez a felállás költségkímélő megoldás lehet a betanításra. A stratégia javasolja egy olyan támogatási konstrukció kialakítását, ami járulékkedvezmények révén ösztönözné a munkakörmegosztást a vállalatoknál.
- Ösztönözni kell a rugalmas foglalkoztatás és munkaszervezés bevezetését a munkáltatók körében. A stratégia szerint ez az idősebb korosztály foglalkoztatása szempontjából is előnyös lenne.

3.3. Tartós munkanélküliek

3.3.1. Hatásvizsgálati eredmények

A tartósan, legalább egy éve munka nélkül lévők a fiatalokhoz hasonló kiemelt figyelmet kapnak a szakirodalomban és a foglalkoztatási stratégiákban, különösen Európában. Egy 2015-ös, az Európai Bizottság számára készített anyag (European Commission, 2015c) például öt országban – Németországban, Dániában, Litvániában, Olaszországban és Magyarországon – mérte fel, hogy milyen eszközökben részesülnek a tartós munkanélküliek, valamint más szerzők hatásvizsgálati eredményeire támaszkodva a **beavatkozások költség-haszon elemzésére** tett kísérletet.[6] A tanulmány szerint a költségek és a hasznok aránya nem csak attól függ, hogy konkrétan milyen eszköz(öke)t és hogyan nyújt a foglalkoztatási szolgálat a tartós munkanélküli ügyfeleknek, hanem attól is, hogy ezek az álláskeresők milyen jellemzőkkel bírnak (elsősorban az iskolázottságuk és a készségeik szintje számít), illetve hogy általában véve milyen hatékonysággal működik a közigazgatás a foglalkoztatási és a szociális szektorban, valamint mennyire centralizált az irányítás. A 2014-2015 folyamán írt tanulmány szerint Magyarországon az alábbi, tartós munkanélküliekre célzott intézkedések bevezetése esetén lenne nagy valószínűséggel pozitív a költség-haszon mérleg:

- **az ügyfelező ügyintézők számának növelése**, ezáltal az egy ügyintézőre eső álláskeresők mutatószámának 1:70-re történő javítása és intenzívebb segítségnyújtás a tartós munkanélküliek számára (havi találkozókkal és beszélgetésekkel);
- a közfoglalkoztatás helyett (ami a tartós munkanélküliek 90 százaléka számára az egyetlen felajánlott program volt az értékelés idején) az egyénre szabott, több elemet is kombináló **komplex programokba való nagyobb arányú bevonás**, különösen a munkaerőpiactól távol lévő, legalacsonyabb végzettségű álláskeresők esetében;
- nagyobb hangsúly fektetése a **munkáltatókkal való kapcsolattartásra**, esetleg a munkáltatókat célzó külön szolgáltatások nyújtása.

Az Európai Bizottság egy másik, szintén több országgyakorlat és tényellentétes hatásvizsgálati elemzés eredményein alapuló **jelentése** (European Commission, 2014) szerint a legtöbb országban elsősorban a tartós munkanélkülivé válás megelőzésére koncentrál az állami foglalkoztatási szolgálat. A **profiling** egyik fő célja ugyanis éppen az, hogy már a nyilvántartási időszak legelején viszonylag nagy pontossággal beazonosítsa azokat az álláskeresőket, akik különösen veszélyeztetettek ebből a szempontból: az erőforrások ezen álláskeresőkre koncentrálásával a korai beavatkozás révén

[6] *Pozitív költség-haszon mérleg alatt a szerzők azt értik, hogy – a korábbi tényellentétes hatásvizsgálati elemzések alapján becsülve – a beavatkozás hatására az álláskeresési időszak lerövidüléséből eredő hasznok (kevesebb kifizetett ellátás) meghaladnák a beavatkozással járó plusz költségeket.*

megelőzhető, hogy ezek az álláskeresők tartós munkanélkülivé váljanak. Ehhez elengedhetetlen a személyre szabott, intenzív tanácsadásokra és a motiváció folyamatos fenntartására és erősítésére építő szolgáltatáscsomagok nyújtása. A European Commission (2014) jelentése szerint továbbá azok a munkaerőpiaci programok hatásosak a tartós munkanélküliek, illetve az ezzel veszélyeztettek célcsoportja számára, amelyek egyszerre **csak egy szűk célcsoportra koncentrálnak**, **komplex megközelítést alkalmaznak** az álláskeresők problémáinak kezelésére és **jól célzottak**, azaz csak a valóban rászorulókat célozzák. Ezek a programok általában **egyszerre több eszközt is felkínálnak** – az ügyfél elhelyezkedése előtt álló akadályokra szabva –, és általában tartalmaznak az alapvető és munkahelyi **készségek fejlesztését** célzó szolgáltatásokat, rendszeres és gyakori **mentorálást** vagy coachingot, valamint gyakran részük a **gyakorlatorientált, munkahelyen történő hosszabb képzés** és az **álláskeresési technikák elsajátítását célzó tréning** is. A társadalmi vállalkozásoknál vagy egyéb „védett" munkahelyeket történő (köz)foglalkoztatás szintén sikeres eszköz lehet, amennyiben ezt ideiglenesen, munkatesztként alkalmazzák és kiegészül egyéb szolgáltatásokkal és képzésekkel is. Az elhelyezkedést követő rendszeres és több hónapig (vagy akár évig) tartó **munkahelyi mentorálás** elengedhetetlen a programok sikerességéhez. A jelentés a fentiek mellett kiemeli, hogy **a szociális és foglalkoztatási szolgáltatások koordinációja kulcsfontosságú**: ehhez viszont alaposan megtervezett, a kormányzat több szintjét érintő, vertikális (országos, megyei és települési) és horizontális (szakpolitikák közötti) együttműködést és koordinációt igénylő, átfogó reformokra van szükség.

A Budapest Intézet (2014) szakpolitikai jelentése (***policy brief***-je) – több korábbi hatásvizsgálati eredményre alapozva – azt hangsúlyozza, hogy a hatásos intézkedések többnyire bonyolultan kivitelezhetők (mivel egyszerre több eszköz kombinálása szükséges) és **csak hosszú távon hoznak eredményeket**, és gyakran nagy politikai költségekkel is járhatnak, mivel időnként szembemehetnek a társadalmi elvárásokkal. A potenciálisan sikeres beavatkozások közé tartoznak az együttműködési kötelezettséget szigorító intézkedések, a célzott bértámogatások, valamint az egyszerre több problémát kezelni célzó komplex programok. Az intézkedések megfelelő tervezése mellett elengedhetetlen még a munkaügyi intézményrendszer és általában a közigazgatás színvonalának megerősítése is: még ha elméletben megfelelő is a szakpolitikai beavatkozás vagy program design-ja, a megvalósítás során elkövetett hibák gyakran alááshatják a beavatkozás sikerességét. Ehhez az intézkedések rendszeres és jól átgondolt monitoringja, tényellentétes módszerekre épülő hatásvizsgálata, valamint az új programok megfelelő előzetes tesztelése (lehetőleg kontrollcsoportos kísérlet keretében) szükséges.

Magyarországon viszonylag kevés olyan hatásvizsgálat készült, ami kifejezetten a tartós munkanélküliekre irányult volna. A bértámogatási (járulékkedvezményeket kínáló) programokat illetően Magyarországon (Cseres-Gergely, Scharle, és Földessy, 2015) a **START Extra**[7] (**TÁMOP 1.2.1.**) program által biztosított járulékkedvezmény hatását vizsgálta a program egyik célcsoportjára, az idősebb (50 év feletti) tartós munkanélküliekre nézve. Az eredmények alapján a célzott bértámogatási programnak a nők körében nem, de a férfiak esetében kimutatható szignifikáns hatása volt: különösen a szakmunkás végzettségű férfiak körében voltak jelentősek a hatások. A becslési eredményekre alapozott költség-haszon elemzés alapján a legalább középiskolai végzettséggel rendelkező álláskeresők esetében a támogatás költséghatékonynak is bizonyult.

3.3.2. Ajánlások és stratégiák

A tartós munkanélküliekkel kapcsolatos egyik legfontosabb EU-s szintű ajánlás a **2016/C 67/01 tanácsi ajánlás**. Ennek lényegét már az előző, a profiling rendszer értékeléséről szóló tanulmányunkban összefoglaltuk (Bördős és mtsai, 2018:21-22):

- ösztönözni kell a nyilvántartásba vételt;
- a támogató intézkedéseket legkésőbb a munkanélküliségi időszak 18. hónapjában végre kell hajtani (munkaerőpiaci integrációs megállapodás keretében);
- támogató, személyre szabott megközelítés keretében foglalkozni kell a tartós munkanélküliséghez vezető akadályokkal és az álláskeresőket az egyéni igényekhez igazított támogatási szolgáltatások felé kell terelni;
- a munkaerőpiaci integrációs megállapodásban az alábbi szolgáltatásokat érdemes valamilyen módon kombinálni: álláskeresési segítség, illetve segítségnyújtás a megszerzett állás tekintetében, a nem formális és az informális tanulás validálása, rehabilitáció, tanácsadás, oktatás, szakképzés, munkatapasztalat-szerzés, szociális támogatás, gyermekellátás és -gondozás, egészségügyi és tartós ápolásgondozási szolgáltatások, adósságrendezési tanácsadás, valamint lakhatási és közlekedési támogatás;

[7] *A 2007 és 2013 között érvényben lévő START Extra kártya két éven keresztül biztosított járulékkedvezményt (az első évben 0, a második évben 10 százalékos munkáltatói járulék a szokásos 27 százalék helyett) a munkáltató számára azon munkavállalók után, akik*
tartós munkanélküliek és 50 éven felüliek, vagy
tartós munkanélküliek és legfeljebb alapfokú végzettséggel rendelkeznek, vagy
foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülnek.
A 8 általánosnál magasabb iskolai végzettségű és 50 éven aluli tartós munkanélküliek (a GYES-ről, GYED-ről vagy GYET-ről visszatérőkkel együtt) a valamivel kisebb járulékkedvezményt jelentő START Plusz, a fiatal pályakezdő nem tartós munkanélküliek pedig a START kártya kiváltására voltak jogosultak.

- szükséges az egyablakos ügyintézési pontok kijelölése, ahol az álláskereső foglalkoztatási és szociális támogatási szolgáltatásokat is magában foglaló, koordinált szolgáltatási csomagban részesülhet;
- fontos a munkáltatók bevonása a tartósan munkanélküli személyek integrációjába.

A tanácsi ajánlásban foglaltak tagállami végrehajtását segítő, az állami foglalkoztatási szolgálatok számára írt **kézikönyv** (*toolkit*) konkrét módszertani javaslatokat is megfogalmaz a fentiekkel kapcsolatban. Ez a kézikönyv magyar nyelven is elérhető (Scharle és Csillag, 2016). A kézikönyv a tanácsi ajánlás két elemével kapcsolatban nyújt részletesebb gyakorlati útmutatást: ezek a tartós munkanélkülieket célzó szolgáltatások összehangolása és az egyablakos ügyintézési pontok kialakítása, valamint a munkaerőpiaci integrációs megállapodások használata. A **szolgáltatáskoordinációra** vonatkozóan a következő ajánlásokat teszik a szerzők:

- Az integrálandó szolgáltatások köre a tartós munkanélküliek szükségleteinek megfelelő releváns szolgáltatásokra terjedjen ki.
- A tartós munkanélkülieket célzó **szolgáltatások integrációja többféleképpen megvalósítható** úgy az együttműködés módja, mint annak mélysége szerint. A több szolgáltató általi közös honlap üzemeltetésétől (akár online szolgáltatások biztosításával), az ügyfelek adatainak megosztásán keresztül az alkalmi vagy állandó jelleggel közös helyszínen megvalósított szolgáltatásnyújtásig többféle megoldás járulhat hozzá a szolgáltatási paletta megfelelőségének javulásához.
- A **szolgáltatások fizikai kolokációja** akkor javasolt, ha a tartós munkanélküli célcsoport előnyben részesíti a személyes találkozást, illetve alacsony számítástechnikai képességekkel bír, továbbá abban az esetben, ha az intézmények közti utazás költséges. Az azonos helyszínen történő szolgáltatásnyújtás a szakemberek közti együttműködést is erősíti.
- Az együttműködések kialakításánál nagyon pontosan meghatározott és írásban rögzített felelősség- és feladatmegosztásra van szükség.
- Az együttműködések hatékony ösztönzésére a kézikönyv javasolja a közös célkitűzések alkalmazását (a részcélok meghatározása tükrözheti az együttműködésben lefektetett feladatmegosztást), ezt azonban oly módon kell kialakítani, hogy erős teljesítményösztönzők mellett autonómiát kapjanak az intézményi egységek a leghatékonyabb együttműködési mód megtalálásában.
- Ehhez elengedhetetlen a szakmai állomány képzésekkel való felkészítése (több intézményrendszer szakmai szempontjainak megismerése, új információs rendszer kezelése, szükségletek széleskörű, nem csak szorosan munkaerőpiaci szempontú felmérése).

- Szükséges a **technikai háttér** (hardveres támogatás, szoftveres megoldások, IT rendszerek kompatibilitása), adatkezelési szabályozás akadályainak elhárítása és az **adminisztráció racionalizálása**. Erre vonatkozóan a következő megjegyzéseket teszi a kézikönyv:

> „Szintén komoly akadályt jelenthet, ha dokumentumok széles köre esetében kell papíralapú másolatokat és aláírásokat megőrizni, mivel ez megkétszerezi az ügyfélkiszolgáló személyzet adminisztrációs terheit, különösen, ha az informatikai rendszer nem tart lépést a szakmai protokollokkal. Ezek a terhek csökkenthetők, ha minimálisra csökkentjük az ilyen kötelezettségeket és biztosítjuk az informatikai rendszer rugalmasságát (szó szerinti idézet, Scharle és Csillag, 2016:14)."

- Az informatikai rendszer tervezésekor tekintettel kell lenni arra, hogy **az ügyfél útja** (a különböző szolgáltatók között és alcsoportonkénti bontásban is) **nyomon követhető legyen** a rendszerben, az **indikátorok automatikusan kinyerhetők** legyenek.
- Olyan **személyi tanácsadók** alkalmazása javasolt, akik végigkísérik a regisztrált tartós munkanélkülieket a munkanélküli időszak alatt, s ehhez szükség lehet a tartós munkanélküli ügyfelekkel végzett munkára specializált tanácsadókra.
- Az álláskeresési motiváció fenntartásához – különösen a halmozódó hátrányokkal rendelkező tartós munkanélküliek esetén – javasolt a **havi rendszerességű személyes beszélgetés** (havi egyszer 30 perc).
- Tekintettel kell lenni a **szükségletfelmérés időigényes** voltára. Javasolt az informatikai rendszer fejlesztése és az adminisztrációs terhek minimálisra csökkentése révén lehetővé tenni a mélyreható egyéni felmérést, tesztek és személyes beszélgetés segítségével.
- A tartós munkanélküliekre specializálódó **szakemberek (esetmenedzserek) készség- és képességfejlesztése** javasolt a következő területeken: pontos és tömör fogalmazás, interjúzási és hallgatási készségek, türelem és kitartás, a határozottság és érzékenység egyensúlyának fenntartása, informatikai tudás.
- Az automatikus szankcionálás helyett a kézikönyv világos és a fokozatosság elvét követő szabályozást javasol, valamint a sikeres támogatói munka érdekében némi önállóság biztosítását a tanácsadóknak, ügyintézőknek.

A tartós munkanélküliekre vonatkozó 2016/C 67/01 **tanácsi ajánlás megvalósításáról nemrég értékelés is készült** (European Commission, 2019): ez azt vizsgálja, a tagállamok hogyan implementálták az ajánlásban megfogalmazott intézkedéseket, illetve néhány kiválasztott országról esettanulmány is készült (Magyarország nincs ezek között). Az értékelés megállapítja, hogy a tagállamok nagy eltéréseket mutatnak ugyan a megvalósítás terén, de az ajánlásban szereplő intézkedések bevezetése folyamatban van. A kevésbé fejlett, a tartós munkanélküliek integrációját elősegítő támogatási rendszerrel rendelkező tagállamok nagyobb arányban léptettek életbe az

ajánlásnak megfelelő szakpolitikai intézkedéseket. Az ajánlások teljesülésének értékelése alapján az értékelés javaslatokat fogalmaz meg a tartós munkanélküliek munkaerőpiaci és foglalkoztatási helyzetének javítása érdekében. A tartós munkanélküliek **elérésének és regisztrációjának** további növelése szükséges, amire a jelentés az alábbi három módot javasolja:

- a foglalkoztatási és szociális szolgáltatások kapacitásfejlesztése az inaktívak elérése érdekében;
- civil szervezetek, helyi szereplők és munkanélküliek bevonása a célcsoport elérésének és bevonásának tervezésébe;
- a megelőzésen alapuló megközelítések előtérbe kerülése, példái munkaerőpiaci készségigények előrejelzése és egyéni készségfelmérés révén.

Az **egyénre szabott segítségnyújtás minőségének** fejlesztésére az alábbi javaslatokat teszi a jelentés:

- a foglalkoztatási szolgálatok kapacitásfejlesztése átfogó, egyénre szabott támogatás nyújtásának segítése érdekében, például az ügyintézői esetszám csökkentésével, részletes, egyénre szabott szükségletfelmérés és cselekvési terv elkészítésével;
- a tartós munkanélküliekre célzott, de az aktív munkaerőpiaci programok elemei tekintetében egyéni igényekre szabható konstrukciók kidolgozása.

A **szolgáltatások közti együttműködések** fejlesztését javasolja az egyablakos ügyintézési pontok kialakításának irányába mutató módon, például különböző nyilvántartások megosztása révén az intézmények között.

A munkáltatók bevonásának erősítését célzó javaslatok:

- a munkáltatók részére nyújtott beilleszkedést segítő támogatások fejlesztése többek között erős partnerségek létrehozása által (elsősorban civil szervezetekkel és szociális partnerekkel);
- a tartós munkanélkülieknek munkát és képzést nyújtó társadalmi vállalkozások fejlesztésének támogatása;
- a támogatott foglalkoztatás és állásfeltárás ösztönzése.

A **monitoring fejlesztésére** az alábbi két javaslatot teszi az értékelés:

- a hatásmérést lehetővé tevő adatok gyűjtésének, valamint az adatok minőségének és mennyiségének a fejlesztése;
- a kimeneti mutatók fenntarthatóságának hangsúlyosabb ellenőrzése.

3.4. Szolgáltatások és szankciók

A regisztrált álláskeresőket célzó különböző szolgáltatásokat, valamint a szankciókat – a téma fontossága miatt – külön alfejezetben tárgyaljuk.

A munkaerőpiaci szolgáltatások között klasszikusan az álláskeresőket célzó különböző

- egyéni és csoportos tanácsadásokat (például pályaválasztási vagy -módosítási tanácsadás, munkatanácsadás),
- az álláskeresésben nyújtott segítséget (például önéletrajzírásban nyújtott segítség és tanácsadás, álláskeresési technikák oktatása),
- a képességfejlesztő foglalkozásokat,
- a pszichológiai segítségnyújtást,
- valamint az üres álláshelyekre való közvetítést

nyújtják az állami foglalkoztatási szolgálatok. Az aktív munkaerőpiaci programok hatásával foglalkozó nemzetközi szakirodalom kiemelt figyelmet szentel a munkaerőpiaci szolgáltatásoknak, a szolgáltatásokon belül pedig leggyakrabban az álláskeresési tanácsadásra és oktatásra (*job search programme*) koncentrálnak, mivel ez az a szolgáltatás, amely a legtöbb ország foglalkoztatási szolgáltatásán elérhető, és tömegesen nyújtható.

Számos országban az álláskeresési technikák oktatását és az egyéb aktív eszközöket az ügyfél álláskeresési aktivitásának monitorozásával, valamint – a nem megfelelőnek ítélt aktivitás, vagy az ügyfél elégtelen együttműködése esetén – szankciókkal is kombinálják. Az álláskeresési aktivitás monitorozása során az ügyintéző gyakrabban is behívhatja az ügyfelet elbeszélgetésre, részletesen kikérdezheti, hogy milyen módon keresett állást, mely álláshelyekre jelentkezett, esetleg az álláskeresőnek be is kell mutatnia a leadott jelentkezési anyagát, vagy az ügyintéző telefonon leellenőrizheti, hogy az ügyfél valóban jelentkezett-e az adott állásra, vagy valóban megjelent-e az állásinterjún. Amennyiben az ügyintéző elégtelennek ítéli meg az álláskeresési aktivitást, szankciókat alkalmazhat, ami jellemzően a pénzbeli ellátás összegének ideiglenes csökkentését, súlyosabb esetben felfüggesztését jelenti.

Az empirikus szakirodalmi tapasztalatok azt mutatják, hogy **a szolgáltatások többsége relatíve nagy hatásfokkal**, ráadásul viszonylag **költséghatékonyan** lehet képes az álláskeresők foglalkoztathatóságának javítására: Card, Kluve és Weber (2015, 2018) meta-elemzése alapján az álláskeresést segítő tanácsadások, valamint a szankciók rövid távon a leghatásosabb beavatkozások közé tartoznak.

Az álláskeresési **aktivitás szigorúbb ellenőrzése** szintén hatásos módszer lehet az elhelyezkedések növelésére, azonban egy bizonyos szint után már túlságosan költségessé válhat a gyakorlat. Ha például az ügyintézőnek minden esetben telefonon le kell ellenőriznie, hogy a bevallott

állásjelentkezések valóban megfelelnek-e a valóságnak, az jelentős humán erőforrásokat igényel a foglalkoztatási szolgálat részéről. Emellett – a tapasztalatok alapján – a szigorítás nem is minden esetben hatásos: a jó elhelyezkedési esélyekkel rendelkező álláskeresők, valamint kedvező munkaerőpiaci környezet esetében nem javítja az elhelyezkedési esélyeket, sőt, akár kontraproduktív is lehet. Ennek az az oka, hogy az ügyintézők gyakorlatilag csak a formális álláskeresést – a konkrét jelentkezéseket – képesek ellenőrizni, az informális álláskeresési gyakorlatokat – például az ismerősi, szakmai kapcsolatokon keresztüli álláskeresést, a szakmai önfejlesztést stb. – azonban nem. Ha az álláskeresők tisztában vannak ezzel, akkor az előírásoknak való jobb megfelelés érdekében inkább a formális álláskeresésbe fektetnek több energiát, és csökkentik az informális álláskereséssel eltöltött időt. A jobb helyzetben lévő álláskeresők esetében viszont többnyire eredményesebb ez utóbbi, ezért rájuk kevésbé hat az ellenőrzés szigorítása, vagy egyenesen ronthatja is az elhelyezkedési esélyeiket. Ezzel szemben a hátrányosabb helyzetű álláskeresők, mint például a **tartós munkanélküliek esetében** az informális csatornák, szakmai kapcsolatok nagyrészt hiányoznak vagy már erodálódtak, és esetükben **a jelentkezések gyakoriságának növelése is gyakran eredményre vezet.** Éppen ezért érdemes lehet az álláskeresés monitorozásának szigorúságát a profilinggal összekapcsolni (Van den Berg és Van der Klaauw, 2005).

Magyarországon Micklewright és Nagy (2005, 2010) végeztek randomizált-kontrollált kísérletet (RCT-t) 2003-ban. A kísérlet során 6 megye 48 kirendeltségén a regisztrált álláskeresők véletlenszerűen kiválasztott felét (kezelt csoport) a szokásos háromhavonta történő kötelező jelentkezés helyett háromhetente hívták be, majd részletesen kikérdezték őket álláskeresési szokásaikról, az elmúlt három hét történéseiről. A kontrollcsoportban továbbra is háromhavonta történt meg a behívás, és kevésbé részletesen kérdezték ki az álláskeresőket. A négy hónapig tartó kísérlet végén mindkét csoportban összevetették a regisztrált munkanélküliségi időszakok hosszát és a kilépés irányát (pl. elhelyezkedés, képzés, inaktivitás). Az eredmények alapján a gyakoribb behívás és a kimerítőbb kikérdezés csak a nők esetében járt hatással: a 30 év feletti nők esetében 6 százalékponttal nagyobb arányban helyezkedtek el a kezelt csoport tagjai a kontrollcsoporthoz képest, a hatás pedig a férjezett nők esetében még erősebb volt. A huszonéves nők között akkor volt pozitív a foglalkoztatási hatás, ha volt gyermekük.

3.5. Összegzés: a különböző aktív eszközök hatásossága az egyes célcsoportok esetében

Összességében úgy tűnik, hogy a legtöbb célcsoport számára **általában azok a programok a legeredményesebbek, amelyek egyszerre többféle aktív eszközt kombinálnak** és amelyeket a résztvevők igényei alapján alakítanak ki; ezt Kluve és mtsai (2016) meta-elemzése is alátámasztja. Ez különösen a tartós munkanélküliek esetében fontos, hiszen ők azok, akik jellemzően több olyan akadállyal rendelkeznek, amelyek hátráltatják a (tartós) elhelyezkedésüket a nyílt munkaerőpiacon.

Ugyanakkor a fiatalok és az idősebbek (valamint a köztes korosztály) esetében is lehetnek olyanok, akik *még* nem tartós munkanélküliek ugyan, azonban több ilyen akadállyal rendelkeznek, ezáltal a munkaerőpiaci helyzetük hosszabb távon is bizonytalan; ezért nagyon fontos egy jó profiling rendszer kialakítása, amely nagy pontossággal képes előrejelezni a tartós munkanélkülivé válás kockázatát. A profiling rendszerekre vonatkozó általános és konkrét ajánlásokat előző tanulmányunkban (Bördős és mtsai, 2018) részletesen is kifejtettük.

Másik fontos tanulság, hogy a programok hatásosságának megítéléshez nem elegendő az egyszerű adatelemzés (hányan vettek részt a programban – hányan helyezkedtek el utólag), hanem ideális esetben egy előre megtervezett randomizált kísérleten és egy ehhez illeszkedő, tudatos adatgyűjtési programon alapuló hatásvizsgálat szükséges. Randomizált kísérlet híján pedig szintén nagyon fontos a hatásvizsgálat és az adatgyűjtés megtervezése már a program elindulása előtt, a program részleteinek kidolgozása idején.

A különböző európai országokban implementált munkaerőpiaci programok hatásvizsgálati eredményeit összegezve, az alábbi főbb konklúziókra jutottunk (ezeket a 1. táblázatban is összefoglaljuk):

- **A fiatal álláskeresők** esetében
    - *a képzések* önmagukban ritkán sikeresek ugyan, de más eszközökkel kombinálva eredményesek lehetnek. A gyakorlatorientált, munka közbeni tréninget (*on-the-job training*) és álláskeresési tanácsadást is tartalmazó képzések általában hatásosabbak (különösen a NEET fiatalok esetében), mint a hagyományos tantermi képzések;
    - *a bértámogatások* közül inkább csak a bőkezűbb (a bérköltség 40-60 százalékát fedező) és hosszabb (legalább 1-2 évig tartó) támogatások azok, amik hatásosak lehetnek, és ezek is nagy holtteherveszteséggel járnak. Ez az eszköz is eredményesebb akkor, ha más elemekkel kombinálják, például munka közbeni mentorálással, *on-the-job training*gel.

- **Az idősebb álláskeresők** esetében
    - a *képzések* eredményesek lehetnek a hatásvizsgálatok alapján, azonban fontos figyelembe venni, hogy az idősebb korosztály gyakran más technikákat vagy több időt igényelhet a hatékony tanuláshoz;
    - a *bértámogatások* ritkán járnak jelentős hatással a foglalkoztatásra nézve, emellett gyakran igen nagy holtteherrel járnak, ezért általában nem költséghatékonyak. Ugyanakkor akad példa sikeres bértámogatási programokra is.

- **A tartós munkanélküliek** esetében

- önmagukban a *képzések* vagy a *bértámogatások* ritkán hatásosak; legtöbbször a több eszközt is kombináló komplex programok azok, amelyek hatásosak;
- a szociális és foglalkoztatási szolgáltatások koordinációja kulcsfontosságú: ezt több szakirodalom, valamint a 2016/C 67/01 tanácsi ajánlás is hangsúlyozza – a koordináció intézményi kereteire vonatkozó javaslatot azonban egy, a kormányzat több szintjét érintő együttműködést igénylő, átfogó stratégia alapján lehet csak kialakítani.

Bár a nemzetközi hatásvizsgálati szakirodalom tapasztalatai hasznos kiindulópontok lehetnek a munkaerőpiaci programok tervezésénél és a felajánlott eszközök kombinálása során, fontos szem előtt tartani azt a tényt is, hogy **a tárgyalt célcsoportok egyáltalán nem homogének**, hiszen más-más típusú segítséget igényelhet például egy korai iskolaelhagyó vagy egy diplomás fiatal, illetve egy egészségi problémákkal küszködő vagy egy kifejezetten agilis és motivált 50 év feletti álláskereső ügyfél. Éppen ezért **fontos a felajánlott szolgáltatás-csomagok összeválogatása során a személyre szabottság.** A személyre szabottság azt jelenti, hogy egy adott álláskeresőhöz olyan programelemeket, eszközöket kell rendelni, amelyek az ő elhelyezkedése szempontjából a legnagyobb potenciális hatással járhatnak, vagyis amelyek leginkább fejlesztik a humán tőkéjét, valamint hozzájárulnak a foglalkoztathatósága előtt álló akadályok felszámolásához.

1. táblázat: Aktív eszközök hatásossága az egyes célcsoportok esetében - a hatásvizsgálati szakirodalom és az európai stratégiák, javaslatok alapján.

célcsoport	eszköz	hatásosság	fontosabb hivatkozások
fiatal álláskeresők (25 év alattiak)	képzések	• inkább más eszközökkel kombinálva, és inkább csak a gyakorlatorientált képzések a hatásosak	• (Wilson, 2013; Eichhorst, 2015) – hatásvizsgálati összefoglaló (képzések) • (Bördős, Csillag és Scharle, 2015) – hatásvizsgálati összefoglaló (bértámogatások) • (Kluve, 2014; Kluve és mtsai, 2016; Fox és Upaasna, 2018) – hatásvizsgálati összefoglaló • (European Commission, 2015b) – NEET fiatalok elérése – jelentés • (European Commission, 2016) – NEET fiatalok elérése – útmutató foglalkoztatási szolgálatok számára (magyar nyelven) • (Metcalfe és mtsai, 2016) – Ifjúsági Garancia implementációja - útmutató
	bértámogatás	• inkább csak a bőkezűbb (min. 40-60%-os, hosszabb idejű) bértámogatások hatásosak • más eszközökkel (pl. *on-the-job training*, mentorálás) kombinálva hatásosabb	
	egyéb megjegyzés/javaslat	• ajánlott a specializált ifjúsági tanácsadók alkalmazása és az intenzív mentorálás	
idősebb álláskeresők (50 év felettiek)	képzések	• több sikeres példát is találhatunk	• (Picchio, 2014) – hatásvizsgálati összefoglaló (képzések) • (Czaja és Sharit, 2016) – módszertani útmutató képzésekhez – pedagógiai módszerek, oktatási technikák az idősebb korosztály képzése során • (Boockmann, 2015) – hatásvizsgálati összefoglaló (bértámogatások) • (European Commission, 2012) – útmutató foglalkoztatási szolgálatok számára
	bértámogatás	• ritkábban, inkább csak egy-egy szűkebb alcsoport esetében hatásosak	
	egyéb megjegyzés/javaslat		
tartós munkanélküliek	komplex programok	• általában több eszköz kombinálása a hatásos • fontos a készségfejlesztés, a motivációs szolgáltatások és a folyamatos tanácsadás, coaching	• (European Commission, 2015c) – munkaerőpiaci programok költség-haszon elemzése • (European Commission, 2014) – hatásvizsgálati összefoglaló • (Budapest Intézet, 2014a) – policy brief (magyar nyelven) • (Scharle és Csillag, 2016) – útmutató foglalkoztatási szolgálatok száma (magyar nyelven) • (European Commission, 2019) – jelentés a 2016/C 67/01 tanácsi ajánlás végrehajtásáról
	egyéb megjegyzés/javaslat	• gyakoribb és hosszabb találkozókra lehet szükség a kirendeltségi esetmendzserrel (ügyintézővel, tanácsadóval) • a szociális és foglalkoztatási szolgáltatások koordinációja szükséges lehet	
minden célcsoport	szolgáltatások és szankciók	• az alapszolgáltatások (pl. álláskeresési segítségnyújtás) minden célcsoport számára ajánlottak	

		• az intenzívebb szolgáltatások (tanácsadások) elsősorban a rosszabb helyzetű álláskeresők számára ajánlottak • a gyakoribb találkozók, a nem elég intenzívnek ítélt álláskeresés szankcionálása a tartós munkanélküliek esetében lehet hatásos	

4. Jógyakorlatok Európában: az állami foglalkoztatási szolgálatok jógyakorlatai a tartós munkanélküliek, 25 év alatti és 50 év feletti álláskeresők munkaerőpiaci integrációjában

A fejezetben a nemzetközi szakirodalom (pl. PES Network anyagai – Benchlearning) és az európai foglalkoztatási szolgálatok tájékoztató anyagai alapján olyan jógyakorlatokat gyűjtöttünk és foglaltunk össze, amelyek akár a magyarországi foglalkoztatáspolitika számára is inspirálók lehetnek, és amelyek potenciálisan segíthetik a kiemelt célcsoportok tartós munkaerőpiaci integrációját. Elsősorban olyan gyakorlatokat kerestünk, amelyek a tanulmány célcsoportjai szempontjából (idősek, fiatalok és tartósan munkanélküliek) nyújthatnak jó példákat.

A fejezet végén táblázatos formában is összefoglaljuk az egyes jógyakorlatok legfőbb tapasztalatait.

4.1. Hollandia: szolgáltatások idősebb álláskeresőknek - Tehetség 55+ Projekt

Az esettanulmány megírása során nagyban építettünk Mosley, Scharle, és Stefanik (2017) tanulmányára.

4.1.1. Szakpolitikai háttér és előzmények

A hollandiai Tehetség 55+ projektet az idősödő munkavállalók aktivizálását, illetve inaktív státuszba kerülésük megelőzését célzó erőteljes kormányzati lépések részeként indították 2010-ben. Szakpolitikai előzményei közt említhetjük a korai nyugdíjazást és a fogyatékossággal élők ellátásait érintő feltételek szigorítását és összegének csökkentését, valamint a nyugdíjkorhatár fokozatos emelését (2020: 66 év, 2025: 67 év). A holland aktivitási ráta alapvetően magas az EU-28 átlagához képest (87 százalék a férfiak, 76 százalék a nők esetében), és az elmúlt évtizedben is jelentősen nőtt, azonban az idősebb munkavállalók (55-64 éves korosztály) aktivitási rátája ennél alacsonyabb. A program szükségességét támasztotta alá továbbá az is, hogy a holland munkáltatók részéről jelentős ellenállás tapasztalható az idősebb munkavállalók alkalmazását illetően (Mosley, Scharle és Stefanik, 2017). Hollandiában az idősebb munkavállalók régóta a munkaerőpiaci szakpolitikák látóterében vannak. A parlament kérésére a holland foglalkoztatási szolgálat a 45 év feletti munkavállalók reintegrációját elősegítendő olyan új módszereket dolgozott ki 2007 és 2009 között (Tehetség 45+ Akcióterv), melyekkel csökkenthető az inaktív 45 év feletti korosztály létszáma. Ilyen módszer például egy, a honlapon elérhető és frissülő lista arról, hogy hogyan érdemes 45 év felettieknek állást keresni (OECD, 2018). Emellett a munkáltatók és munkavállalók korhoz kapcsolódó negatív attitűdjének változtatása is régóta szerepel a kormányzati és szociális szereplők közös agendáján az aktív idősödés-politikák részeként, például a „Ősz hajjal munkában” információs kampány 2004 és 2008

között, mely az idősebb munkavállalók alkalmazásának előnyeire hívta fel a munkavállalók és a munkáltatók figyelmét (OECD, 2014).

4.1.2. A program megvalósítója

A program megvalósítója a holland foglalkoztatási szolgálat: ez egy központi szervből és önkormányzati szinten szervezett, úgynevezett UWV ügynökségekből áll (*Uitvoering Werknemersverzekeringen; Employee Insurance Programs Agency*), melyek ellátást és munkaerőpiaci szolgáltatásokat nyújtanak a munkanélküli és a fogyatékossággal élő személyeknek. A szolgáltatásokat külső szolgáltatóktól vásárolják közbeszerzés útján (de Koning, 2007). A Szociális és Foglalkoztatási Minisztérium hatáskörébe tartozik a finanszírozás, és ellenőrzi a holland foglalkoztatási szolgálat tevékenységét, valamint fejlesztési javaslatokat fogalmaz meg.

4.1.3. A program célcsoportja

A program közvetlen célcsoportjai az 55 év feletti álláskeresők, valamint a munkáltatók. Az idősebb munkavállalók alacsonyabb foglalkoztatási rátájának problémáját ugyanis két oldalról is megtámogatja, egyrészt a munkavállalók álláskeresésben való segítésével, másrészt a munkáltatók szemléletének formálásával a kor alapú diszkrimináció visszaszorítása érdekében. A szemléletformálás és érzékenyítés révén közvetetten az 55 év feletti munkavállalók is a program célcsoportjának tekinthetők.

4.1.4. A program tartalma

Az 55 év feletti munkavállalókra fókuszáló a Tehetség 55+ projekt, melynek két fő eszköze az idősebb munkavállalók kapcsolati hálóinak (networking) fejlesztésére hivatott találkozók szervezése, valamint országos kampányok folytatása az idősebb munkavállalók munkáltatói megítélésének javítására.

A kis létszámú (12-15 fős), összesen 10 alkalmas csoporttalálkozók megszervezésének gyakorlatában a networking és a közösségi szemlélet érvényesül. A találkozókat célzottan képzett karrier coachok moderálják, segítik a közös gondolkodást és tudáscserét. A találkozók témái lehetnek munkaerőpiaci tippek és tanácsok, prezentációs készségek fejlesztése, önéletrajz készítése, állásinterjúk gyakorlása, megfelelő állás keresése és saját vállalkozás indítása. A hatodik találkozóig a karrier coach közösségszervezési módszerekkel felkészíti a csoportot, hogy ezután maguk szervezzék találkozóikat és ösztönzi a csoportot, hogy az utolsó, tizedik alkalom után is folytassák.

A személyes szolgáltatások mellett a projekt másik eleme egy szemléletformáló országos kampány, melynek kettős célja volt: egyrészt a munkavállalók diszkriminatív attitűdjének megváltoztatása az idősebb munkavállalókkal szemben, másrészt pedig az 55 év feletti munkavállalók énképének pozitív

megerősítése. A kampány rádiós és internetes reklámokon keresztül hirdette üzeneteit, valamint nagyvállalatok képviselték az ügyet nagykövetként (Mosley, Scharle és Stefanik, 2017).

A program lényegében változatlan formában máig működik. 2013-ban a Szociális és Foglalkoztatási Minisztérium, az UWV ügynökség és határozott idejű munkákra közvetítő piaci ügynökségek közösen dolgoztak ki egy kétéves akciótervet, melynek keretében meghirdetésre került a *'Successful to Work'* hálózatépítő tréning. Ez a korábban említett Tehetség 55+ program tapasztalataira építve az idősebb álláskeresők és a munkáltatók sikeres kapcsolatépítésének fejlesztését célozta. A tréningek alkalmával a résztvevőknek lehetőségük nyílt kompetenciafejlesztésre és prezentációs készségeik fejlesztésére, s emellett kapcsolatépítő találkozókon vehettek részt munkaadókkal (OECD, 2018).

4.1.5. A program eredményessége

A program egészének hatásáról nem áll rendelkezésre kvantitatív módszerekre épülő, tényellentétes vizsgálaton alapuló hatásvizsgálat. A program elindítása után (de nem feltétlenül csak a program elindításának betudhatóan) négyszeresére nőtt az elhelyezkedési arány az 55 év feletti korcsoportban (Mosley, Scharle és Stefanik, 2017). Egy 2015-ben készült kérdőíves kutatás alapján a résztvevők 75 százalékának segített az álláskeresésben (különböző csatornák használata), a közösségi média használatában és abban, hogyan használják, ill. bővítsék kapcsolati hálójukat (Mosley, Scharle és Stefanik, 2017). A program másik eleméről, a figyelemfelhívó kampány hatásáról semmilyen vizsgálat nem áll rendelkezésre. A *„Successful to Work"* hálózatépítő tréningről viszont készült kontrollcsoportos vizsgálat, mely megállapította, hogy (1) rövidült az álláskeresési időtartam; (2) költséghatékony, mivel megtérül a program költsége a munkanélküli ellátórendszerből való kilépések miatt, (3) a legalább középfokú végzettséggel rendelkezők körében jelentkeznek ezek a pozitív hatások, de a képzésnek nem volt hatása az alacsonyabban képzettek körében (OECD, 2018).

4.2. Az Ifjúsági Garancia programja Észtországban: Youth Prop-Up

Az esettanulmány megírásakor – a szövegben hivatkozott szakirodalmakon túl – nagyban támaszkodtunk a program honlapján[8] leírtakra.

4.2.1. Szakpolitikai háttér

A 2015-2021 között megvalósításra kerülő, országos *Youth Prop-Up* program az észtországi Ifjúsági Garancia Program keretében jött létre. A *Youth Prop-Up* feladata az észt Ifjúsági Garancia Programon

[8] *Lásd: https://ank.ee/youth-prop-up-programme-description/ (Utolsó letöltés: 2019. 04. 08.)*

belül ifjúságsegítő eszközök alkalmazása és olyan módszerek kidolgozása, melyek révén hatékonyabban elérhető a fiatalok legsérülékenyebb célcsoportja. További cél, hogy a fiatalok bevonhatóvá váljanak a civil társadalmi tevékenységekbe, valamint hogy segítsenek nekik megtalálni a motivációikat, és támogatást nyújtsanak döntéseik meghozatalában.

4.2.2. A program megvalósítója

Az észt Ifjúsági Garancia programját a *Töötukassa* (az észtországi állami foglalkoztatási szolgálat intézménye) dolgozta ki, az ezen belül működő *Youth Prop-Up* programot az Oktatási és Kutatási Minisztérium kezdeményezte az Európai Szociális Alap „Kirekesztődés által fenyegetett fiatalok integrációja és a fiatalok foglalkoztathatóságának növelése" projekt keretén belül (*'Inclusion of youth at risk of social exclusion and improvement of youth employability'*). A megvalósításért pedig az *Association of Estonian Open Youth Centres (Estonian OYC*), vagyis az észt ifjúsági központok országos ernyőszervezete felel, amely az ifjúságsegítés területén dolgozó civil szervezeteket és helyi önkormányzatokat is hálózatba szervezi (European Commission, 2018). A szolgáltatásokat az ifjúsági központok nyújtják, a toborzásba azonban besegít az észt foglalkoztatási szolgálat, valamint a helyi önkormányzatok is.

4.2.3. A program célcsoportja

A program célja szerint a fő fókusz a legsérülékenyebb, társadalmi kirekesztés által fenyegetett fiatalok csoportján van, akik az oktatási rendszeren, illetve a munkaerőpiacon kívül rekedtek. Alapvetően azonban senki sem kerül elutasításra, aki belefér a NEET fiatal kategóriába, vagyis 15-26 év közötti, nem tanul és nem is dolgozik. A legsérülékenyebbekre való célzás elsősorban a toborzási folyamat során érvényesül.

4.2.4. A program tartalma

A program kialakításakor felkészültek az olyan célcsoportra jellemző problémák kezelésére, mint a közeli hozzátartozók támogatásának hiánya, a kistelepülésekre jellemző szűkebb oktatási-, képzési- és foglalkoztatási lehetőségek és a legfőbb szempont olyan tanulási lehetőséghez való segítés, ami lehetővé teszi a résztvevő fiatal sikeres munkaerőpiaci mobilitását. A *Youth Prop-Up* program elemei a fiatalok képessé tevését (*empowerment*) célozzák; információnyújtással és folyamatos támogatás biztosításával életük önálló menedzseléséhez annak érdekében, hogy a fiatalok maguk tudják rendbe tenni az életüket és hogy aktív, jogkövető állampolgárokká váljanak. A **program időtartama 1-6 hónap**, ezalatt zajlik az aktív közös munka az ifjúsági központ és a fiatal között. Ezt követi a programból való kilépés után további 6 hónap, amikor ritkábban, de rendszeresen találkozik a fiatal az ifjúsági munkással. Ezt az utókövetést az eredmények tartósságának növelése érdekében szorgalmazzák.

Az ifjúsági munka négy fázisa a következő:

1. célcsoport azonosítása, elérése: felkereső ifjúsági munka (*mobile youth work*) és kapcsolathálók használatával;
2. bizalmi kapcsolat kialakítása a fiatalokkal annak érdekében, hogy segíthessenek vágyaik és ambícióik megtalálásában;
3. az ifjúsági munka eszköztárával képessé tenni/motiválni a résztvevőket gyakorlati tudásuk és képességeik fejlesztésére vagy elősegíteni belépésüket a munkaerőpiacra;
4. rendszeres találkozók folytatása a résztvevőkkel legalább a programból való kilépés utáni 6. hónapig.

A program lényege az a megközelítés, hogy az ifjúsági munkások mindig a résztvevő fiatalok korábbi tapasztalataira, sokszínűségükre és független egyéniségükre építve segítik a fiatalt. Ez alapján az első feladat az adott fiatal világának a megismerése, szükségleteinek és vágyainak a feltérképezése. Egy folyamatosan frissített úgynevezett **aktivitástérkép** készül minden résztvevő számára, ami összefoglalja életkörülményeiket, egyéni sajátosságaikat, reális foglalkoztatási és formális, valamint informális tanulási lehetőségeiket, továbbá minden egyéb tevékenységet, melyek támogathatják munkavállalásukat. Ennek az aktivitástérképnek az elemzése a támogató munka alapja, ami egyben összegyűjti, hogy regionális szinten milyen szolgáltatások elérhetőek és megmutatja, hogy melyek azok a szakemberek és támogató szolgáltatások, amelyek nem elérhetők vagy nem megfelelőek.

Az ifjúsági munkás a tanácsadói eszköztárból (coaching és motivációs interjú) merítve segít a fiatalnak megtalálni belső motivációit a változtatásra, majd saját erőforrásaira építve az általa meghatározott cél elérésében. A programban való részvétel az ifjúsági munka szellemiségének megfelelően önkéntes alapú, ezért fontos törekvése a széleskörű elérés és aktív **bevonó tevékenység**. Ennek során a program megvalósítója támaszkodik a hálózatba szervezett partnerszervezetek segítségére, melynek tagja az észt foglalkoztatási szolgálat, helyi önkormányzatok, ifjúsági központok, útkereső központok. Továbbá az ifjúsági munkások utcai szociális munka keretében a fiatalok törzshelyén ill. az interneten igyekeznek kapcsolatokat építeni és fenntartani. Emellett pedig bizonyos tevékenységeket ott is valósítanak meg, ahol a célcsoport megtalálható: például információnyújtás, tanácsadás fiatalok által gyakran látogatott helyszíneken.

Az ifjúsági munkás feladata a segítő folyamatban a **bizalmi kapcsolat kiépítése**, a fiatal helyzetének és személyiségének mélyreható megismerése és a folyamatos mentorálás mellett a kiépült szakmai hálózat révén a megfelelő szakemberhez irányítás a fennálló akadályozottságok megszüntetésére. Az ezzel kapcsolatos feladatok teszik ki munkaidejük nagy részét (felkereső ifjúsági munka a célcsoport elérésére, egyéni coaching és csoportos foglalkozás, valamint a fiatalok és az intézmények közötti

kapcsolat támogatása és fejlesztése), de ezen felül feladatuk a regionális lehetőségek és együttműködő partnerek feltérképezése és a kapcsolati hálóba szervezése.

A **csoportos foglalkozások** témája sokféle lehet az egyéni igényeknek megfelelően: szociális készségek javítása, például csapatmunka szimulációs gyakorlatok révén; állásinterjú gyakorlatok, előadókészség, túrák és találkozók potenciális munkaadó cégeknél és vállalkozóknál, dolgozó- ill. tanuló életet támogató rendezvényeken való részvétel.

A kapcsolati háló építését a program nagyon fontos elemének tartják, melynek célja, hogy a helyi ifjúsági központok minél több kapcsolatot építsenek ki és tartsanak fenn az információ hatékonyabb áramlása érdekében, lehetőleg minél több érintettet bevonva akik a NEET fiatalok nehézségei, problémái kapcsán mozgósíthatók.

Minden tevékenység és előrehaladás rögzítésre kerül egy elektronikus naplóban (*log-book*), melyben napi szintű adatok találhatók minden egyes résztvevőről, ami nagy teret enged az utókövetésnek és elemzésnek.

4.2.5. A program eredményessége

Az elektronikus naplónak köszönhetően részletes statisztikai adatok állnak rendelkezésre. A program értékelését Kasearu és Trumm (2017) ennek adatain végezték el, 2017-ben: ekkor – valamivel több mint egy évvel a program indulása után – azonban még csak a 2016. év végi adatok voltak elérhetők. Ekkor már 2000 fiatal került be a programba, de még csak 230 fiatal fejezte be azt. Az elemzés megállapítja, hogy a programba bevontak közül azokat vizsgálva, akik a munkaerőpiaci elhelyezkedést tűzték ki célul, a férfiak körében 71 százalék, míg a női résztvevők 86 százaléka került foglalkoztatásba (az elektronikus naplókban szereplő, önbevalláson alapuló adatok alapján). Rosszabbak az arányok azok között, akik tanulmányaik folytatását tűzték ki célul: a férfiak 54 százaléka, míg a nők 60 százaléka került valamilyen oktatási intézménybe. Ez részben magyarázható azzal, hogy az oktatási programokba nem lehet egész évben becsatlakozni, de ebben a csoportban is sokan el tudtak helyezkedni, ami ugyan nem az előzetesen kitűzött cél elérése, de sok esetben (az értékelést végző szerzők szerint) a tanulmányok folytatását is elősegíthető lépcsőfok. A programba kerülők iskolázottsági szint szerinti arányai megegyeznek az észtországi NEET fiatalok statisztikai arányaival, vagyis 40 százalék alapfokú, 52 százaléka középfokú, 8 százaléka felsőfokú végzettségű (Kasearu és Trumm, 2017). Ez arra enged következtetni, hogy – legalábbis az iskolázottsági szint szempontjából – nem történt lefölözés a programba vonás során.

A célcsoportban azoknak, akik nem bejelentett munkát végeznek, a program nem tud érdemi segítséget nyújtani, a bejelentett munkavégzés fontosságáról nyújtott információn túl, mivel ez az adóhatóság illetékességi területe.

Egy, az Európai Bizottságtól származó kiadványból (European Commission, 2018) tudható, hogy a 2017-es év végéig összesen 4361 fiatalnak ajánlották fel a támogató szolgáltatást. Közülük 2302 fiatal teljesítette a 6 hónapos programot; közülük 1308 résztvevő adatai alapján, akik már 6 hónapja kiléptek a programból, a résztvevők 67,5 százaléka kilépett a NEET státuszból, vagyis elhelyezkedett vagy oktatási programba került vagy mindkettő. Ezen kívül a szerzők fontos eredménynek tartják, hogy további 145 fiatal rendezni tudta a program során életkörülményeiben jelen lévő, munkavállalást akadályozó tényezőt, például biztos lakhatást, ártó családi kapcsolatokat (European Commission, 2018).

