

DEBRECENI EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

BÍRÓ Noémi – NÁDAS György – PRUGBERGER
Tamás – RAB Henriett – SIPKA Péter:*

Az aktív és passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök alakulása, hatásuk a munkaerő - piaci mutatókra*



A projekt az Európai Unió támogatásával,
az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg



* A szerzők a Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar oktatói. Szerkesztette: Rab Henriett, melyhez Zaccaria Márton Leó doktorandusz technikai segítséget nyújtott.

* „A partnerség és a párbeszéd szakmai háttérének megerősítése, közös kezdeményezések támogatása” című, TÁMOP 2.5.2. kiemelt programból támogatott tanulmány.

Tartalomjegyzék:

Bevezető gondolatok.....	4
1. A munkaerő - piaci rendszerben felhasznált források struktúrája	7
1.1. A jogszabályi környezet áttekintése.....	8
1.2. A munkaerő - piaci rendszerek forrásainak áttekintése.....	20
1.2.1. A Munkaerő - piaci Alap gazdálkodása.....	22
1.2.2. Az Európai Unió forrásai.....	23
1.3. A Humán erőforrás Fejlesztés Operatív Program	24
1.3.1. A HEFOP foglalkoztatáspolitikát érintő fontosabb programjai.....	28
1.4. A Társadalmi Megújulás Operatív Program (2007-2013).....	29
1.5. A munkaerő - piaci rendszerben felhasznált források struktúrája évenkénti bontásban, alaprészenként	33
1.5.1. A 2005. év folyamatai	33
1.5.1.1. A bevételi oldal.....	33
1.5.1.2. A kiadási oldal.....	34
1.5.2. 2006 folyamatai	38
1.5.2.1. Bevételek.....	38
1.5.2.2. A kiadási oldal.....	39
1.5.3. A források változása 2007-ben	43
1.5.3.1. A bevételi oldal.....	43
1.5.3.2. Kiadások.....	44
1.5.4. A 2008-as év költségvetése	50
1.5.4.1. Bevételek.....	50
1.5.4.2. Kiadások.....	51
1.5.5. A 2009 év költségvetése	55
1.5.5.1. Bevételek.....	56
1.5.5.2. A kiadások alakulása.....	57
1.5.6. A 2010. év költségvetése	62
1.5.6.1. Bevételek.....	62
1.5.6.2. Kiadások.....	62
2. A vizsgált időszak munkaerő - piaci folyamatai.....	68
2.1. Alkotmányos alapok tisztázása	69
2.2. Az állami szerepvállalás kérdése a foglalkoztatáspolitikára kapcsán.....	72
2.3. A foglalkoztatáspolitikai közgazdasági szervezeti felépítése a nyugat-európai gyakorlatban	80
2.4. A foglalkoztatás - elősegítés érdekegyeztetési és szervezeti rendszere Magyarországon a nyugat - európai tapasztalatokra is figyelemmel.....	82
2.5. A munkaügyi központok nyilvántartásaival szemben támasztott uniós szakmapolitikai elvárások	89
2.6. A vizsgált időszak munkaerő - piaci folyamataira ható befolyásoló tényezők	91
2.7. A foglalkoztatás elősegítésének uniós stratégiai és monetáris intézményrendszere	100
2.7.2. Az EK régi nyugat - európai tagállamainál kialakult szabályozás jogforrási jellege	102
2.7.3. A foglalkoztatáspolitikai intézményeinek funkcionális és jogdogmatikai kapcsolódási rendszere	103
3. A foglalkoztatáspolitikai eszközök csoportosítása	107
3.1. A foglalkoztatáspolitikai pillérei	110
3.2. Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök változása a vizsgált időszakban	112

3.2.1. Munkaerő - piaci szolgáltatások	113
3.2.1.1. Az állami munkaközvetítés működése a nyugat - európai országokban.....	115
3.2.2. Képzések elősegítése	122
3.2.2.1. Képzés, továbbképzés, átképzés az Európai Unió tagállamaiban.....	128
3.2.2.2. A képzés összekapcsolása foglalkoztatással – a német modell	134
3.2.3. Intenzív álláskeresés támogatása	136
3.2.4. Álláskeresők (korábban: munkanélküliek) vállalkozóvá válásának elősegítése	137
3.2.5. Foglalkoztatás bővítését szolgáló támogatások	142
3.2.5.1. A munkáltatók anyagi ösztönzése álláskeresők, munkanélküliek foglalkoztatása, alkalmazása esetére vonatkozó jogi szabályozás és gyakorlat az EU régii tagállamaiban	150
3.2.6. Közhasznú munkavégzés támogatása	154
3.2.6.1. Foglalkoztatás állami úton a nyugat - európai rendszer, különös tekintettel a német rendszerre	162
3.2.7. Álláskeresők (munkanélküliek) munkaerő - kölcsönzés keretében történő foglalkoztatásának támogatása	163
3.2.8. Rendelkezésre állási támogatásra jogosult személy foglalkoztatásának támogatása	165
3.2.9. Önfoglalkoztatás támogatása	166
3.2.10. Munkahelyteremtés és munkahelymegőrzés támogatása	171
3.2.11. A foglalkoztatáshoz kapcsolódó járulékok átvállalása	174
3.2.12. A megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának támogatása .	178
3.2.13. Fiatal munkanélküliek foglalkoztatásának támogatása	181
3.2.14. Munkaerő - piaci programok támogatása	189
3.2.15. Egyes, általánostól eltérő foglalkoztatási formák támogatása	190
3.2.16. Munkahelymegtartó és munkanélküliséget csökkentő atipikus foglalkoztatási formák általános jellemzői	191
3.2.16.1. A részmunkaidős foglalkoztatás	191
3.2.16.2. A határozott időre szóló munkaviszony	192
3.2.16.3. Az önfoglalkoztatás	192
3.2.16.4. A munkaerő-kölcsönzés-kiküldés-átengedés	193
3.2.16.5. A távmunka	195
3.2.17. További álláskeresésre, munkahelymegőrzésre alkalmas technikák a nyugat- európai megoldások fényében: A foglalkoztatás, a képzés és a gyakorlati életre nevelés kombinatív új módszerei és intézményei	196
3.2.17.1. Az állásrotáció.....	196
3.2.17.2. A munkanélküliekkel való csoportos foglalkozás, teamképzés és teamgyakorlás	196
3.3. A passzív foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer	197
3.3.1. A passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök szabályozásának alakulása 2005. január 1. napján	205
3.3.1.1. A munkanélküli - járadék	207
3.3.1.2. A vállalkozói járadék.....	213
3.3.1.3. A nyugdíj előtti munkanélküli - segély	215
3.3.1.4. A költségtérítés szabályai	216
3.3.1.5. Az álláskeresést ösztönző juttatás	216
3.3.2. A passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök 2005. évi átfogó reformja	221
3.3.4. A foglalkoztatás - elősegítés passzív eszközei a nyugat-európai államokban	247
3.4. A passzív eszközök szabályozásának értékelése	253

4. Melyek a legjobban beváló és a legkevésbé működő aktív eszközök? ...	258
4.1. Munkaerő - piaci szolgáltatások	261
4.2. Képzések elősegítése	261
4.3. Intenzív álláskeresés támogatása	262
4.4. Álláskeresők vállalkozóvá válásának elősegítése.....	262
4.5. Foglalkoztatás bővítését szolgáló támogatások.....	262
4.6. Közhasznú munkavégzés támogatása.....	263
4.7. Álláskeresők munkaerő - kölcsönzés keretében történő foglalkoztatásának támogatása	263
4.8. Rendelkezésre állási támogatásra jogosult személy foglalkoztatásának támogatása	264
4.9. Önfoglalkoztatás támogatása	264
4.10. Munkahelyteremtés és munkahelymegőrzés támogatása.....	264
4.11. A foglalkoztatáshoz kapcsolódó járulékok átvállalása	264
4.12. A megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának támogatása...	265
4.13. Fiatal munkanélküliek foglalkoztatásának támogatása	265
4.14. Munkaerő - piaci programok támogatása	265
4.15. Egyes, általánostól eltérő foglalkoztatási formák támogatása	266
5. A passzív eszközök és a szociális ellátórendszer kapcsolata	267
5.1. Problémák, fejlesztési lehetőségek a helyi szociális igazgatásban.....	268
5.2. Az egyes foglalkoztatáspolitikai vonatkozású szociális ellátások bemutatása	271
5.2.1. <i>A rendszeres szociális segély 2005. évi szabályai</i>	271
5.2.2. <i>Az aktív korúak ellátása</i>	272
5.2.3. <i>Az „Út a munkához” program</i>	276
5.2.4. <i>További foglalkoztatáspolitikai vonatkozású pénzügyi ellátások</i>	281
5.2.5. <i>A statisztikán alapuló következtetések</i>	285
6. Zárzó	288
Irodalomjegyzék	289
Summary	297

Bevezető gondolatok

A kutatás célja választ kapni arra a kérdésre, hogy a foglalkoztatáspolitikai rendelkezésére álló források milyen hatékonysággal hasznosulnak. A támogatáspolitikai, a támogatási eszközök mennyiben bizonyulnak hatékonyak és hatásosnak, eredményesnek? Ezen túlmenően a szakmapolitikai döntéshozók számára világos, egyértelmű üzeneteket megfogalmazni, amelyek a vizsgálat tárgyában különféle módosítási, újítási ötleteket, konkrét és előremutató megállapításokat tesznek.

A kutatás tartalma öt vizsgált témakörre irányul, melyek közül az első a munkaerő-piaci rendszerben felhasznált források struktúrája (visszamenően 5 évre). E körben szükséges a munkaerőpiac bevételeinek több szempontból történő áttekintése, mely elemzésnek szükségszerűen ki kell terjednie a finanszírozás jogszabályi változásaira, annak indokaira, a munkaerőpiac alaprészeire, valamint a felhasználás területi szintű megosztására. Mindezt arra figyelemmel vizsgáljuk, hogy az egyes időszakokban a bevételi források, a bejelentett igények és a folyósított támogatások jogszabály szintjén megfelelően kerültek-e kialakításra. A területi megosztás vizsgálata azért szükséges, mert rávilágít arra, hogy az egyes régiókban befolyt bevételek és felhasznált források azonos hatást eredményeztek-e.

Külön vizsgáljuk, hogy az Európai Unió programjai keretében igénybe vehető pénzügyi források felhasználása mennyiben módosított a munkaerő - piaci helyzeten, illetőleg a hazai szabályozás mennyiben felel meg jelenleg az EU elvárásainak.

A második vizsgálati témakör a vizsgált időszak munkaerő - piaci folyamatait öleli fel. E körben a vizsgálódások középpontjába kell helyezni a jogszabályok által biztosított és a munkaerő - piaci folyamatok befolyásolását szolgáló eszközök alkotmányos, alapjogi beágyazottságát. Továbbá a kutatáshoz szükséges az egységes fogalomrendszer kialakítása, valamint a munkaerő-piaci folyamatokat meghatározó normarendszer áttekintése.

Felvetésünk volt, hogy az elemzésnek külön ki kell térnie arra, hogy az állami beavatkozás a munkaerő-piaci folyamatok alakulására meddig terjedhet, hol vannak a beavatkozás jogszabályi határai. Nem mellőzhető a munkaerő - piaci folyamatok tisztázása körében a kérdés nemzetközi környezetben történő elemzése. A nemzetközi elvárások meghatározása körében kiemelten szükséges vizsgálni az Állami Foglalkoztatási Szolgálat szerepét, álláspontunk szerint a foglalkoztatáspolitikai feladatok meghatározása mellett a munkaügyi központokkal szemben támasztott nemzetközi és szakmapolitikai elvárások áttekintése is elengedhetetlen.

Munkahipotézisünk az is, hogy az érdekegyeztetés szerepét a források felhasználása körében külön szükséges vizsgálni, figyelemmel arra, hogy az érdekegyeztetés intézményrendszere befolyásolja a források felosztását, valamint a hatékony megvalósítás egyik eszköze a társadalmi elfogadottság megteremtése által.

Az előre megadott és a kutatási tervben vázolt harmadik témakör az, hogy kimutatható-e a források hasznosulása. Ezen kérdés nem választható szét az egyes eszközök hatáselemzésétől, így a kérdés tárgyalására külön nem került sor. A második vizsgálati szempont körében pedig szétválasztásra került a munkaerő - piaci folyamatok és a tényleges foglalkoztatáspolitikai eszközök elemzése. Így a tanulmány harmadik pontja a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer részletes jogi szabályozási és hatás vizsgálatát tartalmazza.

A kérdés elemzéséhez alapvetően szükséges annak tisztázása, hogy mit értünk hasznosulás alatt – a válaszok jelentős része jogtudományi eszközökkel nem meghatározható. Egy jogi kutatás keretei között elsődlegesen a jogszabályokból levezethető hasznosulás elemzésére kerülhet sor, melynek megerősítésül szolgálnak az Állami Foglalkoztatási Szolgálat által készített, folyamatosan elemzett és rendelkezésükre álló statisztikák. Ezen jogszabályváltozások időpontjaihoz kötődően kiemelt statisztikai adatsorokból következtethetünk a jogszabályok által felállított támogatási rendszer tehetetlenségére, reakcióidejére.

A hasznosulás egyik szempontja lehet a – 2006-ig elfogadott – Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv céljainak és eredményeinek összevetése is, bár annak 2004. évet követő elmaradásával az összehasonlítás öncélúvá válik, hiszen a fejlődés íve nem határozható meg. Az utóbbi években zajló gazdasági folyamatok alapjaiban befolyásolják a foglalkoztatási célkitűzéseket.

A tényleges harmadik pont körében tehát a foglalkoztatáspolitikai eszközök bemutatására kerül sor. Jogi elemzés körében kiindulási alapul a jogi szabályozási környezet áttekintése szolgálhat, melynek megerősítését jelenthetik a statisztikai adatok. Így elemzésünk alapja annak áttekintése, hogy a vizsgált időszak foglalkoztatáspolitikai eszközeinek összetétele továbbá tartalmuk miként alakult, mik voltak ezek változásának főbb indokai. A meghatározott időszakban milyen aktív és passzív eszközök kerültek szabályozásra, ezeknek a követelményei milyen módon alakultak, illetőleg milyen új eszközök jelentek meg és mely eszközök kerültek ki a szabályozásból. A kritikai észrevételek célja – javaslatok megfogalmazása mellett – rávilágítani arra, hogy a változások mely irányai tekinthetők sikeresnek, melyek pedig zsákutcának.

A negyedik vizsgált témakör már a következtetések körében a munkaerő-piaci ellátórendszer fejlődését elsődlegesen befolyásolni képes aktív foglalkoztatáspolitikai ellátórendszer értékelése. Így ezen pont körében a legjobban beváló és a legkevésbé működő aktív eszközök részletes elemzésére kerül sor.

Az elemzés elvégzéséhez az egyes eszközök alkalmazásainak, kiválasztásának kritériumait szükséges rögzíteni. Az értékelés előtt elengedhetetlen annak tisztázása, hogy az aktív és a passzív eszközök egymást mennyire képesek helyettesíteni, valamint az egyes ellátás igénybe vételére területi szinten milyen szempontrendszer mentén kerül sor a jelenlegi jogszabályi környezetben. Ennek célja, hogy az ellátások igénybe vételét meghatározó, a hasznosulás szempontjából jelentős elvi tételek kialakítására kerülhessen sor.

Utolsóként a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer működésének következményét jelentő kérdés elemzése történik, vagyis vizsgálat alá vonjuk, hogy a passzív eszközök hogyan kapcsolódnak a szociális ellátórendszerhez.

A passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök és a szociális ellátórendszer vizsgálatakor külön elemzés tárgyává szükséges tenni a szociális jogi szabályozás egyes területinek kapcsolatát, kollízióját, külön kitérve a társadalombiztosítás, az egyes szociális ellátások, valamint a családtámogatás rendszerének kapcsolódási pontjaira, valamint a szociális biztonság Európai Unió standardjaira.

A kollízió elemzésekor megkerülhetetlen a foglalkoztatáspolitikai és a szociális ellátórendszer intézményrendszerének összevetése és az esetleges átfedések feltárása. A konkrét kérdéshez

kapcsolódva a szociális ellátórendszer körében szabályozott segélyezési formák mennyiben tekinthetőek a passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök meghosszabbításának, azaz a szociális ellátásokért felelős önkormányzatok milyen mértékig vállalják – vállalhatják – az állam foglalkoztatáspolitikai feladatait.

A passzív foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer súlypontja – statisztikai adatok által is alátámasztottan – eltolódott a szociális ellátórendszer felé, így a kérdés nem megkerülhető, vagyis ezen szociális és foglalkoztatáspolitikai ellátásokat egységében kell kezelni, hibáikat együttesen kell orvosolni.

A kutatás módszereként – jogi kutatás révén – a jogszabályokra azok változására épülő elemzésre helyeztük a hangsúlyt, nem megkerülve a rendelkezésre álló statisztikák feldolgozását. A statisztikai elemzés tudatos háttérbe szorítása mellett azért döntöttünk, mert a bárki által megismerhető adatokon kívül hozzáférést, segítséget a tanulmány elkészítése során többszöri kérés ellenére sem kaptunk. Az általunk talált és megismert adatok viszont kiértékelte, több szempont alapján elemzett, összevetett statisztikai elemzések, így azok megisméltését szükségtelennek tartottuk, amely alapján előreutató észrevételekkel nem tudtuk volna a szakmai döntéshozók munkáját segíteni. A statisztikai adatokat teljes körűen nem mellőztük, inkább a jogi elemzés szolgálatába állítva, az általunk leírtak alátámasztásaként alkalmaztuk. A számszerű elemzések helyett pedig a nemzetközi kitekintés, szabályozási alternatívák bemutatása révén tett javaslatok megfogalmazását választottuk, új vizsgálati és egyúttal fejlesztési alternatívákat kínáló irányként.

1. A munkaerő - piaci rendszerben felhasznált források struktúrája

A Magyar Köztársaság Alkotmánya a 70/B§ (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához. Az alaptörvényünk 70/E. § szakasz (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.

A munkaerőpiachoz kapcsolódó állampolgári jogosultságok legfontosabbjai (a munkához, munka szabad megválasztásához való jog és a szociális biztonsághoz való jog) alkotmányos jogként jelennek meg, azaz az alaptörvényünk tételesen rögzíti azokat. Ennek jelentősége abban áll, hogy ezen jogok a jogrendszerünkben mint alapjog jelennek meg, mindenki számára elismerendő és tiszteletbe tartandó, amely közvetlen és jelentős korlátozása csak törvényben történhet meg. Ez tehát egy olyan védelemet ad, amely meggátolja azt, hogy bárki az egyén ezen jogát önhatalmúlag korlátozza vagy visszaszorítsa.

A kialakult alkotmányjogi álláspontok szerint ez a jog abban nyilvánul meg, hogy az államnak kötelezettsége az, hogy ne akadályozza meg, illetőleg ne lehetetlenítse el a munkavégzést vagy a vállalkozást. Itt fontos rámutatni arra, hogy a jogszabályhely alapján ez az állampolgár alapjog nem korlátozódik a munkához való jog elismerésére, hanem annál tágabban, a foglalkozás jogát ismeri el, amelyen belül a legfontosabb a vállalkozás joga. Ez azt jelenti, hogy bárkinek joga van üzleti tevékenység kifejtésére vállalkozás keretein belül, azonban ez a jog – hasonlóan a munkavégzéshez való joghoz – nem teremt alanyi jogosultságot sem adott foglalkozáshoz, sem pedig adott jogi formához.

Az Alkotmány ezen szakaszai vonatkozásában szükséges ugyanakkor rögzíteni, hogy a munkához való jog nem jelenti egyúttal a munkavégzés feltétlen biztosításának a kötelezettségét. Az egyén konkrétan meghatározott munkavégzéséhez való jogát, vagy annak formai megnyilvánulását már nem foglalja magában.¹

A munkához való alapjog tehát védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozásokkal szemben, azonban ennek vizsgálatakor el kell különíteni két esetet. Az egyik, amikor az állam egy foglalkozás gyakorlását korlátozza, míg a másik, amikor egy foglalkozás gyakorlásának szabad megválasztásához szab szűkítő feltételeket. A munkához való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem gyakorolhatja², ezzel szemben az Alkotmánybíróság több esetben kimondta, hogy szükséges és arányos mértékben fennállhat olyan szabályozás, amely valamely tevékenység gyakorlását bizonyos feltételek teljesítésétől (pl. képesítés megszerzése, stb.) teszi függővé. Ez utóbbi ugyanis sok esetben túlmutat az egyéni érdeken, azaz közérdekké válik.

Ennek az alapjogi előrevetítésnek azért van jelentősége, mert az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése tartalmazza a szociális biztonsághoz való jogot. Ez magába foglalja a szociális biztonság két alapvető elemét, a társadalombiztosítást (amely kapcsolható a

¹ Alkotmány a gyakorlatban, szerk: Petrik Ferenc, Budapest, 2007, HVG Orac Lap-és Könyvkiadó Kft., 533.o.

² 21/1994 (VI.16.) AB hat. in: Alkotmány a gyakorlatban, szerk: Petrik Ferenc, Budapest, 2007, HVG Orac Lap-és Könyvkiadó Kft., 533.o.

munkavégzéshez/foglalkozás gyakorlásához), valamint a szociális intézményeket (amely az egyén hátrányos társadalmi helyzetéhez köthető).

Itt is rögzíteni szükséges, hogy a jog azonban nem korlátlan. Az Alkotmánybíróság egy korai döntésében³ kifejtette, miszerint a szociális biztonsághoz való jog önmagában nem jelenti azt, hogy az államnak garantálni kell egy meghatározott jövedelem fenntartását, illetőleg egy meghatározott életszínvonal biztosítását. Ebből következik, hogy például alkotmányosnak bizonyult az, hogy az Ft-ben azon rendelkezés, miszerint az állampolgároknak fizetendő munkanélküli ellátás feltételül egy meghatározott ideig tartó járulékfizetést szabott alapul. Szintén ezen az okfejtésen alapul az is, hogy az államnak nincs arra vonatkozó kötelezettsége, hogy az egyes juttatások vásárlóerejét és mértékét azonos szinten és színvonalon tartsa, tehát az állam nem köteles az ellátások értékállóságát megőrizni, ugyanakkor a jogbiztonság elvéből az is következik, hogy a szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat nem lehet alkotmányosan megfelelő indok nélkül, avagy egyik napról a másikra megváltoztatni.⁴

A szociális biztonsághoz való joggal részletesebben a tanulmány más fejezeteiben foglalkozunk.

1.1. A jogszabályi környezet áttekintése

A nyugat - európai államok többségében egymástól elkülönített alapok működnek. Az állami költségvetés finanszírozza a foglalkoztatási szolgálat szervezetének a működését és a munkaközvetítést. Ugyanakkor a képzési és a továbbképző intézetek működéséhez és fenntartásához a munkáltatóknak és a koalíciós partnereknek közadók módjára beszedett törvényileg előírt befizetéseikkel kell hozzájárulniuk. Kivételt képeznek azok a munkáltatók, amelyek maguk tartanak fenn oktatási intézményt. Hasonló módon képződik munkáltatói kötelező befizetésekből a bérgarancia alap, valamint a csökkent munkaképességűek alkalmazását helyettesítő, illetve kiváltó pénzbeli hozzájárulás. Ugyanakkor a munkanélküli - segély kifizetésére a munkavállalók kötelező befizetéseiből képződő alaphoz kerül sor. A bérgarancia és a munkanélküli - segély ennél fogva a biztosítás elve alapján működik a nyugat - európai országok többségében⁵.

Ezzel a szerkezeti megoldással szükségszerűen vele jár, hogy valamennyi alap egymástól elkülönítve az egyes intézményekhez, illetve eszközökhöz kapcsolódva működnek. Ennél fogva átcsoportosításra és ezen keresztül rögtönzésre nem áll fenn lehetőség⁶.

A magyar szabályozás alapját képező jogszabály preambuluma szerint az Országgyűlés az Alkotmányban rögzített jogok gyakorlásának elősegítése, a foglalkoztatási feszültségek feloldása, valamint az álláskeresők támogatásának biztosítása érdekében alkotta meg a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvényt (továbbiakban: Ft.).

A munkaerő - piaci rendszer kereteit ezen jogszabály határozza meg, itt kerül szabályozásra a foglalkoztatási érdekegyeztetés szervezete, a munkaerő-piaci szolgáltatások és foglalkoztatást elősegítő támogatások rendszere, a létszámleépítések hátrányos következményeinek

³ 32/1991 (VI.6.) AB hat. . in: Alkotmány a gyakorlatban, szerk: Petrik Ferenc, Budapest, 2007, HVG Orac Lap-és Könyvkiadó Kft., 547.o.

⁴ Alkotmány a gyakorlatban, szerk: Petrik Ferenc, Budapest, 2007, HVG Orac Lap-és Könyvkiadó Kft., 548.o.

⁵ Jurica Europae, Droit du travail-Arbeitsrecht. C. H. Beck Verlag. (Edition Technique Jurits Chasseuss, München-Paris.I-III. 20-20.1.; összegező feldolgozását l. a források részletes közlésével, Prugberger, Foglalkoztatáspolitikai és munkanélküli ellátás az EK országaiban. Európa Fórum, 1992/2. 28-38., 1993/1. (lapszám utolsó oldal, hibakiigazítás)

⁶ U. ott

enyhítését célzó támogatások, az álláskeresők támogatásának /korábban: munkanélküliek ellátásának/ részletezése.

A törvény külön fejezetben szabályozza a munkanélküli - ellátások és a foglalkoztatást elősegítő támogatások fedezetét. Ezen törvényi rész tartalmazza a Munkaerőpiaci Alap, a munkaadói és munkavállalói járulék⁷, valamint a rehabilitációs hozzájárulás szabályrendszerét.

Jelen fejezetben a források struktúrájának és változásainak elemzését megelőzően a finanszírozási oldal jogszabályi változásának vázlatos áttekintése szükséges annak érdekében, hogy a forrásváltozások okai megérthetővé váljanak.

Mindezek előtt azonban szükséges megjelölni mindazokat a jogszabályokat, amelyek a munkaerő - piaci rendszer működését befolyásolják:

- Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény
- A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény
- A Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvény
- A szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló 2003. évi LXXXVI. törvény
- A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény
- A prémiumévek programról és a különleges foglalkoztatási állományról szóló 2004. évi CXXII. törvény
- A pályakezdő fiatalok, az ötven év feletti munkanélküliek, valamint a gyermek gondozását, illetve a családtag ápolását követően munkát keresők foglalkoztatásának elősegítéséről, továbbá az ösztöndíjas foglalkoztatásról szóló 2004. évi CXXIII. törvény
- A foglalkoztatás bővítése és rugalmasabbá tétele érdekében szükséges intézkedésekről szóló 2005. évi CLXXX. törvény
- Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet
- A munkába járással összefüggő terhek csökkentését célzó támogatásokról, valamint a munkaerő - toborzás támogatásáról szóló 39/1998. (III. 4.) Korm. rendelet
- A foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásokról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet
- A munkaerő - piaci szolgáltatásokhoz kapcsolódó támogatásról szóló 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet
- A foglalkoztatáspolitikai célú járulékkedvezmény elszámolásának részletes szabályairól szóló 7/2005. (II. 8.) PM-FMM együttes rendelet
- A munka világából történő fokozatos kivonuláshoz kapcsolódó járulék-kiegészítésről szóló 13/2005. (VIII. 26.) FMM rendelet
- A START - kártya felhasználásának, a járulékkedvezmény érvényesítésének, továbbá elszámolásának részletes szabályairól szóló 31/2005. (IX.29.) PM rendelet
- A foglalkoztatás bővítése és rugalmasabbá tétele érdekében szükséges intézkedésekről szóló 2005. évi CLXXX. törvény végrehajtásáról szóló 55/2005. (XII. 29.) PM-FMM együttes rendelet
- A regionális képző központok feladatairól, irányításáról, a Munkaerőpiaci Alap foglalkoztatási alaprészén belül elkülönített képzési keret felhasználásáról, valamint a regionális képző központok és a megyei (fővárosi) munkaügyi központok együttműködéséről szóló 23/2005. (XII. 26.) FMM rendelet

⁷ hatályon kívül helyezte a 2009. évi LXXVII. törvény 2010. január 1.-től

- A Munkaerőpiaci Alap képzési alaprészéből felnőttképzési célra nyújtható támogatások részletes szabályairól szóló 15/2007. (IV.13.) SZMM rendelet

Ezen jogszabályok közül a tanulmányhoz témájához kapcsolódóan legnagyobb mértékben az Flt. vizsgálata indokolt, azonban néhány ponton hivatkozni szükséges ezen jogszabályokra is annak érdekében, hogy a működés minél szélesebb spektruma átlátható legyen.

Az Flt. 2005. évben több alkalommal is módosításra került, mely módosítások részben tartalmi részben jogharmonizációs célt szolgáltak.

Az egyik leglényegesebb változtatás, amelyet egyúttal kiindulási alapként is veszünk, a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény módosításáról szóló 2005. évi LXX. törvény volt, amely 2005. november 1.-jén lépett hatályba. A törvény átalakította a munkanélküli ellátó rendszert, a munkanélküli - járadék helyett az álláskeresési járadékot és az álláskeresési segélyt vezette be.

Ezen jogszabály kapcsán általánosan elmondható 2005. év fontosnak nevezhető a foglalkoztatáspolitikai hazai történetében, mivel ebben az évben célkitűzéseiben változás következett be, mely következtében a munkanélküliség helyett a foglalkoztatottságra fókuszált, azaz a jogszabályi szemlélet a gazdasági aktivitás felé mozdult el⁸.

A törvény indokolása⁹ szerint a magyarországi munkaerő - piaci helyzet alapvető jellemzője, hogy az alacsony foglalkoztatottsággal alacsony munkanélküliség párosul, mely mellett megállapítható, hogy a munkahelyekről kikerülők, vagy oda be sem jutók egyre távolabb kerülnek a munkaerőpiactól.

A jogalkotó mindezek alapján azt a célt tűzte ki, hogy bevonja azokat, akik munka nélkül vannak, inaktívak, elvesztették munkavégző képességüket, illetve a fiatalokat, akik nem szereztek megfelelő képzettséget, vagyis mindazokat, akiknek képességei, ismeretei nem felelnek meg a keresleti, a munkáltatói követelményeknek.

Ez egyebekben összhangban volt Európai Unió által a foglalkoztatás színvonalának bővítése, majd a foglalkoztatás és a növekedés együttes bővítése érdekében kiadott céljaival, amely nem a munkanélküliség csökkentését tekinti a legfontosabb feladatnak. Ennek kiindulási alapja az volt, hogy a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás céljai nem külön-külön valósíthatók meg igazán hatékonyan, hanem együttesen, azokat integrálva.

A törvényt módosítás tehát az álláskeresők mielőbbi foglalkoztatását kívánta elősegíteni, az ellátórendszer, valamint a munkaerő - piaci képzések támogatásának átalakításával, és a munkára ösztönzés elősegítésével. A megváltozó struktúrában azt az új helyzetet kívánták előállítani, hogy munkát kereső munkaképes emberek a munkaügyi szervezet ügyfelévé válnak, melyből következően az ellátás feltétele lett az, hogy maga is aktívan keressen munkált. Ennek a szemléletváltásnak megfelelően a jogalkotó részben más elnevezéssel illetve az egyes ellátási formákat, részben a korábbiakban sikeres és hatékonyak mondható ösztönzési feltételeket beépítve meghagyott, részben pedig bizonyos ellátási formákat megszüntetett (nyugdíj előtti munkanélküli - segély, álláskeresést ösztönző juttatás)

A munkanélküli - járadékot a törvény értelmében 2005. november 1-jétől az álláskeresési járadék váltja fel, míg 2006. január 1-jétől lehetőséget biztosított vállalkozói járadék megállapítására.

⁸ Lászó Gyula: A foglalkoztatáspolitikai befejezetlen paradigmaváltása, Munkaügyi Szemle, 2009. év II. szám 45. o.

⁹ 2005. évi LXX. törvény általános indokolása

Az új szabályozás szerint álláskeresési járadék - több más feltétel egyidejű fennállása esetén - annak az álláskeresőnek állapítható meg, aki a munkanélkülivé válását megelőző négy éven belül legalább 365 nap munkavisztonnyal rendelkezik. Egy járadéknapi jogosultsághoz öt nap munkavisztonnyban töltött idő szükséges, az álláskeresési járadék folyósításának legrövidebb időtartama 73 nap, míg leghosszabb időtartama továbbra is 270 nap. Az álláskeresési járadék összege a korábbi átlagkereset 60% százaléka, alsó-és felső határa azonban elszakad a nyugdíjminimum összegétől, és a kötelező legkisebb munkabérhez igazodik.

A módosítás rögzítette azokat az eseteket, amikor a járadék folyósítását szüneteltetni kell, vagy meg kell szüntetni. A járadékfolyósítás megszüntetése esetén a fel nem használt, a korábbi munkavisztonnyban töltött napokat az újabb járadék megállapításakor be kell számítani.

A törvény szociális elemeket tartalmazó oldalához kapcsolódik, hogy rendelkezik az álláskeresési segély intézményének bevezetéséről, amelyet három csoport részére enged:

Első csoportként azoknak az álláskeresőknek a részére, akik 180 nap álláskeresési járadékra szereztek jogosultságot, és a járadék folyósítási idejét kimerítették, de még nem találtak munkát,(a jogosultaknak ez a köre azt a személyi kört öleli fel, amely az új szabályozás hatálybalépését megelőzően álláskeresést ösztönző juttatásra volt jogosult)

A második csoport, akik az álláskeresővé válást megelőző négy éven belül rendelkeznek ugyan a korábbi szabályozás szerinti kétszáz nap munkavisztonnyal, de a feltételek megváltozása miatt (a törvény szerint az álláskeresési járadékra való jogosultság esetében a 200 nap 365 napra emelkedett) nem szereztek jogosultságot álláskeresési járadékra.

A harmadik jogosulti csoport azok az álláskeresők, akik korábbi szabályozás szerint nyugdíj előtti munkanélküli - segélyre voltak jogosultak.

Az álláskeresőkre vonatkozó támogatás bevezetésével együtt a közhasznú foglalkoztatás szabályai is átalakultak.

A törvény szerint a munkavállalónak a közhasznú foglalkoztatás alapját képező munkavisztonny megszünését, illetőleg megszüntetését követő két éven belüli ismételt, bármely munkaadónál történő foglalkoztatásához közhasznú foglalkoztatás támogatás abban az esetben nyújtható, ha a közhasznú foglalkoztatásra való kiközvetítés időpontjában nem jogosult álláskeresési járadékra, (munkanélküli járadékra), vállalkozói járadékra.

Az ellátási rendszer átalakításával egyidejűleg szükségessé vált a finanszírozási oldal módosítása oly módon, hogy az igazodjon a megváltozott jogszabályi környezethez.

Az új támogatások vonatkozásában rögzítésre került, hogy a Munkaerőpiaci Alapnak mely alaprészéből finanszírozhatók. A szabályozás azt az elvet alakította ki, hogy az álláskeresők támogatási rendszere (mivel az a munkanélküli ellátó rendszert váltja fel) az álláskeresési járadékkal, valamint az álláskeresési segéllyel kapcsolatos kiadások is a Munkaerőpiaci Alap szolidaritási alaprészét terheljék.

A törvény emellett rendelkezett a képző központok munkaerő - piaci képzésekbe történő fokozottabb bevonása érdekében a regionális képző központ létesítésével, működtetésével, jogállásával kapcsolatos alapvető szabályok megalkotásáról, a részletes szabályok megalkotására pedig a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi minisztert hatalmazta fel.

A módosítás további kiemelendő eleme, hogy megteremti a jogi lehetőségét a regionális képző központok újszerű működésének, a munkaerő - piaci képzésekben történő aktívabb részvételének. Az ehhez szükséges anyagi eszközök a törvény szerint a Munkaerőpiaci Alap foglalkoztatási alaprészéből kerülnek biztosításra, mivel a jogszabályváltozás során az

felhasználható a regionális képző központok munkaerő - piaci képzéssel kapcsolatos feladatainak finanszírozására is.

Mindezek mellett a Munkaerőpiaci Alap foglalkoztatási alaprészén belül egy képzési keret jön létre, amely elkülönítetten kezelhető az alaprész egyéb pénzeszközeitől.

A felnőttképzési keret felhasználása tekintetében módosul a jogszabály: a felnőttképzési keret legfeljebb 2 százaléka a szakképzési hozzájárulási kötelezettség saját munkavállalók képzésére fordítható kötelezettséghányada felhasználásának, továbbá az akkreditált felnőttképzési intézmények jogszerű tevékenységének, az akkreditációs feltételek fennállásának ellenőrzésével kapcsolatos feladatok ellátására használható fel.

A másik, Flt.-t is érintő rész a következő: az Flt. 39. §-a (3) bekezdésének c) pontját úgy változtatta meg, hogy kitágította a regionális képző központoknak a képzési keret terhére finanszírozható feladatellátását, mely során szélesítette a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévő, de a korábbi szabályozás szerint ingyenes képzésre nem jogosultak körét.

Az Flt finanszírozási rendszerét érintő következő lényeges változás a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény módosításáról szóló 2006. évi CXIII. törvény, amely 2007. január 1.-jén lépett hatályba. A jogszabály változásokat eredményezett mind a támogatások területén, mind pedig az intézményrendszer, a feladatkör és a finanszírozás területén is.

A támogatások változása során a törvény módosítja a 14.§ (6) bekezdésben rögzített keresetpótló juttatás szabályozását. A képzésben történő részvétel ösztönzése céljából, valamint az Flt.-ben szabályozott, korábban a minimálbér 60 százalékanak megfelelő fix összegű keresetpótló juttatással azonos célt szolgáló megélhetési támogatás lényegesen magasabb összegére is tekintettel felemeli azt a minimálbérnek megfelelő összegre.

A módosítás finanszírozási oldalról vizsgálandó másik indoka az volt, hogy az uniós joggal történő további harmonizáció megteremtése, a támogatási rendszer áttekinthetőségének elősegítése, a párhuzamos támogatások megszüntetése, valamint a foglalkoztatási támogatások eredményességének javítása érdekében szüntesse meg a korábbi szabályozás szerinti intenzív álláskeresés támogatását, az álláskeresők vállalkozóvá válásának elősegítését, az álláskeresők munkaerő - kölcsönzés keretében történő foglalkoztatásának támogatását, a foglalkoztatáshoz kapcsolódó járulékok átvállalását, fiatal álláskeresők foglalkoztatásának támogatását.¹⁰

A megszüntetett nagyszámú bér és járulék alapú támogatás helyett egy támogatást vezet be, amelynek feltételrendszere megfelel a 2204/2002/EK rendeletben foglaltaknak.

A törvény 16.§-ban szabályozott új bértámogatás célja, hogy elősegítse a hátrányos helyzetű személyek foglalkoztatását; vagyis azoknak a személyeknek a munkához jutását, akik olyan csoportokhoz tartoznak, amelyeknek nehézségekkel kell szembenézniük, amikor segítség nélkül be akarnak kerülni a munkaerő-piacra; akik a friss munkatapasztalat hiányából, a megváltozott munkaképességből vagy más tartós hátrányból adódó valós vagy vélt alacsonyabb termelékenységük miatt a támogatás nélkül nem, vagy csak a többi munkavállalóhoz képest sokkal nehezebben találnak munkát.¹¹

Megszüntetésre került önálló támogatási formaként a foglalkoztatás bővítését szolgáló támogatás, (a 45.életévüket betöltött személyek kedvezőbb bértámogatása), a

¹⁰ 2006. évi CXIII. törvény általános indokolása

¹¹ a törvény 8.§-hoz tartozó részletes indoklása

foglalkoztatáshoz kapcsolódó járulékok átvállalása (az 50 év feletti álláskeresők és a szabadságvesztésből szabadultak és pártfogó felügyelet alatt állók kedvezőbb járulékvállalása).

2007-től a megszűnt továbbá a részmunkaidős foglalkoztatás támogatása, a rehabilitációs foglalkoztatás bővítését szolgáló bér- és járulékvállalás, a pályakezdő álláskeresők munkatapasztalat szerzésének támogatása, a pályakezdő álláskeresők foglalkoztatási támogatása, és a munkaerő - kölcsönzés keretében történő foglalkoztatás támogatása.

A Munkaerő - piaci Alaphoz kapcsolódó szervezetrendszerhez köthető változás, hogy 2007. január 1-jétől regionális szinten látják el a korábbi megyei (fővárosi) szinten szerveződött központok a feladataikat. Ebből következik az is, hogy az érdekegyeztetés fórumai megváltoznak: a régiókban a foglalkoztatási, munkaerő - piaci képzési, valamint a foglalkozási rehabilitációt elősegítő támogatások nyújtásával kapcsolatos érdekegyeztetés ellátására helyi munkaügyi tanácsok jönnek létre, melyek külön kormányrendeletben kerülnek szabályozásra. A módosítás ehhez kapcsolódó eleme, hogy megváltozik a helyi foglalkoztatási érdekegyeztetés szintje, mivel a munkaügyi tanácsok működési köre a helyi állami foglalkoztatási szervek illetékességi köréhez igazodik.

A tagok esetében az Országos Érdekegyeztető Tanácsban résztvevő országos munkaadói és munkavállalói szövetségek munkaadói illetőleg munkavállalói oldalába tagokat az országos szövetségek jelölik, illetőleg vonják vissza a jelölést.

Fontos szabály, hogy a 43/C.§ rögzíti a Munkaerő - piaci Alap előfinanszírozási kötelezettségét az Európai Unió programok tekintetében. Az alaprészeken túlmenően külön előirányzatot képeznek az érdekegyeztetés, valamint az Európai Szociális Alapból támogatott operatív programok utolsó támogatási részlete előfinanszírozásának pénzeszközei. Ennek részleteit jelen fejezet Európai Unió programokat bemutató részében vizsgáljuk meg.

A törvénymódosítás nyomán a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerő - piaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet is módosításra került a 3/2007 (II.9)SZMM rendelettel.

A jogszabályban pontosításra kerülnek a keresetpótló juttatás és a képzési támogatás feltételei. Az új szabályok szerint keresetpótló juttatás a képzésben részt vevő személy részére akkor állapítható meg, ha az elméleti képzés vagy az egyidejűleg folytatott elméleti és gyakorlati képzés időtartama hetente legalább a húsz órát eléri (intenzív képzés)¹², míg képzési támogatás abban az esetben adható, ha a képzést a munkaügyi központ ajánlotta fel, vagy az abban történő részvétellel a képzés megkezdése előtt egyetértett.¹³ Álláskeresői támogatásban részesülő személy részére képzési támogatás intenzív képzésben történő részvétel esetén nyújtható.

Módosultak a rendelet 10.§-ban rögzített álláskereső vállalkozóvá válását elősegítő szolgáltatások, a jogosultak köre szélesebb lett. Az új rendszerben a támogatás lehet 3 millió Ft-ig terjedő tőkejuttatás visszatérítendő vagy vissza nem térítendő formában, illetőleg legfeljebb hat hónap időtartamra, havonta a kötelező legkisebb munkabér összegéig terjedő támogatás, mindezek pályázat alapján.

Változtak az Ft 16§ szerinti foglalkozás bővítését szolgáló támogatások, a bérköltség támogatás, valamint az Ft. 19/B (3) bekezdés szerinti részmunkaidős foglalkoztatás támogatása is.

A rendelet új elemként tartalmazza, hogy az Ft. 18. §-a alapján vissza nem térítendő munkahelyteremtő támogatás nyújtható a munkavállalók létszámának növelésével tartós

¹² 6/1996 (VII. 16.) MüM rendelet 6.§ (2) bekezdés

¹³ 6/1996 (VII. 16.) MüM rendelet 6.§ (3) bekezdés

foglalkoztatást biztosító, az Mt. 73. §-ában meghatározott munkáltató (a továbbiakban: kedvezményezett) részére, melynek részletszabályait is megállapítja, és ezzel összefüggésben az önfoglalkoztatóvá válás támogatásának és a munkahelyteremtés és munkahelymegőrzés támogatását is módosítja, egységesíti.

2008. évben az Flt-ben történt változások egyik része, hogy hatályba lépett a rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvény, mely 20§-ban foglaltak szerint módosította az Flt.-t. A jogszabály értelmében az Flt. 14.§ -ban szabályozott képzések elősegítésére jogosultak köre kiegészül a rehabilitációs járadékban részesítettekkel, ennek megfelelően egészül ki a képzési támogatás szabályrendszere. A törvénynek megfelelően változik a 17.§-i önfoglalkoztatás támogatása is kiegészülve a rehabilitációs járadékban részesülő személyekkel.

A rehabilitációs járadékról szóló törvény hatályba lépésének eredményként a finanszírozási oldalon változott a 41.§ (2) szerinti rehabilitációs hozzájárulás. Az új törvényszöveg szerint a munkaadó létszámának megállapítása során a közhasznú munkavégzés, valamint a közmunka keretében foglalkoztatott munkavállalókat, továbbá a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, illetve a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény hatálya tartozó munkavállalókat, és azokat a munkavállalókat, akiknek foglalkoztatása a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 106. §-a szerinti kirendelés, az Mt. 150. §-ának (1) bekezdése alapján más munkáltatónál történő átmeneti munkavégzés, továbbá az Mt. 193/C. §-ának a) pontjában meghatározott munkaerő-kölcsönzés keretében történik, figyelmen kívül kell hagyni.

A járulékfizetés szabályrendszere némiképp módosul a munkavállalói járulék oldalán azzal, hogy a jogszabály kiveszi az Art.-ra való hivatkozást a szövegből.

2009. évben az Flt több módosításon esett át. Az egyik, amely 2009. január 1.-jén lépett hatályba az egyes szociális és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2008. évi CVII. törvénnyel történt meg.

A törvény általános indokolása szerint a tartósan munka nélkül lévők számának állandósuló nagysága annak a folyamatnak köszönhető, hogy a rendszerváltást követő időszakban a gazdasági életben az alacsony szakképzettséget igénylő munka iránti kereslet nagymértékben csökkent. Ennek eredménye az, hogy az aktív korú szakképzetlen, vagy alacsonyan képzett munkavállalók a munkaerőpiacon nem tudnak elhelyezkedni, és ezért ők a segélyezési oldalon, mint rendszeres szociális segélyben részesülő személyek jelennek meg. Mindezek mellett megfigyelhető az a jelenség is, hogy a fiatal munkavállalók között nagyon nagy arányban vannak olyanok, akik nem- vagy alacsonyan iskolázottak. Az ő esetükben az államnak szembe kell azzal nézni, hogy amennyiben az ő munkaerő - piaci helyzetüket nem kezeli, úgy ők az aktív éveikben is a szociálisan ellátottak számát gyarapítják.

Ezen alapvetésből kiindulva a jogalkotó kettős célt tűzött ki maga elé. Egyrészt azt, hogy a munka nélkül élő, de munkaképes lakosságot megkísérelje visszavezetni a munka világába, míg másfelől az alacsony iskolai végzettségű személyek részére olyan képzési rendszert alakítson ki, mely eredményeképpen a munkaerő - piaci helyzetük szignifikánsan javul. A törvény indokolása rámutat arra, hogy a tartósan munkanélküli személyek elhelyezkedését a számukra felajánlható munkalehetőségek számának jelentős bővítésével, támogatott képzésekkel, munkaerő - piaci programokba való fokozottabb bevonással, illetve

szolgáltatások nyújtásával lehet elősegíteni¹⁴. Ennek a folyamatnak az első mozzanata, hogy a célcsoport megnövekedett közfoglalkoztatási lehetőségekkel élve visszakerüljön a foglalkoztatottak körébe. Ennek módja az, hogy a korábban segélyezettek számára valamilyen közfoglalkoztatással lehetőséget teremt arra, hogy segély helyett munkajövedelemből tartsák el magukat és családjukat.

A jogalkotó ennek érdekében módosította a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény bizonyos rendelkezéseit, és a hátrányos munkaerő-piaci helyzetű, aktív korú személyek számára a rendszeres szociális segély helyett az ún. aktív korúak ellátására való jogosultságszerezés lehetőségét teremt meg. Az új jogi környezetben az álláskeresőként nyilvántartásba vett személyekkel az állami foglalkoztatási szerv álláskeresői megállapodást köt, a közfoglalkoztatás lehetőségét pedig a települési önkormányzatok hivatottak biztosítani. Abban az esetben, ha az adott önkormányzat nem tud ilyen munkát biztosítani, úgy a jogosult részére rendelkezésre állási támogatás jár.

A fiatal, azaz 35 év alatti azon személyek esetében, akiknek a 8 általános iskolai képzettségük sincsen meg az alapfokú iskolai végzettség megszerzését a szociális ellátás folyósításának feltételeként írja elő a törvény. Az ő esetükben az elsődleges cél nem az, hogy munkát végezzenek (ezt a törvény a folyamat eredményként jelöli meg), hanem az, hogy együttműködve a megfelelő szervekkel olyan képzettségre tegyenek szert, amely a későbbiekben a munkaerő - piaci helyzetükre, és a munkavállalási lehetőségeikre kedvezően hat, azaz el tudnak helyezkedni. Ennek keretében a részükre lehetőség nyílik ingyenes tanfolyamok elvégzésére.

A törvénymódosítással megcélzott mintegy 100.000. ember esetében a jogalkotó módosítja a központi és az önkormányzati források arányát annak érdekében, hogy az önkormányzatokat érdekeltté tegye a közfoglalkoztatás fellendítésében.

Az Flt.-t érintő módosítások a törvény 15-39§-ban kerülnek rögzítésre, melynek lényegi, jelen tanulmányt is érintő fontosabb pontjai a következők:

Mint ahogyan az korábban is kifejtésre került, az új szabályozási koncepció a foglalkoztatási rendszert némiképp átalakítva megnöveli az önkormányzatok szerepét a foglalkoztatási folyamatokban.

Eszerint előírja a módosítás, a helyi önkormányzat részére közfoglalkoztatási terv elkészítését. Ezt a közfoglalkoztatási terv tervezetét véleményezés céljából, 15 napos határidővel az önkormányzat köteles megküldeni az állami foglalkoztatási szerv és a szociálpolitikai kerekasztal részére. Ha az állami foglalkoztatási szerv és a szociálpolitikai kerekasztal a véleményezési határidőn belül nem ad véleményt, úgy kell tekinteni, hogy a közfoglalkoztatási terv tervezetében foglaltakkal egyetért.

A 2008. évi CVII. 21.§-a jogharmonizációs célt is szolgál, amikor a Bizottság 800/2008/EK rendelete alapján módosítja az Flt.-nek a foglalkoztatást bővítő bértámogatásra vonatkozó rendelkezéseit, és a támogatás folyósítási időtartamára, valamint a hozzá kapcsolódó foglalkoztatási kötelezettségre vonatkozó rendelkezéseket is. Ennek keretében a 16.§ (1) bekezdéséből elhagyja a támogatás mértékének maximális egy éves időtartamára vonatkozó utalást, és azt a (2) bekezdésben szabályozza akként, hogy az (1) bekezdésben meghatározott támogatás legfeljebb egyévi időtartamra, a legalább huszonnégy hónapja álláskeresőként nyilvántartott személy foglalkoztatásához legfeljebb kétévi időtartamra nyújtható.

¹⁴ részlet a 2008. évi CVII. törvény általános indoklásából

A 16/A§ szerinti közhasznú munkavégzés támogatásának új szabályai szerint a munkaadó a foglalkoztatásból eredő közvetlen költségeinek legfeljebb 70%-át támogatás formájában visszakaphatja.

A törvény módosítja a Munkaerő - piaci Alapra vonatkozó rendelkezéseket is. Ennek oka, hogy az Ft. megalkotása óta az egyik leglényegesebb változás, ami szervezeti szinten bekövetkezett, hogy az Alapot nem csupán alaprészek, hanem külön előirányzatok is alkotják. Szükségessé vált, hogy a külön előirányzatok Ft.-ben lévő felsorolása tartalmilag meg egyezzen a mindenkor hatályos költségvetési szabályok által tartalmazott felsorolással. Ezért a törvény az Ft.-nek az Alapba tartozó külön előirányzatokra vonatkozó szabályát összehangolta a költségvetési szabályokkal.¹⁵

Eszerint a 39.§ (12) bekezdés alapján az alap költségvetése az alábbi előirányzatokat sorolja fel:

- a) a külön jogszabályban meghatározott járulékkedvezmény megtérítésére szolgáló pénzeszközöket,
- b) az európai uniós operatív programok előfinanszírozásának céljára szolgáló pénzeszközöket,
- c) az európai uniós társfinanszírozásra szolgáló pénzeszközöket,
- d) a közmunka céljára átadandó pénzeszközöket,
- e) a társadalmi párbeszéd programok finanszírozására szolgáló pénzeszközöket,
- f) a Nyugdíjbiztosítási Alapnak átadandó pénzeszközöket,
- g) a tranzakciós díjak finanszírozására szolgáló pénzeszközöket,
- h) a költségvetési befizetéseket,
- i) a közcélú foglalkoztatás járuléktartalékát.”

A Munkaerő - piaci Alap bevétele mindezek mellett kiegészül az uniós forrás terhére megvalósuló operatív program finanszírozására szolgáló előleg intézményével, és módosulnak a behajthatatlan követelésekre vonatkozó szabályok azzal, hogy beemelésre kerül azon követelések köre, amelyet az állami foglalkoztatási szerv a közösségi jog alapján migráns ellátásként kifizetett és az ellátás megtérítése érdekében tett intézkedés az érintett tagállam illetékes intézménye felé nem vezetett eredményre.

Módosul a törvénynek a Munkaerő - piaci Alap záró állománya felhasználására vonatkozó szabálya is, mely szerint ha a Munkaerőpiaci Alap megállapított záró állománya a tárgyévet megelőző év végén a likviditási tartalék szintjét meghaladta, a meghaladó rész felhasználásáról a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter az államháztartásért felelős miniszterrel dönt.¹⁶

A Munkaerő - piaci Alap egyes alaprészeinek felhasználására vonatkozó különös szabályokban a törvény pontosítja az ott nem szabályozott támogatásokról való rendelkezésre vonatkozó felhatalmazó szabályát, továbbá kiegészíti a törvényt az uniós forrásokból finanszírozott foglalkoztatást elősegítő támogatásokra. Mindezek mellett felhatalmazza a Kormányt a Foglalkoztatási és Szociális Adatbázis vezetésére, a nyilvántartásba veendő adatok szolgáltatására és az Adatbázisból történő adatigénylés rendjére vonatkozó részletes eljárási szabályok megalkotására.

A törvény az Ft. 43/C. §-ában foglalt, az uniós források bevonásából megvalósuló programok, támogatások, valamint járulékvállalás Munkaerő - piaci Alapból történő

¹⁵ 2008. évi CVII. törvény 30.-32-§-hoz fűzött indokolás

¹⁶ 2008. évi CVII. törvény 30.-32-§-hoz fűzött indokolás

előfinanszírozására vonatkozó rendelkezést összehangolja az Flt. 39. §-ának (7) bekezdésében lévő rendelkezéssel.

2009. január 1.-i dátummal további módosítások is kerültek be az Flt.-be. Jelen tanulmányt érintően az Flt.-t 2009. június 1. nappal módosította a rendezett munkaügyi kapcsolatok követelményét érintő törvények módosításáról és egyéb, munkaügyi szempontból szükséges intézkedésekről szóló 2009. évi XXXVIII. törvény. Ennek indoka a törvény indokolása szerint az volt, hogy az Új Magyarország Fejlesztési Terv Társadalmi Megújulás Operatív Program keretében több intézkedés indul a rendszeres szociális segély átalakításával összefüggő foglalkoztatás elősegítésére.

Az Unió programok finanszírozásának egy része a regionális munkaügyi központok által valósul meg a Munkaerő - piaci Alapon keresztül előfinanszírozással. A módosítással lehetőség nyílik forrásbővítésre, és ezzel indokoltá válik megteremteni annak lehetőségét is, hogy az Munkaerő - piaci Alapon keresztül finanszírozott egyes programok esetében az uniós források terhére történjen az előleg lehívása, nem pedig az költségvetésének terhére.

Az Flt. módosításának másik célja az volt, hogy lehetővé tegye a munkaerő - piaci szolgáltatások, valamint a foglalkoztatást elősegítő támogatások nyújtását a Társadalmi Megújulás Operatív Program keretében az állami foglalkoztatási szerv közreműködésével megvalósításra kerülő munkaerő - piaci programok esetében is.

2009. évben a pénzügyi - gazdasági válság hatására megalkotott az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról 2009. évi XXXV. törvény érintette az Flt. rendelkezéseit is. A változás módosítja az Flt. munkaadói és munkavállalói járulékra vonatkozó rendelkezéseit. Az új szabályok szerint munkáltatók által a Munkaerőpiaci Alapba fizetendő járulék csökkentésével összhangban, a vállalkozói járulék is csökken 1,5 százalékponttal.

A szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló törvény módosításának részeként:

A módosítások alapján a törvény indokolása szerint a Munkaerő - piaci Alap képzési alaprésze kiadásainak és bevételeinek egyenlege 2009. évben 10,3 milliárd Ft többletet eredményez (7,3 milliárd forint kiadáscsökkentés + 3 milliárd forint bevétel-növekedés).

Az Flt. következő fontosabb változását a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény módosításáról szóló 2009. évi CXXXIV. törvény jelentette, amely 2010. január 1.-jén lépett hatályba.

A jogszabály kiegészíti a helyi önkormányzat feladatkörét azzal, hogy a közfoglalkoztatási terv elkészítése során a már korábban is felsoroltakon túlmenően a települési kisebbségi önkormányzattal is köteles egyeztetni.

A törvény kiterjeszti a Munkaügyi Tanács jogosítványait azzal, hogy feladatként határozza meg a miniszternek az egyes állami foglalkoztatási szervek illetékességi területén foglalkoztatható harmadik országbeli állampolgárok legmagasabb számának meghatározására vonatkozó döntésének előzetes véleményezését.

Lényeges új elem a törvényben az Flt 16/B.§ megjelenése, amely a Rendelkezésre állási támogatásra jogosult személy foglalkoztatásának támogatásának a szabályait rögzíti.

A korábbi jogszabályváltozások elemzése során kifejtésre került, hogy a foglalkoztatáspolitikai kiemelt célja a munka világán kívül rekedt személyek munkába történő visszavezetése, azaz létrehozni egy olyan folyamatot, amely fokozatosan szoktatja vissza a

tartósan munka nélkül lévő embereket az „aktív életbe”. Ennek a programnak a neve „Út a munkához”.

A jogalkotó felismerte azt, hogy az eszközök az elsődleges munkaerő - piacon történő foglalkoztatást csak kis mértékben segítették elő, ezért szükségessé vált olyan új megoldások bevezetése, amelyek hatékonyabban valósítják meg a kitűzött célt, ezért lehetővé tetté a programra fordított források korlátozott átjárhatóságát.

Változtak az álláskeresési járadék szabályai¹⁷ is, valamint a törvény újraszabályozza az álláskeresési járadék mértékét, valamint számításának módját is. Eszerint az álláskeresési járadék összegét az álláskeresőnek az álláskeresővé válását megelőző négy naptári negyedévben elért, a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 19. §-ának (3) bekezdésében meghatározott munkaerő - piaci járulékalapja havi átlagos összegének alapulvételével kell kiszámítani.

A módosuló szabályok szerint, ha az álláskereső az álláskeresővé válását megelőző négy naptári negyedévben több munkaadóval állt munkaviszonyban, vagy több vállalkozói tevékenységet is folytatott, vagy munkaviszonyban állt és vállalkozói tevékenységet is folytatott, az álláskeresési járadék összegét valamennyi munkaadónál, illetőleg vállalkozói tevékenysége során elért járulékalap alapulvételével kell az (1) bekezdés szerint kiszámítani. A megelőző négy naptári negyedévi járulékalap hiányában a járadék számításának alapja a négy naptári negyedévnél rövidebb időszakban elért járulékalap havi átlagos összege. Ha a megelőző négy naptári negyedévben egyáltalán nincs az álláskeresőnek járulékalapja, akkor az álláskeresési járadék megállapításának alapja a jogosultság kezdő napján hatályos kötelező legkisebb munkabér 130 százaléka.

Az egy napra járó álláskeresési járadék számításának alapja az így megállapított összeg harmincad része.

Az új szabályok szerint az álláskeresési járadék napi összege a folyósítás első szakaszában - amely a folyósítási időtartam feléig, de legfeljebb 91 napig terjed - a fentiek szerint meghatározott járulékalap 60 százaléka, de legalább az álláskeresési járadékra való jogosultság kezdő napján hatályos kötelező legkisebb munkabér napi összegének 60 százaléka, legfeljebb a jogosultság kezdő napján hatályos kötelező legkisebb munkabér napi összegének 120 százaléka.

Az álláskeresési járadék napi összege a folyósítási időtartam második szakaszában az álláskeresési járadékra való jogosultság kezdő napján hatályos kötelező legkisebb munkabér napi összegének 60 százaléka. Ha a járadék számításánál figyelembe vett összeg nem éri el a minimálbért, akkor mindkét szakaszban az álláskeresési járadék napi összege az korábbiak szerint számított összeg 60 százaléka.

A törvény lényeges pontja, hogy a 10.§ és 11.§-val módosítja az Ft. Munkaerő - piaci Alapra cél szerinti felhasználáson alapuló alaprészeinek szabályozását. A módosítás célja, hogy ezen pénzeszközökből lehetőség nyíljon olyan programok finanszírozására is, amely a fiatal korosztály pályaválasztását, illetőleg továbbtanulását segíti elő információnyújtással.

Mindezek mellett a módosítás megteremti a lehetőségét az olyan munkaadók - külön jogszabályban meghatározott - támogatásának, akik vállalják azon álláskeresők vállallják, akik a válság miatt veszítették el a munkahelyüket. Ennek célja, hogy a kifizetésre nem kerülő álláskeresési támogatás összegének egy része a foglalkoztatás elősegítését szolgálja. Ennek részben oka, hogy mivel válsággal érintett munkavállalók foglalkoztatásának elősegítésére lehetőség nyílik a MPA szolidaritási alaprészből is, ezért indokolt a kormányrendeleti

¹⁷ Ft 25-29.§

felhatalmazást kiterjeszteni valamennyi olyan támogatásra, amely a Munkaerő - piaci Alapból kerül finanszírozásra.

A finanszírozás szempontjából lényeges szempont, hogy kiegészíti a Munkaerő - piaci Alap egyes alaprészeinek felhasználására vonatkozó szabályrendszert azzal, hogy megkönnyíti az alapból történő finanszírozást, illetve előfinanszírozást.

Kiegészítésre kerültek az eljárási szabályok körében a nyilvántartásra vonatkozó szabályok. Az új törvényszöveg szerint az állami foglalkoztatási szerv álláskeresőként - kérelmére - azt a személyt veszi nyilvántartásba, aki megfelel az 58. § (5) bekezdés d) pontjának 1-5. alpontjaiban meghatározott feltételeknek és kötelezettséget vállal arra, hogy az állami foglalkoztatási szervvel a jogszabályban foglaltak szerint együttműködik.

A jogszabály-módosítás kiegészíti a törlésre vonatkozó rendelkezéseket is. Ennek értelmében az állami foglalkoztatási szerv - külön jogszabályban meghatározott időponttól - törli az álláskereső nyilvántartásából az álláskeresőt, ha kéri, vagy törvényben rögzített feltételek bármelyike megszűnt, vagy meghalt, vagy jelentkezési kötelezettségének ismételten, felszólítás ellenére nem tesz eleget, vagy együttműködési kötelezettségének nem tesz eleget, vagy a körülményeiben bekövetkezett változás miatt nem tekinthető külön jogszabályban meghatározott aktív munkahelykeresőnek, vagy álláskeresői járadékra, álláskeresői segélyre, valamint vállalkozói járadékra nem jogosult vagy ezek folyósítási idejét kimerítette, és rendszeres szociális segélyben részesül, vagy külön törvény szerint az aktív korúak ellátására jogosult, de egészségkárosodottnak minősül, ezért a külön törvényben meghatározott együttműködési kötelezettség nem terheli, vagy álláskeresői járadékra, álláskeresői segélyre, valamint vállalkozói járadékra nem jogosult vagy annak folyósítási idejét kimerítette, és külön törvény szerint aktív korúak ellátásának megállapítását kéri, feltéve, hogy a Szoc. tv. 37/B. § (1) bekezdése alapján az állami foglalkoztatási szervvel nem köteles együttműködni.

A 2010. évben történt változások kapcsán utalni szükséges még a közteherviselés rendszerének átalakítását célzó törvénymódosításokról szóló **2009. évi LXXVII.** törvényre. Ennek fő célja az, hogy minél inkább olyan jogi környezet kerüljön kialakításra, amely az élönmunkát sújtó terheket csökkenti, a munkát olcsóbbá teszi azért, hogy javuljon az arány a tőke és a munkaerő költség között, ami fontos feltétele a foglalkoztatottsági szint emelkedésének.¹⁸

A törvény lényeges változtatása, hogy a 2009. június 1.-jén életbe lépett, a foglalkoztatói járulékokat a minimálbér kétszeres összegéig 5 százalékponttal történő csökkentése után az 5 százalékpontos csökkenés általánossá válik, vagyis a jövedelem nagyságától függetlenül a járulékalapot képező jövedelmek egészére kiterjed¹⁹.

Kapcsolódó jogszabályként utalni szükséges arra, hogy a módosítás érinti a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvényt is. A 2010-re tervezett általános 5 százalékos foglalkoztatói járulékteher csökkenés ezen jogszabály módosításával valósul meg úgy, hogy az 5 százalékos mértékű foglalkoztatói egészségbiztosítási járulék 3 százalékra csökken (amiből 1 százalék a korábbi munkaadói járulék), és a 3 százalékos munkaadói járulékfizetési kötelezettség megszűnik.

¹⁸ 2009. évi LXXVII. törvény általános indokolása

¹⁹ a törvény XII. fejezetéhez fűzött indokolás

A 6 százalékos egyéni egészségbiztosítási járulék 7,5 százalékra emelkedik (az 1,5 százalékos munkavállalói járulék egyidejűleg megszűnik). Az összességében 10,5 százalékos egészségbiztosítási járulékból az adóhatóság 23,81 százalékot átutal a Munkaerő - piaci Alap számára.

Ezzel összefüggésben módosult az Ft is, a vállalkozói járulék megszüntetésével egyidejűleg megszűnt a vállalkozói járadék, helyette a vállalkozók is a Tbj.-ben rögzített munkaerő - piaci járulékot fizetik, így álláskeresői járadéokra és segélyre lesznek jogosultak a munkavállalóhoz hasonló módon.

Új elemként jelenik meg, hogy a megváltozott munkaképességűek integrált foglalkoztatásának ösztönzése érdekében a rehabilitációs hozzájárulás ötszörösére emelkedik. (192 900 Ft/fő/év helyett 964 500 Ft/fő/év). A kötelező foglalkoztatási szint (5%) nem változik, ezáltal az intézkedés a jogkövető és szociálisan érzékenyebb vállalkozási környezet kialakulását segíti elő.

1.2. A munkaerő - piaci rendszerek forrásainak áttekintése

A munkaerő - piaci rendszerek forrásai közül elsődlegesen említendő a Munkaerő - piaci Alap. Az erről szóló fejezet vonatkozó rendelkezései az egyes törvényeknek a Munkaerő - piaci Alap létrehozásával kapcsolatos módosításáról 1995. évi CXXIV. törvénnyel került beiktatásra. A törvény értelmében a Munkaerő - piaci Alap a Munkanélküliek Szolidaritási Alapja, a Foglalkoztatási Alap, a Szakképzési Alap, a Rehabilitációs Alap, valamint a Bér garancia Alap összevonásával létrehozott elkülönített állami pénzalap.

A jogszabály a Munkaerő - piaci Alap célját és rendeltetését²⁰ abban határozza meg, hogy a foglalkoztatáshoz, a munkanélküliséghez, a képzési rendszer fejlesztéséhez kapcsolódó pénzeszközök összevonásával, egységes kezelésével biztosítsa a munkanélküliek ellátását, támogassa a munkaerő alkalmazkodását és a munkanélküliek munkához jutását, segítse elő a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetek munkavállalói szociális biztonságát, támogassa a képzési rendszer fejlesztését, segítse elő a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatását, járuljon hozzá a korengedményes nyugdíjak kifizetésének részbeni finanszírozásához, biztosítsa az egyes alaprészekből finanszírozott ellátások, támogatások működtetésével kapcsolatos kiadások fedezetét, illetve járuljon hozzá a munkaerő - piaci szervezet működési és fejlesztési kiadásainak finanszírozásához.

A Munkaerő - piaci Alap felépítését tekintve nyolc alaprészből áll, amely mindegyik meghatározott céllal és eszközrendszerrel rendelkezik.

Az első a szolidaritási alaprész (amelyek elsősorban a munkanélkülieket megillető ellátások (és ezek járulékos költségei), illetve a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervek által megállapított és folyósított korengedményes nyugdíjak fedezetére befizetett összegek és a folyó évi kiadások különbözetének finanszírozása.

A második alaprész a jövedelempótló támogatás alaprész, melynek célja a munkanélküliek jövedelempótló támogatása, valamint azt külön törvény szerint terhelő egészségügyi hozzájárulás hetvenöt százalékának, hajléktalan munkanélküli esetében teljes összegének finanszírozása.

²⁰ Ft. 39.§ (2) bekezdése

A foglalkoztatási alaprész célja a foglalkoztatást elősegítő támogatások, iskolarendszeren kívüli felnőttképzési támogatások, a nem az Állami Foglalkoztatási Szolgálat által nyújtott munkaerő - piaci szolgáltatások nyújtása, MAT működtetésére, a társadalmi párbeszéd intézményeinek működéséhez és fejlesztéséhez való hozzájárulás, a megyei (fővárosi) munkaügyi tanácsok működéséhez való hozzájárulás, valamint a keresetpótló juttatással kapcsolatos postaköltség finanszírozása.

Ennek központi keretéből támogatják többek között a központi foglalkoztatási, képzési és munkaerő - piaci integrációs programokat és kutatásokat, a munkahelyteremtést, a foglalkoztatási és képzési célú közalapítványokat, a foglalkoztatást elősegítő támogatások továbbfejlesztésére vonatkozó kutatásokat és programokat, valamint a Kormány foglalkoztatáspolitikai irányelveinek végrehajtását elősegítő programokat. Az alaprészt központi kerete ezen felül hozzájárul az érdekegyeztetés működési feltételeinek biztosításához.

A negyedik, a bérgarancia alaprész rendeltetése, a Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvényben meghatározott támogatás finanszírozására; (az állam által a munkáltatóktól adószervein keresztül beszedett alapképzés keretében a munkáltató fizetése képtelensége esetén a ki nem fizetett bérek és bérjellegű juttatások maximum 3 havi, de egy évnél nem régebbi összege)

A képzési alaprész, a szakképzési hozzájárulásról és a képzési rendszer fejlesztésének támogatásáról szóló törvényben meghatározott feladatok, programok finanszírozására került meghatározásra.

A rehabilitációs alaprész célja a foglalkozási rehabilitációt elősegítő programok, a foglalkozási rehabilitációt elősegítő közalapítványok támogatása, valamint az alaprész kezelésével, működtetésével kapcsolatos költségek fedezete.

A működési alaprész rendeltetése, hogy biztosítsa a fedezetet a megyei (fővárosi) munkaügyi központok, valamint a Foglalkoztatási Hivatal törvényben meghatározott alapfeladatai ellátására, továbbá fejlesztésére, a Munkaerőpiaci Alap pénzeszközeit kezelő szervezet működtetésére és fejlesztésére, valamint az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség munkaerő - piaci ellenőrzési feladatainak ellátásához történő hozzájárulásra. A nyolcadik, vállalkozói alaprész a munkanélkülivé vált vállalkozók ellátására, támogatására felhasználható pénzeszközöket tartalmazza.

A Munkaerő - piaci Alapból folyósítandó támogatásokról szóló jogszabályok között kiemelt jelentősége van a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerő - piaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendeletnek.

Ez a jogszabály sorolja fel azokat a támogatásokat, amelyek a foglalkoztatást hivatottak elősegíteni. Ide tartozik a foglalkozást elősegítő képzésben történő részvétel támogatása, az álláskereső /korábban munkanélküliek/ vállalkozóvá válásának elősegítését szolgáló támogatások köre, a foglalkozás bővítését szolgáló támogatások, a bérköltség támogatás, a közhasznú munkavégzés támogatása, a rendelkezésre állási támogatásra jogosult személy foglalkoztatásának támogatása, a munkahelyteremtés és munkahelymegőrzés támogatása, a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának támogatása, a befogadó munkahely kialakításának támogatása, a rehabilitációs foglalkoztatás támogatása, a csoportos létszámleépítés hátrányos következményeinek enyhítését célzó támogatások és a munkaerőpiac programok támogatása.

A törvény a 39/C§ (1)²¹ bekezdése értelmében felsorolja azokat a forrásokat, amelyek a Munkaerő - piaci Alap bevételi oldalát jelentetik. Ezek a következők: az 1997. évi LXXX. törvényben (Tbj.) meghatározott munkaerő-piaci járulék; rehabilitációs hozzájárulás; a szakképzési hozzájárulásról és a képzési rendszer fejlesztésének támogatásáról szóló törvényben meghatározott szakképzési hozzájárulás; a központi költségvetési támogatás; az állami foglalkoztatási szervek közreműködésével, uniós források bevonásával megvalósuló programok, támogatások, valamint járulékátvállalás végrehajtása érdekében befolyó bevételek; valamint a privatizációból származó bevételek;

1.2.1. A Munkaerő - piaci Alap gazdálkodása

Az alap gazdálkodásával kapcsolatosan az Ft. 39/A§ (7) és a 39/C.§ (4) bekezdésében rögzített felhatalmazás alapján a Munkaerő - piaci Alap kezeléséről és felhasználásáról az 1/1998 (I.6) MüM rendelet rendelkezik.

Eszerint az Alap költségvetési javaslatának elkészítéséért a Munkaügyi Minisztérium a felelős, amelyhez a munkaügyi központok adatszolgáltatási kötelezettségük teljesítésével járulnak hozzá. Eszerint a központok felmérve a helyi igényeket és a szükséges forrásokat maguk tesznek javaslatot tervezett források mértékére, amelyek alapján a Munkaügyi Minisztérium tervezi meg a költségvetési javaslatot.

A tervezés megalapozottsága elengedhetetlen, mivel a munkaügyi központok a részükre rendelkezésre álló előirányzatok a részükre jóváhagyott illetőleg átengedett keretek erejéig vállalhatnak. Ez alól kivételt képez a szolidaritási alaprészből finanszírozott államigazgatási határozattal megállapított munkanélküli ellátás.

A költségek tervezése tekintetében a központok számára a rendelet előírja, hogy év közben negyedévente finanszírozási tervet kötelesek készíteni a Munkaerő - piaci Alap kiadási, illetve bevételi előirányzatainak várható alakulásáról. Ennek ott is jelentősége van, hogy a havi pénzigénylés alapján történő finanszírozásban a negyedéves finanszírozási tervbe beállított összeg nem léphető túl. A rendelet értelmében a Minisztérium a havonta benyújtandó, és a havi finanszírozást szolgáló pénzigénylést felülvizsgálja, és annak megalapozottságától függően az igényelt, vagy az általa csökkentett összeget közvetlenül utalja a munkaügyi központoknak a Magyar Államkincstárnál vezetett Munkaerő - piaci Alap lebonyolítási számlára. Az utalást követően a Minisztérium 15 napon belül köteles tájékoztatni a munkaügyi központokat a részükre utalt összeg jogcímenkénti bontásáról. Ennek a jelentősége abban állapítható meg, hogy az átutalt összegek csak a pénzáttalási dokumentációban feltüntetett jogcímre fordíthatók. A jogszabály e körben annyi megengedő kitévelt tesz, hogy ettől átmenetileg, visszapótlási kötelezettséggel el lehet térni azzal, hogy a következő hónapban igényelt összegből vissza kell pótolni.

A rendelet szerint a munkaügyi központok „egyéb bevételek” címen befolyt bevételei célhoz kötöttek, azaz azt az alaprészt illetik meg, amelynek javára a jogszabály a befizetést előírja vagy amely szerint a kifizetés megtörtént. A tervezettet meghaladó „egyéb bevételeket” a munkaügyi központok jogosultak saját hatáskörben felhasználni az alaprész kiadásainak forrásául a rendelkezésre bocsátott kereteken felül is.

²¹ a Munkaerő - piaci Alap bevételeit rögzítő jogszabályhely korábban tartalmazott más bevételi forrásokat is. A változásokat a korábbi jogszabály-módosítások taglalják, míg a bevételi struktúra alakulását a későbbiekben részletezzük

1.2.2. Az Európai Unió forrásai

A bevételek részletezése és a források áttekintése során nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a kutatási időszak teljes egészében a fentebb megfogalmazott célok elérésére az Európai Unió által biztosított forrásból is használt fel az ország pénzeszközöket. Mindezek fényében szükséges legalább érintőlegesen tárgyalni azokat a programokat, melyek a tárgyidőszakban a munkaerő - piaci források alakulására hatással voltak.

Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozásával, illetőleg azzal összefüggésben lehetőség nyílt arra, hogy a fennálló társadalmi – így foglalkoztatási, munkaerő - piaci – problémák megoldásához avagy mérsékléséhez Uniós források bevonására kerüljön sor a Strukturális Alapokból és Kohéziós Alapból. Tekintettel arra, hogy Magyarországon az egy főre eső GDP-je az EU-átlag 75%-a alatt volt, ennek feltétele volt egy olyan terv (Nemzeti Fejlesztési Terv) kidolgozása, amely meghatározza az ország hosszú távú stratégiáját. A Kormány a Nemzeti Fejlesztési Tervet a a Nemzeti Fejlesztési Terv elfogadásáról és a Kohéziós Alap Stratégiáról szóló 1030/2003. (IV. 9.) Korm. határozattal fogadta el.

A csatlakozási tárgyalások eredményeképpen az EU költségvetése 2004 és 2006 között 5,1 milliárd eurós kötelezettséget vállalt magyarországi támogatások folyósítására. Ebből a strukturális és kohéziós támogatás több mint 2,8 milliárd eurót (680 milliárd forintot), a mezőgazdasági támogatás közel 1,5 milliárd eurót (360 milliárd forintot) tett ki.²²

A Nemzeti Fejlesztési Terv alapvető célkitűzése, hogy javítsa a gazdasági versenyképességet, és útmutatást adjon a foglalkoztatottság növelését leginkább segítő fejlesztési politikákról a közösségi és nemzeti szakpolitikákat, stratégiákat is figyelembe véve.²³ Tartalmát tekintve egy olyan keretdokumentum, amely felvázolja és elemzi az akkor fennálló társadalmi és gazdasági állapotokat figyelembe véve az ország erősségeit és gyenge pontjait, és ezek alapján összhangot kíván teremteni az EU adott forrásainak felhasználásával.

Mindezek alapján került megfogalmazásra a terv hosszú távú célja, ami az életminőség javítása. Emellett rögzítésre került adott periódushoz kapcsolódó általános cél is, az egy főre eső jövedelem szintjében az EU átlagához képest mutatkozó jelentős elmaradás mérséklése.

A fentebb említettek elérése érdekében a Terv tartalmaz három specifikus célt is: a versenyképesebb gazdaság; a humán erőforrások jobb kihasználása; illetve a jobb minőségű környezet és a kiegyensúlyozottabb regionális fejlődés elősegítése.²⁴

A specifikus célok megvalósítását négy fejlesztési prioritáson keresztül kívánja elérni: termelőszektor versenyképességének; a foglalkoztatás növelése és az emberi erőforrások fejlesztése; jobb infrastruktúra, tisztább környezet biztosítása; a regionális és helyi potenciál erősítése, illetve a technikai segítségnyújtás. Ezeket kiegészíti egy a KTK végrehajtását elősegítő Technikai Segítségnyújtás prioritás.

A célok elérése érdekében kidolgozásra került öt operatív program a fent megjelölt célokat specifikusan, ugyanakkor egymást erősítve kívánja elérni.

Ezek a következők voltak:

- Gazdasági Versenyképesség Operatív Program,
- Humán-erőforrás Fejlesztés Operatív Program,
- Környezetvédelmi és Infrastruktúra-fejlesztési Operatív Program

²² forrás: http://www.euvonal.hu/index.php?op=mindennapok_regiok&id=7 (letöltés ideje: 2010. augusztus 25.)

²³ Nemzeti Fejlesztési Terv 2. o.

²⁴ Nemzeti Fejlesztési Terv 9. o.

- Agrár és Vidékfejlesztési Operatív Program
- Regionális Fejlesztési Operatív Program.

Jelen tanulmányt ezek közül egy operatív program, a Humánerőforrás Fejlesztés Operatív Program (HEFOP) érinti.

1.3. A Humánerőforrás Fejlesztés Operatív Program

A HEFOP célja „a foglalkoztatás szintjének emelése, a munkaerő versenyképességének javítása a munkaerő - piaci igényeknek megfelelő képzettség megszerzésével és a társadalmi beilleszkedés elősegítése. Az OP prioritásai: az aktív munkaerő - piaci politikák támogatása; a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem a munkaerőpiacra történő belépés segítségével; az oktatás és képzés fejlesztése az egész életen át tartó tanulás politikájának részeként; az alkalmazkodóképesség és vállalkozói készségek javítása; valamint a humán erőforrás fejlesztéshez kapcsolódó – oktatási, szociális és egészségügyi – infrastruktúra fejlesztése²⁵.”

A Terv szerint tartós probléma, az alacsony foglalkoztatási szint, azaz, hogy a munkaképes korú (15-64 éves) emberek jelentős része nem dolgozik, 2,3 millióan nincsenek jelen a munkaerőpiacon: (tanulnak, gyeseen vannak, tartósan betegek, rokkant- vagy korengedményes nyugdíjasok, kikerültek a munkanélküli - ellátásból), a munkát keresők országon belüli áttelepüléssel nem tudják javítani elhelyezkedésük esélyeit. Ezzel együtt néhány új strukturális jellegzetesség is elkezdett kialakulni, mint például a szakképzett munkaerő hiánya egyes régiókban és foglalkozásokban, vagy a munkaerő növekvő elöregedése egyes iparágakba²⁶

Mindezek mellett megállapítható az a jelenség is, hogy a viszonylag alacsony munkanélküliség magas inaktivitási rátával párosul, ezért olyan intézkedések bevezetése szükséges, amelyek alkalmasak arra, hogy megelőzzék a tartós munkanélküliség kialakulását, és képzéseken és munkaerő - piaci szolgáltatásokon keresztül segítsék a munkaerőpiacról kiszorultak munkaerőpiacra történő ismételt beilleszkedését.

A Fejlesztési Terv további – jelen tanulmányhoz kapcsolódóan – problémaként állapította meg, hogy az ország területén az eltérő gazdasági átalakulási folyamatok eredményeképpen rendkívül differenciált az egyes régiók között a munkaerőpiac helyzete, amely folyamat nem állt le, hanem állandónak mondható.

A területi egyenlőtlenségek mellett megállapítható az is, hogy vannak olyan munkaerő - piaci csoportok, amelyek különösen hátrányos helyzetben vannak. Ezek a munkaerőpiacról gyermekgondozás miatt ideiglenesen távol lévő nők, az iskolából lemorzsolódók, az idősebb korcsoportok a munkaerőpiacra visszatérők, a fogyatékosok és a roma közösség.

Problémaként merül fel a Fejlesztési Terv szerint az is, hogy Magyarországon a foglalkozási struktúra jelentősen átalakult a rendszerváltást követően. A társadalmi átrendeződést követte egy gazdasági átrendeződés is, mely eredményeképpen a foglalkoztatottak elhelyezkedése megváltozott, csökkent a mezőgazdaságban foglalkoztatottak létszáma, míg a szolgáltatási szektorban nőtt az arányuk. Ezen átrendezett munkaerő - piaci helyzetben különösen fontos pontként jelöli meg a Terv a kis- és középvállalkozások fejlesztését, az elsősorban a közép-

²⁵ Nemzeti Fejlesztési Terv 199. o.

²⁶ Nemzeti Fejlesztési Terv 69. o.

magyarországi, nyugat - dunántúli és a dél - alföldi régióban fennálló, a megfelelő képzettség, szakismeretek és készségek hiánya, valamint a kínált bérek alacsony szintje miatt fennálló munkaerőhiány csökkentését.

A célkitűzések között a Terv megállapítja, hogy a gazdasági versenyképesség mellett előfeltétel a humán erőforrások jobbkihasználása, aminek két oldala van. Egyfelől jobb minőségű humán tőkét jelent, amely a munkaerő megfelelő képességét, készségeit és tudását takarja, így a meglévő munkaerő hatékonyabb felhasználását teszi lehetővé. Másfelől a foglalkoztatásból kieső emberek tehetségét, tudását és munkaképességét termelő jellegű tevékenységekre kell fordítani, azokban kamatoztatni. Ennek következtében jobban ki lehet aknázni a meglévő humán tőkét és munkaerőt, így nő az egy főre eső jövedelem is.²⁷

A HEFOP összegzését a Nemzeti Fejlesztési Terv V.2. fejezetében találhatjuk meg. Eszerint a Fejlesztési Terv az alábbi célokat tűzi ki maga elé:

- A foglalkoztatási szint emelése,
- A munkaerő versenyképességének javítása,
- A társadalmi beilleszkedés elősegítése.

A célrendszert kiegészítik bizonyos horizontális célok, úgymint a nők és a férfiak esélyegyenlőségének biztosítása, illetve a romák esélyegyenlőségének általános érvényesítése. A Terv rögzíti, hogy amellett, hogy a foglalkoztatás szintje jelentős mértékben elmarad az EU átlagától, magas inaktivitási ráta jellemzi a magyar munkaerőpiacot, mindezek mellett megjelenik a szakképzett munkaerő hiánya is és az a körülmény, hogy bizonyos csoportok elhelyezkedési lehetőségei lényegesen rosszabbak. Fennálló problémaként kerül feltüntetésre, hogy a munkaerő - piaci mobilitást a jelenlegi oktatási rendszer nem segíti elő, melyhez társul még az aktív korú népesség rossz egészségi állapota és a rehabilitációs rendszer elégtelen működése is.

Ennek érdekében a Terv stratégiaként jelöli meg a foglalkoztatási szint emelését. E körben a rámutat arra, hogy a munkaerő iránti kereslet növelése a gazdaságpolitika eszközrendszerén keresztül érhető el, azonban a piac optimalizálásához hozzájárulhat az is, ha magasabban kvalifikált munkavállalói csoport áll rendelkezésre, amelyből egy adott munkáltató képes jól működő vállalkozást létrehozni vagy üzemeltetni.

Ennek eszköze lehet a szakmai és területi mobilitás fejlesztése, – a HEFOP-on keresztül – a társadalom hátrányosabb rétegeinek a munkaerőpiacra történő bevonása, az egészségügyi és szociális szolgáltatások területi különbségének csökkentése.

A stratégia alapján a program céljai az alábbi öt prioritáson keresztül valósulnak meg, melyek az Európai Szociális Alap és az Európai Regionális Fejlesztési Alap társfinanszírozásával történnek:²⁸:

1. Aktív munkaerő - piaci politikák támogatása
2. Társadalmi kirekesztés elleni küzdelem a munkaerő piacra történő belépés segítségével
3. Oktatás, képzés támogatása az egész életen át tartó tanulás politikájának részeként
4. Alkalmazkodóképesség és vállalkozói készségek fejlesztése
5. Humánerőforrás - fejlesztéshez kapcsolódó infrastruktúra-fejlesztés

A fenti prioritásokat kiegészíti egy hatodik, a program végrehajtását elősegítő “szakértői segítségnyújtás” prioritás.

²⁷ Nemzeti Fejlesztési Terv 140. oldal

²⁸ Nemzeti Fejlesztési Terv 200. oldal

A Nemzeti Fejlesztési Terv alapján és azzal összhangban az Európai Bizottság kidolgozta Közösségi Támogatási Keretet, ami tartalmazza a Strukturális Alapok 1. célkitűzéseibe tartozó programok stratégiáját és prioritásait 2004 és 2006 között.

A HEFOP pénzügyi alapját az Európai Unió oldaláról elsősorban az Európai Szociális Alap képezi, amely kiegészül az Európai Regionális Fejlesztési Alapból származó forrásokkal. Ez utóbbi az infrastrukturális beruházásokat támogatja.

A költségek szintjén rögzíthető, hogy az ESZA támogatása 385 millió euró, míg az ERFA 177 millió eurót biztosít a célok megvalósítása érdekében.

Ahogy a Nemzeti Fejlesztési Terv bemutatásánál kifejtésre került, a HEFOP öt prioritást jelöl meg a célok elérése érdekében.

A munkaerő - piaci politikák támogatása körében a HEFOP konkrét intézkedésként tünteti fel a munkanélküliség megelőzését és kezelését. Ezen prioritáson belül jelenik meg az Állami Foglalkoztatási Szolgálat fejlesztése, a nők munkaerő - piaci visszatérésének, valamint a munka és a család összeegyeztetésének a segítése is.

Az infrastruktúra javítása ott kap szerepet ezen politikák támogatásánál, hogy a program abból indul ki, hogy a jobban szervezett intézményrendszer egyúttal hatékonyabb adatáramlást és gyorsabb reakciót is jelent, ami pedig maga után vonja a munkaerő - piaci helyzet javulását is. Erre a prioritásra ESZA forrásból biztosít 160,1 millió euró támogatást.

A második prioritás, a társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem a munkaerőpiacra jutás segítségével nevet kapta. Ez a kör egy komplex intézkedési tervet jelent, ami magába foglalja a hátrányos helyzetű csoportok felzárkóztatását, az alacsony iskolázottságú személyek képzésének biztosítását is, mely szükségképpen együttműködést feltételez az oktatás, a képzés, a foglalkoztatás és a szociális szolgáltatások eszközei között. A HEFOP ezen részének finanszírozására az ESZA forrásából kerül sor, mindösszesen 87 millió euró összegben.

A prioritások között harmadik helyen található az egész életen át tartó tanulás és az alkalmazkodóképesség előmozdításának prioritása. Ennek keretében a program célja, hogy fejlessze az egész életen át tartó tanulás készségét és kompetenciáját, a szakképzés tartamát, módszertanát és szerkezetét, a felsőoktatás szerkezetét, valamint támogassa a munkahelyteremtés és a vállalkozói képességek fejlesztéséhez kapcsolódó képzéseket. Látható tehát, hogy ez a prioritás felöleli az oktatás teljes spektrumát az iskola előtti oktatástól kezdve a felsőfokú szakképzésen át a felnőttképzés bizonyos elemeiig.

A csoport szintén az ESZA-ból kerül finanszírozásra, melynek mértéke 229.3 millió euró.

A negyedik célzott kör az oktatás, a szociális szolgáltatások és az egészségügyi ellátás infrastruktúrájának fejlesztése. Ennek keretében intézkedés található az oktatási infrastruktúra fejlesztésére, a társadalmi befogadást támogató szolgáltatások infrastruktúrájának fejlesztésére, az egészségügyi ellátórendszer, valamint a rendszer hátrányos térségekben történő fejlesztésére. Ennek a körnek tehát célja a regionális egyenlőtlenségek megszüntetése, valamint annak a biztosítása, hogy az elmaradott térségekben élők is azonos módon férjenek hozzá a szolgáltatásokhoz. A prioritás forrása az ERFA, amely 236,5 millió eurót nyújt.

A program szerinti ötödik pont mindezek végrehajtására vonatkozó technikai segítségnyújtás, amely az ESZA-ból kerül finanszírozásra 37,6 millió euróval.

A HEFOP pénzügyi tervezését a program V. fejezetében található indikatív pénzügyi tábla tartalmazza²⁹, amely az összegeket euróban, folyó áron tünteti fel. A kutatási időszakra, azaz 2005.-től kezdődően az alábbiak figyelhetők meg:

A program az Aktív munkaerő-piaci intézkedések támogatására 2005 évben 53 426 901 euró támogatás került előirányzásra, amelyből 40 070 175 euró közösségi hozzájárulás (ESZA forrásból), míg 13 356 726 euró a központi költségvetést terhelte.

Ugyanez az adat 2006 évben szintén ESZA forrásból összesen 69 217 960 eurót tett ki, amelyből 51 913 463 euró közösségi hozzájárulásként, míg 17 304 491 euró nemzeti közszféra hozzájárulásként került feltüntetésre.

A társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem prioritásra 2005 évben ESZA forrásból 29 039 333 eurót állított be a program, amelynek megoszlása úgy alakul, hogy 21 779 499 euró közösségi hozzájárulás, míg 7 259 834 euró a nemzeti közszféra hozzájárulása.

2006 évben erre a prioritásra a HEFOP 37 622 308 eurót tervezett, amelyből 28 216 730 euró a z EU-t, míg 9 405 578 euró a nemzeti költségvetést terhelte.

A harmadik prioritás, az egész életen át tartó tanulás és az alkalmazkodóképesség támogatása. E körben a HEFOP pénzügyi terve 2005 évre 76 521 204 eurót irányzott elő, amelyből 57 390 902 euró közösségi hozzájárulás, 19 130 302 euró pedig nemzeti hozzájárulás volt.

2006-ra ez az összeg 99 138 104 euróra emelkedett, amely arányában szintén tartotta a korábbiak szerinti megosztást, 74 353 577 euró közösségi támogatást, és 24 784 527 euró hazai költségvetési hozzájárulást tervezett be.

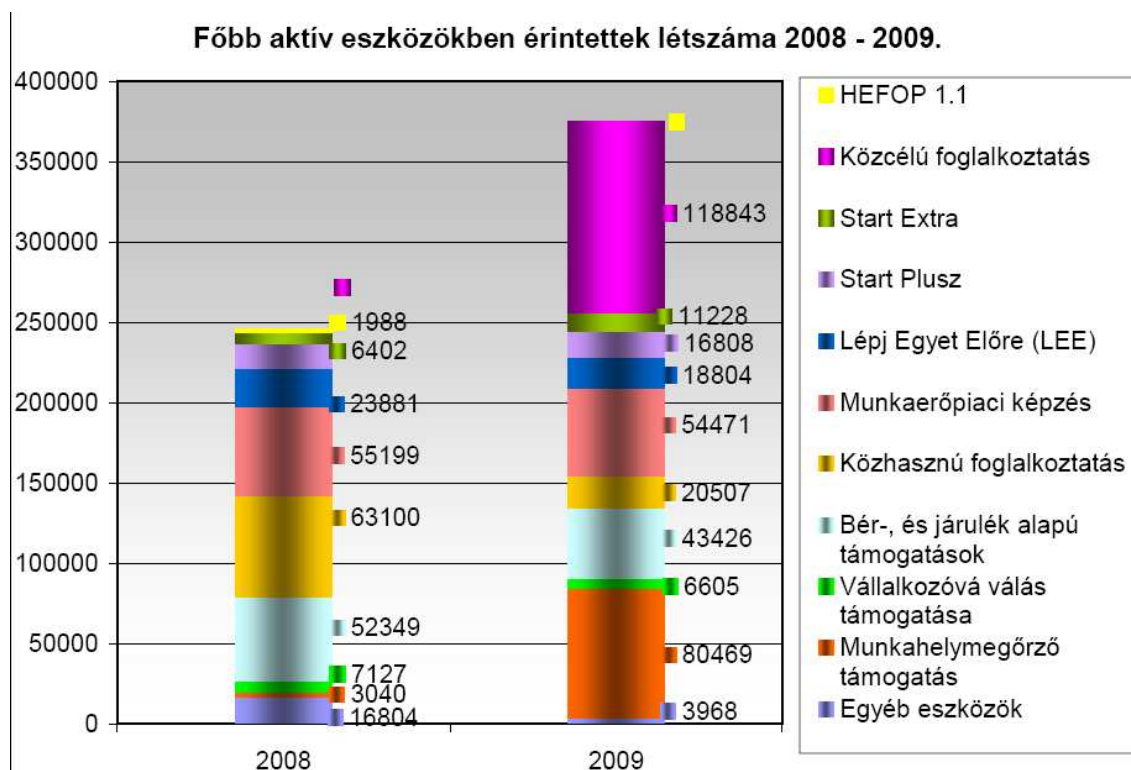
Az oktatás, a szociális szolgáltatások és az egészségügyi ellátás infrastruktúrájának fejlesztése költségrészre a Program 2005 évre 78 941 336 eurót számított az ERFA terhére, amelynek megosztása akként alakul, hogy 59 206 001 euró a közösségi, míg 19 735 335 euró a hazai hozzájárulás mértéke, amelyből 14 403 879 euró központi költségvetés, míg 5 331 456 euró helyi szinten történő hozzájárulásként keletkezik.

Ez az összeg – a többi prioritás összegéhez hasonlóan 2006 évben további szignifikáns növekedést mutatott. Ezen évben ennek a prioritásnak a támogatása a HEFOP programon belül tervezetten 102 2373 540 euró volt, amelynek az ERFA-t terhelő része 76 705 154 euró, míg a 25 568 386 euró nemzeti kötelezettség megoszlik akként, hogy a központi költségvetést 18 661 145 euró, míg helyi szinten összesen 6 907 241 euró került tervezésre.

Technikai segítségnyújtásra 2005-ben ESZA forrásból 9 410 856 euró, míg hazai forrásból 3 136 952 euró, mindösszesen 12 547 808 euró került betervezésre, 2006-ban ugyanezek a számok 12 192 346 euró ESZA-t terhelő, 4 064 122 euró hazai költségvetést terhelő, összesen 16 256 486 euró volt.

A támogatási számokat áttekintve megállapíthatjuk azt, hogy 2004-évtől folyamatosan emelkedik az egyes prioritásokra fordítandó összeg, míg a támogatási arányok nem változnak.

²⁹ Humán erőforrás-fejlesztés Operatív Program 2004-2006 Magyarország CCI No. 2003 HU 05 1 PO 001, 117. oldal



30

1.3.1. A HEFOP foglalkoztatáspolitikát érintő fontosabb programjai³¹

A HEFOP-nak a foglalkoztatáspolitikai terén jelen tanulmányt érintően az aktív munkaerő - piaci politikák támogatása bír relevanciával, ami az 1.1. intézkedés volt. Ennek célja a munkanélküliség megelőzése és kezelése, tehát az, hogy aktív és megelőző intézkedésekkel segítse elő a fiatalok munkaerő - piaci beilleszkedését, továbbá a munkanélküliek és a munkaerőpiacról kiszorult inaktív népesség reintegrációját. Emellett cél az, hogy az idősebb munkavállalók részt tudjanak venni a munkaerőpiacra, és a megelőzhetővé váljon a tartós munkanélküliség.

Az intézkedések konkrét végrehajtása a Munkaügyi Központokon keresztül valósult meg megyei programtervek megvalósításával. Az intézkedés forráskerete 29.234.319.412.- Ft volt (leszerződött összeg)³²

A felnőttképzést, pontosítva a Hátrányos helyzetű emberek alternatív munkaerő - piaci képzésére és foglalkoztatására kiírt 2.3.1.-es intézkedés célja, hogy elősegítse a munkanélküliek, ezen belül az aktív korú, alacsony iskolai végzettségű, illetve elavult, vagy nem piacképes szakképzettséggel rendelkező személyek munkaerő - piaci reintegrációját komplex szolgáltatásokon keresztül. A programra 2004 és 2006 között 4.449.495.000.- Ft forráskeret állt rendelkezésre.

A felnőttképzés hozzáféréseinek javítása a rendelkezésre álló közművelődési intézményrendszer rendszerszerű bevonásával címet viselő 3.5.4. intézkedés célja, hogy a

³⁰ Forrás: Foglalkoztatási és Szociális Hivatal Statisztikai és Elemzési Főosztálya

³¹ Forrás: HEFOP időközi értékelés 2007, értékelési jelentés, 2008. július 28, MEGAKOM Stratégiai Tanácsadó Iroda, Synovate Piackutató Kft.

³² HEFOP időközi értékelés 2007, értékelési jelentés, 2008. július 28, MEGAKOM Stratégiai Tanácsadó Iroda, Synovate Piackutató Kft. 35. o.

közművelődési intézményeket alkalmassá tegye arra, hogy munkaerő - piaci felnőttképzési szolgáltatásokat tudjon kínálni. A programra rendelkezésre álló keretösszeg 2004 és 2006 között 1.5174.101.307.- Ft volt.

1.4. A Társadalmi Megújulás Operatív Program (2007-2013)³³

Az Európai Unió 2007-2013-as programozási ciklusához kapcsolódva, s egyben a II. Nemzeti Fejlesztési Terv céljaihoz illeszkedően új operatív programok kerültek kidolgozásra. Ennek keretében jött létre a Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP), amely részben továbbviszi a HEFOP-ban megkezdett programokat, másrésztől – figyelemmel a részben megváltozott társadalmi gazdasági helyzetre is - új programok indítására is lehetőséget biztosít. Az operatív program az Új Magyarország Fejlesztési Terv „Társadalmi megújulás” prioritásához kapcsolódik.

A program 4 097 080 055 euró összköltségvetéssel számol, melyből 85%-ot az Európai Szociális Alap, 15%-át pedig a kapcsolódó hazai források fedezik³⁴.

A program átfogó célként a foglalkoztatás bővítését és tartós növekedését jelöli meg, melyet álláskeresési aktivitás növelésével, a kereslet-kínálat összhangjának fejlesztésével kíván megteremteni.

A prioritások között szerepel a foglalkoztathatóság fejlesztése, a munkaerőpiacra való belépés ösztönzésével, melyet 15%-os nemzeti társfinanszírozás keretében 800.609.853 euróval tervez támogatni. Ebben a körben szerepel a foglalkoztatási szolgálatok fejlesztése és az inaktivitási mutatók javítása helyi és országos szinten. Szintén prioritásként jelöli meg a program az alkalmazkodóképesség javítását, amelyhez 646.751.921 euró támogatást rendel 15% nemzet finanszírozási ráta mellett.

A HEFOP-hoz hasonlóan, azt továbbra is fenntartva, a program rendelkezik a oktatással kapcsolatos fejlesztésekről is. Ezek közül az egyik, amelyet a legnagyobb arányban, az összforrások 21,71%-át felhasználva támogat 889.574.998 euróval a minőségi oktatás hozzáférését javító programok, míg a másik a felsőoktatás fejlesztésében kíván szerepet vállalni. Ez utóbbit a program 447.736.944 euróval támogatja.

A többi prioritás jelen tanulmány témájához nem kapcsolódik, így azokat csak címszavakban említjük meg a hozzájuk rendelt összegek feltüntetésével: Társadalmi befogadás, részvétel erősítése (443.900.000 euró), Egészségmegőrzés és egészségügyi humán erőforrás fejlesztés (221.277.984 euró), Technikai segítségnyújtás a konvergencia régiókban (125.124.155 euró), az operatív program prioritási tengelyeinek megvalósítása a Közép-magyarországi régióban (503.830.553 euró), technikai segítségnyújtás a Közép-magyarországi régióban (18.273.647 euró).

A program alapvetően a munkaerő - piaci folyamatokat a kínálati oldalról kívánja befolyásolni, így az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközökön keresztül képzei el az aktivitás növelését, és így hosszútávon a gazdasági növekedés eredményét is. Ennek megfelelően hét specifikus célt tűz ki maga elé:

1. A munkaerő - piaci kereslet és kínálat összhangjának javítása
2. Az aktivitás területi különbségeinek csökkentése

³³ forrás: Társadalmi Megújulás Operatív Program (2007-2013) CCI szám: 2007HU05UPO001, a Az Európai Bizottság 2009. augusztus 21-én kelt, B(2009)6606 számú határozatával elfogadott szerkezetben

³⁴ Társadalmi Megújulás Operatív Program 2.o.

3. A változásokhoz való alkalmazkodás segítése
4. Az egész életen át tartó tanulás elősegítése
5. Az egészségi állapot és a munkavégző-képesség javítása
6. A társadalmi összetartozás erősítése, az esélyegyenlőség támogatása³⁵

A tanulmány témáját közelebbről az első két, míg távolabbról az első négy prioritás érinti. A megfogalmazott célokat összefoglalva megállapítható, hogy a program tartalmazza a munkaerőpiacot nagyban befolyásoló szolgáltatások mögött álló infrastruktúrák meglévő szervezetrendszerrel együtt történő fejlesztését. Ennek oka, hogy ezen keresztül jöhet létre egy olyan „gyorsreagálású” intézményrendszer, amely képes mind a gyorsan felmerülő helyzetek, mind pedig a strukturálisan hosszútávon megjelenő és meglévő problémák magas szintű kezelésére.

Emellett a program célul tűz ki egyfajta szemléletváltozás elérését is, ami alatt azt értjük, hogy képzésekkel, motivációval és más eszközökkel olyan helyzetbe kívánják hozni a munkaerőpiacról kiszorult, valamint a még be nem lépett (fiatal) személyeket, hogy úgy érezzék, érdekeltek a munkavállalásban, és az ország gazdasági életébe történő bekapcsolódásban.

Mindezek elérése érdekében a programban szerepel, hogy szükséges a szolgáltató rendszer fejlesztése a gyors információszerzés érdekében. Állami szinten feladatként jelenik meg emellett, hogy a munkaerő - piacon lévő kereslet – kínálat összehangolása szükséges, mely érdekében egyrészt fejleszteni kell a foglalkoztatási koordinációt, másrészt pedig komplex módon kell kezelni a foglalkoztatáspolitikát, az oktatáspolitikát és a gazdaságpolitikát. Ez utóbbi területén a cél az, hogy javuljon a gazdaság szerkezetváltoztatási potenciálja valamint a szakmai és a területi mobilitás is.

Új elemként jelenik meg – amely az Flt-be is kodifikálásra kerül – hogy az aktív munkaerő - piaci politikák magasabb szintű összehangolása és fejlesztése érdekében „nyitni” kell a civil szervezetek felé, azaz olyan környezetet kell teremteni, amelyben a civil szervezetek szakmai kontroll mellett be tudnak kapcsolódni a foglalkoztatáspolitikai működtetésébe.

A programban található következő – jelen tanulmányt is érintő – prioritás az aktivitás területi különbségeinek csökkentése. A prioritás egyik központi eleme, hogy törekedni kell arra, hogy az országon belül jelenleg is fennálló komoly területi különbségek csökkenjenek. Ennek érdekében szükséges az, hogy az egyes munkaerő - piaci folyamatokat befolyásoló programokat „testre szabják”, azaz minden egyes program és célzott terület vagy célcsoport esetében meg kell azt vizsgálni, hogy az adott terület rendelkezik-e olyan specialitásokkal, amelyek a program hozzáigazítását teszi szükségessé. Ennek előfeltétele – amely szintén megjelenik az Flt-ben – hogy a munkaügyi központok számára fokozzák a mozgásteret, illetőleg az egyébként legnagyobb közfoglalkoztatónak minősülő önkormányzatok is bekerüljenek a rendszerbe. Ezzel együtt, pontosabban valamennyi prioritással párhuzamosan a TÁMOP kiemelten kezeli az oktatás problematikáját, azaz valamennyi program esetében hangsúlyozza, hogy a hosszú távú fenntarthatóság elengedhetetlen feltétele, hogy a munkaképes, aktív korú, de a munka világában részt nem vállaló személyek olyan képzettséget szerezzenek, amely lehetővé teszi, avagy elősegíti a munkavégzésüket.

Tekintettel arra, hogy a TÁMOP további prioritásai nem tartoznak szorosan ezen tanulmány témájához, így ezek elemzésére sem kerül sor.

³⁵ Társadalmi Megújulás Operatív Program 55.o.

A kapcsolódó prioritások mentén az alábbiakban mutatjuk be a fontosabbakat:³⁶

A foglalkoztatási szolgálat fejlesztése, integrált munkaügyi és szociális rendszer kialakítása: A program célja az, hogy segítse a munkába állást segítő szolgáltatások minél szélesebb körben történő elérését és a hatékonyság növelését. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálatot (ÁFSZ) eredményorientált, mind az egyének, mind a foglalkoztatók szempontjából ügyfélbarát szolgáltatóvá fejlesztését elő kívánja segíteni.

Munkaerő - piaci aktivizálás, megelőzés és képzés: A program célja, hogy megelőzze a tartós munkanélkülivé válást annak érdekében, hogy az egyén a munkaerőpiacról ne szoruljon ki, azaz ne váljon inaktívvá. Eszközként megjelöli a program, hogy javítani kell a munkanélküliség kezdeti szakaszában az újrakezdés lehetőségét, illetőleg komplex szolgáltatásokkal a munkába álláshoz szükséges kompetenciák megszerzését segíti elő. Emellett ezen körbe tartozik a hátrányos helyzetű csoportok foglalkoztatásának a bértámogatása, a járulékkedvezmények biztosítása és a mobilitást elősegítő egyéb támogatások (pl. munkába járási támogatás)

Szociális gazdaság, innovatív és helyi foglalkoztatási kezdeményezések és megállapodások: Ezen program célja, hogy elősegítse a helyi szinten kialakult foglalkoztatási formák megerősödését, olyan esetekben is, amelyek a korábbi foglalkoztatási formától vagy módtól eltérőek. Ez azt jelenti, hogy a program lehetőséget kíván biztosítani pilot - projektek finanszírozására, amelye a munkaerőpiac változására adhatnak választ. Ehhez kapcsolódik a munkaerő - piaci politikák területi szempontok szerinti összehangolására hangsúlyt fektető szemlélet megjelenése. Ez utóbbiban cél, hogy a regionális munkaügyi központok – az országos foglalkoztatási stratégiával és az abban kijelölt keretekkel összhangban – a regionális szereplőkkel egyeztetve dolgozzák ki az ÁFSZ-nek az adott régióra vonatkozó munkaerő-piaci programjait, és összehangolják azokat a regionális operatív programokkal.

A program alkalmazkodóképesség javítását célzó részében a foglalkoztatáspolitikai eszközök közül a képzésekre összpontosít úgy, hogy mindehhez a felnőttképzéstől és az egyetemi oktatástól kezdve egészen az általános iskolai képzésekig visszanyúlva kíván regionális képzési hálózatokat létrehozni, amely képes alkalmazkodni az adott régióban fennálló kereslet-kínálati viszonyokhoz, amelyhez széleskörű pályaaorientációs, tanácsadási és nyomon követési szolgáltatásokat párosítva.

A program pénzügyi tábláját áttekintve a konvergencia - célkitűzések³⁷ szerint összesen a TÁMOP keret 3.482.518.044 eurót tesz ki, amelyhez 614.562.011 euró nemzeti támogatás is társul, amely 85%-os társfinanszírozási aránynak felel meg.

A konvergencia célkitűzések közül a foglalkoztathatóság fejlesztése és a munkaerőpiacra való belépés ösztönzése című prioritásra a programban 680.518.375 euró közösségi finanszírozás került előirányzásra, amelyhez a nemzeti támogatás mértéke 120.091.478 euró. Ez összesen 800.609.853 eurót jelent.

Az alkalmazkodóképesség javítása prioritásra szánt közösségi keret 549.739.133 eurót tesz ki. Ez a már említett 85%-os társfinanszírozási aránnyal 97.012.788 euró terhet jelent a nemzeti költségvetés részére, amellyel összesen 646.751.921 eurós keret jön létre.

³⁶ bővebben erről: Társadalmi Megújulás Operatív Program 116-126. o.

³⁷ Társadalmi Megújulás Operatív Program 195-196. oldal

A következő prioritás a Minőségi oktatás és hozzáférés biztosítása mindenki részére elnevezést kapta. Az ehhez társuló közösségi támogatás mértéke 756.138.748 euró, amelyet kiegészít még 133.436.250 millió euró hazai forrás, így összesen 889.574.998 euró lesz az összfinanszírozás mértéke.

A felsőoktatás tartalmi és szervezeti fejlesztése a tudásalapú gazdaság kiépítése érdekében cél közösség részéről fennálló finanszírozása 380.576.402 eurót tesz ki. Ehhez 67.160.542 euró tagállami önrész tartozik, így a teljes összeg 447.736.944 euró.

A társadalmi befogadás részvétel erősítése érdekében az EU 377.315.000 eurós támogatást biztosít az operatív programon keresztül, amelyhez a nemzeti önrészt 66.585.000 euró. Így erre a prioritásra összesen 443.900.000 euró forrás áll rendelkezésre.

További eleme a programnak az egészségmegőrzés és egészségügyi humán erőforrás fejlesztés. A közösségi támogatás ebben a körben 188.086.286 euró, amit 33.191.698 euró tagállami önrész egészít ki a teljes 221.277.984 euró összegre.

A technikai segítségnyújtás a konvergencia régiókban soron 106.355.531 euró közösségi finanszírozás jelenik meg, amelyhez 18.768.624 hazai rész is társul. A végleges összeg 125.124.155 eurót tesz ki.

A regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzései között az operatív program prioritási tengelyeinek megvalósítása a közép - magyarországi régióban című sorhoz 428.255.970 euró közösségi támogatás társul, amely 75.574.583 nemzeti önrésszel egészül ki. A teljes összeg 503.830.553 euró.

A technikai segítségnyújtás a Közép-magyarországi régióban költsége közösségi oldalról 15.532.599 euró, hazai oldalról 2.741.048 euró, így összesen 18.273.647 eurós forrást találhatunk.

Láthatjuk, hogy az operatív programokban rögzítettek meghatározott állami szerepvállalás mellett jönnek létre, azaz valamennyi TÁMOP-os támogatás tartalmaz hazai és közösségi pénzeket egyaránt.

A kifizetés folyamata³⁸ a program 4.3.3. pontját idézve úgy alakul, hogy „a kedvezményezett a projekt megvalósítása során keletkezett számláit az előrehaladási jelentéssel együtt rendszeres időközönként benyújtja a közreműködő szervezetnek. A közreműködő szervezet az elszámolásokat pénzügyileg, tartalmilag és formailag ellenőrzi, a kockázatelemzés alapján készített ellenőrzési tervnek megfelelően helyszíni ellenőrzést is végezhet.

A közreműködő szervezet a jóváhagyott elszámolások alapján gondoskodik a támogatások kedvezményezett részére történő kifizetéséről. Az elvégzett ellenőrzések eredményéről hitelesítési jelentésben tájékoztatja az irányító hatóságot és az igazoló hatóságot.

A kedvezményezett részére kifizetendő támogatás uniós részét az irányító hatóság a központi költségvetésből megelőlegezi, majd a rendelkezésre álló előfinanszírozási forrásból és a későbbi időközi kifizetésekből az igazoló hatóság az irányító hatóság részére megtéríti.”

³⁸ Társadalmi Megújulás Operatív Program 186. oldal

1.5. A munkaerő - piaci rendszerben felhasznált források struktúrája évenkénti bontásban, alaprészenként

1.5.1. A 2005. év folyamatai³⁹

2005-ben a Munkaerő - piaci Alap tervezett bevételi oldala 278 703,8 millió forint volt, amely megegyezett a kiadási oldal főösszegével, tehát az alap mérlege 0 volt. Az év folyamán a zárszámadási törvénnyel az alap egyenlege módosult 279 071,8 millió forintra.

A tényleges bevétel ehhez képest 275 885,1 millió forint volt, amely 3 186,7 millióval, azaz 1,1%-al maradt el a módosított előirányzatoktól. A kiadási oldal teljesítése 271 509,6 millió forint lett, ami 2,7%-al alacsonyabb a tervezettnél.

1.5.1.1. A bevételi oldal

A bevételek között a legnagyobb arányú a **munkaadói járulék** (172,6 milliárd forint) a **munkavállalói járulék** (52,2 milliárd) és a **vállalkozói járulék** (6,5 milliárd forint), amelyek összege egyébként mindössze 58,3%-a volt a költségvetési előirányzatban foglaltaknak.

A tervezett és a megvalósult bevételek okai közül ezen tételek esetében az egyik leglényegesebb, hogy a munkaadói járulék tervezett és ténylegesen befolyt összege között 3,8 milliárd forint eltérés volt, míg a munkavállalói oldal 1,8 milliárddal, a vállalkozói járulékok 4,6 milliárddal kevesebbet jelentettek.

Az Alap bevételeinek így 62,6%-a 172 609,6 millió forint a munkaadói járulékból, 18,9%-a, azaz 53 263,6 millió forint munkavállalói járulékból folyt be, míg vállalkozói járulékból az alap bevételeinek 2,4%-a történt meg, ami számszerűen 6 523,7 millió forint.

A Munkaerő - piaci Alap **rehabilitációs hozzájárulása** az adott évben az előirányzatban szereplő összeg 114%-a lett. Ezen 11 403,7 millió forint közel másfélszerese volt a tervezettnél, mely növekedés oka az, hogy 2005 évben a korábbi évben módosult rehabilitációs hozzájárulás szerint került befizetésre.

Szintén a bevételi oldalt gyarapította a visszerthes támogatások törlesztéséből befolyt 160 millió forint, a **szakképzési hozzájárulásból** jóváírt 27,7 milliárd forint.

Az **egyéb bevételek**⁴⁰ között megjelentek területi egyéb bevételek 1,7 milliárd forint, központi egyéb bevételek 1,8 milliárd forint (amely egyebekben a tervezettnél a közel hatszorosa), illetőleg szakképzési egyéb bevételek 0,8 milliárd forint erejéig.

A **bérgarancia - támogatások** törlesztése 691,5 millió forintot tett ki, amely a tervezetthez képest 25% többletet mutat. Az összeg területi megosztását tekintve az állapítható meg, hogy a fővárosi munkaügyi központnál több, mint 140 millió forint, míg további hat megyei munkaügyi központnál 50-100 millió Ft közötti visszatérülés, együttesen 550 millió forint összegű bevétel jelentkezett, ami a teljes bevétel 80%-át kitette.

³⁹ Forrás: 2005 évi Elkülönített állami pénzalap éves költségvetési beszámolója, Budapest, 2006. május 24.

⁴⁰ Megállapodások megszegése miatt határozattal visszakövetelt ellátások és támogatások, kamatbevételek, önkéntes befizetések, bírságok, diplomáciai testületek befizetései, egyéb, nem adó jellegű folyó bevételek, valamint a foglalkoztatási alaprészt illető kölcsönök visszafizetése

1.5.1.2. A kiadási oldal

A **Munkaerő - piaci Alap költségei** alapvetően két részre oszthatóak: az alaprészekhez kapcsolódó költségek és alaprészekhez nem kapcsolódó költségek. Ezt a felosztást alkalmazzuk minden év költségvetésének áttekintése során, amely tehát nem költségvetési soronként elemzi a kiadási oldalt, hanem alaprészenként.

Az **alaprészhez kapcsolódó** költségekhez sorolandók az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök (így különösen a foglalkoztatási és képzési támogatások), melyek a foglalkoztatási alaprészhez tartoznak.

A szakképzési célú kifizetések a képzési alaprészt terhelik, a munkanélküli ellátások pedig a szolidaritási alaprészhez köthetők. A jövedelempótló támogatásokat a jövedelempótló támogatás alaprész fedezi, míg a bérgarancia alapján történő kifizetések fedezeti oldala a bérgarancia alaprészből származik.

A munkahelyteremtő és munkahelymegőrző támogatások, valamint a rehabilitációs célú kifizetések a rehabilitációs alaprészt terhelik.

A működési alaprészből kerül finanszírozásra az Állami Foglalkoztatási Szolgálat működtetése, az alapkezelő szervezet működési költségei, és az OMMF munkaerő - piaci ellenőrzési feladatainak ellátásához történő hozzájárulás.

Az **alaprészhez nem kapcsolható** jogcímek között találhatjuk az EU-s társfinanszírozásra átadott pénzeszközöket, a TB alapnak átadott pénzeszközöket, a területkiegyenlítésre szánt pénzeszközátadást, a non-profit szektorbeli munkavállalás támogatását. Ide kerülnek beállításra továbbá a különböző kincstári szolgáltatási díjak, a járulékkedvezmény visszatérítések, valamint a különböző költségvetési befizetések⁴¹

A Foglalkoztatási alaprész kiadásai

Az adott év kiadási oldalának főbb számait áttekintve megállapítható, hogy aktív foglalkoztatáspolitikai eszközökre 49,9 milliárd forint került teljesítésre, amely a tényleges kiadások 92,4%-a. A tervezett 50 milliárd forint eredeti megosztása úgy alakult volna a MAT döntése alapján, hogy 12 milliárd forint jelentette volna a központi keretet, míg 38 milliárd forint lett volna a decentralizált keret által felhasználható pénzösszeg.

Az év közben ez az arány némiképpen megváltozott, amely köszönhető az előző évi kifizetések áthúzódásának, az év végi fel nem használt 1,7 milliárd forint átcsoportosításának, valamint két konkrét programnak.⁴² Ezek eredményeként a decentralizált keret 36,760,7 millió forint lett.

A központi keretből pályázati úton munkahelyteremtő beruházásokra 1,3 milliárd forint került kifizetésre, míg a munkaerő - piaci válsághelyzetek kezelésére, foglalkoztatási szerkezetváltás elősegítésére és a Békés megyei foglalkoztatási feszültségek kezelésére munkahelymegőrzésre összesen 1,1 milliárd forint.

Lényeges tétel még az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány programjaihoz való 3,5 milliárd forint, illetőleg a közmunkaprogramokhoz való 0,5 milliárd forint hozzájárulás.

⁴¹ megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának elősegítése, munkanélküli ellátórendszer változásaival kapcsolatos befizetések

⁴² „Kisebbségi, kulturális foglalkoztató módszertani központ munkatársainak foglalkoztatása” országos program, Baranya Megyei Munkaügyi Központ Interreg IIIA pályázat társfinanszírozása

A decentralizált keretből 2005 évben 38 milliárd forint került a munkaügyi központokhoz leosztásra, amely 2,3 milliárd forinttal (6,5%-kal) volt több, mint 2004-ben. Az átlagosnál több 10%-os forrásnövekedés történt öt központnál (Bács-Kiskun, Csongrád, Fejér, Vas, Veszprém), míg az átlagosnál alacsonyabb volt ez a mutató Győr-Moson-Sopron, Hajdú-Bihar és Tolna megyében, kisebb mértékű növekedés jelentkezett Békés, Komárom-Esztergom és Nógrád megyében. A többi munkaügyi központ növekedése átlagos közeli volt.

Az adott évben a pénzeszközök felhasználása tételesen az alábbiak szerint alakult:

1. Közhasznú foglalkoztatás

A tárgyévben a munkaügyi központok a legnagyobb arányban a közhasznú foglalkoztatásra fordították a legtöbb pénzt, összesen 11 949,9 millió forintot, ami átlagosan országosan a keret 32,5 %-a volt. A részt vevők száma 79 ezer volt.

Mindezek mellett utalni kell arra, hogy a közhasznú munkavégzés támogatása ennél magasabb összeget tesz ki, mivel a munkaerő - piaci programok támogatásai között is 438,1 millió forint kiadás szerepel ezen körben, melyet megemel az ötven év feletti munkanélküliek elhelyezkedésének elősegítésére nyújtott további 392,5 millió forint, mellyel együtt az végszám 12 790,5 millió forint volt.

2. Munkaerő - piaci képzés

A decentralizált keretből az adott évben 5 745,6 millió forintot költöttek foglalkoztatást javító, elhelyezkedést elősegítő valamint prevenciós célú képzések támogatására. Ehhez hozzászámítandó a munkaügyi központok programjainak 192,5 milliós tétele, valamint az ötven év felettiak részére meglévő keretből 18,2 millió forint. Mindezeket összeadva a kifizetések tényleges összege 5 956,3 milliárd volt, amely 43,7 ezer igénybe vevőhöz párosult.

3. Foglalkoztatást bővítő bértámogatás

Ezen eszköz keretében 2005-ben 5 466,7 millió forintot fizettek ki, amely az e célra folyósított keret 14,8%-át tette ki. A területi felhasználást megvizsgálva megállapítható, hogy a foglalkoztatás bővítésére felhasznált összeg nagyságrendileg 60%-át kelet-magyarországi régiókban használták fel.

A munkaerő - piaci programokon belül felhasznált összegeken belül 1 222,0 millió forint, míg azt ötven év felettiak részére indított programok keretében 1 353,4 millió forint került bértámogatás jogcímen teljesítésre, míg a kisebbségi, kulturális foglalkoztató módszertani központ munkatársai részére 70,6 millió forint kifizetés történt. Mindezeket összeszámítva 8 092,7 millió forint került bértámogatás jogcímen kifizetésre mindösszesen 37,7 ezer fő igénybe vevő mellett.

4. Pályakezdekők támogatására szolgáló munkatapasztalat szerzés és foglalkoztatási támogatás

Ezen két támogatási formára a munkaügyi központok 5 302,4 millió forintot költöttek, amely mellé még társult a munkaügyi programok keretében további 66,4 millió forint, mellyel összesen a végösszeg 5,388,4 millió lett. Érdekesség, hogy ebből a munkatapasztalat szerzése 5 251,6 millió forintot tett ki. Ezen támogatási formákra a keret 14,4%-a lett elkötve, 18,2 ezer fő részt vevő mellett.

5. Munkaerő - piaci programok

A központok különböző programokra megyei szinten 1 651,4 millió forintot, előző évről áthúzódó programokból 731,7 milliót használtak fel.

Ténylegesen és összesen figyelembe véve valamennyi munkaügyi központ által felhasznált keretet is a munkaerő - piaci programok és a rétegprogramok 4 239,3 millió forintot tettek ki.

6. Munkahelymegőrző támogatás

A decentralizált keretből teljesített támogatás mértéke 1 291,5 millió forint volt, melynek országosan 3,5%-a munkahelymegőrző támogatás, amin felül 964,8 millió forint került a munkaügyi központok által felhasználásra. Bértámogatással segített munkahelyeken összesen 13,7 személy végzett munkát.

7. Járulékok átvállalása

2005-ben összesen 10,8 ezer fő foglalkoztatását segítették a munkaügyi központok összesen 745,3 millió forint kifizetéssel, amely az országos decentralizált keret 2%-a. A legtöbb ilyen támogatás, az összeshez képest 2/3 az észak - magyarországi és az Észak-alföldi régióban került felhasználásra.

Mindezek mellett a munkaerő - piaci programokon belül 315,5 millió forint felhasználása történt meg járulékok átvállalása címen, így összesen 1 060,8 millió forint volt ezen eszköz végszámlája.

8. Önfoglalkoztatóvá válás támogatása

Ezen támogatási eszköz az adott évben 667,9 millió forintot tett ki, amelyhez 4,1 ezer fő társult.

9. Vállalkozóvá válás támogatása

A munkaügyi központok 541,9 millió forintot fizettek ki 3,4 ezer munkanélküli támogatására.

10. Mobilitási támogatás

A számos támogatási formát magába foglaló eszköz összes ráfordítása 199,2 millió forint volt, melyhez társult a munkaerő - piaci programok keretében felhasznált 12,8 millió forint is. Így összesen ezen eszközre 12,8 millió forint került elköltésre közel ötezer fő támogatotti létszám mellett

11. Munkaerőpiaci szolgáltatások

Erre az eszközre az adott évben 195,6 millió forintot fordítottak, amelyhez társult még a munkaerő - piaci programok lebonyolítása során felhasznált további 23,7 millió forint, összesen 219,3 millió.

12. Részmunkaidős foglalkoztatás támogatása

2005 évben 1,3 ezer fő igénybe vevő támogatás történt összesen 233,8 millió forint összeggel

Szolidaritási Alaprész kiadásai

Az adott évben a munkanélküli ellátások teljes kifizetése 86 741,5 millió forintot tettek ki, amely 7,5%-kal haladta meg az előirányzott összeget. Ennek oka az volt, hogy mind az igénybe vevők átlagos havi létszáma (113,9 ezer fő), mind pedig a járadék havi összege (41,2 ezer Ft) meghaladta a tervezett összeget.

E körben szükséges utalni arra, hogy 2005. november 1.-től új ellátási formák kerültek bevezetésre, melyek összegét a fenti számok tartalmazzák.

A munkanélküli ellátások terén túllépés oka az volt, hogy a munkanélküli - járadék, amely arányaiban a legjelentősebb ellátás 6,5%-kal több személy részére került megállapításra a tervezettnél, míg a havi összege 1,2%-kal haladta meg a tervezettet.

Az álláskereső ösztönző juttatás és járuléka a tárgyévben egymilliárd forinttal lépték át a tervezett mértéket.

A kifizetések 89,3%-át a munkanélküli - járadék és járulékai jelentette, ami összesen 77,442,1 millió forint volt, az álláskeresőt ösztönző támogatás mértéke 6 817,2 millió volt.

Jövedelempótló támogatás alaprészi kiadásai

2005-ben összesen 17,8 millió forint jövedelempótló támogatás került kifizetésre, a támogatottak száma átlagosan 272 ft volt.

Rehabilitációs alaprészi kiadásai

Az alaprészt decentralizált kerete az előzetesen beállítottól eltérően véglegesen 948,7 millió forint volt, míg a központi keret összege 2 351,3 millió volt, amiből ténylegesen 892,0 millió és 2 075,7 millió került felhasználásra.

A központi keret részben, 870 millió forint erejéig a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásának támogatására került felhasználásra, míg maradék összeg olyan célokra fordítódott, mint a társadalmi szemlélet kedvező irányú megváltoztatása, a munkavállalási esélyek értékelése, a foglalkoztatási rehabilitáció humán erőforrása, foglalkoztatási rehabilitációs szolgáltatások fejlesztése, rehabilitációs munkahelyek támogatására irányuló programok.

A decentralizált rész felhasználása az eredetileg tervezetthez képest 94%-os volt, melynek visszaesésében a rehabilitációs alaprészhez korábban bemutatott, kapcsolódó jogszabályi változások játszanak szerepet.

Képzési alaprészi kiadásai

A Szakképzési célú kifizetésekre szóló eredeti előirányzat 21 832,4 millió forint volt, amelyet a foglalkoztatási alaprészi felnőttképzési keretébe megtörtént átcsoportosítás után 16 548,7 millió lett. Végül ténylegesen 14,7 milliárd forint lett a teljes felhasználás, ami az előirányzat 88,8%-a.

Bérgarancia alaprészi kiadásai

Az adott évben a felszámolási eljárás alatt álló társaságok tartozásainak kifizetésére 4 200,0 millió forint került beállításra a tervezési szakban. Az adott évben 942 kérelem került benyújtásra, ebből 6 elutasításra. A megítélt támogatás mértéke 4 714,3 millió forint volt.

Működési alaprészi kiadásai

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat működésére az előirányzat szerint módosítás után 20 329,7 millió forint volt. Ezen összegben belül kiemelt érdemmel a HEFOP 1.2 intézkedés keretei között végrehajtott építési beruházási és felújítási terv, melyből 772,9 millió forintot tett ki.

Az **operatív programok 2005** évben előirányzat szerint 161 444,5 millió forint költséget jelentettek összesen, melyből a ténylegesen felhasznált kiadási összeg 121 834,2 millió forint, amely megosztása szerint 85 573,2 millió forint uniós forrást jelent. A Munkaerő - piaci Alaptól átvett pénzeszköz 6 607 millió forint volt.

A jelen tanulmányt is érintő Humán Erőforrás-fejlesztési Operatív program (HEFOP) keretében az adott évben 30,9 milliárd forint került kifizetésre.

Alaprészhez nem kapcsolható tételek

Az adott évre az alapnak 82,3 milliárd forint **költségvetési befizetés** volt előírva, amelyet teljesített a munkanélküli ellátórendszer változásával összefüggő költségvetési befizetésekre

költött 29 300 millió forint és a megváltozott munkaképességű személyek támogatására vonatkozó 52 000,0 forint a kifizetéssel.

Az EU társfinanszírozása

E jogcímen összesen a Munkaerő - piaci Alapból 6 607,0 millió forint költség jutott, amelyből 4 591 a munkanélküliség kezelésére, 1 067 millió forint felnőttképzésre, míg 949 millió forint szakképzési fejlesztésre került kifizetésre.

TB - alapnak történő átadás

Ezen jogcím a korábban megállapított korengedményes nyugdíjak kifizetéséből eredő hiány kiegyenlítésének céljából került megállapításra az Országos Nyugdíjfolyósító Igazgatóságnál, 802,0 millió forint értékben.

Területkiegyenlítésre átadott pénzeszköz

A tervezett oldalon 405,0 millió forint került beállításra, mely teljesítése a finanszírozási konstrukció megváltozása miatt elmaradt.

Non - profit szektorbeli munkavállalás

Erre a területre eredetileg 250 millió támogatási összeg került betervezésre, mely előirányzat év közben 290,0 millióra emelkedett. Végül a teljesítés 275,3 millió lett.

Járulékkedvezmény - visszatérítés

Az adott évben január 1.-től járulékkedvezmény - visszatérítés címen új foglalkoztatás bővítését célzó eszköz jelent meg, amely szerint a társadalombiztosítási járulékkedvezményben részesül a munkaadó pályakezdő fiatalok, gyermekgondozásból és hozzátartozó ápolásáról visszatérők, valamint az 50 év feletti gondozása esetére. A pályakezdő fiatalok esetében október 1-től megjelent a START kártya intézménye, amely alapján a munkáltató mentesül a tételes egészségügyi hozzájárulás megfizetése alól, valamint a járulékfizetési kötelezettség terén kedvezményben részesül, amely az első évben 15%, míg a második évben 25%.

Kincstári szolgáltatási díjak

Az eredetileg előirányzott 160 millió forintból 134,5 került kifizetésre.