4.3. Tartós munkanélküliek aktiválása Németországban: intézményi reformok és munkaerőpiaci programok

4.3.1. Szakpolitikai háttér: intézményi átalakítások a Hartz-reformok során 2002-2005

A német kormányzat 2002 és 2005 között az úgynevezett Hartz-reformok keretein belül átfogó átalakításokat hajtott végre a szociális és munkaügyi intézményrendszer terén, ami a foglalkoztatáspolitika szemléletének teljes megújulását eredményezte. Az új rendszer az ellátások passzív kifizetése helyett az aktiválásra helyezte a hangsúlyt, melyet a pozitív (pénzbeli ellátások, aktív eszközök, szolgáltatások) és a negatív ösztönzők (szankcionálás együtt nem működés esetén) megfelelő kombinációjával kívánt elérni. Emellett a 2005-ös Hartz IV reform átfogó intézményi átalakításokat is magában foglalt: a korábban a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozó, jövedelemteszthez kötött szociális segélyt, valamint a foglalkoztatási szolgálat (*Bundesagentur für Arbeit*, BA) hatáskörébe tartozó álláskeresési segélyt (mely 2005-ig a biztosítási alapú álláskeresési járadék kimerítése után gyakorlatilag korlátlan ideig járt) összevonták, és *Arbeitslosengeld* II (ALG II) néven egy ellátásba integrálták. Az ALG II célcsoportját azok az elsősorban tartós munkanélküli, többségében hátrányos helyzetű álláskeresők alkotják, akik vagy kimerítették az álláskeresési járadék teljes összegét, vagy pedig nem rendelkeztek a járadékra való jogosultsághoz szükséges minimális munkatapasztalattal az igénylést megelőző három évben. Az ALG II ellátásban részesülő álláskeresők aktiválására új szervezet, a *Jobcenter* (2010 előtti nevén: ARGE) hálózat jött létre: a helyi *Jobcenter* irodája a BA kirendeltség és a területileg illetékes helyi önkormányzat szociális szolgáltatásokért felelős egységének konzorciumából áll. A *Jobcenter* irodán belül a BA részlege felel a munkaerőpiaci, az önkormányzat pedig a szociális szolgáltatások nyújtásáért.

A Hartz IV reform további elemeiről és a reformokról bővebben lásd például a Hétfa Kutatóintézet (2018a) tanulmányát, amely a Hartz IV kereteiben bevezetett ügyfélszegmentációs (profiling) és kezelési folyamatot részletezi, vagy az Európai Bizottság jelentését (European Commission, 2015a:42–53, 92–105), amely a szervezeti felépítésre és a szolgáltatások koordinációjára koncentrál.

4.3.2. A célcsoport

Az ALG II ellátás lényegét tekintve többé-kevésbé megfeleltethető a magyarországi foglalkoztatást helyettesítő támogatásnak: ez egy jövedelemteszthez kötött, a család vagyoni és jövedelmi helyzetét is figyelembe vevő, elsősorban a tartós munkanélkülieket és a kevés munkatapasztalattal rendelkező álláskeresőket célzó ellátás. Az ALG II-ben részesülő álláskeresők nem jogosultak, vagy már kimerítették a társadalombiztosítási alapú, ALG I elnevezésű járadékot. Emellett kritérium még, hogy munkaképessé legyenek nyilvánítva (azaz képesek legyenek legalább napi három óra munkavégzésre); a nem munkaképesnek megítélt, súlyosan rossz egészségi állapotú aktív korúak, illetve a nehéz helyzetben lévő 65 felettiek számára a helyi önkormányzatok szociális irodái biztosítanak pénzbeli ellátást, a *Socialhilfe Neu*-t (European Commission, 2015a).

Összességében tehát a tartós munkanélküliek nagy része az ALG II ellátást kapja, bár mivel az ALG I álláskeresési járadék maximális folyósítási ideje – a korábbi munkaviszony hosszától függően – akár 12 hónap (idősebb álláskeresők esetében akár 48 hónap) is lehet, ezért a tartós munkanélküliek egy kisebb része a biztosítási alapú ellátást kapja. 2014-ben például a tartós munkanélküliek 88,3 százaléka részesült az ALG II ellátásban, 11,7 százalék pedig az ALG I ellátásban (European Commission, 2015c). Az ALG II-ben részesülőknek pedig körülbelül fele volt 2014-ben tartós munkanélküli, a célcsoport másik felét pedig (megfelelően hosszú) munkatapasztalat nélküli újonnan regisztrált, vagy bizonytalan munkaerőpiaci helyzetű (alkalmi munkákból élő), alacsony jövedelmű álláskeresők tették ki (ibid.).

4.3.3. A programok megvalósítója

Az ALG II célcsoportjába tartozó álláskeresők aktiválásáért a *Jobcenter* kirendeltségei felelnek. A *Jobcenter*-en belül a foglalkoztatási szolgálat, a BA felel a munkaerőpiaci szolgáltatások és aktív eszközök megvalósításáért, az önkormányzat pedig a szociális szolgáltatások nyújtásáért. A sztenderd szolgáltatáscsomag – melyet az összes ide kerülő álláskereső megkap – a következőket tartalmazza (Fertig, 2016):

- saját esetmenedzser, aki az integrációs folyamaton végigkíséri az ügyfelet;
- az ügyfél erősségeinek és gyengeségeinek (a foglalkoztatás előtt álló akadályok) kiértékelése, profiling;
- egy egyéni cselekvési terv kialakítása;
- hozzáférés aktív eszközökhöz és munkaerőpiaci szolgáltatásokhoz;
- közvetítés;
- folyamatos kapcsolattartás, az egyéni cselekvési terv rendszeres felülvizsgálata.

A fentiek mellett a következő szociális szolgáltatások érhetők el a *Jobcenter*-en belül (Fertig, 2016):

- adósságrendezési tanácsadás,
- segítségnyújtás függőségek (kábítószer, alkohol) kezelésében,
- családsegítés: párkapcsolati és gyermeknevelési tanácsadás, segítség napközbeni gyermekelhelyezésben
- hozzátartozó gondozásának támogatása,
- pszichológiai tanácsadás.

Egy ügyintézőre (esetmenedzserre) átlagosan 150-250 közötti ügyfélszám jut.

A *Jobcenter* kirendeltségek Németország területének nagy részét lefedik. 23 körzetben azonban továbbra is a 2005 előtti modell működik (azaz a BA és az önkormányzatok szociális irodái nem lettek összevonva, és előbbi felel a munkaerőpiaci, utóbbi pedig a szociális szolgáltatások nyújtásáért), 108 körzetben pedig a szociális szolgáltatások mellett az önkormányzat felel az aktiválásért is (European Commission, 2015a).

4.3.4. Tartós munkanélküliekre célzott programok Németországban

A Hartz-reformok bevezetése óta nagyobb hangsúlyt fektetnek Németországban a különböző aktív eszközökre, az ALG II célcsoportját illetően pedig különösen sok program és szolgáltatás elérhető. A következőkben – a teljesség igénye nélkül – röviden bemutatunk néhányat.

Perspektiv 50+

A **Perspektiv 50+ program** 2005 és 2015 között folyt le. A program célja az 50 év feletti tartós munkanélküliek foglalkoztatási esélyeinek javítása, a célcsoporton belül is a hátrányos helyzetű, több foglalkoztathatósági akadállyal rendelkező állákeresőkre koncentrálva. Az erősen decentralizált módon megvalósított program során a *Jobcenter* kirendeltségek helyi paktumokat kötöttek a helyi vállalatokkal, civil szervezetekkel és egyéb helyi szereplőkkel. Ennek megfelelően az egyes térségekben különböző megközelítést alkalmazó, a helyi viszonyoknak megfelelő és különböző kihívásokra reagáló beavatkozási formák valósultak meg. A megvalósult projektek egy része regionális szereplők (állami és civil szektorból valamint szociális és munkaügyi területen lévő szereplők) együttműködését segítette elő több munkahely létrehozása érdekében kifejezetten idősebb munkavállalók részére, míg mások a munkaadók befolyásolását célozták, hogy több idősebb munkavállalót alkalmazzanak. A programban a munkáltatók érzékenyítése mellett többféle eszköz és szolgáltatás, például bértámogatás, különféle képzések, gyakornoki programok, közvetítés, álláskeresési segítségnyújtás, különböző tanácsadások stb. volt elérhető, melyeket az álláskereső speciális igényeire szabva lehetett kombinálni (OECD, 2007). A program része volt továbbá az Impuls 50+ alprogram, melyben a legrosszabb helyzetben lévő, egyszerre több akadályozó tényezővel rendelkező álláskeresők számára még intenzívebb segítségnyújtás, elsősorban szociális szolgáltatások és a társadalmi beilleszkedést segítő szolgáltatások, például adósságrendezési, pszichológiai,

egészségügyi, párkapcsolati vagy gyermeknevelési tanácsadás, addiktológiai program, családtag gondozásának megszervezése stb. Az Impuls 50+ szolgáltatásait akár 36 hónapon keresztül is igénybe vehették az ügyfelek (Brussig, Stegmann és Zink, 2014).

A program megvalósítási időszaka három szakaszra bontható; a program végére (2011-2015 között) a kezdetben még csak néhány kirendeltség által megvalósított program már országos méretűvé nőtte ki magát. A programot többször is értékelték és több tényellentétes (kontrollcsoportos összehasonlításon alapuló, ökonometriai módszerekre építő) hatásvizsgálat is készült. Boockmann és Brändle (2015) a párosításos (*propensity score matching*) és a különbségek különbsége módszert kombinálta hatásvizsgálatuk során. Eredményeik alapján a programnak szignifikánsan pozitív hatása volt a foglalkoztatottságra: a programban való részvétel 5-10 százalékponttal növelte annak az esélyét, hogy a résztvevő (nem támogatott) foglalkoztatásban van három hónappal a kilépés után; bár hosszú távon ezek a hatások némileg csökkennek, a hatások még 16-18 hónappal később is fennmaradnak. Ennek a pozitív eredménynek ugyan látszólag ellentmond, hogy a résztvevők szignifikánsan magasabb arányban maradtak az ALG II ellátásban is, mint a kontrollcsoport tagjai: ez a pozitív foglalkoztatási hatásokra vonatkozó eredményekkel együtt arra utal, hogy az (ellátás nélküli) inaktivitásba való menekülést is csökkenthette némileg a program.

Egy másik (német nyelven írt) értékelés (Brussig, Stegmann és Zink, 2014) az Impuls 50+ alprogramot elemezte többféle módszerrel (szakértői interjúk, telefonos illetve web alapú kérdőíves lekérdezések, adatelemzés). A szerzők arra jutottak, hogy azokban a térségekben, ahol a *Jobcenter*-ben nagyobb hangsúlyt fektettek a szociális szolgáltatásokra, nagyobb sikerrel tudták a programrésztvevőt tartósan intergálni a munkaerőpiacra. Emellett a tanulmány megjegyzi, hogy a külső szolgáltatók bevonása esetén nagyobb volt a lefölözés (azaz a legkönnyebben elhelyezhető, relatíve jobb helyzetű álláskeresők beválogatása a programba és a leghátrányosabb helyzetűek „parkoltatása”), ami a program hatékonyságát csökkentette.

Bürgerarbeit

A **Bürgerarbeit** egy országos, hároméves kísérleti program volt 2010-2013 között. A program célcsoportját a nehezen elhelyezhető, hátrányos helyzetű álláskeresők alkották, akik a profiling rendszer[9] „alsó” három kategóriájából kerültek ki: többségében tartós munkanélküliek, egyedülálló szülők és bevándorló háttérrel rendelkező, alacsony iskolai végzettségűek kerültek a programba (Brändle és mtsai, 2015). A programrészvétel két fázisból állt: 1) egy intenzív aktiválási fázis, amely

[9] *A német profiling rendszer részleteiről lásd a Hétfa Kutatóintézet (2018a) jelentését.*

legalább 6 hónapig tartott; ezután 2) lehetőség nyílt támogatott foglalkoztatásba kerülni a másodlagos munkaerőpiacon. Az első, intenzív aktiválási fázis a programrésztvevő egyéni szükségletei szerint tartalmazhatott egyéni tanácsadást, közvetítési tevékenységet, vagy valamilyen képzettség megszerzéséhez való segítést és ösztönzést. Ennek a fázisnak az volt a célja, hogy a folyamat végére az ügyfél elhelyezkedjen a nyílt munkaerőpiacon; ennek sikertelensége esetén nyílt lehetőség a második fázisban támogatott foglalkoztatásba kerülni. A programból finanszírozott álláshelyek biztosítására közintézmények és nonprofit foglalkoztatók jelentkezhettek, a támogatás pedig legfeljebb három éves időtartamra szólt. Minden résztvevő útját a programban egy esetmenedzser követte végig.

A *Bürgerarbeit* program értékelése (Brändle és mtsai, 2015) azt állapította meg, hogy az elégedettségi kérdőívek alapján a *Jobcenter* kollégáinak és a program résztvevőinek visszaigazolása egyértelműen pozitív volt mind a két fázis esetében. A szerzők tényellentétes (kvantitatív) hatásvizsgálatot is végeztek: az eredmények alapján az első fázis szignifikánsan növelte a résztvevők elsődleges munkaerőpiaci integrációjának és az ellátásból való kilépésének valószínűségét is. Fontos kiemelni azt is, hogy csak azokban a körzetekben voltak szignifikánsan pozitívak a kapott eredmények, ahol a *Jobcenter* a saját szolgáltatásait használta és nem szerződött külső szolgáltatóval, illetve, ha nem csak a szokványos aktív munkaerőpiaci eszközökre (álláskeresési tanácsadás, képzés, bértámogatás) hagyatkozott, hanem a helyi igényekre specializált szolgáltatási és programelemeket kombinált. A hatásvizsgálat nem bizonyította ugyanakkor a második fázis eredményességét az elhelyezkedési mutatókban, annak ellenére, hogy a *Jobcenter* munkatársai és a foglalkoztatók is kiemelték a program pozitív hatását a résztvevők egyéni fejlődésére és elhelyezkedési esélyeik növekedésére (Brändle és mtsai, 2015).

Berliner Joboffensive

A Berliner Joboffensive pilot programot – ahogy a neve is mutatja – csak a fővárosban valósították meg 2011 és 2013 között. Ennek keretében a programban résztvevő 12 berlini *Jobcenter* a tartós (legalább 12 hónapja) munkanélküliek számára intenzív tanácsadást biztosított. A programban résztvevő tartós munkanélküli ügyfelekkel külön ügyintézők (esetmenedzserek) foglalkoztak, akiknek biztosították az alacsonyabb esetszámot: egy ügyintézőre 100 álláskereső jutott (a standard esetekben ez az arány 1:150 és 1:250 között mozgott), ezáltal az ügyfelek intenzívebb segítséget kaphattak és a szokásos 4-6 hónapnál jóval gyakrabban, négyhetente rendelték be az ügyfeleket. Emellett az esetek túlnyomó részében ugyanaz az ügyintéző foglalkozott az adott ügyféllel a program teljes ideje alatt. Megjegyzendő, hogy a programban nem a legrosszabb helyzetű, hanem a profiling rendszer által a munkaerőpiachoz közelebb álló tartós munkanélküliek vehettek részt.

A *Joboffensive* pilot tényellentétes hatásvizsgálata (Fertig, 2015) sikeresnek ítélte meg a programot: a programrésztvevők szignifikánsan nagyobb arányban helyezkedtek el és kisebb valószínűséggel

maradtak az ellátásban, mint a kontrollcsoport tagjai, emellett kisebb valószínűséggel volt szükségük arra, hogy más aktív eszközben is részt vegyenek. Ennek oka a szerző szerint az volt, hogy az intenzív kapcsolattartáson keresztül az ügyintézők jobban megismerték az ügyfelek igényeit és problémáit, ezért jobban személyre szabott szolgáltatásokat tudtak számukra nyújtani, ami sok esetben szükségtelenné tette az aktív eszközökben való részvételt. A tanulmány azt is megvizsgálta, hogy a programnak volt-e esetleg a túlcsorduló hatása a programból kimaradó, leghátrányosabb helyzetű tartós munkanélküliekre nézve, azonban a szerző nem talált ilyet.

Új foglalkoztatáspolitikai irányvonal 2014-től

2014-től a foglalkoztatáspolitikáért és szociálpolitikáért felelős minisztérium új foglalkoztatáspolitikai irányvonalat hirdetett, ami kifejezetten a tartós munkanélküliek munkaerőpiaci integrációjára fókuszál; az intézkedéseket Fertig (2016) leírása alapján foglaljuk össze.

A beavatkozáscsomagot a korábbi munkaerőpiaci programok (például a Perspektiv 50+) tapasztalatainak és eredményeinek tükrében dolgozták ki. Az új irányvonalban még nagyobb hangsúlyt fektetnek az aktiválásra és a tanácsadásokra. Ennek érdekében a *Jobcenter* részeként ún. „aktiváló központok” jöttek létre 2016-tól kezdődően, melyek egyablakos belépési pontként (*one-stop-shop*) működnek: itt egy helyen elérhetők a különböző munkaerőpiaci és szociális szolgáltatások az ügyfelek számára. A minisztérium jelentősen kibővítette a *Jobcenter*-ek költségvetését is, így további 1000 új ügyintéző alkalmazására nyílt lehetőség. A program egyik alapelve, hogy új szolgáltatások elindítása vagy külső szolgáltatótól való szolgáltatásvásárlás helyett lehetőleg a meglévő szociális és munkaerőpiaci szolgáltatók együttműködése révén valósuljanak meg a munkaerőpiactól legtávolabb lévő álláskeresők intenzívebb, egyénre szabott támogatási szolgáltatásai. A fentiek mellett a minisztérium rendszeresen szervez találkozókat, workshopokat, amelyeken a különböző térségekben működő *Jobcenter*-ek munkatársai tapasztalatot cserélhetnek, megoszthatják egymással a jó gyakorlatokat.

A beavatkozási csomag egy további eleme egy nagyszabású, **ESZA-ból finanszírozott program elindítása.** Ebben a programban az ALG II célcsoportján belül azon 35 év feletti alacsony iskolai végzettségű álláskeresők vehetnek részt, akik motiváltak az álláskeresésben, és

1) legalább két éve álláskeresők (1-es célcsoport), vagy
2) öt éve álláskeresők és egy további munkaerőpiaci hátránnyal (például rossz egészségi állapot) is rendelkeznek (2-es célcsoport).

A program központi elemei az állásfeltárás, a coaching szolgáltatás, valamint a bértámogatás. A **munkahelyi coaching** a program kötelező eleme, melynek során a coach a munkavállalóval és a munkaadóval egyaránt tartja a kapcsolatot. Az 1-es célcsoportba tartozó programrésztvevők legalább 12 hónapon, a 2-es célcsoportba tartozók legalább három éven keresztül részesülnek coaching

szolgáltatásban, ami heti egy órás találkozókat jelent, gyakran a munkahelyen. A *Jobcenter* szabad kezet kap abban, hogy saját szolgáltatásként szervezi meg, vagy külső szolgáltatótól vásárolja meg a coaching szolgáltatást.

Lehetőség nyílt a program finanszírozásából ún. állásvadász pozíciókban alkalmazni embereket, akik **állásfeltárást** végeznek: fő feladatuk, hogy a *Jobcenter* részéről felvegyék a kapcsolatot a munkáltatókkal és proaktívan keressenek nyitott pozíciókat az elsődleges munkaerőpiacon.

A programból bőkezű, de fokozatosan csökkenő **bértámogatás** is nyújtható a foglalkoztatók számára. Az 1-es célcsoport esetén az első fél évben a bruttó bérköltség 75 százalékát, a következő 9 hónapban 50 százalékát, további három hónapig pedig a 25 százalékát fedezi. A támogatás 18. hónapját követően a munkáltató további hat hónapig köteles tovább foglalkoztatni a munkavállalót. A 2-es célcsoport esetén a bértámogatás mértéke az első 12 hónapban 75 százalék, a második 12 hónapban 65 százalék, majd az ezutáni 12 hónapban 50 százalék.

A fentieken túl a programban van lehetőség rövid idejű képzések szervezésére is a programrésztvevők igényei szerint (például írás-olvasási, vagy digitális készségek fejlesztése témában), valamint utazási támogatásra, kivételes esetekben akár vezetői engedély megszerzésére vagy autóvásárlásra is van lehetőség.

4.3.5. A programok eredményessége: összegzés

Az előzőekben kifejtett németországi programok eredményességével kapcsolatban az alábbi tanulságok szűrhetők le:

- A tartós munkanélküliek számára nyújtott intenzív tanácsadásnak, mentorálásnak, coachingnak, valamint a személyre szabott álláskeresési segítségnyújtásnak kiemelt szerepük van az elhelyezkedés és tartós munkaerőpiaci integráció sikerességében.
- A külső szolgáltatók bevonásának gyakorlata kezd háttérbe szorulni, ehelyett inkább a meglévő (munkaerőpiaci és szociális) szolgáltatók szolgáltatásainak koordinációjára, a belső kapacitásból nyújtott szolgáltatásra helyezik a hangsúlyt.
- A szociális szolgáltatások bevonása a szolgáltatási palettába elengedhetetlen.
- Az ügyintézők alacsony esetszáma – különösen a munkaerőpiaci kirekesztettséggel veszélyeztetett ügyfelek esetében – szintén kulcsfontosságú.
- Még a legrosszabb helyzetű, több éve állás nélkül lévő és több akadállyal rendelkező tartós munkanélküliek számára is lehet sikeres programot indítani.

4.4. Jógyakorlatok Európában az állami foglalkoztatási szolgálatokon: összegzés

A fejezetben – a három kiemelt célcsoportnak megfelelően – három esettanulmányt fejtettünk ki:

- egy hollandiai programot (Tehetség 55+), amelyben az 55 év feletti álláskeresőket célozva csoportos foglalkozások szervezésével, illetve a munkáltatókat célzó információs kampányokkal próbálják növelni az idősebb korosztály foglalkoztatottságát;
- egy észtországi, az Ifjúsági Garancia programon belül működő gyakorlatot (*Youth Prop-up*), amely a 25 éven aluli fiatalok számára nyújt többféle támogató szolgáltatást, és amelynek célja a fiatalok képessé tétele (*empowerment*-je);
- valamint több olyan közelmúltbeli németországi programot, amelyek a tartós munkanélküliek munkaerőpiaci re-integrációját célozzák.

A nemzetközi példák áttekintéséből a következőket tartjuk fontosnak kiemelni:

- Több programban megjelent a kapcsolati háló (networking) fejlesztésére irányuló törekvés a munkaerőpiacról kiesettek segítésére. Többek között ezt célozza a holland Tehetség 55+ álláskeresési csoportjainak szervezése is. Az informális kapcsolatokon keresztüli álláskeresésre való felkészítésnek mint eszköznek az álláskeresők munkához illetve munkaerőpiaci előrelépéshez hozzásegítésében a mostani, munkaerőhiányos gazdasági környezetben fontos szerepe lehet.
- A programok hatékonysága szempontjából jók a tapasztalatok az érintettek széleskörű bevonásával kapcsolatban, mint amilyen a holland programban az idősek mellett a munkáltatók attitűdjének változtatására irányuló programelem, vagy az észt program esetén fiatalok eléréséhez, az ezzel a célcsoporttal foglalkozó szervezetek bevonása.
- Az előbbihez részben kapcsolódva a szolgáltatások elérhetősége, minősége szempontjából a különböző szolgáltatók közti együttműködés irányában való elmozdulás figyelhető meg – ahogy a németországi példában is láthattuk.
- A tanácsadás és segítés folyamatával kapcsolatban több programban az volt a jellemző, hogy a hátrányos helyzetű ügyfelekre kidolgozott programokban ugyanazon segítő szakember (**esetmenedzser**) kísérte végig az ügyfelet a programban, ami a bizalom kiépítésének és fenntartásának fontos alapja lehet.
- A személyes segítő, támogató, tanácsadó szerepkörökben a nemzetközi példákból is kitűnik a **coaching szemlélet előretörése**, amire példa a holland programban a karrier coach csoportvezetők, a németországi, tartós munkanélküliekre célzott beavatkozási csomag részeként bevezetett munkahelyi coach szolgáltatás vagy az észt *Youth Prop-Up* program célkitűzése, ami a NEET fiatalok önálló továbblépésére való felkészítés. A coaching szemlélet lényege az élethelyzet és a körülmények tudatosítása, valamint az eszközök biztosítása arra, hogy az egyén célokat tűzzön ki és azokat elérje.

- Fontos és előremutató szempont a **széleskörű és jó minőségű adatok** gyűjtése a program folyamatáról, tartalmáról, valamint a programban résztvevő és részt nem vevő célcsoporttagok (potenciális kontrollcsoport-tagok) jellemzőiről. A tevékenységek és az eredmények monitorozása elengedhetetlen információkat nyújt a programok fejlesztési lehetőségeiről, a célcsoportba tartozók egyéni szintű adatainak gyűjtése pedig elengedhetetlen a program tényellentétes hatásvizsgálatához.

5. Aktuális kapcsolódó hazai kutatások összegzése

Az elmúlt 5-10 évben több olyan empirikus, személyes interjúkon vagy adatelemzésen alapuló kutatást folytattak le Magyarországon, amelyek a hazai munkaerőpiac vagy az állami foglalkoztatási intézményrendszer különböző vetületeit, kihívásait vizsgálták. Bár nem mindegyik kutatás fókuszál direkten a fiatalokra, az idősebb álláskeresőkre vagy a tartós munkanélküliekre, jelen kutatásunk szempontjából mindegyik tanulmány releváns, hiszen témájuk többé-kevésbé érinti a kiemelt célcsoportok helyzetét, valamint segítenek a hazai munkaerőpiac és intézményrendszer megértésében, ezért fontosnak tartjuk ezeket ismertetni.[10]

5.1. A profiling rendszert és az aktív eszközöket vizsgáló hazai tanulmányok

Az utóbbi öt év során két-két olyan tanulmány született Magyarországon, amelyek az NFSZ ügyfélkategorizálási rendszerének (profiling) értékelését, illetve az aktív eszközök hatásvizsgálatát tűzte ki célul. A Hétfa Kutatóintézet, a Világbank és a Strategopolis tanulmányai gyakorlatilag egy időben folytak le, és bár a kutatások fókusza eltérő volt, azonban a vizsgált témák (és a levont következtetések nagy része) mégis kapcsolódnak egymáshoz és jól kiegészítik egymást. Adamecz-Völgyi és mtsai (2017) az NFSZ képzéseinek hatásosságát vizsgáló írása valamivel korábban, a 2017-es Munkaerőpiaci Tükörben jelent meg.

A Hétfa Kutatóintézet (2018a) az NFSZ különböző szintjein dolgozó munkatársaival készített interjúk (összesen 37 darab), valamint az NFSZ informatikai rendszeréből (IR) leszűrt, egyéni szintű adatok segítségével értékelte a 2016 januárjában országszerte bevezetett profiling rendszert. A profiling rendszer továbbfejlesztésére vonatkozó konkrét javaslatokon túl az értékelés többek között az alábbi fő észrevételeket tette:

- Az egy ügyintézőre eső ügyfelek száma erősen szóródik az egyes járásokban, de sok helyen kifejezetten magasnak mondható európai viszonylatban, az ügyintézők leterheltek. Az ügyfélkezelési folyamat során a legtöbb időt az adminisztrációs és hatósági ügyek intézése (például adatrögzítés, járadék összegének kalkulálása) teszi ki, vagyis kevés kapacitás marad az ügyfelek élethelyzetét, céljait és az elhelyezkedéssel kapcsolatos nehézségeit feltáró első interjúra. Emiatt **szükség van az ügyintézők adminisztratív terheinek csökkentésére, amit elsősorban az IR rendszer racionalizálásán keresztül lehetne elérni.**

[10] Bár a 2018. szeptemberében leadott kutatásiterv-dokumentumban még több összefoglalandó kutatás szerepelt, mint amennyit végül jelen fejezetben összefoglaltunk, ezek egy része a kutatási terv megírásának idején még nem indult el, vagy folyamatban volt. Ezek közül több nem készült el jelen jelentés lezárásakor (2019. májusig).

- Az EU-s forrásokból finanszírozott munkaerőpiaci programokra, de még inkább a közfoglalkoztatásra vonatkozó előírt keretszámok igen erős ösztönzőt jelentenek a járások számára: ha valahová „be kell nyomni" az álláskeresőt, az gyakran felülírja az adott ügyfél szükségleteit is. Az aktív eszközök célzása nem megfelelő, erősen jelen van a lefölözés, a legrosszabb helyzetben lévő álláskeresők sokszor kimaradnak a programokból. Ezekből következik, hogy a felajánlott szolgáltatás-csomagok sokszor nem személyre szabottak, nem illeszkednek az álláskereső elhelyezkedése előtt álló akadályokhoz.
- Számos járásban érzik úgy az NFSZ munkatársai, hogy az ügyfelek egy jelentős (járástól függően 1/3-2/3) részével „nem lehet mit kezdeni", mivel ezen ügyfelek egészségi állapotuk (a rehabilitációs vagy rokkantsági ellátásból való kiszorulásukat követően) vagy súlyos szociális helyzetük miatt nem munkaképesek, és a munkaügyi intézményrendszer – más szakágazatokkal, például az egészségügyi és/vagy szociális ágazattal történő együttműködés hiányában, illetve az NFSZ-ben rendelkezésre álló (elsősorban tanácsadói, pszichológusi) humán kapacitások szűkössége miatt – nem képes érdemben javítani a foglalkoztathatóságukon. **Nagy szükség lenne a szolgáltatásnyújtás koordinációjára a munkaügyi intézményrendszer és a (részben) ugyanazon ügyfeleket célzó egyéb – elsősorban a szociális és az egészségügyi – szakágazatok között.**
- A különböző humánszolgáltatások (különösen az egyéni tanácsadási formák) nem minden járásban érhetők el ugyanolyan mértékben. Az ügyintézők általában időhiány miatt ritkán tudják beépíteni a tanácsadást az ügyfélkezelési folyamatba, a megyei kormányhivatalnál állományban lévő tanácsadók kapacitása helyenként nem elégséges. A külső szolgáltatóktól vásárolt szolgáltatások elérhetősége szintén gyakran akadozik. **A szolgáltatásokra ezért javasolt a jelenleginél jóval nagyobb hangsúlyt fektetni, illetve elérhetőségüket folyamatosan biztosítani az ország összes járásában.**

A Hétfa értékelésével részben egy időben folyt le a Világbank kutatása (World Bank, 2018), amely szintén a magyar profiling rendszert, tágabban pedig a munkaerőpiactól távolabb lévő álláskeresők helyzetét elemezte. A szerzők tereplátogatásokra, az EU-SILC adataira és az az NFSZ ügyintézői körében végzett online kérdőív eredményeire alapozták a megállapításaikat. A Hétfa kutatásainak eredményeit megerősítve az alábbiakra jutottak:

- A komplex akadályokkal szembesülő, **leghátrányosabb helyzetű álláskeresők** – annak ellenére, hogy a különböző kormányzati stratégiákban és munkaerőpiaci programokban gyakran megjelennek mint kiemelten támogatandó célcsoportok – **rendre kimaradnak az NFSZ fókuszából**, a szervezet nem képes érdemben segíteni a munkaerőpiaci integrációjukat. E mögött nagyrészt az intézményrendszerből eredő torz ösztönzők és problémák állnak: ilyenek például a magas közfoglalkoztatási keretszámok és a közfoglalkoztatást érintő szabályozás, az adminisztratív feladatok túlsúlyából eredő emberi kapacitáshiány, a nem

megfelelően működő informatikai rendszer, a más állami szakrendszerekkel történő intézményi koordináció hiánya, vagy az önkormányzati finanszírozási korlátok a szociális támogatások és szolgáltatások terén. A profiling rendszer által a 3-as kategóriába sorolt ügyfelek ezért fokozott figyelmet igényelnek az NFSZ részéről.

- Az inaktívak hatékonyabb elérése érdekében **szorosabb együttműködésre van szükség a civil szektorral és a helyi önkormányzatokkal**, és intenzívebbé kell tenni a tájékoztatást is.
- Különösen nagy szükség van a különböző intézményrendszerek közötti együttműködésre és koordinációra a szolgáltatásnyújtás terén is: az NFSZ-nek fel kell készülnie arra, hogy a munkaerőpiaci szolgáltatások hatáskörén túlmutató akadályokat – például a gondozási felelősséget, a mobilitási korlátokat, a fizikai vagy mentális egészségügyi korlátokat – az NFSZ ügyintézői azonosítsák és az ügyfelet a megfelelő külső (állami vagy civil) szolgáltatóhoz irányítsák.
- A tanulmány ajánlásai szerint az intézményrendszernek az ügyfélközpontú munka decentralizáltabb irányítására kellene áttérnie.
- **Fontos lenne a földrajzi mobilitási támogatási rendszer átdolgozására** annak érdekében, hogy hatékonyan lehessen kezelni a munkaerőhiányt.

A Strategopolis (2018) az NFSZ által nyújtott aktív eszközök tényellentétes, kvázi-kísérleti módszerekkel végzett hatásvizsgálatát végezte el; ehhez az IR rendszerből leválogatott, 2009-2017 közötti adatait használták fel. Az ökonometriai vizsgálatot kvalitatív módszerekkel – a képzésekben résztvevő álláskeresők kérdőíves megkérdezésével, valamint képzők, foglalkoztatók és foglalkoztatási főosztályok vezetői körében végzett interjúkkal – is kiegészítették.

Az NFSZ képzésein résztvevő álláskeresők körében felvett kérdőív tapasztalatai szerint **a fiatalabb és az idősebb álláskeresők között lényeges különbségek vannak a képzéshez való hozzáállásban**. A válaszok alapján az 55 évesnél idősebbek általában inkább az ügyintéző javaslata alapján választják ki, hogy milyen képzésben vennének részt, míg a fiatalabbak inkább a család és ismerősök javaslatára választanak szakmai képzést. Az önálló szakmai érdeklődés alapján történő választás kevésbé jellemző erre a két korosztályra, mint a 25-54 év közöttiekre. A másik tapasztalat, hogy az idősebbek az átlagosnál nagyobb arányban gondolják úgy, hogy a képzésen való részvétel nem segíti őket az állásszerzésben, sőt, esetenként hátráltatja a munkakeresést: az 55 év felettiek kevesebb mint fele gondolja úgy, hogy a képzés segít az állásszerzésben és anyagi helyzetük javításában. Ezzel szemben a 24 éven aluliak jelentős többsége (80 százaléka) gondolja úgy, hogy a képzésen a megszerzett ismereteket a későbbiekben a munkájuk során jól tudják majd kamatoztatni.

A Strategopolis hatásvizsgálati eredményei alapján a bér- és bérköltség-támogatások inkább az idősebb munkavállalók körében jártak tartós foglalkoztatási hatásokkal, és inkább csak a hosszabb, legalább 8-9 hónapig tartó támogatások voltak eredményesek; a jövőbeli bérekre azonban nem

mutatható ki szignifikáns hatás. A képzések esetében a hatások korlátozottabbak: csak a 180 napnál hosszabb OKJ-s képzések, valamint a hatósági képzések tudták kis mértékben növeli a résztvevők elhelyezkedési esélyeit, de ez a csekély hatás is csak a válság éveiben (2009-2011) volt kimutatható; a bérekre ugyanakkor a hosszabb OKJ-s képzések és a nyelvi képzések is szignifikáns pozitív hatásokkal jártak a képzés befejezését követő két éven belül vizsgálva.

A fentiek mellett az értékelés rámutat az **NFSZ által szervezett aktív eszközök hiányosságaira** is; a megállapítások összhangban vannak a Hétfa (Bördős és mtsai, 2018) és a Világbank (World Bank, 2018) eredményeivel is, illetve kiegészítik azokat:

- Az aktív eszközök esetében, de különösen a képzések során jelentős a lefölözés mértéke.
- Hiányoznak azok a komplexebb, összehangolt programok (több egymásra épülő programelemet is tartalmazó, szolgáltatásokkal együtt megvalósuló hosszabb programok), amelyek képesek lennének a tartós munkanélküliek helyzetét, foglakoztathatóságát és elhelyezkedési esélyeit érdemben javítani.
- A projekthatáridők és a vállalt indikátorok teljesítésére irányuló kényszer az ügyfelek aktív eszközök közötti szuboptimális allokációját eredményezheti, ami csökkenti az eszközökben való részvétel eredményességét.

Az utóbbi néhány év másik releváns hatásvizsgálatát Adamecz-Völgyi és mtsai (2017) készítették el, akik csak az NFSZ által szervezett képzésekre koncentráltak vizsgálatuk során. Elemzésükben 2010 és 2014 közötti adminisztratív adatokat (az álláskeresői nyilvántartásban szereplők 10 százalékos mintáját) használtak fel. Az elemzés megállapítja, hogy a 2010-es évek második felére valószínűleg csökkent a lefölözés a képzésekbe való bekerülés során, mivel egyre inkább az alacsonyabb iskolai végzettségű álláskeresők léptek jellemzően a képzési programokba. Ez arra utal, hogy némileg javulhatott a képzések célzottsága a korábbiakhoz képest, ugyanakkor a vizsgált időszak alatt is egyre kisebb volumenben kerültek be az álláskeresők képzésekbe (a közfoglalkoztatással ellentétben). A *propensity score matching* módszerrel végzett hatásvizsgálat eredménye viszont (a Strategopolis eredményeihez hasonlóan) biztató: a képzésekben való részvétel szignifikánsan csökkentette a regisztrált álláskeresőként eltöltött napok számát; a becsült hatás különösen az érettségivel nem rendelkezők körében volt jelentősebb. A szerzők másik eredménye, hogy a hosszabb képzések nem feltétlenül vezetnek nagyobb hatáshoz középtávon, azaz 3–4 évvel a képzésbe lépés után, mint a rövidebb képzések; ez ugyanakkor ellentmond a Strategopolis (2018) eredményeinek, akik viszont arra jutottak, hogy a 180 napnál hosszabb képzések a hatásosabbak.

5.2. A közfoglalkoztatás témáját vizsgáló tanulmányok

A közfoglalkoztatás témája az utóbbi években, különösen a rendszer 2011-es átalakítása és a közfoglalkoztatási keretszámok drasztikus megemelkedése óta több kutatás alaptémáját is

szolgáltatta, elsősorban a MTA Közgazdaságtudományi Intézetében (lásd: Bakó és mtsai, 2014; Bakó és Molnár, 2016; Bazsalya, Bódis és Molnár, 2017; Molnár, Bazsalya és Bódis, 2018), emellett Koltai és mtsai (2018) készített átfogó, elsősorban mélyinterjúkra, kérdőíves felmérésre és workshopokra épülő kutatási tanulmányt. A BM, NGM (PM) és az EMMI közös megvalósításában működő speciális közfoglalkoztatási pilot programot Petróczi és Varga (2018) vizsgálta.

Bakó és mtsai (2014) tanulmánya a magyar munkaerőpiac szegmentálódásának jelenségével és a közfoglalkoztatás statisztikailag megragadható tendenciáival foglalkozik. A szerzők a munkaerőpiac alsó szegmensében a munkaerőpiac peremén lévők csoportját azonosítják: ide a bizonytalan foglalkoztatási helyzetben lévő embereket sorolják, például az alkalmi munkából élőket, regisztrált munkanélkülieket, közfoglalkoztatott álláskereső pályakezdőket, mely státuszok egy személy esetében gyakran változnak és a háztartások szintjén gyakran halmozódnak; a peremháztartásokat pedig azok a háztartások jelentik, ahol nincs olyan aktív kereső, aki nem a peremen van. A tanulmány szerint a 2011-es Háztartási Költségvetési és Életkörülmények Adatfelvétel adatai alapján a háztartások 12 százaléka tartozik a peremháztartások közé; ezek jelentős része súlyosan depriválta. Ez körülbelül 1,4 millió embert érint. Mindeközben a *workfare* szemlélet[11] erősödött meg Magyarországon, ami legitimálta a szociális segélyek és ellátások színvonalának jelentős csökkentését és a feltételek szigorítását. A tanulmány szerint a vizsgált időszakban a közfoglalkoztatás a nyílt munkaerőpiacra való kilépés szempontjából időben romló hatékonysággal működött (2011-ben is csak 10 százalék körüli a foglalkoztatásba kilépők aránya). A szerzők szerint a jelenlegi közfoglalkoztatási program egy csapdahelyzetet teremtett: ugyanis bár rövid távon anyagilag ösztönző a többszöri közfoglalkoztatásba kerülés (hiszen az a nyílt munkaerőpiaci állással szemben „biztos" foglalkoztatást jelent), azonban minél többször és minél hosszabb ideig van valaki közfoglalkoztatásban, annál kisebb eséllyel helyezkedik el a nyílt munkaerőpiacon.

Bakó és Molnár (2016) tanulmánya a munkaerőpiaci folyamatokat a gazdasági növekedés szempontjából vizsgálja. A közfoglalkoztatási program nagy volumenét egyrészt a költségvetési kiadások, másrészt a résztvevők tömege is érzékelteti: a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó kiadások minden egyéb aktív támogatás mintegy négyszeresét teszik ki, illetve például 2014-ben a közfoglalkoztatottak létszáma a más aktív munkapiaci programban résztvevők tízszeresére rúgott. Az FHT-ra (foglalkoztatást helyettesítő támogatásra) való jogosultság megőrzése miatt a rosszabb

[11] *A workfare szemlélet a jóléti ellátásokra való jogosultságok olyan feltételekhez kötési gyakorlatát részesíti előnyben, mely általában tevékenységek formájában az ellátást igénybe vevő munkaerőpiaci készségeinek és munkakeresési motivációjának növelését és az össztársadalmi haszon realizálódását egyaránt célozzák.*

helyzetű álláskeresők ösztönözve vannak arra, hogy a közfoglalkoztatást elvállalják, ugyanakkor egy közfoglalkoztatási jogviszonyban gyakran jóval alacsonyabbak az elvárások, mint a nyílt munkaerőpiaci munkáltatók között, ez pedig a beragadási hatást erősíti. Ez a csapdahelyzet továbbra is a rendszer része maradt, ami tetten érhető abban is, hogy 2014-ig tovább nőtt a közfoglalkoztatásban töltött átlagos idő (meghaladta a fél évet). Ez szociális szempontból kívánatos a magasabb elérhető jövedelem miatt, ám a beragadás erősödését mutatja, ugyanis ezzel együtt az ismétlődések száma is növekedett. A kilépési esélyek vizsgálatához készült új kilépési adatok árnyaltabb képet mutatnak: eszerint 2010-2014-es időszak adatai alapján a közfoglalkoztatásból való kilépés után 30 nappal a nyílt munkaerőpiacon foglalkoztatottak aránya 6-7 százalék, 90 nappal a befejezés után viszont már 8-9 százalék volt. Eszerint pedig – a szerzők megállapítása alapján – az elhelyezkedés sikeressége nem vagy nem közvetlenül a közfoglalkoztatás hatására valósul meg. Ugyanakkor az egy évig folyamatosan a nyílt munkapiacon dolgozó volt közfoglalkoztatottak aránya mindössze 3 százalék, vagyis a bizonytalan, változó foglalkoztatási és munkanélküli státuszból nagyon kevés esetben biztosít kitörési lehetőséget.

Két további MTA-tanulmány **(Molnár, Bazsalya és Bódis, 2018; Bazsalya, Bódis és Molnár, 2017)** a helyi foglalkoztatáspolitikai kezdeményezések közti központi költségvetési támogatások eloszlásának mechanizmusait vizsgálja. A tanulmányok egyik legfontosabb megállapítása, hogy a támogatások települések közötti elosztása kifejezetten hozzájárul a területi különbségek növekedéséhez. A településméret csökkenésével nő a közfoglalkoztatottak tartós munkanélküliekhez viszonyított aránya, ami arra a hatásmechanizmusra hívja fel a figyelmet, hogy a legkisebb településekkel ellentétben (ahol a közfoglalkoztatás az egyetlen munkalehetőség) a nagyobb településeken (ahol kisebb-nagyobb mértékben piaci munkahelyek is elérhetők) a közfoglalkoztatás nem csökkenti, hanem növeli a társadalmi feszültségeket, és ezért inkább visszafogják a közfoglalkoztatást. A közfoglalkoztatási rendszer kiépülésével párhuzamosan az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakítása is lezajlott, aminek következtében a kisebb települések üzemeltetése a közfoglalkoztatottak nélkül lehetetlen volna. A közfoglalkoztatás hatékony megszervezése azonban olyan szakértelmet, attitűdöt kíván, ami általában annál kevésbé áll rendelkezésre, minél kisebb a település, és különösen igaz ez a speciálisabb mintaprogramok megszervezésére. Ahogyan a szerzők írják: *„az eredetileg elsősorban munkaerőpiaci eszköznek szánt közfoglalkoztatásnak a gyakorlatban sokkal jelentősebb a szociális és településműködtetési szerepe*” (Bazsalya, Bódis és Molnár, 2017:3) – ebben ragadható meg a közfoglalkoztatottak és a települési vezetők egymásra utaltsága is, ami viszont a különböző funkciókra különböző, a közfoglalkoztatásnál hatékonyabb eszközök lehetősége elől veszi el a teret.

Koltai és mtsai (2018) részletesen elemezték a közfoglalkoztatás cél- és eszközrendszerét, foglalkoztatáspolitikai környezetének változásait és számos, a közfoglalkoztatásban dolgozó szakember tapasztalatait együttesen. A tanulmány megállapítja, hogy a gazdasági konjunktúrának

köszönhetően bővülő nyílt munkaerőpiac következtében a hazai közfoglalkoztatás célcsoportjának összetétele lényegi változáson ment át. A jobb munkaerőpiaci képességekkel rendelkezők nagyobb részt el tudtak helyezkedni az elmúlt években, s így az álláskeresői regiszterben arányaiban nőtt a nehezen foglalkoztathatók, például idősek, gyermeküket (általában egyedül) nevelő nők, a komplex mentális, egészségügyi és szociális problémákkal küzdők száma. 2017-ben nőtt a közfoglalkoztatásból kilépők aránya (szakértői becslések szerint 20 százalék körüli volt[12]), ám a beragadás jelensége továbbra is jelentős maradt (szakértői becslések legalább 60 százalékra teszik). A beragadás személyes okai közt említhetjük a képzetlenséget, a munkavégzőképesség hiányát, a munkaszocializációs deficiteket. Mivel a közfoglalkoztatottak jó része településfenntartási és üzemeltetési, közszolgáltatási feladatokat lát el, a közfoglalkoztatás pótlólagos állami településfejlesztési támogatásként működik számos önkormányzat esetében, melyek alapvető, akár kötelező feladatainak ellátását is ezáltal szervezik meg. Ez azonban erősíti a beragadási hatást, hiszen ezeket a feladatokat az önkormányzatoknak minden évben el kell látniuk, így nem érdekük a közfoglalkoztatottak „elengedése". Ezek mentén a tanulmány szerzői a közfoglalkoztatás átalakítását javasolják a megváltozott gazdasági és foglalkoztatáspolitikai szempontoknak megfelelően, annak befogadó munkahely funkciójának erősítésével. A közfoglalkoztatás volumenének csökkentése mellett kiemeli a tanulmány, hogy mindig lesz egy csoport, akinek szüksége van közfoglalkoztatásra, kifejezetten azokban a legrosszabb helyzetű járásokban, ahol a nehezen foglalkoztatható, alacsonyan képzett emberek koncentrálódnak. Emellett azonban több lépcsős, egyéni igényekre épülő, komplex programokra is szükség lenne, amik az ágazatok közti koordináció segítségével lefedik a szociális és munkaerőpiaci hátrányokból fakadó problémák széles körét.

A speciális közfoglalkoztatási pilot program átfogó elemzését nyújtja **Petróczi és Varga (2018)** írása, mely statisztikai és interjús technikákkal mutatta be átfogóan a két egymás utáni évben elindított kísérleti projektet és a komlói program tanulságait. Két legfontosabb eredménye, hogy a személyi segítés, a mentorok személyében nagy eredményességgel tudta elvégezni a kis létszámú csoportok egyéni igényfelmérését, és sikeresen járult hozzá a résztvevők egyéni fejlesztéséhez. A program emellett segítséget tudott nyújtani a különböző szociális, egészségügyi és mentális problémák kezelésére elérhető szolgáltatások és támogatások igénybevételéhez. Rámutatott ugyanakkor az ellátórendszerek kapacitásbeli hiányosságaira (főleg a szükséges egészségügyi szolgáltatások

[12] Ezt érdekes lehet összevetni Bakó és Molnár (2016) néhány évvel korábbi konkrét számításaival, akik szerint ez 6-7 százalék volt a 2010-2014-es időszakban. Bár Bakó és Molnár becslése adminisztratív adatokon alapul, ezért nem teljesen összevethető a 2017-es szakértői becsléssel, a 13-14 százalékpontos különbséget okozhatja a munkaerőpiac nagyobb felszívó ereje is.

hiúsultak meg), illetve a hagyományos közfoglalkoztatás anomáliái mellett arra a koncepcionális problémára is, hogy bár hivatalosan a program célja a közfoglalkoztatásban való elhelyezkedés, ugyanakkor egészségügyi és mentális okokból nem foglalkoztatható embereket céloz. Ezen célcsoport számára egy befogadó munkahely tudná csak a munkavállalásukhoz szükséges rugalmasságot megadni, és bizonyos esetekben a közfoglalkoztatásban elérhető állások feltételeit állapotjavulásuk esetén sem tudják teljesíteni.

5.3. A fiatalok munkaerőpiaci helyzetét, illetve a fiatalokat célzó programokat vizsgáló tanulmányok

A legtöbb európai országhoz hasonlóan Magyarországon is kitüntetett figyelmet szentelnek a 25 év alatti fiatalok munkaerőpiaci helyzetének a kutatók és a mindenkori kormányzat is. Az elmúlt néhány év során készült hazai, illetve közép-kelet-európai kutatások és ajánlások közül a Hétfa Kutatóintézet egy 2013-as jelentését, valamint két olyan útmutatót illetve jógyakorlatgyűjteményt mutatunk be, amelyek a kelet-európai roma fiatalok munkaerőpiaci helyzetének javítására vonatkozóan tesz javaslatokat.

A **Hétfa Kutatóintézet (2013)** értékelő tanulmánya az ifjúsági munkanélküliség társadalmi-gazdasági hátterét vizsgálta. Magyarországra vonatkozó szakpolitikai javaslatait a nemzetközi és hazai trendek vizsgálatára, valamint az uniós és hazai stratégiák cél- és eszközrendszerének áttekintésére építve fogalmazza meg. A tanulmány a fiatalkori munkanélküliség versenyképességet csökkentő hatásait emeli ki fő problémaként. A fiatalok helyzetét érintő hazai stratégiák legfontosabb célja a tanulmányaikat befejező fiatalok elhelyezkedésének segítése, a tudatos karrierszervezés segítése, a felsőoktatási intézmények és a piaci szektor közötti együttműködések kiépítése, a vállalkozói kedv növelése és a rugalmas foglalkoztatási formák kiterjesztése. Az ifjúsági munkanélküliséggel kapcsolatos legtöbb korlátozó tényező azonban a tanulmány szerint csak hosszú távú szakpolitikák révén oldható fel: ezek a munkaerőpiac igényeit kiszolgáló és a humán tőkét erősítő oktatás, a KKV-k megerősítése, valamint az alacsony iskolai végzettségűek legális foglalkoztatására alkalmas piaci és nonprofit vagy állami intézményi formák létrehozásának ösztönzése.

A tanulmány külön figyelmet szentel a fiatalok vállalkozóvá válását elősegítő intézkedéseknek. Az önfoglalkoztatási ráta a fiatalok körében az egész Európai Unióban alacsonyabb, mint a többi korcsoportban, ugyanakkor az (önbevalláson alapuló) vállalkozási hajlandóság a fiatalok körében úgy az Európai Unióban, mint Magyaroroszágon felülmúlja a teljes népességre jellemző értéket: ez azt jelenti, hogy a fiatalok egy jelentős része szívesen vállalkozna, de végül jóval kevesebben vágnak bele. A tanulmány szerzői szerint a fiatalok vállalkozóvá válásának segítése adekvát cél, mivel jelentős társadalmi hatásai lehetnek, valamint enyhíti a fiatalok körében a munkanélküliséget is.

Az **ERGO Network két jelentése** (2017a, 2017b) öt kelet-európai országban (Magyarországon, Bulgáriában, Romániában, Csehországon és Szlovákiában) vizsgálta a roma fiatalok foglalkoztatásával kapcsolatos akadályokat, valamint a rájuk célzott munkaerőpiaci programokat. A romák foglalkoztatottsága a megfigyelt országokban alacsony, és javuló tendenciát sem mutat annak ellenére, hogy az országos foglalkoztatottsági mutatók többnyire emelkedtek a vizsgált időszakban. A vizsgált programok alapján elmondható, hogy a romákra célzott intézkedések között a leggyakoribbak a különböző képzések, tanácsadások, valamint a munkaközvetítés (ERGO Network, 2017b). Más programok a vállalkozói lehetőségek kiterjesztésével foglalkoznak, vagy a romákat kívánják integrálni a munkaerőpiacra, vagy a munkaerőkeresletre koncentrálva a potenciális munkahelyek befogadóbbá tételével foglalkoznak, illetve a foglalkoztatáshoz kapcsolt képzések szervezése is előfordul. A kutatás megállapítása szerint a roma fiatalok elhelyezkedési lehetőségeit és esélyeit alapvetően befolyásolja iskolázottságuk és lakóhelyük urbanizáltsága, ezért szükség van a roma fiatalok oktatásába történő befektetésre, valamint a romák lakhatási szegregációjának felszámolására (ERGO Network, 2017a). Emellett a civil társadalomnak és a kormányzatnak is foglalkoznia kell az iskolai lemorzsolódás megelőzésével és a roma fiatalok álláskeresésének támogatásával, mivel amellett, hogy a romák munkaerőpiaci felzárkózása a gazdasági növekedés szempontjából is előnyös lenne, megtörheti a szegénység öröklődését, a diszkriminációt és a kirekesztődést.