1.5.2. 2006 folyamatai⁴³

A Munkaerő - piaci Alap 2006 évi költségvetését áttekintve megállapítható, hogy a 311 481,3 millió forintos költségvetési bevétel mellett (melyhez 63,2 millió forint függő, átfutó, illetőleg kiegyenlítő bevétel is társult) összesen 289 545,7 millió forint költségvetési kiadás társult, így az alap egyenlege 21 935,6 millió forint többlettel zárt.

1.5.2.1. Bevételek

A bevételeket tekintve, hasonlóképpen az előző év(ek)hez bevételi oldalon a legnagyobb tételt, összesen 259 663,1 milliárd forintot a járulékokból származó jövedelem jelentette, amely az előirányzott 253 214,4 milliárdhoz képest többletet mutatott.

⁴³ Forrás: 2006. évi elkülönített állami pénzalap éves költségvetési beszámoló, Budapest, 2007. május 23.

Ezen belül a **munkaadói járulék** 185 045, millió forint, a **munkavállalói járulék** 63 426,1 millió forint, míg a **vállalkozói járulék** 11 185,5 millió forint összeg volt. Így a bevételek 59,4%-a a munkaadói járulékból, 20,4%-a a munkavállalói járulékból, míg 3,6%-a vállalkozói járulékból képződött.

Az előirányzott és a tényleges összeg közötti növekedés részbeni okaként az jelölhető meg, hogy a költségvetés módosításáról szóló 2006. évi CXI törvény hatására 2006-tól a társadalombiztosítás területén jelentős változások következtek be, mely a Munkaerőpiaci Alap esetében úgy jelentkezett, hogy 2006. szeptember 1.-től a munkavállalói járulék 1%-ról 1,5%-ra emelkedett. Ez a 2005 évben befolyt 241 647,7 millió forintnál 18 015,4 millió forinttal több volt.

Az egyéb bevételek összege 7 198,7 millió forint volt.

A második legnagyobb bevételi forrást a különféle hozzájárulások képezik, melyből a Munkaerő - piaci Alapot a rehabilitációs és a szakképzési hozzájárulás érinti.

A **rehabilitációs hozzájárulás** mértéke az előirányzat szerinti 11 570,0 millió forint helyett 12 488,4 millió forint lett, ami a megelőző évhez képest szintén közel 30% növekedést mutatott. (a tervezés alapján egy főre jutó rehabilitációs hozzájárulás 139 900 Ft/fő)

A **szakképzési hozzájárulásból** befolyt bevétel a 2005-ös 23 598,4 millióról a teljesítés idején 30 745,8 millió volt, összesen 1,3%-al nagyobb az előirányzottnál.

Visszterhesen nyújtott rehabilitációs támogatásokból 27,6 millió bevétel jelentkezett.

A **szakképzés egyéb bevételei** összesen 1 593,0 millió forintot tett ki, míg a területi és központi bevételek együttesen 5 605,7 millió forintot tett ki

A **bérgarancia támogatások** összesen 1 163,7 milliós törlesztése több, mint kétszerese volt az előirányzottnak. A legnagyobb mértékű visszatérítés a fővárosi munkaügyi központnál (360 millió forint) és a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei központnál (220 millió forint) történt.

Az elkülönített állami pénzalapok 2006-ban összesen 19,2 milliárd költségvetési támogatásban részesültek (a jóváhagyott 18,5 milliárddal szemben), melyből a Munkaerő - piaci Alap 0,2 milliárddal részesült

1.5.2.2. A kiadási oldal

Foglalkoztatási alaprész kiadásai

Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközökre előirányzott 48 730 millió forint helyett a teljesítés 53 405,6 millió forintot tett ki, melyből a decentralizált keret összege – a módosításokat is figyelembe véve – 33 564,6 millió forintot tett ki, a központi keret 11 788,6 millió, míg a felnőttképzési célú keret összege 4 852,6 millió, a képzési keret összege pedig 5 200,0 millió maradt.

A központi keretből munkahelyteremtés támogatására 2,3 milliárd került kifizetésre, a munkaerő - piaci válsághelyzetek kezelésére, foglalkoztatási szerkezetváltás elősegítésére és a Békés megyei foglalkoztatási feszültségek kezelésére munkahelymegőrzésre összesen 0,5 milliárd forint, ami lényegesen kevesebb, mint a megelőző év ugyanezen tétele (1,1 milliárd)
Az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány programjaihoz való 2,6 milliárd forint, a közmunkaprogramokhoz való 1,2 milliárd forint hozzájárulás történt.

A szociális párbeszédhez köthető intézményekre a 1,8 milliárd, míg a távmunkavégzés támogatására 0,7 milliárd, a pályakezdő fiatalok támogatására 0,2 milliárd felhasználás történt.

A decentralizált keretből elosztott 33 564,6 millió forint az alábbiak szerint oszlott meg:

1. Közhasznú foglalkoztatás

Ezen támogatási forma a korábbi évek tendenciájának megfelelően a legnagyobb arányban van jelen az aktív eszközök között. Az itt felhasznált 10 740,8 millió forint a decentralizált keret 32,2%-ét jelenti, ami nagyságrendileg az előző évi arányt jelenti.

Az eszköz kapcsán észlelni kell, hogy a ténylegesen erre fordított összeg magasabb az előbbi tételnél, mivel a munkaerő - piaci programok között is találhatunk olyanokat, amelyek ezt alkalmazzák. 2006 évben ez összesen 179,9 millió forint kiadást tett ki.

Az ötven év feletti munkanélküliek elhelyezkedésének elősegítésére indított programok további 185,7 milliót költöttek közhasznú foglalkoztatás támogatására, így 2006-ban összesen 11 106,4, millió forint került kifizetésre 66,4 ezer fő részvétele mellett.

2. Munkaerő - piaci képzés

A decentralizált keretből összesen a központok 6 628,4 millió forint felhasználását teljesítették a munkanélküliek foglalkoztathatóságát javító, elhelyezkedését elősegítő, valamint prevenciós célokat szolgáló képzések támogatására. Ez az összeg az előző évit mintegy 900 millió forinttal haladta meg, ami 15%-os többletfelhasználást jelent. A teljes keret közel 20%-a került képzésekre kifizetésre.

E körben szükséges megjegyezni, hogy az adott évben a képzések körében változások történtek, mely egyrészt a regionális képző központoknál megvalósult új finanszírozási renddel, másrészt pedig a keresetpótló juttatás összegének meghatározásával függ össze.

A munkaerő - piaci programok keretében további 137,3 millió forint, ötven év feletti részére indított programokra további 6,1 millió forint került kifizetésre. Mindezek mellett az alaprész képzési keretéből 4 259,9 millió forint kiadás realizálódott, így a decentralizált valamint a képzési keretből munkaerő - piaci képzésekre történt kifizetések együttes összege 11 032,0 forint volt 47,1 ezer fő részvétele mellett.

3. Foglalkoztatást bővítő bértámogatás

A tartós munkanélküliek bértámogatása 2006-ban 4 483,6 millió forintot tett ki, melyet a munkaügyi központok a munkaadók felé fizettek ki. Megállapítható, hogy az aktív eszközökön belül ez a szám azt jelzi, hogy ennek az eszköznek az aránya csökkent az előző évhez képest, a teljes decentralizált keret 13,4 %-t tette ki.

Munkaerő - piaci programokon belül azonban még további 641,0 millió forint került kifizetésre, az ötven év feletti részére indított foglalkoztatási program keretében pedig további 1 136,5 millió forint. Így összességében a munkaügyi központok által teljesített kifizetés 6 261,1 millió forint volt, amelyet 33,2 ezer fő vett igénybe.

4. Pályakezdők támogatására szolgáló munkatapasztalat szerzés és foglalkoztatási támogatás

Ezen eszköz aránya a korábbiakhoz képest emelkedést mutatott. 2006-ban összességében 6 186,2 millió forint bértámogatás került kifizetésre, amely a korábbi évhez képest 900 millió forinttal több volt, ami 17%-os növekedést mutatott.

A két támogatási forma között továbbra is a munkatapasztalat szerzésére irányulóak voltak többségben, az összköltségük 6 142,1 millió forint volt, míg a továbbfoglalkoztatásra csupán 44,1 milliót. Az igénybe vevők száma 18,0 ezer fő volt.

5. Munkaerő - piaci programok

A vizsgált évben a működtetett programok száma közel ötven volt, amelyek közül a többség már korábban is működött. A programok működtetésének összkiadása 2 604,0 millió forint volt.

6. Munkahelymegőrző támogatás

A decentralizált keretből erre a célra összesen 735,7 millió forint került kifizetésre, az előző évi szám 57%-a. Ez az összeg az országos decentralizált keret 2,2 %-a. Az évben összesen 7,4 ezer ember dolgozott olyan munkahelyen, amelyet ezen támogatási formával őriztek meg.

7. Járulékok átvállalása

Az adott évben ezen eszközre összesen 587,0 millió forint kifizetés történt, amely 6,6 ezer ember foglalkoztatásához történő hozzájárulást jelenti. Ez a tavalyi évhez képest kb. 40 % csökkenést jelent, a teljes decentralizált keret 1,3 %-át teszi ki.

Az összegben belül található munkaező - piaci programon belül is felhasznált részt, amely 149,1 millió forintot tesz ki járulékok átvállalása címen, a nettó költség 437,9 millió forint volt.

8. Önfoglalkoztatóvá válás támogatása

Az önfoglalkoztatóvá válás támogatása 300,0 millió forintot emésztett fel, amely a megelőző év 45%-át jelenti, és a teljes decentralizált keret 0,9%-a.

Az adott évben 2,9 ezer fő volt érintett, a tárgyévben 176 fő lépett be.

9. Vállalkozóvá válás támogatása

A vállalkozóvá válás támogatására 414,4 millió forint kifizetés realizálódott, amely a megelőző év kb. háromnegyedét tette ki, melyet 2,7 ezer fő munkanélküli vett fel.

10. Mobilitási támogatás

Ez az eszköz számos támogatási formát foglal magában. A tárgyévben a támogatás mértéke 168,1 millió forint volt, amelynek nagy része a munkahelyre történő eljutás támogatását jelentette közel 400 fő igénybevevő munkanélküli mellett.

Munkaezőpiaci programokon keresztül további 1,8 millió forint került teljesítésre

11. Munkaező - piaci szolgáltatások

A tárgyévben erre a célra 319,7 millió forint támogatás került kiutalásra, valamint a munkaező - piaci programokon keresztül továbbá 12,0 millió forint. Így az összes támogatási tétel 331,7 millió Ft.

12. Részmunkaidős foglalkoztatás támogatása

2006-ban 229,1 millió forint támogatás kifizetése történt közel 1,3 ezer fő részmunkaidős foglalkoztatása mellett.

13. A foglalkoztatási alaprész képzési kerete

A 2006-os évtől megváltozott a képzéssel kapcsolatos tevékenységek finanszírozási oldala, az új szabályozás szerint a képzési keretet a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter az Munkaező - piaci Alap foglalkoztatási alaprésze pénzeszközeinek felhasználási célok szerinti felosztása előtt hozza össze.

A kerethez biztosított 5 200,0 millió forint előirányzat 96,6%-ban került felhasználásra, mindösszesen 5 021,8 millió forint kifizetés történt, amelyből teljesült a képző központok

alaptevékenységébe tartozó szolgáltatások ellátásához szükséges források kifizetése, a fejlesztést célzó felhalmozási kellegű költségekhez történő hozzájárulás, valamint képzési támogatások költségeihez biztosított forrást.

Szolidaritási alaprész kiadásai

A **passzív ellátások** körében a tervezetthez képest szintén elmozdulás volt tapasztalható, amely elsősorban nem a főszámokat érintette (hiszen a tervezett 88 200 millió forint helyett a teljesítés 85 504,6 milliárd forint volt) hanem ott, hogy munkanélküli ellátásokra 7 549,7 millió forint helyett ténylegesen 17 474,1 millió forint (az több, mint a kétszerese), míg álláskereső támogatásokra az előirányzott 80 650,3 millió helyett 68 030,5 lett a teljesítés összege, így a teljesítési kiadás 3,1%-al maradt el az előirányzattól. Ennek oka az volt, hogy az adott évben a munkaerő - piaci folyamatok kedvezően alakultak, mely következtében a legtöbb ellátási formában alacsonyabb lett a résztvevők létszáma a tervezettnél.

Az előző év adataival összevetve megállapítható, hogy 2006-ban a szolidaritási alaprészből 1,6%-al kevesebb teljesítés történt, míg az ellátásban részesülők együttes átlagos havi létszáma 130 fő volt.

A **jövedelempótló támogatások** mértéke a tervezett 10 millió helyett 1,6 millió lett.

Rehabilitációs alaprész kiadásai

A rehabilitációs célú kifizetések a tervezetthez képest szignifikánsan nem változtak, az 55 300 millió helyett a végösszeg 55 249 millió forint volt, amely a munkahelyteremtő támogatás minimális csökkenése miatt következett be.

Képzési alaprész kiadásai

A szakképzési célú kifizetések 2006-ban az eredeti 22 838,0 millió forinthez képest 19 070,6 millió forintra csökkent, amely az előirányzat 95,2-át jelentette.

A képzési alaprészből felhasznált keret 2006-ban 14 619,3 millió forint volt.

Bérgarancia alaprész kiadásai

Az adott évben 4 200,0 millió forint állt rendelkezésre, a személyenként igénybe vehető legmagasabb összeg 585,2 ezer forint volt. Az adott évben 1 273 kérelmet nyújtottak be, amelyből 14 került elutasításra. Az adott évben a megítélt és kiutalt támogatás mértéke 34,5%-al túllépte az előirányzatot, összesen 5 648,0 millió forint került kiutalásra.

Működési alaprész kiadásai

A működési alaprész tartalmaz kifizetéseket az Állami Foglalkoztatási Szolgálat működése és fejlesztése céljára. Ebből 21 168 millió átadott pénzeszköz, míg 1 140,3 millió fejlesztési program. Az ÁFSZ központosított kerete 237,5 millió forint.

Vállalkozói alaprész kiadásai

Az alap a vállalkozók pénzügyi ellátására és támogatására 437,6 millió forint kifizetést teljesített.

Az alaprészekhez nem kapcsolható költségvetési befizetések

Ezen befizetések 2006 évben a Munkaerőpiaci Alap 28,3-át jelentették, melyből teljesült a megváltozott személyek foglalkoztatásának elősegítése valamint a munkanélküli - ellátórendszer változásával kapcsolatos befizetések.

Átadás EU-s társfinanszírozásnak

Az EU-s társfinanszírozásra átadott pénzek közül a munkanélküliség kezelésére 5 904,0, felnőttképzésre 1 373, míg szakképzés fejlesztésére 1 287 millió forint került felhasználásra, mely mindhárom esetben növekedést mutat az előző évhez képest.

A kifizetések háttérét a Nemzeti Fejlesztési Terv tartalmazza, amely a Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Programon keresztül az EU Strukturális Alapjától kapott támogatások 2005 évre vetített felhasználását teszi lehetővé.

Átadás a Nyugdíjbiztosítási Alapnak

A korábban megállapított korengedményes nyugdíjak fedezetül, illetőleg a hiány kiegyenlítésére az alap a Nyugdíjbiztosítási Alapnak 1 136,8 millió forintot adott át.

Átadás a közmunka programnak

A közmunka programhoz az adott évben 3 752,4 millió forint került átadásra.

Non-profit szektorbeli munkavállalás támogatása,

Megjelenik kiadásként ez a jogcím, amely a 200 millió forintos előirányzat mellett 98,1 millió forinttal teljesül.

Járulékkezdvezmények visszatérítése

A járulékkezdvezmények visszatérítése jogcímen normatív járulékkezdvezmény visszatérítés 958,9 millió, míg ötven év feletiek járulékkezdvezménye jogcímen 754,8 millió forint került teljesítésre.

Hasonlóképpen a megelőző évhez, 2006-ban is megállapítható, hogy bizonyos pénzeszközök a Munkaerő - piaci Alapból átadásra kerültek. Így az alapkezelőnek 345,5 millió forint, az Országos Munkabiztonsági és Munkavédelmi Felügyelőségnek 1959,3 millió forint

Tranzakciós díj

Az alap költségvetésében 200,0 millió forint került előirányzásra, melyből 113,8 millió forint, azaz 57% teljesült kifizetés formájában.

1.5.3. A források változása 2007-ben⁴⁴

A 2007-es költségvetést áttekintve megállapítható, hogy 348 328,0 millió forint tervezett bevétel mellett a tényleges költségvetési bevétel 366 809,0 millió forint volt (melyhez társult 77,7 millió forint függő, átfutó és kiegyenlítő bevétel), ami mellett a költségvetési kiadási oldal 341 318,6 millió forint volt (tervezett: 348 329,0), így az alap ezen évben is 25 490,4 millió forint többlettel zárt.

1.5.3.1. A bevételi oldal

2007 évben a Munkaerő - piaci Alap bevételeinek legjelentősebb bevételei között jelentős növekedést tapasztalhatunk.

A legnagyobb arányú hozzájárulást a **járulékok** jelentették továbbra is, ezek mindösszesen 308 037,5 millió forintot tettek ki. Ebből **munkaadói járulék** 201 958,3 millió forint (azaz a bevételek 55,1%-a), **munkavállalói járulék** 92 063,8 millió forint (a bevételek 25,1%-a), míg

⁴⁴ Forrás: 2007. évi elkülönített állami pénzalap éves költségvetési beszámoló, Budapest, 2008. május 21.

vállalkozói járulék 14 015,4 millió forint. Összességében a járulékokból befolyt összeg a teljes bevétel 84%-át jelentette, amely 0,6%-kal volt magasabb az előző évben befolyt bevételek arányától.

Rögzíthető az is, hogy a bevételi oldalon a tényleges bevétel meghaladta az előirányzat összegét mindhárom esetben, melynek oka a tervezett bérfiórámlást meghaladó 6,8%-os többlet. A megelőző évhez képest a munkaadói járulék nagysága 16,9 milliárd forinttal, míg a munkavállalói járulékból befolyt összeg 28,6 milliárd forinttal nőtt, amelyhez az is hozzájárul, hogy 2006. szeptember 1.-től a munkavállalói járulék mértéke 1%-ról 1,5%-ra emelkedett. A vállalkozói járulék többlete 2,8 milliárd forint volt.

A **hozzájárulások** körében – amelyek a második nagy bevételi csoportot alkotják – **szakképzési hozzájárulás** 36 745,4 millió forint (a tervezett összeg 32 620,0 millió forint volt), míg a **rehabilitációs hozzájárulásból** 13 646,3 millió forint bevétel származott (ami az előző évhez képest 9,3% növekedést jelent). A tervezett összeg és a befolyt összeg között szignifikáns különbség nem tapasztalható, a tervezés alapjául szolgáló egy főre jutó rehabilitációs hozzájárulás mértéke 152 000 Ft/fő volt.

A visszterhesen nyújtott rehabilitációs támogatásokból 5 millió forint bevétel származott.

A **szakképzési és egyéb bevétel** összege 1 087,0 millió forintot tett ki, ami 41,7%-kal több a módosított előirányzatnál.

A **területi és a központi egyéb bevételek** együttes összege 6 160,5 millió forint, ami a módosított előirányzathoz képest 15,5 %- többletet mutat.

A **bérgarancia támogatások** 1 127,3 milliós törlesztése 17,4%-al haladta meg az előirányzatot. Ezen belül a legmagasabb visszatérülés a közép-dunántúli regionális munkaügyi központnál jelentkezett 370 millió forintban. A közép-magyarországi régióban ez a szám 240 millió forint, a nyugat - dunántúliban több mint 170 millió, míg az észak-magyarországi 140 millió forint folyt be. A dél-alföldi és észak-alföldi régió, valamint a dél-dunántúli régió együttesen 210 millió forint bevételt ért el.

Előirányzat szintjén megjelent 529,5 millió forint HEFOP intézkedés előfinanszírozásának megtérítése címen, mely azonban a teljesítés során már nem került feltüntetésre.

1.5.3.2. Kiadások

A **kiadások** körében a 341 444,9 millió forint 2%-os elmaradást jelent az előirányzattól.

Foglalkoztatási alaprész kiadásai

A foglalkoztatási alaprész előirányzat szerint 49 852,2 millió forint kiadási előirányzatot tartalmazott, amelyből a regionális képző központok képzési és képzéssel kapcsolatos feladatainak finanszírozására 5 330,6 milliós képzési keret került kialakításra. Az alaprész decentralizált kerete 35 500,0 millió forintban, a központi keret 9 021,9 millió forintban került rögzítésre.

Az év folyamán bekövetkezett átcsoportosítások eredményeképpen aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök terén a teljesítés 48 858,8 millió forint lett (ami nem tér el szignifikánsan a tervezettől), melyen belül a központi keret 10 733,8 millió forint, a decentralizált eret 34 245,3 millió forintot tett ki.

A központi keret terhére munkahelyteremtés támogatására 2,8 milliárd forintot fizettek ki, a munkaerő - piaci válsághelyzetek kezelésére, foglalkoztatási szerkezetváltás elősegítésére munkahelymegőrzésre összesen 0,2 milliárd forint. Az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány programjaihoz 3,5 milliárd forint, az Európai Szociális Alap Kht. Működéséhez az alap 0,6 milliárd forint támogatást nyújtott.

Ezen túlmenően foglalkoztatási programokra együttesen 1 milliárd forint kifizetés történt, míg távmunkavégzés támogatására 0,5 milliárdot, pályakezdő fiatalok támogatására több program keretében 0,1 milliárd került felhasználásra.

A decentralizált keret rész vizsgálatakor utalni szükséges arra, hogy az adott évtől, azaz 2007. január 1-től került sor a szervezetrendszer átalakítására regionalizáció formájában. Ennek eredményeképpen az egyes régiókon belül a megyék eltérő gyakorlatát összhangba kellett hozni, és meg kellett határozni a támogatások nyújtásának a szempontrendszerét. A képet befolyásolja, hogy az egyes megyékben eltérő volt a központok kötelezettségvállalásainak mértéke, a folyamatban lévő programok száma a és helyzete, illetőleg régióon belül az adott megyékben más-más eszközök iránt mutatkozott nagyobb kereslet. Ennek folyamodványaként az adott évben gyakrabban történtek keretátcsoportosítások.

A tervezést befolyásolta az is, hogy 2007. április 1.-ig a regionális kirendeltségeknek megyei hatáskörük volt, majd ezt követően a regionális munkaügyi központ valamennyi kirendeltséggel közvetlen kapcsolatba került.

1. Közhasznú munkavégzés támogatása

Mint ahogyan az elmúlt években is jellemző volt, 2007-ben is a közhasznú foglalkoztatás támogatása volt a legnagyobb arányban felhasznált aktív eszköz. A teljes decentralizált keret 32,7%-a ebből a formából került ki, összesen 11 066 millió forintot fordítottak erre a célra a munkaügyi központok, amely nagyságrendileg az előző éves adatokkal egyezik.

Mindezek mellett közhasznú munkavégzés a munkaerő - piaci programok támogatási elemei között is megjelenik, amely 260,1 millió forint további kiadást jelentett. Az ötven év feletti munkanélküliek elhelyezkedésének támogatására indított programon belül 22,5 millió forintot fordítottak erre az összegre, így 2007 évben 11 348,6 millió forint felhasználása történt meg 63,1 fő részvétele mellett.

2. Munkaerő - piaci képzések elősegítése

A munkanélküliek foglalkoztathatóságát javító, elhelyezkedését elősegítő, továbbá prevenciós célokat szolgáló képzések támogatására 2007-ben a munkaügyi központok a decentralizált keretből összesen 9 656 millió forint felhasználást teljesítettek, ami a teljes decentralizált keret 28,5%-a volt. Ez 9%-os emelkedést jelentett. 2006-os évhez képest a ráfordítás több mint 3 milliárd forinttal több volt, amely 45%-os növekedést jelent.

Mindezek mellett a regionális központok további 86,9 millió forintot fordítottak képzésekre, munkaerő - piaci programok keretében, és az alaprész képzési keretéből is teljesítésre került 4 985,4 forint kiadás.

Így az együttes keretből összesen 14 728,3 millió forint kifizetés történt 41,8 ezer fő részvétele mellett, amiből a pályakezdők aránya 23% volt.

3. Foglalkoztatás bővítését szolgáló támogatások⁴⁵

Az adott támogatási formára – amely arányaiban az előző év bér- és járulékjellegű támogatásainak 85%-át teszi ki – a munkaügyi központok 9 597,7 millió forint kifizetést teljesítettek.

Ezen felül 347,1 millió forint kifizetés történt a megszűnt bértámogatások áthúzódó kötelezettségeire, valamint 180-9 millió forint a tárgyévtől bevezetett új bérköltség - támogatásra. Az ötven év feletti foglalkoztatására 252,1 millió forint kifizetést történ ezen a címen.

Mindent egybevetve az adott évben összesen 10 377,8 millió forint bér- és járuléktámogatás került kifizetésére 42,5 ezer fő igénybe vevő mellett (mely nem tartalmazza a különféle programokban részt vevők számát). Az új szabályok szerinti igénylők száma 20,6 ezer fő volt, amelyből a pályakezdők aránya 25% felett volt.

4. Munkaerőpiaci programok

Ezen keretből közel 30 fajta munkaerő - piaci program működött, amelyek részben már az előző években is működtek. Erre az eszközre 992,2 millió forint ráfordítás történt, melyből 949,8% támogatási és szolgáltatási elem, míg 42,4 millió forint működési költség volt.

Ez a keret biztosított forrást továbbá a 2005-ben indított ötven év feletti munkanélküliek elhelyezkedésének elősegítése céljából indított program kifizetésére, mely a tárgyévre 274,8 millió forint terhet jelentett, amelyből 92% bér-és járuléktámogatás, 8 % közhasznú foglalkoztatás volt.

Össességében a különféle programok működtetésének kiadásai 1 323,3 millió forint volt.

5. Munkahelymegőrző támogatás

Ezen eszközből 2007-ben összesen 422,6 millió forint terhelés történt, amely a megelőző évhez képest az akkori összeg 57%-a, míg a teljes decentralizált keret 1,2%-a, melyet 3,8 ezer ember vett igénybe.

Utalni szükséges arra, hogy a további 201,3 millió forint került munkahelymegőrzésre felhasználásra a foglalkoztatási alaprész központi keretéből a foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére indított program során.

6. Önfoglalkoztatás támogatása

Ennek a speciális foglalkoztatáspolitikai eszköznek a támogatása 1 087,4 millió forintot tett ki az adott évben, mely az előző évi összeg közel másfélszerese, és a teljes decentralizált keret 3,2%a

A támogatások tökejtuttatás (510,8 millió) és bértámogatás (523,9 millió) formájában került kifizetésre.

A 2007. január 1-től megszűnt munkanélküliek vállalkozóvá válásának támogatásának áthúzódó kiadásai 52,7 millió forintot tettek ki.

A részt vevők számát tekintve azt állapíthatjuk meg, hogy 4,9 ezer munkanélküli volt érintett, melyből az új aktív eszközbe belépők száma 2,3 ezer fő volt. Ezen személyek közül 2,1 ezer fő kapott a minimálbér összegének megfelelő támogatást, közel 130 fő tökejtuttatást, és 80 fő mindkét ellátási formában részesült.

⁴⁵ Tartalmazza a megszűnt, bér és járulékjellegű támogatások tárgyévre történő kifizetését

7. Mobilitási támogatás

Ennek a foglalkoztatáspolitikai eszköznek alapvetően két formája létezik: az egyéni és a csoportos személyszállítás.

A tárgyévben összesen 112,0 millió forint teljes kifizetés történt amit 2,5 ezer személy vett igénybe.

Az egyéb munkaerő - piaci programok keretében további 4,4 millió forint került kifizetésre, így ezen a jogcímen a felhasználás teljes összeg 116,4 millió forint volt.

8. Munkaerő - piaci szolgáltatások

Ebben az évben munkaerő - piaci szolgáltatásokra összesen 513,5 millió forint került felhasználásra.

A foglalkoztatási alaprész képzési kerete

Mint az már korábban kifejtésre került 2006 óta a képzési keretet a Munkaerőpiaci Alap foglalkoztatási alaprésze pénzeszközeinek felhasználására a miniszter hozza létre a felhasználási cél szerinti felosztás előtt.

2007-re a keret összege 5 330,6 millió forint volt, melyből összesen 5 329,7 millió forint kifizetés történt. A regionális képző központok részére működés és fejlesztés címen együttesen 3 430,6 millió forint, a munkaügyi központok által keresetpótló juttatásra 1 885,0 forint, foglalkozás-egészségügyi vizsgálatok költségei és a postaköltségek 14,1 millió forintot tettek ki.

Szolidaritási alaprész kiadásai

A **passzív ellátások** tényleges teljesítése 90 165,7 millió forint volt, amely elmarad a 101 760,0 milliós előirányzattól, ami 11,4 %-os eltérést mutat. Ez elsősorban azzal magyarázható, hogy az egyes ellátási formákban a részt vevők létszáma sok esetben elmaradt attól, ami a tervezés során annak alapját képezte.

A passzív ellátások megosztását tekintve megállapíthatjuk, hogy a kifizetések 99%-át az álláskeresői támogatás és járulékainak összege tette ki, ami mindösszesen 89 253,3 millió forint kiadás volt. Az 1% a működési költségek (724 millió), a munkahelykereséssel kapcsolatos útköltség-térítés (199 millió) továbbá foglalkozás - egészségügyi vizsgálatok (7,4 millió) jelentette.

Az előirányzattól történő elmaradás okaként az jelölhető meg, hogy a tervezés során kalkulált létszámnál az igénybe vevők létszáma kevesebb lett több mint 10%-kal. Ezek belső arányát figyelembe véve azonban azt is észlelni kell, hogy míg a nagyobb súllyal latba eső álláskeresői járadékban részesültek havi átlagos létszáma a tervezetthez képest csupán 3%-kal lett kevesebb (ami átlagosan 94,2 ezer főt jelent), addig a kisebb súllyal jelentkező álláskeresői segély igénybe vevőinek száma havonta átlagosan 36,4 ezer fő, ami már 25%-os eltérést mutat.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a 2007 évre a tervezettől a létszámleépítések miatti ellátotti létszámnövekedés elmaradt, mely miatt e körben csökkenés volt tapasztalható.

Jövedelempótló támogatás jogcímen 2007-ben nem történt kifizetés.

A bérgarancia alaprész kiadásai

Ezen tételek eredetileg 7 000 millió forinttal kerültek beállításra az előirányzatba, maximum 633,2 ezer forint egy főre jutó kifizetési összeg mellett, melyet év közben 791,5 ezer forintra emeltek. Az adott évben 1235 kérelmet nyújtottak be, melyből 27 került elutasításra.

A tényleges kifizetések 4 235,9 millió forintot tettek ki, ami a tervezett összeg 60,5%-a. A támogatottak létszáma 16 ezer fő volt.

Ezen jogcím vonatkozásában megállapítható, hogy a megelőző évekhez képesti adatokat megfigyelve a tárgyévben a támogatások összege és a támogatottak létszáma csökkenést mutatott.

Rehabilitációs alaprész kiadásai

A költségek tekintetében a munkahelyteremtő támogatás összege meghaladta a tervezettet (4 801,3 millió az eredetileg beállított 4 300,0 millióval szemben), azonban a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásának támogatása a tervezettel egyező 53 000,0 millió forintot emésztett fel.

Az eredetileg tervezett 4 300 millió forint a MAT határozata szerint 2 300 millió forint központi keretre és 2 000 millió forint decentralizált keretre oszlott. Az év közben történt átcsoportosítások eredményeképpen a központi keret 2 996,6 millió forintra, a decentralizált keret 1 986,4 millió forintra módosult, így a teljes 4 801,3 millió forint az éves előirányzat 96,7%-át teszi ki.

Képzési alaprész kiadásai

Az intézményi háttérre nézve szükséges utalni arra, hogy 2007. január 1. napjától a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzés Intézet Támogatási és Bevállás - Kezelési Igazgatósága, mint a képzési alaprész területi egysége látja el a szakképzési hozzájárulással és a szakképzési és felnőttképzési támogatások kezelésével összefüggő külön jogszabályban meghatározott feladatokat.

A képzési alaprész részét képező „Szakképzési és felnőttképzési célú kifizetések” adott évi előirányzata 25 717,3 millió forint volt, amely év végén az átcsoportosítások eredményeképpen 26 147,4 forintra emelkedett. Ténylegesen az alaprész terhére 25 251,3 millió forint kifizetés történt.

Működési alaprész kiadásai

A kiadási oldalon megjelenő **Állami Foglalkoztatási Szervnek átadott pénzeszközök** vonatkozásában megállapíthatjuk, hogy a 2006-os 20 828,5 milliós összeghez képest a 2007-es 22 434,7 közel 10 %-os többletet jelent, ami a fejlesztési program részben jelenik meg, míg a Szolgálat részére átadott pénzeszköz mértéke minimálisan csökkent.

2007 évben a Munkaerőpiaci Alapon belül az ellátások és támogatások vonatkozásában egyes alaprészek terhére elszámolható működési kiadások 1,2 milliárd forintot tettek ki, ami az alap kiadásainak 0,4%-a,

Vállalkozói alaprész kiadásai

Az alap kiadási oldalán megjelenő **vállalkozói járadék** előirányzata 1 000 millió forint volt, amely azonban kevesebb volt, mint a ténylegesen kifizetett 1 312,2 millió forint volt havonta átlagosan mintegy 2 000 fő részvétele mellett.

Alaprészhez nem kapcsolható kifizetések

TÁMOP kiadások

Az EU finanszírozásra átadott pénzeszközök közül módosult a felhasználási terület. Míg ugyanis 2006-ban a munkanélküliség kezelése, a felnőttképzés és a szakképzés fejlesztése céljából került átadásra anyagi forrás, addig 2007-ben a két célterület a foglalkoztathatóság (4 295,2 millió forint) és az alkalmazkodóképesség (5 430,4 millió forint) sorában jelent meg terhelés. Ennek háttérében az Új Magyarország Fejlesztési Terv megváltozott prioritásai

állnak, mely a Társadalmi Megújulás Operatív Program keretében az Európai Unió Strukturális Alapjaitól kapott támogatások lehívásához szükséges pénzeszközök célját e körben jelölte meg.

HEFOP intézkedések előfinanszírozása

Ezen jogcímen az adott évben eredetileg 1 319,3 millió forint kiadás került betervezésre 529,5 millió forint bevétel tervezése mellett. Az év közben történt jogszabályváltozás miatt azonban mind a bevételi mind pedig a kiadási oldal teljesítetlenül maradt, és mindössze 19,1 millió kifizetése történt meg.

Társadalmi párbeszéd programok

Az adott évben a Munkaerő - piaci Alapon belül társadalmi párbeszéd programokra 1 529,1 millió forint állt rendelkezésre, melyből a tényleges teljesítés 1 536,1 millió forint lett.

Közmunka céljára pénzeszköz átadás

Az Alapon belül elkülönítésre került **közmunka** céljára történt átadás a tervezett 1 500,0 millió forinthez képest több, mint a négyszerese, 7 320,0 millió forint lett, amely mind központi támogatásokat, mind pedig helyi vagy speciális közmunka programot magába foglal.

Non - profit szektorbeli munkavállalás támogatása

Ezen jogcímen a tervezett költségvetés 200 millió forintot állított be, amelyből év közben átcsoportosításra került 178 millió forint, azonban kifizetés mindösszesen 6,6 millió forint volt, amely áthúzódó kifizetés volt. A program 2007-ben befejeződött, összesen 2004 és 2007 év között 559,9 millió forintot fizettek ki.

Járulékkedvezmény - visszatérítés

A költségvetési törvény a TB járulék normatív jellegű támogatására 2 millió forint, míg program keretében történő kifizetésre 1 000 millió forint előirányzat állt rendelkezésre. Az adott évben mindösszesen ehhez képest 5 808,4 millió kifizetés történt, melynek oka az egyéb hatóságok (pl. APEH) ellenőrzésének elhúzódása, és az adatszolgáltatás kései küldésével 2005 és 2006-os kifizetések is történtek.

TÁMOP - foglalkoztatást ösztönző normatív támogatások

A 2007-ben induló TÁMOP kiemelt projektek indításával a TÁMOP 1.1 és 1.2 intézkedések előfinanszírozási részeinek bizonyos jogcímei az alapot terhelik, amelyből a 94 milliós tervezett helyett 80,9 millió forint került kifizetésre.

Költségvetési befizetések

A költségvetési befizetések az alap kiadásainak mintegy 30%-át jelentették, melyből 52 000 millió került megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásának támogatására, míg 61 309, 5 millió pedig egyéb költségvetési befizetésekre.

Nyugdíjbiztosítási Alap részére történő átadás

Az alap költségvetésében a Nyugdíjbiztosítási Alap részére 1 130 millió forint befizetés volt beállítva, amelyből ténylegesen 1 038,9 millió forint valósult meg.

Tranzakciós díjak

A költségvetésben szereplő 205,5 millió forint előirányzatból 89,1 forint kifizetés történt meg.

1.5.4. A 2008-as év költségvetése⁴⁶

A 2008-as és vizsgálatánál mindenek előtt emlékeztetni kell arra, hogy a 2007-es évtől eltérően ebben az évben realizálódott Magyarországon az amerikai jelzálogpiacról kiinduló és a tárgyévre kicsúcsosodott világgazdasági válság körülményei és következményei. A munkaerő - piaci helyzetet ez akként érintette, hogy a 2008. első öt hónapjában meglévő pozitív tendencia az év végére megfordult.

Ennek ellenére – bár a gazdasági növekedést ez befolyásolta – a Munkaerőpiaci Alap költségvetését áttekintve az állapítható meg, hogy a tervezett és a realizálódott tételek között nincs nagymértékű eltérés, azaz ezt a pénzalapot a válság közvetlenül nem érintette.

Az alap költségvetési bevételeit áttekintve megállapítható, hogy a 394 064,0 millió forint eredetileg tervezett bevétel mellett a módosított 399 753,4 millió forint előirányzathoz képest a tényleges megvalósult bevétel 390 834,7 millió forintot tett ki. A költségvetési kiadások 394 064,0 millió forint tervezetthez képest 384 483,7 millió tényleges mértéket értek el, így az alap egyenlege 6 532,0 millió forint volt.

1.5.4.1. Bevételek

Az alap befolyó bevételei között ott találhatjuk a munkaadói, a munkavállalói és a vállalkozói járulékokat, a szakképzési és rehabilitációs hozzájárulásokat, továbbá a kölcsönök visszafizetéséből, illetőleg egyéb bevételekből, valamint a TÁMOP-ra vonatkozó előfinanszírozások EU részéről történő megtérítésének bevételeit.

A korábbi évek gyakorlatának megfelelően a legnagyobb befizetési arányt – a bevételek 54,3%-át – a **munkaadói járulékok** tették ki összesen 212 360,6 millió forint értékben. Ezt követte a **munkavállalói járulékok** 97 608,0 millió forinttal, ami a bevételek 25,0 %-át teszi ki, valamint a **vállalkozói járulékból** befolyó 13 764,0 millió forint, ami a bevételek 3,5%-a.

Összehasonlítva az előző évi adatokkal megállapítható, hogy a munkaadói járulékból befolyt bevétel 10,4 milliárd forinttal, míg a munkavállalói bevételek 5,5 milliárd forinttal nőttek, ami 5,2%-os, illetve 6%-os növekedést jelentett.

A vállalkozói járulékok 9,4%-al kevesebbet teljesített az előirányzathoz képest, és az előző évhez képest is, ez utóbbi esetben 0,3 milliárd forinttal.

Ennek a járulékfajta az esetében a visszaesést az okozta, hogy 2008-ban csökkent vállalkozások száma.

A **TÁMOP - bevételeket** vizsgálva megállapítható, hogy az eredeti előirányzat szerinti 12 206,0 millió forint bevételeknek csupán a töredéke, 1 339,8 millió forint került befizetésre, ami 11%-os teljesítést jelent. Ennek oka kettős. Egyrészt az adott évben a kifizetések mértéke elmaradt a tervezettől, másrészt pedig az EU felé történő elszámolási eljárás elhúzódott, így a teljesítés is későbbre tolódott.

Az **egyéb bevételek** között a területi egyéb bevételek eredetileg 700 millió forintot kerütek beállításra, amely összeg év közben 1 130,0 millió forinttal módosításra került. A ténylegesen teljesült összeg 1 278,4 millió forint volt.

⁴⁶ Forrás: 2008. évi elkülönített állami pénzalap éves költségvetési beszámoló, készítette: dr. Varga Ildikó, Budapest, 2009. május 29.

A központi egyéb bevételek a tervezett 4 000,0 millió forintot, és a módosított 4 837,7 millió forintot meghaladva 5 541,0 millió forintot tettek ki.

A szakképzési és felnőttképzési egyéb bevételek esetében a tervezett 210,0 millió forint többszöröse, 1 460,5 millió forint bevétel realizálódott.

A **rehabilitációs hozzájárulás** mértéke 14 684 millió forint, amely az előző évhez képest 7,6%-os növekedést jelent. A tervezetthez képest a tényleges kifizetés 2,8%-kal volt több.

Az adott évben az egy főre jutó rehabilitációs hozzájárulás mértéke 164 400 Ft/fő volt, amely az előző évi adathoz képest 8,2%-os növekedést mutat.

A **visszterhes rehabilitációs támogatások** mértéke 1,6 millió forint volt a tervezett 10 millióhoz képest.

A **szakképzési hozzájárulás** eredetileg tervezett 37 800,0 milliós tétele az év közben 41 510,2 millió forintra módosult. Ehhez képest a tényleges teljesítés 42 021,8 millió forint volt, amely 1,2%-kal volt több a módosított összegnél, és az előző évi adathoz képest 5,3 milliárd forint (14,4%) többletet mutatott.

A **bérgarancia - támogatás törlesztése** jogcímen tervezett 960 millió forintos tervezett bevétel – amely a módosított előirányzatban is ilyen összegben szerepelt – végül 904,9 millió forintot teljesített, ami az előző évhez képest 20%-os csökkenést jelentett.. A megtérülési körben a legmagasabb összeg az észak - magyarországi regionális munkaügyi központnál történt, közel 350 millió forint értéken.

A közép-magyarországi régió 260 millió, a közép-dunántúliban 100 millió feletti, az észak-alföldi régióban 60 millió forint folyt be. A dél-alföldi, dél - dunántúli és nyugat - dunántúli régióban 50 millió forint alatt maradt a visszatérítés.

A **méltányosságból elengedett követelések** technikai bevételi tételei 51 millió forint bevételt hoztak.

1.5.4.2. Kiadások

Foglalkoztatási alaprész kiadásai

Az adott évben a foglalkoztatási és képzési támogatásokra tervezett előirányzat 55 853,8 millió forint volt. Ez az összeget év közben 61 122,0 millió forintra megemelték, azonban a tényleges teljesítés a módosított előirányzattól elmaradt, összesen 60 285,0 millió forint volt.

A tételen belül a tervezési szakban kialakításra került 7 545 millió forint képzési keret, a MAT a decentralizált keretet 38 500 millió forintban határozta meg, míg a központi keret 9 808,8 millió forint lett.

A teljesítési időszak végén az előirányzat módosításai eredményeként a decentralizált keret 38 305,8 millió forint, a képzési keret 7 270 millió forint, míg a központi keret 15 546,1 millió forint lett.

Ezen végösszegeből a központi keret kifizetései mindösszesen 15 119,3 millió forintot jelentettek, amely a módosított tétel 97,3%-a volt.

A decentralizált keretből a módosított összeghez képest a munkaügyi központok 38 024,7 millió forint teljesítést fizettek ki, amely a módosított összeg 99,3%-os aránya volt.

1. Közhasznú munkavégzés támogatása

Mint ahogyan az elmúlt években is, ez az aktív eszköz jelentkezik a legnagyobb súllyal a támogatások között, a teljes keret 30,9%-át teszi ki az összesen felhasznált 754,6 millió forint. A kifizetés az előző évihez képest közel 700 millió forint többletet mutat.

Mindezek mellett ugyanezen jogcímen a munkaerő - piaci programokon belül is került összesen 373,3 millió forint kifizetésre.

Ezen számokat összeadva a tényleges összeg 12 127,9 millió forint, amely 63,1 ezer fő részvétele mellett teljesült.

2. Munkaerő - piaci képzések elősegítése

A munkanélküliek foglalkoztathatóságát javító, elhelyezkedését elősegítő valamint prevenciók célokat szolgáló képzések támogatása az adott évben a decentralizált keretből összesen 9 853,0 millió forint ráfordítás mellett történt. Ez az összeg a teljes ráfordítások arányában több, mint 25%.

A regionális munkaügyi központok ráfordításait is figyelembe véve (melyek 222,6 millió forintot tettek ki), és hozzászámítva a képzési keretből finanszírozott további 6 923,8 millió forintot megállapítható, hogy összességében munkaerő - piaci képzésekre a teljesítés összege 16 999,4 millió forint, amely 2,3 milliárd forinttal több, mint a megelőző évi adat.

A képzéseken részt vevők száma 42,2 ezer fő volt.

3. Munkaerő - piaci programok

Az adott eszközre 2008-ban összesen a munkaügyi központok 1 766,9 millió forintot fordítottak, amely kb. 30 program működtetését foglalta magában.

A költségek belső arányait megfigyelve megállapítható, hogy támogatási és szolgáltatási elem a fenti összegből 1 708,6 millió forint, míg a működési költségekhez történő hozzájárulás 58,2 millió forintot tett ki.

4. Munkahelymegőrzés támogatása

AZ adott évben munkahelymegőrzés támogatására országosan a decentralizált keret 1%-a, 374,8 millió forint került kifizetésre, amely az előző éves összeggel összehasonlítva 90%-os teljesítést jelent, amit több, mint 3000 fő felhasználása mellett realizáltak.

5. Önfoglalkoztatás támogatása

Ezen foglalkoztatáspolitikai eszköz 2008-as költségteljesítése 1 797,8 millió forint volt, amely a megelőző évhez képest 65%-os növekedést jelent. A költség a teljes rendelkezésre álló keret 4,7%-át tette ki.

Megvizsgálva a belső felosztást azt észlelhetjük, hogy önfoglalkoztatás támogatásán belül a tőkejuttatásra 574,6 millió, bértámogatás formájában nyújtott támogatásra 1 223,2 millió forint teljesítés történt 7 ezer fő igénybe vevő mellett.

6. Mobilitási támogatás

Az adott évben kifizetett mobilitási támogatás összesen 1 037,3 millió forint volt, amely duplája volt a megelőző év hasonló adatához képest. Mindehhez hozzáadva a munkaerő - piaci programok ilyen szolgáltatásra elszámolt egyes tételeit is megállapítható, hogy mindösszesen 1 301,4 millió forint kifizetés történt e jogcímen.

Foglalkoztatási alaprész képzési kerete

A képzési keretben összesen 7 141 millió forint kifizetés történt. Ez 98,2%-os felhasználást jelent. A regionális képző központok részére és fejlesztésére teljesített keret, mindösszesen 3 675,8 millió forint volt.

Szolidaritási alaprész kiadásai

A passzív kiadások címen található tételek közül a legnagyobb mértékű az álláskeresői támogatások sora volt. Ez az összeg a tervezéskor 103 082,8 millió forint költséget tett ki, azonban a tényleges teljesítés csupán 97 226,9 millió forint volt, ami 5,7%-os elmaradást jelentett.

A tervezett és a megvalósult tételek közötti különbséget az jelentette, hogy a részt vevők aránya kisebb volt a tervezettnél, amely az álláskeresői járadék esetében 8,7%, míg az álláskeresői segély esetén 9,8% volt.

A passzív ellátások belső arányát tekintve megállapítható, hogy az összeg 99%-át az álláskeresői támogatás és járulékainak összege tette ki. Ez összesen 96 224,1 millió forint kifizetését jelentette. A maradék 1% működési költség, útiköltség - térítések és foglalkoztatás-egészségügyi vizsgálatok díja

A vállalkozói járadék kiadási oldala a tervezéskor 2 100 millió forintot mutatott, amely a teljesítéskor 1 644,1 millió forint realizálását mutatta 2,3 ezer fő felhasználása mellett.

Jövedelempótló támogatás

Ezen a jogcímen kifizetés nem történt.

Rehabilitációs alaprész kiadásai

Rehabilitációs célú munkahelyteremtő támogatás jogcímen az adott évben összesen a tervezési szakban 5 900 millió forint került előirányzatként beállításra, amely megosztása szerint 2 900 millió forint regionális munkaügyi központok által felhasználható, míg 3 000 millió központi keret volt.

A teljesítéskor a végleges összeg 5 330,1 millió forint volt, melyből a központi keret 2, 927 millió forint, míg a decentralizált kereté 2 973 millió forint volt. A keret felhasználása 90,3%-os volt.

Képzési alaprész kiadásai

A szakképzési és felnőttképzési támogatások soron belül a szakképzési és felnőttképzési célú kifizetések a tervezett előirányzat szerint 33 027,7 millió forintot tettek ki. Ez év közben módosításra került 35 398,3 millió forintra, azonban a tényleges teljesülés 33 407,3 millió forintot tett ki, amely 94,4%-os teljesítést jelentett.

Bérgarancia alaprész kiadásai

Az adott évben a bérgarancia kifizetések tervezett előirányzata 7 000 millió forint volt. Ez az összeg év közben sem változott, azonban az év végi teljesítés 4 541,3 millió forintot tett ki.

A támogatások során az egy főre jutó összeg 856,0 ezer forint volt, amely a megelőző évhez képest 8,1%-os emelkedést jelentett. Az év folyamán a felszámolók 1 419 kérelmet nyújtottak be, amelyből 13 került elutasításra, így a támogatott kérelmek száma 17%-os növekedést jelentett.

A támogatások összegének vizsgálatakor láthatjuk, hogy az előző évhez képest 7,2%-os növekedés tapasztalható, amely 12,7% támogatott között oszlott szét.

Működési alaprész kiadásai

2008-ban a működésre szánt tervezésnél beállított összegek valamennyi tétel vonatkozásában megegyeztek a tényleges kifizetések összegével.

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat működésére 23 266 millió forint állt rendelkezésre, amely magában foglalta a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, valamint a regionális munkaügyi központok működésének költségeit is.

Két további tétel tartozik ezen alaprészhez: az Állami Foglalkoztatási Szolgálat fejlesztési program részére teljesített 1 437,7 millió forint, valamint az Állami Foglalkoztatási Szolgálat központosított kerete részére felhasznált 237,5 millió forint.

További költséget jelentett az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség részére történt pénzeszköz átadás 2 159,3 millió forint értékben, valamint az Országos Foglalkoztatási Közalapítványnak átadott 670,9 millió forint, és a Nemzeti Szakképzés és Felnőttképzési Intézetnek átadott 2 182,3 millió forint.

Alaprészekhez nem kapcsolható kifizetések

TÁMOP - kiadások

A programmal összefüggésben, a foglalkoztathatóság fejlesztésére (mely az aktív eszközök között kap helyet) és az alkalmazkodóképesség javítására irányuló programok (amely a szakképzési és felnőttképzési támogatások között található) javára került az alaprészből EU társfinanszírozásra pénzeszköz átadásra. A foglalkoztathatóság fejlesztése 200 millió forint-, míg az alkalmazkodóképesség javítására irányuló programok 2 800 millió forint teljesítést realizálhattak.

Közmunka céljára történt átadások

A Munkaerő - piaci Alaprészből az adott évben eredetileg 2 500 millió forint átadást kellett volna teljesíteni, amely azonban az év során 6 920 millió forintra emelkedett. Ebben szerepet kaptak a képzéssel támogatott közmunkaprogramok, valamint számos speciális területi és helyi program is.

Társadalmi párbeszéd programok

Az aktív eszközökhöz tartozó programra az év során 1 689,6 millió forint költség lett előirányozva, amely a teljesítéskor 1 719,1 millió forintot tett ki.

Járulékkedvezmény - megtérítés

A költségvetés tervezésekor járulékkedvezmény - térítésre 6 000 millió forint került betervezésre, amely ténylegesen azonban 6 310,5 millió forinttal ment teljesebbé.

TÁMOP - kifizetések

Az adott évben a TÁMOP 1.1 és 1.2. programokra vonatkozó kiadások kerültek az alap költségvetésébe betervezésre. A TÁMOP 1.1. alatti munkaerő - piaci szolgáltatások és támogatások programja eredetileg 17 695,0 millió forint tervezett költséggel került beállításra, amely év közben 11 245,0 millióra változott, míg végül tényleges teljesítés 10 620,4 millió forint volt.

A TÁMOP 1.2. Foglalkoztatást ösztönző normatív támogatások költségsora tervezett kiadások terén 5 161,0 millió forintot tartalmaz, azonban a kifizetések ettől elmaradtak, 2 200,0 millió forintot tettek ki.

Költségvetési befizetések

Ezen a jogcímen történt kiadások a teljes kiadások 31%-ét jelentették, mely két tételből állt össze: A megváltozott munkaképességű munkanélküliek foglalkoztatásának támogatása 53 000 millió forintot tett ki, míg az egyéb költségvetési befizetések összeg 66 309,5 millió forint volt.

Nyugdíjbiztosítási alapnak átadás

A korábban megállapított korengedményes nyugdíjak folyósítása miatt keletkezett hiány kiegyenlítésére az előző évekhez hasonlóan a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság javára 1 487,8 millió forint kifizetése történt meg.

Tranzakciós díjak

Az alapban tranzakciós díj címen 110,2 millió forint került betervezésre, amelyből 95,2 millió forint teljesült, ami az előirányzat 86,4%-os felhasználását jelentette.

1.5.5. A 2009 év költségvetése⁴⁷

2009-re nézve szükséges leszögezni, hogy a tanulmány megírásának időpontjában az Országgyűlés még nem fogadta el a 2009-es zárszámadási törvényt, bár már az benyújtásra került. Így a kutatás során pusztán a részadatokra, és a törvényjavaslatra lehetett támaszkodni, amelyből következik az, hogy a tényleges zárszámadás során bizonyos adatok változhatnak.

A Munkaerő - piaci Alap bevételeinek tervezésekor az alaphoz befolyó összeg 419 288,4 millió Ft-ban, míg a tervezett kiadási oldal szintén 419 288,4 millió Ft-ban került megállapításra, ami azt jelenti, hogy a tervezettek szerint az alap egyenlege ennek megfelelően nulla forint volt.

Az év folyamán a költségvetési tételek módosításra kerültek, azonban ez az alap költségvetési főösszegét nem érintette

2009 novemberben az Országgyűlés módosította a 2009. évi költségvetést, amely érintette a Munkaerőpiaci Alapot is, amely eredményeképpen a költségvetési befizetések összegét 15 milliárd forinttal mérsékeltek. A kiadások 404 288,4 millió forintra módosultak.

Az év közbeni forrásalakuláshoz szükséges utalni arra, hogy a Kormány 2009. március 11-i kormányülésen rendelkezett arról, hogy a Munkaerő - piaci Alap felett rendelkezésre jogosult miniszter a költségvetési hiánycél tartása érdekében az Alap 2009. évi végrehajtása során 23 milliárd forintos egyenlegjavulást érjen el. Ennek érdekében kiadáscsökkentő intézkedéseként a foglalkoztatási és képzési támogatások 2,24 milliárd, a rehabilitációs célú munkahelyteremtő támogatások 3,26 milliárd míg a szakképzési és felnőttképzési célú kifizetések körében 7 milliárd forintos zárolás történt.

A TÁMOP 1.1.-es intézkedésekben részt vevő személyek részére előirányzott keresetpótló juttatással kapcsolatos összegek körében további 3 milliárd forint csökkentés történt, amely a későbbiekben a TÁMOP 1.2-es előirányzatának átcsoportosításával realizálódott.

A bevételek terén jogszabály - módosításon keresztül a szakképzési hozzájárulás 7,3 milliárd forinttal növekedett.

⁴⁷ Forrás: 2009. évi elkülönített állami pénzalap éves költségvetési beszámoló, készítette: dr. Varga Ildikó, Budapest, 2009. május 31.

Mindezek alapján a kiadáscsökkentő és bevételnövelő intézkedések hatására az alap egyenlege 14 milliárd forinttal javult.

1.5.5.1. Bevételek

A bevételi oldalt áttekintve megállapítható, hogy az eredetileg tervezett helyett mindösszesen 368,9 millió forint bevétel realizálódott, amely az eredetileg tervezetthez képest 50 839,7 millió forinttal kevesebb. Ez a módosított előirányzat szerinti összeg 87,9%-a. A kiadási oldal is a módosított előirányzathoz képest többletet ért el, a tényleges kiadások erre az évre 427 millió forintot tettek ki, ami az tervezett 105,6%-a.

Mindezekből következik, hogy az alap 2009-es egyenlege -58 583,7 millió forint volt, ami a bevételek alul-, míg a kiadások túlteljesítésének köszönhetően történt.

Az elmúlt évek tendenciájának megfelelően a bevételi oldal legnagyobb részét, a teljes bevétel 46,2%-át a **munkaadói járulék** címen tett befizetések adták, amely összesen 170 371,8 millió forintot tett ki. Ez az arány a tervezett előirányzat 78,5%-a, azaz 42 milliárd forinttal kevesebb a tervezettől.

A második legnagyobb bevételi forrás a **munkavállalói járulék**, amely 96 304,6 millió forintot tett ki. A tervezetthez képest ez az arány viszonylag pontosan előrevetítettnek mondható, mivel a tényleges érték az előirányzat 97,1%-a, ami 1,3 milliárd forint csökkenést jelent ténylegesen.

A bevételek következő fontos része a **vállalkozói járulékból** származó összeg volt, amely mindösszesen 11 284,6 millió forinttal jelentkezett. Ez a tétel nagy eltérést mutat az előirányzathoz képest, mert pusztán 80,6%-a valósult meg, azaz 2,5 milliárd forinttal kevesebb.

A munkaadói és vállalkozói járulék tervezettől történő elmaradásának okaként részben az év közben bekövetkezett jogszabály-módosítás jelölhető meg.

Összességében megállapítható, hogy járulékokból folyt be az alap összbevételének 75,4%-a, amely az előző évekhez képest alacsonyabb arányt mutat. Ennek oka a bevételekhez képest megnövekedett **TÁMOP - kifizetés**, amelyből az 1.1.-es Munkaerő - piaci szolgáltatások és támogatások, valamint az 1.2. –es Foglalkoztatást ösztönző normatív támogatások kapcsán az előfinanszírozott tételekből 24 474,5 millió forint bevétel került realizálásra, amely az előirányzathoz képest 102,8%-os túlteljesülést jelentet.

A hozzájárulások közül a legjelentősebb tétel a **szakképzési hozzájárulásból** befolyó 43 982,1 millió forint volt, amely 4%-kal teljesítette túl a tervezetteket. Ezen jogcímen realizált bevétel a teljes bevételek 11,9%-át jelentette.

A **rehabilitációs hozzájárulásból** 2009-ben 15 014,1 millió forintos bevétel realizálódott. Ez az előirányzatnak a 93,4%-a, így 6,6%-os elmaradás történt.

Ez évben az egy főre jutó rehabilitációs hozzájárulás mértéke 177 600 Ft/fő volt, amely 8%-os növekedést jelentett az előző évhez képest.

Visszterhesen nyújtott rehabilitációs támogatásból 2009-ben nem keletkezett bevétel.

A bevételek következő csoportja a **szakképzési és felnőttképzési egyéb bevételek**, amely összege 1 040,8 millió forint. A teljes bevétel az előirányzathoz képest 208,2%-os eredményt mutatott.

A **területi és központi egyéb bevételek** költségvetési sor összesen az adott évben 5 126,2 millió forint volt. Ez összesen az előirányzathoz képest 6,8%-os alulteljesítést mutat.

A **bérgarancia támogatás törlesztése** tétel tárgyévi bevétele 850 millió forint volt, amely az előirányzatban foglalt 84,2%-a mindössze. A megtérülés területi elosztását tekintve a legmagasabb a közép-magyarországi munkaügyi központnál volt (közel 250 millió forint), a közép - dunántúli térségben közel 230 millió, a nyugat dunántúliban 180 millió forintnál több bevételfolyt be összesen. A fennmaradó régiókban, így az észak-magyarországi, a dél - alföldi és a dél - dunántúli regionális központoknál százmillió forint alatt volt a bevétel.

1.5.5.2. A kiadások alakulása

Foglalkoztatási alaprész

A 2009-es évben a foglalkoztatási alaprészhez tartozó foglalkoztatás és képzési támogatás előirányzat szerint 46 009,6 millió forintot tettek ki. A teljesítéskori állapot szerint a kiadások ténylegesen 39 624,7 millió forintot tettek ki, amely az előirányzat szerinti összeg 93,1%-a.

Az előirányzatban az alaprész belső felosztása szerint 6 397,8 millió forint képzési keretre, 30 232 millió forint decentralizált keretre, valamint 9 379,8 millió forint központi keretre tagolható.

A decentralizált keretből 10 000,0 millió forint a gazdasági-pénzügyi válságból fakadó foglalkoztatási feszültségekkel terhelt régiók problémáinak kezelésére elkülönítésre került.

A központi keret – több előirányzat módosítás és átcsoportosítás után – összesen 16 099,7 millió forint lett, melyből a tényleges ráfordítás 13 782,6 millió forint volt, amely a várt összeg 85,6%-a.

A decentralizált keretből a fentiekben ismertetettek szerint tehát 20 323 millió forint összeg állt rendelkezésre, amely a regionális munkaügyi központokhoz került. Ez az összeg a megelőző évi 52,6%-a.

A decentralizált kereten belül források szűkösségét tovább fokozta, hogy 12 408,4 millió forint előző évről áthúzódó kötelezettségvállalás is terhelte a forrásokat, ami azt jelentette, hogy a munkaügyi központok összesen 7 823,6 millió forint keretből kellett, hogy gazdálkodjanak.

A felhasználás módja hasonlóan az előző két évhez úgy alakult, hogy az alaprész régiókra elosztott összegeit a munkaügyi központok által kidolgozott, és a regionális munkaügyi tanácsok által véleményezett elvek szerint osztják el.

Áttekintve a felhasznált eszközöket azt tapasztalhatjuk, hogy a korábbi évek megszokott tendenciáitól eltérően megváltozott az eszközök felhasználásának belső sorrendje.

A korábban legnagyobb arányban igénybe vett és támogatott közhasznú foglalkoztatás a teljes keret mindössze 17%-át vette igénybe, szemben a korábbi évek egyharmados arányával. Ennek oka részben abban keresendő, hogy bevezetésre került az „Út a munkához” program, amellyel együtt a korábbi évek ráfordításai jelentős mértékben csökkentek.

A másik fontos tendencia, hogy a gazdasági - pénzügyi válság hatására megváltoztak a prioritások, és a munkahelyteremtő, foglalkozást bővítő támogatások helyett a munkahelymegőrző eszközök kerültek előtérbe, ezek a tételek közel 120%-kal növekedtek.

A decentralizált kereten belül országosan az állapítható meg, hogy a képzések elősegítése, a munkaerő - piaci programok támogatása és a foglalkoztatás bővítését szolgáló támogató eszközök, míg a bértámogatásra rendelkezésre álló keret, a munkahelymegőrzés kerete és a munkaerő - piaci programoké – ha kis mértékben is – de csökkent.

Ennek eredményeként a munkaügyi központok összesen 20 035,3 millió forintot fizettek ki a decentralizált keret terhére. Az adott tételek az alábbiak szerint alakultak:

1. Munkaerő - piaci képzések elősegítése

A már fentebb hivatkoztak szerint a megváltozott gazdasági helyzet alapvetően megváltozott szemléletet is jelentett a munkaerő - piacon, amely abban is megnyilvánult, hogy az egyes eszközök felhasználásának belső aránya átrendeződött.

A képzések elősegítése érdekében a munkaügyi központok elsősorban a munkanélküliek foglalkoztathatóságát javító, elhelyezkedését elősegítő, valamint prevenciós célokat szolgáló képzésekre fordították a legnagyobb arányban a rendelkezésre álló forrásokat. Ez számszerűsítve azt jelenti, hogy e célra került felhasználásra a decentralizált keret 34,2%-a, amely összesen 6 848,6 forintot jelentett. Ez az összeg – bár az előző évi teljesítésektől elmarad – abból a szempontból bír relevanciával, hogy 8,3%-al nőtt a decentralizált kereten belül a felhasználás aránya.

További költségelemként a regionális munkaügyi központok munkaerő - piaci programok keretében elköltött pénzzel a fenti összeget még 46,4 millió forinttal emelték meg, míg az a képzési keretből 5 806,9 millió forint került ráfordításra.

Így mindent egybevetve 12 701,9 millió forint került képzések elősegítésére felhasználásra, amely több, mint 25%-kal kevesebb az előző évi összegnél. Ezt az eszközt 34,7 ezer fő vette igénybe.

2. Foglalkoztatás bővítését szolgáló támogatások

Ezen szolgáltatások célcsoportja a hátrányos helyzetű személyek valamint a megváltozott munkaképességűek. Az ő foglalkoztatásukhoz nyújtható bér- és járuléktámogatásra a munkaügyi központok mindösszesen 4 186,4 millió forint kifizetést teljesítettek, amely a decentralizált keret kb. 20%-át jelentette.

Összevetve az előző év hasonló kiadásával, megállapítható, hogy ez az összeg közel 40%-kal csökkent a tárgyévben.

Mindezeken túlmenően a munkaerő - piaci programokon belül további 1 318,2 millió forint került kifizetésre bérköltség - támogatásra, mellyel a teljes költség 5 504,6 millió forintra emelkedett, amit 20,1 ezer fő vett igénybe összesen.

3. Közhasznú munkavégzés támogatása

Mint azt már korábban kifejtettük, ezen támogatási forma a megváltozott gazdasági miliő hatására visszaszorult a korábbi első helyéről, és már csak a harmadik legnagyobb kifizetési tétel 2009-ben. A központok a decentralizált keret 18,7%-át fordították közhasznú foglalkoztatás finanszírozására, amely 3 742,8 millió forintot jelent. Ez a korábbi felhasználás egyharmadát sem érte el.

A közhasznú munkavégzés támogatására a munkaerő - piaci programokon belül 38,6 millió forint került realizálásra, így együttesen közhasznú foglalkoztatás támogatására 3 781,4 millió forintot költöttek 20,5 ezer fő részvétele mellett.

4. Munkaerő - piaci programok.

A decentralizált keretből a munkaerő - piaci programok közel húsz programot működtettek az év során, melyekre országosan 1 496,0 millió forint ráfordítás történt. Ezen összegből 1 436,4 millió forint tényleges szolgáltatási elem, míg 59,5 millió forint működési költséghez való hozzájárulás volt.

5. Önfoglalkoztatás támogatása

Ezen foglalkoztatáspolitikai eszköz tárgyévi költsége 1 570,3 millió forint volt, ami a decentralizált keret 7,8%-a.

A kereten belüli megosztás 376,6 millió forint tőkejuttatás, míg 1 193,7 millió forint bértámogatás volt, melyet 6,2 ezer fő munkanélküli vett fel.

6. Munkaerő - piaci szolgáltatások

A decentralizált keret 4,8%-át kitevő eszköz éves költsége 970,1 millió forint volt, melyhez társult még a munkaerő - piaci programokon belül is forrás, így együttesen az eszköz költségoldala 1 001,6 millió forint volt.

7. Munkahelyerősítés támogatása

A korábban már kifejtettek szerint 2009-ben megváltoztak az eszközök felhasználásának arányai, amit jól példáz az, hogy munkahelyerősítés támogatására az előző évi összeg közel két és félszeresét, összesen 891,1 millió forintot költöttek, melyhez – a válságkezelési programot kivéve – 5,1 fő társítható.

8. Részmunkaidős foglalkoztatás támogatása létszámleépítések megelőzése érdekében

Figyelemmel a gazdasági válság kedvezőtlen hozadékaira a tárgyévben két új aktív eszköz is bevezetésre került⁴⁸, amely célja az volt, hogy kieső munkaidőre biztosítson jövedelmet a személyi alapbér és a járuléka 80%-ig.

Ezt az eszközt egyetlen munkaügyi központ vette igénybe összesen 11,9 millió forint ráfordítás mellett.

9. Szakképzettséggel rendelkező, pályakezdő álláskeresők munkatapasztalat - szerzésének támogatása

A másik aktív eszköz, melyet a kormányrendelet bevezetett még 2009-ben nem került felhasználásra, így költség sem társult hozzá.

10. Mobilitási támogatás

A mobilitási támogatás teljes költsége 73,5 millió forint volt, amelyhez még hozzászámítandó a munkaerő - piaci programok keretében folyósított további 1,2 millió forint. Az így realizált összesen 74,7 millió forint 0,9 ezer fő mobilitását segítette elő.

11. A foglalkoztatási alaprész képzési kerete

A képzési keretből a tárgyévben 5 806,9 millió forint teljesítés realizálódott, amely 95,2%-ot tett ki az előirányzathoz képest.

Szolidaritási alaprész kiadásai

A szolidaritási alaprészen belül a legnagyobb arányban az álláskeresési támogatások szerepeltek. Ennek előirányzat szerinti összege 100 040 millió forint volt, amely azonban a

⁴⁸ 70/2009 (IV.2. Korm. rendelettel

tényleges felhasználás során azt 39,6%-kal meghaladva 139 622,1 millió forintban realizálódott.

Az ellátási formákon belül a passzív ellátásokra kifizetett pénzeszköz 99%-a az álláskeresési támogatás és járulékaiból tevődött ki, amely mindösszesen 138 213,7 millió forintot jelentett. Az 1%-os rész az alaprész működésének, útiköltség-térítés, valamint foglalkozás - egészségügyi vizsgálatokra kerültek elköltésre.

A passzív ellátások túllépését a résztvevők számának alulkalkulálása eredményezte, mely azonban a tervezési időszakban előre nem volt ilyen mértékben látható.

Vállalkozói alaprész kiadásai

Az adott költségvetési sor előirányzata 1 680 millió forint volt, amely azonban a teljesítéskor 2 640,1 millió forintra emelkedett. Ennek oka az volt, hogy a vállalkozói járadékban résztvevők teljes létszáma lényegesen meghaladta a tervezéskor kalkuláltakat.

Jövedelempótló támogatás alaprész

Ezen a jogcímen 2009-ben nem történt kifizetés.

Rehabilitációs alaprész

Az alap költségvetéséből rehabilitációs célú munkahelyteremtő támogatásokra 4 000 millió állt rendelkezésre, amelynek jelentős része (3255,9 millió forint) év közben zárolásra került. Ez a zárolás az év folyamán részben feloldásra került, és 934,1 millió forintot átcsoportosítottak a TÁMOP 1.1. Munkaerő - piaci szolgáltatások és támogatások kiadási előirányzatához, így az előirányzat 3 065,9 millió forint lett. A tényleges teljesítés 617,1 millió forint volt.

A központi keretből 582,4 millió forint került kifizetésre, amely 90,4%-os teljesítést jelent, míg a decentralizált keretből az előző évi kötelezettségek teljesítésére 34,7 millió forintot fizettek ki.

Szakképzési alaprész

A Munkaerő - piaci Alap „Szakképzési és felnőttképzési célú kifizetések” előirányzata 24 533,8 millió forint volt, amelyből a kormány egyenlegjavító intézkedésként 4 003,5 millió forintot zárolt. Ez év közben módosításra került egy alkalommal, mely eredményeképpen a képzési alaprész összege 25 041,3 millió forintra módosult.

A teljesítés 19 535 millió forint lett, amely 78%-os eredményt jelent.

Bérgarancia - alaprész

Ezen alaprészre az előirányzat szerint 5 250 millió forint állt rendelkezésre. Az egy főre jutó támogatás összege 925 ezer forint volt, ami az elmúlt évhez képest 8,1 %-os emelkedést mutat. Az év során összesen 2 222 kérelem került benyújtásra, amelyből 9 elutasítás történt.

Összességében az év során foganatosított kiutalás összesen 9 179,8 millió forint volt.

Működési alaprész

A 2009-es költségvetés előirányzata szerint az Állami Foglalkoztatási Szolgálat működésére 22 314,2 millió forint állt rendelkezésre, amely a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal és a regionális munkaügyi központok működését szolgálta. Az előirányzat az év során 22 831,4 millió forintra módosult, amely teljes egészében realizálódott.

Kifizetésre került az „Állami Foglalkoztatási Szolgálat fejlesztési program”-ra tekintettel 1 577,6 millió forint, és az „Állami Foglalkoztatási Szolgálat központosított kerete” részére 237,5 millió forint.

Az egyes alaprészekhez nem kapcsolható kifizetések

Átadás EU társfinanszírozásra

A TÁMOP program keretében az a foglalkoztathatóság fejlesztését célzó programokra 2009 évben 1 800,0 millió forint teljesítése történt meg-

Közmunka céljára történt pénzeszköz átadás

A Munkaerő - piaci Alap költségvetése szerint közmunka céljára 2 000 millió forint átadása került betervezésre, amely teljes egészében kifizetésre került.

Társadalmi párbeszéd programok

A tárgyévben a költségvetésben „Társadalmi párbeszéd programok” jogcímen 1 999,4 millió forint került előirányzásra, mely teljesen felhasználásra került.

Járulékkedvezmény - megtérítés

A korábbi éveknél már leírt költségek esetében 2009-ben annyi változás történt, hogy július 1. napjától változott a járulékfizetési kötelezettség mértéke, 5%-os csökkenés történt mindkét kulcsnál.

Az előirányzat szerint ez a költségvetési sor 5 000,0 millió forint felhasználásával jön létre, azonban a tényleges kifizetés ezt meghaladta, 5 450,7 millió forint lett.

TÁMOP - kifizetések

A TÁMOP 1.1 és 1.2. programok előfinanszírozása a Munkaerő - piaci Alap feladatai közé tartozik.

Az 1.1. Munkaerő - piaci szolgáltatások és támogatások jogcímen 20 241,6 millió forint kifizetése történt meg, amely – az év közben egy alkalommal - módosított előirányzat 78,4%-a.

A TÁMOP 1.2. Foglalkozást ösztönző normatív támogatások sor tényleges kiadása 4,1 milliárd forintot tett ki, amely az előirányzott összeg csupán 45,1%-a

Költségvetési befizetések

Egyéb költségvetési befizetések jogcímen az előirányzat szerint az alapnak 101 848,7 millió forintot kellett teljesíteni. Ez az összeg 2009 novemberben 15 milliárd forinttal csökkent, így a ténylegesen elfogadott összeg, 86 848,7 millió forint kifizetése megtörtént.

Nyugdíjbiztosítási Alapnak átadás

Az alap költségvetésében szerepel a Nyugdíjbiztosítási Alapnak történő pénzeszköz átadás, amely 2 560,0 millió forintot jelentett az előirányzatban. Az év közben történt módosítás kapcsán a tényleges átadás 3 204,4 millió forintot tett ki.

Tranzakciós díjak

Az adott évben 120,0 millió forint tranzakciós költség került tervezésre, amelyből 69,7 millió forint került kifizetésre. Ez 58,1% felhasználást jelent.

1.5.6. A 2010. év költségvetése⁴⁹

2010. évre a Munkaerő - piaci Alap költségvetési sorainak alakulása még nem ismert, így e körben a költségvetési tervezetésre hagyatkozhatunk azzal, hogy bemutatjuk az idei évre tervezett bevételeket és kiadásokat.

2010-re a Munkaerő - piaci Alap tervezett bevétele 332 163 millió forintra tervezték, amelyhez 313 763 millió forint kiadás társul. Ennek megfelelően 18 400 millió forint pozitív egyenlege várható.

1.5.6.1. Bevételek

A bevételi oldal alakulásánál szükséges kitérni azon jogszabályi változásra, mely szerint január 1-től megszűnik a munkaadói, a munkavállalói és a vállalkozói járulék, és bevezetésre került az **egészségbiztosítási- és munkaerő - piaci járulék**. Ennek mértéke a foglalkoztatók oldaláról 3%, amelyből 1%- míg a foglalkoztatottak által 7,5%. , melyből 1,5 % a munkaerő - piaci járulék mértéke.

Ennek tervezett összege 180 000,0 millió forintot tesz ki.

A **rehabilitációs hozzájárulás** mértéke 2010.-ben 964 500 Ft/fő, így az éves bevétel tervezett összege 62 393 millió forint.

A **szakképzési hozzájárulás** 1,5% mértéke változatlan marad, a tervezett bevétel 49 000 milliót tesz ki.

Rehabilitációs célú kifizetésekhez kapcsolható visszterhes munkahelyteremtő támogatások törlesztésére nincs tervezett bevétel kalkulálva.

Bérgarancia támogatás alapján nyújtott kölcsönökből visszaáramló bevétel 1 000 millió forint lesz. A szakképzési és felnőttképzési egyéb bevételekből 700 millió forint bevétel került beállításra, míg TÁMOP - intézkedések bevételeként 33 570 millió forint.

A foglalkoztatási alaprészből visszterhesen nyújtott kölcsönökből és egyéb bevételekből központi szinten 4 500 millió forint, területi szinten 1 000 millió forint bevétel került előirányzásra.

1.5.6.2. Kiadások

Foglalkoztatási alaprész tervezett kiadásai

A **foglalkoztatási és képzési támogatások** előirányzata 43 534,6 millió forint, amelyből finanszírozásra kerül a decentralizált, központi valamint a képzési keret is.

A **foglalkoztatáshoz kapcsolható járulékkedvezményekre** összesen 6 000 millió forint került beállításra, amellyel havonta 25-30 ezer fő START - kártyás foglalkoztatása tervezett.

⁴⁹Forrás: 2009. évi elkülönített állami pénzalap éves költségvetési tervezete, készítette: dr. Varga Ildikó, Budapest, 2009. augusztus 26.

Szolidaritási alaprész tervezett kiadásai

A Munkaerő - piaci Alap legjelentősebb kiadási tétele továbbra is az álláskeresési támogatás tétel, amely magában foglalja az álláskeresési járadékot és az álláskeresési segélyt is. Ezen két tételre a költségvetés 142 650 millió forintot tervez. Az előirányzat szerint havonta átlagosan 147 ezer igénybevevővel számol, melyhez havi 54.000 Ft/fő/hó álláskeresési járadék költséget társít. Az álláskeresési segély esetében havonta 46.000 fővel számol a tervezet 28,7 ezer forint segélyösszeg mellett.

Képzési alaprész tervezett kiadásai

Szakképzési és felnőttképzési támogatásokra együttesen 27 080,1 millió forint kiadás található a költségvetésben.

Rehabilitációs alaprész tervezett kiadásai

A rehabilitációs kifizetésekre, munkahelyteremtés és –megtartás támogatása előirányzathoz 3 000 millió forint került betervezésre.

Bérgarancia alaprész tervezett kiadásai

Ezen a jogcímen a tervezett kiadás összege 8 000 millió forint.

Működési alaprész tervezett kiadásai

Az alapkezelőnek átadott pénzeszköz 389,8 millió forint.

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálatnak átadott forrás 22 091,6, míg az ÁFSZ fejlesztési programkiadásának összege 1 488,2 millió forint.

Az állami foglalkoztatási szolgálta központosított keret 125,4 millió forint.

Az OMMF-nek tervezett pénzeszköz átadás 2 173,7 millió forint, a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézetnek 2 585,2, míg az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány működését 919 millió forinttal támogatja az alap.

EU-s társfinanszírozások kiadási oldalára összesen 3 397,3 milliárd tervezett összeg szerepel, melyből a Foglalkoztathatóság prioritás társfinanszírozására 2 355,2 milliárd forintot, míg az alkalmazkodó - készség prioritásra 1 042,1 millió forintot tesz ki.

A **TÁMOP - programok kiadásaira** az 1.1. program kapcsán 29 490 millió, az 1.2. programra 6 000 millió forint került beállításra.

Társadalmi párbeszéd programok megvalósítására 2 107,8 millió forintot tartalmaz a költségvetés.

Nyugdíjbiztosítási alap részére 819 millió forint kiadás tervezett.

Tranzakciós díj

Az adott évre 100 millió forint kiadással számol az alap.

Áttekintve a munkaerőpiaci források struktúráját megállapíthatjuk, hogy a rendszer gerincét a Munkaerőpiaci Alap, mint elkülönített állami pénzalap képezi, amelyet az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény szabályoz. A jogszabály szerint a pénzalap célja, hogy az állam egyes feladatait – jelen esetben a foglalkoztatáspolitikával kapcsolatos, valamint a jelen fejezet első részében hivatkozott alkotmányos alapjogok biztosításának kötelezettsége – államháztartáson kívüli forrásokból finanszírozza. Meg kell határozni az alap rendeltetését, bevételi forrásait, a teljesíthető kiadások körét, valamint az alappal való rendelkezésre

jogosult, a felhasználásért felelős minisztert.⁵⁰ Ezek a források a fentebb részletezettek szerint törvényben meghatározott járulékok, hozzájárulások, bírságok, stb., valamint szintén ide sorolandó az Európai Unió felől érkező, a strukturális alapokból lehívott forrás is.

A munkaerőpiaci források ilyen rendszer szerinti szabályozásának előnye, hogy az előzetes költségvetésük, és a működési mechanizmusuk miatt kiszámíthatóbbak, mint maga a központi kassza. Látható, hogy a tárgyév zárásakor megmaradó pénzmaradványaik nem kerülnek főszabály szerint elvonásra, így azok a következő években is felhasználhatóak maradnak. A visszatérítési kötelezettséggel nyújtott támogatások révén befolyó bevételek pedig ismét az alap forrásait szaporítják.

További fontos előny, hogy az alapok gazdálkodási stabilitását az is erősíti, hogy a rendelkezésükre álló pénzeszközöket csak törvénnyel lehet elvonni, a rendelkezésre álló forrásokat pedig az alap céljainak megvalósítására kell fordítani.

A Munkaerőpiaci Alapról elmondható, hogy közvetlenül is hatni képes a gazdaság fejlődésére, befolyásolni tudja a források folyósításra révén a társadalmi folyamatokat, csökkenteni tudja az esetleges területi szinten felmerülő feszültségeket.

Az öt év alatt bekövetkezett jogszabályváltozások a finanszírozási oldalon érzékelhető törést nem okoztak, azaz a megváltozott jogi és esetlegesen intézményi környezetre (pl. regionalizáció) a rendszer jól tudott reagálni, és működési nehézséget nem mutatott.

A jelen tanulmánnyal vizsgált öt év vonatkozásában megállapítható, hogy a Munkaerőpiaci Alap általában pozitív mérleggel zárt, azaz a bevételi oldalon megjelenő forrásokból a kiadási oldal finanszírozható volt, mely során gyakran tartalék is maradt.

Várható, hogy ugyanez a helyzet a 2010-ben bevezetett új bevételi oldal működésével is megmarad, és az alap finanszírozása a korábbi évekkal hasonló lesz.

A bevételek között jelentős szerepet töltenek be az Európai Unió által nyújtott pénzeszközök, amely bár utólagos finanszírozás mellett történik, jelentős hatással van a munkaerőpiaci folyamatok alakulására.

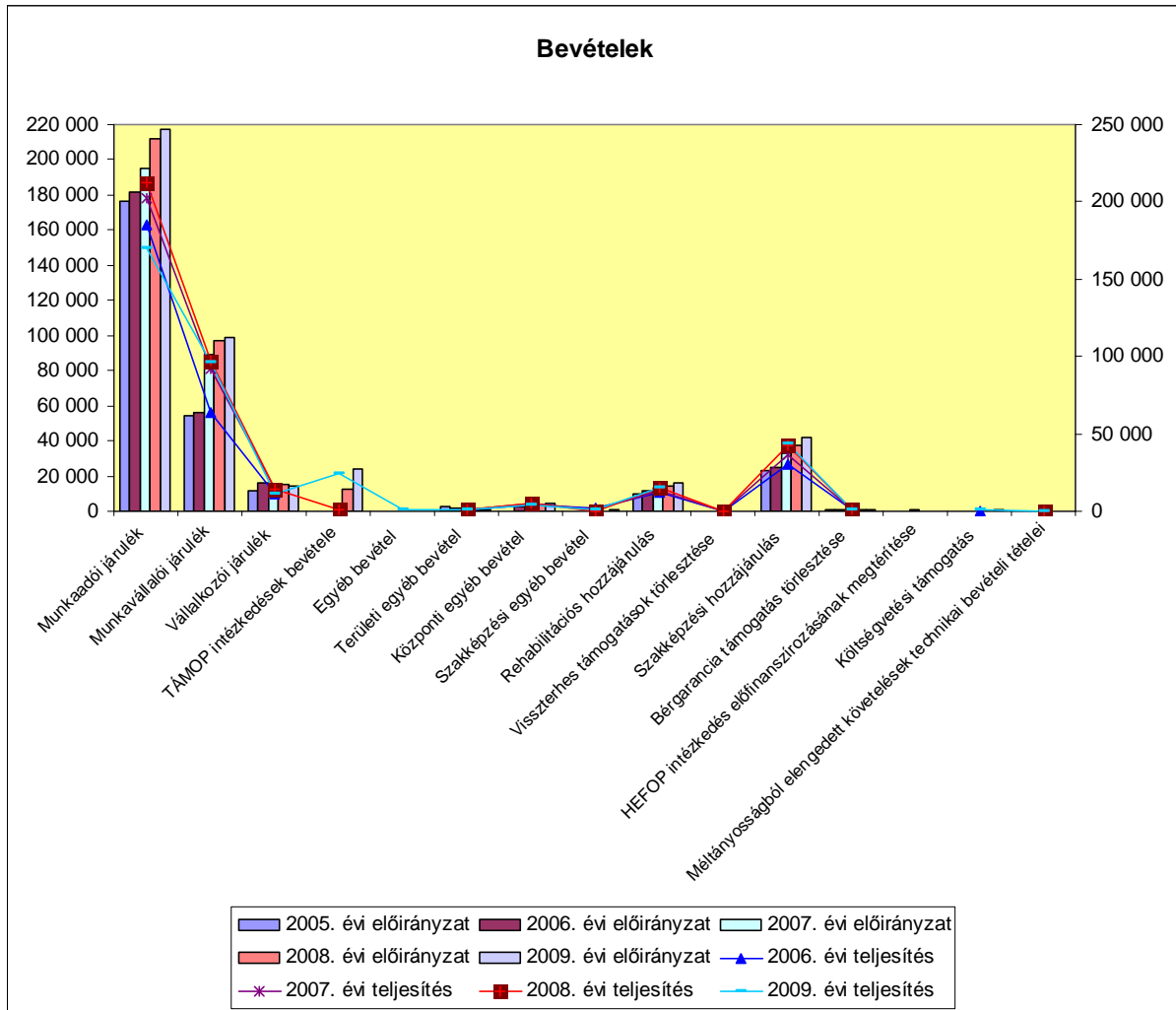
A tárgyidőszak alatt megfigyelhető folyamat, hogy a források elosztása tekintetében két mód alakult ki. A passzív rendszerek elosztása (leginkább a szolidaritási és rehabilitációs alaprész) esetében domináns a centrális elem, azaz a jogosultság megállapítását követően a tényleges kapocs a területi munkaügyi központokkal nem alakul ki, azok szerepe kisebb. A támogatási formák meghatározása és az ahhoz kapcsolódó finanszírozási elemek mellérendelése foglalkoztatáspolitikai kérdés. A jelenlegi szabályozás kapcsán rögzíthető, hogy a bevételek képesek a jelenlegi kiadásokat fedezni (a 2010-es év számadatai nem állnak még rendelkezésre), azonban a pénzügyi gazdasági válság hatásainak erősödő megjelenése esetén a források újragondolása szükségessé válhat.

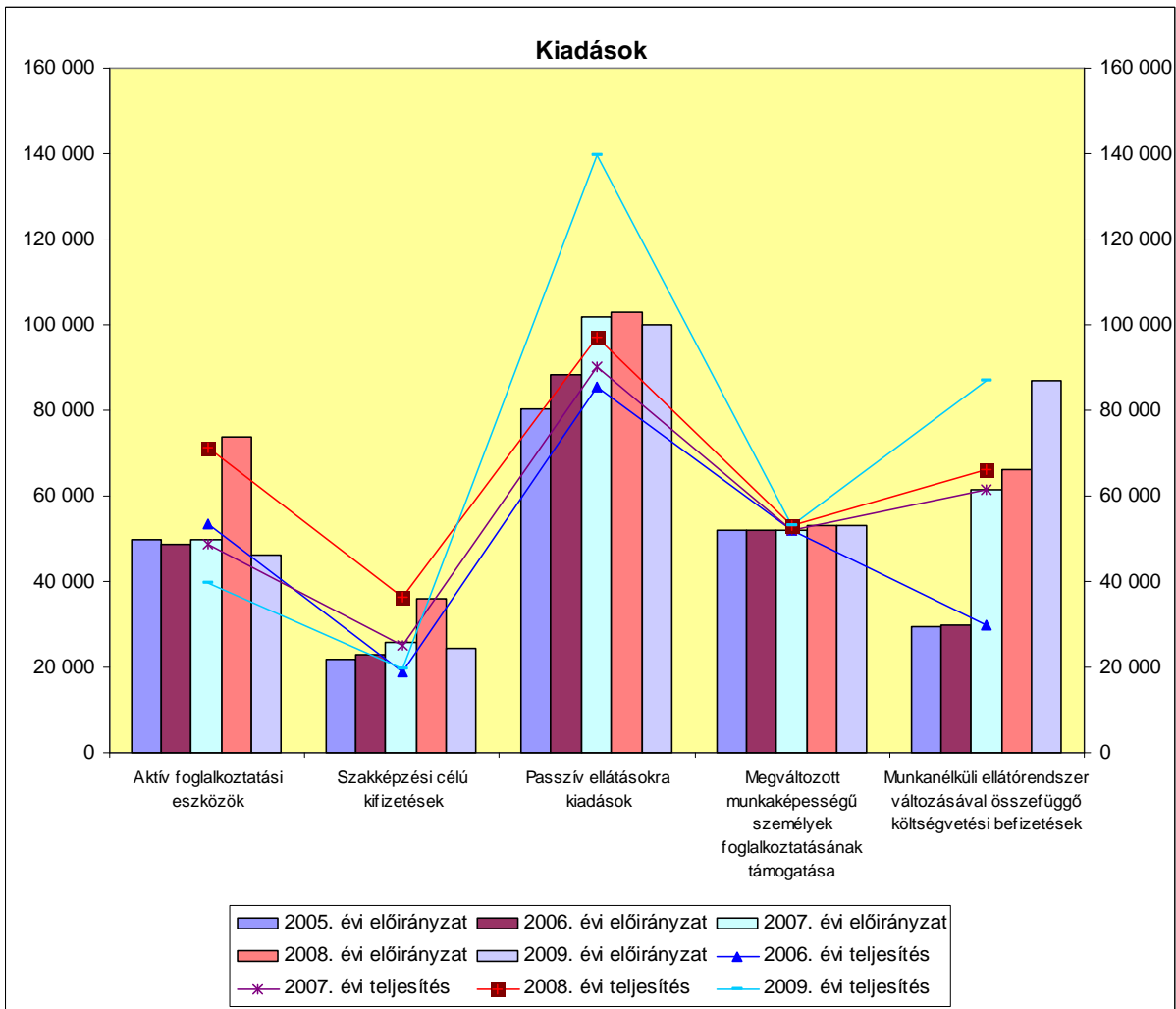
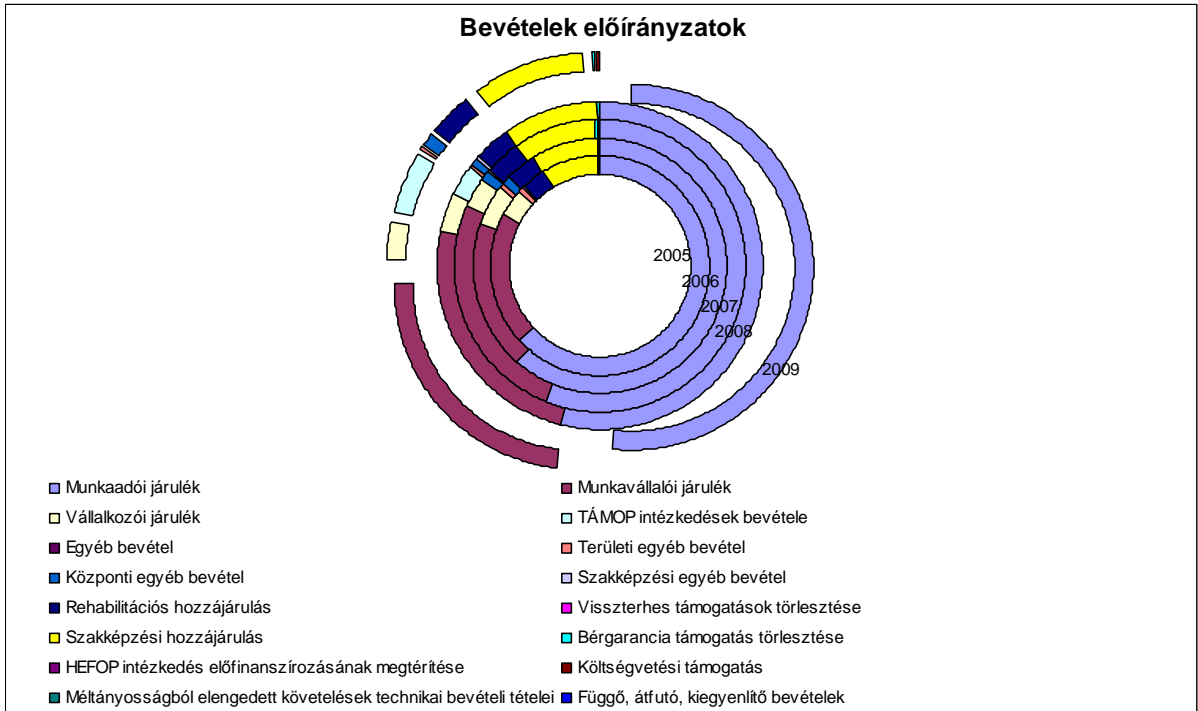
Az aktív eszközöknél (foglalkoztatási alaprész, szakképzési alaprész) jobban megfigyelhető a munkaügyi központok és az ügyfél közötti kapcsolatrendszer, nyilvánvalóan azért, mert a támogatás jellege ezt megkívánja. Ezen eszközök vonatkozásában kívánatos cél, hogy a támogatások megállapításának, és a formák kialakításának jogát az ügyfelekhez minél „közelebb” telepítse a jogalkotó, figyelemmel arra, hogy a nagyfokú területi eltérések miatt egységes támogatási rendszer nehezen alakítható ki, abba szükségképpen kódolva van az erőforrások felhasználásának kedvezőtlen volta.

Ennek hangsúlyozása azért szükséges, mert az Európai Unió költségvetési ciklusa 2007-2013-ig tart, amelyből az is következik, hogy a közeljövőben az Új Magyarország Fejlesztési

⁵⁰ 1992. évi XXXVIII. törvény 54.§

Tervben rögzítetteket felül kell vizsgálni, és kialakítani a következő költségvetési ciklushoz, és ezzel együtt közösségi célkitűzésekhez igazodó munkaerőpiaci programokat, melyhez az előző évek folyamatainak áttekintése elengedhetetlen.





Kiadások előírányzatok



- Aktív foglalkoztatási eszközök
- Szakképzési célú kifizetések
- Passzív ellátásokra kiadások
- Megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának támogatása
- Állami Foglalkoztatási Szolgáltatnak átadott pénzeszköz
- Munkanélküli ellátórendszer változásával összefüggő költségvetési befizetések

2. A vizsgált időszak munkaerő - piaci folyamatai

A munkaerő - piaci folyamatok elemzéséhez szükséges annak tisztázása, hogy mit tekintünk munkaerő - piaci folyamatoknak, mik adják ennek kereteit, és mik biztosítják a szükséges garanciákat.

A foglalkoztatáspolitikai mind a hazai, mind a nemzetközi, mind az Európai Unió környezetben szorosan kapcsolódik egyaránt a munka világot meghatározó szabályrendszerhez és az aszociális jog segítő rendszeréhez. Így egy-egy foglalkoztatáspolitikai eszköz megítélésakor mindig elengedhetetlen megvizsgálni annak hatását az aktív foglalkoztatottak világára és a szociális szektor helyzetére.

Amennyiben a munka világa felől közelítjük meg a kérdést, akkor is számolnunk kell a foglalkoztatáspolitikai szervezetrendszerrel. Számos kapcsolódási pontot találhatunk. Ilyen evidens alternatíva:

- A munkahelyek megszüntetésének következményeként létrejött munkanélküliség. (Ezen belül a csoportos létszámcsökkentés esetében intézményesítetten nevesítésre is kerül a foglalkoztatáspolitikai intézményrendszer szerepvállalása.)
- Az álláskereső bevonásával történő foglalkoztatás támogatása.
- Az álláskeresővé válás megelőzésére kialakított támogatási rendszer.

Ezen túlmenően azonban további kölcsönhatással kell az aktív és a passzív munka világa kapcsán számolnunk. Hiszen elég csak arra gondolni, hogy az adó- és járulékszabályok, a minimálbér változása alapvetően befolyásolja a foglalkoztatási adatokat. Olyan munkajogi szabályozások, mint például a munkaidő és a pihenőidő szabályozása, a szabadságok mértéke, kiadásának rendje is szerkezetileg határozza meg a foglalkoztatást. A Magyarországon egyre kevésbé népszerű, és egyre kevésbé alkalmazott kollektív szerződés rendszerét sem lehet a foglalkoztatást befolyásoló körülmények köréből kirekeszteni, hiszen egy kollektív szerződés felmondása a munkaidő szabályait befolyásolva akár létszámcsökkentést is lehetővé tehet.

Ha ezt a vizsgálatot kiterjesztjük a teljes szociális szektorra, akkor pedig még láthatóbb kapcsolatokat mutathatunk ki. A munkájukat elvesztők álláskeresővé válásukat közismerten a társadalombiztosítás ellátórendszerének igénybevitelével próbálják elkerülni, melynek első útja az egészségbiztosítási szektorban a táppénz igénybevétele, míg második alternatívája a rokkantsági nyugdíjazás lehetősége. A társadalombiztosítási rendszerek vonatkozásában a demográfiai kérdések mellett, illetve azokkal párhuzamosan, vizsgálni kell a foglalkoztatási helyzet változásait is, mivel sokszor a foglalkoztatáspolitikai krízishelyzetek feloldására is a nyugdíjrendszer szolgál. Mint ahogyan azt már megállapítottam, alapvetően kulcsfontosságú elem bármely átalakítás irányának kijelölésekor, hogy az együttesen a társadalombiztosítási rendszer, a szociális ellátórendszer és a foglalkoztatáspolitikai összehangolásának eredményeként szülessen meg. A nyugdíjrendszer vonatkozásában nem csak a befelé irányuló hatásról kell beszámoljunk, hanem a nyugdíjrendszer által a munkaerőpiacra – értve ezalatt az aktív munka világot és az álláskereső helyzetét is – gyakorolt hatásról is, hiszen például a nyugdíjkorhatár felemelése, nyugdíjkezdésmények megszüntetése hosszú távú kihatással van a munkaerő-piaci folyamatokra is.

A társadalombiztosítás rendszerén túl a szorosan vett szociális ellátórendszer és a foglalkoztatáspolitikai viszonyrendszeréről sem szabad megfeledkeznünk. A szociális háló védelmi szerepe egyértelműen kiterjed, és ki is kell, hogy terjedjen a munka világból kívül rekedtekre is, azonban nem szabad átvenni vagy helyettesíteni annak szerepét, mert az a

hatékonyság rovására megy. A foglalkoztatáspolitikai és a nyugdíjrendszer szoros összefüggésének alapjaként említhetjük meg a politikai rendszerváltozást követően – alig fél évtized alatt – a foglalkoztatási rátában bekövetkezett 20%-os csökkenést, mely tulajdonképpen a nyugdíjrendszer ellátottainak majdhogynem hasonló arányú növekedését is eredményezte a korengedményes és rokkantsági nyugdíjazás kapcsán. Statisztikailag kimutatható, hogy az újonnan megállapított nyugdíjak közül a foglalkoztatáspolitikai okból megállapított nyugdíjak aránya 34%-os volt.⁵¹ A rendszerben a foglalkoztatáspolitikai korrekciós elem változatlanul fennáll, azonban jelenleg a rokkantsági nyugdíj vette át a korengedményes nyugdíjazás szerepét.

A járulékkerülés eredménye vagy következménye, hogy nem jól használjuk a gazdasági tartalékainkat, az emberi erőforrásainkat. Ez egyrészt jelenti azt, hogy a növekvő várható életkorral nem tartunk lépést, másrészt, hogy abban a feltevésben élünk, hogy az idősebb korosztály munkában tartása a fiatalok foglalkoztatási lehetőségeit csökkenti⁵², mellyel szemben számos felmérés eredménye szól, miszerint az idősebb munkavállalók munkaerőpiacon tartása nem a fiatalok körében észlelt munkanélküliséget csökkenti, hanem a teljes foglalkoztatást növeli.⁵³

Mindezen felvázolt folyamatok és kapcsolatrendszer valamint a fiskális megfontolásokra is figyelemmel lehet csak megfelelően működő, hatékony támogatási struktúrát kiépíteni a foglalkoztatáspolitikai területén is, melynek garanciáit a jogi szabályozásnak, az alapjogi biztosítékoknak kell megteremteniük.

Az előzőekre figyelemmel a munkaerő - piaci folyamatok kapcsán használt fogalmak sem egyértelműen meghatározhatóak, mindig viszonylagosak, annak fényében változnak, hogy milyen tágon vagy szűken értelmezzük a vizsgált kérdéseket, így annak meghatározására a kérdések részletes bemutatásakor kerülhet sor.

A munkaerő - piaci folyamatok megítélése körében szükséges tehát a normarendszer áttekintése melynek két fontos kiindulási alapja van. Az egyik, hogy milyen alkotmányos, alapjogi alapokon nyugszik a szabályozás a másik, hogy hol vannak a jogi szabályozás, az állami szerepvállalás határai. A hatékony javaslatok megfogalmazásához ezek részletesebb elemzése elengedhetetlen.

2.1. Alkotmányos alapok tisztázása

A társadalmi problémák körében a jog szerepe az intézményi háttér beágyazottságának, a szolgáltatást nyújtó és a szolgáltatásban részesülő jogosultságainak és kötelezettségeinek deklarálása, a jogintézmény garanciáinak megteremtése, a viszonyrendszer szabályozása kell, hogy legyen. A munkaerő - piaci folyamatok, szociális és foglalkoztatáspolitikai ellátások szempontjából ezen intézményi garanciát a szociális jogok jelentik, így a szabályozás vizsgálatához a szociális jogi garanciák elemzése elengedhetetlen.

⁵¹ Augusztinovics Mária – Köllő János: Munkapiaci pálya és nyugdíj, 1970-2020, Közgazdasági Szemle, 2007. június, LIV. évfolyam, 543. oldal

⁵² Prugberger Tamás: A társadalombiztosítási járulék csökkentéséről: esélyek és veszélyek, Polgári Szemle, 2. évfolyam, 4. szám, 2006. április, 3. pp.

⁵³ Erre szolgálhat példaként, hogy Magyarországon a foglalkoztatási ráta akkor emelkedett számottevően, mikor 1998 és 2004 között a nyugdíjkorhatár emelés hatására kevesebben tudtak nyugdíjba vonulni. Barabás Gyula – Bodor András – Erdős Mihály – Fehér Csaba – Hamecz István – Holtzer Péter: A nyugalm díja. http://nyugdij.extra.hu/tan_a_nyugalon_dija.pdf, 2006., 5. oldal

A szociális jogok vizsgálatakor választ kell találnunk arra a kérdésre, hogy mit is tekintünk szociális jogoknak. A szociális jogokkal a jogtudományon belül is számos szakterület foglalkozik, hiszen attól függően, hogy milyen funkcióját vizsgáljuk ezen jogoknak, más-más irányból kell az elemzését elvégezni. Továbbá a szociális jog megítélése a nemzeti és a nemzetközi szintéren is eltérő.

A szociális jogok kapcsán számos fogalom tisztázására van szükség, meg kell határoznunk a szociális jog, a szociális biztonsághoz való jog, a szociális védelem fogalmát és a foglalkoztatáspolitikai fogalomrendszerét. Czúcz Ottó szavait idézve: „e területen túl sok – és gyakran egészen rosszul definiált – fogalom van forgalomban. Mindezek egyáltalán nem könnyítik meg, hogy a kutatók megértsék egymás szavát.”⁵⁴ A Czúcz Ottó felvetése óta eltelt 20 évben pedig a helyzetet tovább nehezítette a nemzetközi szintér – azon belül is az Európai Unió – szerepének az erősödése. A foglalkoztatáspolitikai területén számos fogalom mentén kerülnek az egyes ellátások meghatározásra, a statisztikai adatok feldolgozásra. A nem foglalkoztatott definíciója felöleli az álláskeresőkön kívüli egyéb okból inaktívakat (tanulókat, gyermekeit gondozókat, nyugdíjasokat, jövedelmet nem munkavégzéssel szerzőket, stb.) is, így a nem foglalkoztatottak fogalmára épülő statisztikák nem a ténylegesen ellátásra szorulókat köré rögzítik. Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök nagy része, illetve a passzív eszközök, az álláskereső fogalma által felölelt körre alapozza az ellátást, vagyis azokra a személyekre, akiknek nincs kereső foglalkozása (munkahelye), de azt aktívan keresi és az esetleges állásajánlatot rövid időn belül elfogadja. Ez a fogalom a gyakorlatban szélesebb, mint a ténylegesen ellátásra szoruló köré, hiszen a szürke és a feketegazdaság foglalkoztatottjait is tartalmazza, valamint azok a személyek is ellátást szerezhetnek, akik munkából szerzett jövedelemmel nem, de egyéb forrásból (pl. részvény, tőzsde, stb.) jövedelemmel rendelkeznek.

A szociális jog fogalma egyrészt az etimológiai értelmezés alapján, másrészt a társadalmi gyakorlat összefoglalása alapján nyerhető ki. A fogalomelemző értelmezés öncélú, hiszen ezen gyakorlat szerint például⁵⁵ a szociális jog mindaz, amit a jogalkotói szándék ekként fogalmaz meg. A társadalmi gyakorlat felhasználásával alkotott definíció esetén pedig azzal a problémával kell szembenéznünk, hogy az eltérő tudományágak másként határozzák meg a definíció kulcselemeit.

A tanulmány központi definíciója a belső, nemzeti jogokban nem lehet azonos az Európai Unió által használt közösségi szintű fogalomrendszerrel. Az Európai Unióban a szociális jog terminológiája a munka világával kapcsolatos kérdéseket foglalja össze⁵⁶, mégpedig álláspontom szerint a munkavállalók jóléti jogosultságai irányából. Az Unió által meghatározott fogalomról azonban egyértelműen nem állapítható meg, hogy tágabb vagy szűkebb⁵⁷ értelmezést jelent a tagállami szinthez képest, ezért a nemzeti és uniós fogalom elhatárolása is arra a megállapításra vezet, hogy a szociális jog Európai Uniói értelmezése a

⁵⁴ Czúcz Ottó: Társadalombiztosítás a változó világban, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1989., 21. oldal (továbbiakban: Czúcz Ottó [1989.]

⁵⁵ Bley, H.: Socialrecht. Alfred Metzger Verl. Frankfurt am Main 1975., 19. oldal

⁵⁶ Gyulavári Tamás: Az EU szociális joga: érdekek keresztüztüében, Jura, 2003. 9. évfolyam 2. szám, 51. oldal (továbbiakban: Gyulavári [2003.]), valamint

Hajdú József: Az Európai Unió munka- és szociális jogának alapvető sajátosságai, különös tekintettel a jogharmonizációra, Collega, 4/2001. szám, 20. oldal (továbbiakban: Hajdú [2001.]

⁵⁷ Tágabb, mert jóval szélesebb területet ölel fel a klasszikus szociális ellátórendszerhez képest, azonban jóval szűkebb is, mivel az intézményrendszer kérdésével az Európai Uniói szintér egyáltalán nem foglalkozik.

szociális jog második, nemzetközi dimenzióját⁵⁸ eredményezi. Ide sorolható a munkajog, a szociális párbeszéd, a nők és a férfiak esélyegyenlősége, munkavédelem (munkahelyi egészség és biztonság kérdése), foglalkoztatáspolitikai, illetve a társadalombiztosítási ellátórendszer a szociális biztonság eszköztárához. Hajdú József álláspontja szerint, mellyel mindnyájunknak egyet kell értenie, az EU szociális dimenziójának egységes fogalmát nem – vagy csak nagy nehézségek árán – tudjuk megalkotni, de egy egységesedő témaköri lista kialakulása már megfigyelhető.⁵⁹

A szociális jog definiálásakor elsősorban tapasztalatokra és benyomásokra támaszkodhatunk, amely alapján el kell döntenünk, hogy mely jellemzőket tekintjük elsődlegesen meghatározónak. Ennek érzékletes példája Esztergár Lajos 1936-ban leírt definíciója. Szerinte „azok az állami intézkedések, amelyek a társadalom megbetegedését vannak hivatva gyógyítani, továbbá azok a jogszabályok, melyek a társadalmi megbetegedésből származó problémák megelőzését szolgálják, a szociális jog fogalmát állapítják meg...A szociális jog külön jog, mert az általa szabályozott életviszonyok különleges állapotok. Feladatából következően a jogszabályokat egybeállítja, rendszerbe foglalja, tudományos bírálat alá veszi és rámutat a hibákra, az élet által felvetett kívánalmakra, hogy ezek alapján új jogszabályok megalkotásának lehetőségét nyissa meg.”⁶⁰ Az előző okfejtés alapján a szociális jogot így definiálhatjuk: A szociális jog olyan jogosultságok összessége, melynek célja a piaci viszonyokból eredő társadalmi különbségek mérséklése, orvoslása.

A szociális jogok megvalósítása a szociális ellátások biztosításán, azaz a szociális ellátórendszeren keresztül történik. A szociális ellátások tehát gyűjtőfogalomként szolgálnak, melyeknek célja a megélhetéshez szükséges javak redistribúciója.⁶¹

A szociális jogok mint relatív alanyi jogok általánosságban a szociális biztonsághoz való jogot deklarálják. A szociális biztonsághoz való jog megfogalmazásán túl a szociális jogok további nevesített jogokban kerülnek rögzítésre, mindez azonban nem gyengíti a szociális biztonsághoz való jog elvének jelentőségét, központi szerepét. A Magyar Köztársaság Alkotmányának 70/E. §-a – a nemzetközi egyezményekkel egyébként összhangban – a szociális biztonsághoz való jogot deklarálja, mely terminológiát a nemzetközi szakirodalomban már több helyen felváltotta a szociális védelem fogalma. Elmondható, hogy a szociális védelem elvénél a szociális biztonság definíciója szűkebb. Ez a fogalomváltás is a szakmai célkitűzések irányát mutatja azáltal, hogy törekvések fedezhetőek fel a szociális védelem teljesebb körű megvalósítására. Az Alkotmány hiányosnak tűnő szociális biztonság – fogalmát az Alkotmánybíróság részben az utólagos normakontroll körébe tartozó egyedi döntéseiben, részben az Alkotmány értelmezése tárgyában hozott határozatában összegezte. Dr. Kisényi Géza alkotmánybíró szerint a szociális biztonsághoz való jog messze több a létminimum szintjét biztosító szociális ellátáshoz való jognál, bár nem jelent abszolút védelmet a piacgazdaság kísérő jelenségeivel szemben.⁶² Dr. Vörös Imre eltérő nézetei szerint

⁵⁸ Gyulavári [2003.] *i.m.* 51. oldal

⁵⁹ Hajdú [2001.] *i.m.* 20. oldal

⁶⁰ Esztergár Lajos: A szociálpolitika tételes jogi alapja, Kultúra Könyvnyomdai Műintézet, Pécs, 1936., 12. oldal

⁶¹ Czúcz Ottó elvégzi a fogalom kibontását is, mely szerint a szociális ellátások körébe tartozónak tekinthetjük a társadalom tagjai között kialakuló összes olyan viszonyt, intézményt, amelyeknek az az alapvető rendeltetése, hogy az emberek által megtermelt anyagi javak egy részének összegyűjtésével alapot képezzenek arra, hogy e forrásból támogatást adhassanak mindazoknak a személyeknek, akik (önhibájukon kívüli okból) nem tudnak saját megélhetésükről gondoskodni (reprodukciónak zavarral küzdenek), vagy akik a társadalom fennmaradása érdekében a társadalom által elismert többletterheket vállalnak magukra.

In: Czúcz Ottó [1989.] *i.m.* 59. oldal

⁶² 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, Dr. Kisényi Géza alkotmánybíró különvéleménye.

a szociális biztonsághoz való jog tartalma a megélhetéshez szükséges ellátás, amely nem azonos a létminimummal, hiszen a szociális biztonsághoz való jog esetszámjainak felsorolásánál – lényegüknél és természetükénél fogva – olyan eltérő esetek követik megkülönböztetés nélkül egymást, mint az öregség vagy a munkanélküliség.⁶³ Összegezve a szociális biztonsághoz való jog egy sajátos alapjog. Megítélésem szerint Dr. Vörös Imre véleményével könnyedén lehet azonosulni, még annak ellenére is, hogy ezáltal a szociális biztonsághoz való jog tartalmához nem kerülünk közelebb.

Hajdú József meghatározása szerint az EU szociális dokumentumrendszere alapján a szociális biztonság fogalma alá „a szociális válsághelyzet miatt kieső munkajövedelmet felváltó, vagy kiegészítő pénzbeli ellátások tartoznak”.⁶⁴ Tipikusan a társadalombiztosítási, foglalkoztatáspolitikai ellátások. Ezzel egyezően a szociális biztonság ILO által meghatározott szintje is magában foglalja az időskori megélhetés, gyermekkor, munkanélküliség és az egészségi állapot kockázatának biztosítását,⁶⁵ míg a szociális védelem fogalma jellemzően a „gondoskodás” jellegű szolgáltatások körét öleli fel.⁶⁶ Tipikusan ilyenek a szociálpolitikai ellátások.

A szociális védelem tehát az Európai Unió viszonylatában a tagállamonként eltérő szociális rendszerek még inkább eltérő elemeire tekintettel nem értelmezhető.⁶⁷ A közösségi szintér a jogalkotás során a szociális biztonság fogalomrendszerét alkalmazza.

A szociális jogok keretein belül az egyes jogok külön-külön történő elemzésére jelen tanulmány keretei között nem vállalkozom, hiszen a vizsgálati célok szempontjából a jelentősége a szociális jogok megítélésének, a szabályozás szintjeinek van. Nem elfelejtkezve azonban arról, hogy a szociális jogok garanciális szerepe az, ami a jogtudomány szerepét a foglalkoztatáspolitikai intézményrendszerének fejlesztése során garantálhatja.

2.2. Az állami szerepvállalás kérdése a foglalkoztatáspolitikai kapcsán

Az állami szerepvállalás – az állami szervek tevékenysége körében – a feladatok koncentrációját, azok összességében jelenti. A funkciók kategorizálásának egyik formája a hatásköri elhatárolás, amely az államszervezeten belüli minőségi munkamegosztás jogi vetületét képezi. A kategorizálás másik formája az illetékesség, amely a mennyiségi és területi elkülönítés alapjául szolgál. Az állam társadalmi rendeltetését a funkcióin keresztül gyakorolja.

Történetileg a szociális jogok – mint második generációs alkotmányos jogok – az állam szociális funkcióiból vezethetők le, annak ellenére, hogy az állam szociális feladatai régebbiek, mint a szabadságjogok deklarációja. A szociális állami funkciók kialakulása ugyanis már az ipari forradalom társadalmi berendezkedésre gyakorolt hatásának a következménye, azzal, hogy a korábban ezt a funkciót betöltő családok fokozatosan felbomlottak, szerepük megváltozott és ezzel párhuzamosan a vallási közösségek karitatív

⁶³ 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, Dr. Vörös Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

⁶⁴ In: Gyulavári Tamás (szerk.): Az Európai Unió szociális dimenziója. Budapest, 2000., Szociális és Családügyi Minisztérium, 117. oldal (továbbiakban: Gyulavári Tamás (szerk.) [2000.]

⁶⁵ Barr, Nicholas: Social protection: Lessons from economic theory and international experience, Geneva 8 June 2009. (kézirat), 2. pp.

⁶⁶ In: Gyulavári Tamás (szerk.) [2000.] *i.m.* 117. oldal

⁶⁷ Gyulavári [2003.] *i.m.* 53. oldal

tevékenységének volumene, az egyházak támogató szerepe is csökkent.⁶⁸ Az ekkori állam szociális szerepe ebből adódóan kényszerű szerepvállalás volt, így ezek jogok szintjére történő deklarálására jogalkotási törekvések sem voltak. Az állami szerepvállalás szempontjából ezt viszont még közel sem nevezhetjük szociális államnak, hiszen ez csak egy szegényellátó állam volt.⁶⁹ A szociális állammá válást az állam tulajdonra épülő, (állam)polgárait védő pozitív beavatkozása jelentette, melynek köszönhetően a polgárok alapjogainak érvényesíthetőségére is garanciák alakultak ki. Míg a szegényellátó államban a szociális ellátásokat a polgár alamizsnaként kapta, addig a szociális állam esetében az alapjogok garantálása az államot is kényszerítő erőként jelent meg.

A szociális jogok biztosításának másik alapvető kulcseleme a finanszírozás kérdése, mely a jogállami megítélés másik aspektusaként is szolgálhat, amennyiben a szociális jogok biztosításának kötelezettségét állami kötelezettségként elfogadjuk. A szociális jogok biztosításának alapelve az általános közteherviselés mint társadalmi közmegegyezés elvén nyugszik. Így ezen jogok szintjének biztosítása is a társadalmi közmegegyezés eredményén kell alapuljon, melynek elemzése már jogelméleti kérdés.

Amennyiben elfogadjuk azt a hipotézist, hogy az állampolgárok egy „társadalmi szerződést” kötöttek az állami ellátásokra, akkor is kérdéses lehet, hogy a közteherviselés arányáról létrejött-e a közmegegyezés. Ennek mércéje lehet egy alkotmányos jogállamban az országgyűlés általi elfogadottság, illetve a nem elfogadottság mércéjéül szolgálhat – mint ahogy azt a foglalkoztatási költségek esetén Magyarországon meg is figyelhattük – a terhek meg nem fizetése, az adók elkerülése.

A magyar Alkotmányra vetítve a kérdést, problémát jelent még ma is, hogy az Alkotmány nem szociális államként definiálja a Magyar Köztársaságot, hanem bátortalanul csak a szociális piacgazdaság felvállalására került sor.⁷⁰ Azzal, hogy az Alkotmány csak deklarálja a szociális jogok körét, a mindenkor kormányok és hatóságok Alkotmányt sértő tevékenységéhez sem fűz jogkövetkezményt.⁷¹ A szociális piacgazdaságként való definiálás problémái pedig a szociális jogok védelme kapcsán kerülnek előtérbe, azáltal, hogy a szociális piacgazdaság fogalmából a szociális jogok nem vezethetők le – így azok alkotmányos védelme sem.

A szociális jogok vonatkozásában az ellátások egy része az Alkotmányból közvetlenül nem vezethető le, azok biztosítása tulajdonképpen az állam „vállalkozói” magatartásából következethetők, a társadalmi szolidaritás elve alapján tulajdonképpen csak elvárhatóak, míg az alkotmányi szinten biztosított jogok a vásárolt jog elve alapján a társadalom tulajdonát képezik.⁷² Ez lehet az egyik oka az Alkotmánybíróság későbbiekben részletezett – ellentmondásosnak tűnő – gyakorlatának a szociális jogok értelmezése kapcsán. Mivel az Alkotmány nem mondja ki, hogy a Magyar Köztársaság szociális jogállam, ezért a garanciák megteremtése, a költségvetés által vezérelt jogalkotás és a társadalmi igények egyensúlyának kialakítása az Alkotmánybíróság feladata maradt. Megítélésem szerint ez az

⁶⁸ Sári János: A szociális jogok és a szociális állam, Jogtudományi közlöny, 1997. május, LII. évfolyam 5. szám, 217. oldal (továbbiakban: Sári [1997.]

⁶⁹ Sári [1997.], *i.m.* 217. oldal

⁷⁰ Fenti probléma a későbbiekben kerül részletezésre.

⁷¹ Prugberger Tamás: Egészségbiztosítási reform és alkotmányosság, Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXVI/2., 2008., 196. oldal

⁷² Sári [1999.], *i.m.* 40. oldal

Alkotmánybíróság tevékenységének értékelésétől függetlenül egy hosszabb távú folyamat lehet csak.

A szociális jogok kérdéséhez kapcsolódóan először is – mint ahogyan azt magam is az előzőekben már megtettem – célszerű a szociális biztonság fogalmának meghatározása. Szociális biztonság alatt az embereknek azt a komfortérzetét érthetjük, amikor tudatában vannak annak, hogy a megélhetésük, létfenntartásuk biztosított, vagyis az állam ellátásokkal biztosítja az emberhez méltó megélhetést azok számára is, akik erre saját erejükből nem képesek. A rászorultság alapján járó ellátások viszont nem a szociális biztonsági rendszer elemei, hanem a szociális védelem, a szűken vett szociális ellátórendszer körébe tartoznak. A szociális jogok kialakulásának körülményeiből azonban azt is megállapíthatjuk, hogy a szociális biztonság és a szociális védelem fogalma egymástól nem választható el. A szociális biztonságnak ugyanis a garanciája egy megfelelő ellátórendszer, amely szükség esetén a rászorulóknak számára a szociális védelmet biztosítja.

A szociális biztonság alapvető szintű rendezéséről az Alkotmány is gondoskodik. Az Alkotmány a szociális alapjogokat 70/E. §-ában meghatározza. Kimondja, hogy a Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak. Tekintettel arra, hogy az Alkotmány csak deklarálja a szociális alapjogokat, így az Alkotmány 70/E. §-a önmagában nem mond semmit, azt a jogalkotásnak kell tartalommal megtölteni, így a szociális jogokhoz kapcsolódó alkotmányos jogvédelmi funkció is erősen korlátozottan érvényesülhet csak.

A szociális jogok biztosításának köre a mindenkori társadalmi, gazdasági, politikai környezet által meghatározott. Napjaink gazdasági, politikai vitáinak alapjául is – többek között – a szociális jogok biztosítási szintje – jelen esetben a tanulmány által a foglalkoztatáspolitikai ellátások optimális szintjének meghatározása, a források hatékony elosztása – szolgál. Azt azonban általános jelleggel megállapíthatjuk, – és ez világtendencia – hogy a kialakult szociális ellátórendszer egyre inkább nem tudja a társadalmi elvárásoknak megfelelően, azzal összhangban kezelni a szociális kérdést.

A szociális alapjog tartalmaként az Alkotmánybíróság több ízben rámutatott arra, hogy az állam, a jog teljesítéséből fakadó kötelezettségének eleget tesz akkor is, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítást, a foglalkoztatáspolitikát és a szociális támogatások rendszerét. Kimondta az Alkotmánybíróság azt is, hogy a szociális biztonság nem jelent sem biztosított jövedelmet, sem pedig azt, hogy az állampolgárok egyszer már elért életszínvonala a gazdasági viszonyok kedvezőtlen alakulása következtében ne csökkenhetne. A szociális segélyek, intézmények által nyújtott szolgáltatások köre a nemzetgazdaság és a költségvetés teherbíró képességétől függően a létminimum szintjére csökkenhet, azonban az alkotmányossági aggályokat vet fel, ha a támogatások a létminimum alá kerülnek.⁷³

A minimális szint a jóléti államokban is nagyon sok vita forrása. Leszögezhetjük, hogy a jóléti állam lényege, hogy a költségvetési rendszer útján jóval méltányosabb jövedelemelosztást valósítson meg, mint amit a piaci rendszer magától nyújtana. Az állam tevékenységének garanciát kell nyújtani olyan társadalmi kockázatokkal szemben, mint a munkanélküliség, a betegség, a munkaképtelenség és az öregség, azaz meg kell teremtenie a

⁷³ Németh Éva: Idős kor: szociális biztonság vagy bizonytalanság 2p. www.hel.hu

szociális biztonságot. A szociális biztonság tartalmának meghatározása azonban már ismét alkotmányossági kérdés, melynek mércéje az Alkotmánybíróság lehet.⁷⁴

A korábbiakban már említettem, hogy a szociális jogokon belül is léteznek valódi, önállóan nevesített, védelmet igénylő jogok és vannak az állam aktív tevőleges magatartását igénylő jogok. Ezen tevőleges állami magatartását igénylő szociális jogok alapján elvárható állami szolgáltatások viszonylagos természetűek⁷⁵, a kormánynak a rendelkezésre álló erőforrásoknak megfelelően kell nyújtani azokat. A gazdasági, szociális vagy kulturális szolgáltatási jellegű jogok esetében léteznek olyan – jog érdemének érvényesülését elősegítő – szatellita jogosítványok, amelyek segítik az anyajog megvalósulásának minél magasabb szintjét, és egyfajta megvalósítható állapot megteremtését írják elő. Azt sem szabad azonban elfelejteni, hogy az úgynevezett szolgáltatási típusú szociális jogok esetében is, vannak olyan járulékos elemek, amely alapján megállapítható a kötelezettség abszolút jellege. Ha csak szoroson vizsgáljuk a jogok megvalósulását, akkor ilyen az állam védelmi, eljárás kötelezettsége.⁷⁶ Konkrét példán keresztül bemutatva a kérdést, a szociális védelmi rendszer keretei között nyújtott szolgáltatások szintjét az állam teherbíró képessége határozza meg, azonban az intézményrendszer működtetése, annak mindenki számára hozzáférhetővé tétele már nem mérlegelés kérdése.

Az állam által megfogalmazott szociális ellátórendszer egy részét a foglalkoztatáspolitikai nyújtja. Szabályozása törvényi szinten valósul meg, mely a hozzá megalkotott végrehajtási rendelkezésekkel együtt a teljeskörűsége törekszik. Önállóan azonban nem értelmezhető, hiszen munkajogi és adójogi szabályok figyelembevételével alkalmazható.

A magyar Alkotmány számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely az állam szociális felelősségét juttatja kifejezésre. Annak ellenére, hogy az Alkotmány nem minősíti Magyarországot szociális állammá, olyan célokat fogalmaz meg, amelyek a szociális államnak fontos elemei. Az Alkotmány rendelkezéseiből azonban konkrétan megjelölhető állami kötelezettség nem vezethető le. Annyi azonban igen, hogy az állam minden tőle telhetőt köteles megtenni a leírt célok megvalósítása érdekében. Ennek megfelelése azonban az Alkotmány alapján nem mérhető.⁷⁷ A szociális biztonsághoz való jog esetében sem lehet konkrét intézkedések kikényszeríthetőségére gondolnunk, ugyanis az Alkotmány nem rögzít meghatározott összegű támogatást az anyagilag hátrányos helyzetbe kerülők számára.⁷⁸

A szociális államcélok tartalmának viszonylagos meghatározatlansága nem jelenti azt, hogy Alkotmányba foglalásuk pusztán szimbolikus lenne. A magyar alkotmánybírósági gyakorlat több olyan minimum követelményt vezetett le a szociális jogokból, melyek kizárják a szolidaritás esetleges felszámolását. A szociális biztonsághoz való jogból levezetett másik fontos minimumkövetelmény, a létminimumhoz való jog. A 43/1995. (VI. 30.) AB határozat megfogalmazza, hogy a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet egy bizonyos minimális szint alá. Az állam szociális ellátások összességével olyan megélhetési minimumot köteles biztosítani, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.

⁷⁴ Ezt a jogát gyakorolta a német alkotmánybíróság a későbbiekben részletezett BVerfG, 1 BvL 1/09. határozatában, amikor a szociális biztonsághoz való jog tartalmára állapított meg jogosultságot.

⁷⁵ Kardos Gábor: Üres kagylóhéj? A szociális jogok nemzetközi védelmének egyes kérdései, Gondolat Kiadói Kör, Budapest, 2003., 1281. oldal (továbbiakban: Kardos Gábor [2003.]

⁷⁶ Kardos [2003.], *i.m.* 1280. oldal

⁷⁷ Így az Alkotmány szociális jogi deklarációi *lex imperfecta* válnak, és a gyakorlatban sok esetben tényleg végrehajthatatlanná is válnak.

⁷⁸ 32/1991. (VI. 6.) AB határozat

A szociális tárgyú alkotmányi rendelkezések az államon keresztül megvalósítandó társadalmi szolidaritás minimumát határozzák meg. A szociális tárgyú alapjogok mellett a jogbiztonság elve és a tulajdonhoz való jog is olyan alkotmányos elv, amely a szociális biztonság megvalósítását szolgálja.⁷⁹

A szociális jogok vonatkozásában – mint láthatjuk – az állami szerepvállalás mértéke, szintje adja az alapvető kiindulási alapot. Ezen kérdés megítélése egyrészt történelmi, politikai korszakokként, másrészt bírói szemléletmódon, jogi megítélésen alapulóan változik. Az Alkotmánybíróság tevékenysége is ennek megfelelően az elmúlt tizenöt év alatt jelentősen átalakult. Az első időszakban a demokratikus átalakulásban való közreműködés, gazdasági téren az új gazdasági rendszerre való áttérés elősegítése jelentkezett⁸⁰, melyek az Alkotmánybíróság privatizációval kapcsolatos döntéseiben nyomon is követhetők. A magántulajdon és a köztulajdon átalakítása körében az Alkotmánybíróság kifejezetten azt vizsgálta, hogy a különböző állami tevékenységeknek magántevékenységgé válása milyen következményekkel jár. Az Alkotmánybíróság számára a kérdés azért volt kiemelkedő jelentőségű, mert az állami tevékenység magántevékenységgé válásával az állampolgárok jogait védő garanciális közjogi szabályok alkalmazása tárgyaltanná vagy kérdésessé válhat.⁸¹

Az Alkotmány 1989-es reformját követően az Alkotmánybíróság az Alkotmány vizsgálatakor a szociális jogok szigorú megszorító értelmezését alkalmazta, melyet akkor az egyes alkotmánybírói különvélemények oldottak fel. Legtovább talán Zlinszky János ment el, azzal, hogy az Alkotmány 70/E. §-át alanyi jogként definiálta,⁸² amely egyenesen következik a jogállamiság fogalmából.⁸³ A joggyakorlat alapján az Alkotmánybíróság gyakorlata is enyhült, azonban nem ment tovább a szociális jogok Alkotmányos szinten történő elfogadásánál.

Véleményem szerint az ún. Bokros-csomag által indukált beadvány-hullám során az Alkotmánybíróság ismét mereven konzervatív álláspontot alakított ki. Megmaradt ugyanis a szociális biztonsághoz való jog fogalmilag minimumra szorítása mellett, egy olyan védhető álláspont megfogalmazásával, amely – álláspontom szerint – némiképpen a kérdés megítélését be is betonozta.

Az általam említett álláspont legpregnánssabban talán a 43/1995. (VI. 30.) AB - határozatban fogalmazódik meg. „Az állam az Alkotmány 70/E. §-ában megfogalmazott kötelezettségének eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét. Ezen belül a jogalkotó maga határozhatja meg, hogy milyen eszközökkel éri el társadalompolitikai céljait.”

⁷⁹ Az amerikai alkotmányjogász, Sunstein javaslata szerint az Alkotmányban nem konkretizált szociális jogok biztosítása a tulajdonhoz való jog elvéből is levezethető. Ezzel a gyakorlattal azonosult az Alkotmánybíróság több szociális jogok körébe tartozó kérdés esetében is, mely a dolgozat II.3.4. fejezetében részletesen is kifejtésre is kerül.

In.: Sunstein, R. Cass: A pozitív jogok ellen, Fundamentum, 1998. év 3. szám, 11-14. oldal

⁸⁰ Halmai Gábor – Tordai Csaba: „A határozatokban kifejezést kap a magyar gazdaság teherbíró képességének számításba vétele” interjú Harmathy Attilával, Fundamentum, 2005. 4. szám, 67. oldal (továbbiakban: Halmai – Tordai [2005.]

⁸¹ Halmai – Tordai [2005.], *i.m.* 69. oldal

⁸² 31/1993. (V.21.) AB határozat

⁸³ Juhász Gábor: A szociális biztonsághoz való jog alkotmányos újraszabályozása elé, Esély, 6. évfolyam 3/1995. szám, 10. oldal (továbbiakban: Juhász [1995.]

Az Alkotmánybíróságnak azonban a szociális jogok megítélésakor a társadalmi igények mellett a jogvédelem más szintjét is figyelembe kellett vennie. Balogh Zsolt által megfogalmazottan az Alkotmánybíróságnak a szociális jogokkal nagyon óvatosnak kell lennie, hiszen biztosabb az, hogy a klasszikus szabadságjogok következetes érvényesítése mellett a szociális jogok terepe a gazdaságpolitikáé, a szociálpolitikáé, a foglalkoztatáspolitikáé, de alapvetően nem az alkotmányvédelemé.⁸⁴

Az Alkotmánybíróság egyensúlykeresését sokan a szociális jog védelmének elhanyagolásaként értékelik, azonban van ennek egy másik olvasata is, amely igazolja az Alkotmánybíróság „óvatosságát”. Ez pedig az, hogy ha a szociális jogok kiszélesítésére kerül sor, akkor annak végeredményeként a polgárok függőségi viszonyba kerülnek az államtól (az állam által biztosított ellátásoktól), ez pedig végeredményben a szabadságjogok sérelmét eredményezi. A szabadságjogok biztosítása pedig még a jogvédelemmel foglalkozók által is elfogadottan elsőbbséget élvez a szociális jogokkal szemben. Megítélésem szerint azonban nem szabad éles határvonalat húzni szabadságjogok és a szociális jogok közé, hiszen a két generációba sorolt jogok egymásra épülnek, kiegészítik és együttesen felerősítik egymást. A szociális jogok óvatos alkotmányozása melletti érvelés ezért nem helytálló, mivel ha a szociális jogok a szabadságjogokkal párhuzamosan fejlődnek, akkor pont a szabadságjogok biztosítják a túlzott állami befolyás korlátozását.