A roma fiatalok munkaerőpiaci helyzetével a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet is foglalkozott: **az ILO által készített forráskalauz** (ILO, 2016) – mely magyar nyelven is elérhető - a kelet-közép-európai roma fiatalok hátrányos munkaerőpiaci helyzetének szempontjából releváns nemzetközi eszközöket és tapasztalatokat gyűjti össze. Az ERGO Network által írt helyzetjelentéshez hasonlóan az ILO is azt hangsúlyozza, hogy Kelet-Közép-Európában a roma népesség munkaerőpiaci helyzete jelentősen elmarad a többségi társadalom helyzetéhez képest. A roma közösségek nagyon heterogének, ami nagyban nehezíti a szakpolitikák, programok tervezését, mert egyszerre kellene célzottan, de stigmatizáló hatás nélkül támogatni a rászorulókat. A roma fiatalok számára a legnagyobb haszonnal a munkakereslethez illeszkedő, elsősorban számítástechnikai és szakmai készségek fejlesztése, a felzárkózást segítő oktatás, valamint az intenzív álláskeresési segítségnyújtás járnak. Az elmúlt években olyan előremutató gyakorlatok jelentek meg, melyek nagyobb hatékonysággal tudják elérni a roma közösségeket. Elsősorban az Európai Unió Ifjúsági Garancia programjának keretén belül indultak előremutató, a roma fiatalok többszörös foglalkoztatási hátrányait lebontani hivatott, komplex programok, melyek nagy hatásfokkal szólítják meg a roma fiatalokat például roma közvetítők bevonásával, vagy mobil foglalkoztatási szolgálatok alkalmazásával.

6. A kiemelt célcsoportok Magyarországon – az adatok tükrében

A 25 év alatti és 50 év feletti álláskeresőket, valamint a tartós munkanélkülieket érintő főbb változók alakulását a 2. fejezetben már áttekintettük. A 2. fejezetben a Eurostat által publikált, az ILO szerinti definíció szerint vett álláskeresőket vizsgáltuk az EU-LFS Magyarországra vonatkozó, aggregált adatainak felhasználásával. Ebben a fejezetben a nyilvántartott álláskeresők létszámának és összetételének alakulását vizsgáljuk meg, az IR adattárházából lekért adatok alapján, melyeket a Pénzügyminisztérium munkatársai bocsátottak a rendelkezésünkre[13]. A következő aggregált idősorokat kaptuk meg:

- nyilvántartott álláskeresők havi zárónapi létszámainak vett éves átlaga, a 2010-2018 közötti évekre, az alábbi bontásban:
    - év, megye, nem, korcsoport-kategóriák, iskolai végzettség, profiling kategória, nyilvántartási időszak hossza;
- részvétel a GINOP 5.1.1. és VEKOP 8.1.1. (Út a Munkaerőpiacra), valamint a GINOP 5.2.1. és VEKOP 8.2.1. (Ifjúsági Garancia) programokon belül támogatási eszközben részesülők létszáma (az eszközbe belépők és bent lévők létszáma zárónapon a teljes évre átlagolva)[14], a 2015-2019 közötti évekre, az alábbi bontásban:
    - év, megye, nem, korcsoport-kategóriák, iskolai végzettség, támogatási eszköz típusa.

6.1. Nyilvántartott álláskeresők létszáma, 2010-2018

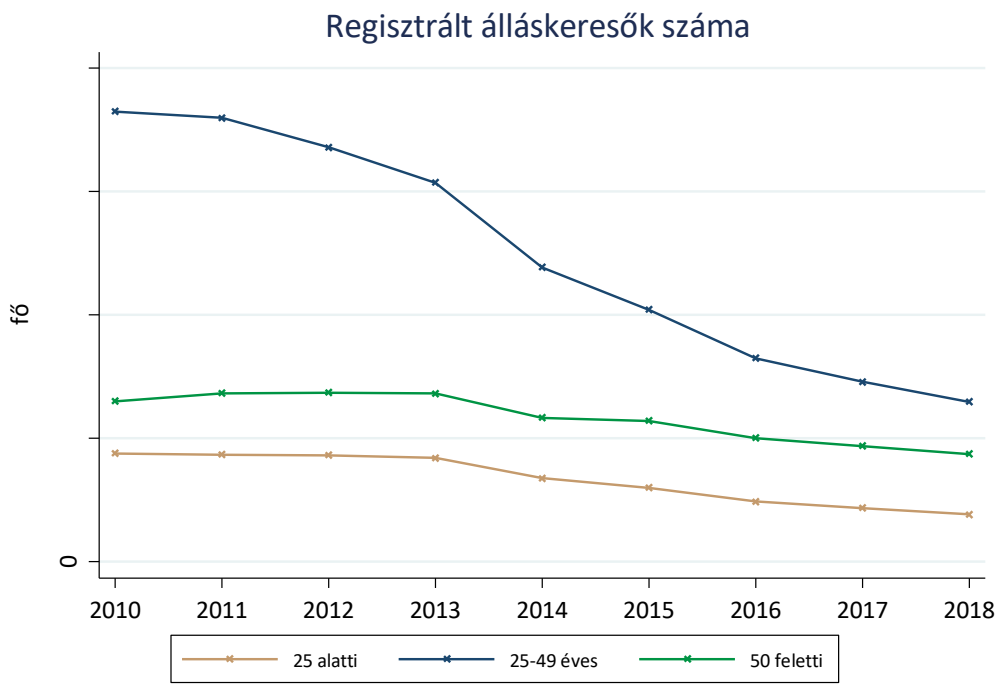
Az 5. ábrán a nyilvántartott álláskeresők összlétszámának alakulását szemléltetjük a 2010 és 2018 közötti időszakban, külön a 25 alattiak, az 50 felettiek, valamint a köztes korcsoport esetében.

[13] Szeretnénk külön megköszönni Ruszkai Zsolt segítségét, aki az adatokat leválogatta és azok pontos tartalmának értelmezésében is hasznos segítséget nyújtott.

[14] Ez az adatsor korlátozottan vethető össze a nyilvántartottak zárónapi számával, hiszen például a bér- és bérköltség támogatásban lévők már értelemszerűen nem számítanak álláskeresőnek. Ezzel együtt is, ez a mérőszám illeszkedik leginkább a nyilvántartási adatsorokhoz.

Láthatjuk, hogy az időszakban leginkább a 25-49 éves korosztályban csökkent látványosan az álláskeresők létszáma: a 2010-es 364 789 főről 2018-ra majdnem a harmadára, 129 669 főre csökkent, miközben a 25 év alatti regisztráltak 56 százalékkal, az 50 év feletti regisztráltak száma pedig 33 százalékkal csökkent 2010-ről 2018-ra.

5. ábra: Regisztrált álláskeresők száma korcsoportonként, 2010-2018



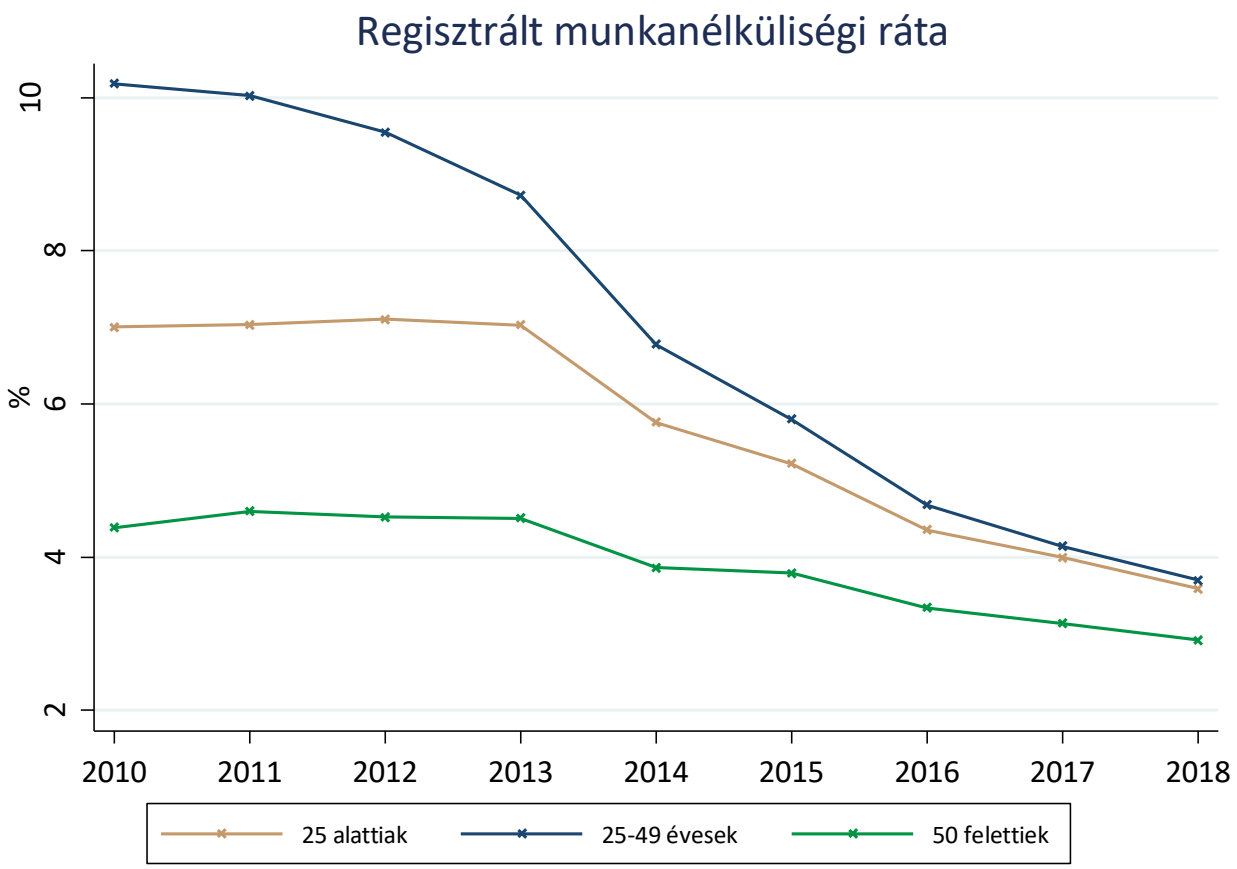
Mivel a vizsgált időszak során természetesen a különböző korcsoportok aránya a teljes lakónépességen belül is eltérően alakult (a 25 év alattiak létszáma csökkent, az 50 év felettiek aránya pedig nőtt a teljes populációban), ezért érdemesebb lehet inkább azt megvizsgálni, hogy az adott korcsoportba tartozók között mennyi volt az egyes években a regisztrált munkanélküliségi ráta: ehhez a nyilvántartott álláskeresők számát mindhárom korcsoportban elosztottuk az adott korcsoportba tartozó népesség számával[15].

A 6. ábrán látható, hogy minden korcsoportban csökkent a regisztrált munkanélküliek aránya; legnagyobb mértékben a 25-49 évesek körében, ahol ez az arány 2018-ban nem sokkal volt

[15] Az 50 év felettiek esetében az 50-74 éves, a 25 év alattiak pedig a 15-24 éves lakosságszámmal osztottunk. Az adatok forrása a Eurostat adatsorai voltak.

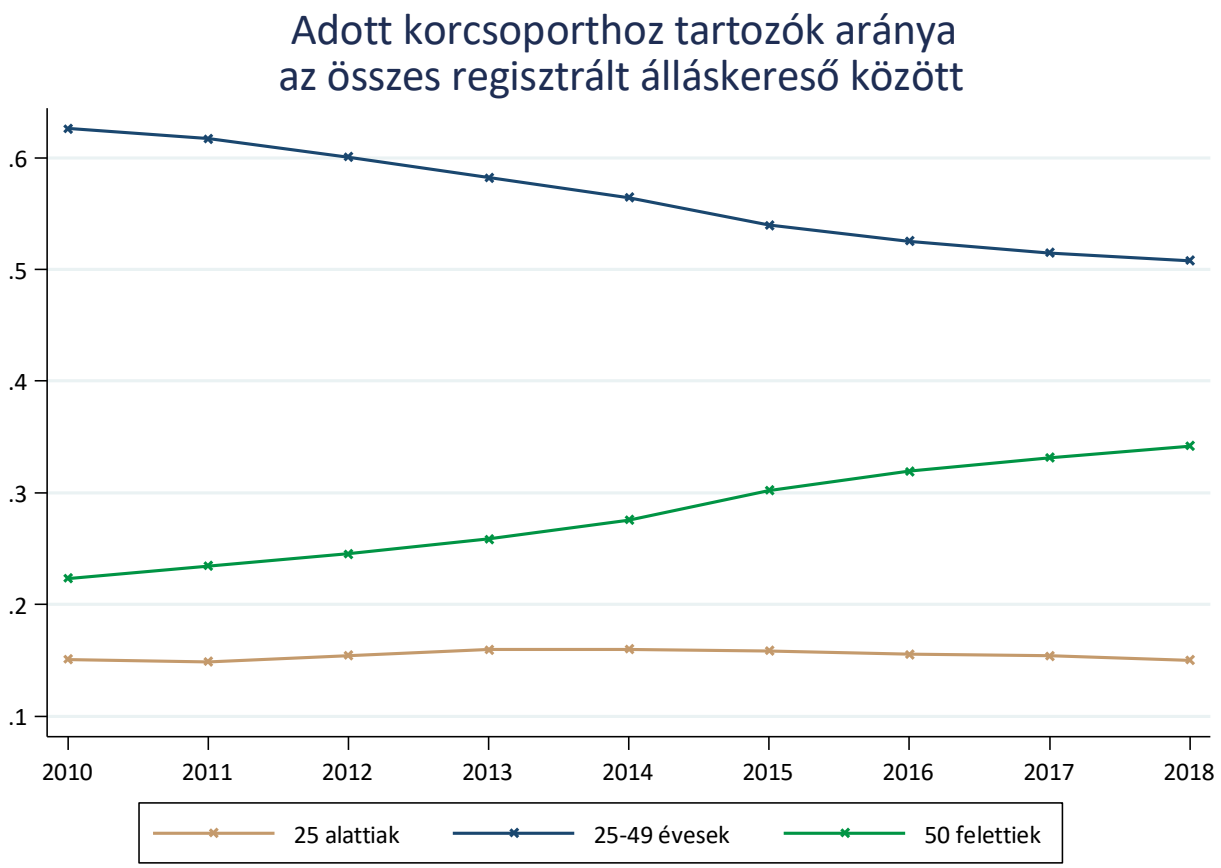
magasabb, mint a 25 év alattiak regisztrált munkanélküliségi rátája. Az 50 év felettiek rátája alacsonyabb alapról indulva csökkent 2014-től kezdve.

6. ábra: Regisztrált munkanélküliségi ráta korcsoportonként, 2010-2018



Azt is megvizsgáltuk, hogy hogyan alakult az egyes korcsoportokba tartozó regisztrált álláskeresők aránya az összes nyilvántartott álláskeresőn belül: a 7. ábra a nyilvántartott álláskeresők összetételének változását mutatja. A 25 év alattiak aránya a vizsgált időszakban nem változott számottevően, míg az 50 év felettiek aránya 2014-től kezdve lassan, de folyamatosan emelkedett. Ahogy korábban említettük, itt is számolni kell azzal, hogy a különböző korcsoportok aránya is változott a teljes lakónépességen belül.

7. ábra: Adott korcsoporthoz tartozók aránya az összes regisztrált álláskereső között, 2010-2018



6.2. A nyilvántartott álláskeresők összetétele, 2010-2018

Az egyes korcsoportokban tartozó nyilvántartott álláskeresők számát **megyénként** külön-külön is megvizsgáltuk. A létszámok idősorait a 10.1-es Melléklet ábráin szemléltetjük. Az ábrákon az látszik, hogy minden megyében az elsődleges korosztály teszi ki a regisztrált álláskeresők legnagyobb részét, őket pedig az 50 év felettiek követik (Szabolcs-Szatmár-Bereg megye kivételével, ahol közel azonos a 25 év alatti és az 50 év feletti regisztráltak létszáma az időszakban). Azt is megnéztük, hogy a megyében regisztrált összes álláskereső között mekkora részt tesznek ki a 25 év alatti, a 25-49 éves illetve 50 év feletti álláskeresők; az erre vonatkozó ábrák a 10.2-es Mellékletben találhatók. Láthatjuk, hogy az elsődleges korosztályba tartozók körében minden megyében csökkent a nyilvántartott álláskeresők száma, és a regisztráltakon belüli arányuk is csökkent. Ugyan az 50 év feletti és a 25 éven aluli regisztráltak száma is csökkent minden megyében, azonban jóval kisebb mértékben, mint a 25-49 évesek körében: ennek megfelelően minden megyében relatíve magasabb lett az 50 felettiek aránya a regisztráltak között.

A **nemek aránya** az egyes korcsoportokba tartozó regisztráltakon belül megközelítőleg 50-50 százalék volt minden korcsoportban. A 2010-2018-as évek között ez az arány csak kismértékben, legfeljebb +-5 százalékpont mértékben változott meg (lásd 2-4. táblázatok): míg az időszak elején inkább a férfiak voltak enyhe többségben a regisztráltak között, addig 2018-ra ez az arány teljesen kiegyenlítődött (a 25 év alattiak és az 50 év felettiek körében), vagy át is fordult a nők kárára (a 25-49 évesek körében). Összességében azonban ezek az aránykülönbségek nem jelentősek.

2. Táblázat: Nem szerinti megoszlás - 25 éven aluli regisztrált álláskeresők

25 éven aluliak					
év	Férfiak		Nők		Összesen
	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)
2010	48186,67	0,55	39602,83	0,45	87789,5
2011	46924,75	0,54	39715	0,46	86639,75
2012	45694,67	0,53	40556,67	0,47	86251,33
2013	45515,08	0,54	38549,83	0,46	84064,92
2014	36444,33	0,54	31109	0,46	67553,33
2015	31894,92	0,53	28001,58	0,47	59896,5
2016	25776	0,53	22981,5	0,47	48757,5
2017	21404,83	0,52	20062,08	0,48	41466,92
2018	18728,67	0,50	18834,5	0,50	37563,17

3. táblázat: Nem szerinti megoszlás – 25-49 év közötti regisztrált álláskeresők

25-49 év közöttiek					
év	Férfiak		Nők		Összesen
	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)
2010	188523,08	0,52	176266	0,48	364789,08
2011	179451,33	0,50	180179,5	0,50	359630,83
2012	160852,42	0,48	174902,33	0,52	335754,75
2013	150691,42	0,49	156536,58	0,51	307228
2014	116415,75	0,49	121986,5	0,51	238402,25
2015	97034,17	0,48	107063,67	0,52	204097,83
2016	78928,5	0,48	85928,67	0,52	164857,17
2017	64640,25	0,47	73882	0,53	138522,25
2018	58383,67	0,46	68566,17	0,54	126949,83

4. táblázat: szerinti megoszlás – 50 év feletti regisztrált álláskeresők

50 év felettiek					
év	Férfiak		Nők		Összesen
	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)
2010	68301,83	0,53	61783,17	0,47	130085
2011	70705,75	0,52	65891,58	0,48	136597,33
2012	69259,17	0,51	67837,17	0,49	137096,33
2013	71470	0,52	64860,58	0,48	136330,58
2014	61339	0,53	55150,75	0,47	116489,75
2015	58571	0,51	55615,67	0,49	114186,67
2016	51303,83	0,51	48863,08	0,49	100166,92
2017	45327,5	0,50	44973,83	0,50	90301,33
2018	42803,67	0,50	43058,33	0,50	85862

Az **iskolai végzettség szerinti megoszlás** tekintetében már valamivel nagyobb különbségek vannak a három korcsoport esetében: az 5-7. táblázatokból látszik, hogy a 25 éven aluliak esetében alacsonyabb a felsőfokú végzettségűek (diplomások) aránya, különösen a vizsgált időszak végén; ezzel párhuzamosan pedig valamivel magasabb az alapfokú (legfeljebb 8 általános osztállyal rendelkező) végzettségűek aránya. Ez különösen az időszak végén szembetűnő: 2018-ban a 25 éven aluliak körében 2 százalék, míg a 25-49 éves illetve 50 év felettiek körében rendre 7 illetve 5 százalék volt a diplomával rendelkezők aránya. Ez ráerősít az interjúk tapasztalataira: az interjúalanyaink megfigyelése szerint a fiatal nyilvántartott álláskeresők körében nagyobb arányban vannak relatíve rosszabb helyzetű álláskeresők (a rosszabb munkaerőpiaci helyzet pedig nagyban korrelál a végzettséggel), mint az idősebb álláskeresők között. Ennek hátterében valószínűleg az állhat, hogy a fiatalok között több a pályakezdő, aki – előzetes munkatapasztalat híján – nem jogosult az álláskeresési járadékra. Ezért, míg egy tapasztaltabb diplomásnak – aki magasabb iskolai végzettsége és kapcsolati hálója miatt egyébként könnyebben talál magától is új állást, mint egy hasonló korú, de alacsonyabb iskolai végzettségű álláskereső – már csupán a három hónapig járó álláskeresési járadék miatt is megéri regisztrálnia, addig egy fiatalnak valószínűleg csak akkor éri meg ugyanez, ha az álláskeresésben (közvetítésben) vagy egy új képzettség megszerzésében számíthat segítségre a foglalkoztatási osztálytól – ez pedig inkább jellemző lehet az alacsonyabb végzettséggel rendelkező korosztályra. Megjegyzendő, hogy az álláskeresési járadék szabályai 2011 szeptemberétől változtak: ekkor (több egyéb változtatás mellett) növelték a jogosultság megállapításához szükséges előzetes foglalkoztatási jogviszony szükséges időtartamát, valamint eltörölték az álláskeresési segélyt, ami rövidebb előzetes munkaviszony esetén is járhatott. A másik releváns változás pedig a tankötelezettség korhatárának 18-ról 16 évre történő csökkentése volt a 2012-2013-as tanévtől kezdve, ami szintén befolyásolhatta az alacsonyabb iskolai végzettségű fiatalok arányának alakulását.

5. táblázat: Iskolai végzettség szerinti megoszlás – 25 év alatti regisztrált álláskeresők

25 év alattiak							
év	Alapfok		Középfok		Felsőfok		Összesen
	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)
2010	33755,67	0,38	50874,42	0,58	3156,333	0,04	87786,42
2011	34173,83	0,39	49674,42	0,57	2789,5	0,03	86637,75
2012	32917,5	0,38	50841,25	0,59	2492,5	0,03	86251,25
2013	32013	0,38	49672,5	0,59	2379,083	0,03	84064,58
2014	27566,25	0,41	38289,67	0,57	1696,75	0,03	67552,67
2015	26558,25	0,44	32037,5	0,53	1301,483	0,02	59897,23
2016	22120,33	0,45	25588,5	0,52	1048,476	0,02	48757,31
2017	19551,5	0,47	21091	0,51	825,0833	0,02	41467,58
2018	17537,58	0,47	19284,92	0,51	740,2262	0,02	37562,73

6. táblázat: Iskolai végzettség szerinti megoszlás – 25-49 év közötti regisztrált álláskeresők

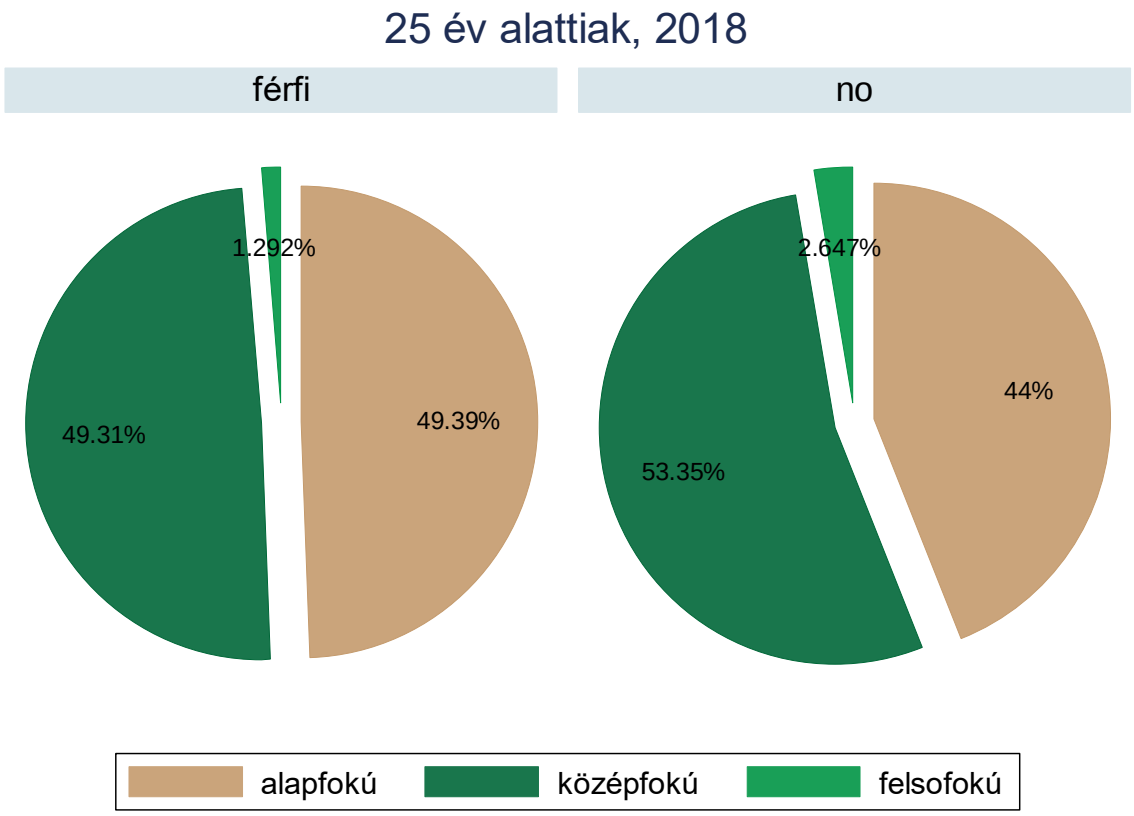
25-49 év közöttiek							
év	Alapfok		Középfok		Felsőfok		Összesen
	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)
2010	141899,08	0,39	201579,83	0,55	21291,33	0,06	364770,25
2011	143619,58	0,40	193132,33	0,54	22869,25	0,06	359621,17
2012	134741,5	0,40	178838,17	0,53	22166,08	0,07	335745,75
2013	125075	0,41	162885,25	0,53	19260,92	0,06	307221,17
2014	97929,25	0,41	125717,08	0,53	14749,33	0,06	238395,67
2015	86193,33	0,42	104838,08	0,51	13062,83	0,06	204094,25
2016	69039,33	0,42	84314,25	0,51	11500,83	0,07	164854,42
2017	59432,92	0,43	69434	0,50	9652,5	0,07	138519,42
2018	54508,00	0,43	63373,42	0,50	9063,67	0,07	126945,08

7. táblázat: Iskolai végzettség szerinti megoszlás – 50 év feletti regisztrált álláskeresők

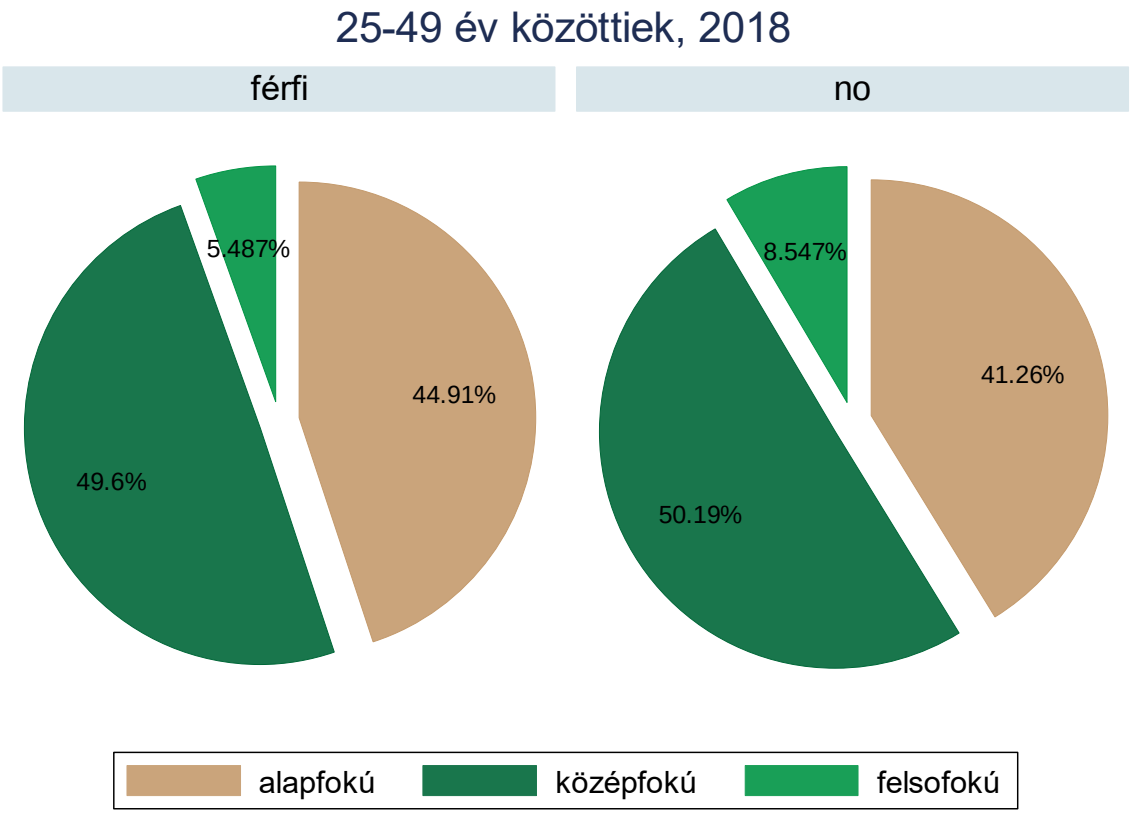
50 év felettiek							
év	Alapfok		Középfok		Felsőfok		Összesen
	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)
2010	53317,75	0,41	70789,58	0,54	5953,75	0,05	130061,08
2011	56936,58	0,42	72918,5	0,53	6725,33	0,05	136580,42
2012	57672,08	0,42	72507,17	0,53	6907,33	0,05	137086,58
2013	56624,42	0,42	72912,83	0,53	6786,75	0,05	136324,00
2014	47698,08	0,41	62805,67	0,54	5980,00	0,05	116483,75
2015	47762,17	0,42	60375,92	0,53	6044,33	0,05	114182,42
2016	41249,83	0,41	53304,08	0,53	5610,33	0,06	100164,25
2017	38039,75	0,42	47185,92	0,52	5073,75	0,06	90299,42
2018	37174,92	0,43	44005,58	0,51	4679,58	0,05	85860,08

Az **iskolai végzettséget és a nemek arányát** együtt vizsgálva a 2018-as évben az látható (8-10. ábrák), hogy az 50 évnél fiatalabb nyilvántartott nők körében inkább a magasabb iskolai végzettségek elterjedtebbek, míg a férfiak esetében magasabb az alapfokú végzettségűek aránya. Ezzel szemben az 50 év feletti korosztályban a nők körében relatíve magasabb a legfeljebb nyolc osztályt végzettek, és alacsonyabb a középfokú végzettségűek aránya a hasonló korú férfiakhoz képest.

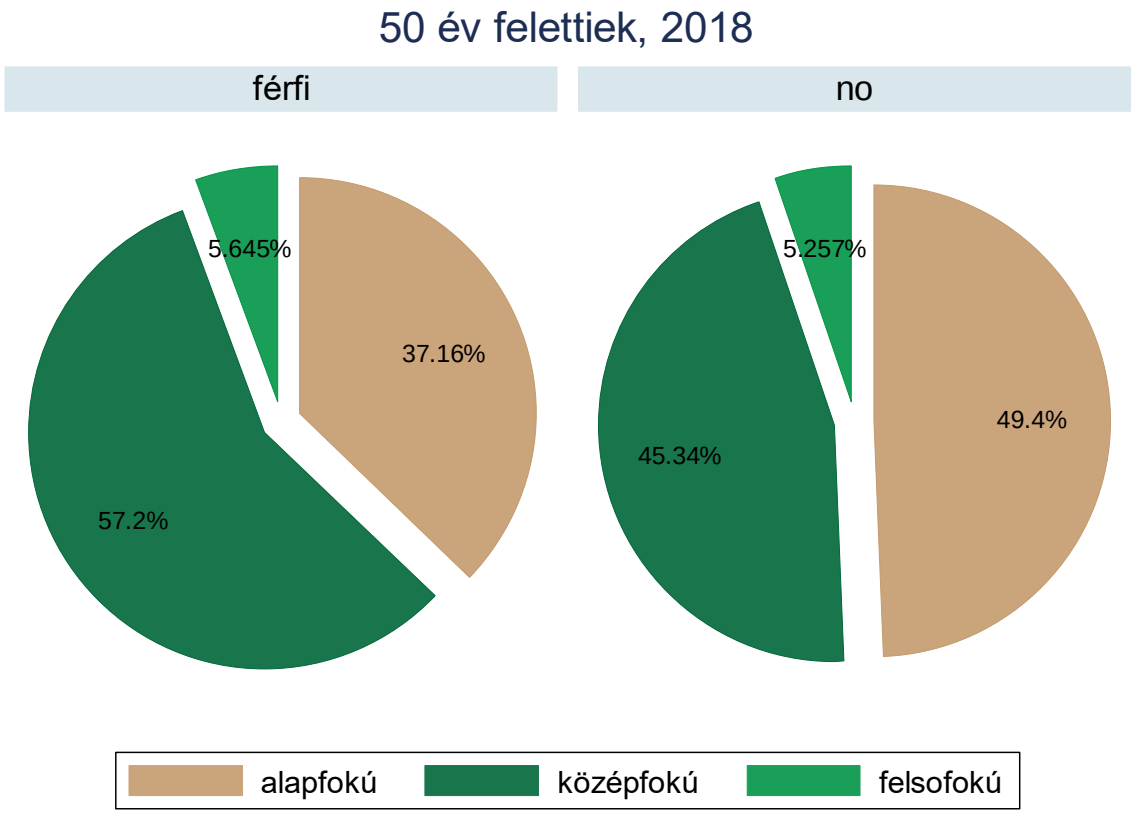
8. ábra: Nyilvántartott álláskeresők nem és iskolai végzettség szerinti megoszlása, 2018 - 25 év alattiak



9. ábra: Nyilvántartott álláskeresők nem és iskolai végzettség szerinti megoszlása, 2018 - 25-49 év közöttiek



10. ábra: Nyilvántartott álláskeresők nem és iskolai végzettség szerinti megoszlása, 2018 - 50 év felettiek



A **profiling kategória szerinti megoszlásról** csak a 2016-os évtől van információnk, tekintve, hogy az országos bevezetés 2016. január 1-én történt meg. Ugyan 2016-ban még viszonylag magas volt az érték nélküli, kitöltetlen, vagy csak a korábbi (nem az egész országban használt) profiling rendszer szerint bekategorizáltak aránya[16], ez a következő két évre gyakorlatilag nullára csökkent.

A 8-10. táblázatokat jobban megnézve, a három korcsoport között markáns különbségeket fedezhetünk fel a profiling kategória szerinti megoszlásokban. A 25 év alatti fiatalok túlnyomó többségét (2017-2018-ban 72-76 százalékukat) a 2-es profiling kategóriába, az 50 év felettieknek viszont majdnem felét a 3-as kategóriába sorolják be. A 25 év alattiak körében emellett viszonylag alacsony, legfeljebb 10 százalék a 3-as kategóriába esők aránya. Az elsődleges korosztályban ezzel szemben valamivel egyenletesebb a kategóriák közötti megoszlás: bár a legnagyobb arányban a 2-es

[16] Ennek oka részben az volt, hogy 2016 első félévében még a profiling rendszer nem volt teljesen integrálva az informatikai rendszerbe.

kategóriában vannak jelen az álláskeresők, az 1-es kategóriába soroltak ebben a korcsoportban vannak jelen a legnagyobb arányban.

Ezek a különbségek a profiling rendszer részleteinek ismeretében nem meglepők (bővebben lásd a Hétfa korábbi tanulmányát: Bördős és szerzőtársai 2018). Az 1-es kategória elméletben a segítségre nem vagy alig szoruló, legjobb munkaerőpiaci helyzetű álláskeresőket foglalja magában, a 2-es kategóriába eső álláskeresők az EU által finanszírozott munkaerőpiaci programok elsődleges célcsoportja, a 3-as kategóriába tartozók pedig tipikusan közfoglalkoztatásba kerülnek. Korábbi tanulmányunkban megállapítottuk, hogy a munkaerőpiaci programok és a közfoglalkoztatás feltöltését sok járásban erőteljes nyomásként élik meg az ügyintézők, ezért bevonás előtt gyakran átsorolják az álláskeresőt a „megfelelő" kategóriába. A 25 év alattiak az Ifjúsági Garancia Program célcsoportja, emellett az automatikus besorolás nem engedi, hogy egy 25 év alatti álláskereső a 3-as kategóriába sorolódjon (bár az ügyintéző ezt felülbírálhatja, és ügyintézői átsorolással berakhatja a 3-as kategóriába a fiatalt). Az 50 év felettiek pedig felülreprezentáltak a közfoglalkoztatási programokban – annak ellenére, hogy bizonyos EU-s programok, például a GINOP 5.1.1. kiemelt célcsoportként jelöli meg az idősebb álláskeresőket.

8. táblázat: Profiling kategória szerinti megoszlás – 25 év alatti regisztrált álláskeresők

25 év alattiak									
év	Önálló álláskeresők (1)		Segítséggel elhelyezhetők (2)		Közfoglalkoztatással segíthető (3)		Kitöltetlen/nincs érték/régi profiling kategória		Összesen
	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)
2016	8267,83	0,17	29004,5	0,59	4520,25	0,09	6967,38	0,14	48759,96
2017	7674,17	0,19	29655	0,72	4125,75	0,10	15,23	0,00	41470,15
2018	6246,58	0,17	28729,33	0,76	2585,08	0,07	4	0,00	37565

9. táblázat: Profiling kategória szerinti megoszlás – 25-49 év közötti regisztrált álláskeresők

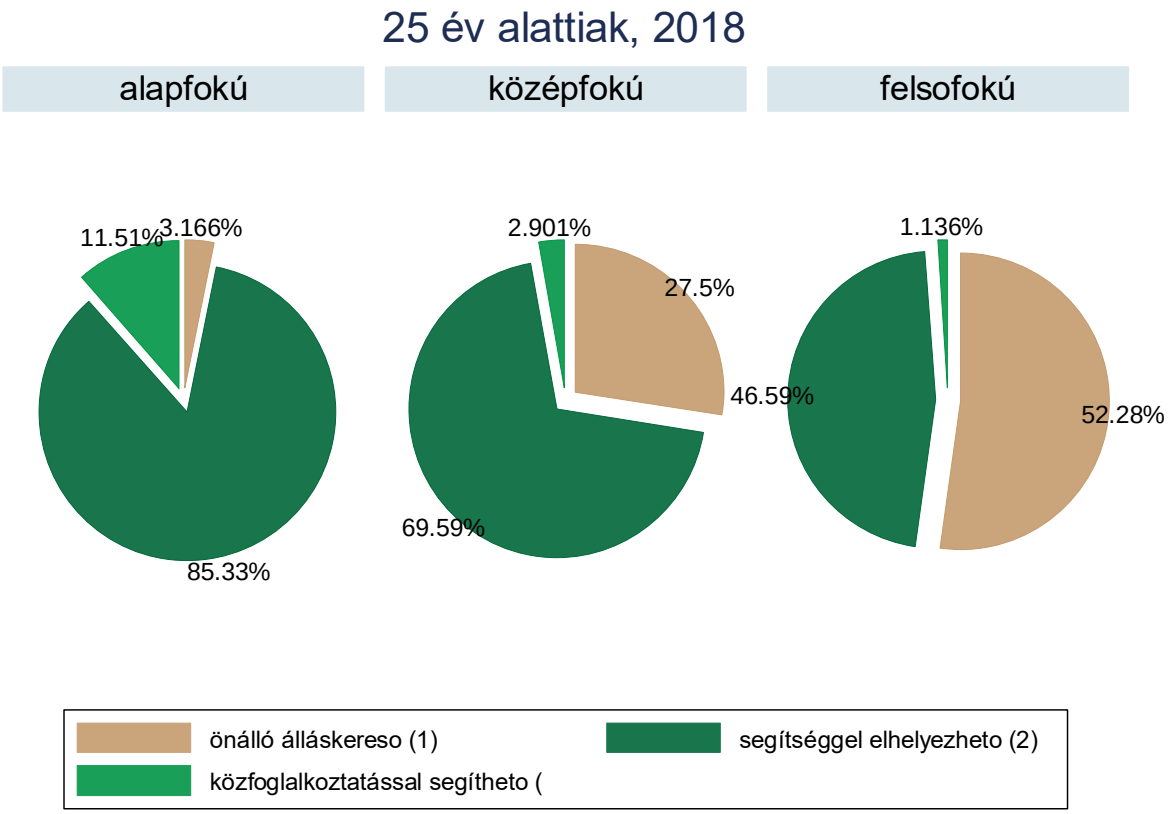
25-49 év közöttiek									
év	Önálló álláskeresők (1)		Segítséggel elhelyezhetők (2)		Közfoglalkoztatással segíthető (3)		Kitöltetlen/nincs érték/régi profiling kategória		Összesen
	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)
2016	35607,42	0,22	53243,5	0,32	56318,5	0,34	19689,67	0,12	164859,08
2017	38354,08	0,28	56187,92	0,41	43932,92	0,32	49,29	0,00	138524,21
2018	35048,17	0,28	56259,67	0,44	35620,92	0,28	25,71	0,00	126954,46

10. táblázat: Profiling kategória szerinti megoszlás – 50 év feletti regisztrált álláskeresők

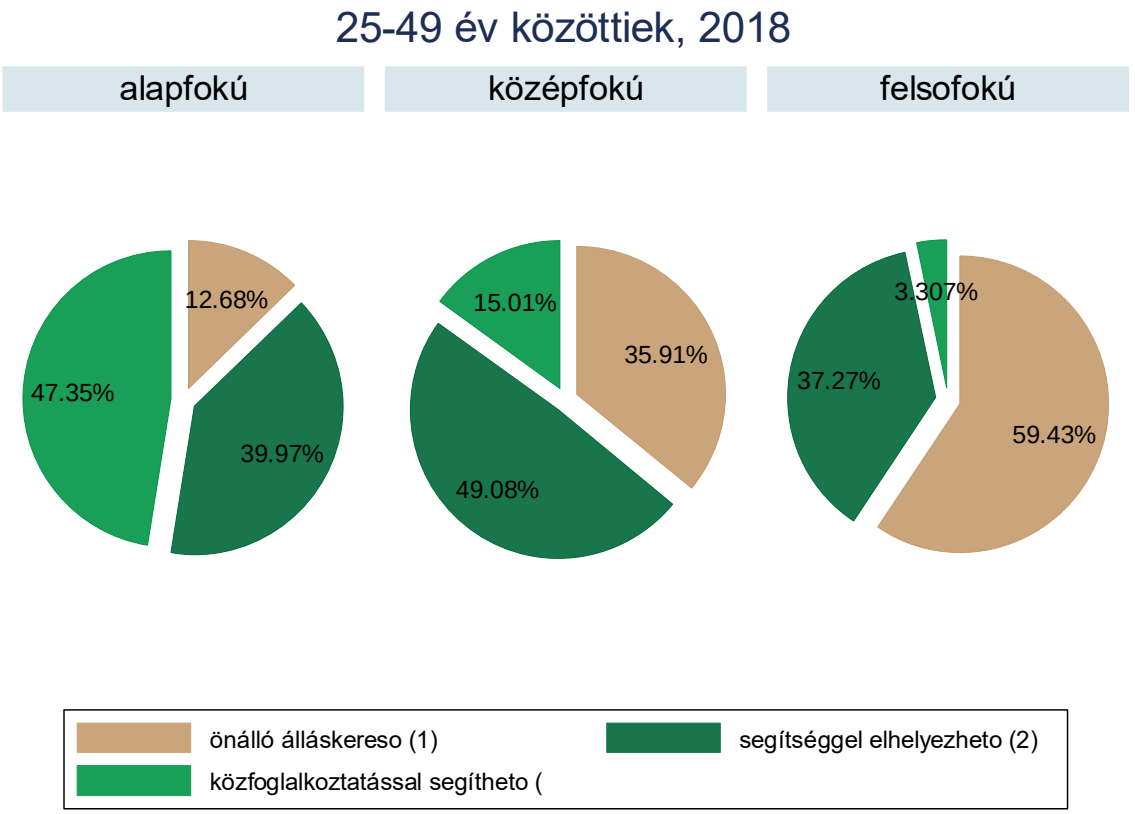
50 év felettiek									
év	Önálló álláskeresők (1)		Segítséggel elhelyezhetők (2)		Közfoglalkoztatással segíthető (3)		Kitöltetlen/nincs érték/régi profiling kategória		Összesen
	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)
2016	9440,58	0,09	30816,58	0,31	52406,00	0,52	7506,14	0,07	100169,31
2017	12126,33	0,13	33995,08	0,38	44136,33	0,49	48,45	0,00	90306,20
2018	12087,33	0,14	34674,25	0,40	39081,67	0,46	20,91	0,00	85864,16

A 2018-as évre megvizsgáltuk azt is, hogy korcsoportonként milyen **a profiling kategória és az iskolai végzettség együttes megoszlása** (11-13. ábrák). Nem meglepő módon az iskolai végzettség mindhárom korosztályban korrelál a profiling besorolással, hiszen a magasabb iskolai végzettség általában kedvezőbb munkaerőpiaci kilátásokkal jár együtt; ezt az automatikus profiling besorolás pontozási rendszere is tükrözi. A 25 év alattiak esetében az alapfokú végzettségűek túlnyomó része – 2018-ban több mint 85 százalékát – a segítséggel elhelyezhető csoportba került, de 11,51 százalékukat a közfoglalkoztatás célcsoportját jelentő 3-as kategóriába sorolták be (ez utóbbiak a rendszer sajátosságai miatt kizárólag ügyintézői besorolások lehetnek). A magasabb iskolai végzettségűek között már több fiatal került az önálló álláskeresők kategóriájába, a felsőfokú végzettséggel rendelkezők már több mint fele ide sorolódott (bár ez viszonylag kis létszámú csoportot jelent – lásd 5. táblázat). Az 50 év feletti korosztályban a legalacsonyabb végzettségűek majdnem fele sorolódott a 3-as kategóriába, de a diplomások között is 5 százalék feletti a 3-as kategóriások aránya. Ebben a korosztályban a legalacsonyabb az önálló álláskeresőként kategorizáltak aránya a diplomások körében (38,69 százalék): az 50 év feletti diplomások többsége a 2-es kategóriába esik, ezzel szemben az 50 év alatti felsőfokú végzettségűek körében inkább az önálló álláskeresők vannak többségben.

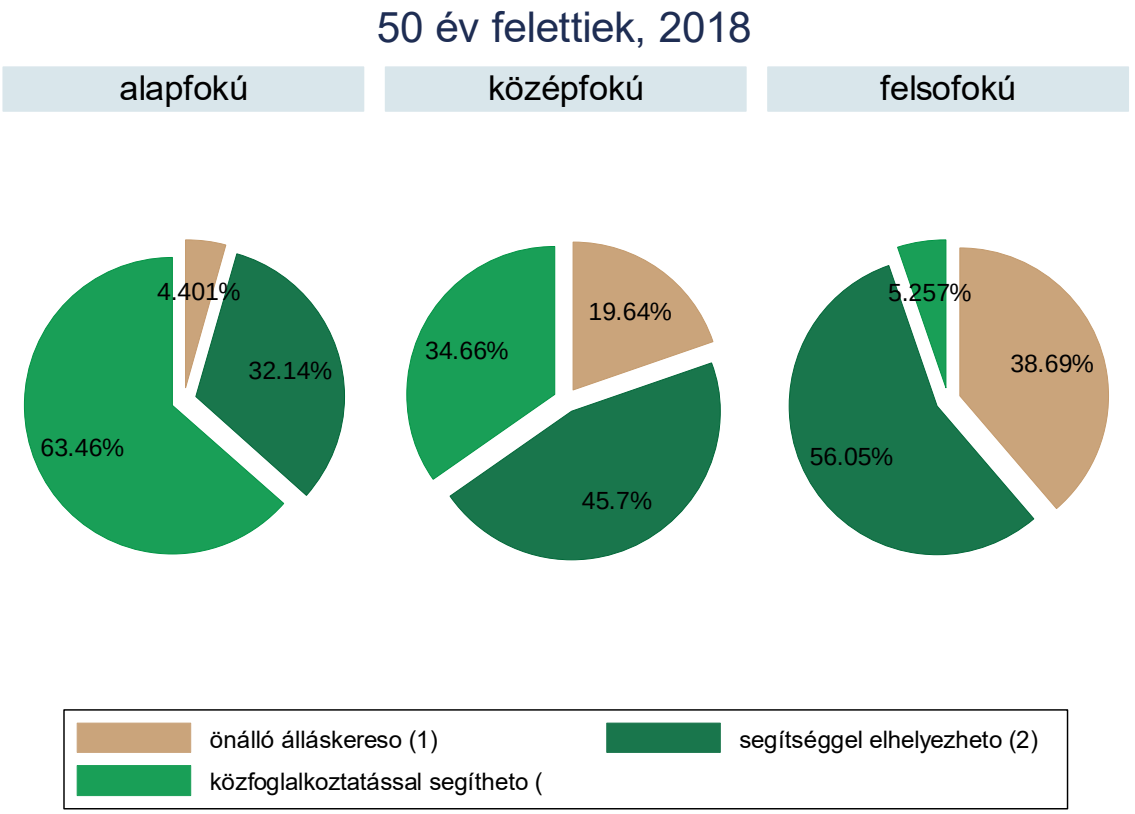
11. ábra: Nyilvántartott álláskeresők profiling kategória és iskolai végzettség szerinti megoszlása, 2018 - 25 év alattiak



12. ábra: Nyilvántartott álláskeresők profiling kategória és iskolai végzettség szerinti megoszlása, 2018 - 25-49 év közöttiek



13. ábra: Nyilvántartott álláskeresők profiling kategória és iskolai végzettség szerinti megoszlása, 2018 - 50 év felettiek



A nyilvántartási időszak hosszát tekintve úgy tűnik, mintha az 50 év felettiek helyzete romlott volna az elmúlt nyolc év során. Míg 2010-ben az 50 évesnél idősebb regisztrált álláskeresők csak 17 százaléka volt 24 hónapnál hosszabb ideje a nyilvántartásban, addig ez az arány 2018-ra már 28 százalékra növekedett (bár a 2017-es évben még ennél is magasabb, 30 százalék volt); a tartós munkanélküliek (12-24 hónapja és 24 hónapnál hosszabb ideje regisztráltak együtt) aránya pedig 38 százalékról 46 százalékra nőtt. Ezzel párhuzamosan az időszak alatt csökkent a 4-12 hónapja állást keresők aránya ebben a korosztályban (lásd 11-13. táblázatok). Ezt részben magyarázhatja, hogy 2012-től megszűnt a korai nyugdíjazás és a rokkantnyugdíj lehetősége, és az ezekben érintett (túlnyomórészt idősebb) emberek egy jelentős része a munkanélküli ellátórendszerbe került át.