Az Alkotmánybíróság idézett véleménye az elmúlt 10 évben némiképpen megváltozott. Ez a változás egyrészt oldódásnak tekinthető, azzal, hogy a szociális biztonsághoz való jog megítélésakor a megélhetési minimum biztosítását írta elő az Alkotmánybíróság.⁸⁵ Másrészt ez a változás a jogvédelmi rendszerbe épített féket is jelent, azzal, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányos szigorúságával a szociális ellátás egyes elemeinek alapjogi szintre történő emelését korlátozza, illetőleg kizárja. Ezzel biztosítja a jogalkotói szerep megtartását, az Alkotmánybíróságtól való elkülönülését, egyúttal megfogalmazva a rendszer bővítésének jogalkotói lehetőségét, megteremtve mindezzel a másodlagosan megadott alanyi jog fogalmát. Ez viszont a jogalkotás felelősségét is eredményezi.

A szociális jogok alanyi jogként történő elfogadása a jogpolitikai szempontok mellett komoly gazdaságpolitikai következményekkel is jár. Hiszen ha egy jogot elfogadunk alanyi jogként, akkor annak megszegése esetén a jogosult az igényét bírói úton érvényesítheti, mely tulajdonképpen kikényszeríthetővé teszi az állami költségvetés számára legköltségesebb szociális jogokat.⁸⁶ Ebből megállapíthatjuk, hogy a kérdés megítélése túlnő az alkotmányjogi megközelítésen, azonban álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az álláspontját gazdasági megfontolásoktól függetlenül kell kialakítania. Ennek a kényes egyensúlynak a megtalálása a jelenlegi alkotmányos keretek között csak az Alkotmánybíróság feladata lehet. Az Alkotmánybíróság viszont amennyiben alanyi jogként elismeri a szociális jogokat, akkor is rendelkezik eszközökkel az alkotmányossági mérce, jogvédelem eszközeinek kialakításához, így megfelelő kontrollmechanizmus felállításra képes.

⁸⁴ Balogh Zsolt: Paradigmaváltás lehetőségei a szociális jogok védelme terén 363. oldal, Jogtudományi közlöny, 2005. szeptember, LX. évfolyam 9. szám 363. oldal (továbbiakban: BALOGH [2005.]

⁸⁵ 32/1998 (VI.25.) AB határozat

Megjegyzem, hogy ennek a kérdésnek sem egységes az alkotmánybírói megítélése. A szociális jogok körében az eltérő ellátások biztosításának egyes kérdéseit az Alkotmánybíróság eltérően ítéli meg. Például a lakhatáshoz való jog megítélésakor ezt a megélhetési minimumból nem tartja levezethetőnek. (42/2000. (XI.8.) AB határozat).

⁸⁶ Halmai [1997.], *i.m.* 3. szám

A szociális jogok mértéke és terjedelme állami és nemzetközi szinten is nagyban függ az érdekeltek érdekérvényesítő képességétől. Ennek a korlátozása – többek között – ideológiai szempontból is szükséges, hiszen a szociális jogok terjedelme nem múlhat kizárólag érdekérvényesítési képességen.⁸⁷ A spontán érdekérvényesítés az egyes jogok devalválódásához is vezethet, azáltal, hogy a kisebb érdekérvényesítő képességgel rendelkezők jogai csorbulhatnak az érdekeiket jobban képviselő jogokkal szemben. Ezért szükséges, hogy az állam az Alkotmányon keresztül kötelezze el magát a szociális jogok biztosítása tekintetében.

A jogállamiság alkotmányos ismérvei között mindenképpen elsődleges helyet foglal el az a körülmény, hogy az emberi jogokat és az alapvető szabadságjogokat megállapító nemzetközi okmányokat tiszteletben tartó alkotmány által garantált alapelvek és alapjogok közvetlenül meghatározzák a törvényalkotás kereteit és tartalmi összetevőit is.⁸⁸ Ennek a hatásnak nyilvánvalóan nem kizárólag az alkotmányos szintű jogalkotás keretei között, hanem az egyes országok teljes jogrendszerében kell érvényesülnie. Ez a nemzetközi szintű jogvédelem így tehát tökéletes összhangban áll az alkotmányos jogok érvényesülésének Alkotmánybíróság által megfogalmazott védelmével.

A szociális jogok a jóléti állam válságakor minden esetben, mint a reformok, szolgáltatások szűkítésének gátjai jelennek meg. Kardos Gábor véleménye szerint a szociális jogok védelme a mai piaci demokráciák továbbfejlődésének kulcskérdéseit érintik. Milyen mértékben indokolja például az egyén civilizációs igényeinek kielégítése a piac korlátozását, felborítják-e a politikai egyenlőséget a szociális egyenlőtlenségek, mennyiben orvosolható a társadalmi leszakadás a globalizáció körülményei közepette.⁸⁹

A szociális jogok szerepének változását a jelenlegi gazdasági viszonyok között mindenképpen vizsgálni kell. A gazdasági megszorítások keretében különösen fontos annak vizsgálata, hogy a szociális jogok biztosítása körében a megszorítások, visszalépések hogyan valósíthatóak meg, mennyiben lehetnek indokoltak, és mi ennek a határa. A kérdés vizsgálatakor nem hanyagolhatóak el sem az Alkotmánybíróság szociális jogok biztosításához kapcsolódóan hozott döntéseinek történeti elemzése, sem az egyes súlyponti kérdések vizsgálata.

Az Alkotmánybíróság számos határozata foglalkozik a szociális biztonsághoz való jog értelmezésével. A kérdés vizsgálatára a szociális, társadalombiztosítási és foglalkoztatáspolitikai ellátások kapcsán szinte minden jogszabályi változáskor sor kerül. A beadványok többsége a korlátozások alkotmányellenességének megállapítását várja az Alkotmánybíróságtól, arra hivatkozással, hogy az sérti a szociális biztonsághoz való jogot. Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány értelmezésekor számos szempontra figyelemmel kell meghoznia döntését. Az Alkotmány értelmezésének kiindulási pontja, hogy a szociális jogoknak mi a szerepe az Alkotmányban.

Az 1990-es évek elején – mint ahogy azt már a korábbiakban ismertettem – komoly elméleti vitát jelentett, hogy a szociális jogok alapjogként megfogalmazásra kerüljenek-e. Mint ismeretes végezetül az Alkotmány meglehetősen konzervatív szabályozást tartalmaz a szociális jogok vonatkozásában. Ebből adódóan az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezése során a szociális ellátások értékállósága, védelme kapcsán óvatosan kell eljárni. Ádám Antal

⁸⁷ Sári [1999.], *i.m.* 42. oldal

⁸⁸ Ádám Antal: A magyar alkotmányos jogállam újszerű feladatairól és működéséről, *Jogtudományi közlöny*, 2007. április, LXII. Évfolyam, 412. oldal (továbbiakban: Ádám [1993.]

⁸⁹ Kardos [2003.], *i.m.*,

megfogalmazása szerint a szociális ellátások alapjogi megállapítása ugyanis fiktív alkotmányi rendelkezés lenne, amelyet az alkotmányos jogállam alkotmányozója tudatosan nem vállalhat. Ádám Antal ismertetett álláspontját arra alapozza, hogy az ország jelenlegi és még hosszabb időre feltételezhető gazdasági-pénzügyi adottságai mellett megalapozatlan és megvalósíthatatlan lenne a szociális jogok értékállósága.⁹⁰

A szociális jogok kapcsán több kérdéskör köré csoportosíthatóak az Alkotmánybíróság határozatai. Az első és talán legjelentősebb kérdés, mely minden vizsgálati szempont esetében kérdésként felmerül, az Alkotmány 70/E. §-a. Szükséges még kitérni az Alkotmány 70/A. §-a szerinti diszkrimináció kérdésére, valamint a jogállamiság, a jogbiztonság és a szerzett jog kérdésének összefüggéseire, továbbá a szerzett jog kérdésköréből eredően a tulajdonhoz való jog alkotmányos elvére. További kérdésként vetődhet még fel a szabályozás módosítása kapcsán kiemelkedő jelentőségű „kellő felkészülési idő” problémája is.

A szociális biztonsági ellátórendszer elemezésekor szükséges annak tisztázása is, hogy az egyes ellátások milyen formában jelennek meg. Vannak biztosítási típusú ellátások, melyek esetében munkavégzéshez és járulékfizetéshez kötött az ellátás. Vannak segélyezési típusú ellátások, ahol a jogosultság rászorultsági alapon jár, és elkülöníthetünk normatív típusú ellátást, ahol rászorultságot sem kell igazolni, mivel az ellátás alanyi jogon jár.⁹¹ Az Alkotmánybíróság gyakorlata is igazolja, hogy a különböző elvek alapján járó ellátásokat nem lehet egységesen megítélni, más jogcímek alapozzák meg a jogosultságokat.

Nyitott kérdésként említhető még az Alkotmány 17. §-ának és a 70/E. §-ának viszonya. A kérdés, hogy a két szakasz két szorosan kapcsolódó, de tartalmilag nem azonos jogot határoz-e meg: a szociális biztonságra és az ellátásra való jogot, vagy ugyanazon jog általános deklarálására, majd pedig konkrétabb megfogalmazására kerül-e sor.⁹² Az ellentmondás igazi feloldását az Alkotmány módosítása jelentheti, ennek hiányában azonban az Alkotmánybíróság értelmezési gyakorlatára kell hagyatkoznunk. Ezen tárgykörben született határozatok elemzésére – azok a tanulmány témájától eltérő tartalma miatt – nem vállalkozom.

A szociális biztonsághoz való jog alkotmányos megítélése a szakirodalomban meglehetősen vitatott. A kérdésben az Alkotmánybíróság gyakorlata szolgál némi iránymutatással, azonban az Alkotmánybíróság határozatai sem egységesek, az idő előrehaladtával sok kérdésben a testület álláspontja is változott. A témával foglalkozó szakemberek a probléma megoldásának az Alkotmány újraszövegezését tekintik.

Ha összességében vizsgáljuk a szociális jogok kapcsán az Alkotmánybíróság elmúlt időszakban kialakított gyakorlatát, akkor azt figyelhetjük meg, hogy egészen 1995-ig következetesen tartózkodott attól, hogy a „szociális jogok” védelmében beavatkozzon a kormány és a törvényhozás költségvetési döntéseibe. Kirívó eseteket leszámítva a szociális biztonsághoz való jogra nem vonatkoztak alkotmányossági mércék.⁹³

1995-ben már az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-ának értelmezését, az egyes új irányú jogértelmezési elemek keretében külön-külön már átlépte. Újszerűsége az volt a stabilizációs döntésekről született alkotmánybírósági döntéseknek, hogy egyszerre került

⁹⁰ Ádám [1993.], *i.m.* 419. oldal

⁹¹ Gyulavári Tamás (szerk.) [2000.] *i.m.* 112. oldal

⁹² Juhász [1995.], *i.m.* 9-10. oldal

⁹³ Kis János [2000.], *i.m.* 40. oldal

alkalmazásra valamennyi az Alkotmány 70/E. §-át túllépő értelmezési mérce. A 43/1995. (VI.30.) AB határozat és az 56/1995 (IX. 15.) AB - határozat meghozatalakor, azonban olyan esetben hozta az Alkotmánybíróság mozgásba a jogbiztonság/szerzett jogok/ kellő felkészülési idő apparátusát, amely a szociális biztonsághoz való jog elvének alkalmazásával nem lett volna megsemmisíthető.⁹⁴

Az alkotmányos háttérre figyelemmel továbbiakban szükségesnek látjuk a foglalkoztatáspolitikai jogi szabályozásának, intézményrendszerének áttekintését a jogi garanciákra és az elvárásokra is figyelemmel. A következőkben a foglalkoztatáspolitikai intézményrendszerének általános bemutatására vállalkozunk, melyből a fejlesztési irányok meghatározásához is tapasztalatokat nyerhetünk.

2.3. A foglalkoztatáspolitikai közigazgatási szervezeti felépítése a nyugat-európai gyakorlatban

A foglalkoztatás - elősegítés állami szervezeti rendszere másként alakult Nyugat-Európa unitárius és másként a szövetségi államaiban. Az első a frankofon - latin államokra, valamint részben a BENELUX - államokra, míg a másik a germán jogrendszerhez tartozó államokra jellemző. Az elsónél modell értékű a francia-belga és az olasz-spanyol megoldás, ahol a munkaügyi igazgatás fogja át a munkaügyi hatósági felügyelettel együtt a foglalkoztatás elősegítésével kapcsolatos állami tevékenységet is. Ezt figyelembe véve a munkaügyi felügyelet Németország kivételével valamennyi államban a Munka- és Szociálügyi Minisztérium keretében működő Országos Munkaügyi Hivatal látja el, amelyet egy háromoldalú képviselőből álló tanács irányít, amelyben az egyenrangú tripartit képviselőt a tanácsnak a minisztérium, a szakszervezetek és a munkáltatói érdekvédelmi szervezetek küldöttei jelentik. Az országos munkaügyi hivatalnak szervezetileg is alárendelve működnek a tartományi, illetve kerületi (megyei, départmenti) munkaügyi hivatalok, amelyek igazgatását szintén az országoshoz hasonló elvek szerint szervezett és működő tripartit összetételű tanács látja el.

Legfelső szinten a tripartit összetételű tanács a munkaügyekért felelős minisztérium mellett működik. Ugyanez vonatkozik a területi munkaügyi hivatalokra is. A minisztérium mellett működő tanácsban a kormány és a szakszervezeti, valamint a munkáltatói szövetségek képviselői, míg a területiekben a területi igazgatás képviselői ülnek a koalíciós partnerek delegáltjai mellett. Ez a munkaügyi tanács irányítja a hivatalok foglalkoztatást elősegítő tevékenységét is, meghatározva azokat a stratégiai döntéseket és célokat, amelyeket a munkaügyekért felelős minisztérium foglalkoztatásügyi részlegének a foglalkoztatáspolitikai és a lefelé történő szakmai irányítás terén követnie kell. Hasonló szerepet töltenek be a területi szinteken a területi tanácsok, a saját területükön működő munkaügyi hivatalok irányában. A magyar foglalkoztatásügyi igazgatás szervezeti felépítésének azonban bizonyos fokig hibája, hogy óhatatlanul összecúsznak a szakigazgatási-szakfelügyeleti feladatok a foglalkoztatásüggyel.

Ebből a szempontból sokkal előnyösebb a német megoldás, ahol a szövetségi, tartományi és kerületi szinten egyaránt szétválik egymástól a munkaügy szakmai és törvényességi felügyelete, valamint a foglalkoztatásügyi igazgatás, vagyis a rendészeti és a szolgáltató közigazgatás (Polizeiverwaltung und Dienstleistungsverwaltung).

⁹⁴ Kis János [2000.], *i.m.* 44. oldal

Németországban a foglalkoztatás-igazgatást és a munkanélküli segélyezést, valamint a munkavégzési jogosultság felügyeletét ellátó munkaügyi igazgatási szervezet mind ösz-szövetségi, mind tartományi szinten a Munka- és Szociális Minisztériumtól teljesen különállóan működik. A Munkaügyi és Szociális Minisztérium csak a működés törvényességi felügyeletét látja el. Szakmai felügyeleti joga nincs. A Nürnbergben székelő „Szövetségi Munkaügyi Intézet”, azaz a „Bundesanstalt für Arbeit” közigazgatási karakterű közttestületként („Körperschaft mit Anstaltscharakter”) működik, amelyet szintén paritásos alapon háromoldalú, azaz munkaügyi minisztériumi, szakszervezeti és munkáltatói szövetségi képviseletből álló igazgató tanács irányít (dritte paritätiger Verwaltungssatz). Az igazgatótanács nevezi ki az igazgatóságot. Annak ellenére, hogy a Minisztérium az igazgató tanácsban szintén képviselve van, mégis semmilyen formában alárendelve neki és nem is működik a keretében. Erre biztosíték, hogy a két intézmény eltérő székhelyen, az egyik Nürnbergben, míg a másik Bonnban működik. Költségvetését sem a Minisztérium, hanem a Szövetségi Munkaügyi Intézet maga készíti el az igazgatóságán keresztül, amit az igazgatótanács terjeszt elő a Kormánynak, jóváhagyás végett. A jóváhagyás tehát nem a Minisztérium, hanem a Kormány hatáskörébe tartozik. Minden egyes tartományban főszabályként egy „Landesarbeitsamt”, azaz tartományi munkaügyi hivatal működik. Előfordul azonban, hogy két vagy három tartomány egymással szerződést kötve, közösen egy tartományi munkaügyi hivatalt működtet. A tartományi munkaügyi hivatalok az egyes tartományok megbízásából, illetve felhatalmazása alapján a Szövetségi Munkaügyi Hivatal szakmai irányítása mellett működnek. Az egyes tartományi munkaügyi hivatalok irányítása alá tartoznak viszont szervezetileg is dekoncentrált közigazgatási intézményként a kerületi munkaügyi hivatalok (bezirkliche Arbeitsämter). Valamennyi tartományi munkaügyi hivatal intézményi igazgatását a tartományi munka és szociális minisztérium, a tartományi szakszervezetek, valamint a tartományi munkáltatói érdekvédelmi szervezetek által létrehozott szintén paritásos igazgatóbizottság irányítja. Hasonló a belső irányítás felállítása és bizottsági képviseleti összetétele a kerületi munkaügyi hivataloknál is.⁹⁵

Magyarországon is meg lenne a lehetőség arra, hogy teljesen elkülönüljön egymástól a foglalkoztatásügy és a munkaügyi felügyelet. Ez a németeknél sem az állam szövetségi jellegű felépítéséből, hanem az egyes szakokon belüli eltérő szak-közigazgatási feladatok egymástól történő elkülönítéséből adódik, ami az összpontosítási optimum biztosítása szempontjából előnyös. A német rendszer teljes mértékben adaptálható lenne a magyar viszonyokra, csupán a szövetségi szintet kellene figyelmen kívül hagyni és a tartományi szintről kellene elindulni.

Ezen túlmenően még egy igen figyelemreméltó reformmegoldás következett be a német munkaügyi hivatal, vagyis a foglalkoztatási szolgálat szervezetében, amelyet a magyar foglalkoztatási szolgálat szervezet szinte teljesen figyelmen kívül hagyott. A Hartz – IV - reform a kerületi (körzeti) munkaügyi hivatalok belső szervezetét teljesen átalakította. A körzeti munkaügyi hivatali szervezettől a kerületin és a tartományin át egészen a szövetségi munkaügyi intézetig bezárólag a hivatalok munkatársaiból kialakításra kerültek az egyes kiskörzeti foglalkozáscentrumok, Job-Centerek. A Job-Centerek a foglalkoztatási hivatalok munkatársaiból alakultak meg, amelyek a hivatal megbízása alapján elszámolási kötelezettséggel kezelik a munkahelyteremtéssel kapcsolatos aktív támogatásokra fordított összegeket, és a Job-Center előterjesztésére hozott hivatali határozat alapján utalja ki a munkanélküli pénzt (Arbeitslosengeld), valamint az átképzésben részesülőknek járó

⁹⁵ Kuster, Fritz: Fachkunde für den Dienst beim Arbeits. amt. Verlag Kolhammer, Stuttgart, 1976.; Die Bundesanstalt für Arbeit stellt sich vor. BA. Nürnberg, 1996. s. 12-18, 65-66.

költségtérítéseket. Az egy-egy körzeti hivatal munkatársaiból szerveződött foglalkozási központok nemcsak a terület szerint illetékes hivatalokkal és a hivatalukhoz tartozó hasonló centrumokkal, hanem a másik munkaügyi hivatal területéhez tartozó centrumokkal is közvetlen kapcsolatban állnak és egymással kölcsönösen együttműködhetnek. Az egyes centrumok az ezirányú közreműködésükért a munkaügyi hivataltól külön díjazásban részesülnek.⁹⁶ A Job-Centerek, nem pedig a munkaügyi hivatalok bírálják el ezentúl a munkanélküli segélyre való jogosultságot és végzik el az ezzel összefüggő kifizetéseket. A kifizetéseket a kiadási számla ellenében a hivatal a centrumnak utólag megtéríti.⁹⁷

2.4. A foglalkoztatás - elősegítés érdekegyeztetési és szervezeti rendszere Magyarországon a nyugat - európai tapasztalatokra is figyelemmel

Kollektív irányítási szinten a foglalkoztatási szolgálatot – amely hivatali struktúrában működik – tripartit jelleggel a foglalkoztatási érdekegyeztetési szervezet irányítja. A csúcson az Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT) áll, amely átfogja országos szinten mind a kollektív munkajogi, mind a munkaerő - piaci érdekegyeztetést. Az utóbbi vonatkozásában:

- a) véleményezi a foglalkoztatást közvetlenül érintő törvénytervezeteket;
- b) évente beszámoltatja a Munkaerő - piaci Alap Irányító Testületét (MAT);
- c) az OÉT-ban résztvevő munkáltatói és munkavállalói érdekegyeztetési országos szervezetek közreműködésével kijelöli a MAT munkaadói és munkavállalói képviselőit, a munkaügyi miniszter pedig a saját képviselőjét, akiknek visszahívásukra egyúttal javaslattevési joguk is van.

A Munkaerő - piaci Alap Irányító Testület (MAT) az OÉT felügyelete mellett működik. Ez az a kollektív testület, amely országos szinten elvi jelleggel irányítja a Foglalkoztatási Szolgálatot, meghatározva a foglalkoztatási alap éves felhasználásának mikéntjén keresztül is az Országos Foglalkoztatási Hivatal tevékenységét. A MAT-nak az OÉT munkájában reprezentativitásuk alapján résztvevő országos munkaadói szövetségek és az országos szakszervezeti szövetségek, valamint a Miniszterelnöki Hivatal (MEH), a minisztériumok és a Foglalkoztatási Szolgálat képviselői a tagjai. Nem lehet azonban a tagja olyan személy vagy szervezet az állam előbb említett szervein kívül, akit vagy amelyet a MAT döntései közvetlenül érintenek. A MAT egyes oldalain résztvevő tagok száma a hat főt nem haladhatja meg. A MAT a döntéseit egyszerű szótöbbséggel hozza meg, kivéve saját ügyrendjének megállapítását, amelyhez egyhangú határozat szükséges.

A Kormány az országos jelentőségű foglalkoztatáspolitikai kérdésekben a munkavállalók és a munkaadók országos érdekképviseleti szervezeteivel az Érdekegyeztető Tanácsban (ÉT) egyeztet. Hazánkban a frankofon - latin kollektív munkajoghoz hasonló tripartit érdekegyeztetési rendszer működik, elsősorban a spanyol és a belga megoldás ötvözeteként.

A Munkaerő - piaci Alap Irányító testülete (MAT) a megszűnt Országos Munkaerő - piaci Tanács feladatait vette át 1997. január 1-jétől. A MAT a munkaadók, a munkavállalók és a Kormány képviselőiből álló testület, amely a Munkaerő - piaci Alappal kapcsolatos jogokat illetőleg kötelezettségeket gyakorolja. A Munkaügyi Minisztérium ezáltal centralizálta és magához vonta a munkaerőpiac szabályozását. Hogy ez mennyire hibás és csak a Kormány érdekeit tükröző megoldás, mutatja az, hogy az EU tagállamaiban attól függetlenül, hogy létezik-e országos érdekegyeztetést végző paritásos összetételű tanács vagy sem, a munkaerő -

⁹⁶ Schäfer, 30-32. p., Weyand/Düwel, 42. p.

⁹⁷ Schäfer, 9, 18-21. p.

piaci igazgatás szervezete mellett, annak munkáját elvi szinten meghatározó munkaerő-piaci tanács ugyancsak tripartit képvisellel működik.

Az állami foglalkoztatási szervek illetékességi területén a foglalkoztatási és a munkaerő - piaci képzési, valamint a megváltozott munkaképességű személyek foglalkozási rehabilitációját elősegítő támogatások nyújtásával kapcsolatos helyi érdekegyeztetés ellátására a munkaadók, a munkavállalók, valamint az önkormányzatok képviselőit ellátó tagokból álló testületként munkaügyi tanács működik. A munkaügyi tanács megbízatása négy évre szól, de ha a munkaügyi tanács a megbízatásának lejártát követő munkanapig nem alakul meg, a hatáskörébe tartozó kérdésekben az állami foglalkoztatási szerv vezetője dönt. A minta itt is a belgával ötvözött spanyol megoldás.

A munkaügyi tanácsnak a munkaadók képviselőit ellátó tagokból álló munkaadói oldalába az OÉT-ben képvisellel rendelkező országos munkáltatói szövetségek, a munkavállalók képviselőit ellátó tagokból álló munkavállalói oldalába az OÉT-ben képvisellel rendelkező munkavállalói szövetségek egy-egy tagot jelölnek, illetve vonják vissza a jelölést. Ennek feltétele, hogy az országos munkáltatói, illetve munkavállalói szövetség az adott régióban tagszervezettel rendelkezzen. A tagokat - jelölés, illetőleg annak visszavonása alapján - az állami foglalkoztatási szerv vezetője bízza meg a munkaügyi tanács megbízatásának lejártáig terjedő időtartamra, továbbá hívja vissza.

A munkaügyi tanács önkormányzati oldalának egy-egy tagját a működési területéhez tartozó megyékben

- a) a megyei kistérségi fórumok,
- b) a munkaügyi tanács illetékességi területén lévő megyei jogú városok, valamint
- c) a regionális fejlesztési tanács

választja, illetve hívja vissza. A Közép-magyarországi Régióban a munkaügyi tanács önkormányzati oldalának egy tagját a Fővárosi Közgyűlés, három tagját a fővárosi kerületi önkormányzatok, valamint további két tagját a régióban működő megyei kistérségi fórumok választják, illetve hívják vissza. A választás, illetve visszahívás alapján a tagok részére a megbízólevelet az állami foglalkoztatási szerv vezetője adja át, illetve vonja vissza.

A munkaügyi tanácsnak nem lehet tagja az a személy, aki olyan szervezetnek a tulajdonosa, vezető tisztségviselője, vezető állású munkavállalója, amely az állami foglalkoztatási szerv által közvetített személyek részére rendszeres szolgáltatást (képzést, munkaközvetítést) nyújt. A munkaügyi tanács a tagjai tekintetében további összeférhetlenségi szabályt is megállapíthat. A tagok megbízatása a munkaügyi tanács megbízatásának időtartamára szól. A megbízatásról, annak változásáról az állami foglalkoztatási szerv vezetője 15 napon belül értesíti a MAT-ot.

Ennélfogva nem követi a holland és a spanyol-portugál megoldást, ahol ha valamely koalíciós (érdekvédelmi) szövetség egy adott körzetben vagy ágazatban reprezentatív, annak érdekegyeztető bizottságának tagja lehet még akkor is, ha az országos tanácsba országos reprezentativitás hiányában nem tudott bekerülni. Megítélésünk szerint a holland-belga-portugál megoldás az igazságosabb és demokratikusabb a döntéshozatal tekintetében is. Ezért jobb lett volna, ha ezek valamelyikének reprezentativitási megoldását vette volna át az FIt. Így viszont a belga és nem a holland vagy a spanyol - portugál megoldás szerint kerül szabályozásra a kollektív munkaügyi érdekegyeztetésben való részvételi jogosultság.

A munkaügyi tanács a munkavállalók, a munkaadók és az önkormányzatok képviselőinek megegyezésével határoz. A munkaügyi tanács határozatának meghozatala során a munkaadói, a munkavállalói, valamint az önkormányzati oldalt egy-egy szavazat illeti meg. A munkaügyi tanács megegyezés hiányában a MAT-hoz fordulhat, amelynek képviselője közvetít a felek között, és javaslatot tesz a megállapodásra.

A munkaügyi tanács az ügyrendjét egyhangúan maga határozza meg. A munkaügyi tanács a foglalkoztatási feladatok ellátása érdekében együttműködik az illetékességi területén működő megyei területfejlesztési tanácsokkal, valamint regionális területfejlesztési tanáccsal a távlati foglalkoztatáspolitikai érdekében.

A munkaügyi tanács

- véleményezi a Munkaerő - piaci Alap foglalkoztatási alaprészének az illetékességi területén rendelkezésre álló eszközei felhasználásának elveit és az egyes támogatások arányát,
- az illetékességi területén figyelemmel kíséri és értékeli a Munkaerő - piaci Alap pénzeszközeinek felhasználását,
- kezdeményezi és véleményezi az illetékességi területe foglalkoztatási helyzetével kapcsolatos rövid és hosszú távú programokat, és figyelemmel kíséri azok végrehajtását,
- előzetesen véleményezi a miniszternek az egyes állami foglalkoztatási szervek illetékességi területén foglalkoztatható harmadik országbeli állampolgárok legmagasabb számának meghatározására vonatkozó döntését,
- véleményezi az állami foglalkoztatási szerv működését,
- az előzőekhez tájékoztatást kérhet az állami foglalkoztatási szerv vezetőjétől,
- előzetes véleményezési jogot gyakorol az állami foglalkoztatási szerv vezetőjének vezetői megbízásával, illetőleg a vezetői megbízás visszavonásával kapcsolatban,
- ellátja más jogszabályban meghatározott feladatait.

E jelenlegi szabályozásból levonható kritikai következtetések és a fejlesztési lehetőségek a következők:

Az Ft. eredeti szövegében tripartit képviseletű Országos Munkaügyi Tanács irányította az Országos Munkaügyi Hivatal tevékenységét és határozta meg a hivatal működésének stratégiai irányvonalát. Ugyanezt tették a hasonlóan tripartit képviselettel felépített megyei munkaügyi tanácsok a megyei munkaügyi hivatalok vonatkozásában. Mindez a jól bevált német megoldáshoz hasonlított. Az Ft. átfogó módosítása – mint már szóltunk róla – az Országos Munkaügyi Tanácsot Munkaerő - piaci Alapot Irányító Testületté alakította át és ezzel hatáskörét is jelentősen leszűkítette. Beleszólást a részére csupán az alap felhasználási módjának a meghatározásában adott. Egyéb vonatkozásban pedig a MAT a hivatal irányában csupán módszertani tanácsadó testületté zsugorodott. Lényegében ugyanilyen formális tevékenységet ellátó szervezetekké váltak a megyei munkaügyi tanácsok is.

A MAT az Országos Érdekegyeztető Tanács keretében, mintegy annak alárendelt, és csak a foglalkoztatási alap irányításával megbízott szerveként működik. Ennélfogva az országos foglalkoztatáspolitikai egészének az irányítása az OÉT feladata. Az OÉT-be történő bekerülés munkáltatói szövetségi és szakszervezeti oldalról is azonban eshetőleges, és a 2009. évi III. törvényben meghatározott választási eredmény elérésének a függvénye. Ezt viszont így alkalmazni nem volna szerencsés. Ráadásul az ágazati és a területi párbeszédbizottságok esetében a megyei munkaügyi tanácsok létrehozását azok függvényévé tenni képtelenség lenne, tekintettel arra, hogy azok létrehozása is eshetőleges, a választási feltételeknek történő megfelelés pedig igen bürokratikus követelményekhez van kötve. Ez vonatkozik az OÉT-re

is⁹⁸. Ezen kívül mind az OÉT és az ágazati, valamint a területi párbeszédbizottságok esetében nemcsak a szociális partnerek képviselői és a területi munkában való részvételi jogosultság meghatározása túl bürokratikus az országos érdekegyeztetésről szóló 2009. évi III. törvény, és az ágazati, valamint a területi párbeszédbizottságokról szóló 2009. évi IV. törvényben, hanem a működés módjának a meghatározása is ilyen⁹⁹.

A foglalkoztatási szolgálatnak mind az Országos Hivatalának, mind pedig megyei hivatalainak az irányítását, éppen ezért olyan országos foglalkoztatásügyi tanácsra és megyei foglalkoztatásügyi tanácsokra kell bízni, amelyekben mind munkáltatói, mind munkavállalói oldalon a szociális partnerek paritásos alapon stabil módon vannak képviselve. Ezt figyelembe véve, vissza kellene állítani az Országos Munkaügyi Tanácsot az Országos Foglalkoztatásügyi Hivatalt általánosan irányító hatáskörrel és olyan tripartit képviseléssel, amelyen belül valamennyi ágazati koalíciós érdekképviselői szervezet stabil képviselővel jutna, ideértve a munkavállalói érdekvédelmi szervezetek mellett a különböző foglalkozási ágazatoknak megfelelő közalkalmazotti (pedagógusi, egészségügyi, stb.) és köztisztviselői (kormányzati, önkormányzati, fegyveres területi, stb.) érdekvédelmi szervezeteket is.

Ezen kívül gondolkodni lehet azon is, hogy bizonyos exkluzív, így színművészeti, képzőművészeti, újságírói vagy verbális/képernyős média szakmákban a német megoldáshoz hasonlóan speciális foglalkoztatási hivatalokat lehetne létrehozni, valamennyi exkluzív szakmát paritásosan képviselő tanáccsal.

A szakmai-területi tanácsok bizonyos szubkoordinációval, de bizonyos autonómiával párosulva kapcsolódnának az Országos Munkaügyi Tanácshoz, mely hasonlóképpen kapcsolódna az OÉT-hez. Ez egyben azt is jelentené, hogy valamennyi szintű foglalkoztatási tanácsban az állami képviselő megjelenne, vagyis nemcsak az országos tanács, hanem az egyes megyei (területi) és szakmai tanácsok is tripartit részvételűek lennének. Azt viszont elérni, hogy a részvételi feltételek egységes módon és összhangban az általános érdekegyeztetéssel kerüljenek meghatározásra, véleményünk szerint egy olyan alulról kiinduló, automatikus rotációs jellegű választási rendszerrel lehetne biztosítani, mint amit Spanyolországban alkalmaznak. Ezt lenne helyes általánossá tenni a magyar munkaügyi érdekegyeztetési rendszerrel, amely vonatkozna a foglalkoztatáspolitikai tripartit tanácsokra is.

Az állami foglalkoztatási szolgálat szervezete végzi a foglalkoztatás elősegítésével kapcsolatos hivatali tevékenységet. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat országos és megyei, valamint helyi szintű irányításában a munka- és foglalkoztatásügyi minisztériumon kívül a munkáltatói és a munkavállalói (szakszervezeti) érdekképviselői szervek, valamint a helyi önkormányzatok képviselői vesznek részt.

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat működésében elsődleges szempont a munkanélküliség elkerülése, a munkanélkülivé válás esetén pedig a legrövidebb időn belüli munkához juttatás. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat álláskereséssel és munkanélküli segélyezéssel kapcsolatos tevékenysége díjmentes. Ugyanígy díjmentesen kell főszabályként a magán-munkaközvetítő irodáknak is eljárniuk. Működésükért díjazást a német Hartz - reformhoz hasonlóan a Szolgálattól kapnak. A Munkaügyi Minisztérium külön engedélyével magán-

⁹⁸ Prugberger Tamás: Az érdekegyeztetési jog hazai újraszabályozásának kísérlete a munkaügyi kapcsolatok világában, Magyar Jog, 2008/10. szám, 665.

⁹⁹ Prugberger Tamás: Az érdekegyeztetési jog hazai újraszabályozásának kísérlete a munkaügyi kapcsolatok világában, Magyar Jog, 2008/10. szám, 667.

munkaközvetítő iroda is végezhet díjazás ellenében közvetítői tevékenységet. Az Ft. 7. §-a értelmében külföldi cég csak a munkaügyi miniszter által meghatározott kivétellel végezhet Magyarországon vállalkozói jelleggel munkaközvetítést. A kialakult gyakorlat azonban ennek ellenkezőjét mutatja.

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat a tevékenységét humánszolgáltatásként, a munkanélküliség lélektani és társadalmi összefüggéseinek a figyelembevételével végzi. Ennek során együttműködik az Európai Gazdasági Térség (EGT) valamennyi államának foglalkoztatási szolgálatával, valamint az Európai Koordinációs Hivatallal.

A külföldi munkaközvetítés és foglalkoztatás viszonylatában a Ft. 6. és 7. §-a alapelvként írja elő, hogy hazai munkavállalónak külföldre történő kiközvetítése során a Foglalkoztatási Szolgálatnak a kiközvetítés célországának a jogát kell figyelembe vennie és ha szükséges, a célország munkavállalási engedélyének beszerzéséről gondoskodnia kell. Ugyanakkor az Ft. részletesen szabályozza a külföldiek magyarországi munkavállalását is, ami a nem EU-tagállamok és a foglalkoztatás tekintetében Magyarországgal szemben derogációt fenntartó EU-tagállamok esetében szükséges munkavállalási engedélyezési eljárást. Olyan külföldinek munkavállalás nélküli foglalkoztatását, akinél a foglalkoztatás feltétele az engedéllyel való rendelkezés, a munkáltató az engedély nélküli foglalkoztatás megállapításának időpontjáig a kifizetett munkabér kétszeresét, három éven belüli újbóli ismétlődése esetén ötszörösét, minden további hasonló esetben pedig a tízszeresét köteles bírság címén a foglalkoztatási alap javára befizetni. Preventív szempontból az Ft.-nek ez a megoldása alapvetően jó előírás.

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálatról a 291/2006. (XII.23.) Korm. rendelet rendelkezik, mely szerint az Állami Foglalkoztatási Szolgálat irányítását a szociális és munkaügyi miniszter látja el. A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal a szociális és munkaügyi miniszter irányítása alatt álló, foglalkoztatáspolitikai, munkaügyi, külön jogszabályban meghatározott szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi, ifjúsági, valamint rehabilitációs, a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásával kapcsolatos, továbbá a társadalmi párbeszéd működtetésével összefüggő feladatokat ellátó központi hivatal, jogi személy, önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv.

A Hivatal foglalkoztatáspolitikai feladatkörében

a) megállapítja a munkaügyi központok kötelező belső szabályzatainak elveit és főbb tartalmi követelményeit,

b) meghatározza a munkaügyi központok szolgáltató tevékenységére vonatkozó szakmai követelményeket,

c) meghatározza és kidolgozza a hatósági és szolgáltató tevékenység ellátásához szükséges informatikai és számítógépes rendszereket, a programrendszereket fejleszti, teszteli, telepíti, módosítja, továbbá kiadja a programkezeléssel kapcsolatos felhasználói segédanyagokat,

d) fejleszti a munkaerő - piaci szolgáltatásokat,

e) meghatározza a munkaügyi központok hatósági és szolgáltató tevékenységére vonatkozó adatgyűjtési rendszert, továbbá hatékonysági vizsgálatokat végez, melyekhez kapcsolódóan prognózisokat, elemzéseket, statisztikai összesítéseket, nyilvántartásokat készít,

f) javaslatot tesz a Hivatal és a munkaügyi központok informatikai rendszerének és ingatlanállományának fejlesztésére, valamint az Munkaerő - piaci Alapban rendelkezésre álló központosított keret felhasználására,

g) ellátja az Állami Foglalkoztatási Szolgálat munkatársainak humánerőforrás-fejlesztéséhez és belső szakmai képzéséhez kapcsolódó feladatokat,

h) ellátja a regionális munkaügyi központok hatósági ellenőrzési feladatainak szakmai koordinálását,

i) hatósági jogkört gyakorol,

j) adatokat gyűjt és elemez a munkabérek és keresetek alakulására vonatkozóan,

k) nemzetközi feladatokat lát el,

l) vizsgálja a foglalkoztatáspolitikával kapcsolatos és az azzal összefüggő jogi szabályozás gyakorlati tapasztalatait, javaslatot tesz a jogszabályok módosítására,

m) közreműködik a foglalkoztatáspolitikával kapcsolatos és az azzal összefüggő jogi szabályozás előkészítésében, javaslatot tesz munkaügyi kutatásokra,

n) ellát egyes munkaerő-piaci programokkal kapcsolatos feladatokat,

o) ellátja a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló nemzetközi szerződés X. mellékletének 7. és 11. cikkében meghatározott védintézkedés kezdeményezésének megalapozásához szükséges információgyűjtéssel és elemzéssel kapcsolatos feladatokat,

p) szervezi, bonyolítja, illetőleg koordinálja az Európai Unió pénzügyi alapjaiból, illetőleg más külföldi alapokból támogatott egyes foglalkoztatási, képzési és informatikai programok megvalósítását,

q) ellátja a miniszter által meghatározott ügyfélszolgálati feladatokat,

r) ellátja a jogszabályok által meghatározott nyilvántartások vezetésével kapcsolatos feladatokat.

s) ellátja a szociális partnerek munkaügyi érdekegyeztetésben való részvételéhez szükséges felkészülése támogatásával kapcsolatos feladatokat.

t) az Állami Foglalkoztatási Szolgálat feladatainak ellátása érdekében együttműködik a hatósági és szolgáltató tevékenységében érintett társhatóságokkal, a munkaadók és munkavállalók érdekeképviselői szerveivel, más államok hasonló feladatot ellátó szerveivel és a feladatkörét érintő nemzetközi szervezetekkel, valamint egyéb szervezetekkel.

A regionális munkaügyi központ jogi személy, önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv. A munkaügyi központ központi szervezetből, valamint kirendeltségekből áll.

A munkaügyi központ központi szervezetének feladatai, hogy

a) irányítja és ellenőrzi a munkaügyi központ kirendeltségeinek tevékenységét,

b) a megváltozott munkaképességű álláskereső foglalkozási rehabilitációjával kapcsolatos feladatokat lát,

c) ellátja a Munkaerő - piaci Alap pénzeszközeinek a régióban történő működtetésével kapcsolatos régió szintű feladatokat,

d) dönt a Munkaerő - piaci Alap foglalkoztatási alaprészének a régióban felhasználható decentralizált kerete felhasználásáról,

e) ellátja a Munkaerő - piaci Alap foglalkoztatási alaprésze központi pénzügyi keretéből finanszírozott munkahelyteremtés támogatásával kapcsolatos feladatokat,

f) működteti az álláskereső támogatási rendszerét, valamint a vállalkozói járadékot, és gondoskodik a támogatási és szolgáltatási rendszer működtetéséről,

g) a munkaügyi központ feladatainak ellátása érdekében együttműködik a helyi önkormányzatokkal, valamint az országos és helyi kisebbségi önkormányzatokkal, továbbá más hatóságokkal és egyéb szervezetekkel,

h) ellátja a munkaügyi tanács titkársági feladatait,

i) illetékességi területén ellátja a védintézkedés kezdeményezésének megalapozásához szükséges információgyűjtéssel és elemzéssel kapcsolatos feladatokat,

j) elkészíti a munkaügyi központ belső szabályzatait,

k) a hatáskörébe tartozó ügyekben ellátja a pénzeszközök visszakövetelésével kapcsolatos feladatokat, valamint

l) ellátja a felnőttképzési intézmények ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat.

A kirendeltségek feladatai, hogy

a) a külön jogszabályban meghatározott illetékességi területén ellátja az álláskereső nyilvántartásba vételével kapcsolatos feladatokat, valamint az álláskeresői járadék, álláskeresői segély, a vállalkozói járadék megállapításával, megszüntetésével és visszakövetelésével kapcsolatos, továbbá azokkal a foglalkoztatást elősegítő támogatásokkal kapcsolatos feladatokat, amelyek ellátása nem tartozik a munkaügyi központ központi szervezetének hatáskörébe,

b) ellátja a hatáskörébe tartozó ügyekben a pénzeszközök visszakövetelésével kapcsolatos feladatokat,

c) ellátja az alkalmi munkavállalói könyv kiállításával, az azzal kapcsolatos igazolások kiadásával összefüggő feladatokat,

d) szolgáltatásokat szervez és bonyolít,

e) nyilvántartja a csoportos létszámleépítésre vonatkozó bejelentéseket,

f) munkaközvetítést végez,

g) fogadja a munkaerőigényekre vonatkozó bejelentéseket,

h) információt nyújt, tanácsadást végez,

i) az általa ellátott feladatokkal kapcsolatos ügyfélszolgálati tevékenységet végez,

j) közreműködik a csoportos létszámleépítések hátrányos következményeinek enyhítésében,

k) ellátja az Európai Foglalkoztatási Szolgálattal (EURES) kapcsolatos tájékoztatási feladatokat,

l) munkaerő - piaci programokat kezdeményez, szervezi azok végrehajtását, ellátja a központi programokkal, a pályázatok kezelésével, az azokkal kapcsolatos tájékoztatással, véleményezéssel, döntés - előkészítéssel kapcsolatos feladatokat,

m) kapcsolatot tart a megye, a kistérség gazdasági életében részt vevő munkaadókkal, a megye, a kistérség helyi önkormányzataival, a megyében, a kistérségben működő más szervezetekkel, közreműködik a gazdasági szerkezet átalakítását, a foglalkoztatási helyzet javítását célzó programokban, valamint

n) ellátja a komplex rehabilitációval összefüggő, külön jogszabályban meghatározott feladatokat.

Összehasonlítva a munkaügyi szakfelügyeletet és a foglalkoztatási szolgálatot egymástól következetesen elválasztó német szervezeti felépítést a magyar rendszerrel, a magyar foglalkoztatási szervezethez számos szakfelügyeleti feladat is kapcsolódik. Ennek oka, hogy a magyar rendszerben nem választódik igazán szét szervezeti szinten a foglalkoztatási szolgálat és a munkaügyi felügyelet.

Az FtL-nek mind az 1995. évi átfogó módosítása, mind az azt követő kisebb módosításai egészen 2006-ig majdnem teljesen érintetlenül hagyták a foglalkoztatási hivatalok belső munkaszervezési rendszerét. Ezen a téren még a 2006-os módosítással sem következett be semmiféle változtatás. Túl azon, hogy ez a rendszer alkotmányos aggályokat vont maga után, magát az operatív ügyintézés irányítását a helyileg és a szűkebb vidéki-körzeti területen jelentkező problémáktól távolabb került. Ezért helyes eljárás a foglalkoztatási hivatalok megyei szintre történő visszahelyezése, a munkaügyi tanáccsal együtt. Az állami munkaközvetítés hatékonyságát nagyban elősegítené, ha a Hartz - IV.-nek a belső ügyintézés itt bemutatott átszervezéséhez hasonlóan Magyarországon is sor kerülne. A német átszervezés

következtében a munkaerő - közvetítés a statisztikai adatok által alátámasztva eredményt hozott.

2.5. A munkaügyi központok nyilvántartásaival szemben támasztott uniós szakmapolitikai elvárások

Az Európai Unió a foglalkoztatáspolitikai intézményrendszerét a foglalkoztatási koordináció szempontjából vizsgálja. Az európai foglalkoztatási stratégia kialakításával mind jelentősebb szerepet töltenek be az EU alapintézményei tanácsadó szervezetei, a speciális foglalkoztatási intézmények. A teljes foglalkoztatottság elérésére és fenntartására, valamint a produktív erőforrások fejlesztésére és használatára irányuló nemzeti programok szerves részeként a munkaerő-piaci szervezet alapvető feladata a munkaerő - piac lehető legjobb megszervezésének biztosítása, ha szükséges, más érintett állami vagy magán szervezetekkel való együttműködés révén.

A tagállamok közötti egységes joggyakorlat kialakítása körében a szociális szabályozás körében leginkább előremutató gyakorlat pont a foglalkoztatáspolitikai területén került kialakításra, melyet nyitott koordinációs mechanizmusként (OMC) neveztek el. A koordináció lényege, hogy egységes szabályozás kialakítására nem kerül sor, azonban a foglalkoztatáspolitikai stratégiai céljai mentén kell a tagállamoknak az eljárási rendjüket munkaerő - piaci eszközrendszerüket kialakítani. A tagállamok éves jelentésben számolnak be az iránymutatások saját foglalkoztatáspolitikájukban történő integrálásáról. Az OMC célja, hogy fejlessze a tagállamok közötti kommunikációt, a „best practice” (legjobb gyakorlat) elterjesztését, mely a kölcsönös tanulást is segíti. A jogharmonizációhoz képest a cél a nemzeti politikák harmonizációja.

A szervezetrendszer mellett az 1960-ban létrehozott Európai Szociális Alap szerepe a meghatározó, melynek strukturális alapként célja a foglalkoztatottak térbeli és ágazati mobilitásának támogatása, a munkanélküliség mérséklése, a munkavállalás feltételének javítása, a képzés, továbbképzés. Az Európai Szociális Alap mellett az európai Beruházási Alap támogatása is hatással vannak a munkaerő - piaci folyamatokra. A tagállami szakmai részvétel a Foglalkoztatási Bizottság ülésein mint egyeztető fórumon zajlik. A foglalkoztatáspolitikai szervezetrendszer Uniós szintje rendkívül összetett számos általános és speciális hatáskörű szerv rendelkezik foglalkoztatáspolitikai feladatokkal, melyek munkáját széleskörűen kiépített tanácsadó, elemző, megfigyelő rendszer egészíti ki.

Egy ilyen átfogó, összetett rendszer működtetéséhez hatékony információs rendszer kialakítása is szükséges, melynek tagállami alapokon kell nyugodnia. Ennek kiindulópontja a foglalkozáspolitikai különböző szegmensei igényeinek feltárása és összevetése kell, hogy legyen. Hasonlóképpen, ahogyan a szociális szféra egyes területeinek együttes hatásvizsgálatára is javaslatokat tettem. A munkaügyi statisztikák rendszere jelenleg – ahogyan ezzel a tanulmány készítése során is szembesültünk – túlzottan bonyolult. A statisztikai adatok teljeskörű feldolgozására törekszik, azonban a túlzott adathalmaz a feldolgozhatóság, az eredmények, következmények rendszerének kiépítését nehezíti.

A statisztikai adatok áttekintése során arra a megállapításra jutottunk, hogy azok átfogó jellege miatt számos következtetés vonható le a munkaerőpiac intézményrendszerének működéséről, azonban az ellátottak szintjéig lenyúló szükséges beavatkozások kimutatására azok nem alkalmasak. Alapvetően nem csak a munkaerőpiac, hanem a teljes munkaügyi

statisztika rendszere átalakításra szorul. Ennek oka, hogy sok esetben a gyűjtőfogalmak már bemutatott hibái miatt nem feltétlenül hitelesek a kimutatott adatok. Másrészt a legális foglalkoztatottak körének növeléséhez szükséges információk – a statisztikai adatok természetéből adódóan – nem mutathatók ki. Harmadrészt pedig az ellátást igénybevevők „élelmessége” sem segíti a valós információkon alapuló következtetések levonását. Hiszen számos esetben az aktív eszköz igénybevétele megelőzi a leendő munkaadó és munkavállaló megegyezését, hogy a támogatáshoz szükséges regisztrációs idő elteltével legalizálják a foglalkoztatását. A munkanélküliség megelőzése szempontjából igaz ez nem befolyásolja hátrányosan az eszköz hatékonyságát, azonban megállapíthatóan nem valós statisztikai bázist szolgáltat ahhoz, hogy hányan veszik igénybe az egyes eszközöket, és milyen hatékony a közvetítés.

Kutas János¹⁰⁰ tanulmányában kitért arra, hogy az államháztartás - szempontú, a legális foglalkoztatás elemzésére szolgáló statisztikáknak hatósági adatokon kell nyugodniuk. Ezt annyival egészítenénk ki, hogy az arányok kimutatásán túl a statisztikai adatoknak az igények, szükségletek kimutatására is alkalmasnak kel lennie. A foglalkoztatáspolitikai célját a nemzeti szint mellett az Európai Unió elvárásai határozzák meg, ezen belül is meg kell feleljünk a lisszaboni követelményeknek, vagyis 2010-re el kellene érjünk az aktív népesség vonatkozásában a 70% körüli foglalkoztatási szintet.¹⁰¹ Ezen eredmény elérését most számos körülmény befolyásolja, függetlenül attól, hogy a munkaerő feltételek rendelkezésre állnak-e. A foglalkoztatás bővülése a munkanélküliség és a gazdasági inaktivitás mérséklődése mellett feltételezi a munkaerő felszívására képes gazdasági fejlődést is. A gazdasági fejlődés leállta így a foglalkoztatáspolitikai eszközök hatékonyságától függetlenül is megakadályozza a lisszaboni célok elérését. A tünetek mérséklésére újabb foglalkoztatáspolitikai eszközök bevezetése nyújthat tüneti kezelést – ahogyan azt az elmúlt évben a jogalkotás biztosította is – azonban annak megválasztása során a nemzetközi trendek mellett, az egyedi, hazai igényekre is támaszkodni kell.

Az információs adatbázis esetében szükséges a foglalkoztatáspolitikai adatbázis és a szociális ellátórendszer szoros összekapcsolása. Ahogyan arra a tanulmány a későbbiekben ki is tér, ezen ellátórendszereknek nem csak hierarchikusan, hanem úgy kell egymásra épülniük, hogy a rendszerek átjárhatósága a hatékonyság elvesztése nélkül biztosítható legyen. Még inkább szükséges a foglalkoztatáspolitikai és a munkaügyi információs rendszer koordinációja. Napjainkban a munkáltatók adatot szolgáltatnak a munkaerő-piaci programok igénybevétele esetén a Munkaügyi Központoknak, az adók és járulékok vonatkozásában az APEH-nek, OEP-nek, ONYF-nek, mely túlzott adminisztrációs terhet eredményez. Külön rendszer tartalmazza a szociális ellátások igénybevételeinek adatait. Hatékony adatbázis esetén a különböző rendszerek információi összekapcsolódnak. Nem az Egységes Munkaügyi Nyilvántartás rendszeréhez hasonlóan, hanem attól összetettebb módon, ahol az ellátások igénybevételeinek előzményei hivatalból fellelhetők. Ez megkönnyíti a jogosultak számára az ügyintézés, egyszerűsíti az igénybevételek rendjét, csökkenti az ügyintézők munkaterhét, hiszen nem kell többször visszatérve pótolni a hiányosságot. Mindemellett a jogosulatlan igénybevételek kockázatát is csökkenti, mivel nem kell a jogosult nyilatkozatainak valódiságára hagyatkozni.

Leginkább szükséges a munkaerő - piaci szolgáltatások és a szociális ellátások adatbázisának összeépítése – akár az ügyintézés egységesítése mellett –, mely az aktív korúak ellátása során

¹⁰⁰ Kutas János: A foglalkoztatáspolitikai követelményei az információrendszerrel szemben, Statisztikai Szemle, 85. évfolyam, 7. szám, 623. oldal

¹⁰¹ Az EU tagállamok átlagos foglalkoztatási szintje a 65%-ot sem éri el.

a jogosultak kétszeres ügyintézését kiküszöbölne, a közfoglalkoztatások jobb összehangolását is megvalósítaná. A szociális ellátórendszer keretében létező pénzbeli ellátások körének statisztikai feldolgozása is befolyásolja a foglalkoztatási adatokat, külön kategóriát nem képezve az inaktívak körében jelentenek az ellátásban részesülők. Külön problémát jelent az ápolási díj intézménye, ahol azért nem foglalkoztatott a jogosult, mert az ellátás igénybevétele azt kizárja, azonban a társadalombiztosítási ellátások szempontjából megszerzi az ápolási díj folyósításával a szolgálati időre való jogosultságot. A szociális rászorultság egyébként egyáltalán nem jelenik meg a foglalkoztatáspolitikai statisztikáiban.

A munkaerő - piaci folyamatok aktuális állapotát statisztikai adatok alapján nehezen lehet meghatározni. A hivatalos hatósági statisztikák és a szociológiai felméréseken nyugvó prognózisok alapvetően eltérnek egymástól, melyet az a sajátos magyar helyzet okoz, hogy a szürke és a feketegazdaság kiterjedtsége jelentős. A szürke és feketegazdaság jelenléte nem csak a hatósági statisztikát torzítja a valósághoz képest, hanem a különböző szisztematikus hatósági statisztikák is jelentős eltéréseket mutatnak, ezek összefésülését a statisztikusoknak kell elvégezniük.

A népességi adatok is jelentősen befolyásolják a számítások alapját. Szűk körű bejelentési kötelezettsége van például a tartósan külföldön élő és munkát vállalóknak Magyarországon, mely torzítja a foglalkoztatási adatokat. Az érintettek száma évről évre emelkedik. Hasonló eredményeket okozhat az új problémaként jelentkező kettős állampolgárság intézménye, mely a külföldi állampolgárok hazai foglalkoztatása szempontjából jelenthet alapvetően változó adatokat, hiszen csak külön koordinációs rendelet alapján állapítható meg a nyilvántartásokból a foglalkoztatás helye, illetőleg foglalkoztatáspolitikai ellátások folyósítására köteles tagállam. Megítélésem szerint az adatgyűjtés ezekre a körülményekre jelenleg nem tér ki.

Az egyes hatósági adatok – a fentebb említett – eltérései nehezítik a munkaerő - piaci anomáliák kiszűrését, mely probléma kiküszöbölése külön támogatások és munkaerő - piaci programok nélkül is alkalmas lenne a foglalkoztatáspolitikai hatékonyabbá tételére.

2.6. A vizsgált időszak munkaerő - piaci folyamataira ható befolyásoló tényezők

A munkaerő - piaci folyamatok külön vizsgálhatóak kelet-közép-európai viszonylatokban, hiszen a hasonló történelmi körülmények hasonló foglalkoztatáspolitikai reakciókat igényelnek, így a munkaerő - piaci folyamatokat indukáló körülmények is közös tapasztalatrendszer eredményeznek. Így áttekintve a távolabbi múlt eseményeit megállapíthatjuk az alábbiakat. A rendszerváltás időszakában a társadalmi berendezkedés teljes mértékben átalakult. A foglalkoztatási környezet minden kelet - európai államban megváltozott. Megszűnt (az elméletben és a gyakorlatban is) mesterségesen kreált¹⁰², járulékbévételek automatikus levonásán alapuló teljes foglalkoztatás, ennek hatására a foglalkoztatottság drámaian lecsökkent¹⁰³. A rendszerváltást követően 1991-ben Magyarországon 86,8 %-os, Lengyelországban 90,1 %-os, Romániában 98,5 %-os volt a foglalkoztatás. 1993-ban már Magyarországon csak 72,1 %, Lengyelországban csak 84,3 %, Romániában pedig csak 91,9 % a regisztrált foglalkoztatottak száma. (Ez a népességszámra

¹⁰² Társadalombiztosítási kézikönyv, Kossuth Könyvkiadó 1968., 66.-71. oldal

¹⁰³ Augusztinovic [1999.], *i.m.* 657. oldal

vetítve azt jelenti, hogy 2003-ban több mint 3 millió munkanélküli volt Lengyelországban.¹⁰⁴) A statisztikai mutatók még 1995-ben is romlottak, illetve stagnáltak, eszerint Magyarországon 69,3 %-os, Lengyelországban (enyhe javulás) 86,7%-os, Romániában szintén 86,7%-os a foglalkoztatási arány. Magyarországon 1998-tól mérsékelt javulás mutatkozik (1998-ban 70,3%), Lengyelországban már elérte, sőt meg is haladta a rendszerváltás utáni szintet (1998-ban 91,1%), Romániában, mivel a rendszerváltás hatásai később jelentkeztek, még romlik a foglalkoztatási arányszám (1998-ban 82,4%).¹⁰⁵ A statisztikákat vélhetőleg némiképpen torzítja a legtöbb közép-kelet-európai ország esetében a 2008 végén kialakult gazdasági recesszió, melyről azonban hosszú távú foglalkoztatási statisztikák még nem készültek.

A foglalkoztatás arányának csökkenése, a gazdasági folyamatok többszörösen is hatást gyakoroltak a munkaerő - piacra. Egyrészt felszínre került az addig rejtett munkanélküliség (munkanélkülüként került nyilvántartásra az addig passzív munkavállalóként elkönyvelt réteg). Másrészt a munkanélküliség a piaczgazdasági viszonyok miatt ténylegesen is megnőtt, mivel a szocialista államberendezkedés keretei között mesterségesen fenntartott magas foglalkoztatás a foglalkoztatók piaci alapon megvalósuló termelése esetén már nem volt indokolt, sőt kifejezetten veszélyeztette a vállalatok fennmaradását. Még az állam által foglalkoztatott munkavállalói réteg esetében is sor került a nagyarányú létszámcsökkentésre. Harmadrészt a foglalkoztatottak egy jelentős része, mivel a legális munkaerőpiacon nem talált munkát az úgynevezett „feketepiacon” biztosítja a megélhetését. Ezzel is növelve a nyilvántartott munkanélküliek arányát. Negyedrészt a foglalkoztatottak számának csökkenésével, átstrukturizálódásával jelentősen csökkent a munkaerőpiacot fenntartó és finanszírozó befizetések (befizetők számának csökkenése miatt) összege, romlott a befizetők-eltartottak aránya.

Az aktuális munkaerő - piaci folyamatokat számos tényező határozza meg. Elsődleges kapcsolat a gazdaság és a foglalkoztatás között áll fenn, melyet kiegészít az oktatás a foglalkoztatás már hosszabb távú kihatást jelentő kapcsolata, míg a foglalkoztatás és a szociális ellátások kapcsolata már a következmények elemzésének forrása lehet. A demográfiai helyzet eredményeként bekövetkező előregedés pedig a finanszírozás oldaláról befolyásolja a foglalkoztatáspolitikai helyzetét.

Az előregedés hatásának enyhítését célzó intézkedések más Európai Uniói célterületekkel a foglalkoztatáspolitikai területén kapcsolódónak össze, hiszen a demográfiai krízisek megoldása csak összehangolt stratégia mentén lehetséges. Ezek közül is kiemelésre érdemes a nők munkaerő - piaci helyzetének javítása, mely egyrészt azért fontos célterület, mert komoly potenciális erőforrás.¹⁰⁶ Másrészt viszont a női foglalkoztatás növekedése a tényleges foglalkoztatási adatok javítását célozza, így az aktív keresők és az eltartottak aránya javítható. A probléma a női munkavállalás fokozásában abban látható, hogy a gyermekvállalás további csökkenése nélkül kell a helyzetet megoldani.¹⁰⁷ Erre állítható példaként – a már említett – magyarországi intézkedés, hogy a gyes-t a nagyszülők is igénybe vehetik.

¹⁰⁴ Barr, Nicholas: Munkaerőpiac és szociálpolitika Közép- és Kelet-Európában (A Világbank kiadványa), Esély, 6. évfolyam 1/1995. szám, 12. oldal

¹⁰⁵ Fultz, Elaine – Ruck, Markus: Nyugdíjreform Közép- és Kelet-Európában: helyzetjelentés a nemzeti nyugdíjrendszerek szerkezetátalakításáról egyes kiválasztott országokban, Nemzetközi Munkaügyi Hivatal Közép- és Kelet-Európai Csoport, Budapest, 2001., 5. oldal (továbbiakban: Fultz – Ruck [2001.]

¹⁰⁶ Európa Lakossága öregszi, ILO Press, Munkaügyi Szemle, 2001. február, 2/2001. szám, 43. oldal

¹⁰⁷ MARJÁN Attila: Az öregedés és az európai nyugdíjrendszerek, Pénzügyi Szemle, 53. évfolyam, 1/2008. szám, 55. oldal

Az előregedés elemei a várható élettartam növekedése, és a termékenység visszaesése általános jelenség nem csak Európában, hanem az Egyesült Államokban, sőt még Kína és Japán is öregszi.¹⁰⁸ Problémát az idősebb munkavállalási korúak foglalkoztatásának csökkenése jelent, és ez a többi országhoz képest is sokszerűen jelentkezett Magyarországon. A nyugdíjba vonulás átlagéletkora Európában átlagosan 5 évet süllyedt, míg mondjuk Japánban változatlan maradt 1950 óta. Kelet-Közép-Európa esetében sem volt annyira sokszerű a változás, a környező országokban, Csehországban, Szlovákiában, Szlovéniában, mint hazánkban, illetőleg ahol hasonlóan sokkolóan jelentkezett, mint például Lengyelország, ott ezt a létszámot nem engedték be a nyugdíjrendszerbe, nem ez szolgált szelepként a társadalmi feszültségek enyhítésére.¹⁰⁹

A demográfiai mutatók mellett kell foglalkozni a foglalkoztatottság kérdésével, mert a ténylegesen kereső életszakasz felső határát nem a demográfiai folyamatok szabják meg, hanem a munkaerőpiac.¹¹⁰ A magasabb foglalkoztatási szint a nyugdíjkiadásokra is hosszú távú hatást gyakorolt, melyek viszont nehezen mérhetőek. A foglalkoztatási arányok 5 százalékpontos növelése a GDP nyugdíjkiadásokra fordított arányának 0,5 százalékpont körüli csökkenését jelentené.¹¹¹ A foglalkoztatás szempontjából az egyéni életpályák igen változékonyak, a vizsgált járulékfizetőknek csak 30%-ának stabil az életpályája.¹¹² Augusztinovics Mária szerint súlyos hiba azt hinni, hogy a keresőkre háruló eltartási terhet a demográfiai függőségi ráta határozza meg, sőt ezen belül csakis az időskori függőségi ráta. Eltartani ugyanis nem csak fiatalokat és öregeket kell, hanem a nem foglalkoztatott kereső korúakat is.¹¹³ Bod Péter továbbmegy az Augusztinovics által tett megállapításokon azzal, hogy a nyugdíjkérdést a társadalom munkastrukturális problémájának nevezi.¹¹⁴

A nyugdíjrendszer tehát nemcsak demográfiai, hanem gazdasági változásoktól, ezek közül is kiemelten munkaerő - piaci változásoktól is függ, azokhoz is alkalmazkodnia kell. A nyugdíjasokat „eltartó” aktív keresők létszáma még néhány évtizeden át nem a demográfiai trendektől, nem is a nyugdíjasok létszámától függ, hanem a gazdaság munkaerő-felszívó képességétől.¹¹⁵

Számokkal alátámasztva a munkaerőpiac elhagyásának átlagos életkora 1998-ban a foglalkoztatási szerkezet átalakulási folyamat mélypontján 55,1 év volt, de ez 2005-re is csak 57, 59 évre emelkedett.¹¹⁶ A foglalkoztatási helyzet feloldásának Magyarországon elfogadott eszköze a korhatár előtti nyugdíjazás. Az 1990-es években ez intézményesített megoldás is

¹⁰⁸ GÁL Róbert Iván: A nyugdíjrendszer elszigetelése a rövid távú politikai döntésektől, Budapest, 2007. március 29., „Nyugdíj és időskor” témájával foglalkozó kerekasztal 2007. április 3-i ülésének anyaga, 3. oldal [http://nyugdij.magyarorszagholnap.hu/images/2. %C3%BCI%C3%A9s_2007.04.03.070403_03_Ciklusok_a_magyar_nyugdij%CB%87jrnben.pdf](http://nyugdij.magyarorszagholnap.hu/images/2_%C3%BCI%C3%A9s_2007.04.03.070403_03_Ciklusok_a_magyar_nyugdij%CB%87jrnben.pdf) (letöltve: 2009. május 12.)

¹⁰⁹ Gál Róbert Iván [2007.], *i.m.* 3. oldal

¹¹⁰ Szabó Katalin: „Alfák és béták” Vita a népesség, a foglalkoztatás és a nyugdíj összefüggéseiről, Közgazdasági Szemle, 2005. május, LII. évfolyam, 458. oldal

¹¹¹ Hablicsek László – Pákozdi Ildikó: Az előregedő társadalom szociális kihívásai, Esély, 15. évfolyam 3/2004. szám, 111. oldal

¹¹² Augusztinovics Mária – Gyombolai Márton – Máté Levente: Járulékfizetés és nyugdíjjogosultság 1997-2006., Közgazdasági Szemle, 2008. július-augusztus, LV. évfolyam, 686. oldal (továbbiakban: Augusztinovics – Gyombolai – Máté [2008.])

¹¹³ Augusztinovics Mária: Népesség, foglalkoztatottság, nyugdíj, Közgazdasági Szemle, 2005. május, LII. évfolyam, 435. oldal

¹¹⁴ Szabó Katalin [2005.], *i.m.* 448. oldal

¹¹⁵ Augusztinovics Mária – Martos Béla: Számítások és következtetések nyugdíjreformra, Közgazdasági Szemle, 1995. november, XLII. évfolyam, 1019. oldal

¹¹⁶ Gál Róbert Iván [2007.], *i.m.* 8. oldal

volt a számos korengedmény-korkedvezmény biztosítására, melynek szerepét a 1990-es évek végén a rokkantsági nyugdíj vette át. Ez pedig azzal a következménnyel jár, hogy a korhatár alatti nyugdíjasok magas száma miatt a nyugellátásban részesülők száma lényegesen nagyobb, mint amit az időskorúak száma indokolna.¹¹⁷ Elsődlegesen tehát Magyarország esetében nem a nyugdíjkorhatár emelése szükséges – bár valószínű, hogy az is elengedhetetlen – hanem a tényleges nyugdíjba vonulási életkor megemlése és a foglalkoztatáspolitikai rendszer olyan átalakítása, amely képes azt kedvezőbbé tenni a nyugdíj megszerzésének lehetőségét. A tényleges nyugdíjba vonulás egy évvel való megemlése körülbelül 2%-kal csökkentené a 2050-re prognosztizált nyugdíjkiadásokat.¹¹⁸ A foglalkoztatási helyzet, a járulékfizetési hajlandóság és a nem csak idősekre kiterjedő ellátotti kör alapvetően felülírja a demográfiai helyzetet.¹¹⁹ A foglalkoztatási helyzet nyugdíj szempontjából való viszonylag pontos vizsgálata azért egyszerű, mert a nyugdíjjárulék - fizetés egyfajta tükörképe a foglalkoztatottságnak, aminek adatforrásaként a Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság adatbázisa rendelkezésre áll.¹²⁰ A jelenlegi elemzések szerint a nyugdíjkorhatár fokozatosan három évvel történő emelése, még a romló foglalkoztatási adottságok mellett is egyensúlyba hozta a nyugdíjrendszert, de ennek fenntartásához a foglalkoztatási helyzet konszolidálása is szükséges.

A gazdaság állami irányítás nélkül is alapjaiban határozza meg a munkaerőpiac folyamatait, azonban az állam a munkaerő - piaci programok révén befolyásolni is képes azt. Az állami beavatkozás leghatékonyabb forrása a foglalkozás bővítését célzó támogatások rendszerének kialakítása, valamint a szerkezeti átalakítást elősegítő tevékenységek támogatása lehet, melyeket a lokális munkaerő - piaci humánerőforrás adottságokhoz kell igazítani. Ehhez a gazdasági adatokra összességében reagálni képes munkaügyi információs bázis biztosítása szükséges.

Az oktatás és a foglalkoztatás kapcsolata egyrésztől megjelenik az alap-, közép- és felsőfokú oktatás és a munkaerő - piaci igények viszonylatának értékelésében. Klasszikus kritika a képző intézmények felé, hogy sok esetben a bizonyítvány megszerzése nem jár együtt a működőképes szakismeret megszerzésével, valamint a képzés nem a munkaerő-piaci igények kielégítését célozza, nem a piac által igényelt szakmákat biztosítja, a túlképzés által pedig jelentős túlkínálat termelődik. Ezen általános ismeretanyag mellett azonban arra is oda kell figyelni, hogy a munkaerő - piaci programok keretében biztosított képzés, illetve az iskolarendszeren kívüli képzések hatékonyságát is fokozottan szükséges mérni, hiszen jóval gyorsabban tudnak ezek a képzések reagálni a tényleges gazdasági folyamatokra, mint a klasszikus képzési rendszer. A képzések szerepét a tanulmány az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök elemzése körében külön is részletezi, azonban itt is szükségesnek látom megemlíteni, hogy nemzetközi és Európai Uniói tendencia a képzés, átképzés szerepének erősítése, fokozott figyelemmel kísérése. A célzott képzési programok lehetővé teszik az egyes területeken jelentkező szakemberhiány gyors, költséghatékony pótlását. Az oktatás és a foglalkoztatás kapcsolatrendszerében az alacsony iskolázottsági szint emelése, ezzel a munkavállalás motiválásának kiemelt szerepe van. Statisztikai adatok alapján igazolható, hogy a tartósan munkanélküliek körében jóval magasabb az alacsony iskolai végzettséggel

¹¹⁷ Magyarországon a korhatár alatti nyugdíjasok száma 700 ezer fő körüli.

¹¹⁸ Habcsek – Pákozdi [2004.], *i.m.* 113. oldal

¹¹⁹ Barabás Gyula: Nyugdíjreform – az adórendszer és az alacsony foglalkoztatás csapdájában. A magyar nyugdíjreform nemzetközi tükrében. Portfólió konferencia, Budapest, 2006. október 17., 8-9. oldal http://nyugdij.magyarorszagholnap.hu/images/Nyugd%C3%ADj_k%C3%B6rk%C3%A9p_0215_barabas_gy_-_nyugdij2.pdf

¹²⁰ Augusztinovic – Gyombolai – Máté [2008.], *i.m.* 666. oldal

rendelkező vagy iskolázatlan, továbbá megállapítható, hogy a munkavállalásra való motiváltságuk is alacsony. Az oktatás szerepének elismerésével, megfelelő motiváció kialakításával a foglalkoztatási adatok is javíthatóak.

Az Európai Unió foglalkoztatási stratégiájának főbb célkitűzései között szerepel – a sok ismert cél között, mint a nők és a férfiak esélyegyenlőségének megteremtése – a vállalkozóbarát környezet megteremtése, és a vállalkozások és alkalmazottai alkalmazkodóképességének, munkaerő - piaci mobilitásának fejlesztése, a humán tőke ösztönzése. Vagyis ezen célok között szerepel a vállalkozások termelékenyebbé és versenyképesebbé tétele úgy, hogy egyúttal biztosítsák a rugalmasság és a biztonság egyensúlyát. Ezen célok napjaink magyarországi viszonyai között egyre nagyobb jelentőséggel bírnak. A flexibilitás irányában tett intézkedés a munkahelyek megőrzését garantáló és a foglalkoztatás bővítését eredményező munkaidő csökkentés nálunk is felkínált lehetőség.

A rugalmasság felé való célkitűzések alapja a termelékenységgel kapcsolatos. Statisztikai adatokkal alátámasztott¹²¹ megállapítás, hogy fellendülés idején a foglalkoztatás kisebb ütemben bővül, a kibocsátás, összehúzóadás esetén viszont gyorsabban csökken, mint a termelés. Sőt, nem is kell a termelésnek visszaesnie ahhoz, hogy a foglalkoztatás csökkenjen. Elég, hogyha a termelés növekedése lelassul. Az élőmunkaigény csökkenését viszont a technológiai haladás automatikusan eredményezi. Az elmúlt évtizedben jelentősen megnőtt az atipikus foglalkoztatási formák száma, aránya, ami statisztikailag a foglalkoztatottak számát emeli, azonban a megélhetés szempontjából ez sok esetben csak bújtatja a munkanélküliséget.

Az oktatás és a foglalkoztatás szoros kapcsolatának igazolására szolgál az Európai Unió „Tudás - Európa” jelentése, mely a kutatás - fejlesztés erősítése körében az oktatás és a képzés rendszerének fejlesztését, a képzési ráfordítások szintjének emelését fogalmazta meg. A Wim Kok - jelentés ajánlásai alapján megfogalmazott Foglalkoztatási iránymutatások körében szintén kiemelt szerepet kapott a munka életciklus-alapú megközelítése, melynek elengedhetetlen eleme a képzés biztosítása. A 2005/600/EK tanácsi határozat a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról a foglalkoztatáspolitikai céljait új szintre emelte, ezek közül is kiemelésre érdemes a 17. iránymutatása, melynek értelmében a teljes foglalkoztatás elérésére, a munka minőségének és a termelékenységének javítására és a társadalmi és területi kohézió megerősítésére irányuló foglalkoztatáspolitikák végrehajtása a munkaerő - piaci programok kiemelt feladata. A napjainkban zajló gazdasági visszaesésre figyelemmel ezen cél különösen jelentős szerephez jut. Az említett iránymutatás keretei között került egyébiránt sor a már felvázolt 70%-os foglalkoztatási szint elérésének meghatározására. A gazdaság negatív változásának foglalkoztatáspolitikára való hatása alól kiutat jelöl ki a 21. iránymutatás, mely eredetileg a rugalmasság és foglalkoztatási biztonság kombinálásának elősegítése és a munkaerő-piaci szegmentáció csökkentése volt, azonban ez a célkitűzés a részletes meghatározás szerint arra irányul, hogy a foglalkoztatási szabályokat a változó foglalkoztatási viszonyokhoz, a gazdasági struktúra átalakulásához kell igazítani.

Az említett uniós rendelkezések, iránymutatások megállapíthatóan előrejelzésekkel és tanácsokkal szolgálnak a hazai munkaerő - piaci folyamatok megoldásához, így a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszerének tervezésekor minden esetben érdemes áttekinteni az uniós szabályanyagot – azon túl, hogy bizonyos rendelkezéseinek beépítése a hazai joganyagban kötelező – és figyelemmel lenni az OMC jelentései által biztosított tagállami újításokra.

¹²¹ Business Employment Dynamics: New Data on gross job gains and losses. Monthly labour Review, April 2004.

A munkaerő - piacot – ahogy azt már említettük a munkajogi szabályok kapcsán – a foglalkoztatottak révén is érik rejtett hatások. A gazdasági folyamatok hatására bekövetkező létszámcsökkentés következménye számos munkáltató és munkavállaló relációjában a túlmunka megjelenése. A túlmunka révén a kiesett munkaerő pótolható, a legális és rejtett túlmunka tehát általánosságban alkalmas lehet a munkanélküliség fokozására. Sok esetben a részmunkaidős foglalkoztatás is a rejtett túlmunka forrása. Ismert megoldás a járulékfizetés elkerülésére, hogy a teljes állásban foglalkoztatott dolgozót részmunkaidőben jelentik be. Ezekben az esetekben a tényleges munkaerő - szükséglet meghaladja a munkaszerződés szerinti munkaidőt, vagyis ha ténylegesen a munkaszerződés szerint történne a foglalkoztatás, akkor nagyobb létszámú munkavállaló munkába állítására nyílna lehetőség. A munkaidő csökkentésével kapcsolatos munkaharcok elméletileg lehetővé tennék a foglalkoztatás szintjének növelését, azonban a túlmunka lehetősége révén egy az egyben nem ültethetőek át a statisztikai adatok a gyakorlatban megvalósuló foglalkoztatás bővítésére. A munkaügyi kapcsolatok, szakszervezeti törekvések felerősödésével a munkaerő - piaci helyzetben is változások érhetőek el, annak ellenére is, hogy a foglalkoztatás individualizálódása a munkáltatók érdekeinek érvényesülését segítik elő.

Ezen túlmenően a munkaerő - piaci folyamatok leghitelesebben a szociális partnerek bevonásával ismerhetőek meg, ezért kiemelten fontos szerep jut az érdekegyeztetésnek. A Munkaügyi Tanácsok rendszere hivatott arra, hogy közvetlenül regionális, megyei adottságok információi birtokában tegyenek javaslatokat új ellátásokra, valamint határozzanak a kiemelt célokról és a források helyi elosztásáról. Országos szinten a Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv konzultációja során a munkáltatói és a munkavállalói oldal észrevételei és javaslatai is kezelhetőek. A munkaerő - piaci folyamatoknak megfelelő, gyors reagálású foglalkoztatáspolitikai keretei között az érdekegyeztetésnek elengedhetetlen szerep jut. Ha a foglalkoztatáspolitikai nem a szereplők, tehát a pártok, a kormányzat, a munkáltatók és a munkavállalók együttműködésére épül, akkor lehetetlen, hogy eredményes foglalkoztatáspolitikai jöjjön létre.

A gazdasági fejlődés megvalósítására csak abban az esetben van lehetőség, ha a társadalmi együttműködésre építünk. Ennek egyik megnyilvánulási formája, hogy mindenkinek valamit nyújtania kell a többiekért azért, hogy maga is elvárhassa, hogy a társadalom gondoskodjon róla. Másik megnyilvánulási formája pedig maga az érdekegyeztetés, amely megteremti ennek a színterét. A társadalom különböző csoportjaitól másfajta felelősségvállalás várható el.

Nyilvánvaló, hogy a foglalkoztatáspolitikai nem eredményezheti a hatékonyság elvesztését, a versenyszektortól nem várható el, hogy olyanokat foglalkoztasson, akik számára veszteséget termelnek. Ennek ellenére azonban nem elfogadható megoldás az, ha kizárólag segély folyósításával kerül sor az inaktív helyzetének rendezésére, az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök szerepe tehát nem elhanyagolható, hiszen azok szerepe annak az elősegítése, hogy az inaktívok közül a versenyképes munkaerőt a munkaerőpiac felszívja. Az aktív és a passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök viszonyrendszerét tehát az határozza meg hogy a munkaerő versenyképessé tehető-e anyagi ráfordítások által. Ha igen, akkor a foglalkoztató toleranciáját, ráfordításait honorálja az aktív foglalkoztatáspolitikai eszköz, míg ha – legalábbis átmenetileg – nem tehető a munkavállaló szakismerete versenyképessé, akkor passzív foglalkoztatáspolitikai eszközként járadék folyósítására kerül sor. A munkaerő-piaci folyamatok tükrében tehát folyamatosan értékelni kell és nyomon kell követni a tendenciákat, a munkaerő - piaci igények változását. A szakismerettel egyáltalán nem rendelkező inaktívok egy része nyilvánvalóan a képzési programok által versenyképessé tehetőek. A piaci

viszonyok között nem keresett munkavállalóként való felelősség a versenyszférára nem tolható át, azonban a tartós munkanélküliség és a motiváció teljes elvesztésének elkerülése céljából a foglalkoztatáspolitikának kell kiutat adni. Ennek kézenfekvő megoldása a közfoglalkoztatások rendszere.

A közmunka a foglalkoztatáspolitikai részlelem tehát, melynek szerepe a munkától már elszakított, a munkaerőpiac nem versenyképes egyéneket a munkaerőpiacra visszavezetve vissza- vagy hozzászoktatni a munkakultúrához. A közcélú munkavégzési formák biztosítása nyilvánvalóan a helyi önkormányzatok feladata és felelőssége. Ez a pont vezet át bennünket a szociális ellátások területére. A közhasznú foglalkoztatás jogosultjai, míg a közcélú munkavégzés biztosításának alanyai az önkormányzatok. Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközként jelentkező közhasznú foglalkoztatás a tulajdonképpen versenyképes álláskereső számára biztosít elhelyezkedési lehetőséget, más szempontból vizsgálva az önkormányzatok számára biztosít támogatott foglalkoztatási lehetőséget. Ezen ellátás esetében tehát a foglalkoztatáspolitikai eszköz mindkét fél számára előnyös foglalkoztatást eredményez. A közcélú foglalkoztatás címzettjei a tartósan munkanélküli, munkaerőpiacról kiszorult munkavállalók, akik már a szociális ellátórendszer keretei között részesülnek minimális megélhetést biztosító ellátásban, a foglalkoztatáspolitikai pedig megpróbálja utánkötvetve lehetővé tenni a munkaerőpiacra való átmeneti visszavezetésüket.

A szociális ellátórendszer alapvető feladata ellátás biztosítása azok számára, akik más forrásból nem rendelkeznek megélhetést biztosító jövedelemmel. Az ellátások hierarchiájában a munkabérből, illetőleg vagyomból származó jövedelem képezi a megélhetés rendeltetészerű alapját, melynek átmeneti vagy végleges elvesztésére a biztosítási alapú ellátások (nyugdíjbiztosítás, egészségbiztosítás), valamint a foglalkoztatáspolitikai szolgál válaszul. Így a szociális ellátások szerepe már csak azon személyek ellátása, amelyek a többi ellátórendszerből valamilyen oknál fogva kiszorultak és nem rendelkeznek megélhetést biztosító jövedelemmel. A szociális ellátásoknak tehát szigorúan más ellátást pótló szerepüknek kell lenniük, hiszen ha bármely másik rendszer keretében biztosítják a jogosult megélhetését, akkor nem kerülhet sor a szociális ellátások folyósítására.

Ettől függetlenül azonban a szociális ellátások egy része összekapcsolódik más típusú – a tanulmány esetében a foglalkoztatáspolitikai eszközökkel való kapcsolat kiemelése érdekében nevesített – ellátásokkal. A szociális ellátások folyósítására főszabály szerint kizárólag akkor kerülhet sor, ha az ellátórendszer keretében más forrásból megélhetést biztosító jövedelemmel rendelkezik az ellátott, vagy a biztosítási, munkaviszonyon alapuló ellátások pótlására kerül sor, abban az esetben, ha arra a jogosultságot az ellátott nem szerezte meg vagy már elveszítette. Ezen elméleti felvetésből kiindulva kerül sor a szociális ellátórendszer elemzésére. A foglalkoztatáspolitikai intézményrendszer szerepe, hogy a munkaerő-piaci helyzetet javítsa, így ebből adódóan szükséges az ellátásból kiszorult réteg helyzetének további nyomon követése, a tartós munkanélküliség megelőzése érdekében a motiváció megteremtése és fenntartása. Ebből kiindulva a pénzügyi szociális ellátások egy része esetében – az ellátás biztosításának színterétől függetlenül – a foglalkoztatáspolitikai ellátás sem maradhat el véglegesen.

A szociális ellátások és a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszerének hatékonyságvesztése – vagy inkább a hatékony, szükségletet követő fejlesztés hiánya – a munkaerőpiacról kiszoruló helyzetét tovább rontja. A foglalkoztatáspolitikai eszközök erodálódása a polarizálódott réteg pauperizálódását eredményezte és eredményezi. A gazdaság törekvése a folyamatos fejlődésre, racionalizálásra, az állam költségvetési hatékonyságnövelő intézkedései

törvényszerűen a foglalkoztatás csökkenését, munkanélküliség növekedését eredményezik, így az állami korrekció keretében a foglalkoztatáspolitikai szerepe nem elhanyagolható. A társadalmi nyomásnak a szociális ellátások visszaszorítására, valamint a munkaerőpiacról kiszorultak igényeinek a létfenntartásuk biztosítására együtt kell érvényesülniük, arányait az alkotmányos előírások, a nemzetközi kötelezettségek és a társadalmi elvárások határozzák meg.

A szociális ellátások biztosításának feladatával a jogalkotó a helyi önkormányzatokat bízta meg. A minden településen megtalálható polgármesteri hivatalok közvetlen elérhetőséget biztosítanak az önkormányzatoknál. A foglalkoztatáspolitikai ellátások biztosítására a Munkaügyi Központok rendszerének felállításával került sor, amelynek kirendeltségei a legtöbb településen jelen vannak, azonban nem jelennek meg mindenhol. A munkaügyi központok rendszere az állami foglalkoztatási szolgálat részeként a központi közigazgatás egységeiként jelennek meg. Az önkormányzatok számára biztosított szerep az érdekegyeztetésre korlátozódik, mivel a munkaügyi tanácsoknak az önkormányzatok delegáltjai is tagjává válnak.

Egy adott társadalomban lényeges kérdés, hogy kik vesznek részt a szociálpolitikában, és hogy milyen jogosítványokkal rendelkeznek. A Szociális Törvényben meghatározzák többek között a jogosultság feltételeit, a szociális ellátást nyújtó szervezet és a jogosult közötti jogviszony elemeit, az intézmény fenntartójának feladatát és jogkörét, valamint a személyes gondoskodást nyújtó tevékenységet végző személy adatainak nyilvántartására vonatkozó szabályokat is. Az önkormányzatok felelősségét a fent említett törvény mellett az Önkormányzati Törvényben is szabályozzák.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény¹²² biztosította a települések igazgatási önállóságát, a helyi önkormányzatok a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyekben önállóan járnak el. Az önkormányzati törvény meghatározza a helyi önkormányzatok kötelező feladatait, illetve hogy az önkormányzatok szabadon vállalhatnak egyéb feladatokat. Ugyanakkor ezek biztosítása nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását. A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások tekintetében többek között: az egészségügyi, szociális ellátásról, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás, illetve ugyanezen paragrafus negyedik bekezdésében már kötelező feladatként is meghatározásra kerül az egészségügyi és szociális alapellátásról való gondoskodás¹²³.

Az önkormányzat mind a kötelező, mind pedig az önként vállalt feladatait teljesítheti saját intézményei útján vagy ilyen szolgáltatást nyújtó intézmény támogatásával, ellátási szerződés keretében. Saját felelősségére vállalkozási tevékenységet folytathat, valamint alapítványt hozhat létre, továbbá más önkormányzatokkal szabadon társulhat. Az Ötv. 81.§ (2) bekezdése szerint az önkormányzat a feladatai ellátásának feltételeit saját bevételeiből, átengedett központi adókból, más szervektől átvett bevételekből, központi költségvetési normatív hozzájárulásokból, valamint támogatásokból teremti meg. A feladatokhoz rendelt normatív költségvetési hozzájárulások a település lakosságával, egyes korcsoportokkal vagy intézményi ellátottakkal arányosan kerülnek megállapításra az Országgyűlés által. Az önkormányzatok ezáltal – népességszámukkal arányosan bár –, de igen kiterjedt szociális felelősségek letéteményesei lettek. Az általuk biztosított szolgáltatások, intézmények célja a társadalmi kirekesztődés elkerülése. Az Európai Unióhoz való csatlakozást követően a hazai szociálpolitikát ismételt kihívások érték, az alapvető szociális szolgáltatások elérhetőségének

¹²² 1990.évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

¹²³ 1990.évi LXV. törvény 8. § (1) és (4) bekezdéséből

biztosítása, minőségének garantálása hosszú évekre meghatározzák a hazai szociálpolitika irányvonalát.

A szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény megszületése óta feltehetően az egyik leggyakrabban módosított törvények között tarthatjuk számon, a hozzá kapcsolódó kormányrendeletek, miniszteri rendeletek és helyi rendeletek számáról nem is beszélve. A szociális törvényhez továbbá számos jogszabály kapcsolódik, ami hozzájárul az ellátórendszer átláthatatlanságához. A helyzetet bonyolítja, hogy a szociális törvényben biztosított rendeletalkotási jogkörük alapján a helyi önkormányzatok eltérően szabályozzák az egyes pénzbeli ellátásokat, így a lakásfenntartási támogatást, az ápolási díjat, az átmeneti segélyt és a temetési segélyt.¹²⁴

A szociális törvény általános szabályozási jelleggel megalkotott végrehajtási rendelet segíti az ellátások biztosítását:

- 1/2000. (I.7.) SzCsM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről
- 63/2006. (III. 27.) Korm. Rendelet a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól

A fentiekből is kitűnik, hogy a rendszer bonyolult, sok esetben áttekinthetetlen, a pénzbeli ellátások száma magas és évről évre növekvő tendenciát mutat, és növelheti annak a valószínűségét is, hogy valaki egyszerre több ellátást is kap.

A szubszidiaritás elvén alapuló szociálpolitika lényeges sajátossága, hogy az egyénnek először mindig a hozzá legközelebb álló közösségtől kell várnia a segítségnyújtást - ami általában a családot jelenti - utána a rokonok vagy a helyi közösség támogatását kérheti, és csak a végső esetben következik az állam, a nemzetközi közösség, és az „emberiség” felelőssége. A problémákat a leghatékonyabban az egyén közelében lehet kezelni, így fontos a viszony az egyén és a család, az egyén és az önkormányzat, az egyén és az állam, a nonprofit szektor és az állam, illetve a szolgáltatási piacon megjelenő profitorientált szervezetek és az állam között. Az sem elhanyagolható kérdés, hogy az önkormányzatok és az állam a feladatokat miként osztja fel egymás között, kiemelve a szabályozás, a finanszírozás, és a politizálás helyi és központi szintjeit.

A helyi autonómiák eltérő adottságokkal és erőforrásokkal rendelkeznek, amelyek önkormányzatokként különböző szolgáltatástervezési koncepció kidolgozásához vezetnek. A szolgáltatástervezési koncepciót a Szociális Törvényben határozzák meg, ami kiindulópontját képezi a helyi szociális politizálásnak. A legalább kétezer lakosú települési önkormányzat és a megyei önkormányzat a településen, illetve a megyében, fővárosban élő szociálisan rászoruló személyeknek biztosítandó szolgáltatási feladatok meghatározása érdekében szolgáltatástervezési koncepció készítésére van kötelezve, ha legalább két ellátási forma megszervezéséről gondoskodik. A koncepció tartalmát az önkormányzatok két évente felülvizsgálják, véleményezik, és megállapítják aktualitásukat.

Nagy jelentősége van a helyi mérlegelésnek, a helyi szakpolitika kialakításának, hogy a hozzáadott források mozgósításával a civil szervezeteket az ellátások átvállalására ösztönözzék.

¹²⁴ Gyulavári Tamás-Krémer Balázs: Miért áttekinthetetlen a pénzbeli és szociális ellátások rendszere? Esély 2006/2. 30. oldal

Az önkormányzat a feladat kötelezettje, neki kell gondoskodnia a szolgáltatás megszervezéséről, így a jogosultak igénybe tudják venni a szolgáltatást. Jogrendszerünk szabályozza, hogy a különböző típusú ellátásokat mely szerv köteles biztosítani, illetve az ellátás módjáról is rendelkezik, azaz, hogy azt az önkormányzat látja el sajátjaként, vagy más szereplőt választ ki a feladat teljesítésére. A pénzbeli és a természetbeni ellátások mellett a jog néhány személyes gondoskodást nyújtó ellátást is minden települési önkormányzat feladatává tesz. Ezeket a jog alapellátásként definiálja, míg a többit szakosított ellátásnak tekinti.

Arra figyelemmel, hogy a szociális ellátások egy részénél megjelenik a foglalkoztatáspolitikai intézményrendszerrel való kapcsolat, alapvetően indokolatlan a feladatok és intézményrendszer ilyen megkettőzése.

A munkaerő - piaci folyamatok elemzéséhez nélkülözhetetlen a nemzetközi környezet áttekintése. A fejlesztési irányok kijelölése során pedig, ahogyan azt a nyilvántartási rendszer kapcsán láthattuk, elengedhetetlen a nemzetközi szintér, az EU szabályozásának áttekintése.

2.7. A foglalkoztatás elősegítésének uniós stratégiai és monetáris intézményrendszere¹²⁵

A Szociális Chartában foglaltaknak, valamint a Zöld-, és a Fehér Könyvben lefektetett elveknek és a csúcson elhatározott szempontoknak megfelelően kialakított Európai Foglalkoztatási Stratégia az uniós pénzügyi támogatási rendszer célkitűzéseit a következőképpen határozza meg: a.) A munkanélküli segélyezést előzze meg az álláslehetőségek széleskörű áttekintése, ami a munkaügyi hivatali rendszer átszervezését igényli. Ezzel függ össze a „Network” kialakítása a hálózati együttműködés elősegítésére. Ezt a német Hartz - reform jól oldotta meg, míg Magyarországon csak a munkaügyi központi állomány jelentős emelésén kívül csak látszat-átszervezés következett be. Az ezen az alapon kialakított „Munka Neked” program az álláskeresést és az állami állásközvetítési tevékenységet össze kell kapcsolni az új munkahelyek létesítésével. Erre vonatkozik a „Jobs Jolt” kezdeményezés. b.) Ahhoz, hogy a munkahelyek szaporodjanak, hangsúlyozottan kell a kis-, és a közepes vállalkozásokat (KKV) létesítését és sikeres működését, valamint megerősödésüket elősegíteni, annak érdekében is, hogy munkavállalókat fel tudjanak venni. c.) Az önfoglalkoztatás előtérbe helyezése érdekében elsőrendűen fontos, hogy a pénzügyi szabályozó - rendszer, a finansziális támogatási és a kedvezményes hitelezési megoldások segítsék elő, hogy az önfoglalkoztató - alkalmazotti jellegű vállalkozások vállalati jellegűvé fejlődjenek fel. d.) A munkaviszony atipikus formái, így a részmunkaidős foglalkoztatás, a távmunka és a munkaerő-kölcsönzés az outsourcinggal (kiküldés, átengedés különböző formái) összekötve kerüljenek előtérbe az előbb említett önfoglalkoztatáson túlmenően. e.) Kiemelt hangsúlyt kap a képzetlen és alulképzett szakmanélküliek vagy feleslegessé vált szakmák képesítésével rendelkező álláskeresők képzése, továbbképzése és átképzése, amely díjmentes képzések összekapcsolódnak a képzés tárgyát képező szakmában történő díjazott foglalkoztatással. A képzés sikeres befejezése szakoklevél megszerzésével jár. Ilyen foglalkoztatással egybekötött képzés átfogja a vállalkozói képzést is. A foglalkoztatással egybekötött, valamint az anélküli képzések időtartama általában egy vagy másfél év. f.) Szellemi és/vagy testi fogyatékosok, továbbá más okból hátrányos helyzetűek esetében,

¹²⁵ E pont kidolgozásánál figyelembe vettük a Soltész/Laczko/Lányi//Mihály/Porubicsánszky: Javaslatok a vállalkozás, foglalkoztatás-támogatás, vállalkozó és foglalkoztatott képzés lehetséges jövőjére c. SEED Kisvállalkozás-fejlesztési Alapítvány részéről a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium részére készült tanulmányt. (továbbiakban: Javaslatok)

valamint szociális beilleszkedési zavarokkal küzdő személyekre speciális képzések és munkalehetőségek kialakításáról való gondoskodás, mely utóbbi olyan közhasznú munkákat céloz meg, amelyek környezet-, és természetvédelemre, valamint helyreállításra, erdőtelepítésre és karban tartásra, település rendben tartására, mezőgazdasági munkákra, valamint házkörüli munkákra vonatkoznak. g.) Fiatal és/vagy kezdő munkavállalók és álláskereső, továbbá idősebb, 50 év feletti munkanélküliek speciális segítése az őket felvevő munkáltatóknak az általánosnál magasabb anyagi kedvezményekben való részesítése a bér-, valamint a TB - járulékátvállalás terén¹²⁶.

Az Európai Foglalkoztatási Stratégia célja és feladata a tagállamok közötti információáramlás alapján feltárni és közzé tenni azokat a bevált megoldásokat és módszereket, amelyek segítségével a tagállamokban több és jobb munkahely hozható létre. A Stratégia központi eleme a tagállamok és az Európai Bizottság, valamint a Bizottság és az Uniónak már tárgyalta más szervei között fennálló dialógusrendszer, amely rendszeres tagállami információs jelentésekben, valamint bizottsági iránymutatásokban és ajánlásokban manifesztálódnak.

Az EU által működtetett támogatási konstrukciókból az tűnik ki, hogy az európai foglalkoztatás - elősegítésre irányuló politika a vállalkozás - támogatásban és a képzés - átképzés előtérbe helyezésében látja a munkanélküliség leghatékonyabb eszközét. E kettő különböző variációjához biztosít az Unió vissza nem térítendő és kedvezményes hitelkonstrukciós visszatérítendő támogatást. Végző soron mind a két monetáris intézmény egyszerre hivatott a gazdaságot is erősíteni és a foglalkoztatást is elősegíteni. A cél tehát egyszerre gazdasági és szociális. Ebből viszont újabban egy ellentmondás alakult ki, mivel a támogatáspolitikában két elv ütközik egymással. A piachelyettesítő elv – amely végző soron a keynesizmusban gyökerezik – a mindenkire egyformán érvényesülő kedvező környezet biztosítását célozza meg, míg a piacfejlesztési elv a támogatást a vállalkozók a vállalkozások speciális fejlesztésének szempontjai szerint kiválasztott csoportjainak kívánja biztosítani. Az angolszász rendszer ez utóbbit preferálja. Az Egyesült Királyság a vissza nem térítendő támogatási programok kétharmadát törölte. Ez nem maradt hatás nélkül a szociálisan érzékenyebb kontinentális európai országokra sem. Ennek hatására Németországban bár fennmaradt az ARP - kölcsön felvételének lehetősége, de a kassza gyakorlatilag kiürült. Úgy tűnik, hogy az EU is hivatalosan elfogadta ezt a koncepciót. A Bizottság álláspontja szerint a vissza nem térítendő támogatások alacsony hatékonyságúak, torzítják a versenyt, a programok donor jellegűek és ezért nem fenntarthatók. Ugyanakkor az értékelések azt mutatják, hogy a támogatások minden esetben javították a cég versenyképességét és segítették megerősíteni a piac által nem támogatott vállalkozásokat. Ezen keresztül pedig a donor jellegű támogatások is gazdasági és társadalompolitikai szempontból kedvező célokat értek el¹²⁷. Ha ez a neoliberális koncepció válna uralkodóvá, mind a nyugat-európai, mind a közép-kelet-európai országokban megszűnne a foglalkoztatáspolitikai és törölni lehetne mindazokat az intézményeket és eszközöket, amelyeket az egyes országok alakítottak ki, és amelyeket ezt követően mutatunk be. Ez viszont egy óriási szociális és gazdasági feszültséget váltana ki, amely alatt széthullana a mai piaczgazdasági rendszer, a civilizált társadalom pedig – ezt Emanuel Wallerstein vizionálja – anarchiába süllyedne¹²⁸. Egy ilyen neoliberális piacorientált foglalkoztatáspolitikai tendencia ellentétes a Nizzai Csúcson elfogadott Nemzeti Akciótervvel, amely a munkaerő-piaci részvétel fokozását, a szolgáltatásokhoz való hozzáférés megkönnyítését, a szociális kirekesztődés veszélyének az elkerülését és a

¹²⁶ Javaslatok, 11-22

¹²⁷ Javaslatok, 32-34.

¹²⁸ Javaslatok 32-34 Wallerstein, Emanuel: A modern világ gazdasági rendszer kialakulása, Gondolat Kiadó, Bp. 1983.

leginkább veszélyeztetettek segítségét tartalmazza¹²⁹. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy az eleve veszteséges termelésre vagy szolgáltatásokra irányuló pályázatokat is fogadni kellene. Az ilyeneket a piachelyettesítő elven nyugvó foglalkoztatáspolitikai gondolkodás nélkül elutasítja. Mindebből az következik, hogy ki kell tartani a piachelyettesítő, szociális elven nyugvó foglalkoztatáspolitikai mellett, ami indirekt módon a piacgazdaságot is erősíti. Erre utalnak azok a szociális indíttatású állami beavatkozások, amelyek segítettek az ingatlanhitelezéssel összefüggő bank-bedőlésekkel keletkezett jelenlegi világválságból való kijutás elindulását.

2.7.2. Az EK régi nyugat - európai tagállamainál kialakult szabályozás jogforrási jellege

Ez a jogterület több, többnyire közigazgatási jellegű, vagy a közigazgatási jog által erősen átszőtt civiljogias intézményt fog át. Ezek a Nyugat-Európában kialakult – Magyarországon és a közép - európai térség országaiban csak az 1989-90-es rendszerváltást követően meghonosított intézmények – a következők:

1. Munkaközvetítés és munkahely-nyilvántartás;
2. Elhelyezkedést és állásmegegyeztetést elősegítő szakmai képzés, továbbképzés és átképzés, valamint az ezt biztosító intézmények;
3. Munkanélküli segélyezés és szociális támogatás;
4. Üzemleépítés, bezárás, vagy termelési profil-, illetve tevékenység miatti tömeges felmondás elleni védelem;
5. Az előbbi pontokban felsorolt jogintézményeket működtető közigazgatási és pénzügyi szervezethálózat;
6. Munkaügyi ellenőrzés;

E terület jogi rendezése az Európai Közösség tagállamaiban az Európai Parlament és az Európa Tanács jogegységesítő munkájának hatására¹³⁰ egymással összhangban állónak, szerkezetileg egységesnek és kódexszerűen átfogónak mondható, még akkor is, ha „részkódexnek” tekinthető, több törvényben került szabályozására sor. Az ide vonatkozó jogforrások négy nagy körre oszlanak. Úgy mint:

- Azokra a törvényekre, vagy királyi rendeletekre, amelyek a munkahelyszerzéssel, állásközvetítéssel, a munkahelymegegyeztetéssel, és munkanélküli segélyezéssel fűggnnek össze;
- Azokra a törvényekre, amelyek a szakmai képzést, továbbképzést, valamint az átképzést fogják át;
- Azokra a magas szintű jogforrásokra, amelyek az üzembeszárással vagy üzemszervezéssel összefüggő tömeges elbocsátásokkal összefüggő problémák áthidalására irányulnak. A továbbiakban ebben a rendszerben dolgozzuk fel az Európai Unió tagállamainak e tárgyköröket érintő joganyagát, kritikai összehasonlítás mellett. E kritikai leírásokhoz illeszkedik a magyar jogi rendezés taglalása is.
- Azokra a jogforrásokra, amelyek a munkaügyi igazgatásra, főként a jogellenes foglalkoztatás és a balesetvédelmi előírások megegyeztetésének ellenőrzésére vonatkoznak.

¹²⁹ Javaslatok, 42.

¹³⁰ Aktionsprogramm der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte (29. nov. 1989). II. Teil: Richtlinie des Rates vom 17. Febr. 3. 1975 (75/129/EWG) über Massenentlassungen. Birk, Rolf: Europäisches Arbeitsrecht (Textausgaben). Verlag C. H. Beck. München, 1990. 55-65. old.

Erre való tekintettel a német-osztrák jog a foglalkoztatás - támogatást és a munkaügyi igazgatás területét részben a kollektív munkajogban, részben a közigazgatási, részben pedig a szociális jogban helyezi el. A gazdasági okból történő tömeges felmondás a kollektív munkajog, a munkanélküli segélyezés pedig a szociális jog részét képezi. A munkanélküliek elhelyezéséről történő gondoskodás, a munkanélküliek regisztrálása, képzése, átképzése, valamint a baleset-, és egészségvédelmi szabályok betartásának, továbbá annak ellenőrzése, hogy a foglalkoztatás a jogi előírásoknak általában megfelel-e, a közigazgatási jog területéhez tartozik. A francia jog minden olyan jogszabályt, amely a munka világával és a munkával függ össze a „Code du travail” alá utalja, így az e jogterületet érintő szabályokat is.¹³¹ A munkajognak e területet átfogó normái is mintegy vegyes szakjogként funkcionálnak. Ezzel szemben a BENELUX államokban és a skandináv országokban részben a kollektív munkajog, illetve a polgári jog (pl. Dánia), részben pedig a munkaügyi szakközigazgatási jog részét képezik.¹³² A legletisztultabb formában mindez a svájci munkajog-dogmatikában jelenik meg, ahol az uralkodó munkajogi doktrína felosztásában individuális munkajog, kollektív munkajog és munkaügyi közjog létezik.¹³³

2.7.3. A foglalkoztatáspolitikai intézményeinek funkcionális és jogdogmatikai kapcsolódási rendszere

Kiindulva a fejlett nyugat - európai államok munkanélküliségi és a munkaerőpiacra történő visszajuttatás statisztikai adataiból, azok összehasonlíthatatlanul jobbak, mint a közép-kelet-európai államoké. Még a közép-európai új EU-tagállamok közül Szlovákiában 50%, Lengyelországban 29%, Csehországban 25,7% a kevéssé képzettek körében a munkanélküliek száma, addig ez a százalékarány az EU régi tagállamaiban 7 és 11% között mozog, az Egyesült Királyságban és Írországban 7% alatt van. Kivétel ezalól Németország, ahol az alulképzettek munkanélküliségi aránya 20%-ot tesz ki¹³⁴. Ez utóbbinak azonban az oka elsősorban az, hogy Németország esetében a keleti tartományokban, azaz a volt NDK területén sokkal nagyobb az alulképzettek száma, mint a nyugati tartományokban. Míg 2006-ban a nyugati tartományok területén a munkanélküliek aránya 10,2%-ot tett ki, addig a keleti tartományokban 19,2% volt. Németországban 1992-ben, vagyis közvetlenül az újraegyesítés után, a munkanélküliségi ráta 8,5%-on állt. Ez a százalékarány 2006-ra 12%-ra emelkedett. Ez a számarány azonban 2007-re a munkaerő - piaci szolgáltatások modernizációjáról szóló Hartz - IV. törvény hatására 10,1%-ra csökkent le, ma pedig a 2009-es statisztikai adatok alapján 8,2%-on áll. Míg a nyugati tartományokban a 2009-es adatok szerint a munkanélküliség 6,9%-ot, sőt Rheinland - Pfalz tartomány egyes területeiben (Trier) a 4%-ot sem haladja meg, addig a keleti tartományokban a 13%-ot is eléri¹³⁵.

Részben a fentebb közölt európai uniós statisztika, részben pedig a 2005 januárjában hatályba lépett Hartz-IV - reform arra utal, hogy a munkanélküliség elleni küzdelemnek az az intézményi rendszer, amely a nyugat - európai államokban kialakult, eredményesnek

¹³¹ Jura Europae (Droit du travail-Arbeitsrecht). Éditions techniques juris classeurs. Paris – C. H. Beck Verlag. München/Berlin. I. Band. 30.000.

¹³² Jura Europae. I. 20.000; II. 50.000; III. 70.000; International Encyclopedia for labour law and industrial relations. Vol. 10. Vol. 10. Part II.

¹³³ Rechbindes, Manfred: Arbeitsrecht, Stampfli et Coi Verlag, Zürich, 1997.

¹³⁴ Arbeitslosenquote gering Qualifizierter in der EU nbsp; <http://www.einblick.dgb.de/grafiken2006/07grafik06/?-C=&porta...>Quelle: Eurostat

¹³⁵ Deutschland in Zahlen. Institut der Deutschen Wirtschaft Köln. Chemie Verbände Rheinland-Pfalz 1.13 Arbeitstasestatistik, Seite 14.

mutatkozik. Ezért érdemes azokat a magyarországi foglalkoztatáspolitikai intézményrendszer tökéletesítésénél figyelembe venni. Ez annál is inkább szükséges, mert a magyar foglalkoztatáspolitikai intézményrendszer 1990-91. évi kialakításánál az Antall - kormány a német rendszert vette át. Ezt a rendszert azonban Gerhard Schröder kancellársága idején az általa kinevezett Peter Hartz vezette reformbizottság a Németországot sem érintetlenül hagyó globalizációs és neoliberais gazdasági folyamatok miatt módosítani kellett. Magyarország is megtette ezt, amikor a foglalkoztatás elősegítéséről szóló 1991. évi IV. tv-t az 1995. évi novellával a Hartz - IV. alapulvételével jelentősen átalakította. Ez az átalakítás azonban nem volt eredményes, mégpedig azért, mert sem magát a foglalkoztatásügyért felelős hivatali intézményrendszert, sem pedig az ezzel az intézményi rendszerrel összefüggő munkahely közvetítési- és képzési rendszert nem alakította át gyökeresen. Ma már egyre nyilvánvalóbb, hogy képzettség nélküli munkaerőre a gépesítés és az automatizáltság előrehaladtával még az ún. „fizikai munkakörökben” is egyre kevésbé van szükség. Ezért a képzés, továbbképzés és átképzés egyre fontosabb tényezővé vált a munkaerőpiacon. Ez pedig jóval fejlettebb fokon áll a nyugat - európai államokban, de ugyanígy a foglalkoztatáspolitikai intézményei is. Éppen ezért, amikor a foglalkoztatás - elősegítés egyes intézményeit tárgyaljuk, a nyugat-európai államokban működő hasonló intézmények bemutatását is elvégezzük. Célunk ugyanis az, hogy ahol a magyar intézmények működésének szabályozásában és emiatt gyakorlati alkalmazásukban hiányosságokat vélünk felfedezni, azok korrigálásánál figyelembe vételre kerülhessenek a nyugat-európai államokban kialakult megoldások is.

Ami magát az intézményrendszer felépítését illeti, annak két bázis szervezeti intézménye van, amelynek egyike egy piramisszerűen felépülő egymás mellett párhuzamosan futó lépcsőzetes intézményrendszer, amelynek egyik oldala a stratégiai döntéseket meghozó szakszervezeti munkáltató szövetségi és állami paritásos összetételű foglalkoztatásügyinek is mondható munkaügyi tanács és az általa irányított azonos szinten álló munkaügyi hivatal. Ez a tanács-hivatali szakpolitikai és szakközigazgatási intézményrendszer feladata a foglalkoztatáspolitikai aktív és passzív eszközeinek a működtetése, míg a másik bázis a szervezeti intézményrendszeren belül annak az egységes vagy az egyes foglalkoztatáspolitikai eszközök szerint széttagolt munkaerő - piaci alap, ami biztosítja egyrészt a szervezet működésének anyagi alapjait, másrészt a foglalkoztatás elősegítése és a munkanélküliséggel szembeni küzdelem aktív és passzív eszközei működtetéséhez szükséges pénzfedezetet. E két alapintézménytől kiindulva ágazik szét a foglalkoztatás - elősegítés eszközrendszere egyfelől a munkaerőpiacról, illetve a munka világából kikerült munkaképes személyeknek a munka világába történő visszavezetését, valamint az onnan történő kikerülést megakadályozó aktív eszközökre, másfelől a munka világából akarattal ellenére kikerült vagy oda még nem bejutott, de dolgozni kívánó személyeknek az addig történő segélyezése, amíg (újabb) álláshoz nem tudnak hozzáférni. Ez a klasszikus értelemben vett állami munkanélküli segélyezés rendszere.

A foglalkoztatáspolitikai eme két eszközrendszere közül a welfare state (jóléti állam) időszakában, de a mai neoliberais korszakban is egyaránt az aktív eszközök a legjelentősebbek, és csak ezt követően a passzív jellegű segélyezési eszközök. Az aktív eszközök legjelentősebbike a munkaerő - közvetítési rendszer. A munkaközvetítés sikere azonban nagyban függ az elhelyezkedni vágyók szakmai képzettségének és általános műveltségének a fokától. Emiatt a foglalkoztatáspolitikai aktív eszközei közül a munkavállalói oldalt érintően kiemelkedő jelentőséggel bír a szakmai képzés, továbbképzés és az átképzés, valamint a társadalmi együttélésre, illetve a munkahelyi együttműködésre nevelő és társadalmi elhelyezkedést elősegítő különböző tréningek. Itt csak jelezzük, hogy a nyugat-európai szakmai alap-, és továbbképzési, valamint átképzési és beilleszkedést elősegítő

tréningrendszer sokkal fejlettebb és összetettebb, mint az, amit eddig Magyarország alkalmazott. Ami a munkáltatói oldalt érinti, ott az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök közül az egyik a munkanélküliek felvételét elősegítő pénzügyi ösztönző rendszer, a másik pedig az új munkahelyek létesítésének az elősegítése állami finanszírozással. Ez egészül ki az állam és/vagy a települési önkormányzatok által finanszírozásra és megszervezésre kerülő különböző közhasznú munkák rendszerével. Az új munkahelyek létesítésének önálló munkajogi intézményeként kell kezelni jogalkotással létrehozott atipikus foglalkoztatási intézményeket, ide értve az ún. outsourcing-ot (csoportos kiküldés), a munkaerő ideiglenes átengedését, a munkaerő - kölcsönzést és a társ munkát.

Ami a foglalkoztatáspolitikai passzív eszközrendszerét illeti, elsődleges ezen a téren a munka-, illetve a jövedelem nélküli maradt személyek, vagyis a munkanélküliek és a más megoldást egyelőre nem találó tönkrement vállalkozók átmeneti, de lehet, hogy végleges jellegű segélyezése. Ezen a téren Németország hatására nyugat- és kelet - európai államokban, valamint Magyarországon is komoly változtatásokra került sor, amelyek célja, hogy a munkanélküliek nagyobb együttműködést tanúsítsanak a segélyezési időszak alatt a munkaügyi hivattal a minél előbbi álláshoz jutás érdekében. E tekintetben azonban – miként ezt majd részletesen kimutatjuk – az új magyar szabályozás nem látszik kielégítőnek. A munka-, illetve a jövedelem nélküliek segélyezésének speciális formáját képezi a bér garancia alap, amely a munkáltató fizetése képtelenné válása esetére biztosítja meghatározott időre szólóan a bérek és a bérjellegű juttatások kifizetését. Magyarország is alkalmazza ezt a jogintézményt, bár a nyugat-európai országokhoz képest meglehetősen szűkörűen.

Végezetül a csoportos létszámleépítésről: a munkahelymegőrzésnek egy speciális intézményét jelenti, amely munkavállalói oldalról szintén passzív eszköznek minősíthető, munkavállalói oldalról viszont olyan aktív kényszerítő eszköznek, amit az állam és az EU hárít a munkáltatókra. Ily módon a csoportos létszámleépítés államilag érvényesítendő és részben állami, munkaügyi hivatali közreműködéssel lebonyolításra kerülő állásmegtartást és munkavállalói érdekeket szolgáló komplex jogintézmény, amelyhez hasonló a munkáltatói jogutódlás rendezése is.

Összefoglalva az eddigieket a foglalkoztatás - elősegítés jogintézményének szerkezete három részből tevődik össze. Az első a szervezeti és a vele összekapcsolt vagyoni - intézményi rendszer, amelyhez egyfelől a lépcsőzetesen felépített tripartit képvisellel rendelkező „foglalkoztatási tanács”, a hozzá kapcsolódó foglalkoztatási/munkaügyi hivatal, másfelől a foglalkoztatási alap tartozik. A második a foglalkoztatás elősegítésének aktív eszközeinek a sora, amely a munkaközvetítéssel kezdődik, a munkavállalók és a munkát keresők képzésével, tovább-, és átképzésével folytatódik. Ennek egyik szakosított területe a szociális beilleszkedési zavarokkal küzdőkkel, valamint a csökkent munkaképességűekkel való speciális foglalkozás, míg a másik szakosított terület a munkáltatók anyagi eszközökkel történő motiválása, hogy munkanélkülieket felvegyenek. Idetartozik még a nagyobb számú munkahely - létesítés költségvetési támogatása. Harmadikként a foglalkoztatáspolitikai passzív eszközrendszerébe jön szóba, ahol az intézmény egyik eszköztárát a munkanélküli segélyezés különböző feltételekhez kötött formái jelentik, míg a másikat a munkáltató fizetése képtelensége esetére megnyíló bér garancia alap. Az eszköztárban utalóként, vagyis negyedikként azokat a munkajogi foglalkoztatás megtartási és elősegítő előírásokat szükséges megemlíteni, amelyek egyrészt az atipikus foglalkoztatási intézményekkel, valamint a munkáltatói jogutódlással, és a csoportos létszámleépítéssel függnek össze. Ide sorolható ezen kívül még az üzemi balesettel kapcsolatos rehabilitációs támogatás is. Végezetül az ötödik

szakosított foglalkoztatást elősegítő terület az államilag vagy települési önkormányzati közreműködéssel történő közhasznú munkaszervezés.

Az 1990. évi rendszerváltást megelőző évben Magyarország bevezette a dolgozói részvény intézményét, amit a munkaviszony megszűnését követően, ide értve a nyugdíjazást is, vissza kellett juttatni a kibocsátó cégnek. Foglalkoztatáspolitikai szempontokat helyes lett volna a munkavállalói viszony gazdasági okból történő felmondása esetén az újabb elhelyezkedésig, nyugdíjazás esetén a nyugdíjas élete végéig, annak birtokosánál hagynia munkanélküli segély vagy a nyugdíj kiegészítése céljából. Bármilyen csekély osztalék ugyanis szociális szempontból az alacsony jövedelműek valamint a rendszeres jövedelem nélkülieknek jól jött volna. Erre azonban a dolgozói részvény magyar konstrukciója nem adott lehetőséget. 1989-ben bevezetésre került a munkanélküli segély, majd 1991-ben a foglalkoztatás elősegítéséről szóló 1991. évi IV. törvénybe kódexszerűen egy jogforrásba építették be, elsősorban a német megoldást alapulvéve, a foglalkoztatáspolitikai valamennyi előzetesen bemutatott, általában külön törvényekben szabályozott intézményrendszerét. Így a foglalkoztatáspolitikai törvény szabályozza a foglalkoztatáspolitikai igazgatás szervezeti rendszerét, egységes jelleggel a munkaerő - piaci alapot, valamint a foglalkoztatás elősegítésének valamennyi aktív és passzív eszközét, a munkavállalóknak a munkáltató fizetésektelensége esetére, a bérgarancia alap terhére történő bérkifizetés és a bérgarancia alap szabályozásának kivételével. Az erre vonatkozó szabályozás három évvel később, az 1994. évi LXV. törvénnyel került megalkotásra. A bérgarancia alap még ma is ugyanezen törvény alapján működik, elkülönítve a szabályozás tekintetében a foglalkoztatáspolitikai törvénytől. Ugyanakkor a csoportos létszámleépítést 1992-ig a foglalkoztatáspolitikai törvény szabályozta, ami a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény hatálybalépésével került ki a foglalkoztatáspolitikai törvényből és került át az Mt.-be. Az Európai Szociális Chartának a magyar jogrendszerbe történt részleges átvételére pedig 1995-ben került sor.

A következőkben az elméleti, alapjogi háttére is figyelemmel kerül sor a magyar foglalkoztatáspolitikai eszközrendszerének elemző bemutatására. Jelen tanulmány keretei között a hangsúlyt a jogszabályi elemzés képezi, melyhez a kritikai észrevételek, hasznosulás kérdésében történő állásfoglalás körében kerül sor a rendelkezésre álló statisztikai adatok elemzésére. Jogi tanulmány révén tehát az elsődleges szerepet a jogi szabályozásból kiinduló észrevételek megfogalmazására helyezzük, a statisztikai adatok pusztán ezek alátámasztását szolgálják. A statisztikák összetett, különböző szempontok szerinti elemzésén alapuló következtetések levonását meghagytuk a szakma szakemberei számára.

3. A foglalkoztatáspolitikai eszközök csoportosítása

A piacgazdaság soha nem létezett, és nem is létezhet zavartalan formában. A többé - kevésbé piaci rendszerű gazdaságokban a munkaerő - piaci feszültségek abból adódnak, hogy a munkaerő - kereslet mennyiségi, szerkezeti (minőségi), és időbeli aspektusai egymásnak nem felelnek meg, a kereslet és a kínálat nem illeszkedik egymáshoz.

A szociális jogállam egyik meghatározó törekvése a foglalkoztatás minél magasabb szinten tartása, amely együtt jár a piaci viszonyokba történő beavatkozással. Az állami foglalkoztatáspolitikai az állami befolyásolásnak egy igen kényes területe, hiszen nem kevesebbről van szó, mint a munkaerőpiac keresleti és kínálati egyensúlyának megteremtéséről, lehetőleg oly módon, hogy minél kevesebb munkaképes személy szoruljon ki erről a piacról.¹³⁶

A foglalkoztatáspolitikai célja a piaci versenyben valamilyen okból hátrányos helyzetűek segítése, korrekciós mechanizmusok segítségével. Ezek a korrekciós mechanizmusok pedig a foglalkoztatáspolitikai eszközei.

A foglalkoztatáspolitikai eszközeit a magyar Foglalkoztatási törvény - a nyugat - európai szabályozásnak megfelelően – két nagy csoportra bontja, az aktív és a passzív eszközökre.

A foglalkoztatáspolitikai passzív eszközrendszer elsősorban a munkanélküliek ellátását szolgáló eszközöket és intézkedéseket foglalja magában. A munkanélküliség egyéni terheit próbálja valamilyen jövedelem biztosításával megoldani vagy legalábbis mérsékelni. A munkanélküliek ellátórendszerével kapcsolatban megfogalmazott általános kritika szerint, a passzív eszközök legtöbbször, és főleg önmagukban, csak hirtelen tűzoltásra alkalmasak, hosszú távon nem lehet eredményesen szembeszállni a foglalkoztatási nehézségek jelentette problémával.

A foglalkoztatáspolitikai aktív eszközei ezzel szemben a munkához való hozzájutást segítik elő, illetve könnyítik meg. Egyrészt támogatják a munkavállalókat az irányú törekvésükben, hogy ne szoruljanak ki a munkaerőpiacról, és ha mégis munkanélkülivé válnak, minél nagyobb esélyük és lehetőségük legyen arra, hogy ismét munkához jussanak. Az aktív oldal másrészt ösztönzi a munkavállalókat is annak érdekében, hogy gyarapítsák a munkahelyek számát, közreműködjenek a képzési, átképzési feladatok ellátásában, és a feltétlenül szükséges létszámleépítések esetén tegyenek meg mindent az érintett munkavállalók emberi - egzisztenciális gondjainak mérséklésére.¹³⁷

A passzív és aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök egymást kiegészítve jelenthetnek hatásos eszközt a foglalkoztatási gondok megoldására. Hazánkban az uniós országokhoz hasonlóan a mérleg az aktív oldal javára billen, és erre ösztönöznek az európai foglalkoztatási irányvonalakban megfogalmazott célok is, amelyek egyébként a hagyományos (aktív-passzív) eszközökön túlmutató, tág értelemben vett foglalkoztatáspolitikát preferálják.

Ha tág értelemben beszélünk a foglalkoztatáspolitikai eszközeiről, akkor meg kell említeni olyan klasszikus munkajogi jogintézményeket is, amelyek a foglalkoztatást elősegítő

¹³⁶ Kiss György: Munkajog, Janus Pannonius Tudományegyetem, Továbbképző Intézet, Pécs (Egyetemi Jegyzet)

¹³⁷ Szendrényi Péter: A foglalkoztatáspolitikai aktív eszközei, Munkaügyi Szemle, 1991. évi 4. szám

elsősorban nem anyagi jellegű eszközök¹³⁸. Idetartoznak olyan kérdéses területek, mint a szakmai képzés, pályázat, tanulmányi szerződés, vagy az előnyben részesítés és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának szabályozása a gyakorlatban való érvényesülésre tekintettel. A munkáltatóknak alapvető gazdasági érdeke, hogy tevékenységüket felkészült szakembergárdával lássák el. A foglalkoztatást elősegítő, elsősorban nem anyagi jellegű, „klasszikus” munkajogi jogintézmények segíthetik a megfelelő munkaerő kiválasztását, oly módon, hogy a képzés mellett a munkavállaló – különösen fontos ez a pályakezdő esetében – gyakorlati tapasztalatot is szerezhessen.

A tanulmányi szerződésben - melyet a munkáltató a diákokkal köt – a munkáltató vállalja, hogy a tanulmányok ideje alatt támogatást nyújt, a másik fél pedig kötelezi magát arra, hogy a megállapodás szerinti tanulmányokat folytatja, illetőleg a képzettség megszerzése után meghatározott időn keresztül a munkáltatóval munkaviszonyát fenntartja. E szerződés a munkáltatóval munkaviszonyban nem álló személlyel is megköthető.

A felsőoktatási tanulmányok elhalasztásának a sikertelen felvételin túl, nemcsak anyagi oka van. A továbbtanulásról lemondók tisztában vannak azzal, hogy egy diplomával a kezében az embernek még nincs biztos munkahelye. Ezen a helyzeten próbálnak segíteni a vállalatok, alapítványok ösztöndíj - szerződésai. Ez a megoldás mindkét félnek megfelelő, hiszen a cég ösztöndíj folyósítása fejében biztos abban, hogy az adott időben megfelelő munkaerőt kap. Ugyanakkor a diák helyzete is kedvező - bár az ösztöndíj - folyósítás feltételeként adott tanulmányi átlaghatár elérését kötik ki -, ha teljesít, a diploma megszerzése után a szerződés következtében, a tanulás nem elhanyagolható költségeinek fedezésén túl, elhelyezkedése is biztosított a jövőre nézve, ha a cég helye a gazdasági szférában változatlan marad.

A pályázat intézménye segíti a munkáltatót abban, hogy olyan munkavállalóval kössön munkaszerződést, aki szakmai tudása, tapasztalat alapján az adott munkaköri feladatokat a legjobban teljesíti (teljesítheti). Lényeges garanciális szabály az, hogy pályázat kiírása esetén, – amit jogszabály, munkaviszonyra vonatkozó szabály, illetve a munkáltató rendelhet el – a munkáltató csak azzal a személlyel köthet munkaszerződést, aki a pályázaton részt vett, és a pályázati feltételeknek megfelelt.

A pályázaton túl mind a munkáltatónak, mind a munkavállalónak igénye nyílhat arra, hogy lehetősége legyen a másik fél, valamint a munkavégzéssel kapcsolatos körülmények megismerésére. Erre a célra tökéletesen megfelel a próbaidő intézménye, melynek legfontosabb jogkövetkezménye az, hogy mindkét fél azonnali hatállyal, indokolás nélkül megszüntetheti a munkaviszonyt a próbaidő tartama alatt.

További fontos eszközt jelenthetnek a létszámleépítés hátrányos következményeinek enyhítését célzó támogatások, vagy egy olyan felmondásvédelmi szabályozás, amely biztosítja a munkaviszony tisztességes megszüntetését.

Az Európai Unióban a foglalkoztatáspolitikai eszközök jelentik a hagyományos értelemben vett foglalkoztatáspolitikai eszközöket. A foglalkoztatási irányvonalak célkitűzései egy integrált foglalkoztatási stratégia irányába mutatnak.

A passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök és a hagyományos aktív munkaerő-piaci politikák elégtelenek az európai foglalkoztatási problémák orvoslására. Például az egyik legégetőbb

¹³⁸ Prugberger Tamás – Rácz Zoltán: Magyar és európai foglalkoztatási támogatás és munkaügyi igazgatási jog, Miskolc, Bíbor Kiadó, 28. oldal

kérdés az ifjúsági munkanélküliség kezelése érdekében az oktatási rendszer, a bérmegállapítások mechanizmusa, az iskolából a munkába történő átmenet folyamata, a közvetett munkaerőköltségek, a regionális különbségek felszámolása vagy a fiatal agrárvállalkozók helyzetének javítása mind azonos figyelmet igényelnek. Ezért az irányvonalak további fontos üzenete az, hogy a foglalkoztatás messze nem csak a „klasszikus” foglalkoztatáspolitikán múlik. A koordinációs mechanizmus alapját jelentő irányvonalak célkitűzései túlmutatnak a szűken értelmezett foglalkoztatáspolitikán, és érintik más szakpolitikák foglalkoztatással összefüggő hatásait is.

Az irányvonalak strukturált és integrált megközelítési módja a hagyományos aktív munkaerő - piaci politikákon is túlmutató aktív foglalkoztatáspolitikát körvonalaz. Ez a megközelítés:

- inkább a munkanélküliségre koncentrál, s kevésbé a munkanélkülire;
- a fő célja a foglalkoztatás növelése, a munkanélküliség csökkentésével szemben;
- inkább a befogadó jelleg, mindenki számára nyitott folyamatokra épít, s nem csupán a kirekesztettek felkarolására;
- a nők és férfiak esélyegyenlőségét strukturált problémaként kezeli, nem pedig nőpolitikaként.

Kiemelt szerepet kapnak a foglalkoztatással összefüggő szabadságjogok: munkavállalók szabad mozgása, képzéshez való jog, a diszkrimináció tilalma a munkavállalással kapcsolatos területeken stb. Ilyen értelemben tehát az Európai Unió megközelítése szélesebb a nemzeti jogalkotások által használt foglalkoztatáspolitikai fogalmánál. Ugyanakkor a „közösségi” foglalkoztatáspolitikai – mint az a foglalkoztatáspolitikai irányvonalak elemzéséből jól látható – számos kérdésben, mindenekelőtt a munkanélküliek ellátását biztosító szociális területet (passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök) illetően szűkebb, mint a nemzeti foglalkoztatáspolitikák ezen vonatkozásai.

A foglalkoztatáspolitikai helye a közösségi jogban meglehetősen speciális, mivel az eltérő mértékben és különböző „keménységű” jogi eszközökkel szabályozott szociálpolitikai területek között a foglalkoztatáspolitikai közösségi befolyásolása egyedi módon történik. A „kemény”, kötelező jogi eszközökkel meghatározott területek – a munkajog, a munkahelyi egészség és biztonság, az Európai Szociális Alap, stb. – és a „puha”, nem kötelező ajánlásokkal, politikai dokumentumokkal befolyásolt kérdéskörök – szociális védelem, szociális párbeszéd, fogyatékosok támogatása stb. – sorában a foglalkoztatáspolitikai szabályozása köztes helyet foglal el. A szabályozás formája egy speciális koordinációs mechanizmus, amely csorbítatlanul hagyja a tagállamok kompetenciáját a foglalkoztatáspolitikai alakításában, miközben nem jogi eszközökkel elősegíti a közösen meghatározott célok elérését, s ezzel az európai foglalkoztatási stratégia végrehajtását.

Az Európai Unió foglalkoztatáspolitikájának jellemző vonása tehát - mivel a foglalkoztatási ügyek alapvetően a tagállamok hatáskörébe tartoznak -, hogy nem közösségi politika a szó klasszikus értelmében, mint például az agrárpolitika, vagy a környezetvédelem. A közösségi programok, közösségi kezdeményezések csupán kiegészítő szerepet játszanak még akkor is, ha az Unión belüli foglalkoztatási, munkaerő - piaci problémák egyre határozottabb fellépést követelnek meg közösségi szinten is.