Az idősebb korosztállyal ellentétben a másik két korcsoportban viszont csökkent a tartós munkanélküliek (mind a 12-24 hónapja, mind a 24 hónapon túl nyilvántartottak) aránya, és ezzel párhuzamosan nőtt az 1-3 hónapja regisztráltak aránya. Ez utóbbi különösen a 25 éven aluliak csoportjában magas: 2018-ban a fiatal regisztrált álláskeresők majdnem 60 százalékának kevesebb, mint 3 hónap alatt szűnt meg a nyilvántartása. Bár arról nem rendelkezünk információkkal, hogy a regiszterből kikerülők mekkora része helyezkedett el, és mekkora rész esetében szűnt meg a

nyilvántartás egyéb okokból (például továbbtanulás nappali tagozaton, külföldre költözés, szankciós törlés vagy egyéb, inaktivitást jelentő ok), valószínűleg egy jelentős részük azért lép ki a nyilvántartásból, mert viszonylag hamar állást találnak. Amennyiben ez így van, ez egybevág a 2. (a kiemelt célcsoportok jellegzetes hátrányai a munkaerőpiacon) és a 7. (interjús tapasztalatok) fejezetekben leírtakkal: a fiatalok általában hamarabb helyezkednek el egy álláskeresési időszak után, bár utána gyakrabban is lesznek újra álláskeresők, azaz sokszor kevésbé tartós állásokban helyezkednek el.

11. táblázat: Regisztrációs időszak hossza szerinti megoszlás – 25 év alatti regisztrált álláskeresők

25 év alattiak											
év	1-3 hónap		4-6 hónap		7-12 hónap		13-24 hónap		24 hónap felett		Összesen
	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)
2010	35877	0,41	18954	0,22	17454	0,20	11460	0,13	4045	0,05	87789
2011	36957	0,43	20081	0,23	17030	0,20	9172	0,11	3400	0,04	86640
2012	36975	0,43	19025	0,22	18183	0,21	9800	0,11	2268	0,03	86251
2013	36811	0,44	17611	0,21	15776	0,19	10819	0,13	3049	0,04	84065
2014	35515	0,53	14118	0,21	10188	0,15	5446	0,08	2287	0,03	67553
2015	30727	0,51	12853	0,21	10029	0,17	4813	0,08	1474	0,02	59896
2016	27049	0,55	10244	0,21	6929	0,14	3506	0,07	1030	0,02	48758
2017	23434	0,57	8345	0,20	6034	0,15	2846	0,07	808	0,02	41467
2018	21871	0,58	7416	0,20	4877	0,13	2670	0,07	730	0,02	37563

12. táblázat: Regisztrációs időszak hossza szerinti megoszlás – 25-49 év közötti regisztrált álláskeresők

25-49 év közöttiek											
év	1-3 hónap		4-6 hónap		7-12 hónap		13-24 hónap		24 hónap felett		Összesen
	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)
2010	109715	0,30	73080	0,20	81697	0,22	59967	0,16	40331	0,11	364789
2011	119355	0,33	76950	0,21	75587	0,21	50846	0,14	36893	0,10	359631
2012	110526	0,33	67501	0,20	78301	0,23	50580	0,15	28847	0,09	335755
2013	101943	0,33	57743	0,19	56918	0,19	57088	0,19	33536	0,11	307228
2014	97805	0,41	46643	0,20	37738	0,16	27251	0,11	28966	0,12	238402
2015	80463	0,39	39474	0,19	35808	0,18	25791	0,13	22563	0,11	204098
2016	70184	0,43	31511	0,19	25348	0,15	19685	0,12	18130	0,11	164857
2017	63130	0,46	26750	0,19	20373	0,15	13938	0,10	14332	0,10	138522
2018	60012	0,47	24602	0,19	17804	0,14	12930	0,10	11602	0,09	126950

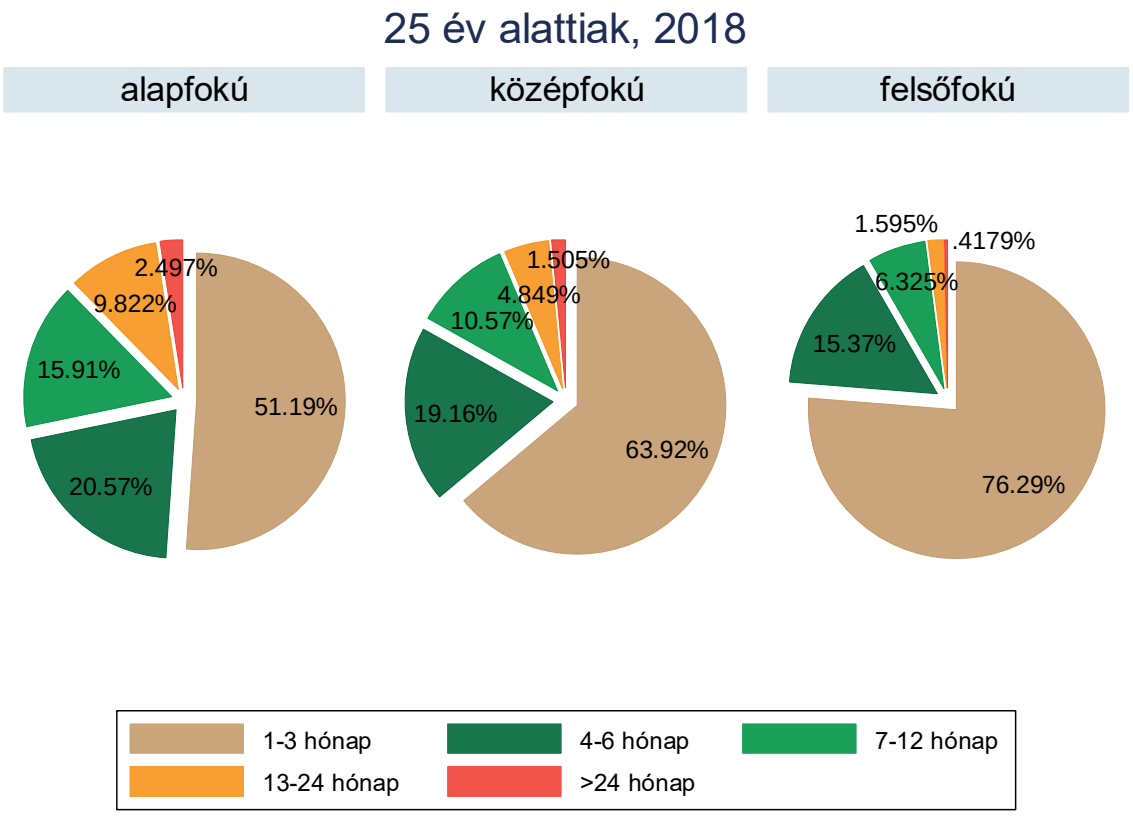
13. táblázat: Regisztrációs időszak hossza szerinti megoszlás – 50 év feletti regisztrált álláskeresők

50 év felettiek											
év	1-3 hónap		4-6 hónap		7-12 hónap		13-24 hónap		24 hónap felett		Összesen
	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)
2010	30485	0,23	21939	0,17	28508	0,22	27680	0,21	21473	0,17	130085
2011	33381	0,24	23561	0,17	27918	0,20	26645	0,20	25093	0,18	136597
2012	34056	0,25	22559	0,16	28317	0,21	26010	0,19	26154	0,19	137096
2013	32558	0,24	20173	0,15	24783	0,18	28713	0,21	30104	0,22	136331
2014	32953	0,28	17474	0,15	17691	0,15	18564	0,16	29808	0,26	116490
2015	29097	0,25	17321	0,15	20507	0,18	19015	0,17	28247	0,25	114187
2016	23964	0,24	13406	0,13	15772	0,16	19878	0,20	27148	0,27	100167
2017	22180	0,25	12198	0,14	13663	0,15	15100	0,17	27160	0,30	90301
2018	21433	0,25	11763	0,14	13159	0,15	15350	0,18	24157	0,28	85862

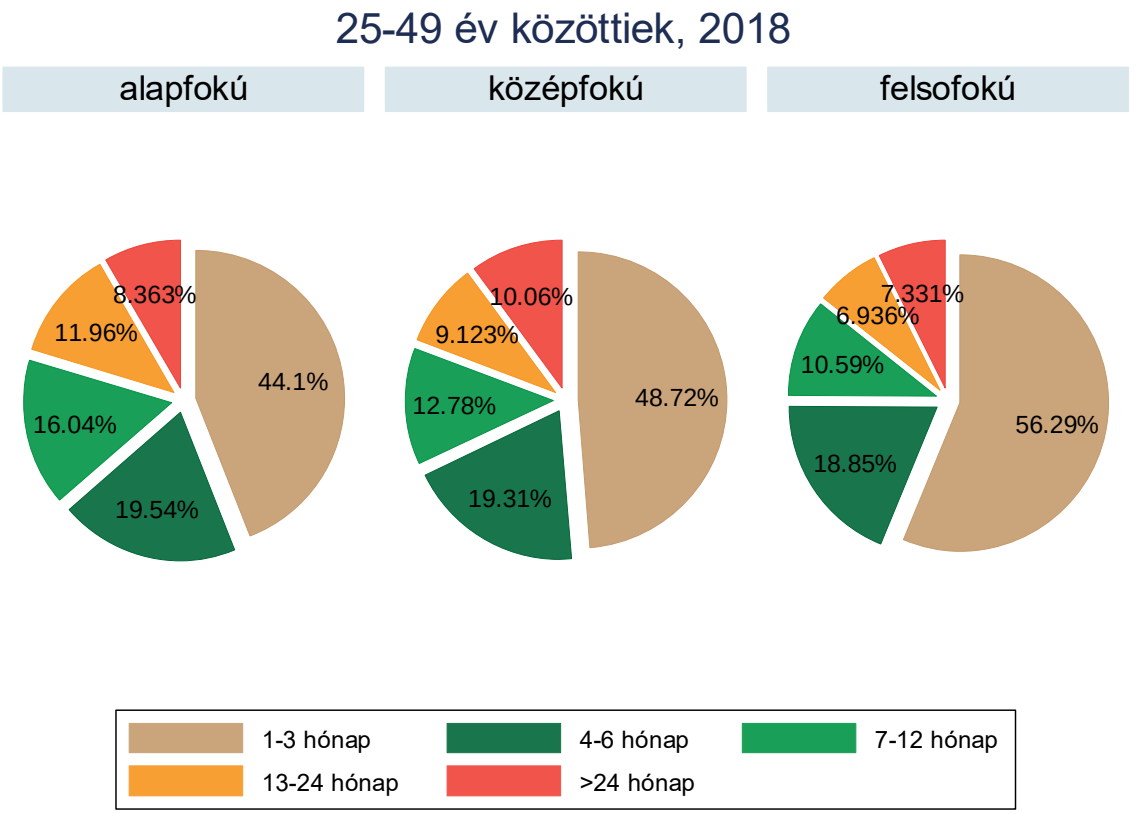
A korábbiakhoz hasonlóan megvizsgáltuk **a nyilvántartási időszak hosszát az iskolai végzettség függvényében** is, korcsoportonként külön-külön (14-16. ábrák). Megint csak azt látjuk, hogy a munkaerőpiaci helyzet nem csak az életkorral, hanem az iskolai végzettséggel is összefügg: a magasabb iskolai végzettségűek körében arányaiban többen vannak olyanok, akik hamarabb kerülnek ki az álláskeresők nyilvántartásából (az okokat azonban továbbra sem ismerjük). 2018-ban a 25 éven aluli diplomások 76,29 százaléka 3 hónap alatt került ki a regiszterből, több mint 90 százalékuknak pedig 6 hónapnál rövidebb volt a regisztrált álláskeresőként eltöltött idő. Az alapfokú vagy alacsonyabb végzettségű fiatalok esetében viszont csak kicsivel több, mint felük került ki 3 hónap alatt a nyilvántartásból; igaz, ez az arány még mindig magasabb, mint a 25-49 éves (44,1 százalék), vagy különösen az 50 év feletti (24,76 százalék) hasonló végzettségűek körében.

A 16. ábra alapján úgy tűnik, mintha az 50 év feletti álláskeresők esetében valamivel kevésbé lenne meghatározó az iskolai végzettség a nyilvántartási időszak hossza szempontjából. A középfokú és a felsőfokú iskolai végzettségűek eloszlásában gyakorlatilag nincs különbség. Némileg meglelő módon a magasabb iskolai végzettségűek körében pár százalékponttal magasabb azoknak az aránya, akik 24 hónapnál hosszabb ideje vannak a regiszterben. Bár erről nincs információnk, eltérő lehet ugyanakkor az, hogy miért szűnik meg a nyilvántartás az egyes esetekben: előfordulhat, hogy az alapfokú végzettségűek körében arányaiban többen szereznek jogosultságot a rokkantsági járadékra (ami révén megszűnik az együttműködési kötelezettségük a foglalkoztatási osztállyal), valamint a halálozás is magasabb lehet. Mindhárom iskolai végzettségre igaz továbbá, hogy az 50 év felettieknek csak körülbelül negyede volt 2018-ban olyan, aki 3 hónapnál kevesebb időt töltött nyilvántartott álláskeresőként.

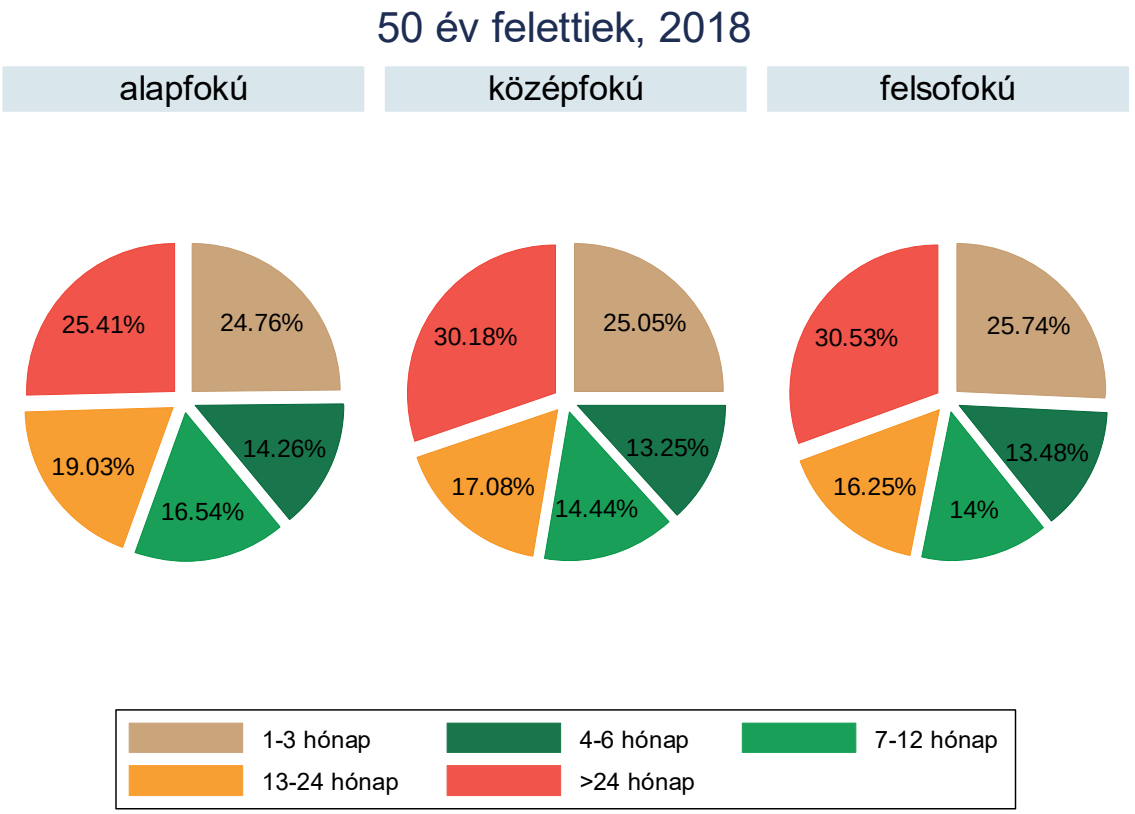
14. ábra: Nyilvántartott álláskeresők a nyilvántartási időszak hossza és iskolai végzettség szerinti megoszlása, 2018 - 25 év alattiak



15. ábra: Nyilvántartott álláskeresők a nyilvántartási időszak hossza és iskolai végzettség szerinti megoszlása, 2018 - 25-49 év közöttiek



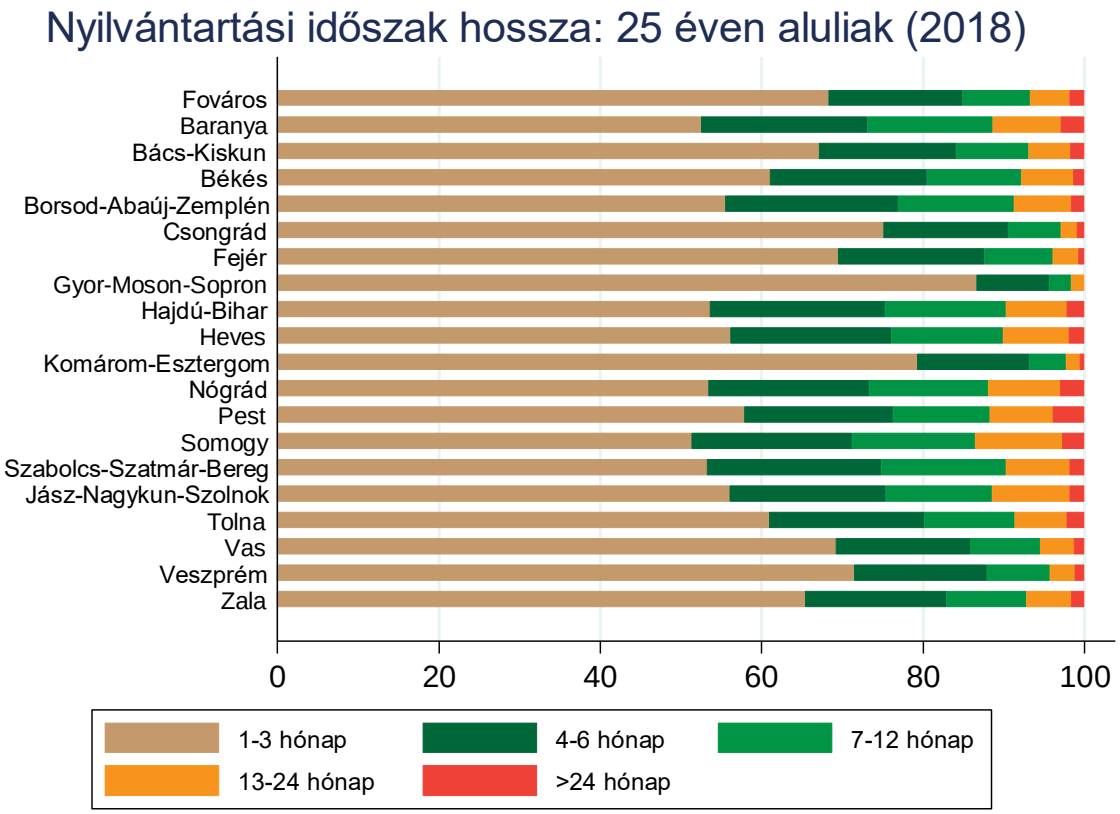
16. ábra: Nyilvántartott álláskeresők a nyilvántartási időszak hossza és iskolai végzettség szerinti megoszlása, 2018 - 50 év felettiek



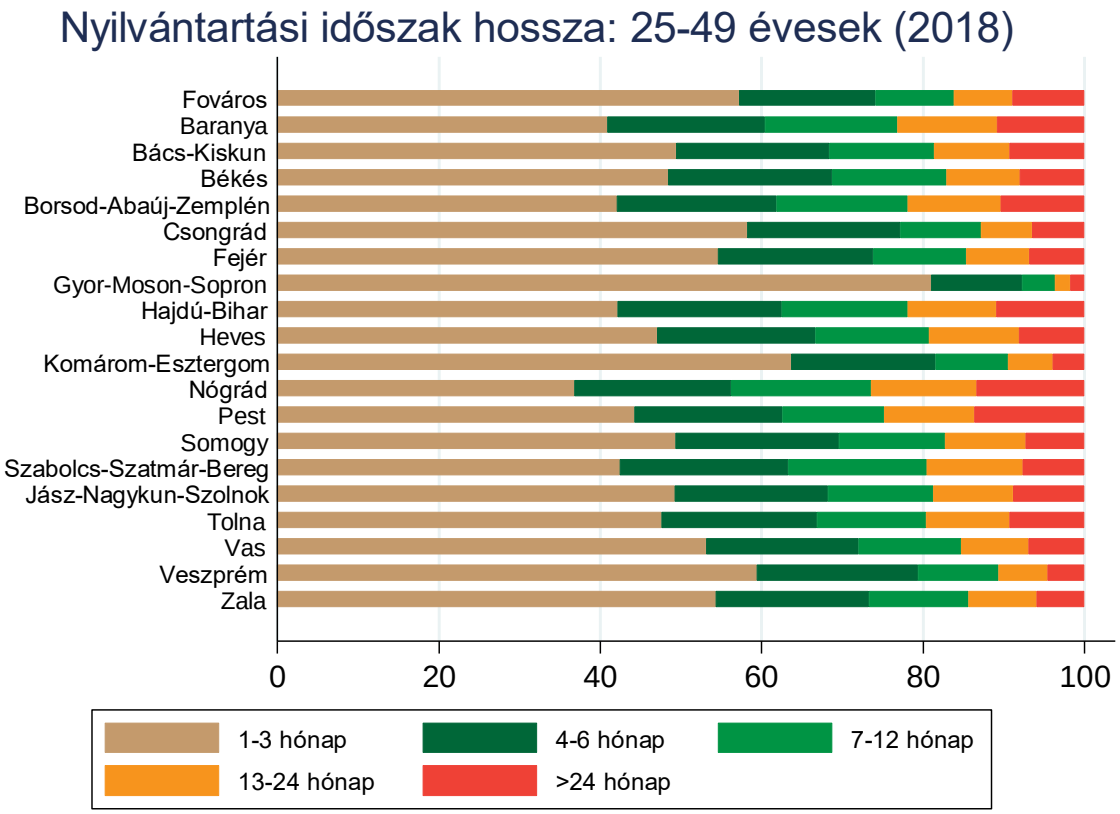
Végül, **megyénként külön** is megvizsgáltuk, hogy az egyes korcsoportokban milyen az álláskeresők megoszlása a **nyilvántartási időszak hossza szerint** (17-19. ábrák). 2018-ban mindhárom korcsoport esetében Győr-Moson-Sopron megye az, ahol a legnagyobb arányban voltak a 3 hónapnál kevesebb ideje a regiszterben lévők, a második helyen pedig Komárom-Esztergom megye áll. Ezekben a megyékben a tartós munkanélküliek aránya is alacsonyabb, mint az ország többi részén.

Ha csak a 25 év alatti álláskeresőket nézzük, Somogy, Baranya, Nógrád és Jász-Nagykun-Szolnok megyékben a legmagasabb a tartós munkanélküliek aránya. A 25-49 éveseket vizsgálva Nógrád, Pest (a főváros nélkül), Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén és Hajdú-Bihar megyékben volt relatíve a legtöbb 12 hónapon túl regisztrált álláskereső, míg az 50 év felettiek között Pest megyében, Nógrádban és Budapesten voltak a legnagyobb arányban a tartós munkanélküliek; ezekben a megyékben az összes regisztrált idősebb álláskereső 50 százalékát is meghaladta ez az arány.

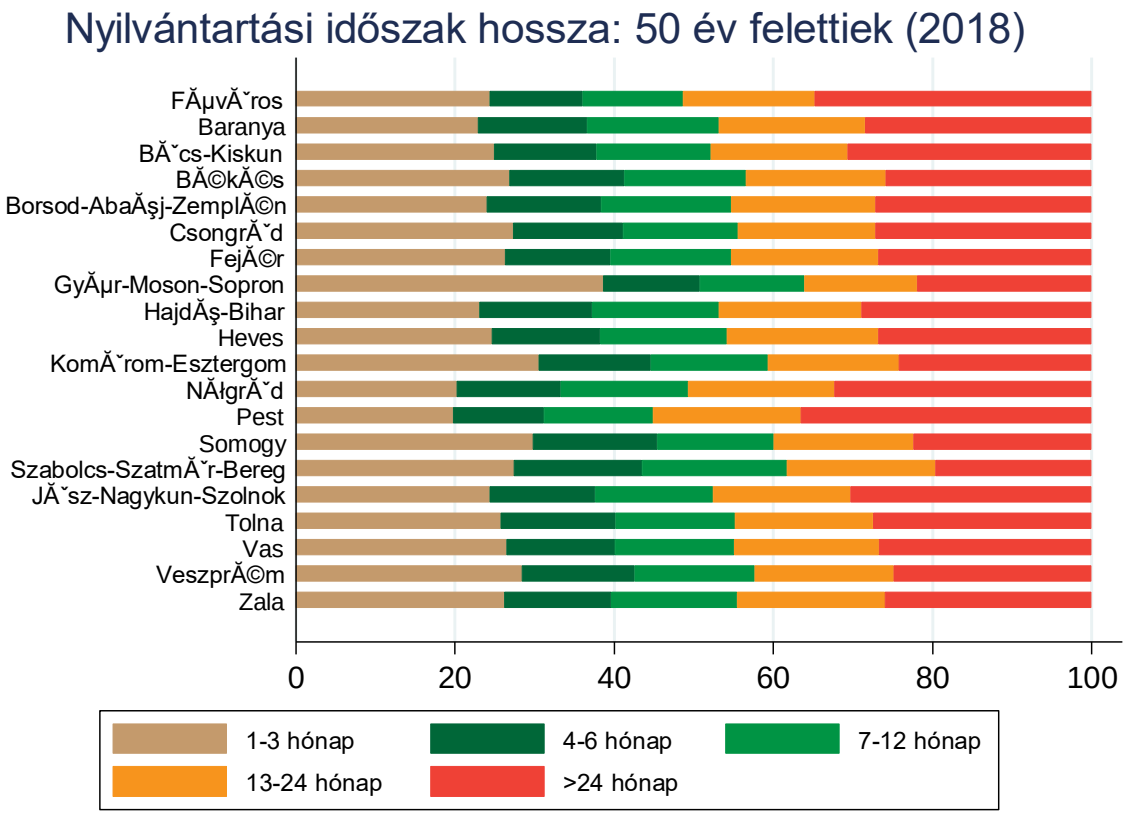
17. ábra: Nyilvántartott álláskeresők a nyilvántartási időszak hossza és megye szerinti megoszlása, 2018 - 25 év alattiak



18. ábra: Nyilvántartott álláskeresők a nyilvántartási időszak hossza és megye szerinti megoszlása, 2018 - 25-49 évesek



19. ábra: Nyilvántartott álláskeresők a nyilvántartási időszak hossza és megye szerinti megoszlása, 2018 - 50 év felettiek



6.3.Támogatási eszközökben részesülők létszáma, 2015-2019

Összesen négy konstrukció esetében kaptuk meg, hogy mennyi volt az egyes támogatási eszközökben (bér- és bérköltség-támogatások, képzési támogatás, helyközi utazási támogatás, vállalkozóvá válást elősegítő támogatás) részesülők száma. Tekintve, hogy a GINOP 5.1.1. és VEKOP 8.1.1. lényegében ugyanazon program (Út a Munkaerőpiacra) kiírásai, valamint hasonló a helyzet a GINOP 5.2.1. és VEKOP 8.2.1. konstrukciók esetében (Ifjúsági Garancia program) is, ezért ezeket a konstrukciókat páronként összevonva vizsgáltuk.

Megvizsgáltuk, hogy milyen az egyes programok résztvevőinek megoszlása **életkor szerint**. A kiírás alapján az Út a Munkaerőpiacra programba a 25 éven felüli álláskeresők kerülhetnek be[17]. Ezt a kapott adatok is tükrözik: nem volt 25 év alatti résztvevő a GINOP 5.1.1. illetve VEKOP 8.1.1. konstrukciókban nyújtott eszközökben. A 14. táblázatban a részletes korcsoportos bontásban szerepeltetjük a résztvevők számát, illetve megoszlását. Láthatjuk, hogy a korcsoport szerinti megoszlás az évek során viszonylag állandó volt, jellemzően egy-két százalékpontot változott csak. A legnagyobb arányban a 25-29 év közöttiek vannak a programban (17-21 százalék), de hasonló arányban vettek részt a 30-34, 35-39 és 40-44 év közöttiek is: ők korcsoportonként 14-17 százalékkal voltak jelen. Ezzel szemben a 45 év feletti korosztályból relatíve kevesebben kerültek be a programba, annak ellenére, hogy az 50 feletti álláskeresők (valamint a tartós munkanélküliek és a közfoglalkoztatásból kikerülők, akik között felülreprezentáltak az idősebb álláskeresők) kiemelt célcsoportjai a programnak.

[17] A programban kiemelt célcsoportnak az 50 év felettiek, a 25-30 év közötti pályakezdők, az alacsony iskolai végzettségűek, a legalább hat hónapja álláskeresők, a közfoglalkoztatásból kilépők, valamint a gyermekgondozás vagy ápolás után a munkaerőpiacra visszatérő álláskeresők számítanak.

14. táblázat: Az Út a Munkaerőpiacra program résztvevőinek létszáma korcsoportok szerint

Út a Munkaerőpiacra (25 év felettiek)																			
év	25-29		30-34		35-39		40-44		45-49		50-54		55-59		60-62		62+		Összesen
	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)
2015	86	0,21	63	0,16	67	0,17	59	0,15	46	0,11	42	0,10	30	0,08	9	0,02	0	0,00	400
2016	1978	0,18	1602	0,14	1789	0,16	1713	0,15	1349	0,12	1305	0,12	1103	0,10	376	0,03	14	0,00	11229
2017	3912	0,17	3324	0,15	3566	0,16	3723	0,17	2773	0,12	2474	0,11	1904	0,08	750	0,03	69	0,00	22495
2018	3573	0,17	3158	0,15	3207	0,15	3562	0,17	2694	0,13	2379	0,11	1785	0,08	624	0,03	110	0,01	21091
2019	2786	0,17	2449	0,15	2459	0,15	2746	0,17	2068	0,13	1908	0,12	1390	0,08	451	0,03	110	0,01	16368

Az Ifjúsági Garancia program kifejezetten a 25 éven aluli nem dolgozó, nem tanuló fiatalok számára nyitott. Adataink alapján ezzel szemben 25-30 évesek is részt vettek a programban, bár ez a program szabályaival összeegyeztethető: a programba ugyan csak 25. életévüket nem betöltött fiatalok jelentkezhetnek, de a programot folytathatják azok is, akik a programrészvétel ideje alatt töltik be a 25. életévüket. A 15. táblázatban láthatjuk, hogy a résztvevő fiatalok túlnyomó többsége – minden évben körülbelül a háromnegyede – a 20-24 éves korosztályból kerül be. Ez az összetétel az évek során nem változott jelentősebben.

15. táblázat: Az Ifjúsági Garancia program résztvevőinek létszáma korcsoportok szerint

Ifjúsági Garancia (30 év alattiak)									
év	19 év alatti		19 éves		20-24 éves		25-30 éves		Összesen
	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)
2015	436	0,07	600	0,10	4748	0,78	298	0,05	6082
2016	612	0,08	776	0,10	6188	0,77	444	0,06	8020
2017	893	0,09	1047	0,10	7584	0,75	546	0,05	10070
2018	1147	0,09	1342	0,11	9065	0,74	656	0,05	12210
2019	1133	0,10	1321	0,12	8438	0,74	496	0,04	11388

A továbbiakban a részletes életkor-kategóriákat összevonjuk a korábbi 25 év alatti, 25-49 éves és 50 év feletti kategóriákba, hogy a bontás a kiemelt célcsoportokat jobban lekövesse.

Az **iskolai végzettség** szerinti megoszlásról elmondható, hogy mindhárom korosztály esetében a középfokú végzettségűek kerülnek be túlnyomó többségben az eszközökbe. Azon 25 éven aluli fiatalok, akik (az Ifjúsági Garancia programon belül) valamilyen támogatásban részesülnek (16. táblázat), körülbelül 70 százalékban középfokú végzettségűek, és csak kevesebb, mint negyedük alacsony, legfeljebb általános iskolai végzettségű (bár ez az arány az évek során valamennyire emelkedett, 19 százalékról 24 százalékra). Ezzel szemben – ahogyan az előző alfejezetben, az 5. táblázatban is láttuk – a nyilvántartásban szereplő fiatalok körülbelül 44-47 százaléka (2015-2018 között, évtől függően) alacsony végzettségű. Hasonlóan, a felsőfokú végzettségű fiatalok jóval nagyobb arányban vannak jelen a támogatásban részesülők között (10 százalék körül), mint amennyire a nyilvántartott álláskeresők között képviseltetik magukat (2 százalék körül).

16. táblázat: Az Ifjúsági Garancia program résztvevőinek megoszlása iskolai végzettség szerint – 25 év alattiak

Ifjúsági Garancia – 25 év alatt									
év	Alapfok		Felsőfok		Felsőfok		Nem ismert		Összesen
	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)
2015	56,67	0,19	203,75	0,68	33,58	0,11	3,92	0,01	297,92
2016	77,17	0,17	305,42	0,69	57,92	0,13	3,92	0,01	444,42
2017	111,67	0,20	374,33	0,69	55,50	0,10	4,50	0,01	546,00
2018	155,33	0,24	428,00	0,65	67,42	0,10	5,00	0,01	655,75
2019	119,60	0,24	330,80	0,67	42,60	0,09	2,80	0,01	495,80

A 25-49 éves, valamint 50 év feletti támogatásban részesülőkkel kapcsolatban hasonló tendencia figyelhető meg. A 6. táblázat alapján a 25-49 évesek között az alapfokú végzettséggel rendelkezők aránya a regiszterben 2015-2018 között 42-43 százalék körül volt, míg a hasonló korú, valamilyen támogatási eszközben részesülők között csak 29-33 százalék körül voltak alacsony iskolai végzettségűek (17. táblázat). A középfokú végzettségűek nagyjából 10 százalékponttal, a felsőfokú végzettségűek pedig 1-2 százalékponttal voltak felülreprezentálva a támogatásban részesülők között a regisztrált álláskeresők között vett megoszlásukhoz képest. Az 50 év felettieknél az alapfokú végzettségűek alulreprezentáltsága a támogatásban résztvevők között – a fiatalokhoz hasonlóan – látványosabb, mint az elsődleges korosztályban (bár idővel enyhülni látszik): 2015-ben az alapfokú végzettségűek 18 százalékponttal alul-, a közép- és felsőfokú végzettséggel rendelkezők pedig 16 illetve 2 százalékponttal voltak felülreprezentálva a támogatottak között a regiszterbeli arányukhoz képest; 2018-ra ez az aránykülönbség 14 százalékpontra csökkent (lásd 7. és 18. táblázatok).

17. táblázat: Az Út a Munkaerőpiacra program résztvevőinek megoszlása iskolai végzettség szerint – 25-49 év közöttiek

Út a Munkaerőpiacra - 25-49 év közöttiek									
év	Alapfok		Középfok		Felsőfok		Nem ismert		Összesen
	létszám (fő)	létszám (fő)	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)
2015	91,83	0,29	200,42	0,63	24,58	0,08	3,17	0,01	320,00
2016	2320,17	0,28	5289,67	0,63	749,50	0,09	71,83	0,01	8431,17
2017	5342,33	0,31	10429,75	0,60	1368,50	0,08	157,08	0,01	17297,67
2018	5339,25	0,33	9507,58	0,59	1187,50	0,07	159,25	0,01	16193,58
2019	3928,00	0,31	7386,40	0,59	1085,20	0,09	108,40	0,01	12508,00

18. táblázat: Az Út a Munkaerőpiacra program résztvevőinek megoszlása iskolai végzettség szerint – 50 év felettiek

Út a Munkaerőpiacra – 50 év felettiek									
év	Alapfok		Középfok		Felsőfok		Nem ismert		Összesen
	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)	arány	létszám (fő)
2015	19,00	0,24	55,42	0,69	5,75	0,07	0,25	0,00	80,42
2016	686,50	0,25	1894,33	0,68	207,42	0,07	9,58	0,00	2797,83
2017	1361,67	0,26	3427,50	0,66	383,17	0,07	24,92	0,00	5197,25
2018	1413,17	0,29	3118,83	0,64	343,42	0,07	21,83	0,00	4897,25
2019	1087,80	0,28	2488,20	0,64	266,80	0,07	17,00	0,00	3859,80

Végül, azt is megvizsgáltuk, hogy a különböző korcsoportokba tartozók milyen eszközöket kapnak jellemzően a programokon belül. Ezek a megoszlások nagyobb ingadozást mutatnak az évek között, mint a résztvevők összetétele szerinti megoszlások. A 25 éven aluliak esetében minden évben a bérköltség-támogatás a leggyakoribb eszköz, az összes támogatott körülbelül fele-kétharmada ebben a támogatásban részesül (évtől függően), további 8-18 százalékuk pedig a hasonló tartalommal bíró, de valamivel kisebb kedvezményt jelentő bértámogatásban részesül[18]. A képzési támogatásban részesülők aránya az Ifjúsági Garancia programon belül 38 százalékról 13 százalékra csökkent le az időszak alatt. Végül, a vállalkozóvá válás támogatása (vvt), de különösen a helyközi utazási támogatása elenyésző arányban volt jelen – utóbbi támogatást minden évben kevesebb, mint 50 esetben regisztrálták.

19. táblázat: Az Ifjúsági Garancia program résztvevőinek megoszlása eszközök szerint – 25 év alattiak

Ifjúsági Garancia – 25 év alattiak											
év	Képzési támogatás		Bértámogatás		Vállalkozóvá válást elősegítő támogatás		Bérköltség-támogatás		Utazási költség támogatása		Összesen
	fő	%	fő	%	fő	%	fő	%	fő	%	fő
2015	2184,17	0,38	463,33	0,08	107,67	0,02	2999,25	0,52	29,75	0,01	5784,17
2016	2262,92	0,30	1390,25	0,18	148,92	0,02	3736,33	0,49	37,33	0,00	7575,75
2017	1897,75	0,20	1694,75	0,18	201,83	0,02	5686,83	0,60	43,67	0,00	9524,83

[18] A bértámogatás időtartama hátrányos helyzetű személyek esetében legfeljebb 12 hónap, súlyosan hátrányos helyzetűek esetében legfeljebb 24 hónap, megváltozott munkaképességűek esetében pedig korlátlan időtartamú lehet (a foglalkoztatási jogviszony fennállása alatt), összege pedig a bérköltségek 50 százalékára terjed ki (megváltozott munkaképességűek esetében 75 százalékra). A bértámogatással szemben a bérköltség-támogatás csak munkaerőpiaci program keretében nyújtható, és a munkabér és járulékok akár 100 százalékát is fedezheti (lásd: Bördős és szerzőtársai 2018).

2018	1937,50	0,17	1933,33	0,17	345,25	0,03	7294,92	0,63	43,25	0,00	11554,25
2019	1402,60	0,13	1798,60	0,17	397,40	0,04	7262,80	0,67	31,00	0,00	10892,40

Az elsődleges korosztályban évtől függ, hogy a bérköltség-támogatás vagy a képzési támogatás a legnépszerűbb támogatási elem. A vvt-t arányaiban jóval többen kapták, mint a fiatalok között (2019 első félévében a támogatottak 18 százaléka), az utazási támogatás viszont ebben a korosztályban is ritka elemnek számít.

20. táblázat: Az Út a Munkaerőpiacra program résztvevőinek megoszlása eszközök szerint – 25-49 év közöttiek

Út a Munkaerőpiacra - 25-49 év közöttiek											
év	Képzési támogatás		Bértámogatás		Vállalkozóvá válást elősegítő támogatás		Bérköltség-támogatás		Utazási költség támogatása		Összesen
	fő	%	fő	%	fő	%	fő	%	fő	%	fő
2015	161,42	0,50	21,17	0,07	17,33	0,05	119,42	0,37	0,67	0,00	320,00
2016	2119,17	0,25	1068,67	0,13	866,58	0,10	4352,00	0,52	24,75	0,00	8431,17
2017	5121,25	0,30	2023,67	0,12	1719,83	0,10	8404,67	0,49	28,25	0,00	17297,67
2018	4571,75	0,28	1360,83	0,08	1981,83	0,12	8258,42	0,51	20,75	0,00	16193,58
2019	2203,60	0,18	1025,20	0,08	2225,00	0,18	7043,80	0,56	10,40	0,00	12508,00

Az 50 év feletti támogatottak jóval kisebb arányban részesültek képzési támogatásban, mint az előző két korosztály tagjai: bár 2015-ben még a támogatottak 30 százaléka ezt a támogatási formát kapta, 2019-ben már csak 10 százalékuk részesült képzésben. Ez egybecseng az interjús tapasztalatokkal: a meginterjúvolt ügyintézők elmondása alapján az idősebb álláskeresők ritkábban motiváltak a képzésben való részvételre, emellett sok ügyintéző is ritkábban ajánlja fel a képzést az 50 év felettieknek, hiszen kevesebb ideje van „megtérülnie" a képzésnek, mint egy fiatalabb munkavállaló esetében.

Az 50 év feletti támogatottak túlnyomó többsége – körülbelül 70-80 százaléka – bér- vagy bérköltség-támogatásban részesült. A vvt-ben részesülők száma és aránya folyamatosan növekedett az időszak alatt (2019 első félévében már 9 százalék volt), viszont a helyközi utazás támogatását alig néhány fő kapta csak.

21. táblázat: Az Út a Munkaerőpiacra program résztvevőinek megoszlása eszközök szerint – 50 év felettiek

Út a Munkaerőpiacra – 50 év felettiek											
év	Képzési támogatás		Bértámogatás		Vállalkozóvá válást elősegítő támogatás		Bérköltség-támogatás		Utazási költség támogatása		Összesen
	fő	%	fő	%	fő	%	fő	%	fő	%	fő
2015	23,83	0,30	2,92	0,04	2,92	0,04	50,42	0,63	0,33	0,00	80,42
2016	321,17	0,11	281,67	0,10	108,17	0,04	2077,33	0,74	9,50	0,00	2797,83
2017	914,00	0,18	537,92	0,10	240,42	0,05	3493,00	0,67	11,92	0,00	5197,25

2018	870,17	0,18	421,50	0,09	299,42	0,06	3300,50	0,67	5,67	0,00	4897,25
2019	392,00	0,10	362,40	0,09	349,20	0,09	2746,80	0,71	9,40	0,00	3859,80

6.4. Az adatelemzés tanulságai: összegzés

A fejezetben az NFSZ informatikai rendszeréből leválogatott aggregált adatokat elemeztük. A nyilvántartott álláskeresők létszámának változóját a 2010-2018 közötti évekre több dimenzió szerinti bontásban is megkaptuk; a GINOP 5.1.1., GINOP 5.2.1., VEKOP 8.1.1. és VEKOP 8.2.1. konstrukciókban elérhető támogatási eszközök kedvezményezettjeinek létszámáról a 2015-2019 közötti évekre rendelkeztünk.

A regisztrált álláskeresők száma a vizsgált időszak (2010-2018) alatt mind a három vizsgált – a 25 év alatti, a 25-49 éves és az 50 feletti – korcsoportban csökkenő tendenciát mutatott; ez akkor is igaz, ha a regisztrált munkanélküliségi rátát vizsgáljuk. A három korcsoport közül az elsődleges (25-49 éves) korosztályban csökkent leginkább a létszám és a ráta is. **Összességében a regisztrált álláskeresők összetételében változott az egyes korcsoportok aránya: az 50 év felettiek aránya relatíve megnőtt a nyilvántartottak között, a 25-49 éveseké lecsökkent, a fiatalok aránya pedig többé-kevésbé állandó maradt az időszak alatt.** Ezek a trendek minden megyében hasonlóan alakultak.

A nemek aránya megközelítőleg 50-50 százalék volt minden korcsoportban. Az iskolai végzettség tekintetében azonban már valamivel nagyobb különbségek vannak a három korcsoport esetében: **a 25 éven aluli regisztráltak körében magasabb az alacsony (legfeljebb általános iskolai), és alacsonyabb a diplomás végzettségűek aránya, mint a másik két korcsoport esetében, ráadásul ez a trend erősödött az időszak alatt.** Ennek hátterében több tényező is állhat: előfordulhat, hogy a tankötelezettség korhatárának lecsökkentése is hozzájárult az alacsony iskolai végzettségűek arányának növekedéséhez, emellett a fiatalok között több a pályakezdő is, akik – az álláskeresési járadékra való jogosultság híján – kevésbé vannak ösztönözve a regisztrációra, így egyfajta kontraszelekció is valószínűsíthető a fiatalok között.

Az 50 évnél fiatalabb nyilvántartott nők körében inkább a magasabb iskolai végzettségek elterjedtebbek, míg a férfiak esetében magasabb az alapfokú végzettségűek aránya. Ezzel szemben az 50 év feletti korosztályban a nők körében relatíve magasabb a legfeljebb nyolc osztályt végzettek, és alacsonyabb a középfokú végzettségűek aránya a hasonló korú férfiakhoz képest.

A profiling kategória szerinti megoszlás tekintetében nem találtunk meglepő összefüggéseket: **a fiatalok túlnyomó részt a 2-es (segítséggel elhelyezhető), míg az 50 év felettiek jelentős része a 3-as (közfoglalkoztatásba bevonandó) kategóriába sorolódik.** Ez leköveti a profiling rendszer jelenlegi (torz ösztönzőktől nem mentes) működését. A profiling besorolás – logikus módon – az iskolai végzettséggel is korrelál.

A tartós munkanélküliek aránya a vizsgált időszak (2010-2018) alatt összességében csökkent, azonban az 50 éven felüli álláskeresők között jelentősebb mértékben növekedett (38 százalékról 46 százalékra). E mögött valószínűleg a korai és a rokkantnyugdíj megszűnése állhat. A fiatalok körében a másik két korcsoporthoz képest inkább a rövidebb, 0-3 hónapos regisztrációs időszakok túlsúlya jellemző. A nyilvántartásban eltöltött idő hossza az iskolai végzettséggel is összefügg: a magasabb iskolai végzettségűek nagyobb arányban kerülnek ki hamarabb a nyilvántartásból. Ez minden korosztályra igaz, bár az 50 év felettieknél a középfokú és a felsőfokú iskolai végzettségűek között hasonló arányban figyelhetünk tartós munkanélkülieket.
A megyék között mindhárom korcsoportban Győr-Moson-Sopron és Komárom-Esztergom megyékben a legalacsonyabb a tartós munkanélküliek aránya, a legmagasabb tartós munkanélküliséggel rendelkező megyék pedig jellemzően a Dél-Dunántúli, Észak-Magyarországi és Észak-Alföldi régiókból kerülnek ki. Az 50 év felettiek között azonban Pest megyében, Nógrádban és Budapesten voltak a legnagyobb arányban a tartós munkanélküliek; ezekben a megyékben az összes regisztrált idősebb álláskereső 50 százalékát is meghaladta ez az arány.

A munkaerőpiaci programokon belül nyújtott különböző eszközöket megvizsgálva, az Ifjúsági Garancia programban a 20-24 éves, míg az Út a Munkaerőpiacra programban a 25-29 év közöttiek részesülnek a legnagyobb arányban a támogatásokból. Ez utóbbi programba a 45 év feletti korosztályból relatíve kevesebben kerültek be, annak ellenére, hogy az 50 feletti álláskeresők kiemelt célcsoportjai a programnak.
Összességében mindhárom korcsoportnál a legalacsonyabb iskolai végzettségűek erősen alulreprezentáltak, a közép- és felsőfokú végzettségűek pedig felülreprezentáltak a támogatásban részesülők között ahhoz képest, mint amit a regisztrált álláskeresőkön belüli megoszlás indokolná. Ez ráadásul a 25 éven aluliak és az 50 év felettiek esetében még inkább látványos, mint az elsődleges korosztálynál. Ezen aránytalanságok mögött több ok is húzódhat, például:

- A képzések között számos olyan található, aminek előkövetelménye a középfokú végzettség, vagy a bemeneti kompetenciákat mérni hivatott felvételi teszt során szelektálódnak ki az alacsonyabb végzettségűek.
- A legalacsonyabb iskolai végzettségűek alkalmazására még bér- vagy bérköltségtámogatás mellett sincs elegendő kereslet, így ezeket igénybe sem tudják venni.
- Előfordulhat, hogy a legalacsonyabb iskolai végzettségűek azért kerülnek be relatíve ritkábban eszközökbe, mert a foglalkoztatási osztályok erőteljes nyomásként érzékelik a programok indikátorainak teljesítését, ezért inkább az eleve jobb helyzetű álláskeresőket válogatják be a programokba, akik részvételével nagyobb valószínűséggel teljesülnek az indikátorok (lefölözés).

- Végül, az is lehetséges, hogy a legalacsonyabb iskolai végzettségűek gyakrabban utasítják vissza a programrészvételt, például önbizalomhiány vagy motiválatlanság miatt.

7. Az NFSZ jelenlegi ügyfélkezelési gyakorlata a kiemelt célcsoportokra vonatkozóan – a személyes interjúk tapasztalatai

7.1. A kiválasztott interjúalanyok

A kutatás során több személyes interjút készítettünk annak érdekében, hogy a foglalkoztatási osztályok jelenlegi ügyfélkiszolgálási gyakorlatát, valamint a célcsoportokkal kapcsolatos sajátosságokat és lehetőségeket felmérjük. Ehhez összesen 28 interjút készítettünk 2019. február és április között:

- 10 interjú **járási hivatalok** foglalkoztatási osztályain dolgozó, ügyfelekkel foglalkozó ügyintézőkkel készült – lásd 2. táblázat;
- 4 interjú **megyei kormányhivatalok** foglalkoztatási főosztályán dolgozó, a munkaerőpiaci programokra rálátó kollégákkal készült – lásd 2. táblázat;
- 5 interjú készült a **Pénzügyminisztériumban** dolgozó szakemberekkel:
    - 3 interjú a Foglalkoztatási Szolgálat főosztály munkatársaival,
    - 2 interjú a Munkaerőpiaci Programok főosztály munkatársaival;
- 3 interjú szociális szakrendszerben dolgozó szakértőkkel:
    - 2 interjú család- és gyermekjóléti szolgálaton dolgozó, alapvetően aktív korúakkal foglalkozó családsegítőkkel (Pécelen, illetve Budapest XIV. kerületében),
    - valamint egy interjú a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság egyik szakértőjével;
- 3 interjú munkaerőpiaci szolgáltatásokat nyújtó **civil szervezet** képviselőjével:
    - mindhárom szervezet szolgáltatásnyújtóként részt vesz a GINOP 5.1.5-16 program megvalósításában:
        - Munkaerőpiacon Maradás Egyesület,
        - Kontakt Alapítvány,
        - Jonathan Livingston Seagull Alapítvány;
- 3 interjú munkáltatóval:
    - a Salgótarjáni Foglalkoztatási Nonprofit Kft. munkatársai;
    - a székesfehérvári székhelyű Macher Gépészeti és Elektronikai Zrt. igazgatója és HR-igazgatója;
    - valamint egy anonimitást kérő, Nyugat-Magyarországon működő termelő nagyvállalat HR-igazgatója.