A nemzeti foglalkoztatáspolitikai mindazon eszközt, politikát, tevékenységet jelenti, amely a tagállami határokon belüli munkaerőpiac szabályozására irányul. A nemzeti foglalkoztatáspolitikai tehát a munkavállalókat, munkáltatókat, munkanélkülieket közvetlenül

érintő állami tevékenység. Ezzel szemben az európai foglalkoztatási stratégia intézkedései - ellentétben a nemzeti foglalkoztatáspolitikákkal -, nem érintik közvetlenül a munkaerőpiac szereplőit, hanem a nemzeti foglalkoztatáspolitikák alakulását kívánják a koordináció eszközével befolyásolni, közös fejlődési pályán tartani.¹³⁹

3.1. A foglalkoztatáspolitikai pillérei

- A foglalkoztathatóság

A foglalkoztathatóság (employability) koncepciója a kilencvenes évek közepén került előtérbe a fejlett ipari országok foglalkoztatáspolitikai dokumentumaiban. A foglalkoztathatóság az emberek azon tulajdonsága, amely által munkavállalásra képesek. Ez a fogalom nem csupán egyéni képességek megfelelő mivoltát takarja, hanem az egyénnek az aktív álláskeresésre nyújtott ösztönzést és lehetőségeket is. A munkaerőt alkalmasabbá kell tenni arra, hogy a különböző munkáltatói és piaci elvárásoknak megfeleljen. A foglalkoztathatóság koncepciója közvetlenül kapcsolódik a fellendülő gazdasági növekedés azon új, fájóan meglepő vonásához, miszerint nem, vagy nem a „megszokott” mértékben hozott létre új munkahelyeket.

A kilencvenes évek egy másik kulcsszavával elnevezett foglalkoztatásmentes növekedéssel (jobless growth), valamint a piaci rugalmasság új követelményeivel összefüggésben teret nyert foglalkoztathatóság célja jelentős szemléletváltást takar. Eszerint a fő cél már nem a foglalkoztatás feltétlen biztosítása, hanem az, hogy a változó munkaerő - piaci igények szerint szükséges folyamatos fejlődéshez, alkalmazkodáshoz elengedhetetlen készségek, képességek fejlesztésével, az álláskeresés ösztönzésével, a munkavállalók foglalkoztathatóságát kell biztosítani.

Az új foglalkoztatáspolitikai intézkedései az aktív, megelőző jellegű és diszkriminációmentes megközelítéssel, a mindenki számára nyitott munkaerőpiac kialakítását célozzák. Az ebben a pillérben elhelyezett irányvonalak főként két társadalmi csoportra koncentrálnak: a fiatal és a tartós munkanélküliekre. Mindkét csoport munkaerő-piaci helyzetét aktív eszközökkel, mindenekelőtt oktatással és képzéssel kívánják javítani.

A foglalkoztathatóság növelésének jelentőségét jelzi, hogy ebben a pillérben található a legtöbb célkitűzés, s egyedül ebbe a pillérbe sikerült konkrét célszámokat beépíteni a következők szerint: a tagállamok kötelesek:

- minden munkanélküli fiatalnak újakezdési lehetőséget felajánlani, mielőtt munkanélkülisége időtartama eléri a 6 hónapot, a hatékony munkaerő - piaci integráció céljából. Az újakezdési lehetőség lehet képzés, átképzés, állás felajánlása vagy a foglalkoztatást bármilyen alternatív formája (pl. közmunka);
- minden munkanélküli felnőttnek újakezdési lehetőséget kell felajánlani, mielőtt munkanélkülisége időtartama eléri a 12 hónapot. Az újakezdési lehetőség lehet a fiataloknál jelzett valamely eszköz vagy szakképzési támogatás is;
- törekedniük kell arra, hogy jelentősen emelkedjen a foglalkoztathatóság növelését szolgáló aktív programokban részesülők száma. Fokozatosan kell elérniük a

¹³⁹ Nagy Katalin: Az Európai Unió foglalkoztatáspolitikája: az európai foglalkoztatási stratégia (Foglalkoztatáspolitikai az EU-ban., Budapest, 2000.), 19. oldal.

legsikeresebb három tagállam átlagát, de minimum azt, hogy a munkanélküliek 20 %-a aktív programban részesüljön.¹⁴⁰

A foglalkoztathatóság növelése kapcsán nagyon komoly problémával állunk szemben a magyar munkaerőpiacon. Hiszen annak ellenére, hogy Magyarországon csökken a regisztrált munkanélküliek száma, és a más mércével mért munkanélküliség is, az a tapasztalat, hogy aki már egyszer bekerült a munkanélküliek közé, az nagyon nehezen tud onnan kikerülni. Nagyon magas a tartósan munka nélkül levők aránya, ami alapvetően egy foglalkoztathatósági problémát jelez, azt, hogy ezek az emberek azért nem tudnak kikerülni a munkanélküliségből, mert valami hiányzik belőlük, vagy a feltételek közül ahhoz, hogy foglalkoztathatóak legyenek. Ezek a hiányzó feltételek gyakran a megfelelő képzettségnek a hiányát jelentik, és gyakran olyan munkához való hozzáállást is, ami nem felel meg a munkáltatói elvárásoknak. Vannak olyanok is, akik területi problémák miatt nem tudnak munkába állni.

A tartósan munkanélküliek mellett, a foglalkoztathatóság szempontjából - hasonlóan az Európai Unió országaihoz - a legtöbb erőfeszítést a fiatalok, a megváltozott munkaképességűek és az etnikai kisebbséghez tartozó személyek munkaerő - piaci integrációjának elősegítése érdekében kell megtenni.

- A vállalkozókészség

Az Európai Unió foglalkoztatási stratégiája döntő szerepet szán a kis- és középvállalkozásoknak, támogatásuk és fejlesztésük politikai prioritássá vált az elmúlt években. A megkülönböztetett támogatást az indokolja, hogy a kis- és középvállalkozások szerepe és súlya a gazdasági növekedésben, a korszerűsítésekben és a foglalkoztatásban igen jelentős. Az Európai Unióban az összforgalom 65%-át a kis- és középvállalkozások adják, az alkalmazottak kétharmadát ők foglalkoztatják. Az Unió sürgeti a kisvállalkozások fejlődését elősegítő gazdasági-társadalmi környezet kialakítását, és a globalizáció vérkeringésébe történő bekapcsolódásuk felgyorsítását.

A vállalkozástámogatási politika középpontjában a munkahelyteremtés áll, különös tekintettel a szolgáltató szektorban rejlő új lehetőségekre. Kiemelt cél a vállalkozások beindításának és működtetésének könnyítése, a működési költségek, az adminisztrációs terhek csökkentése. A közösségi szinten magas adóteher mérséklése érdekében a tagállamoknak konkrét, mérhető célokat kell kitűzniük az adóterhek csökkentésére, szükség szerint beleértve a nem bér jellegű munkaerőköltségeket is. A vállalkozásfejlesztést segítő ajánlások további területe a helyi igények szerint kialakuló szociális gazdaság, különös tekintettel a munkahelyteremtő képesség kihasználását elősegítő speciális tagállami intézkedésekre.¹⁴¹

- Az alkalmazkodóképesség

Az alkalmazkodóképesség a rugalmas munkaerőpiac koncepciójára épül, és magában foglalja mind a vállalkozásoknak, mind az ott foglalkoztatottak alkalmazkodóképességének növelését. A munkaszervezet és a munkavégzési formák modernizálása érdekében minden tagállamnak szorgalmaznia kell, hogy a szociális partnerek tárgyaljanak és megállapodásokat kössenek egymással. Az ilyen megállapodások rögzíthetik az éves munkaidőt,

¹⁴⁰ Nagy Katalin [2000.], 32. oldal

¹⁴¹ Nagy Katalin [2000.], 33. oldal

tartalmazhatnak csökkentett munkaidőt vagy kevesebb túlórát, lehetnek részmunkaidős megállapodások stb. Emellett a tagállamoknak a jogszabályi háttérrel is újra kell gondolni, hogy az atipikus munkavégzésre is megfelelő jogi garanciákkal lehessen munkaszerződést kötni.

A vállalkozások szintjén az alkalmazkodóképesség az emberi erőforrásokba történő beruházással növelhető. Ezt a tagállamok elsősorban az adórendszerben meglévő akadályok lebontásával ösztönözhetik.

- Az esélyegyenlőség

A nők és a férfiak közötti foglalkoztatási esélykülönbségek csökkentése a negyedik pillér.

Az Európai Unión belül nagy viták voltak arról, szabad-e összemenni a nők és férfiak esélyegyenlőségét más rétegek esélyegyenlőségével. A luxemburgi foglalkoztatási csúcs megoldásként a negyedik pillér hangsúlyozottan a férfiak és nők esélyegyenlőségét mondja ki, míg az előző három pillérbe ágyazva kell biztosítani más hátrányos helyzetben lévők – pl. rokkantak, idősek, kisebbséghez tartozók – munkaerő - piaci esélyeinek előmozdítását, és a diszkriminációtól mentes foglalkoztatási környezet megteremtését. Az Unió esélyegyenlőség iránti elkötelezettségét - politikai rangját - jelzi annak az igénynek a megfogalmazása, hogy az esélyegyenlőséget a politikai döntéshozatal minden szintjén a döntések szerves részévé kell tenni (ez az ún. „gender mainstreaming” politika), és meg kell teremteni a megvalósítás gazdasági és társadalmi feltételeit. Ez természetesen fokozottan kell, hogy érvényesüljön a foglalkoztatáspolitikában.

A nők és férfiak egyenlő munkaerő-piaci lehetőségei érdekében, a munkahelyi és a családi élet összeegyeztetését kívánják elősegíteni a negyedik pillérben megfogalmazott foglalkoztatáspolitikai irányvonalak.

Az előző pontokban kifejtettekhez képest a következőkben sor kerül az egyes eszközök részletes elemző bemutatására.

3.2. Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök változása a vizsgált időszakban

Az aktív munkaerő - piaci programok célja az, hogy a tartós munkanélkülieknek, vagy a munkaerőpiacon nem jelenlévő más társadalmi csoportoknak közvetlen segítséget nyújtsanak a munkaerő világába való stabil visszajutáshoz. Legfontosabb típusai a különféle képzési programok, foglalkoztatás - támogatási programok, a közcélú foglalkoztatás és az aktív segítség a munkakeresésben. Az összetett programok ezeket az elemeket kombinálják. Az aktív eszközök többnyire a sikeres munkavégzéshez szükséges készségek fejlesztésén keresztül akarják elérni a céljukat.

Az elmúlt két évtizedben az aktív munkaerő - piaci programok fokozódó népszerűsége tettek szert a fejlettebb piacgazdaságokban. A rendszerváltást követően a posztkommunista országokban is hamar elterjedtek, legnagyobb mértékben éppen Magyarországon. A gyors elterjedést az a remény táplálta, hogy a korábban nem látott mértékű hosszú távú munkanélküliséget enyhíthetik az ilyen programok. Az aktív munkaerő - piaci programok hatásáról azonban keveset lehetett tudni az elterjedésükkor és az azóta felgyülemlett tapasztalatok sem igazolják a hozzájuk fűzött reményeket.

Sajnálatos módon a programok hatását nagyon nehéz megbízható módon mérni. Az alapkérdés ugyanis az, hogy milyen eredményt értek el a résztvevők és mit értek volna el akkor, ha nem vesznek részt a programban. (Eredmény alatt a hosszú távú foglalkoztatást értjük.)¹⁴²

A foglalkoztatáspolitikai aktív eszközei jelentős mértékben átalakultak az elmúlt öt évben. Egyrészt megszűntek és létesültek aktív eszközök, másrészt a már meglévő és működő aktív eszközök kaptak újabb és újabb tartalmat. Nyilvánvalóan ebben érezhető és érzékelhető, hogy a folyamatos változásokkal a tapasztalatok alapján próbálták a gyakorlatban még inkább kezelhető és esetlegesen nagyobb eredményt biztosító céleszközöket megvalósítani.

3.2.1. Munkaerő - piaci szolgáltatások

A munkaerő - piaci szolgáltatások formái a jogszabályi rendelkezések értelmében: a munkaerő - piaci és foglalkozási információ nyújtása; munka-, pálya-, álláskeresési, rehabilitációs, helyi (térségi) foglalkoztatási tanácsadás; munkaközvetítés.

Álláspontom szerint ennek a foglalkoztatáspolitikai eszköznek nagy a jelentősége, hiszen egy fontos prevenciós eszköz. A prevenció egyrészt a munkanélküliség megelőzését jelenti, másrészt munkanélküli személy esetén azt, hogy a munka nélkül eltöltött időtartam minél kevesebb legyen, vagyis az egyén ne váljon tartósan munkanélkülivé.

A fentiekén túlmenően ez a legolcsóbb, legrövidebb és legegyszerűbb programtípus meglátásom szerint. Alapja egy naprakész nyilvántartás a betöltetlen állásokról és képzési lehetőségekről a helyi munkaerőpiacon. A program ennek segítségével információval látja el a programban résztvevőket és karrierépítési tanácsokat ad. Ez az eszköz azon a feltételezésen alapul, hogy a résztvevők birtokában vannak a sikeres munkavégzéshez szükséges készségeknek, csak a munkakereséssel van bajuk: nem elég tájékozottak a lehetőségeikről, nem megfelelően használják az információkat és járatlanok abban, hogy hogyan kell munkahelyekre jelentkezni. Az ilyen programok fontos célja a munkakeresési készségek javítása és a felvételi beszélgetésekre való felkészítés, önéletrajz - írást is tartalmazva.

A munkakeresést segítő tanácsadás költsége és időigénye általában töredéke a többi programnak. Ezekkel persze csak korlátozott mértékben lehet enyhíteni egy ország vagy térség munkaerő - piaci problémáin, de a tapasztalat az, hogy költség-haszon szempontból ezek a programok gyakran a legsikeresebbek. Svédországban például minden regisztrált munkanélküli automatikusan és folyamatosan részesedik ilyen aktív segítségben. A betöltetlen állások folyamatos regisztrálása mellett rövid, munkakeresést segítő, illetve motivációs kurzusokat is tartanak a munkanélkülieknek. Az ottani rendszer érdekessége, hogy ezeket nem is tekintik aktív munkaerő-piaci eszköznek, hiszen ez a biztosítási rendszer része és mindenkinek jár. Többek között azért is érdekes ez, mert ebből következően a többi aktív eszköz hatását csak ehhez az eszközhöz, mint referenciához lehet hasonlítani, míg más országokban a referencia - csoportot azok adják, akik semmilyen programban nem vesznek részt, teljesen magukra vannak utalva.¹⁴³

¹⁴² Hudomiet Péter és Kézdi Gábor: Az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatai (Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, III. évfolyam 1. szám 2008.)

¹⁴³ Hudomiet Péter és Kézdi Gábor: Az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatai (Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, III. évfolyam 1. szám 2008.)

A munkanélküliség kezdeti, egy évet el nem érő stádiumában az érintett személyek motiváltsága még erősebb, mentális állapota kedvezőbb a megújulásra, a megváltozott körülményekhez való alkalmazkodásra, a munkaerő - piaci esélyeit javító képzések és erőfeszítések megtételére. Ennek figyelembevételével a regisztrációban először megjelenő személyek részére az első interjút, az eddiginél alaposabb személyiségtérkép elkészítését követően kell lefolytatni. Megfelelő formában részletes információkat, célszerű esetben tanácsokat is kell adni a kitörési utak mielőbbi megtalálásához, az önálló álláskeresési tevékenység alkalmazható módszereihez, és az esetlegesen szükséges átképzési irányok meghatározásához. Amennyiben hat hónap alatt sem tud elhelyezkedni vagy képzésbe bekapcsolódni, akkor a hat hónap elteltével újabb részletes interjút kell lefolytatni az eddigi erőfeszítéseiről, az újrakezdést nehezítő okokról, és újra meg kell fogalmazni a jövőben nagyobb sikert ígérő, továbbfejlesztett együttműködési tervet, új kiútkeresési stratégiát.

A munkanélküliség differenciáltabb megközelítésére van szükség ahhoz, hogy a munkanélküliek részére nyújtott segítség hatékonyabb legyen.

A tartós munkanélküliség fő okának a legutóbbi időkig a szakemberek jelentős része a munkanélküliek iskolázatlanságát, alacsony képzettségi szintjét tartotta. Ezt az újabb vizsgálódások már nem igazolták egyértelműen. A tartós munkanélküliség legalább olyan szorosabb kapcsolatot mutat a fizikai és a mentális egészségi állapottal, mint a képzettséggel. A tartósan munkanélküliek nagy része fizikailag, mentálisan vagy pszichésen sérült, ugyanakkor közöttük nemritkán találunk képzeteket, sőt magasan képzeteket is. Éppen ezért - az eredményesebb fellépés érdekében - a tartós munkanélküliség kezelése az eddigiéknél sokkal differenciáltabb megközelítést kíván az eltérő helyzetű csoportok szerint és egyénenként egyaránt.

A munkanélküliek egy része munkavállalásra erőteljesen motivált, jó munkavégzési képességgel, keresett szakmával rendelkezik, ezért elhelyezkedésüket munkaerőpiaci szolgáltatások nyújtásával - ezen belül pedig elsősorban munkaközvetítéssel kell segíteni.

Az EU tagállamokban működő munkaügyi hivatalok egyik legfontosabb feladata a foglalkoztathatóság biztosítása érdekében munkaerő-piaci szolgáltatások nyújtása. Ezen aktív eszköz a munkahelykeresést, valamint a megfelelő munkaerőhöz jutást, továbbá a munkahelyek megtartását különböző szolgáltatások nyújtásával hivatott elősegíteni.

A munkanélküliség egy része abból fakad, hogy a betöltetlen állásokkal rendelkező munkaadók és a munkát keresők nem találkoznak. A munkaerő - közvetítő intézmények működése, jobb információszolgáltatással, számítógépes állásnyilvántartással, stb., lerövidítheti - különösen a súrlódásos - munkanélküliség időtartamát.

Magyarországon munkaközvetítéssel, különböző szervezeti keretek között, eltérő színvonalú szolgáltatások nyújtása mellett, egyre többen foglalkoznak. A gyakorlati megoldások sokszínűsége ellenére is általában két intézményrendszert különböztethetünk meg, az ún. állami és a magán-munkaközvetítést.

Az állami munkaközvetítő hivatali hálózat a nyugat-európai modellhez hasonlóan szerveződött. Az állami munkaközvetítést a munkaügyi központok kirendeltségei végzik munkaerő - piaci szolgáltatás keretében. Ellentétben azonban a közös piaci államok többségével, lehetőség van arra, hogy megfelelő bejelentés és nyilvántartás mellett munkaerő

- közvetítést folytassanak magánvállalatok is. 1998. márciustól ilyen tevékenységet vállalkozásszerűen, díjazás ellenében is lehet végezni.

Magán - munkaközvetítésnek minősül a munkaügyi központ munkaközvetítői tevékenységén kívül végzett olyan tevékenység, amely arra irányul, hogy elősegítse a munkát keresők és a munkát kínálók találkozását foglalkoztatásra irányuló jogviszony – minden olyan jogviszony, amelyben a szolgáltatás tárgya természetes személy által ellenérték fejében végzett munka, ideértve a gyermeknevelő (au-pair) tevékenységet is - létesítése céljából, ideértve a magyar állampolgárok külföldre, a külföldiek Magyarországra való közvetítését is. Nem minősül ugyanakkor magán-munkaközvetítésnek a helyi önkormányzatok munkanélküliek számára történő munkafelajánlása, az oktatási intézményeknek a vele tanulói, hallgatói jogviszonyban állók részére munkaadókkal szervezett állásbörzéi, valamint a színházi és művészeti ügynökségek által végzett közvetítés.

A magán-munkaközvetítés folytatásának feltétele, hogy a közvetítőt nyilvántartásba vegye a székhelye szerint illetékes munkaügyi központ. A nyilvántartásba vételhez szükséges olyan - a jogszabály által előírt - személyi és tárgyi feltételek megléte, mint bíróság általi nyilvántartásba vétel (egyéni vállalkozói igazolvány megléte), szakmai végzettséggel rendelkező alkalmazott és a tevékenység gyakorlásához megfelelő irodahelyiség. A fentiekben túl vagyoni biztosíték letétbe helyezése is feltételként jelenik meg a rendelet által meghatározott esetekben.

Nemcsak induláskor, hanem a tevékenység gyakorlása során folyamatosan van kapcsolat az állami munkaügyi központokkal. Ez egyrészt, a magán - közvetítők munkaügyi központ felé fennálló adatszolgáltatási kötelezettségét jelenti a tárgyévi tevékenységükről, másrészt pedig a munkaügyi központ szervezeti egységei által végzett ellenőrzést, amelynek során azt vizsgálják, hogy a magán-munkaközvetítő a tevékenység gyakorlásához rendelkezik-e az előírt feltételekkel, illetve munkája során betartja-e a rá vonatkozó szabályokat.

3.2.1.1. Az állami munkaközvetítés működése a nyugat - európai országokban

A munkanélkülieket érintő munkaerő - közvetítés a legtöbb nyugat - európai országban állami monopólium és ingyenes. Általános előírás, hogy az állam ezirányú szolgáltatási tevékenysége a munkavállaló irányában a magyar szabályozáshoz hasonlóan akkor indul meg, amikor a munkanélkülivé vált személy a munkaügyi hivatalnál regisztráltatta és nyilvántartásba vettette magát. Ettől az időponttól jár a munkanélküli támogatás is. Ez azonban csak arra az esetre vonatkozik, ha a munkanélkülivé vált személy nem a saját hibájából veszítette el az állását (rendkívüli felmondás a munkáltató, rendes felmondás a munkavállaló részéről, fegyelmi eltávolítás, stb.). Ilyen esetben a regisztrálás után is bizonyos várakozási időnek, kell elteltetnie, hogy a munkaközvetítés és a többi aktív, valamint passzív szolgáltatási tevékenység a hivatal részéről beinduljon.

A munkahely - közvetítést a legtöbb nyugat-európai államban, összekapcsolva a segélyezési rendszerrel, külön jogforrások szabályozzák. Eme jogforrások többségének értelmében az állasközvetítés a kontinentális nyugat-európai országok túlnyomó részében állami monopólium. E jogterület Németországban a munkaerő - piaci szolgáltatások modernizációjáról szóló 2003. évi december 24-i törvénnyel (Hartz - IV.) módosított 1967.

évi (május 11.) munkaközvetítési és munkanélküli támogatási törvény. Dániában a munkavállalókról szóló 1982. évi, a munkatámogatási alapról szóló 1972. évi törvény, Franciaországban a munkaközvetítésről és a segélyezésről szóló 1971. évi július 19-i törvény, Olaszországban a munkaerő-piaci rendről és a munkaközvetítésről szóló 1970. évi 7. törvény, valamint a segélyezésről szóló 83. törvény szabályozza. A BENELUX - államokon belül e jogterület szabályait Belgiumban a foglalkoztatásról szóló 1967. évi királyi, valamint a munkanélküli segélyről szóló 1963. december 20-i királyi és 1964. június 4-i miniszeri rendelet, Hollandiában a munkaerő-közvetítésről szóló 1930. évi, a csökkent munkaképességűek kiközvetítéséről 1986-ban módosított 1947. évi törvény, valamint a munkanélküli és szociális segélyről meghozott 1986. évi törvény fogja át. Az Egyesült Királyságban a munkaerőpiacról, a munkahelyszerzésről és a munkahely – támogatásról az 1978. évi Employment Subsidies Act, a munkanélküli segélyezésről pedig az 1975. évi Social Security Act rendelkezik.

A felsorolt tagállami jogforrások szinte kivétel nélkül egymáshoz közelálló módon szabályozzák e területeket. Érvényesül az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsának már említett jogegységesítő hatása. A különböző jogforrásokkal létrehozott intézményrendszerek típusba foglalva összesített módon bemutatathatók.

Valamennyi – az előző pontban – felsorolt EU tagállamban a szociális és munkaügyi minisztérium keretei között, de annak nem alárendelten a központi munkaügyi hivatal, szövetségi államok esetében ezen kívül az egyes tartományokban – a tartományi munkaügyi minisztérium mellett – tartományi munkaügyi hivatalok működnek. E szervezetnek regionális és helyi kirendeltségei vannak, melyek keretében működnek a területi és a helyi munkaközvetítő irodák. A munkaügyi hivatali szervezet olyan közjogi testület, amelyen belül egyenlő arányban kapnak képviseletet a munkavállalói érdekképviseleti szervezetek, a munkáltatói szövetségek, valamint az állam. Ez utóbbi keretei között ugyancsak egyenlő arányban kap képviseletet a központ, a régió (tartomány) és a helyi önkormányzat. Németországban ez annyiban módosult, hogy a „Bundesstaat”, a „Bundeslandok” és a „Gemeindek” között oszlik meg az állami képviseleti arány.

A munkaerő - piaci szervezet modelljét a régi európai uniós államok többségében az a kettősség jellemzi, hogy a munkaügyi minisztérium, a munkáltatói érdekvédelmi szervezetek és a szakszervezetek képviselőiből álló országos foglalkoztatási/munkaügyi hivatal tölti be ezt a funkciót, és ugyanez jelenik meg a területi közigazgatási szinteken is. Ez a legtisztábban a német és a brit munkaügyi hivatali rendszernél jelenik meg. Németország esetében a tripartit képviseletű munkaügyi tanács és hivatali apparátusa elkülönül a munkaügyi minisztériumtól szövetségi és tartományi kerületei (Bezirk), valamint a „járási” (Kreis) szinteken is. A foglalkoztatási hivatalok e szinteken sincsenek alárendelve a munkabaleseti és munkaügyi hatóságoknak. A két hivatali apparátus mellérendeltségi viszonyban áll egymással. Mindkét szervezet kölcsönösen képviselteti magát a másik hatósági szervezet (fent már említett) tripartit jellegű képviselő tanácsában.

A munkaügyi hivatali szervezet alapvető funkciója valamennyi államban a szakma- és a foglalkozásválasztással kapcsolatos tanácsadás, munkaerő - kiközvetítés, munkahelyszerzés minél hatékonyabb biztosítása, a csökkent munkaképességűek és fogyatékosok szakmai rehabilitációja, a munkahelyek biztosítása és megtartásra, új munkahelyek teremtése, valamint munkaerőpiac- és szakmakutatás.

A munkahely - közvetítést e hivatalok munkaközvetítő kirendeltségei végzik. Nagy-Britanniát és Hollandiát kivéve a munkaerő - közvetítés állami monopólium. Nagy-Britannia ugyanis az

az egyetlen ország, ahol az állásközvetítő irodák vállalkozásként, díjazás felszámolása mellett, korlátlanul működhetnek. Hollandiában viszont csak azok a magánközvetítő irodák működhetnek, amelyek még 1929 előtt alakultak meg. E közvetítő irodák végezhetik csak díjazásos szolgáltatásként a munkaerő-közvetítést. Egyebekben a munkaerő-közvetítés ingyenes szolgáltatás. Ez vonatkozik azokra a művészi foglalkozásokra, ahol az Európai Unió valamennyi tagállama a saját érdekvédelmi szervezeteinek lehetőséget ad arra, hogy ingyenes szolgáltatásként saját közvetítő szervezeteket működtethessenek (képzőművészek, színészek, színházi és filmszakemberek, zenészek, újságírók, stb.). A munkaközvetítés állami monopóliuma azonban nem zárja ki az újságban történő álláshirdetést.

Mivelhogy a munkaközvetítés állami monopólium, általános előírás, hogy minden munkáltató köteles pénzbírság terhe mellett a helyileg illetékes közvetítő - irodának a nála üresen lévő állásokat bejelenteni, valamint személyi adatokkal együtt azt is, ha valamely munkavállalójának a munkaviszonyát megszünteti. Ha egy munkáltató új munkaerőt kíván felvenni, a legtöbb állam előírása értelmében először a közvetítő iroda nyilvántartásából kell választani, és csak ha nem talál ott megfelelő személyt, akkor hirdethet meg sajtó útján állást. Ez alól csak családtag vagy közeli hozzátartozó jelent kivételt. A német jog szerint ezen kívül a munkaadó az alkalmazástól számított 8 napon belül azt is köteles a közvetítő hivatalnak bejelenteni, hogy kit és milyen munkakörbe vett fel. Ezzel függ össze, hogy a munkaközvetítő irodák szakmák és foglalkozások szerint nyilvántartást vezetnek azokról az állás-, illetve munkanélküliekről, akik náluk bejelentkeznek. A bejelentkezés viszont az ilyen személyeknek alapvető érdeke, mert ez az egyik alapvető feltétele a munkanélküli segély folyósításának. A munkanélküliek nyilvántartását a közvetítő irodán belül a kiközvetítő bizottság állítja össze. A bizottság a jelentkezőket meghallgatja és eligazítja. A szakmai alkalmasság szerint történő helyes elirányítás biztosítása érdekében a bizottság javaslatot tehet pszichológiai és orvosi vizsgálatra, melynek költségeit az állam viseli. Ezt követően állítja össze a bizottság szakmai típusok, képesítések és elhelyezkedési kívánságok szerint a listákat, illetve veszi fel a megfelelő listára a jelentkezőket. Meghatározott, általában 30 éves korig az ifjú munkavállalókat külön listán rangsorolják, és munkába állításukról hangsúlyozottan gondoskodik a munkaközvetítő hálózat. Elhelyezésükről általában kétféleképpen gondoskodnak. Többnyire rövid (30 vagy 60 napos) próbaidő kikötésével közvetlenül elhelyezik őket, vagy pedig képzési szerződést kötve gondoskodnak foglalkoztatásukról.

Ezen túlmenően a munkaközvetítő irodák több közös piaci országban a foglalkoztatási alap számlájára a kifizetésre kerülő munkabér bizonyos százaléka arányában meghatározott időre szóló támogatást adnak azoknak a munkáltatóknak, akik a munkaközvetítőnél nyilvántartásba vett munkanélkülivel töltik be a náluk megüresedett munkahelyeket. Ugyanígy, néhány állam szintén a foglalkoztatási alap terhére, több havi munkabérének megfelelő díjazásban részesíti azt a személyt is, aki nyugdíjazása előtt olyannak adja át az állását, aki munkanélküliek listáján szerepel. Ez esetben tehát gyakorlatilag mind a távozó munkavállaló, mind pedig a felvevő munkáltató honoráriumban részesül. (Dánia, Egyesült Királyság, Franciaország).

Ugyanígy meghatározott időre (általában egy évre) honoráriumban részesül az a munkáltató is, aki rövidített munkaidős foglalkoztatást vezet be. A kieső órákra szóló munkabért a Munkaügyi Hivatal a foglalkoztatási alap terhére fizeti. A rövidített munkaidő intézményes bevezetésére a Munkaügyi Hivatallal és a szakszervezetekkel egyetértésben, illetőleg az ő indítványukra a munkanélkülivé válás elkerülése érdekében akkor kerül sor, amikor egy-egy vállalatnál valamilyen gazdasági oknál fogva létszámleépítést terveznek.

Nagy-Britanniában az 1978. évi Employment Subsidies Act (Munkahelytámogatási Törvény) a rövidített munkaidős foglalkoztatási program mellett bevezette még az ún. „közérdekű vállalati - vállalkozási segítőprogramot” (Community Enterprise Programme) is. Ez egy átmeneti program keretében történő különleges foglalkoztatás (Special Temporary Employment Programme), amelynek keretében meghatározott közérdekű terveket valósítanak meg. Ennek keretében az arra kijelölt, illetve arra jelentkező vállalatok minimálisan 200 munkavállalóval rendelkező kisvállalatok munkaerő-fenntartását segítik elő 6 hónapon keresztül, heti 20 fonttal, hogy ez alatt az idő alatt mindenki teljes állást szerezhessen. Ez a rendszer már átmenetet képez a munkaerő-kikölcsönzés intézményéhez.

A munkanélküliség ellen ható másik intézkedés a munkaerő - kölcsönzés. A Európai Unió tagállamaiban, de más nyugat - európai államokban is e tevékenységet külön erre a célra specializált vállalatok folytatják, amelyek a személyzeti állományukba tartozó munkaerőket más vállalatok számára meghatározott időre szólóan, vagy meghatározott munkák elvégzésére kölcsönzik. A munkavállalók fizetését a kikölcsönző vállalat folyósítja, amely a munkaszerződésben előre meghatározott, és amelyből a munkaerő - kikölcsönző vállalat nem vonhat le semmit. A kikölcsönzésre kerülő munkavállalóknak a személyi alapbér akkor is jár, ha átmenetileg nincsen sehová kikölcsönözve. Amikor viszont a kikölcsönzött vállalatnál dolgozik, a teljesítménye után azt a munkadíjazást kapja, amit a nem kikölcsönzött saját munkavállalók kapnak. A kölcsönvevő tényleges munkáltató sem jogosult levonni a munkadíjból a kölcsönadó vállalatnak járó „kikölcsönzési” díjat. Ezt figyelembe véve a kikölcsönző vállalat szavatolni köteles, hogy kikölcsönzéskor a munkavállaló a szerződésben rögzített és az általa fizetett bért megkapja, valamint a foglalkoztatott saját munkakörében dolgozik a kikölcsönzés ideje alatt. A munkaerő - kikölcsönzés intézményét a Európai Közösség tagállamai hasonlóképpen szabályozzák az Európa Tanács ide vonatkozó irányelvei szerint. Ennek figyelembevételével több tagállam tiltja a Európai Közösség tagországain kívülre történő külföldi munkaerő - kölcsönzést. Hogy visszaélésekre és munkavállalói kizsákmányolásra ne kerülhessen sor, ilyen tevékenységet általában munkaügyi minisztériumi jóváhagyással vagy állami koncesszió alapján folytathatnak a vállalatok. A koncesszió birtokosa a holland jog szerint név és képesítési adatok megadása mellett hetenként közlést kötele adni arra vonatkozóan, hogy a munkavállalói közül kik állnak rendelkezésre. A koncesszió birtokosa a munkaügyi minisztériumot a cég igazgatóságának, a cégvezető személyének vagy címének megváltozásáról, a cég mindennemű „megreformálásáról”, így megszűnéséről, átadásáról vagy eladásáról köteles tájékoztatni.

Külön hangsúlyt fektet a nyugat-európai jog a csökkent munkaképességűek és a testi - szellemi fogyatékosok megfelelő munkába állítására. Az Európai Közösség valamennyi tagállamában kivétel nélkül megtalálható az a rendelkezés, hogy a meghatározott munkavállalói létszámot foglalkoztató munkahelyek – ha gazdasági profiljuk alkalmas rá – meghatározott százalékát (általában 2-4%-át) testi-szellemi fogyatékoság mellett csökkent munkaképességűekkel vagy egyéb okból „nehezen beilleszkedő” személyekkel kötelesek betölteni. Ezen kívül az egyes települések és karitatív testületek közmunkaszervezésű közüzemi, valamint szociális foglalkoztatásként is alkalmaznak testi és szellemi fogyatékosokat. Ehhez hasonló az is, hogy átmeneti jelleggel munkanélküli értelmiségieknek a közigazgatásban történő foglalkoztatásáról kötelesek gondoskodni a helyi önkormányzatok. Hollandiában, ha ilyen területen fontos intézkedés válik szükségessé, a Szociális Gazdasági Tanács egy külön bizottságát kell meghallgatni. Állásfoglalásával szemben az Fellebbezési Tanácshoz lehet fordulni.

Az építőiparban annak érdekében, hogy a munkaviszony ne kerüljön megszüntetésre, az építkezési munkálatoknak kedvezőtlen időjárás miatti leállása miatt, általánossá vált a munkabért helyettesítő „fagypénz” fizetése, melynek folyósítása a foglalkoztatási-segélyezési alap terhére történik. Ez az alap fedezi a munkanélküli segély kifizetését is. A foglalkoztatási - segélyezési alap forrása részben állami támogatás, részben pedig a munkáltatóknak és a munkavállalóknak jövedelmük arányában, jogszabályban meghatározott mértékű hozzájárulása. A hozzájárulásnál a munkáltatók nagyobb százalékarányú terhet (általában 1,5%) kötelesek viselni, mint a munkavállalók (általában 0,85%).

Luxemburgban ezen kívül a foglalkoztatási alap külön forrása még az ún. szolidaritási adó, amely a személyi jövedelemadónak 2,5%-kal, a társasági jövedelemadónak pedig 1%-kal történt megemeléséből áll. Ezen kívül a központi állami hozzájáruláson felül a községek az általuk beszedett iparadó 2%-át kötelesek a segélyezési alapba helyezni.¹⁴⁴

Németországban a Hartz - Bizottság reformkodifikáció megvalósítását négy lépcsőben tervezte meg. Ennek következtében négy törvény született meg a Munkaerőpiaci szolgáltatások modernizációjáról (Erstes, Zweites /:23.12.2002:/, Drittes /:23.12.2003:/ Viertes /:24.12.2003/ Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt). A Hartz-I-törvény az „Arbeitsförderungsgesetz” módosításával a munkaerő - közvetítés gyorsítására hozott új szabályokat, továbbá liberalizálta a munkavállaló átengedésére vonatkozó szabályokat és az idősebb munkavállalók érdekében eltörölte a részmunkaidős foglalkoztatás egyes korlátozó előírásait. A Hartz II. tv. újraszabályozta a munkanélküli segély kifizetésének átmeneti zárolásának az időtartamát és jogalapját (Sperrzeit). A Hartz-III. törvény a munkaerő - piaci szolgáltatások új, eddig nem alkalmazott eljárásait vezette be, aminek keretében átalakításra került a Szövetségi Munkaügyi Hivatal (Bundesanstalt für Arbeit), továbbliberalizálódott a munkavállaló-átengedés és a munkavállaló kiküldetés. Ezen kívül leszállításra került az idős munkavállalót védő korhatár. A Hartz-IV-tv. Pedig a szociális segélyt összevonta a munkanélküli segéllyel.¹⁴⁵

A munkanélküliek munkához juttatása terén a Hartz-IV-törvény által bevezetett újítások közül az első az ún. „mini - job”, azaz az alkalmi munkavállalás, aminek a keretében a Hartz-IV-törvény az ún. „Egyéni Részvénytársaság”, az „Ich - AG” intézményét alakította ki. Ez hasonlít a magyar alkalmi munkavállalás intézményéhez, amelyet ugyancsak a tartósan munka nélkül lévők érdekében alakítottak ki nálunk. Az ilyen személyek bárhol és bárkinek alkalmi munkát végezhetnek. Az ilyen munkavállalók alkalmi munkakönyvvel rendelkeznek, amibe a munkát adók beírják, hogy az alkalmi munkavállaló milyen munkát és mennyi idő alatt végzett és mennyi volt a keresménye. A keresmény társadalombiztosítási járulék és jövedelemadó köteles. A Hartz - reform keretében kialakított „Ich - AG” is hasonlóképpen működik azzal a különbséggel, hogy ott a „saját részvényvállalkozónak” csak a tb. járulékok és a jövedelemadó törvényileg megállapított összegének a felét kell kifizetnie. A másik eltérés, hogy a munkanélküliek „Ich AG” alkalmi munkavállalást ugyancsak a munkaügyi hivatalok munkatársaiból mellékfoglalkozásként gyakorolva szervezett ún. „személyzetkiszolgáló ügynökségek” (PSA) látják el, amelyek segítik az ilyen „én részvény vállalkozásban” állókat abban, hogy munkamegbízáshoz jussanak. Az „Ich - AG” program keretében dolgozó tartós munkanélküliek azon felül, hogy a helyi önkormányzattól a szociális törvény alapján rendszeres havi szociális segélyben részesülnek, amit a PSA-on keresztül a területileg (lakóhely szerint) illetékes munkaügyi hivatal által három éven át folyósított munkanélküli pótlék (Zuschuss) egészít ki. A pótlék havi összege 29 euróra rúghat, ha az

¹⁴⁴ Jura Europae I-III. Band 10-90. I. Cap.

¹⁴⁵ Schäfer, 9., 30-32. pp. Weyand/Düwel, 42-47. pp.; Gaby Wunderlich, Die Hartz gesetze I-IV., In: Hagen/Spermann (Hrsg.) 11-33. pp.

illető egy meghatározott összegű keresményt, ill. igazolt munkavégzést mutat fel. Ha a keresmény, ill. a munkavállalás ennél kevesebb, akkor a pótlék összege arányosan csökken. Azoknál a tartós munkanélkülieknél, akik ebben a „mini - Job”, ill. „Ich AG” alkalmi munkavállalási programban tartósan részt vesznek, az előnyügdíjkorhatárt a reformmódosítás a főszabályként érvényesülő 58 évről 52 évre szállította le.¹⁴⁶

A munkanélküli részéről fennálló együttműködési kötelezettséget a munkaügyi hivattal az álláskereső és a képzésre, átképzésre való menetel tekintetében azzal a szigorította a Hartz - reform, hogy a bizonyítási terhet megfordította. Eddig ugyanis a magyar szabályozáshoz hasonlóan – amelyet a német szabályozásból vettünk át – a hivatalnak kellett bizonyítania azt, hogy a munkaügyi hivatal által felajánlott állás vagy a felajánlott átképzés megfelel a munkanélkülivé vált személy képzettségének, képesítésének, személyi és családi körülményeinek, ideértve a korát és egészségi állapotát is. A Hartz - reformmal a bizonyítási teher azonban megfordult. Ezen túl a munkanélkülit terheli annak a bizonyítása, hogy számára családi, személyi és egészségügyi körülményei vagy kora miatt a felajánlott állás vagy az a képzés, ill. átképzés, amelyre irányította a hivatal, számára nem felel meg. Hogy e körülmények valamelyike a munkanélküli részéről fennáll, az új szabályozás alapján hitelt érdemlő módon neki igazolnia kell.¹⁴⁷

A tengerentúli és az európai angolszász liberalizmus hatására kezd több országban felpuhulni az állásközvetítés korábbi állami monopóliuma és az iparszerűen ellenszolgáltatás fejében folytatott magán - munkaközvetítés tilalma. Mint már ezt fentebb kimutattuk a díjazás ellenében iparszerűen, vállalkozási jelleggel folytatott munkaközvetítés az Egyesült Királyságban és Írországban korábban is és ma is engedélyezett tevékenységnek számított és számít. A közép- és a kelet-európai régióban a vállalkozásként működő magán - munkaközvetítés jogilag is elismerté vált. Igen sok nyugat-európai államból e térségbe költözött személy és cég folytat munkaközvetítői tevékenységet legális alapon. Sőt, a közép-kelet-európai térségnek nem az EU-hoz tartozó tagállamaiban a magán-munkaerőközvetítés összekapcsolódik a munkaerő - kölcsönzéssel. Nem uniós közép-, kelet-európai államokban ugyanis a két tevékenységnek egy vállalkozás keretében történő folytatására lehetőség van, ami lehetővé teszi, hogy az iroda ugyanattól az ügyféltől közvetítési díjat kérjen, majd ugyanezt a személyt kölcsönmunkaerőként saját cégéhez veszi fel¹⁴⁸. Ilyen megoldással az EU tagállamaiban élni nem lehet, mivel – igen helyesen – a két tevékenység összekapcsolását a munkaerő – kölcsönzésről szóló 2008/104. sz. EK. irányelv tiltja. Ugyanakkor viszont általános gyakorlattá vált bérmegetakarítási célzattól a munkavállalók tömeges elküldése (Massenentlassung Redundantia) azzal a tanáccsal, hogy melyik munkaerő - kölcsönző céghez forduljanak, amely a cégnek a kölcsönző vállalattal előzetes megállapodása alapján olcsóbb kikölcsönzési díjért és munkabérért tartós jelleggel „kikölcsönzi”, tulajdonképpen bérbe adja annak a cégnek, amelytől elküldésre került. Ez ma Nyugat-Európában és hatására a közép-kelet-európai államokban is általános gyakorlattá vált, így Magyarországon is¹⁴⁹. Visszatérve az EGK tagállamaira, vagyis az EU régi tagállamaira, az állami monopólium fellazulására és az iparszerű magán - munkaközvetítés térhódítására oly módon került sor,

¹⁴⁶ Schäfer, 31-32. p.; Karl-Georg Loriz, Die Wiederbelebung des Privatautonomie im Arbeitsrecht. Zeitschrift für Arbeitsrecht (ZfA). 34. Jahrgang, 2003. Band. 640-645. p.

¹⁴⁷ Schäfer, 11-12. p.

¹⁴⁸ Globalisierung oder Gerechtlichkeit. Politische Herausforderung der Gegenwart Internationale Konferenz, Budapest, 30.05-01.06.2007. Panel II. Impulseeffect. (Org. Friedrich Ebert und Hans Böckler Stiftung.)

¹⁴⁹ Walter Veinkleinberg (Institut für Kirche und Gesellschaft der Evangelische Kirche von Westfalen (Iserlohn), Korreferat an der Konferenz „Globalisierung und Gerechtigkeit”, Panel III.; Magyarországon a multinacionális cégeknél a munkaerő 70%-a kölcsönmunkavállalókból áll a szakszervezeti vezetők állítása szerint. Munkaértekezlet a munkaerőkölcsönzésről. Friederich Ebert Stiftung, Budapest, 2005. dec.

hogy az újonnan létesült állásközvetítő cégek az 1920 előttiéiként működnek, amiért az anyacégnek meghatározott évi díjat fizetnek, amit szerződésben rögzítenek¹⁵⁰.

A Hartz-IV-reform – mint az előzőekből kitűnik – jelentősen megszigorította a közvetítés feltételeit. A statisztikai adatok is azt mutatják, hogy az alulképzett és semmilyen szakmai képzettséggel nem rendelkező munkanélkülieket igen nehéz a munkaerőpiacra eredményesen visszavezetni. Ezért azon túlmenően, hogy gyakorlatilag bármilyen felajánlott munkát, állást és akár közmunkát is el kell a munkanélkülivé vált személynek vállalnia, előtérbe került a munkanélküliek szakmai alapképzésre, továbbképzésre és feltételek elfogadását és teljesítését a munkaügyi hivatal következetesen megköveteli és szigorúan számon is kéri. A felajánlott álláshelyet, valamint a felkínált képzést, valamint az ún. „Ich - AG” keretében vagy annak kiegészítését jelentő „ein Euro Job”-ot (erről majd később) el kell fogadni. Jóllehet, a Hartz-IV - reformprogram kimondja, hogy az állásfelkínálásnál, a képzésre vagy „ein Euro Job” elnevezésű közmunkára küldésnél figyelembe kell venni a munkanélküli személyi körülményeit, családi és egészségi állapotát, életkorát, képzettségét, valamint kis megterheléssel járó mobilizálhatóságát. Az érintettek a foglalkoztatási hivatal lélektelenül szigorú eljárásaira és szankcionálási gyakorlatára panaszkodnak¹⁵¹. A Hartz IV-reformnak egy igen humánus előírása, hogy ha az eredményes munka – kiközvetítés következtében a munkanélkülinek egyedül vagy családjával együtt (főleg ez utóbbinak az esetében) az ország más vidékére vagy településére kell átköltöznie, az igazoltan szükségessé vált átköltözési költségeket a foglalkoztatási hivatal megtéríti. Az érintettek egy jelentős része azonban arról panaszkodik, hogy a foglalkoztatási hivatalok nem várják be, amíg egy olyan kedvezőbb álláslehetőséget nem találnak, amely mellett nem kell költözniük, hanem az első felkínált lehetőség elfogadására kényszerítik a munkát keresőt, viszont az átköltözés költségeit csak csökkentett mértékben térítik meg¹⁵².

Ennek ellenére úgy tűnik, hogy a Hartz-IV. alapján történő munkaügyi hivatali állásközvetítő gyakorlat és a Hartz-IV. szerinti állásközvetítési rendszer megújítása eredményes. Ezt igazolják a statisztikai adatok. Míg ugyanis a régi NSZK területén 1990-ben a munkanélküliségi ráta 7,2%-ot tett ki, ami fokozatos évi növekedéssel 2006-ra elérte a 10,2%-ot, addig a Hartz-IV. hatására 2009-re lement 6,9%-ra. A volt NDK területén ugyanezt az időszakot számítva 14%-ról felment 20,1%-ra, majd a HARTZ reform bevezetését követő évben lecsökkent 13%-ra. Össznémet relációban az 1992. évi munkanélküliség 9,5% volt, ami 2006-ra felugrott 12%-ra, 2009-re azonban lecsökkent 8,2%-ra¹⁵³.

Az Flt. alapján a nyugat - európai modellhez hasonlóan szerveződött át Magyarországon is az állami munkaközvetítő hivatali hálózat. E törvény azonban – ellentétben a közös piaci államok többségével – lehetőséget ad arra, hogy a Munkaügyi Minisztériumnál történő bejelentés és nyilvántartás mellett munkaerő - közvetítés tevékenységet magánvállalatok is folytathassanak. 1998 márciusától ilyen tevékenységet vállalkozásszerűen, díjazás ellenében is lehet végezni, nemcsak karitatív jellegűen, mint pl. Belgiumban vagy Németországban. Az, hogy az ilyen tevékenység vállalkozásjellegűen is folytatható, ellentétben áll az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa irányelveivel és az összes közös piaci tagállam ide vonatkozó előírásával. A mai magyar informális gyakorlat azt mutatja, hogy súlyos pénzekért sokan folytatnak Magyarországon ellenőrzés alól kivont állásközvetítő tevékenységet, egy

¹⁵⁰ Információ Reka Urbantrie, Niemengen, Holland Jogsegélyszolgálat.

¹⁵¹ Anne Ames: Hartz IV. in Baden-Württemberg. (Die Erfahrungen der Betroffenen mit der Umsetzung und den Auswirkungen des SGB II.) Hrsg.: Hans Böckler Stiftung. 2008. S. 29-30.; 54; 58.

¹⁵² Anne Ames, 68-71.

¹⁵³ Deutschland in Zahlen, 1. 13.

időben pedig maga az állam, kifejezetten e célra szervezett vállalatán keresztül közvetített ki, illetve kölcsönzött ki külföldre magyar munkavállalókat, akiknek valutában járó munkadíját a vállalat vette fel, miközben a munkavállalóknak a munkabér töredék részét juttatta vissza forintban. Az összehasonlításból kitűnik, hogy ez is teljesen ellentétes a Európai Unió irányelvei által meghatározott munkaerő-kikölcsönzés szabályaival.

Előrelépés viszont már az, hogy a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról megalkotott 1991. évi IV. törvény (Flt.) – teljesen szakítva a munkaügyi igazgatás korábbi alá- és fölrendeltségen nyugvó rendszerével – országos és területi szintű munkaerőpiaci szolgáltatási szervezeten és paritásos képviselőten, valamint együttműködésen nyugvó olyan igazgatást épít ki, amely az érdekeltek konszenzusán nyugszik. Az Flt. számos időközi módosítása azonban sokat rontott e pozitív vonásokon.

Magyarországon az ingyenes állami munkaközvetítés rendszerét a 2005. évi reform nem érintette. Továbbra is a hagyományos közigazgatási módszerekkel működik a munkaügyi hivatalok részéről történő munkaközvetítés, amelyet azonban a gyakorlatban csak vállalkozásként működő magán - munkaközvetítői hálózat egészít ki, amelyre a Flt. 6. §-ának (3) és (4) bekezdései lehetőséget adnak. Bár ugyanezen a helyen a német megoldáshoz hasonló nem vállalkozási jellegű magánmunka közvetítésre a Flt. lehetőséget ad, ami a Hartz - rendszerhez hasonlóan az állami munkaközvetítés alvállalkozójaként működhetne, erre azonban még nem került sor.

3.2.2. Képzések elősegítése

Az aktív munkaerő - piaci programok legdrágább típusai a képzési programok. A képzési programok célja a célcsoport ellátása olyan tudással (humán tőkével), melyet a munkaadók pozitívan értékelnek, így a program a célcsoport foglalkoztathatóságát hosszú távon növelheti meg. A kiszorítási hatások is a lehető legkisebbek ilyen programok esetében, hiszen több képzett munkaerőt egy rugalmasan működő piacgazdaság hosszú távon anélkül tud felszívni, hogy a magasabban képzettek piacán romlanának a körülmények. Ezek a programok általában a legdrágábbak, vagyis az állam szempontjából a legnagyobb hozzájárulást igénylik, így a használatuk tényleg csak akkor indokolt, ha más típusú programokkal szemben ezek jóval nagyobb haszonnal kecsegtetnek. A képzési jellegű programok azon a feltételezésen alapulnak, hogy a fiatal korban nem megfelelően elsajátított képességeket és tudást később, felnőtt korban is pótolni lehet, sőt célzottabb, bár rövidebb ideig tartó programok segítségével ez akár hatékonyabb is lehet a fiatalkori tanulásnál.

A képzési programok közé tartoznak az általános képzések, a szakképzések és a munkahelyi képzések. Míg az első kettő a normál iskolarendszerű oktatáshoz hasonlóan osztályteremben történik tanár vagy kurzusvezető segítségével, addig az utóbbi valódi munkahelyen, a munkafolyamatot a lehető legközelebről bemutatva folyik. Az általános képzések esetén a program nem közvetlen szakmára készít fel, hanem olyan általános készségek elsajátítását tűzi ki célul, melyek a munkaerőpiacon hasznosak lehetnek (számítástechnika, nyelvismeret, stb.). A szakképzések esetén a program célja magától értetődően az, hogy a célcsoportot konkrét szakmai tudással lássa el. A munkahelyi képzéseket gyakran egészítik ki később foglalkoztatás-támogatással is. A résztvevők ilyen esetben egy többnyire rövidebb képzési periódus után munkalehetőséghez is jutnak, hogy a támogatott periódus alatt a lehető legtöbbet tanulhassák meg az adott szakmáról.

A képzési programok magas költségei ellenére a legelterjedtebb aktív munkaerő - piaci programoknak számítanak a fejlett világban. A hatástanulmányokból összességében az

mondható el, hogy a képzések zéró vagy gyenge pozitív hatást mutatnak ki. Különösen sikertelennek tűnnek a fiatalok számára kiírt képzési programok. A fejlődépszichológia és a készségek formálódásának közgazdasági irodalma alapján meglepő lenne, ha súlyos gyermekkori és fiatalkori mulasztásokat pótolhatna néhány hónapos felnőttkori képzés. A munkahelyi képzések általában sikeresebbek az osztálytermi képzéseknél, a szakképzések pedig sikeresebbek az általános képzéseknél, legalábbis ha megfelelő alapokkal rendelkezők kapják.

A posztkommunista országokban elterjedt képzési programok egyik speciális fajtája az átképzés. A strukturális átalakulások következtében tömegek veszítették el az állásukat úgy, hogy szakmájuk iránt jelentősen csökkent, vagy meg is szűnt a kereslet. Az átképzések célja, hogy azoknak az embereknek, akiknek a tudása feleslegessé vált, megpróbáljanak új, a jövőben sikeresebbnek tűnő szakmákat tanítani. Az átképzések eredményei különböző országokban vegyes képet mutatnak, de a hatás nem túlságosan nagy ott sem, ahol a programok sikeresnek tűnnek.¹⁵⁴

Az álláskeresők egy jelentős részének az elhelyezkedési esélyeit személyiségfejlesztéssel és szakmai képzéssel kell növelni. Amíg a régebbi mentalitás alapján egy szakma általában elegendő volt az aktív életpálya végéig – fejlődés, új ismeret egy emberöltőn át alig volt -, addig ma legalább két-három, esetenként több szakmára is szükség van egy életpálya során. Ez a megállapítás azonban nemcsak új szakmák megtanulására vonatkozik. Egy-egy szakmán belül is tömegével jelennek meg négy - öt évenként az új anyagok és technológiák. Természetesen ezeket is meg kell tanulni az idősebb és fiatalabb szakembereknek egyaránt. Éppen ezért, a képzések támogatása a foglalkoztatáspolitikai egyik legfontosabb eszköze.

A munkaerő - piaci képzés támogatása olyan foglalkoztatást elősegítő aktív eszköz, amellyel a munkanélküli vagy a munkaviszonyban álló, de a munkanélküliséggel reálisan veszélyeztetett rétegek képzésével növelhető az elhelyezkedésük, illetve a munkahelyük megtartásának esélye.

A jogszabályi rendelkezések értelmében a képzések támogatásának feltételei: nyilvántartott álláskereső; 25. életévét (felsőfokú végzettségűnél 30. életévét) nem töltötte be és tanulói/hallgatói jogviszonya megszűnését követően nem szerzett jogosultságot álláskeresési járadékra és segélyre; GYES/GYED/TGYS/GYET vagy ápolási díj jogosultja (gyermek egyéves – GYED esetén másfél éves kora után, GYES és GYET esetén kereső tevékenység hiányában); rehabilitációs járadékban részesül; munkaviszonya várhatóan egy éven belül megszűnik és ezt a munkáltató igazolhatóan közölte; közhasznú munkavégzésben vesz részt, vagy munkaviszonya rendszeres képzés nélkül nem biztosítható.

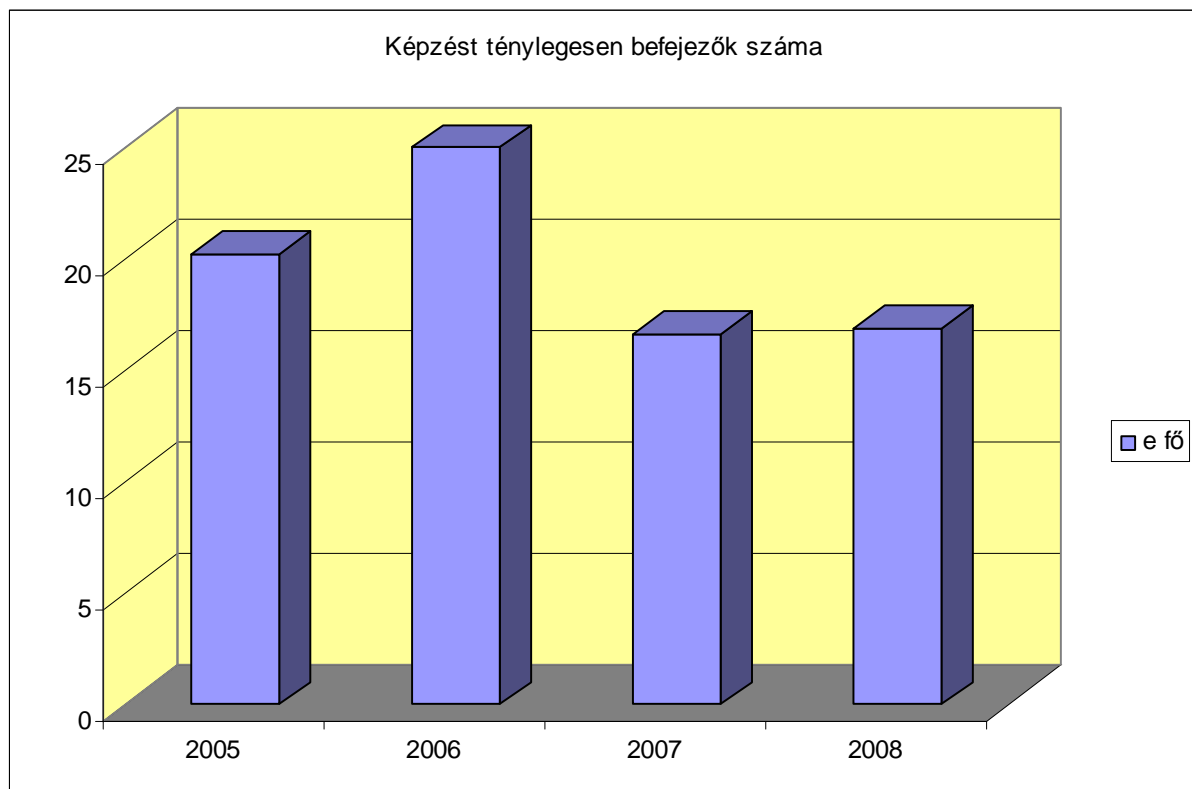
A magyar Foglalkoztatási törvény következetesen nem át-, illetve továbbképzést említ, hanem az általánosabb érvényű „képzés” szót használja, tehát a képzetlen munkavállalói réteg első képzését is támogatandó feladatnak tartja, ami az általános iskolát végzett vagy azt abbahagyó, illetve a középfokú oktatásból lemorzsolódó tizennyolc éven aluli munkanélküli fiatalok esetében különösen fontos.

Ez az eszköz azonban csak abban az esetben lehet hatékony, ha a képzés olyan szakmákban, olyan területeken valósul meg, amelyekben a résztvevők elhelyezkedése biztosítható, ezért a

¹⁵⁴ Hudomiet Péter és Kézdi Gábor: Az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatai (Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, III. évfolyam 1. szám 2008.)

munkaügyi központok – a munkaerő - piaci igényekre tekintettel - minden évben összeállítanak egy képzési listát, amely megtalálható a munkaügyi kirendeltségek ügyfélvárójában. Az ÁFSZ által támogatott munkaerő - piaci képzésekbe alapvetően kétféle módon kapcsolódhatnak be a munkanélküliek: vagy a munkaügyi központ által ajánlott szakmákban, szakirányokban kezdik meg tanulmányaikat (ajánlott képzés) vagy olyan, egyéni érdeklődésüknek megfelelő képzést választanak, amit a munkaerő - piaci igények, illetve a rendelkezésre álló források figyelembevételével a munkaügyi központ is elfogad és támogat. Ez utóbbiak az elfogadott képzések.

A támogatás formái: keresetkiegészítés vagy keresetpótló juttatás, valamint a képzéssel kapcsolatos költségek megtérítése.



2005-ben a kétféle képzési formában együttesen 20,2 ezer – az egy évvel korábinál 49,7%-kal kevesebb – munkanélküli fejezte be tanulmányait. Többségük (69,6%-uk) a munkaügyi központok által ajánlott képzésekben vett részt, a többiek az egyéni érdeklődésüknek megfelelő elfogadott képzéseket választották. A részvételi arányok alapján elmozdulás következett be a képzés szerkezetében az ajánlott képzések javára, 2004. évhez képest 61,7%-ról 69,6%-ra emelkedett a képzést befejezettek között az ajánlott képzést befejezett munkanélküliek aránya. Az elfogadott képzést befejezett munkanélküliek elhelyezkedési mutatói kedvezőbbek voltak az ajánlott képzésből kikerülőknél (51,4 ill. 43,8%), az elhelyezkedési arányok ebben a képzési formában átlagosan 5,8 %-pontos növekedést mutattak az előző évhez képest, míg a másik típusú képzésben 1,7 %-pontos csökkenés következett be. A képzést befejezettek számának – előző évhez képest tapasztalt – jelentős visszaesését nagyrészt az idézte elő, hogy a 2005-től kötelezően alkalmazott közbeszerzési eljárások miatt a tanfolyamok indítása zömében a II. félévre toldott, így a monitoring vizsgálatokba csak az év végéig befejeződött (rövidebb futamidejű) tanfolyamok résztvevői tudtak bekerülni.

A 2006. évben közel 25 ezer fő munkaerő - piaci képzése fejeződött be, ami az egy évvel korábbinál 1900 fővel (8,3%-kal) nagyobb létszámot jelentett. A munkaviszonyban nem állóknak biztosított képzéseknél összességében 2,1 ezer fős (10,5%-os) létszámbővülés mutatkozott, a munkaviszonyban állók képzését befejezettek létszáma ugyanakkor 200 ezer fővel (9,5%-kal) csökkent. A képzések szerkezetében folytatódott az eltolódás a munkaügyi központok által ajánlott képzések irányába. Az egy évvel korábbi 69,6%-kal szemben a vizsgált időszakban a munkaviszonyban nem állók 78,2%-a (17,5 ezer fő) a képzésnek ezt a formáját választotta. Az elfogadott képzést befejezettek 4,9 ezer fős létszáma 1,3 ezer fővel (20,9%-kal) kisebb, mint a 2005. évben volt.

2007-ben közel 16,6 ezer fő munkaerő - piaci képzése fejeződött be, ami az egy évvel korábbinál 8,1 ezer fővel (32,9%-kal) kisebb létszámot jelentett. A munkaviszonyban nem állók képzéseinél összességében 6,9 ezer fős volt létszámcsökkenés, a munkaviszonyban állók képzését befejezettek létszáma pedig 1,2 ezer fővel csökkent.

A nem munkaviszonyos képzések szerkezetében folytatódott az ajánlott képzések arányának növekedési tendenciája az elfogadott képzések rovására. 2005. évben az ajánlott képzések aránya 69,6% volt, 2006. évben 78,2% és 2007. évben 79,6% (12,3 ezer fő).

A 2007-es évben a munkaerő - piaci képzést 17,1% fejezte be, ebből 16% volt a munkanélküliek képzése. A nem munkaviszonyos képzést befejezők háromnegyed része a munkaügyi központok által ajánlott képzéseken vett részt. Munkaviszonyban nem állók képzését befejezők aránya Nyugat - Dunántúlon a legmagasabb, 42,6%, szintén kiemelkedő (22,4%) ez az arány a Közép - Dunántúli régióban. A legalacsonyabb (10,9%) a képzést befejezők aránya a Dél - Alföldi régióban.

Munkaviszonyban állók képzését a legnagyobb arányban a közép - magyarországi régióban fejezték be a résztvevők, a létszám közel háromszorosa az országos átlagnak. Nyugat-Dunántúlon ezt a képzési formát csupán 15-en fejezték be.

A munkaerő - piaci képzéseket befejezők között a 30 év alattiak képezik a legnagyobb csoportot, létszámarányuk 46,4%.

A képzést befejezettek létszáma 2007-ben az előző évinek kevesebb, mint 70%-a, a legnagyobb létszámcsökkenés a Dél - Alföldön és a Dél - Dunántúlon következett be, a képzést befejezettek száma közel a felére esett vissza, Közép-Magyarországon és Észak-Magyarországon viszont a csökkenés mindössze 13% volt.

A munkaviszonyban állók képzését befejezők létszáma a 2006. évinek a 46,2%-ára esett vissza, a létszám alig csökkent az Észak-Alföldön (5,4%), míg Dél - Dunántúlon és a Dél - Alföldön 65% körül volt a visszaesés.

2008-ban közel 16,9 ezer fő munkaerő-piaci képzése fejeződött be, ami az egy évvel korábbinál mintegy négyszáz fővel nagyobb létszámot jelentett.

A nem munkaviszonyos képzések szerkezetében folytatódott az ajánlott képzésének arányának növekedési tendenciája, míg az ajánlott képzést befejezők száma nőtt, addig az elfogadott képzéseket befejezők száma csökkent 2008-ban. Ez is mutatja, hogy az egyre erősödő törekvést, hogy az álláskereső munkaerő - piaci képzését az úgynevezett hiányszakmák felé próbálják terelni a munkaügyi központok.

A munkaviszonyban nem állók képzéséből kikerülők aránya 17,1% volt, ennek 84,8%-a volt ajánlott képzés. Munkaviszonyban nem állók képzését a legnagyobb arányban a nyugat - és közép - dunántúli régióban fejezték be (39,2% és 37,2% volt az arányuk), ez az arány több, mint kétszerese a 17,1%-os országos átlagnak. Észak - Magyarországon ez az arány csupán 10,3% volt.

Munkaviszonyban állók képzését befejezők aránya igen alacsony, mindössze 1,4%, a munkaviszonyos képzést befejezők aránya Dél - Dunántúlon a legmagasabb, 3,3%, a legalacsonyabb (0,1%) a közép - dunántúli régióban.

A munkaerő - piaci képzéseket befejezők között a 25 év alattiak aránya magas, 20,7%, (az állás keresők között e korcsoport aránya 16%).

A képzést befejezettek létszáma 2008-ban az előző évihez képest 9,3%-kal emelkedett, a legnagyobb létszámnövekedés Közép - Magyarországon, és Nyugat - Dunántúlon következett be, szintén nőtt a képzést befejezők létszáma a Dél - Alföldön. A képzésen belül az elfogadott képzések száma 16,2%-kal csökkent, míg az ajánlott képzések száma 15,2%-kal emelkedett. A munkaviszonyban állók képzését befejezők létszáma a 2007. évitől 27,8%-kal magasabb, a létszám legnagyobb mértékben a Nyugat - Dunántúlon nőtt, ugyanakkor Közép - Dunántúlon kiemelkedő mértékben csökkent a képzést befejezők létszáma.¹⁵⁵



Az éves szintű vizsgálatok eredményei is azt bizonyítják, hogy ez az egyik legcélravezetőbb aktív eszköz. Azonban minden valószínűség szerint szabályai még mindig nem kellően átgondoltak, ezt igazolja az is, hogy a jogszabály elfogadása óta szinte valamennyi bekezdését módosították.

¹⁵⁵ Forrás: www.afsz.hu/statisztika/A főbb aktív eszközök hatékonysága (letöltve 2010. augusztus 27.)

Nagyon fontos elmélet, miszerint: „A tagállamoknak meg kell teremteni az életpályát végigkísérő továbbképzés lehetőségét¹⁵⁶”

Az életpályát végigkísérő képzés lehetőségének megteremtése - mint az egyik legfontosabb foglalkoztatási irányvonal – különösen fontos lehet a tartós munkanélküliség problémájának kezelésére. A szakképzett és alkalmazkodóképes munkaerő növelése érdekében - amelyek az uniós előírásoknak megfelelően elsősorban az információs és kommunikációs technológiák területén kell, hogy megvalósuljanak – született meg a felnőttképzésről szóló törvény¹⁵⁷, mely nagy előrelépést jelentett.

A törvény indokolása értelmében egy-egy ország lakossága a tőke nézőpontjából mint humán erőforrás jelenik meg, és a képzés egyre inkább úgy fogható fel, mint az emberi erőforrásba történő beruházás egyik formája. Ennek a felismerésnek a valóra válását szolgálja az egész életen átívelő képzés gondolata, amelyet a fejlett európai országok is hosszú távú versenyképességük zálogaként kezelnek. A felnőttképzés lehetőséget biztosít arra, hogy a közoktatási rendszer, az iskolai rendszerű szakképzés és a felsőoktatás eredményeire alapozva a felnőttek, amikor - változó élethelyzetük azt szükségessé teszi vagy érdeklődésük miatt – „tanulni van kedvük”, megtehessek. A felnőttképzési törvény kerettörvény, amely kiegészítő jelleggel viszonyul a hatályban lévő oktatási szaktörvényekhez.

A felnőttképzést folytató intézmény és a képzésben résztvevő felnőtt felnőttképzési szerződést köt. A felnőttképzési szerződést írásban kell megkötöni, és a felnőttképzést folytató intézménynek öt évig meg kell őriznie. A szerződésnek tartalmaznia kell a képzéssel megszerezhető képzettséget vagy kompetenciát, a résztvevő teljesítménye ellenőrzésének és értékelésének módját, a képzés helyét, időtartamát, a képzési díjat, valamint a szerződésszegés következményeit.

A felnőttképzési támogatások egy része a képző intézményt vagy azt a munkáltatót illeti meg, aki vállalja saját munkavállalója képzését, míg másik része magát a képzésben résztvevő személyt illeti. A támogatások magyar állampolgárságú felnőtt részére nyújthatók, képzése esetén.

A felnőttképzési normatív támogatás elsősorban az esélyteremtés, az esélyegyenlőség előmozdítását szolgálja a képzéshez való hozzáférésben, a szakképesítés megszerzésében, a munkaerő - piaci pozícióért folytatott versenyben. A munkaerőpiacon leghátrányosabb helyzetben lévők az államilag elismert szakképzettséggel nem rendelkezők és a fogyatékos felnőttek segítségét célozza a normatív támogatás. A támogatással ez a réteg lehetőséget kap arra, hogy egyrészt munkaerő - piaci helyzetének stabilizálása érdekében piacképes szakképesítést szerezzen, másrészt egészségi állapotának megfelelő, egyéni boldogulását lehetővé tevő kompetencia birtokába jusson. A támogatást nem a felnőtt kapja kézhez, hanem az illetékes minisztériummal támogatási megállapodást kötött akkreditált felnőttképzést végző intézmény.

A munkaügyi központ minden évben a foglalkoztatást elősegítő képzések lebonyolítására pályázati felhívást tesz közzé. A képző intézmények az előre elkészített ajánlattételi adatlapon nyújtják be pályázataikat. A munkaügyi központ összeállítja és nyilvánosságra hozza azoknak a felnőttképzést folytató intézményeknek a jegyzékét, amelyek képzési ajánlata a

¹⁵⁶ Részlet a 2002. évi foglalkoztatáspolitikai irányvonalakból

¹⁵⁷ 2001. évi CI. törvény a felnőttképzésről

felnttktkpzsról szóló 2001. évi CI. törvény 3. § (1) bekezdés b) pontjának és a (2) bekezdésben foglaltaknak megfelel.

Amennyiben év közben nyilvánvalóvá válik, hogy a korábbi képzési irányoktól eltérő képzési programok támogatása is indokolt, avagy a megjelölt irányok további támogatása már nem fejt ki kedvező munkaerő - piaci hatását, a jegyzék ennek megfelelően módosítható. Felvehető a jegyzékre az egyén vagy a munkáltató által javasolt képzési szakirány is, ha egy vagy több ügyfél abban történő részvételének támogatását a munkaügyi központ szükségesnek ítéli.

3.2.2.1. Képzés, továbbképzés, átképzés az Európai Unió tagállamaiban

Az Európai Közösség tagországaiban, de ugyanígy valamennyi piacgazdasági berendezkedésű európai államban, a képzési rendszernek négy fő formája ismeretes. Az első a növendékek szakmai képzése. Ez minden államban teljesen egységes és a piacgazdaság szerves fejlődésének az eredménye. Ugyanígy a legújabb időkben a technikai, a technológiai eljárások, valamint a különböző szakmák eredményes működéséhez szükséges ismeretanyagok rohamos növekedése magával hozta a továbbképzés intézményrendszerének a kiépítését. A munkanélküliség növekedésével egyre erőteljesebb igényként jelent meg az átképzés, amelynek intézményrendszere a felnttktkpzés. Végül az utolsó nagy szabályozási területet a csökkent munkaképességű, illetve fogyatékos személyek képzése adja. E képzési formák célja, hogy az érintett személyek társadalmilag hasznos és nekik is megfelelő munkatevékenységgel be tudjanak illeszkedni a társadalomba, pontosabban az őket körülvevő szűkebb környezetbe.

Mind a tanulóképzés, mind a felnttktkpzés és átképzés, továbbá a szellemi és testi fogyatékosok képzése és az e képzéseket szolgáló intézmények fenntartására az Európai Unió tagállamai elkülönített képzési alapokat hoztak létre. Ezek az alapok túlnyomóan állami költségvetésből táplálkoznak, de kötelesek a munkaadók és a szakszervezetek is a fenntartásukhoz hozzájárulni. E képzési rendszerek többéves programokon alapulnak, amelyeket éves konkrét tervek aktualizálnak. A képzések beindításáról és lefolytatásáról tarifaszervezetekkel és speciális munkaszervezetekkel, ún. képzési szerződések megkötésével gondoskodnak. A képzési rendszernek az Európa Tanács iránymutatásai szerint összhangban kell állnia a tarifaszervezeti rendszerrel, a munkaközvetítés struktúrájával, valamint az állami központi, regionális és helyi foglalkoztatáspolitikával. Ebbe a rendszerbe jól beilleszkedik a már említett „neokorporativista” egyezségkötési rendszer egyes régiók és települések foglalkoztatásának megoldására.

Az Európai Unió a Luxemburgi Csúcson célul tűzte ki a munkáltatói adóterhek fokozatos csökkentését, ideértve a társadalombiztosítási járulékok megfelelő keretek között tartását is, hogy ezáltal is elősegítse új munkahelyek teremtését.¹⁵⁸ Magyarországon viszont ezzel ellentétes folyamatok érvényesülnek 1990 óta. Míg ugyanis a magyar gazdaságpolitika az EU pénzügyi jogával és pénzügyi politikájával ellentétben állva előnyben részesítés útján a külföldi befektetőket adókedvezményben részesíti, addig ezt a kiesést a belföldi vállalkozásokat érintő vállalkozói adók és a többi bevételtől nem elkülönített magas társadalombiztosítási járulékokkal kívánja ellensúlyozni.

¹⁵⁸ L. Kathy Szilvia: A foglalkoztatáspolitikai alakulása az EU-ban. Európa Fórum 2003. évi 1. szám.

Az EU régi tagállamai közül az iparilag már korábbról fejlettebb frankofon, skandináv és angolszász, BENELUX - és germán államok már régen tudatában voltak a képzés, a továbbképzés és az átképzés, valamint az ezzel összefüggő rugalmas foglalkozás-váltási készség és készségfejlesztés jelentőségének. Ez meg is mutatkozik az idevonatkozó tételes jogi szabályozásban, ami EGK, majd uniós jogharmonizáció nélkül is nagyon hasonló jellegű az egyes nyugat-európai államokban. Az újraegyesítés előtti Németország jogi szabályozása is ehhez a vonulathoz tartozott, egészen 2005-ig, a Hartz - reform törvényeinek megalkotásáig. Az 1992. évi újraegyesítéssel azonban Németország átvett egy olyan volt szovjet-orosz befolyás alatt állt területet, melynek ipara, termelési és gazdasági struktúrája messze elmaradt a nála e téren összehasonlíthatatlanul fejlettebb gazdasági struktúrával rendelkező nyugat-német tartományoktól. Ez a különbség szükségszerűen magával hozta a két országrész munkavállalóinál jelentkező szakképzettségbeli különbséget is, a nyugati terület előnyére és a keleti területek hátrányára.

Az iparilag jóval fejlettebb és továbbfejlődő nyugati terület az újraegyesülés után is munkaerő - felvevő piacként nyilvánult meg, miközben a korszerűtlen keleti ipart erőteljesen szanálni, sőt felszámolni kellett. Ennélfogva a keleti tartományokból a munkanélkülivé váltak hatalmas serege vándorolt át a nyugati tartományokba, részben a korábban már vázolt munkaügyi hivatali állásfelajánlásokat elfogadva. Kiderült azonban, hogy a keleti tartományokból a nyugati tartományokba átvándorolt és még most is átvándorló, valamint a keleti tartományokban maradt munkanélkülivé váltak jelentős része szakképzettség hiánya vagy hiányos szakképzettség miatt nem helyezhető el. Ennek okán előtérbe került Németországban az állami költségvetés terhére a képzési és átképzési formák fejlesztése. A helyzet ugyanis az, hogy a tartós munkanélküliek 40% - a éppen a szakképzettség nélküliek, valamint az alacsony szakképzettségűek közül kerül ki. Az ebbe a körbe tartozó munkanélküliek aránya a nyugati tartományokban 20%, míg a keletiekben 50% a fent kimutatott 40%-os körön belül¹⁵⁹.

Mindezek okán egyre nagyobb jelentőséggel bírnak a különböző képzési, továbbképzési és átképzési formák, beleértve a vállalkozói tevékenységre történő felkészítést, a csökkent munkaképességűek és a beilleszkedési zavarokkal küzdők, valamint a gyenge szociabilitásúaknak a munka világába történő integrálását elősegítő alkalmazkodási és szemléleterősítő tréningeket is. A továbbiakban bemutatjuk, hogy ezen a téren milyen formájú képzési, stb. módozatokat alakítottak ki a jelentősebb nyugat - európai államok.

A tanulói jogviszonyt és a szakmai növendékképzést az Európai Unió tagállamainak mindegyike külön törvénnyel szabályozza. Ezek a törvények határozzák meg azt, hogy melyik az az alsó korhatár, amelytől kezdve tanuló szerződést lehet kötni (a 14. vagy a 15. életév betöltése). Ugyanakkor meghatározzák azt is, hogy a tanulói kiképzést vállaló munkáltatónak egyfelől milyen életkorúnak (általában 24. életévét betöltöttnek) és milyen képesítésűnek kell lennie (mestervizsgálattal vagy szakoklevéllel rendelkezés), valamint milyen minimális szakmai gyakorlati idővel kell rendelkeznie. A tanuló szerződés megkötése – Németország kivételével – a Jura Europae kötetében feldolgozott Európa uniós tagországok esetében írásbeli formát igényel. Németországban is előírás az írásbeliség. Ennek oka az, hogy az EU valamennyi tagállamában a tanulói szerződés megkötéséhez a kiskorú tanuló törvényes képviselőjének a hozzájárulása szükséges. A tanulói szerződés felbontásánál ez azonban már nem érvényességi kellék. Másrészt ezen túlmenően minden tanulói szerződés megkötését be kell jelenteni az illetékes területi vagy helyi munkaügyi hivatalnak. A munkaügyi hivatal egyfelől ennek alapján iskolázza be a szakmának megfelelő ipari iskolába a tanulót, ahol a hét meghatározott

¹⁵⁹ Strategien gegen Arbeitslosigkeit und Armut: Beschäftigungsschancen für Geringqualifizierte. Dokumentation, KAS-Arbeitspapiere, Hrsg. Konrad Adenauer: Stiftung, Sankt Augustin, 2006. S. 2-3.

munkanapjain a munka alóli felmentés mellett sajátítja el az adott szakma elméleti alapjait és az annak gyakorlásához szükséges általános műveltséget.

A tanulói szerződés két vagy három hónapos próbaidő kikötésével is megkötethető. Ez az idő lényegében a szakmai alkalmassági vizsgálat a munkáltató és a tanuló részéről egyaránt. A tanulói szerződés ezen kívül meghatározott időtartamra szól, amely a szakma elsajátításának jogszabályilag meghatározott idejére és a képesítés megszerzéséhez szükséges vizsga letételének idejére szól. Sikertelen vizsga esetén a tanulói jogviszony legfeljebb egyszer egy évre vizsgaiméltés érdekében meghosszabbítható. A tanulói jogviszony maximális időtartamát az egyes jogszabályok négy vagy öt évben állapítják meg.

A tanulói szerződésre vonatkozó jogszabályok valamennyi tagállamban egyöntetűen előírják a tanuló és a munkaadó kötelezettségeit. A tanuló köteles a mester, illetőleg a munkáltató utasításainak megfelelően a reá bízott munkafeladatokat ellátni, a szakmát és a szakma gyakorlati fogásait elsajátítani; a szakma gyakorlásához szükséges alapvető magatartási szabályokat követni és a munkáltató, illetve a mester irányában kellő tiszteletet és hűséget (amit a BGB a „Treu und Glauben” terminológiával fejez ki) tanúsítani. A kitanítási idő leteltével pedig az előirt vizsga letételére köteles. A munkáltató mester ugyanakkor köteles a szakma gyakorlásával kapcsolatos valamennyi ismeretet átadni, a tanulót a szakma mesterfogásaira kioktatni, és a szakmai elvárásoknak megfelelő társadalmi magatartásra nevelni. Ezen túlmenően a munkáltatói utasításokat csak a fiatalokot védő jogszabályok figyelembevételével adhatja meg és nem követelheti meg a tanulótól olyan munkát, amely életkoránál fogva egészségét, testi vagy szellemi fejlődését károsítaná. A tanulói szerződéskötésekre és a tanulói jogviszonyra általános előírás, hogy kiképzést csak olyan üzembirtokos munkáltató vállalhat, aki megfelelő számú oktatóhellyel és oktatómunkással rendelkezik. A tanulónak járó és a tanulóévek szerint emelkedő munkabért éppen úgy, mint a tanulónak járó szabadságot és a munkaidőt, a tanulószereződésre és munkaviszonyra vonatkozó jogszabályok részletesen meghatározzák. A tanulói munkaviszonnyal kapcsolatos előírások betartását rendszeres helyszíni látogatásokkal a területi és helyi munkaügyi hivatalok, illetve azok megbízásából az egyes szakmai tanintézetek ellenőrzik.

A francia jog az általános szakmai növendék-képzésen túlmenően ismeri még a gyakornoki státus keretei között történő képzést is, amelyet egy 1982. március 26-i keltezésű rendelet szabályoz. Eszerint négy különböző típusú képzési forma ismeretes. Az egyik a szociális beilleszkedéshez történő gyakorlat vállalatoknál, valamint oktatási intézményeknél, olyan ifjak számára, akik beilleszkedési zavarokkal küzdenek. A másik a szakmai képesítés megszerzésére irányuló gyakorlati és elméleti képzést adó olyan oktatási intézmény, amely szakmai oktatási centrum keretében, vállalati gyakorlati képzéssel összekötve működik. A harmadik típust pedig azok az orientáló gyakorlatok képezik, amelyek megelőzik a szakmai képzésre irányuló képzést és gyakorlatot. A gyakorlati képzés idején az állam a résztvevőknek tartási átalányt fizet és kedvező társadalombiztosítást nyújt. Végezetül, a negyedik típus a szakmai hivatásba, a szakmába történő beilleszkedési gyakorlat, amelynek célja, hogy a fiatal munkaerő felfedezze a vállalkozói életvitel lehetőségeit és annak munkasajátosságait.

Ezt a gyakorlatot, illetve annak résztvevőit az állam meghatározott pénzüsszeggel támogatja, ami a munkadíj egy részének az átvállalását jelenti. Ez a támogatás csak a 18. és 25. életév között lévő fiatalokra vonatkozik. A foglalkoztató vállalat, illetőleg a vállalkozó is részesül e

támogatásban. A képzés szervezeti kerete iskola, kereskedelmi vagy más szakmai kamara is lehet. E jogviszony alapja a tanulmányi szerződés.¹⁶⁰

Hasonló gyakornoki szerződések ismeretesek a többi Európai Unió tagállamánál is, azzal a különbséggel, hogy kereteit és tartalmi típusformáikat kevesebb kötöttség terheli. Ilyenként könnyvelhető el Németország felsőfokú tanintézeteinek elméleti kurzusait elvégzett és felső államvizsgát tett ifjú értelmiségi szakembereinek a második államvizsgát megelőző gyakornoki ideje (Referendarzeit), amely idő rendes munkaviszonynak számít.

A felnőttképzést, szakmai továbbképzést és az átképzést az Európai Unió tagállamainak joga a szakmai növendék-, azaz a tanulóképzéstől elkülönítve, önálló jogforrásokkal szabályozza. Tekintettel arra, hogy a munkanélküliség a frankofon országokban és az európai latin államokban, valamint Nagy-Britanniában ezideig jóval nagyobb volt, mint Németországban, az ide vonatkozó külön szabályozás elsősorban ezekben az országokban alakult ki. Ez azonban nem jelenti azt, hogy Németországban a felnőttoktatás és átképzés rendszere ne alakult volna hasonlóan a gyakorlatban, mint az előbb említett országokban. Németországban a felnőttképzést és átképzést hasonló intézményrendszer biztosítja, mint az említett államokban, amit az „Ausbildungsordnungsgesetz”-nek az 1988. június 12-i és december 20-i törvényekkel történt módosítása vezetett be.

Franciaországban a felnőttek szakmai képzésének és átképzésének rendszerét az 1978. július 17-i törvény, valamint az 1982. szeptember 21-én megkötött kollektív megállapodás rendezi. A szakmai képzés rendszerének szabályai a következők. Az 1957. évi július 23-i törvényben foglalt eredeti szabályozás értelmében minden munkavállalónak évenként 12 naptól 18 napig terjedő továbbképzési szabadság jár, amelyet vagy szakszervezeti továbbképzési centrumban, vagy felsőoktatási intézményben tölthetnek le. Ez a lehetőség a többi közös piaci tagállamban is biztosított. Ezt egészíti ki és fejleszti tovább a már említett 1978. évi törvényi és 1982-es tarifaszervezéses rendezés. Eszerint bármely szakmában dolgozó munkavállaló jogosult részleges vagy teljes munkaidőt kitöltő továbbképzésen részt venni és ezt a munkáltatójával közölni. A munkáltató ilyen esetben köteles a szükséges tanulmányi szabadságot kiadni. A munkavállaló a tanulmányok folytatásához szükséges szabadság kivételének időpontját és időtartamát a szabadság hosszától függően egy vagy két hónappal a tanfolyam kezdete előtt köteles közölni. A munkavállalók részére ez a lehetőség nemcsak felmondás veszélye esetén áll fenn, hanem egyébként is. Feltétele azonban az, hogy a munkavállaló a kérdéses szakmában előzetesen már 24 hónapot, az adott munkáltatónál pedig legalább 6 hónapot dolgozott. A húsz év alatti munkavállalók, akik nem rendelkeznek szakdiplomával, az üzemhez tartozás első két évében jogosultak képzési szabadságra. A munkáltató ennek időpontját nem tolhatja ki, csak az üzemi tanács vagy a vállalati szakszervezeti képviselő, de ők is csak kivételesen indokolt esetekben. Ez a továbbképzési szabadság munkaidőnek számít. A továbbképzés tartama alatt a munkabért folyósítani kell.¹⁶¹

A gyakorlat és a tanfolyamok formái e rendeletnek a francia Mt. 900. §-ában foglalt szabályai szerint a következők:

- a) szakmai továbbképzési és szakmai életre való felkészítési tanfolyam;
- b) szakmai alkalmazkodási tanfolyam;
- c) fenyegető felmondás esetére szóló képzés;
- d) átképzési tanfolyam;
- e) ipari ismeretek kiegészítésére, tökéletesítésére irányuló tanfolyam.

¹⁶⁰ Jura Europae I-III. Band. 30. 20.

¹⁶¹ Jura Europae II. Band 50.20-1-42.

A tanfolyamok és a gyakorlatok ideje általában egy év, de a vállalat és az oktatási intézmény között kötött szerződéssel meghosszabbítható.

A munkáltató az 1971. július 17-i törvény szerint köteles az állami képzési rendszerhez hozzájárulni, ha üzemében legalább 10 munkavállaló dolgozik. A hozzájárulás a kifizetett munkadíjak 1-2 % - át teszi ki. A munkáltató e hozzájárulást négyféle módon fizetheti. Úgy mint:

- a) Egy olyan képzési centrumot finanszíroz, amely az ő részére végez továbbképzést;
- b) szakmai továbbképzési alapba utalja;
- c) szubvencionálhat egy szakmai oktatási intézményt;
- d) az oktatási centrumon keresztül munkanélküliek képzésének finanszírozásához járul hozzá

Az átképzést egy 1987. július 10-i keltezésű törvény rendezi. Ez a törvény bármely gyakorlati szakmai tevékenység megváltoztatására irányuló képzésre vonatkozik. Eszerint újbóli munkába állítási szerződésben, amely a szakmai tevékenység megváltoztatásával jár, a munkáltató arra kötelezi magát, hogy a munkaidő alatt a munkavállalót szakmai átképzésre elengedi. Az állam erre a munkáltatóval szerződést köt és a munkabér kiegyenlítése fejében a képzési órák számának megfelelő átalánytérítést ad a munkáltatónak, ezen kívül mentesíti az őt terhelő társadalombiztosítási hozzájárulás alól. Egy átképzési blokk általában féléves, amelyre a gyakornok meghatározott összegű bért kap az államtól (3915 Fr). Ezt a rendszert ma már a többi uniós tagország is bevezette, így Németország és Olaszország is.

Az itt említett tarifaszervezéses rendezés értelmében a munkáltatók a munkavállalói szakszervezeti képvisellel együtt kötelesek a képzést megszervezni. Azoknál az üzemeknél pedig, ahol üzemi tanács működik, az üzemi továbbképzés és átképzés kérdésében – figyelembe véve az új technológiát, beruházásokat, valamint a piaci helyzet változásait – az üzemi tanáccsal konzultálni kell.¹⁶²

Belgiumban az 1963. december 20-i királyi rendelet szabályozza a szakmai képzés rendszerét. E rendelet szerint a képzésben

- a) munkanélküliek,
- b) munkanélküli segélyben részesülők,
- c) és olyan munkavállalók vehetnek részt, akik a vállalatuk bezárása miatt munkanélkülivé válnak és legalább 3 hónapig ott dolgoztak, valamint a 18. életévüket betöltötték.
- d) Részt vehet a képzésben ezen kívül minden bérből, fizetésből élő vagy önálló, 18. évét már betöltött iparos, ha az iparát bizonyos ideig már gyakorolta.
- e) Végezetül minden olyan személy, aki a munkaközvetítő irodánál bejelentkezett. A ténylegesen dolgozók részére a képzésre hétköznap, munkaidő után, valamint vasár - és ünnepnapokon kerül sor. A szakképzés csoportosan vagy egyénileg történik.

Csoportos szakképzés céljaira vállalatok, vállalatcsoportok és egyesületek hozhatnak létre és működhetnek az oktatási és munkaügyi miniszter jóváhagyásával képzési centrumokat. Ezek az intézetek állami pénzügyi támogatást élveznek, ezekben az iskolákban szakmai képzési szerződéssel veszik fel a tanulókat. A tanulószerveződés meghatározott időre szól, amely idő alatt a szükséges vizsgákat le kell tenni. A hallgatók bérük vagy a munkanélküli segélyük arányában megfelelő javadalmazásban részesülnek az oktatási időtartam alatt.

¹⁶² Jura Europae II. Band 40.20-1-12.

Az egyéni képzést elsősorban munkanélküliek számára szervezik. A munkanélkülieket vagy vállalatokhoz vagy szakiskolákhoz irányítják, hogy ott a választott szakmát kitanulják. Munkabérük fizetéséről az állam gondoskodik.

E képzési rendszer szociális támogatási rendszerrel párosul. Eszerint a 40 év feletti munkavállalók, akik együttműködnek munkáltatóikkal és vállalják, hogy képzésben, átképzésben részt vesznek, az iskolalátogatás ideje alatt távol maradhatnak munkahelyüktől. Az erre az időszakra adott támogatás a munkabérrel egyenlő. A szakmai oklevéllel rendelkező munkavállalók, ha arra vállalkoznak, hogy képességeik fejlesztése céljából esti vagy vasárnapi tanfolyamokon részt vesznek, és a szükséges vizsgát leteszik, szintén meghatározott összegű támogatást kapnak az államtól. E támogatás a munkabéren felül jár.

A királyi rendelet azok részére, akik a képzésben részt vesznek munkaidő-kedvezményt, azok részére pedig, akik a képzésben munkaidő alatt vesznek részt, a képzési idő tartamára rendkívüli tanulmányi szabadságot biztosít. A szabadság időtartama alatt a foglalkoztatási alap terhére a munkavállaló fizetését az állam folyósítja. Ugyanennek az alapnak a terhére fizeti ki munkaidő-kedvezmény esetén a kiesett időre járó bért is.

Luxemburgban a szakmai továbbképzés és átképzés rendszerét az 1977. december 24-i törvény négy fő formában alakította ki. Az első forma a munkanélküliek újbóli szakmai beilleszkedésének rendszere. E rendszerben a foglalkoztatási alap elkülönített részalapjának a terhére viselik azoknak a tanfolyamoknak és gyakorlatnak a költségeit, amelyeket az állam a különböző köztestületek és érdekvédelmi szervezetek, valamint a községek (városok) szerveznek. Ugyanez a helyzet a második fő formát jelentő azon továbbképzéseknél és átképzéseknél is, amelyeket olyanok részére szerveznek, akiket munkahely elvesztése fenyeget. Itt is az átképzés költségeit a foglalkoztatási alapnak egy másik elkülönített része fedezi. A harmadik fő átképzési forma az üzemi képzési gyakorlat. Erre a munkát kereső üzemi vezetőket küldik, miközben munkanélküli segélyben részesülnek. Az üzemi gyakorlatra küldést, valamint az ezt követő kiközvetítést megállapodás keretében a munkavállaló, a szakmai kamara, a szakszervezet, a munkáltatói érdekvédelmi szervezet, valamint a munkaügyi hivatal közösen végzi. Végezetül a negyedik fő forma a fiatal munkanélküliek szakmai bevezetésére és betanítására szerveződött tanfolyamok, amelyek megszervezéséért és beindításukért az oktatási miniszter a felelős. E kurzusokon a 16 és 30 év közöttiek vehetnek részt, kiknek számára a részvételi idő gyakornoki, azaz szolgálati időnek számít. Egy ilyen tanfolyam időtartama általában 9 hónap.

Olaszországban az 1970 : 300 tv. értelmében a munkanélküliek és a főlegessé válható munkavállalók számára különböző szakmai tanfolyamokat a munkaközvetítő hivatalok indítanak. E tanfolyamok célja, hogy ily módon, vagyis új szakmával, a munkanélkülivé vált személyek továbbfoglalkoztathatókká váljanak. Ilyen tanfolyamon való részvétel munkaidőnek és munkaviszonynak számít, amely idő alatt tanulmányi ösztöndíj jár a fizetés helyett. Gyakran rendes szakiskolába tagolják be a munkanélkülivé váltakat, a fiatal munkanélkülieknél pedig áthidaló megoldásként a katonai szolgálati idő meghosszabbítását is alkalmazzák, amelynek keretében szakmai kitanítás folyik. A meghosszabbított katonai szolgálat munkabérjellelű illetményfolyósítással egybekötve, munkaviszonyban töltött időnek számít.

Ezen kívül az 1959 :264. tv. ismeri még az ún. „iskolatábor” intézményét, amelybe a feltűnő munkanélkülieket és munkakerülőket utalják be. Az ilyen iskolatáborok működése a munkaügyi minisztériumnak van alárendelve. A táborot olyan köztestületek vezetik és tartják fenn, amelyek közmunkák elvégzésében érdekeltek. Az ilyen táborokba önkéntes jelentkezés

mellett is felvesznek munkavállalókat. Részükre bizonyos felvételi keretszám biztosítva van és az ilyen jelentkezőket a „kényszerbeutaltaktól” elkülönítve kezelik és foglalkoztatják. Az iskolatáborok résztvevői napi díjazás mellett dolgoznak. Ez az intézmény közmunkavégzés megjelölés mellett Magyarországon is ismeretes, de – megítélésünk szerint helyesen – nem kényszerbeutalásos, hanem csak önkéntes jelleggel.¹⁶³ Az olasz szabályozás ugyanis a kényszermunka tilalmának kijátszására ad lehetőséget.

Az Egyesült Királyságban a felnőtt szakmai képzésről és átképzésről az 1973. évi „Employment Training Act” rendelkezik. A továbbképzésről külön törvény, az 1964. évből való „Industrial Training Act” szól. A képzés szervezésének a feladata a Szolgáltató Ipari Bizottsághoz tartozik. Az 1973-ban kiadott segélyezési program az ipar különböző területeire terjed ki. Minden ipari ágazatban ugyanis ipari foglalkozásképző intézetek felügyelő hatósága, ún. „Industrial Training Boards” működik, amelyek a programok bevezetését és lefolytatását felügyelik. E program keretében üzemi képzés folyik, amelyben meghatározott munkavállalók az üzemi szakszervezeti képviselőt előterjesztése alapján munka alóli mentesítés mellett vehetnek részt. Érdekessége a rendszernek, hogy az átlagkeresettel egyenlő díjazás összegének megállapításával szemben a High Court - hoz (tartományi bíróság) kereset nyújtható be. E keresetben a díjazás összegének a felemelése kérhető.¹⁶⁴

Az Egyesült Királyságban ugyancsak az Industrial Training Board felügyeli a csökkent munkaképességűek továbbképzési programját és gondoskodik végrehajtásáról is. Részükre külön tanfolyamokat szerveznek, amelyben hátrányos helyzetük kiegyenlítésére szolgáló munkafogásokra szoktatják őket, hogy a nekik ajánlott és az általuk választott szakmában boldoguljanak.¹⁶⁵

Az Európai Unió többi tagállamában is a hátrányos helyzetűek és a csökkent munkaképességűek társadalmi beintegrálását szolgáló speciális képzésre külön intézményrendszerek szolgálnak. Képzésüket, és az erre szolgáló intézmények felállítását és működését, valamint felügyeletüket valamennyi tagállamban külön törvények szabályozzák. Végrehajtásukról és az azokban megjelölt oktatási és foglalkoztatási intézmények felállításáról és működéséről mindenütt a szociális és a munkaügyi minisztérium hivatali hálózata az egészségügyi hálózattal közösen gondoskodik. A csökkent munkaképességűek beiskolázása és a számukra szervezett tanfolyamok összhangban állnak az intézményesített elhelyezésükkel részben a különböző vállalatoknál részükre fenntartott munkahelyekre vonatkozó előírásokkal, részben pedig a községek és a különböző civil, valamint karitatív szervezetek által kifejezetten a részükre működtetett intézményekben, ún. „szociális üzemekben” történő foglalkoztatásával.¹⁶⁶

3.2.2.2. A képzés összekapcsolása foglalkoztatással – a német modell

A Szövetségi Munkaügyi Ügynökség Munkaerőpiaci és Hivatáskutató Intézete által összeállított statisztikája azt mutatja, hogy míg az akadémiai végzettségűek körében az újraegyesítés (1991) előtt 4,1% volt az állást keresők száma, ez 2005 - re sem változott. Ezzel szemben a magasabb szakmai (szakipari) képzettséggel rendelkezők körében a hasonló 1991-es százalékarány 2005 - re 9,7%-ra emelkedett. A kisebb szakmai képzettségű álláskeresők

¹⁶³ Jura Europae III. Band. 90.20-14-15.

¹⁶⁴ Jura Europae III. Band. 90.20-15.

¹⁶⁵ Vö. Jura Europae I-III. Band. 10.90.30. II. Capitel.

¹⁶⁶ Szerző gyakorlati tapasztalatai az 1990/91. oktatási évről. Mai információ szerint a helyzet lényegesen azóta sem változott.

rendszerváltáskori 6%-os aránya ezzel szemben közel 15%-ra emelkedett, míg a képzettség nélküli álláskeresők 1991. évi 14%-os aránya 2005-re 26%-ra ment fel¹⁶⁷. Mint már kimutattuk ez a szám ma 40% körül mozog a munkanélküliekre vonatkozó 100%-os bázisértéken belül. Az Oktatási és Kutatási Szövetségi Minisztérium 2010. évi szakképzési jelentése szerint 2005-ig bezárólag a tanulói és az átképzési szerződések száma jelentősen csökkent. A Hartz - reform hatására 2005-től kezdve e szerződések száma egészen 2008-ig ugrásszerűen emelkedést mutatott, majd 2008-tól össz-szövetségi szinten és a nyugati tartományok szintjén is csökkenés állt be. Ugyanakkor a keleti tartományokban a trend további emelkedést mutat¹⁶⁸.

Tekintettel arra, hogy a szakképzettség nélküliek körében a legnagyobb a munkanélküliek aránya, és figyelembe véve, hogy mely foglalkoztatásoknál, illetve szakmáknál van hiány, azaz hol lehet legkönnyebben elhelyezkedni, a pék, a drogerista, a szakács, a takarítói, a vendéglátóipari, a hentes - mészárosi, ipari és az élelmiszerkereskedelmi eladói munkakörben, illetve szakmában indított el képzéseket, amelyekben a részvételi arány szakmánként 8 - és 15% között mozgott 2009-ben¹⁶⁹. A kimutatások szerint túlnyomóan a fiatal szakképzetlenek kerülnek be ezekbe a képzésekbe¹⁷⁰. Ezek a képzések 2 évig tartanak. Viszonylag kevesen hagyják abba idő előtt a képzést. Általában csak azok válnak ki, akik időközben más területen el tudtak helyezkedni¹⁷¹. A jelentés szerint a résztvevők 90%-a meg van elégedve a képzéssel és a képzést befejezettek közül 68,5% igénybe vette a munkaügyi hivatal közvetítő szolgálatát.

Ezek a képzések ingyenesek. A képzési költségeket az állam viseli. Éppen ezért, ha valaki neki felróható módon, alapos ok nélkül idő előtt abbahagyja, az addig felmerült költségek megtérítésére kötelezhető. Éppen ezért ezekre a kétéves képzésekre a jelentkezőkkel, valamint a munkaügyi hivatal által „beiskolázásra” kerültekkel tanulói/képzési szerződést köt a munkaügyi hivatal, belefoglalva a tanulmányi kötelezettségek nem teljesítése után járó szankciókat is. Éppen ezért – miként ez Anne Ames szociológiai felméréséből is kitűnik – sokan érzik kényszernek a beiskolázást és vélik úgy, hogy gyakorlati tapasztalatot csak kis mértékben szereznek, mivel az elméleti oktatás uralja a képzést. Összehasonlítva azonban a bemutatott, törvényileg szabályozott német tanulói jogviszonymoddal a magyar modellel, az sokkal gyakorlatorientáltabb, mint a magyar¹⁷². Ennek oka, hogy míg a német tanulói jogviszony súlypontja az üzem, addig Magyarországon az ipari tanuló iskola. Az átképző és továbbképző centrumokban hasonló a helyzet, és emiatt valószínűleg megalapozott a negatív vélemény. Ugyanakkor azt pozitívan kell elkönyvelni, hogy e képzéseket összekapcsolják a képzéssel összefüggő szakmában eltöltendő egy vagy két euró órabéres foglalkoztatással, amelynek a szakma elsajátítása szempontjából nem sok hasznát látták¹⁷³. Ugyanakkor Ames is elismeri, hogy az álláskeresők több, mint 80%-a igényli a munkaügyi hivatal álláskeresési segítségét, és több, mint 50%-a a munkanélkülieknek pozitívan értékeli a munkaügyi hivatal által felajánlott képzésben, átképzésben és kiegészítő képzésben való részvételt¹⁷⁴. Alapjában véve a német képzési szisztéma bevált.

¹⁶⁷ JAB Kurzerbericht, Nr. 18/26.9.2007. (Trend bleibt-Geringqualifizierte sind häufiger arbeitslos. S. 1.

¹⁶⁸ Bildungsbericht 2010. Bundesministerium für Bildung und Forschung. S. 21.

¹⁶⁹ Bildungsbericht 2010. S. 26-27.

¹⁷⁰ Bildungsbericht 2010. S. 27.

¹⁷¹ Bildungsbericht 2010. S. 36.

¹⁷² Ames, 14-15.

¹⁷³ Ames, 88-100

¹⁷⁴ Ames, 80-83

Ezt igazolják a Baden - Württemberg tartomány Ames által feldolgozott statisztikai adatain kívül az össznémet statisztikai adatok is. Míg ugyanis 1990 - ben a szakképzett munkanélküliek 53,7%-ot, a szakképzetleneké pedig 46,3%-ot tett ki, addig 2009-re ez a trend megfordult, és a szakképzettek körében a munkanélküliség 48,7%-ot, míg a szakképzetlenek körében 50,9%-ot tett ki¹⁷⁵. E számok alapján úgy tűnik, hogy a szakképzés nem hozott sok eredményt. Sőt, a szakképzett munkanélküliek száma a régi tartományokban a 20 és 54 év közöttiek körében 2000 és 2008 között 85,2%-ot tett ki állandósult jelleggel, az 55 év felettieké pedig 12,7%-ot, az új tartományokban pedig a 20 és 54 éves korú képzettek körében az 1990-es 90,4 % 2009-re 82%-ra csökkent le, míg az 55 év felettieknél az 1990. évi 7,8 % a duplájára, 15,9%-ra növekedett¹⁷⁶. Ezek a számok mind a régi, mind az új tartományokban csak mérsékelt javulást mutatnak az összevont fiatal és középkorúak csoportjánál, az idősebb korúaknál viszont a munkanélküliség a régi tartományokban nem, az újakban azonban némileg csökkent. Ez annak tudható be, hogy egzisztenciális okokból az új tartományokból az idősebb generációból is többen vállaltak képzésben részt, mint a régiékből¹⁷⁷. Ugyanakkor az a tény, hogy 2008-hoz viszonyítva a nyugati tartományokban az egy évnél hosszabb ideig munkanélküli személyek százalékos aránya 35,8%-ról 2009-re 28,9%-ra csökkent le, arra utal, hogy a Hartz - IV. tv. alapján beindult képzés és átképzés eredményesnek tűnik¹⁷⁸.

3.2.3. Intenzív álláskeresés támogatása

A támogatás indokaként az szolgál, hogy nemcsak a munkaügyi központok, illetve magán-munkaközvetítők tevékenysége jelenthet megoldást a foglalkoztathatóság javításában, hanem az is, ha az egyén maga is részt vesz a munkahely felkutatásában. Bizonyos szakmákban és bizonyos területek kialakult munkaerőhiány gyakran olyan kis munkáltatóknál jön létre, akik nem jelentik be üres álláshelyeiket a munkaügyi központnak. Így nagy esélyt láttak arra a jogalkotók, hogy az emberek egyénileg találják meg ezeket az állásokat.

Ehhez nyújtott segítséget az intenzív álláskeresés támogatása, melyben az a munkanélküli volt részesíthető, aki a munkaügyi központtal való együttműködés keretében – igazoltan – maga is részt vett a munkahely felkutatásában. Támogatásként a munkahelykereséssel, illetve a munkába állást elősegítő szolgáltatás igénybevételével kapcsolatos költségek megtérítése volt nyújtható.

Ez az aktív eszköz azonban nem volt hosszú életű. A magyar Foglalkoztatási törvény nagyobb horderejű változásával 2005. november 1-jétől kezdődő hatállyal megszűnt ez a foglalkoztatáspolitikai eszköz. A magyarázata az volt, miszerint nemcsak bizonyos passzív eszközök (anyagi támogatások) után, hanem már a munkanélküli állapot elérését követően is haladéktalanul arra kell ösztönözni az álláskeresőket, hogy mindent tegyenek meg annak érdekében, hogy munkát találjanak. Ezért az intenzív álláskeresés támogatása nem lehet külön eszköz, hanem kizárólag alapfeltétel az újfajta támogatási rendszerben.

Meglátásom szerint valóban nem volt célravezető az intenzív álláskeresés támogatása, különösen ha azt vesszük figyelembe, hogy mennyi visszaélésre adott lehetőséget a munkaerő-piacon ennek a támogatási formának az igénybevétele.

¹⁷⁵ Deutschland in Zahlen, 1. 14

¹⁷⁶ U. ott

¹⁷⁷ Információ Pro. Dr. Hc. Dieter Dadowsky-től, az IAAEG. Igazgatójától, 2010. júl. 14. Trier

¹⁷⁸ Deutschland in Zahlen, 1. 14

3.2.4. Álláskeresők (korábban: munkanélküliek) vállalkozóvá válásának elősegítése

A foglalkoztatáspolitikai oldalán jelentős, és a gazdaság szerkezetváltása szempontjából is lényeges támogatási forma volt, egészen a 2007. január 1-jei hatállyal történő megszüntetéséig, ettől kezdődően a vállalkozók támogatására az önfoglalkoztatás támogatásának keretén belül kerülhet sor. A korábbi eszköz a vállalkozás kezdeti nehézségein való túljutást kívánta megkönnyíteni azzal, hogy vagy jövedelem biztosítását tette lehetővé arra az időre, amikor a vállalkozás még nem jövedelmező vagy a beindításhoz szükséges szakmai, illetőleg pénzügyi feltételek megteremtéséhez járult hozzá.

A Foglalkoztatási törvény értelmében az a munkanélküli kérhette, aki munkanélküli (álláskeresési) járadékban részesült, és a munkaügyi központ továbbra sem tudott részére megfelelő munkahelyet felajánlani. A támogatás alanya lehetett mindazon megváltozott munkaképességű munkanélküli is, aki legalább 40%-ban csökkent munkaképességű és öregségi nyugdíjra nem volt jogosult, továbbá rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, rendszeres szociális járadékban, átmeneti járadékban, bányászok egészségkárosodási járadékában sem részesült.

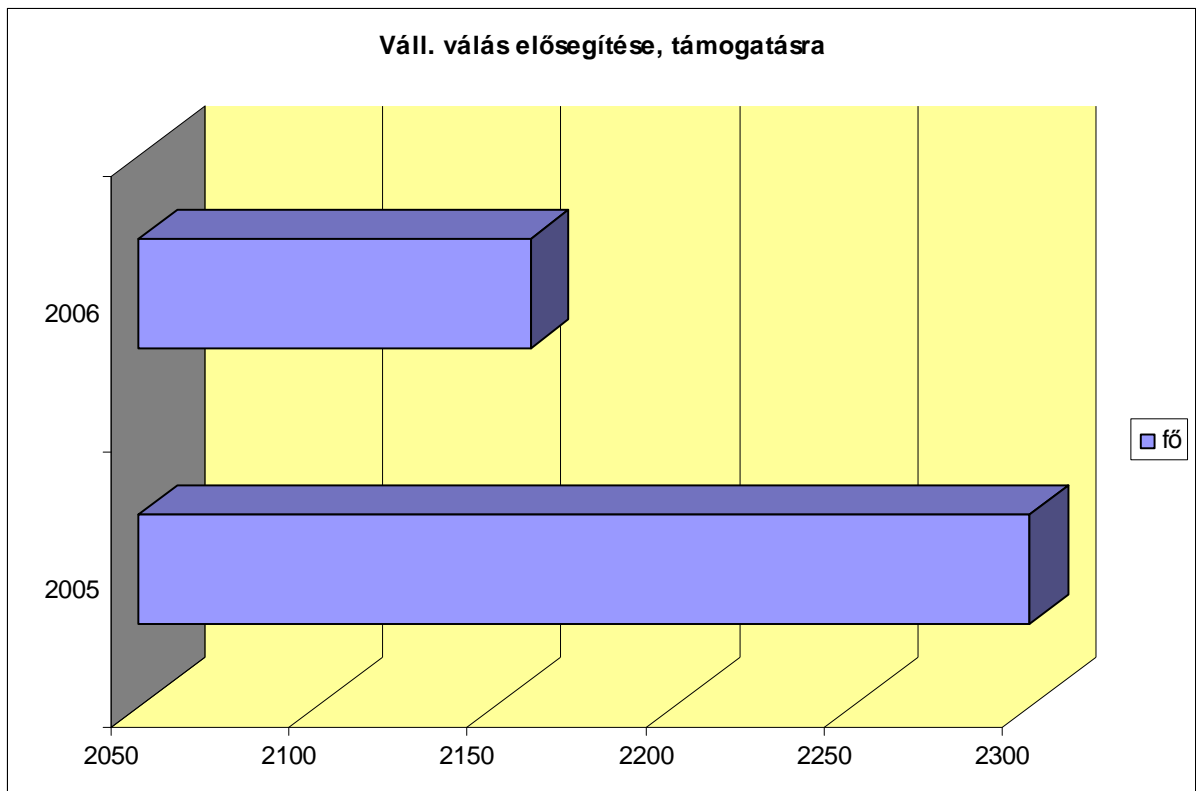
Támogatott vállalkozási formák: egyéni vállalkozás beindítása, östermelői tevékenység megkezdése, társas vállalkozás létrehozása vagy ahhoz történő csatlakozás.

A támogatás négy formája volt ismeretes, amelyek együtt és külön-külön is kérhetőek voltak:

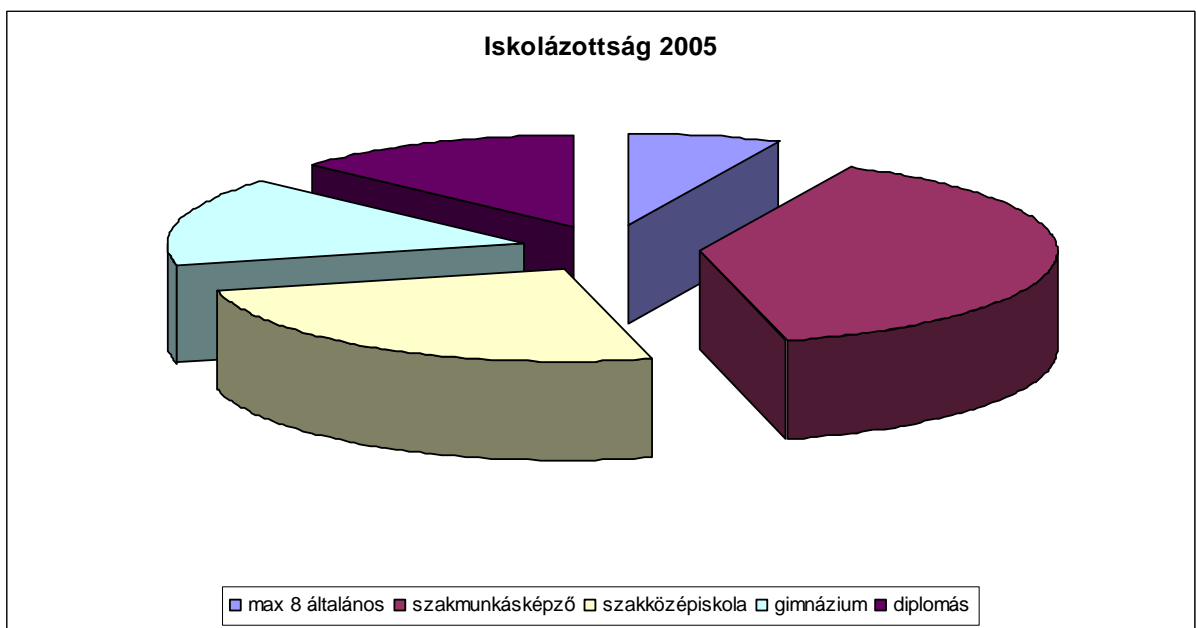
1. a vállalkozói tevékenységre vonatkozó hatósági igazolás birtokbavétele napjától a munkanélküli járadék összegének megfelelő támogatás folyósítása, legfeljebb hat hónapig. Ezt annak a megváltozott munkaképességű munkanélkülinek is meg lehetett állapítani, aki munkanélküli (álláskeresési) járadékban nem részesült, illetőleg arra nem volt jogosult. A támogatás mértéke ebben az esetben a munkanélküli járadék alsó határa, maximum 12 hónap.
2. vállalkozói tevékenység igazolásával igénybevett, a munkaügyi központ által ajánlott szaktanácsadás költségei legfeljebb 50%-nak megtérítése.
3. vállalkozói tevékenység gyakorlásához szükséges tanfolyami képzés költségeinek legfeljebb 50%-os megtérítése.
4. hitel felvétele esetén a hitelfedezeti biztosítás költségeinek maximum 50%-os megtérítése, legfeljebb egyéves időtartamra.

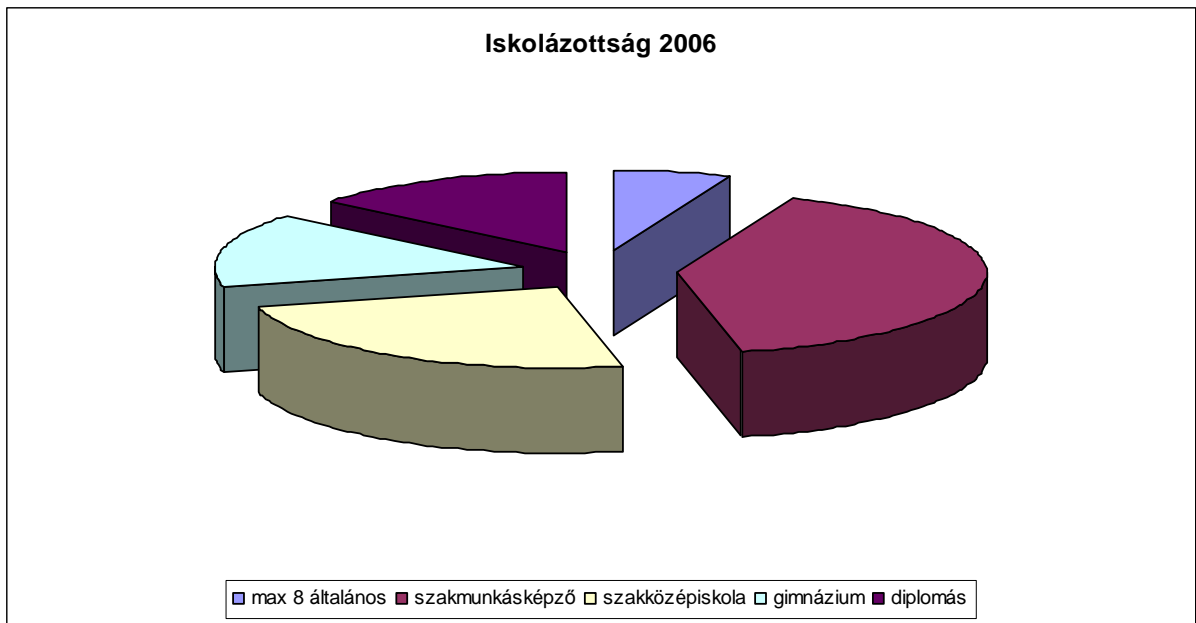
A támogatásban részesülő a vállalkozás megszűnését köteles volt öt napon belül a munkaügyi központnak bejelenteni. A vállalkozási tevékenység gyakorlását a munkaügyi központok munkaerőpiaci ellenőrei vizsgálhatták, és amennyiben megállapították, hogy a vállalkozó tevékenységét a támogatás folyósítása alatt nem végzi, vagy a szaktanácsadáson, képzésben nem vesz részt, akkor a támogatást egyrészt meg kellett szüntetni, másrészt a jogtalanul felvett kifizetéseket a jegybanki alapkamattal növelt összegben vissza kellett fizetni.

A statisztika szerint ez a foglalkoztatáspolitikai eszköz a következőképpen alakult:

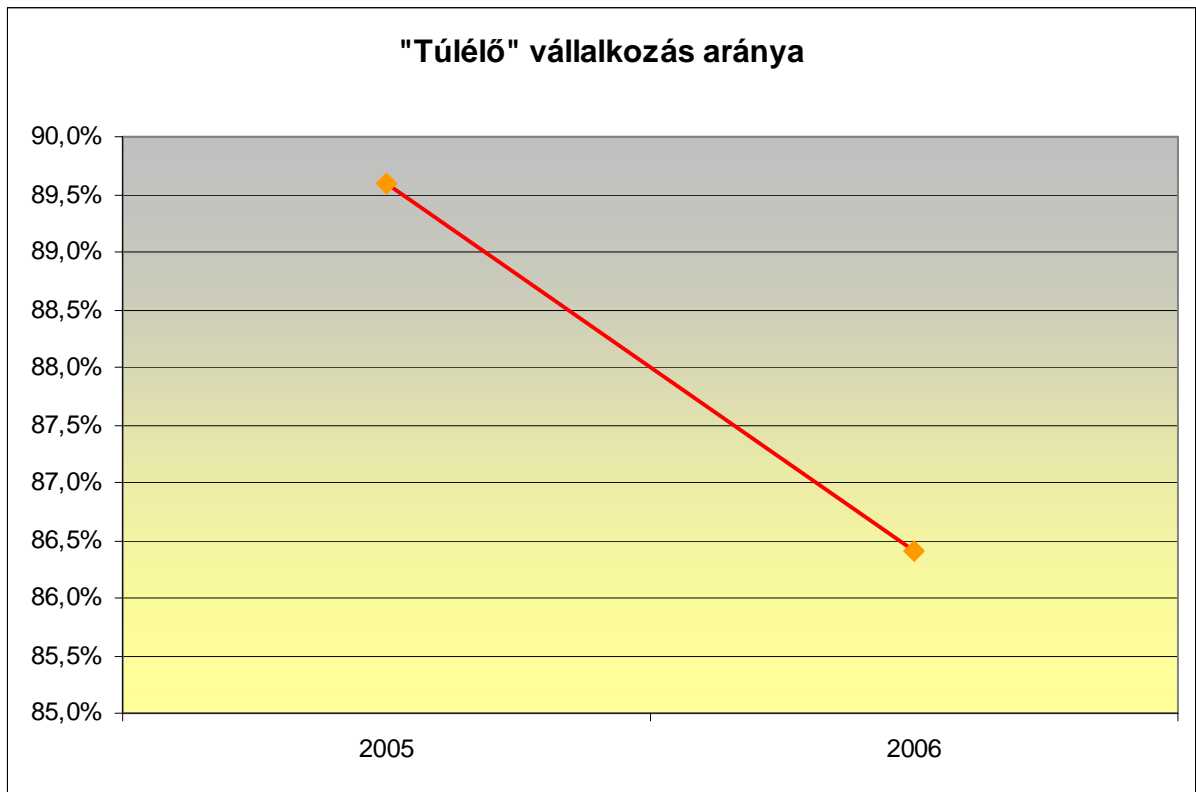


2005-ben 2,3 ezer vállalkozásba kezdő munkanélküli támogatása fejeződött be, így az előző évhez képest a programból kikerülők száma 6,6%-kal csökkent. A támogatást továbbra is többségében (55,8%-ban) férfiak vették igénybe, arányuk ugyanakkor az eltelt egy év alatt 5 %-ponttal csökkent. A korcsoportos bontás azt mutatja, hogy a támogatott vállalkozók között a 30 évnél fiatalabbak aránya viszonylag alacsony (32,2%), míg a 30-39 éveseké relatíve magas (38,1%) volt. Az 50 év feletti korosztályokból a résztvevők 8,1%-a került ki. Az előző évhez képest kismértékben (2,7 %-ponttal) csökkent a 30 évnél fiatalabbak aránya, miközben a 30-39 éves résztvevők aránya hasonló mértékben (2,5 %-ponttal) emelkedett.

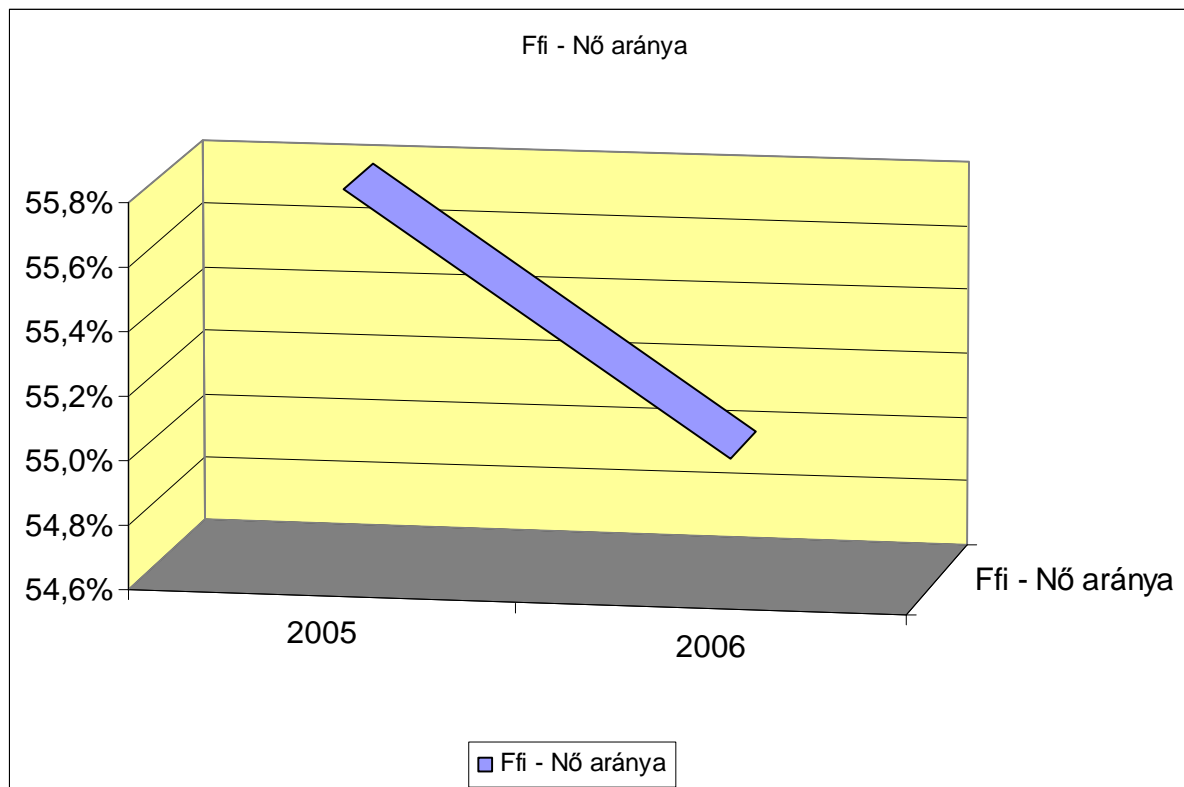




Az iskolázottságot tekintve a támogatottak mindössze 6,4%-a tartozott a legfeljebb 8 általános iskolát végzettségek közé. A támogatást igénybe vett vállalkozók közül legtöbben szakmunkásképző iskolai (36,6%) vagy szakközépiskolai (23,7%) végzettséggel rendelkeztek. A gimnáziumot végzettek 14,3%-ot, a diplomások 12,3%-ot tettek ki. A programba lépés előtt a vállalkozásba kezdő munkanélküliek közel 80%-a rendelkezett valamilyen szakképzettséggel, ami a vizsgált eszközök közül az egyik legmagasabb arány. Az előző évi adatokhoz viszonyítva 4,1 %-ponttal csökkent a szakmunkásképző iskolát végzettek aránya, míg a szakközépiskolát és a gimnáziumot végzettek aránya 1,8, illetve 2,2 %-ponttal nőtt.



A viszonylag rövid követési időnek is köszönhetően magas volt a támogatás lejárta után is működő vállalkozások aránya (89,6%), bár kissé (-1,1 %-pont) elmaradt az előző évitől. A támogatottak közül ezúttal is a férfiak voltak valamivel sikeresebbek, körükben átlagosan 90,8%-os volt a „túlélő” vállalkozások aránya, a nőknél mutatózó 88,2%-kal szemben.



Az életképes vállalkozások létrehozásában – a létszám mindössze 1,2%-át kitevő - 55 évnél idősebbek bizonyultak a legeredményesebbeknek, a legidősebb korcsoportba tartozók közül mindenki sikeres vállalkozásba fogott.

A népesebb korcsoportok közül viszont a 25-29 éves fiatalok vállalkozásainak volt a legnagyobb (91,7%) a túlélési aránya. Iskolai végzettség szerint vizsgálva a működő vállalkozások arányát, ebben az évben is az egyetemet végzettek voltak a legsikeresebbek (92,3%). Hasonlóan jó eredményt értek el ugyanakkor a szakmunkásképző iskolát és a szakközépiskolát végzettek is (91,8 ill. 91,1%). Legkevésbé a szakiskolai végzettséggel rendelkezők kis létszámú csoportjába tartozók tudták a támogatásból kikerülve is fenntartani vállalkozásukat (81,6%).

A megkérdezett vállalkozók szerint a munkaügyi központok által nyújtott támogatás legfontosabb hatása az volt, hogy időben előbbre hozta a vállalkozások indítását. Ezt mutatja, hogy a vállalkozók 48%-a a támogatás nélkül későbbre halasztotta volna tevékenységét. Támogatás hiányában a vállalkozók 27,2%-a egyáltalán nem tudott volna vállalkozásba kezdeni, ami valamivel (+1,1 %-pont) nagyobb arány az előző évinél. A fennmaradó 24,8%-ot azok tették ki, akik a támogatástól függetlenül is elindították volna vállalkozásukat (a program „holt súlya”). A program „holt súlya” valamivel (-1,3 %-pont) kisebb volt az egy évvel korábinál. A vállalkozás jövőjét illetően a válaszadóknak csak 11,2%-a látott reális

lehetőséget vállalkozásának fejlesztésére, többségük (53,7%-uk) a szinten tartásra törekedett, 35,1%-uk pedig még a fennmaradásban is bizonytalan volt.

2005-ben a kezdő vállalkozók támogatására a munkaügyi központok személyenként átlagosan 211,5 ezer Ft-ot fordítottak, az előző évinél 2,6%-kal kevesebbet. Az átlagosan 5,3 hónapig tartó igénybevételt figyelembe véve egy vállalkozó támogatása a munkaügyi központoknak havonta átlagosan közel 40 ezer Ft-ba került.

A 2006-os évben 2160 vállalkozásba kezdő munkanélküli támogatása fejeződött be, ami a létszám kisebb (4,4%-os) csökkenését jelentette az előző évhez képest. A programban részt vettek nemek szerinti megoszlása gyakorlatilag nem változott, a támogatást továbbra is többségében (55%-ban) férfiak vették igénybe.

A korcsoportos bontás azt mutatja, hogy a támogatott vállalkozók között a 30 évesnél fiatalabbak aránya viszonylag alacsony (30,1%), míg a 30 és 40 év közöttieké relatíve magas (39,1%) volt. Az 50 év feletti korosztályokból a résztvevők 8,3%-a került ki. Az előző évhez képest kismértékben (2 %-ponttal) csökkent a 30 évnél fiatalabbak aránya, miközben a 30-34 évesek és a 40-44 év közöttiek aránya valamelyest (1,4 ill. 0,9 %-ponttal) emelkedett.

Az iskolázottságot tekintve a támogatottak mindössze 5,6%-a tartozott a legfeljebb 8 általánost végzettségek közé. A támogatást igénybe vett vállalkozók közül a legtöbben szakmunkásképző iskolai (37,5%) vagy szakközépiskolai (22,6%) végzettséggel rendelkeztek. A gimnáziumot végzetek 13,9%-ot, a diplomások 12,8%-ot tettek ki. A programba lépés előtt a vállalkozásba kezdő munkanélküliek több mint 80%-a rendelkezett valamilyen szakképzettséggel, ami a vizsgált eszközök közül az egyik legmagasabb arány. A támogatott vállalkozók iskolai végzettség szerinti megoszlása gyakorlatilag nem változott az előző évhez képest.

A viszonylag rövid követési idővel is összefüggésben magas volt a támogatás lejárta után is működő vállalkozások aránya (86,4%), bár kismértékben (3,2 %-ponttal) elmaradt az előző évi szinttől. A támogatottak közül ezúttal is a férfiak voltak valamivel sikeresebbek, körükben átlagosan 87,2% volt a „túlélő” vállalkozások aránya, a nőknél mutatkozó 85,5%-kal szemben.

Az életképes vállalkozások létrehozásában a 35-39 év közöttiek bizonyultak a legeredményesebbeknek, akiknek 89,2%-a sikeres vállalkozásba fogott. A támogatás lejárta után is működő vállalkozások aránya a többi korcsoportban 82,3% és 87,7% között alakult.

Iskolai végzettség szerint sem mutatkozott jelentős eltérés a működő vállalkozások arányában, a legfeljebb 8 általánost végzetek 87%-a, a szakmunkásképző iskolát végzetek 86,8%-a, a gimnáziumi végzettségűeknek pedig 88,5%-a hozott létre sikeres vállalkozást. Legkisebb arányban (81,6%) az egyetemi diplomával rendelkezők tudták a támogatásból kikerülve is fenntartani vállalkozásukat.¹⁷⁹

A vállalkozóvá válás feltételrendszere a 2007. évtől megváltozott, 2007. január 1-jétől csak az új típusú támogatásokat lehetett megítélni.