22. Táblázat: Az interjúkra kiválasztott járások

Járási interjúk:			
Megye	**Járás**	**Kiválasztás szempontjai**	**Járás típusa / jellemzői**
Baranya	Siklósi	tartós munkanélküliek magas aránya	aprófalvas; kedvezőtlen munkaerőpiaci helyzet
Fejér	Gárdonyi	regisztráltakon belül viszonylag magas az 50 felettiek aránya; alacsony a tartós munkanélküliek aránya	megyeszékhely agglomerációja; kedvező munkaerőpiaci helyzet
Győr-Moson-Sopron	Csornai	alacsony a tartós munkanélküliek aránya, alacsony a 25 alatti és az 50 feletti álláskeresők aránya; álláskeresők nagy része járadékban részesül	aprófalvas; megyeszékhely agglomerációja; kedvező munkaerőpiaci helyzet
Heves	Hevesi	25 év alatti álláskeresők magas arnya	mezőgazdaság szerepe jelentős; kedvezőtlen munkaerőpiaci helyzet
Jász-Nagykun-Szolnok	Kunszentmárton	tartós munkanélküliek magas aránya	városhiányos, de nem aprófalvas; kedvezőtlen munkaerőpiaci helyzet
Nógrád	Salgótarján	tartós munkanélküliek magas aránya	megyeszékhely
Nógrád	Pásztói	tartós munkanélküliek magas aránya	aprófalvas; kedvezőtlen munkaerőpiaci helyzet
Pest	Nagykátai	tartós munkanélküliek viszonylag magas aránya	kisvárosias, nagyközséges; közepes munkaerőpiaci helyzet
Pest	Szigetszentmiklós	közfoglalkoztatottak alacsony aránya	főváros agglomerációja; viszonylag kedvező munkaerőpiaci helyzet
Veszprém	Balatonalmádi	regisztráltakon belül viszonylag magas az 50 feletti álláskeresők aránya	szezonális munkalehetőségek; viszonylag kedvező munkaerőpiaci helyzet

Megyei interjúk:	
Megye	**Jellemzők**
Nógrád	az összes megye között itt a legmagasabb a tartós munkanélküliségi ráta
Fejér	munkaerőhiány; pilot program első interjú és szolgáltatások módszertani továbbfejlesztésére
Győr-Moson-Sopron	kedvező munkaerőpiaci helyzet / erős munkaerőhiány
Békés	közepes munkaerőpiaci helyzet

A tapasztalatok összegzésekor a fenti személyes interjúk mellett további, szakemberekkel történő beszélgetésekre is támaszkodtunk:

- két gyárlátogatásra egy-egy multinacionális vállalat kelet-magyarországi telephelyén, valamint a gyárbejárást követő beszélgetésekre a HR osztályon dolgozó munkatársakkal (2019. február);

- a Norvég Alap által támogatott *„Individual Placement and Support for NEETs through Education Youth Technology Platform (EYTP)”* című projekt tapasztalataira, illetve a projekt magyar résztvevőivel fókuszcsoportos interjúra hazai Ifjúsági Garanciaprogramra rálátó ügyintézőkkel és tanácsadókkal (2019. március);
- a Világbank által szervezett, a magyarországi hátrányos helyzetű álláskeresők helyzetéről szóló kutatás (lásd 5.1-es alfejezet) projektzáró workshopján elhangzottakra (2019. április).

7.2. Az interjúkon elhangzottak összegzése

7.2.1. A 25 év alatti és pályakezdő álláskeresők és munkavállalók jellemzői

Bár a legtöbb interjúalany hozzátette, hogy “kivételek mindig akadnak”, **a 25 év alatti álláskeresőkkel kapcsolatban többségében negatív véleményekkel találkoztunk az interjúk során**, különösen az NFSZ ügyintézői részéről. A leggyakrabban olyan megjegyzések hangzottak el velük kapcsolatnak, hogy gyakran “csaponganak”, “nem kitartók”, “túl nagy az önbizalmuk”, “túl magasak az elvárásaik”, “céltalanok”, „nem tudják, mit akarnak”, “őket a legnehezebb motiválni”, illetve “extrém rövid távon gondolkodnak”. Gyakran elhangzott, hogy a munkahelyen sokszor “túl hamar” felmondanak, akár a 90 napos bértámogatás lejárta előtt is (ezt az ügyintézők többsége nagy problémának tartja), valamint képzésbe vonás esetén is magasabb a fiatalok körében a lemorzsolódás. Az interjúalanyok úgy látják, hogy a fiatalok sokszor “már az első nehézség esetén” felmondanak, és az NFSZ által szervezett képzésekre is sokszor úgy jelentkeznek, hogy nem tudják, az adott szakma valójában mit takar. Az interjúk során egyetlen (civil) interjúalany említette, hogy a fiatalok körében az átlagnál gyakoribb munkahelyváltás nem feltétlenül tükrözi a kitartás vagy a megbízhatóság hiányát, hanem egy természetes jelenségnek tekinthető, hiszen a pályaválasztás előtt álló fiatal kísérletezőkedvét jelzi.

A 25 alatti álláskeresők kapcsán alapvetően két típusról beszéltek az interjúalanyok (melyek között lehet némi átfedés is): egyrészt a hátrányos helyzetű fiatalokról, másrészt pedig az általuk elkényeztetettnek nevezett fiatalokról. Előbbiek gyakran **korai iskolaelhagyók**, akik a 16 éves tankötelezettségi kor betöltésekor (szinte) azonnal, vagy akár még korábban kiesnek az oktatásból, sokszor azért, hogy közfoglalkoztatásba kerüljenek, gyakran pedig a sok hiányzás és gyenge iskolai teljesítmény miatt morzsolódnak le. Ezek a fiatalok hátrányos helyzetű családokból érkeznek, ahol jellemző a mélyszegénység, illetve az a jelenség, hogy *„nem látták a szüleiket sosem dolgozni”* (az interjúalanyok gyakori megfogalmazása szerint). Az ilyen fiataloknál az alacsony iskolai végzettség és a szakképzettség hiánya, valamint a *„nem megfelelő szocializáló”* az, ami az elsődleges akadályokat jelenti az elhelyezkedésben. Problémát jelent a motiválásuk is: a hátrányos helyzetű fiatalok nem szívesen vesznek részt képzésben, mivel a közoktatásban rossz tapasztalataik voltak (többek között ezért is morzsolódtak le idő előtt), ezért legtöbbször közfoglalkoztatásba kerülnek, vagy pedig kiesnek

a munkaügyi rendszerből és inaktívvá válnak. Elhangzott az is, hogy minél több idő telik el az iskolából történő kiesés után, annál nehezebb ezeket a fiatalokat a rendszerben tartani, mivel például egyre nehezebb visszaszoktatni őket arra, hogy egy munkahelyre adott időre be kell érni.

A másik csoportot azok a fiatalok alkotják, akikre az interjúalanyok jellemzően mint **„mamahotelesek"** utaltak. Őket gyakran a szüleik is elkísérik a foglalkoztatási osztályra.

> *„Tízből öt-hat fiatalt kíséri be a szülője is – ebből három-négy esetben a szülő be is akar ülni a beszélgetésre. És nem csak a 16-17 éveseknél van ez, hanem huszonéveseknél is." [25 év alattiakkal foglalkozó NFSZ ügyintéző]*

> *„Sokan csak azért jönnek be, mert a szülő beküldte, hogy legyen TB-je, de nem tudja, mit akar valójában." [NFSZ ügyintéző]*

Az ilyen fiatalokat az elmondások szerint szintén nehéz motiválni, mivel nem saját elhatározásukból kérik a foglalkoztatási osztály segítségét, és sokszor nincs ösztönzőjük az elhelyezkedésre, hiszen a szülők eltartják őket. Más esetekben ugyan szeretnének elhelyezkedni, azonban (az interjúalanyok meglátása szerint) túl magasak az elvárásaik mind a fizetésre, mind pedig a munkakörülményekre vonatkozóan (például legyen közel a munkahely a lakóhelyükhöz, rugalmas munkaidő, kihívást jelentő feladatok, a fizetés pedig jóval felette legyen egy pályakezdő várható fizetésének stb.). Az interjúkon többször elhangzott, hogy a korán kelés és a napi 8 óra végigdolgozása is sokszor problémát okoz számukra.

Néhány járásban elhangzott, hogy a pályakezdő diplomások jellemzően nem, vagy csak nagyon kis számban regisztrálnak álláskeresőként: mivel ők az előzetes munkaviszony hiánya miatt járadékra úgysem jogosultak, valamint az egyetemi kapcsolataik révén általában rendelkeznek azzal a kapcsolathálóval, ami segítheti őket az elhelyezkedésben, ezért nincs sok ösztönzőjük az NFSZ-nél történő jelentkezésre. A fiatal célcsoport kontraszelektáltsága a NFSZ ügyfelei körében részben megmagyarázhatja az NFSZ ügyintézőinek többségében igen negatív véleményét. A jobban képzett, illetve jobb készségekkel rendelkező fiatalok kevésbé igénylik az NFSZ közvetítési szolgáltatásait, de a több munkatapasztalattal rendelkező idősebbekkel ellentétben a pénzbeli ellátás miatt sem éri meg nekik regisztrálni, ezért az NFSZ-es ügyintézők többségében csak a rosszabb helyzetben lévő fiatalokkal találkoznak, és az ő esetükből kiindulva általánosítanak a teljes generációra.

Néhány interjúalany a fiatalabb korosztályba tartozó álláskeresők erősségeit is kiemelte: ezek között emlegették az idősebb korosztályhoz képesti nagyobb rugalmasságot, formálhatóságot, jobb nyelvtudást vagy informatikai készségeket, valamint azt a tényt, hogy nagy részük nagyobb hajlandóságot mutat a képzéseken való részvételre.

Azzal kapcsolatban, hogy a fiatalok többsége számára milyen típusú segítség lenne a legeredményesebb, nagyjából egyfelé mutatnak a javaslatok. A legtöbb szakember – civil, szociális szakember és NFSZ munkatárs egyaránt – **az egyéni tanácsadás és a mentorálás fontosságát** hangsúlyozta az interjúkon. Az egyéni tanácsadások mellett elhangzott érvként, hogy a csoportos tanácsadásokon sok fiatalnál problémát jelenthet, hogy

> *„Ha [a csoportos foglalkozáson] felmerül, hogy ciki, ha valaki negatív dolgot mond, akkor nem mondja el, és a többi [fiatal] sem beszél." [civil tanácsadó].*

További érvként hangzott el az egyéni tanácsadás mellett, hogy a fiatalok esetében több idő kell a bizalomépítéshez, sok beszélgetés kell, hogy a fiatal megnyíljon, valamint hogy a mentor megtalálja az egyéni motiváció forrásait. Erre azonban az NFSZ ügyintézői szerint jelenleg nincs elegendő kapacitás.

Néhányan felvetették a **pályaorientációs tanácsadás fontosságát** a fiatalok esetében. Ez a szolgáltatás azonban sok járásban nem elérhető: belső tanácsadói kapacitás a legtöbb megyében egyáltalán nincs vagy nem elégséges. Bár a GINOP 5.1.5. programban van ilyen szolgáltatási sztenderd, ez a szolgáltatás sok megyében mégsem elérhető (vagy az NFSZ kollégái nem tudnak arról, hogy elérhető lenne), annak ellenére, hogy sok járásban panaszkodtak arra, hogy a fiatalok anélkül vesznek részt képzéseken, hogy az adott szakma tartalmával és velejáróival tisztában lennének.

A pályaorientáció mellett a **pszichológiai segítségnyújtást** is említették, mint a fiatalok számára gyakran szükséges szolgáltatást (ami szintén nem elérhető a legtöbb járásban az NFSZ intézményi keretein belül).

A **csoportos foglalkozások** szintén hasznosak lehetnek a fiatalok számára (az egyéni tanácsadások mellett). Azonban az egyik civil szervezetnél dolgozó szakértő szerint fontos, hogy ne csak hátrányos helyzetű fiatalok, illetve az általa "negatív szemléletűeknek" nevezett fiatalok legyenek a csoportban és ne is ők legyenek többségben. Fontos, hogy a csoportok összeállítása nagyobb változatosságot mutasson, legyen több olyan résztvevő, aki mintegy húzza felfelé a többieket, azaz jó példát, motiváló erőt szolgáltat a többiek számára. Ilyen diverz csoportok összeállítása nagy nehézségekbe ütközik, amennyiben kizárólag az NFSZ ügyfélkörére támaszkodhatnak, a korábban említett kontraszelekció miatt.

A minőségi **mentorálás** sok esetben nehezen kivitelezhető az ügyintézők, tanácsadók és mentorok leterheltsége miatt. Ezzel a szolgáltatással kapcsolatban elhangzott, hogy annak a munkába állás utáni időszakra is ki kell terjednie: ideális esetben a mentornak az elhelyezkedést követően még legalább 3-6 hónapig tartania kell a kapcsolatot a fiatallal, és fontos feladata lenne a munkáltató és a fiatal közti mediálás, a beilleszkedés segítése. A mentornak legalább heti egyszer beszélnie kellene a

fiatallal, ami történhet telefonon vagy valamilyen chat programon, Skype-on keresztül is, de a legjobb a személyes találkozó.

A civil tanácsadók és az NFSZ-es ügyintézők egy része kiemelte, hogy **az ügyfélkezelési folyamat során** a fiatalokkal más hangnemet, kommunikációs stílust és módszereket szükséges alkalmazni ahhoz, hogy az együttműködés megfelelő legyen. Véleményük szerint a nem kioktató, de nem is „haveri" hangnem az ideális. Mások az egyszerű, egyértelmű megfogalmazás, valamint a következetesség fontosságát emelték ki. Az egyik civil tanácsadó szerint az az ideális, ha a fiatallal foglalkozó mentor vagy tanácsadó egy kicsit (5-10 évvel) idősebb az ügyfélnél: ha túl nagy a korkülönbség, akkor könnyen kialakulhat egyfajta szülő-gyermek viszonyra emlékeztető kommunikációs keret, ami nem segíti a fiatal önállóvá válását. Ha pedig túl közel vannak egymáshoz életkorban, a fiatal nem feltétlenül veszi komolyan a mentort vagy a tanácsadót.

A kommunikáció sikerét befolyásolja az is, hogy a kommunikáció környezeti körülményei milyen mértékben alkalmazkodnak azokhoz a körülményekhez, amelyeket a fiatalok megszoktak vagy preferálnak. A tapasztalatok szerint a hivatali körülmények taszítják a fiatalokat, ezért nehezebben nyílnak meg a beszélgetések során. Néhány interjúalany javasolta a „kötetlenebb, lazább légkör" kialakítását a folyosókon és a tanácsadás helyszínéül szolgáló termekben, ilyen lehet például a babzsákfotelek elhelyezése vagy okostelefon töltésére alkalmas helyek kialakítása. Ugyancsak fontos lenne, ha a fiatalokkal a hagyományos tértivevényes levél mellett más csatornákon is lehetne tartani a kapcsolatot (például Facebook, Viber, stb.), erre azonban a szigorú hivatali előírások, eljárásrendek miatt kevésbé van lehetőség.

7.2.2. Az 50 év feletti álláskeresők és munkavállalók jellemzői

Az 50 év feletti munkavállalókról kérdezve a legtöbb NFSZ-es kolléga és a többi interjúalany nagy része is inkább pozitívan reagált: különösen a 25 év alatti munkavállalókkal szembeállítva említették gyakran, hogy **az idősebbek többnyire „megbízhatóbbak", „kitartóbbak", „jobb a munkamoráljuk" illetve „hűségesebbek"** egy-egy munkahelyen. Az ügyintézői interjúk során több helyen elhangzott valamilyen formában, hogy

> *„… bár még mindig igaz, hogy [a munkáltatók] a fiatalokat keresik inkább, de a jelenlegi helyzetben már nem mondható, hogy nem akarják az idősebbeket a munkáltatók. Ma már jobban megbecsülik az idősebbeket." [NFSZ ügyintéző]*

illetve

> *„… változott a fiatalok összetétele és már kezdik megbecsülni az idősebbeket. Most már inkább a fiatalokat nem akarják a munkáltatók." [NFSZ ügyintéző]*

Ennek megfelelően több járásban is említették, hogy **a munkáltatók** (akik az elmondások alapján szinte mindig csak a támogatott munkaerőigényt jelentik be) **kifejezetten 50 év felettit kérnek** a foglalkoztatási szolgálattól közvetítésre. Úgy tűnik, hogy azok közül a csoportok közül, akik után jár bértámogatás (például 25 év alatti pályakezdők, tartós munkanélküliek vagy kisgyermekes anyák) leginkább az 50 év felettieket preferálják a munkáltatók.

Az 50 év feletti álláskeresőket az NFSZ ügyintézői is szívesebben vonják be munkaerőpiaci programba (kizárólag a bértámogatás kedvéért), mivel az elmondások szerint ők gyakrabban „csinálják végig" a bértámogatás minimális idejét, ritkábban mondanak fel „idő előtt", azaz a támogatási időszak vége, vagy a kötelező továbbfoglalkoztatási időszak lejárta előtt. Egyes megyékben, illetve járásokban pedig ez fontos szempont a programok sikerességének megítélésekor:

> *„… [az 50 év feletti álláskeresőkkel kapcsolatban] kedvezők a tapasztalatok. Nekünk van egy ilyen eredményességi kritériumunk: akkor sikeres a program, ha végig viszi az ügyfél a támogatást. Ez a mutató az 50 felettieknél kedvező, 25 alattiaknál sokkal rosszabb." [NFSZ ügyintéző]*

Az 50 év feletti álláskeresőkkel kapcsolatban az alábbi jellemző akadályokat említették gyakran az NFSZ ügyintézői, a szociális szakemberek, a PM-es szakértők és a civil szervezetek képviselői:

- önbizalomhiány;
- egészségi problémák;
- esetenként elavult végzettségek, túl magas igények, illetve
- az ellátások (elsősorban a nyugdíj előtti álláskeresési segély, esetleg az FHT) ellenösztönző hatása.

Az egészségi problémák mellett a leggyakrabban az **önbizalomhiányt**, a korábbi negatív munkahelyi vagy állásinterjúi tapasztalatok miatti **elkeseredettséget, a gátlásosságot és a kudarcoktól való félelmet** említették az 50 év feletti korosztállyal kapcsolatban, mint az elhelyezkedést gátló legnagyobb akadályt. Az ilyen álláskeresőket nehéz rávenni arra, hogy elmenjenek egy-egy állásinterjúra, és még ha ez sikerül is, többnyire nem képesek úgy teljesíteni az interjún, hogy fel is vegyék őket. A megoldást az ügyfélközpontú, intenzív egyéni és csoportos tanácsadások, önismereti foglalkozások és pszichológiai segítségnyújtás jelentené. Erre azonban a foglalkoztatási osztályokon jelenleg szinte semmi kapacitás nincsen: az ügyintézők egyrészt nagyon leterheltek, egy-egy ügyfélre csak nagyon kevés idő jut, másrészt pedig sokszor az ügyintézői kompetenciák is hiányoznak. Bár a szándék gyakran megvan, a megfelelő képesítés és képzettség híján az ügyintézők nem tudják ellátni ezt a segítő funkciót. A családsegítő szolgálatok elviekben támogathatják ezt a funkciót, és vannak települések ahol még működnek olyan csoportos foglalkozások, amelyek célja a résztvevők önbizalmának növelése, gátlásosságának feloldása, illetve egyéni tanácsadásra is van lehetőség. A

gyermekjóléti és a családsegítő központok 2016-os összevonása óta azonban a legtöbb településen szintén nagyon kevés kapacitás maradt a szociális ellátásokban is arra, hogy az aktív korú ügyfelekkel foglalkozzanak (erről részletesebben lásd 7.2.8 alfejezet). Civil szervezetek szintén képesek lehetnek arra, hogy legalább részben pótolják a foglalkoztatási osztályok hiányzó kapacitásait ezen a téren. A GINOP 5.1.5. programban, ahol külső szervezetek nyújtanak specializált szolgáltatásokat, azonban elsősorban a munkaerőpiaci szolgáltatásokra (mint a pályatanácsadás, álláskeresési tanácsadás stb.) nyújtására van lehetőség, a szakértői vélemények szerint a súlyosan önbizalomhiányos ügyfeleknek alapvetően másféle, és a fentieknél jóval intenzívebb szolgáltatásokra lenne szükségük (ezekről részletesebben lásd az 7.2.4 fejezetben).

Az **egészségi problémák** közt legtöbbször a mozgásszervi vagy gerincproblémákat említették mint olyan betegségeket, amik akadályozzák a könnyű fizikai munka végzését is az 50 év felettieknél, de gyakran egyéb problémák, például cukorbetegség, magas vérnyomás vagy szívproblémák is nehezíthetik a munkavégzést. Az egészségügyi problémákkal kapcsolatban az NFSZ ügyintézői szintén tehetetlennek érzik magukat. A rossz egészségi állapotú, de rokkantsági vagy rehabilitációs ellátásra nem jogosult – ennélfogva a munkaügyi rendszerbe kerülő – ügyfelek problémáiról az előző, a profiling rendszerről szóló tanulmányunkban is részletesen írtunk (Bördős és mtsai, 2018).

A tapasztalatok alapján az 50 év felettieknél kevésbé az alacsony iskolai végzettség vagy a szakképzetlenség, hanem inkább az **elavult szakképesítések** jelentenek problémát az elhelyezkedésnél. Néhány interjúalany megemlítette, hogy az 50 év feletti, korábban jó karriert befutott diplomás álláskeresők esetén gyakran problémákat okoz, hogy (az elmondások szerint) túl magasak az elvárásaik, ragaszkodnak a szakmájukban történő újra elhelyezkedéshez, akkor is, ha erre már kevés lehetőség van:

> *„Vannak, akiknek korábban olyan fantasztikus munkájuk volt – gyakran politikától függő – például a köztévénél, vagy minisztériumban, vagy esetleg művészek, hogy utána már nem tudják elfogadni, hogy lejjebb adják. Várnak a tuti állásra, szakmában akarnak maradni." [szociális szakember]*

> *„Többségében közigazgatásban, vagy valami állami vállalati rendszerben szocializálódottak vannak az 50 felettiek között. Ha valaki így kikerül a munkaerőpiacra, nehéz felvennie egy új munkastílust." [PM szakértő]*

Az elavult szakképesítéssel rendelkező, illetve a szakmájukhoz ragaszkodó 50 év felettiek az interjúalanyok meglátása alapján **ritkán hajlandóak arra, hogy képzésben vegyenek részt** (bár természetesen itt is akad kivétel). Emellett sok járásban a képzések indításakor – amennyiben túljelentkezés van – az ügyintézők is gyakran inkább a fiatalabb álláskeresőket sorolják előre, mivel úgy vélik, az ő esetükben jobban hasznosul a képzés. Egyes szakértők szerint viszont az 50 év felettiek

esetében kifejezetten hasznos lenne a felhasználói szintű informatikai, valamint a nyelvi képzések indítása, ezek azonban ritkábban indulnak, mint az OKJ-s szakképzések.

Volt olyan interjúalany, aki szerint **a nyugdíj előtti álláskeresési segély (NYES) jelentős ellenösztönzőt jelent** az elhelyezkedésre a 60 év felé közelítő regisztrált álláskeresők számára (más járásokban ugyanakkor pont arról számoltak be, hogy az idősebb álláskeresők jellemzően motiváltabbak az álláskeresésben). Akadhatnak olyan járások is, ahol ugyan jellemzően nem az ügyfél motivációjával van probléma, de az idősebb ügyfelek mégis gyakran kimaradnak a támogatásokból:

> *„Az ÁS3-asok [álláskeresési segély 3.; a NYES korábbi neve] legalább kapnak valami kis pénzt, próbálunk azoknak segíteni, akik még ezt se kapják. Pont, mint a járadékosok esetében." [NFSZ ügyintéző]*

Az 50 év feletti álláskeresőkre vonatkozó kérdéseinkre az interjúalanyok egy része a **tartós munkanélküliség** problémájáról is beszélni kezdett, tükrözve azt az adatokkal is alátámasztott tényt (lásd 2. és 7. fejezetek), hogy az 50 év felettiek körében magasabb a tartós munkanélküliek aránya, mint a fiatalabb álláskeresők körében. A tartós munkanélküliekről elmondottakat a következő alfejezetben foglaljuk össze.

A fentiek mellett néhány járásban megemlítették a **munkáltatói diszkriminációt** is, ez azonban a legtöbb vélemény szerint egyre kevésbé, vagy már egyáltalán nem jellemző probléma a "jelenlegi munkaerőpiaci környezetben" (máshol pedig éppen, hogy pozitív diszkriminációról számoltak be). Néhányan megjegyezték, hogy "közvetettt diszkrimináció" révén azonban mégiscsak hátrébb sorolódnak az idősebb álláskeresők a közvetítés során, ha például a munkáltató jó fizikai állapotú, vagy IT készségekkel rendelkező álláskeresőket jelöl meg a munkaerőigénynél.

Összességében az 50 év feletti álláskeresők munkaerőpiaci helyzetét általában kevésbé ítélték meg súlyosnak az interjúalanyok, mint a 25 év alatti álláskeresőkét vagy a tartós munkanélküliekét. Az elmondások alapján az idősebb álláskeresők valamivel ritkábban kerülnek be képzésbe, mint a fiatalabbak, viszont bértámogatásban (a lehetőségekhez mérten) relatíve gyakran részesülnek. Az interjúk szerint a szolgáltatások terén **nagy szükség lenne az önbizalomhiányt és gátlásosságot feloldó, a szoft szkillek fejlesztését célzó tanácsadásokra és csoportos programokra, valamint az IT-készségeket fejlesztő képzésekre.**

7.2.3. A tartós munkanélküliek jellemzői

A tartós munkanélküliség okaiként leggyakrabban

- a rossz egészségi állapotot (beleértve a mentális problémákat és a szenvedélybetegségeket is),
- a nehezen megközelíthető lakóhelyet,

- az alacsony iskolai végzettséget (8 általános vagy ez alatt),
- a „közfoglalkoztatásba való belekényelmesedést”,
- gyermek vagy beteg családtag gondozásával kapcsolatos feladatokat, valamint
- a motivációhiányt

említették az NFSZ munkatársai és az egyéb szakértők.

Sok járásban a tartós munkanélküliek túlnyomó része a **rossz közlekedési infrastruktúrával rendelkező kis falvakban élők** közül kerül ki: ők saját gépkocsi híján egyáltalán nem tudnának bejárni a járásközpontba vagy egyéb olyan nagyobb településre, ahol lenne munka, mivel naponta csak alig egy-két buszjárat közlekedik, és azok menetrendje sem igazodik a munkakezdéshez. Bár sok munkáltató indít vállalati buszokat, amik reggelente a környék településein körbemenve felveszik az ingázókat, egyes településekre olyan rossz minőségű út vezet, hogy a munkáltató nem hajlandó oda buszt indítani, illetve akkor sem éri meg egy-egy településre beküldeni a vállalati buszt, ha ott csak egy-két (potenciális) munkavállaló lakik. A távolsági buszok munkavégzéshez nem igazodó menetrendje mellett sokak számára anyagi problémát is jelent a beutazás például egy-egy állásinterjúra vagy egy munkaalkalmassági vizsgálatra (az utazási támogatás pedig csak utólagos térítéssel vehető igénybe, illetve egyes járásokban az elmondások szerint nem elérhető).

Az alacsony munkavállalói mobilitás mögött a rossz közlekedési infrastruktúra mellett **a közfoglalkoztatásba történő beragadás** is áll. Mivel a több munkahellyel rendelkező településekre való bejutás amúgy is nehézkes, sok munkavállaló inkább a helyben lévő közfoglalkoztatást preferálja az ingázás helyett. Az is elhangzott ugyan, hogy a minimálbér és a közfoglalkoztatási bér közötti olló kinyílása (azaz a minimálbér emelkedése és a közfoglalkoztatási bér egyidejű befagyasztása) „szépen húzza ki a munkaerőpiacra az alkalmasabbakat”, még mindig vannak olyanok, akik még a nagy bérkülönbségek ellenére sem lennének hajlandók (vagy képesek) ingázni. Sok interjúalany szerint ugyanis sokan „belekényelmesedtek” a közfoglalkoztatásba, az ottani alacsony követelményekhez szoktak hozzá, emiatt már nem is lennének képesek a nyílt munkaerőpiacon helyt állni: például egy három műszakos munkarendhez igazodni, reggelente pontosan beérni, napi 8 órát végigdolgozni, folyamatosan koncentrálni a feladatokra, a feszített munkatempóhoz alkalmazkodni stb.

Ezzel a két tényezővel (rossz közlekedési lehetőségek és a közfoglalkoztatás ellenösztönző hatása) összefügg a **motivációhiány,** mint a tartós munkanélküliség mögött húzódó harmadik fontos indok. Míg a profilingos kutatásunkhoz készített, 2017 harmadik negyedévében felvett interjúkon a leggyakrabban elhangzó mondat a „*vannak olyan álláskeresők, akikkel nem lehet mit kezdeni*” volt (lásd Hétfa Kutatóintézet 2018a:134–35), a jelenlegi interjúkon a

„(ma már) aki akar, az tud dolgozni”

volt a leggyakoribb mondás. Ezzel arra utaltak, hogy a jelenlegi munkaerőpiaci helyzetben már tényleg (szinte) csak azok az álláskeresők maradnak a regiszterben hosszabb ideig, akik nem motiváltak a munkavégzésre. Ezt tükrözhetik a munkáltatói interjúk tapasztalatai is, ahol sokszor elhangzott, hogy

> *„mindegy, hány éves, vagy milyen a munkavállaló, csak akarjon dolgozni." [munkáltató].*

Több helyen elhangzott az is, hogy a tartós munkanélküliek **egy része valójában feketén dolgozik**. Ezzel kapcsolatban az NFSZ munkatársai szintén nem érzik, hogy bármi eszköz lenne a kezükben a probléma kezelésére.

A tartós munkanélküliség problémájával az interjúalanyok egy része szerint „*nem lehet mit kezdeni*", „*jobb lenne, ha nem is lennének a regiszterben*", mások azonban **a szolgáltatásokban látják a megoldást**. Ők az akár évekig tartó, intenzív reszocializáló szolgáltatásokat, tanácsadást, mentorálást tartanák szükségesnek. Ilyen szolgáltatások nyújtására azonban az ügyintézők egyrészt nem érzik magukat felkészültnek, másrészt nincs is kapacitásuk ilyesmire az egy ügyintézőre eső magas ügyfélszám és a sok adminisztráció miatt. Az EU-s forrásokból finanszírozott programokban elérhető ugyan mentor, ez azonban egyrészt nem feltétlenül elegendő egy több akadállyal rendelkező tartós munkanélküli esetében, másrészt pedig az EU-s programokban a tartós munkanélküliek jellemzően amúgy is ritkán vesznek részt.

> *"Mentori szolgáltatást csak akkor tudunk adni, ha elhelyezkednek vagy képzésbe kerültek. De valószínűleg a tartósaknak is jó lenne mentori szolgáltatás, ami most nincs, amíg nem kerülnek bevonásra." [NFSZ járási kolléga]*

Emellett **nincs is olyan elvárás a járások felé, hogy a tartós munkanélküliekkel az ügyintézőknek külön kellene foglalkozniuk**. Ezeknek az ügyfeleknek a nagy része a 3-as profiling kategóriába esik, akik jellemzően közfoglalkoztatásba kerülnek, illetve az elmúlt néhány hónapban az ügyintézők a nyílt munkaerőpiacra történő gyors kiközvetítésre érezték inkább a nyomást:

> *„Munkaerőhiány van, azonnal kell a rendelkezésre álló munkaerő, nincs idő, hogy az ügyfelet hónapokig vagy évekig képezzük, tanácsadásokkal felkészítsük." [NFSZ megyei munkatárs]*

Többen említették **a szociális szolgáltatások szükségességét**, a foglalkoztatási osztályoknak azonban az elmondások szerint semmilyen kapcsolatuk nincs a szociális szolgáltatókkal. **A legtöbb NFSZ-es kolléga jellemzően nem is tudja, milyen szociális szolgáltatások érhetők el a térségben**, vagy hova lehetne irányítani például egy mentális problémával vagy függőséggel küzdő, vagy a családtag gondozása miatt nem mobil álláskeresőt.

Az NFSZ-es interjúalanyok fontosnak tartották még a **kompetencia- és készségfejlesztő tréningeket** a tartós munkanélküliek számára. Az alacsony kompetenciák (például szövegértési nehézségek) sokszor gátat szabnak annak, hogy az álláskereső bekerüljön egy szakmai képzésbe; más esetekben elkezdik ugyan a képzést, de pont az alapkészségek hiánya miatt hamar lemorzsolódnak. Ahogyan azonban ezt korábban is leírtuk, valós kompetenciafejlesztésre irányuló képzések jóval ritkábban indulnak, mint szakmai képzések, és a képzések egymásra épülése sem megoldott.

A GINOP 5.1.5.-ben elérhető szolgáltatások ugyan hasznosak lehetnek sok ügyfél számára, azonban nem elég intenzívek és nem elégségesek a legrosszabb helyzetben lévők számára: legtöbbször például elsősorban munkatanácsadás vagy pályaorientáció érhető el a programban, a tartós munkanélkülieknek viszont sokszor pszichológiai tanácsadásra és szociális szolgáltatásokra is szükségük lenne. Az is gyakori, hogy az ügyfél visszautasítja a részvételt a programban, más esetekben pedig a szolgáltató az, aki nem szívesen fogadja a tartós munkanélkülieket:[19]

> *„Az 5.1.5-be igyekszünk többségében profiling 3-asokat küldeni. De a szolgáltató nem szereti, ha a járás a leghátrányosabbakat küldi át, mert azt nehéz elhelyezni – nem lesz meg a 20 százalékos kimenetük."[20] [NFSZ megyei kolléga]*

A civil szervezeteknél dolgozók és a szociális szakemberek szintén a készségfejlesztő foglalkozásokban és az önbizalmat is építő szolgáltatásokban, egyéni tanácsadásban és csoportos foglalkozásokban látják a megoldást. **A klasszikus munkaerőpiaci szolgáltatások mellett azonban nagy hangsúlyt kell fektetni az egyéb segítő szolgáltatásokra is**:

> *„Egyre inkább szociális munkává kezd válni a tanácsadás, szolgáltatás-nyújtás… egyre inkább a szociális problémák kezelésére lesz szüksége az álláskeresőknek és az inaktív célcsoport aktivizálásához. (…) Sok az egészségügyi, pszichés és mentális probléma." [civil szervezet tanácsadója]*

Összegezve, a tartós munkanélküliek legtöbbször közfoglalkoztatásba kerülnek, vagy pedig sokszor semmi nem történik velük: általában háromhavonta bemennek a foglalkoztatási osztályra, néha elmulasztják a kötelező megjelenést – ilyenkor szankciós törlést követőn később esetleg visszamennek újra regisztrálni. Az NFSZ-es ügyintézők gyakran nem tudnak mit kezdeni a sokszor

[19] Fontos megjegyezni, hogy ez a lefölözés valószínűleg nem minden szolgáltatóra jellemző.
[20] A GINOP 5.1.5. program egyik indikátora a programot követő nyílt munkaerőpiaci elhelyezkedés. Az elvárás szerint a programban résztvevők legalább 20 százalékának el kell helyezkednie a programból való kilépést követően.

komplex problémákkal rendelkező tartós munkanélküliekkel, illetve nem tudják, hogyan lehetne őket motiválni az együttműködésre.

7.2.4. Munkaerőpiaci programokkal kapcsolatos tapasztalatok

A munkaerőpiaci programokkal kapcsolatban már az előző kutatásunkban (Bördős és mtsai, 2018) összegeztük az NFSZ munkatársainak véleményét, ezért részletesen nem térünk ki újra az ott elhangoztt főbb témákra (például a közfoglalkoztatással kapcsolatos tapasztalatokra, meglátásokra). Bár az előző tanulmányunkban leírt tapasztalatok nagy része még ma is releváns (a jelen kutatásunkban lefolytatott interjúk során is gyakran visszaköszöntek az akkori témák, megjegyzések), a 2017. év vége óta eltelt körülbelül másfél évben történt néhány kisebb változás a munkaerőpiaci programok terén:

- A programok újratervezése miatt sok helyen leálltak a szolgáltatások és képzések, ami bizonytalanságot okoz.
- Minden megyében elindult a **GINOP 5.1.5.** program, ami egy nem-állami szervezetek (civilek) részére kiszervezett szolgáltatásnyújtási program.
- A **közfoglalkoztatás** keretszámai némileg csökkentek, de a legtöbb járásban még mindig jelentősen meghatározza az osztály munkáját, különösen azokban a gazdasági szempontokból rosszabb helyzetű járásokban, ahol (még) nem érezhető annyira a munkaerőhiány okozta bérfelzárkózás és a munkavállalók javuló alkupozíciója.
- A korábbinál valamivel gyakrabban került szóba a **vállalkozóvá válás támogatása**, ami bizonyos járásokban kifejezetten népszerű eszköznek tűnik: az ügyintézői elmondások alapján sokan kifejezetten e támogatás kedvéért regisztrálnak csak a foglalkoztatási osztályon.

Munkaerőpiaci szolgáltatások

Az interjúk során többször előkerült a szolgáltatások szervezésének optimális módja, vagyis az a kérdés, hogy melyik megoldás a hatékonyabb: szolgáltatásnyújtás belső kapacitásból (azaz az NFSZ által foglalkoztatott tanácsadók révén), vagy kiszervezve külső szervezeteknek.

Azzal ugyan minden interjúalany egyetértett, hogy **jelenleg gyakorlatilag nulla kapacitás van az NFSZ-en belül a tanácsadásokra**, és a korábbi belső tanácsadói hálózat szinte teljes egészében leépült az elmúlt néhány évben. Azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy hatékonyabb-e a kiszervezés megoszlanak a vélemények az interjúalanyok között.

Az NFSZ-es kollégák közül a legtöbben azt preferálnák, ha a tanácsadók saját állományban lennének foglalkoztatva: elsősorban azért, mert így kevésbé „vész el” az ügyfél a rendszerben, hiszen mindig helyben van a tanácsadó kolléga. Ezzel szemben a külső szolgáltatóhoz történő irányítást

általában túl bonyolultnak és bürokratikusnak találják, különösen, ha fizikailag más helyen ülnek a külső szolgáltatók; ezekben az esetekben a kommunikáció is sokszor nehézkes. Volt olyan ügyintéző, aki az adatvédelmi szabályozás okozta nehézségeket említette meg: külső szolgáltatónak nem továbbíthat bizonyos adatokat az ügyfélről, míg a saját kollégákkal ezeket megoszthatja; ez pedig sokszor akadályozza a hatékony munkavégzést. Emellett gyakran elhangzott az a kritika is, hogy a foglalkoztatási osztályok munkatársai gyakran alig vagy egyáltalán nem látnak rá arra, hogy hogyan dolgoznak a külső mentorok, például milyen gyakran találkoznak az ügyféllel. Sok olyan véleménnyel találkoztunk, amelyekből az derült ki, hogy az NFSZ-es munkatársak egy jelentős része kevésbé bízik a kiszervezett szolgáltatások minőségében, különösen, ha nincs vagy nagyon kevés a kapcsolat a szolgáltatóval.

Végül, az is nagyon gyakran előfordul az elmondások szerint, hogy GINOP, TOP vagy OFA forrásokból alkalmaznak egy-egy tanácsadót, mentort vagy ifjúsági segítőt, aki bent ül a foglalkoztatási osztályon, és valójában munkaideje szinte teljes egészében adminisztrál.

> *„A mentorokat nem mi választhatjuk ki, nem tudjuk, hogy alkalmasak-e." [NFSZ járási munkatárs]*
>
> *"Nem értem, miért jó kiadni külső szolgáltatónak. Főleg amiatt lenne szükség egyre inkább a helyben folyton elérhető tanácsadóra, mert olyan irányba akarnak most menni, hogy a foglalkoztatási osztályokon nagyon belemélyedjünk egy-egy ügyfélbe, mélyebben feltárjuk az egyéni problémákat. (…) A bizalom miatt is jobb az állandó, állományi tanácsadó." [NFSZ megyei munkatárs]*
>
> *"Az, hogy csak külső szolgáltató biztosította mentor van, az a legrosszabb dolog. (…) Sokkal inkább saját mentor kellene, jobban tudnánk velük dolgozni, mert a projektvezető nem is igazán tudja ellenőrizni a külsősöket." [NFSZ megyei munkatárs]*
>
> *"Nálunk most ebből nincs gond, mert jó a kapcsolat, feljegyzés készül a mentor által és innen van visszajelzés nekünk. De korábban voltak itt is rossz tapasztalatok. Formalitás volt az egész és a mentorok nem igazán végezték a dolgukat; kötelező mentori napló készült, de nem volt mögötte tényleges találkozás se esetenként. Sok esetben kiderült, hogy nem is találkoztak az ügyfelekkel; az ügyfelek nem is tudtak a mentori lehetőségről." [NFSZ megyei munkatárs]*
>
> *"Az lenne jobb, ha az elhelyezkedés után, bértámogatás alatt nem a gyereknek [25 év alatti fiatalnak] kellene bejönnie a mentorálásra, hanem a mentor menne ki a munkahelyre. De mi nem mondhatjuk ezt a mentornak, mert az külső munkatárs – nem utasíthatjuk őt." [NFSZ járási munkatárs]*

> *"Nem tudom, ki a szolgáltató, hogy ki foglalkoztatja a mentort [a GINOP 5.2.1. programban]. Velük nem is nagyon találkozunk. Majd a megyében megmondják, ki az." [NFSZ járási munkatárs]*

Bár a fenti vélemények általánosnak mondhatók a legtöbb foglalkoztatási osztályon és főosztályon, akadtak olyan interjúalanyok is az NFSZ-es munkatársak között, akik pozitív véleménnyel voltak a szolgáltatások kiszervezéséről, mivel úgy gondolták, a **kiszervezés némileg enyhíti a foglalkoztatási osztály leterheltségét**. Ők segítségként élték meg a kiszervezést, mivel úgy látják, az NFSZ-en belül úgysincs semmi kapacitás a tanácsadásra, mentorálásra, vagy egyáltalán, az ügyféllel való hosszas foglalkozásra. Jellemzően azokon az osztályokon, főosztályokon gondolkodnak így, ahol jó a munkakapcsolat a külső szolgáltatást nyújtó szervezettel. Akadtak olyan NFSZ-esek is, akik bár általánosságban nem értenek egyet a szolgáltatások kiszervezésével, a GINOP 5.1.5. programban szolgáltató szervezet munkájával többé-kevésbé elégedettek.

Ami **a többi (nem NFSZ-es) interjúalany** meglátásait illeti, szintén vegyesek voltak a vélemények, de **többségében a szolgáltatások kiszervezése mellett érveltek**.

Az általunk meginterjúvolt civil szervezetek képviselői (logikus módon) a szolgáltatáskiszervezés előnyeit hangsúlyozták inkább. Szerintük a civil szervezetek tanácsadóit kevésbé kötik a hivatali előírások és a hivatali kultúra, és bár nekik is nagyon sokat kell adminisztrálniuk az EU-s finanszírozás és a közbeszerzések miatt, mégiscsak kevesebb a papírmunka, mint egy hivatali környezetben. Ezért általában a civil szervezeteknél több idő jut egy-egy ügyfélre, ezáltal sokkal mélyebbek és ügyfélközpontúbbak a beszélgetések, mint egy hivatalban. Emellett a civil tanácsadók szinte csak a tanácsadással foglalkoznak, erre specializálódtak, ezért jobbak is a tanácsadásban, mint azok az NFSZ-es ügyintézők, akiknek egyszerre több feladatot is el kell látniuk, és jobban képben kell lenniük a jogszabályokkal, előírásokkal kapcsolatban. Ugyancsak fontos előny lehet, hogy a civil szervezetek más programjaik kapcsán jobban elérik a nehezebb helyzetű álláskeresőket, és további szolgáltatásokba is bevonhatják az ügyfeleket. Fontos azt is kiemelni, hogy a civil szervezetek általi szolgáltatásnyújtáskor a szolgáltató és a hatósági funkció elválik, így más típusú kapcsolat alakítható ki az ügyféllel.

> *„Ha kötelezővé teszünk szolgáltatásokat, az nem fog működni. Motiválni kell őket. Ezt a civilek jobban tudják csinálni, mint az NFSZ." [civil szervezet munkatársa]*

A **szakértők többsége** is **inkább a szolgáltatások kiszervezését tartja hatékonyabbnak**, bár volt olyan szakértő, aki szerint a magyarországi rendszerben inkább a belső szolgáltatásnyújtást preferálná, mivel „*ez van a kultúrában, ez az elvárása az állampolgároknak*". Olyan vélemény is elhangzott, hogy – bár most a GINOP 5.1.5. révén a projekt végéig biztosított ugyan – a kiszervezés állandó

közbeszerzésigénye miatt gyakran nincs garantálva a folyamatos szolgáltatásnyújtás, a közbeszerzés sokszor elhúzódik, a korábbitól eltérő szolgáltató választásakor pedig ez még inkább akadozhat. Erre a problémára több NFSZ-es interjúalany, sőt, az egyik civil szolgáltató is utalt:

> *„Ha nincs projekt [EU-s finanszírozási forrás], nincs szolgáltatás. És ez baj." [civil szolgáltató]*

Volt olyan szakértő is azonban, aki elismerte ugyan ezt a problémát, viszont véleménye szerint inkább a közbeszerzések jogszabályain kellene változtatni, magát a közbeszerzési folyamatot egyszerűsíteni, rugalmasabbá tenni. Ez azonban nem foglalkoztatáspolitikai, hanem jogi kérdés inkább.

Több szakértő szerint a szolgáltatások kiszervezése azért hatékonyabb, mert **a külső szolgáltatók a szolgáltatási palettát rugalmasabban tudják kialakítani és általában jobb minőségű szolgáltatásokat képesek nyújtani, mint a hivatalok**. Másik érv volt a kiszervezés mellett, hogy ha külső szolgáltató látja el a feladatot, kisebb az esély arra, hogy az adminisztratív feladatok elszívják a kapacitást az ügyféltől (ezt ugyanakkor több interjú cáfolta, ahogyan az 7.2.5. alfejezetben lévő idézetek egy részéből is látszik). Többek szerint más országok sikeres gyakorlatából (például Hollandia, Svédország) lehetne tanulni, jó példákat venni, hiszen a szolgáltatás-kiszervezés több egyértelmű előnnyel jár együtt, mint például a versenyből eredő jobb minőség és hatékonyságnövekedés. Emellett **az EU-s programok révén is inkább a külső szolgáltatók alkalmazására van több lehetőség**. Az egyik szakértő ugyanakkor azt is hangsúlyozta, hogy a hatékony munkaszervezés elengedhetetlen feltétele egy olyan háttérinformatikai program alkalmazása, ami biztosítja a megfelelő adathozzáférést a külső szolgáltatóknak: fontos, hogy egyszerűen le tudják hívni az NFSZ által rögzített releváns ügyféladatokat, illetve a külső szolgáltatók is fel tudjanak tölteni információkat a rendszerbe, amit az NFSZ munkatársai is láthatnak. Az is akadályozhatja a külső szolgáltatásellátást, hogy nehéz az előzetes igényeket és elvárt eredményeket előírni a külső szolgáltatók számára, hiszen eddig nem volt egységesen és egyértelműen rögzítve, hogy mit értenek az egyes szolgáltatások alatt. Ezen a téren nagy előrelépés volt a GINOP 5.1.5. keretein belül a szolgáltatási sztenderdek kidolgozása, amelyek ezt az űrt hivatottak betölteni.

A GINOP 5.1.5 program tapasztalatai

A GINOP 5.1.5.-16 (Közép-Magyarországon a VEKOP 8.1.2.-16) „Nem állami szervezetek munkaerő-piaci szolgáltatásainak támogatása" elnevezésű program az utóbbi körülbelül egy év során indult el, az egyes megyékben különböző időpontokban. A program civil szervezetek bevonásával kívánja az

álláskeresőket és inaktívakat célzó szolgáltatások palettáját szélesíteni, illetve az NFSZ szolgáltatói kapacitásait bővíteni. Ennek érdekében összesen 21 szolgáltatás módszertani sztenderdjét[21] dolgozták ki a programban, amelyek közül a megyék választhatták ki, hogy melyek legyenek helyben elérhetők a célcsoportok számára. Ez utóbbi döntés alapvetően egy két évvel ezelőtti igényfelmérésen alapult, de olyan tényezők is befolyásolták, hogy a pályázó helyi civilek milyen szolgáltatásokat tudtak nyújtani, vagy például mely szolgáltatáshoz adott helyben a szükséges infrastruktúra vagy eszközigény (például az álláskeresési klub a legtöbb megyében azért nem elérhető, mert nincs megfelelő számú számítógéppel felszerelt terem a foglalkoztatási osztályon). Összességében minden megyében[22] legalább 4-5 féle szolgáltatás elérhető a programon belül, egyes megyékben pedig ennél jelentősen magasabb is az elérhető szolgáltatások száma.

Eredetileg a program fő célja az inaktívak felkutatása és aktivizálása, valamint a regisztrált álláskeresők motiválása volt annak érdekében, hogy felkészítsék őket az álláskeresésre vagy a más eszközökben, például képzésben történő részvételre: gyakran elhangzott, hogy a programot alapvetően annak szánták, hogy „*előszoba legyen más projektekhez*”. Bár ez a cél hangsúlyos maradt, a teljesítményindikátorok közé egy elhelyezkedésre vonatkozó is bekerült: a cél a programba vont személyek legalább 20 százalékának elhelyezése. Emellett a programban két olyan szolgáltatás elérhető, amelyek az elhelyezkedést követően nyújthatók (Munkahelyi környezetbe történő beilleszkedés segítése, Munkaerőpiaci mentori szolgáltatás).

A programba vonást követően minden ügyféllel készül egy **egyéni fejlesztési terv**, melynek célja a szolgáltatási szükséglet alapos felmérése. Ezt a civil szervezetek tanácsadói készítik el, és jellemzően többszöri találkozás után kerülhet sor erre. Funkciója és tartalma szerint többé-kevésbé megegyezik az NFSZ ügyintézői által az IR-ben rögzített egyéni cselekvési tervvel (ECST-vel), azonban több idő áll rendelkezésre az elkészítésre, ezért (elméletben) egy részletesebb szükségletfelmérésre nyílik lehetőség. Volt olyan civil interjúalany, aki arról számolt be, hogy (tudomása szerint) a járásokban az

[21] *A 21 sztenderd 20 szolgáltatásra, valamint a foglalkoztatási osztályokon alkalmazott ECST-khez hasonló funkciót ellátó, ún. Egyéni fejlesztési tervre vonatkozik. A kidolgozott szolgáltatási sztenderdek: Álláskeresési technikák oktatása, Álláskereső Klub, Egyéni álláskeresési tanácsadás, Egyéni munkatanácsadás, Igényfeltáró csoportos foglalkozás, Munkavállalói kulcsképességek és kulcskompetenciák fejlesztő csoportos foglalkozás, Motivációs csoportos foglalkozás, Munkahelyi környezetbe történő beilleszkedés segítése és betanítás, Pályamódosítási csoportfoglalkozás, Egyéni pályatanácsadás – pályamódosítási tanácsadás, Pályaorientációs csoportos foglalkozás, Egyéni pályaválasztási tanácsadás, Pszichológiai tanácsadás, Munkaerőpiaci visszalépést, beilleszkedést segítő reintegráló csoportfoglalkozás, Személyiségfejlesztő, beilleszkedést és önálló életvitelt segítő csoportos foglalkozás, Személyre szóló állásfeltárás és elhelyezés, Szociális információnyújtás, Újraorientáló csoportos foglalkozás, Vállalkozóvá válást elősegítő tanácsadás*

[22] *Csongrád megyében nem indult el a GINOP 5.1.5. program, helyette más hasonló tartalmú programok folynak.*

ECST-t az egyéni fejlesztési terv alapján töltik ki vagy módosítják, máshol viszont tervezési hibaként rótták fel, hogy gyakorlatilag kétszer készül el ugyanaz a dokumentum ugyanarra az ügyfélre.