¹⁷⁹ Forrás: www.afsz.hu/statisztika/A főbb aktív eszközök hatékonysága (letöltve 2010. augusztus 27.)

3.2.5. Foglalkoztatás bővítését szolgáló támogatások

A foglalkoztatás-támogatási (bértámogatási) programok adják az aktív munkaerő - piaci eszközök drágább csoportját. A programok egyik fajtája az, amikor valamilyen kedvezményt, jellemzően bértámogatást vagy adó- és járulékkedvezményt kapnak a munkaadók, ha munkalehetőséget biztosítanak a program célcsoportja számára. A programok másik fajtája, amikor induló vállalkozások kapnak valamilyen állami támogatást: ilyenkor a program célcsoportja maga a vállalkozó. A legjellemzőbb bértámogatások célja, hogy a célcsoport tagjait egy ideig vonzóbbá tegyék a munkaadók számára azáltal, hogy az állam átvállalja a bérköltségek egy részét. Ezek a programok azon a feltételezésen alapulnak, hogy a programban való részvétel ideje alatti munkatapasztalat jelentősen megnöveli a résztvevők munkaerő - piaci értékét. Emögött szakmai és tágabban értelmezett tudásuk, képességeik, attitűdjük megváltozása mellett a szervezeti hierarchiák, a felelőségek megismerése és a munka világában való jobb eligazodás is állhat.

A bértámogatási programok hatásosság szempontjából meglehetősen vegyes képet mutatnak. A képzési programoknál nemcsak olcsóbbak, de gyakran eredményesebbek is. A vonatkozó szakirodalom szerint ezeknek a programoknak a legnagyobb előnye, hogy éles helyzetbe állítja a résztvevőket, valóban olyan készségekre irányul, amelyek a munkavégzéshez szükségesek és nemcsak közvetetten próbálja segíteni őket. Gyakori, hogy az ilyen programok a nők helyzetét jobban javítják, mint a férfiakét, de ennek oka nem egyértelmű. A bértámogatási programok egyik hátránya, hogy itt a legveszélyesebb a kiszorítási hatás: a munkaadók gyakran más munkavállalók rovására kínálnak munkalehetőséget a célcsoportnak. A program teljes hatása a résztvevőkre gyakorolt közvetlen hatásnál jóval kisebb lehet.¹⁸⁰

Ez a foglalkoztatáspolitikai eszköz Magyarországon jelentős módosuláson ment át. Kezdetekben a támogatások keretében az a munkáltató igényelhetette, aki legalább 6, pályakezdő esetében 3 hónapja regisztrált munkanélkülit kívánt alkalmazni, és az elmúlt 6 hónapban hasonló munkakörben létszámleépítést nem hajtott végre. A támogatás keretén belül kérhette az alkalmazott munkanélküli munkabérének vagy társadalombiztosítási járulékanak vagy a kettő összegének a megtérítését, legfeljebb 12 hónap időtartamra. 1995. július 1-jétől a jogszabályt módosították, és ezt követően már csak a munkabér 50-100 %-os mértékű megtérítésére volt lehetőség, ugyancsak legfeljebb 12 hónap időtartamra. A jogszabály megállapodás kötését írta elő a munkáltató és a MMK között, tehát az eszköz részben közigazgatási, részben polgári jogi úton működött.

A foglalkoztatás bővítését célzó támogatás ismertsége és megítélése egyaránt igen jó volt a munkáltatók részéről. Ezt mutatta az a tény is, hogy évről-évre mind többen fordultak az MMK-hoz támogatás iránti igényükkel.

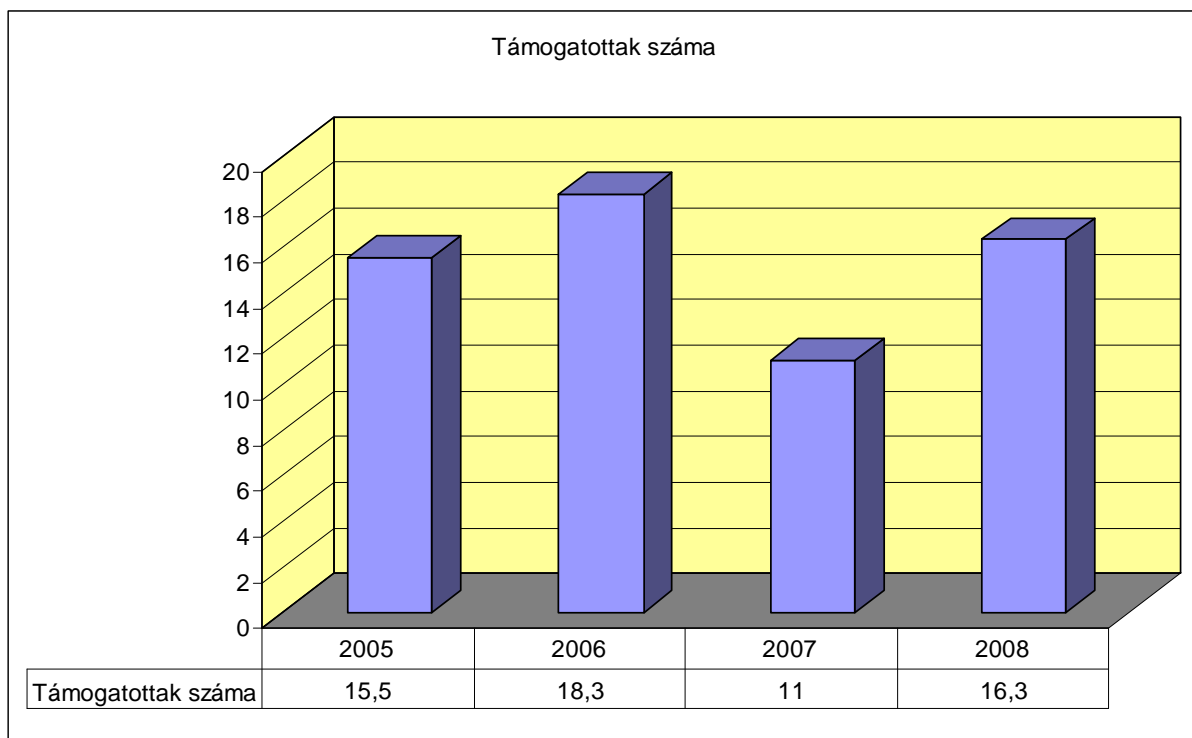
A támogatás működésének első időszakában az volt a jellemző, hogy inkább egyéni vállalkozások, illetve kisebb gazdasági társaságok oldották meg 1-2 fős létszám bővítési igényüket a tartós munkanélküliek köréből. Azonban ahogy az eszköz ismertté vált, elmondható lett, hogy egyre gyakrabban fordultak a központokhoz támogatás iránti kérelemmel közép- és nagyvállalkozások is. Kedvezőnek mutatkozott az a tendencia is, hogy az a munkáltató, aki kapott már ilyen támogatást, újra benyújtotta igényét. Ez mindenképpen arra utalt, hogy kedvezőek a tapasztalatok, a munkáltatók elégedettek mind a támogatás

¹⁸⁰ Hudomiet Péter és Kézdi Gábor: Az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatai (Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, III. évfolyam 1. szám 2008.)

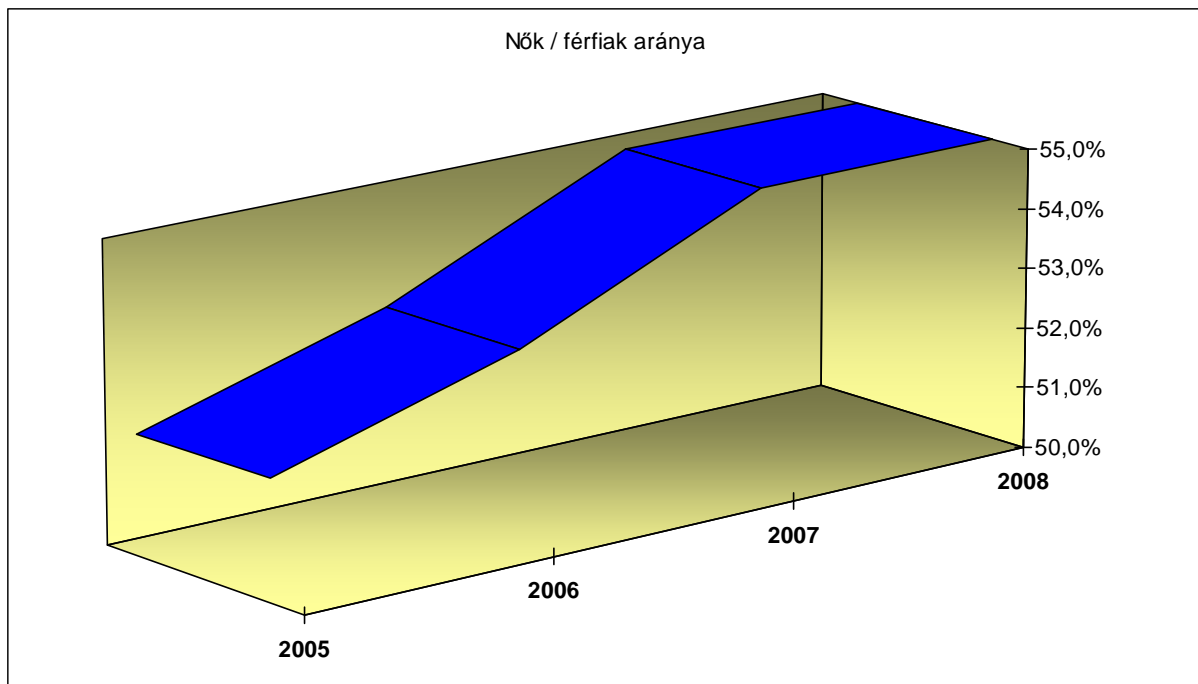
mértékével és időtartamával, mind pedig a kiközvetített munkanélküliekkel. Kedvező volt azért is a támogatás megléte, mert éppen azt a réteget mozgatta meg, amely meglehetősen hosszú ideje regisztrált.

A támogatási forma 2007. január 1-jei hatállyal teljes mértékben átalakult, az Európai Unió szabályokban foglaltak figyelembevételével. Az átalakulás indoka elsősorban az volt, hogy a hátrányos helyzetű személyek foglalkoztatását segítsék elő, vagyis azoknak a személyeknek a foglalkoztatását, akik olyan csoporthoz tartoznak, amelyeknek nehézségekkel kell szembenéznük, amikor segítség nélkül be akarnak kerülni a munkaerőpiacra. Hátrányos helyzetűnek minősülnek azért is, mert nincs munkatapasztalatuk, megváltozott munkaképességűek vagy más tartós hátrányuk ismert. Ténylegesen a hátrányos helyzetű munkavállaló fogalmát a 2204/2002/EK rendelet határozza meg.

A tartósan munkanélküliek foglalkoztatását ösztönző bértámogatás keretében a munkaügyi központok a tartósan (legalább fél éve) munkanélküliek foglalkoztatásához nyújtottak segítséget.



A 2005-ben a támogatás folyósítása átlagosan 6,3 hónapig történt, egy munkanélküli foglalkoztatása pedig – a támogatás idejével megegyező továbbfoglalkoztatási kötelezettség következtében – átlagosan 12,6 hónapig tartott. 2005-ben – a kötelező továbbfoglalkoztatás lejáratá után - 15,5 ezer tartósan munkanélküli személy került ki a programból, ami a létszám 11,8%-os csökkenését jelentette az előző évhez képest. A résztvevők nemek szerinti megoszlása ezúttal nem változott, a nők aránya 52%, a férfiaké 48% volt.

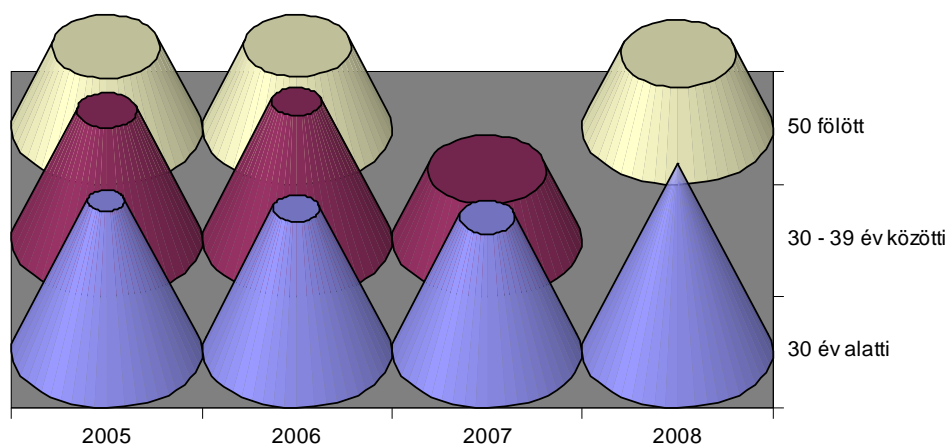


A bértámogatással foglalkoztatott munkanélküliek korösszetételét tekintve a legnépesebb a 25-29 évesek korcsoportja volt (19,5%). A 30 év alatti fiatalok közül összességében a résztvevők 32,7%-a került ki, az előző évinél 3,8 %- ponttal kevesebben. A 30-39 év közötti korosztály részvételi aránya kismértékben (3 %-ponttal) szintén csökkent, így 28%-ra módosult. Az 50 évnél idősebb résztvevők aránya ugyanakkor 8 %-pontos növekedéssel 17,5%-ra emelkedett.

Az iskolázottsági adatok alapján a bértámogatási programból kikerülők közül legtöbben (36,7%) szakmunkásképző iskolai végzettséggel rendelkeztek, annak ellenére, hogy arányuk kismértékben (2,7 %-ponttal) csökkent az előző évhez képest. A támogatottak 21,6%-a legfeljebb 8 általános iskolát, 16,9%-a szakközépiskolát, 11,1%-a pedig gimnáziumot végzett. A felsőfokú végzettségűek 7,8%-os aránya az előző évinél 2,8 %-ponttal nagyobb.

A tovább-foglalkoztatási kötelezettség leteltét követően a munkaadók a támogatottaknak átlagosan 62,6%-át véglegesítették, ami az előző évinél 2 %- ponttal kisebb arányt jelentett. A véglegesítési arányok a nők körében 2,4 %- ponttal, a férfiaknál 1,4 %-ponttal mérséklődtek, így 65,6 illetve 59,4%-ra módosultak.

Korösszetétel



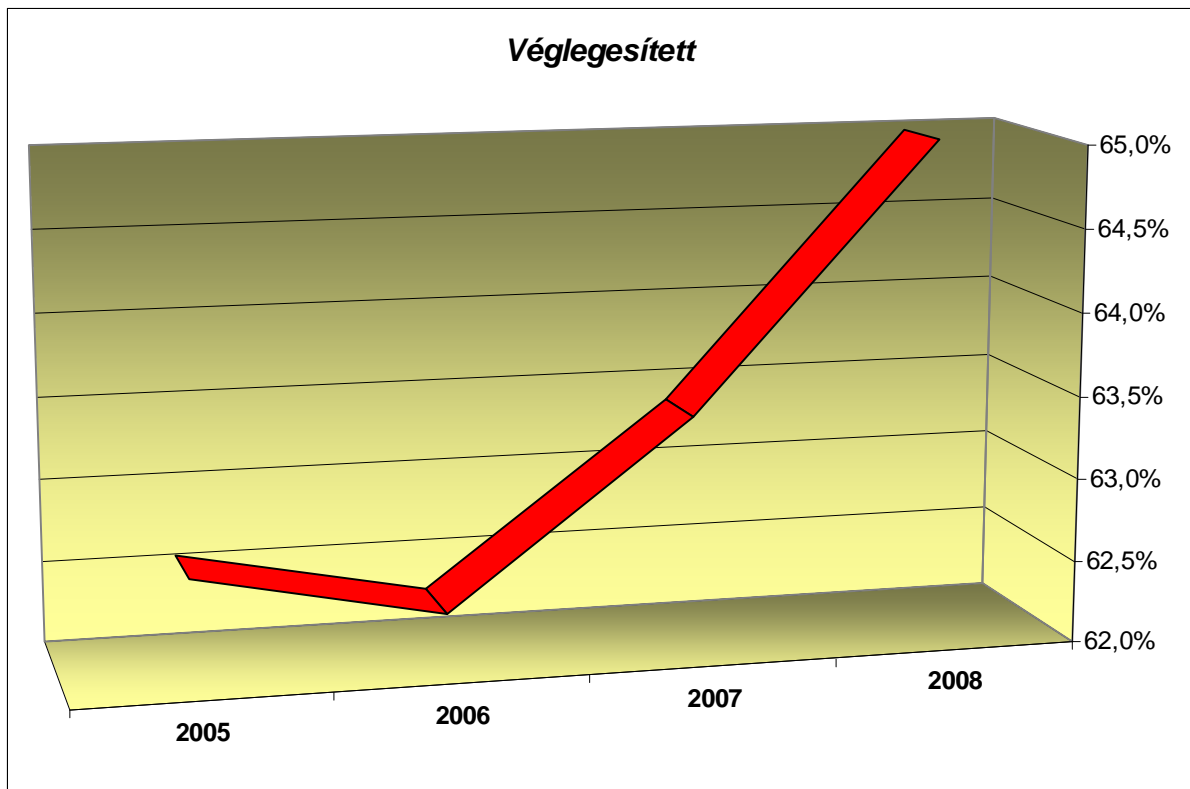
	2005	2006	2007	2008
30 év alatti	32,7%	31,1%	29,1%	40,8%
30 - 39 év közötti	28,0%	30,0%	15,2%	
50 fölött	17,5%	17,8%		16,1%

A korcsoportos adatok alapján a tovább-foglalkoztatási arány az 50-54 éves korosztálynál volt a legnagyobb (67,7%-os), ami az előző évinél 4,3 %-ponttal jobb eredmény. Legkisebb arányban a – kis létszámú – 20 év alatti fiatalokat (50%) és az 55 évnél idősebbeket (55,7%) véglegesítették. A 30 év alatti fiataloknak átlagosan 60,7%-a tudta megtartani munkahelyét, ami az egy évvel korábbinál valamivel (1,6 %-ponttal) kisebb arány.

A program befejeződésével a munkaadók elsősorban az alacsonyan iskolázott dolgozóiktól váltak meg, a legfeljebb nyolc általános iskolát végzetteknek csak átlagosan 53,5%-át véglegesítették. Az átlagnál jobb eredményt a középiskolai és a főiskolai illetve egyetemi végzettségűek érték el, közülük is kiemelkedett a gimnáziumot végzettek 69,5%-os tovább-foglalkoztatási aránya.

A támogatás legfontosabb hatása itt is az volt hogy időben előbbre hozta a tervezett foglalkoztatást. A munkáltatók legnagyobb csoportját (41,9%-át) azok tették ki, akik a támogatás nélkül későbbre halasztották volna a tervezett foglalkoztatást. Támogatás hiányában a munkaadók 29,2%-a senkit sem tudott volna alkalmazni, 9,4 %-uk pedig kevesebb munkanélkülit foglalkoztatott volna. A munkáltatók 19,5%-a viszont támogatás nélkül is alkalmazta volna a munkanélkülieket, ami a bértámogatás viszonylag jelentős holt súlyát jelzi.

2005-ben a munkaügyi központok személyenként átlagosan 298,9 ezer Ft-os bértámogatással segítettek a tartós munkanélküliek foglalkoztatását, ami a támogatási összeg 6,2%-os emelkedését jelentette az előző évhez képest. A pénzügyileg támogatott foglalkoztatás egy hónapjára átlagosan 47,4 ezer Ft, a teljes foglalkoztatási időre számítva pedig átlagosan havi 23,7 ezer Ft támogatás jutott személyenként. A véglegesített dolgozókra átlagosan 475 ezer Ft-os támogatás jutott, 8,6%-kal több az előző évinél.



A 2006-os évben – a kötelező továbbfoglalkoztatás lejárta után - 18,3 ezer tartósan munkanélküli személy került ki a programból, ami a létszám 17,5%-os növekedését jelentette az előző évhez képest. A résztvevők nemek szerinti megoszlását tekintve csak kisebb változás mutatkozott, a nők aránya 1,2 %- pontos emelkedéssel 53,2%-ra módosult.

A korcsoportos bontás alapján a bértámogatással foglalkoztatottaknál a legnépesebb a 25-29 évesek korcsoportja volt (19%). A 30 év alatti fiatalok közül összességében a résztvevők 31,1%-a került ki, ami az előző évinél 1,6 %- ponttal kisebb arányt jelentett. A 30-39 év közötti korcsoportok aránya ugyanakkor 1,4 %- ponttal emelkedett, és megközelítette a 30%-ot. Az 50 évnél idősebbek aránya a korábbi évek tapasztalatának megfelelően viszonylag magas volt (17,8%).

Az iskolázottsági adatok azt mutatják, hogy a bértámogatási programot befejezettek közül továbbra is legtöbben (37,8%) szakmunkásképző iskolai végzettséggel rendelkeztek. A támogatottak valamivel több mint egyötöde (20,7%-a) legfeljebb 8 általánost, 16,8%-a szakközépiskolát, 11%-a pedig gimnáziumot végzett. A felsőfokú

végzettségűek aránya a vizsgált időszakban 7,6% volt. Az iskolázottság szerinti részvételi arányok gyakorlatilag nem változtak az előző évhez képest.

A tovább-foglalkoztatási kötelezettség leteltét követően a munkaadók a támogatottaknak átlagosan 62,3%-át véglegesítették, ami az előző évinél valamivel (0,3 %-ponttal) kisebb arányt jelentett. A támogatás lejárta után a nőknek átlagosan 65,2%-a, míg a férfiaknak 59%-a tudta megtartani munkahelyét.

A korcsoportos adatok alapján a tovább-foglalkoztatási arány a 45-49 évesek körében volt a legmagasabb (65%), ami 2 %-ponttal jobb eredmény az előző évinél. A 30 év alatti fiatalok átlagos véglegesítési aránya szintén valamelyest (0,2 %-ponttal) nőtt, így 60,9%-ra módosult. Az 55 évnél idősebbek továbbfoglalkoztatási aránya ugyanakkor 4,8 %-ponttal csökkent, így alig haladta meg az 50%-ot.

A program befejeződésével a munkaadók elsősorban az alacsonyan iskolázott dolgozóiktól váltak meg, a legfeljebb nyolc általánost végzetteknek átlagosan 53,2%-át véglegesítették. Legnagyobb arányban a technikumot és a szakközépiskolát végzettek tudták megtartani munkahelyüket (69,5 ill. 66%).

A munkáltatók legnagyobb csoportját azok tették ki, akik a támogatás nélkül későbbre halasztották volna a tervezett foglalkoztatást (41,1%). Támogatás hiányában a munkaadók 28,7%-a senkit sem tudott volna alkalmazni, 10,4%-uk pedig kevesebb munkanélkülit foglalkoztatott volna. A munkáltatók 19,8%-a viszont támogatás nélkül is alkalmazta volna a munkanélkülieket, ami a bértámogatás viszonylag jelentős holtsúlyát jelzi.

A 2006. évben a munkaügyi központok személyenként átlagosan 309,5 ezer Ft-os bértámogatással segítették a tartós munkanélküliek foglalkoztatását, ami a támogatási összeg 3,5%-os emelkedését jelentette az előző évhez képest. A pénzügyileg támogatott foglalkoztatás egy hónapjára átlagosan 50,3 ezer Ft, a teljes foglalkoztatási időre számítva pedig átlagosan havi 25,2 ezer Ft támogatás jutott személyenként. A véglegesített dolgozókra átlagosan 501,8 ezer Ft támogatás jutott, ami 5,6%-kal haladta meg az előző évi összeget.

2007-ben a támogatás folyósítása átlagosan 7,3 hónapig történt, egy munkanélküli foglalkoztatása pedig – a továbbfoglalkoztatási kötelezettség következtében – átlagosan 14,7

hónapig tartott. A kötelező továbbfoglalkoztatás lejárta után 11 ezer álláskereső személy került ki a programból, ami a létszám 39,9%-os növekedését jelentette az előző évhez képest.

A résztvevők nemek szerinti megoszlását tekintve tovább nőtt a nők aránya: 2,8 %- pontos emelkedéssel 55%-ra módosult.

A korcsoportos bontás alapján a bértámogatással foglalkoztatottaknál a legnépesebb a 25-29 évesek korcsoportja volt (16,7%). A 30 év alatti fiatalok közül összességében a résztvevők 29,1%-a került ki, ami az előző évinél 2 %-pontos kisebb arányt jelentett. A 30-34 év közötti korcsoport aránya 15,2%, a második legnépesebb korcsoport a bértámogatást befejezettek között. A 40 év feletti korcsoportok részaránya a bértámogatást befejezettek között emelkedett, míg a fiatalabb korosztályoké csökkent az előző évhez képest.

Az iskolázottsági adatok azt mutatják, hogy a bértámogatási programot befejezettek közül továbbra is legtöbben (37,9%) szakmunkás végzettséggel rendelkeztek, ez az arány megegyezik a 2006-as értékkel. A támogatottak valamivel több mint egyötöde (20,8%-a) legfeljebb 8 általánost végzett. A középfokú végzettséggel rendelkezők aránya 33% volt. Az iskolázottság szerinti részvételi arányok gyakorlatilag nem változtak az előző évhez képest.

A továbbfoglalkoztatási kötelezettség leteltét követően a munkaadók a támogatottaknak átlagosan 63,4%-át véglegesítették, ami az előző évinél valamivel (0,9 %-pontos) magasabb arányt jelentett. A támogatás lejárta után a nők sikeresebben tartották meg a munkahelyüket, átlagosan 65,6%-uk, míg a férfiaknak 60,6%-a tudta megtartani munkahelyét.

A korcsoportos adatok alapján a továbbfoglalkoztatási arány a 35-39 és a 40-44 évesek körében volt a legmagasabb (67,2% és 67,6%), ez 2 %-pontos magasabb eredmény az előző évinél. A 30 év alatti fiatalok átlagos véglegesítési aránya szintén nőtt (2,8 %-pontos), így 63,1%-ra módosult. Az 55 évnél idősebbek továbbfoglalkoztatási aránya ugyanakkor tovább csökkent, 2006-hoz képest 4,5 %-pontos, így a vizsgált időszakban 45,5% volt.

A program befejeződésével a munkaadók elsősorban az alacsony iskolázott dolgozóiktól váltak meg, a legfeljebb nyolc általánost végzeteknek átlagosan 57,9%-át véglegesítették, ez így is 4,7 %-pontos magasabb arány az előző évinél. Legnagyobb arányban a gimnáziumot és a szakközépiskolát végzetek tudták megtartani munkahelyüket (65,1 és 66,3%).

Támogatás hiányában a munkaadók 31%-a senkit sem tudott volna alkalmazni, egy évvel korábban 28,7% volt az arányuk. A munkáltatóknak csupán 17%-a alkalmazta volna támogatás nélkül is a munkanélkülieket, ami 2,8 %-pontos csökkenést jelent. 2,5 %-pontos csökkent azok aránya is, akik támogatás nélkül kevesebb munkanélkülit foglalkoztattak volna (ezek aránya 2007-ben 7,9%).

2007-ben a munkaügyi központok személyenként átlagosan 397,3 ezer forint bértámogatással segítettek a tartós munkanélküliek foglalkoztatását, ami a támogatási összeg 28,4%-os emelkedését jelentette az előző évhez képest. A pénzügyileg támogatott foglalkoztatás egy hónapjára átlagosan 30,5 ezer forint (20 ezer forinttal kevesebb, mint az előző évben), a teljes foglalkoztatási időre számítva pedig átlagosan havi 27,2 ezer forint támogatás jutott személyenként, 2 ezer forinttal több, mint 2006-ban. A véglegesített dolgozókra átlagosan 631 ezer forint támogatás jutott, ami 28,4%-kal haladta meg az előző évi összeget.

A támogatott célcsoportot 2008-ban a bértámogatási programnál azok az álláskeresők jelentették, akik olyan csoportokhoz tartoztak, amelyeknek nehézségekkel kellett szembenéznük, amikor segítség nélkül be akartak kerülni a munkaerőpiacra; akik a friss munkatapasztalat hiányából, a megváltozott munkaképességéből vagy más, tartós hátrányból adódó valós vagy vélt alacsonyabb termelékenységük miatt a támogatás nélkül nem, vagy csak a többi munkavállalóhoz képest sokkal nehezebben találtak volna munkát.

A vizsgált időszakban (2008) a támogatás folyósítása és a kötelező továbbfoglalkoztatás átlagosan 11,9 hónapig tartott.

2008-ban – a kötelező továbbfoglalkoztatás lejárta után – 16,3 ezer álláskereső személy került ki a programból, ami a létszám 55,2%-os növekedését jelentette az előző évhez képest.

A résztvevők nemek szerinti megoszlását a nők túlsúlya jellemzi, arányuk 55%.

A korcsoportos bontás alapján a bértámogatással foglalkoztatottnál a legnépesebb a 20-24 évesek korcsoportja volt (25,4%). A 30 év alatti fiatalok közül összességében a résztvevők 40,8%-a került ki, ami az előző évinél 11,7 %-ponttal magasabb arányt jelentett. Az 50-54 év közötti korcsoport aránya 16,1%, a második legnépesebb korcsoport a bértámogatást befejezettek között. Ennek az is az oka, hogy a pályakezdők és az idős álláskeresők az új (2007 óta élő) bértámogatás kiemelt alanyai.

Az iskolázottsági adatok azt mutatják, hogy a bértámogatási programot befejezettek közül a 2007. évvel szemben a legtöbben (34,1%) középfokú végzettséggel rendelkeztek. A szakmunkás végzettséggel rendelkezők aránya jelentősen, 7,7 %-ponttal alacsonyabb a 2007. évi értéktől. A támogatottak 25,7%-a legfeljebb 8 általánost végzett, arányuk 4,7 %-ponttal magasabb, mint 2007-ben.

A továbbfoglalkoztatási kötelezettség leteltét követően a munkaadók a támogatottaknak átlagosan 65%-át véglegesítették, ami a 2007. évinél 1,6 %-ponttal magasabb arányt jelentett.

A támogatás lejárta után a nők sikerebben tartották meg a munkahelyüket, átlagosan 66,6%-uk, míg a férfiaknak 63,1%-a tudta megtartani munkahelyét.

A korcsoportos adatok alapján a továbbfoglalkoztatási arány a 35-39 évesek és az 50-54 évesek körében volt a legmagasabb (67,7% és 67%). A 20 év alatti fiatalok és az 55 év felettiek elhelyezkedési aránya volt a legalacsonyabb, bár mindkét korcsoportban nőtt a munkában maradás aránya 2007-hez képest.

A program befejeződésével a munkaadók elsősorban az alacsonyan iskolázott dolgozóiktól váltak meg, a legfeljebb nyolc általánost végzetteknek átlagosan 58,6%-át véglegesítették. A közép- és felsőfokú végzettséggel rendelkezők elhelyezkedési aránya közel azonos volt (68,9% és 69,6%), arányuk nőtt a 2007-es évhez képest, különösen a felsőfokú végzettségűeké, 8 %-ponttal.

Támogatás hiányában a munkaadók 35%-a senkit sem tudott volna alkalmazni (arányuk 3,2 %-ponttal emelkedett). A munkáltatóknak csupán 13,2%-a alkalmazta volna támogatás nélkül is a munkanélkülieket, ami 3,7 %-pontos csökkenést jelent. 2,7 %- ponttal emelkedett aránya azoknak, akik támogatás nélkül kevesebb munkanélkülit foglalkoztattak volna, ezek aránya a vizsgált időszakban (2008-ban) 10,6% volt.

2008-ban a munkaügyi központok személyenként átlagosan 622,1 ezer forintos bértámogatással segítették a tartós munkanélküliek foglalkoztatását, ami a támogatási összeg 56,6%-os emelkedését jelentette 2007. évhez képest. A pénzügyileg támogatott foglalkoztatás egy hónapjára átlagosan 52,5 ezer forint támogatás jutott személyenként. A véglegesített dolgozókra átlagosan 957,6 ezer forint támogatás jutott, ami 51,8%-kal haladta meg az előző évi összeget.¹⁸¹

3.2.5.1. A munkáltatók anyagi ösztönzése álláskeresők, munkanélküliek foglalkoztatása, alkalmazása esetére vonatkozó jogi szabályozás és gyakorlat az EU régi tagállamaiban

A foglalkoztatáspolitikai eme eszközrendszerét tárgyalva csak részben mondunk újat, részben csupán a már korábban, a munkaközvetítéssel összefüggésben kifejtetteket ismételjük meg, kissé bővebben kifejtve, amiről korábban már szó esett, az a munkáltatót terhelő társadalombiztosítási járulékkerheknek vagy a munkabér egy meghatározott százalékának a foglalkoztatási hivatal részéről történő átvétele. Ennek az időtartama általában egy év, maximuma azonban két év az EU régi tagállamaiban. A bér-, illetve a járulékkedvezmény 50%-os összegátvállalástól kezdve a teljes bér vagy járulékfizetési kötelezettségig terjedhet.

Németországban a pályakezdő vagy idős álláskeresőt alkalmazó munkáltatónál a bér vagy a járulékösszegnek a munkaügyi hivatal általi átvállalása a bér, illetve a tb. hozzájárulás 65-75%-ánál kevesebb nem lehet. Idős munkavállalónak számít a Hartz IV. törvény értelmében az a személy, aki 52. életévét elérte. Annak érdekében, hogy a munkáltatók idős munkanélkülit felvegyenek a bér- és/vagy járulékjuttatáson felül, a Hartz - reform megváltoztatta a határozott időre szóló foglalkoztatás szabályait olyként, hogy aki idős (52 év feletti munkanélküli személyt határozott időre szóló szerződéssel alkalmaz, továbbdolgozás esetén csak annyival hosszabbodik meg a munkaviszonya, amennyi időre a határidős munkaviszonyt eredetileg megkötötték¹⁸². Vagyis ebben az esetben nem érvényesül a német jognak az az általános szabálya, hogy aki határozott időre szóló munkaviszony esetén a munkáltató tudtával továbbdolgozik, határozott időre szóló jogviszonya határozatlan idejűvé alakul át¹⁸³. Ez a szabály hasonlít a 30 napot nem meghaladó munkaviszony esetén történő továbbdolgozás esetére vonatkozó 30 napig tartó többszörösen is megismételhető magyarországi meghosszabbítására, továbbgörgetésének a lehetőségére (Mt.79.§ (6) bek.), valamint a belga és a luxemburgi jogban alkalmazott, időkorlátozás nélküli meghatározott időre kötött munkaszerződés háromszori meghosszabbításának a lehetőségéhez¹⁸⁴. Lehet, hogy érdemes lenne, ha a magyar Flt. átvinné ezt a német megoldást, és esetleg kiterjesztené a fiatal pályakezdő munkanélküliek alkalmazásba vételére is.

Itt kell még arról is szólni, hogy az EU régi tagállamainak a foglalkoztatási törvényei előírják az állam számára, hogy amennyiben valamely cég, azaz munkáltató olyan üzemet, munkahelyet létesít, amely az egyes államok által meghatározott számú munkavállaló felvételét fogja biztosítani, akkor ilyen esetben a munkaügyi hivatal a leendő foglalkoztatottak száma arányában a törvény által biztosított keretek közötti összegű támogatást – bár, mint majd látni fogjuk sematikusán csak egy fix összegű támogatásra ad. Helyes volna ezt módosítani a nyugati - európai megoldásokhoz hasonlóan.

¹⁸¹ Forrás: www.afsz.hu/statisztika/A főbb aktív eszközök hatékonysága (letöltve 2010. augusztus 27.)

¹⁸² Befristung und Teilzeitarbeitgesetz (Tz. Bf.G.) módosított 14.§-a

¹⁸³ Tz Bf.G §§14-15; Löwisch, Manfred: Arbeitsrecht, 7. Aufl. Werner Verlag. Düsseldorf, 2004. 343.

¹⁸⁴ Jura Europae, I. 20.10-16 (B.); J. E. II.50-10-23-60. (L.)

Itt említendő meg, hogy az Amerikai Egyesült Államokból kiindulva Ausztráliában és több nyugat-európai államban kialakították az ún. „neokorporatív” szerződéseket, amelyek alapján, ha egy cég valamely városban vagy több üzem létesítésével egy meghatározott területben le kíván telepedni és ezáltal nagyobb számú munkahelyet létesít, abban az esetben a város (település) és/vagy a terület önkormányzata, valamint az állam nevében a foglalkoztatáspolitikáért felelős minisztérium, illetve az országos vagy a területi/települési munkaügyi tanács vagy megbízásából annak hivatala együttesen neokorporációs szerződésben megállapodnak abban, hogy ki mennyi pénzüsszeggel, szolgálati lakás, ingyenes ingatlan (földterület, épület) rendelkezésre bocsátásával járul hozzá, és mozdítja elő az új gazdasági létesítmény mielőbbi elkészülését és működésbe helyezését. Svédországban ezzel a megoldással hidalták át a hajógyárak bezárásával keletkezett óriási munkanélküliséget. A volt hajógyártás fellegvárainak számított virágzó svéd városok új iparágak ilyen módon történő meghonosítása útján menekültek meg a lecsúsztatástól¹⁸⁵. Hasonló megoldást alkalmazott a volt NDK állami vállalatának a privatizálásánál a „Treuhand” is, bevonva az új tulajdonos mellé a reorganizációba és költségeinek viselésére a települési önkormányzatot is¹⁸⁶. Ha pedig a reorganizáció kapcsán munkahelymegtartásra vagy még munkahelybővítésre is sor került, a neokorporációs együttműködésbe a már említett pénzüsszeggel támogatással bekapcsolódott az illetékes munkaügyi hivatal is. A szakszerűtlenül és jelentős részben korrupcióval összekapcsolt magánosított magyar gazdaság reorganizációjánál és új beruházásokkal összekapcsolt új munkahelyek teremtésénél jól alkalmazható lenne az itt felvázolt neokorporativitás.

A neokorporációnak több formája alakult ki a nyugati civilizáció egyes országaiban, amelyek közül több összekapcsolódott a szövetkezeti önszervezés elvével és a szövetkezet intézményrendszerével, valamint a lokalitással. Ez áll fenn Finnországban, ahol mind a központi mind a körzeti, mind pedig a települési gazdaságirányítás szorosan összekapcsolódik a szociálpolitikai igazgatással, koncentrálna a foglalkoztatáspolitikára. Ennek megfelelően a központi, a körzeti és a települési igazgatás egy intézmény keretében komplex módon együtt kezeli a gazdaságfejlesztést a munkaerő - piaci igényekkel és az előbbi kettőhöz szükséges pénzüssz igényeket. Állami oldalról ez a kiindulási alapja a neokorporációnak, amihez csatlakozik a gazdaság civil szférájából a beruházó, ill. a letelepedő vállalat. Így valósult meg a svéd neokorporációs település –munkahelymegtartó és munkahelyteremtő programja is. Ez a komplex központi - lokális kooperáción nyugvó intézményrendszer feltérképezi és egyúttal mozgósítja az élőmunkaerő-tartalékokat, és a munkanélküli segélyben részesülőket a letelepedő cégekhez közvetíti ki. Ennek is köszönhető, hogy a skandináv államokban a többi nyugat-európai államhoz és az USA-hoz képest kicsi a munkanélküliség. Az előbbieket 10%-os átlagához viszonyítva e régióban nem haladja meg az 5%-ot¹⁸⁷.

Az Egyesült Királyságban és Olaszországban a neokorporatív foglalkoztatáspolitikai terén jelentős szerepet játszanak a szövetkezetek is. Az Egyesült Királyságban a munkaügyi hivatalok állásközvetítő tevékenységét álláskereső és földbérlet - közvetítő (Lokalbeschäftigungskooperative) segítik elő. Az angol munkaügyi hivatalok jelentős mértékben támaszkodnak ezek tevékenységére és tartós együttműködési kapcsolatokat alakítanak ki velük¹⁸⁸. Hasonló a helyzet Olaszországban is az ún. földbérlet szövetkezetek

¹⁸⁵ Széleányi Iván: Az állam viszonylagos autonómiája vagy az állami termelési mód, Medvetánc, 1982/2-3.

¹⁸⁶ Galgóczi Béla: Pillanatkép a német privatizációról, elképzelések a Treuhand jövőjéről, Gazdaság és Társadalom

¹⁸⁷ V.ö.: Csath Magdolna, Globalizációs végjáték, Kairosz, 21-24. és 59-65.

¹⁸⁸ Laville. Jean Louis: Trmelői közösségek és munkásszövetkezetek Nyugat-Európában. Szövetkezés. 1995/2. 53-56.

esetében, amelyek termőföldet bérelnek tagjaik javára, kik a bérelt földön maguk között felosztva egyénileg vagy felosztás nélkül csoportosan gazdálkodnak, a betakarított terméket pedig a szövetkezet értékesíti. A befolyt jövedelmet pedig a rezsi és az újratermelési költségek levonása után a munka-közreműködés arányában felosztják¹⁸⁹. Spanyolországban mezőgazdasági termelő- és értékesítő szövetkezetek működnek a „mondragon” szövetkezeti hálózat keretében, részben munkaszövetkezeti jelleggel¹⁹⁰. Nyugat - Európában pedig általános, hogy mind a mezőgazdaságban, mind pedig a kisiparban az egyéni családi gazdákat és a kisiparosokat beszerző - értékesítő szövetkezetek segítik azzal, hogy nagykereskedelmi áron szerzik be számukra a termelőeszközöket, az alkatrészeket és a nyersanyagokat, áruikat pedig piacra viszik¹⁹¹.

A termelőeszközök és a technika, valamint a technológia gyors fejlődése egyre több ipari ágazatban gyártás - technológia megújulást és más technológiára történő átállást követelt meg, különösen a könnyűipari cégektől. A nem nagy nyereséget elkönnyvelő vállalatok közül ezt sokan nem vállalták, és a tőke e cégekből történő kivonulása következtében számos nyugat-európai cég bezárt, ami tömeges munkanélküliséget okozott. Ennek elkerülése végett az 1980-as években Franciaország szociáldemokrata kormányzásának időszaka alatt több olyan üzem, amelyet a tulajdonos bezárni akart, a német Raiffeisen-, ill. a Volksbank-hoz hasonló Mutuell pénzügyintézetektől a települési polgármesterek segítségével kapott kedvezményes hosszú lejáratú kölcsönrel a munkavállaló kollektíva megvásárolta és munkaszövetkezetként működtette tovább. Ez történt többek között a bezanconi óragyárral, amelyet a tulajdonos azért akart bezárni, mert a hagyományos köves szerkezetű órák iránti kereslet csökkent, a digitális órák gyártására pedig nem akart átállni, mivel az átállási költségeket sokallta. Hasonlóként alakult át munkaszövetkezetté egy franciaországi hajógyár is¹⁹². Néhány évvel később Németország és Olaszország is követte e francia gyakorlatot. Az 1990-es évek olaszországi ipari válsága miatt ugyancsak nagyméretű leépítésekre került sor. A nem vagy nem eléggé nyereséges iparágakból a tőke komoly hányada szintén kivonult. Ezért a gyárbezárások száma jelentősen megemelkedett. Baloldali szervezetek és pártok segítségével azonban több ilyen üzemben az ott dolgozók munkaszövetkezetet alakítva folytatták tovább a termelést¹⁹³. Hasonlóképpen vették át a csehoknál a Szudéta-vidék kohászatiát is a privatizáció során az ott dolgozó munkások is munkaszövetkezeti öngazgatást kialakítva¹⁹⁴.

Az ilyen neokorporatív együttműködések ma már Európa nyugati országaiban egyre több nemzetközi szervezet is globális méretekben segíti. Ilyen a Helyhatóságok Nemzetközi Szövetsége, valamint a SECOOP, amely formálisan az EGK-tól, ténylegesen azonban az EU-tól kapja a működéséhez és a támogatáselosztáshoz szükséges pénzt.¹⁹⁵

¹⁸⁹ Laville, hiv. hely, továbbá Palmieri, Emilio: Das Produktionsgenossenschaften in Italien, dargestellt am Beispiel bestimmter Landarbeitergenossenschaften. Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen, 1/1976.

¹⁹⁰ A spanyol mondragon szövetkezetek mezőgazdasági munka értékesítési szövetkezeti formát öltenek.

¹⁹¹ Irrig Károly: Szövetkezetek a közgazdaságban. Első Kecskeméti Nyomda és Hírlapkiadó Rt. 1937.; Laczó Ferenc: Szövetkezeti típusok és formák piactudáságokban. Szövetkezés, 1995/2. 12-18. és 23-30.

¹⁹² Laville, hiv. hely, továbbá Zehetner Karl: Ein Genossenschaft expandiert. Selbstverwaltene Betrieben in Frankreich. Mitbestimmung, 1-4/1981, továbbá Laville, hiv. hely.

¹⁹³ Laville, hiv. hely

¹⁹⁴ Laville, hiv. hely

¹⁹⁵ 1993 áprilisában kritikus hangvételi cikkek jelentek meg a rangos német napilapok gazdasági rovatában arról, hogy míg a Szudéta vidék volt NDK. oldalán működött kohászati üzemeket a Treuhand javaslatára a kormány a működésüket leállította, addig a cseh oldalon lévőket az ott dolgozó munkavállalói kollektíváknak az állam jutányos áron és részlettörlesztéssel átadta, amelyek működése nyereséges maradt.

A magyar foglalkoztatáspolitikában is effektíven alkalmazni lehetne különösen a zöldmezős beruházások, valamint az üzembővítést jelentő fajsúlyosabb és nagy költségigényű vállalat-reorganizációk esetében a neokorporatív együttműködéseket. Ezen kívül a kis- és a középmeretű termelő-, és szolgáltatóipart jelentős mértékben lehetne a beszerző-értékesítő szövetkezeti hálózat kialakításával erősíteni. Hasonlóképpen látnánk szükségesnek az egyéni-családi gazdákat is beszerző-értékesítő mezőgazdasági szövetkezeti hálózatba bekapcsolni. Ennek során ki lehetne alakítani a főbb mezőgazdasági ágazatoknak megfelelő szakszövetkezeteket (tejszövetkezetek, zöldség-gyümölcsértékesítő szövetkezetek, stb.) Mindezt már meg lehetett volna tenni a rendszerváltás éveiben a mezőgazdasági termelő-, és szakszövetkezetek beszerző-értékesítő szövetkezetekké történő átalakításával, ahol a közösbe bevitt földeknek a tagok részére történt visszaszámoltatásával, valamint a háztáji gazdasággal a volt tsz-tagok egészséges egyéni gazdaságokat tudtak volna kialakítani¹⁹⁶. Ezen kívül az 1980-as években mind az iparban, mind a kereskedelemben és a gasztronómiában kialakultak mind az állami vállalati, mind pedig az ipari és a fogyasztási szövetkezeti szektorban belső csoportvállalkozások. E csoportvállalkozások szerződést kötöttek a vezetéssel, és e szerződés alapján mintegy bérbe vették a vállalat/szövetkezet meghatározott egységeit. A megállapított bérleti díjnak is mondható összeg kifizetésén felüli nyereségből fizették ki az adót és a rezszi költségeket, a tiszta nyereséget pedig kvázi munkadíjként osztották fel a munkakollektíva tagjai között¹⁹⁷. Ezt a megoldást folytatni lehetett volna oly módon, hogy a kisvállalkozásoknak mintegy védőernyőjeként működhetek volna a nagyobb cégek üzletszerzői, diszpécseri szolgáltatási jelleggel. Sajnos, az események nem így alakultak, de még ma sem késő, ilyen módon közvetett jelleggel az „alkalmazotti” és a „vállalkozói” munkanélküliséget csökkenteni.

Speciális támogatásban részesültek korábban azok a non-profit szervezetek, cégek, így pl. munkaszövetkezetek is, amelyek kifejezetten az önsegély elve alapján csökkent munkaképességű személyek foglalkoztatására specializálódtak. Ezek a cégek korábban éppen emiatti szociális tevékenységükért és mivel csak igen mérsékelt üzleti haszonra tudtak szert tenni, Nyugat-Európa-szerte adókedvezményben és külön állami támogatásban részesültek. Az Európai Unió a piaci versenyen biztosítandó esélyegyenlőség elvére hivatkozva irányelvi úton nem enged semmilyen előnyben részesítést, amit szűklátókörűen kiterjesztett az ilyen non - profit cégekre is. Ezzel politikájával az EU és a háttérben meghúzódó WTO, a Nemzetközi Valutaalap és a Világbank diszkriminációval sújtotta a humanitárius alapon foglalkoztatást végző cégeket, amelyeknek így módon esélyük sincs felvenni a versenyt a profit orientált cégekkel. Emiatt egyre nagyobb számban mennek tönkre az ilyen humánfoglalkoztató cégek külföldön és Magyarországon egyaránt, és ennek következtében rohamosan növekszik az állás nélkül maradó csökkent munkaképességűek száma.

Egyre több szociál- és humánpolitikai, valamint szövetkezetelméleti munka utal az ebből fakadó társadalomgazdasági és szociális problémára, eddig minden eredmény nélkül. Mindez éreztette Magyarországon is a hatását. Tömegével kerültek fizetésképtelenségi és felszámolási eljárás alá csökkent munkaképességűeket foglalkoztatott Kft.-k, szövetkezetek és települési önkormányzati vállalatok.

¹⁹⁶ Laville, 54-56., továbbá a Szakszervezetek Európai Szövetsége foglalkoztatáspolitikai küldötteinek budapesti tanácskozásán elhangzott európai és nemzeti küldött referátumok. 2004. ápr. Hotel Interkontinental.

¹⁹⁷ Belső vagyoni és vállalkozási jogviszonyok az önkormányzati jellegű vállalatoknál. Szövetkezeti Kutató Intézet, (Könyvsorozat) 206. Budapest, 1988. IV. fejezet

3.2.6. Közhasznú munkavégzés támogatása

A második legolcsóbb programtípus a közcélú foglalkoztatás. Bár közvetlen költségei hasonlóak a többi foglalkoztatás-támogatási eszközhöz, a társadalmi hasznokat is figyelembevevő nettó költségei jóval alacsonyabbak is lehetnek. Jellemzően állami vagy regionális pénzből önkormányzatok biztosítanak közcélú ideiglenes foglalkoztatást tartósan munkanélkülieknek.

A programban a helyi közösség számára hasznos feladatokat végeznek el, sok esetben akkor, amikor a szolgáltatás piaci alapon történő megvásárlása nehéz lenne. Ide tartoznak a parkok, utak megtisztítása, árvízi mentés, segítségnyújtás, stb. Az önkormányzatok mellett sokszor nonprofit szervezetek nyújtják a szolgáltatást, és ekkor a program maga egyszerre jelent támogatást a programban részt vevő célcsoportnak, valamint magának a civil szervezetnek. Néhány esetben az állam magáncégeket támogat ideiglenesen, ha azok meghatározott közhasznú területen foglalkoztatják a célcsoportot.

A közmunka - programok hosszú távú hatásossága nagyon kétséges, és a szakirodalomban is csak elvétve találunk olyan programot, ahol a résztvevők későbbi foglalkoztatási esélyei szignifikánsan nőttek volna. Ennek több okát is feltárhatjuk: egyrészt a legtöbb esetben olyan jellegű munkát végeznek a programban résztvevők, mely nem járul hozzá készségeik fejlesztéséhez; másrészt a program szervezői már eleve azokat választják ki közmunkára, akiknél nem látnak arra esélyt, hogy másfajta program sikeres legyen számukra; harmadrészt a közmunkák leggyakrabban csak a résztvevők ideiglenes pénzügyi támogatását célozzák, ezáltal nem segítik a kitörést és a problémák révén konzerválhatják a hierarchikus társadalmi viszonyokat.

A rendszerváltást követően a posztkommunista országokban mindezek ellenére nagyon elterjedt a közcélú foglalkoztatás. A munkanélküliség megugrása és a tartós munkanélküliek magas aránya miatt a döntéshozók közmunka programokat vezettek be, hogy egyfajta utolsó lehetőséget adjanak a legproblémásabb rétegeknek. A tapasztalat szerint ez általában megfelelő sikerhez nem vezetett, ez alól talán kivétel Szlovákia volt, ahol a közcélú foglalkoztatás a legsikeresebb programtípusként jelentkezett a 90-es évek második felében. A siker hátterében szervezési kérdések hatékony megoldása állhat: Szlovákiában 1992-ben kizárták a pályázatból az állami intézményeket és beengedtek profitorientált cégeket, feltéve, hogy azok meghatározott közcélú foglalkoztatást biztosítottak a regisztrált munkanélkülieknek. A program súlya 1995-től nőtt meg, amikor az autópálya-, valamint gátépítésekénél tömegesen kezdték alkalmazni a tartósan munkanélkülieket. A program összességében csökkentette a célcsoport program utáni munkakeresési idejét, melynek oka az lehet, hogy ezekben a programokban a munkaerőpiacon is használható képességeket tudtak elsajátítani a résztvevők.¹⁹⁸

A munkanélküliek nagy csoportja - a különböző okok miatt – a munkaerőpiac perifériájára szorult, elhelyezkedési esélyekkel alig rendelkező, munkavégzésre képtelen vagy nehezen motiválható személyekből áll, akik nagy részénél már összeadódva jelennek meg a korábbi munkahelykeresésre vezetett kudarcok. Elkerülhetetlen az aktivitás csökkenése, mintegy előre vetítve a további állapotromlást. A végleges és visszafordíthatatlan lecsúszás megakadályozása állami beavatkozást igényel. Elengedhetetlen valamilyen kapaszkodót adni

¹⁹⁸ Hudomiet Péter és Kézdi Gábor: Az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatai (Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, III. évfolyam 1. szám 2008.)

e személyeknek, az életvitele stabilizálásához, és az aktivitás növelése érdekében. Esetükben szinte kizárólag a „második” munkaerőpiac jöhet szóba a foglalkoztatás megszervezésénél és a speciális támogatott többelemű (komplex) programok. A közhasznú munkavégzés támogatása e réteg számára jelenthet legalább átmeneti foglalkoztatást és esélyt arra, hogy visszataláljanak a munka világába.

Ezen aktív eszköz bevezetésének hármas célja pontosan egybeesik azokkal a problémákkal, amelyekkel a tartós munkanélküliek esetében kell szembenéznünk. Nevezetesen, a foglalkoztatáspolitikai célja az, hogy az átmeneti vagy tartós elhelyezkedési gondokkal küzdő munkanélküliek munkába állását elősegítse, a foglalkoztatási feszültségeket csökkentse. Szociálpolitikai célja a munkanélküliek hozzásegítése a munkanélküli ellátásra jogosító jogszerző idő megszerzéséhez, továbbá segítse az érintett hosszabb távon nem támogatott foglalkoztatási körbe való bekerülését. A közösségi célja - ami a munkanélküli önbecsülése és társadalmi megbecsülése szempontjából bír kiemelkedő jelentőséggel – pedig az, hogy a támogatott tevékenység segítse elő a lakosságot, illetve a települést érintő társadalmilag hasznos tevékenységek ellátását.

Támogatható az a munkaadó, aki a lakosságot vagy a települést érintő közfeladat vagy önkormányzat által vállalt, a lakosságot, illetve a települést érintő feladat ellátása vagy közhasznú tevékenység folytatása érdekében, regisztrált és a munkaügyi központ által kiközvetített foglalkoztatását vállalja munkaviszony – teljes vagy részmunkaidő – keretében. Mindezt olyan módon kell megtennie, hogy a foglalkoztatottainak létszámát, a foglalkoztatás megkezdését megelőző havi átlagos statisztikai állományi létszámhoz képest bővíti, és a foglalkoztatással nyújtott szolgáltatás ellenértékeként más szervtől díjazásban nem részesül.

A támogatás formája a foglalkoztatással összefüggő közvetlen költségek (bruttó bér, TB járulék, munkaadói járulék és a tételes egészségügyi hozzájárulás) részbeni átvállalása, utólagos költségtérítésként. A közhasznú támogatás felső határa az elismert közvetlen költségek 70%-a. A Foglalkoztatási törvény felhatalmazása alapján megyei forrás esetén a megyei munkaügyi tanácsok meghatározhatnak olyan tevékenységeket, illetve olyan személyi kört, ahol a maximális, 90%-os támogatás jár a munkaadónak. Központi forrás esetén a MAT a támogatás mértékét 90%-ra emelheti, és a támogatás időtartamát két évre növelheti.

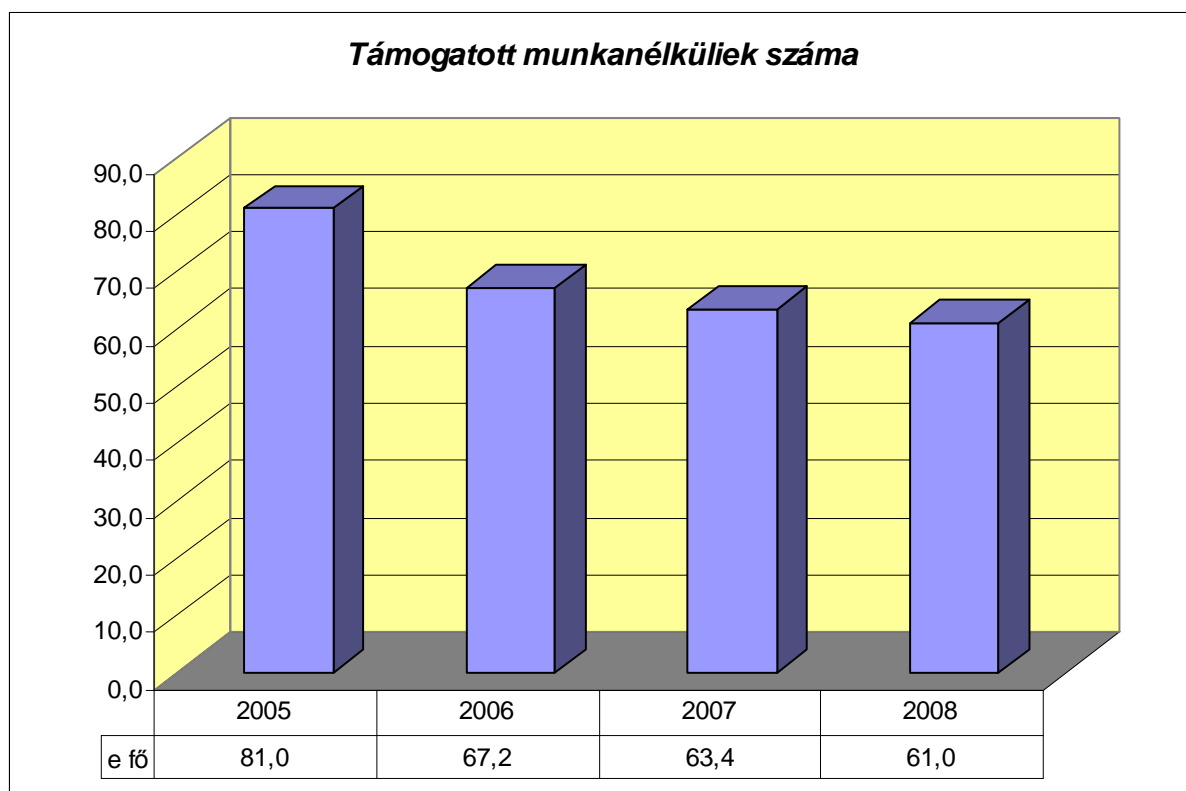
Közhasznú munkavégzési támogatás egy munkavállaló foglalkoztatásához folyamatosan legfeljebb egy évi időtartamban állapítható meg. Az így támogatott, munkaviszonnyal megalapozott járadékellátásra jogosult munkanélküli e programban két éven belül ismételten nem közvetíthető, míg járadékellátásra való jogosultsága fennáll.

A köztudatban a közhasznú munkás füvet kaszál, szemetet szed, parlagfüvet irt. Ami alapvetően fedi is a fogalmat, a közhasznú munka lényege viszont az, hogy az állástalanokat kisebb jövedelemhez segítse.

A közhasznú munka rövid megfogalmazás szerint a települési önkormányzat által szervezett foglalkoztatás. A feltételeket megteremtő törvény szerint a cél az, hogy az aktív korú állástalanok munkaerő - piaci helyzetét javítsák.

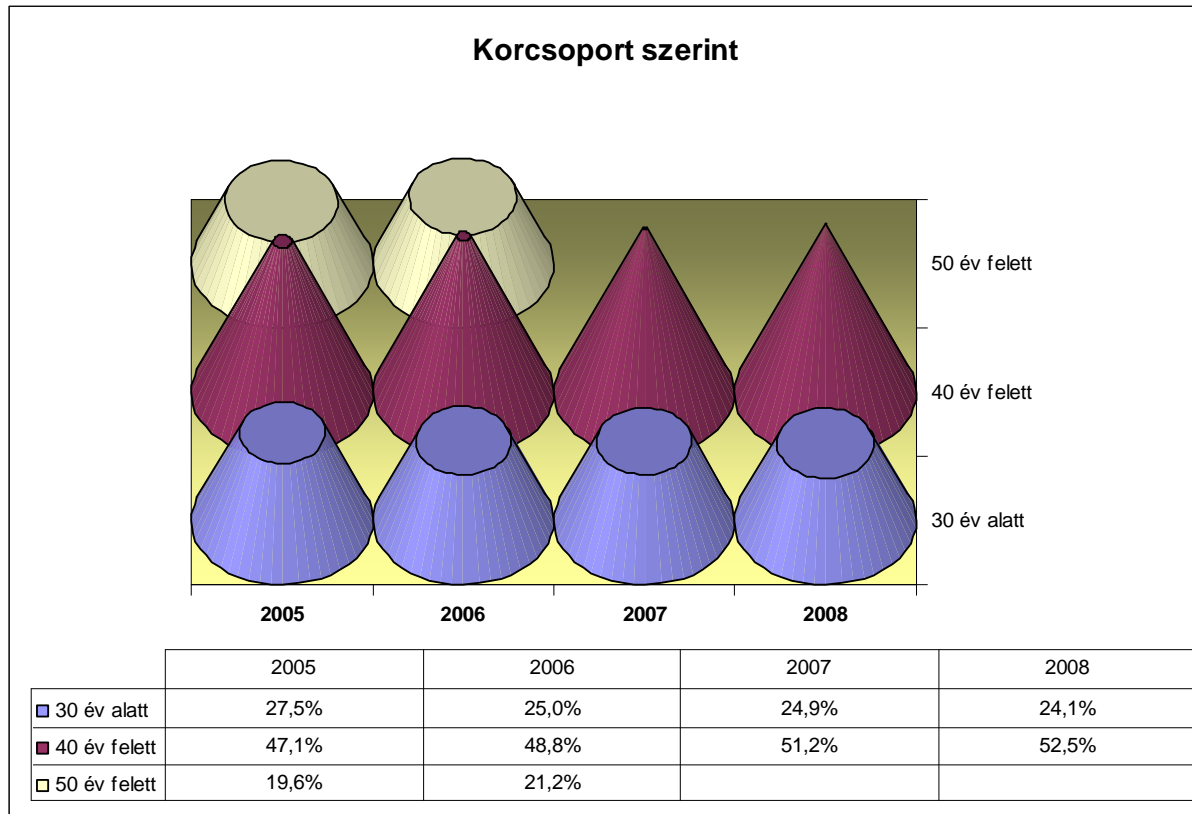
Minden településen vannak olyanok, akik hosszabb ideje vannak munka nélkül és minden településen akadnak olyan feladatok, amelyeket el kell látni, de a legtöbb önkormányzatnak nincs erre pénzügyi kerete. Ekkor szervezhetik meg a közhasznú munkát, amely jelentheti a közcélú feladatokat, hóeltakarítást, parkrendezést, a közterületek tisztántartását, stb.

Kevesen tudják viszont, hogy a közhasznú munka nem csak ezt jelenti, hanem a település, a lakosság érdekében végzett egyéb tennivalókat is. Akár olyan munkákat is, amelyek szakképzettséghez kötöttek, mondjuk a közösségi ház felújítását, vízvezeték, elektromos hálózat szerelését, de akár az iskola konyhájában végzett munkát is.

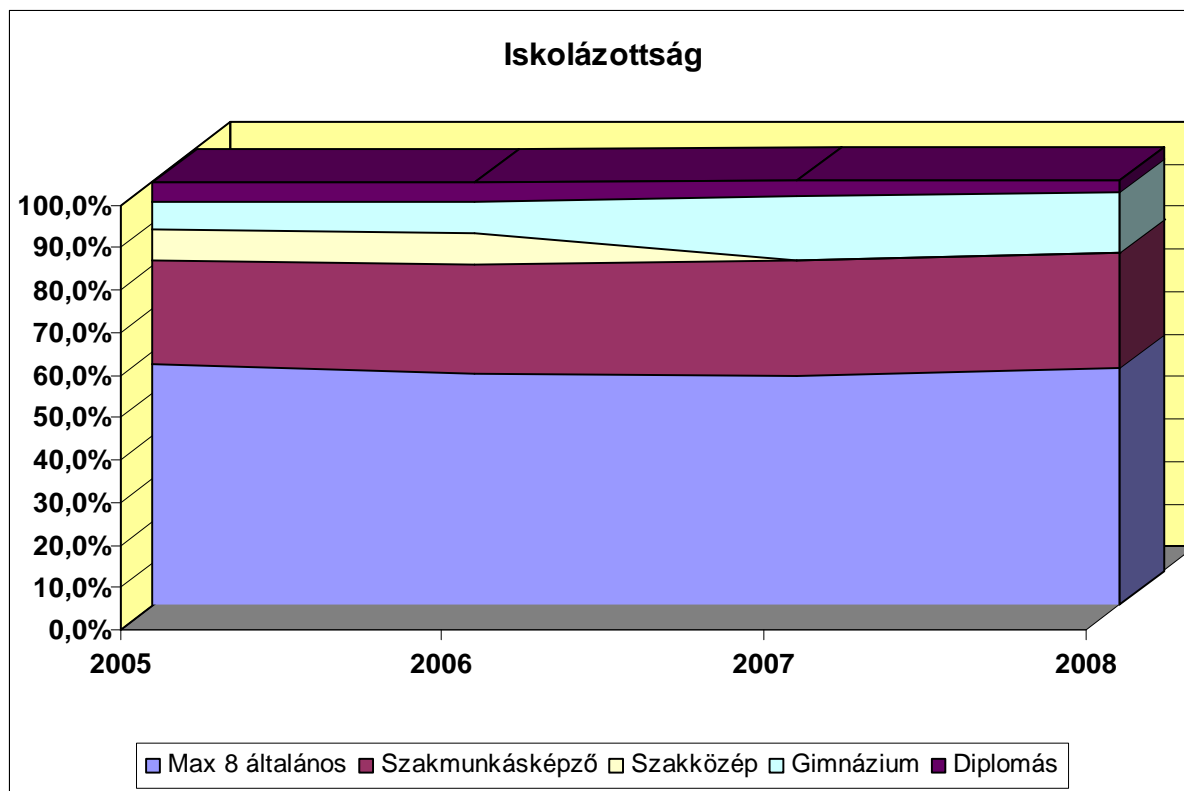


2005-ben a közhasznú foglalkoztatás támogatásával a munkaügyi központok több, mint 81 ezer munkanélküli foglalkoztatásához járultak hozzá. A programban részt vett személyek érintett létszáma az előző évhez képest 25,4%-kal nőtt.

A korábbi évekhez hasonlóan a közhasznú munkások jellemzően az idősebb korosztályba tartozó, alacsony iskolai végzettségű férfiak közül kerültek ki. A férfi résztvevők aránya a vizsgált időszakban kismértékben (2,3 %-ponttal) tovább emelkedett, így 60,3%-ra módosult.



A korcsoportos bontás az idősebb korosztályok relatíve magas arányát mutatja: a 40 évnél idősebbek aránya 47,1%, az 50 év felettieké pedig 19,6% volt. A közhasznú munkásoknak mindössze 27,5%-a tartozott a 30 évnél fiatalabbak közé, az előző évinél valamivel (1,4 %-ponttal) kevesebb. Az 50 év feletti korcsoportok aránya ugyanakkor 2,4 %-ponttal emelkedett.



Az iskolázottságot tekintve a közhasznú munkások több mint fele (55,5%-a) legfeljebb 8 általános iskolát végzett. Szakmunkásképző iskolát a résztvevők 24,2%-a, szakközépiskolát 7,1%-a, gimnáziumot pedig 6,1%-a végzett. A főiskolai vagy egyetemi diplomával rendelkezők aránya 3,6% volt. Az előző évhez képest 2,1 %-ponttal nőtt a legfeljebb 8 általános iskolát végzettek aránya, míg a szakközépiskolát és a gimnáziumot végzettek aránya 1-1 %-ponttal csökkent.

A támogatott foglalkoztatás befejeződését követően a közhasznú munkán foglalkoztatottak kevesebb mint 1%-a (702 fő) tudott ugyanannál a munkaadónál normál, nem támogatott munkaviszonyt létesíteni. A dolgozók tovább-foglalkoztatását a munka szezonális jellege, valamint az önkormányzatok (a legfőbb közhasznú foglalkoztatók) erre vonatkozó érdekeltiségének hiánya korlátozza.

A munkaügyi központok a foglalkoztatásból eredő közvetlen költségeknek átlagosan 71%-át térítették meg a munkaadóknak, ami 2,6%-kal nagyobb az előző évinél. Egy közhasznú munkás támogatására átlagosan 640,5 ezer Ft-ot fordítottak (havonta átlagosan 53,4 ezer Ft-ot), ami a támogatási összeg 8%-os növekedését jelentette az előző évhez viszonyítva.

2006-ban a közhasznú foglalkoztatás támogatásával a munkaügyi központok 67,2 ezer munkanélküli átmeneti foglalkoztatásához járultak hozzá. A programban részt vettek érintett létszáma 17,4%-kal csökkent az előző évhez képest.

A korábbi évek tapasztalatainak megfelelően a közhasznú munkások jellemzően az idősebb korosztályba tartozó, alacsony iskolai végzettségű férfiak közül kerültek ki. A férfi résztvevők aránya a vizsgált időszakban kismértékben (3,8 %-ponttal) csökkent, így 56,6%-ra módosult. A korcsoportos bontás az idősebb korosztályok relatíve magas arányát mutatja: a résztvevők közel fele (48,8%-a) 40 év feletti, több mint egyötöde (21,2%-a) pedig 50 évnél idősebb volt. A közhasznú munkások mindössze egynegyede tartozott a 30 évnél fiatalabbak közé, ami 2,1 %-ponttal kisebb arányt jelentett az előző évinél.

Az iskolázottságot tekintve a közhasznú munkások több, mint fele (53,5%-a) legfeljebb 8 általánost végzett. Szakmunkásképző iskolát a résztvevők közel egynegyede, szakközépiskolát 7,4%, gimnáziumot pedig 6,7% végzett. A főiskolai vagy egyetemi diplomával rendelkezők aránya 4% alatt maradt. Az előző évhez képest kismértékben (2 %-ponttal) csökkent a legfeljebb 8 általánost végzettek aránya, míg a többi iskolatípusban valamelyest nőtt a résztvevők aránya.

A támogatott foglalkoztatás befejeződését követően a közhasznú munkán foglalkoztatottak 1,1%-a (761 fő) létesített ugyanannál a munkaadónál normál, nem támogatott munkaviszonyt. A dolgozók tovább - foglalkoztatását a munka szezonális jellege, valamint az önkormányzatok (a legfőbb közhasznú foglalkoztatók) erre vonatkozó érdekltségének hiánya korlátozza.

2006-ban a munkaügyi központok a foglalkoztatásból eredő közvetlen költségeknek átlagosan 68,9%-át térítették meg a munkaadóknak, ami 2,1 %- ponttal kisebb arány az előző évinél. Egy közhasznú munkás támogatására átlagosan 670,5 ezer Ft jutott (havi 55,9 ezer Ft). Az egy főre eső támogatás átlagos összege 4,7%-kal emelkedett az előző évhez képest.

2007-ben a közhasznú foglalkoztatás támogatásával a munkaügyi központok 63,4 ezer munkanélküli átmeneti foglalkoztatásához járultak hozzá. A programban résztvevők érintett létszáma 5,7%-kal csökkent az előző évhez képest.

A férfi résztvevők aránya a vizsgált időszakban kismértékben (0,4 %-ponttal) tovább nőtt, így 57%-ra módosult. A korcsoportos bontást vizsgálva az idősebb korosztályok arányának emelkedését tapasztaljuk, míg 2006-ban a résztvevők 48,8%-a volt 40 év feletti, addig 2007-ben már 51,2% volt az arányuk. A közhasznú munkások 24,9%-a tartozott a 30 évnél fiatalabbak közé, ami 0,6%-ponttal kisebb arányt jelentett az előző évinél.

Az iskolázottságot tekintve a közhasznú munkások több mint fele (54,1%-a) legfeljebb 8 általánost végzett, ez az arány 0,6%-pontos növekedést jelent. Szakmunkás végzettséggel rendelkezik a közhasznú munkások 27,1%-a (ezek aránya is növekvő). Az érettségivel rendelkező középiskolát végzett közhasznú foglalkoztatottak aránya 15,2%. A főiskolai vagy egyetemi diplomával rendelkezők aránya 3,6% volt.

A támogatott foglalkoztatás befejeződését követően a közhasznú munkán foglalkoztatottnak csupán 1,1%-a (668 fő) létesített ugyanannál a munkaadónál normál, nem támogatott munkaviszonyt. A dolgozók tovább-foglalkoztatását a munka szezonális jellege, valamint az önkormányzatok (a legfőbb közhasznú foglalkoztatók) erre vonatkozó érdekeltségének hiánya korlátozza.

2007-ben a munkaügyi központok a foglalkoztatásból eredő közvetlen költségeknek átlagosan 71%-át térítették meg a munkaadóknak, ami 2,1 %-ponttal magasabb arány az előző évinél. Egy közhasznú munkás támogatására átlagosan 708,1 ezer forint jutott (havi 59 ezer forint). Az egy főre eső támogatás átlagos összege 5,6%-kal emelkedett az előző évhez képest.

2008-ban a közhasznú foglalkoztatás támogatásával a munkaügyi központok 61 ezer munkanélküli átmeneti foglalkoztatásához járultak hozzá. A programban résztvevők érintett létszáma 3,8%-kal csökkent az előző évhez képest.

A férfi résztvevők aránya a vizsgált időszakban kismértékben (0,4 %-ponttal) tovább nőtt, így 57,4%-ra módosult. A korcsoportos bontást vizsgálva az idősebb korosztályok arányának emelkedését tapasztaljuk, míg 2007-ben a résztvevők 51,2%-a volt 40 év feletti, addig 2008. évben már 52,5% volt az arányuk. A közhasznú munkások 24,1%-a tartozott a 30 évnél fiatalabbak közé, ami 1,3%-ponttal kisebb arányt jelentett az előző évinél.

Az iskolázottságot tekintve a közhasznú munkások több, mint fele (55,8%-a) legfeljebb 8 általánost végzett, ez az arány 1,7 %-pontos növekedést jelent. Szakmunkás végzettséggel rendelkezik a közhasznú munkások 27%-a. Az érettségivel rendelkező középiskolát végzett közhasznú foglalkoztatottak aránya 14,2%. A főiskolai vagy egyetemi diplomával rendelkezők aránya 3,0% volt, 0,6 %-ponttal kevesebb, mint a 2007-es évben volt.

A támogatott foglalkoztatás befejeződését követően a közhasznú munkán foglalkoztatottnak csupán 0,8%-a (461 fő) létesített ugyanannál a munkaadónál normál, nem támogatott munkaviszonyt. A dolgozók tovább-foglalkoztatását a munka szezonális jellege, valamint az önkormányzatok (a legfőbb közhasznú foglalkoztatók) erre vonatkozó érdekeltségének hiánya korlátozza.

2008-ban a munkaügyi központok a foglalkoztatásból eredő közvetlen költségeknek átlagosan 72,4%-át térítették meg a munkaadóknak, ami 1,8 %-ponttal magasabb arány, mint az előző év azonos időszakában.¹⁹⁹

A közhasznú munkavégzéssel összefüggésben szólni kell a közmunkáról. A közmunka lényege, hogy minél nagyobb számban alkalmazzanak munkanélkülieket elsősorban területfejlesztési, infrastrukturális, környezetvédelmi, továbbá az elmaradt térségek felzárkóztatása céljából. A közmunkaprogramok támogatása pályázat alapján történik. A támogatás lehet vissza nem térítendő jellegű, valamint meghatározott fizetési feltételekkel nyújtott visszatérítendő támogatás.

A komplexitás irányába haladva célszerű a közmunkaprogramokat is képzéssel ötvözni. Az a tapasztalat, hogy a közmunka nagyon hatásos eszköz, mindaddig, amíg valaki ezt a munkát végzi - segít neki a munkatapasztalat megszerzésében, a jövedelme kiegészítésében -, de nagyon kevesen maradnak a közmunka támogatott szakaszának befejezését követően is foglalkoztatásban. Ezért képzéssel kellene elősegíteni azt, hogy a közmunkán résztvevő emberek foglalkoztathatósága növekedjen. A képzések több típusa lehetséges: az egyik például közvetlenül ötvözné a közmunkát egyfajta kiegészítő vagy felzárkóztató képzéssel oly módon, hogy a hét négy napján közmunkát végeznének, egy napján pedig olyan képzésben vennének részt a munkanélküliek, ahol álláskeresést, önismeretet, írás-olvasásfejlesztési, stb. ismereteket tanulnának. A képzések másik típusára a közmunkaprogram befejezése után kerülne sor. Olyan képzések indulhatnának a közmunka befejeződésével, amelyek a közmunkán megszerzett munkatapasztalatokat felhasználva, „befejezett” képzést adnának az érintett személyeknek. Például, ha valaki gyógynövénygyűjtő közmunkán vett részt, akkor a végén lehetősége nyílna arra, hogy gyógynövénygyűjtő képzettséget szerezzen; aki árvízvédelmi munkát végzett, azt a gátépítéssel kapcsolatos szakmára képeznék ki.

Amikor azonban a képzések fontosságát hangsúlyozzuk, figyelembe kell vennünk azt, hogy ez kiterjed az iskolarendszerben tartózkodókra, a már foglalkoztatottakra és a munkanélküliekre egyaránt. Mivel azonban az iskolarendszerben, a közép- és a felsőfokú oktatásban résztvevők képzése elsősorban nem a foglalkoztatáspolitikai szabályozásának tárgykörébe tartozik – sokkal inkább az oktatáspolitikai részének tekinthető, bár kétségtelen, hogy rendkívül komoly szerepe van a munkaerő - piaci folyamatok alakulásában az oktatási rendszernek –, nem térek ki e terület részletes bemutatására.

Azonban fontosnak tartom megjegyezni azt, hogy a megfogalmazott foglalkoztatáspolitikai célokat csak olyan módon lehet megvalósítani, ha azokat az oktatáspolitikai kialakítása, és az ennek keretében létrejövő jogi szabályozás során figyelembe vesszük. Hiszen egy helyesen megválasztott állami oktatáspolitikai kulcsa lehet a foglalkoztatási helyzet javításának, ugyanakkor például a diplomások „túltermelése” nyílt – diplomás - munkanélküliséghez vezet.

A túltermelésnek azonban vannak rejtett megnyilvánulási formái is, és ezek semmivel sem kisebb jelentőségűek, mint azok, amelyek jól láthatók. A foglalkoztatásban komoly gondot okoz, hogy a felsőfokú oktatás rohamos bővülése következtében egyre több fiatal kényszerül képzettségénél alacsonyabb szintű állást elfogadni²⁰⁰.

¹⁹⁹ Forrás: www.afsz.hu/statisztika/A főbb aktív eszközök hatékonysága (letöltve 2010. augusztus 27.)

²⁰⁰ Falusné Szikra Katalin: Munkanélküliség és diplomás túltermelés, Közgazdasági Szemle, XLVIII. évf. 2001. nov., 950-964. oldal

Ez a tendencia érvényesül az uniós tagállamok szinte mindegyikében, és hasonló a helyzet Magyarországon is. Ennek pedig az a következménye, hogy a diplomások jelentős része az alacsonyabb képzettségűek rovására, az ő kiszorításuk árán jut munkahelyhez. Nagyjából azonos bérigény esetében ugyanis a munkáltató a jelentkezők közül – érthető módon – rendszerint a magasabb képzettségűt választja, még akkor is, ha tudását közvetlenül nem hasznosíthatja. Tőle ugyanis nagyobb fegyelmezettséget, tanulékonytságot, alkalmazkodóképességet várhat. Ha pedig egy bizonyos munkakört már jelentős részben felsőfokú képzettségűek töltnek be, akkor az a képzettség ott általános követelménnyé válik, előbb - utóbb minden jelentkezőtől megkövetelik akár szükséges, akár nem. A felsőfokon kialakuló diplomás túltermelés ez esetben rejtve marad, következménye nagyrészt az alacsonyabb végzettségűek körében csapódik le és okoz munkanélküliséget. Magyarországon a felsőoktatás minőségi fejlesztése – az alapvetően mennyiségi fejlesztéssel szemben - arra a felismerésre épülhet, hogy nem a felsőfokú végzettségűek száma kevés, hanem a tudásuk nem elég korszerű, színvonala pedig egyenetlen. A magyar gazdaságnak a közeljövőben egyrészt a mainál nagyobb, de mégsem túl nagyszámú, magasan képzett specialistára, másrészt egyelőre még nem különösebben magasan képzett dolgozóra lesz szüksége az iparban és a szolgáltatási szférában. A szakoktatási rendszernek ehhez kell alkalmazkodnia, a középiskola és a középiskolát követő egy-két éves iskolai rendszerű akkreditált (felsőfokú) szakképzés fejlesztendő leginkább. A probléma az, hogy az iskolarendszerű szakképzés nem feltétlenül tart lépést a munkaerőpiac igényeivel, a képzésbe bevont intézmények általában a hagyományos szakmák oktatására vállalkoznak. Ha az adott szakmák munkanélküliséggel jellemezhetők, akkor csak rövidtávra, a tanfolyam idejére jelentenek megoldást a fiatal számára.

3.2.6.1. Foglalkoztatás állami úton a nyugat - európai rendszer, különös tekintettel a német rendszerre

Ez a téma a gyakorlatban sokszor összekapcsolódik a munkaközvetítéssel és akkor optimális, ha egyúttal kiegészül képzéssel, átképzéssel, valamint továbbképzéssel is. A képzési fejezetnél részletesen bemutattuk mindennek angol, francia és olasz megoldásait. Németország, a Hartz - reform utólagos felülvizsgálata és kiegészítése során vezette ezt be az „Ein-oder-Zwei-Euro-Job” elnevezésű állami munkaszervezéssel. Formálisan hasonlít a magyar közhasznú munkavégzés, illetve annak szervezetileg továbbfejlesztett „Út a munkához” c. változatához. Az „egy vagy két eurós” foglalkoztatás a munkavégzés órabérért jelenti.

A korábban már bemutatott „ich AG” program kiegészítését jelenti az „Ein-oder-Zwei Euro-Job” - program, amely két évi munkavégzésre szól és szorosan összekapcsolódik a már bemutatott kétéves képzési, továbbképzési és átképzési programmal. E program célja kettős: egyfelől arra irányul, hogy a munkanélküli két éven keresztül rendszeres foglalkoztatáshoz és jövedelemhez jusson, másfelől pedig ez alatt az idő alatt kitanuljon egy szakmát vagy a már meglévő szakmájában továbbfejlődjön, tökéletesedjen. Az „egy vagy két eurós munka” ilyen formán a szakmai képzettség nélküli, valamint az alulképzett munkanélküliek esetében összekapcsolódik az iskolaszerű képzéssel, amelyet akkreditált szakiskolák végeznek. Az egy-két euro közmunkavégzés keretében folyó képzés ennél fogva certifikált szakdiploma megszerzésével jár. Ily módon ez a felnőttképzés a már bemutatott tanulóképzéshez hasonlít. A képzésbe a munkanélkülit a megfelelő és az 1-2 eurós foglalkoztatásba a megújított munkaügyi hivatalokon belül megszervezett személyzet-kiszolgáló ügynökség (PSA) helyezi el.

Az egy vagy két eurós foglalkoztatási program jogi szabályozása a Hartz-IV. törvényben található meg. Speciális munkaszerződéssel kerül megkötésre, ahol a szakképzettség nélküliek, bárki más is, akinek nincs munkája, szabadon választhat a felajánlott szakmákra történő képzésben való részvételre²⁰¹. A tapasztalatok azt mutatják, hogy az egy-két eurós munkaprogramból általában azok maradnak ki és azok nem fejezik be a képzést, akik időközben állandó jellegű munkát találtak. A fiatal állástalanokra ez kevésbé jellemző. Az idősebbek válnak ilyen ok miatt ki a programból. Minél idősebbekről van szó, annál többen hagyják abba a képzéssel összefüggő tanulást a számukra már terhes szellemi megerőltetés miatt. A baden - württembergi statisztikák azt mutatják, hogy az ilyen módon szakmát szerzettek 50%-a a két év lejártaát követően el tudott helyezkedni.

Az e programban részt vettek kétharmada hasznosnak, de túlzottan elméletinek tartotta a képzést, a másik része viszont azt rója fel, hogy a képzés nem sokat nyújtott. Ez főleg az át- és a továbbképzésekre vonatkozik²⁰².

Ezzel kapcsolatban vetődik fel az a kérdés, hogy a képzési, továbbképzési alfejezetben leírt és a német munkaügyi hivatalok által képzésre felajánlásra kerülő szakmák repertoárja nem túlságosan szűk-e és egysíkú. Számos olyan iparosi-kisiparosi, szerelői szakma (Handwerker) van, amiben nagy a hiány. Ennek ellenére e hiányszakmák tekintetében a munkaügyi hivatal nem ajánl fel képzést. Lehet, hogy ennek oka az, hogy az egyes szakmai-ipari kamarák kívánságára nem hirdetnek és szerveznek képzéseket bizonyos hiányszakmákban a munkaügyi hivatalok, mert ily módon e hiányszakmák privilegizáltak maradnak, és az abban dolgozó mesterek szolgáltatásaikért nagyobb díjat számolhatnak fel? E hiányosságok ellenére azonban a rendszer struktúrája megfelelő és érdemes lenne a francia és a brit rendszer figyelembevételével hasonló jellegűvé átalakítani a közhasznú munkából kiindult „Út a munkához” c. hazai programot, amely egyfelől nem kapcsolódik össze képzéssel, másfelől megszervezésük a települési önkormányzatok feladata, amihez a pénzt szintén az önkormányzatoknak kell előteremtenuk.

3.2.7. Álláskereső (munkanélküliek) munkaerő - kölcsönzés keretében történő foglalkoztatásának támogatása

A munkaerő - kölcsönzés egy olyan foglalkoztatási forma, ahol a foglalkoztató (kölcsönvevő) helyett a munkaerő - kölcsönző cég (kölcsönbeadó) köt munkaszerződést a dolgozóval (kölcsönzött munkavállaló).

A munkaerő - kölcsönző cég fizeti a munkabért, és viseli a munkabérrel kapcsolatos minden kötelezettséget, de a foglalkoztató cégnél történik a munkavégzés, az ehhez tartozó irányítást, ellenőrzést is a foglalkoztató végzi, tehát ő határozza meg a munkaidőt, munkakezdés idejét, ebédidőt, elvégzendő feladatokat, stb.

A hazai törvények 2000-ben említik először a kölcsönzés intézményét, majd 2001-2006 között megjelentek az ezzel kapcsolatos szabályozások is, ám ekkor még nem tértek ki például az egyenlő bánásmód kérdésére.

A visszaélések visszaszorításának céljából 2006-ban módosították a törvényt, amely egyebek között megtiltotta a kölcsönzést olyan cégek között, ahol az egyik munkáltató tulajdonosa –

²⁰¹ Ames

²⁰² Ames

részben vagy egészben – azonos a másik munkáltató tulajdonosával, illetve a kölcsönvevő és a kölcsönadó cégek tulajdonosi körében semmilyen átfedést nem engedett.

A jogszabály rendelkezett arról is, hogy bizonyos idő elteltével a kölcsönbeadó köteles a kölcsönzött munkavállalók munkabérét, juttatásait a nem kölcsönzés alapján dolgozó munkavállalókat megillető mértékűvel azonos szintre emelni, valamint előírta azt is, hogy a munkáltató nem veheti vissza kölcsönzöttként a dolgozót, ha az hat hónapon belül munkaviszonyban állt nála.

Munkaerő - kölcsönzési tevékenységet a belföldi székhelyű, a tagok korlátolt felelősségével működő gazdasági társaság, vagy – a vele tagsági viszonyban nem álló munkavállalók vonatkozásában – szövetkezet folytathat akkor, ha a jogszabályban foglalt feltételeknek megfelel, és a székhelye szerint illetékes regionális munkaügyi központ központi szervezeti egysége nyilvántartásba vette.

A nyilvántartásba vételnek több feltétele volt: a kérelmezőt a cégjegyzékbe bejegyezték, és a létesítő okirata a munkaerő - kölcsönző tevékenységet tartalmazza; a kérelmezőnek vagy az általa foglalkoztatott legalább egy személynek az érintett kormányrendeletben meghatározott képesítése, gyakorlata van; a kérelmezőnek a tevékenység gyakorlásához megfelelő irodahelyiség áll rendelkezésre, a kérelmező vagyoni biztosítékkal rendelkezik (pénzbeli letét, amelynek összege kétfélmillió forint és ezt a pénzügyi intézménnyel kötött letéti szerződéssel kellett igazolni. Az igazolásnak is előírt követelményei voltak, melyek szigorú ellenőrzést jelentettek a társaság felé.)

A nyilvántartásba vételi kérelmet formanyomtatványon kellett benyújtani, a székhely szerint illetékes munkaügyi központnál.

A munkaerő - kölcsönző a tevékenységét csak a munkaügyi központ nyilvántartásba vételéről szóló határozatának jogerőre emelkedését követően kezdhette meg.

A kölcsönbeadónak a tárgyévi tevékenységéről a tárgyévet követő év január 31-ig a nyilvántartást vezető munkaügyi központ által kiadott adatlapon a kölcsönzés keretében foglalkoztatott munkavállalókról – személyazonosításra alkalmatlan módon - tájékoztatást kellett szolgáltatnia.

A munkaügyi központ és a kölcsönbeadó tevékenységük során együttműködtek. Az együttműködés eszközei voltak: a rendszeres szakmai kapcsolattartás, munkaerőpiacra vonatkozó információk cseréje, hirdethető és közvetíthető álláshelyekre vonatkozó adatok cseréje, a munkatársak közös képzési lehetőségének biztosítása, megállapodások a munkaerő-piaci helyzet javítása érdekében.

A munkaerő - kölcsönzés dinamikusan fejlődő ágazat a mai napig, a 2002 és 2007 közötti időszakban megháromszorozódott hazánkban a kölcsönző cégek száma. 2007 év végén 805 kölcsönző céget tartottak nyilván, a legtöbb vállalkozás a Közép-Magyarországi régióban működött.

A 805 kölcsönzővel 3949 foglalkoztató szerződött, azaz egy kölcsönzőre átlagosan 4,9 partnercég jutott 2007. évben. Érdekes, hogy a bányászatban is megjelent ez a foglalkoztatási forma, a legdinamikusabb növekedést egyébként a feldolgozóipar mutatta ebből a szempontból. A 2002-2007-es időszakot tekintve a munkaerő-kölcsönző cégek által

foglalkoztatottak száma 3,4-szeresére növekedett, 2007-ben 103372 munkavállalónak volt munkajogi kapcsolata kölcsönzőkkel. A Munkaügyi Minisztérium adatai szerint a kölcsönzések négyötöde fizikai foglalkoztatásra irányult.

A munkaerő - kölcsönzőket a munkaügyi kirendeltségek és a munkaügyi hatóságok is ellenőrizték. A legtöbb problémát a munkaerő-kölcsönzés szabályainak hiányos ismerete jelentette: gyakori volt, hogy vállalozási szerződések alapján kölcsönözték a munkavállalókat, de előfordult a kiküldetés, kirendelés és a kölcsönzés összemossa is. Sokszor a munkavállalók tettek panaszt a hatóságnál a jogszerűtlen foglalkoztatás miatt, például az eredeti megállapodást felrúgva rész munkaidőben alkalmazták őket teljes munkaidő helyett. Emellett az iskolaszövetkezetek is nagy számban folytattak engedély nélküli kölcsönzést, színlelt vállalozási szerződésekkel leplezve, hogy mint kölcsönbeadók tevékenykednek.

A szabálytalanságok közé kell sorolni a nehezen felderíthető alvállalkozói láncolatok működését is, amelyek főleg a vagyonvédelem és más szolgáltatások területére koncentrálnak és elsősorban a hátrányos helyzetű munkavállalókat, megváltozott munkaképességűeket érintették.

Az álláskereső munkaerő - kölcsönzés keretében történő foglalkoztatásának támogatása 2007. január 1-jéig működött, azonban ekkor hatályon kívül helyezték a jogalkotók, a továbbiakban nem volt lehetőség az igénylésére.

3.2.8. Rendelkezésre állási támogatásra jogosult személy foglalkoztatásának támogatása

Ez az aktív foglalkoztatáspolitikai eszköz nagyon friss, hiszen csak 2010. január 1-je óta került új eszközként a jogszabályba.

Az „Út a munkához” program céljai között a közfoglalkoztatás biztosítása mellett az is fontos hangsúlyt kapott, hogy minél több támogatásban részesülő visszakérüljön a munkaerőpiacra, a versenyszférában helyezkedjen el. Tekintettel arra, hogy a vállalkozások – meghatározott kivételektől eltekintve – nem lehetnek közfoglalkoztatók, ezért más, a piaci vállalkozások számára elérhető támogatásokkal kell ösztönözni a rendelkezési támogatásra jogosultak piaci szektorban való foglalkoztatását – állt a törvényjavaslat indokolásában. A célcsoportra vonatkozóan a bővítés lehetőségét bérköltség-támogatás nyújtása segíti.

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Ft.) 16/B. §-a és a 6/1996. (VII.16.) MüM rendelet által bevezetett új támogatási forma a rendelkezésre állási támogatásra jogosultak foglalkoztatásának elősegítését szolgálja. Támogatást vehet igénybe az a munkáltató, aki rendelkezésre állási támogatásra jogosult személyt teljes munkaidőben, munkaviszony keretében foglalkoztat. A foglalkoztatáshoz legfeljebb a támogatás megállapításakor hatályos rendelkezésre állási támogatás összegének megfelelő mértékű támogatás nyújtható, azaz jelenleg 28. 500 Ft folyósítható.

A támogatás igénybevételének feltételei: a munkáltató a foglalkoztatást legalább a támogatás folyósításának időtartama alatt fenntartja, ha a támogatás iránti kérelem benyújtását megelőző tizenkét hónapban meglévő munkavállalója munkaviszonyát a működési körében felmerülő okból rendes felmondással nem szüntette meg, kötelezettséget vállal arra, hogy a munkaviszony megszüntetésére a támogatás folyósításának időtartama alatt sem kerül sor, a

foglalkoztatottak létszámát a foglalkoztatás megkezdését megelőző havi átlagos statisztikai állományi létszámhoz képest bővíti.

A támogatás legfeljebb egy évi időtartamra nyújtható.

A támogatás igénybevételével egyidejűleg ugyanazon munkavállaló foglalkoztatásához – a helyközi utazás támogatása, a csoportos személyszállítás támogatása, valamint a külön törvény szerint igénybe vehető START EXTRA kártyával rendelkező személy foglalkoztatásához kapcsolódó járulékkedvezmény kivételével – más támogatás nem vehető igénybe.

A támogatást a munkaügyi központok állapítják meg a munkáltató kérelme alapján. A támogatás iránti kérelmet a rendelkezésre állási támogatásra jogosult személy foglalkoztatásának megkezdését megelőzően kell benyújtani a munkáltató székhelye/telephelye szerint illetékes munkaügyi kirendeltséghez. A döntést követően a munkaügyi központ hatósági szerződést köt a munkáltatóval. A támogatást havonta, utólag folyósítják a munkáltató részére a benyújtott igénylés alapján.

A munkáltatók 1 fő minimálbéren történő foglalkoztatása esetén egy év alatt 580. 140,- Ft-ot takaríthatnak meg e támogatásnak köszönhetően. Ha 3 évig foglalkoztatják, a megtakarítható összeg már összesen 1. 056.420,- Ft (a foglalkoztatás utolsó két évében a START - Régió Kártya által biztosított járulékkedvezmény igénybevételével még 24 hónapig 19.845,- Ft támogatás, összesen 476.280,- Ft vehető igénybe).

Ha a munkavállalót a minimálbér 130 %-os bérköltségén foglalkoztatják, a munkáltató egy év alatt 651.588,- Ft támogatást vehet igénybe. A munkavállaló három éves foglalkoztatása alatt megtakarítható összeg összesen 1. 270. 764,- Ft (a foglalkoztatás utolsó két évében a START -Régió kártya által biztosított járulékkedvezmény igénybevételével még 24 hónapig 25.799,- Ft támogatás, összesen 619.176,- Ft vehető igénybe).

2010. január elsejével drasztikusan emelkedett a rehabilitációs hozzájárulás mértéke. Ezt az adót azoknak a legalább húsz főt foglalkoztató cégeknek kell leróniuk, amelyeknél a megváltozott munkaképességű dolgozók aránya nem éri el a létszám öt százalékát.

Ilyen esetekben fejenként évi 964500 forint hozzájárulás fizetendő.

Sokat spórolhatnak azok a munkaadók, akik RÁT - ban részesülő, megváltozott munkaképességű személy alkalmazásával tesznek eleget rehabilitációs foglalkoztatási kötelezettségüknek. Így mentesülnek a hozzájárulás megfizetése alól, ráadásul a foglalkoztatáshoz kapcsolódó szubvenciót is megszerezhetik. Ez esetben azonban lényeges, hogy az új alkalmazott a "megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásról" szóló 177/2005. (IX. 2.) Kormányrendelet alapján (tehát a foglalkoztatási kötelezettség szempontjából) megváltozott munkaképességű személynek minősüljön.

A kormány 2010-ben 500 millió Ft-ot átcsoportosított a helyi önkormányzatok fejezetéből a Munkaerő - piaci Alapba, a rendelkezésre állási támogatásban (RÁT) részesülők foglalkoztatására.

3.2.9. Önfoglalkoztatás támogatása

Az átalakuló gazdaságokban igen elterjedtek az önfoglalkoztatást segítő programok is, amelyeket tekinthetünk sajátos foglalkoztatás - támogatási programoknak is. Ezeknek a programoknak előnye, hogy közvetlenül járulnak hozzá a munkahelyteremtéshez, és így nem merülhet fel a kiszorítási hatás. A posztkommunista országokban további előnyük, hogy a kisvállalkozások nagyobb piaci rést találhatnak, mert a szocializmus öröksége miatt a kisvállalkozások száma jelentősen elmarad a fejlettebb országokétól. Az ilyen programok ráadásul az amúgy alacsonynak tartott vállalalkozási hajlandóság növekedéséhez is hozzájárulhatnak. A rendelkezésre álló tanulmányok szerint az önfoglalkoztatást segítő programok a legsikeresebb programokhoz tartoznak. Minthogy azonban az önfoglalkoztatás nagyfokú önállóságot, vállalalkozókedvet és irányítási készségeket igényel, az ilyen programokban résztvevők általában a legjobb képességű munkanélküliek közül kerülnek ki. Ez nemcsak megnehezíti a programok hatékonyságának mérését (tekintettel arra, hogy ezek az emberek akár enélkül is sikeresek lennének), de problémássá teszi a pozitív következtetések kiterjesztését más nem foglalkoztatott csoportokra is.²⁰³

Az Európai Unió tagállamok ösztönzik az önfoglalkoztatás egyre inkább elterjedté tételét oly módon, hogy megvizsgálják, vajon csökkenthetők-e az ennek útjában álló akadályok, különösen az adók és a TB - járulékok, amennyiben ezek gátolják az önfoglalkoztatóvá válást vagy egy új vállalkozás létrehozását. Emellett támogatják a vállalalkozói ismeretek oktatását és a vállalalkozók, illetve a leendő vállalalkozók által igényelt célirányos szolgáltatások hozzáférhetőségét is.²⁰⁴

Ennek az irányvonalnak kiemelt célja az önfoglalkoztatás elterjedését, az egyéni vállalalkozások létesítését és fejlődését gátló akadályok csökkentése, valamint a vállalalkozási ismeretek bővítése. Az egyéni vállalalkozók többsége minimális mértékű saját forrással képes csak vállalalkozását elkezdeni. A vállalalkozásokon belül ők azok, akik a legnehezebb feltételek mellett jutnak hitelhez, mivel a hitelnyújtáshoz elengedhetetlenül fontos hitelgaranciákkal ez a réteg rendelkezik legkevésbé. A helyzetüket nehezíti az is, hogy az egyéni vállalalkozók egy része piaci, vállalalkozói ismeretekkel, tapasztalatokkal sem rendelkezik, ezért számukra különösen fontos forrásokat, lehetőségeket biztosítani a vállalalkozói képzés és szaktanácsadás költségeinek finanszírozására. A foglalkoztatáspolitikai eszközök közül számukra lehet nagyon fontos eszköz az a vállalalkozáshoz szükséges tőketámogatás, ami csak akkor lehet hatékony is, ha a leendő vállalalkozó megfelelő képzettségével, rátermettségével, és üzleti terve megvalósíthatóságával párosul. Ezért az önfoglalkoztatás támogatása mellett, illetve annak keretében is kiemelt figyelmet kell fordítani a vállalalkozói ismeretek oktatására, és a munkaerő - piaci szolgáltatásoknak ki kell terjedniük a vállalalkozás életképessége érdekében elengedhetetlenül szükséges tanácsadásra is: pl. hogyan kell elkészíteni egy üzleti tervet, mi a folyamata az egyéni vállalalkozás elindításának, stb.

A munkaügyi központok szolgáltatásain túl, a vállalalkozó készség fejlesztésének elősegítése érdekében, jó például szolgálhatnak azok a szakértői központok, amelyeket Finnországban hoztak létre. A szakértői központok létrehozásának célja az volt, hogy a magas szintű szakértelmet követelő, nemzetközileg versenyképes vállalalkozások beindításának előfeltételeit javítsa. A programot közösen hozták létre a minisztériumok, önkormányzatok, technológiai központok, egyetemek és az ipari szektor képviselői. A központok regionálisan működnek. Mindegyik központ a saját hatáskörének megfelelően specializálódik, országosan megállapított célok szerint. Feladatuk az együttműködés és az összekapcsolódás elősegítése

²⁰³ Hudomiet Péter és Kézdi Gábor: Az aktív munkaerőpiaci programok nemzetközi tapasztalatai (Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, III. évfolyam 1. szám 2008.)

²⁰⁴ Részlet a 2002. évi foglalkoztatáspolitikai irányvonalakból

a különböző szereplők között, és az üzleti tevékenység magas szintű know-how-jának kiaknázására irányuló megközelítés és struktúrák kialakítása.

Németországban az önfoglalkoztatás elősegítését előidéző programot először 1986-ban vezették be, azzal a céllal, hogy elősegítse az olyan munkanélküliek önfoglalkoztatóvá válását, akik képzetek és képesek saját üzlet (vállalkozás) elkezdésére. A munkanélküliek sajátos nehézségekkel találják szembe magukat a tőke- és az árupiacon, így pénzügyi akadályokba ütközik önfoglalkoztatóvá válásuk. Az önfoglalkoztatóknak nyújtott áthidaló juttatások támogatást nyújtanak az üzlet elkezdésének időszakában ezen akadályok leküzdésére, és egyidejűleg lehetőséget ad jövedelemszerző tevékenység folytatására is.

1998. január 1-je óta az önfoglalkoztatók áthidaló juttatását olyan munkanélkülieknek fizetik ki, akik:

- munkanélküli-járadékot, munkanélküli-segélyt vagy rövid távú kompenzációt kaptak legalább 4 hétig vagy korábban munkahelyteremtő program keretében alkalmazták őket, és
- benyújtanak egy nyereséget ígérő önfoglalkoztató tevékenységi projektet, amelyet pozitívan értékel egy szakmai intézmény, és
- heti 15 óránál többet terveznek dolgozni az önfoglalkoztató tevékenységben.

Ezek a személyek a következő juttatásokat kapják:

- 6 hónapig a korábban kapott munkanélküli-járadék vagy munkanélküli-segély összegének megfelelő átmeneti juttatás,
- a társadalombiztosítási járulék kifizetéséhez nyújtott támogatás,
- a munkanélküli - biztosításra való jog fenntartása legfeljebb 4 éven át.

A program rendkívül kiterjedtté vált az utóbbi években. A kilencvenes évek elején a német egyesítéssel nőtt a résztvevők száma és emelkedtek a juttatások. A résztvevők összetétele eltér a munkanélküliek szerkezetétől, ami az oktatás és képzettség szintjét illeti. A kedvezményezettek egyértelműen képzetebbek voltak, mint az átlag munkanélküli: 21%-nak egyetemi végzettsége volt, és kétharmaduknak volt szakképzettsége a munkanélkülisége előtt. Azonban csak 8%-nak volt bármilyen önfoglalkoztató vagy kézműves mesteri tapasztalata.

Az eddigi eredményeket tekintve, sok új vállalkozás jött létre a szolgáltató szektorban: kiskereskedelem, szállítás, javítás és tisztítás területén, valamint az informatikai és a kommunikációs szektorban. A program a kedvezményezettek részére fenntartható állásokat nyújtott, mivel a lemorzsolódási ráta alacsony maradt. A támogatási időszak után három évvel a támogatásban részesültek 70%-a még mindig önfoglalkoztató volt, legtöbbjük a kezdeti tevékenységében. További 13% volt alkalmazott és csak 11% volt munkanélküli. Nincsenek szignifikáns különbségek a férfiak és a nők, illetve a kelet- és nyugatnémetek aránya között.

Az önfoglalkoztató tevékenységnek pozitív foglalkoztatási hatása volt, hogy az újonnan létrehozott vállalkozásokban kiterjesztette az alkalmazottak foglalkoztatását. Az önfoglalkoztatóként megmaradt kedvezményezettek 45%-ának volt legalább egy alkalmazottja három év elteltével. Átlagosan minden haszonélvező egy további állást teremtett.

Ezen eszköz sikerének fő oka az olyan munkanélküliek kiválasztása, akik elég képzettek egy új üzlet beindításához. Ez nem esik egybe az átlag munkanélküli képzettségével. A magasan szakképzett munkanélküliek csoportja ezen a programon keresztül hatékony módon kap esélyt arra, hogy önfoglalkoztatóvá váljon, kikerülve a munkanélküliség világából.

Válságban csak megfontoltan, előregondolkodva lehet érvényesülni. Például csak akkor szabad vállalkozásba kezdeni, ha már konkrét, régóta érlelődő és „bombabiztos” tervvel rendelkezik valaki. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat ugyan támogatja az önfoglalkoztatóvá válást, ám ha valaki kényszerből vállalkozik, nagyon nehéz dolga lesz.

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) a nyolcvanas évek kezdetén figyelt fel a munka világának lassú átalakulására. Az Európai Unió területén 2000-ben a foglalkoztatottaknak már 44 százaléka dolgozott a szokásostól eltérő formában. Az önfoglalkoztatók aránya viszont némileg csökkenő tendenciát mutatott. E státusz fő jellemzőjének a szakértők azt tekintik, hogy a munka díjazása a profittól függ, és annak az eldöntése, hogy mennyi a keresete, az önfoglalkoztató kezében van. Ez a munkaforma azonban az alkalmazotti léttel szemben kevesebb biztonságot, szociális védelmet nyújt.

Sok országban, számos szakmában alacsony presztízsű az önfoglalkoztatás, s minél gazdagabb egy ország, annál inkább az. Az önfoglalkoztatás szabályozását az EU országai azért is tartják fontosnak, hogy mérsékeljék a jövedelmüket e formában szerzők kiszolgáltatottságát, elemi biztonságot nyújtsanak számukra.

Az ILO felméréséből kiderült: az EU-ban jobbra csak meghatározott társadalmi csoportok választják az önállóságot, például a mezőgazdaság kis farmerei, a turizmushoz kötődő sokféle tevékenységet végzők, a szellemi szabadfoglalkozásúak – fotósok, az újságírók, színészek, művészek vagy épp a magánnyomozók, de például az utcai árusként tevékenykedő bevándorlók is így dolgoznak. Jellemzően csak ott magas az önfoglalkoztatók aránya, ahol jelentős súlyú a mezőgazdaság (Görögország, Portugália, Olaszország), illetve ahol sokan élnek idegenforgalomból.²⁰⁵

Magyarországon kissé más a helyzet, mint Európa többi országában. A mezőgazdasági tevékenység és a nem hiányszakmákban tervezett vállalkozás támogatását kétszer is meggondolja az ÁFSZ. Az állam meglátásom szerint helyesen nem ad pénzt olyan önfoglalkoztatóknak, akik piaci, illetve mozgó árusítással, használatcikk kereskedelemmel foglalkoznának, továbbá az ügynököket, taxisokat és a biztonsági őreket nem támogatják.

Hazánkban felmérések szerint az önfoglalkoztatók aránya nagyjából megfelel az uniós átlagnak. A magyar önfoglalkoztatók összetétele, az adott foglalkoztatási formát választók indítéka viszont részben eltér az európai gyakorlattól. Az érintettek egy része természetesen valóban viszonylagos szabadsággal, maga osztja be idejét, szervezi munkáját, viseli érte a felelősséget. Nagy részük azonban csak formálisan tekinthető függetlennek.

A rendszerváltozás idején rendkívül sok kényszervállalkozás alakult, amelyek jó része jelenleg is önfoglalkoztató. Jelentősnek mondható az alkalmazotti viszony vállalkozóvá alakítása. Az e körbe tartozók ténylegesen ugyanolyan kötöttségekkel rendelkeznek, mint a hagyományos formában foglalkoztatottak, de nem élvezik az azzal járó védelmet,

²⁰⁵ Önfoglalkoztatás – amikor a magam ura vagyok, www.profession.hu (letöltve: 2010. január 04.)

biztonságot. Munkáltatóik nem akarják, vagy nem képesek teljes mértékben megfizetni a méltányosnak tartott munkajövedelem után a közterheket és ebbe a munkavállalók kényszerűségéből beleegyeznek.

Célszerű az önfoglalkoztató fogalmának tisztázása is, mely nem egyértelmű: az önfoglalkoztató fogalmának meghatározásakor az Európai Tanács 92/57/EGK irányelvéből lehet kiindulni. A közösségi jogban az önfoglalkoztató fogalmát alapvetően az önfoglalkoztató és a munkavállaló közti különbségtétel alapján lehet meghatározni. Munkavállalónak az minősül, aki munkaszerződés alapján, egy másik személy részére, munkaideje alapján számított bérért, annak irányítása alatt végez munkát. A munkavállaló tehát a munkáltatóval szemben függő, alárendelt helyzetben van. Ehhez képest az önfoglalkoztató alárendeltség nélkül, saját maga végez tevékenységet egy másik független gazdasági szereplő részére, a közöttük szabadon kialakított összegért. Ebbe a körbe tartoznak a különböző mezőgazdasági termelők és a szellemi szabadfoglalkozásúak, amennyiben foglalkoztatásukat maguk szervezik.

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet szélesebb körben definiálja az önfoglalkoztató fogalmát. Önfoglalkoztatónak határozza meg

- a nem jogi személyiségű gazdasági társaság olyan tulajdonosát, aki a társaság tevékenységében személyesen közreműködik, továbbá
- a szövetkezet dolgozó tagját,
- a segítő családtagot,
- az előzőekben nevesítettek által alkalmazott szakmunkástanulókat,
- az alkalmi munkásokat.

Az Európai Unióban nincs általánosan kötelező önfoglalkoztató fogalom, amelyet a tagállamoknak saját nemzeti jogukba kötelezően át kellene venniük. Az egyes nemzeti jogok meglehetősen eltérő fogalmakat használnak, mivel az önfoglalkoztatás az élethelyzetek széles körét ölelhetik fel. Az önfoglalkoztatás közös ismérve, hogy a munkát végző személy maga szervezi foglalkoztatásának feltételeit. Az önfoglalkoztatással kapcsolatosan meghatározott célok alapvetően a színlelt szerződéssel szembeni fellépést, továbbá az önfoglalkoztatók szociális biztonságának megteremtését irányozzák elő.

Ebből következően a nemzetközi fogalmak nem egy sajátos, atipikus jogviszonyként határozzák meg az önfoglalkoztatást, hanem egy összefoglaló kategóriaként használják azt, melybe minden olyan munkavégzésre irányuló foglalkoztatási forma beleértendő, ahol a munkát végző személy bármiféle munkáltatótól független, ebből következően nem bérből vagy fizetésből él, jövedelemszerző tevékenységet pedig saját felelősségére folytat.²⁰⁶

Azonos társadalmi körülmények között az egyéni sorsok eltérő módon alakulhatnak. A munkanélkülivé válás az egyik embernél meggyorsíthatja az önállósodás melletti döntést, míg a másikonál sokszor akkor sem merül fel komolyabb formában ez a lehetőség, ha esetleg megvolna az induláshoz szükséges tőkéje. Az ilyen különbségekre azonnal adódik két kézenfekvő magyarázat. Az első szerint azért lesz az egyik emberből vállalkozó, a másikonál pedig örökös alkalmazott, mert különbözőek a személyes adottságaik. Az egyik nyughatatlan, kockázatkereső, és nagy az autonómiaigénye, a másik viszont óvatos, és mindennél többre becsüli a biztonságot. A másik magyarázat szerint az ember vállalkozói-újítói hajlama mindig az adott kultúrában ölt konkrét formát, hiszen ha a személyes képesség, az egyéni

²⁰⁶ Vitaanyag az önfoglalkoztatásról, Budapest, 2003.május

rátermettség volna a döntő, akkor egy jól kidolgozott személyiségteszttel megjósolható lenne, kikből lesz önálló vállalkozó. Ez azonban nem lehetséges, mert az autonómiaigény, a kockázatkereső magatartás a legkülönbélebb tevékenységekben, foglalkozásokban realizálódhat.²⁰⁷

A Foglalkoztatási törvény értelmében jelenleg Magyarországon pályázat alapján támogatás nyújtható annak az álláskeresőnek, valamint rehabilitációs járadékban részesülő személynek, aki munkaviszonyon kívüli tevékenységgel gondoskodik önmaga foglalkoztatásáról. Így támogatható aki vállalkozást indít vagy vállalkozáshoz csatlakozik.

A vállalkozóvá válás támogatása keretében a Foglalkoztatási törvény egy többféle támogatási lehetőségből álló támogatást vezetett be 2007. január 1-jével nappal, amelyet nem csupán a járadékban részesülők, hanem az álláskeresőként nyilvántartott személyek is igénybe vehetnek. Az álláskereső önfoglalkoztatás vállalása esetén tőketámogatásban részesülhet, a vállalkozói tanfolyami képzés, valamint tevékenységéhez szükséges szaktanácsadás költségei is megtéríthetők, továbbá a hitelfedezeti biztosítás költségeihez kaphat támogatást. A támogatás odaítélésének feltétele, hogy a pályázó rendelkezzen a vállalkozás indításához – a beruházás költségének legalább a 20%-át elérő – saját forrással, továbbá anyagi biztosítékkal a támogatás visszafizetéséhez.

3.2.10. Munkahelyteremtés és munkahelymegőrzés támogatása

2002. január 1-jétől közvetlenül a Munkaerő - piaci Alap foglalkoztatási alaprészeinek központi keretéből vissza nem térítendő támogatás adható olyan új munkahelyek teremtéséhez, meglévő munkahelyek bővítéséhez, új technológia bevezetéséhez szükséges tárgyi eszközök és immateriális javak beszerzéséhez, amelyek a munkavállalók létszámának növelésével tartós foglalkoztatást biztosítanak.

A támogatás alanya lehet jogi személy, jogi személyiség nélküli gazdasági társaság, egyéni vállalkozó, aki rendelkezik az előírt feltételekkel.

A 2007. január 1-jétől hatályos rendelkezések alapján a munkáltató két új, vissza nem térítendő munkahelyteremtő támogatásban is részesülhet: ezek a regionális beruházás támogatás és a foglalkoztatási támogatás.

A támogatások nyújtásának feltételeit a 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet tartalmazza.

Munkahelymegőrzés támogatásához vissza nem térítendő támogatás annak a munkaadónak nyújtható, aki működésével összefüggő okból a munkavállaló munkaviszonyát rendes felmondással kívánja megszüntetni. A támogatás feltétele például, hogy a munkáltató ne álljon csőd-, felszámolási vagy végelszámolási eljárás alatt, az érintett munkavállalót, aki után a támogatást igényli legalább hat hónapja foglalkoztassa, és vállalja, hogy a támogatás folyósítása alatt, valamint azt követően legalább a támogatott foglalkoztatás időtartamával megegyező ideig továbbfoglalkoztatja. Támogatásként az érintett munkavállaló munkabére és járulékai együttes összegének 25-75%-a, illetve 50-90%-a adható azzal a megkötéssel, hogy a támogatás havi mértéke munkavállalónként nem haladhatja meg a minimálbér 150%-át. A támogatás maximum egy évig folyósítható.

²⁰⁷ Gubik Andrea: Kísérlet az önfoglalkoztatás gazdasági szerepének meghatározására – Gazdaságtudományi Közlemények = Business Studies, 2004. (3. évf.) 1. sz. 66. old.

A munkaadó részére a foglalkoztatási kötelezettség lejártától számított fél évig újabb munkahelymegőrzés támogatása nem nyújtható.

A munkahelymegőrzés támogatása az 1998/2006/EK bizottsági rendelet 2. cikke szerinti csekély összegű (de nem minimális) támogatásnak minősül. Csekély összegű támogatást kizárólag az 1998/2006/EK bizottsági rendelet előírásaival összhangban lehet nyújtani. A kedvezményezettnek nyilatkoznia kell az előző három pénzügyi évben általa igénybe vett csekély összegű támogatások támogatástartalmáról. Nem kell alkalmazni az EK rendeletben foglaltakat, ha a támogatást kérő költségvetési szerv, egyesület, alapítvány, közalapítvány, köztisztviselő, kisebbségi önkormányzat vagy közhasznú társaság, amennyiben az általa végzett támogatott tevékenység nem minősül gazdasági tevékenységnek, illetve a támogatással érintett munkavállalók foglalkoztatására nem gazdasági tevékenység keretében kerül sor.

A munkahelyteremtő támogatások közös szabályai: a vissza nem térítendő munkahelyteremtő támogatás nyújtható a munkavállalók létszámának növelésével tartós foglalkoztatást vállaló, az Mt. 73. §-ában meghatározott munkáltató (a továbbiakban: kedvezményezett) részére. A támogatás formája: a regionális beruházási támogatás formájában az új munkahelyek teremtéséhez, meglévő munkahelyek bővítéséhez, új technológia bevezetéséhez szükséges építési költségekhez, tárgyi eszközök és immateriális javak beszerzéséhez adható támogatás; beruházáshoz kapcsolódó foglalkoztatási támogatásként az új munkahelyek teremtésével összefüggő személyi jellegű ráfordításokhoz adható a foglalkoztatási támogatás. A támogatás nyújtásának feltétele: munkahelyteremtő támogatás iránti kérelmét, illetőleg pályázatát a beruházás megkezdése előtt benyújtja; a támogatás keretében elszámolható költségek legalább 25%-át saját forrásból biztosítja; rendelkezik a kötelezettségek teljesítését elősegítő anyagi biztosítékkal; kötelezettséget vállal arra, hogy egyrészt a támogatási igényben megjelölt összegnél kevesebb támogatás megállapítása esetén a megvalósításhoz szükséges pénzügyi fedezet különbözetét pótolja, vagy a beruházás megvalósítására vonatkozó tervét a rendelkezésre álló összegek figyelembevételével átdolgozza, másrészt a beruházást a támogatási igényt elbíráló szerv értesítését követően kezdi meg, harmadrészt a beruházást annak megkezdésétől számított két éven belül befejezi, negyedrészt a munkavállalókat a támogatási igényben megjelölt létszámban a beruházás befejezésétől számított 90 napon belül munkaviszony keretében alkalmazza, majd azt követően a beruházásra tekintettel alkalmazott létszámot és a pályázat benyújtását megelőző 12 hónapban meglévő átlagos statisztikai állományi létszámot együttesen foglalkoztatja (foglalkoztatási kötelezettség).

A foglalkoztatási kötelezettség teljesítése során a statisztikai állományi létszám alatt a Központi Statisztikai Hivatal létszámszámítására vonatkozó előírásai szerint számított létszámot kell érteni azzal, hogy a részmunkaidőben foglalkoztatottak a teljes munkaidőben alkalmazottak arányos törtrészenek felelnek meg.

Nem nyújtható támogatás annak, aki nem felel meg a rendezett munkaügyi kapcsolatoknak az Áht.-ban meghatározott feltételeinek; annak, aki a Munkaerőpiaci Alapból, valamint az Aktív foglalkoztatási célok támogatása fejezeti kezelésű előirányzatból a pályázat benyújtásának hónapját megelőző három évben a pályázatában megjelölt beruházáshoz munkahelyteremtő beruházási támogatásban részesült; annak, aki a Munkaerőpiaci Alapból, valamint az Aktív foglalkoztatási célok támogatása fejezeti kezelésű előirányzatból az elnyert munkahelyteremtő támogatásokkal kapcsolatos kötelezettségeit határidőre nem teljesítette, annak, aki a beruházás helye szerinti regionális munkaügyi központ illetékességi területén a pályázat benyújtását megelőző féléves időszakban a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 94/A-94/G. §-a szerinti csoportos létszámcsökkentést hajtott végre, annak,

aki a támogatási igénnyel érintett beruházást az értesítés kézhezvételét megelőzően megkezdte, csőd-, felszámolási eljárás vagy végelszámolás alatt álló szervezetnek.

A támogatási intenzitás mértéke - beleértve a más államháztartási forrásokból kapott állami támogatásokat - nem haladhatja meg a Római Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásokról és a regionális támogatási térképről szóló 85/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 85/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet] 30. §-ában meghatározott százalékos mértéket. Regionális beruházási támogatás esetében a 85/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet 30. §-ában meghatározott támogatási intenzitást vagy a beruházás elszámolható tárgyi és immateriális költségeinek hányadaként vagy - közvetlenül a beruházási projekttel létrehozott munkahelyek esetén - az alkalmazott személy két évre becsült bérköltségeinek hányadaként vagy e fenti két módszer kombinált alkalmazásával kell kiszámítani, feltéve, hogy a támogatás nem lépi túl a kétfajta számítás alkalmazásából eredő kedvezőbb értéket.

A támogatás nyújtására vagy pályázati eljárás alapján vagy az államháztartás működési rendjéről szóló Korm. rendeletben foglaltak szerint – az illetékes Minisztériumhoz benyújtott kérelem alapján - meghozott egyedi kormánydöntést követően kerülhet sor.

A pályázati felhívásnak az alábbiakat kell tartalmaznia:

- a pályázat kiírásának célját,
- a pályázaton történő részvétel feltételeit,
- a pályázat keretében nyújtható támogatás forrását, formáját és mértékét,
- a pályázó részéről rendelkezésre álló saját anyagi erő, továbbá az anyagi biztosíték mértékét, formáját,
- azokat az előírásokat, amelyeket az államháztartás működési rendjéről szóló külön jogszabály a pályázat tartalmi követelményeként előír, valamint a szükséges mellékleteket,
- a beruházás és a foglalkoztatás megvalósulásának határidejét, időtartamát,
- a támogatás folyósításának részletes feltételeit tartalmazó szerződés megkötésének feltételeit és határidejét,
- a szerződésszegés jogkövetkezményeit,
- a pályázat benyújtásának helyét és határidejét, a pályázatot elbíráló szerv megnevezését, a pályázat elbírálásának főbb szempontjait és határidejét, továbbá
- az elszámolható költségek körét.

A pályázatot a tervezett beruházás helye szerint illetékes munkaügyi központhoz, az egyedi kormánydöntésen alapuló kérelmet az illetékes minisztériumhoz kell benyújtani.

Ha a munkáltató és a pályázatban, illetőleg kérelemben megjelölt munkahelyteremtő beruházás, támogatási igény megfelel a jogszabályi feltételeknek, azaz a - további részletes vizsgálat tárgyát képező - pályázat, illetve kérelem megfelel a jelen rendeletben, valamint a pályázati felhívásban meghatározott jogosultsági feltételeknek, erről a pályázót - a pályázat, illetőleg kérelem benyújtását követő 30 napon belül - írásban tájékoztatni kell.

A regionális beruházási támogatás munkaerő-piaci program keretében is nyújtható, ennek során a 2. pontban részletezett szabályokat, valamint a 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet 18/A. §-ban foglaltakat azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a támogatás bármely munkaadó [Flt. 58. § (5) bekezdés c) pont] részére nyújtható és a pályázat elbírálásáról a munkaerőpiaci programot indító szerv dönt. Regionális beruházási támogatás induló beruházáshoz az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. és 88. cikkének a nemzeti regionális beruházási

támogatásokra való alkalmazásáról szóló 1628/2006/EK bizottsági rendelet (HL L 2006.11.1. 302/29, a továbbiakban: 1628/2006/EK bizottsági rendelet) előírásaival összhangban nyújtható. A támogatás további feltételeit, a támogatás keretében elszámolható költségeket a hivatkozott MüM rendelet 18/A. §-a határozza meg.

Regionális beruházási és foglalkoztatási támogatás induló beruházáshoz - a 18. §-ban foglaltakon kívül az e paragrafusban meghatározott feltételek mellett, az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. és 88. cikkének a nemzeti regionális beruházási támogatásokra való alkalmazásáról szóló 1628/2006/EK bizottsági rendelet (HL L 2006.11.1. 302/29, a továbbiakban: 1628/2006/EK bizottsági rendelet) előírásaival összhangban - nyújtható.

Nem nyújtható regionális beruházási és foglalkoztatási támogatás a 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó nemzeti regionális támogatásról szóló 2006/C 54/08 számú iránymutatás (a továbbiakban: iránymutatás) I. számú mellékletében meghatározott acélipari tevékenységhez; a hajóépítési ágazatba tartozó tevékenységekhez; az iránymutatásban meghatározott szénbányászathoz; az iránymutatás II. számú mellékletében meghatározott szintetikusszál-ipari tevékenységhez; a halászati és akvakultúra-termékek piacának közös szervezéséről szóló 104/2000/EK tanácsi rendelet (HL L 17., 2000.1.21., 22-52. o.) szerinti halászati és akvakultúra tevékenységet szolgáló beruházásokhoz, továbbá halászati termékek feldolgozását és forgalmazását szolgáló beruházáshoz; az 1628/2006/EK bizottsági rendelet 2. cikk (1) bekezdés n) pontja értelmében az EK Szerződés I. mellékletében felsorolt mezőgazdasági termékek elsődleges termeléséhez; az 1628/2006/EK bizottsági rendelet 2. cikk (1) bekezdés p) és q) pontjában meghatározott mezőgazdasági termékek feldolgozásához, forgalomba hozatalához; a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásról szóló bizottsági közlemény (HL 2004/C 244/02.) 2.1 alpontja szerinti nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak.

A regionális beruházási és foglalkoztatási támogatás keretében a következő költségek számolhatók el:

- a) a beruházás célját szolgáló
 - aa) tárgyi eszköznek a számvitelről szóló törvény szerinti bekerülési értéke,
 - ab) immateriális javak közül a találmány, a szabadalom, a licenc és a know-how Sztv. 47-48. §-ai, 51. §-a szerinti bekerülési értéke, nagyvállalkozásnál legfeljebb az elszámolható költség 50 százalékáig (a továbbiakban: támogatható immateriális javak), vagy
 - b) a beruházás üzembe helyezését követő harmadik hónap végéig újonnan létrehozott munkakörökben foglalkoztatott munkavállalók - az Sztv. 79. §-a szerint elszámolható - személyi jellegű ráfordításának 24 havi összege, a munkakör létrehozásának napjától számítva.

A támogatás keretében új tárgyi eszközök és immateriális javak költségei számolhatók el. Az elszámolható költséget szokásos piaci áron kell figyelembe venni, ha az a kedvezményezett és a vele kapcsolt vállalkozási viszonyban lévő személy között a szokásos piaci ártól eltérő áron kötött szerződés alapján merült fel.

3.2.11. A foglalkoztatáshoz kapcsolódó járulékok átvállalása

Minden tagállam célul tűzi ki, hogy fokozatosan csökkenteni fogja az általános adóterhelést, amennyiben az adók jelenlegi szintje azt szükségessé teszi, továbbá indokolt esetben fokozatosan mérsékli az élömunkára nehezedő fiskális nyomást és a nem bérjellegű

munkaerőköltségeket, különösen a viszonylag alacsonyan képzett és alacsony bérszintű munkaerő esetében, de anélkül, hogy veszélyeztetné a közkiadások fedezetét és a társadalombiztosítási rendszerek pénzügyi egyensúlyát, meg fogja vizsgálni – amennyiben még nem tette meg - az energiaadó bevezetésének vagy a környezetszennyező kibocsátások megadóztatásának kérdését.²⁰⁸

Az elmúlt évtizedekben az adórendszerek fejlődése az EU-ban messzemenően kedvezőtlenül alakult a munkahelyteremtés szempontjából, különösen a kis- és középvállalkozások és az alacsony bérért foglalkoztatott munkaerő számára.

Az alkalmazotti munka burkolt adóterhelése (az alkalmazotti munkát terhelő adók – beleértve a munkaadói és munkavállalói társadalombiztosítási járulékokat és jövedelemadókat – részaránya a bruttó bértömegben belül) azt mutatja, hogy a tagországok többségében a munkára nehezedő fiskális nyomás 1996-ig folyamatosan növekedett. Azóta a terhek aránya a legtöbb tagországban stabilizálódni látszik. Az Unió egészét tekintve a munka burkolt adóterhelése 1996-ban 43% volt. Az arány Svédországban Finnországban és Olaszországban volt a legmagasabb, mindhárom országban meghaladta az 50%-ot. Ezzel szemben az Egyesült Királyságban (27,3), Írországban és Portugáliában nehezedett a legkisebb fiskális nyomás a munkára. Ennek a három országnak az átlaga 29% volt. A foglalkoztatási irányvonal nyomán a tagállamok jelentős része fogott hozzá nagyobb adóreformokhoz. Általánosságban elmondható, hogy a tagállamok 1996 után csökkentették az elvonások mértékét, melyet az energia- és az általános fogyasztási adók növelésével kívántak ellensúlyozni.

A gazdaság élénkítéséhez, a vásárlóerő fokozásához, új munkahelyek kialakításához szükséges, hogy felülvizsgálatra kerüljenek – a csökkentés érdekében – főként a bérekhez rendelt adók, valamint a TB - terhek. Alapvető feladat ugyanakkor az elvonások mértékének csökkentéséből adódó bevételkiesésnek – a szociális jellegű költségvetési tételek érdekében – a pótlása.

Az 1994-től megindult folyamat eredményeként a béreket terhelő lineáris elvonások aránya a munkaerőköltségekben összességében néhány százalékponttal csökkent, de a foglalkoztatás közterhe még így is meglehetősen magas. Fokozza a problémát, hogy a foglalkoztatás közterhei nem egyenletesek, az alacsony kereseti kategóriákba tartozó munkavállalók tekintetében relatíve magasabbak. Az európai mértékkel is magas közterhek egyik oka az, hogy a munkavállalót minimálbéren jelentik be, de a valós bérét részben „zsebből” fizetik ki. Mindez pedig azzal jár, hogy a befolyó adó- és járulékösszeg az elérhetőnél lényegesen kevesebb.

A munkaadót terhelő, a kifizetett munkabérhez kapcsolódó járulékok átvállalására lehetőséget biztosított 2007. január 1-jéig a magyar Foglalkoztatási törvény, ezzel jelentős mértékben csökkentve a munkaadó foglalkoztatással kapcsolatos költségeit.

Kiemelendő az a szabály, hogy a támogatás a már megkezdett foglalkoztatáshoz nem volt adható, a kérelmet tehát a foglalkoztatás megkezdése előtt kellett benyújtani. A támogatással foglalkoztatott munkanélküli keresetét terhelő járulékok (egészség- és nyugdíjbiztosítási,

²⁰⁸ részlet a 2002. évi foglalkoztatáspolitikai irányvonalakból

munkaadói), továbbá a munkaadót terhelő egészségügyi hozzájárulás összegét a kirendeltség részben vagy egészben átvállalta (50-100 %) legfeljebb egy évi időtartamra²⁰⁹.

A foglalkoztatáshoz kapcsolódó járulékok átvállalása körében 2001. július 1-jétől változtak az alkalmi munkavállalói könyvvel történő foglalkoztatás támogatásának szabályai. Korábban az a magánszemély részesülhetett támogatásban, aki munkanélküliek jövedelempótló támogatásában részesülő személyt foglalkoztatott. A módosítás eredményeként a támogatás nemcsak a magánszemélyek, hanem valamennyi munkaadó részére is megállapítható lett, és a támogatásra alapot adó foglalkoztatottak személyi köre a jövedelempótló juttatásban részesülőkön túlmenően kiterjedt valamennyi munkanélküli személyre.

A tagállamoknak általános foglalkoztatáspolitikájukon belül értelemszerűen figyelembe kell venniük a regionális fejlesztés dimenzióját, arra kell ösztönözniük a helyi és regionális hatóságokat, hogy dolgozzanak ki foglalkoztatási stratégiát a helyi szinten kínálkozó állásteremtési lehetőségek teljes körű kiaknázása céljából, és fejlesszék a vonatkozó partnerkapcsolatokat az érintett szereplőkkel, beleértve a civil társadalom képviselőit is.²¹⁰

A regionális problémák orvoslása messze túlmutat az állami foglalkoztatáspolitikai hatókörén, a területi különbségek csökkentését - amely alapvetően a regionális politika feladata - az összes szakpolitika kialakítása során szem előtt kell tartani.

2007. január 1-jétől a foglalkoztatáshoz kapcsolódó járulékok átvállalásához kötődő támogatások megszűntek. Az AM - könyvvel rendelkezők támogatására irányuló rendelkezéseket azonban még alkalmazni kellett 2010. március 31-ig.

2005. október 1-jétől elindult a Start-program, amely minden pályakezdőre kiterjed, aki 25 évesnél – felsőfokú végzettségük esetében 30 évesnél – fiatalabb, befejezte (vagy megszakította) tanulmányait, és belép az első munkahelyére. Pályakezdő fiatal foglalkoztatása után a munkaadót járulékkedvezmény illeti meg a következők szerint:

a) alap- és középfokú végzettséggel rendelkező vagy végzettséggel nem rendelkező pályakezdő fiatal foglalkoztatásakor a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 19. §-ának (1) bekezdésében meghatározott társadalombiztosítási járulék összege helyett a foglalkoztatás első évében a bruttó munkabér tíz százalékának, második évében húsz százalékának megfelelő, továbbá

b) felsőfokú végzettségű pályakezdő fiatal foglalkoztatásakor a Tbj. 19. §-ának (1) bekezdésében meghatározott társadalombiztosítási járulék összege helyett a foglalkoztatás első kilenc hónapjában a bruttó munkabér tíz százalékának, azt követő három hónapjában húsz százalékának megfelelő fizetési kötelezettség.

A munkaadó a kedvezményt az alap- és középfokú végzettséggel rendelkező vagy végzettséggel nem rendelkező pályakezdő fiatal esetében legfeljebb a kötelező legkisebb munkabér (a továbbiakban: minimálbér) másfélszeres, felsőfokú végzettségű pályakezdő fiatal esetében a minimálbér kétszeres összegének megfelelő járulékalap után érvényesítheti.

²⁰⁹ Hajdú-Bihar megyében a munkaadó e támogatás mellett – előzetes kérelem esetén – utazási költségtérítés támogatást is igényelhetett a legalább hat hónapos regisztrációval rendelkező, vidékről bejáró dolgozók foglalkoztatása esetén.

²¹⁰ Részlet a 2002. évi foglalkoztatáspolitikai irányvonalakból

A kedvezmény a munkaadót abban az esetben illeti meg, ha a pályakezdő a munkába lépést megelőző napon rendelkezik START-kártyával vagy azt helyettesítő igazolással.

2006. január elsejétől mentesülnek a munkáltatói járulékfizetés kötelezettsége alól azok a – 250 fős létszám alatti – mikro-, kis- és középvállalkozások, továbbá a civil szervezetek, amelyek létszámukat legalább három hónapja regisztrált munkanélkülivel bővítik. A támogatás egy évre szól, ami alatt a felvett munkaerőt meg kell tartani, sőt még egy évig tovább kell foglalkoztatni. A járulékfizetés alóli mentesség a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultokról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 19. §-ának (1) bekezdésében meghatározott társadalombiztosítási járulékra terjed ki. A munkáltató a kedvezményt – teljes munkaidőben történő foglalkoztatás esetében – legfeljebb a kötelező legkisebb bér 130 százalékának, részmunkaidőben történő foglalkoztatás esetén ezen összeg időarányos részének megfelelő járulékalap után érvényesítheti.

A Start-programmal kapcsolatos kedvező tapasztalatok alapján 2007. közepétől – az Európai Szociális Alap támogatásával – bővült a program:

A Start-plusz program keretében a kisgyermek otthoni gondozását vagy közeli hozzátartozó ápolását követően munkába álló személyek alkalmazása esetén a Munkaerőpiaci Alap a járulék egy részének megfizetését átvállalja a munkáltatótól. Ennek kedvezményei gyakorlatilag megegyeznek a Start-programban biztosított támogatásokkal.

Az érvényes START PLUSZ kártyával rendelkező személy foglalkoztatása után a munkaadót a járulékkedvezmény a következők szerint illeti meg: a Tbj. 19. §-ának (1) bekezdésében meghatározott társadalombiztosítási járulék összege helyett a foglalkoztatás első évében a bruttó munkabér tíz százalékának, második évében húsz százalékának megfelelő fizetési kötelezettség terheli.

A munkaadó a kedvezményt legfeljebb a kötelező legkisebb munkabér kétszeresének megfelelő járulékalap erejéig érvényesítheti. Ha a munkavállaló munkabére a kötelező legkisebb munkabér kétszeresét meghaladja, az azt meghaladó összeg tekintetében az általános járulékfizetési szabályokat kell alkalmazni.

A munkaadó a kedvezményre abban az esetben jogosult, ha a foglalkoztatás időtartama a harminc napot meghaladja és a munkaidő legalább a napi négy órát eléri.

Ha a START PLUSZ kártya érvényességének időtartama két évnél rövidebb, az érvényességi időtartam első tizenkét hónapjára a kedvezőbb járulékfizetési lehetőséget kell alkalmazni.

A Start-extra program célja az, hogy a munkavállaláshoz, a munkaerőpiaci visszatéréshez segítséget nyújtson a tartós munkanélkülieknek, akiknek nehezebb elhelyezkedniük vagy 50 év feletti életkoruk miatt, vagy azért, mert alacsony, legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkeznek. A Start-extra program keretében nyújtandó támogatás mértéke jóval kedvezőbb a Start és a Start-plusz program kedvezményeinél.²¹¹

A START EXTRA kártya kiváltására jogosult

- a) a tartósan álláskereső, ha ötvenedik életévét betöltötte, vagy életkorra való tekintet nélkül legfeljebb alapfokú iskolai végzettséggel rendelkezik, vagy
- b) a rendelkezésre állási támogatásra jogosult álláskereső.

²¹¹ Frey Mária: A munkaerőpiac intézményi és jogszabályi környezete - econ.core.hu/doc/mt/2006/hun/jog.pdf 148-149. oldal

A munkaadót ezen személyek foglalkoztatásának időtartamára a START EXTRA kártya érvényességi idején belül illeti meg a kedvezmény abban az esetben is, ha a foglalkoztatás időtartama azt meghaladja.

Ha a START-kártya, valamint a START PLUSZ kártya tulajdonosa a kártya érvényességi idején belül START EXTRA kártyára válik jogosulttá, kérelmére az érvényességi időtartamból hátralévő időre START EXTRA kártyát kell részére biztosítani.

Az érvényes START EXTRA kártyával rendelkező személy foglalkoztatása esetén a munkaadót a következők szerint illeti meg járulékkedvezmény: a foglalkoztatás első évében a munkaadó mentesül az Ft. 40. §-a (1) bekezdésében meghatározott munkaadói járulék, valamint a Tbj. 19. §-ának (1) bekezdésében meghatározott társadalombiztosítási járulék megfizetése alól. A munkaadót a START EXTRA kártya tulajdonosa foglalkoztatásának második évében a Tbj. 19. §-ának (1) bekezdésében meghatározott társadalombiztosítási járulék összege helyett a bruttó munkabér tíz százalékának megfelelő járulékfizetési kötelezettség terheli.

A munkaadót további járulékkedvezmény illeti meg, ha az érvényes START EXTRA kártyával rendelkező személy lakóhelye gazdasági, infrastrukturális, társadalmi, szociális, foglalkoztatási szempontból legkedvezőtlenebb helyzetű kistérségben vagy településen van, és az e személy foglalkoztatásával az éves átlagos statisztikai állományi létszámát emeli, továbbá a bővített létszámot a meghatározott időtartam alatt megtartja, valamint kötelezettséget vállal arra vonatkozóan, hogy a foglalkoztatási időszak vége előtt e személy munkaviszonyát - működésével összefüggő okból - rendes felmondással, illetve közös megegyezéssel nem szünteti meg; továbbá önmaga ellen végelszámolási eljárás megindítását nem kezdeményezi, és tudomásul veszi, hogy ezen kötelezettség megszegése a kedvezmény jogosulatlan igénybevételének minősül.

A feltételek fennállása esetén a munkaadó a kedvezményes foglalkoztatás első évének lejártát követően további két évig mentesül a Tbj. 19. §-ának (1) bekezdésében meghatározott társadalombiztosítási járulék megfizetése alól.

3.2.12. A megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának támogatása

Minden tagállam megkülönböztetett figyelmet fordít a fogyatékos emberekre, az etnikai kisebbségekre és más hátrányos helyzetű csoportokra, illetve egyénekre, továbbá a preventív és aktív politikák megfelelő formáit fejleszti ki ahhoz, hogy támogassa munkaerő - piaci integrációjukat.²¹²

A munkavállalók egyes csoportjainak hazai és nemzetközi összehasonlításban is rendkívül súlyos a munkaerő - piaci helyzete. Nehezen szereznek szakképzettséget, illetve jutnak be a munkaerőpiacra, másokhoz viszonyítva könnyebben és hosszabb időre veszítik el állásukat. Sokszor a társadalmi előítéletek miatt is hátrányos megkülönböztetés sújtja őket. Inaktivitásuk állandósulásából, illetve munkanélküliségük tartósságából következően nagy a veszélye annak, hogy e rétegek végleg a társadalom perifériájára kerülnek, kiszolgáltatottá válnak. Ezek a veszélyek messze túlmutatnak a foglalkoztatáspolitikai keretein, és társadalmi feszültséget okoznak azért is, mert megfelelő kezelés hiányában újratermelődnek. A

²¹² részlet a 2002. évi foglalkoztatáspolitikai irányvonalakból

hátrányos helyzetű rétegek esélyeinek növelése érdekében az eddigieknél hatásosabb intézkedések szükségesek.

Az országgyűlés 1998-ban alkotta meg az Esélyegyenlőségi törvényt²¹³, melynek célja a fogyatékos személyek jogainak, a jogok érvényesítési eszközeinek meghatározása, továbbá a fogyatékos személyek számára nyújtandó komplex rehabilitáció szabályozása, és mindezek eredményeként a fogyatékos személyek esélyegyenlőségének, önálló életvitelének és a társadalmi életben való aktív részvételének biztosítása. A törvény a fogyatékos személyekhez való viszonyban új szemlélet kialakítására hívja fel a figyelmet, amely kihat a foglalkoztatásukra is. Ennek lényege, hogy a fogyatékos személy ne passzív alanya legyen az állam által számára nyújtott ellátásoknak, hanem aktív, önellátásra, társadalmi beilleszkedésre ösztönözzön az ellátás. A foglalkoztatáspolitikai nyelvére lefordítva ez azt jelenti, hogy úgy kell elérni foglalkoztathatóságuk javítását – elsősorban aktív eszközökkel – , hogy a munkaerő - piaci folyamatokba ágyazva történhessen meg ezeknek az embereknek a foglalkoztatása. Nem vitatva annak fontosságát, hogy célszervezetek, szociális foglalkoztatók, különböző munkaterápiás intézmények is foglalkozzanak a fogyatékos személyek munkába helyezésével.

Magyarországon 1997-től kezdődött meg a foglalkozási rehabilitáció jogi, intézményi feltételeinek kiépítése a munkaügyi központok és kirendeltségek keretében. Szabályozásra került a munkaügyi szervezet és a foglalkoztatás egészségügyi szakellátó helyeinek együttműködése.

A megváltozott munkaképességű személyek foglalkozási rehabilitációjának elősegítése érdekében foglalkoztatásuk támogatására a Foglalkoztatási törvényben foglaltaknál kedvezőbb szabályok állapíthatók meg. A törvény értelmében megváltozott munkaképességű személy az, aki testi vagy szellemi fogyatékos vagy akinek az orvosi rehabilitációt követően munkavállalási és munkahely-megtartási esélyei testi vagy szellemi károsodása miatt csökkentek. Ez a személyi kör tehát bővebb, mint azok, akiket az Esélyegyenlőségi törvény alapján a munkavégzés során kiemelt védelem illet meg.

A megyei munkaügyi központ foglalkozási rehabilitációs eljárásának célja az, hogy elősegítse az olyan munkanélküli munkába helyezését, akinél a munkaképesség-csökkenés mértéke – az erről kiállított igazolás alapján – legalább a 40 %-ot eléri, vagy aki ilyen igazolással nem rendelkezik, de – foglalkozás - egészségügyi szakellátó hely szakvéleménye alapján – megállapítható, hogy a munkavállalási és munkahely - megtartási esélyei testi vagy szellemi károsodása miatt csökkentek.

A kirendeltség a foglalkozási rehabilitációs munkacsoport segítségével megvizsgálja, hogy a megváltozott munkaképességű személy foglalkoztatása milyen szolgáltatás vagy támogatás nyújtásával segíthető elő szakmai gyakorlatára, iskolai végzettségére, életkorára és egészségügyi állapotára tekintettel.

A Munkaerő - piaci Alap rehabilitációs alaprésze a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának támogatására használható fel, az alaprész forrása a munkáltatók rehabilitációs hozzájárulási kötelezettségéből befolyó bevétel. A megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának támogatására vonatkozó részletes szabályokat a 6/1996. VII. 16.) MüM rendelet tartalmazza, melynek rendelkezései 2005. január 5-től jelentősen módosultak.

²¹³ 1998. évi XXVI. törvény a fogyatékos személyek jogiról és esélyegyenlőségük elősegítéséről

Először is fontos áttekinteni, hogy a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatását vállaló munkaadónak mire adható támogatás. A megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatására, az arra kötelezettséget vállaló (foglalkoztatási kötelezettség) munkaadó részére pályázati eljárás alapján támogatás nyújtható:

- munkahely létesítésére,
- a termelő, szolgáltató létesítmények - a megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatásával összefüggő - átalakítására, beleértve az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény és az országos településrendezési és építési követelményekről szóló Korm. rendelet szerinti akadálymentesítést,
- megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásához szükséges tárgyi eszközök, berendezések beszerzésére, átalakítására, immateriális javak beszerzésére,
- a megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatása érdekében a munkahely és a munkaeszközök korszerűsítésére,
- beruházásra, amely a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatása érdekében - beruházással egybekötően - munkahely létesítésére, korszerűsítésére és fejlesztésére, továbbá létesítmény építésére, szerelésére, bővítésére, illetőleg átalakítására, biztonságosabbá tételére, valamint munkaeszközök beszerzésére, átalakítására és biztonságosabbá tételére irányul.

A támogatásra vonatkozó feltételek és a támogatás formája tekintetében eltérő szabályok irányadók a különböző pontokban meghatározott tevékenységek elvégzéséhez.

Lényeges tisztában lenni azzal, hogy a támogatás szempontjából ki tekintendő megváltozott munkaképességű személynek, mivel támogatás az ő foglalkoztatásuk érdekében történő beruházás, munkahelyteremtés, korszerűsítés, stb. elvégzéséhez adható. A támogatás szempontjából megváltozott munkaképességűnek kizárólag a 177/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet 2. § e) pontjában meghatározott személy minősül.

A támogatás feltétele meghatározott létszám foglalkoztatásának vállalása. Ezzel összefüggésben a foglalkoztatási létszám-kötelezettséget a támogatással érintett, illetőleg a támogatásra tekintettel felvett létszámú személyre vonatkozóan, ezen belül a támogatás nyújtásának célcsoportjaként megjelölt testi vagy szellemi károsodással élő személyekre és a pályázat benyújtását megelőző hónapban meglévő havi átlagos statisztikai állományi létszámra kell megállapítani.

A támogatás az alábbi feltételekkel rendelkező munkaadónak nyújtható (befogadó munkahely kialakításának támogatása): a pályázat benyújtását megelőzően legalább egy naptári éven keresztül működött, és a pályázatban meghatározott célok megvalósításához - a beruházás (felújítás, átalakítás, eszközbővítés) bruttó költségének legalább 20 százalékát elérő - saját erővel is hozzájárul, amelybe az államháztartás más alrendszeréből származó forrás nem számítható be, és igazolja, hogy a kötelezettségek teljesítését elősegítő anyagi biztosíték rendelkezésére áll, továbbá a megváltozott munkaképességű személyeket a foglalkoztatási kötelezettség időtartama alatt munkaviszonyban, a támogatott munkahelyen foglalkoztatja.

Nem nyújtható támogatás a munkaadónak, ha

- a Munkaerő - piaci Alapból a pályázat benyújtásának hónapját megelőző 2 éven belül munkahelyteremtő támogatásban részesült, és az azzal kapcsolatos kötelezettségeit határidőre nem teljesítette, továbbá
- a pályázat benyújtását megelőző féléves időszakban az Mt. szerinti csoportos létszámcsökkentést hajtott végre,

- amely nem felel meg a rendezett munkaügyi kapcsolatoknak az Áht. 15.-ában meghatározott feltételeknek, illetőleg ezen feltételek teljesülésének igazolására nem, vagy nem a külön jogszabályban meghatározott módon kerül sor.

A támogatással létrehozott, átalakított, korszerűsített, stb. munkahelyen foglalkoztatott megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatási kötelezettségének időtartama: az 1. pont szerinti munkahely létesítése esetén legfeljebb 3 év. A következő három pont esetén a foglalkoztatási kötelezettség legfeljebb 2 év. Az utolsó pont esetén 3 év.

A megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásához a támogatás pályázat útján nyerhető el.

A megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásához a támogatás vissza nem térítendő, illetve visszatérítendő (melyek együttesen is adhatók), az utolsó pont esetében vissza nem térítendő formában nyújtható.

A támogatásban részesülővel a támogatást nyújtó hatósági szerződést köt, amelyben meghatározzák a támogatás formáját, mértékét, a támogatás folyósításának időtartamát, ütemezését, a folyósítás egyéb feltételeit, valamint a szerződésszegés jogkövetkezményeit, továbbá azt, hogy a támogatás visszakövetelésére mely esetekben kerül sor.

3.2.13. *Fiatal munkanélküliek foglalkoztatásának támogatása*

Minden munkanélküli fiatalnak, mielőtt a munkanélkülisége a 6 hónapos időtartamot eléri, a hatékony munkaerő - piaci integráció céljából fel kell ajánlani egy új kezdési lehetőséget, ami lehet képzés, átképzés, munkatapasztalat - szerzési gyakorlat, állás vagy más foglalkoztathatósággal kapcsolatos intézkedés.²¹⁴

Számos EU - tagállamban gondot okoz a fiatalok munkanélküliségének magas szintje. Az EU egészére számítva 1998-ban a fiatalok munkanélküliségi rátája 19,5% volt, a 10%-os általános munkanélküliségi ráta közel kétszerese. Nem meglepő tehát, hogy több irányvonal is kifejezetten e probléma köré csoportosítható.

Magyarországon az igazi probléma, hogy a fiatal generáció körében nagy százalékot tesz ki azoknak az aránya, akik tanulási idejük befejeztével, vagy azt hosszabb - rövidebb időre megszakítva, a szüleik háztartásában maradnak, „gyermeki” eltartotti státusban. A tartós munka hiánya nemcsak az egy életre kiható „hendikepes” indulás veszélyét rejti magában, de az eltartotti lét akadálya a saját család alapításának is.²¹⁵

A fiatalok szakképzettségének fejlesztésével el kell érni, hogy a fiatalok rendelkezzenek az alkalmazkodóképességhez szükséges ismeretekkel és a munkaerőpiacon elismert képességekkel.

Főleg az európai szakértők – az amerikaiak kevésbé - az iskolázást és a szakképzési rendszer fejlesztését tekintik a munkanélküliség alapvető ellenszerének. Valóban, az oktatás és a szakképzés állandó fejlesztése nélkülözhetetlen a munkapiac hosszú és rövid távú egyensúlyának megteremtéséhez, megoldást jelentve a strukturális munkanélküliségre.

²¹⁴ részlet a 2002. évi foglalkoztatáspolitikai irányvonalakból

²¹⁵ Fellépés az ifjúsági munkanélküliséggel szemben (Foglalkoztatáspolitikai az Eu-ban, 2000. 438. oldal)

A pályakezdők korábbi segélyezését szabályzó rendelkezések 1996. július 1-jétől hatályukat veszítették, helyette munkába helyezésüket, képzésüket elősegítő támogatások léptek életbe. Ennek megfelelően a fiatalok foglalkoztatásának elősegítése 2006. december 31-ig munkaerő - piaci szolgáltatásokkal és más aktív eszközök alkalmazásával történt, melyről a 68/1996. (V.15.) Korm. rendelet rendelkezett.

A jogszabályok értelmében pályakezdő munkanélkülinek minősült a 25. életévét – felsőfokú végzettségű személy esetén a 30. életévét – be nem töltött, a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel rendelkező, a munkaügyi központ által nyilvántartott munkanélküli, feltéve, hogy munkanélküli járadékra a tanulmányainak befejezését követően nem szerzett jogosultságot. Nem volt pályakezdő munkanélkülinek tekinthető aki: terhességi gyermekágyi segélyben, gyermekgondozási díjban, illetőleg gyermekgondozási segélyben részesült, előzetes letartóztatásban volt, szabadságvesztés, illetve elzárás büntetését töltötte, sor- vagy tartalékos katonai szolgálatot, továbbá polgári szolgálatot teljesített.

A munkaügyi központok kirendeltségei a pályakezdők egyéni adottságainak megfelelő, azt teljes mértékben figyelembe vevő szolgáltatásokat nyújtottak. Ennek keretében rögzítették a hozzájuk forduló fiatalok adatait, tájékoztatást adtak a lehetőségekről, és közreműködésükkel együttműködési tervet készítettek.

Az iskolából a munkába menet megkönnyítése érdekében az általános és a középfokú oktatási intézményekben tartott rendhagyó osztályfőnöki órákon²¹⁶ a munkaügyi központok szakemberei a végzős fiatalok részére a tanév befejezése előtt tájékoztatást nyújtottak az elhelyezkedési, továbbtanulási lehetőségeikről, valamint a foglalkoztatásukat elősegítő támogatások fajtáiról, és azok igénybevételének feltételeiről.

A kirendeltségek szolgáltatásai lehetnek csoportos foglalkozások és egyéni tanácsadások is.

A csoportos foglalkozásoknak három formája volt ismeretes:

- Impulzus tréning: azok a fiatalok, akik bizonytalanok voltak önmagukban, pályaválasztásukban, illetve nem rendelkeztek kellő önismerettel, e tréning révén segítséget kaptak életútjuk megtervezéséhez.
- Álláskeresési technikák oktatása: az álláskeresési technikák elsajátítása azoknak a fiataloknak volt ajánlott, akik az önálló elhelyezkedés módszerét választották. Nekik, mielőtt nyakukba vették a világot, érdemes volt végiggondolniuk a következőket: „mivel szeretnék foglalkozni?“, hol akarom ezt tenni?“, és „hogyan akarom ezt megvalósítani?“. Az együttgondolkodásnak ezt a lehetőségét kínálta a munkaügyi központ, ahol előadás, gyakorlat és beszélgetés során az álláskeresés technikáit lehetett megtanulni.
- Álláskereső klub: előfordult, hogy többszöri próbálkozás után sem sikerült elhelyezkedni, ami miatt nagyon gyakran kétségek gyötrik az embert: „mi lehet a baj?” és „vajon mit csinálok rosszul?”. Az álláskereső klubban szakember segítségével, sorstársak közösségében lehetőség nyílt: állás felkutatására, önéletrajz készítésére vagy a munkaadóval történő felvételi elbeszélgetésre való felkészítésre. A kitűzött cél az volt, hogy a klubtagok a lehető legrövidebb időn belül megtalálják a nekik leginkább megfelelő munkát.

Egyéni tanácsadás keretében az alábbi lehetőségek álltak fenn:

²¹⁶ Dr. Bíró Noémi – Dr. Nadas György: A pályakezdő munkanélküliek támogatása Magyar Közigazgatás, 2001/3. szám, 179. oldal

- Pályorientációt segítő program: azok a szakmai végzettséggel nem rendelkező fiatalok, akik bizonytalanok voltak a pályaválasztásban vagy a további életpályájuk szervezésében, e program keretében segítséget kaphattak a helyes döntés meghozatalában.
- Pályakorrekciós program: akik nem rendelkeztek piacképes szakmai végzettséggel, illetve akiknek téves volt a szakmaválasztásuk, e szolgáltatás segítséget nyújthatott a helyes irányba vezető út kiválasztásában, a cél eléréséhez szükséges tennivalók összeállításában.
- Pszichológia tanácsadás: a pályakezdő számára életvezetési, döntési, munkavállalási problémák megoldásában nyújtott segítséget. A tanácsadás alkalmas volt a munkanélküliséggel járó pszichés ártalmak feloldására, kezelésére is.

Az aktív eszközök kombinációjára épülő, a munkaerőpiaci-szolgáltatásokat és a munkatapasztalat szerzést vagy a képzést magában foglaló komplex munkaerő - piaci program az Egyesült Királyság kormánya által bevezetett New Deal a fiatalok számára.

E program elemei az Egyesült Királyságban vagy más uniós tagállamban az utóbbi években alkalmazott vagy létező eszközök variációi. A New Deal azonban az Egyesült Királyság összefüggésében innovatív több okból is:

- Nagyméretű és átfogó, kiterjed minden 18-24 év közötti fiatalra, aki az álláskeresők segélyéért (JSA) legalább hat hónapon át folyamodott. Ezen túlmenően számos speciális csoport jogosult a New Dealben való részvételre a munkanélküliség hatodik hónapja előtt.
- Magában foglalja a „beilleszkedés ösvénye” megközelítés elemeit: kezdetben minden résztvevő a „Gateway” programba kapcsolódik be, amely legfeljebb négy hónapig tart, és intenzív tanácsadást és irányítást jelent. A Gateway célja, hogy annyi résztvevőt, amennyit csak lehetséges, hozzásegítsen a munkaerőpiacon nem támogatott állásaihoz, és a többieket felkészítse a New Deal fő szakaszában elérhető különböző lehetőségekre.
- A Gatewayt követően a nem támogatott állással rendelkező fiatalok képzettségük és igényei értékelésétől függően választhatnak, a következő lehetőségek közül: támogatott állás egy munkáltatónál a rendes munkaerőpiacon hat hónapig, hat havi munka a környezetvédelmi akciócsoportnál, vagy önkéntes munkaadónál, teljes munkaidős oktatás és képzés legfeljebb 12 hónapig jövedelemvesztés nélkül, vagy az önfoglalkoztatóvá válás 6 hónapi támogatással.
- A program magában foglalja az „aktiválás” egy igen erős elemét, azok, akik elutasítják bármely előbbi lehetőségek valamelyikében való részvételt, szankciókkal sújthatók.²¹⁷

A pályakezdő munkanélküliek elhelyezkedési esélyeinek javítása érdekében azon munkaadóknak, akik a pályakezdők munkaviszony keretében történő foglalkoztatását vállalták, különböző támogatások voltak nyújthatók. E támogatások során a munkáltató azon anyagi terheit vállalta át – részben vagy egészben - a munkaügyi központ, amelyek a pályakezdő foglalkoztatásából adódtak számára.

A munkatapasztalat szerzés támogatásának célja volt a szakképzetlen, vagy meghatározott szakképesítéssel rendelkező pályakezdő munkanélkülinek munkatapasztalat szerzése céljából történő foglalkoztatása, valamint a munkaadók ösztönzése arra, hogy munkaerőigényüket elsősorban pályakezdő munkanélküliek közül elégítsék ki, így növelve

²¹⁷ Ország-jelentések: Egyesült Királyság (Foglalkoztatáspolitikai az EU-ban, 2000.), 150-151. oldal

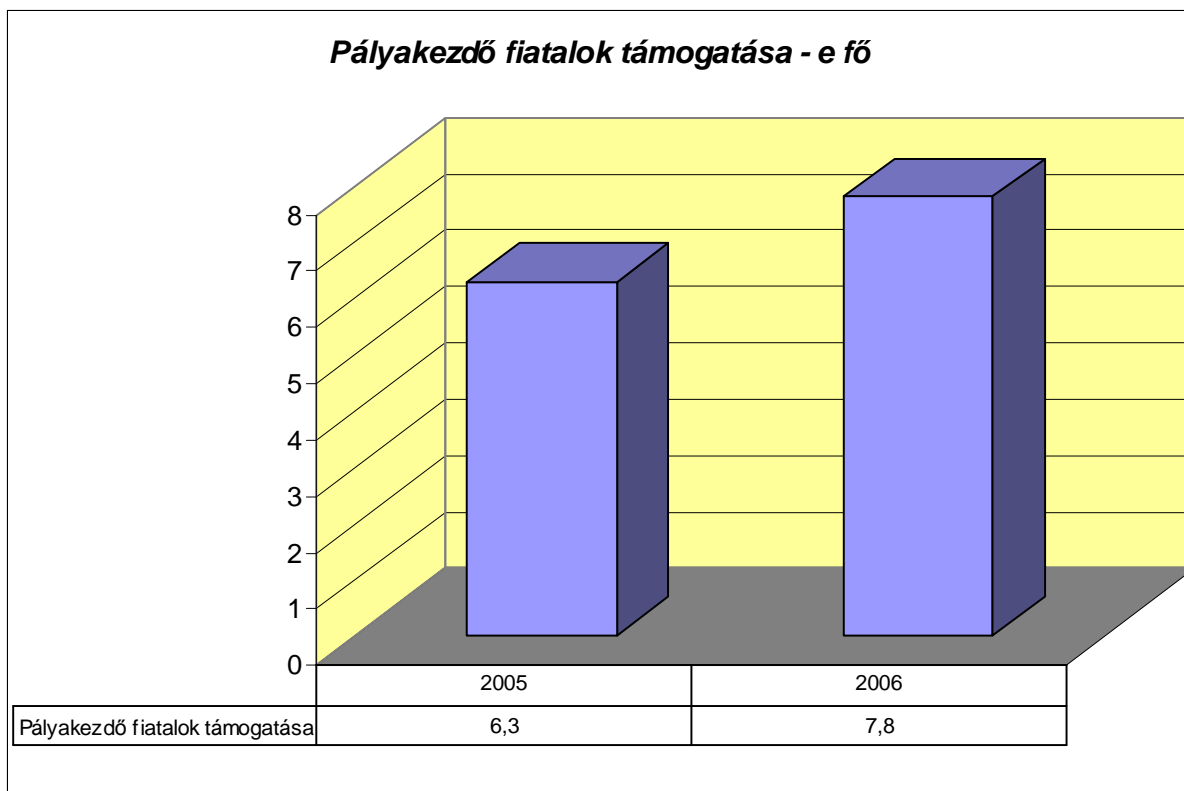
elhelyezkedési esélyüket. A támogatás annak a munkaadónak járt, aki munkaviszony keretében legalább 360 nap időtartamra, és legalább napi 4 órás munkaidőben, olyan munkakörben vállalta a foglalkoztatást, ami megfelelt ezen aktív eszköz céljának. A támogatás a foglalkoztatás időtartamára, de legfeljebb 360 napra volt megállapítható, a pályakezdő részére járó munkabér 50-100%-áig terjedő mértékben.

Egyesület, alapítvány, közalapítvány, köztisztület, kisebbségi önkormányzat vagy közhasznú társaság esetén a munkaügyi központ megtéríthette az előbbi támogatáson felül a munkabért terhelő társadalombiztosítási és munkaadói járulékot, valamint az egészségügyi hozzájárulást is, ha a foglalkoztatás nem vállalkozási tevékenység keretében történt. A támogatásra a munkaadó, a pályakezdő munkanélkülinek a kirendeltségi nyilvántartásba vételét követő 90 nap elteltével volt jogosult.

A foglalkoztatási támogatás speciális személyi körben volt igényvehető, ami eltért a törvény által általánosan meghatározott pályakezdő munkanélküli fogalmától. E szerint a támogatás azon munkaadó részére volt megállapítható, aki a szakmunkásképző iskola, szakiskola, és speciális szakiskola befejezését követően, a nála legalább egy tanéven keresztül gyakorlati képzésben részesült pályakezdő foglalkoztatását szakképzettségének megfelelő munkakörben vállalta, legalább napi hat órás időtartamban. További feltétele volt a támogatásnak, hogy a foglalkoztatás a támogatás iránti kérelem benyújtását követő időpontban, de a szakképzettség megszerzését követő 90 napon belül kezdődjön meg. A munkaadó a támogatás 270 napon át történő folyósításának megszűnését követően köteles volt a pályakezdőt legalább 90 napig támogatás nélkül foglalkoztatni. A támogatás mértéke a munkaadóra érvényes – a jogszabályban meghatározott - kötelező legkisebb havi munkabér fele volt. Ha a munkaidő a teljes munkaidőnél rövidebb, a támogatás mértékét a munkaidő eltérő mértékével arányosan csökkentve kellett megállapítani.

A foglalkoztatást elősegítő képzés keretében a pályakezdők képzési támogatására 2000. július 1-jét megelőzően is volt lehetőség, de számukra a keresetpótló juttatás mértéke nem haladhatta meg a munkanélküli járadék alsó határának 20-40 százalékát. Az új szabályok alapján ők is jogosulttá váltak a magasabb összegű, a munkanélküli járadék alsó határával megegyező mértékű keresetpótló juttatásra. Ezen túl az általános szabályok szerint jogosultak voltak képzési költségtámogatásra, élelmezési és utazási költségtérítésre.

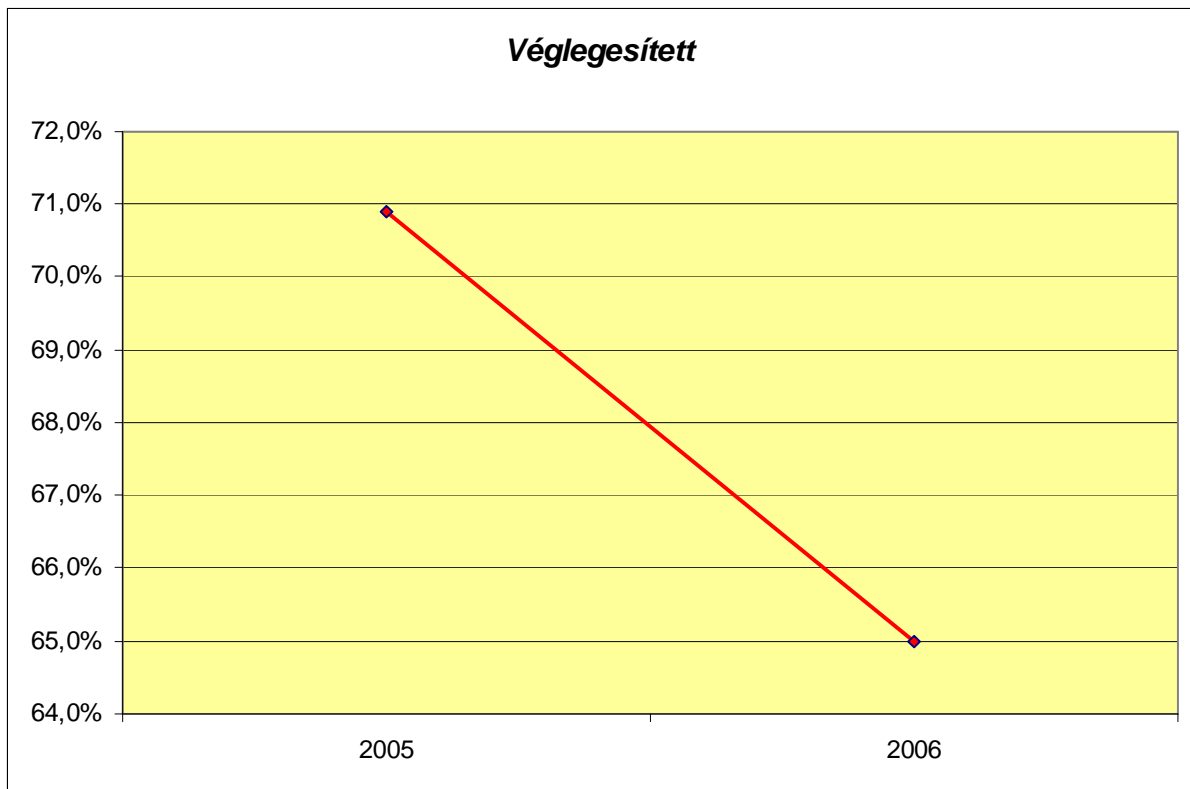
A munka nélkül maradt pályakezdők megélhetését segítette elő a pályakezdők munkanélküli segélye. Ez a segélyezési forma 1996. július 1-jétől megszűnt. Igaz ugyan, hogy sokan indokolatlanul vették igénybe e támogatási formát, mégis a pályakezdők munkanélküli-segélyének visszaállítása mellett sokkal hatékonyabban lehetne alkalmazni az időközben megszűnt és fentebb taglalt aktív foglalkoztatáspolitikai eszközöket. E kettő ugyanis együtt alkothatna egy egészet, azaz a passzív és az aktív támogatási forma – egymást kiegészítve – nyújthatna a pályakezdők részére némi szociális biztonságot. Nem biztos ugyanis, hogy az aktív támogatási formák ellenére valamennyi fiatal el tudott helyezkedni, ugyanakkor az ilyenek részére nemcsak indokolt, hanem szükséges is lett volna egyben, hogy támogatásban részesüljenek. Kiemelendő tény viszont, hogy a hozzájutás feltételeit, csakúgy, mint néhány nyugat-európai országban meg kellene szigorítani, az ellenőrzést pedig általánossá kellene tenni.



A monitoring - vizsgálat alapján 2005-ben 6,3 ezer pályakezdő munkatapasztalat - szerző támogatása fejeződött be, ami 7,9%-os létszámcsökkenést jelentett az előző évhez képest. A programban többségében nők vettek részt (54,3%), bár arányuk az eltelt egy év alatt 2 %-ponttal mérséklődött.

A korcsoportos adatok alapján a résztvevők közel háromnegyede (74,2%-a) a 20-24 évesek közül került ki. A legfiatalabbak (20 év alattiak) részvételi aránya 2,2%-pontos csökkenéssel 15,5%-ra mérséklődött, míg a 25-29 év közöttiek aránya 2,4 %-pontos növekedéssel 10,2%-ra emelkedett.

A támogatást igénybe vett fiatalok közül legtöbben főiskolai vagy szakközépiskolai végzettséggel rendelkeztek (23,6 ill. 21%). Legfeljebb 8 általános iskolát a résztvevők mindössze 7,7%-a, szakmunkásképző iskolát, szakiskolát 18,9%-a, középiskolát pedig összességében 40,5%-a végzett. A diplomások aránya 32,9% volt, az előző évinél 3,3 %-ponttal nagyobb. A középiskolát végzettek részvételi aránya egy év alatt 3,1 %-ponttal mérséklődött.



A támogatott foglalkoztatás befejeződését követően a fiatalok több, mint kétharmadát (66,8%-át) véglegesítette munkaadójuk, ami a továbbfoglalkoztatási arány kismértékű (0,3 %-pontos) javulását jelentette az előző évhez képest. A véglegesítési arányok tekintetében a férfiak voltak sikeresebbek, a tovább-foglalkoztatottak aránya körükben 2,1 %-ponttal, 67,9%-ra emelkedett.

A korcsoportos bontás alapján a 20-24 év közöttiek és a 25-29 évesek értek el az átlagos 66,8%-ot meghaladó elhelyezkedési arányokat (67,9 ill. 69,7%-ot). A 20 év alatti fiatalok 59,7%-os véglegesítési aránya az előző évinél 1,5 %-ponttal jobb eredmény. Az iskolázottságot tekintve ezúttal is a felsőfokú végzettségűek körében volt a legnagyobb (72,4%) a tovább-foglalkoztatottak aránya. Kedvező, hogy az eltelt egy év alatt 7,8 %-ponttal nőtt az alacsonyán iskolázottak (legfeljebb 8 általános iskolát végzettek) véglegesítési aránya (52%).

2005-ben a munkaügyi központok a pályakezdők munkatapasztalat szerzését átlagosan közel 601 ezer Ft-tal támogatták személyenként. Az egy főre jutó támogatás összege az előző évhez képest 5,6%-kal csökkent. Az átlagosan 11,9 hónapig tartó foglalkoztatás következtében az egy hónapra eső juttatás átlagosan 50,8 ezer Ft-ot tett ki személyenként. A követéses vizsgálat időpontjában munkában állókra vetített támogatás összege 907,4 ezer Ft volt, az előző évinél 7,2%-kal kevesebb.

A pályakezdők foglalkoztatási támogatása iránt folyamatosan csökkent az érdeklődés, ami a gyakorlati képzést biztosító munkahelyek számának csökkenésével, a relatíve alacsony támogatási összeggel és az előírt továbbfoglalkoztatási kötelezettséggel függött össze. 2005-ben országosan mindössze 173 pályakezdő foglalkoztatási támogatása fejeződött be, ami az előző évi alacsony számhoz képest is 3,4%-os létszámcsökkenést jelentett.

A támogatást többségében (72,3%-ban) férfiak vették igénybe, arányuk egy év alatt 11,9 %-ponttal emelkedett. A korcsoportos adatok a 20 év alatti fiatalok több, mint kétharmados (69,4%-os) arányát mutatják. A résztvevők fennmaradó közel egyharmada a 20-24 évesek közül került ki, arányuk az előző évhez képest 8,8 %-ponttal nőtt. Az iskolázottsági adatok azt mutatják, hogy a program elsősorban a szakmunkásképző iskolát, szakiskolát végzett fiatalok első munkahelyhez jutását, munkatapasztalat szerzését segítette: a vizsgált időszakban e körből került ki a támogatottak 92,5%-a.

A program befejeződését követően a munkaadók a fiatalok 70,9%-át normál, nem támogatott munkaviszony keretében tovább foglalkoztatták. A véglegesítettek aránya az előző évhez képest valamelyest (0,6 %-ponttal) csökkent.

2005-ben a munkaügyi központok átlagosan 238,1 ezer Ft-os foglalkoztatási támogatást nyújtottak személyenként, ami 10%-kal nagyobb az előző évi összegnél. Az átlagosan 12 hónapig tartó foglalkoztatás következtében egy főre átlagosan havi 19,9 ezer Ft támogatás jutott. A támogatás véglegesített fiatalokra jutó összege átlagosan 335,8 ezer Ft volt, 11,2%-kal több az előző évinél.

A 2006-os évben 7,8 ezer pályakezdő munkatapasztalat-szerző támogatása fejeződött be, ami 22,7%-os létszámnövekedést jelentett az előző évhez képest. A támogatottak nemek szerinti megoszlása gyakorlatilag nem változott az eltelt egy év alatt, a nők aránya ezúttal is valamivel (8,2 %-ponttal) magasabb volt a támogatottak között.

A korcsoportos bontás alapján a támogatottak közel háromnegyede (74,1%-a) a 20-24 évesek közül került ki. A legfiatalabbak (20 év alattiak) aránya 1,4 %- pontos csökkenéssel 14,2%-ra módosult, míg a 25-29 évesek aránya 11,7%-ra emelkedett.

A támogatást igénybe vett fiatalok közül legtöbben főiskolai vagy szakközépiskolai végzettséggel rendelkeztek (24,2 ill. 21,1%). Legfeljebb 8 általánost a résztvevők 6,3%-a, szakmunkásképző iskolát, szakiskolát 18,5%-a, középiskolát pedig összességében 40,7%-a végzett. A diplomások aránya kismértékben (1,7 %-ponttal) nőtt az előző évhez képest, így 34,6%-ra emelkedett. Valamelyest (1,4 %-ponttal) csökkent ugyanakkor a legfeljebb 8 általánost végzettek aránya a támogatást igénybe vettek között.

A támogatott foglalkoztatás befejeződését követően a fiatalok kétharmadát véglegesítette munkaadójuk, ami valamivel (0,2 %-ponttal) kisebb arányt jelentett az előző évinél. A véglegesítési arányok tekintetében alig mutatkozott különbség a férfi és a női résztvevők között.

A korcsoportos bontás alapján a 25-29 évesek és a 20-24 év közöttiek értek el az átlagos 66,6%-ot meghaladó elhelyezkedési arányokat (69,2 ill. 67,8%-ot). A 20 évnél fiatalabbak véglegesítési aránya 57,7%-os volt, ami 2 %-ponttal elmaradt az előző évi eredményüktől.

Az iskolázottságot tekintve a technikumot végzettek és a felsőfokú végzettségük körében volt a legnagyobb a tovább-foglalkoztatottak aránya (73,8 ill. 71,3%), ami az egy évvel korábnál 3,5 %-ponttal jobb, illetve 1 %- ponttal rosszabb eredmény. Az alacsony iskolázottak között az előző évinél valamivel (1,3 %-ponttal) alacsonyabb, 50,7% volt a munkahelyüket megtartók aránya.

2006-ban a munkaügyi központok a pályakezdők munkatapasztalat szerzését átlagosan 739,9 ezer Ft-tal támogatták személyenként. Az egy főre jutó támogatás összege 23,1%-kal nőtt az előző évhez képest. Az átlagosan 12 hónapig tartó foglalkoztatás következtében az egy hónapra eső juttatás átlagosan 62,7 ezer Ft-ot tett ki személyenként. A munkatapasztalat szerzési programból a vizsgált időszakban kikerülők esetében egy fő követéskor munkában állóra 1 127,9 ezer Ft támogatás jutott, ami 24,3%-kal több az előző évi átlagos kifizetésnél.

2006-ban országosan mindössze 167 pályakezdő foglalkoztatási támogatása fejeződött be, ami a létszám 6 fős csökkenését jelentette az előző évhez képest. A támogatást többségében (74,3%-ban) férfiak vették igénybe, arányuk egy év alatt 2 %-ponttal emelkedett. A korcsoportos adatokat tekintve a 20 évnél fiatalabbak aránya 70,7%, míg a 20-24 éveseké 29,3% volt. Az iskolázottsági adatok azt mutatják, hogy a program elsősorban a szakmunkásképző iskolát, szakiskolát végzett fiatalok első munkahelyéhez jutását, munkatapasztalat szerzését segítette: a vizsgált időszakban e körből került ki a támogatottak 92,8%-a.

A program befejeződését követően a munkaadók a fiatalok 65%-át normál, nem támogatott munkaviszony keretében tovább foglalkoztatták. A véglegesítettek aránya 5,9 %-ponttal csökkent az előző évhez képest.

2006-ban a munkaügyi központok átlagosan 251 ezer Ft foglalkoztatási támogatást nyújtottak személyenként, ami 5,4%-kal nagyobb az előző évi összegnél. Az átlagosan 12 hónapig tartó foglalkoztatás következtében egy főre átlagosan havi 21,3 ezer Ft támogatás jutott. A véglegesített fiatalokra jutó támogatás átlagos összege - 391,5 ezer Ft – 16,6%-kal emelkedett az előző évhez képest.

2007. január elsejétől megszűnt ez a támogatási forma, helyébe az „új bértámogatás” lépett. Így 2007-ben már csak azoknál fejeződhetett be ez a program, akik még az előző évben kezdték meg azt.

A pályakezdők foglalkoztatási támogatása iránt már 2006-ban is csekély volt az érdeklődés, mindössze 167 pályakezdő foglalkoztatási támogatása fejeződött be, 2007-ben pedig már csupán 98 fő támogatása ért véget.²¹⁸

A fiatal munkanélküliek foglalkoztatásának támogatására vonatkozó szabályok 2007. január 1-jétől hatályon kívül helyezésre kerültek, ezzel párhuzamosan a pályakezdő álláskereső elhelyezkedésének elősegítéséről szóló 68/1996. (V. 15.) Korm. rendelet is.

A pályakezdők elhelyezkedését 2005. október 1-jétől az ún. START – kártya - program segíti, amelynek lényege, hogy ha a munkáltató START kártyával rendelkező pályakezdőt alkalmaz, a START - kártya alapján járulékkedvezményt vehet igénybe.

A START - kártya kiváltására az a fiatal jogosult, aki a 25. életévét - felsőfokú végzettségű fiatal esetén a 30 életévét - még nem töltötte be, tanulmányait befejezte vagy megszakította, és első ízben létesít foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt. A START - kártya kiváltására egyszer van lehetőség, amely a START - kártya iránti kérelem benyújtásától számított 2 évig érvényes. A kártyát az adóhatóságtól lehet igényelni. A munkáltató számára azért előnyös START - kártyával rendelkező fiatal alkalmazása, mert a START - kártya alapján

²¹⁸ Forrás: www.afsz.hu/statisztika/A főbb aktív eszközök hatékonysága (letöltve 2010. augusztus 27.)

járulékkedvezményt vehet igénybe. Ezek a következők: a tételes egészségügyi hozzájárulás megfizetése alóli mentesség, az Flt. 40. § (1) bekezdésének meghatározott munkaadói járulék és a Tbj. 19. § (1) bekezdésében meghatározott társadalombiztosítási járulék együttes összege helyett kevesebbet kell fizetnie. A 2009. évi XXXV. törvény alapján - 2009. július 1-jétől - a foglalkoztatás első évében az összes járulék 10%-ának, a második évben 20%-ának megfelelő összeg. A pályakezdőnek csak akkor érdemes a START - kártyát kiváltania, ha már biztos munkahelyet talált, mert ha nem tud a kártya kiváltását követően azonnal elhelyezkedni, akkor úgymond ketyeg a kártya érvényességi ideje.

Fontos megemlíteni, hogy 2005. január 1-jétől mód van pályakezdő fiatalok ösztöndíjas foglalkoztatására is, amelyre irányadó szabályokat szintén a 2004. évi CXXIII. törvény tartalmazza. Ennek lényege, hogy az ösztöndíjas (aki az ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszony létesítésekor a 30. életévét még nem töltötte be, diplomája 2 éven belül került kiadásra és nem áll munkaviszonyban) munkatapasztalatot szerezzen. Az ösztöndíjas foglalkoztatás egy speciális jogviszony, amely 9 -12 hónapig tartó határozott időre szólhat, az ösztöndíjasnak nem lehet önálló munkaköre, a munkáját mentor segíti. A munkatapasztalat-szerzés célját, egyéni programban kell rögzíteni. Az ösztöndíjas részére legalább a minimálbért kell ösztöndíjként kifizetni, az ösztöndíjas jogviszony társadalombiztosítási szempontból jogszerű időnek minősül. Az ösztöndíjas is jogosult START - kártyát kiváltani, tehát a fentiekben részletezett kedvezmények ösztöndíjas foglalkoztatása esetén is igénybe vehetők.

3.2.14. Munkaerő - piaci programok támogatása

Ez az aktív foglalkoztatáspolitikai eszköz is jelentős változáson ment keresztül az adott időszakban. A lényege, hogy olyan programok megvalósítását teszi lehetővé, amelyek térségi foglalkoztatási célok megvalósítására, munkaerő - piaci folyamatok befolyásolására, továbbá hátrányos helyzetű rétegek foglalkoztatásának elősegítésére alkalmas.

2007. január 1. napját követően a jogszabályi változások szerint a munkabér és járulékainak megtérítésére csak a közhasznú munkavégzés támogatása, illetőleg a bértámogatás megállapításával kerülhetett volna sor, megszűnt a bértámogatás programjellegű, általánostól eltérő nyújtásának lehetősége. A közhasznú munkavégzés azonban a foglalkoztatásnak csak egy szegmensét érinti, míg a bértámogatás is csak meghatározott, hátrányos helyzetűnek minősített személyi kör foglalkoztatásához folyósítható. A speciális foglalkoztatási feszültségek feloldása, illetőleg enyhítése érdekében elengedhetetlen volt olyan módon változtatni a jogszabályi rendelkezéseken, hogy lehetővé tehesse munkaerő - piaci program működtetése által a munkabérnek és járulékainak teljes mértékű folyósítását.

A munkaerő - piaci programok támogatásának részletes feltételeit a 6/1996. (VII.16.) MüM rendelet tartalmazza.

A program magában foglalhatja az Flt. és végrehajtási szabályai által tartalmazott munkaerő - piaci szolgáltatásokat, valamint a Munkaerő - piaci Alap foglalkoztatási és rehabilitációs alaprészből nyújtható foglalkoztatást elősegítő támogatásokat. Indítása előtt programtervet kell készíteni, amelyben meg kell határozni a célcsoportot, az érintett térségeket, a program tartalmát alkotó munkaerő - piaci szolgáltatásokat és foglalkoztatást elősegítő támogatásokat (programelemek), valamint azokat a szakmai elveket, amelyek szerint ezek a programban összekapcsolódnak, a programban való részvétel feltételeit, az ahhoz szükséges dokumentumok körét és tartalmát, a program megvalósításában közreműködő személyek és

szervezetek körét, a program megvalósításának időtartamát, a programtól várt eredményt, valamint annak mérésének, értékelésének módját, a programtervben meghatározott célok megvalósulásának értékelési gyakoriságát, a program teljes költségvetését. Időtartama a három évet nem haladhatja meg. A program lehet központi munkaerő - piaci program vagy regionális munkaerő - piaci program.

A központi munkaerő - piaci program indításáról - a MAT véleményének kikérését követően - a szociális és munkaügyi miniszter, a regionális munkaerő-piaci program indításáról - a munkaügyi tanács véleményének kikérését követően - a munkaügyi központ főigazgatója dönt.

Pályázati eljárás alapján a munkaügyi központ támogatást nyújthat jogi személynek, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságnak, valamint egyéni vállalkozónak munkaerő - piaci program kidolgozásához, illetőleg annak kidolgozásához és/vagy részben vagy egészben történő megvalósításához. A pályázat eredményéről a munkaügyi központ dönt. A program megvalósításához nyújtott támogatás 10 százaléka a program lezárását követően az eredmény elfogadása esetén fizethető ki.

3.2.15. Egyes, általánostól eltérő foglalkoztatási formák támogatása

Az atipikus foglalkoztatásra vonatkozó részletszabályokat korábban a 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet szabályozta, azonban ezeket a részletszabályokat 2007. január 1-jével hatályon kívül helyezték.

A mai fejlett világban a távmunka egyre jelentősebb szerepet tölt be. A globalizáció, az erősödő piaci verseny következtében egy gazdasági szervezet számára létkérdés lehet, hogy rugalmasan, dinamikusan reagáljon a piac kihívásaira. Ma már kulcskérdés a költségek csökkentése, a magasabb termelékenység és a flexibilitás. A munka szervezésében bekövetkezett változások a munkavállalóktól nagyobb önállóságot, gyorsabb alkalmazkodást és jó kommunikációs készséget követelnek. A vállalatok eközben igyekeznek jobban alkalmazkodni a munkavállalók egyéni igényeihez, csökkenteni a magánélet és a munkavégzés közötti feszültséget. Általános tapasztalat, hogy az atipikus és rugalmas foglalkoztatási formák révén bővül a foglalkoztatás, javulnak a teljesítménymutatók, a versenyképesség, jobb lesz az általános közérzet és számos társadalmi csoport esélyegyenlősége erősödik. A távmunka a modern kor modern munkaszervezési formája, amelynek terjedését a gazdasági érdekek érvényesítése ösztönzi.

Az Európai Unió számára központi kérdés lett, hogy a tagországok képesek legyenek egyszerre növelni versenyképességüket és az állampolgárok számára magasabb életminőséget kínálni. Ennek része a foglalkoztatás bővítése és egyes atipikus munkavégzési formák elterjedése. A nemzetközi pénzügyi, majd gazdasági válság kirobbanásával az Európai Unió teljes foglalkoztatást célzó programjai ugyanakkor még távolabb kerültek a realitásoktól. A nem hagyományos formában foglalkoztatottak körének bővítése immár a válság túléléséhez kapcsolódó stratégia részévé vált.

Magyarországon is egyre inkább előtérbe kerül, de sajnos csak kismértékben, a szükségesnél jóval kisebb mértékben a különböző atipikus munkavégzési formák elterjesztése. Ezt az inaktív munkaerő magas aránya teszi szükségessé, a távmunka rendszerének kialakításával, fejlesztésével és propagálásával az aktív népesség aránya elérhető lenne. A távmunkavégzés aránya a hazai vállalati szektorban alacsony, a kis és középvállalkozások kevesebb mint 5%-

a él a távmunka lehetőségével, ez a foglalkoztatási forma a nagyvállalatok körében is alig éri el a 7%-ot. Mindkét esetben jellemzően kiegészítő foglalkoztatási formáról van szó, tehát a munkatársak csupán töredékének kínálják fel ezt a lehetőséget. Lehetőség szerint a közeljövőben a távmunkában foglalkoztatottak arányát 10%-ra kellene növelni.

A szélessávú internet elérhetősége feltétele a hatékony távmunkavégzésnek. Az Egyesült Államokban, ahol a távmunkának nagyobb hagyománya van, kimutatták, hogy az internet sávszélessége befolyásolja a munkavégzést, a távmunka arányát. Magyarországon a szélessávú internet által lefedett területek növelése, illetve az erre épülő távmunkavégzés elterjesztése elősegítheti a hátrányos helyzetű településeken élők társadalmi integrációját, a munkaerő - piaci esélyegyenlőség megteremtését. A távmunka lehetőséget adna arra, hogy a kistelepüléseken élők társadalmi kirekesztődését megakadályozza, a felzárkózás és fejlődés esélyét megadja.

3.2.16. Munkahelymegtartó és munkanélküliséget csökkentő atipikus foglalkoztatási formák általános jellemzői

Új foglalkoztatási elvként beszél ma a foglalkoztatáspolitikai az ún. „flexicurity”-ről, amely szóösszetétel a rugalmasság és a biztonság együtt alkalmazását jelenti a munka világában. Ez az elv előtérbe helyezi a welfare society-nek a munkavállalói érdekeket védő jellemzőjét. A megjelölt statikus standard munkajogviszonyok bizonyos mértékű háttérbe kerülését láthatjuk a jóval dinamikusabb és kevésbé statikus foglalkoztatási formák javára, amelyek a piac hullámzó igényeinek jobban megfelelnek. Ezek atipikus formák a részmunkaidős foglalkoztatás, a határozott időre kötött foglalkoztatási szerződés, illetve munkaviszony, az önfoglalkoztatás, a munkaerő-kölcsönzés, valamint a távmunka. Valamennyi atipikus jogviszonyban dolgozót irányelvi alapon alkalmazási elsőbbségi jog illeti meg tipikus állás megüresedése esetén.

3.2.16.1. A részmunkaidős foglalkoztatás

A nyugat - európai államokban egyre nagyobb mértékben kezd elterjedni, különösen a női munkaerő körében. A háztartásvezetés és a gyermeknevelés érdekében a nőknek egy jelentős része osztja meg egy másik hasonló nővel az érintett cégnél a munkakört. Ehhez természetesen a munkaadó hozzájárulása szükséges, amitől a munkáltatók nagyobb többsége a nyugat - európai államokban – szemben Magyarországgal és a többi poszt - kommunista közép- és kelet - európai állammal – nem zárkózik el. Igen gyakori az EU régi tagállamainál, hogy a csoportos létszámleépítést oly módon sikerül elkerülni, hogy a munkaügyi hivatal – amelyet ilyen esetben a 97/81. sz. EK irányelv alapján a munkáltató értesíteni köteles - megállapodik a munkáltatóval részfoglalkoztatásban, amikor a munkaidő rövidülése miatt kieső bért a hivatal a segélyezési alap terhére pótolja.

Magyarországon a részmunkaidős foglalkoztatásnak jelenleg még nincs nagy keletje. A munkáltatók zöme még mindig teljes munkaidőre kíván szerződni. A részmunkaidős foglalkoztatást vállalni vágyó nők pályázatát a munkáltatók Magyarországon többnyire elutasítják²¹⁹.

²¹⁹ Gyermeket (egyét vagy többet) nevelő, valamint szülést követően a munkáltatóikhoz visszatérni akaró nők, akik részmunkaidőben kívánnának dolgozni, panaszkodnak, hogy mind a külföldi, mind a hazai munkáltatók elzárkóznak az ilyen alkalmazástól.

3.2.16.2. A határozott időre szóló munkaviszony

Elsősorban a munkáltatók számára előnyös, mert a kereslet - kínálat viszonyaihoz igazodva rugalmasan tudja kezelni és alakítani a munkavállalói létszámot. Emiatt a határozott időre szóló munkaszerződésnek a maastrichti csúcs előtt, valamint a csúcson megállapított korlátait – bár hivatalosan még nem vonták vissza – elnézik az azokra való túllépést a liberáció folytán. A foglalkoztatásnak ez a rendszere a foglalkoztatásnak a foglalkoztatottaknak is előnyös, mivel ha a munkáltató a foglalkoztatásnak ezt a formáját szívesen alkalmazza, az állástalanok is könnyebben juthatnak munkához indirekt úton. Erről a részmunkaidős foglalkoztatáshoz hasonló tartalommal az esélyegyenlőség betartását előírva a 99/70. sz. EK. irányelv szól.

Annak érdekében, hogy a határozott időre szóló munkaviszonnyal ne lehessen a végkielégítés elkerülése érdekében visszaélni, helyes lenne az Mt. 79. §-át egy olyan bekezdéssel kiegészíteni, mely szerint a végkielégítés szempontjából releváns szolgálati időt nem szakítja meg az ugyanannál a munkáltatónál három hónapon belül újabb határozott időre történő munkaszerződés - kötés, vagy ha a határozott időre történő munkaszerződés - kötés egy éven belül háromszor ismétlődik meg. Ez a megoldás hatékonyabb lenne, mint a francia jogi megoldás, ahol a határozott időtartam lejártá után 6 hónapig nem lehet ugyanazzal a személlyel újabb határozott időre szóló munkaszerződést kötni, vagy pedig amilyen a belga és a luxemburgi megoldás, ahol a határozott időre szóló munkaszerződés kétszer automatikusan meghosszabbodhat, harmadszor azonban csak a munkaügyi hivatal engedélyével.

3.2.16.3. Az önfoglalkoztatás

Az önfoglalkoztatás formálisan tartós vállalkozási vagy megbízási jogviszony, amit a munkáltatói kör azért „talált ki” és alkalmaz, mert ebben az esetben mentesülni tud a társadalombiztosítási járulék munkáltatót terhelő része alól, amit a formálisan önálló vállalkozó szabadfoglalkoztatású személyre tud áthárítani. Gyakorlatilag azonban ez a jogviszony egy kényszerhelyzetté alakult át, nemcsak a társadalombiztosítási hozzájárulási terhek egészének a munkáltatóra történt átruházása miatt, hanem azért is, mert abból kiindulva, hogy a vállalkozó vagy megbízásokat „iparszerűen” felvállaló személy maga határozza meg, hogy mikor dolgozik, ezért a munkaidő - korlátozás és a rendkívüli munkavégzés után járó külön díjazás (pótlék) nem jár a részére és úgyszintén fizetett szabadság sem. Ezen kívül, ellentétben a munkaviszonnyal a munkavállalót védő kötött felmondási rendszerével, sokkal könnyebben alkalmazható vele szemben a liberálisabb, a polgári jog által szabályozott vállalkozói vagy a megbízási szerződés - felmondás. Annak érdekében, hogy a munkáltatók ilyen módon ne élhessenek vissza az önfoglalkoztatási jogviszonnyal, a 86/613. sz. EGK irányelv kimondta, hogy az önfoglalkoztatási jogviszonyt a társadalombiztosítási hozzájárulás - fizetés kivételével úgy kell tekinteni, mintha munkajogviszony volna. Ennélfogva teljes mértékben az önfoglalkoztatás a minimálbérre és bérezésre, a munkaidő maximálására, a fizetett szabadságra, a felmondásra vonatkozó munkajogi előírások mindegyike vonatkozik. Ezen kívül érvényesek a kollektív munkajogi szabályok is. Ennélfogva az önvállalkozót megilleti a szakszervezeti és az üzemi tanácsi aktív és passzív választási jog, a kollektív szerződésbe, valamint az üzemi megállapodásba foglalt védelem is megilleti. Mind a két kollektív jellegű kontraktus kihat rá is a kötelezettségekkel együtt, annál fogva, hogy az önfoglalkoztató rendszeres jelleggel az őt foglalkoztató cégnél dolgozik. Ezért úgy kell tekinteni, mintha a részmunkaidős vagy a határozott időtartamú

szerződéssel foglalkoztatott munkavállalóhoz hasonlóan a munkakollektíva egyenjogú tagja lenne, az atipikus munkaszerződésekre vonatkozó esélyegyenlőségi irányelvek értelmében.

Önfoglalkoztató ugyanis az irányelv szerint az, akinek nincsen önálló cége, sem pedig alkalmazottja és aki rendszeres jelleggel – legalább két hónapon át 8 órán keresztül ugyanazon a munkahelyen ilyen minőségben foglalkoztatásra került. Az önfoglalkoztatóra az individuális és a kollektív munkajogi szabályok kiterjesztését Németországban elvi döntéssel a Szövetségi Munkaügyi Bíróság (Bundesarbeitsgerichtshof – BAG), míg Hollandiában a kantonbírák állásfoglalása (Freelanzer) mondta ki. Ezzel szemben Franciaországban hasonló előírások a code du travail (Munka Törvénykönyv) első kötetében találhatók²²⁰.

Magyarországon egészen 2001-ig a munkaügyi bírói gyakorlat irányelv-ellenesen az önfoglalkoztatási jogviszonyokat elnevezésük, nem pedig tartalmuk szerint bírálta el. Áttörésre ezen a téren akkor került sor, amikor a minimálbér összege a duplájára emelkedett, mire a munkáltatók a munkaviszonyt a rájuk eső TB-hozzájárulás megkésztettségének az elkerülése érdekében a munkaidőt leszállították napi 4 órára, a másik 4 órát pedig formálisan vállalkozási jogviszonnyá alakították át. Az ebből származott jogvitában mondta ki először a Legfelsőbb Bíróság, a tartalom szerinti elbírálás követelményét, aminek alapján második 4 órát is munkaviszonynak minősítette, fenntartva a munkaügyi hivatal által kirótt bírságokat²²¹.

Ma a magyar tételesjogban azt, hogy az önfoglalkoztatási jogviszonyt a többi atipikus foglalkoztatási jogviszonnyal együtt a munkaviszonyhoz hasonlóan kell elbírálni, áttételesen az esélyegyenlőségről szóló 2003. évi CXXIII. tv. mondja ki. A nagyobb munkavállalói jogbiztonság szempontjából helyes lenne az esélyegyenlőségi törvénynek ezt a részét beemelni az Mt.-be.

3.2.16.4. A munkaerő-kölcsönzés-kiküldés-átengedés

Az iparszerűen, más cégeknek munkavállalókat különböző cégeknek tulajdonképpen munkaerőbérleti szerződéssel kikölcsönző cégnél az erre felvett munkavállalók azért dolgoznak ilyen formában, mert másutt és másképpen elhelyezkedni nem tudtak. A munkaerő - kölcsönzés a munkavállaló oldaláról tulajdonképpen más munkáltatóhoz történő rendszeres kiküldésben realizálódik. Éppen ezért addig, amíg a munkaerő - kölcsönzésről szóló 2008/104. sz. irányelv nem szabályozta külön a munkavégzésnek ezt a módját, a 96/91. sz. EK irányelv előírásait kellett rá alkalmazni.

A munkavállalók más vállalat, cég részére történő ingyenes átengedését a kiküldési irányelv alapján a munkaszerződés ideiglenes módosításával lehet végrehajtani. A kiküldés, kirendelés vagy átirányítás egy évre szólhat, amit maximálisan még egy évvel lehet meghosszabbítani a munkaügyi hivatal engedélyével.

²²⁰ Wittner, Michael: Arbeits und Sozialverordnung, ausgewählte und zitierte Gesetze, 1999. 809-811.; Somogyi Zsuzsa: Munkavállalás vagy egyéni vállalkozás, a kényszervállalkozás elkerülésének lehetősége a holland megoldás alapján (A Freelancer intézménye), Magyar Jog 2006/4. , 237-238.; Code du Travail, első csoport, ahol a C.C. valamennyi szabályát alkalmazni kell: Art L. 761-773., a második csoport, ahol csak a C.C. -nek csak a lényeges előírásait: Art L. 721.,771-773, 781-782.; Prugberger: Munkajogi normatív értékek és a neoliberális globalizálódó gazdaság, Bíbor Kiadó, Miskolc, 188-189.

²²¹ Prugberger előző jegyzetben hiv. mű, 188-189.

A 30 napot meghaladó kiküldésre csak a munkaügyi hivatal, Németországban pedig az üzemi tanács hozzájárulásával kerülhet sor.²²² Az irányelv értelmében a kiküldő és a fogadó munkáltató részletes tájékoztatást köteles adni a kiküldésre kerülő munkavállalók munkavégzésének jellegéről, a bérfizetés formájáról, a munkaidőről, az étkezési- és a szálláslehetőségekről, feltételekről, továbbá a terhes nők és a szoptató anyák speciális védelmi helyzetéről, a gyermekek bölcsődei, óvodai elhelyezéséről és iskolai neveltetéséről. Ezen kívül az irányelv szerint az így kiküldött munkavállalókat megilletik mindazok a jogosultságok és juttatások (pl. cafetéria), amelyben a tipikus munkaviszonyban állók részesülnek.

Mindezt a munkaerő - kölcsönzés esetében is biztosítani kellett a kölcsönbe (bérbe) vevő munkáltatónak az általa kikölcsönzött (bérbe vett) munkavállaló részére pedig, míg a munkaerő - kölcsönzésre a 96/71. EK sz. irányelv vonatkozott. A munkaerő - kölcsönzésről megalkotott 2008/104. sz. irányelv szintén tartalmazza e jogosítványokat, azonban átmenetileg fel vannak függesztve, ami azt jelenti, hogy a munkaerőt kikölcsönző cégek mentesülnek az e téren fennállt korábbi kötelezettségeik alól. Magyarország ez alól kivétel, mivel a 2001. évi XVI. tv. - nyel az Mt. - be beiktatott munkaerő - kölcsönzés szabályai egyrészt az irányelv tervezet szerint készült el, másrészt az esélyegyenlőségről szóló 2003. évi CXXV. tv.- nek az előírásai alól átmeneti mentesítést a munkaerő - kölcsönzésre nézve a jogalkotó semmilyen vonatkozásban eddig nem adott és remélhetőleg nem is fog adni.

Probléma viszont a munkaerő - kölcsönzéssel, hogy azt egyre nagyobb mértékben visszaélészerűen alkalmazzák. A munkáltatók annak érdekében, hogy minél kevesebb munkabért kelljen fizetniük, csoportos létszámleépítéssel elküldik munkavállalóikat azzal a tanáccsal, hogy melyik munkaerő - kölcsönző céghez forduljanak. Az így megjelölt munkaerő - kölcsönző céget sokszor maga, a csoportos létszámleépítést lebonyolító cég hozza vagy hozatja létre, aminek megalapításához nem egyszer ő biztosítja az alaptőkét is. Ez a cég aztán visszakölcsönzi a leépített munkavállalókat a leépítő cégnek, amelynek jóval alacsonyabb „kölcsönzési díjat” kell fizetnie, amiben még benne van a kikölcsönző vállalat haszna is.²²³ A visszaélésnek ezt a formáját 2005-ben az Mt. módosítás azzal kívánta felszámolni, hogy semmissé nyilvánította a kölcsönző cég alapításához történő vagyoni hozzájárulás ilyen formáját. Ez azonban nem változtat semmit a helyzeten, mivel az ilyen célzatú vagyontáadásra nem nyilvánosan kerül sor. Sokkal komolyabb hatása lennek annak, hogy magát az ilyen ki- és visszaszervezést semmisségét mondana ki az Mt. és az irányelv is.

A munkaerő - kölcsönzés eredeti célja az EGK államokban az volt, hogy valamely munkáltatónak hirtelen szüksége van egy vagy több munkavállalóra, munkaerő - kölcsönző céghez tud fordulni. Ahogy pedig a munkanélküliség, az automatizálás és az olcsó élő munkaerőt biztosító fejlődő államokba történő kihelyezés következtében, emelkedni kezdett, a munkanélküliség csökkentésére irányuló eszközzé is vált. A neoliberais globális gazdasággal összefüggésben kialakult haszonmaximálásra törekvés azonban eltorzította ezt az intézményt. Nem véletlen, hogy az EU régi tagállamai közül több korlátozza, több pedig nem is vezette be.²²⁴ Lehet, hogy ez, vagy a munkaerő - kölcsönzés szigorú keretek közé szorítása volna a munkaerő - kölcsönzéssel összefüggő visszaélések kiküszöbölésnek az eszköze. Jó megoldás

²²² 96/71. EK számú irányelv a munkavállalók szolgáltatásnyújtás céljából történő kiküldetéséről; Hoylingen-Huene/Boemke: Die Versetzung, Verlag, Recht der Wirtschaft, Heidelberg, 1991., 212-224.

²²³ Prugberger/Varga: Konferencia a munkaerőkölcsönzés szabályairól és gyakorlatáról, Munkaügyi Szemle, 2006/7-8., 11.

²²⁴ Bővebben l. Kenderes/Prugberger: Hozzászólás a munkaerő - kölcsönzés időszerű elvi és gyakorlati problémáihoz, Magyar Jog, 2007/1., 39-40.,42.

lenne a visszaélések megszüntetésére, ha a munkaerő - kölcsönzés német gyakorlata helyett, amely szerint a kölcsönmunkaerőnek ugyanaz, a munkaerőpiacon kialakultnál jóval alacsonyabb, bér jár akkor is, ha dolgozik és akkor is ha nem, a francia megoldás szerint kellene eljárni, miszerint ha a kölcsönmunkaerő nem dolgozik, csak a minimálbére vagy annál is kisebb hányadára tarthat igényt, ha viszont dolgozik, az esélyegyenlőség elve alapján ugyanannyi jár mint azoknak, akik rendes munkaviszony keretében dolgoznak.²²⁵ Magyarországon egy ilyen gyakorlat kialakítása vagy ilyen előírásnak az Mt. Munkaerő - kölcsönzésről szóló XI. fejezetébe történő beiktatása nem okozna gondot, hiszen az esélyegyenlőségi törvényből (2003. évi CXXXV. tv.) is levezethető lenne, ezt a megoldást kellene alkalmazni. Éppen ezért, az a jelenlegi magyar gyakorlat, miszerint többnyire csak akkor fizetnek a kölcsönmunkaerőnek, ha dolgozik, de az átlagosnál jóval kisebb összegben, ha pedig nincs kihelyezve, akkor semmit, teljesen ellentétes a magyar tételejjoggal. Ennek ellenére ez a gyakorlat mégis eltűrt az országban.

Ami a munkaerő - kölcsönzésen kívüli munkavállalói egyedi vagy csoportos kiküldés, illetve átengedés hazai szabályozását illeti, a nyugat - európai államoknak a kiküldési irányelvvel összhangban álló jogával teljesen ellentétes. Az, hogy nálunk a kirendelés, azaz a más munkavállalóhoz és annak munkáltatói hatáskörébe történő kirendelés, a saját cégénél pedig egy másik helyiségbe, üzembe vagy munkakörbe történő átirányítás, valamint kiküldetés egyenként egy éven belül csak 44 napra, összesen pedig csak 110 napra kerülhet sor, ezen kívül pedig ideiglenes átengedés nem haladhatja meg a 60 napot (Mt. 83/A.§ 4. bek.), a munkanélkülivé válás megelőzésére sokkal kevésbé hatékony, mint az ennél jóval rugalmasabb kiküldési irányelven nyugvó gyakorlat, amelyet a régi tagállamok folytatnak. Ráadásul a magyar Mt. 106. § - a értelmében más munkáltatóhoz történő kirendelésre csak akkor kerülhet sor, ha a kiküldő és a fogadó munkáltató között vagyoni összefonódás áll fenn. Figyelemmel a munkanélküliség magas hazai arányára, lehetővé kellene tenni a normál munkaviszonyok között dolgozókat védő e kötöttségektől való eltérést, és a kiküldési irányelvbe foglalt munkaügyi hivatali hozzájáruláshoz kötött egy évvel egyszer meghosszabbítható egy évig terjedhető kiküldés, illetve átengedés alkalmazását.

3.2.16.5. A távmunka

A távmunka is egy olyan munkaviszony, amely a munkanélküliség csökkentésének az eszközeként alkalmazható. A munkáltatók ugyanis a magas irodabérletek miatt igyekeznek a könyvelésben és az adminisztrációban helyet spórolni oly módon is, hogy a vállalati számvitel szerint egyre kevesebb munkaerőt alkalmaznak. Ezzel viszont a fennmaradó állományt oly mértékben megterhelik, amely számfejtési és könyvelési tévedésekhez vezethet. Ennek kiküszöböléséül és áthidalásául szolgál a távmunka, amely a vállalat informatikai eszközeinek a munkavállaló lakására történő kihelyezésével végezhető. A távmunkával a munka világába igen jól bekapcsolódhatnak a gyermekneveléssel és a háztartásvezetéssel elfoglalt könyvelési, számfejtési képességgel rendelkező családanyák, tervező mérnökök, stratégiai tervek készítő közgazdászok, stb. A távmunkának ilyen jellegű kiterjesztése az EU hivatali rendszerében és Németországban már megindult. Sajnos a hazai munkáltatók gondolkodása még nem állt rá erre. Éppen ezért, a távmunkával foglalkoztatottak aránya Magyarországon töredéke a nyugat - európai államokénak²²⁶.

²²⁵ Lásd az esélyegyenlőségre és a diszkriminációra vonatkozó EU irányelveket.

²²⁶ Összehasonlításképpen lásd a távmunka alkalmazása német vállalatoknál, Humánpolitikai Szemle 2008/4., 66-68.; Keszi Roland: Munkaszervezeti determinizmus és távmunka, Vezetéstudomány, 2008/2., 223.

3.2.17. További álláskeresésre, munkahelymegőrzésre alkalmas technikák a nyugat-európai megoldások fényében: A foglalkoztatás, a képzés és a gyakorlati életre nevelés kombinatív új módszerei és intézményei

3.2.17.1. Az állásrotáció

Olyan új aktív foglalkoztatáspolitikai eszköz, amelynek alkalmazása során egy vagy több munkavállaló továbbképzésre kerül és a továbbképzésük idejére úgy mentesítik őket a munkavégzési kötelezettség alól, hogy munkanélkülieket rövid idejű betanítás után állítanak be határozott ideig tartó munkaviszony létesítésével helyettesítésükre. A nagy, főként a multinacionális cégeknél az így kiképzett munkanélküliek folyamatosan helyettesítik az éppen képzésen, továbbképzésen lévő rendes munkavállalókat. Az állásrotációs rendszerbe bevont munkanélküliek képzéséről az EU tagállamaiban a területileg illetékes munkaügyi hivatal gondoskodik az e rendszerbe belépő vállalat (munkáltató) igényei szerint. A helyettesítés eredményes letelte után a munkanélküli bekerül az ún. „job - bank” (állásbank) nyilvántartási rendszerébe, amely elősegíti más hasonló munkák elvégzésének a képességét, valamint az elhelyezkedést. Az állásrotációs programokat az EU szakmailag és pénzügyileg is támogatja. Ilyen támogatott program a Leonardo Program is, amelyhez Magyarország is csatlakozott. Az állásrotációs rendszer őshazája Dánia, ahol a Munkaügyi Minisztériumon belül külön bizottság gondozza az állásrotációs rendszert. De ugyanígy szerveződött meg az állásrotációs rendszer az EU más olyan tagállamaiban is, ahol e rendszert alkalmazásba vették. Dánián kívül széles körben Svédországban, Ausztriában, Németországban, Belgiumban, Hollandiában, Spanyolországban, Portugáliában, valamint az Egyesült Királyságban és Írországban alkalmazzák. Most van meghonosítás alatt Franciaországban és Olaszországban, valamint Magyarországon is.²²⁷ Az állásrotációval egybekapcsolt megszakításos munkavégzés és a helyettesítés azonban a munkáltatók ellenállása miatt még nem alakult ki és ez gátolja az intézmény elterjedését.

3.2.17.2. A munkanélküliekkel való csoportos foglalkozás, teamképzés és teamgyakorlás

Az Egyesült Államokban, valamint az EU tagállamaiban, a képzést összekötik olyan „munkaerő - piaci értékesítési” gyakorlattal, amely arra is irányul, hogy a munkanélkülivé vált személy miként képes saját magát „eladni” a munkaerőpiacon. Ennek érdekében a teamgyakorlatok önbizalmat növelő magatartás, önéletrajz - írási és állásmegpályázási, valamint az állást hirdető céghez történő behívás esetén az ottani tárgyalási technika elsajátítására is irányulnak. Az ilyen teamgyakorlatok szakmai képzéssel is párosulhatnak, gyakran azonban csak a munkaerő - piaci magatartás tökéletesítésére és a munkahelyi szociális beilleszkedés megkönnyítését segítő készségek fejlesztésére irányulnak.

Az Egyesült Államokban és az Egyesült Királyságban ilyen tréningeket magánvállalkozó cégek bonyolítanak le, akiknek (amelyeknek) a munkaügyi hivatalok az eredményesség figyelembevételével fizetnek. Vagyis az alaplábon felül a munkaerő - piaci tréningeket lebonyolító vállalkozások a tartósan elhelyezkedő „ügyfeleik” arányában többletdíjazásban, „quasi prémiumban” részesülnek a munkaügyi központtól. A munkaerő - piaci tréningeknek és a tovább-, illetve átképzéseknek hasonló vállalkozói kézbeadása mintegy fél-magánosítása megindult a Német Szövetségi Köztársaságban is, ahol az állásközvetítéssel együtt 2003-tól kezdve a munkaügyi hivatal kiközvetítése és megbízása, valamint díjazása mellett privát

²²⁷ Kovács-Dévai: Állásrotáció egy nagyobb Európában

cégek bonyolíthatnak le szakmai képzéssel is összekapcsolható tréningeket. Ezért azonban díjazást a munkanélkülivé vált ügyfeleiktől nem kérhetnek és fogadhatnak el.²²⁸ A munkavállaló egyéniségét csiszoló teamprogramok és tréningek különböző munkaerő-pedagógiai, valamint munkapszichológiai - munkaszociálpszichológiai eszökmegoldásokat alkalmaznak, melyek ismertetése már nem a munkajog területére tartozik.

3.3. A passzív foglalkoztatáspolitikai eszközrendszere

A passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök szerepe alapvetően eltér az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközökétől. Alapvetően joggal vethető fel az a kérdés, hogy a passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök mennyiben különböznek a pénzbeli szociális ellátások rendszerétől.

A jogalkotónak az ellátások meghatározásánál figyelemmel kell lennie arra, hogy milyen funkciót szán a passzív ellátásoknak. A passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök rendszerét úgy kell kialakítani, hogy az igénybevevő megélhetése biztosított legyen, azonban annak mértéke ösztönzően is hasson az aktív álláskereső irányában. A jövedelmek hatása pozitív és negatív is lehet, attól függően, hogy a munkanélküli hogyan használja fel jövedelmét.²²⁹ Erre figyelemmel a foglalkoztatáspolitikai és a szociális segélyezési rendszernek is folyamatosan nyomon kell követni a szociológiai és a közgazdasági felméréseket ahhoz, hogy a munkaerő-piac szempontjából hatékony szabályozás szülessen. Galasi vizsgálatai alapján arra a megállapításra jut, hogy a segélyhatás szignifikáns és pozitív az öszminta és a férfiak egyenletében, vagyis a magasabb segély a férfiakat intenzívebb keresésre ösztönzi. Kimutatja azt is, hogy magasabb iskolai végzettség mellett a keresés intenzívebb, tehát az iskolázottabb munkanélküli hatékonyabban használja fel a keresési technológiákat. Vagyis véleményünk szerint már a foglalkoztatáspolitikai eszközök szabályozásakor figyelemmel kell lenni arra, hogy az egyes ellátásoknak kik a célcsoportjai, hiszen az ellátás szintjét, időtartamát, feltételeit, ha a célcsoportra figyelemmel határozzuk meg, akkor eredményesebb szabályozás alakítható ki. Az ellátás mértékének meghatározásánál – legalábbis közgazdasági szempontból – érdemes figyelemmel lenni az úgynevezett rezervációs bér szintjére, amely nem más, mint az a bérszint, amikor a munkanélküli már munkaviszonyt létesít.²³⁰

Különösen indokolt a passzív eszközök és a szociális ellátások kapcsán az összehasonlítás az aktív korúak ellátására vonatkozó jelenleg hatályos szociális szabályozásra figyelemmel. A korábbi ellátásokból kiindulva a foglalkoztatás biztosítása érdekében az arra várakozók számára biztosított ellátások voltak a foglalkoztatáspolitikai ellátások, míg a nem foglalkoztatott, munkaerőpiacra eséllyel vissza sem vezethetők számára biztosított jogosultságok már a szociális ellátórendszerből kerültek folyósításra.

A jelenleg hatályos szabályozás szerint azonban ez a két típusú ellátórendszer némileg öszmosódik. A szociális ellátórendszer keretében is nem csak foglalkoztatottsági feltétel kerül rögzítésre, hanem foglalkoztatásban való részvételi kötelezettség is. A két szabályozás legjelentősebb különbsége, hogy míg a foglalkoztatáspolitikai keretében az ellátás kizárólag a munkába állás pillanatáig jár, addig az aktív korúak ellátásánál az ellátásra való jogosultság

²²⁸ Die Bundesanstalt für Arbeit stellt sich vor B. A. Nürnberg 2003.

²²⁹ Galasi Péter: Munkanélküliek álláskeresői magatartása, Közgazdasági Szemle, XLIII. évfolyam, 1996. szeptember, 809. oldal

²³⁰ Galasi Péter: Munkanélküliek álláskeresői magatartása, Közgazdasági Szemle, XLIII. évfolyam, 1996. szeptember, 811. oldal

feltétel, hogy a kérelmező a munkaerőpiacon rendelkezésre álljon, felhívásra az együttműködés keretében munkát végezzen.

A hatásköri összeütközés elkerülése érdekében a kapcsolatot, illetve a különbséget abban állapíthatjuk meg, hogy a foglalkoztatáspolitikai intézményrendszere a munkaerőpiacról kiszorult inaktív ellátottakról a jelenlegi szabályozás értelmében nem mond le végérvényesen, megpróbálja visszaintegrálni a munkaerőpiacra úgy, hogy az álláskeresési ellátásra való jogosultságot számukra nem hosszabbítja meg, hanem a szociális ellátórendszer keretében kerül sor többletfeltétel megállapítására. Az intézményi feltétel biztosítása azonban ezen esetben is történhetne – ahogyan az a tanulmányban már említésre került – egységes intézményrendszeren keresztül, hiszen az ellátás igénybevételéhez jelenleg kétszeres ügyintézés társul. Az ellátás önkormányzattól történő igénylésének feltétele az Állami Foglalkoztatási Szolgálat, munkaügyi központokkal való együttműködés.

A szociális ellátórendszer szempontjából egyedi kritérium bevezetésére került sor a nem foglalkoztatottak ellátása esetében, melynek alkotmányosságát többen megkérdőjelezték, azonban alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság az ezidáig hasonló kérdésekben meghozott határozataiban nem vizsgálta. A Monori Önkormányzat esetében az alkotmánybíróság vizsgálta az önkormányzati rendelet azon szabályozását, mely a gyermekvédelmi ellátás és a szociális ellátás feltételét összekapcsolja. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 10. § szerint „az önkormányzat rendeletet ad ki a) törvény, törvényerejű rendelet vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján a helyi, területi sajátosságoknak megfelelő részletes szabályok megállapítására; b) a magasabb szintű jogszabályban nem rendezett társadalmi viszonyok rendezésére.” Ebben az esetben önkormányzati rendelettel írt felül egy önkormányzat törvényi szabályozást, mely mindenképpen alkotmányellenes, azonban az Alkotmánybíróság döntéséből az általunk felvetett kérdésben is hasznos tanulságokkal szolgálhatunk.

A helyi önkormányzatok a közigazgatás fontos elemei, biztosítják „a közös cél eléréséhez szükséges személyi, tárgyi feltételeket és a munka összhangját”.²³¹ Ahogyan a Kalas Tibor által használt fogalom is mutatja, a helyi önkormányzat feladata összetett. Biztosítania kell a központi igazgatás által hozott döntések végrehajtását, meg kell teremtenie a kiegyensúlyozott munkamegosztást a központi szervek és a helyi szervek között, megfelelő tájékoztatást kell nyújtania a lakosságnak, elő kell segítenie azok részvételét a helyi döntésekben, és mindig szem előtt kell tartania a lakosság érdekeit az általa hozott intézkedések tekintetében. A központi igazgatás határozza meg az önkormányzat szabadságát, önállóságát, amely az egyik legfontosabb alapeleme az önkormányzat fogalmának. Az önkormányzatiság fokmérője, hogy mekkora szabadsággal rendelkezik a helyi közügyek ellátása során. Minél nagyobb önállósággal bír a helyi igazgatás, annál inkább részt vesz, kezdeményez a problémák megoldásában. Tehát az önállóság korlátait a hatáskörök behatárolása, a forrásszabályozás illetve a jogszabályoknak való megfelelés jelentik. A passzív foglalkoztatáspolitikai és a szociális ellátórendszer feladatmegosztására az említett elméleti meghatározásból kiindulva is választ nyerhetünk. A racionalizálás keretei között azonban a felvetéseink továbbra sem kerülhetnek meg, hiszen az elméleti definiálás is felveti, hogy az önkormányzati feladatellátás kereteit a jogszabályok határozzák meg, tehát jogszabályi szinten a kérdés rendezhetővé válik.

Az önkormányzatok szociális feladatellátásához is – mint minden más feladathoz – szorosan kapcsolódik a forrásszabályozás problémája. Az önkormányzat többek között a saját

²³¹ Fazekas Marianna-Ficzere Lajos: Magyar Közigazgatási jog általános rész. Osiris Kiadó. Budapest. 2005. 20. old.

bevételekből, a normatív hozzájárulásokból, az átengedett központi adókból, a központosított előirányzatokból, a kiegészítő támogatásokból és a normatív, kötött felhasználású hozzájárulásokból gazdálkodik. A feladatok ellátásához szükséges pénzügyi fedezet névlegesen tehát a központi elosztásból származik, ugyanakkor ténylegesen egy részük a helyi igazgatás területén képződik. Lényegében a feladatellátás tekintetében nincs jelentősége, hogy hogyan „nevezük a gyereket”, azonban „rontja a szabadság illúzióját”, ugyanis a helyben képződött bevételeket centralizálják, amit aztán újra elosztanak.²³² Nem saját maguk döntenek a felhasználás mértékéről, arányáról, hanem a központilag meghatározottak szerint kell felhasználniuk a forrásokat. A pénzbeli szociális ellátások keretében a központi forráselosztás jelentősége nem elhanyagolható, bár hatékonyan megszervezett közfoglalkoztatások esetében maguk a közfoglalkoztatások is képesek finanszírozni az önkormányzat ilyen irányú feladatellátását.

A magyar pénzügyi gazdálkodásra a felosztó - kirovó rendszer jellemző, amely azt jelenti, hogy a többlettel rendelkezők forrását átcsoportosítják oda, ahol kevesebb van. Így a piaci elégtelenségeket ki tudják küszöbölni, valamint a társadalmi egyenlőtlenségek szociális ellátások keretei közötti kompenzációja is megvalósítható.

A legjellemzőbb példa erre a helyi adók rendszere, amely egy, az Európai Unió tagállamai körében készített felmérés szerint, 2005-ben Magyarországon a helyi önkormányzatok bevételeinek a 13%-t tették ki, míg a támogatások az összbévételek 41 %-át.²³³ A helyi adókon belül 1998-tól a személyi jövedelemadónak a 40%-t engedik át, amelyen belül 2005-ben 10% volt a lakhelyen maradó, míg 30% a normatívan elosztott rész. Ez az arány volt jellemző 2003 és 2006 között, míg 2007-től kezdve a lakhelyen maradó helyi adó mértéke 8%-ra csökkent. Vagyis a fennmaradó 32% az önkormányzatokat együttesen illetik. Ezáltal a nagyvárosok által termelt forrás jelentős részét elosztják a kisebb bevétellel rendelkező, jóval nagyobb számú önkormányzatok között. Hosszú távon azonban nem biztos, hogy a nagyvárosok fenn tudják tartani a sok apró, de összességében nagy kiadással rendelkező településeket. Ahogyan azt Horváth M. Tamás is megfogalmazta, szükség van egy összefogottabb helyi igazgatás kialakítására, amely már alkalmas lenne arra, hogy a saját feladatokat saját, helyben képződött források alapján, és ezáltal nagyobb önállósággal lássák el. „Ahogy a gazdasági szereplőknek is mérlegelnünk kell, hogy az éleződő piaci versenyben mikro – vállalkozóként talpon tudnak-e maradni, úgy az önkormányzati rendszerben és a közszolgáltatások működtetésében is mérlegelni kell, hogy a közszolgáltatások működtethetők-e ebben az elaprózott rendszerben?! A kérdést, s az erre adható választ a politika mind a mai napig megkerülte.”²³⁴

A vertikális viszony elfogadása mellett, elméleti síkon tovább lehet vizsgálni az önkormányzatok szuverenitását. Elgondolkodtató véleményt fogalmazott meg a 19. századi francia gondolkodó, Alexis de Tocqueville a *Demokrácia Amerikában* című művében. Véleménye szerint, ahogyan korábban a nép mondott le a jogai gyakorlásáról az uralkodó javára, ugyanúgy a helyi közösségek is lemondanak a létrejöttüktől őket megillető jogokról a központi hatalom számára.²³⁵ Rávetítve ezt az elméletet az önkormányzatok pénzügyi

²³² Horváth M. Tamás: *Árnyjátékok – A költségvetési politika értékeinek alakulása a helyi önkormányzati szabályozórendszerben*. Új magyar közigazgatás. 2009. 5. sz. 7. old.

²³³ Horváth M. Tamás: *Árnyjátékok – A költségvetési politika értékeinek alakulása a helyi önkormányzati szabályozórendszerben*. Új magyar közigazgatás. 2009. 5. sz. 9. old

²³⁴ Pitti Zoltán: *Az önkormányzatok fekete évei* Kritika. 2003. http://szochalo.hu/folyoiratok/kritika_archivum/2003/majus

²³⁵ Horváth M. Tamás: *Árnyjátékok – A költségvetési politika értékeinek alakulása a helyi önkormányzati szabályozórendszerben*. Új magyar közigazgatás. 2009. 5. sz. 8. old.

finanszírozására, az állam által nyújtott hozzájárulás valójában az önkormányzatok által jogosan kapott forrás, nem pedig kiváltság.

A rendszerváltást megelőző években a szociális biztonság az alacsonyan tartott béreken és a teljes foglalkoztatáson alapult, ez azonban az elmúlt húsz évben teljesen átalakult. A bérek differenciáltsága, a foglalkoztatási arány nagymértékű csökkenése, a gazdasági élet átrendeződése miatt az a fajta látszat szociális biztonság nem megvalósítható, és nem is lehet elérendő példa. Az elmúlt években kialakított támogatási rendszer átláthatatlan, a sok ellátási forma nehezen követhető, és visszaélésekre ad lehetőséget. A társadalombiztosítási rendszer, egészségbiztosítási rendszer, a munkanélküliek támogatási rendszerének átalakítása miatt megélhetési gondokkal küzdők, vagy a banki hitelek miatt eladósodott családok újabb szereplőként jelentek meg az önkormányzati ellátásokért folyamodók között. Ezáltal egyre több az olyan háztartás, amelyet csak a segélyekből tartanak fenn, és tényleges kereső tevékenységet nem folytatnak. Ezen családok aránya egy 1997-es felmérés szerint a lakosság 5 %-t tette ki, az azóta eltelt több, mint tíz év óta a fenti folyamatok tovább erősödtek, így az azóta eltelt időben az arányszám folyamatosan nő.²³⁶ Az országos munkanélküliségi ráta a KSH adatai alapján a 2000-ben mért 6, 4% arányhoz képest 2009-ben 10% - ra emelkedett, amely a mély szegénységben élő családok számát így biztosan tovább növelte.²³⁷

Ahogy azt a kilencvenes évek közepén Zám Mária megfogalmazta, talán hatékonyabb megoldást jelentene, és a több segély együttes igénybe vételét is visszaszorítaná, ha család egységek ellátására törekednének.²³⁸ Ezen törekvések megvalósítását célozza a szociális ellátórendszer keretei között, hogy a rendszeres szociális segélyt egy családban csak egy személy veheti igénybe. A foglalkoztatáspolitikai ellátások keretében ilyen feltétel beépítésére nem került ezidáig sor, bár megítélésünk szerint ennek is megteremthetőek lennének a jogszabályi feltételei. A nyugat-európai országok egy részében (pl. Hollandia) már régebb óta léteznek ilyen irányú törekvések. Több országban alkalmazott modell, hogy a családfenntartó számára magasabb összegű segély folyósítására kerül sor.²³⁹ A jogszabályi feltétel megalkotása mellett azonban a társadalmi igényekre is figyelemmel kell lennünk, nem lehet ugyanis véletlen a monori rendelet megszületése, és a települések polgármestereinek egyre nyilvánvalóbb igénye a szociális ellátások, azon belül is elsődlegesen az aktív korúak ellátásának újraszabályozására, szigorúbb, célhoz kötött feltételrendszer meghatározására.

A rendszer átláthatóságát nehezíti – amit már a tanulmányban több helyen említettünk –, hogy nincs egységes nyilvántartási rendszer, ez szintén a jogosulatlanul felvett ellátásoknak kedvez. A szociális feladatok mennyisége leginkább a kisebb lélekszámú, gazdaságilag hátrányos helyzetben lévő településeken a legmagasabb, ugyanakkor kifejezetten ezekre a területekre gazdaságpolitikai illetve társadalompolitikai stratégiát nem alakítottak ki. Ezeknek a különbségeknek a megoldása a településekre hárul, az ott dolgozó szakemberek rálátásán múlik, hogy milyen arányban tudják ezt az igényt kielégíteni. Gyakran a kisebb települések, ahol a közösség tagjai még ismerik egymást, nagyobb odafigyeléssel próbálnak megoldást találni, mint egy nagyvárosban.²⁴⁰ Amennyiben azonban a foglalkoztatáspolitikai intézményrendszer és az önkormányzati szociális ellátórendszer kapcsolata szorosabbá válik,

²³⁶ Zám Mária: A decentralizáció folyamata és az önkormányzatok szociális támogatási stratégiája. Magyar közigazgatás. 1998. 8.sz. 486. old.

²³⁷ http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/tabl6_02_01_07i.html (2010. 03. 27.)

²³⁸ Zám Mária: A decentralizáció folyamata és az önkormányzatok szociális támogatási stratégiája. Magyar közigazgatás. 1998. 8.sz. 486. old.

²³⁹ Bár ennek feltétele, hogy a családfenntartói szerep egyértelműen meghatározható legyen.

²⁴⁰ Zám Mária: A szociális biztonság rendszerének átalakulása a községekben- MTA Országos Kiemelődő Tudományos Kutatások 10. old.

akkor az önkormányzati hozzáértés és a foglalkoztatáspolitikai intézményrendszer információs bázisa csökkentené ennek a felelősségét is.

A források elégtelenségének egyik oka, hogy a szociális ellátási formák köre az évek során egyre bővült, ezáltal egyre több élethelyzet alapján lehet újabb támogatásokat igénybe venni, amely arra ösztönzi az aktív korúakat, hogy a lehetőségét se keressék a támogatási rendszerből való kijutásnak. A munkába való visszajutást nem segíti elő az sem, hogy a támogatások mértéke és a kötelező legkisebb munkabér mértéke között kicsi az eltérés, emellett ha valaki tényleges kereső tevékenységet folytat, akkor nagy a valószínűsége, hogy a munkaadói járulékok kikerülése érdekében illegális foglalkoztatásban teszi azt.

A települések anyagi helyzetét tehát a központi normatíva határozza meg, eltekintve néhány nagyobb településtől, ahol a gazdasági szereplők adójuk révén hozzájárulnak a helyi bevételekhez. A kisebb városok, községek nem rendelkeznek önálló forrással. Lényegében pont azon települések rendelkeznek a legnagyobb jogosulti aránnyal, ahol a saját bevételek hiányoznak. A szociális ellátásokra vonatkozó jogszabályok körülbelül 53 pénzbeli szociális ellátást és 6 természetbeli ellátást szabályoznak. Ezek egy része akár párhuzamosan is igénybe vehető, így megeshet, hogy egy jogosult több jogcímen is ellátást igényel.

A jogalkotó kísérletet tett arra, hogy egy, a szociális törvényen alapuló alaptörvényt hozzon létre, azonban ténylegesen csak egy keretjogszabályt alkotott, mert lényegében az önkormányzatok hatáskörébe tartozó ellátásokat tartalmazza, de azokat sem teljes körűen. A Szociális törvény „meghatározza az állam által biztosított egyes szociális ellátások formáit, szervezetét, a szociális ellátásokra való jogosultság feltételeit, valamint érvényesítésének garanciáit”.²⁴¹ A részletes szabályokat az önkormányzatok rendeleteikben határozhatják meg, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabályokkal. A Szociális törvény megállapítja, hogy a szociális ellátás feltételeinek biztosítása a központi szervek és a helyi önkormányzatok feladata.²⁴² A helyi önkormányzatok tekintetében a helyi önkormányzat képviselő-testülete, a települési önkormányzat polgármestere és a települési önkormányzat jegyzője látja el a szociális igazgatási feladatokat.²⁴³ A települési önkormányzat jegyzője és a települési önkormányzat képviselő - testülete állapíthatja meg a jogosultak számára a jövedelmük kiegészítésére vagy pótlására szolgáló pénzbeli ellátásokat. A szociális igazgatási eljárás során a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazniuk.²⁴⁴

Az önkormányzatok a legtöbbször az általuk szabályozható körökben próbálnak költségcsökkentést végrehajtani, amelynek egyik legrégebbi módszere, hogy a szociális ellátások tekintetében szigorításokat vezetnek be. A jogosultságok kritériumai között meghatározhatják, hogy alanyi jogon járjon valamely támogatás, vagy mérlegelésen alapuljon. Ez utóbbi esetben, ha a jogosultnak a jogszabály alapján nem keletkezik joga, akkor az önkormányzat által meghatározott szerv vagy személy fogja ezt a jogot megállapítani. Előfordulhat, hogy egyéb feltételt határoznak meg, amely nem kapcsolódik egyértelműen az ellátáshoz. Nemritkán előfordul, hogy alkotmányos alapjogot sértő feltételeket határoznak meg, amely már önkényes jogalkalmazásnak minősül és sérti a jogbiztonságot. Jól mutatja a táblázat, hogy ugyan az 1995-ös helyzethez képest a felére csökkent az önkormányzati rendeletek törvénysértésére történő felhívások száma, de az utolsó

²⁴¹ 1993. évi III. törvény 1.§ (1) bekezdés

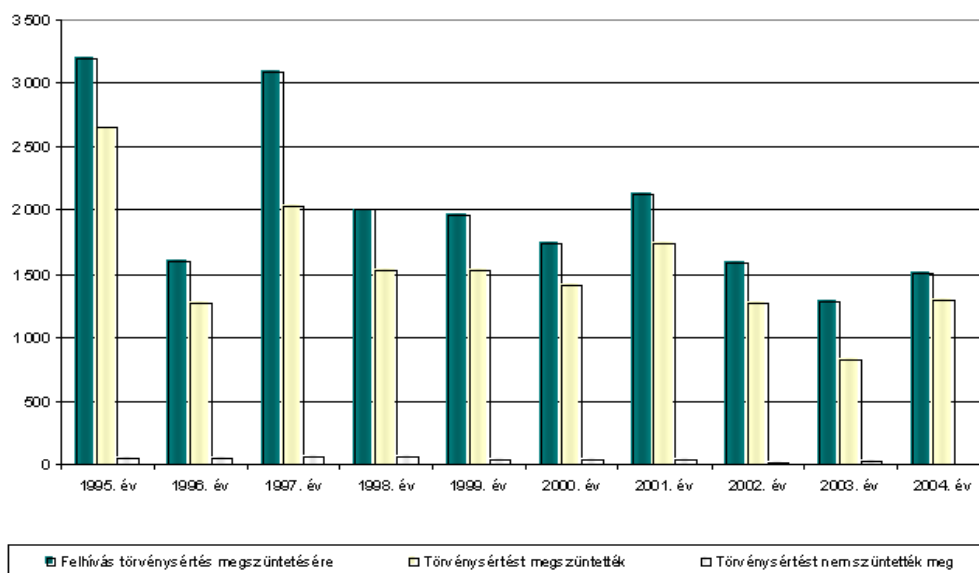
²⁴² 1993. évi III. törvény 2. §

²⁴³ 1993. évi III. törvény 4/A. § (1) bekezdés

²⁴⁴ 1993. évi III. törvény 5. § (1) bekezdés

ábrázolt évben, még mindig elérte az 1500 körüli számot. Az elmúlt években megkísérelt önkormányzati próbálkozások is a legtöbb esetben az alkotmányosság határát súrolták, vagy alkotmányellenességüket az Alkotmánybíróság meg is állapította.

AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDELET EK TÖRVÉNYSÉGSÉGÉNEK HELYZETE
1995-2004. ÉVBEN



Az önkormányzati rendeletek által esetlegesen veszélyeztetett jogbiztonság a jogállam nélkülözhetetlen eleme, ugyanis a jogalkotó kötelessége, hogy a jog egésze, valamint azon belül az egyes jogszabályok egyértelműek, a jogalanyok számára kiszámíthatóak és előre láthatóak legyenek. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése kimondja, hogy " A Magyar Köztársaság független demokratikus jogállam." A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtsék ki a tevékenységüket.²⁴⁵

A monoki és az azokhoz hasonló egyéb települési rendeletek jól mutatják, hogy egy-egy változtatással a jogalkotással is felhatalmazott, de alapvetően jogalkalmazó önkormányzatok mekkora sérelmet tudnak okozni a jogbiztonság védőpajzsán. A feldolgozott rendeletek egy részét már az Alkotmánybíróság is felülvizsgálta, így lehetőségem van az alkotmánybírósági álláspont ismertetésére is, míg a második, a felnőtt korúakra vonatkozó szociális gondoskodásáról szóló rendelet vizsgálata folyamatban van. Monok Község Önkormányzatának képviselő - testülete két olyan rendeletet is kibocsátott, amely a szociális ellátások terén merész, de nem új elgondolású szabályokat kívánt bevezetni. A gyermekvédelem helyi szabályozásáról szóló 14/2008. (V.27.) számú módosító rendelet²⁴⁶ (továbbiakban: ÖR.1.), valamint a 10/2009. (VII. 28.) számú a felnőtt korúakra vonatkozó szociális gondoskodás helyi szabályairól szóló módosító rendelet²⁴⁷ (továbbiakban: ÖR.2.) váltott ki a sajtóban is nagy visszhangot. Ezen kívül a monoki önkormányzat elfogadta a szociális kártya bevezetéséről szóló 12/2009. (XI.1.) számú rendeletét.

²⁴⁵ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

²⁴⁶ Módosította a 16/2007. (XI.29.) számú a gyermekvédelem helyi szabályozásáról szóló rendeletet

²⁴⁷ Módosította a 9/2005. (X. 28.) számú a felnőtt korúakra vonatkozó szociális gondoskodás helyi szabályairól szóló rendeletet

Az ÖR.1. a korábbi rendelethez képest egy szakasszal egészült ki, de lényeges ponton módosította az ellátottak helyzetét. A rendelkezés szerint az önkormányzat által megállapított illetve folyósított rendszeres gyermekvédelmi kedvezményt, a kiegészítő gyermekvédelmi támogatást és a rendkívüli gyermekvédelmi támogatást a közoktatási intézménybe történő járáshoz illetve az iskolai életmódra felkészítő kötelező óvodai foglalkozásokon való részvételhez kötötték.²⁴⁸ Így ha a szülő nem gondoskodik arról, hogy a gyermeke részt vegyen az iskolai, illetve óvodai foglalkozásokon, akkor megvonják az ellátást a jogosultaktól. Az önkormányzat szerint a szabályozás célja, hogy csökkentsék a gyermekek igazolatlan hiányzását az oktatási, nevelési intézményekből, amely a több szempontból is hátránnyal induló gyermekek felzárkózását még inkább hátráltatja. Hasonló mögöttes céltól vezérelve hozott több település is a monokihoz hasonló rendeleteket, így Ivád Község²⁴⁹, Sárospatak²⁵⁰, Kerepes Nagyközség²⁵¹, Sülysáp Nagyközség²⁵². Valamennyi esetben a szociális segély feltételeként egyrészt közérdekű munka végzését, másrészt a gyermekvédelem szempontjából tankötelezettség teljesítését írták elő. Az ÖR. 1. szempontjából azt kell vizsgálni, hogy a gyermekvédelmi támogatások folyósítása köthető-e a tankötelezettség teljesítéséhez. Hasonló kérdést vet fel Ivád Község önkormányzati rendelete is, amely a rendszeres szociális segély megállapítását, folyósítását köti ugyanezen feltételekhez.

Az önkormányzati rendeletben bevezetett intézkedés, mely alapján megvonják a gyermekek egészsége, biztonsága érdekében juttatott gyermekvédelmi támogatást, ténylegesen a gyermekre fordítható pénzüsszeget csökkentik. Ezáltal ugyan pont a gyermek jogainak biztosítása céljából, de sérül a gyermekek védelmét biztosító jog, amelyet az államnak garantálnia kell. Az Alkotmánybíróság a 20/2010. (II. 18.) AB határozatában alkotmányellenesnek nyilvánította az ÖR.1. 7. § (4) bekezdését, amely az iskolai, óvodai foglalkozásokon való részvételhez kötötte a különböző szociális ellátások folyósítását. Az indoklásban kifejtettek szerint a fenti rendelkezés ténylegesen azokat sértheti, akiknek védelme az Alkotmány 67. § (1) bekezdése értelmében különösen kiemelt fontosságú.²⁵³ Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy azon túl, hogy az Alkotmány 44/A § alapján a helyi szintű jogforrás nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogforrással, az önkormányzatoknak figyelniük kell arra, hogy ne terjeszkedjenek túl a törvényi felhatalmazáson. Így a Gyvt. a települési önkormányzatok képviselő - testületét felhatalmazza, a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás mértékének meghatározására, a hatáskörükbe tartozó pénzbeli ellátást kiegészíthetik, meghatározhatják ezeknél az igazolás és a nyilatkozat tartalmát, a benyújtás részletes szabályait és az elbírálás részletes szempontjait. Azonban a többi pénzbeli ellátás tekintetében nem rendelkezik felhatalmazással a helyi jogalkotás tekintetében. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a vizsgálata csak arra terjedt ki, hogy a jogforrási hierarchia az önkormányzati rendelet által nem sérült-e, azonban azt, hogy a feltételként szabott tankötelezettség teljesítése alkotmányellenes-e, nem vizsgálta.

²⁴⁸ A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény részletesen meghatározza, hogy a fenti ellátásokat milyen feltételek alapján, milyen életkortól, meddig lehet igénybe venni.

²⁴⁹ A szociális igazgatás és szociális ellátások helyi szabályozásáról szóló 4/2008. (VI. 10.) számú módosító rendelete

²⁵⁰ A gyermekvédelmi támogatásokról szóló 4/2000. (II. 28.) számú módosító rendelete

²⁵¹ A gyermekvédelem helyi rendszeréről szóló 14/2008. (VI. 10.) számú módosító rendelete

²⁵² Az egyes szociális ellátások helyi szabályairól szóló 15/2007. (XII. 17.) rendeletét módosító 9/2008. (V.27.) rendelete

²⁵³ „A Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családja, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.”

A rendszeres szociális segély szabályait a Sztv. tartalmazza, amelyet az 1996. évi CXXVIII. törvény 7. § iktatott törvénybe. A rendszeres szociális segély nyújtása már ezt megelőzően is az önkormányzatok kötelező feladat- és hatáskörébe tartozott, az ellátás feltételeit a 2/1969. (V. 4.) EüM rendelet szabályozta. A törvényen kívül az önkormányzatok is megállapíthatják azokat a különös szabályokat, amelyek az adott településre vonatkoznak. Az ÖR 2. meghatározza, hogy a szociális segély iránt folyamodó jogosult személynek eleget kell tennie a rendeletben foglalt együttműködési kötelezettségnek. A rendszeres szociális segély tekintetében az aktív korú nem foglalkoztatott személy köteles együttműködni a helyi családsegítő szolgálattal, valamint az önkormányzattal. Ez utóbbi együttműködés keretében köteles - többek között – a részére meghatározott önkormányzati közérdekű munkavégzést teljesíteni, valamint a Monok Község Önkormányzata által fenntartott közoktatási intézménybe járó tanköteles korú, illetőleg iskolai életmódra felkészítő oktatásra köteles gyermekeit az intézményekbe járatni.²⁵⁴ A fenti kötelezettségek teljesítését az önkormányzat következetesen ellenőrzi és a kötelezettséget megszegővel szemben különböző fokozatú jogkövetkezményeket alkalmaz. Abban az esetben, ha a kijelölt munkaterületen az előírt időtartamban nem munkavégzésre alkalmas állapotban jelenik meg, nem teljesíti a részére megállapított munkavégzést, illetve szeszes italt fogyaszt a munkavégzés ideje alatt, akkor a polgármester jogosult a segélyből a nem teljesített munkavégzéssel arányos részt saját hatáskörében meghozott határozattal megvonni.

Az együttműködés megszegésének következménye, hogy a rendszeres szociális segélyt három hónapon keresztül 25%-kal csökkentett összegben folyósítják.²⁵⁵ A Sztv. 37/C. § (1) bekezdése alapján a rendszeres szociális segély akkor állapítható meg, ha az aktív korúak ellátására jogosult személy a települési önkormányzat által kijelölt szervvel együttműködik. Ha ezen kötelezettségét neki felróhatóan két éven belül megszegi, akkor elesik az ellátásra való jogosultságtól. A segély folyósításához szükséges egyéb feltételt az önkormányzat nem állapíthat meg. „A helyi önkormányzat jogalkotó hatásköre a rendszeres szociális segélyek megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint ellenőrzésének a szabályozására nem korlátlan, csak törvény felhatalmazása alapján rendelkezik e segélyre vonatkozó szabályozási jogkörrel.”²⁵⁶

A rendeletben bevezetett újítások az öngondoskodási elv, a társadalmi felelősség vállalás elvének érvényre juttatását célozzák. A szociálisan visszamaradott térségekben, településeken szükséges a helyes gazdálkodás, családi élet kialakításának ösztönzése. Ennek egyik módja lehet ilyen és hasonló jellegű szabályok bevezetése, azonban ha ezek szükségességét elfogadjuk, akkor a jogalkotásnak kell a szükséges feltételeket megteremteni. A szabályozás alkotmányossága csak ilyen körülmények esetében biztosítható.

Az Alkotmánybíróság korábbi ítélezési gyakorlata során már előfordult, hogy valamelyik önkormányzat olyan szociális rendeletet alkotott, amellyel túllépett a törvényi felhatalmazáson. Az Alkotmánybíróság a 280/B/1998 számú AB - határozatban az önkormányzati szociális rendeletalkotás keretét határozta meg. A határozatban Hajdúszoboszló Város Önkormányzatának rendeletét minősítették alkotmányellenesnek. Az eset során az AB kifejtette, hogy a Sztv. 37/D. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az önkormányzat feltételt szabhat a rendszeres szociális segély folyósításához, de a feltételek csak a törvény ezen szakaszában meghatározott együttműködésre terjedhet ki. „Ezen túl azonban az Szt. nem hatalmazza fel az önkormányzatot arra, hogy a szociális segély folyósításának módjára további szabályokat állapítson meg.”²⁵⁷

²⁵⁴ 9/2005. (X. 28.) önkormányzati rendelet 11. § (3) bekezdés

²⁵⁵ 9/2005. (X. 28.) önkormányzati rendelet 11. § (12) bekezdés

²⁵⁶ 280/B/1998. AB határozat

²⁵⁷ 280/B/1998. AB határozat

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény a megalkotásától kezdődően meglehetősen gyakran változik. A tanulmány vizsgálati időszaka 2005. január 1. napjával kezdődik. A vizsgált kezdeti időpontot igazolja az a tény is, hogy 2004-ben sor került 2004-2006 közötti időszakra egy Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv kidolgozására, aminek tényleges, jogi szabályozásra is kiterjedő megvalósítása 2005. évtől indult. Az Akcióterv számos általános, a munkaerő - piaci helyzet elemzéséből levont következtetésen alapuló, fejlesztési irányt határoz meg, melyekhez a konkrét eszközök kidolgozása a foglalkoztatáspolitikai feladata. Az Akcióterv a célkitűzések meghatározásához elemzi a munkaerő - piaci helyzet gazdasági és szakpolitikai kontextusát, amely magában foglalja a gazdasági helyzet elemzését, kiemelve a főbb munkaerő - piaci tendenciákat, a jelenlegi helyzetet és a kilátásokat. A helyzetértékelés alapján az Akciótervben megfogalmazásra kerül a magyar foglalkoztatáspolitikai stratégiája. Az itt meghatározott célok a teljes foglalkoztatás, a munka minőségének javítása és a produktivitás növelése, valamint a társadalmi kohézió és befogadás erősítése. Ezek alapján meghatározásra kerültek a foglalkoztatáspolitikai irányvonalai, melyek aktív és preventív intézkedések a munkanélküliek és az inaktívak számára, a munkahelyteremtés és a vállalkozás kérdése. A jelenlegi munkaerő - piaci folyamatok szempontjából legjelentősebb elem, hogy stratégiai célként meghatározásra került a változásokra felkészülés, az alkalmazkodóképesség és a munkaerő - piaci mobilitás elősegítése. Ezen irány azonban 2005-2008 között nem hozott olyan előremutató változásokat, amelyek reagálni tudtak volna a 2008-ban bekövetkező gazdasági recesszió munkaerőpiacra mért hatására. Kiemelt nemzetközi cél a humán tőke fejlesztése és az egész életen át tartó tanulás támogatása; a munkaerő - kínálat és az idősebb munkavállalók aktivitásának elősegítése; a nők és férfiak esélyegyenlősége. Sajátos hazai problémák kezelésének tervbe vételére is sor került, mint a munkaerő - piaci integráció elősegítése és küzdelem a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévő emberek diszkriminációja ellen, egyidejűleg a szociális segélyezés előtérbe kerülésére reagálva beépítésre került a munka kifizetődővé és vonzóvá tételének célja, a be nem jelentett munkavégzés átalakítása bejelentett munkává, valamint a regionális munkaerő - piaci különbségek csökkentése. Jól láthatóan az Akcióterv stratégiai célkitűzései között nem szerepel a passzív foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer átalakítása fejlesztése. Az Akciótervnek csak a következményei érintik a passzív foglalkoztatáspolitikát, mely legteljesebben a 2005 novemberétől életbe lépő jogszabály változásában érzékelhető, mikor is motivációs céllal a munkanélküli - ellátások elnevezése álláskeresési ellátásokra változott.

A passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök azok az eszközök, melyek elsődlegesen nem a munkához jutást biztosítják, hanem gondoskodik azon személyek ellátásáról, akik nem foglalkoztatottak. A jogszabály változásai mutatják a munkaerő - piaci szabályozás átalakításának irányait, így mindenképpen elemezni szükséges a jogi szabályozást. 2005. évben a munkanélküli ellátások koncepcionálisan megváltoztak, ezért a 2005. januári állapot – amely ugyan alapvetően eltér az 1991-ben hatályba lépett rendelkezésektől – bemutatása kiindulási állapotként kerül ismertetésre. Eredeti megfogalmazás szerint a passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök munkanélküli ellátások voltak, vagyis azoknak biztosítottak megélhetést, akik munka nélkül maradtak. Az elnevezés maga nem tükrözte, hogy törekszenek-e az ilyen módon jogosultak munkahely megtalálására vagy ilyen irányban motiválatlanok voltak?

3.3.1. A passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök szabályozásának alakulása 2005. január 1. napján

A munkanélküli részére a 2005. január 1. napján hatályos szabályozás szerint ellátásként munkanélküli-járadék, álláskeresést ösztönző juttatás, nyugdíj előtti munkanélküli-segély, valamint költségtérítés járt. A továbbiakban az Ft. 24-38. §-ainak elemző bemutatására vállalkozunk.

A rendelkezésünkre álló adatok szerint 2005-ben a munkanélküliség 7,2% volt, míg egy évvel korábban ugyanez az arány 6,1%-ot tett ki.²⁵⁸ A passzív ellátások szemszögéből elemezve az adatokat az aktív álláskeresők létszámát jelentős mértékben növelte a munkanélküli ellátórendszer változása is. A rendelkezésre álló statisztikák segítségével bizonyos mértékig nyomon követhető a jogszabályváltozások hatása. Ennek megfelelően a vizsgált időszak törvénymódosításaihoz kapcsolódóan a statisztikai adatokat is felhasználva érzékeltethető a jogszabályi környezet változásnak hatékonysága. A bázis időszak a 2005. év január hónap, amely a következő főbb adatokat mutatja.

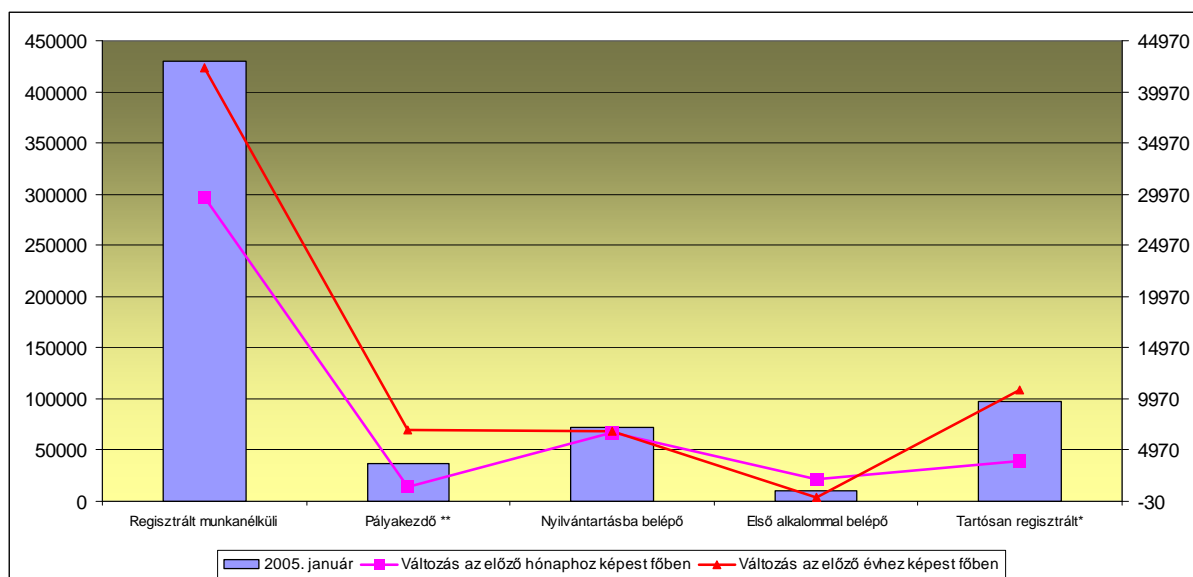
1. számú táblázat²⁵⁹

Megnevezés	2005. január	Változás az előző hónaphoz képest		Változás az előző évhez képest	
		főben	%-ban	főben	%-ban
Regisztrált munkanélküli	430258	29661	7.4	42306	10.9
Pályakezdő **	36643	1393	4.0	6936	23.3
Nyilvántartásba belépő	72661	6674	10.1	6796	10.3
Első alkalommal belépő	10605	2076	24.3	388	3.8
Tartósan regisztrált*	97878	3828	4.1	10893	12.5

* Egy éve vagy annál régebben megszakítás nélkül minden hónapban szerepelt a regisztrált munkanélküliek állományában

²⁵⁸ Munkaerő - piaci Helyzetkép 2005., KSH, Budapest 2006., 6 oldal

²⁵⁹ Forrás: www.afsz.hu/statisztikak/havigyorsjelentés (2010. augusztus 28.)



2005. év január havi adatai szerint a korábbi évhez képest 10,9%-kal, az előző hónapoz képest pedig 7,4 %-kal nőtt a regisztrált munkanélküliek száma. Ennek egyrészt társadalmi, munkaerő-piaci okai, másrészt a foglalkoztatáspolitikai szabályozás változásából eredő okai is lehetnek. Az első alkalommal belépők számának 24,3 %-os növekedése az eszközök hatékonyságának javulását is mutatja, hiszen az előző hónapoz képesti ilyen irányú növekedés már kizárólag munkaerő - piaci folyamatokkal nem magyarázható.

3.3.1.1. A munkanélküli - járadék

Munkanélküli járadék illette meg azt, aki munkanélküli, a munkanélkülivé válását megelőző négy éven belül legalább kétszáz nap munkaviszonnyal rendelkezik, és rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjra nem jogosult, továbbá táppénzben nem részesül, továbbá munkát akar vállalni, de számára az illetékes munkaügyi központ nem tud megfelelő munkahelyet felajánlani. Ezen szabály alapján biztosított az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök elsődlegessége. Továbbá megállapítható, hogy a tanulmányban elemzett hierarchiája az ellátásoknak fenn áll: vagyis a biztosításon alapuló ellátások mellett, azzal egy időben nem igényelhetőek a foglalkoztatáspolitikai eszközök.

A munkanélküli járadék folyósításának feltétele, hogy a munkanélkülinek a megyei (fővárosi) munkaügyi központ kirendeltségével együtt kell működnie. Az együttműködés követelményeinek az tud megfelelni, aki:

1. a kirendeltségnél jelentkezik és munkanélküliként történő nyilvántartásba vételét kéri, és
2. a kirendeltség által meghatározott időpontban, de legalább háromhavonként jelentkezik a kirendeltségnél, és
3. a körülményeiben bekövetkezett változást annak bekövetkeztétől számított 8 napon belül bejelenti a munkaügyi központ kirendeltségének,
4. a felajánlott munkalehetőségeket mérlegeli, és
5. maga is részt vesz megfelelő munkahely felkutatásában, és
6. a saját maga által talált vagy a kirendeltség által felkínált megfelelő munkahelyen munkaviszonyt létesít, illetve a kirendeltség által felkínált képzési lehetőséget elfogadja. A körülményeinek megváltozását azért kell figyelemmel kísérni, mert nem kizárólag a munkaviszony létesítése változtatja meg a munkanélküli jogosultságát, hanem például ha nappali oktatási intézményben tanulmányokat folytat, vagy öregségi nyugdíjra válik

jogosulttá. Az együttműködés részletezett keretei megadják egyrészt az igazodási pontot a munkavállalók számára, másrészt ellenőrizhetővé teszik a járadék folyósítását.

A munkanélküli - járadék feltételeként meghatározott munkaviszony időtartamába nem számítható be a fizetés nélküli szabadság harminc napot meghaladó időtartama, kivéve, ha annak igénybevételére háromévesnél - ha a munkavállaló a gyermek gondozása céljából gyermekgondozási segélyben részesül, tizennégy évesnél - fiatalabb gyermek gondozása, vagy tizenkét évesnél fiatalabb, beteg gyermek otthoni ápolása, valamint közeli hozzátartozó ápolása, továbbá saját részére magánérőből lakás építése miatt kerül sor. A kivételek mind a munkajog által elismert és támogatott formái a fizetés nélküli szabadságnak. Ezek figyelembevételével az ellátásra való jogosultság szempontjából is a társadalmi elfogadottságot és szolidaritást tükrözi.

Az ellátás optimális esetben a foglalkoztatási helyzet helyreálltáig, de legkésőbb a jogosultsági időszak elteltéig tart. A munkanélküli személyeket is megilletik garanciák. Ilyen garancia, hogy ugyan együtt kell működjön a munkaügyi központtal, törekednie kell az elhelyezkedésre, de nem kell minden felkínált álláslehetőséget elfogadnia. Ezért a jogalkotó rögzítette, hogy milyen keretek mentén kell a felkínált munkalehetőséget elfogadnia a járadékban részesülőnek.

A munkahely akkor megfelelő egyrészt, ha a munkanélküli képzettségi szintjének, vagy a munkaügyi központ által felajánlott és a képzettségi szintnek megfelelő képzési lehetőség figyelembevételével megszerezhető képzettségének, illetőleg az általa utoljára legalább hat hónapig betöltött munkakör képzettségi szintjének megfelel. A rögzített kategóriában kiemelkedő jelentőségűnek ítéljük, hogy a meghatározás integrálja a képzés, mint aktív foglalkoztatáspolitikai eszköz eredményét is, továbbá fontos elem, hogy ha a képzettségétől alacsonyabb munkakört töltött be az állása elvesztését megelőzően, akkor ne várhasson a korábban betöltöttől jobb állást a munkaügyi központtól sem.

Másrészt megfelelő a munkahely, ha egészségi állapota szerint a munkanélküli a munka elvégzésére alkalmas. Az egyik ellátórendszer kritériumainak megfelelés nem eredményezhet másik ellátórendszerre való utaltságot. Ez a kritérium összefügghet az esélyegyenlőség kérdésével is, hiszen sok esetben a férfi és a nő képzettsége lehet, hogy megfelelő, de egészségi okokból mégsem várható el a munkakör betöltése az érintettől.

Harmadrészt akkor megfelelő a munkahely, ha a várható kereset a munkanélküli - járadék összegét, illetőleg - amennyiben a munkanélküli járadék összege a kötelező legkisebb munkabérnél alacsonyabb - a kötelező legkisebb munkabér összegét eléri. A jogalkotó által így meghatározott feltétel indokolt, hiszen hátrányosabb helyzetbe nem kerülhet a foglalkoztatáspolitikai segítségével az ellátott, mint amilyen helyzetben eredetileg volt. Azonban ennek ellenére legalább is veszélyesnek mondható ez a rendelkezés, mivel nem ösztönzi az ellátottat a munkaerő-piacra való minél gyorsabb, akár áldozatokkal is járó visszajutásra.

Negyedrész a megfelelő munkahely kritériuma, hogy a munkahely és a lakóhely közötti naponta - tömegközlekedési eszközzel - történő oda és visszautazás ideje a három órát, illetve tíz éven aluli gyermeket nevelő nő és tíz éven aluli gyermeket egyedül nevelő férfi munkanélküli esetében a két órát nem haladja meg. Az elmúlt évek tapasztalataira figyelemmel ezt a feltételt is felül kellene vizsgálni (noha a hatályos, munkahelyre vonatkozó előírások között is ugyanígy szerepel). Számos kis település infrastrukturálisan nehezen

megközelíthető, az ott lakók nagy része tartósan munkanélküli, és a munkahelykeresésük, találásuk legnagyobb akadály, hogy anyagi okok miatt nem tudnak, vagy az utazás megterhelősége miatt nem is akarnak elhelyezkedni. Így ez a szabály megfelelő hivatkozási alapot is szolgáltat számukra, hogy ne fogadják el az ellátást. Nyilvánvalóan nem várható el a járadékosoktól, hogy jelentős költségek és megterhelés mellett, végeredményben sokszor nettó jövedelemként a járadéktól kevesebbet keresve vállaljanak hosszú utazással járó munkahelyeken állást, azonban az ilyen lehetőségek kihagyása sem támogatható. Javasolt megoldás lehetne, hogy a munkaügyi központ a költségtérítés keretében, az ilyen körülmények mellett munkát vállalók részére az utazási költségeket megtérítse. A megváltozott munkaképességű munkanélküli esetében az előírt feltétel alkalmazásában a munkahely akkor megfelelő, ha a munkahely és a lakóhely közötti naponta - a megváltozott munkaképességű munkanélküli által igénybe vehető közlekedési eszközzel - történő oda- és visszautazás ideje a két órát nem haladja meg. A megváltozott munkaképességűek részére kialakított, indokolt könnyítés tükrözi a megváltozott munkaképességű személyek megkülönböztetett helyzetét, mely az uniós és a nemzetközi jog által is elvárt megkülönböztetés.

Ötödik feltétele a megfelelő munkahelynek, hogy a munkanélküli foglalkoztatása munkaviszonyban történik. Munkaerő - piaci célkitűzések között szerepel a legális, munkajogon alapuló foglalkoztatás, ezért nyilvánvaló elvárás a foglalkoztatáspolitikai ellátórendszerétől is, hogy elsődlegesen a munkaviszony keretében történő foglalkoztatást preferálja. Mindemellett persze a vállalkozóvá válás, önfoglalkoztatás is támogatásra kerül, de az már aktív foglalkoztatáspolitikai eszközként szerepel az ellátórendszerben.

A munkanélküli részére megfelelő munkahelyként rövid időtartamú munkalehetőség is felajánlható. Ebben az esetben azonban mindenképpen vizsgálni szükséges véleményünk szerint, hogy a rövid időtartamú foglalkoztatás nem hozza-e hátrányos helyzetbe a járadékost.

A 2005. január 1-jén hatályos szabályozás szerint a munkanélküli járadék összegét a munkanélkülinek a munkanélkülivé válását megelőző négy naptári negyedévben elért átlagkeresete alapulvételével kell kiszámítani. Az átlagkereset számítására a munkajogi szabályokat kell alkalmazni, azzal az eltéréssel, hogy a személyi alapbért a kifizetésének időpontjában érvényes összeggel kell figyelembe venni. A megfelelő összeg megállapítása sok esetben problémát okoz, vannak munkáltatók, akik nem képesek megfelelően kiszámítani az átlagkereset mértékét és vannak olyanok is, akik nem a valóságnak megfelelően fizetik meg a járulékokat, mely csak a munkanélküli ellátás folyósításakor derül ki a munkavállaló számára. A már említett egységes nyilvántartási rendszer esetében a havi adatszolgáltatások alapján ez hivatalból is megállapítható lehetne, megkímélve a munkavállalókat a helyesbítés érdekében szükséges eljárás procedúráktól.