Az elvárások alapján az egyéni fejlesztési tervben meghatározott szolgáltatások legalább 80 százalékának teljesülnie kell; ha azonban a meghiúsulás oka az, hogy az ügyfél még a tervezett szolgáltatás megkezdése előtt elhelyezkedett, az ugyanúgy nemteljesülésnek számít, mintha az ügyfél lemorzsolódott volna. A célszámot több civil szervezet is nehezen teljesíthető előírásnak tartja – különösen, ha többségében hátrányos helyzetű álláskeresőket vonnak be, akik gyakran lemorzsolódnak –, ezért a kockázat minimalizálása érdekében jellemző, hogy nem minden szükséges szolgáltatást rögzítenek a fejlesztési tervben, hanem csak azokat, amelyek nagy valószínűséggel meg tudnak valósulni. Emiatt az egyéni fejlesztési terv az eredeti céljával ellentétben – az ECST-hez hasonlóan (lásd Hétfa Kutatóintézet, 2018a) – nem a valós szolgáltatási szükségletet tükrözi:

> *„Nagyon meg kell gondolni, hogy mit írunk bele. Ha valami nem teljesül, az baj." [civil munkatárs]*

> *„Hiába tudja a tanácsadó, hogy erre vagy arra szüksége lehet az ügyfélnek, ha nem 100 százalék, hogy azt meg is tudják valósítani, nem írják bele." [civil munkatárs]*

Emellett az is elhangzott kritikaként az egyéni fejlesztési terv kapcsán, hogy mivel *„1500 kézen keresztülmennek ezek a papírok*" (az egyéni fejlesztési terv anyagát a civil szervezet megküldi a foglalkoztatási osztálynak), ezért sok tanácsadó nem szívesen ír le benne bizalmas dolgokat, *„csak a vállalható mondatokat*". Sok tanácsadó ezért a hivatalos dokumentáció helyett inkább a papír alapú helyzet- és problémaleírást preferálja, és egy füzetbe jegyzeteli le részletesebben az ügyfél élethelyzetére, elhelyezkedés előtt álló problémáira vonatkozó információkat. Az is elhangzott, hogy az egyéni fejlesztési tervek dokumentálása túl sok adminisztrációval jár a civilek számára.

Több helyen problémaként említették, hogy sok járásban nincs elég hely a civil szervezetek által nyújtott tanácsadási szolgáltatások lebonyolítására a foglalkoztatási osztálynak helyet adó épületen belül. Ezzel kapcsolatban különböző gyakorlatokkal találkoztunk az interjúk során. Van, ahol rendelkezésre áll egy közös helyiség, de itt több ügyintéző, tanácsadó is bent ül (NFSZ-es és külső kollégák egyaránt), akik esetenként egymást zavarva próbálnak beszélgetni az ügyfelekkel. Máshol csak az első, bevonó tanácsadásra tud helyet biztosítani a foglalkoztatási osztály, vagyis az első találkozás után már a civil szervezetnek kell biztosítania a további találkozók helyszínét. Előfordul olyan is, hogy külön helyiség nem áll rendelkezésre, hanem a tanácsadók a nyitott terek, folyosók bizonyos részén beszélgethetnek az ügyféllel, például a lépcső alatt. Megint más interjúalanyunk arról számolt be, hogy a privát tér biztosítása érdekében önszántukból vagy kényszerből másik épületben nyújtják a szolgáltatásokat. A külön épületben lévő tanácsadási helyszín több szempontból is nehézséget okoz a programba vonás során. Többen arról számoltak be az interjúalanyaink közül,

hogy sok ügyfél elvész az épületek között: ez különösen akkor jellemző, ha a tanácsadás helyszínére történő eljutáshoz tömegközlekedési eszközt is igénybe kellene venni (sok ügyfél a buszjegyet sem tudja magának megengedni), de sokan „*nem mennek át a zebrán sem*" a szolgáltatás igénybevétele érdekében. Egyes helyeken ennek kiküszöbölésére előfordul, hogy az NFSZ-es ügyintézők felhívják a civileket, amikor valakinek irányítólapot adnak, és olyankor a civil munkatárs átmegy a foglalkoztatási osztályra átkísérni az ügyfelet. A külön szolgáltatási helyszín nem csak az ügyfelek programban tartását, hanem a civil szervezet és a foglalkoztatási osztály együttműködését, kommunikációját is nehezíti. Összességében tehát gyakori az a vélekedés, hogy jelentős hiányossága a programnak, hogy a foglalkoztatási osztályok épületében nincs elkülöníthető helyiség a személyes tanácsadói alkalmakhoz.

A kidolgozott **módszertani sztenderdek**kel kapcsolatban az a szakértői visszajelzés érkezett, hogy bár alapvetően hasznosak és jól kidolgozottak, a program végeztével **érdemes lenne felülvizsgálni** ezeket az időközben megváltozott munkaerőpiaci trendek és igények fényében. Ezeknek a felülvizsgálatoknak mindenképpen a GINOP 5.1.5. program önálló és kiterjedt értékelésén kell alapulniuk. A szolgáltatások hosszával kapcsolatban az a tapasztalat, hogy a rövidebb, kevesebb alkalomból álló szolgáltatásokat nagyobb arányban csinálják végig az ügyfelek, ezért ezt (az indikátor teljesülésének szempontjából legalábbis) sikeresebbnek tartják a megkérdezett szakértők.

A **megyék között igen eltérő, hogy hol melyik szolgáltatás milyen célcsoportok számára érhető el**: vannak olyan helyszínek, ahol elsősorban a legrosszabb helyzetű álláskeresőket irányítják a programba, máshol főleg azokat vonják be, akiket a későbbiekben képzésbe szeretnének vonni. Van, ahol 25 alatti álláskeresők egyáltalán nem kerülnek a programba (mert ők minden esetben a GINOP 5.2.1. illetve VEKOP 8.2.1. programba kerülnek), máshol a fiatalok számára is nyitott ez a lehetőség. Olyan gyakorlatról is hallottunk, ahol a civil szolgáltató nem szívesen fogadja a tartós munkanélkülieket.

Az egyik szakértői interjúalany szerint sok járásban nem világos, hogy pontosan kik tartoznak a program célcsoportjába, és kiket is kellene a programba irányítaniuk. **Bár sok általunk meginterjúvolt NFSZ-es munkatárs kifejezetten keveset tudott a GINOP 5.1.5. programról, azok a kollégák, akik jobban ismerték a programot, jellemzően nagy segítségnek tartják a programban nyújtott szolgáltatásokat olyan ügyfelek esetében, akik több és hosszabb személyes beszélgetést igényelnek** – erre ugyanis a legtöbb ügyintézőknek nincs ideje.

A civil szervezetek munkatársai egyetértettek abban, hogy a civil szervezeti keretek közt általános **közvetlen, rugalmas, személyközpontú megközelítés** alapvetően célravezetőbb a régóta fennálló, komplex problémákkal küzdő inaktívakkal, álláskeresőkkel folytatott munka során. Többen kifejtették azt a véleményüket a GINOP 5.1.5. programmal kapcsolatban, hogy rengeteg ügyfél számára, akinek

korábban hosszú ideig csak formális kapcsolata volt az NFSZ-szel („*háromhavonta bejött pecsételni*"), jelentős változást hoz, hogy mélyen elbeszélgetnek velük. Ezeknek az ügyfeleknek az elmondások szerint sokat számít, hogy ők kerülnek a figyelem középpontjába, és a problémáikhoz illeszkedő megoldásokat igyekeznek találni. Emellett a civil szervezetek sok esetben felveszik a kapcsolatot a szociális és egészségügyi intézményekkel is és segítik az ügyfél útját a szolgáltatások igénybevételében.

Hangsúlyos eleme a programnak az inaktívak elérése és bevonása, ami a nem-állami szervezetek feladata. A kiírás szerint a programba bevontak legalább 15 százalékát kell, hogy kitegyék a korábban nem regisztrált ügyfelek – azonban ez is eltérhet az egyes megyék között: van olyan megye, ahol az előzetes vállalás szerint a bevontak 90 százalékának kell előzetesen inaktív ügyfélnek lennie. Az interjúk tanúsága alapján ez mindenhol komoly nehézségekbe ütközik, több helyen úgy látják, hogy nem fogják tudni teljesíteni ezt az indikátort. Tapasztalataik szerint **sokszor erős ellenállás mutatkozik a célcsoporttagok** (mind az inaktív, mind pedig a regisztrált álláskeresők) **körében a foglalkoztatási osztállyal, és/vagy a szolgáltatásokban történő részvétellel szemben**. A szolgáltatások hosszabb távon megtérülő előnyökkel járnának, de interjúalanyaink szerint az ügyfelek inkább azonnali, gyors és konkrét segítséget várnak, amire ráerősített a munkaerőpiaci kereslet bővülése:

> *„Nehéz rávenni az ügyfelet az együttműködésre, ha napi húszezret veszít, ha tanácsadásra megy feketemunka helyett. (…) De a fellendülésnek vége lesz egyszer, az egy dolog, hogy most van munkája, még ha feketén is, de hosszú távra már nem gondolkoznak." [civil tanácsadó]*

Az ügyfelek ellenállásának leggyakrabban említett okai a nem bejelentett foglalkoztatásban való részvétel, a korábbi rossz tapasztalatok a foglalkoztatási osztállyal, az információhiány és motiválatlanság. Egyik interjúalanyunk azt említette, hogy „*nem tudunk jó érveket felsorakoztatni*" a bevonandó célcsoportnak. **Az inaktívak elérésében és bevonásában főleg azok tudtak sikereket elérni, akik képesek voltak mozgósítani** az szervezeti vagy személyes kapcsolatrendszeren keresztül a célcsoportokkal foglalkozó **helyi kulcsszereplőket** (plébánia, családsegítő, középiskola, általános iskola, gyámhatóság, nevelési tanácsadó, polgármester), továbbá a tudatos kommunikációs stratégiával sokakhoz el tudják juttatni a foglalkoztatási osztály kínálta lehetőségek hírét többféle csatornán, kisebb közösségek online vagy offline felületein keresztül.

A GINOP 5.1.5 programhoz **egy elektronikus ügyviteli rendszer** (DAMIL) is lett fejlesztve, amelynek használata minden szolgáltató számára kötelező. Ebben kerül rögzítésre az egyéni fejlesztési terv, az ügyfelek szolgáltatásokban való részvételi adatai, valamint a munkatársak (tanácsadók, mentorok) munkaórái is, így a program lehetőséget nyújt a kapacitások kiszámítására is. A dokumentumok, valamint az indikátormutatók aktuális állása a rendszerből lekérhető és közvetlenül nyomtatható. Ez

a rendszer nincs összekötve az IR-rel, azonban az NFSZ ügyintézői kérhetnek ehhez hozzáférést. Egyik civil interjúalanyunk véleménye szerint ez az ügyviteli rendszer jól használható és modern, szemben az *„elévült, nem rugalmas, nem naprakész és nem jól alkalmazható”* IR-rel. Tapasztalatok szerint néhány foglalkoztatási osztály is használja már ezt az ügyviteli rendszert a GINOP 5.1.5 program statisztikai összesítéseihez való könnyebb hozzáférés miatt.

Bár a GINOP 5.1.5.-et (és a szolgáltatás-kiszervezést úgy általában) érte kritika is, **a foglalkoztatási osztály munkatársai több pozitív tapasztalatról is beszámoltak a program kapcsán**. Azon ügyintézők, akik a programot jobban ismerték, úgy gondolták, a külső szolgáltatók sokszor közvetlenebb, személyes segítésen alapuló megközelítést tudnak alkalmazni az ügyféllel való munka során, és az ügyfél kezdeti ellenállása ellenére sokszor jelentős javulást tudtak elérni az ügyfél hozzáállásában, motivációjában. Voltak olyan interjúalanyok, akik úgy gondolták, hogy *„jó ez a szerepfelosztás, hogy az NFSZ a hatóság és a nem-állami szervezetek a tanácsadók”*. Ehhez **elengedhetetlen azonban a jó együttműködés és a világos kommunikáció a foglalkoztatási osztályok és a külső szolgáltatók között, ami jelenleg nem mindenhol zökkenőmentes**. Interjúalanyaink között volt olyan civil szervezet, akik napi kapcsolatban vannak a foglalkoztatási osztállyal és nagyon sokat egyeztetnek. Előfordult azonban olyan foglalkoztatási osztály is, ahol gyakorlatilag semmilyen kapcsolatuk nincs a külső szolgáltatóval (legalábbis az interjúalany és közvetlen kollégái nem tudtak ilyenről), illetve volt olyan járás is, ahol arra panaszkodtak, hogy nincs befolyásuk a mentorra vagy tanácsadóra, ha szerintük másképp kellene csinálni a szolgáltatást. A tapasztalatok szerint a jó kapcsolat alapja, hogy **a külső szolgáltatók az osztályvezetővel és az ügyintézőkkel is jó kapcsolatot ápoljana**k: kulcsfontosságú, hogy ne csak a vezetéssel, hanem a végrehajtásért felelős ügyintézőkkel is, hiszen ők azok, akik az ügyféllel közvetlen kapcsolatban vannak és akik az ügyfélutat befolyásolják. Az is fontos, hogy az NFSZ megyei és járási munkatársai egyaránt jól értsék a külső szolgáltatók munkáját. A szolgáltatások kiszervezése szempontjából felmerült, hogy amennyiben az NFSZ ebbe az irányba fog tovább fejlődni, fontos lenne, hogy minden megyei koordinátor jól ismerje a külső szolgáltatókat, és megbeszéléseket tartson a szolgáltatásokról és azok fejlesztési irányairól. A pozíciót betöltők esetében (interjúalanyunk elmondása szerint) a jó kommunikációs és koordináló készségek a legfontosabbak.

Képzések és csoportos tanácsadások: homogén vagy vegyes korösszetételű csoportok?

Interjúalanyainkat megkérdeztük, melyik gyakorlatot követik, illetve tartják hatékonyabbnak a csoportos képzések és szolgáltatások szervezése terén: azt, amelyikben a csoportokat úgy alakítják ki, hogy lehetőleg hasonló életkorú ügyfelek kerüljenek egy csoportba, vagy pedig kifejezetten a heterogén korösszetételű csoportokat preferálják, esetleg ez nem játszik szerepet a csoportok kialakításakor. A témával kapcsolatban eltérő gyakorlatokkal és véleményekkel találkoztunk, összességében azonban **általában a vegyes korösszetételű csoportok a gyakoribbak, és mind az NFSZ-es munkatársak, mind pedig a szakértők többsége is ezt tartja eredményesebb gyakorlatnak**.

Számos szempont merült fel, amelyek szerepet játszanak a képzések csoportösszetételének kialakításában. Ezek részben helyi adottságokból következnek (például, hogy mennyi a képzésekre, csoportos tanácsadásokra jelentkezők száma), részben a képzők felkészültségéből (a heterogén csoportok oktatása sokszor nagyobb kihívást jelent), részben pedig a képzés vagy csoportos tanácsadás tematikája és célja is befolyásolja ezt. Az interjúalanyaink többsége szerint azonban a vegyes képzési csoportok szervezése azért jobb, mert a résztvevők kiegészítik egymás készségeit és képességeit, jobban tudják "felfelé húzni" egymást: például a fiatalok "fegyelmezetlenségét" ellensúlyozhatja az idősekre jellemzőbb nagyobb megfontoltság, a fiatalok jelenléte pedig „felrázhatja" az idősebb álláskeresőket is. A fiatalok és az idősebbek tanulási technikákban és tempóban jelentkező különbségeiről számos interjúalany tett említést, de ez egyikük szerint sem indokolja önmagában a külön csoportban való képzés szervezését. Ennek ellenére az egyik interjúalany beszámolója szerint előfordult olyan, hogy például angol nyelvi képzések a fiatalok (akik inkább rendelkeztek némi alap nyelvtudással) „gúnyt űztek" a csoportban lévő idősebb résztvevőkből.

Többen azonban kifejezetten rossz tapasztalatokról számoltak be a fiataloknak külön szervezett képzésekkel kapcsolatban, mert – ahogyan az egyik NFSZ-es ügyintéző fogalmazott – "*a fiatalok könnyen elterelik egymás figyelmét és így lehet, hogy jó hangulat alakul ki, de nem feltétlenül eredményes a képzés*". Számos járásban számoltak be arról a foglalkoztatási osztályok, hogy az induló képzésekre sokszor nagyon nehezen gyűlnek össze a szükséges létszámok, ami miatt fel sem merül a képzésben résztvevők életkor szerinti bontása.

A csoportos tanácsadások esetében – a képzésekhez hasonlóan – szintén az életkor szerint vegyes összetételű csoportok mellett érveltek többen, az előzőekben leírtakhoz hasonló indoklással: az interjúalanyok többségének tapasztalatai szerint az idősek és a fiatalok kiegészítik egymás képességeit, hatékonyan tudják egymást segíteni. Például, az álláskeresési technikák oktatása elnevezésű csoportos gyakorlaton az idősebbek általában több személyes és szakmai kapcsolattal rendelkeznek és azok mozgósítása terén is jobbak, míg a fiatalok az online álláskeresési technikák használata terén tudják segíteni az idősebbeket.

Olyan véleménnyel is találkoztunk, miszerint a 25 év alatti és az 50 feletti, "problémásabb" ügyfelek esetében elsősorban inkább az egyéni tanácsadás az, ami hatásos. Ezek előnye, hogy sokkal inkább személyre szabhatók, illetve a bizalmi légkör is hamarabb kialakul. Különösen a fiatalok esetében lehet hasznosabb az egyéni tanácsadás a csoportos foglalkozások helyett, vagy azok kiegészítésére:

> *„Ha [a csoportos foglalkozáson] felmerül, hogy ciki, ha valaki negatív dolgot mond, akkor nem mondja el, és a többi [fiatal] sem beszél." [civil tanácsadó]*

Voltak ugyanakkor olyan interjúalanyaink is, akik a **homogén korösszetételű képzési és tanácsadási csoportok** szervezése mellett érveltek. Szerintük a fiatalokkal és az idősebb álláskeresőkkel alapvetően másképpen kell kommunikálni, mert

> *„Amelyik magyarázatot az egyik megérti, azt a másik sértőnek találja; vagy nem veszi komolyan, vagy nem érti meg." [NFSZ-es ügyintéző].*

Egy másik interjúalanyunk azt tapasztalta, hogy a csoportos foglalkozásokon a fiatalok könnyebben megnyílnak és szívesebben megosztják tapasztalataikat a kortársak között, mint a vegyes csoportokban – sőt, olyan is előfordult, hogy ellenséges légkör alakult ki a különböző korosztályokhoz tartozó résztvevők közötti konfliktusok miatt. Érkezett azonban erre olyan észrevétel is, hogy a generációs különbségekből eredő konfliktusok nem csak a képzések és csoportos tanácsadások során vannak jelen, hanem később a munkahelyen is egyre fokozottabban jelentkeznek (például fiatal műszakvezető – idősebb, gyártósoron dolgozó beosztottak vagy fordítva), ezért a képzéseken, csoportos tanácsadáson felmerülő konfliktusok sikeres megoldása később is hasznosítható tudást adhat a vegyes csoportok résztvevőinek.

Néhány interjúalany amellett érvelt, hogy inkább **csak bizonyos képzéstípusok esetében** lehet érdemes külön képzéseket indítani a különböző korosztályok számára. Többek szerint például az IT képzés kifejezetten az a képzési típus, ahol a fiatalok általában jelentős készségbeli előnnyel rendelkeznek, ezért érdemes inkább életkor szerint elkülönített csoportokat kialakítani; egyes interjúalanyok a nyelvi képzések esetében is hasonlóan érveltek.

A képzések szervezésének nehézségei és a pályaorientáció szükségessége

A képzésekkel kapcsolatban gyakran elhangzott az a panasz a foglalkoztatási osztályokon, hogy sokszor nem gyűlik össze a szükséges létszám egyes képzésekre, illetve – a másik oldalról – **sokszor anélkül jelentkeznek álláskeresők egyes képzésekre, hogy tisztában lennének az adott szakma pontos tartalmával és velejáróival kapcsolatban**. Néhány tanulságos idézet interjúalanyainktól:

> *„Jó szakmák voltak hirdetve, mert évek óta nincs pincér, szakács, vendéglátós, recepciós – ezek mind ki voltak írva, de nem gyűlt össze rá elég ember a járásban, nem tudjuk behozni az embereket" [NFSZ járási munkatárs]*

> *„Ki van írva [a képzés], gyűjtjük a jelentkezőket és nem tudunk időpontot mondani neki – csak azt tudjuk mondani nekik, majd, ha összegyűlik a létszám. Emiatt volt, aki fél évet várakozott és végül elment fizetős képzésre." [NFSZ járási munkatárs]*

> *„Az a baj az álláskeresőkkel, hogy nem azt nézik, hogy mi az a képzés, amire ő alkalmas, vagy szívesen csinálja, vagy amire hiány van, hanem azt nézik, hogy mi az, ami közel van, vagy kevés erőbefektetéssel el lehet végezni." [NFSZ járási munkatárs]*

„Jó lenne, ha a képző is elmagyarázná, hogy mivel jár az a szakma. Tudja-e az a fiatal, aki elkezdi a képzést, hogy egy pék hajnali háromkor kel? (…) ezt a képzőnek kellene elmondania a képzés elején, vagy annak a kollégának, aki bevonja a fiatalt a képzésbe." [NFSZ járási munkatárs]

„Huszon-valahányan elkezdik a képzést, ebből kettő fog elhelyezkedni. Sokan el se végzik, mert ő nem erre gondolt, amikor elkezdte a képzést." [A kérdésre, hogy a GINOP 5.1.5.-ben vagy 5.2.1.-ben elérhető-e pályaorientációs tanácsadás:] „Elvileg van. De inkább a másikat, a mentorálást kapják." [NFSZ járási munkatárs]

Ezek alapján úgy tűnik, a pályaorientációs, illetve pályaválasztási, pályamódosítási foglalkozásokra és tanácsadásokra igen nagy szükség lenne a legtöbb járásban. Ezek ugyan elvileg elérhetők a legtöbb megyében a GINOP 5.1.5. programban, illetve a fiatalok számára a GINOP 5.2.1. programban is van lehetőség tanácsadásra. Sok ügyintéző azonban a jelek szerint nincs tisztában azzal, hogy a pályaorientációs szolgáltatás elérhető a térségben, vagy nem gondolja úgy, hogy ezek hasznosak lehetnek a fenti probléma megoldására. Olyan is előfordul, hogy a képzés elkezdése előtt az ügyintéző felajánlja ugyan az ügyfélnek, hogy vegyen részt valamilyen pályaorientáló foglalkozáson, azonban az ügyfél visszautasítja a részvételt, vagy pedig a GINOP 5.1.5.-öt megvalósító civil szervezet, vagy az ifjúsági tanácsadó valamilyen ok miatt végül mégsem ezt a szolgáltatást nyújtja az ügyfél számára.

A fentiek mellett további kritikák is elhangzottak a képzésekkel kapcsolatban. Több helyen elhangzott például, hogy:

„A képzések nem elég személyre szabottak." [NFSZ járási és megyei munkatársak]

A képzések szervezésekor ugyanis az interjúalanyok egy jelentős része szerint sokszor nem a munkaerőpiac igényei, hanem a képzők érdekei érvényesülnek. További jelentős korlátozó tényezőt jelentenek szabályozásban és az uniós előírásokban rejlő előírások is. Néhány interjúalany kiemelte, hogy jogosítvány szerzésére például nincs lehetőség, és nyelvtanfolyamok, felhasználói szintű számítástechnikai képzések ritkábban indulnak, mint OKJ-s végzettséget biztosító képzések. Ez utóbbiakkal kapcsolatban szinte általános az a vélekedés, hogy nem elég gyakorlatiorientáltak, a tananyag sokszor túl száraz és a vizsgán túl sok felesleges tárgyi tudást követelnek.[23]

[23] *A munkanélkülieknek szervezett képzések minőségbiztosítási kérdéseit a Strategopolis (2018) jelentése és a Budapest Intézet (2014b) egy korábbi anyaga is taglalja.*

7.2.5. A foglalkoztatási osztályokon dolgozók leterheltsége és a túlzott mértékű adminisztráció

A foglalkoztatási osztályokon dolgozó ügyintézők leterheltségének témáját – ami nem kis részben az adminisztrációs feladatok túlsúlyából fakad – már előző tanulmányunkban (Bördős és mtsai, 2018) részletesen kifejtettük. Nem ismételnénk részletesen az abban leírtakat, hozzátennénk azonban, hogy a túlzott adminisztrációs szükségletek miatti panaszok száma nem csökkent. Szinte kivétel nélkül minden NFSZ-es interjúalany (járási és megyei munkatársak egyaránt) megemlítette a jelentős adminisztrációs terheket, valamint a járási és megyei foglalkoztatási osztályokon tapasztalható létszámhiányból fakadó nehézségeket. Jelentős az adminisztratív vonzata az Európai Uniós programoknak a foglalkoztatási osztályokon, aminek a szigorú ellenőrzési mechanizmusok mellett az is az oka, hogy az eljárásrendek értelmében sok dokumentumot papír alapon is meg kell őriznie a hivatalnak. Ebből kifolyólag az elektronikus ügyintézés sem könnyíti meg jelenlegi formájában az ügyintézők napi munkavégzését. Adminisztráció szempontjából nehézséget okoz még, hogy az IR-ben található bizonyos iratminták elavultak, ezért nem nyomtathatóak közvetlenül. Továbbá főleg a foglalkoztatási osztályokkal együttműködésben dolgozó civil szakemberek emelték ki, hogy a gyakran nagyon személyes témákat érintő tanácsadások végén az aláíratási kötelezettség bizalmatlanságot kelt az ügyfélben a tanácsadóval szemben.

Az adminisztrációs feladatok általában a problémafeltárási és tanácsadási tevékenységektől, az ügyfél tényleges segítésétől veszik el a kapacitást. Erre az EU-s forrásokból finanszírozott tanácsadók, mentorok foglalkoztatása sem jelent megoldást, hiszen sokszor ők is (szinte csak) adminisztrációval foglalkoznak:

> *"Az ifjúsági tanácsadó jó lenne erre [az ügyfél problémáinak megoldására] – elvileg segítő funkciója van. De legyünk őszinték: a saját adminisztrációnk elviszi a kapacitását – adminisztrálni van ott ő is." [NFSZ ügyintéző]*

> *"Olyan admin terhek kerültek ránk [az EU-s programok és a közfoglalkoztatás révén], mint korábban soha (…) a közvetítési kapacitásaink is megszenvedték az admin terheket és a közfoglalkoztatási nyomást, de leginkább a tanácsadói hálózat." [NFSZ megyei munkatárs]*

> *"De a TOP-ban, GINOP-ban alkalmazott tanácsadók is főleg adminisztrálnak… arra használják őket, pedig nem arra kellene." [NFSZ megyei munkatárs]*

> *"A tanácsadásnak nem arról kellene szólni, hogy papírmunka, számok. De nagyon le kell adminisztrálni az uniós pénzforrást. Érthető, de ez a tanácsadás rovására megy." [NFSZ ügyintéző]*

"A kormányhivatalban [a megyeszékhelyen] ül a mentor, nem tud kimenni terepre az ügyfelekhez, mert nincs rá keret, nincs autó se, ezért főleg adminisztrál." [szakértő]

7.2.6. Az álláskeresők motiválásának kérdése

Az álláskeresők motiválásának problémája

Az interjúk egyik fontos tapasztalata volt, hogy nagyon sok interjúalany szerint **az álláskeresők egy jelentős részénél az álláskeresési motiváció hiánya bizonyult a legnagyobb akadályozó tényező**nek: nagyon sok álláskereső nem motivált sem az álláskeresésre, sem pedig az NFSZ által felajánlott aktív eszközökben vagy szolgáltatásokban való részvételre. Míg a profiling rendszert értékelő kutatásunk (Bördős és mtsai, 2018) folyamán a 2017-es évben felvett interjúk során a leggyakrabban elhangzó mondat az volt, hogy "*vannak, akikkel nem lehet mit kezdeni*", a jelenlegi (2019 első negyedévében lefolytatott) interjúk során ez a mondat a következő volt:

"(Manapság már) aki akar/motivált, az tud dolgozni." [NFSZ járási és megyei munkatársak, civil és PM-es szakértők)

Ennek a **motivációhiánynak a kezelése azonban komoly nehézségeket okoz** mind a foglalkoztatási osztályok ügyintézői, mind pedig a külső szolgáltatók tanácsadói számára. Sokan arról számoltak be, hogy e téren eszköztelennek érzik magukat („*semmilyen érv nem használ*"). Az interjúalanyaink túlnyomó többsége egyetért azzal a nézettel, miszerint az együtt nem működés esetén alkalmazandó szankciók önmagukban nem sokat érnek, az ügyfél belső motivációjának felkeltése ugyanolyan fontos, különösen a képzéseknél és a szolgáltatásoknál:

„Ha kötelezővé teszünk szolgáltatásokat, az nem fog működni. Motiválni kell őket." [több NFSZ járási és megyei munkatárs]

Az NFSZ kollégái szerint a motiválatlanság látszata mögött gyakran a nem bejelentett munkavégzés áll. Illetve volt aki úgy látta, hogy sokan csak a különböző ellátások (FHT) vagy kedvezmények (tüzelő támogatása, iskolakezdési támogatás) elérése érdekében regisztrálnak, valós elhelyezkedési szándékuk nincs (bővebben lásd: Hétfa Kutatóintézet, 2018a). Több szociális szakember, illetve civil szervezet munkatársa azonban arra hívta fel a figyelmet, hogy a motiválatlanság sok álláskeresőnél az önbizalomhiányból, a rendszer iránti bizalmatlanságból, (főleg az idősebbek esetében) a korábbi rossz tapasztalatokból, vagy (főleg a fiatalok esetében) a jó példák hiányából fakad. Vagyis a „motiválatlan" ügyfelek egy jelentős része valójában szeretne dolgozni, vagy pénzt keresni, azonban a fenti okok miatt mégsem (eléggé) együttműködő az NFSZ munkatársaival.

Sok interjúalany szerint komoly nehézséget jelent, hogy az ügyfelek elsősorban **azonnali, konkrét segítséget várnak** a foglalkoztatási osztálytól, és nehezen értik meg, hogy milyen hasznokkal jár például egy készségfejlesztő, motivációs, vagy épp pályaorientációs szolgáltatásokban való részvétel

(amelyek tipikusan csak hosszabb távon képesek hatni az ügyfelek foglalkoztathatóságára). Több interjúalany szerint a hosszú távú tervezés, hosszú távú gondolkodás hiánya komoly akadály az álláskereső ügyfelek jelentős részénél, különösen a rosszabb anyagi helyzetben lévő ügyfelek esetében. Egyesek szerint a tanácsadás vagy első interjú helyszínére kijelölt, **közös légterű irodák** is közrejátszanak abban, hogy sok ügyfél vonakodik igénybe venni a felajánlott szolgáltatást: ha lenne lehetőség négyszemközti beszélgetésre, akkor talán jobban megnyílnának az ügyfelek, s így az ő valódi élethelyzetüket figyelembe véve lehetne elmagyarázni az adott szolgáltatás hasznát, ami révén jobban lehetne motiválni az ügyfelet a részvételre.

A motiváció és a hozzáállás megváltoztatását többen egy hosszú és összetett folyamatként írták le. Egyikük saját tapasztalatból úgy fogalmazott, hogy kezdetben egy egy hónapos tanácsadási folyamat szükséges ahhoz, hogy az ügyfél és a tanácsadó közti bizalom kialakuljon, ezután következhet csak az, hogy a tanácsokat el is fogadják és még ezután is idő kell ahhoz, hogy az ügyfelek lépéseket tegyenek helyzetük megváltoztatásáért. Egy ilyen fejlesztő folyamatban többek szerint fontos tényező, hogy az ügyféllel végig ugyanaz a segítő szakember (esetmenedzser) foglalkozzon, aki egyszerre képes ellátni a tanácsadói, ügyintézői és mentori szerepkört.

Az általunk meginterjúvolt szociális szakemberek hangsúlyozták, hogy a szociálisan hátrányos helyzetben lévő emberek (akiknek problémái általában súlyosan nehezítik a munkaerőpiaci elhelyezkedést is) jellemzően több lelki sérülést, kudarcot éltek meg korábban, ami **torzítja a reális énképüket** és rontja életúttervezési, döntési képességeiket is. Ez gyakran rossz berögződésekhez vezet és esetenként olyan „becsontosodott" életutakkal találkoznak, amiből nagyon nehéz az ügyfelet kimozdítani, fejleszteni Példaként elmesélték egy ügyfél esetét, akit tíz évvel ezelőtt sok álláshelyről ért visszautasítás, és jelenleg azért nem keres munkát, mert nem hiszi el, hogy azóta sokat változott a munkaerőpiac. A fentiek mellett gyakran **a hiányos konfliktuskezelési technikák** is akadályozzák az ügyfelek és a foglalkoztatási osztályok közötti együttműködést.

Az NFSZ-es interjúalanyok és a civil szakértők közül sokan az egyéni esetmunka fontosságát emelték ki, amellyel egyrészt rá lehet világítani az ügyfél számára a tettei és döntései hosszú távú következményeire, illetve az ügyfél felelősségére a saját sorsa alakításában. Például, úgy lehet motiválni az ügyfelet, hogy részt vegyen egy felzárkóztató képzésben, hogy hangsúlyozzák: hat osztályos végzettséggel most el tud ugyan helyezkedni, de később kérni fogják a munkáltatók a magasabb végzettséget igazoló papírt. Emellett elhangzott az is, hogy azért is fontos az egyéni esetmunka, mert nem lehet tudni, hogy mi okoz nehézséget az ügyfeleknek és lehet, hogy egy kis támogatás is sokat segíthet az előrelépésben, ha az megfelelően célzott. Sokan megerősítették, hogy a mentori szolgáltatást nagyon hasznosnak tartják.

Előfordult olyan is aki úgy vélte, hogy az ügyfelek motiválása, a közös célok kitűzése, sok esetben inkább speciális pszichológusi segítségnyújtást igényelne; ők úgy látják, erre az ügyintézők, munkaügyi tanácsadók egyedül még akkor sem lennének képesek, ha rendelkezésre állna a megfelelő idő az ügyfelekre. Az egyik szakértő szerint ezért minden járásban alkalmazni kellene pszichológust, ahogyan ez sok más országban is jellemző. **A térítésmentesen elérhető** (társadalombiztosítás által támogatott, vagy civil szervezetek által biztosított) **pszichológusi kapacitások hiányosságairól** azonban számos interjúalany beszámolt: a legtöbb járásban nemhogy a foglalkoztatási osztályokon, de a családsegítő szolgálatokon és az egészségügyi szolgálatokon sincs pszichológus, vagy ha van is, jelentősen túlterheltek. Az egyik civil szervezet munkatársa pedig azt tette hozzá, hogy a foglalkoztatási szolgálat kötelékében szervezett, jelenlegi pszichológusi segítségnyújtás szorosan a munkavállaláshoz kötött, miközben tapasztalatai szerint sokan szorulnának az álláskeresők közül mentális támogatásra vagy pszichiátriai kezelésre is. Szerinte érdemes lenne felvetni annak a lehetőségét, hogy a hosszú távú humánerőforrás-fejlesztés érdekében a pszichológusi szolgáltatást hogyan lehetne kitágítani a mentális és pszichiátriai betegségek kezelésére is, mivel a kezeletlen mentális betegség alapvetően megakadályozza az ügyfelek tartós kimozdítását helyzetükből.

Motivációs technikák, javaslatok

Több (NFSZ-es és nem NFSZ-es) interjúalanyunknak volt arra vonatkozó javaslata, bevált gyakorlata, hogy a kiemelt helyzetű álláskeresői célcsoportokat milyen módszerekkel lehet motiválni, milyen kommunikációs technikákat érdemes alkalmazni, vagy hogyan lehetséges a bizalmat kiépíteni. A **személyes bizalmi kapcsolat** kialakítását többen említették: ez alapvető feltétele az ügyfelek együttműködési hajlandóságának, ami előszobája a motiváció növekedésének is. Azokon a járási foglalkoztatási osztályon, ahol az ügyfelek fixen települések szerint vannak leosztva ügyintézőkhöz[24], minden meginterjúvolt ügyintéző egyetértett abban, hogy jobban tudnak dolgozni az ügyfelekkel azáltal, hogy mindig hozzájuk kerülnek vissza. Többen említették az NFSZ munkatársai és a civil szervezetek munkatársai közül is, hogy a tanácsadói munkakörrel kapcsolatban bizonytalanságot okoz az, hogy a tanácsadói létszám nagyrésze az uniós projektek keretében van biztosítva („*ha nincs projekt, nincs tanácsadás*"). Ez egyfajta ciklikusságot okoz a tanácsadói szolgáltatásokban, ami előfordul, hogy az ügyfelek bizalmának megrendülését okozza, ha a program végeztével a kialakult

[24] *Sok foglalkoztatási osztályon – bár elvileg kimondott elvárás – nem tudják garantálni, hogy a visszatérő ügyfelek mindig ugyanahhoz az ügyintézőhöz kerüljenek vissza, aki eredetileg nyilvántartásba vette és aki az első interjút lefolytatta. Az ügyfél lakóhely települése vagy például születési hónapja, vezetéknevének kezdőbetűje stb. szerint kialakított ügyfélleosztási rendszerek ezt a problémát jól tudják kezelni, azonban ez nem minden járásban bevett gyakorlat.*

bizalmi kapcsolatot le kell zárni annak ellenére, hogy a célokat még nem érték el és a segítő folyamat még nem zárult le.

Voltak, akik kiemelték a **pozitív tanácsadói, illetve ügyintézői hozzáállás fontosságát.** Szerintük az ügyfelek számára motiváló, ha érzik a sikerességükbe vetett hitet, azt hogy a tanácsadó hisz benne, hogy munkaerőpiaci céljaikat el fogják tudni érni és el fognak tudni helyezkedni.

Többen arról számoltak be, hogy sok esetben jó eszköznek bizonyul, ha az ügyfelek figyelmét felhívják a szolgáltatások, képzések vagy (nyílt munkaerőpiaci) állás elfogadásának **konkrét előnyeire,** az ügyfél mindennapi életében is érzékelhető változásokra. Az egyik szociális szakember azzal szokott érvelni akkor, amikor az ügyfelek a nehézségeket és a kifogásokat emlegetik a felajánlott eszközzel, állással kapcsolatban, hogy képzeljék el az elfogadás révén elérhető életminőségjavulást. A következő mondatformulákat említette példaként:

- *Nem kellene a mindennapokban nélkülöznie többet, ha…* [elfogadná az ingázást igénylő állást a közfoglalkoztatás helyett stb.]; vagy például
- *Elmehetnének külföldre nyaralni, ha…* [részt venne az adott képzésen, ami révén egy többet fizető álláshelyre nyílna lehetőség stb.]

Az egyik szociális szakember tapasztalatai szerint a segítő folyamat kezdeti szakaszának kulcsszerepe van az **ügyfél bizalmának elnyerésében** és motiváltságának megalapozásában, ezért az ügyfél azonnali, konkrét segítség iránti igényét figyelembe véve érdemes először a kisebb, könnyebben megoldható problémáiban hozzásegíteni a megoldáshoz, aminek hatására a komolyabb problémáit is könnyebben megosztja. A túlzott adminisztráció, sok aláírási kötelezettség viszont alááshatja a jó első benyomás kialakítását: az NFSZ munkatársak és civilek egyetértettek abban, hogy az ügyfelek bizalmának elnyerését sokszor nehezíti, hogy túl sokszor, nagyon személyes hangvételű tanácsadások alkalmával is alá kell íratniuk velük dokumentumokat. Elhangzott egy javaslat arra vonatkozóan, hogy az ügyfél szolgáltatásba kerülésekor, az első alkalommal egyáltalán ne kelljen papírt aláíratni, mert ez sokakat megijeszt, főleg a bizalmi kapcsolat kiépítésének az elején. Egyik interjúalanyunk kiemelte, hogy a fiatal álláskeresők esetén – akik sokszor alapvetően idegenkednek a hivatali környezettől – ez még nagyobb akadályt jelenthet.

Számos interjúban (különösen a szociális szakemberek) hangsúlyozták a **motivációs célú csoportos foglalkozások hasznosságát** a hátrányosabb helyzetű álláskeresők motiválásában. Több foglalkoztatási osztály, valamint civil szervezet is beszámolt arról, hogy pozitívabb a fogadtatása a rövidebb foglalkozásoknak, így ezek gyakran nagyobb népszerűségnek örvendenek és sokszor a csoportos foglalkozáson szerzett jó élmények hatásosabbak a motiváció növelésében a tapasztalatok szerint, mint bármilyen szóban elhangzott érv. Egyik interjúalanyunk szerint a fiatalok számára azért érdemes csoportos foglalkozás formájában szolgáltatást szervezni, mert ebben a korcsoportban még

könnyebb a belső motiváció felkeltése.[25] Ennek sikeressége érdekében viszont fontos figyelni arra, hogy a csoportban ne csak „reményvesztettek", hanem optimista és pozitív szemléletű tagok is legyenek, mert a csoportos foglalkozás fontos eleme, hogy a résztvevők egymástól is tanulhatnak. A csoportos foglalkozások azért is hasznosak a 25 alattiak esetében, mivel jobban szolgálják a fiatalok közösségépítés iránti igényét is. Egyik interjúalanyunk szerint a fiatalok ezen igényére a munkáltatók figyelmét is jobban fel kellene hívni.

Többen említették, hogy a jó példa állítása, akár előadás, beszélgetés vagy videó formájában motiválóan tud hatni a fiatalokra tapasztalatlanságuk és fogékonyságuk révén. Továbbá elhangzott az is, hogy érdemes korban nem túl távol álló (de azért valamivel idősebb) személyt választani meghívott előadónak, akivel jobban tudnak azonosulni, és aki hiteles tud lenni a témában: erre példa lehet egy volt szerhasználó, aki a droghasználattal veszélyeztetett fiatalokkal tud beszélgetni, vagy egy húszas évei végén, harmincas évei elején járó sikeres fiatal, aki pályaválasztás témájában tud előadást tartani.

Az idősebb álláskeresők motivációjának felkeltése – a szakértői vélemények szerint – a fiatalokhoz képest nehezebb, mivel esetükben inkább a külső motivációs tényezők működnek: ilyen a fizetés vagy a biztos munkahely. Ezért az ő esetükben (a fiatalokhoz hasonlóan) különösen fontos, hogy a tanácsadó jól ismerje az ügyfél igényeit, személyiségét, és minél személyre szabottabb legyen a segítés.

Elhangzott olyan észrevétel is, hogy azokat az álláskeresőket, akiknek gyermekük van, jól lehet motiválni azzal, hogy felhívják a figyelmüket arra, hogy a kitartásukkal és szorgalmukkal jó példát tudnak mutatni gyerekeiknek.

A tartós munkanélküliek esetében elsősorban az egyéni tanácsadásokat javasolják a meginterjúvolt szakemberek: szerintük az egyéni foglalkozások során jobban lehet motiválni e célcsoport tagjait. A szociális szakemberek meglátásai alapján ugyanakkor a munkavállalási képességeik fejlődése szempontjából a csoportos foglalkozások is előnyösek lehetnek a tartós munkanélküliek számára, mivel segíthet a rutin napirend és időbeosztás kialakításában, a csapatmunka vagy a konfliktuskezelés készséginek fejlesztésében.

[25] *Bár egy másik interjúalany szerint a fiatalok számára inkább az egyéni tanácsadások ajánlottak a csoportnyomás hiánya miatt.*

A szankciók mint motivációs eszköz kapcsán a szociális szakemberek megemlítették, hogy mindig ajánlott tisztázni, hogy pontosan milyen esetekben lép érvénybe a büntetés (nyilvántartásból való ideiglenes törlés vagy az ellátás összegének csökkentése, kifizetésének visszatartása). Fontos megbizonyosodni arról, hogy az ügyfél valóban megértette a szankciók rendszerének működését és az együttműködés feltételeit, illetve a szankció életbe lépése előtt is fontos újra emlékeztetni a szabályokra. Valamint fontos azt is felmérni, hogy az ügyfél képes-e egyáltalán betartani a vele szembeni elvárásokat. Ennek megfelelően **a legtöbb szakember kevésbé tartja hatásosnak az automatikus büntetési mechanizmusokat**. Volt olyan foglalkoztatási ügyintéző, aki emiatt inkább telefonon szokott egyeztetni az ügyféllel (a rendszerben nyomot hagyó „hivatalos" kommunikációs csatornák használata, például tértivevényes levél helyett) annak érdekében, hogy megtalálják az ügyfélnek leginkább megfelelő megoldást. Máshol is beszámoltak kevésbé proaktív, de hasonlóan toleráns hozzáállásról a csoportos foglalkozásokkal kapcsolatban: a legtöbb ügyintéző nem szeret automatikusan szankcionálni akkor, ha nem jelenik meg az ügyfél egy-egy foglalkozáson, amennyiben az álláskereső utólag egészségügyi vagy személyes okokkal indokolja a távolmaradását.

Kommunikációs technikák és bizalomépítés

Az interjúk során elhangzottak olyan javaslatok, amelyek a kommunikációs technikákra vonatkoznak. Talán úgy írhatók legjobban körbe, hogy az **ügyfél által lényegesnek tartott igényeket előtérbe helyező, értő figyelemre építő beszélgetésvezetés**. Ez alatt a meginterjúvolt civil, szociális és foglalkoztatási szakemberek azt értik, hogy – a beszélgetés terelése és megfelelő mederben tartása mellett – érdemes arra felfűzni a beszélgetés fonalát, amit az ügyfél magától mond, amiről szívesen beszél, és szükséges elegendő időt hagyni arra, hogy mindent elmondjon, amit szeretne. Ez különösen az ügyfél és a segítő szakember első találkozásának alkalmával fontos. Az értő figyelem segíthet a kölcsönös bizalom és megértés kialakításában is.

Az egyik szociális szférában dolgozó interjúalanyunk a „*Mivel tölti a napjait?*" kérdést szokta feltenni annak érdekében, hogy minél többet megtudjon az ügyfél körülményeiről. Többen megerősítették, hogy ha odafigyelésüknek hangsúlyosan jelét adják (olyan technikákkal mint például a belekérdezés illetve a nonverbális kommunikációs eszközök, a testtartás, szemkontaktus). Fontos az is hogy zavartalan körülményeket teremtsenek, ami hozzájárulnak ahhoz, hogy az ügyfél jobban megnyíljon és befogadóbb legyen a későbbi javaslatokra. Sokan említették azt is, hogy a motiválás érdekében fontos átbeszélni a meglévő esetleges **irreális elvárásokat, félelmeket** vagy korlátozó berögződéseket.

Az egyéni segítés egyesek szerint annyira fontos a segítő folyamatban, hogy alapvetőnek tartják, hogy a segítő szakember telefonos vagy e-mail elérhetősége az ügyfél rendelkezésére álljon. Ezáltal erősíthető az ügyfél bizalma, valamint problémáinak megoldásai is hamarabb elkezdődhetnek illetve krízishelyzetben gyorsabban támogatást kaphat.

Ahhoz, hogy a segítő szakember az ügyfél motivációjára tudjon hatni, fontos tényező az interjúk alapján, hogy a szakember **megtalálja a megfelelő hangot az ügyféllel**. A segítő ügyfél viszonyban a bizalom mellett a következetesség is elengedhetetlen, amelynek része a határok tisztázása és kölcsönös tiszteletben tartása. A fiatalokkal kapcsolatban többen úgy nyilatkoztak, hogy velük is a partneri kapcsolat kialakításával tudják velük megtalálni a hangot.

Számtalan arra vonatkozó tapasztalatot osztottak meg velünk a foglalkoztatási osztályok munkatársai és a civil szervezeteknél dolgozók is, hogy **az együttműködéseknek sok esetben akadálya az írott szövegértés hiánya** az ügyfél részéről. Emiatt kulcsfontosságú az ellátásokkal és a szolgáltatásokkal kapcsolatos információk közérthetősége, ez azonban az ügyfél részére kötelezően átnyújtandó hivatalos dokumentumokra nem mindig jellemző. Emellett elhangzott annak a fontossága is, hogy nagy hangsúlyt érdemes helyezni a felajánlott szolgáltatásokkal kapcsolatos jogok és kötelezettségek, valamint a kötelezettségszegés esetleges pénzügyi vonzatának közérthető, részletes tisztázására az ügyfél által érthető módon. Az egyik járási foglalkoztatási interjúalanyunk tapasztalatai szerint ezáltal nő az ügyfelek bizalma és motivációja, ezért kiemelten fontos, hogy pontosan megértsék ezeket. Egy szemléletes példa erre a bértámogatással kapcsolatban, hogy az egyik foglalkoztatási osztályon fontosnak tartják a munkatársak, hogy a munkáltató és a leendő munkavállaló együtt üljön le náluk aláírni a papírokat annak érdekében, hogy a munkavállaló és a munkáltató is tisztában legyen egymás jogaival és kötelezettségeivel, valamint a támogatás céljával. Egy másik interjúalanyunk a szövegértési nehézségeket úgy fogalmazta meg, hogy *„gyakran a fogalmak csúsznak el”* az ügyfelek fejében, ami félreértésekre ad okot, ezért fontos a közérthető, köznyelvi megfogalmazás használata, ha a segítő szakember feltételezi, hogy valami nem világos az ügyfélnek (például van, aki a foglalkoztatási osztály képzési támogatásáról azt gondolja, hogy neki fizetik ki a képzés árát). Egy szociális szférában dolgozó interjúalanyunk tapasztalatai szerint ezt az is segítheti, ha az ügyintéző ellenőrző kérdésekkel visszakérdez a fontosabb információkra.

7.2.7. Munkáltatói igények az interjúk alapján

A kutatás során három munkáltatóval készítettünk interjút (melyek közül az egyik egy nonprofit, közfoglalkoztatóként működő szervezet volt), valamint további két vállalat képviselőjével beszélgettünk egy gyárlátogatás során. Természetesen ilyen kis elemszámú interjúalany alapján nem lehet messzemenő következtetéseket levonni, de megjegyzendő, hogy a négy magánszektorban működő vállalat közül (a HR-es elmondása alapján) egyik sem szokta bejelenteni a munkaerőigényét az NFSZ felé, ehelyett inkább magán munkaerő-kölcsönzőhöz fordulnak. Volt olyan munkáltató, aki ezt azzal indokolta, hogy az NFSZ nyilvántartásában lévő álláskeresők többsége nem lenne megfelelő munkaerő, mivel egyrészt nagyon sokan amúgy sem motiváltak a munkavégzésre („csak a pecsétért jönnek”), másrészt pedig gyakran a munkavégzéshez szükséges alapvető készségeik is hiányoznak (például az értő olvasás), így nem tudják az értékes gépek mellé engedni őket. Máskor a kiközvetített

munkaerő hozzáállása nem megfelelő: például nem képesek alkalmazkodni a több műszakos munkarendhez, vagy beérni reggel időben, vagy végigdolgozni nyolc órát. Bár a legtöbb munkáltatónál minden munkakörre van betanítás, az alapvető készségek fejlesztésére és a hosszadalmas reszocializációra az interjúalanyok elmondása alapján nincs idő és kapacitás, hiszen a jelenlegi piaci környezetben azonnal kell a munkaerő.

A vállalatok ezért inkább egy-egy állandó partnercéggel tartják a kapcsolatot, ami rendszeresen küld hozzájuk kölcsönzött munkaerőt. Egyes vállalatok a megrendelések szezonálisan eltérő volumene miatt támaszkodnak a kölcsönzésre, mivel ez nagyobb rugalmasságot tesz lehetővé, mint a munkaviszonyban történő foglalkoztatás. Az egyik interjúalany azonban elmondta, hogy náluk nem a szezonalitás a fő ok, amiért kölcsönzőhöz fordulnak, hanem mert ez a partnercég az egyetlen a régióban, aki képes megfelelő számban küldeni hozzájuk munkaerőt. Az NFSZ regiszterében egyszerűen nincs elegendő a munkáltató elvárásainak megfelelő ember, a kölcsönzéssel és közvetítéssel foglalkozó partner viszont hatékonyabban képes felderíteni a munkaerőt, illetve azonnal tudja küldeni a munkatársakat. Az is probléma, hogy az NFSZ csak sokkal lassabban reagál és küldi a közvetített munkaerőt.

Az NFSZ kollégáival készített interjúk során szintén elhangzott, hogy a munkáltatók egyre kevésbé fordulnak hozzájuk a munkaerőigényeikkel. Több helyen elmondták, hogy a járásban vagy megyében működő nagyobb cégek inkább megoldják maguk a toborzást, és inkább a kisebb vállalkozások, egyéni vállalkozók keresik fel őket. Máshol arról számoltak be, hogy inkább csak akkor jelentik be a munkaerőigényt az NFSZ felé, ha valamilyen nagyon speciális hiányszakmára van szükségük, vagy ha például egy „hirtelen beesett" megrendelés miatt azonnal kell a munkaerő – ilyenkor minden toborzási csatornát kihasználnak a munkáltatók, és így az NFSZ-t is. Azt is több helyen elmondták (az NFSZ-es kollégák pedig megerősítették), hogy a munkáltatók többsége (szinte) csak a támogatott munkaerőre ad be igényt, és akkor is sokszor már eleve megvan a felvenni kívánt jelölt, akit kifejezetten a bértámogatás miatt küld be a munkáltató regisztrálni. Ahogyan erről az egyik meginterjúvolt munkáltató is beszámolt:

> *„Néha azért leadjuk az igényt oda [NFSZ-hez] is, ha a támogatást igénybe lehet venni – természetesen pántlikázva, hogy konkrétan kit akarunk felvenni. Ha megvan a jelölt, beküldjük, hogy intézze el a bértámogatást." [munkáltató]*

Egy másik munkáltató viszont arról számolt be, hogy ők egyáltalán nem élnek a bértámogatás lehetőségével, mivel túl sok adminisztrációval jár.

A munkáltatói interjúkon a HR-es interjúalanyok úgy nyilatkoztak, hogy a felvételkor nem számít, hogy a jelölt mennyi idős (életkor alapú diszkriminációra természetesen amúgy sincs elvileg lehetőség az esélyegyenlőségi törvények alapján), vagy hogy mennyi ideje munkanélküli: egyedül az

számít, hogy a jelölt akarjon dolgozni. A tartós munkanélküli státusz tehát nem kizáró tényező, ha a jelölt valóban motivált: az interjúalanyok szerint egy évnél általában több idő, inkább legalább 3-4 év szükséges az olyan fokú leépüléshez, ami már hátráltatja a munkahelyi beilleszkedést. A megkérdezett HR-szakemberek szerint jelenlegi munkaerőpiaci környezetben „*kicsit gyanús*", ha valaki már legalább egy éve nem talál munkát. Vannak akik ilyenkor azt feltételezik, hogy valamilyen családi vagy egészségi probléma miatt hagyott ki éveket a munkavállaló, ezért ők pusztán emiatt általában nem sorolják hátra a jelentkezőt a kiválasztásnál. A munkáltatók szerint inkább akkor szokott probléma lenni, ha valaki még életében nem dolgozott (a pályakezdő fiatalokat nem számítva), vagy legfeljebb csak közfoglalkoztatásban, vagy alkalmi munkákban szerzett csak tapasztalatot: az ilyen munkavállalóknak szerintük nagyon nehéz belerázódniuk a rendszeres, napi nyolc (vagy több) órás munkavégzésbe.

Azok a munkáltatók, akikkel a projekt során beszélgettünk (a helyi paktum lebonyolításával foglalkozó nonprofit szervezet kivételével), nem hallottak még a TOP 5.1.1., TOP 5.1.2. vagy TOP 8.8.2. programok keretein megvalósuló foglalkoztatás paktumokról, vagy legfeljebb csak annak kapcsán hallottak a programokról, hogy bizonyos meghatározott célcsoportok esetében támogatást lehet igényelni. Arról azonban, hogy a paktumok egyik célja a helyi szereplők közötti egyeztetések, fórumok biztosítása, vagy hogy munkáltatóként akár befolyásolhatnák is a programon belül nyújtható képzések körét vagy tartalmát, nem nagyon rendelkeznek információval még a nagyobb munkáltatók sem. Ugyanakkor volt olyan munkáltató, aki jelezte erre vonatkozó igényét: voltak, akik szerint hasznos lenne olyan fórumokat tartani a térségben, amelyek jelen vannak a nagyobb munkáltatók, a helyi iparkamarák, képző intézmények és az NFSZ képviselői is, és az elmondások szerint gyakrabban fordulnának az NFSZ felé, ha az a munkáltatók igényeihez jobban alkalmazkodó képzéseket szerveznének. Ezzel kapcsolatban a NFSZ-től várják el a kezdeményező szerepet. Ahogyan az egyik munkáltató fogalmazott:

> *„Igaz, mi, munkáltatók sem vagyunk túl kezdeményezők. Amit ők [az NFSZ] felajánlanak, azzal viszont élünk." [munkáltató]*

A NFSZ munkatársaival készült interjúk során szintén gyakran kerültek szóba a munkáltatók. Az egyik megyei munkatárs szerint jobban tudnák tervezni a képzéseket, ha a helyben működő munkáltatók előre jeleznék a nagyobb fejlesztési beruházásaikat (például egy új csarnok építését vagy új telephely nyitását), és jó előre leadnák a várható munkaerőigényüket: ekkor az NFSZ még időben elindíthatná a várható új munkaerőigényeket kiszolgáló képzéseket, és mire a beruházás véget ér, rendelkezésre

állna a frissen kiképzett munkaerő is a szükséges szakmákban. Több megyében és járásban is panaszkodtak arra, hogy nincs önálló munkáltatói kapcsolattartó[26] (vagy ha van is, kevés kapacitása van a valós kapcsolattartásra) a munkaügyi szervezetben, és a járási osztályvezetők is egyre kevésbé tudják ellátni ezt a szerepkört az egyéb felelősségeik mellett: legtöbbször a túlzott adminisztrációs kötelezettségeket és az emberhiányt okolták. A munkáltatói kapcsolattartó mint önálló, teljes embert igénylő feladatkör hiánya miatt a közvetítések sokszor nem elég hatékonyak, illetve sok NFSZ-es úgy érzi, nem tudják kellő mértékben és minőségben kiszolgálni a munkáltatók igényeit (amire viszont az elmúlt néhány évben egyre erősebb nyomást éreznek).

> *"[a munkáltatókkal való kapcsolat] nem megingathatatlan, de nem is rossz (…) észrevehető, hogy lazult a munkáltatók körével a kapcsolat, főleg a multikkal." [NFSZ megyei munkatárs]*

> *"Régebben, mikor volt elég ember, akkor jól működött: aktív, napi kapcsolatot tartottunk. De tavaly óta létszámstop van, azóta három állásfeltárótól is meg kellett válnunk." [NFSZ megyei munkatárs]*

Ami a munkáltatók munkavállalókkal szembeni elvárásait illeti, az NFSZ sok munkatársának véleménye szerint ezek gyakran még mindig túlzóak, bár az utóbbi egy-két évben sokat alakultak:

> *"Lejjebb adták a munkáltatók az igényeiket; persze kérik, hogy [a kiközvetített munkavállalók] pontosan jelenjenek meg, de tényleg minimálisra vették vissza az elvárásokat" [NFSZ megyei munkatárs]*

A gazdaságilag kevésbé jó helyzetben lévő kelet-magyarországi megyékben azonban sok interjúalany szerint még mindig magasabbak a munkavállaló végzettségére, készségeire – de legfőképpen a teherbírására és a túlórára való hajlandóságára – vonatkozó munkáltatói elvárások, mint az a regisztrált álláskeresők jellemzői lehetővé tennék. Az elvárt végzettséghez és tapasztalatokhoz képest viszont a megajánlott bérek még mindig alacsonyabbak az álláskeresők elvárásainál:

> *„Vannak tanuló szervezetek, akik felismerik, hogy változnia kell a korábbi szemléletnek: hogy többe kerül mindig újra toborozni, betanítani, mint megtartani a munkaerőt. De nagyon lassú folyamat ez a változás. Kelet-Magyarország kiszolgáltatottabb, ott még lassabban változik ez." [civil szervezet tanácsadója]*

[26] *Bár több interjúalany jelezte, hogy feladatai köré tartozik a munkáltatói kapcsolattartás, ezt nem önálló feladatkörben, hanem egyéb feladataik– álláskeresői ügyfelekkel való foglalkozás („ügyfelezés"), adminisztráció stb. – mellett látják el, és legtöbbször csak hírlevelek kiküldésére korlátozódik, vagy azt jelenti, hogy a munkáltatók bértámogatás adminisztrációjára vonatkozó kérdéseire kell válaszolniuk.*

„[kelet-magyarországi megyében] a munkáltatók még mindig minimálbéren szeretnék felvenni az embereket. De emellett persze legyen motivált, elhivatott, több szakmával rendelkezzen, legyen hajlandó túlórára stb. – amit korábban megszoktak." [NFSZ megyei munkatárs]

„Előfordul, hogy túlzóak az elvárások: például, túl kevés munkaerőt vesz fel és sokat vár el tőlük, sok túlórát." [NFSZ járási munkatárs]

"Mert hiába van, hogy a beérkezett igények 60 százaléka alapfokú képzettséget igényel, de közben sok más dolgot érintően magasak a munkáltatók igényei: többfunkciós munkavállalót keresnek – például több munkakört is el tudjon látni –, meg adott területen eltöltött X idő tapasztalattal." [NFSZ megyei munkatárs]

"Az ilyen munkáltatókkal veszekedni szoktunk. Például mikor idejönnek, hogy nagyon kell nekik a munkaerő, de aztán a lehető legalacsonyabb bérrel veszik fel – azért tuti nem fog ott maradni a munkavállaló." [NFSZ járási munkatárs]

Sok panasz érkezett be az NFSZ ügyintézői részéről néhány munkáltató gyakorlatáról, ami főleg a bértámogatások kihasználására vonatkozik:

„Mindig elérik, hogy a támogatás lejártakor magától mondjon fel a munkavállaló. Valahogy sosem ők mondanak fel nekik, hiszen akkor vissza kellene fizetniük a támogatást. Aztán jön az újabbért, mi meg nem utasíthatjuk el, mert úgyis fentebb menne, fellebbezne." [NFSZ járási munkatárs]

"Mindig vannak ügyeskedő munkáltatók, de figyeljük őket és előnyben részesítjük azokat, akik nem ügyeskednek." [NFSZ járási munkatárs]

Összességében tehát elmondhatjuk, hogy az általunk megkérdezett munkáltatók a munkaerő megtalálásában saját csatornáikra és piaci munkaerő közvetítő cégre támaszkodnak, és csak kis mértékben az NFSZ szolgáltatásaira. Az NFSZ közvetítési gyakorlatát sokszor túl lassúnak értékelik, illetve úgy látják, hogy ügyfélköre nem esik egybe az általuk keresett munkavállalókkal. Az NFSZ-t leginkább a bértámogatások igénybevétele miatt keresik meg, ilyen esetben is már a felveendő munkavállalóval érkeznek és nem támaszkodnak az NFSZ közvetítési szolgáltatására. Továbbra is előfordul az a gyakorlat, hogy a bértámogatás lejárta után a munkavállalótól megvállnak és másik támogatott munkavállalót vesznek fel.

7.2.8. Kiemelt célcsoportok a szociális szolgáltatások oldaláról és az együttműködés lehetőségei

A szociális szakemberekkel készült interjúk tapasztalatai (kiegészülve civil szervezetek és járási valamint megyei foglalkoztatási osztályokon dolgozó munkatársak szociális szolgáltatásokra vonatkozó meglátásaival) gazdagítják a kutatást. A szociális ágazat tapasztalatai rávilágítanak a

munkaerőpiaci és szociális terület közötti már megvalósuló vagy lehetséges együttműködések előnyeire, ami azért is fontos, mert a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálatok és a járási foglalkoztatási osztályok potenciális ügyfélkörében jelentős az átfedés. A komplex problémákkal küzdő ügyfelek arányának növekedése az ügyfélkörben egyre inkább igényli, hogy a szociális munka módszereit és eszközeit is alkalmazzák a munkaügyi szakemberek, illetve hogy a két terület együttműködése szorosabbá váljon.

> *„Egyre inkább szociális munkává kezd válni a tanácsadás, szolgáltatás-nyújtás." (munkaerőpiaci szolgáltatásokat nyújtó civil szervezet munkatársa)*

Szinte egybehangzó volt az a vélemény mind a járási és megyei foglalkoztatási, mind szociális szakemberek részéről, hogy *„most mindenkinek van munkája, aki akar"*. Mindeközben erős a kormányzati elköteleződés a foglalkoztatottsági szint növelése mellett, aminek záloga a közfoglalkoztatottak, valamint az inaktív személyek bevonása és munkaerőpiaci programokon keresztül a nyílt munkaerőpiaci elhelyezkedésük (Magyarország 2019. évi országjelentése). Az inaktív személyek elérése, toborzása korábban is beletartozott a foglalkoztatási osztályok tevékenységi körébe, a megváltozott munkaerőpiaci helyzetnek köszönhetően azonban elengedhetetlen feltételévé vált a foglalkoztatottság növelésének. A VEKOP 8.1.2-16. és GINOP 5.1.5-16 „Nem állami szervezetek és társadalmi partnerek munkaerőpiaci szolgáltatásainak támogatása" címet viselő európai uniós programok célja – a pályázati kiírás[27] alapján - éppen ezért azoknak a „speciális, hátrányos helyzetű" munkanélkülieknek vagy inaktívaknak az elérése és számukra személyre szóló szolgáltatások biztosítása, akik korábban kívül maradtak a foglalkoztatási osztályok látókörén vagy munkaerőpiaci integrációjuk sikertelen volt. Ám ennek a célcsoportnak a bevonása egyelőre akadályokba ütközik, mivel az Európai Szociális Alapból finanszírozott aktív munkaerőpiaci programok nem kielégítő hatékonysággal céloznak a legnehezebben foglalkoztathatókra, a tartós munkanélküliekre és inaktív személyekre: „A magasabb képzettségű munkanélküliek megfelelő szolgáltatásokban részesülnek, azonban a kevésbé foglalkoztatható csoportokat, például a tartós munkanélkülieket, az inaktív személyeket, a romákat és a fogyatékossággal élőket nem támogatják kellőképpen" (Magyarország 2019. évi országjelentése). A jelentés ehhez kapcsolódó problémaként említi az egészségügyi és szociális szolgáltatásokkal való koordináció hiányát. Az interjúk tapasztalatai is alátámasztják, hogy szükség volna a munkaerőpiaci és a szociális szolgáltató szektor nagyobb fokú együttműködésére.

[27] *Felhívás: Nem állami szervezetek munkaerő-piaci szolgáltatásainak támogatása GINOP-5.1.5-16" https://www.palyazat.gov.hu/ginop-515-16-nem-llami-szervezetek-munkaer-piaci-szolgltatsainak-tmogatsa-1# Letöltés ideje: 2019. április 23.*

A szociális szakemberek a hátrányos helyzetű ügyfelekkel való ügyfélkezelés, kommunikáció, bizalomépítés és motiválás terén szerzett tapasztalatai gazdagíthatják a foglalkoztatási osztályok ügyintézőinek eszköztárát, hozzájárulhatnak a foglalkoztatási osztályok ügyintézőinek munkájához az együttműködésre nehezen rávehető, nehezen motiválható ügyfelek sikeres munkaerőpiaci mobilitásának előmozdításában. Itt azokra az ügyfelekre gondolunk, akiket egy korábbi Hétfa tanulmány (2018a) eredményei alapján az ügyintézők a „nem a munkaügybe való" illetve „nem lehet mit kezdeni vele" jelzőkkel írtak le. Ezen ügyfelek aránya a regiszter egyharmad részét tette ki akkori ügyintézői becslések alapján (az interjúk 2017 augusztusa és decembere között készültek).

Foglalkoztatási Osztályok és a Családsegítő és Gyermekvédelmi Szolgálatok kapcsolata

2016-tól a családsegítő és a gyermekjóléti szolgálat integrált szolgáltatási keretben működik tovább az újonnan létrejött települési Család és Gyermekjóléti Szolgálatok, valamint a járási és megyei Család és Gyermekjóléti Központok önkormányzati fenntartású intézményei által (Kopasz, 2017). Minden, a témában jártas interjúalany elmondta, hogy az átalakítás következtében a klasszikus családsegítő tevékenység jellemzően háttérbe szorult a nagyszámú gyermekjóléti esettel szemben a gyermekek veszélyeztetettségi helyzetének prioritása, a jelentős adminisztrációs teher és a szűkös humánkapacitás miatt. Ez összhangban van korábbi kutatási eredményekkel is (Kopasz, 2017). A hangsúlyeltolódás ellenére van, ahol a szolgálatok vezetőinek hozzáállása, valamint a humánkapacitás függvényében változó mértékű, de érzékelhető figyelem irányul továbbra is a gyerekekkel kapcsolatos nehézségeken kívül eső területekre (például idősek, munkanélküli személyek). A számukra nyújtott alapszolgáltatások közt igény szerint egyéni álláskeresési segítés is előfordul. Néhány szolgálaton pedig továbbra is működik egy kisebb csoport, akik munkaerőpiaci szolgáltatásokat nyújtanak (állásinterjúra felkészítés, munkaközvetítés, munkáltatói kapcsolattartás).

A járási hivatalok foglalkoztatási osztályainak helyzetéről az együttműködési lehetőségek szempontjából érdemes megemlíteni, hogy továbbra is jelentős az ügyintézők adminisztrációs terhe, melyet alátámasztottak mind a most készített interjúk, mind a Hétfa (Bördős és mtsai, 2018) profilingrendszer-értékelése kapcsán készített interjúi. Emellett a jelenleg Európai Uniós forrásból megvalósított munkaerőpiaci programok indikátorainak teljesítése és a nagylétszámú bevonások, valamint a létszámstop miatt fokozottan fennálló alacsony ügyintézői létszám és nagy fluktuáció miatt nagy a nyomás az ügyintézőkön. Miközben az egyéni esetkezelésre – jellemzően régiónként eltérő mértékben – arányaiban kevesebb idő jut.

Együttműködés és koordináció hiánya

A járási foglalkoztatási osztályokon és a megyei foglalkoztatási főosztályokon készített interjúkon az interjúalanyok túlnyomó többsége semmilyen együttműködésről, koordinációról nem számolt be a települési Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgáltok családsegítőivel. A két intézményrendszer kapcsolatát az ügyfeleken keresztül érkező szubjektív benyomások és a kölcsönös információhiány

jellemzi. Nem ismerik egymás tevékenységét, programjait, eszköztárát és szemléletét. Az egyik megkérdezett szociális szakember véleménye szerint elengedhetetlen volna egymás működésének és szempontjainak megértése és véleménye szerint „az együttműködési hajlandóság hiánya nagyobb probléma, mint a pénzhiány”. Az együttműködésnek jelenleg sem kapacitásbeli, sem az intézményi és szabályozási feltételei nem adottak. Mindazonáltal eseti együttműködések több formában is előfordulnak. Egyrészt előfordul, hogy a járási foglalkoztatási osztályok és a Család és Gyermekjóléti Szolgálatok tájékoztatót küldenek egymásnak programjaikról, valamint az elérhető képzések listájáról. De ezek az információcserék sporadikusak, függnek az aktuális humán kapacitáshiánytól. Másrészt előfordul személyes kapcsolatfelvétel is, ahol jellemzően a családsegítő a kezdeményező fél. Például van gyakorlat arra, hogy telefonon felkeresi a foglalkoztatási osztály egyik munkatársát, hogy egy adott ügyfél kapcsán képzési, illetve támogatási lehetőségekről érdeklődjön. Emellett a VEKOP 8.1.2-16./GINOP 5.1.5-16 program viszonylag friss indulása óta a civil partnerek igyekeznek szükség esetén szorosabban együttműködni a családsegítőkkel. A munkán kívüli, személyes kapcsolatok (ami feltehetően csak a kisebb településeken jellemző), a tapasztalatok szerint jelentősen hozzájárulnak a foglalkoztatási osztályok és a családsegítő és gyermekjóléti szolgálatok tevékenységei közti különböző együttműködések, egymást segítő kapcsolatok kialakulásához.

Az együttműködések lehetőségeit akadályozza az operatív programok (EFOP, GINOP) közötti versengés, a bevonandó létszámok és az egymással átfedésben lévő célcsoportok miatt, amit nem csak az interjúk támasztanak alá, hanem a Világbank projektzáró workshopján elhangzottak is. Az egyik kiemelkedő példa a Baranya megyei foglalkoztatási főosztály és a megyei Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (SZGYF) kirendeltsége között önkéntes alapon létrejött a GINOP, TOP és EFOP programok közötti koordináció. Az együttműködés kiindulópontja az volt, hogy egy épületben dolgoznak a projekt munkatársak és informális találkozások alkalmával született meg az ötlet és motiváció kidolgozni a bevonás és indikátorok teljesítése szempontjából kölcsönösen előnyös együttműködést, nagyobb eséllyel biztosítva a programok egymásra épülését. Ám még itt is elhangzott, hogy „nem baj, ha együttműködünk, de az indikátorunkat el ne vigyétek”. Vagyis az indikátornyomás alatt a szervezetek időnként ellenérdekeltek az együttműködésben, mert a párhuzamosan futó projekteknek ugyanabból a szűk csoportból kell bevonniuk a résztvevőket.

Az együttműködések lehetséges formái

A minisztériumi és civil szakértők, szociális- és foglalkoztatási szakemberek javaslatai alapján összegezzük azokat a különböző közigazgatási szinteken megvalósítható együttműködési elképzeléseket, amik az interjúkon hangzottak el. Ezek a tapasztalatok az együttműködési lehetőségekről való további szakmai gondolkodást szolgálják. Elöljáróban annyit érdemes megjegyezni, hogy a mindkét intézményrendszerben jelen lévő kapacitáshiányos állapot jelenleg alapvető gátja bármilyen együttműködési forma elmélyítésének.

Az együttműködés fejlesztésének egyik iránya a **szakemberek közti személyes-szakmai kapcsolatok elősegítése**. A javaslatok alapján ezt segítheti a foglalkoztatási szolgálatokon egy vagy több kapcsolattartó kijelölése. A szociális szakemberek az interjúk során egybehangzóan nyilatkozták, hogy a szociális szakemberek kezdeményezése elvárható, mivel a személyes kapcsolattartás alapvető munkamódszerük, de meglátásuk szerint a másik oldalon a fogadókészség támogatásra szorul. Egy másik javaslat szerint az ugyanazon ügyfelekkel foglalkozó szociális és foglalkoztatási osztályon dolgozó szakemberek közös megbeszélései szolgálhatnák a jobb információáramlást és a szolgáltatások jobb célzását.

Az együttműködés mélyítésének másik iránya lehet az **ügyfelekről elérhető adatbázisok kölcsönös átjárhatósága**, ami a fejlesztések hosszú távú tervezésének függvényében két módon is elképzelhető: akár közös adatbázis fejlesztése formájában, akár a különböző szakrendszerekben elérhető adatbázisok[28] releváns adataihoz való hozzáférés biztosítása révén. Ez a fejlesztési irány számos adatvédelemmel kapcsolatos kérdést vet fel, amelyek tisztázása elengedhetetlen. Az adatokhoz való hozzáférés azonban kölcsönösen előnyös lehet a szociális és a foglalkoztatási intézményeknek. Az egyik PM szakértő szerint például a profiling rendszernek figyelembe kellene vennie a szociális szakrendszer által nyilvántartott információkat az álláskeresőkről. A **szociális diagnózis** újabb alapot adhat az együttműködésre, mivel rögzíti a szolgáltatás igénybe vevőjének minden szociális problémáját, családi körülményeit, feltérképezi erőforrásait, motivációit, számos közvetlenül és közvetetten a munkavállaláshoz kapcsolódó információt is tartalmaz, s emiatt a foglalkoztatási osztály számára is értékes információkat foglal magába, megkönnyítheti az elhelyezkedés előtt álló akadályok felderítését. A diagnózis elkészítése a Családsegítő és Gyermekjóléti Központok feladata, amit a szolgálat vagy valamely, a családdal kapcsolatba kerülő szociális szakember (jelzőrendszeri tag) kezdeményez a család szociális helyzetének átfogó vizsgálata céljából abban az esetben, ha korábban igénybe nem vett szociális szolgáltatás vagy gyermekjóléti alapellátás válik szükségessé (lásd: Szociális törvény 64/A. §). A szociális diagnózis távlati célja ezen túl a szociális és nem szociális szolgáltatások iránti szükségletek felmérése, ugyanis mindkettő rögzítendő a diagnózisban, s a szociális szolgáltatásokra vonatkozó igények kötelező érvényűek a szociális szolgáltatók számára. A

[28] *Néhány ilyen releváns adatbázis:*
az NFSZ IR rendszere;
a GINOP 5.1.5. programban a civil szervezetek által vezetett egyéni fejlesztési tervek;
a NAV EMMA adatbázisa;
a szociális diagnózis;
a FOKA;
a szociális szolgáltatások igénybevételét rögzítő KENYSZI/TEVADMIN;
egészségügyi adatok.

szociális diagnózis – egy sikeresnek ítélt pilot projektet[29] követően – jelenleg a bevezetés szakaszában van 2018. január 1-től, így számos szakmai fejlesztés jelenleg is folyamatban van. Hosszú távon azonban ez a módszer egy potenciális együttműködés esetén alapja lehet a közös ügyfelek problémáinak jobb megismerhetőségében és információval szolgálhatna az ügyfelek által igénybe vett szolgáltatásokról, valamint a szolgáltatások kapacitásszükségleteiről egyaránt. A korábban bemutatott észt *Youth Prop-Up* program (erről lásd 4.2 alfejezet) aktivitástérképéhez hasonlóan ez a potenciális együttműködés segítséget nyújthat a helyi igényekhez igazodó szolgáltatásfejlesztésben is. Emellett segíthet bővíteni a foglalkoztatási ügyintézők tudását a szociális szolgáltatásokról a különböző szolgáltatások nagyobb koordinációja felé való elmozdulás révén. A korábbiakban bemutatott javaslatokhoz képest az együttműködés elmélyítését leginkább kiaknázó fejlesztési irány a **szociális és munkaerőpiaci szolgáltatók** céljainak harmonizálása és **közös célmeghatározása.** Ennek támogatására a javaslat szerint szükség lenne egy legalább háromoldalú egyeztetéseket szolgáló fórumra az NFSZ, a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálatok és Központok részvételével, amihez a munkáltatók vagy munkáltatói szervezetek is hozzáteszik a munkaerővel kapcsolatos igényeiket. További fejlesztési lehetőség lenne az oktatási és képzési intézmények bevonása ebbe az egyeztető fórumba. Az ilyen együttműködés kialakítható a foglalkoztatási paktumok keretein belül, ahogy arra példa korábban már említett Baranya megyei programok koordinációja.

Szociális szakemberek módszerei és ügyfélkezelési gyakorlata

A szociális szakemberek elmondása alapján két jellemző cél szokott előkerülni hátrányos helyzetű felnőttekkel, illetve fiatal felnőttekkel végzett munkájuk során: az ügyfelek elképzeléseinek, elvárásainak közelítése a realitásokhoz, valamint a hosszú távú, tervező gondolkodásra való rávezetés. Ezek olyan, a szocializáció és a korábbi tapasztalatok által meghatározott beállítódások, melyeket nagyon nehéz megváltoztatni. A családsegítésben dolgozók ügyfélkörét kitevő hátrányos helyzetű ügyfelek esetében gyakran okoznak nehézséget a korábban átélt traumák és kudarcok, melyek hozzájárulhatnak ahhoz, hogy az ügyfél a munkanélküli létben ragad. Az ilyen esetekben végzett támogató segítségnyújtást mintegy **reszocializáció**ként értelmezhető, amelynek segítése nagyon nehéz és összetett feladat. Elmondása alapján a segítő munka alapja az elfogadás kell, hogy legyen, amely egy olyan kapcsolat kialakítását feltételezi, amelyben az ügyfél fontosnak érezheti

[29] *Felhívás: EFOP-1.9.4-VEKOP-16 „A szociális ágazat módszertani és információs rendszereinek megújítása" https://www.palyazat.gov.hu/efop-194-vekop-16-a-szocilis-gazat-mdszertani-s-informcis-rendszereinek-megjtsa# Letöltés ideje: 2019. 06. 05.*

magát. Ennek elérését is szolgálhatják a következőkben bemutatott technikák az ügyfélkezelés folyamat során a kommunikáció, a bizalom kiépítése és a motiválás terén.

A szociális szakemberek meglátása szerint a **kommunikáció** terén nagyon fontos a világos, **közérthető**, lehetőleg egyszerű nyelvezetű **tájékoztatás**, akár írásban akár szóban történik. Mivel az ügyfélkörre jellemző alacsony iskolai végzettség, valamint a hátrányos helyzetből adódó krízishelyzetek és mindennapi gondok is sokaknál nehezítik a koncentrációt. A tudnivalók megértését érdemes ellenőrizni, melynek jó módja a legfontosabb információkra való **visszakérdezés**. Az ügyféllel szemben alkalmazott kommunikációs stílus adott szociális munkás, illetve ügyintéző személyiségétől is függ, de a közös hang megtalálására főleg a fiatalok esetében a **partnerként való kezelés**, valamint a saját vagy valós **példák** említése jól alkalmazható. Az ügyfél által nem problémaként definiált körülményeinek feltárása érdekében elhangozhat az a kérdés, hogy „mivel tölti a napjait?”, s ezzel az ő szemszögén keresztül kiderülhetnek az elhelyezkedés szempontjából is fontos tényezők, például családi körülmények.

A **bizalom** kiépítésében az **időnek** és az odafigyelésnek is fontos szerepe van a szociális szakemberek véleménye szerint. Az ügyfél problémáinak feltárását egy folyamatnak látják, melyben az idő előrehaladtával és a bizalom kiépülésével egyre mélyebb problémák kerülhetnek felszínre. A **figyelem** fenntartásával (szemkontaktus, enyhén előre dőlt testtartás), valamint belekérdezéssel biztosítható az ügyfél arról, hogy az ügyintézőt érdekli az ő egyéni helyzete. A személyes odafigyelésen túl a **gyakorlatias hozzáállás és a gyors segítségnyújtás** a tapasztalatok szerint ösztönzően hat az együttműködési hajlandóságra, például egy kisebb nehézség hatékony megoldása miatt a komolyabb problémáit is megosztja az ügyfél. Az interjúk tanúsága szerint a **diszkréció** bizonyos nehézségek feltárásához elengedhetetlen feltétel. Ennek biztosítása a privát beszélgetés körülményeinek megteremtése (elszeparált vagy külön helyiség) mellett titoktartás feltételeinek tisztázásával érhető el, vagyis annak tisztázása, hogy milyen esetekben köteles az ügyintéző harmadik személy bevonására, vagy hatósági intézkedés kezdeményezésére (feketemunka, ellátásokra való jogosultság). A **szankció** alkalmazásának bizalomromboló hatása csökkenthető azzal, hogy hangsúlyosan emlékezteti az ügyintéző az ügyfelet, hogy mi von maga után szankciót és annak milyen konkrét következményei vannak.

A **motiváció** felkeltése a szociális szakemberek szerint is nagyon nehéz feladat, főleg olyan esetben, amikor az ügyfél ellenálló, és nem együttműködő valamilyen okból. Segít azonban közelebb kerülni az ügyfélhez az intenzív és heti rendszerességű találkozás. Fontos hogy az ügyintéző érzékeltetni tudja az ügyféllel, hogy hisz a sikerességében. Ezzel kapcsolatban a képességek pontos és alapos fölmérésének is fontos szerepe van, így a lehetőségekhez mérten olyan munkahelyekre közvetíthetik az ügyfelet, ahova reális esélye van bekerülni. Hiszen a további **kudarcok** tovább ronthatják az ügyfelek motivációját (önbizalmát és mentális állapotát is). Az ügyfelek belső erőforrásainak

aktivizálását támogathatja a célokról, a jobb életkörülmények lehetőségéről való beszélgetés az egyik szociális szakember tapasztalata szerint. Ezek a beszélgetések kezdődhetnek például azzal, hogy „miért elégszik meg" azzal, ami most van, vagy azzal, hogy mit kellene tennie az ügyfélnek „ha szeretne külföldre járni nyaralni". Ugyancsak támogatható a motiváció azzal, ha az ügyfél tudja, hogy egy olyan folyamatban vesz részt, ami egy számára értelmezhető és vágyott cél felé vezeti.

A **csoportmunka** módszeréről a szociális szakemberek egyértelműen pozitívan nyilatkoztak. Számos előnyét azonosították a munkaerőpiactól valamilyen hátrányos helyzet miatt távol maradó személyek fejlesztése terén. Hatékony eszköze a munkavállalás szempontjából is hasznos szokások kialakításának, mint a jó időbeosztás, valamint készségek fejlesztésének a társas kapcsolatok, konfliktuskezelés terén. A korábban megszokott komfortzónából való kimozdítás miatt hozzájárul az ügyfelek nyitottabb hozzáállásának kialakításához, új nézőpontokat és lehetőségeket tudnak megismerni a hozzájuk hasonló, referenciapontként szolgáló csoporttagoktól. A munkavállalás szempontjából emellett segítheti a csoportmunka a résztvevőket a későbbi álláskeresésben informális kapcsolati hálójuk kitágításával.

A konfliktuskezelés fejlesztésének, egyben a konfliktusok feloldásának módszere a Család és Gyermekjóléti Szolgálatok által alkalmazott **mediáció**, amit az egyik interjúalanyunk tapasztalatai szerint nagy arányban sikeresen alkalmaznak. Ilyen esetekben a konfliktusban álló felek az intézményben egy mediátor segítségével beszélik át a konfliktus tárgyát és a felek által aláírt írásos megállapodással zárul. Ez a családon belüli ellentétek, adott esetben az ügyfelet az előre lépésben gátló körülmény feloldásában is hasznára lehet az egyénnel foglalkozó szakembernek.

7.2.9. Az interjúk során felmerülő igények és javaslatok a kialakítandó új módszertani útmutatókkal kapcsolatban

Minden interjún rákérdeztünk az interjúalanyoknál, hogy van-e bármi javaslatuk a kiemelt célcsoportok kezelésére vonatkozó módszertani útmutatókkal kapcsolatban, valamint szerintünk milyen képzések lennének hasznosak az NFSZ kollégái számára. Az elhangzott igényeket és javaslatokat a következőkben összegezzük.

Az NFSZ munkatársai közül sokan a meglévő eljárásrendekkel és útmutatókkal kapcsolatos elégedetlenségüknek adtak hangot. Ezek hátterében korábbi rossz tapasztalatok állnak, mint például gyakori, nem következetesen átgondolt és ezért ellentmondásoktól sem mentes módosítások és a napi munkavégzés szempontjából életszerűtlen elvárások.

Ezzel kapcsolatban egyrészt megfogalmazódott az **igény a ritkább, egyértelműbb módszertani változtatásokra**. Másrészt megoldás lehetne az interjúalanyok szerint, ha **a számos elvárás közt kialakításra kerülne egyfajta priorizálás, meghatározva ezzel a legfontosabb elvárásokat** és az

opcionális javaslatokat, iránymutatásokat, amiknek a végrehajtása igazítható a helyi adottságokhoz. Az információ áramlásának, az előírások értelmezésének és jó gyakorlatok megismerésének elősegítése érdekében a **szakmai megbeszélések megszervezésére egyöntetű igény mutatkozik akár országos, akár megyei szinten**.

A kiemelt célcsoportokkal való ügyfélkezeléssel kapcsolatos módszertani útmutatóra vonatkozóan a következőkben foglalhatjuk össze az interjúk tapasztalatait:

- Az ügyintézők szerint könnyebben értelmezhetőek a **rövid, tömör és lényegre törő** útmutatók („*fél oldal, tőmondatokban*”).
- Többen szorgalmazták a **folyamatábrák** alkalmazását, ami korábbi eljárásrendek gyakorlata is volt. Ezek segítségével vizuálisan bemutatható az ügyfélkezelés javasolt folyamata a lehetséges kimenetekkel együtt.
- Szerencsés, ha az útmutató tartalmi felépítése **igazodik az IR felépítéséhez.**
- Többen kiemelték, hogy az útmutatókhoz hasznos lenne **kapcsolódó képzést szervezni**, mely az útmutató által javasolt módszereket és technikákat segítene elsajátítani.
- Egyesek szerint a foglalkoztatási osztályon dolgozó ügyintézőknek egyre nagyobb szüksége lenne **szupervíziós lehetőségre** a hátrányos helyzetű álláskeresőkkel végzett munkájuk miatt **a kiégés megelőzése és az elkötelezettség megőrzése érdekében**. Továbbá szükség lehet **esetmegbeszélésekre a különböző szakemberek részvételével**, akik különböző szakterületen foglalkoznak adott halmozott hátrányokkal rendelkező álláskeresővel (például egészségügy, foglalkoztatás, szociális segítségnyújtás).
- Vannak, akik szerint az ügyintézők tanácsadói munkájának elősegítésére hasznos lehet **mintakérdések és kérdéssorok összeállítása**, melyek különböző forgatókönyvek alapján segítik az ügyintézőket az akadályozó tényezők feltárásában.
- Volt, aki úgy vélte, hogy hasznos lenne **a különböző problémákkal küzdő ügyfelek megfelelő szolgáltatásokba irányítására vonatkozó elvek** összegyűjtéséről is. Volt, aki ezt az ügyfélutak moduljainak kidolgozása révén tudná elképzelni.
- Egyesek szerint hasznos lenne **egy átfogó, gyakorlati képzés a fontosabb ügytípusokról**.
- Másrészt viszont többen is kiemelték, hogy az ügyfélkezelés annyira személyre szabott kell legyen, hogy nincs olyan, a kiemelt célcsoportokba tartozó ügyfelek esetén általánosan alkalmazható módszertan, amit egy útmutatóban össze lehetne foglalni.

7.2.10.Felmerült javaslatok és igények az NFSZ ügyintézők képzéseivel kapcsolatban

Az interjúk alapján általános nyitottság tapasztalható a képzések iránt a foglalkoztatási ügyintézők körében. Korábbi tapasztalatokra támaszkodva többen azt is kiemelték, hogy a képzések közvetetten alkalmat adnak **az egymás közti szakmai tapasztalatcserére, tudásmegosztásra**, amit nagyon

érdekesnek és hasznosnak tartanak. Ez összecseng a módszertani útmutató kapcsán is felmerült, szakmai megbeszéléseken való részvétel igényével. A képzésekkel kapcsolatban azonban több esetben megfogalmazódott az a félelem is, hogy a jelenlegi leterheltséget figyelembe véve jelentős kapacitáskiesést jelentene a képzésen való részvétel. Mindazonáltal ez nem csökkenti az interjúalanyok körében a képzések támogatottságát, a foglalkoztatási szervezetrendszerben korábban megvalósított országos és jelenleg előforduló megyei szintű képzések pozitív tapasztalatai is többször említésre kerültek. Felmerült az is, hogy szükség lehet a foglalkoztatási szolgálatok ügyintézői, tanácsadói mellett az együttműködő partnerek ügyfelekkel foglalkozó kollégáinak bevonására is, mivel a közös ügyfélkört érdemes egyforma elvek mentén kezelni. A szükségesnek tartott képzések tematikájuk szerint elég vegyes képet mutatnak, az ügyintézői és tanácsadói tudás és képességfejlesztés több területét érintik.

Sokan egyetértettek abban, hogy hasznosnak tartanának képzéseket az alábbi témákban:

- **Kommunikációs technikák, asszertív kommunikáció**: szinte minden interjún elhangzott, hogy a kommunikációs készségek gyakorlati megközelítésű fejlesztése szükséges annak érdekében, hogy az ügyfelek motiválása és érdeklődésük felkeltése sikeresebb legyen.
- **Konfliktuskezelés**: az ügyintéző-ügyfél kapcsolatokban és a kollégák közti jobb együttműködés érdekében is szükség lenne a foglalkoztatási osztályon dolgozók konfliktuskezelő technikáinak fejlesztésére.
- **Interkulturális és szociális ismeretek:** főként a hátrányos helyzetű ügyfelekre jellemző szociális, például családi, egészségügyi, lakhatási körülményekkel kapcsolatos ismeretek bővítése. Ezen ismeretek segíthetnek abban, hogy az ügyintéző jobban felismerhesse a viselkedési minták mögött rejlő okokat, befolyásoló tényezőket így adekvátabb válaszokat tudjon adni.
- **Ügyfélkezelési technikák**: különböző személyiségű, hátterű ügyfelek jobb (pl. személyiségtípusok, motivációs faktorok) megismerését segítő ismeretek. Valamint az egyéni motiválási lehetőségek és technikák megismerése elősegítheti a jobb együttműködést és az eredmények elérését.
- **Önismereti képzés**: az ügyintéző személyiségével összhangban lévő tanácsadói attitűd fejlesztése, mely hozzájárul a jobb ügyfélkezeléshez és az egyéni cselekvési tervek személyre szabott összeállításához.
- **Stresszkezelés:** az ügyfelekkel foglalkozó kollégák hatékonyabb munkavégzéséhez, valamint a kiégés esélyének csökkentése érdekében stresszkezelési technikák elsajátítása.

További témák, melyek előkerültek az interjúk során a lehetséges és szükséges képzésekről:

- **IR ismeretek:** a program működése jobb megismerése és az összefüggések megvilágítása.
- **Pénzügyi ismeretek:** a jobb munkáltatói kapcsolattartás érdekében látják szükségét annak, hogy a munkáltatókat érintő kérdésekben felkészültebbek legyenek.
- **Munkáltatói kapcsolattartás**: a foglalkoztatási osztályok és a munkáltatók kapcsolatának fejlesztése céljából az a javaslat fogalmazódott meg, hogy a foglalkoztatási szolgálat munkatársait fel lehetne készíteni a piaci cégekkel való rámenősebb, hatékonyabb kommunikációra („*a munkáltatói kapcsolattartónak olyannak kellene lennie, hogy ha kidobják az ajtón, bemegy az ablakon*”), valamint arra, hogy legyen egy világos víziójuk a saját szerepükről a munkáltatókkal való együttműködés során. Ebbe a körbe bevonható minden olyan partner szervezet, amely valamilyen szolgáltatás kapcsán már együttműködik a foglalkoztatási osztályokkal vagy, akivel potenciális együttműködés kialakítható.
- **Munkajogi ismeretek:** munkajogokkal összefüggő kérdések tisztázása kiegészítve az aktuális változásokkal.

A különálló képzési javaslatok mellett kidolgozható egy komplett, modern, a digitális lehetőségek kihasználására épülő, több elemből álló moduláris (akár *blended learning* módszerű) képzési folyamat is. A képzés tananyaga egy online platformon is elérhetővé tehető. A képzés szervezhető úgy hogy földrajzilag meghatározott „tanulócsoportok” egyszerre sajátítják el az egymásra épülő tananyagokat, aminek az elmélyítésére heti rendszerességgel csoportos találkozókat szerveznek az aktuális tananyag átbeszélésére, kérdések tisztázására, illetve gyakorlatok elvégzése céljából. Modulok lehetnek például: bevezető alapvető munkaerőpiaci ismeretekről (humán tőke, kereslet-kínálat, vállalati működés); tanácsadói módszertan (problémafeltárás); a helyi támogató, munkaerőpiaci és szociális intézményrendszer lehetőségei; az ügyfélkategorizálási rendszer működése és használata az egyéni cselekvési terv meghatározásában.

8. A kiemelt célcsoportok munkaerőpiaci helyzetének javítási lehetőségei: összegzés és ajánlások

A hazai munkaerőpiacon is jelentős hátrányban vannak az 50 év felettiek, a 25 év alattiak, valamint a tartósan álláskeresők. A statisztikák, a szakirodalom és a foglalkoztatási szolgálatnál dolgozó szakemberek is alátámasztották, hogy e célcsoportoknak kiemelt támogatásra és szolgáltatásokra van szükségük.

A fiatalok magas munkanélküliségi rátája mögött okként megjelenik a fiatalok alacsony képzettsége, a munkáltatói diszkrimináció és a szigorúbb munkavédelmi szabályozás. A fiatalok sokszor nagyon kevés vagy semennyi munkatapasztalattal sem rendelkeznek, ismereteik és elvárásaik a lehetőségeikről vagy az elérhető bérekről hiányosak vagy nem valósághűek.

Az idősebbek körében magasabb az inaktivitás. Sokaknak elavult vagy alacsony szintű a képzettsége, állásvesztés esetén pedig nehezebben váltanak. Előfordul, hogy a tapasztalatuk miatt magasabbak az elvárásaik, amit a munkaerőpiac nem minden esetben értékel.

A tartós munkanélkülivé válás valószínűségét a Hétfa Kutatóintézet által 2018-ban végzett kutatás alapján tudjuk legpontosabban meghatározni. A tartós munkanélküli helyzetben ragadásnak a legfőbb okai az alacsonyabb iskolai végzettség (különösen a legfeljebb általános iskolai végzettség, valamint az érettségit nem adó, alsó-középfokú iskolai végzettség); korábbi hosszabb álláskeresési időszakok (különösen, ha volt 12 hónapnál hosszabb munkanélküli időszak is); a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban (FHT-ban) való részesülés; az idősebb életkor (különösen: 55 év feletti); megváltozott munkaképesség; kevés munkatapasztalat (különösen, ha még nem volt legalább egy éves egybefüggő munkaviszonya). A tartós munkanélküliséget nagymértékben befolyásolja az is hogy az álláskereső milyen járásban és településen él, az 1000 fő alatti településen és a fejlesztendő vagy komplex programmal fejlesztendő járásban élők számára jóval nagyobb a tartós munkanélkülivé válás esélye.

E célcsoportok hosszabb időre ragadnak be az állástalanságba, így egyre nagyobb lett az arányuk a regisztráltak között. E célcsoportok egyre komplexebb figyelmet és támogatást igényelnek, miközben az ügyintézők számára nem nőtt azoknak az eszközöknek az elérhetősége, amelyekkel segíteni tudnák őket. A nemzetközi és hazai hatásvizsgálatai kutatások azt mutatják, hogy e célcsoportok számára a többféle eszközt kombináló komplex programok a hatékonyak. E hatásvizsgálati eredményekből a következőket emelhetjük ki:

- A fiatalok számára a képzések önmagukban ritkán sikeresek, de más eszközökkel kombinálva eredményesek, különösen a munka közbeni, gyakorlati képzések. Kutatásunk tapasztalatai viszont azt mutatják, hogy mégis, a fiataloknak elsősorban a képzést ajánlják fel.

- A bértámogatások nagyobb holtteher-veszteséggel járnak a fiatalok esetében, és ezek is csak akkor sikeresek, ha más eszközökkel és szolgáltatásokkal kombinálják őket és hosszabb ideig tartanak.
- Az idősebbek esetében a képzések hatékonyak lehetnek, de csak akkor, ha az oktatás maga is reagál a célcsoport tanulási sajátosságaira. Az NFSZ kollégái szerint viszont e célcsoportot nehezen tudják motiválni a képzésben való részvételre, ezért sokszor nem őket hívják be. Sokszor az ügyintézők is azt gondolják, hogy az idősebbeket már nem éri meg képzésbe küldeni.
- Az idősebbek esetén a szakirodalom alapján a bértámogatások ritkán hatásosak és nagy holtteher-veszteséggel járnak.
- A tartósan munkanélküliek esetében az eszközök többsége önmagában nem képes eredményeket elérni. Számukra csak a több eszközt kombináló komplex programok jelentenek segítséget.
- A tartósan munkanélküliek esetében a szociális és foglalkoztatási szolgáltatások hatékony összehangolása ugyancsak kulcsfontosságú.

A kiemelt csoportokba tartozó ügyfelek esetén kiemelt jelentősége van az egyéni különbségekre és igényekre reagáló szolgáltatási kosárnak. A tanulmányban bemutatott csoportokon belül nagyon nagyok az egyéni különbségek. Vagyis a sikeres szolgáltatásnak és támogatásnak az egyéni szükségletekre kell reagálnia és nem lehet a célcsoport ismeretében mindenkire illeszkedő mintákat kidolgozni.

Az életkor alapú csoportképzésnél célravezetőbb, ha a profiling rendszer alapján határozzuk meg a tartós munkanélküliség valószínűségét. Így a magas kockázatú álláskeresők rövid időn belül szolgáltatásba irányíthatók, és róluk a profilingnál részletesebb diagnosztika készülhet.

A kiemelt célcsoportoknak nyújtott szolgáltatásokkal kapcsolatban a következő javaslatokat tehetjük:

- A sikeres szolgáltatásnyújtásnak alapvető feltétele az egyéni szükségletek felmérése, részleteseb diagnosztikája.
- A munkaerőpiactól legtávolabb állók esetében a legsikeresebb az egyéni szolgáltatások komplex csomagjának nyújtása.
- A mentori szolgáltatással kapcsolatban a nemzetközi hatásvizsgálatok szerint nagyon jók a tapasztalatok, személyre szabott segítésre van szükség van e célcsoportban. A hazai tapasztalatok jelenleg vegyesek. A szolgáltatások elérhetősége és jellege viszont ma nagyban függ az aktuális uniós programoktól, így nehezen biztosítható a szolgáltatások igény szerinti nyújtása, és hosszabb távú elérhetősége.

- Nagy jelentősége lenne a pszichológiai és mentálhigiéniás szolgáltatásoknak e célcsoportok sok tagja esetén. De sok járásban nem elérhetőek ezek a szolgáltatások, hiányos a szakembergárda, e szolgáltatások elérhetőségét bővíteni kellene. (Több interjúban is jelezték, hogy az ügyfelek körében gyakori pszichés és mentális zavarok másképp nem kezelhetők.)
- Az ügyintéző, tanácsadó és mentor feladatainak elválasztása miatt az ügyfelek több szakember közt vándorolnak, mozognak, miközben a kompetencia- és felelősséghatárok is elmosódnak. Az információáramlás pedig e szakemberek közt akadályozott. Szerencsés lenne a komplex problémákkal küzdő ügyfelek esetében egy esetmenedzser, esetfelelős kijelölése.
- A GINOP 5.1.5 program fontos tapasztalatokkal szolgálhat a szolgáltatások kiszervezése terén, aminek tapasztalatait, eredményeit érdemes lenne hatásvizsgálat tárgyává tenni és figyelembe venni a későbbi szolgáltatásfejlesztés tervezésénél.
- Többen jelezték, hogy a szolgáltatásokban való részvételt akadályozzák az utazással kapcsolatos nehézségek. Fontos lenne, hogy minden esetben az utazási támogatás előre legyen kifizetve vagy a jegy átadva.
- A foglalkoztatási osztályok felé irányuló ügyfélbizalom egy alapvető tényezőjének tűnik az, ha biztosítva van, hogy a lehetőségekhez mérten minél inkább ugyanazon ügyintézőhöz kerüljön vissza az ügyfél (például területi elosztás, vagy ABC sorrend alapján). Másrészről viszont, egyes szakirodalmak külön javasolják a tartós munkanélküliek számára (akik esetében gyakran halmozódó munkaerőpiaci hátrányok nehezítik az elhelyezkedést) külön, erre kijelölt ügyintézők biztosítását. Ezekkel az esetekkel foglalkozó ügyintézők számára biztosított a csökkentett esetszám, hogy több idejük legyen foglalkozni az ügyfelekkel.
- Az ügyintézők és tanácsadók sok esetben nem rendelkeznek naprakész és részletes információkkal a szociális ellátásokról. Javasoljuk, hogy a szociális szolgáltatásokról és ellátásokról készüljenek útmutatók, interaktív tananyagok és képzési alkalmak.
- Ugyancsak hiányoznak vagy sporadikusak az együttműködések a szociális ágazat ellátásaival. Az együttműködés fejlesztése szükséges mindkét ágazat irányából. Szükség lenne ágazatközi koordinációra, intézményi fejlesztésekre, közös módszertanra és közös célmeghatározásra. Ennek érdekében szükség van egy önálló kutatás és fejlesztés megvalósítására.
- A foglalkoztatási osztályokon, az ügyintézők és tanácsadók körében továbbra is sok panasz érkezik a magas adminisztrációs terhekre. Javasoljuk a foglalkoztatási osztályok adminisztrációs terheinek csökkentési lehetőségeit feltáró kutatás végzését: különös tekintettel az IR-ben és az az elektronikus kapcsolattartásban rejlő egyszerűsítési lehetőségekre, valamint a jelenlegi ügyfél/ügyintéző arányok mutatójával kapcsolatos teljes körű felmérésre az egyes járásokban.

Szakpolitikai szinten a következő programozási időszak tervezéséhez javasoljuk, hogy kétféle munkaerőpiaci programtípus legyen kialakítva: egyfelől a 2-es profiling kategóriát célzó, képzésre és bértámogatási elemekre koncentráló programok, másfelől a kifejezetten hátrányos helyzetűeket célzó, személyre szabott és komplex programok. Ez utóbbiakban biztosítani kell a programelemek egymásra épülésének lehetőségét, és célszerű kisebb bevonandó létszámot meghatározni. Ezzel együtt – többek között intenzív humánszolgáltatásokon keresztül – biztosítani kell, hogy egy-egy résztvevő hosszabb ideig (2-4 évig) folyamatosan részesüljön segítségben. Javasoljuk, hogy induljanak külön programok megváltozott munkaképességű (de rehabilitációs járadékban nem feltétlenül részesülő) álláskeresők számára.