Technikai szabályok, hogy ha a munkanélküli a munkanélkülivé válását megelőző négy naptári negyedévben több munkaadóval állt munkaviszonyban, a munkanélküli - járadék összegét valamennyi munkaadónál elért átlagkereset alapján kell kiszámítani. Ha pedig a munkanélküli átlagkeresete a meghatározott időszakban nem állapítható meg, a munkanélküli járadék összegét az általa a munkanélkülivé válását megelőzően betöltött utolsó munkakörben, illetőleg az ahhoz hasonló munkakörben elért kereset országos átlaga alapján kell megállapítani. Az egy napra járó munkanélküli járadék alapja a munkanélküli havi átlagkeresetének harmincad része. A munkanélküli járadék összege az így meghatározott járadékalap 65 százaléka. Az ellátás mértékének meghatározása 2005-ben klasszikus egyfokú modell szerint történt, melyet azóta felváltott a kétlépcsős megoldás, melynek keretében az

időtartam elteltével csökken a járadék mértéke, ezzel motiválva a munkanélkülit a munkahely keresésére, esetlegesen alacsonyabb képzettségi szintű munkakör elfogadására is.

A munkanélküli járadék összegének alsó határa megegyezik az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 90 százalékával, felső határa pedig az így megállapított összeg kétszeresével. A munkanélküli járadéknak a megszüntetését követő 90 napon belül történő ismételt megállapítása esetén alsó határként az öregségi nyugdíjnak a korábbi jogosultság kezdő napján hatályos legkisebb összege 90 százalékát kell figyelembe venni. Ha az átlagkereset a munkanélküli járadék alsó határánál alacsonyabb, a munkanélküli - járadék az átlagkeresettel megegyező összeg. A munkanélküli - járadéknak a szünetelést követően történő folyósítása esetén - ha a szünetelés 540 napnál hosszabb ideig tartott - a munkanélküli - járadék alsó határának számításánál az öregségi nyugdíjnak az ismételt folyósítás kezdő napján hatályos összegét kell figyelembe venni. Itt térnénk vissza arra a felvetésre, hogy a rövid időtartamú foglalkoztatás felajánlásakor meg kell vizsgálni, hogy azt követően milyen mértékű ellátásra szerez jogosultságot az ellátásban részesülő. Negatív egyenleg esetén a nem foglalkoztatott munkaerőpiacra való visszavezetésének szükségessége kell, hogy a foglalkoztatás fokmérője legyen. Tartósan munkanélküli esetében megítélésünk szerint egy rövid időtartamú foglalkoztatás is jelentősen megváltoztathatja az inaktív személy motiváltságát, és sokkal nagyobb eséllyel pályázhat újabb munkahelyekre.

A munkanélküli - járadék folyósításának időtartamát annak az időtartamnak az alapulvételével kell megállapítani, amennyit a munkanélküli a munkanélkülivé válást megelőző négy év alatt munkaviszonyban töltött. A munkaviszony időtartamába nem számítható be a munkaviszonynak az az időtartama, amely alatt a munkanélküli - járadékban részesült. A tartósan munkanélküliek esetében a kritérium negatív következményeket is eredményezhet, hiába volt akár több évtizedes munkaviszony is a munkanélkülivé válását megelőzően, ha rövid időtartamokra tud csak elhelyezkedni, akkor a tartós munkanélkülisége az ellátásra való jogosultság elvesztését is eredményezheti.

A munkanélküli - járadék folyósítási idejét a munkaviszony időtartamának alapulvételével kell kiszámítani oly módon, hogy öt nap munkaviszony egy nap járadékfolyósítási időnek felel meg. Ha a kiszámítás során töredéknapp keletkezik, a kerekítés szabályait kell alkalmazni. A munkanélküli - járadék folyósításának leghosszabb időtartama 270 nap. Az objektív korlát felállítás ésszerű, mivel a finanszírozás állami költségvetésből történik, azonban sokszor azokkal igazságtalan, akik a nyugdíj előtt pár évvel válnak munkanélkülivé, hiszen az ő esetükben nagyobb a tartós munkanélküliség kialakulásának az esélye, melyet a foglalkoztatáspolitikai nem korrigál, annak ellenére, hogy akár 30-40 év járulékfizetést követően válik munkanélkülivé. Ennek kiküszöbölését tenné lehetővé, ha az ellátás időtartama szolgálati időtől függően sávosan kerülne kialakításra.

A munkanélküli - járadék folyósításának kezdő napja a munkanélkülinek a munkaügyi központnál (illetőleg annak kirendeltségénél) történő jelentkezését követő naptári nap. Sok esetben azonban a munkaügyi központoknál való jelentkezés az érintettet szegényérzettel tölti el, ezért megpróbál önállóan munkahelyet keresni és csak a sikertelenséget követően keresi fel a munkaügyi központot. Ez nyilvánvalóan indokolt az ellátórendszer szempontjából, viszont a regisztráció nélküli időszakot többnyire táppénzes állományban töltik el, ami viszont indokolatlanul megterheli az egészségbiztosítás rendszerét.

Nemzetközi szinten is gyakori szabály, hogy az önhibából történő munkanélkülivé válást a foglalkoztatáspolitikai szankcionálja. A magyar szabályozás értelmében, ha a munkaviszonyt a

munkanélkülivé válást megelőző 90 napon belül a munkavállaló rendes felmondással, továbbá a munkáltató rendkívüli felmondással szüntette meg, a munkanélküli részére munkanélküli - járadék az előbbieken meghatározott módon megszüntetett munkaviszony megszűnését követő 90 nap elteltével folyósítható, tekintet nélkül arra, hogy a munkanélküli - járadék folyósításához szükséges feltételekkel rendelkezik. A munkajogi felmondási rendszerben a munkáltatói rendkívüli felmondás a munkavállaló kötelezettségsegése estén alkalmazott munkaviszony megszüntetési módszer, vagyis a munkavállalónak felróható magatartás miatt szűnik meg ilyen esetben a munkavállaló munkaviszonya. Indokolt tehát, hogy ilyen körülmény felmerülésekor a munkavállalónak éreznie kell tettének súlyát, hogy leendő munkahelyein kerülje el az ilyen magatartást, ezért a foglalkoztatáspolitikai eszközök igénybevételének késleltetése indokolt szankciót jelent. Hasonló a helyzet abban az esetben, ha a munkavállaló saját kezdeményezésére szünteti meg a munkaviszonyát, hiszen saját döntése révén válik munkanélkülivé, így az ellátás csúsztatott folyósításával ösztönöz a foglalkoztatáspolitikára, hogy az új munkahely fellelését követően kerüljön csak sor a régi munkaviszony felmondására. Ezen racionális szabályrendszer csak abban az esetben eredményezhet jogsérelmet, ha a munkáltató és a munkavállaló viszonyrendszerében a felmondás jogát a felek nem a rendeltetésnek megfelelően gyakorolják. A jelenlegi viszonyok között azonban ma Magyarországon gyakran előfordul, hogy az erőfőlénnyben lévő munkáltatók a számukra olcsóbb munkaviszony megszüntetési módokat preferálják, hátrányos helyzetbe hozva ezáltal a munkavállalókat, akik jogsérelmüket a bíróságon érvényesíthetik ugyan, de 90 napig még a foglalkoztatáspolitikai is szankcionálja őket azzal, hogy nem részesülnek ellátásban.

Annak részére, aki a munkaügyi központ által támogatott képzést a munkanélküli - járadék folyósításának ideje alatt, annak kezdő időpontjától számított 180 napon belül kezdi meg, és a képzés időtartama alatt a munkanélküli - járadék folyósítási idejét kimeríti, a munkanélküli járadékot a képzés hátralévő időtartamára - legfeljebb azonban a képzés megkezdésétől számított 365 napig - tovább kell folyósítani. Ez hatékony összekapcsolást jelenti az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök körébe tartozó – egyébként a munkaerőpiac szempontjából hazai és nemzetközi viszonylatban is preferált – képzési támogatásnak és a passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök körében a munkanélküli - járadéknak, mely túlzottan nagy anyagi megterhelést a Munkaerőpiaci Alapnak nem jelent, azonban fokozottan ösztönöz a képzéseken való részvételre, ezzel pedig az érintettnek nőnek a munkaerő - piaci esélyei.

Ez a szabály nem alkalmazható a munkanélküli részére, ha kérelmére a képzés idejére keresetpótló juttatást állapítottak meg. Ebben az esetben a munkanélküli - járadék folyósítását szüneteltetni kell. A különbségtétel indokolt a kétszeres ellátás biztosítását nem szolgálhatja semmilyen támogatás.

A folyósítási idő számítása szempontjából a munkaviszonyban töltött bármely időtartam csak egyszer vehető figyelembe. Ha a munkanélküli a munkanélküli - járadék folyósításának számára meghatározott időtartamát teljes mértékben nem vette igénybe, az ismételt folyósításnál a járadékfolyósítás időtartamának alapját képező munkaviszonyban töltött időt a tényleges járadékfolyósítási időtartamnak megfelelően csökkenteni kell. Ezen szabály szolgál annak elkerülésére, hogy ha valaki nem veszi teljes időtartamban igénybe a munkanélküli - járadékot, akkor se veszítse el a jogosultságot.

A munkanélkülinek a munkaügyi központnál (illetőleg annak kirendeltségénél) történő jelentkezése és a munkanélküli járadék folyósításának megállapított kezdő napja közötti időtartam a munkanélküli - járadék folyósításának idejébe nem számít be. Ez a szabály a

járadékra jogosító idő kérdését rendezni, de megítélésem szerint a szabály nélkül is értelemszerűen így kellene eljárni.

Meg kell szüntetni a munkanélküli - járadék folyósítását, ha azt a munkanélküli kéri. Meg kell szüntetni akkor is, ha munkaügyi központ által felajánlott megfelelő munkahelyet vagy térítési kötelezettséggel nem járó képzési lehetőséget nem vállalja el, illetve a munkaviszony létrejötte neki felróható okból meghiúsul. Ugyanezen pontra hivatkozással kell megszüntetni az ellátás folyósítását, ha feltételeknek megfelelő közhasznú munkára vonatkozó munkaviszony létesítését utasította vissza. Értelemszerűen meg kell szüntetni, ha másik ellátásra válik jogosulttá, vagyis a társadalombiztosítási ellátórendszer keretében öregségi, rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjra válik jogosulttá.

Az ellátás jellegéből adódik, hogy meg kell szüntetni a járadékfolyósítást, hogyha a járadékban részesülő kereső tevékenységet folytat. Kivéve a jogszabályban nevesített rövid időtartamú, legfeljebb kilencven napig tartó kereső tevékenység folytatása, feltéve, hogy bejelentési kötelezettségének eleget tesz. Ebben az esetben csak szüneteltetni kell az ellátás folyósítását. Ezen kivétel szükséges és célszerű, mert egy esetleges idenymunka, vagy rövid időtartamú folyósítási időszak, ha kockáztatná az ellátást, akkor sokan el sem vállalnák. Így viszont a foglalkoztatáspolitikai és az jogosult számára is kedvező következménnyel jár, ha – a akár csak rövid időtartamra is – valaki el tud helyezkedni.

A már említett szabály szerint, ha a képzési támogatásban, mint aktív foglalkoztatáspolitikai eszközben részesül az ellátott, akkor részére szüneteltetik a járadékfolyósítást, de csak abban az esetben a képzéssel együtt keresetpótló juttatásban részesül. Abban az esetben azonban, ha más forrásból a képzéssel együtt a minimálbér szintjét elérő támogatást folyósítanak számára, akkor mivel már nem a foglalkoztatáspolitikai eszközök révén részesül ellátásban, ráadásul a megélhetése is biztosított, így már nem csak szüneteltetni kell a munkanélküli - járadék folyósítását, hanem meg is kell szüntetni azt, ha olyan képzési lehetőséget fogad el, amelynek során a mindenkori minimális bér összegét elérő rendszeres támogatásban részesül.

Automatikusan kizárja szintén a járadék folyósításának a lehetőségét, ha állami forrásból más „ellátást” vesz a jogosult igényben, ilyen más „ellátás” az állam által finanszírozott oktatási rendszer. Vagyis meg kell szüntetni a járadékot, ha oktatási intézmény nappali tagozatán folytat tanulmányokat. A jelenlegi képzési struktúrában léteznek már költségtérítéses nappali képzések is ahol állami finanszírozásra nem kerül sor, ezért ma ez a szabály már nem helyénvaló ilyen formában.

Végül meg kell szüntetni a munkanélküli - járadékot a szabályozásban rejlő kizáró okból, vagyis akkor ha a munkanélküli járadék folyósítási idejét kimerítette.

Ha a munkanélküli - járadék folyósításának megszüntetése a felajánlott munkahely vagy képzés visszautasítása miatt, valamint a keresőtevékenység folytatása miatt úgy történik, hogy a munkanélküli a bejelentést elmulasztotta, a munkanélküli részére munkanélküli járadék csak a folyósítás megszüntetésének kezdő napjától számított 90 nap elteltével folyósítható még akkor is, ha a jogosultsághoz szükséges feltételekkel egyébként rendelkezik. Indokolt szankciót írt elő a jogalkotó, amikor meghatározta, hogy a bejelentési kötelezettség elmulasztása esetén az ellátás folyósítására csak 90 napos büntető határidő elteltével kerülhet sor. Megítélésem szerint ez a szankció súlyosbítható, mivel a lebukás veszélye és a szankció nem áll arányban egymással, így minimális a kockázat, mely nem szolgál kellő elrettentésül.

Szüneteltetni kell a munkanélküli - járadék folyósítását, ha a munkanélküli a kirendeltség által meghatározott időpontban, de legalább háromhavonként nem jelentkezik a kirendeltségnél, a mulasztás időtartamára. Ha a munkanélküli - járadék folyósítása emiatt szünetel, első ízben történő mulasztás esetén a szüneteltetés időtartama a folyósítás idejébe nem számít be, ennél többszöri mulasztás esetében azonban a szünetelés időtartamát a folyósítás idejébe be kell számítani. Ezen szankció az együttműködési kötelezettség komolyan vételét szolgálja, melynek az előírások betartatásán túl nem elhanyagolható szerepe a rendszeresség, szabálykövetés tanítása, hasonlóan a szociális ellátórendszerben jól ismert beilleszkedést segítő programokhoz.

Szintén az ellátórendszerek közötti átfedések elkerülésére szolgáló kizáró szabály, hogy a terhességi, gyermekágyi segélyben, gyermekgondozási díjban, illetőleg gyermekgondozási segélyben részesülő személy munkanélküli - járadékát a másik anyasági ellátás folyósításának időtartamára szüneteltetni kell. Az állami szervezetrendszer igénybevétele is ugyanilyen eredményhez vezethet: tehát aki előzetes letartóztatásban van, szabadságvesztés, szigorított javító - nevelő munka, javító - nevelő munka, elzárás büntetését tölti, kivéve, ha a szabadságvesztés - büntetést pénzbüntetés átváltoztatása miatt állapítottak meg, annak a munkanélküli - járadékának folyósítását szüneteltetik.

Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök igénybevétele esetén, ahogy a közhasznú munkavégzés alatt, valamint – a már ismertetett – keresetpótló juttatásban részesülő képzésben résztvevő munkanélküli, annak időtartamára nem részesül munkanélküli - járadékban, annak folyósítását szüneteltetni kell. Ahogyan arról is szó volt már a korábbiakban a rövid időtartamú, legfeljebb kilencven napig tartó kereső tevékenységet folytató esetében is szüneteltetik a járadék folyósítását, feltéve, hogy bejelentési kötelezettségének eleget tett. Ha a munkanélküli - járadék folyósítása szünetelésének oka megszűnik, és fennállnak a folyósításhoz meghatározott feltételek, a munkanélküli járadékot a megállapító határozatban meghatározott feltételekkel tovább kell folyósítani.

3.3.1.2. A vállalkozói járadék

A 2004. évi CI. törvény a vállalkozói réteg számára vezetett be számukra a korábbiakhoz képest kedvezőbb adó- és járulékszabályokat, mely érintette a vállalkozók munkaerő - piaci helyzetét, számukra lehetővé tette a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer igénybe vételét. A vállalkozókat érintő változás 2005. január 1. napján lépett hatályba. A vállalkozók számára megállapított külön ellátás a vállalkozók járadéka (Flt. 44-46/A. §), melynek feltételeként vállalkozói járulék (Flt. 46/B. §) fizetése került bevezetésre.

Vállalkozói járadék illeti meg azt, aki munkanélküli, a munkanélkülivé válását megelőző négy éven belül legalább 365 nap időtartamig egyéni vállalkozóként vagy társas vállalkozóként folytatott tevékenységet, és e tevékenység folytatása alatt vállalkozói járulékfizetési kötelezettségének eleget tett, további feltételei megegyeznek a munkavállalók számára megállapított munkanélküli - járadék szabályaival, vagyis rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjra nem jogosult, továbbá táppénzben nem részesül, és munkát akar vállalni, de számára az illetékes munkaügyi központ nem tud megfelelő munkahelyet felajánlani. A megfelelő munkahely fogalma is a munkanélküli - járadék szabályainál ismertetett módon került meghatározásra. Ennek érdekessége, hogy a megfelelő munkahely esetében a vállalkozók vonatkozásában is a munkanélküli foglalkoztatása munkaviszonyban kell, hogy

történjen. Itt szerintem megengedhető lett volna, ha a korábbi vállalkozónak továbbra is vállalkozóként tudják a megélhetését biztosítani.

A vállalkozói járadék összegét a vállalkozói járulék alapját képező jövedelem összegének alapulvételével kell kiszámítani. A kiszámítás során a munkanélküli munkanélkülivé válását megelőző négy naptári éven belül annak az utolsó naptári évnek a jövedelmét kell figyelembe venni, amelyben a munkanélküli legalább hat hónapon keresztül vállalkozói járulékot fizetett. Ilyen naptári év hiányában a vállalkozói járadék összegének alapjaként a munkanélkülivé válást megelőző naptári évben hatályos kötelező legkisebb munkabért kell figyelembe venni. A vállalkozói járulék befizetéséről, valamint a vállalkozói járadék alapját képező naptári év jövedelméről az állami adóhatóság igazolást állít ki. A vállalkozói járadék kiszámításának alapja az előzőek szerint meghatározott jövedelem havi átlagának 65 százaléka. A vállalkozói járadék havi összegének alsó határa megegyezik az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 90 százalékával, felső határa pedig az így megállapított összeg kétszeresével.

A vállalkozói járadék folyósításának időtartamát annak az időtartamnak az alapulvételével kell megállapítani, amely alatt a munkanélküli a munkanélkülivé válását megelőző négy évben egyéni vállalkozóként vagy társas vállalkozóként folytatott tevékenységet, és e tevékenység folytatása alatt vállalkozói járulékfizetési kötelezettségének eleget tett.

A vállalkozói járadék folyósítási ideje megegyezik a munkanélküli - járadékra vonatkozóan megállapítottakkal. A folyósítási idő kiszámítása során öt nap járulékfizetési idő egy nap járadékfolyósítási időnek felel meg. A vállalkozói járadék folyósításának leghosszabb időtartama 270 nap. Ugyanígy alakul az aktív eszközökkel való kapcsolat is vagyis annak részére, aki a munkaügyi központ által támogatott képzést a vállalkozói járadék folyósításának ideje alatt, annak kezdő időpontjától számított 180 napon belül kezdi meg, és a képzés időtartama alatt a vállalkozói járadék folyósítási idejét kimeríti, a vállalkozói járadékot a képzés hátralévő időtartamára - legfeljebb azonban a képzés megkezdésétől számított 365 napig - tovább kell folyósítani. Ez nem alkalmazható a munkanélküli részére, ha kérelmére keresetpótló juttatást állapítottak meg. Ebben az esetben a vállalkozói járadék folyósítását szüneteltetni kell.

A folyósítási idő számítása szempontjából a vállalkozói tevékenység időtartama csak egyszer vehető figyelembe. Ha a munkanélküli a vállalkozói járadék folyósításának számára meghatározott időtartamát teljes mértékben nem vette igénybe, az ismételt folyósításnál a járadékfolyósítás időtartamának alapját képező vállalkozói tevékenység idejét a tényleges járadékfolyósítási időtartamnak megfelelően csökkenteni kell.

A vállalkozói járadék folyósításának megszüntetésére, szüneteltetésére a munkanélküli ellátás esetében megállapított szabályokat kell alkalmazni.

Sajátos helyzet állhat elő akkor, ha a jogosító időszak alatt a munkanélküli vállalkozói tevékenységet is folytatott és munkaviszonyban is volt foglalkoztatva. Erre a helyzetre került sor kiegészítő szabályok megalkotására. Ha a munkanélküli - járadékra és vállalkozói járadékra egyaránt jogosult, mindkét ellátást meg kell állapítani, és a munkanélküli - járadék folyósításának kezdő időpontja nem lehet korábbi, mint a vállalkozói járadék folyósítási idejének kimerítését követő nap. A munkanélküli - járadékra való jogosultság, illetőleg a vállalkozói járadékra való jogosultság időtartamát akkor kell összeszámítani, ha a munkanélküli legalább az egyik ellátás megállapításához szükséges jogosultsági időtartamnak több mint a felét megszerezte. Ebben az esetben azt az ellátást kell megállapítani, amely jogosultsági időtartamának több mint a felével a munkanélküli rendelkezik. Ha a

munkanélküli mindkét ellátás jogosultsági időtartamának több mint a felét megszerezte, azt az ellátást kell megállapítani, amelynek jogosultsági időtartama a munkanélkülivé válást megelőzte.

3.3.1.3. A nyugdíj előtti munkanélküli - segély

Az Ft. 30. §-a szabályozza a nyugdíj előtti munkanélküli - segély intézményét. 2005. január 1-jei állapot szerint a szabályozás a következők szerint alakult.

A nyugdíj előtti munkanélküli - segély azok számára kerül megállapításra akik életkoruknál fogva a munkaerőpiacra már nem, vagy aránytalan költség mellett vezethetők vissza. Számukra ez az ellátás biztosítja annak a lehetőségét, hogy a nyugdíjjogosultság megszerzéséig ne maradjanak ellátás nélkül. A munkanélküli részére, kérelmére, nyugdíj előtti munkanélküli segélyt kell megállapítani, ha a kérelem benyújtásának időpontjában a reá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséhez legfeljebb öt év hiányzik, továbbá legalább 140 napon át munkanélküli - járadékban részesült, és a munkanélküli - járadék folyósítása időtartamát kimerítette, vagy a munkanélküli - járadék folyósításának kimerítését követően három éven belül betölti a jogosító életkort. Mindkét esetben további feltétel volt, hogy rendelkezik az öregségi nyugdíjhoz szükséges szolgálati idővel, és részére megfelelő munkahely biztosítására nincs kilátás. Ha a munkanélküli - járadék folyósítására került sor, akkor a nyugdíj előtti munkanélküli segély akkor állapítható meg, ha munkanélküli - járadék folyósítása ténylegesen befejeződött.

A nyugdíj előtti munkanélküli segély összege megegyezik az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80 százalékával. Így ez az ellátás inkább igazodik a szociális ellátásokhoz, sem mint a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszeréhez. A foglalkoztatáspolitikában van másik ehhez hasonló ellátás is, amely viszont külön jogszabályban kerül rendezésre: a prémiumévek program is hasonlóan a nyugdíjazást megelőzően biztosított, munkanélküliséget elkerülő program. Ott azonban a munkahelyen tartás révén igyekszik a jogalkotó elkerülni a munkanélküli - ellátások felmerülésének szükségességét.

A nyugdíj előtti munkanélküli - segélyt a kérelem benyújtását követő naptól kell folyósítani. A privilegizált személyi körre tekintettel az ellátást nem kell megszüntetni, csak szüneteltetni a kereső tevékenység időtartamára, ha a jogosult munkahelyet talál. Nyilvánvaló, hogy a rendelkezés a nyugdíj előtt állók létbiztonságának garantálására szolgál, így a munkavégzés esetében sem véglegesen kerül sor az ellátás megszüntetésére. Hasonlóan a munkanélküli járadék szabályaihoz, itt is szüneteltetni kell az ellátást a mulasztásokhoz kapcsolódóan 90 napra. Ha a nyugdíj előtti munkanélküli - segélyben részesülő személy alkalmi foglalkoztatásnak minősülő munkaviszony keretében folytat kereső tevékenységet, a nyugdíj előtti munkanélküli segély havi összegét az alkalmi munkavállalói könyvvel végzett munka napjaira jutó összeggel csökkentetten kell folyósítani.

Szüneteltetni kell a nyugdíj előtti munkanélküli - segély folyósítását és a munkanélküli - járadékot kell folyósítani, ha a munkanélküli a nyugdíj előtti munkanélküli - segély folyósításának szüneteltetése alatt végzett kereső tevékenység eredményeként munkanélküli - járadékra szerzett jogosultságot. A munkanélküli - járadék folyósítási időtartamának kimerítését követően a nyugdíj előtti munkanélküli - segélyt kell tovább folyósítani. A kedvezmény hasonlóan az életkor miatt kedvezményezettnek érdekét szolgálja. Láthatóan a munkanélküli járadék összege magasabb, a ténylegesen megszerzett munkabér arányában

kerül megállapításra, szemben a munkanélküli - segély jellegével, amely az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegéhez igazodik. Erre figyelemmel, amikor a jogosult kedvezőbb ellátásra szerez jogosultságot, akkor annak időtartamára oda átsorolásra kerül.

Ha a nyugdíj előtti munkanélküli - segély folyósítása szünetelésének oka megszűnik, azt a munkanélküli részére tovább kell folyósítani, feltéve, ha öregségi, rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjra nem jogosult. Az ellátás ilyen módon történő fenntartása, azon túl, hogy fenntartja a jogosult számára az ellátottság érzetét, gyorsítja az ügyintézés is, hiszen nem kell újból igényelni és megállapíttatni a segélyt, hanem a bejelentést követően az rögtön tovább folyósítható.

A megszüntetés esetei jóval szűkebb körben kerültek rögzítésre, a munkanélküli - járadéknál szabályozottakhoz képest, egyrészt mert a szünetelés köre szélesebb, másrészt pedig, mert csak a két végkimenet esete kerül rögzítésre, vagyis meg kell szüntetni a nyugdíj előtti munkanélküli segély folyósítását, ha a munkanélküli kéri, vagy öregségi, rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjra jogot szerzett.

3.3.1.4. A költségtérítés szabályai

A költségtérítés szabályait az Flt. 31. §-a rögzíti, amelynek 2005. január 1. napján érvényes szabályai – ahogy az a későbbiekben bemutatásra kerül – az ellátások közül a legkevesebb változáson mentek keresztül.

A munkanélküli részére a munkanélküli - járadék megállapításával, valamint a munkahelykereséssel kapcsolatos (ideértve a lakóhelyétől a munkaügyi központhoz történő oda- és visszautazást, valamint a munkaügyi központ által kezdeményezett foglalkozás-egészségügyi szakvélemény beszerzéséhez szükséges utazást is), a tömegközlekedési eszköz igénybevételével felmerült indokolt helyközi utazási költséget meg kell téríteni. Jogszabály a munkanélküli részére az itt felsorolt okokból felmerült, indokolt helyi utazási költségek megtérítéséről is rendelkezhet. Ez az ellátás kivételesen a pályakezdők részére is megállapítható, ami a passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök esetében kivételes. Magyarán adható, hogy az álláskeresőt segíti a költségtérítés, akár az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök. A munkaügyi központokba utazás költségeinek megtérítése az együttműködés megszegésének szankcionálása érdekében elengedhetetlen, hiszen ha nincs jövedelme, amiből fedezni tudná az utazási költségeit, akkor nem büntethető meg hátrányos helyzete miatt.

3.3.1.5. Az álláskeresőt ösztönző juttatás

A 2005. január 1. napján hatályos Flt. 32-35. §-a rendelkezett az álláskeresőt ösztönző juttatásról. Az ellátás célja a tartós munkanélkülivé vált személyeknek esély biztosítása arra, hogy a munkaerőpiacra visszataláljanak. Ez az ellátás megelőzi a szociális ellátórendszer által biztosított rendszeres szociális segélyezést, de már segély jellegű ellátás, nem pedig járadék, hiszen mértéke az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegéhez igazodik.

Álláskeresőt ösztönző juttatásra az jogosult, aki munkanélküli, és részére a munkanélküli - járadékot legalább 180 nap időtartamra állapították meg, és amelynek folyósítását azért szüntették meg, mert a járadékban részesülő vagy kereső tevékenységet folytatott. (Kivéve a

jogszabályban nevesített rövid időtartamú, legfeljebb kilencven napig tartó kereső tevékenység folytatása, feltéve, hogy bejelentési kötelezettségének eleget tesz.) Vagy ha nem a képzéshez tartozó keresetpótló juttatásból, hanem más forrásból a képzéssel együtt a minimálbér szintjét elérő támogatást folyósítanak számára. Vagy pedig, hogyha a munkanélküli - járadék időtartamát kimerítette. További feltétel, hogy a munkanélküli - járadék megszüntetést követően munkanélküli-járadékra, nyugdíj előtti munkanélküli - segélyre nem jogosult, továbbá rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, valamint táppénzben nem részesül, és a munkanélküli - járadék folyósítása és az azt követő időtartam alatt a munkaügyi központtal együttműködött, és megfelelő munkahelyhez való jutása ennek ellenére sem volt megoldható, és álláskeresést ösztönző juttatás iránti kérelmét a munkanélküli - járadék folyósításának megszüntetését követő harminc napon belül benyújtotta.

Az álláskeresést ösztönző juttatás összege az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 85 százaléka. Az álláskeresést ösztönző juttatás 180 napra, - a kérelem benyújtásának időpontjában - a 45. életévét betöltött személy részére 270 napra folyósítható. Azáltal, hogy az ellátás időtartam még nem végleges, a szociális ellátórendszerből kiemelésre kerül az az ellátotti réteg, aki már inkább tartósan munkanélküli. De van még esélye az elhelyezkedésre, ezért a foglalkoztatáspolitikai keretében kerül sor számukra ellátás megállapításra. A veszélyeztetett korosztály, jelen esetben nevesítetten a 45. év felettiiek esetében a törvény által biztosított „türelmi idő” hosszabb, megegyezik a munkanélküli járadék időtartamával.

Az álláskeresést ösztönző juttatás folyósításának megszüntetése a munkanélküli - járadék megszüntetésének eseteihez igazodik, maga az ellátás is annak meghosszabbítására szolgál. Ha az álláskeresést ösztönző juttatás folyósítását a folyósítási idő lejártá előtt kereső tevékenység miatt szüntették meg, azt a folyósítási időből még fennmaradó időtartamig tovább kell folyósítani, ha a feltételek fennállnak, és a munkanélküli erre irányuló kérelmét a megszüntetéstől számított kétszáz napon belül benyújtja, és munkanélküli - járadékra nem szerzett jogosultságot. Ebben az esetben szintén az a kiegészítő szabály célja, hogy a munkavégzés ne okozzon hátrányt az ellátásban részesülőnek, vagyis motivált legyen egy akár rövid tartamú munkavégzésre is.

Ha az álláskeresést ösztönző juttatásban részesülő személy a juttatás folyósítási idejének kimerítését megelőzően, határozatlan időtartamú, legalább napi négy óra munkaidejű, részmunkaidős vagy olyan munkaviszonyt létesít, amelyben a díjazás teljesítménybérben történik, kérelmére, részére a folyósítási időből még fennmaradó időtartamra járó juttatás összegének felét egy összegben ki kell fizetni. A kifizetés további feltétele, hogy az álláskeresést ösztönző juttatásban részesült személy a juttatás megszüntetésétől a kifizetés előzőekben meghatározott napjáig folyamatosan munkaviszonyban álljon. Ezzel a kiegészítő szabállyal a munkavégzés eltitkolásának gyakori körülményét igyekszik a jogalkotó pozitív szabályozással ellensúlyozni, vagyis érdekeltté tenni az ellátottat abban, hogy bejelentse, ha munkahelyet talált.

A munkanélküli - ellátás bármely formájában részesülő személy az általa folytatott kereső tevékenységet, valamint az őt foglalkoztató munkaadó nevét, címét és adószámát, adószámmal nem rendelkező magánszemély munkaadó esetében adóazonosító jelét legkésőbb a munkakezdést megelőző napon, a kereső tevékenység megszűnését a megszűnést követő napon köteles a munkaügyi központnak bejelenteni. Az együttműködés keretei között meghatározott ezen kötelezettséghez a munkanélküli ellátások kapcsán szankciók is megjelennek. Az enyhébb szankciók körébe – bejelentés nélküli munkavégzés,

együtműködés elmulasztása – tartozik, hogy az ellátott számára a járadék, a segély folyósítását 90 nappal elhalasztják. A jogosulatlan igénybevétel szigorúbb szankciója az ellátás visszafizetése, megtérítése.

Az, aki ellátást jogalap nélkül vett fel, köteles azt visszafizetni, ha erre a felvételtől számított 180 napon belül írásban kötelezték. A meghatározott idő elteltével a jogalap nélkül felvett ellátást akkor lehet visszakövetelni, ha a jogalap nélküli kifizetést az ellátásra jogosult vétkes magatartása idézte elő.

Ha a munkanélküli ellátásban részesülő személy mezőgazdasági őstermelőként folytat kereső tevékenységet, köteles az adóévben felvett munkanélküli ellátást visszafizetni. A szabály kialakítására a mezőgazdasági őstermelői munka jellege miatt került sor. A mezőgazdasági őstermelők esetében a munkavégzés nagy része idényjellegű még inkább az év meghatározott időszakához kötődik a bevételszerzés. Joggal mondható, hogy az év egy részében nem végez az őstermelő munkát, amire számos esetben sor került munkanélküli - ellátás igénybevételére. Azonban ha az őstermelői tevékenység jellegét vizsgáljuk, megállapítható, hogy az alkalmanként megszerzett jövedelem nem az alkalmi munkavégzéssel szerzett jövedelemmel azonos, az a megélhetést egész évre biztosítani képes, és a foglalkoztatáspolitikai intézményrendszer kialakítását megelőzően biztosította is a megélhetést. A kivételt erősíti, hogy az őstermelői tevékenységgel szerzett jövedelemre eltérő adó- és járulékszabályok vonatkoztak, és vonatkoznak. A vagylagos szabályozás révén éppen lehetőség nyílik őstermelők esetében is a munkanélküli ellátás igénybevételére, de csak ha tényleges őstermelői te3vékenységet nem folytat. Alkotmányossági kérdést az vet fel, hogy ha az őstermelő éveken keresztül befizeti az ellátás alapját képező járulékokat, akkor pusztán a tevékenység jellege alapján korlátozható-e az ellátásra való jogosultsága. A vállalkozók munkanélküli - ellátása vonatkozásában ezt az alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette, így került sor a vállalkozói járadék 2005. január 1. napjától történő bevezetésére.

A munkaügyi központ igazgatója - erre irányuló kérelem esetén - különös méltánylást érdemlő esetben dönthet a jogalap nélkül felvett és visszakövetelt munkanélküli - ellátás visszafizetésének részben vagy egészben történő elengedéséről. A méltányossági jogkör a hasonló jellegű szabályok esetében szintén a szakmai vezető jogkörében kerül meghatározásra. Azonban megítélésem szerint a munkaügyi központ vezetője túl közel van a döntést hozó ügyintéző szintjéhez, érdemesebb lett volna ezt a jogkört országos szintre telepíteni.²⁶⁰

A foglalkoztatáspolitikai eszközök igénybevétele szorosan kapcsolódik a munkavállalók munkajogi helyzetéhez. Ezen kapcsolat intézményesítését szolgálja egyrészt az adatszolgáltatási kötelezettségek teljesítése a hatóságok felé, másrészt a felek közötti elszámolási, igazolási kötelezettség. A munkaadó - a külön törvény szerinti alkalmi munkavállalói könyvvel történő foglalkoztatás esetét kivéve - a munkaviszony megszűnése, illetve megszüntetése esetén, az utolsó munkában töltött napon köteles a munkanélküli igazolólapot a munkavállalónak átadni.

A felek – különösen a munkáltató – mulasztása kihatással lehet a munkavállaló munkaerő - piaci helyzetére, foglalkoztatási ellátásokra való jogosultságára. Erre figyelemmel a foglalkoztatáspolitikai intézményrendszer keretei között is sor került megtérítési szabályok megalkotására. Ha a bíróság jogerősen megállapította, hogy a munkaadó a munkavállaló

²⁶⁰ Lásd: társadalombiztosítási törvények

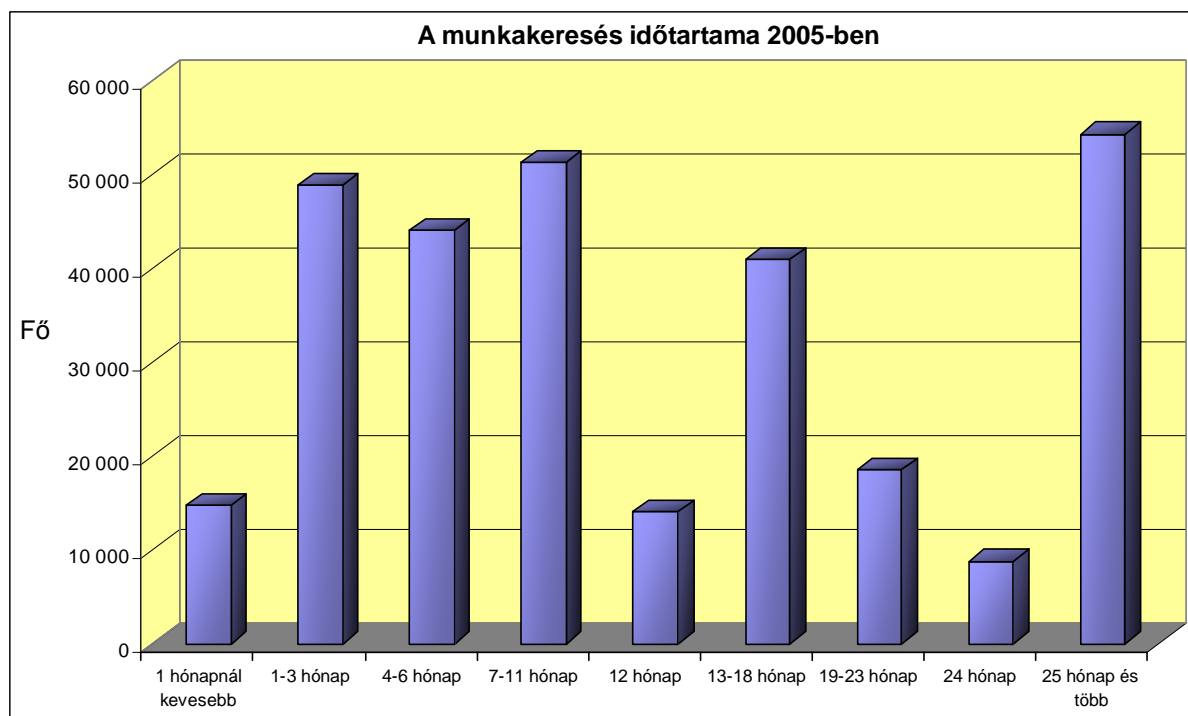
munkaviszonyát jogellenesen szüntette meg, a munkaadó köteles a bíróság határozatának jogerőre emelkedéséig az érintett részére kifizetett munkanélküli járadék és annak járulékai összegét a Munkaerőpiaci Alap szolidaritási alap részébe befizetni. A bíróság a jogerős határozatot a munkaügyi központnak megküldi, amely ennek alapján határoz. A munkaadó és egyéb szerv köteles megtéríteni a jogalap nélkül kifizetett ellátást, ha az ellátás jogalap nélküli kifizetése, mulasztásának vagy a valóságtól eltérő adatszolgáltatásnak következménye és az ellátást visszakövetelni nem lehet. Ha az ellátás jogalap nélküli kifizetéséért a munkaadót vagy egyéb szervet és az ellátásra jogosultat is felelősség terheli, a jogalap nélkül felvett ellátást a közrehatásuk arányában kötelesek visszafizetni, illetve megtéríteni. Ha a közreműködés aránya nem állapítható meg, a felelősöket egyenlő arányban kell megtérítésre, illetőleg visszafizetésre kötelezni.

Ha a munkanélküli ellátásban részesülő személy alkalmi munkavállalói könyvvel rendelkezik, akkor alkalmi foglalkoztatásnak minősülő munkaviszonyát nem kell előre bejelenteni, de alkalmi munkavállalói könyvét a munkanélküli ellátás számfejtése előtt a munkaügyi központ kirendeltsége által megjelölt időpontban be kell mutatnia. A 2005. január 1. napján érvényes szabályok szerint, aki alkalmi munkavállalói könyvvel foglalkoztatott munkanélkülit, annak minden hónapban jelentést kellett tenni a munkaügyi központok felé igazolva tényleges foglalkoztatási napokat, bevallva a járulékfizetést.

2. számú táblázat²⁶¹

A munkakeresés időtartama 2005-ben	Munkakeresők száma	Változás az előző évhez képest
1 hónapnál kevesebb	14800	1800
1-3 hónap	48900	6900
4-6 hónap	44100	4200
7-11 hónap	51300	9500
12 hónap	14100	600
13-18 hónap	41000	7600
19-23 hónap	18600	5300
24 hónap	8800	7500
25 hónap és több	54300	7100
Összesen:	295900	45500

²⁶¹ Forrás: KSH Munkaerő-piaci Helyzetkép 2005., Budapest, 2006., 23. oldal



A fenti táblázat alapján megállapítható, hogy 1 hónapnál rövidebb időtartam alatt – ami a munkanélküli és a foglalkoztatáspolitikai szempontjából is a legkedvezőbb időtartam a munkakeresőknek csak mintegy 5%-a tudott elhelyezkedni. 1-3 hónap, 4-6 hónap, valamint 7-11 hónap alatt arányaiban hasonló számú munkanélküli helyezkedett el. 1-3 hónap alatt 16,5%, 4-6 hónap alatt 14,9%, 7-11 hónap alatt 17,3%. Megállapítható, hogy a 12 hónapon belül elhelyezkedni nem tudóknak mintegy fele talál csak állást a következő egy éven belül. 24 hónapot meghaladóan elhelyezkedni nem tudók aránya viszont igen magas 18,3%. Tartósan, vagyis egy éven túl regisztrált munkanélküli a bejelentett munkanélküliek 46,2%-a, mely szám arányaiban nagyon magas hiszen a tartós munkanélküliek számára az aktív és a passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök is már nehezen képesek segítséget nyújtani. A munkakeresés átlagos időtartama 2005-ben 16,3 hónap volt mely 2004-hez képest 0,3 hónappal csökkent. Ez az időtartam az ellátás folyósításának maximális időtartamát több, mint 7 hónappal meghaladja, amikor is már bizonytalan a munkanélküliek ellátása, így az államnak más ellátórendszeren keresztül is gondoskodnia kell munkaerőpiacról kikerült személyekről. A 16,3 hónapos átlagos munkanélküliség már a tartós munkanélküliség állapotot jelenti, akik részére már nem jár munkanélküli járadék, hanem életkortól függően nyugdíj előtti munkanélküli segély, illetőleg álláskeresést ösztönző juttatás állapítható meg. Ezek az ellátások hatékonyan nem tudják a tartós munkanélküliek helyzetét kezelni, akik evégett a szociális ellátórendszer aktív részeseivé váltak, a rendszeres szociális segélyben részesülők többségét képezve. A 2005 novemberétől bekövetkező jogszabályi változások egységesítik a járadékot követő ellátási formákat, ezzel törekedve a tartósan munkanélküli, de a munkaerőpiacra visszavezethető réteg helyzetének a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszerén belül történő kezelésére.

Összehasonlító adatok alapján látható, hogy arányaiban a 7-11 hónap alatt elhelyezkedők száma nőtt leginkább az előző évhez képest. Ez az adat igazolható azáltal is, hogy a munkanélküli ellátás maximum 270 napos (nagyjából 9 hónapos) időtartama semmiképpen nem rövidíthető le.

Ezzel együtt megállapítható az is, hogy a munkanélküli járadék folyósításának időszaka alatt kevésbé motivált a munkanélküli az elhelyezkedésre, mint a járadékos időszak utolsó harmadában, amikor már realizálódik a járadék megszűnésének veszélye. A motiváció jelentősége pedig nem hanyagolható el, hiszen a foglalkoztatáspolitikai eszközeinek elsődleges célja a munkaerő-piaci helyzet egyensúlyban tartása. A 2005. novemberi, következőkben ismertetésre kerülő, jogszabályi változások elsődleges célja – ahogyan azt részletesen is elemezni fogom –, hogy a munkanélküliek munkahely keresését elősegítsék. Ennek érdekében alapvető elnevezésbeli és ellátás - folyósítási változásokra is sor kerül, a munkanélküliek ellátásai álláskeresési ellátások lesznek. A statisztikai adatok is jól láthatóan tükrözték ezen változtatás szükségességét, valamint a motiváció kérdésének központba helyezését.

3.3.2. A passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök 2005. évi átfogó reformja

A 2005. január 1. napján hatályos szabályozás még 2005. évben jelentősen átalakult. Az FtL megalkotásától számítva a 2005. november 1. napján hatályba lépett szabályozás az FtL legjelentősebb módosítása volt, amely alapjaiban változtatta meg az ellátórendszer felépítését, az ellátások rendszerét.

A 2005. évi LXX. törvény miniszteri indokolása szerint a módosítás célja a munkára ösztönzés erősítése volt. Ennek tényleges technikai változásai is történtek, de volt ideológiai, elnevezésbeli változtatás is. A munkanélküli fogalmát a törvényben az álláskereső fogalma váltja fel. A megváltozott elnevezések megváltozott tartalmat is takarnak.

A magyarországi munkaerő - piaci helyzet alapvető jellemzője, hogy az alacsony foglalkoztatottsággal alacsony munkanélküliség párosul. A munkahelyekről kikerülők vagy oda be sem jutók egyre távolabb kerülnek a munkaerőpiactól. Ezért a jogalkotó szándéka szerint be kell vonni, fokozottabban aktivizálni kell azokat, akik munka nélkül vannak, inaktívak, elvesztették munkavégző képességüket, illetve a fiatalokat, akik nem szereztek megfelelő képzettséget, vagyis mindazokat, akiknek képességei, ismeretei nem felelnek meg a keresleti, a munkáltatói követelményeknek.

A munkanélküli ellátórendszer átfogó módosításának elsődleges célja volt – ahogyan azt már említettem – a munkára ösztönzés erősítése. Az álláskeresés támogatása az Állami Foglalkoztatási Szolgálat alapfeladata, ezért az a cél, hogy a munkát kereső, munkaképes emberek a munkaügyi szervezet ügyfelei legyenek. A módosítás olyan szabályokat tartalmaz, amelyekből egyértelművé válik, hogy csak az részesülhet Állami Foglalkoztatási Szolgálat szerveitől ellátásban, aki maga is aktívan keres munkát. Egyes 2005. január 1. napján hatályos állapot szerint még létezőként ismertetett korábbi ellátások (nyugdíj előtti munkanélküli segély, álláskeresést ösztönző juttatás) megszűnnek, de úgy hogy az álláskeresést ösztönző juttatás egyes bevált elemeit továbbra is megmaradnak hozzáigazítva az álláskeresők járadék rendszeréhez és beépítve az álláskeresési segélybe. Az intenzív álláskeresés az új támogatási rendszerben már a támogatás folyósításának kezdetétől alapfeltétel, annak hiányában ellátás egyáltalán nem folyósítható. A nyugdíj előtti munkanélküli - segély is beépült az álláskeresési segély rendszerébe.

A passzív foglalkoztatáspolitikát érte a legnagyobb változás, a munkanélküli ellátórendszer átalakult az álláskeresők támogatási rendszerévé. A munkanélküli - járadékot 2005. november

1-jétől az álláskeresési járadék váltotta fel, és a 2006. január 1-jétől külön nyílik lehetőség a vállalkozói járadék megállapítására.

A törvénymódosítás a munkanélküli járadék helyett az álláskeresők új támogatásaként vezette be az álláskeresési járadékot. Az álláskeresési járadék új feltételei ötvözik az 1991. évi ellátórendszer egyes elemeit és egyes, átalakulás előtt alkalmazott elvek mentén meghatározott feltételeket. Ennek megfelelően egy vegyes típusú, biztosítási és szociális elemeket is tartalmazó járadékrendszer jött létre, amely a szociális biztonság javítása mellett erősíti a biztosítási elvet, emellett fokozottan ösztönöz az állások felkutatására és a munkahelyek, munkaalkalmak elfogadására. Ezt részben azzal kívánja elérni, hogy az ellátás mértéke az idő előrehaladtával fokozatosan csökken. A magyar segélyezési szabályok a német mintához hasonló kétfokú segélyezési rendszerré alakulnak át. A gyakorlati tapasztalatok bizonyították, hogy a munkanélküliség első hónapjaiban jóval nagyobb az esély az újbóli elhelyezkedésre, mint a tartós munkanélküliség esetén. Erre figyelemmel a törvény az álláskeresési járadék folyósítási idejét két szakaszra bontja: Az első szakaszban, amelynek időtartama a folyósítási idő fele, de legfeljebb 91 nap, az álláskeresési járadék összege a korábbi átlagkereset 60 százaléka, fix összegű alsó és felső határ mellett. A járadék alsó határa a kötelező legkisebb munkabér 60 százaléka, a felső határ pedig a munkanélküli járadék jelenlegi felső határánál lényegesen magasabb, a kötelező legkisebb munkabér 120 százaléka lett. A második szakasz időtartama a hátralévő jogosultsági napok száma, legfeljebb 179 nap. A járadék mértéke ebben a szakaszban egységesen a kötelező legkisebb munkabér 60 százaléka. Ha a korábbi átlagkereset a járadék alsó határánál alacsonyabb, a járadék összege mindkét szakaszban megegyezik az átlagkeresettel. A szociális ellátórendszerből átvett öregségi nyugdíj legkisebb összegéhez igazodó ellátást egy arányos biztosítási elvek alapján meghatározott járadék váltja fel, ahol a szociális jegyet még fenntartja, hogy a járadékos időszak második felében, jövedelemtől függetlenül, de a minimálbér alapján kerül a járadék összege meghatározásra.

Az álláskeresési járadék - több más feltétel egyidejű fennállása esetén - annak az álláskeresőnek állapítható meg, aki a munkanélkülivé válását megelőző négy éven belül legalább 365 nap munkaviszonyal rendelkezik. Tekintettel arra, hogy egy járadéknap jogosultsághoz öt nap munkaviszonyban töltött idő szükséges, az álláskeresési járadék folyósításának legrövidebb időtartama 73 nap lesz, míg leghosszabb időtartama továbbra is 270 nap. Az álláskeresési járadék összege a korábbi átlagkereset 60% százaléka, alsó- és felső határa azonban elszakad a nyugdíjminimum összegétől, és a kötelező legkisebb munkabérhez igazodik.

A járadék - folyósítás szüneteltetési és megszüntetési esetei megmaradnak. A járadékfolyósítás megszüntetése esetén a fel nem használt, a korábbi munkaviszonyban töltött napokat az újabb járadék megállapításakor be kell számítani. Az álláskeresőt terhelő intenzív munkakeresés kiemelt szerepét támasztja alá, hogy a járadékfolyósítást akkor is meg kell szüntetni, ha az álláskereső az álláskeresési megállapodásban foglaltakat neki felróható okból nem teljesíti. Az álláskereső elhelyezkedését ösztönözheti az a módosítás, amely szerint, ha a munkanélküli az álláskeresési járadék folyósításának ideje alatt teljes, vagy legalább napi négy órás határozatlan időtartamú munkaviszonyt létesít, és munkaviszonya folyamatosan fennáll, kérelmére a járadékfolyósítási időből még fennmaradó időtartamra járó juttatás összegének felét egy összegben ki kell fizetni. Ebben az esetben a folyósítási időből még fennmaradó időtartamot úgy kell tekinteni, mintha az álláskereső álláskeresési járadékban részesült volna.

Az az elv érvényesül, hogy az álláskeresők támogatási rendszere bevezetésének eredményeként ne kerüljön hátrányosabb helyzetbe egyik munkanélküli csoport sem. Ennek érdekében azoknak az álláskeresőknek a részére, akik 180 nap álláskeresési járadékra szereztek jogosultságot, és a járadék folyósítási idejét kimerítették, de még nem találtak munkát, álláskeresési segélyt kell megállapítani. Az álláskeresési segélyre jogosultaknak ez a köre azt a személyi kört öleli fel, amely az új szabályozás hatálybalépését megelőzően álláskeresést ösztönző juttatásra volt jogosult. Ugyancsak álláskeresési segélyt lehet megállapítani a jövőben azok részére, akik az álláskeresővé válást megelőző négy éven belül rendelkeznek ugyan a korábbi szabályozás szerinti kétszáz nap munkaviszonnyal, de a feltételek megváltozása miatt (a törvény szerint az álláskeresési járadékra való jogosultság esetében a 200 nap 365 napra emelkedett) nem szereztek jogosultságot álláskeresési járadékra. Ebbe a csoportba azok az álláskeresők tartoznak, akik a jelenlegi járadékjogosultsági feltételek mellett már 200 munkaviszonyban töltött nap után 40 nap munkanélküli járadékot kaphatnának, de a jogosultsági idő emelése miatt nem kerülnek be az álláskeresési járadékrendszerbe. Az álláskeresési segély nélkül évente több, mint 84 ezer fő esett volna el az álláskeresési támogatástól a korábbi helyzethez képest, ami egynegyede az összes jogosultnak. Végül, de nem utolsósorban az álláskeresési segélyre jogosultak harmadik csoportját azok az álláskeresők alkotják, akik korábbi szabályozás szerint nyugdíj előtti munkanélküli segélyre voltak jogosultak.

A törvénymódosítás alapján az Ft. az álláskeresési segély folyósítási idejét az előzőekben ismertetett három csoport vonatkozásában differenciáltan állapítja meg. Az álláskeresési segély folyósítási ideje az álláskeresési járadék folyósítási idejét kimerített álláskeresők esetében 90 nap, ha azonban az álláskereső az 50. életévét betöltötte 180 nap. A folyósítási idő szintén 90 nap azok esetében, akik az álláskeresővé válásukat megelőző négy évben rendelkeznek ugyan 200 nap munkaviszonnyal azonban álláskeresési járadékra nem szereztek jogosultságot. A nyugdíjhoz közelálló életkorú álláskeresők esetében a módosítás az álláskeresési segély folyósítási időtartamát nem konkrét számmal határozza meg, hanem úgy rendelkezik, hogy esetükben az álláskeresési segély az öregségi nyugdíj jogosultság megszerzéséig terjedő időtartamra folyósítható.

A segélyezési rendszertől természetesen kevésbé várható el, hogy munkára ösztönözzön, de az igen, hogy az ellenősztönző hatása minimális legyen. Ehhez az is szükséges, hogy a munkavállalás ne jelentse automatikusan a segély azonnali elvesztését. Ezért az álláskeresési segély folyósítása alatt is megengedett az alkalmi munkavállalói könyvvel történő munkavégzés, de eltérően az álláskeresési járadék folyósítása alatt végzett alkalmi munkavállalástól, az ebből származó kereset az álláskeresési segély folyósítását nem befolyásolja. Ettől eltekintve az álláskeresési segély megszüntetésének és szüneteltetésének szabályai többségében megegyeznek az álláskeresési járadék megszüntetésének és szüneteltetésére vonatkozó szabályozásával. Ettől csupán a nyugdíjkorhatárhoz közelállók esetében tartalmaz eltérő szabályozást a törvény. Ebben az esetben ugyanis kereső tevékenység folytatása az álláskeresési segélynek nem a megszüntetését, hanem a szüneteltetését eredményezi. Ennek indoka, hogy megszüntetés esetében az álláskeresési segélyt újból meg kell állapítani, amely az idő múlására figyelemmel a jogosultsági feltételek elvesztéséhez vezetne.

A munkanélküli ellátó rendszer átalakítása miatt módosításra került az Ft. költségtérítésre vonatkozó szabálya. Az álláskereső részére az álláskeresők támogatása, valamint a vállalkozói járadék megállapításával, valamint a munkahelykereséssel kapcsolatos – ideértve a lakóhelyétől a munkaügyi központhoz történő oda- és visszautazást, valamint a munkaügyi

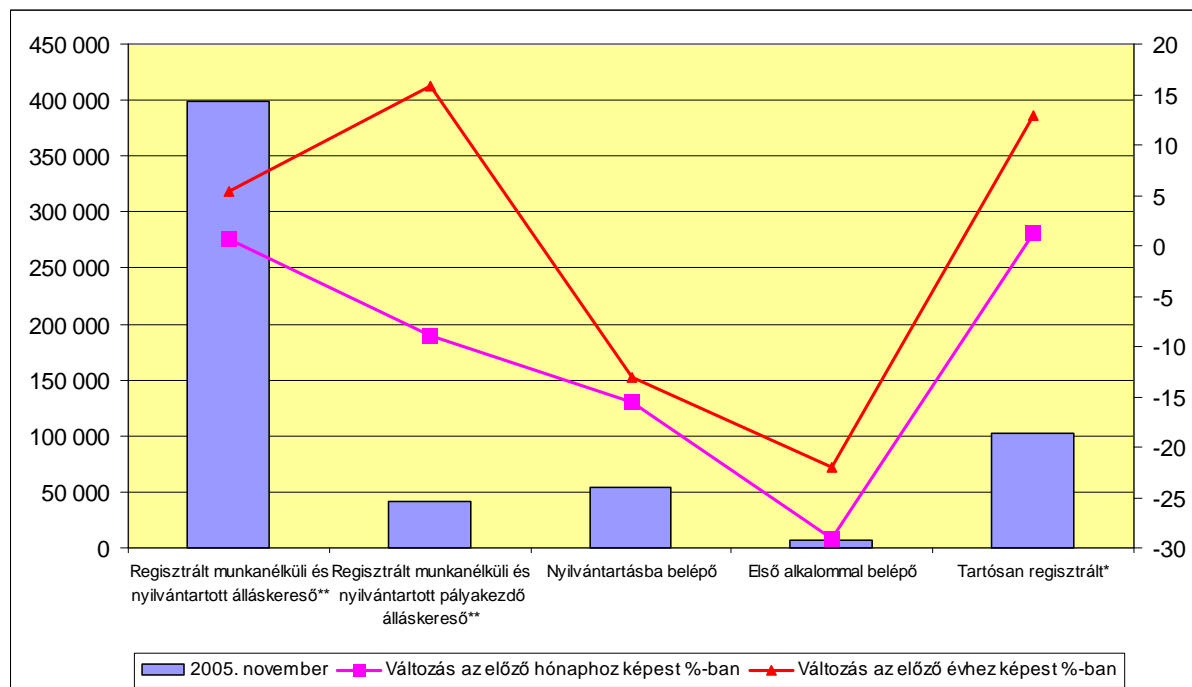
központ által kezdeményezett foglalkozás - egészségügyi szakvélemény beszerzéséhez szükséges utazást is –, a tömegközlekedési eszköz igénybevételével felmerült indokolt helyközi utazási költséget meg kell téríteni. Jogszabály az álláskereső részére a felsorolt okokból felmerült, indokolt helyi utazási költségek megtérítéséről is rendelkezhet.

3. számú táblázat²⁶²

Megnevezés	2005. novembe r	Változás az előző hónaphoz képest		Változás az előző évhez képest	
		főben	%-ban	főben	%-ban
Regisztrált munkanélküli és nyilvántartott álláskereső**	399013	2485	0,6	20276	5,4
Regisztrált munkanélküli és nyilvántartott pályakezdő álláskereső**	41902	-4101	-8,9	5728	15,8
Nyilvántartásba belépő	54032	-10001	-15,6	-8177	-13,1
Első alkalommal belépő	7498	-3065	-29,0	-2114	-22,0
Tartósan regisztrált*	102357	1356	1,3	11698	12,9

* Egy éve vagy annál régebben megszakítás nélkül minden hónapban szerepelt a regisztrált munkanélküliek állományában

** Az Ft. 2005. november 1-jei változásával összhangban



A munkanélküli - ellátások álláskeresői ellátásokká való átalakulásának hatásai az álláskeresőkön belüli megoszlásban is alig mutathatók ki. A nyilvántartásba belépők számának csökkenése nem kimutathatóan hozható összefüggésbe a jogi szabályozás

²⁶² Forrás: www.afsz.hu/statisztikak/havigyorsjelentés

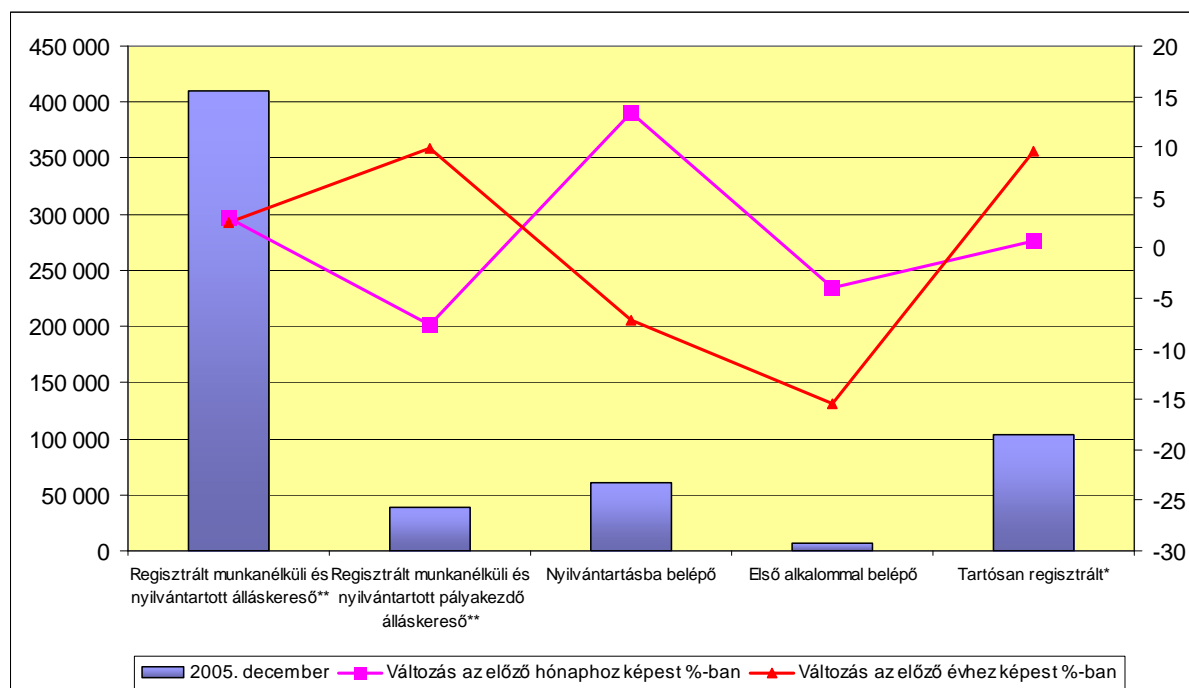
átalakulásával. Különösen a 2005. decemberi adatokra figyelemmel, ahol is már a nyilvántartásba belépők számának növekedése figyelhető meg.

4. számú táblázat²⁶³

Megnevezés	2005. december	Változás az előző hónaphoz		Változás az előző évhez	
		főben	%-ban	főben	%-ban
Regisztrált munkanélküli és nyilvántartott álláskereső**	410649	11636	2,9	10052	2,5
Regisztrált munkanélküli és nyilvántartott pályakezdő álláskereső**	38726	-3176	-7,6	3476	9,9
Nyilvántartásba belépő	61277	7245	13,4	-4710	-7,1
Első alkalommal belépő	7205	-293	-3,9	-1324	-15,5
Tartósan regisztrált*	103099	742	0,7	9049	9,6

* Egy éve vagy annál régebben megszakítás nélkül minden hónapban szerepelt a regisztrált munkanélküliek állományában

** Az Ft. 2005. november 1-jei változásával összhangban



2006-ban a foglalkoztatottak létszáma kis mértékben növekedett, éves átlagban 3.930.000 fő minősült foglalkoztatottnak 29.000 fővel többen, mint az előző évben és 325.000 fővel többel mint a mélypontot jelentő 1996-ban.²⁶⁴ Emellett a munkanélküliek létszáma is közel 13.000

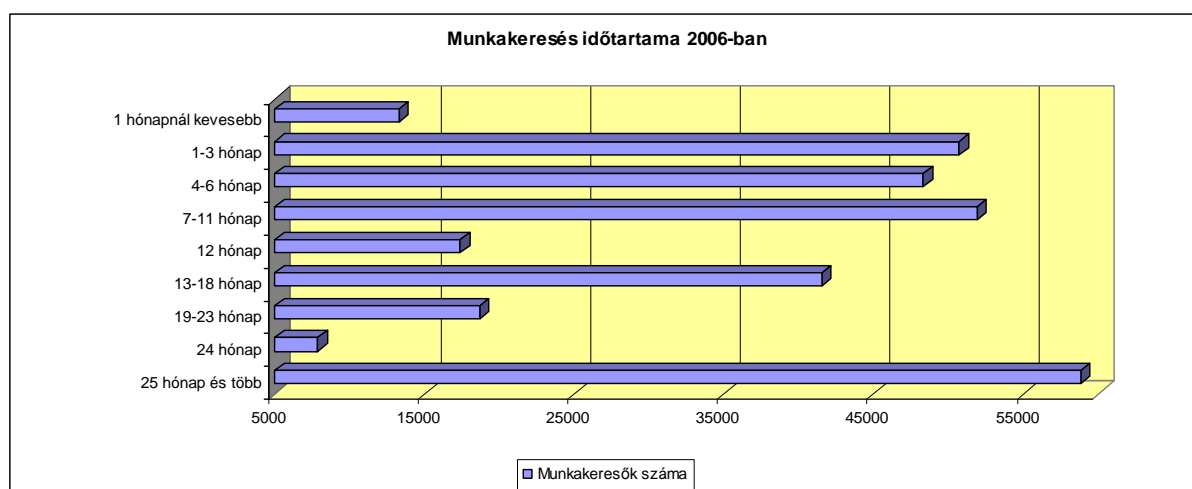
²⁶³ Forrás: www.afsz.hu/statisztikak/havigyorsjelentés

²⁶⁴ Forrás: KSH Munkaerő-piaci Helyzetkép 2006., Budapest, 2007., 5. oldal

fővel növekedik, és mint ahogy az az általunk is közölt statisztikai adatsorok alapján is látható, fokozatosan emelkedik. A munkaerő - piaci aktivitás fokozódás ellenére is kimutatható a passzív ellátást igénybevevők számának növekedése, illetőleg a szociális ellátórendszerből történő ellátást igénybevevők száma. A fentiek is azt a hipotézisünket támasztják alá, amelyekről már szót ejtettünk, nevezetesen a jogalkotási folyamatok a tényleges foglalkoztatási helyzet kezelését szolgáló jogi környezet kialakításával késedelembe vannak.

5. számú táblázat²⁶⁵

A munkakeresés időtartama 2006-ban	Munkakeresők száma	Változás az előző évhez képest
1 hónapnál kevesebb	13330	-1500
1-3 hónap	50700	1800
4-6 hónap	48300	4200
7-11 hónap	51900	600
12 hónap	17400	3300
13-18 hónap	41500	500
19-23 hónap	18700	100
24 hónap	7900	-900
25 hónap és több	58800	4500
Összesen:	308500	12600



A 2005. novemberi módosítás hatásai a 2006. évi statisztikai adatsorok tükrében alig-alig mutathatóak ki. Az álláskeresők száma összességében 4%-kal nőtt, strukturálisan hátrányára változott azzal, hogy az 1 hónapnál rövidebb ideig munkakeresők száma csökkent, a hosszabb időn keresztül állást keresők száma emelkedett. Szintén előnytelen változás, hogy a munkakeresés átlagos időtartama 16,5 hónapra, azaz 0,2 hónappal emelkedett.

3.3.3. A passzív eszközök változása napjainkig

²⁶⁵ Forrás: KSH Munkaerő-piaci Helyzetkép 2006., Budapest, 2007., 33. oldal

A 2005. november 1. napján hatályba lépő átfogó, koncepcionális változásokat követően a jogi szabályozás 2007. január 1. napjáig változatlan maradt. A 2007. január 1-jétől bekövetkezett változtatások a passzív foglalkoztatáspolitikai eszközöket alapjaiban nem érintették, csak pontosító szabályok születtek. Ilyen változás, hogy az uniós szabályozással összhangban a munkaügyi központokra való jogszabályi hivatkozást felváltotta az állami foglalkoztatási szerv megjelölés. Az álláskereséssel összefüggő feladatok teljesítésére vonatkozó szabályok pontosítására az intenzív munkahelykeresés, a munka világába történő beilleszkedés elősegítése érdekében volt szükség.

Nagyobb változás volt, hogy az álláskeresési járadék szempontjából vizsgált megelőző négy éves időtartamba nem számít bele a nappali tagozaton való tanulmányok folytatása. Vagyis a nappali tagozatos tanulmányok ideje nem jogosít álláskeresési járadékra. Ez az előírás összhangban van azzal a szabállyal, hogy a pályakezdő munkanélküliek részére nem állapítható meg álláskeresési járadék. Eddigi pozitív kivétel volt ez alól, hogy ha már munkaviszonyban állt a munkanélkülivé válását megelőző négy éven belül, akkor a jogosító idő keretei között a nappali tagozatos tanulmányok időtartama is beszámításra került. A 2006. évi CXIII. törvénybe foglalt módosítást követően erre a továbbiakban nincsen lehetőség. A pályakezdőkkel szemben alkalmazott eljárás egységesedett, azonban a pályakezdők hátránya a foglalkoztatáspolitikai eszközök igénybevételénél ezzel is erősödött.

Szintén a 2005. november 1. napjától bekövetkezett változás volt az álláskeresési megállapodás intézményének a bevezetése. Az Flt. fogalom meghatározása szerint álláskeresési megállapodás az álláskereső a munkaügyi központ kirendeltségénél történő jelentkezései gyakoriságát, az álláskeresőnek az álláskeresése érdekében folytatott tevékenységének, a munkába lépés vállalt időpontjának, az álláskereső által keresett munkahely főbb jellemzőinek meghatározását tartalmazza.

Az álláskeresési megállapodásra vonatkozó szabályok elrendelték, hogy az álláskeresőként nyilvántartott személyek együttműködési kötelezettségének módját és formáit álláskeresési megállapodásban kell rögzíteni, és a megállapodás - elvileg bármely pontjának - megszegése súlyos jogkövetkezményekkel jár. A megállapodás tartalmának esetleges, és a kötelezettségek pontatlan, nem egyértelmű meghatározásának, valamint azok teljesítése szubjektív megítélésének megelőzése érdekében, a módosítás pontosította a szabályokat.

Az álláskereső helyzetének rendezése, az álláskeresői státuszhoz kapcsolódó jogos érdekeinek védelme érdekében törvényi szinten, tételesen felsorolásra kerülnek a kötelezettségek, melyek megszegése hátrányos jogkövetkezményekkel jár. A törvény egyértelműen meghatározza az egyes kötelezettségzegésekhez rendelt szankciókat és azok pontos mértékét. Az álláskeresési megállapodás törvényi szinten csak abban az esetben kötelező, amikor az együttműködési kötelezettség teljesítésének sajátos körülményei ezt szükségessé teszik, így ha az álláskereső munkanélküli státuszára tekintettel ellátásban részesül. Természetesen nincs akadálya annak sem, hogy megállapodást kössenek azzal az ügyféllel, akinek az együttműködési kötelezettségét álláskeresési megállapodásban célszerű szabályozni.

Az álláskeresési megállapodásra vonatkozó rendelkezésekkel való összhang megteremtése érdekében módosításra került az Flt.-nek az álláskereső fogalmát meghatározó rendelkezése, melynek lényege, hogy az álláskereső fogalomnak nem az álláskeresési megállapodás megkötése, hanem az együttműködési kötelezettség teljesítése lett az eleme.

A 2005 novemberi előírások szerint álláskereső: az a személy, aki a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel rendelkezik, és oktatási intézmény nappali tagozatán nem folytat tanulmányokat, és öregségi nyugdíjra nem jogosult, és az alkalmi foglalkoztatásnak minősülő jogviszony kivételével munkaviszonyban nem áll és egyéb kereső tevékenységet sem folytat, és az előzőekben meghatározott körülményeiben bekövetkezett változást annak bekövetkeztétől számított 8 napon belül bejelenti a munkaügyi központ kirendeltségének, maga is aktívan keres munkahelyet, és elhelyezkedése érdekében a munkaügyi központ kirendeltségével álláskeresői megállapodást köt, a megfelelő munkahelyre szóló állásajánlatot elfogadja, és akit a munkaügyi központ kirendeltsége álláskeresőként nyilvántart. A 2007. január 1. napjával megállapított fogalom egyszerűsített az addigi szabályozást ennek értelmében álláskereső: az a személy, aki a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel rendelkezik, és oktatási intézmény nappali tagozatán nem folytat tanulmányokat, és öregségi nyugdíjra nem jogosult, és az alkalmi foglalkoztatásnak minősülő jogviszony kivételével munkaviszonyban nem áll, és egyéb kereső tevékenységet sem folytat, és elhelyezkedése érdekében az állami foglalkoztatási szervvel együttműködik, és akit az állami foglalkoztatási szerv álláskeresőként nyilvántart. Vagyis az együttműködés egyszerűsítése érdekében a körülményekben bekövetkezett változás bejelentése már nem szerves része az álláskereső definíciójának, mint ahogy az eljárási szabályok sem képezik a fogalom részét. Ezzel összhangban az álláskeresői megállapodás megkötése sem lehet meghatározója az álláskeresőnek. Az eljárási típusú előírásokat az együttműködési kötelezettség összefoglaló előírása, fogalmi szintű kiemelése váltotta fel.

Ugyanezen logika mentén az álláskeresői járadék megszüntetése vonatkozó előírások közül is kikerül az álláskeresői megállapodás megszegése, helyette a hivatalból történő törlés esete kerül nevesítése, mely egyértelműen kötelezettségszegéssel eredhet.

Az álláskeresői segély folyósítására vonatkozó előírások is pontosításra kerültek, melynek értelmében egyértelművé vált, hogy az álláskeresői segély – a törvényi kritériumok mentén – több alkalommal is igénybe vehető.

A jogszabályi módosítás hatásait a munkaerő - piaci folyamatok is befolyásolják. Szerkezetileg a passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök jogi szabályozása 2007-ben nem változott, így a statisztikai adatok változása kevésbé a jogi szabályozás módosulására vezethető vissza.

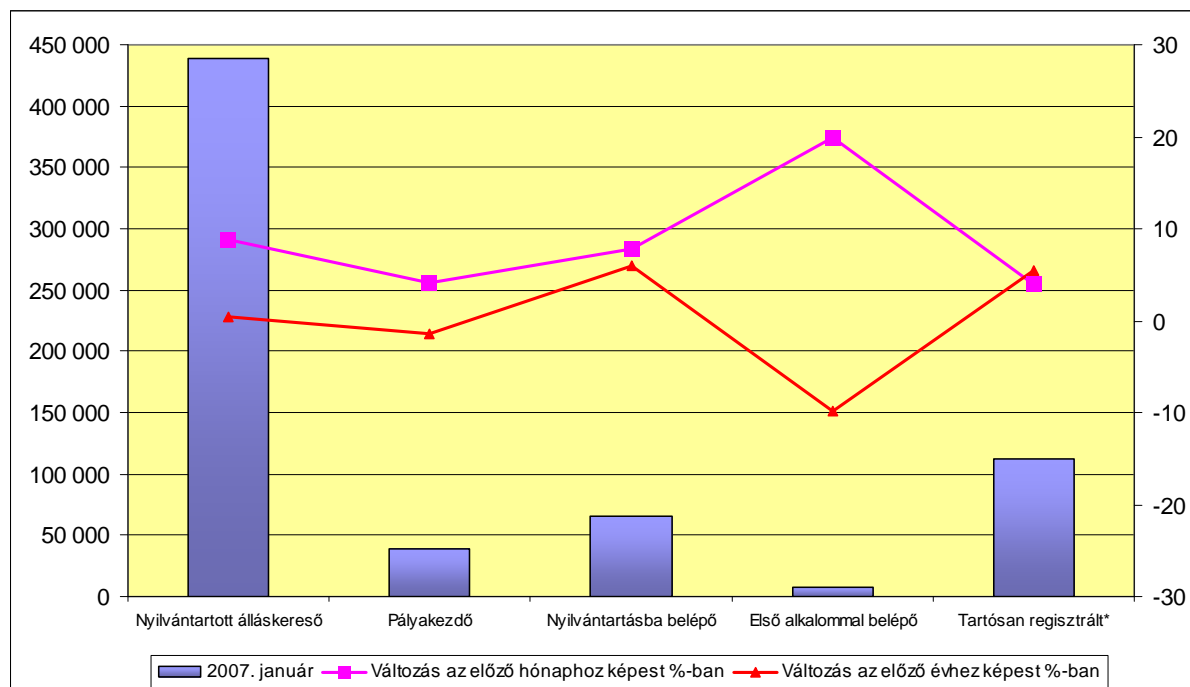
6. számú táblázat²⁶⁶

Megnevezés	2007. január	Változás az előző hónaphoz		Változás az előző évhez	
		főben	%-ban	főben	%-ban
Nyilvántartott álláskereső	438748	35309	8,8	2272	0,5
Pályakezdő	38453	1558	4,2	-600	-1,5
Nyilvántartásba belépő	66135	4771	7,8	3743	6,0

²⁶⁶ Forrás: www.afsz.hu/statisztikak/havigyorsjelentés

Első alkalommal belépő	7778	1292	19,9	-843	-9,8
Tartósan regisztrált*	112004	4239	3,9	5847	5,5

* Egy éve vagy annál régebben megszakítás nélkül minden hónapban szerepelt a nyilvántartásban



A fenti táblázat alapján megállapítható, hogy az előző évhez képest az első alkalommal belépők száma csökkent, azonban a nyilvántartásba belépők és a tartósan regisztráltak száma viszont nőtt, ami azt jelenti, a foglalkoztatáspolitikai eszközök hosszú távon, hatékonyan nem csökkentették az álláskeresővé válás kockázatát, hiszen nőtt azoknak a száma, akik visszakerültek a foglalkoztatáspolitikai ellátórendszer keretei közé. A tartós álláskereső pedig a foglalkoztatáspolitikai kiemelt célcsoportját képezik, statisztikai adatok alapján kimutathatóan mind az iskolázottságuk, mind a koruk kedvezőtlenebb az álláskereső populációján belül. Mindezt tapasztalati tényezők alapján alátámaszthatjuk azzal, hogy a munkába visszavezetést nehezíti, hogyha hosszú időre kiesik az érintett a strukturált életvitelből, szakmai tudása elavul, sokszor pedig területileg sem találkozik a munkaerőpiacon jelen lévő kereslettel.²⁶⁷

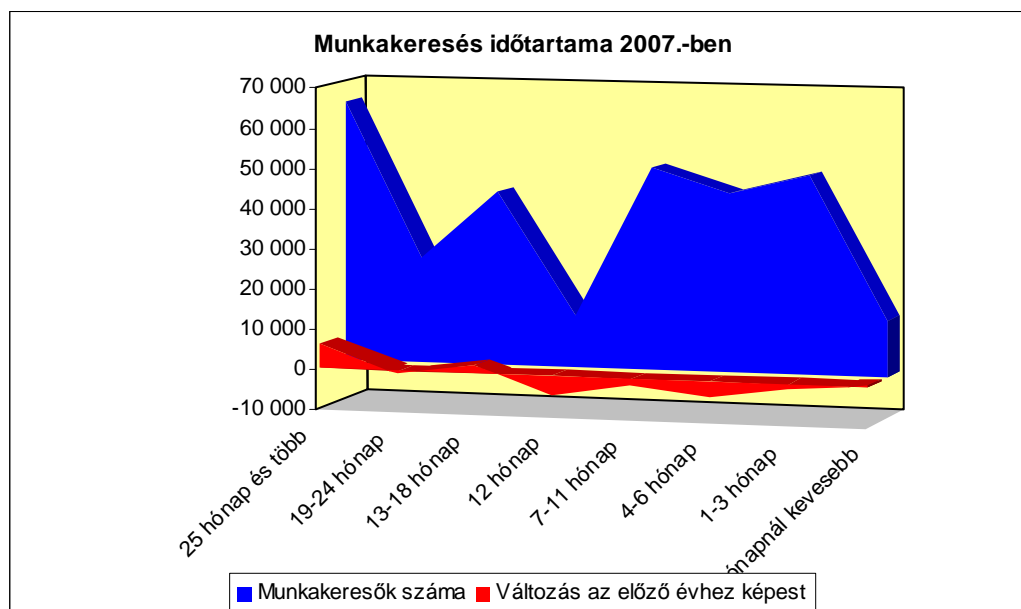
7. számú táblázat²⁶⁸

A munkakeresés időtartama 2007-ben	Munkakeresők száma	Változás az előző évhez képest
1 hónapnál kevesebb	13800	470
1-3 hónap	49400	-1300
4-6 hónap	44300	-4000
7-11 hónap	50100	-1800

²⁶⁷ Forrás: ÁFSZ Munkaerőpiaci Helyzetkép 2007. évi összefoglaló., Budapest, 2008., 29. oldal

²⁶⁸ Forrás: http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xtabla/mpiacal/mpal9807_03_08.html (2010. augusztus 28.)

12 hónap	12700	-4700
13-18 hónap	43300	1800
19-24 hónap	26000	-600
25 hónap és több	64900	6100
Összesen:	304500	-4000



A korábban bemutatott adatsorokkal egybevetve a fenti táblázat számait bizonyos átrendeződés figyelhető meg, ezek közül szükséges kiemelni, hogy az 12 hónapnál rövidebb munkakeresések száma csökkent és a 25 hónapnál hosszabb ideje állást keresők száma arányaiban jelentős, 9,39 %-os növekedést mutat. Mindez annak ellenére történik, hogy a munkakeresők száma az előző évhez képest 4000 fős csökkenést mutat.

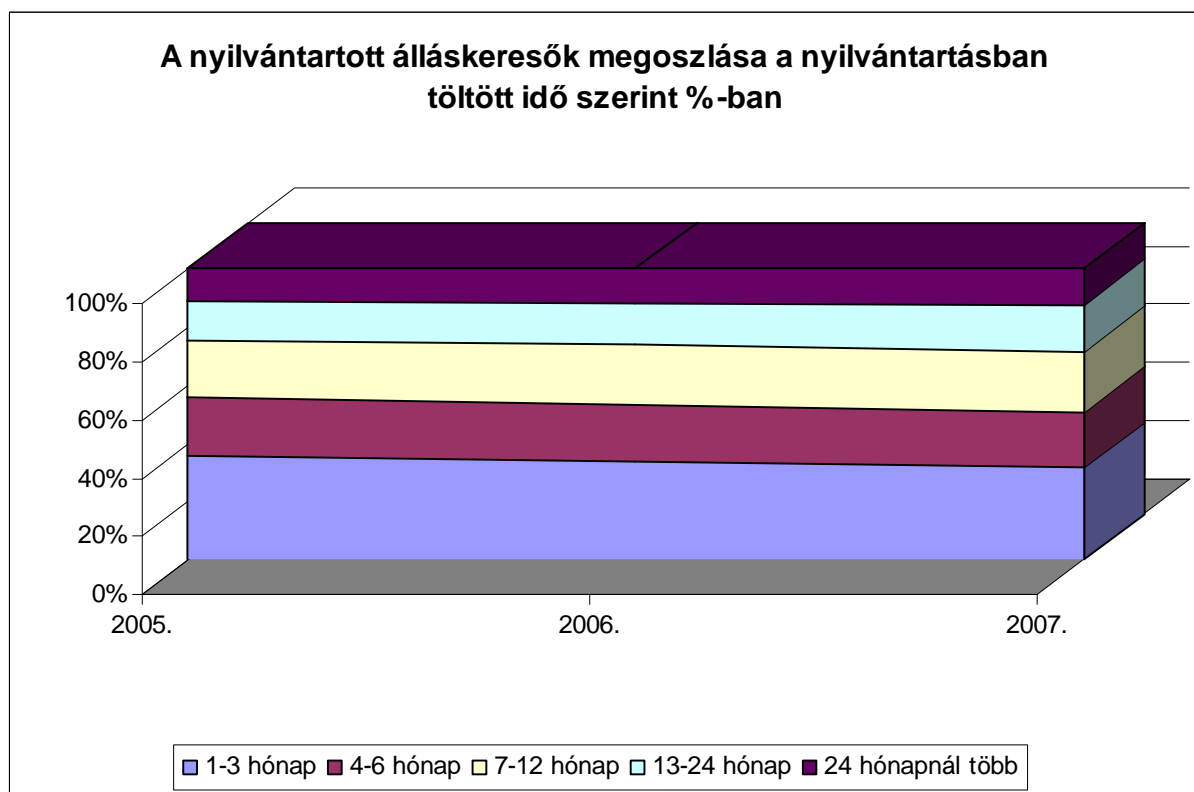
A következő összesítő táblázat másként rendezve tartalmazza az előzőekben bemutatott adatokat, így megállapítható, hogy a 12 hónapnál kevesebb ideig állást keresők aránya 2005 és 2007 között 3,8%-kal csökkent, vagyis jelentősen megnövekedett a tartósan munkanélküliek aránya az összes munkát kereső viszonylatában, hiszen számuk 24,5%-ról 28,3%-ra emelkedett. A statisztikai adatok alapján tehát azt állapíthatjuk meg, hogy a 2005. november 1. napján hatályba lépett, a passzív foglalkoztatáspolitikai eszközöket szerkezetében átalakító jogszabályi módosítás nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A 2005. és 2007. közötti gazdasági folyamatok sem indokolják a növekedést. Az álláskeresőként nyilvántartott réteg esetében nem hagyható figyelmen kívül azonban az sem, hogy sokan az aktív eszközök igénybevétele érdekében adják fel lappangó inaktív státuszukat és regisztrálják magukat álláskeresőként. Így az aktív eszközök elemzése körében akár választ találhatunk a munkaerő - piaci folyamatok által nem indokolt létszámnövekedésre.

8. számú táblázat²⁶⁹

A nyilvántartott álláskeresők megoszlása a nyilvántartásban töltött idő szerint

²⁶⁹ Forrás: ÁFSZ Munkaerőpiaci Helyzetkép 2007. évi összefoglaló., Budapest, 2008., 28. oldal

	2005.	2006.	2007.
	Megoszlás, %		
1-3 hónap	36,1	33,7	31,6
4-6 hónap	19,7	19,9	19,1
7-12 hónap	19,7	20,4	21
12 hónapnál kevesebb összesen	75,5	74	71,7
13-24 hónap	13,6	14,5	15,9
24 hónapnál több	10,9	11,6	12,5
12 hónapnál több összesen	24,5	26	28,3
Mindösszesen	100	100	100



A 2006. évre vonatkozó adatokkal szemben 2007-ben már a nyilvántartott álláskeresők 31%-a valamilyen passzív álláskeresési ellátásban részesült. 22,4%-uk álláskereséséi járadékban, 8,7%-uk álláskeresési segélyben részesült. A fennmaradó létszám a szorosan vett foglalkoztatáspolitikai rendszerből kiesik, hiszen 31,2% rendszeres szociális segélyben részesült viszont a nyilvántartott álláskeresők közel 40%-a ellátásban egyáltalán nem részesült.²⁷⁰ Az adatsorok arra engednek következtetni, hogy a többlépcsős segélyezési típusú ellátási forma arányai nem követték az igényjogosultak megoszlását. Megállapítható, hogy a szociális ellátórendszer keretében ellátottak vonatkozásában azok az álláskeresésre ösztönző jogszabályi rendelkezések már nem érvényesülnek, amelyek a foglalkoztatáspolitikai keret között meghatározásra kerültek. Ezen megállapítás kapcsán azonban nem szabad arról sem megfeledkeznünk, hogy a két ellátórendszer, a szociális és a foglalkoztatáspolitikai ellátórendszer esetében nem ugyanazok a jogalkotás céljai, nem azonos feladatra, nem azonos célcsoport ellátására kerülte felállításra. Az álláskeresők közül – tartósan munka nélkül maradó – 31,2% részesül ellátásba a foglalkoztatáspolitikai ellátórendszerén kívül, amely azonban már

²⁷⁰ Forrás: ÁFSZ Munkaerőpiaci Helyzetkép 2007. évi összefoglaló., Budapest, 2008., 5. oldal

azon jogalkotói szándékot rontja, hogy a munkanélküliek munkaerőpiacra való visszavezetését motiválni kell. Az ellátórendszerből kiszorult 4% esetében pedig egyáltalán nem érvényesül semmiféle álláskeresési ösztönző elem.

A passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök esetében már több szemszögből közelítve jutottunk arra a következtetésre, hogy a szociális ellátórendszer segélyezési ellátásai és a foglalkoztatáspolitikai segélyezési ellátásai egymástól elkülönítve nem vizsgálhatóak szoros rokonságot mutatnak. Az elválasztás szempontját az adhatja, hogy milyen mértékben érvényesülnek a rászorultsági és a biztosítási típusú ösztönző jegyek az ellátások jogszabályi környezetének kialakításakor. A jogalkotói szándéka foglalkoztatáspolitikai eszközök esetében jól tetten érhetően az ösztönző elemekre helyezi a hangsúlyt, azonban ahogyan azt kimutattuk, ezek a jogszabályi rendelkezések nem minden esetben érik el a kitűzött célt, a z ellátásra szorulóknak széles körét. A szociális ellátások körében éppen ahogyan azt az előzőekben már bemutattuk a folyósító önkormányzatok próbálkoznak a rászorultsági elvhez képest legalább olyan arányban megjeleníteni az ösztönző elemeket, erre azonban a törvényi szintű jogalkotás csak késve, kifejezet társadalmi nyomásra reagált.

A 2006. év vonatkozásában megállapított, a nyilvántartott álláskeresőkre vonatkozó adatok, 2007 tekintetében alig változtak. A passzív álláskeresési ellátásban részesülők a nyilvántartott álláskeresőknél számának 31%-át teszik csak ki, ebből 29,4% álláskeresési járadékban, 87% álláskeresési segélyben részesült, míg 31,2%-uk rendszeres szociális segélyt kapott. Ezek az adatok is alátámasztják az egy évvel korábbi adatsorokhoz fűzött kritikai elemzésünket.

A 2008. január 1. napján hatályba lépett módosítás a társadalombiztosítási szabályok változásával való szinkron biztosítása érdekében történt, amikor is az akkor becikkelyezett rehabilitációs járadék elismeréséhez kapcsolódóan rögzítésre került, hogy az az álláskeresési járadék szempontjából jogosító időként nem vehető figyelembe. A rendelkezés bevezetése szinkronban van a foglalkoztatáspolitikai addigi gyakorlatával, mivel a rehabilitációs járadék egy félig foglalkoztatáspolitikai eszköz, félig társadalombiztosítási ellátás, és mint, ahogy a többi ilyen jellegű ellátás esetében rögzítésre került, hogy azok nem jogosítanak álláskeresési járadékra, így ezen új ellátás esetében bővíteni kellett az addigi felsorolást.

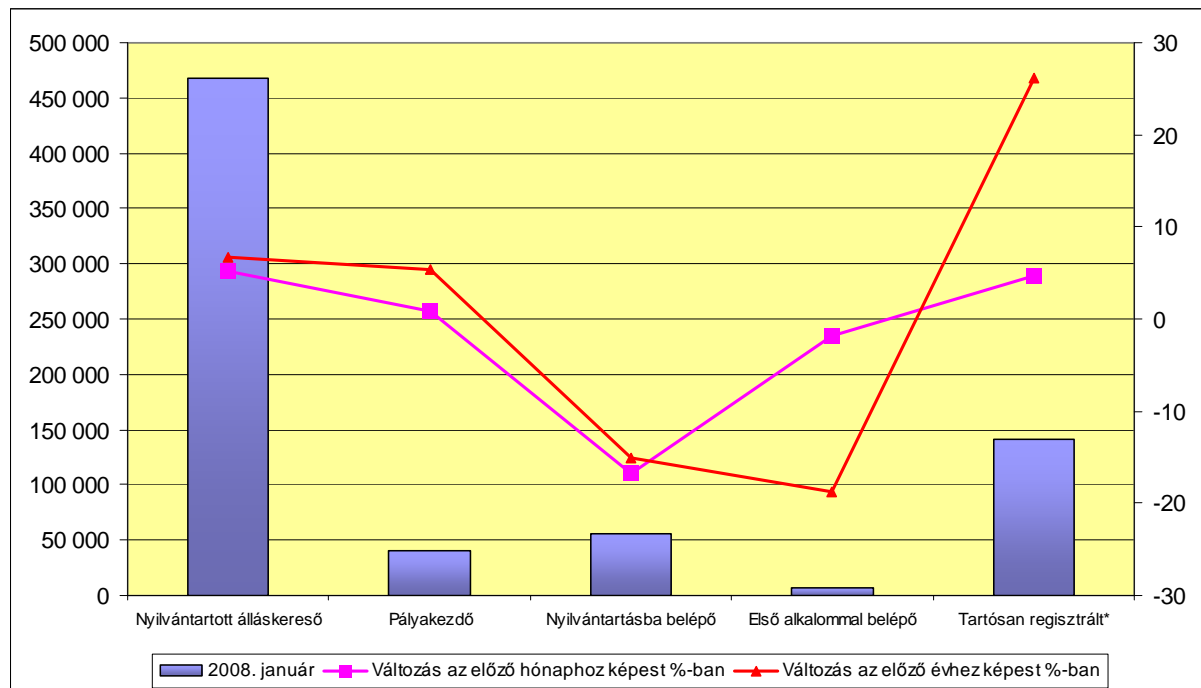
9. számú táblázat²⁷¹

Megnevezés	2008. január	Változás az előző hónaphoz képest		Változás az előző évhez képest	
		főben	%-ban	főben	%-ban
Nyilvántartott álláskereső	468125	23114	5,2	29377	6,7
Pályakezdő	40515	335	0,8	2057	5,3
Nyilvántartásba belépő	56193	- 11271	-16,7	-9942	-15,0

²⁷¹ Forrás: www.afsz.hu/statisztikak/havigyorsjelentés

Első alkalommal belépő	6324	-124	-1,9	-1454	-18,7
Tartósan regisztrált*	141377	6317	4,7	29373	26,2

* Egy éve vagy annál régebben megszakítás nélkül minden hónapban szerepelt a nyilvántartásban



Ahogy az a következő táblázatból is kimutatható, az álláskeresőknél belül a tartósan regisztráltak száma az előző évi adatokhoz képest jelentősen, 26,2%-kal emelkedett. Az előző évi adatokhoz képest ennek a növekedése tendenciául, 2007 januárjára bekövetkezett növekedéshez képest azonban a 2008-as összehasonlítás kiugró, közel ötszörös emelkedést mutat. A számok tendenciózus emelkedése előrevetíti azonban, hogy mind a foglalkoztatáspolitikai, mind a szociális ellátórendszer képtelen kezelni a tartósan inaktívra vált réteg helyzetét.

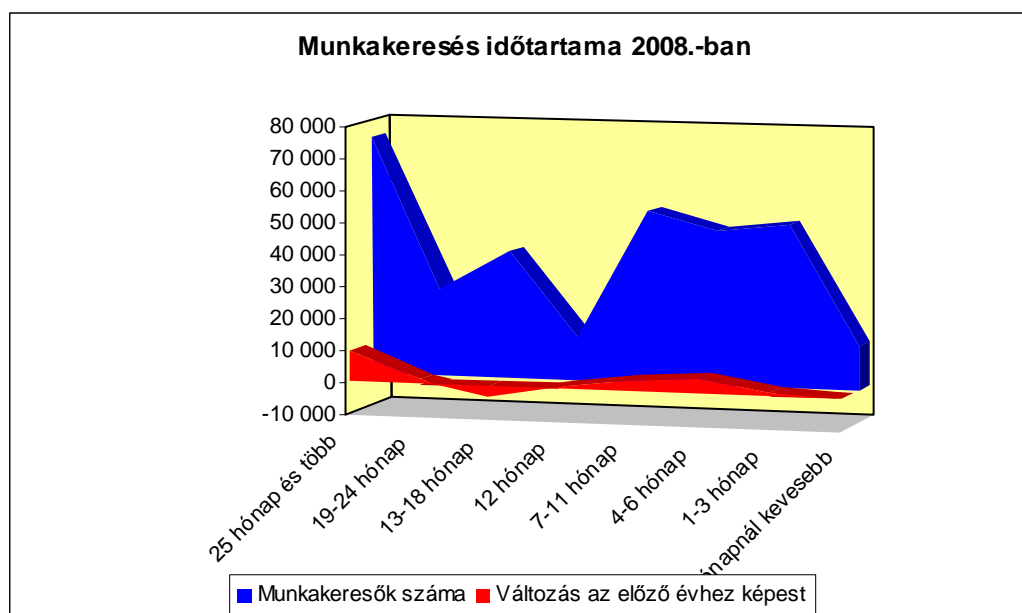
A jogalkotási folyamatok jellegükből adódóan nem képesek ilyen iramban követni a társadalmi változásokat, hiszen ezen adatok alapján már 2008-ban meg kellett volna történni a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer átalakításának, a szociális ellátórendszer újraszabályozásának. A gazdasági recesszió hatására a 2005 novemberében bevezetett kétfélecsős segélyezési rendszer hatása megmutatkozni sem tudott mivel a gazdasági folyamatok munkaerő - piacra gyakorolt intenzív hatása révén az aktív eszközök nem tudták biztosítani az álláskereső munkapiacra való visszavezetését, így a járadék mértékének idő múlása általi csökkenése nem jelenthet motivációt az álláskeresőknél, hiszen a munkapiac nem képes befogadni őket. A gyakori szabályozás változás másrészt éppen a jogrendszer egyik alapértékét, a stabilitást, a kiszámíthatóságot sodorja veszélybe, ezért kell a jogalkotónak a megfelelő arányokat és egyensúlyt is megtalálnia, amely azonban különösen az ilyen külső hatásoknak is rendkívüli módon kitett társadalmi viszonyok szabályozása esetén szinte lehetetlen.

Az ellátási formák közötti aránytévésztést támasztja alá, hogy a tartós álláskereső réteg megnövekedésével a passzív ellátórendszerben a súlypont a szociális ellátások felé tolódik el.

2008-ban éves átlagban, álláskeresési ellátásban a nyilvántartott álláskeresők 30,1%-a részesült, ez az előző évekhez képest stagnálást jelent. 72%-uk álláskereséséi járadékot, kisebb részük álláskeresési segélyt kapott. Az álláskeresők 33,4%-a részesült rendszeres szociális segélyben, számuk 10,9%-kal bővült egy év alatt.²⁷²

10. számú táblázat²⁷³

A munkakeresés időtartama 2008-ban	Munkakeresők száma	Változás az előző évhez képest
1 hónapnál kevesebb	13700	-100
1-3 hónap	50500	1100
4-6 hónap	47900	4600
7-11 hónap	53500	3400
12 hónap	13400	700
13-18 hónap	39800	-3500
19-24 hónap	27300	1300
25 hónap és több	74700	9800
Összesen:	320800	16300



A 2008-ban bekövetkezett jogszabályi módosítás egyértelműen nem támasztja alá az álláskeresők számának ilyen irányú növekedését, azonban az ismert, negatív irányú gazdasági folyamatok hatása már érzékelhető a munkaerő - piaci változásokban. A 2007. évi adatokhoz képest 2008-ra az álláskeresők száma 5%-kal növekedett, amely sajnálatos módon leginkább a tartósan munkanélküliek számának emelkedését, azon belül is – a 13-18 hónapig állást keresők számának hosszabb időtartamú álláskeresővé strukturálódása mellett – a 25 hónapnál hosszabb időtartamon keresztül állást keresők számának 13,1%-os növekedését eredményezte. Ezen adatok alapján megállapítható, hogy a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszerének elsősorban ezen tartósan munkanélküli réteg ellátást kell megcélozni, hiszen az ő ellátásuk jelenleg a szociális ellátórendszert terheli.

²⁷² Forrás: ÁFSZ Munkaerőpiaci Helyzetkép 2008. évi összefoglaló., Budapest, 2009., 9. oldal

²⁷³ Forrás: http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xtabla/mpiacal/mpal9807_03_08.html (2010. augusztus 28.)

A statisztikai adatokkal alátámasztott időszakban jól láthatóan a szociális ellátórendszert működtető önkormányzatoknak kellett és még ma is kell a munkaerőpiacról teljesen kiszorult tartósan álláskereső, inaktív réteg ellátást biztosítani. Ezt azonban a legtöbb önkormányzat sem politikai, sem gazdasági megfontolásokból nem tudta vagy nem akarta felvállalni.²⁷⁴ A szociális ellátórendszer és a foglalkoztatáspolitikai szoros kapcsolata a fentebb részletezett folyamatokban nyomon követhetőek, így az sem meglepő, hogy a foglalkoztatáspolitikai tehetetlenségére a szociális ellátórendszernek reagálnia kellett, melynek eredményeként átalakult a rendszeres szociális segély szabályozása és megszületett az „Út a munkához program”.

A 2009. január 1. napjával történt változás is rendelkezéseket pontosító előírásokat tartalmaz. Sorrendben elsőként az álláskeresési járadék folyósításához kapcsolódóan rögzített rövid időtartamú munkalehetőség konkretizálására kerül sor. A korábbi szabályozás szerinti közhasznú foglalkozás esetét kibővítették a külön jogszabályba meghatározott közmunka és közcélú foglalkoztatás lehetőségével.

A 2008. évi CVII. törvény általános indokolása szerint a módosítás kiindulási alapja, hogy a magyar gazdaságban az elmúlt két évtizedben drasztikusan csökkent az alacsony képzettséget igénylő munka iránti igény, ezért a munkavállalási korban lévő szakképzetlen munkavállalók egyre inkább kiszorultak a munkaerőpiacról (az alacsony iskolázottságúak foglalkoztatási rátája alig haladja meg a 27%-ot). Ezen folyamat következtében a tartósan munka nélkül lévők száma folyamatosan magas, és közöttük is egyre növekvő arányban vannak jelen a rendszeres szociális segélyben részesülő személyek. További problémát jelent, hogy évről-évre gyarapszik az iskolázatlan, vagy hiányos iskolázottságú fiatal felnőttek csoportja, akik esetében fokozottabb annak a kockázata, hogy aktív pályafutásuk évtizedeiben segélyekből és egyéb szociális transzfer jövedelmekből tartásuk el magukat és családjukat.

A jogalkotási szándékot az előző évek statisztikai is alátámasztják, mely szerint a munkanélküliek közül közel 50.000 fő még soha nem dolgozott és a munkatapasztalattal rendelkezőknek is csak 53,9%-a keres munkát azért, mert elvesztette a korábbi munkáját.²⁷⁵ Mindez különösen figyelemre méltó akkor, ha a következő adatok tükrében vizsgáljuk a passzív munkaerő - piaci ellátásokat. A statisztikai adatok szerint 2006-ban a 15-64 éves népességből 2.593.000 fő nem volt jelen a munkaerő-piacon, ezek közül mindössze 79.000 fő részesült valamilyen passzív munkanélküli ellátásban, rendszeres és kimutatható jövedelemforrás a 15-64 éves népesség 56,1%-a rendelkezett.²⁷⁶ A passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök ezen adatok fényében rendkívül szűk körben jutnak el a munkaerőpiac szempontjából inaktív réteghez.

Az adatsorok elemzése arra is rávilágít, hogy a passzív ellátásokkal kapcsolat feltételrendszer 2005. novemberi megváltozása ugyan az aktív álláskeresés ösztönzésére irányult, de eredményét tekintve éppen ellenkező hatást váltott ki. A munkanélküliek létszámnövekedésének forrása elsődlegesen az úgynevezett passzív munkanélküliek csoportja volt.²⁷⁷ Ahogy arra fentebb felhívtuk a figyelmet, 2006-tól a munkanélküli ellátás

²⁷⁴ Erre az időszakra tehetőek a korábban már ismertetett alkotmányossági aggályokat felvető önkormányzati rendelet módosítások, és a rájuk reagáló Alkotmánybírósági határozatok.

²⁷⁵ Forrás: KSH Munkaerő-piaci Helyzetkép 2006., Budapest, 2007., 10. oldal

²⁷⁶ Forrás: KSH Munkaerő-piaci Helyzetkép 2006., Budapest, 2007., 12. oldal

²⁷⁷ Passzív munkanélkülinek számítanak azok, akiknek nincs munkájuk, szeretnének dolgozni de nem keresnek aktívan munkát, mert úgy gondolják, hogy úgy sem találnának.

folyósításának feltétele a korábbi szabályokkal szemben oly módon változott meg, hogy a nyilvántartásba vett személyeknek havonta kellett megjeleneni a Munkaügyi Központ helyi kirendeltségein, amellyel megjelenéssel, a törvényi kritériumoknak megfelelően az ellátottak teljesítették az aktív munkakeresésre vonatkozó kritériumokat.²⁷⁸ A jogalkotói szándék tehát az aktív álláskereső jogilag szabályozott kötelezésére irányult, amely szándék a hatósági jogpozitivisták jogalkalmazói jogfelfogást erősítette, a kritériumoknak való megfelelés ellenőrzését formálissá téve.

Ahogy azt a tanulmányban magunk is részleteztük a tartósan munkanélküli személyek elhelyezkedését a számukra felajánlható munkalehetőségek számának jelentős bővítésével, támogatott képzésekkel, munkaerő - piaci programokba való fokozottabb bevonással, illetve szolgáltatások nyújtásával lehet elősegíteni. A tartósan munkanélkülieket megfelelő intézkedéscsomaggal vissza kell vezetni a munkaerőpiacra, a szociális segélyezés szabályainak átalakításával a súlypontot vissza kell helyezni a munkahely keresésére, munkajövedelemből való létfenntartásra. A törvénymódosítás szerinti komplex intézkedéscsomaggal érintett célcsoport zömét alkotó alacsony iskolai végzettségű munkavállalók számára a nyílt munkaerőpiacra való visszakerülés első lépcsőjét a közfoglalkoztatásban való részvétel jelenti, ami a közfoglalkoztatási lehetőségek jelentős bővítését teszi szükségessé. Intézkedések sorozata irányul továbbá arra, hogy a segélyezett körből minél többen helyezkedjenek el a nyílt munkaerőpiacon. A törvény egyik kiemelt célja, hogy a munkára képes, tartósan munkanélküli személyek - akik jelenleg rendszeres szociális segélyben részesülnek - a korábbiaknál fokozottabb mértékben vegyenek részt valamely közfoglalkoztatási formában, annak érdekében, hogy rendszeres munkajövedelemhez jussanak és közelebb kerüljenek a munka világához. A rendszeres szociális segélyben részesülő, jelenleg mintegy 200 ezer fős népesség egy része - kb. fele - életkorából, egészségi állapotából, sajátos egyéni élethelyzetéből adódóan nem tud munkát vállalni, így a törvényben megfogalmazott intézkedések kb. 100 ezer fő elhelyezkedését segítik elő.

Az Flt. módosítására a Sztv. módosításával egyidejűleg került sor. A Sztv. rendelkezései szerint bevezetésre a hátrányos munkaerő - piaci helyzetű, aktív korú személyek a rendszeres szociális segély helyett az ún. aktív korúak ellátása. Így az Flt. módosítására az ellátórendszerek szinkronjának megteremtése érdekében, a hatékonyság növelése céljából került sor. Az aktív korúak ellátására vonatkozó, későbbiekben ismertetésre kerülő rendelkezések szerint, a jogosultak körébe tartozó személyek közül a közfoglalkoztatásban vagy képzésben részt vevőket az állami foglalkoztatási szervnél álláskeresőként nyilvántartásba veszik, velük az állami foglalkoztatási szerv álláskeresői megállapodást köt, valamint részükre a települési önkormányzatok biztosítják a közfoglalkoztatásban való részvétel feltételeit. A munkavégzés időtartamára az aktív korúak ellátására jogosult személy munkabéren részesül, munka hiányában pedig részére - egyfajta kompenzációs jellegű pénzbeli ellátásként - ún. rendelkezésre állási támogatás kerül folyósításra.

A miniszteri indoklás szerint a jogi szabályozásnak az álláskeresők ellátó rendszerének azokat az elemeit kell erősítenie, amelyek elősegítik az álláskeresők munkára ösztönzését. Az Flt. 27. §-a tartalmaz rendelkezéseket arra az esetre vonatkozóan, ha a járadékban részesülő a járadék folyósítási idejének kimerítését megelőzően helyezkedik el. Részükre - a foglalkoztatás eltitkolásának elkerülése érdekében - biztosította a jogalkotó, hogy a hátralévő juttatás összegének a felét egy összegben felvehették. A 2009. január 1. napjával hatályban

²⁷⁸ Forrás: KSH Munkaerő-piaci Helyzetkép 2006., Budapest, 2007., 16. oldal

lépett módosítás differenciáltabban határozza meg a kedvezményes juttatás szabályait, attól függően, hogy az álláskereső a folyósítási idő mely szakaszában létesít munkaviszonyt. A folyósítási idő első szakaszában – amíg a munkaerő - piaci alapnak magasabb költséget jelent az álláskereső járadék folyósítása – magasabb összegű juttatással kell ösztönözni az elhelyezkedést. A módosítás értelmében az egyösszegű juttatás mértéke a folyósítási időszak első szakaszában történő elhelyezkedése esetén a még hátralévő időtartamra járó juttatás összegének 80 %-a, a folyósítás második szakaszában 30%-a.

Egységesítésre került az álláskereső járadék és az álláskeresői segély esetében a bejelentési kötelezettség elmulasztásához kapcsolódó szankció, melynek szabályai ezidáig csak az álláskeresői (és a vállalkozói) járadéokra vonatkoztak. Ha az álláskereső járadék, illetőleg a vállalkozói járadék, a módosítást követően az álláskeresői segély keresőtevékenység miatti megszüntetésére úgy kerül sor, hogy az álláskereső a bejelentési kötelezettséget elmulasztotta, a megszüntetést követően az említett ellátások részére ismételen csak 90 nap elteltével folyósíthatók abban az esetben is, ha egyébként a jogosultsághoz szükséges feltételekkel rendelkeznek.

Sor került tehát a Foglalkoztatási és Szociális Adatbázis bevezetésére, mely az általam korábban hiányolt célt valósítja/valósíthatja meg, vagyis a foglalkoztatáspolitikai ellátások és a szociális ellátások igénybevételéhez szükséges információkat egy adatbázis tartalmazza. Az aktív korúak ellátására való jogosultság megállapítása érdekében fokozott együttműködésre van szükség az állami foglalkoztatási szerv és települési önkormányzatok között. Az adatbázishoz a települési önkormányzat jegyzője is hozzáférhet azon személyek adatai tekintetében, akiknek aktív korú ellátásra való jogosultságát ő állapította meg. Az egységes adatbázis ellenére egységesítő és egyszerűsítő szabályok megalkotása azonban ezidáig még várat magára.

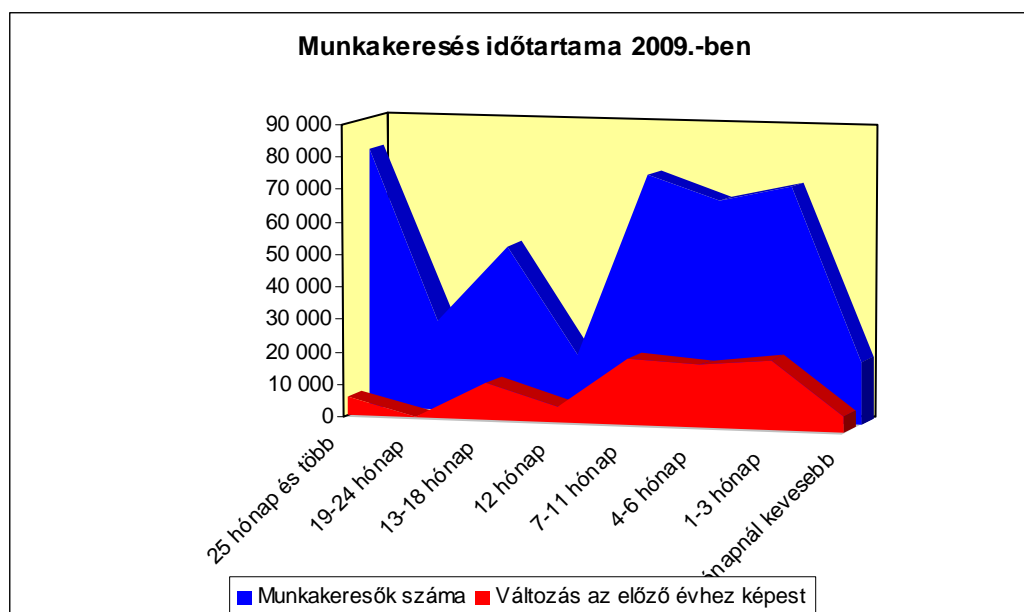
A módosítás szigorítja az FtL-nek az álláskereső együttműködési kötelezettségéről rendelkező szabályait. Az álláskereső az együttműködési kötelezettsége keretében nem csupán a megfelelő munkahely elfogadására köteles, hanem el kell fogadnia, illetőleg igénybe kell vennie az állami foglalkoztatási szerv által felajánlott munkaerő - piaci szolgáltatást és képzési lehetőséget is, illetve részt kell vennie a megfelelő munkához jutást elősegítő munkaerő - piaci programban. Ha ezeknek a kötelezettségeknek nem tesz eleget, az állami foglalkoztatási szerv törli az álláskereső nyilvántartásából. Ezzel a szabályozással elérhető, hogy az álláskereső támogatása valóban azok ellátását szolgálja, akik maguk is közreműködnek abban, hogy munkát találjanak. Az Szt. módosuló rendelkezéseivel való összhang megteremtése érdekében a törvény szabályozza a rendelkezésre állási támogatásra jogosult személyeknek az állami foglalkoztatási szervvel való együttműködési kötelezettségét is.

11. számú táblázat²⁷⁹

A munkakeresés időtartama 2009-ben	Munkakeresők száma	Változás az előző évhez képest
1 hónapnál kevesebb	18800	5100
1-3 hónap	71900	21400
4-6 hónap	67000	19100
7-11 hónap	74400	20500
12 hónap	18100	4700
13-18 hónap	51200	11400

²⁷⁹ Forrás: http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xtabla/mpiacal/mpal9807_03_08.html (2010. augusztus 28.)

19-24 hónap	27600	300
25 hónap és több	80600	5900
Összesen:	412600	91800



Első ránézésre is megállapítható, hogy az álláskeresők száma 2009-ben szignifikánsan, mintegy 22,2%-kal nőtt. Ennek jól ismert magyarázatát az elhúzódó gazdasági recesszió jelenti, melyre sem a gazdaságpolitika, sem a jogalkotás nem készült föl, nem tudott megoldással szolgálni. A foglalkoztatáspolitikai területén a passzív eszközök semmilyen módon nem reagáltak a munkaerőpiac említett folyamataira. A táblázat pozitívnak tűnő változása, hogy arányaiban a rövid időtartamú álláskeresések száma nőtt meg jelentősen, azonban ez csak látszólagos, hiszen valamennyi újonnan regisztrált álláskereső először rövid időtartamú álláskeresőként jelenik meg és az idő múlásával válik csak tartósan álláskeresővé. A hirtelen megnőtt álláskereső réteg sorsa csak 2010. évi összesített statisztikák alapján mutatható majd ki.

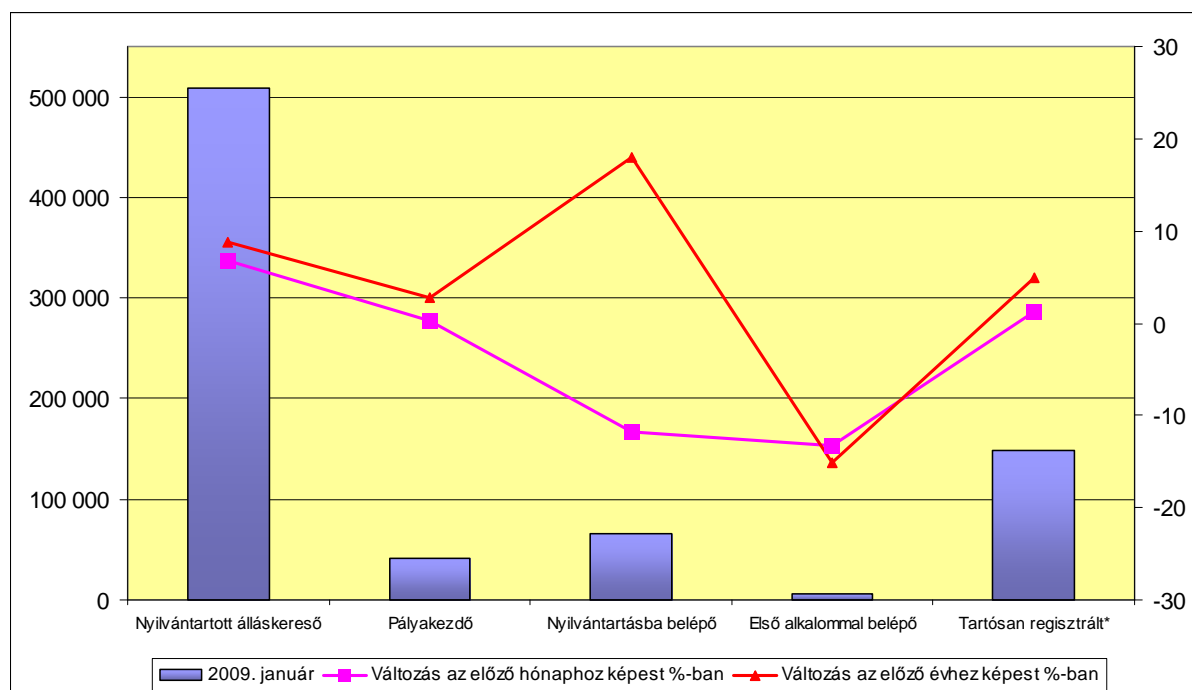
12. számú táblázat²⁸⁰

Megnevezés	2009. január	Változás az előző hónaphoz		Változás az előző évhez	
		főben	%-ban	főben	%-ban
Nyilvántartott álláskereső	509097	31746	6,7	40972	8,8
Pályakezdő	41659	78	0,2	1144	2,8
Nyilvántartásba belépő	66314	-8913	-11,8	10121	18,0
Első alkalommal belépő	5364	-820	-13,3	-960	-15,2

²⁸⁰ Forrás: www.afsz.hu/statisztikák/havigyorsjelentés

Tartósan regisztrált*	148247	1961	1,3	6870	4,9
-----------------------	--------	------	-----	------	-----

* Egy éve vagy annál régebben megszakítás nélkül minden hónapban szerepelt a nyilvántartásban



A Központi Statisztikai Hivatal és az Állami Foglalkoztatási Szolgálat statisztikai adatainak különbsége ellenére mindkét táblázat egyértelműen igazolja, hogy a 2008. évhez képest 2009-ben nagy arányban, tovább növekedett az álláskeresők száma, anélkül, hogy a foglalkoztatáspolitikai passzív eszközei erre reagáltak volna. A jogalkotó ezt a szerepet a szociális ellátórendszernek szánta, azzal, hogy a közfoglalkoztatások révén a foglalkoztatáspolitikai cél is megvalósul. Ez azonban egyúttal azt is jelenti, hogy a foglalkoztatáspolitikai szervezetrendszer helyett, a nem erre a célra létrejött önkormányzati rendszer lát el munkaerő - piacot szabályozó feladatokat, vagyis az önkormányzatok nagyságán, anyagi lehetőségein és a szakemberek rátermettségén múlik a helyi közfoglalkoztatási terv megalkotása. Ez a foglalkoztatáspolitikai szabályozás egységének a megbomlását is eredményezi.

A válság következtében, mint ahogyan az már az előző évi statisztikák alapján is látható volt, 2009-ben igen magas számban jelentek meg az ÁFSZ kirendeltségein olyan álláskeresők akik még soha nem voltak munkanélküliek, korábbi járulékfizetésük alapján az új álláskeresők, akik még soha nem voltak munkanélküliek korábbi járulékfizetésük alapján új álláskeresők nagy többsége maximális ideig és maximális mértékben vált jogosulttá álláskeresési járadékra. Így a járadékos ellátásuk csak időben később jelenik meg a statisztikákban.

2009-ben a nyilvántartott álláskeresők 35%-a jogosult álláskeresési ellátásra 27,8%-a szociális ellátásra, 32,2% volt azok száma, akik semmiféle ellátásra nem jogosultak. Az előző évhez képest az álláskeresési támogatásra jogosultak átlagos havi létszáma 47,7%-kal, a

szociális ellátásokra jogosultaké 5,7%-kal, míg az ellátatlanok létszáma 29,4%-kal emelkedett.²⁸¹

13. számú táblázat²⁸²

Az álláskeresői ellátásban részesülő álláskeresők összetételének alakulása*

	Átlagos havi létszám		Megoszlás %-ban		Megoszlás eltér %-pontban (2008-2009)
	2009	2008	2009	2008	
Álláskeresői járadék típusai	158 989	102 770	75,0	72,6	2,3
Álláskeresői járadék	154 582	100 198	72,9	70,8	2,1
Vállalkozói járadék	4407	2572	2,1	1,8	0,3
Álláskeresői segély típusai	55 063	38 716	25,0	27,4	-2,3
„a” típus**	21 547	14 582	10,2	10,3	-0,1
„b” típus***	27 571	20 455	13,0	14,5	-1,5
„c” típus****	3945	3680	1,9	2,6	-0,7
Ellátottak összesen	212 052	141 486	100	100	-

* Az adatok a számfejtési adatbázisból származnak, és ezek némileg eltérnek a jogosultsági adatoktól.

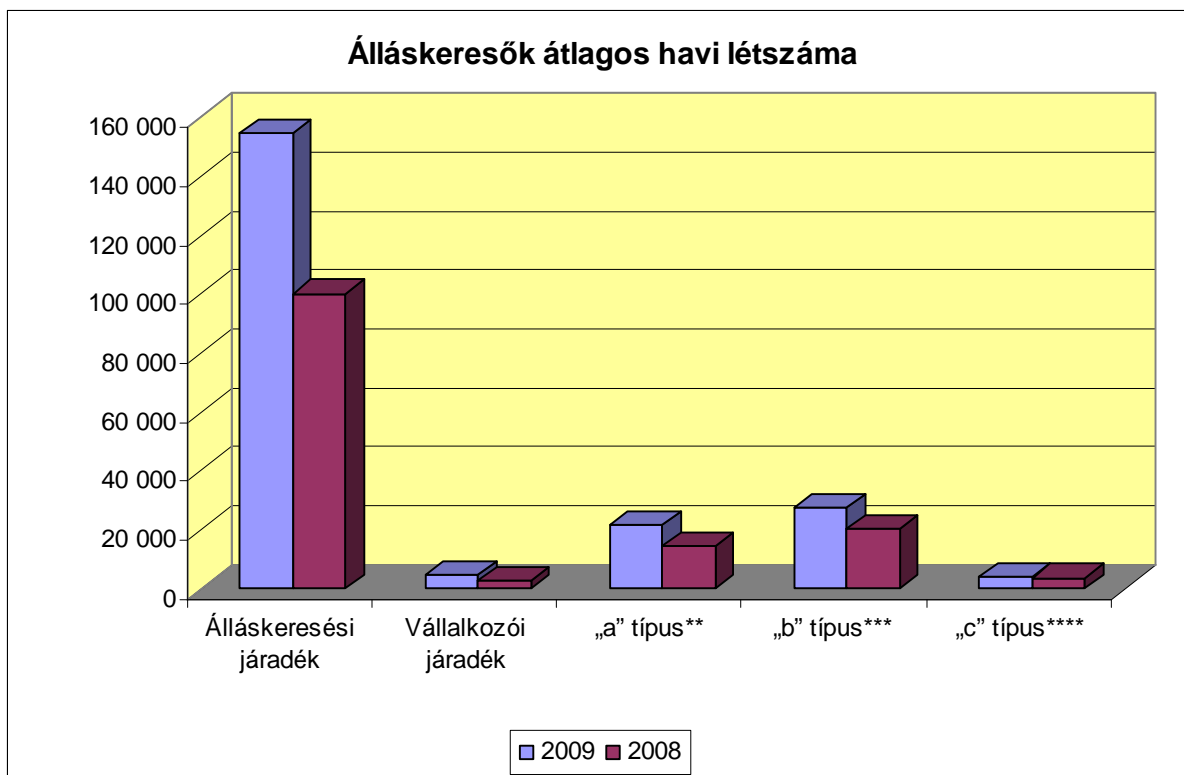
**Az „a” típusú segélyezettek, akik az álláskeresői járadék kimerítését követően részesültek álláskeresői segélyben.

***A „b” típusú segélyezettek, akik járadékot nyilvántartásba vételükkor sem kaphattak.

****A „c” típusú segélyezettek pedig, akik a kvázi nyugdíj előtti munkanélküli segélyben részesülnek.

²⁸¹ Forrás: ÁFSZ Munkaerőpiaci Helyzetkép 2009. évi összefoglaló., Budapest, 2010., 18. oldal

²⁸² Forrás: ÁFSZ Munkaerőpiaci Helyzetkép 2009. évi összefoglaló., Budapest, 2010., 19. oldal



Az álláskereső ellátásokra jogosultak átlagos havi száma 2009-re közel 50%-kal emelkedett. Arányaiban a járadékos száma nagyobb mértékben emelkedett, mint a segélyre jogosultak ezen belül is a többség – arányaiban legnagyobb növekedés mellett – a „b” típusú segélyezett, aki nem is volt jogosult járadékra. Ezen adatok alapján megállapítható, hogy az álláskereső ellátások körében is a rászorultsági jelleg erősödnek, amely pedig a szociális ellátórendszerrel rokon jegyeket mutat.

14. számú táblázat²⁸³

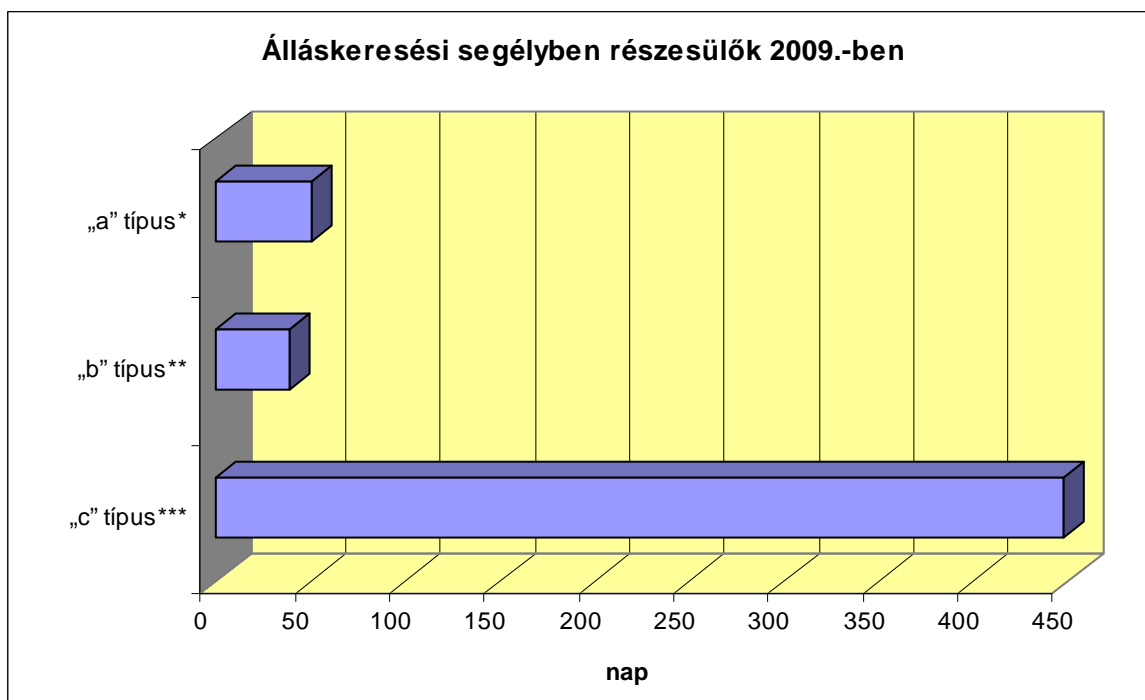
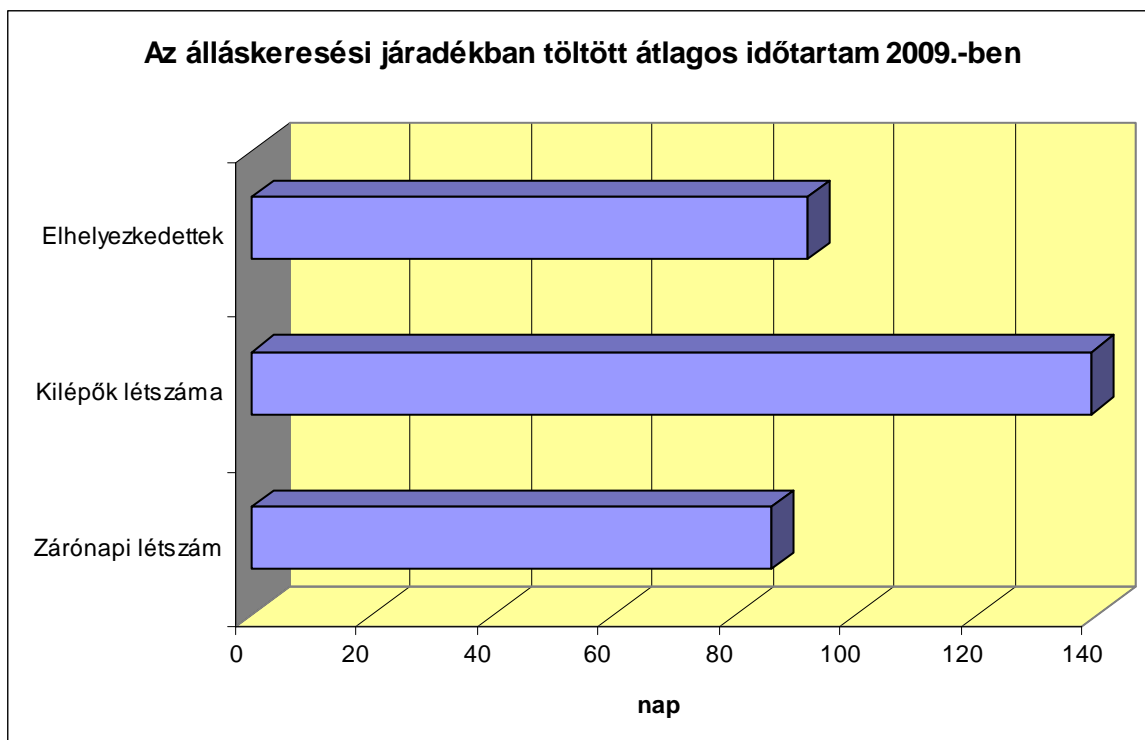
Az álláskeresői járadékban töltött átlagos időtartam	
	2009
Zárónapi létszám	86 nap
Kilépők létszáma	139 nap
Elhelyezkedettek	92 nap
Álláskeresői segélyben részesülők	
	2009
„a” típus*	51 nap
„b” típus**	39 nap
„c” típus***	448 nap

*Az „a” típusú segélyezettek, akik az álláskeresői járadék kimerítését követően részesültek álláskeresői segélyben.

**A „b” típusú segélyezettek, akik járadékot nyilvántartásba vételükkor sem kaphattak.

***A „c” típusú segélyezettek pedig, akik a kvázi nyugdíj előtti munkanélküli segélyben részesülnek.

²⁸³ Forrás: ÁFSZ Munkaerőpiaci Helyzetkép 2009. évi összefoglaló., Budapest, 2010., 22. oldal



Az álláskeresési járadékban eltöltött átlagos időtartam a zárónapi létszám alapján 86 nap, az első szakaszban eltöltött átlagos napok száma 39 nap, míg a második szakaszban 146 nap volt. Az időtartam 2008-hoz képest csak csekély mértékben, mindösszesen 3 nappal emelkedett. Az álláskeresési járadékban eltöltött átlagos időtartam a kilépő létszámra vonatkozóan 139 nap, amely 2008. évhez képest 9 nappal nőtt. Az álláskeresési járadékban részesülők átlagos elhelyezkedési ideje a statisztikai adatok alapján 92 nap volt, ami az általunk is ábrázolt 1-3 hónapos és 4-6 hónapos időtartamú munkakeresési időtartammal harmonizál. Ami a statisztikai adatok alapján feltűnő plusz észrevétel, hogy ez az időtartam

2008-hoz képest 7 nappal emelkedett. Az álláskeresési segélyben részesülők átlagos havi száma 2009-ben 142%-ra emelkedett az előző évhez képest, ami igazolja, hogy a gazdasági recesszió hatására álláskeresővé vált réteg, mivel elhelyezkedni csak kisebb részben tudott, így fokozatosan a passzív foglalkoztatáspolitikai segélyezési ellátásaiba szorult ki.