Az **európai uniós programok** a szolgáltatások nyújtását és a szolgáltatásba irányítás folyamatait is nagymértékben befolyásolták, esetenként eltérítették. A járásokban elérhető szolgáltatások körét nem az álláskeresők aktuális igényei határozzák meg, hanem a programtervezési elosztási mechanizmusok (amelyek akár több évvel korábbi igényekre reagálnak). Miután a szolgáltatások jelenleg leginkább csak az uniós projektekben férhetők hozzá, így ezek működése nagymértékben meghatározza, hogy kik milyen szolgáltatásban részesülnek.

Többen említették, hogy a projektek szigorú eredménymutatói nehezen egyeztethetők össze a tanácsadói munka természetével, nagyobb rugalmasságra lenne szükség. Gyakran előfordul ugyanis, hogy a tanácsadási, mentori szolgáltatás folyamata alatt is változnak az ügyfelek igényei, körülményei, vagy addig nem ismert befolyásoló tényező derül ki. Ezekhez a változásokhoz nehezen tud alkalmazkodni a program. A projektek megvalósítása során sok helyen láttunk példát arra, hogy lefölözés történik. Az indikátornyomás már a bevonáskor megjelenik és a leghátrányosabb helyzetűek bevonása ellen hat. Több helyen él az a gyakorlat, hogy csak akkor vonnak be egy ügyfelet, ha már tudnak neki ajánlatot (képzés vagy bértámogatást) adni, addig nem. Vagyis azokat, akikről kevésbé feltételezik, hogy hamarosan képzésbe vagy bértámogatásba kerülhet, nem vonják be. Velük így nem is foglalkoznak, ők nem jutnak el a szolgáltatásokhoz. Továbbra is jelentős tényező a szolgáltatások és képzések kiválasztása során a feltöltés kényszere, vagyis az induló képzéseket és a meghatározott szolgáltatási létszámokat igyekeznek feltölteni az ügyintézők. Így a program nyomása erősebb, mint az ügyfél egyéni szükségleteire célzott szolgáltatásba vonás.

Korábbi kutatásunk során is (Bördős és mtsai, 2018) az **ECST-vel kapcsolatban számos kritikát fogalmaztak meg** az interjúk során. Javasoljuk az ECST IR-en belüli felületének felhasználóbarátabbá tételét. Ugyancsak szerencsés lenne, ha **az elhelyezkedést nehezítő tényezőket az ügyintézők rögzíthetnék a profiling során,** és ezek automatikusan megjelennének az ECST-kben is a kiválasztott szolgáltatás-elemek alátámasztására. A GINOP 5.1.5 programban egy párhuzamos információs

rendszer került kifejlesztésre, ebben készül el az integrációs megállapodás, és ezt használhatják a civil szolgáltatók is. E rendszerrel kapcsolatban nagyobb volt az elégedettség, mint az IR-el. Javasoljuk, hogy a tartós munkanélküliekre készítendő **munkaerőpiaci integrációs megállapodás az ECST része legyen.**

A munkaügyi rendszerben dolgozók közt nagyon nagy igény van a **képzésekre és az egymás közti szakmai tapasztalatcserére és tudásmegosztásra.**

Képzéseket és tanulási alkalmakat a következő témákban javaslunk:

- Kommunikációs technikák, asszertív kommunikáció
- Konfliktuskezelés
- Interkulturális és szociális ismeretek
- Ügyfélkezelési technikák
- Önismereti képzés
- Stresszkezelés és szupervízió
- IR ismeretek
- Pénzügyi ismeretek
- Munkáltatói kapcsolattartás
- Munkajogi ismeretek

Javasoljuk egy komplett, modern, a digitális lehetőségek kihasználására épülő, több elemből álló moduláris (akár *blended learning* módszerű) képzési folyamat kidolgozását, amely beépül az ügyintézők karriertervezésébe is.

9. Hivatkozások

Adamecz-Völgyi, Anna, Márton Csillag, Tamás Molnár, és Ágota Scharle. 2017. „Képzéssel a munkaerőhiány ellen? A munkaügyi központok által szervezett vagy finanszírozott képzések célzása és eredményessége". In *Munkaerőpiaci Tükör 2016*, szerkesztette Károly Fazekas és János Köllő. Budapest: MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet. http://www.mtakti.hu/wp-content/uploads/2018/01/mt_2016_hun_54.pdf.

Albanese, Andrea, és Bart Cockx. 2015. „Permanent Wage Cost Subsidies for Older Workers: An Effective Tool for Increasing Working Time and Postponing Early Retirement?" SSRN Scholarly Paper ID 2598928. Rochester, NY: Social Science Research Network. https://papers.ssrn.com/abstract=2598928.

Bakó, Tamás, Zsombor Cseres-Gergely, Judit Kálmán, György Molnár, és Tibor Szabó. 2014. „A munkaerőpiac peremén lévők és a költségvetés". Budapest: MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Közgazdaságtudományi Intézet. http://www.parlament.hu/documents/126660/133966/MTA+KRTK+KTI+A+munkaer%C5%91piac+perem%C3%A9n+l%C3%A9v%C5%91k+%C3%A9s+a+k%C3%B6lts%C3%A9gvet%C3%A9s+jav%C3%ADtott.pdf/ba01c982-873e-416c-8b7f-c6684fe55db8.

Bakó, Tamás, és György Molnár. 2016. „A közfoglalkoztatás hatása a munkapiaci helyzetre". A 2015-2016. évi munkaerőpiaci helyzet és a folyamatok várható alakulása, hatása a növekedésre és az államháztartásra. MTA KRTK KTI.

Bazsalya, Balázs, Lajos Bódis, és György Molnár. 2017. „Tervalku a közfoglalkoztatásban". előadás „Kísérlet és Empíria – Munkaerőpiaci kutatások 2017" című konferencia, Szirák, 24.

Bloemen, Hans. 2016. „Job Search Requirements for Older Unemployed Workers". *IZA World of Labor*, március. https://doi.org/10.15185/izawol.235.

Blundell, Richard, Monica Costa Dias, Costas Meghir, és John Van Reenen. 2004. „Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Program". *Journal of the European Economic Association* 2 (4): 569–606.

Boockmann, Bernhard. 2015. „The Effects of Wage Subsidies for Older Workers". *IZA World of Labor*, szeptember. https://doi.org/10.15185/izawol.189.

Boockmann, Bernhard, és Tobias Brändle. 2015. „Coaching, Counseling, Case-Working: Do They Help the Older Unemployed Out of Benefit Receipt and Back into the Labor Market?" IZA Discussion Paper 8811. Institute for the Study of Labor (IZA). https://ideas.repec.org/p/iza/izadps/dp8811.html.

Boockmann, Bernhard, Thomas Zwick, Andreas Ammermüller, és Michael Maier. 2012. „Do Hiring Subsidies Reduce Unemployment Among the Elderly? Evidence From Two Natural Experiments". *Journal of the European Economic Association* 10 (4): 735–64.

Bördős, Katalin, Márton Csillag, és Ágota Scharle. 2015. „What works in wage subsidies for young people: A review of issues, theory, policies and evidence". 199. Employment Working Paper Series. Genf: International Labour Office - Employment Policy Department. https://www.researchgate.net/profile/Niall_OHiggins/publication/299764480_Fiscal_policy_and_the_youth_labour_market/links/57050e3408ae44d70ee305d5.pdf.

Brändle, Tobias, Lukas Fervers, Andrea Kirchmann, Regina Weber, és Bernhard Boockmann. 2015. „Evaluation der Modellprojekte „Bürgerarbeit"". IAW Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung.

Brussig, Martin, Tim Stegmann, és Lina Zink. 2014. „Aktivierung von älteren ALG-II-Beziehenden mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen". 12/2014. IAB Research Reports. https://econpapers.repec.org/paper/iabiabfob/201412.htm.

Budapest Intézet. 2014a. „Tények és javaslatok a tartós munkanélküliségről". Budapest. http://www.budapestinstitute.eu/uploads/BI_V4TT_ltu_tenyek_javaslatok_2014.1.pdf.

———. 2014b. „Egységköltség-számítási módszertan kialakítása és alkalmazási lehetőségei". Budapes.

Caliendo, Marco, Steffen Künn, és Ricarda Schmidl. 2011. „Fighting Youth Unemployment: The Effects of Active Labor Market Policies". SSRN Scholarly Paper ID 1977808. Rochester, NY: Social Science Research Network. https://papers.ssrn.com/abstract=1977808.

Card, David, Jochen Kluve, és Andrea Weber. 2015. „What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations". Working Paper 21431. National Bureau of Economic Research. http://www.nber.org/papers/w21431.

———. 2018. „What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations". *Journal of the European Economic Association* 16 (3): 894–931. https://doi.org/10.1093/jeea/jvx028.

Czaja, Sara J., és Joseph Sharit. 2016. *Designing Training and Instructional Programs for Older Adults*. CRC Press. https://doi.org/10.1201/b13018.

Cseres-Gergely, Zsombor, Ágota Scharle, és Árpád Földessy. 2015. „Evaluating the Impact of a Well-Targeted Wage Subsidy Using Administrative Data". 3. Budapest Working Papers on the Labour Market. Budapest: Labour Research Department, Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences. http://www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1503.pdf.

Desjardins, Richard, és Arne Jonas Warnke. 2012. „Ageing and Skills: A Review and Analysis of Skill Gain and Skill Loss Over the Lifespan and Over Time". Working Paper 72. OECD Education Working Papers. https://doi.org/10.1787/5k9csvw87ckh-en.

Dorsett, Richard. 2006. „The new deal for young people: effect on the labour market status of young men". *Labour Economics* 13 (3): 405–22.

Eichhorst, Werner. 2015. „Does Vocational Training Help Young People Find a (Good) Job?" *IZA World of Labor*, január. https://doi.org/10.15185/izawol.112.

Eppel, Rainer, és Helmut Mahringer. 2013. „Do Wage Subsidies Work in Boosting Economic Inclusion? Evidence on Effect Heterogeneity in Austria". Working Paper 456. WIFO Working Papers. https://www.econstor.eu/handle/10419/128998.

ERGO Network. 2017a. „Investing in our future: What work(s) for young Roma?" European Roma Grassroots Organizations Network.

———. 2017b. „Investing in our future: What work(s) for young Roma? - Top 10 Best Practices of Roma Youth employment". European Roma Grassroots Organizations Network.

European Commission. 2003. *Employment in Europe 2003: Recent Trends and Prospects*. Köt. Directorate-General for Employment and Social Affairs. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

———. 2012. „PES and older workers - Toolkit for Public Employment Services". Author: Ágota Scharle. Brussels.

———. 2014. „PES approaches for sustainable integration of long-term unemployed - Toolkit". Authors: Ágota Scharle, Tina Weber and Isabelle Puchwein Roberts. Brussels.

———. 2015a. *Literature Review and Identification of Best Practices on Integrated Social Service Delivery: Part II : Country Case Studies.* Luxembourg: Publications Office. http://bookshop.europa.eu/uri?target=EUB:NOTICE:KE0415323:EN:HTML.

———. 2015b. „PES practices for the outreach and activation of NEETs - A contribution of the Network of Public Employment Services". Written by ICF (Anne-Mari Hall, Helen Metcalfe, Pat Irving). Brussels.

———. 2015c. „Cost–Benefit Analysis of Remedial Interventions for the Long-Term Unemployed". Written by ICON-INSTITUT Public Sector GmbH (Michael Fertig, Márton Csillag).

———. 2016. „Gyakorló szakemberek kézikönyve: A foglalkoztatásban, oktatásban vagy képzésben részt nem vevő (NEET) fiatalok fenntartható aktiválása". European Commission. https://nfsz.munka.hu/Lapok/munkaugyi_szolgalatok_europa/content/gyakorlo_szakemberek_kk_a.pdf.

———. 2018. „The Youth Prop-Up Programme". https://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwia5au_08LhAhVkQxUIHQzKC8UQFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FBlobServlet%3FdocId%3D19651%26langId%3Den&usg=AOvVaw326TIk7RUJBzj6qEcoWEKy.

———. 2019. „Evaluation of the Council Recommendation on the integration of the long - term unemployed into the labour market". European Commission.

Fertig, Michael. 2015. „Quantitative Wirkungsanalysen zur Berliner Joboffensive". IAB Forschungsbrichte. IAB.

———. 2016. „Networking and coaching to success? The new German approach to long-term unemployed. Peer Review on "Approaches to integrate longterm unemployed persons"". European Cmmission.

Fox, Louise, és Kaul Upaasna. 2018. *The Evidence Is In: How Should Youth Employment Programs In Low-Income Countries Be Designed?* Policy Research Working Papers. The World Bank. https://doi.org/10.1596/1813-9450-8500.

Hétfa Kutatóintézet. 2013. „Az ifjúsági munkanélküliség csökkentését célzó NSRK-fejlesztések társadalmi-gazdasági hátterének feltárása - 1. kötet". Hétfa Kutatóintézet. http://hetfa.hu/wp-content/uploads/2013/05/Az-ifj%C3%BAs%C3%A1gi-munkan%C3%A9lk%C3%BClis%C3%A9g-cs%C3%B6kkent%C3%A9s%C3%A9t-c%C3%A9lz%C3%B3-NSRK-fejleszt%C3%A9sek-t%C3%A1rsadalmi-gazdas%C3%A1gi-h%C3%A1tter%C3%A9nek-felt%C3%A1r%C3%A1sa_I_k%C3%B6tet.pdf.

Bördős Katalin, Adamecz-Völgyi Anna, Békés Judit(2018). „A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat ügyfélkategorizálási rendszerének értékelése". A profiling rendszer hatékonyságával kapcsolatos statisztikai és módszertani értékelés" című projekt értékelő tanulmánya. Hétfa Kutatóintézet, Budapest. http://hetfa.hu/wp-content/uploads/2018/04/HETFA_NGM_Profiling_ertekeles.pdf.

Koltai Luca, Bördős Katalin, Csoba Judit, Herczeg Bálint, Hamza Eszter, Megyesi Boldizsár, Németh Nándor, Rácz Katalin, Szabó Dorottya, Váradi Mónika, Varga Eszter, Virág Tünde (2018) „A közfoglalkoztatás hatása a helyi gazdaságra, helyi társadalomra". Hétfa Kutatóintézet, Budapest., http://hetfa.hu/wp-content/uploads/2018/11/BM_k%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A1s_Tanulm%C3%A1ny_20180928-merged.pdf

Huttunen, Kristiina, Jukka Pirttilä, és Roope Uusitalo. 2013. „The employment effects of low-wage subsidies". *Journal of Public Economics* 97 (C): 49–60.

ILO. 2016. „A roma fiatalok méltányos munkalehetőségének előmozdítása Közép- és Kelet-Európában". Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Budapesti Közép- és Kelet-Európai Irodája és Méltányos Munka Szakértői Csoportja (ILO DWT/CO).

Kasearu, Kairi, és Avo Trumm. 2017. „Report on the Statistical Data Analysis of the Youth Centre Log-Book 'Noorte Tugila/Youth Prop Up'". Tartu: UT Institute of Social Studies.

Kluve, Jochen. 2014. „Youth market labor interventions". *IZA World of Labor*. https://doi.org/10.15185/izawol.106.

Kluve, Jochen, Susana Puerto, David Robalino, Jose Manuel Romero, Friederike Rother, Jonathan Stöterau, Felix Weidenkaff, és Marc Witte. 2016. „Do Youth Employment Programs Improve Labor Market Outcomes? A Systematic Review". *IZA Discussion Paper Series*, sz. 10263 (október): 66.

Koning, Jaap de. 2007. „The Reform of the Dutch Public Employment Service". In *The Evaluation of Active Labour Market Policies*, by Jaap de Koning, 4170. Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.4337/9781781953013.00017.

Krueger, Alan B., Judd Cramer, és David Cho. 2014. „Are the Long-Term Unemployed on the Margins of the Labor Market?" *Brookings Papers on Economic Activity* 2014 (1): 229–99. https://doi.org/10.1353/eca.2014.0004.

KSH. 2018. „Táppénz, 2014-2016". Budapest: Központi Statisztikai Hivatal. https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/tappenz16.pdf.

Mascherini, Massimiliano, Stefanie Ledermaier, Carlos Vacas-Soriano, és Lena Jacobs. 2017. *Long-Term Unemployed Youth: Characteristics and Policy Responses*. EF 1729. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Matheika Zoltán. 2013. „Az ifjúsági munkanélküliség magyarországi sajátosságai". Budapest: Friedrich Ebert Stiftung. http://fesbp.hu/common/pdf/tanulmany_tarki.pdf.

Metcalfe, Helen, Anette Curth, European Commission, Social Affairs and Inclusion Directorate-General for Employment, és ICF International (Firm). 2016. *PES Network Conference: Implementation of the Youth Guarantee : Challenges and Success Factors : Summary Report*. http://dx.publications.europa.eu/10.2767/159905.

Micklewright, John, és Gyula Nagy. 2005. „Job Search Monitoring and Unemployment Duration in Hungary: Evidence from a Randomised Control Trial". SSRN Scholarly Paper ID 857184. Rochester, NY: Social Science Research Network. https://papers.ssrn.com/abstract=857184.

———. 2010. „The effect of monitoring unemployment insurance recipients on unemployment duration: Evidence from a field experiment". *Labour Economics* 17 (1): 180–87. https://doi.org/10.1016/j.labeco.2009.10.003.

Molnár, György, Balázs Bazsalya, és Lajos Bódis. 2018. „A helyi foglalkoztatási kezdeményezések központi támogatásának elosztási mechanizmusai". 2018/27. MTA-KTI Műhelytanulmányok. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Közgazdaságtudományi Intézet. https://www.mtakti.hu/wp-content/uploads/2018/11/MTDP1827.pdf.

Mosley, Hugh, Ágota Scharle, és Miroslav Stefanik. 2017. „The Role of PES in Outreach to the Inactive Population". European Commission.

OECD. 2007. „Perspective 50plus – Employment pacts for older workers in the regions, Germany".

———. 2014. *Ageing and Employment Policies: Netherlands*. https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/ageing-and-employment-policies-netherlands-2014_9789264208155-en.

———. 2018. „Key policies to promote longer working lives in the Netherlands".

Petróczi Andrea, és Varga Lívia. 2018. „A speciális közfoglalkoztatási pilotprogram megvalósítása és hatásmechanizmusa a magyar szociálpolitika eszközrendszerében". *Esély* 2018 (3): 86–107.

Picchio, Matteo. 2014. „Is training effective for older workers?" *IZA World of Labor*. https://doi.org/10.15185/izawol.121.

Rich, Judith. 2014. „What do field experiments of discrimination in markets tell us? A meta analysis of studies conducted since 2000".

Scharle, Ágota, és Márton Csillag. 2016. „Gyakorló szakemberek eszköztára a tartós munkanélküliséggel kapcsolatos javaslat végrehajtásához". European Commission. https://nfsz.munka.hu/Lapok/munkaugyi_szolgalatok_europa/content/tartos_mn_javaslat.pdf.

Signorelli, Marcello. 2017. „Youth unemployment in transition economies". *IZA World of Labor*. https://doi.org/10.15185/izawol.401.

Strategopolis. 2018. „Aktív munkaerőpiaci eszközök eredményességének értékelése - Hatásosság, eredmények, javítási lehetőségek: Nemzetközi szakirodalom, hazai eszközök hatásvizsgálata és a rendszer értékelése alapján".

Van den Berg, Gerard J., és Bas Van der Klaauw. 2005. *Job Search Monitoring and Sanctions: A Brief Survey of Some Recent Results*. IFAU.

Vanvitelli, Luigi, és Francesco Pastore. 2018. „Why is youth unemployment so high and different across countries?" *IZA World of Labor*. https://doi.org/10.15185/izawol.420.

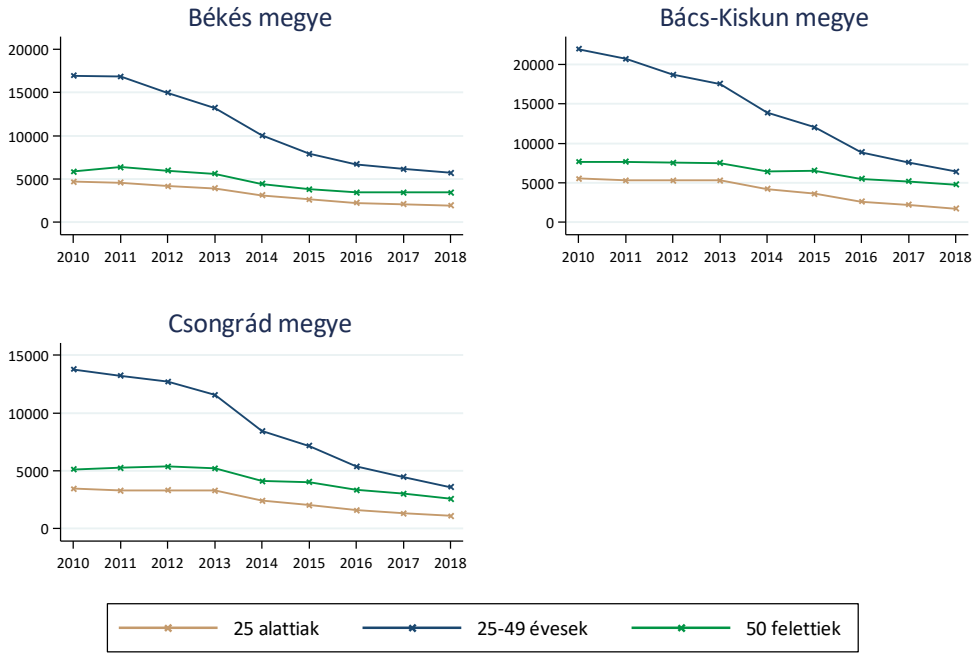
Wilson, Tony. 2013. „Youth unemployment: review of training for young people with low qualifications".

World Bank. 2018. „Technical Report Including Policy Recommendations for Improved Labor Market Intervention".

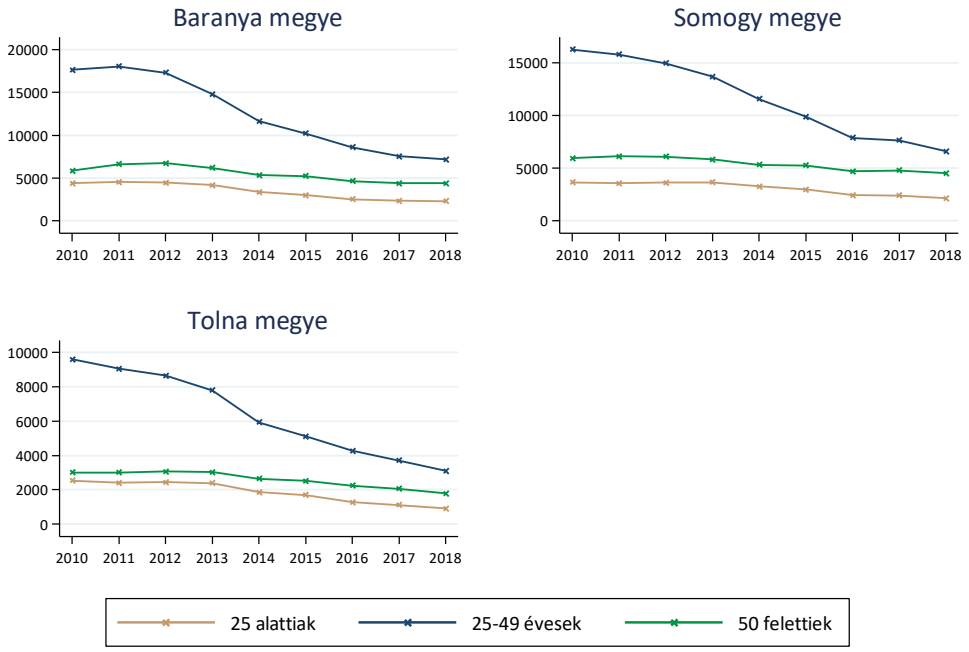
10. Mellékletek

10.1. Regisztrált álláskeresők száma megyei bontásban, 2010-2018

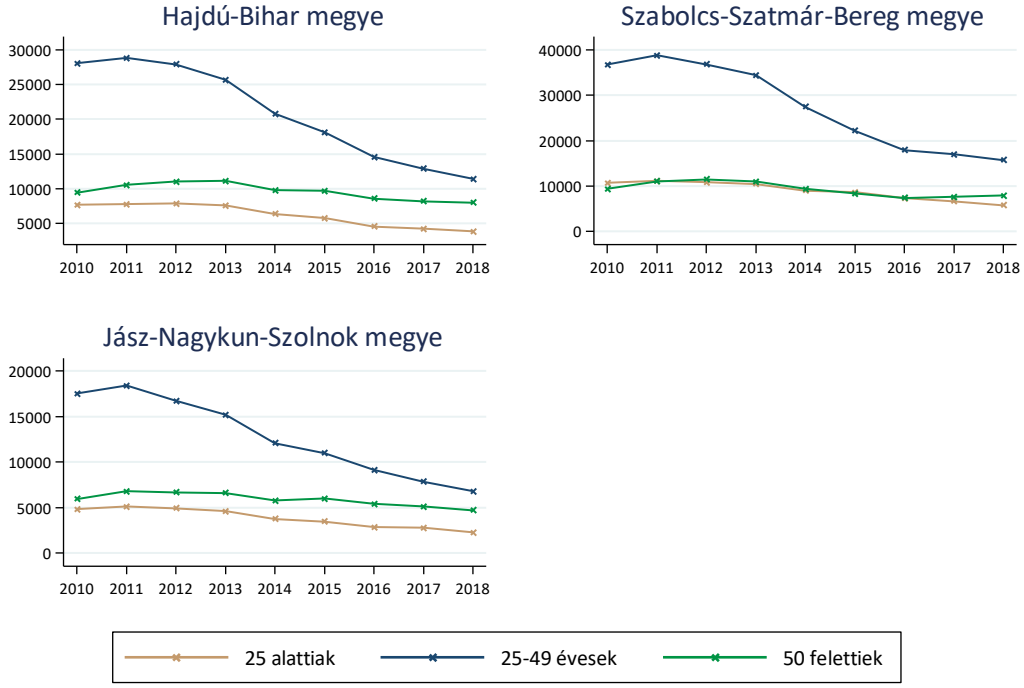
Dél-Alföld



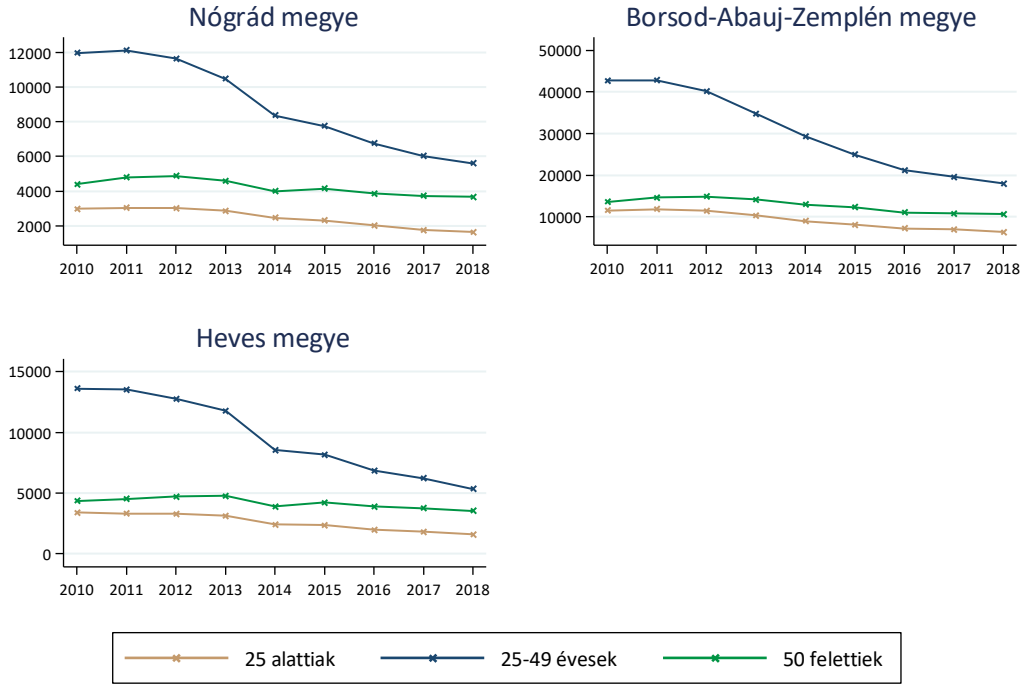
Dél-Dunántúl



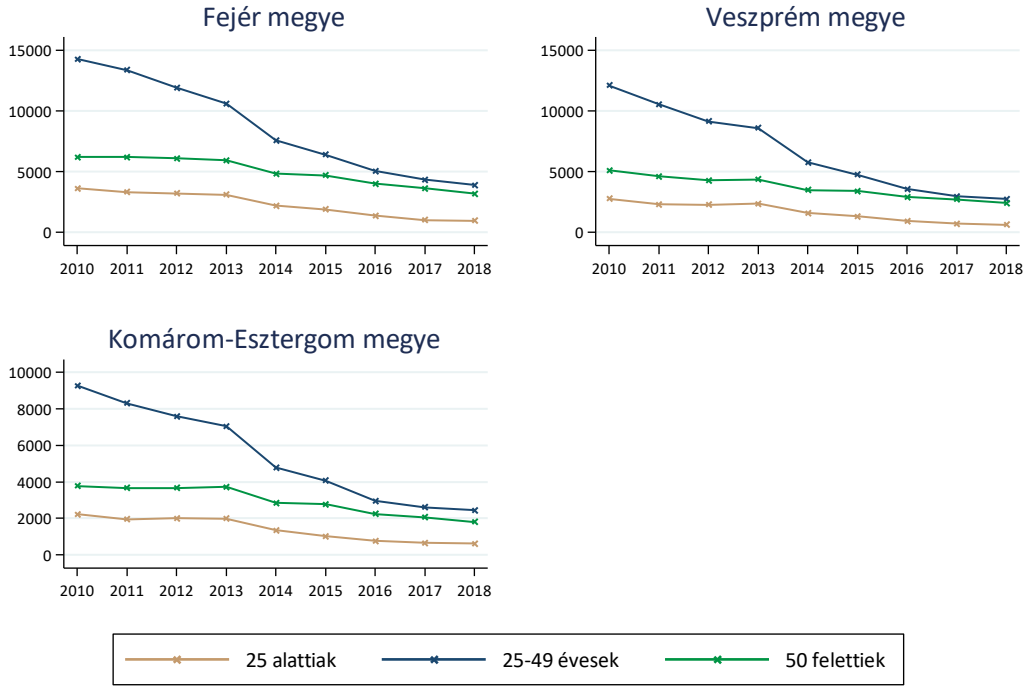
Észak-Alföld



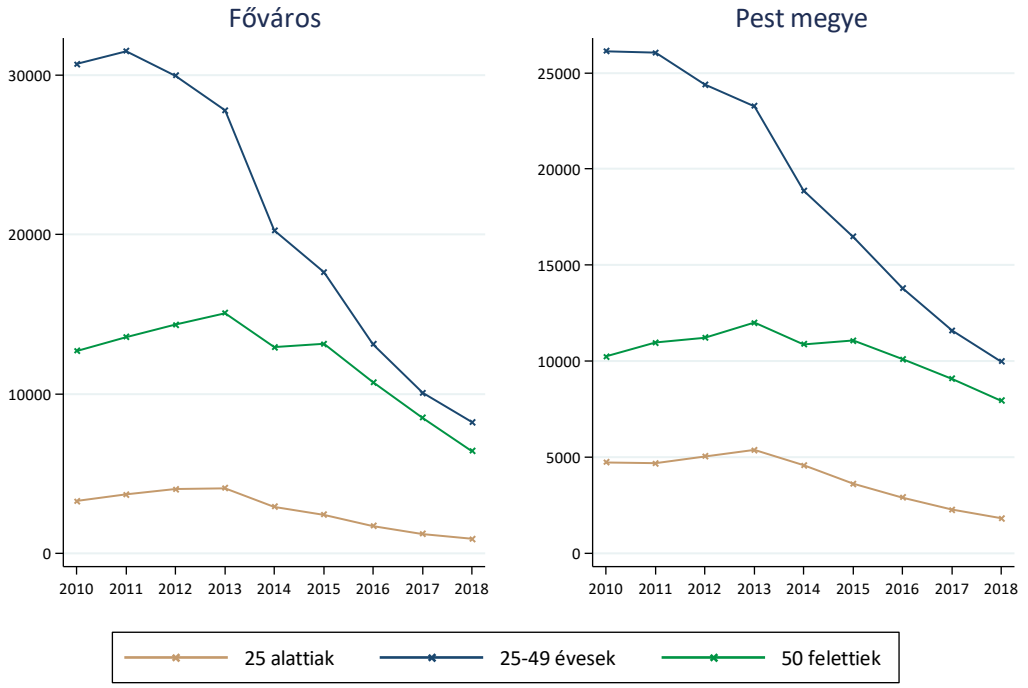
Észak-Magyarország



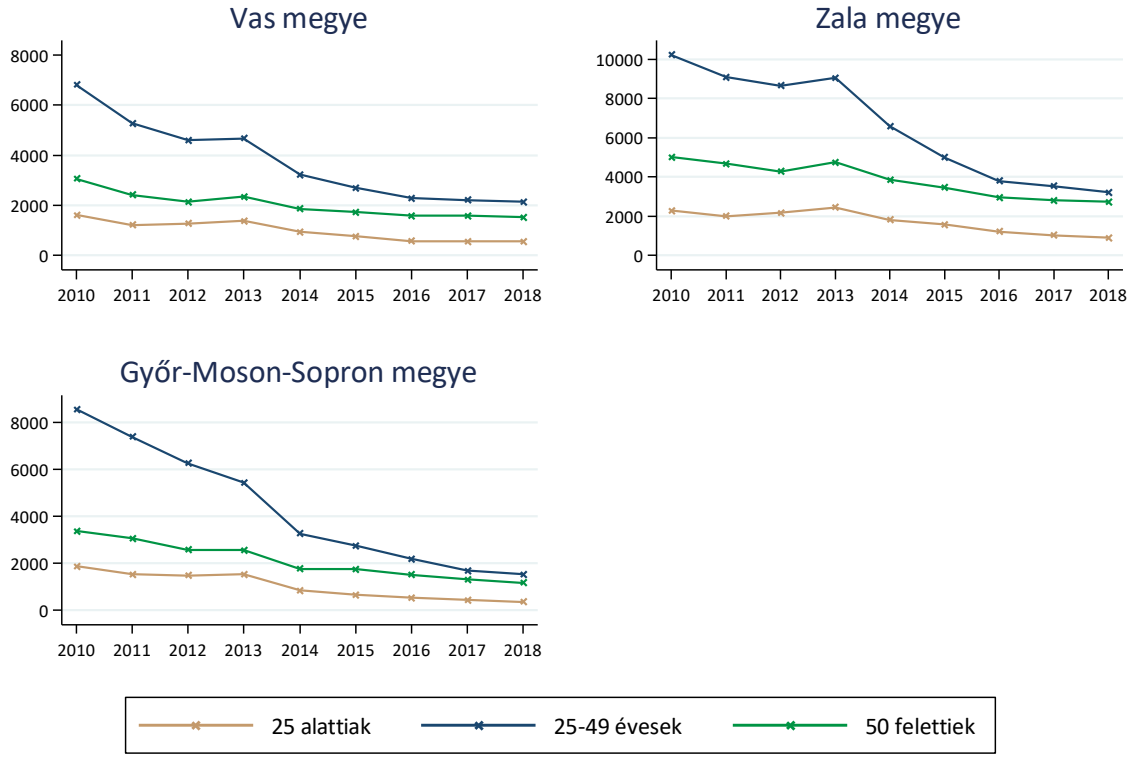
Közép-Dunántúl



Közép-Magyarország

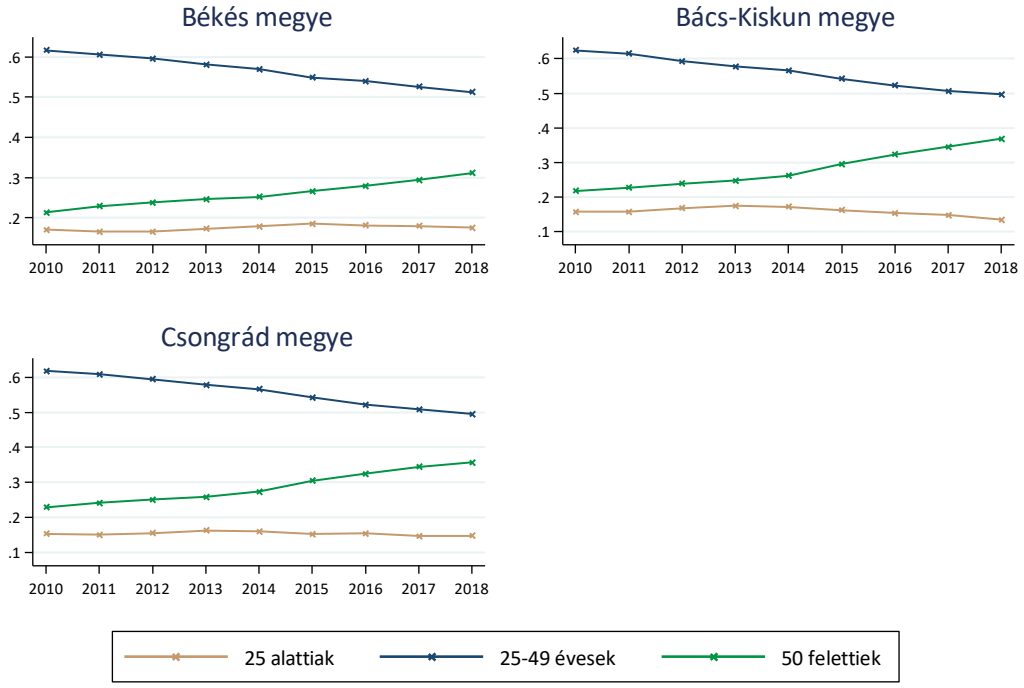


Nyugat-Dunántúl

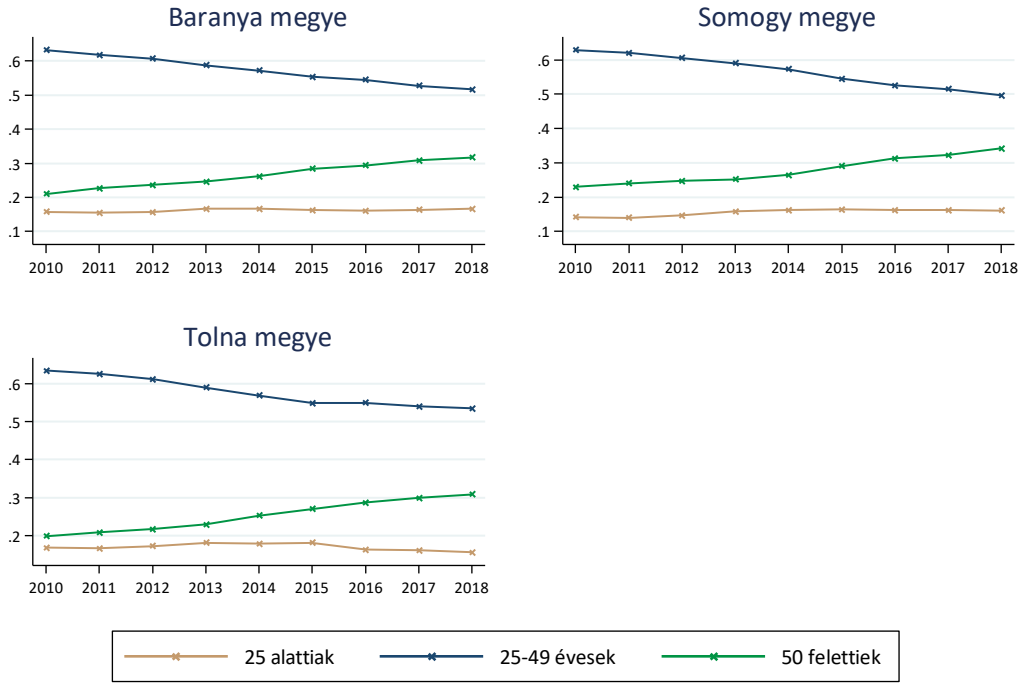


10.2. Adott korcsoporthoz tartozó regisztrált álláskeresők aránya az összes álláskeresőn belül, megyei bontásban, 2010-2018

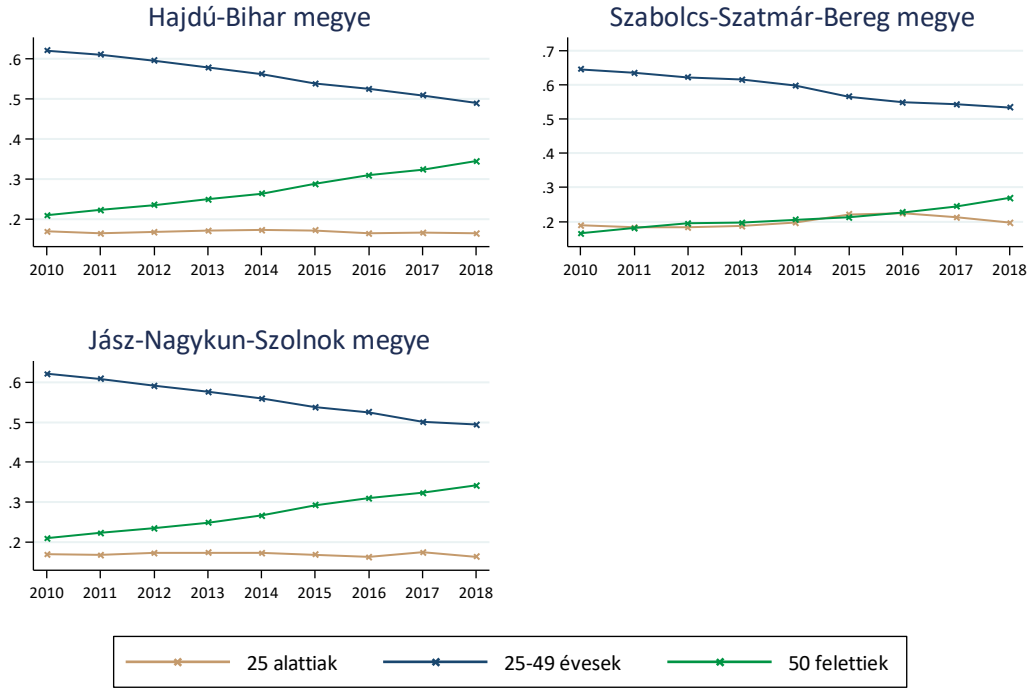
Dél-Alföld



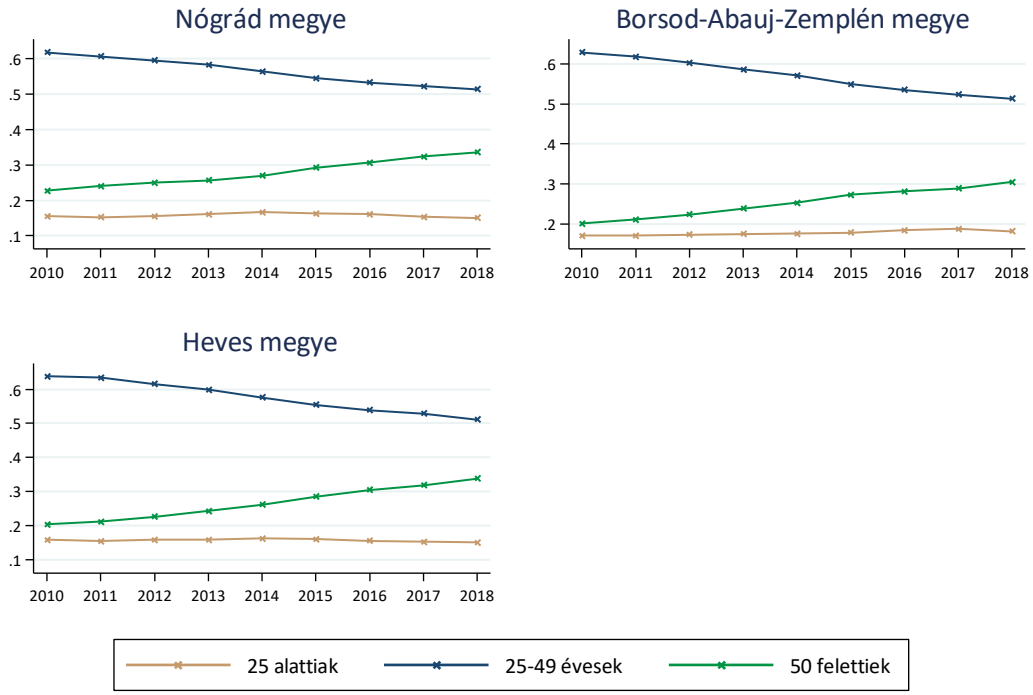
Dél-Dunántúl



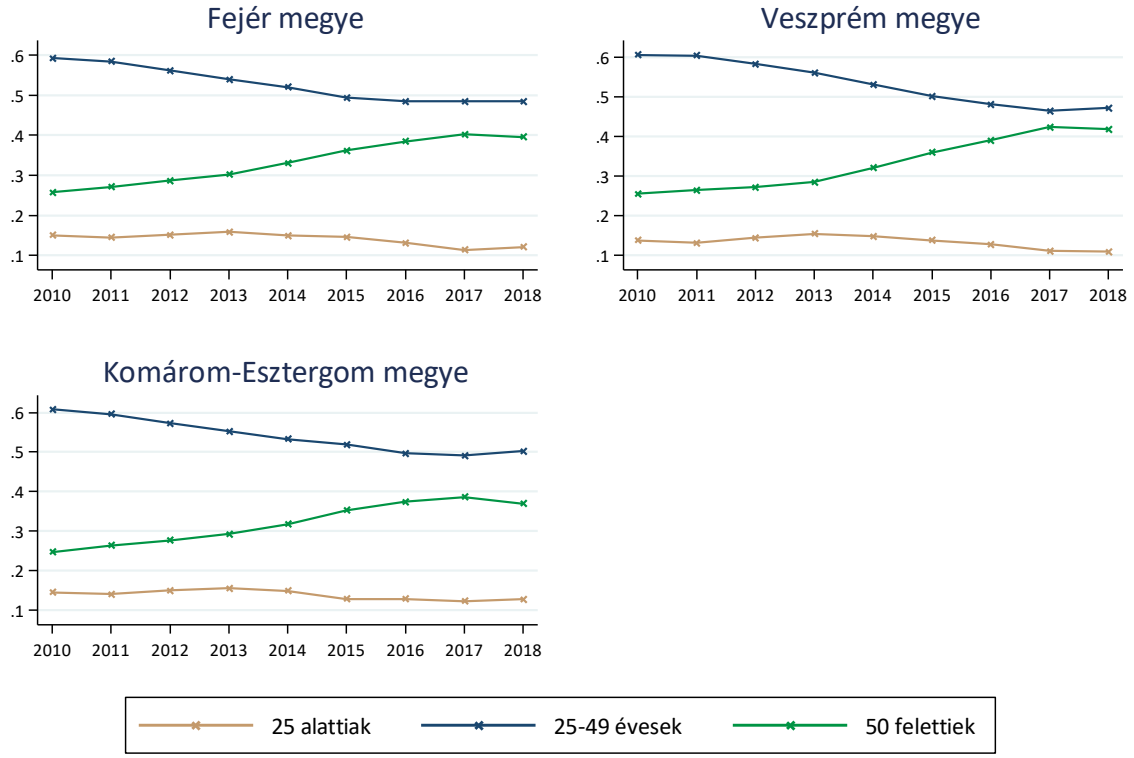
Észak-Alföld



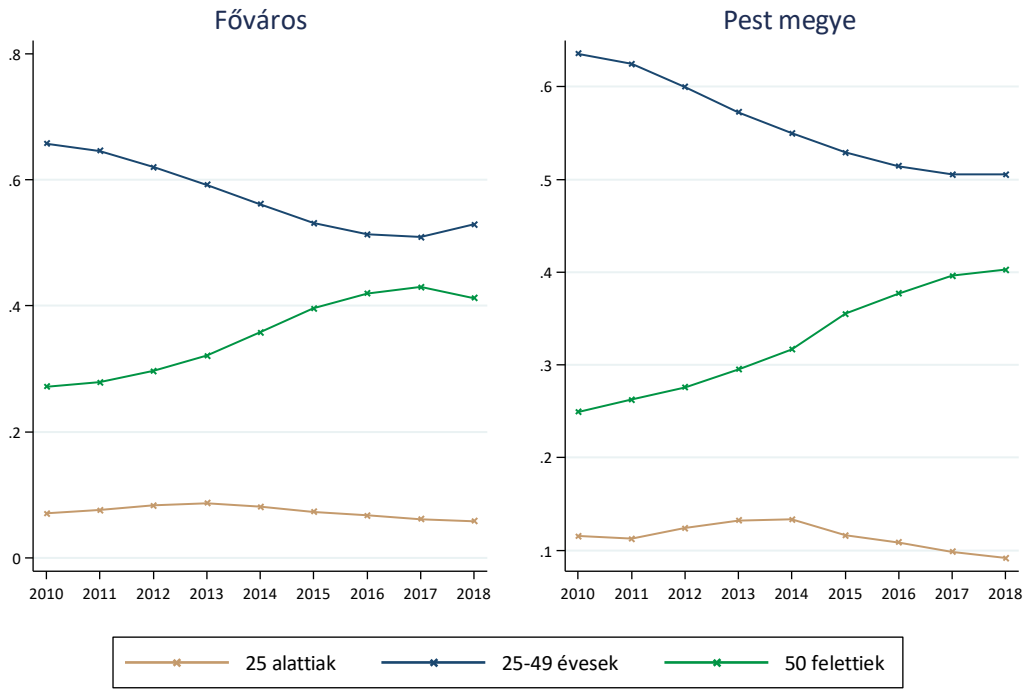
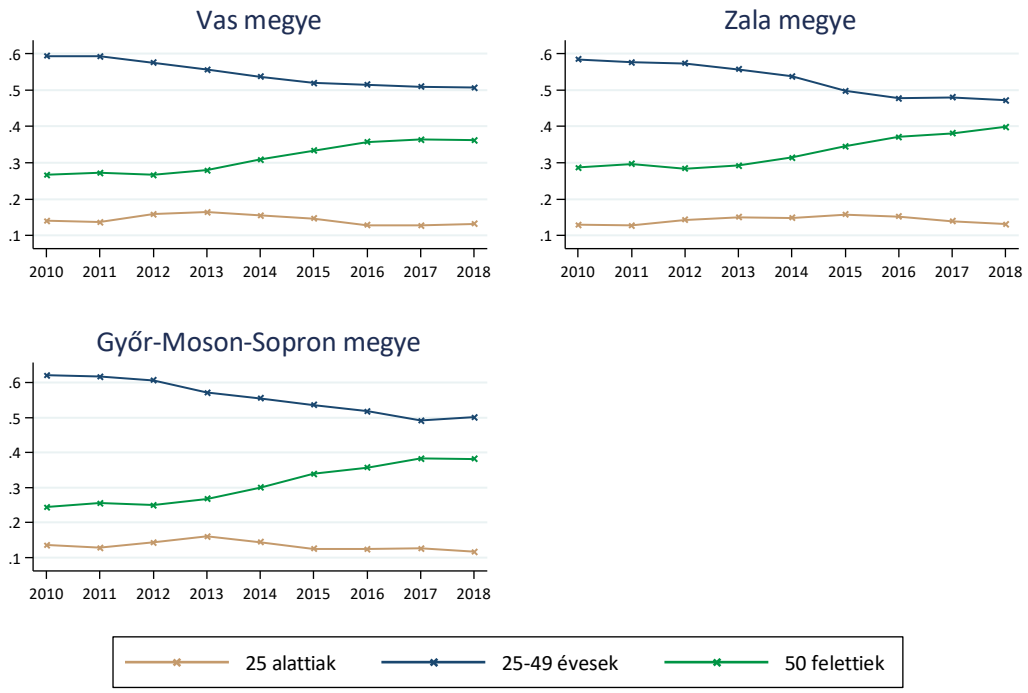
Észak-Magyarország



Közép-Dunántúl



Közép-Magyarország



Nyugat-Dunántúl