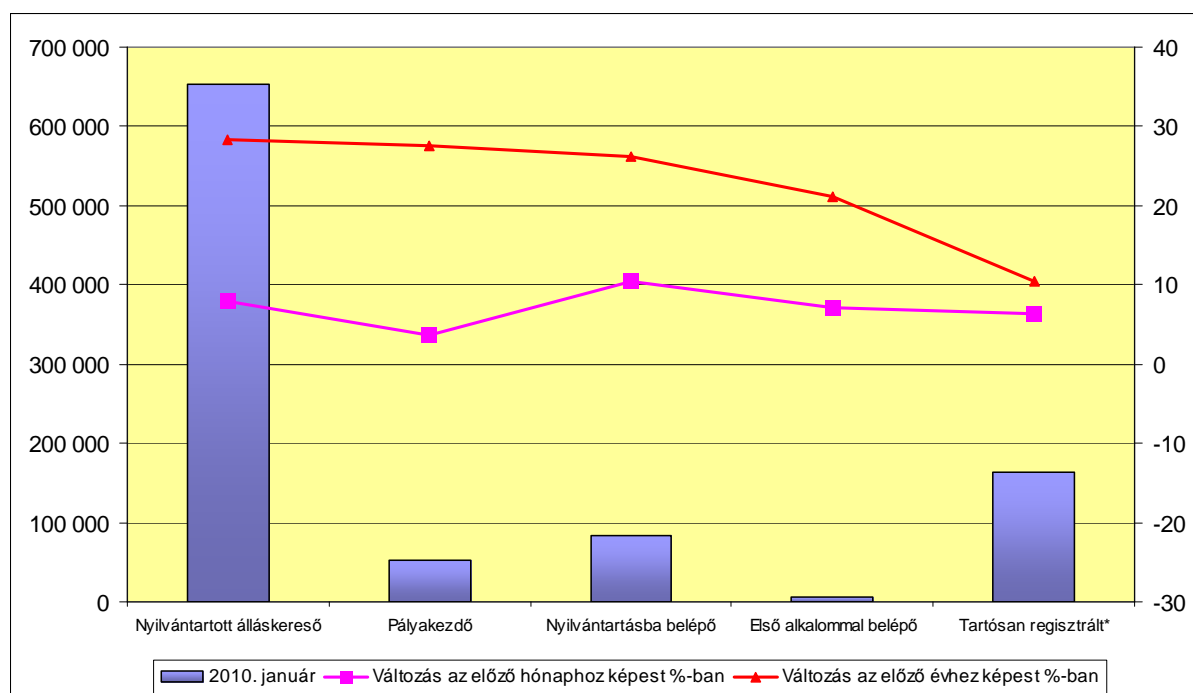
2010-ben többször is módosult az Ft., mely a gazdasági változásokhoz kapcsolódó kiutkereséssel és uniós előírások változásával magyarázható. A legnagyobb változás, hogy megszűnt az önálló vállalkozói járadék és beolvadt az álláskeresési járadékba, ennek megfelelően módosultak az álláskeresési járadék szabályai. Az álláskeresési járadék annak állapítható meg, aki álláskereső, és az álláskeresővé válását megelőző négy éven belül legalább 365 nap jogosultsági idővel rendelkezik, amibe a módosuló szabályok alapján beleszámít az az idő is, amikor az álláskereső vállalkozói tevékenységet folytatott. Míg a korábbi szabályok szerint a vállalkozói időszakra vállalkozói járadék járt, a munkaviszonyban eltöltött időre ugyanazon személy esetében álláskeresési járadék, addig a módosuló szabályok alapján egységes ellátás folyósítására kerül sor, így ezen változás mindenképpen egyszerűsítést, és egységesítést jelent. Ezen módosításhoz kapcsolódó változás, hogy a munkaviszonyban töltött idő fogalmát felváltja a jogosultsági idő elnevezés, mely mind a munkaviszonyt, mind a vállalkozói jogviszonyt felöleli. A megfelelő munkahely kritériumrendszere is átalakult, a képzettségi szintnek megfelelő munkahely feltételrendszere kibővült az álláskereső által utoljára legalább hat hónapig ellátott egyéni illetőleg társas vállalkozói tevékenységhez szükséges képzettségi szinttel. Tekintettel arra, hogy 2010. január 1-től bevezetésre kerül a munkaerő-piaci járuléka, így az álláskeresési járadék mértékének meghatározásául szolgáló szabályok is megváltoznak. Az álláskeresési járadék összegét az álláskeresőnek az álláskeresővé válását megelőző négy naptári negyedévben elért munkaerő-piaci járuléka alapja havi átlagos összegének alapulvételével kell kiszámítani. Szintén a vállalkozói járadék szabályainak változása miatt szükséges módosítás, hogy az állami adóhatóság igazolást ad ki a vállalkozóknak az ellátásra való jogosultság igazolása céljából.

15. számú táblázat²⁸⁴

Megnevezés	2010. január	Változás az előző hónaphoz		Változás az előző évhez	
		főben	%-ban	főben	%-ban
Nyilvántartott álláskereső	653023	48447	8,0	143926	28,3
Pályakezdő	53147	1833	3,6	11488	27,6
Nyilvántartásba belépő	83590	7900	10,4	17276	26,1
Első alkalommal belépő	6494	431	7,1	1130	21,1
Tartósan regisztrált*	163755	9639	6,3	15508	10,5

* Egy éve vagy annál régebben megszakítás nélkül minden hónapban szerepelt a nyilvántartásban

²⁸⁴ Forrás: www.afsz.hu/statisztikak/havigyorsjelentés



2010. januári adatok alapján továbbra is az látható, hogy a munkaerő - piaci tendencia nem változott, hónapról hónapra nő az álláskeresők száma. Az így rendszerbe kerülők jelentős része kizárólag a passzív eszközök igénybevételére, esetleg az önkormányzatok által szervezett közmunka programok keretében történő munkavégzésére számíthat. A költségvetés oldaláról többszörös nehézséget jelent a szignifikáns növekedés, egyrészt a passzív ellátást igénybevevők számához igazodó ellátások fedezete, feltételezhetően átcsoportosításokra lesz szükség, másrészt ezzel párhuzamosan maradnak el adó- és járulékos bevételek. Ezek együttes hatása akár a passzív eszközök igénybevételének feltételei vonatkozásában további szűkítést, szigorítást eredményeznek.

Az Ft. következő módosítására 2010. március 31. napján került sor, mely alapjaiban nem érintette a passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök szabályozását, a módosítás a szociális biztonsági rendszerek koordinációja érdekében megalkotott Európai Uniói rendeletekkel való összhang megteremtése érdekében született. 2010. április 1. napjától az alkalmi munkavállalói könyv megszűnt, helyette a 2008. évi CVII. törvénnyel megalkotásra került az egyszerűsített foglalkoztatás, mely alapvetően új szabályozás az alkalmi munkavállaló könyvhöz képest, a passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök szempontjából azonban ez csak a hivatkozások átnevezését²⁸⁵ jelentette.

16. számú táblázat²⁸⁶

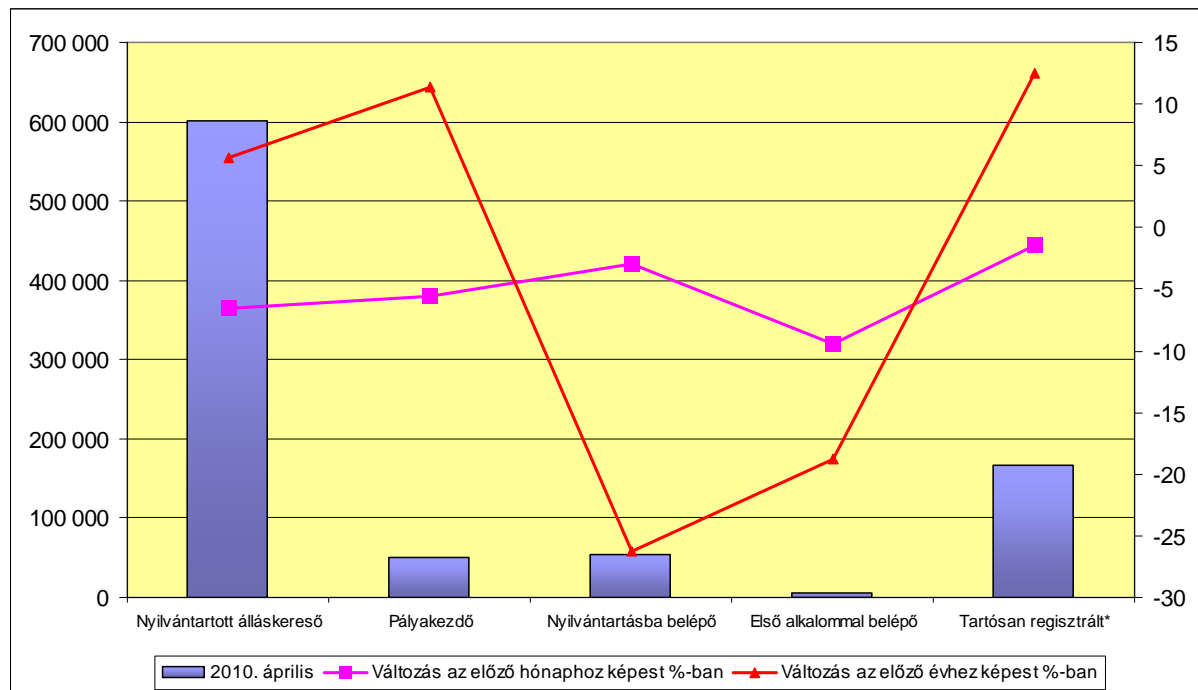
Megnevezés	2010. április	Változás az előző hónaphoz képest		Változás az előző évhez képest	
		főben	%-ban	főben	%-ban

²⁸⁵ Az alkalmi munkavállalói könyv helyére alkalmi foglalkoztatásnak minősülő munkaviszonyt szövegeztek.

²⁸⁶ Forrás: www.afsz.hu/statisztikák/havigyorsjelentés

Nyilvántartott álláskereső	601478	-42684	-6,6	32625	5,7
Pályakezdő	50252	-2973	-5,6	5146	11,4
Nyilvántartásba belépő	53526	-1589	-2,9	-18967	-26,2
Első alkalommal belépő	5775	-597	-9,4	-1333	-18,8
Tartósan regisztrált*	166866	-2592	-1,5	18527	12,5

* Egy éve vagy annál régebben megszakítás nélkül minden hónapban szerepelt a nyilvántartásban



A 2010. januári adatokhoz képest – jogszabályi változásoktól függetlenül – 2010 áprilisában pozitív változások figyelhetők meg, melynek tendenciózus jellege még nem mutatható ki. A foglalkoztatáspolitikai rendszerétől független adó- és járulékszabályok változásai talán kimutatható hatást eredményeztek a munkaerő-piacon, de ez biztonsággal csak hosszabb távon mutatható ki. A nyári statisztikákat befolyásolhatja továbbá az idényjellegű munkavégzés is.

A 2010. júliusi adatok alapján a munkaügyi kirendeltségeknél újonnan bejelentett állások száma a 2009. júliusi adatokhoz képest 45%-os növekedést mutat. Ez az álláskeresők létszáma szempontjából pozitív irányú változásokat helyez kilátásba, annak ellenére is, hogy az álláshelyek 49,4%-át valamilyen támogatott foglalkoztatási forma keretén belül kínálták a munkáltatók.²⁸⁷ A foglalkoztatáspolitikai eszköz - elsődlegesen az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök - munkaerőpiacot fellendítő hatása tehát, még csak rövid távú statisztikák alapján, de érvényesülni látszik.

2010. júliusi statisztikai adatok alapján a nyilvántartott álláskeresők 58,9%-a volt jogosult álláskeresési vagy szociális ellátásra és 41,1%-uk ellátatlan volt. Álláskeresési járadékra 113.300 fő, álláskeresési segélyre 54.800 fő, rendszeres szociális segélyre 1500 fő volt

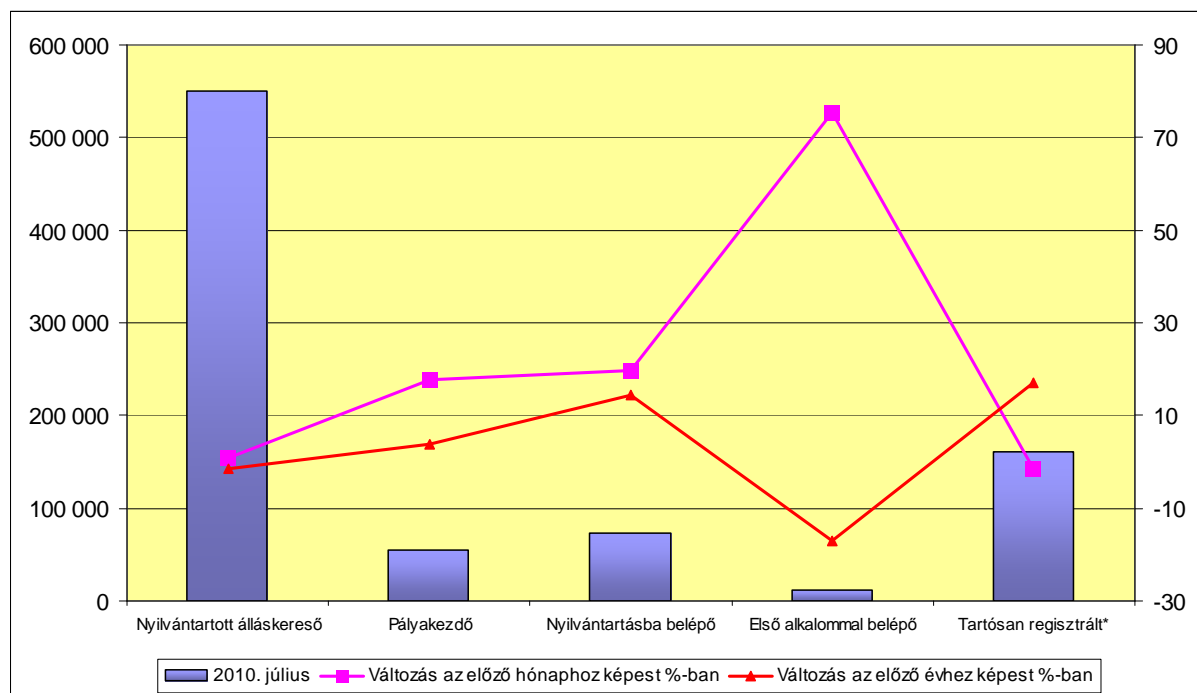
²⁸⁷ A munkaerő-piaci helyzet alakulása az Állami Foglalkoztatási Szolgálat legfrissebb adatai alapján 2010. július, www.afsz.hu/statisztikák/havigyorsjelentés (letöltve 2010. augusztus 23.), 1. pp.

jogosult és 154.600 fő kapott rendelkezésre állási támogatást.²⁸⁸ Látható az előző évi adatokhoz képest, hogy a passzív ellátásokban átrendeződés következett be még hozzá a passzív foglalkoztatáspolitikai eszközöktől a szociális ellátások felé, ami a munkanélkülivé válás tartósodását is jelenti az érintett réteg vonatkozásában.

17. számú táblázat²⁸⁹

Megnevezés	2010. július	Változás az előző hónaphoz képest		Változás az előző évhez képest	
		főben	%-ban	főben	%-ban
Nyilvántartott álláskereső	549955	3949	0,7	-7955	-1,4
Pályakezdő	54527	8236	17,8	1956	3,7
Nyilvántartásba belépő	72294	11851	19,6	9120	14,4
Első alkalommal belépő	11111	4776	75,4	-2307	-17,2
Tartósan regisztrált*	160789	-2465	-1,5	23502	17,1

* Egy éve vagy annál régebben megszakítás nélkül minden hónapban szerepelt a nyilvántartásban



Az előző információkat támasztja alá a fenti táblázat is, ahol jól látható, hogy a nyilvántartott álláskeresőket 29,23 %-a tartósan regisztrált, vagyis a munkaerőpiacon elhelyezkedni segítség nélkül nem – sőt az aktív eszközök segítségével sem – tudott, ez a szám az előző év azonos időszakában tapasztalt adatokhoz képest 17,1%-os növekedést jelent.

²⁸⁸ A munkaerő-piaci helyzet alakulása az Állami Foglalkoztatási Szolgálat legfrissebb adatai alapján 2010. július, www.afsz.hu/statisztikak/havigyorsjelentés (letöltve 2010. augusztus 23.), 3. pp.

²⁸⁹ Forrás: www.afsz.hu/statisztikak/havigyorsjelentés

Az utolsó nagyobb módosítás 2010. augusztus 1. napján lépett hatályban, mely szerkezetében nem érinti az álláskeresési ellátásokat, inkább több esetben pontosítást jelent. Az Ft. 25. § kiegészítésre kerül egy (6) bekezdéssel, mely rögzíti, hogy az álláskeresési járadék folyósításának időtartam alatt folytatott alkalmi foglalkoztatásnak minősülő munkaviszony időtartama a későbbiekben megállapításra kerülő álláskeresési járadék szempontjából jogosító időként nem vehető figyelembe. Ezzel egyidejűleg viszont hatályát veszítette az Ft. 29. § (3) bekezdése, amely az alkalmi munkavállalói könyvvel történő foglalkoztatás idejére az álláskeresési járadék szünetelését írta elő, valamint az alkalmi foglalkoztatási jogviszony keretei közötti munkavégzés a megszűnés és a szünetelés esetei között is kivételként beiktatásra került. A szabályozás átalakítása koncepcionálisan lehetővé teszi az álláskeresési járadék melletti munkavégzést, ami megítélésem szerint egyszerűsíti az állami foglalkoztatási szerv feladatát, mivel nem kell figyelemmel kísérni az alkalmi munkavégzést, megfelelő összeg folyósítását járadékos időszak hosszabbodását, azonban szerkezetileg ez megbontja a szabályozás jogi egységét. Ezen apró módosítások csak kis mértékben képesek a megnövekedett álláskereső réteg munkakeresését még inkább munka találását motiválni.

3.3.4. A foglalkoztatás - elősegítés passzív eszközei a nyugat-európai államokban

A munkanélküli segélyezés három, egymástól csak részben eltérő rendszere alakult ki az Európai Unió tagországaiban. Az egyik rendszer, amely a leginkább eltér a többi tagállam megoldásaitól, az angolszász rendszer, amelynek pregnáns képviselője az Egyesült Királyság. A másik rendszert azok az országok képviselik, amelyeknél „egyfokú” munkanélküli segélyezés alakult ki. Ezek közé az országok közé tartozik Olaszország, Franciaország, Dánia, Luxemburg és Hollandia, míg ahhoz a harmadik csoporthoz, ahol a munkanélküli segélyezésnek „kétfokú” rendszere alakult ki, tartozik a Németország és a Belga Királyság. A magyar megoldás eredetileg ez utóbbihoz állt legközelebb.

a) Az Egyesült Királyságban 1911-ben vezették be a társadalombiztosítást bizonyos foglalkoztatási területeken, amelyhez a munkáltatónak is hozzájárulást kellett fizetniük. Általánossá 1942-ben tették a Beveridge-terv elfogadásával.²⁹⁰ A mai társadalombiztosítás – így a munkanélküli segélyezés is – az 1975. évi Social Security Act-on nyugszik. A társadalombiztosítási hozzájárulást az angol jog négy osztályba sorolja. Az I. osztályú hozzájárulást a munkavállalók, míg a II. osztályút az ún. „önállóak”, azaz a szabad foglalkozásúak fizetik kötelező jelleggel. A III. osztályú hozzájárulást a munkavállalók és az önállóak saját elhatározásuk alapján önkéntesen fizethetik, ez esetben többletnyugdíj és magasabb összegű segély jár. A IV. osztályú hozzájárulást a szabad foglalkozásúak többletadóként fizetik jövedelmük arányában.

Ahhoz, hogy valaki munkanélküli segélyre jogosulttá váljon, az I. osztályú társadalombiztosítási hozzájárulást, időközi önállóság esetén pedig a II. osztályú társadalombiztosítási hozzájárulást kell előzetesen fizetnie. Csak ez esetben áll fenn a jogosultság táppénzre is. Minthogy a munkanélküli segély és a táppénz egyenlő mértékű, mindegy, hogy a munkahelyét vagy munkáját elvesztő személy melyiket veszi fel. Mindkettő fix összegű és nincsen időtartamhoz kötve. Addig jár, amíg a munkaképtelenség, illetőleg a munkanélküliség fennáll. Összege oly módon került megállapításra, hogy a család

²⁹⁰ Lord Beveridge jelentésének alaphangvétele bekerült az ILO 102. sz. egyezményébe. Bővebben erről l. Takács Gy.: Szemelvények a katolikus egyház munkavállalókat védő szociális tanításaiból (a zsidó-keresztény kultúrköri gyökerek vetületében). Függelék, u. itt.

létszükségletének fedezésére alkalmas legyen. Ez a rendszer még az 1601. évi Szegénységi Törvényre (Poor Law) vezethető vissza. Abból alakult ki.

A munkanélküliség ténye és a társadalombiztosítási hozzájárulás rendszeres fizetése azonban nem vonja magával automatikusan a munkanélküli segély fizetését. Ahhoz, hogy a munkanélküli - segély folyósításra kerüljön, az igénylőnek még a következőket kell bizonyítania:

aa) Nem volt lehetősége arra, hogy rövidített munkaidővel tovább dolgozzon;

ab) Nem áll fenn „saját akaratából” történő munkanélkülivé válás, amely alatt az értendő, hogy az „utcára kerülés” olyan munkaküzdelemmel függ össze, amelyben a munkáltatói oldal kerekedett felül. Ezzel függ össze az is, hogy aki munkaküzdelem következtében veszítette el állását, mindaddig nem kaphat segélyt, ameddig a munkaküzdelem tart. Ez esetben, ha a munkavállaló betegségi segélyért folyamodik, ahhoz hozzájuthat, ha pedig a munkaküzdelem nyertese a munkavállalói oldal lesz, akkor kártérítésként a visszamenőleges keresetkieséshez is hozzájuthat. E két feltétel hiánya esetén is jár azonban a munkanélküli segély 40 %-a akkor, ha a munkanélküli a munkanélküliség tényét, valamint a rendszeres társadalombiztosítási hozzájárulás fizetését bizonyítani tudja és nyilvántartásba vételi kötelezettségének eleget tesz. Kivétel ez alól az első 3 hónap, amely idő alatt munkanélküli - segély nem folyósítható, betegségi segély azonban igen.²⁹¹

b) A második csoportban felsorolt államok esetében is a munkanélküli - segély folyósításának feltétele, hogy a munkanélkülivé vált munkavállaló előzetesen meghatározott időn keresztül biztosítottként és biztosítási díjat rendszeresen fizetőként munkaviszonyban állva dolgozzon, valamint, hogy munkanélkülivé saját akaratán kívül vált. Ezt figyelembe véve Dániában 12 hónapos biztosítottság esetén akkor lehet munkanélküli - segélyt fizetni, ha a munkanélkülivé vált személy a munkaközvetítő hivatalnál történt jelentkezést megelőzően olyan munkahelyen dolgozott, amely a társadalombiztosítási pénztár szakmai ágazatának megfelelt. A munkanélküli - segély mértéke attól függ, hogy a munkanélkülivé vált személy a munkanélkülivé válást megelőző utolsó három éven belül mennyit dolgozott. A törvényes minimum e téren 26 hét. Ettől függően kap a munkanélkülivé vált személy utolsó keresetéhez viszonyítva 40%-80% közötti munkanélküli segélyt. Ehhez hasonló megoldást alkalmaz Franciaország is. Olaszországban és Luxemburgban a munkanélküli - segély összege az utolsó átlagkereset 80%-át teszi ki. Luxemburgban azonban annak, akinek egy vagy több eltartásra szoruló családtagja (házastársa vagy gyermeke) van, munkanélküli segélyként keresetének 85%-át kapja. Hollandiában a munkanélküli - segély összege 2005. december 31-ig az utolsó munkadíj 70%-a. Családfenntartás vagy az 55. életév betöltése esetén ez az összeg az átlagkereset 90%-ára emelkedik. A munkanélküli segély folyósításának időtartama évtizedeken keresztül 2005 végéig az egyhelyben történő szolgálati időtől függően 6 hónaptól 5 évig terjedt. 4 év alatti szolgálat esetén a munkanélküli - segély maximális időtartama 6 hónapban volt meghatározva, ami minden további 5 évi egy helyben történő szolgálat esetében 6-6 hónappal hosszabbodik meg. 40 évig vagy ezt meghaladó egy helyben történő dolgozás esetén a munkanélküli - segély folyósításának időtartama 5 évre emelkedett. 2006. január 1-jétől azonban a német Hartz - reform hatására jelentősen csökkent a munkanélküli - segély folyósításának az időtartama. A munkanélküli - járadék folyósításának leghosszabb időtartama 3 év 2 hónap, ami akkor áll fenn, ha a munkanélkülivé vált személy a volt munkahelyén 30 évi vagy azt meghaladó szolgálati időt szerzett. Ez utóbbi vonatkozásban érdemi változtatás nem következett be sem a munkavállaló, sem a munkáltató előnyére vagy hátrányára. A szolgálati idő lerövidítésével csupán arányosítás történt. A munkanélküli

²⁹¹ Jura Europae III. Band 90.20-0-14.

járadékalapba fizetendő járuléka a minimálbér 5.85 %-a, amit a munkáltató és a munkavállaló egyenlő arányban fizet.²⁹²

Ezekben az államokban a munkanélküli - segély maximális terjedelme két éven belül 365 munkanapra szólhat. Ez az időtartam azonban részben a szolgálati idővel, részben a munkaképesség - csökkenés mértékével, részben pedig meghatározott életkor betöltésével arányosan meghosszabbodik. Így pl. Luxemburgban 20 évi szolgálat esetén 6 hónappal, 25 évi szolgálat esetén 9 hónappal, 30 évi szolgálat esetén pedig 12 hónappal. További 3 hónapig meghosszabbítást jelent a 30%-ot meghaladó munkaképesség-csökkenés, az 50. életév betöltése, ha az 15%-os munkaképesség - csökkenéssel párosul, valamint az 55. éves életkor betöltése. Hollandiában a folyósítás feltétele, hogy a munkanélkülivé vált személy az utolsó 5 éven belül minimum 3 éven keresztül napi 8 órás munkaidőt ledolgozott. Ezt figyelembe véve 3-5 év közötti munkaviszony esetén a segély folyósítása 6 hónap. Ezt követően minden további öt évre 15 éves szolgálati időig további 3-3 hónap jár, 15 éves szolgálati időtől felfelé pedig ugyancsak öt évenként 6-6 hónappal hosszabbodik meg a munkanélküli segély folyósításának az időtartama. Megítélésünk szerint Hollandiának ez a megoldása bár igen szigorú, de a hosszú ideje munkaviszonyban állt személyeknél igen méltányos és humánus. Helyesnek tartanánk ezzel kiegészíteni a most már korszerűtlennek egyáltalán nem mondható mai magyar szabályozást.

Valamennyi itt bemutatott állam – ellentétben az angolszász joggal – kritériumként írja elő, hogy meg kell szüntetni a munkanélküli segély folyósítását akkor, ha a munkavállaló neki felróható okból és indokolatlanul nem fogadja el a közvetítő hivatal által felajánlott munkahelyet. A brittől eltérő másik közös vonás az, hogy aki munkanélküli segélyre – vagy kezdettől fogva, vagy pedig a folyósítási időtartam letelése miatt – már nem jogosult, az államtól fix összegű szociális segélyt kap.²⁹³

c) A német és a belga munkanélküli segélyezési rendszernek közös vonása, hogy az első évben nagyobb, míg a második évben kisebb összegű a munkanélküli segély összege. A német szabályozás esetében más a folyósítás jogcímének az elnevezése is.

ca) Németországban az „Arbeitsförderungsgesetz” 104. §-a értelmében „munkanélküli járadék”, azaz „Arbeitslosengeld” jár annak a munkanélkülinek, aki a munkanélkülivé válását megelőzően az utolsó 3 évben legalább 26 hetet dolgozott és a munkaközvetítő irodánál jelentkezett. Ha azonban valaki alapos ok nélkül szünteti meg munkaviszonyát, vagy súlyos szerződésszegése miatt vele szemben alkalmaznak rendkívüli felmondást, 6 hétig van kizárva a munkanélküli - járadékból. Az sem kaphat munkanélküli - járadékot, illetve a már folyósított munkanélküli segély folyósítását meg kell szüntetni annál, aki alapos indok nélkül nem fogadja el a munkaközvetítő iroda által kiközvetített munkahelyet, vagy a képzésre, továbbképzésre, illetve átképzésre vonatkozó beiskolázási ajánlatot. A munkanélküli járadék összege a legutolsó átlagkeresetnek kb. a 80%-a, amely kezdetben az előző munkaviszony fent megjelölt időtartamával egyenes arányban 3 hónaptól 1 évig terjedő időre járt a jogszabályban meghatározott táblázat szerint tagolva. Ma a munkanélküli járadék legrövidebb ideje 3 hónap helyett 6 hónap, amely egyrészt a munkaviszony idejével, másrészt az életkor arányában növekedve maximum 2-5 évre emelkedett.

²⁹² Advies, Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet. SER 05/05. 8. p. Social Economische Raad. 2005. Den Haag; G. J. J. Herma von Voss, Inleiding Nederlands social recht. Derte druk. Boom Juridische Uitgewers. Den Haag, 2003. 47-50. p.

²⁹³ Jura Europae III. Band 70.20-5-8. I. Band 30-20-1-31; II. Band 50-20-1-42; III. Band 60-20-1-16.

„Munkanélküli - segély”, azaz „Arbeitslosenhilfe” azt követően jár, ha a munkanélküli - járadék feltételei már kimerültek. A munkanélküli - segélyre jogosultság időtartama a munkanélküli - járadékra vonatkozó szabályok szerint alakul, azaz az ott megjelölt előzetes munkaviszony hosszától függ a folyósításának az ideje. A munkanélküli - segély összege az utolsó havi átlagkeresetnek hozzávetőleg a 60%-át teszi ki. Nem jár viszont munkanélküli segély annak, akinek a vagyona vagy valamilyen jövedelme a törvényben meghatározott mértéket meghaladja. Ez a munkanélküli - segélyre jogosultak további lecsúszásának veszélyével járhat, mivel egy szűkös megélhetést biztosító jövedelem érdekében meg kell szabadulnia az igénylőnek a jogszabályban meghatározott többletvagyonától még akkor is, ha abból tartós jövedelem nem származik.

Ha a munkanélküli - segély kimerült, a kereset nélkül maradt személy az eltartott családtagjai számarányától függő fix összegben megállapított szociális segélyre jogosult.²⁹⁴ A jogosultság feltétele, hogy az igénylőnek semmilyen vagyona (pl. saját háza) se legyen. Az emiatt fennálló esetleges teljes vagyon - elidegenítési kényszer az igénylő teljes lecsúszását és anyagi kiszolgáltatottságát idézheti elő.

Igen lényeges módosítást jelent a munkanélküli segélynek a szociális segéllyel történt összevonása annak érdekében, hogy hosszú ideje munka nélkül állók a jövőben ne különböző helyről kapják meg a nekik járó segélyt. E reformintézkedés következtében a körzeti munkaügyi hivatal (Kreisarbeitsamt) csak a munkanélküli pénzt (Arbeitslossegeld) fizeti, míg főszabályként a két évre szóló, egy-egy évre vonatkozó munkanélküli - segély I.-t, és II.-t – éppen úgy, mint a szociális segélyt – a helyi önkormányzat fizeti a jövőben. A munkaügyi hivatal azonban egy meghatározott összegű póttuttatást fizet a munkanélküli - segélyen lévőknek, aminek az összege a segély 25%-át teszi ki.²⁹⁵ Ennek az intézkedésnek a fő célja, hogy a hosszú ideje munka nélkül lévők egy helyről kaphassák meg az itt említett két jogcímen járó támogatást, továbbá, hogy a bürokratikus eljárási menet egyszerűsödjön.²⁹⁶

A Hartz - IV. törvény utólagos korrekciója következtében a „Sozialhilfe”, vagyis a szociális segély helyébe az „Arbeitlose Gold II.” lépett. Az „Arbeitlose Geld II.” a legfeljebb egy évig járó „Arbeitlose Geld I.” lejáratát után jön be a szociális segély helyett és mindaddig igénybe vehető, amíg a munkanélküli elhelyezkedni nem tud. Ha a munkanélkülinek az elhelyezkedése véglegesen a nyugdíjkorhatár eléréséig kapja a munkanélküli pénz II.-t (Arbeitslose Geld II.). Amennyiben rendelkezik a nyugdíjba vonulás feltételeivel, az „Arbeitlose Geld II.” helyébe az igényjogosultság szerinti nyugdíj lép, amelynek összege azonban a korábban kapott „Arbeitslose Gold II.” összegénél alacsonyabb lehet. Ha viszont a munkanélküli nem rendelkezik a nyugdíjba vonulás feltételeivel (Anwartschaft), az „Arbeitslose Geld II.”-re akár az élete végéig is jogosult marad. A korábbi szociális segélyt az „munkanélküli - segély (pénz) II.”-re változott át. A „munkanélküli pénz II.” alapján nyugdíjjogosultságot szerezni nem lehet, csak alapszintű egészségbiztosítást. Az utolsó átlagkereset 80%-át jelentő „Arbeitslose I.” kimerülése után bejövő „Arbeitslose Geld II.” alapösszege a nyugati tartományokban 331, míg a keletiekben 345 euró. Ez az összeg azonban a jövedelemmel nem rendelkező eltartott családtagok számától, valamint az esetleges rokkantsági fok nagyságától függően növekszik.

cb) A belga segélyezési rendszer szabályai a német megoldáshoz hasonlítanak azzal az eltéréssel, hogy a kifizetés jogcímei között nem tesz különbséget az első és a második év

²⁹⁴ Jura Europae I. Band 20-20-1. Cap., Söllner: 43-46. o.

²⁹⁵ L. 9. sz. jegyzetet; Weyand/Düwel, 275-294. p.

²⁹⁶ Schäfer, 9, 18-21. pp.

között, csupán csak a munkanélküli - segély összegét érintően. Ezt figyelembe véve a munkanélküli segély a munkanélküliség első évében az utolsó kereset 60%-át teheti ki, míg a második évben csak a 40%-át. A családot eltartó munkanélküliek azonban még – erre a német jogtól eltérően – a luxemburgi és a holland megoldáshoz hasonlóan külön pótlékot is kapnak.²⁹⁷

Végezetül meg kell jegyezni, hogy közös vonása valamennyi itt bemutatott állami munkanélküli segélyezési rendszerének az, hogy egyrészt a munkanélküli - segély folyósítása a nyugdíjkorhatár eléréseivel (férfiaknál 65, nőknél 60 év) megszűnik, mert ezt követően általában nyugdíj folyósításra jogosulttá válik a munkanélküli személy, ha pedig valamilyen oknál fogva nem (kevés szolgálati idő vagy biztosítási idő), akkor korábban a szociális segély, most a munkanélküli - segély II. (Arbeitslose Geld II.) váltja fel. Közös vonás az is minden itt tárgyalt országban az, hogy valamennyi munkanélküli - segélypénztár a szakszervezetek felügyelete mellett működik.²⁹⁸ Közös vonása továbbá az is, ha a munkavállalók azért veszítik el az állásukat, mert a munkáltató fizetésekképtelenné válik, a 80/987. sz. EKG. irányelv alapján a munkáltatók kötelező befizetései alapján képződő bérgarancia - alpból legalább három havi bér-, és bérjellegű jutatás elmaradást közvetlenül igényelhetnek egyéves visszamenőleges hatállyal. A legtöbb EU-tagállam az irányelv szerinti három hónaptól hosszabb, átlag hat hónapban állapítja meg a kifizetés felső határát²⁹⁹.

Külön kérdésként szükséges foglalkozni a Magyarországon foglalkoztatott és itt munkanélkülivé vált nem magyar állampolgárságú, más tagállamokból származó európai polgárok, valamint a politikai menekült státuszt élvezők aktív munkanélküli támogatásának a kérésével. Azok a nem magyar állampolgárságú európai polgárok és menekült státuszjogon Magyarországon munkát vállalt személyek, akik elvesztették állásukat, vagy tönkrement a vállalkozásuk, a 987/2009. sz. EK. rendelet értelmében valamennyi munkanélküli támogatás igénybevételére jogosultak, ide értve valamennyi aktív és passzív eszközt egyaránt. Ezt megalapozzák az esélyegyenlőségi irányelvek, valamint az esélyegyenlőségről szóló 2003: CXXV. sz. törvény.

Ami az aktív eszközöket illeti, a nem magyar uniós állampolgár és menekült státuszú munkanélküli vagy vállalkozását veszített jövedelem nélküli személy ugyanúgy jogosult képzésre, átképzésre és képzéssel - átképzéssel összekapcsolt foglalkoztatásra, mint a magyar állampolgárságú munkanélküliek valamint vállalkozást veszített személyek. Mivel azonban a magyar állampolgárságú munkanélkülivel is szerződést kell kötni, és ha a képzést önhibájából abbahagyja, kötele az addigi költségeket a munkaügyi hivatalnak megtéríteni abban az esetben, ha ezt a szerződésben kikötötték. Megítélésünk szerint az is kiköthető, hogyha a képzés során szakképesítést szerez, a tanulmányi szerződés analógiájaként kiköthető, hogy a képzést követően, annak időtartamával azonos időn keresztül az új szakmáját Magyarországon köteles hasznosítani, kivéve, ha Magyarországon e szakmájában elhelyezkedni nem tudott és hitelt érdemlően igazolható. Ugyanilyen feltételekkel kellene szerződéskötés keretében a nem magyar állampolgárságú uniós polgár munkanélküliek számára a képzést és a képzéssel egybekötött díjazott munkavégzést biztosítani. A szerződés

²⁹⁷ Jura Europae I. Band 20-20-1. Cap.

²⁹⁸ Jura Europae I-III. Band 10. 90 20. 1. Cap.

²⁹⁹ Bericht der Kommission, Die Umsetzung der Rechtslinie des Rates 80/987. EWG. Von 20. oktober 1980. zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Arbeitgebers Kommission der EG. Brüssel den 15.06.1995. KOM. 95.164. entg.; Prugberger: A munkabér munkáltatói fizetésekképtelenség esetére szóló munkabér-kifizetés védelmét érintő hazai szabályozás az európai uniós rendezés tükrében. In: Miskolczi Bodnár Péter-Prugberger Tamás (szerk.): Bérgarancia és a csőd-, felszámolási eljárás reformja. (Tanulmánykötet) Novotni Kiadó, Miskolc, 2005. 26-27.

megkötése során a munkaügyi hivatalnak azonban meg kell győződnie arról, hogy mind az uniós polgárnak, mind pedig a menekültnek mennyi időre szól a magyarországi tartózkodási engedélye. A tartózkodási engedély idejével ugyanis a foglalkoztatás és a képzés-átképzés idejét összehangba szükséges hozni. Ha a tartózkodási idő rövidebbé miatt a képzés nem megoldható, akkor csak egyszerű foglalkoztatás alkalmazható.

A képzésen és a képzéssel összekapcsolt foglalkoztatáson túlmenően a nem magyar állampolgárságú valamennyi uniós polgár és menekült státuszú munkanélkülit alkalmazó munkáltató éppen úgy jogosult arra a bér- és/vagy munkáltatót a munkavállaló után terhelő társadalombiztosítási járulék - kompenzálásra, amely a munkáltatók részére akkor jár, ha munkanélkülit alkalmaznak. Ugyanez a helyzet akkor is, ha munkahely - megtartási céllal részmunkaidős foglalkoztatásra kerül sor és a teljes munkaidőhöz szükséges hiányzó bérrészt a munkaügyi hivatal fizeti ki. Ebben az esetben a nem magyar állampolgárságú uniós polgárt valamint a menekült státuszban lévő munkavállalónak is megjár a bérkipótlás a munkaügyi hivataltól.

A foglalkoztatáspolitikai passzív eszközeit, pontosabban a munkanélküli segélyezési rendszert nézve, a magyar állampolgársággal nem rendelkező európai uniós polgár és a menekült státuszt élvező munkanélkülieket ugyanazok az ellátások illetik meg, mint amelyeket az Ft. a munkanélkülivé vált, valamint a vállalkozását tönkremenés miatt elvesztett magyar állampolgároknak biztosít. Ez azt jelenti, hogyha valamely nem magyar állampolgárságú európai polgár Magyarországon kéri a segélynek megfelelő álláskeresési támogatást vagy álláskeresési, ill. vállalkozói segélyt, de ha a saját hazájában (pl. Németországban) jóval nagyobb összegű támogatást vagy segélyt kapna, mint Magyarországon, a magyarországi munkaügyi hivataltól nem igényelheti a saját országa szerint járó többlet - támogatást. Így pl. egy pályakezdő fiatal német állampolgárságú elhelyezkedni nem tudó Magyarországon lakó munkanélküli nem igényelhet sem álláskeresési támogatást, sem álláskeresési segélyt arra hivatkozva, hogy Németországban a pályakezdő munkanélküli is kiterjed a munkanélküli - segély. Hasonlóképpen az ilyen személyek csak a hazai bejelentkezéstől kérhetik az álláskeresési támogatást vagy az álláskeresési segélyt, ha Magyarországon tartózkodnak és együttműködnek a munkaügyi hivattal az álláskeresésben. Problémát jelent viszont az, hogy mennyi ideig jár a részükre. Ugyanis, ha igazolja, hogy egy másik tagállamban dolgozott annyi ideig, amellyel a támogatásra, ill. a segélyre való jogosultságot megszerezte, még ha előtte Magyarországon nem is dolgozott, megítélésünk szerint a másik tagállamban munkaviszonyban vagy ahhoz hasonló jogviszonyban ledolgozott időnek megfelelő ideig a támogatás és/vagy a segély jár a részére. Az új EK-rendelet értelmében viszont ebben az esetben nem lehet a másik államtól a kifizetett támogatás összegét igényelni, mivel az új rendelet kategorikusan kimondja, hogy e tekintetben nem érvényesül a kölcsönös elszámolás elve.

A magyar állampolgársággal nem rendelkező Magyarországon munkanélkülivé vált európai polgárok esetében fennáll a veszélye annak, hogy Magyarországon felveszi az álláskeresési támogatást vagy segélyt, vagy pedig a vállalkozói segélyt és közben egy másik tagállamban elhelyezkedik vagy vállalkozásba kezd, ugyanakkor a „segélyt” pedig Magyarországon a munkaügyi hivataltól továbbra is felveszi. Ez persze bekövetkezhet fordítva is. Megítélésünk szerint ilyen esetben a megoldás az lehetne, ha az Unió tagállamainak az országos munkaügyi központnak a megyei hivatalok kölcsönös diszpécshozzájárulással tájékoztatnák egymást a munkanélküli - segélyben/járadékban részesülőkről. Egyúttal pedig a német munkaközvetítési és segélyezési előírásoknak megfelelően valamennyi tagállam számára érdemes lenne előírni, hogy a munkáltatók a területükön illetékes munkaügyi központoktól bírság terhe mellett

kötelesek lennének jelenteni minden egyes állásmegürülést, miként ezt a német és a holland jog előírja. Helyes lenne, ha Magyarország ezt az előírást már most bevezetné. A munkaerő - közvetítés eredményesebbé válása volna ettől várható. Ez a kölcsönös tájékoztatási, ill. jelző rendszer viszont csak akkor tudna uniós szinten eredményesen működni, ha az Unió minden egyes tagállama – amely alól Magyarország sem lehetne kivétel – bevezetné a munkaügyi hivataloknál a diszpécseri szolgálatot és „job - center” rendszert, amelyet a már bemutatott Hartz - refom alakított ki Németországban 2005. évi hatályba lépéssel. Így tudnák az egyes tagállamok az esetleges visszaélésekről egymást tájékoztatni, különösen az esetben, ha erre a tevékenységre minden egyes tagállamban az országos munkaügyi központban (hivatalnál) egy figyelő részleg szerveződne, ahová az internethálózat segítségével az Unió tagállamainak valamennyi területei hivatala az országos hivatal irányában megtenné havonta az állapotjelentést. Ezt a rendszert azonban prevenciós jellegű szankcionálási előírásokkal is meg kellene támogatni, amely a jogalap nélkül felvett járadék/segély összegek kamattal növelt visszafizetését és bírság kiszabását írná elő.

Végezetül megjegyezzük, hogy érdemes lenne akár az Európai Parlamentben, akár a Bizottság vagy a Tanács, vagy pedig mindhárom szerv előtt kezdeményezni a rendelet felülvizsgálatát és az államok közötti kölcsönös elszámolás lehetőségével a rendeletet kiegészíteni. Ugyanis ez lenne a korrekt és igazságos szabályozás. A rendelet ugyanis azzal, hogy a munkanélküli szolgáltatások terén a tagállamok közötti elszámolást nem teszi lehetővé, kezd hasonlóná válni a KGST - államok között létesített ama megoldáshoz, miszerint, ha az egyes országokból valaki átköltözött egy másikba, de a társadalombiztosítási hozzájárulásokat túlnyomóan még az elhagyott ország pénztárába fizette be, ennek ellenére a szolgáltatásokat az új lakhely szerinti államnak kell a nélkül fizetnie, hogy arányos elszámolásra lehetőséget kapott volna.

3.4. A passzív eszközök szabályozásának értékelése

A tanulmány elkészítése során jogászként elsődlegesen a jogi szabályozás elemzésére vállalkoztunk, igyekeztünk a céljaink szempontjából releváns szociológiai és statisztikai elemzéseket megismerve kialakítani álláspontunkat. Azonban szükségesnek tartjuk leszögezni, hogy a statisztikák elemzése körében kizárólag a jogi következtetéseket alátámasztó adatsorok felhasználására került sor. Ismert számunkra, hogy a munkaerő - piaci folyamatok szempontjából a területi, iskolázottsági, nemenkénti mutatók szerepe meghatározó, azonban a szociológiai vizsgálat nem képezte a tanulmányunk tárgyát, felkérésünk nem erre vonatkozott, így ezen adatok elemzésre nem vagy csak a szükséges mértékben kerültek.

Az álláskeresési járadék szabályozása kapcsán megállapítható, hogy a többlépcsős megoldás kellően szolgálja az ösztönző célokat. A folyósítás időtartama tekintetében viszont átgondolásra szorul, hogy a fele-fele részre osztott járadékos szakasz megfelelően szolgálja-e a jogosult és a munkaerő - piaci érdekeket, hiszen a statisztikák alapján a munkahelyek megtalálására az 1-3 hónap nem elegendő. Az álláskeresési járadék összegének meghatározásakor negatív kihatással járhat az a tény, hogy a járadékban részesülők jelentős része minimálbéren kerül bejelentésre, így a járadékos időszak teljes időtartam alatt az alapján részesül ellátásban. Ez rontja a jogalkotás azon célkitűzését, hogy a munkakeresésre helyezik a hangsúlyt. Az álláskeresési járadék összegének meghatározása tehát szoros kapcsolatban van a fekete és a szürkegazdaság felszámolásával, hiszen komoly ösztönző és komoly

elrettentő erőt is jelenthet munkavállalói oldalról az esetlegesen megszerzésre kerülő segély mértéke.

A járadék jogosultság szabályai bizonyos mértékig érvényesítenek biztosítási jelegű jegyeket is. Amennyiben ezeket a biztosítási jegyeket a jogalkotó előtérbe kívánja helyezni, úgy a folyósítás második időszakában sem tekinthet el attól, hogy a járadékos részre, csakúgy, mint az első szakaszban, korábbi jövedelmének alapulvételével, az ezzel arányos járulékfizetésre is figyelemmel, kerüljön meghatározásra az ellátás összege.

Komoly adóssága volt a jogalkotásnak, hogy a vállalkozói réteg bevonásra került az álláskereső járadékra jogosultak körébe, hiszen az önfoglalkoztatás vagy annak hiánya az aktív eszközök körében is kezelt probléma, a jogosulti kör tekintetében, ha előnyben részesítést alkalmazunk a vállalkozás indítására, akkor annak sikertelenségét nem szankcionálhatjuk.

A passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök keretei között az álláskereső segély kapcsán megállapítható, hogy annak a bevezetése nem kellő differenciáltság mellett történt, figyelemmel arra, hogy a nyugdíj előtti munkanélküli - segélyt felváltó rész, amely álláspontunk szerint elsődlegesen már szociális ellátásként funkcionál, nem felel meg azoknak a kritériumoknak, amely kritériumokat részben nemzetközi szerződése, részben az alkotmány, részben az Alkotmány értelmezését elvégző alkotmánybírói gyakorlat támaszt. Ez alátámasztható azzal, hogy a segély folyósítási időtartama az 50. életévét betöltött személy esetében 180 nap, míg azok esetében, akik vonatkozásában az öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséhez még 5 év szükséges eddig az időpontig folyósítható. A statisztikai adatok szerint a juttatás átlagos havi összeg 2007-ben például 24.928 Ft³⁰⁰, amely nyilvánvalóan nem felel meg annak a kritériumnak, hogy megélhetést biztosítson a segélyezett számára. Nyilvánvaló, hogy ebben az életkori szakaszban az ösztönzésnek már csak csekély szerepe lehet, annak ellenére, hogy az öregségi nyugdíj összegének megállapításához szükséges lenne a segélyezett részére, minél magasabb összegű a nyugdíjszámítás alapjául szolgáló jövedelem megszerzése. A segély ilyen alacsony összegű törtnő folyósítása bizonyos csapdahelyzetet is jelent, hiszen az ilyen alacsony összegű megállapított nyugdíjban részesülő a szociális ellátórendszerben ismételtelen megjelhet.

Az álláskereső segély szerepe befolyásolja a társadalombiztosítási rendszer működését is, hiszen az álláskereső járadék kilátása mellett, a munkanélkülivé váló nyugdíj előtt álló személy mindent megtesz annak érdekében, hogy a megélhetését nem biztosító, későbbi nyugdíját is veszélyeztető álláskereső segély helyett, számára végleges megoldást is jelentő rokkantsági nyugdíjjogosultságot megszerezze. Így a foglalkoztatáspolitikai területére tartozó ellátotti kört másik ellátórendszernek a társadalombiztosításnak kell kezelnie, mint ahogy ugyanezen problémával kell a társadalombiztosításnak a táppénz és az álláskeresővé válás esetében is megküzdnie. A foglalkoztatáspolitikai szintén történő ellátás esetében, hogy az képes is legyen a rokkantsági nyugdíj helyetti alternatíva kínálására, figyelemmel kell lenni az életkor és a jövedelem arányosságának kérdésére is, amely egy új jegye lehet a szabályozás kialakításának.

A rokkantsági nyugdíjazás rendszerének helyreállítása, melyet a foglalkoztatáspolitikai ezirányú átalakítása is kell, hogy segítsen, mindenképpen szükséges, hiszen a társadalombiztosítás egyik legfontosabb eleme a kezdetektől fogva a szolidaritás, így a

³⁰⁰ Forrás: ÁFSZ Munkaerőpiaci Helyzetkép 2007. évi összefoglaló., Budapest, 2008., 40. oldal

megromlott egészségi állapotú, dolgozni nem képes munkavállalókról mindenképpen gondoskodni kell. A rokkantsági nyugdíjazás rendszerét, ezért a foglalkoztatáspolitikai eszközökkel összhangban, úgy kell átalakítani, hogy csökkenjen a munkaerőpiacról véglegesen kivonulók körében a rokkantsági nyugdíjazás népszerűsége. A brit, dán, holland és svéd tapasztalatok alapján a megoldásnak három kulcs eleme van. Az első két elem a rokkantsági nyugdíj igénybevitelére ösztönző elemek csökkentését szolgálja. Az első, hogy a hozzáférés indokoltsági szabályait szigorítják, vagyis erőfeszítéseket várnak a munkavégzési képesség visszanyerése érdekében., melynek érdekében Magyarországon sor is került a rehabilitációs járadék bevezetésére. A második az elérhető transzferjövedelem összegének csökkentése, amely nem a megélhetés létminimum alá szorítását jelenti, hanem fokozatosságot: több eredménytelen rehabilitációs kísérlet után ugyanis akár teljes jövedelmi kompenzációt biztosító nyugdíjat is lehet kapni. A harmadik elem pedig az új alternatívák kínálása, olyan aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök által, ami a foglalkoztatás esélyét növelik.³⁰¹ Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök hiányában megítélésünk szerint alternatíva lehet a második elemként aposztrofált elérhető transzferjövedelem megfelelő szintjének biztosítása is a foglalkoztatáspolitikai keretei között, ami így a rokkantsági nyugdíj összegének első szakaszban történő csökkentése mellett az érintettek áttételét is biztosítaná a ténylegesen szükséges foglalkoztatáspolitikai ellátórendszer keretei közé.

A passzív foglalkoztatáspolitikai kérdéseinek elemzésére arányaiban jóval kevesebb tanulmány statisztikai elemzés készül, mint az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök kapcsán, noha jelentősége alapvetően más ellátórendszereken is átível, mikor a szociális és a társadalombiztosítási hatásait is figyelembe vesszük.

A nemzetközi színteret vizsgálva is juthatunk megfontolandó, hasznos javaslatokhoz. A munkanélküliek munkához juttatása terén két újítást vezetett be a már említett Hartz – IV. - reform Németországban. Ezek közül az első az ún. „mini - job”, azaz az alkalmi munkavállalás, aminek a keretében a Hartz - IV. törvény az ún. „Egyéni Részvénytársaság”, az „Ich-AG” intézményét alakította ki. Ez hasonlít a magyar alkalmi munkavállalás intézményéhez, amelyet ugyancsak a tartósan munka nélkül lévők érdekében alakítottak ki nálunk. Az ilyen személyek bárhol és bárkinek alkalmi munkát végezhetnek. Az ilyen munkavállalók alkalmi munkakönyvvel rendelkeznek, amibe a munkát adók beírják, hogy az alkalmi munkavállaló milyen munkát és mennyi idő alatt végzett és mennyi volt a keresménye. A keresmény társadalombiztosítási járulék és jövedelemadó köteles. A Hartz - reform keretében kialakított „Ich AG” is hasonlóképpen működik, azzal a különbséggel, hogy ott a „saját részvényvállalkozónak” csak a TB - járulékok és a jövedelemadó törvényileg megállapított összegének a felét kell kifizetnie. A másik eltérés, hogy a munkanélküliek „Ich AG” alkalmi munkavállalást ugyancsak a munkaügyi hivatalok munkatársaiból mellékfoglalkozásként gyakorolva szervezett ún. „személyzetkiszolgáló ügynökségek” (PSA) látják el, amelyek segítik az ilyen „én részvény vállalkozásban” állókat abban, hogy munka megbízáshoz jussanak. Az „Ich AG” program keretében dolgozó tartós munkanélküliek azon felül, hogy a helyi önkormányzattól a szociális törvény alapján rendszeres havi szociális segélyben részesülnek, amit a PSA-on keresztül a területileg (lakóhely szerint) illetékes munkaügyi hivatal által három éven át folyósított munkanélküli pótlék (Zuschuss) egészít ki. A pótlék havi összege 29 euróra rúghat, ha az illető egy meghatározott összegű keresményt, ill. igazolt munkavégzést mutat fel. Ha a keresmény, ill. a munkavállalás ennél kevesebb, akkor a pótlék összege arányosan csökken. Azoknál a tartós munkanélkülieknél, akik ebben a „mini - Job”, illetve „Ich AG” alkalmi munkavállalási programban tartósan részt vesznek, az

³⁰¹ Scharle Ágota: i.m. 93.

előnyüdjkorhatárt a reformmódosítás a főszabályként érvényesülő 58 évről 52 évre szállította le.³⁰²

A munkanélküli részéről fennálló együttműködési kötelezettséget a munkaügyi hivatallal az álláskereső és a képzésre, átképzésre való menetel tekintetében azzal szigorította a Hartz - reform, hogy a bizonyítási terhet megfordította. Eddig ugyanis a magyar szabályozáshoz hasonlóan – amelyet a német szabályozásból vettünk át – a hivatalnak kellett bizonyítania azt, hogy a munkaügyi hivatal által felajánlott állás vagy a felajánlott átképzés megfelel a munkanélkülivé vált személy képzettségének, képesítésének, személyi és családi körülményeinek, ideértve a korát és egészségi állapotát is. A Hartz - reformmal a bizonyítási teher azonban megfordult. Ezen túl a munkanélkülit terheli annak a bizonyítása, hogy számára családi, személyi és egészségügyi körülményei vagy kora miatt a felajánlott állás vagy az a képzés, ill. átképzés, amelyre irányította a hivatal, számára nem felel meg. Hogy e körülmények valamelyike a munkanélküli részéről fennáll, az új szabályozás alapján hitelt érdemlő módon neki igazolnia kell.³⁰³

A Hartz - reform alapján a munkanélkülivé vált személy arra már nem hivatkozhat, hogy a részére felajánlott állás vagy képzés a részére azért nem felel meg, mert a képzettségénél, szakmai oklevelénél (diplomájánál) alacsonyabb szintű. Az új szabályozás következtében ugyanis – mint már erről szó esett – nemcsak egy fokozattal alacsonyabb munkát kell elfogadnia, hanem a képesítéstől, képzettségtől függetlenül bármilyen munkát. Így egy szellemi munkakörben dolgozott diplomásnak akár fizikai munkát is el kell fogadnia. Igaz ez extrém eset és a gyakorlatban valószínű, hogy ilyenre nem igen kerül sor, a lehetősége azonban fennáll.

Ugyancsak az állásfelajánlás elfogadásával kapcsolatos problémához kapcsolódik az a kérdés is, hogy a munkavállaló köteles-e a lakóhelyétől távollévő állást elfogadnia, és ha igen, azt milyen távolságot érintve a lakóhelyétől. Mint már szó esett róla, a Hartz - reform előtti német jog értelmében a munkanélkülivé vált személy a munkaügyi hivatal által felajánlott képzettségének megfelelő olyan állást is köteles volt elfogadni, amelynek a lakóhelyétől a munkahelyig és vissza történő utazási távolsága a 2,5 órát nem haladta meg. Ez a korlátozás eltörlésre került. A Hartz - reform hatályba lépésétől kezdve ez a korlátozás figyelmen kívül hagyható. Az új szabályozás szerint elvileg a munkanélküli minden olyan állást elfogadni köteles, amely a lakóhelyén kívül, Németország bármely területén, ill. településén van.³⁰⁴ Ez a szabály a letelepedett több gyermekes és az olyan családokat, ahol a házastárs is dolgozik, nem érinti. A Hartz - reform koncepció és a munkaügyi szakirodalom is akként foglalt állást, hogy ezt a szabályt a nőtleneknél kell alkalmazni és őket, valamint a kezdő munkavállalókat kell átköltözésre ösztönözni.³⁰⁵ Az egy helyen letelepedett és ott meggyökeresedett családoknál – különösen ha a munkanélküli házastársa a közös lakás székhelyén dolgozik – családvédelmi szempontból is a régi szabályt indokolt tekintetbe venni, ha lehet. Ha pedig ez nem lehetséges, lehetőleg az adott körzet (Kreis) vagy kerület (Bezirk) legvégső esetben pedig a tartomány (Land) területén indokolt állást felajánlani.³⁰⁶ Ennek ellenére családok – különösen azok, ahol mindkét házastárs munkanélkülivé vált – tömegesen hagyják el a keleti új tartományokat és költöznek át a nyugati tartományokba, ahol a munkaerőpiac keresleti

³⁰² Schäfer, 31-32. p.; Karl-Georg Loriz, Die Wiederbelebung des Privatautonomie im Arbeitsrecht. Zeitschrift für Arbeitsrecht (ZfA). 34. Jahrgang, 2003. Band. 640-645. p.

³⁰³ Schäfer, 11-12. p.

³⁰⁴ Schäfer, 10-11. p.

³⁰⁵ U. ott

³⁰⁶ U. ott

oldala lényegesen jobb. Magyarország az Ft. 2005. évi módosításakor ezt a megoldást sem vette át.

4. Melyek a legjobban beváló és a legkevésbé működő aktív eszközök?

A szakirodalom ismeretében a nemzetközi tapasztalatokból levonható talán legfontosabb tanulság az, hogy az aktív munkaerő - piaci eszközök hatásosságát jobban befolyásolják a szabályozási és szervezési kérdések, mint az eszköz típusa. Látható ez egyrészt abból, hogy az egyes eszköztípusok sikeressége országról országra, országokon belül pedig időről időre változik. A szervezés alapossága alapján véve befolyásolja a program sikerességét. A szervezők igényességén múlik, hogy milyen alaposan gondolják végig a tervezett programot, és hogyan reflektálnak a lebonyolítás során felmerülő problémákra. Összességében nemzetközi szinten az alábbi fő problémák merültek fel:

- Általánosságban elmondható, hogy gyakori, hogy a szervezők azzal próbálják vonzóbbá tenni az aktív eszközöket, hogy a résztvevőknek valamilyen egyéb kedvezményt is biztosítanak. A hatástanulmányok azt mutatják, hogy általában ezek az ösztönzők rontják a programok hatásosságát, mert sokan csak ezek miatt akarnak részt venni a programokban.
- Az aktív munkaerő - piaci programok nemcsak néhány emberen szeretnének segíteni, hanem makroszinten is mérhető sikereket szeretnének elérni. A programok kiterjedtsége azonban önmagában is rontani szokta a hatásosságot. Kiterjedt programokat akkor érdemes szervezni, ha a program maga alapvetően egyszerű. Ilyenek például a munkakeresést segítő, valamint az önfoglalkoztatást segítő programok, melyek gyakran nagymértékben méretben is jó hatásfokkal tudnak működni.
- Hatástanulmányok igazolják, hogy érdemes kisebb, de jobban végiggondolt programokat szervezni, mert a sikeresség nagyrészt függ attól, hogy hogyan történik a célcsoport kiválasztása. Általában azok a programok sikerülnek jobban, ahol alapos előzetes szelekció van a jelentkezők között, és csak azokat engedik be a programokba, akik várhatóan többet tudnak profitálni azokból.
- Érdekes megállapítás nemzetközi szinten az, hogy elősegíti a program sikerességét az a megoldás, hogy amennyiben kikötésként jelenik meg az, hogy annak visszautasítása valamilyen egyéb szankcióval jár (például segély automatikus megvonásával). Jó elgondolás, hogy a programban való részvétel legyen a segélyezés előfeltétele, ugyanakkor az abban való részvétel ne számítson munkaviszonynak, mert ezáltal nem ad lehetőséget a visszaélésre, azaz jogilag nem újítja meg a segélyhez való jogot.
- A képzési programok hossza igen változatos. Azt gondolhatnánk, hogy a hosszabb programok jobbak, mert a résztvevők több mindent tudnak elsajátítani a részvétel alatt. A tapasztalatok szerint azonban ennek inkább az ellenkezője igaz. A hatástanulmányok szerint nemzetközi szinten a rövid programok költség-haszon szempontból jobbak voltak, sok esetben pedig azért válhattak sikeresebbé, mert azokat sokkal jobban meg tudták szervezni.

Az aktív foglalkoztatási eszközök esetén a leggyakrabban vizsgált eredmény a foglalkoztatás, illetve az általa elérhető jövedelem. A vizsgálandó kérdés az, hogy milyen hatása van a résztvevők valamilyen módon definiált eredményeire (például foglalkoztatás, kereset, állásban maradás hossza, stb.) az adott program. A kérdés egészen pontosan az, hogy milyen eredményt értek el a résztvevők összehasonlítva azzal, amit akkor értek volna

el, ha nem vesznek részt a programban. A megmérendő hatás tehát egy tényleges állapot és egy úgynevezett „tényellentétes” állapot összehasonlításából adódik.

A legnagyobb probléma az, hogy pusztán a program résztvevőinek követésével nem azonosítható a program hatása: a tényellentétes eredmények így nem mérhetőek. A résztvevők nyomon követése és utánkövetése, más szóval a monitoring egyre inkább része az aktív munkaerő-piaci programoknak (például annak ellenőrzésére, hogy valóban azokat érte-e el a program, akiket kellett). Természetesen a kutatás során jómagam is az ÁSZF által lefolytatott monitoring vizsgálatok eredményeire tudtam támaszkodni. Meglátásom szerint hatásvizsgálat szempontjából azonban a monitoring nem elég. Ennek egyik oka, hogy amennyiben a program résztvevőinek meg kell felelniük bizonyos kritériumoknak, akkor a veszélyeztetett csoportokon belül is csak azok vehetnek részt az adott programban, akik éppen az adott időszakban voltak hátrányos helyzetben. Egy részük azonban tipikus esetben akár a program nélkül is kilábalhatna ebből. Így amennyiben csak a résztvevőket vennénk figyelembe, az ő önerős felemelkedésüket is a programnak tudnánk be. Ezért lenne nagyon fontos az egyes aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök hatásának megbízható becsléséhez a tényellentétes állapot eredményének becslése.

Hudomiet Péter és Kézdi Gábor egy tanulmányban³⁰⁷ különböző országok aktív munkaerő - piaci programjait vizsgálta meg, melynek alapján az alábbiakat állapították meg:

1. Az aktív munkaerő - piaci programok egyik speciális fajtája az, amikor a résztvevők a kezelés alatt nem egyféle programtípusban, hanem azoknak egy speciálisan és gyakran személyre szabottan kialakított kombinációjában vesznek részt. Ezeknek a programoknak az egy főre vetített költsége a legmagasabb, hatásuk szempontjából azonban úgy tűnik, ezek a legjobbak. Az aktív segítség a munkakeresésben, a személyes beszélgetések és karrier - tanácsadások a programok központi elemét képezik, emellett és ennek függvényében a résztvevők képzésekben és/vagy foglalkoztatás-támogatásban részesülhetnek. Ezekben a programokban a részvétel gyakran nem automatikus: a jelentkezőket előzetesen megsűrrik, igyekezve kiválasztani azokat az embereket, akik egyrészt motiválhatónak, másrészt képesnek tűnnek arra, hogy profitáljanak a kezelésből. Ilyen ismert programok: A Jobcorps (USA), National Supported Work (USA) és a New Deal For Young People (Egyesült Királyság). A megállapítás, hogy ezek a programok a legproblémásabb rétegek esélyeit is szignifikánsan növelni tudták, ami önmagában is siker lehet, még ha ösztársadalmi szempontból több a költségük, mint a hasznuk, akkor is. A legfontosabb következtetés az, hogy aktív munkaerő - piaci programokkal igenis lehetséges javítani, még a leghátrányosabb helyzetű emberek helyzetén is. Ehhez azonban szükséges, hogy a programok megfelelő célzottsággal, megfelelő előkészítéssel és megfelelő szervezés mellett folyjanak.
2. Európában az a jellemző, hogy az egyes országok egy központi intézmény segítségével kiterjedt nemzeti programokat szerveznek. Például: svéd nemzeti programok, dán nemzeti programok, svájci nemzeti programok. A nemzeti aktív munkaerő - piaci programok sikerességének vizsgálata során az a legfontosabb következtetés, hogy a részvételre való ösztönzés formája alapvető fontosságú. Az, hogy a programok kötelező jellege hasznos szabályozás meglepőnek tűnhet. Mindez két dologra utal,

³⁰⁷ Hudomiet Péter és Kézdi Gábor: Az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatai (Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, III. évfolyam 1. szám 2008.)

egyrészt ezekben az országokban sok olyan munkanélküli található, aki valójában képes lenne elhelyezkedni a munkaerőpiacon, de valamilyen okból ezt nem akarja, másrészt sokan vannak, akik maguktól nem ismerik fel, hogy az aktív munkaerő - piaci programok milyen hasznosak lehetnének a számukra. A programok másik fontos tanulsága, hogy a képzési programok általában sikertelenebbek a foglalkoztatás-támogatási programoknál. Úgy tűnik, hogy tartalmi szempontból minél jobban hasonlít egy program egy valódi munkahelyhez annál sikeresebb.

3. Képzési programok: a szerzőpáros különböző képzési programokat vizsgált meg: Job Training Partnership Act (USA), Worker Profiling and Reemployment Services (USA), Knowledge Lift (Svédország), norvég képzési programok. A tanulmányok legfontosabb és legmeglepőbb következtetése az, hogy az elméletileg várt hatásmechanizmus (képzési programok termelékenyebbé teszik a bennük résztvevő embereket) nem valósul meg. Úgy tűnik, hogy a siker inkább rövidebb és főleg a munkanélküliségben töltött idő átlagos hosszát csökkenti. Ott pedig, ahol a programban való részvétel kötelező a siker elsősorban annak köszönhető, hogy azok, akik nem akarnak részt venni bennük, inkább lemorzsolódnak a programokból és saját maguknak keresnek munkát.

Az általános tanulság: a célzott, egy speciális problémára jól végiggondolt, összetett kezelést biztosító programok még ott is sikereket tudnak elérni, ahol az aktív munkaerő - piaci programok hagyományosan sikertelenek. (Például a tartósan munkanélküli fiatalok esetében.) A Jobcorps program azért is tanulságos, mert megmutatja, hogy egy kis létszámmal futó sikeres program hogyan veszíthet hatásosságából, ha óriásprogrammá válik. A kontinentális Európában azonban nem jellemzőek a célzott összetett programok, hanem kiterjedt nemzeti programokat találunk, melyek programtípusok széles skáláját kínálják, a tágran meghatározott célcsoportok számára. A programok némelyike arra világít rá, hogy azok kötelező jellege (amikor a részvétel visszautasítása szankcióval jár) olyan szabályozás, mely segíti a program sikerét. A képzési programok, melyek drágaságuk ellenére a legelterjedtebb programok szerte a világon azonos, vagy inkább rosszabb hatást érnek el, mint az olcsóbb bértámogatási programok. A sikert nem a programtípus determinálja, hanem sokkal inkább a szervezés igényessége. Az önfoglalkoztatást segítő programok járultak hozzá leginkább a résztvevők későbbi foglalkoztatási esélyeinek javulásához, ellenben szignifikánsan csökkent a résztvevők várható jövedelme. A képzési programok közül a rövidebb programok sokkal jobban szerepeltek a hosszabbaknál. A bértámogatási programok csökkentették a foglalkoztatási esélyeket, de növelték a foglalkoztatottak várható bérét.

Az aktív munkaerő - piaci programok hatásosságával kapcsolatban összességében megállapíthatjuk, hogy jobban befolyásolják a szabályozási és szervezési kérdések, mint a program típusa. A programok sikerességének mérése ezért nagyon fontos ahhoz, hogy a megfelelő visszacsatolások megtörténhessenek és az esetleges hibákat ki lehessen küszöbölni.

Fentieket követően és azok alapul vételével megpróbáljuk elemezni a magyar foglalkoztatáspolitikai aktív eszközrendszerének hatékonyságát, és kísérletet teszünk megfogalmazni azokat az elveket, melyek esetlegesen hozzájárulhatnak az eszközök hatékonyabb működtetéséhez. Mindezt tesszük az egyes aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök elmúlt öt évben történt változásaira és a jelenlegi szabályozásra figyelemmel.

4.1. Munkaerő - piaci szolgáltatások

Elengedhetetlenül fontos prevenciós eszköz, olcsó, rövid és egyszerű. A célcsoport: akik birtokában vannak a sikeres munkavégzéshez szükséges készségeknek, csak a munkakereséssel van bajuk. Mintának javasolt megoldás: Svédország, ahol minden regisztrált munkanélküli automatikusan és folyamatosan részesedik a folyamatos regisztrálás mellett rövid, munkakeresést segítő, illetve motivációs kurzusokban. Nagyon fontos eredménynek tartanánk, ha a munkanélküli első regisztrációja alkalmával egy nagyon alapos személyiségtérkép készülne az érintetről, amely lehetőséget biztosítana arra, hogy megfelelő tanácsokkal lehessen ellátni a kitörési utak mielőbbi megtalálásához. A folyamatos kapcsolattartást elősegítené, ha minden munkanélküli a munkaügyi központban való jelentkezése során ugyanazzal az ügyintézővel találkozna, mint korábban és ezáltal az ügyintézőnek is lehetősége lenne arra, hogy tapasztalatai és sajátos meglátása folytán egyedi képet kapjon az érintetről. Ez hozzásegítené ahhoz, hogy a személyiségtérkép folyamatosan újabb információkkal töltődjön fel és minél specifikusabb információkkal lehessen ellátni a munkanélkülit. Amennyiben ennek ellenére továbbra sem sikerül elhelyezkednie, 6 hónap elteltével újabb részletes interjút kell lefolytatni, melynek során azt is fel kell mérni, hogy milyen erőfeszítéseket tett az elhelyezkedésre és esetleg mik azok az okok, melyek az újrakezdést megnehezítették. Ami nagyon lényeges a jelenleginél sokkal differenciáltabb megközelítésre van szükség ahhoz, hogy hatékonyabb legyen a segítségnyújtás. Fontosnak tartom a fizikai és mentális egészségi állapot felmérését is, mert enélkül nem lehet hatékony segítséget nyújtani az álláskeresésben.

A munkaerő - közvetítő intézményeknek továbbra is nagy szerepet kell szánni, azonban meglátásom szerint jobb információszolgáltatásra lenne szükség, tekintettel arra, hogy a legtöbb esetben számítógépes megkeresésekre kerül sor, ami azonban kirekeszti azoknak a rétegeknek az álláskeresői lehetőségét, akik a leginkább munkanélküliséggel sújtott térségekből kerülnének ki, illetőleg nem képesek a számítógép használatára képzettség hiányában.

Nagy szerepe lehet a magyar állampolgárok külföldre közvetítésének is, természetesen kizárólag jól szervezett feltételek mellett és keretek között, folyamatos kontrollálás mellett, ahhoz, hogy ez a tevékenység valóban elérje a kívánt célt. Alapvető fontosságú, hogy biztosítva legyen a külföldre közvetített munkaerő munkájának folyamatos nyomon követése és szükség esetén az azonnali segítségnyújtás lehetősége.

Meglátásom szerint az oktatási intézmények által szervezett állásbörzék is kellő hatékonyságúak, így esetlegesen az állam által a szervezéshez nyújtott támogatások bevezetésével ezeket az állásbörzét rendszeressé lehetne tenni. Ezáltal újabb lehetőség nyílna annak a megismerésére, hogy mik azok a tényleges hiányszakmák, ahol nagy a kereslet a munkaerő iránt. Ez a továbbiakban lehetőséget nyújtana ahhoz is, hogy a képzések, átképzések hatékonyabbak lehessenek. A munkaerőt alkalmasabbá kell tenni arra, hogy a különböző munkáltatói és piaci elvárásoknak megfeleljen.

4.2. Képzések elősegítése

A célcsoportot olyan tudással (humán tőkével) kell ellátni, melyet a munkaadók pozitívan értékelnek és a munkaerőpiacon hasznosak lehetnek. Ezeknek a képzéseknek az alapkövét jelenthetnék például az állásbörzék, ahonnan információt lehetne szerezni arra vonatkozóan, hogy mely hiányszakmákban van szükség munkaerőre. Különös hangsúlyt kell fektetni az

átképzésekre, hogy akiknek a tudása feleslegessé vált, megpróbáljanak új, a jövőben sikeresebbnek tűnő szakmákat tanítani. Nagyon fontos cél a szakmai képzés mellett a személyiségfejlesztés is. A technika világának folyamatos fejlődésével kiemelten hangsúlyt kell fektetni annak lehetőségére, hogy az új anyagok és technológiák ismerete is megtörténjen. Erre vonatkozóan növelni kell a képzések számát és fajtáit is. Tekintettel arra, hogy a képzés csak abban az esetben lehet hatékony, ha olyan szakmákban olyan területeken valósul meg, amelyekben a résztvevők elhelyezkedése biztosítható az ajánlott képzés mellett egyre nagyobb hangsúlyt kell fektetni az elfogadott képzésekre is. A továbbiakban is nagy hangsúlyt kell fektetni az életpályát végigkísérő képzés lehetőségének biztosítására, azaz arra, hogy azok a felnőttek, akik kellő indíttatással képesek továbbtanulni, ezt megtehessek.

4.3. Intenzív álláskeresés támogatása

Ezt a foglalkoztatáspolitikai eszközt 2005-ben megszüntették arra a feltevésre hivatkozva, hogy már a munkanélküli állapot elérését követően haladéktalanul arra kell ösztönözni az álláskeresőket, hogy mindent tegyenek meg annak érdekében, hogy munkát találjanak. Véleményem szerint a megszüntetés indokolt volt, ez az eszköz nem érte el a célját.

4.4. Álláskeresők vállalkozóvá válásának elősegítése

A 2007. január 1-jei jogszabály - módosítással bekerült az önfoglalkoztatás támogatásának kereteibe, ezért ezt az eszközt külön nem tárgyaljuk.

4.5. Foglalkoztatás bővítését szolgáló támogatások

Meglátásom szerint a bértámogatási programok adják az egyik ledrágább eszközcsoporthoz, és itt a legveszélyesebb a kiszorítási hatás: a munkaadók gyakran más munkavállalók rovására kínálnak munkalehetőséget a célcsoportnak. Ha az éves statisztikákat vesszük figyelembe ennek az aktív eszköznek az ismertsége és megítélése igen jó a munkáltatók részéről. Kezdeti időszakokban az volt a jellemző, hogy inkább egyéni vállalkozások és kisebb gazdasági társaságok oldották meg egy-két fős létszámbővítési igényüket a tartós munkanélküliek köréből, azonban az idők múlásával már egyre gyakrabban fordultak közép- és nagyvállalkozások is támogatási kérelemmel a munkaügyi központokhoz. Egyre több munkáltató, aki már kapott ilyen támogatást újból benyújtotta igényét.

2007-ben a támogatási forma teljes mértékben átalakult, melynek indoka elsősorban az volt, hogy a hátrányos helyzetű személyek foglalkoztatását segítsék elő. Véleményem szerint azonban amennyiben kirekesztjük a többi munkanélkülit a célcsoportból nem biztos, hogy kellő eredményt érünk el, tekintettel arra, hogy sokszor hatásosabbnak bizonyulna egy a regisztrációba éppen bekerült munkanélküli, aki megfelelő képzettséggel és képességekkel rendelkezik egy adott állás betöltésére bértámogatás révén visszajuttatni a munkavállalók világába, mint hozzásegíteni ahhoz, hogy előbb-utóbb ő is a hátrányos helyzetű személyek népességét gyarapítsa.

Ezt a foglalkoztatáspolitikai eszközt feltétlenül felülvizsgálandónak ítélem meg, tekintettel arra, hogy az egyik leginkább igénybevett foglalkoztatáspolitikai eszköz, ugyanakkor nem biztos, hogy a szabályai kellően kidolgozottak.

4.6. Közhasznú munkavégzés támogatása

A közhasznú munka hosszú távú hatásossága nagyon kétséges. Ennek okai: egyrészt olyan jellegű munkát végeznek a programban résztvevők, mely nem járul hozzá képességeik fejlesztéséhez, másrészt a program szervezői eleve azokat választják ki közmunkára, akiknél nem látnak esélyt másfajta program sikerességére, harmadrészt a közmunkák csak a résztvevők ideiglenes pénzügyi támogatását célozzák, ezáltal nem segítik a kitörést, mindemellett konzerválhatják a hierarchikus társadalmi viszonyokat. Legfőbb cél a munkába állás elősegítése a passzív eszközök igénybeviteléhez szükséges jogszerző idő megszerzése, továbbá a későbbi foglalkoztatás elősegítése. Közösségi oldalú célja a társadalmilag hasznos tevékenységek ellátása.

Célszerű lenne a közhasznú munkákat bővíteni és olyan tevékenységeket támogatni, amelyek valóban bizonyos képzettséget jelentenének a munkanélkülieknek, amelyet a későbbiekben is tudnának hasznosítani (például autópálya - építés, gátépítés, stb.). Fentieken túlmenően célszerűnek tartanám a közhasznú munkavégzést ötvözni képzéstámogatással. Ennek egyik lehetséges módját abban látom, hogy a közmunkában résztvevő álláskeresők a hét 4 napján közmunkát végeznének, egy napon pedig olyan képzésben vennének részt, ahol álláskeresést, önismeretet, írás – olvasás fejlesztési ismeretet, esetlegesen számítógépes ismeretet vagy idegen nyelvet tanulnának. Másik lehetséges típusa, hogy olyan képzések indulnának a közmunka befejeződésével, amelyek a közhasznú munkán megszerzett munkatapasztalatot felhasználva, mintegy befejezett képzést adnának az érintett személyeknek (például, ha valaki árvízvédelmi munkát végzett, akkor azt gátépítéssel kapcsolatos szakmára képeznék ki).

Nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy egy helyesen kiválasztott állami oktatáspolitikai kulcsa lehet a foglalkoztatási helyzet javításának. Elsődleges feladat a felsőoktatás minőségi fejlesztése, tekintettel arra, hogy a diplomások túltermelése nyílt munkanélküliséghez vezet, ugyanakkor a nem felsőfokú végzettséggel rendelkezők tudása nem elég korszerű, színvonala pedig egyenetlen. Az iskolarendszerű szakképzés nem feltétlenül tart lépést a munkaerőpiac igényeivel, a képzésbe bevont intézmények általában a hagyományos szakmák oktatására vállalkoznak.

4.7. Álláskeresők munkaerő - kölcsönzés keretében történő foglalkoztatásának támogatása

A munkaerő - kölcsönzés dinamikusan fejlődő ágazat, ugyanakkor szabályai nem kellően ismertek az ezen a területen tevékenykedők számára. A támogatás 2007-ig működött, ekkor megszüntették, a szabálytalanságok jelentős száma miatt. Úgy gondolom, hogy a munkaerő - kölcsönzés intézménye önmagában nagyon sikeres és nem feltétlenül tartom jó megoldásnak ennek az aktív foglalkoztatáspolitikai eszköznek a megszüntetését, sokkal inkább megfelelő szervezés mellett és részletszabályok kialakításával célszerűnek tartanám a támogatás újraélesztését. Nyilvánvaló, hogy a folyamatos kontroll ebben az esetben is szükséges. A munkaerő - kölcsönző cégek tapasztalat szerint éppen azokat a rétegeket segítik visszajuttatni a munka világába, akik esetlegesen önfoglalkoztatás révén nem képesek előrébb jutni. A gyakorlat azt mutatja ugyanakkor, hogy ezek a személyek olyan területeken tudnak elhelyezkedni, ahol van igény a munkájukra (például takarító, gyermekfelügyelő, stb.), és a tevékenységüket igénybevevők csak hosszas utánajárást követően kaphatnak megfelelő személyt a munkák elvégzésére.

4.8. Rendelkezésre állási támogatásra jogosult személy foglalkoztatásának támogatása

Tekintettel arra, hogy 2010. január 1-je óta vezették be a jogszabályba, a véleményformálás még korai lenne, ugyanakkor az a szempont, hogy sokat spórolhatnak ezáltal a rehabilitációs hozzájáruláson azok a munkaadók, akik rendelkezésre állási támogatásban részesülő, megváltozott munkaképességű személyt alkalmaznak nem elhanyagolható. Saját tapasztalatomból kiindulva azonban egy nagyvállalatnál, vagy például egy felsőoktatási intézménynél olyan nagy számban kellene ilyen személyeket foglalkoztatni a tényleges pénzmegtakarításhoz, ami gyakorlatilag megvalósíthatatlan. Ebből kiindulva valószínűsíthető, hogy ahhoz, hogy valóban célt érjen ennek a támogatásnak a bevezetése a szabályok finomítására lenne még szükség.

4.9. Önfoglalkoztatás támogatása

Az egyik legsikeresebb programnak tartom, ugyanakkor célcsoportja a nagyobb önállósággal, vállalkozó kedvvel és irányítási készségekkel rendelkező álláskereső lehet. Ösztönözni kell az önfoglalkoztatás terjedését, ez azonban csak olyan módon történhet, amennyiben az adók, és egyéb járulékok rendszerének átalakítása is segíti azt. Mindemellett a megfelelő vállalkozó kedv eléréséhez segíteni kell a vállalkozói ismeretek oktatását és a célirányos szolgáltatások hozzáférhetőségét. A vállalkozáshoz szükséges tőketámogatás csak akkor lehet hatékony, ha az a leendő vállalkozó megfelelő képzettségével, rátermettségével és üzleti terve megvalósíthatóságával párosul. A vállalkozói ismeretek oktatásán belül kiemelt szerepet kell fordítani a gyakorlati feladatokra (például hogyan kell elkészíteni egy üzleti tervet, mi a folyamata a vállalkozás elindításának, stb.).

Nem elvetendő gondolat az, a például Finnországban már működő rendszer, hogy szakértői központokat hoznak létre regionális szinten, amelyek arra specializálódnak, hogy a célcsoportot támogassák a minél hatékonyabb önfoglalkoztatásban. A támogatás előfeltételül mindenképpen szükségesnek tartom bekérni egy olyan tevékenységi projektet, mely részletesen tartalmazza az álláskereső elképzeléseit, céljait, és azt, hogy milyen módszerekkel kívánja sikeressé tenni a vállalkozást. A szakértői központok arra is lehetőséget biztosítanak, hogy itt a megfelelő hozzáértéssel elbírálják a benyújtott projektet. A támogatásra csak abban az esetben kerülhetne sor, amennyiben a szakmai bizottság értékesnek és valóban előremutatónak találja a tervet. A terv benyújtásának előírásában olyan munkanélkülieket sikerülhet kiválasztani, akik valóban elég képzettek és képesek egy új üzlet beindítására. Mindemellett nagy problémát okoz az önfoglalkoztatást választó álláskereső kizolgáltatottsága és az, hogy nem élvezik a munkavégzéssel együtt járó kellő védelmet és biztonságot. Mindenképpen arra kell törekedni, hogy ennek kiterjesztése megtörténjen.

4.10. Munkahelyteremtés és munkahelymegőrzés támogatása

A támogatási formák szabályai nagyon alaposan és részletesen kidolgozottak, meglátásom szerint módosítást nem igényelnek.

4.11. A foglalkoztatáshoz kapcsolódó járulékok átvállalása

Ez a foglalkoztatáspolitikai eszköz 2007. január 1-jével megszűnt, ugyanakkor mindenképpen ki kell emelni, hogy a gazdaság élénkítéséhez, a vásárlóerő fokozásához, új munkahelyek kialakításához elengedhetetlen, hogy felülvizsgálatra kerüljenek, főként a

bérekhez rendelt adók, valamint a TB - terhek. A magas közterhek egyik oka az, hogy jellemzően a munkavállalót minimálbéren jelentik be, de valós bérét nagyobb részben „zsebből” fizetik ki.

4.12. A megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának támogatása

A legfontosabb cél, hogy munkaerő - piaci folyamatokba ágyazva történhessen meg ezeknek az embereknek a foglalkoztatása. Minél személyre szabottabb felmérést kell végezni az egyes álláskeresőknél, és ezt követően kell megtalálni azt a szolgáltatást, vagy támogatást, ami segítséget jelenthet részére szakmai gyakorlatára, iskolai végzettségére, életkorára és egészségügyi állapotára tekintettel. Regionális szinten kellene minél nagyobb hangsúlyt fektetni arra, hogy melyek azok a területek, ahol a legnagyobb mértékben és legnagyobb haszonnal tudnának foglalkoztatni megváltozott munkaképességű személyeket. Ezt elősegíthetné egy regionális szintű felmérés készítése, melynek során különös figyelmet kellene fordítani a hiányszakmákra. Maga a jogszabályi háttér véleményem szerint jól kidolgozott, inkább a piac lehetőségeinek felmérésével lehetne hatékonyabbá tenni működését.

4.13. Fiatal munkanélküliek foglalkoztatásának támogatása

Sokan az iskolázást és a szakképzési rendszer fejlesztését tekintik a munkanélküliség alapvető ellenszerének, azonban ahhoz azt már korábban is kifejtettem meglátásom szerint inkább az oktatás színvonalának minőségjavításával lehetne célt érni. Nem biztos, hogy az a megfelelő módszer, hogy mennyiségileg több embert képezünk, mintha kevesebből jobb minőségű munkavállalókat nevelnénk ki.

Mindenképpen fontosnak tartom ugyanakkor az általános és középfokú oktatási intézményekben a végzős fiatalok részére a munkaügyi központok által szervezett és rendszeresen tartott tájékoztatást, melynek során szembesülnének a fiatalok még a továbbtanulás megkezdése előtt a munkaerőpiac igényeivel és az esetleges hátrányaival. Nem tartanám feleslegesnek ezeken a tájékoztatókon a szülők részvételét sem, tekintettel arra, hogy tapasztalataim szerint a hallgatók leginkább azért szereznek diplomát a mai világban, mert ez a szülői elvárás, ugyanakkor képességeik szerint olyan ismereteket is megszerezhetnének, mellyel nagyobb esélyük lenne elhelyezkedni a munka világában. A munkaügyi központok tevékenységét ugyanakkor bővíteni is lehetne, hogy az esetlegesen ezeken a tájékoztatókon felmerült további kérdéseket a szülők és a diákok az ügyintézővel történő egyéni elbeszélgetés során egyedileg átbeszélhessék.

A pályakezdők munkanélküli segélyezési rendszere ugyan 1996. június 1-jétől megszűnt, de meglátásom szerint visszaállítása mellett sokkal hatékonyabban lehetne alkalmazni az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközöket. E kettő ugyanis együtt alkothatna egy egészet, azaz a passzív és az aktív támogatási forma egymást kiegészítve nyújthatna a pályakezdők részére némi szociális biztonságot. Kiemelendő tény viszont, hogy a hozzájárás feltételeit csakúgy, mint néhány nyugat - európai országban meg kellene szigorítani, az ellenőrzést pedig általánossá kellene tenni.

4.14. Munkaerő - piaci programok támogatása

A program jól kidolgozott, meglátásom szerint finomítást nem igényel, szükségessége azonban nem megkérdőjelezhető.

4.15. Egyes, általánostól eltérő foglalkoztatási formák támogatása

Az atipikus foglalkoztatás egyre nagyobb teret nyer a munka világában. Sor került a részmunkaidős foglalkoztatás kiemelésére az elmúlt időszakban a jogszabály - változtatások során (például Kjt.), mindemellett a távmunka egyre jelentősebb szerepet tölt be. Alkalmas arra egyrészt, hogy csökkentse a magánélet és a munkavégzés közötti feszültséget, másrészt, ezáltal bővül a foglalkoztatás, javulnak a teljesítménymutatók, jobb lesz az általános közérzet és számos társadalmi csoport esélyegyenlősége erősödik. Meglátásom szerint a távmunka rendszerének kialakításával, fejlesztésével és propagálásával lehetőség lenne a hátrányos helyzetű településeken élők társadalmi integrációjára, a munkaerő - piaci esélyegyenlőség megteremtésére.

5. A passzív eszközök és a szociális ellátórendszer kapcsolata

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényt, 1993. január 27-én hirdették ki, melyet azóta már többször módosítottak. A rendszerváltást követően bekövetkező társadalmi, gazdasági, politikai folyamatok terén végbement változások tették szükségessé a törvény megalkotását, melynek alapvető célja volt a szociális krízis enyhítése. A szociális törvény megalkotásának igényével egyidőben elterjedt az a megalapozatlan illúzió, hogy a törvénnyel meg lehet teremteni egy magasabb szintű szociális jólétet. Bár tudjuk, hogy a szociális jólét olyan alapvető körülmények befolyásolják, amelyekről a törvény nyilván nem rendelkezhet, mint például az árak, a bérek, a foglalkoztatás biztonsága, a fogyasztók érdekvédelme, stb.³⁰⁸

Az akkori jövedelmi egyenlőtlenségek, a költségvetési hiány növekedése jellemezte azt az időszakot, amikor a törvénnyel a jogalkotók megpróbálták a legkritikusabb élethelyzetek könnyítéséhez fűződő szociális közfelöltségeket deklarálni és értelmezni. Megoldásként mutatkozott az erőteljes decentralizáció, hiszen központi szinten nem lehetett áttekintést nyerni azokról a kockázatokról, melyek a szegénységhez, annak előfordulásához vezettek, ugyanakkor nem lehetett követni kormányzati szinten azt sem, hogy hogyan alakulnak egyéni, családi szinten a jövedelmek és megélhetési költségek.

Tekintettel arra, hogy a helyi szinten megjelenő szociális problémák kezelésére nem lehetett elég gyors és érzékeny a központi kormányzat intézkedése, ezért előtérbe került a helyi szintű problémamegoldás. Igazából a szociális törvény a kríziseket kezelő helyi beavatkozások kereteit jelölte ki.

Ennek keretében:

- előírta a helyi rendeletalkotási kötelezettséget,
- tartalmazta a helyi szinteken szabályozandó pénzbeli, természetbeni és szociális szolgáltatási ellátások nagy mozgásteret engedő előírásait,
- lehetővé tette az ellátások között jelentős átcsoportosítást megengedő „önkormányzati szociálpolitikai normatíva” eszközeivel való finanszírozási konstrukciót,
- rendelkezett az írásbeliség formai kritériumainak előírásán alig túlmutató eljárási szabályozásról, valamint
- tartalmazta az „irányelvek”, törekvések, olykor vágyak törvényi előírásaiban történő megfogalmazását.

A jelenleg hatályban lévő szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvény célja, hogy meghatározza az állam által biztosított szociális ellátások formáit, szervezetét és a szociális ellátásokra való jogosultság feltételeit, valamint érvényesítésének garanciáit a szociális biztonság megteremtése és megőrzése érdekében. Továbbá a törvény kimondja, hogy a helyi önkormányzatok e törvényben szabályozott ellátásokon túl saját költségvetésük terhére egyéb ellátásokat is megállapíthatnak.

A törvény az alábbi szociális ellátások típusait különbözteti meg:

- pénzbeli ellátások,
- természetbeni ellátások,
- szociális szolgáltatások.³⁰⁹

³⁰⁸ Krémer Balázs: A szociális törvény dilemmái. In.: Szociológiai Szemle 1992/3. szám 73-87o.

³⁰⁹ Ruminé Szíjártó Ildikó: Tájékoztató a szociális ellátásokról 2010. Szociális és Munkaügyi Minisztérium, 5-6. oldal <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=777&> Letöltés: 2010. február 25.

A Szociális törvény 2. §-ának rendelkezése azt jelzi, hogy a szociális védelem kereteit nem csak az állam központi döntései határozzák meg: „A szociális ellátás feltételeinek biztosítása - az egyének önmagukért és családjukért, valamint a helyi közösségeknek a tagjaikért viselt felelősségén túl - az állam központi szerveinek és a helyi önkormányzatoknak a feladata”.³¹⁰ Mindezek alapján elmondható, hogy Magyarország szociális védelmi rendszerében jelen van az egyéni- és a családi felelősség, a különféle közösségek önkéntes felelősségvállalása, a profitorientált és a non - profit szektor részvétele, valamint az állam központi, területi és helyi szintjeinek felelőssége.

A jogszabályalkotó a törvény által meghatározott szociális feladat és hatásköröket megosztja:

- a) a helyi önkormányzat képviselő - testülete,
- b) a települési önkormányzat polgármestere,
- c) a települési önkormányzat jegyzője (a továbbiakban: jegyző),
- d) a szociális hatóság között.

A szociális hatóság feladataként jelenik meg a jegyző szakmai irányítása. A törvény a továbbiakban meghatározza a szociális hatáskört gyakorló szervek (helyi önkormányzat képviselő - testület, települési önkormányzat polgármestere, települési önkormányzat jegyzője, szociális hatóság együttes elnevezése) eljárási szabályaival kapcsolatos általános rendelkezéseit. Továbbá a jogszabály kiemeli, hogy a szociális hatáskört gyakorló szerveknek a pénzbeli és a természetben nyújtott ellátásra jogosultság, a jogosultat érintő jog és kötelezettség megállapítása, valamint a hatósági ellenőrzés (a továbbiakban: szociális igazgatási eljárás) tekintetében a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

Az ellátások egy részét természetesen a szociális biztonság megteremtése érdekében megalkotott szociális törvény tartalmazza, mely biztosítása minden önkormányzat feladata, melyhez az állam anyagi finanszírozást is biztosít. Mindezek mellett helyi szinten egyéb számos olyan ellátás nyújtása került kidolgozásra és biztosításra, amely a képviselő - testület döntése alapján, és saját költségvetés terhére lett bevezetve.

A pénzbeli szociális ellátások általános jellemzője a normativitás. A pénzbeli ellátórendszer tehát meglehetősen kötött, a jogszabályban szereplő kritériumok vizsgálatán túl a rászorultság vizsgálata néhány ellátás terén érvényesül csupán. A rászorultság vizsgálatán alapul az ellátás folyósítása az Sztv. szerint az ápolási díj, a lakásfenntartási támogatás, az átmeneti segély és a temetési segély esetében. Továbbá Európában sehol sem az a támogatási jogcím, hogy valakinek kevés pénze van, mert ez legfeljebb krízis - jellegű, átmeneti segélyre jogosít. A támogatások egy része leginkább a prevenció szemléletét helyezi előtérbe, azaz válsághelyzetben lévő személynek történő ellátás biztosítása, mert a támogatás elmulasztása esetlegesen tartósabb, több költséggel járó szociális problémákhoz vezethet.³¹¹

5.1. Problémák, fejlesztési lehetőségek a helyi szociális igazgatásban

A XXI. század elején valós probléma a társadalom előregedése, a nyugdíjkorot elérő jogosultak számának jelentős növekedése és a születések számának csökkenése, egyre többen igényelnek különböző szociális ellátásokat. A gazdasági válság hatására még többen fordulnak állami

³¹⁰ 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról 2. §

³¹¹ Gyulavári Tamás- Krémer Balázs: Miért áttekinthetetlen a pénzbeli szociális ellátások rendszere? In.: Esély 2006/2. szám 14.o.

segítségért. Az állam teherbíró képessége ugyanakkor véges, a költségvetés a korábbi szinten nem tudja a szociális ellátásokat finanszírozni, ezért előtérbe kerül a szociális ellátások szűkítése, a támogatások csökkentése vagy legalábbis ésszerűsítése.

Az Állami Számvevőszék 2007. júliusban kiadott ellenőrzési jelentése számos problémát vetett fel az önkormányzatok szociális tevékenységéről.³¹² A szociális törvény megalkotásával kapcsolatban a jelentés szerint „a települési önkormányzatokat a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló törvény egyre több központilag meghatározott szolgáltatás biztosítására kötelezte, a tényleges helyi szükségletek figyelembevételének mellőzésével. Ugyanakkor a települések közötti egyenlőtlenség, az ellátási hiányok éppen a legszegényebb településeken maradtak fenn, vagy alakultak ki, ahol a leginkább rászoruló népesség lakik.”

A szociális ellátásokra vonatkozó jogszabályi előírások 1993. óta meglehetősen gyakran módosultak, szinte lehetetlen követni az állandó változásokat. Felvetődik a kérdés, hogy vajon a jogszabály előkészítők és döntéshozók hozzáértése - „hozzá nem értése” vagy a szükségletek állandó változása miatt van ez így. Hoffmann István és Krémer Balázs tanulmánya³¹³ szerint az ellátások rosszul célzottak, nincs biztosítva a teljes esélyegyenlőség a különböző szolgáltatásokhoz való hozzáférés terén.

Az ÁSZ jelentés szerint a szociális alapszolgáltatások széles köréből adódóan az ellátórendszer szétaprózott, a szabályozás bonyolult. „Az Sztv. 1993. évi megjelenésekor még csak négy alapellátást nevesített, ugyanakkor a 2006. évi módosítása már 10 alapszolgáltatást határozott meg. Az Sztv. előírásai megjelenése óta 49 alkalommal módosultak. A változások az ellátási formák, szolgáltatások körét, elnevezését, tartalmát, feltételeit érintve, módosították a személyes gondoskodás megszervezésére kötelezettek körét. Az egyre részletesebb központi szabályozás öngerjesztő folyamattá vált, újabb és újabb szabályozást indukált, ami ellentmondásos jogi szabályozási környezet kialakulásához vezetett.”

További problémaként merült fel, hogy, „a kötelező feladatok teljes köre – elsősorban pénzügyi források hiányában – a települési önkormányzatok számára nem teljesíthetők, ezért a szabályozás ellenére kialakultak „fehér foltok”. Növekedett a települések közötti egyenlőtlenség, az ellátási hiányok éppen a legszegényebb településeken maradtak fenn, vagy alakultak ki. A hiányzó alapszolgáltatások következtében a szakosított ellátások iránti igények növekednek, holott az igénylők egy része az alapszolgáltatás keretében otthonában, illetve helyben is ellátható, ami az érintettek és a költségvetés számára a legkedvezőbb megoldás lenne.”

A Minisztérium fejlesztési programjaként a 2001. évtől működnek kistérségi szociális felzárkóztató programok, a hátrányos helyzetű kistérségek támogatására, a szociális infrastruktúra fejlesztésére. A támogatás a kistérségek által készített 3 éves fejlesztési tervek szerint, a területfejlesztési intézményrendszerrel és a rendelkezésre álló forrásokkal (Minisztérium, CÉDE, TERKI, TFC, Munkaügyi Központok) összehangoltan, egyedi megállapodások alapján történik. A kistérségi szociális felzárkóztató program monitorozásáról 2007. január hónapban készült összesítő jelentés megállapította, hogy a források együttes összege, megoszlása nem ismert, az elszámolásokhoz, beszámolókhöz

³¹² 0719. Jelentés az önkormányzatok szociális alapszolgáltatási tevékenységének ellenőrzéséről, 2007.július - <http://www.asz.hu/ASZ/jeltar>. - 2010. március 3-i letöltés

³¹³ Hoffmann István-Krémer Balázs: Amit a SZOLID projekt mutat, Dilemmák és nehézségek a szociális ellátások, szolgáltatások és az igazgatási reformelképzelések terén, ESÉLY 2005/3. 34. oldal

mellékelt kimutatásokban a fejlesztési projektek egyértelműen nem voltak azonosíthatók, azok nem igazodtak a Szociális törvényben meghatározott szolgáltatásokhoz. A három éves szociális felzárkóztató programokhoz biztosított költségvetési támogatások felhasználásának a szociális alapszolgáltatások biztosítására gyakorolt hatása együttesen, szolgáltatásonként nem értékelhető, mivel az eredmények mérhetőségét, elemzését lehetővé tevő mutatók hiányoznak. (ÁSZ 2007.)

A vizsgálatra kijelölt önkormányzatok feladatellátása a többcélú kistérségi társulások létrejöttével átrendeződött, keretében egyre több településen került megszervezésre egy-egy hiányzó ellátási forma. A többcélú kistérségi társulások megalakításakor célként fogalmazódott meg, hogy az integrált ellátás eredményeként a szakmai és költséghatékonysági mutatók javuljanak, ugyanakkor ilyen mutatók nincsenek. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatták, hogy a szociális alapszolgáltatások szervezeti keretei esetenként nem, vagy alig változtak. A többcélú kistérségi társulások keretében történő feladatellátás a kiegészítő normatív állami hozzájárulások ösztönző hatására bővült. (ÁSZ 2007.)

További jelentős problémát jelent szerintem, hogy míg a szociális és gyermekvédelmi szolgáltatások esetében a jogszabályok meghatározzák a működési – személyi és tárgyi – feltételeket, addig a közigazgatásban nincsenek ilyen előírások. Az önkormányzatok a helyi igényekhez és pénzügyi forrásaikhoz igazodva maguk alakítják ki hivatalaikat. Így azonos lakosságszám mellett igen különböző szervezeti felépítésű, személyi és tárgyi feltételekben eltérő polgármesteri hivatalok működnek. Ez kihat a helyi szintű szociális igazgatás megszervezésére is. A minőségi feladatellátás viszont csak megfelelő személyi és tárgyi feltételek mellett biztosítható.³¹⁴

A szociális igazgatásban dolgozók létszáma a hivatalokban nem feltétlenül igazodik az egyre növekvő kérelmezők számához és ez főleg a kisebb önkormányzatok problémája. A falvakban, kisvárosokban működő polgármesteri hivatalokra általában jellemző, hogy a dolgozók nemcsak szociális feladatokat látnak el, hanem más igazgatási- például anyakönyvezetési, szabálysértési – feladatokat is. Célszerű a szociális igazgatás elkülönítése más igazgatási területektől. A Ket.³¹⁵ legújabb módosításai miatt is jelentősen megnövekedtek az eljáró ügyintézők terhei.

A tárgyi infrastrukturális feltételek szintén befolyásolják az eredményes munkavégzést. A megfelelő irodai környezet, számítógép, nyomtató, fénymásoló nélkülözhetetlen a munkához. Az önkormányzatok az igen nagyszámú ügyiratforgalom minél egyszerűbb és hatékonyabb lebonyolítása érdekében különböző szociális programokkal dolgoznak. Sajnos ezek igen költségesek és mivel nem minden esetben tudják követni a folyamatos jogszabályi változásokat. Valamint, ahogyan már a tanulmányban említésbe került, nincsenek megfelelően beintegrálva egy egységes munkaerő - piaci nyilvántartásba. Problémát jelent az is, hogy adatvédelmi okokból a szociális nyilvántartás nincs összekötve a központi népesség-nyilvántartási rendszerrel. Ez több visszaélésre adhat lehetőséget.

³¹⁴ König Éva-Nemes Zuzsanna: A helyi szociális igazgatás működési feltételei, Szociális-igazgatás- szerkezet- Válogatás a II. Országos Szociális Igazgatási Konferencia előadásaiból, Szerk: Landau Edit, Ulicska László, SZOFA Alapítvány, 2003. Debrecen

³¹⁵ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004.évi CXL. törvény

5.2. Az egyes foglalkoztatáspolitikai vonatkozású szociális ellátások bemutatása

A foglalkoztatáspolitikai és a szociális ellátórendszer kapcsolata a pénzügyi ellátások esetében a legszorosabb, a szociális ellátás folyósításának feltétele a nem foglalkoztatottság. Elsőként az aktív korúak ellátása és a rendszeres szociális segély bemutatására kerítünk sort, mivel annak a legszorosabb és legkézenfekvőbb a kapcsolata a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszerrel.

5.2.1. A rendszeres szociális segély 2005. évi szabályai

A települési önkormányzat rendszeres szociális segélyt állapít meg annak a személynek, aki

- 18. életévét betöltötte, aktív korú és
- munkaképességét legalább 67%-ban elvesztette, vagy
- vakok személyi járadékában részesül, vagy
- fogyatékosági támogatásban részesül
- aktív korú nem foglalkoztatott

és a megélhetése más módon nem biztosított.

A megélhetése más módon nem biztosított az első esetben annak, akinek a családjában az egy főre jutó havi jövedelem nem haladhatja meg az öregségi nyugdíj mindenkori összegének 80%-át, a második esetben a jogosult saját jövedelme nem haladhatja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a 70 %-át, valamint a családban az egy főre jutó havi jövedelem nem haladhatja meg az öregségi nyugdíj mindenkori összegének 80%-át.

Az aktív korú nem foglalkoztatott jogosulti kategóriának megfelelő személyi kör:

- a munkanélküli járadék, illetőleg a jövedelempótló támogatás folyósítási időtartamát kimerítette, és álláskeresésére ösztönző juttatásban nem részesül, vagy
- számára a munkanélküli járadék folyósítását keresőtevékenység folytatása miatt a folyósítási idő lejártát megelőzően szüntették meg, és a keresőtevékenység folytatását követően munkanélküli járadékra nem szerez jogosultságot, vagy
- a rendszeres szociális segély iránti kérelem benyújtását megelőző kettő évben a megyei, fővárosi munkaügyi központtal legalább egy év időtartamig együttműködik

valamint mindhárom esetben további feltétel, hogy keresőtevékenységet nem folytat.

Láthatóan a nem foglalkoztatottként nevezett személyi kör a foglalkoztatáspolitikai ellátásra való jogosultságot elvesztettek köre. Vagyis igazolódik az a megállapításunk, hogy szociális ellátásra munkaerő - piaci célból csak abban az esetben kerülhet sor, ha a foglalkoztatáspolitikai intézményrendszerének keretei között már nem jogosult ellátásra. A munkaerő - piaci folyamatok azonban nem kontrollálhatóak abban az esetben, ha a munkaerőpiacra közvetlenül vissza nem vezethető álláskeresőket inaktívként végérvényesen figyelmen kívül hagyjuk, ezért a foglalkoztatáspolitikai utánköveti a szociális ellátórendszerben, keresetpótló ellátásban részesülők munkaerő - piaci helyzetét is.

A Sztv. akkori rendelkezései szerint is létezett a közfoglalkoztatás intézménye. A települési önkormányzat az aktív korú nem foglalkoztatott személyek munkaerő - piaci helyzetének

javítása érdekében foglalkoztatást szervez, melynek formái a közmunka, közhasznú munka, és a közcélú munka. Az önkormányzat által szervezett munka időtartama azonban legalább 30 nap kellett legyen. A folyósítás fontos feltétele, hogy a települési önkormányzat a rendszeres szociális segély megállapítása előtt köteles az aktív korú nem foglalkoztatott személy foglalkoztatásának lehetőségét megvizsgálni. Amennyiben nem tud számára 30 napon belül munkát felajánlani, akkor van lehetőség a rendszeres szociális segély megállapítására. Ez a szabályozás láthatóan csak a közfoglalkoztatás lehetőségét kínálja fel és csak a jogosult oldaláról teszi kötelezővé. Az aktív korú nem foglalkoztatott személy köteles volt a települési önkormányzat, valamint a munkaügyi központ által felajánlott állást elfogadni, ha a munka a szakképzettségének, iskolai végzettségének, vagy az annál eggyel alacsonyabb szintű végzettségnek megfelel, és a várható havi kereset eléri a mindenkori minimálbér összegét. A jogosult személy a folyósítás további feltételeként a települési önkormányzattal köteles együttműködni. Az együttműködés jelen esetben azt jelenti, hogy a települési önkormányzatnál nyilvántartásba veteti magát, együttműködik a segélyre való jogosultság feltételeinek felülvizsgálatában, valamint részt vesz egy a szociális és mentális állapotához igazodó önkormányzati programban.

Az önkormányzatok számára a közfoglalkoztatás szervezési kötelezettség látszólagos volt, inkább csak lehetőséget jelentett, hiszen ehhez anyagi forrást a központi költségvetés nem vagy csak pályázatok keretében biztosított.

A rendszeres szociális segély havi összege egységesen került megállapításra:

- más jövedelemmel nem rendelkező jogosult esetén az öregségi nyugdíj mindenkori összegének 80 %-a, aktív korú nem foglalkoztatott személy esetén 70 %-a,
- más jövedelemmel is rendelkező jogosult esetén a jövedelemmel nem rendelkezőknek járó támogatás összegét saját jövedelmének havi összegével csökkentve kell megállapítani.

A települési önkormányzat a jogosultság feltételeinek meglétét évente felülvizsgálta, és amennyiben a feltételek továbbra is fenn állnak, akkor a rendszeres szociális segélyt újabb egy évre továbbfolyósítottan. Így tehát az ellátás teljes mértékben független volt attól, hogy az önkormányzat biztosított-e közfoglalkoztatást vagy sem.

5.2.2. Az aktív korúak ellátása

2009. január 1-jétől megváltozott a hátrányos munkaerő - piaci helyzetű személyek és családjuk részére nyújtott szociális ellátás rendszere. Az eddig az időpontig a rendszeres szociális segély elnevezésű támogatási forma helyett bevezetésre került az aktív korúak ellátása, melyet a települési önkormányzat jegyzője állapít meg.

Az ellátás bevezetésének előzményei, közé tartozik, hogy 2008 tavaszán, nyarán a közérdeklődés központjába kerültek a rendszeres szociális segélyezés törvényi szabályozásával kapcsolatos kifogások, a teljes segélyezési rendszer felülvizsgálatának, újragondolásának igényével. A kritikai felvetéseket több önkormányzat – főként a nagyon sok tekintetben rendkívül hátrányos helyzetben lévő borsodi kistérség - települési polgármestere fogalmazta meg, hivatkozva a helyi társadalom egy részének elégedetlenségére, rosszállására, a támogatási rendszer igazságtalanságára, annak nem kellő, a munkavégzésre ösztönző hatásaira. A megfogalmazott kritikák egy részének jogosságát a szakemberek elismerték, így

elsődleges feladatuknak az elérendő cél meghatározását tekintették, azaz hogy a segélyezési rendszer passzív eszközeiről át kell térni az aktív eszközökre, vagyis a hangsúlyt a közfoglalkoztatásban, a munkaerő - piaci programokban való részvételre és a képzésre kell helyezni.

A cél eléréséhez szükséges jogszabályi keretek megteremtése érdekében került megalkotásra az „Út a munkához program” amelynek célja az, hogy komplex intézkedésekkel járuljon hozzá ahhoz, hogy a munkára képes, tartósan munkanélküli személyek a korábbiaknál fokozottabb mértékben vegyenek részt valamely közfoglalkoztatási formában, hogy rendszeres munkajövedelemhez jussanak, és közelebb kerüljenek a munka világához.

A szociális törvény értelmében aktív korúak ellátására jogosult az a 18. életévet betöltött személy, aki:

1. munkaképességét legalább 67%-ban elvesztette, illetve 50%-os egészségkárosodást szenvedett, vagy
2. vakok személyi járadékban, vagy
3. fogyatékosági támogatásban részesül (a továbbiakban 1-3 együtt: "egészségkárosodott" személyek) vagy
4. munkanélküli - járadéka, álláskeresési járadéka, álláskeresési segélye, vállalkozói járadéka (a továbbiakban együtt: álláskeresési támogatás) folyósításának időtartama lejárt, vagy
5. az álláskeresési támogatás folyósítását keresőtevékenység folytatása miatt a folyósítási idő lejártát megelőzően szüntették meg, és a keresőtevékenységet követően az Ft. alapján álláskeresési támogatásra nem szerez jogosultságot, vagy
6. az aktív korúak ellátása iránti kérelem benyújtását megelőző két évben az állami foglalkoztatási szervvel legalább egy év időtartamig együttműködött, vagy
7. az ápolási díjának, a gyermekgondozási segélyének, a gyermeknevelési támogatásának, a rendszeres szociális járadékának és a bányász dolgozók egészségkorosodási járadékának, az átmeneti járadékának, a rehabilitációs járuléknak, a rokkantsági nyugdíjának, a beleseti rokkantsági nyugdíjának, az ideiglenes özvegyi nyugdíjának folyósítása megszűnt, illetve az özvegyi nyugdíj folyósítása a Tny. 52.§-ának (3) bekezdése szerinti okból szűnt meg, és közvetlenül a kérelem benyújtását megelőzően az állami foglalkoztatási szervvel legalább három hónapig együttműködött.

A jogosultság megállapításának további feltétele, hogy a kérelmező és családja megélhetése más módon nem biztosított, és keresőtevékenységet - ide nem értve a közfoglalkoztatást és az alkalmi munkavállalói könyvvel végzett munkát - nem folytat. A jogszabály akkor minősíti a megélhetést nem biztosítottnak, ha a családnak az egy fogyasztási egységre³¹⁶ jutó havi

³¹⁶ 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról 4. § (1) bekezdés n) pontja alapján a

fogyasztási egység: a családtagoknak a családon belüli fogyasztási szerkezetet kifejező arányszáma, ahol *na)* az első nagykorú családtag arányszáma 1,0

azzal, hogy a gyermekét egyedülállóként nevelő szülő arányszáma 0,2-vel növekszik;

nb) a házaspár vagy élettárs arányszáma 0,9;

nc) az első és második gyermek arányszáma gyermekenként 0,8;

nd) minden további gyermek arányszáma gyermekenként 0,7;

ne) a fogyatékos gyermek arányszáma 1,0, azzal, hogy a fogyatékos gyermeket az *nc)-nd)* alpont alkalmazásánál figyelmen kívül kell hagyni;

nf) az *na)-nb)* alpontok szerinti arányszám 0,2-vel növekszik, ha a személy fogyatékosági támogatásban részesül.

jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 90%-át és vagyona sem a kérelmezőnek, sem családjának nincsen. Az aktív korúak ellátására való jogosultság a hajléktalan személyek részére is megállapítható, de erről értesíteni kell a főjegyzőt. A folyósításról is a főjegyző gondoskodik.

A jogellenesen munkát végző ellátásra (rendelkezésre állási támogatásra, vagy rendszeres szociális segélyre) való jogosultságát a jegyző a munkaügyi hatóságnak a jogsértés tényét megállapító jogerős és végrehajtható határozata alapján, a határozat jogerőre emelkedését követő hónap első napjától egy hónap időtartamra felfüggeszti. Ehhez azonban a társszervek szoros együttműködése szükséges, hiszen több hónap eltérés esetén már nehezen követelhető vissza a jogosultatlanul igénybevett ellátás összege. A tanulmányban már említett, a foglalkoztatási adatszolgáltatásokat, a munkaerő - piaci ellátásokat és a szociális ellátások folyósítását is felölelő egységes adatbázis kiépítése esetén ezen probléma könnyebben kiküszöbölhető lehetne.

Az aktív korúak ellátása megállapítása iránti kérelmet egyébként jogszabályban meghatározott tartalmú formanyomtatványon lehet benyújtani a kérelmező lakóhelye szerint illetékes települési önkormányzat polgármesteri hivatalában vagy az önkormányzat által meghatározott önkormányzati szervnél. Ugyancsak jogszabály sorolja fel azokat az igazolásokat, amelyeket a kérelemhez mellékelni kell. A kérelmezőnek nyilatkoznia kell a kérelemben arról, hogy vállalja az Sztv. szabályai szerint a rá irányadó együttműködést. Egységes nyilvántartás esetén az adatok egy része hivatalból a nyilvántartási rendszeren keresztül beszerezhető lenne, csökkentve a bürokrácia szerepét, valamint egyszerűbbé téve az eljárást a jogosultak számára akik egyébként is el-el tévednek az adminisztrációs nehézségek erdejében.

Az aktív korúak pénzbeli ellátásának típusai tehát

- A) Rendszeres szociális segély vagy
- B) Rendelkezésre állási támogatás.

A) Rendszeres szociális segély

Azok jogosultak rendszeres szociális segélyre, akiknek a jegyző megállapította az aktív korúak ellátására való jogosultságát és

1. egészségkárosodottak vagy
2. 55. életévüket már betöltötték vagy
3. 14 év alatti gyermeket nevelnek feltéve, hogy a családban élő gyermekek valamelyikére tekintettel más személy nem részesül a Cst. szerinti gyermekgondozási támogatásban, vagy díjban, terhességi gyermekágyi segélyben és a gyermek napközbeni ellátását nem tudják intézményben biztosítani, vagy
4. vállalják az önkormányzat által kijelölt szervvel az együttműködést,

rendszeres szociális segélyre jogosultak. Fontos szabály, hogy egy családban csak egy személynek állapítható meg rendszeres szociális segély.

A rendszeres szociális segély összege a családi jövedelemhatár összegének és a jogosult családja tényleges havi összjövedelmének különbözete. A családi jövedelemhatár megegyezik a család fogyasztási egységeihez tartozó arányszámok összegének és az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összeg 90%-ának szorzatával. A havonta folyósított összeg akkor sem lehet kevesebb ezer forintnál, ha a fenti számítás eredménye kevesebb, mit ezer forint, és maximális havi összege a nettó minimálbér.

A rendszeres szociális segélyben részesülő a rendelkezésre állási támogatásban részesülőkkel szemben önként jelentkezhet munkavállalása. A rendszeres szociális segélyben részesülő, amennyiben közfoglalkoztatásban kíván részt venni vállalhatja, hogy elhelyezkedése érdekében aláveti magát ugyan azoknak a szabályoknak, amelyek a közfoglalkoztatásba bevonható körre kötelezőek, egy év időtartamra az álláskereső nyilvántartásába felveteti magát, megkötöti az állami foglalkoztató szervvel az álláskeresői megállapodást és részt vesz a közfoglalkoztatásban, ill. a képzésben. Ez idő alatt őt a rendszeres szociális segély nem, helyette munkabér illeti meg, illetve ha önhibán kívül nem vesz részt a közfoglalkoztatásban, rendelkezésre állási támogatást kell számára nyújtani. Az önkormányzat azonban a megállapodást nem minden esetben köteles megkötöni, csak akkor, ha a közfoglalkoztatási tervben foglaltak alapján tudja biztosítani a rendszeres szociális segélyre jogosult közfoglalkoztatását.

B) Rendelkezésre állási támogatás

Az a személy jogosult rendelkezésre állási támogatásban, akinek az aktív korúak ellátására való jogosultságát megállapították, és nem jogosult rendszeres szociális segélyre, köteles a közfoglalkoztatásban részt venni, illetve az, aki 35. év alatti és nem fejezte be az általános iskola 8. osztályát, iskolai oktatásba részt venni. Továbbá köteles az állami foglalkoztatási szervnél álláskeresőként nyilvántartásba vetetni magát, és a foglalkoztatási megállapodásban foglaltakat elhelyezkedése érdekében betartani. Ebben az esetben tehát a foglalkoztatáspolitikai ellátásra való jogosultság hiányában is a szociális ellátás folyósítása a munkaügyi központban történő nyilvántartásba vételtől függ. Ahogy az a munkaügyi központok rendszerénél már említésre került, véleményünk szerint a nyilvántartás ilyen megkettőzése elkerülhető lehetne akár az egységes nyilvántartási rendszer, akár azonos szervezeti rendszerre épülő infrastruktúra kapcsán

Amennyiben az ellátott a közfoglalkoztatásban neki fel nem róható okból nem vesz részt, vagy olyan képzésben vesz részt, amelyhez az Ft. szerinti keresetpótló juttatást részére nem állapították meg, a rendelkezésre állási támogatásra jogosult marad. Vagyis a korábbi szabályozáshoz képest megfordul az előírás és kimentésnek van helye.

A rendelkezésre állási támogatás havi összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege.

Az adatok elemzéséből kiderül, hogy az elmúlt négy évben nem volt rendelkezésre állási támogatás, csak rendszeres szociális segély. Mindennek az az oka, hogy 2009-től teljes körűen átalakult a rendszeres szociális segélyezés rendszere. A már támogatásban részesülők esetében először az *aktív korúak ellátására* való jogosultságot kellett felülvizsgálni, majd ezt követően volt részükre megállapítható a rendelkezésre állási támogatás (RÁT) vagy továbbra is a rendszeres szociális segély.

A rendszere szociális segély rendszerének megreformálását követően, az aktív korúak ellátására jogosult személyek mintegy 86%-a rendelkezésre állási támogatásban részesült az elmúlt évben. A 2009 évet megelőző szociális segélyezés szabályozásával kapcsolatban felmerült az a probléma, hogy a jogosultak viszonylag magas összegű segélyt kaptak, mely nem ösztönözte őket arra, hogy a munka világába visszailleszkedjenek, azaz megérte nekik otthon maradni. Ezen próbált a törvényalkotó az új rendszer és szabályozás bevezetésével változtatni. Az új rendszer bevezetésének valóban az lett az eredménye, hogy mára már az aktív korúak ellátására jogosultak nagy része a rendelkezésre állási támogatást, azaz a kisebb összegű ellátást kapja. Jelentős változást jelentett a jogosultak körének szűkítése a

rendszeres szociális segély vonatkozásában, hiszen 2009 novemberétől a családban csak egy fő jogosult a segélyre a korábbi szabályozással ellentétben.

Mint látható a fenti pénzbeli ellátás(ok) szoros kapcsolatban állnak a foglalkoztatáspolitikával. A jogosultak nagyobb része a korábban a szociális törvény által is nem foglalkoztatottként megnevezett csoportba tartozik, ahol az ellátásra való jogosultság feltétele, hogy az érintett ne részesüljön munkaerő - piaci ellátásban. Mint már a tanulmányban említésre került, a foglalkoztatáspolitikai eszközeinek a szerepe nem szűnhet meg a folyósítási feltételek megszűnésével, hiszen a munkaerő - piaci folyamatokat – az ellátásoktól függetlenül – alapjaiban meghatározza az inaktív népesség száma, helyzete.

Időszak (2009-2010.)	Rendszeres szociális segély	Rendelkezésre állási támogatás	Közcélú foglalkoztatás	Összesen
2009. január	212 339	0	7 909	220 248
2009. február	203 643	11 192	7 599	222 434
2009. március	190 020	35 832	9 387	235 239
2009. április	138 869	93 402	18 640	250 911
2009. május	37 105	180 481	52 128	269 714
2009. június	33 929	166 652	76 437	277 018
2009. július	33 123	159 632	86 234	278 989
2009. augusztus	32 987	164 390	91 228	288 605
2009. szeptember	33 165	166 340	96 024	295 529
2009. október	33 005	167 825	94 732	295 562
2009. november	33 115	169 669	90 851	293 635
2009. december	33 582	180 372	84 798	298 752
2010. január	33 158	190 682	72 535	296 375
2010. február	33 880	201 570	56 255	291 705

317

Az elmúlt két év statisztikai adatai alapján jól látható, hogy a jogalkotói szándéknak megfelelően az automatikusan folyósított rendszeres szociális segély szerepét a rendelkezésre állási támogatás veszi át, azonban az is megfigyelhető, hogy közcélú foglalkoztatást csak a rendelkezésre állók alig több, mint negyedének tudnak felajánlani.

5.2.3. Az „Út a munkához” program

„Segélyből élni rossz és megalázó. Még ha állampolgári jogon jár is, vagy hosszabb, rövidebb ideig rászorultság alapján, de mindenképpen megkülönbözteti a segélyben részesülőt.”³¹⁸ Azt el lehet mondani, hogy munkára készítés már eddig is történt. Ferge Zsuzsa leírja, hogy eddig is létezett a segély helyett munkát program. „2000 óta eddig is csak az kaphatott rendszeres segélyt, aki vállalta, hogy folyamatosan és aktívan együttműködik a kijelölt intézménnyel. A munkára képeseknél az együttműködés kötelező időszakos közfoglalkoztatást jelentett. A munkát nem vállalótól a segélyt is meg kellett vonni. A

317

http://www.ofaforum.eu/digitalcity/servlet/PublishedFileServlet/AAAASEKO/Kovarik_Erzsebet_2010_valtozasok.pdf (letöltve: 2010. augusztus 25.)

³¹⁸ Luczek Sándor: Egy út, amely valóban elvezet a munkához In. Kapocs 2008. (7. évf.) 39 sz.

többiekénél a segély feltétele az önkormányzati családsegítővel, szociális munkásokkal való együttműködés volt.”³¹⁹ Sok helyen azonban ez sem jelenthetett megoldást, mert sok kisebb hátrányosabb helyzetű településen a családsegítő intézmények is hiányoztak. Sok esetben egy-egy szociális munkásra nagyon nagy feladat hárult a munkanélküliek segítségével kapcsolatban. Mindezek alapján az látszik, hogy ebben az időszakban a gazdasági fejlődés megállt, nem teremtődtek újabb munkahelyek, és ezáltal a segélyezett körben lévő emberek helyzete továbbra is nehéznek volt mondható. A társadalom pedig azt mondta rájuk, hogy ezek az emberek már dolgozni sem akarnak. Az a szemlélet alakult ki, hogy ezek az emberek önhibájukból nem vállalnak munkát.

Azt azonban fontos megjegyezni, hogy sok esetben az emberek el sem hiszik, hogy képesek munkát vállalni. A munkavállaláshoz megfelelő ismeretekre van szükség, és a fejlődő technikai technológiát naponta meg kell tudni tanulni és kell tudni kommunikálni a munkatársakkal.

Nagy felháborodást keltett, hogy néhány településen az önkormányzat közmunka elvégzéséhez, illetve a gyerekek óvodába és iskolába járatásához kötötte a segélyek kifizetését. Elkésérítő azonban az a tény, hogy: „immár a második generáció nő fel úgy, hogy sem iskolába nem jár, sem pedig munkát nem vállal, mert vagy nincs a környéken munkahely, vagy pedig nem is akar dolgozni. S ennek motivációja nem feltétlenül a lustaság, hanem az előtte álló rossz példa. Szociológusok vizsgálata szerint több megkérdezett roma gyerek arra a kérdésre, hogy mi szeretne lenni felnőttként, így válaszolt: közmunkás.”³²⁰

A munkavállalási kényszerek sikertelenségének oka, egyrészt az ösztönző rendszer hiánya, másrészt pedig a segélyek magas összege. Az emberek nagy részében elégedetlenséget váltott ki, az, hogy a segélyen élők egy része jogosulatlanul jut hozzá ezekhez az ellátásokhoz. Több alkalommal megfogalmazódott, hogy az ilyen fajta ellátásban részesülő személyek, az ellátás igénybevétele mellett feketemunkát vállalnak, és ezzel egészítik ki a család havi jövedelmét. A feketemunka más szemszögből nézve azonban a munkaadónak is megfelelő, ugyanis „a fekete foglalkoztatás jelentős része a jelenlegi minimálbér és bérterhek mellett nem lenne rentábilis, mivel a bejelentett alkalmazás teljes bérköltsége jelentősen meghaladja a szakképzetlen munkaerő termelékenységét. Ebből az következik, hogy a minimálbér (vagy a járuléktérhek) csökkentése nélkül az ellenőrzések további szigorítása nem a bejelentett foglalkoztatás, hanem a munkanélküliség növekedéséhez vezet majd.”³²¹

Az azonban valóban igaz lehet, hogy a segély alacsony összege és a fekete munkával megszerzett alkalmi jövedelem együtt már elegendő lehet ahhoz, hogy egy alacsony szintű életszínvonalat biztosítson a segélyben részesülőnek. A több éve munkanélküli emberek nem a segélyek magas összege miatt aktiválhatóak nehezen. Ennek oka, hogy ezek az emberek gyakran fizikailag leromlott állapotban vannak, rosszul képzettek. Amennyiben pedig roma emberekről van szó a munkaerő piacon ők nagyfokú előítélettel találkoznak.

Zolnay János a Magyar Narancs című folyóiratban írt cikkében kitér arra, hogy: „A munkanélküli - ellátásoknak kétféle céljuk lehet: hosszabb - rövidebb ideig biztosíthatják a túlélést, vagy megpróbálhatják minél hamarabb visszajuttatni az ellátottat a munkapiacra. A rendszerváltást követő években a jogalkotó az előzőre helyezte a hangsúlyt, és erre jó oka volt. Néhány év alatt közel másfél millió munkahely szűnt meg.”³²²

³¹⁹ Ferge Zsuzsa: Rögös út a munkához In. Népszabadság 2008. április 13.

³²⁰ Kóbor László: Közmunkás lesznek Magyarországi önkormányzati tükör 2008. XIV. (évf.) augusztus ISSN 121902 41 11 p.

³²¹ Semjén A. – Tóth I.J. (szerk.) Rejtett gazdaság, MTA-KTI, 2009, Budapest. 84-102.p. (társszerzők: Elek P., Szabó B., Szabó P.)

³²² Zolnay János: Indulj munkaverseny In. Magyar narancs (20 évf.) 25 sz. 2008. június 19.

Az „Út a munkához” program nem jelent ugyan egyet a romák foglalkoztatásával, ugyanakkor megkerülhetetlen a romák munkaerő piaci kiszorulását ellensúlyozó kormányzati programok vizsgálatához. „Annak ellenére, hogy a program nem etnikai hovatartozás alapján céloz, nem lehet elsiklani afelett, hogy a programalkotók, a végrehajtók, a közvélemény és a média azt egyaránt elsősorban a segélyezett romák foglalkoztatási keretprogramjaként kezeli.”³²³

Szalai Júlia a „Romák integrációja” című tanulmányában azt mondja, hogy az „egyes szociális és foglalkoztatási tárgyú törvény” alapján „Megszületett az elvileg egyenlő állampolgárok egy jól körülhatárolható csoportját jogai egy részének gyakorlásától megfosztó első olyan törvény, amely immár nyíltan és jogszabályi keretekbe foglaltan gondoskodik arról, hogy a szociálpolitika helyi cigány gettói szervezetileg is, eljárásrendileg is világosan elkülönüljenek a többségi szegények támogatási rendszerétől. Az Út a munkához program ugyanis e külön gettó alapkőletételének tekinthető, amikor az „aktív korú szociális segélyezetttek” – magyarul: a tartós munkanélküliek – körét *életviteli szempontok* mentén élesen kettéosztva egyik csoportjuk esetében továbbra is jogosnak látja a közpénzek segély formájában történő odaítélését, másik csoportjukat azonban „habitális munkakerülőnek” tekinti és hatósági foglalkoztatási kényszer alá helyezi.”³²⁴

Krémer Balázs a „Milyen út a munkához” című írásában felteszi a kérdést, hogy milyen munkához vezethet el ez az út? Véleménye szerint ugyanis nincsenek a valóságban olyan megoldások, melyek a hátrányos helyzetű kistéleplésen élő tanulatlan roma embereket átképz és lehetőséget biztosít számára a munkaerőpiacon való részvételre. Úgy fogalmaz, hogy: „nem feltétlenül várható ugyanis, az hogy ezen lakossági csoport valaha is alkalmas lesz arra, hogy teljes munkaidőben, hivatali munkarendben alkalmazva folyamatosan produktív, értéket teremtő munkát végezzen.”³²⁵ E program által tovább erősödhet a közmunkák már amúgy is erős etnikai jellege, továbbá erősödik a roma emberek hivataltól való függése. Ez a program lehetőséget nyújt arra, hogy kettéválassza a segélyre érdemeseket és az érdemteleneket. Fontos kiemelni, hogy a program célja, hogy csökkentse a fekete munkát, és azt az ellátottat, akit ilyen munkavégzésen érnek, ki zárjanak a segélyezett körből. Az ÁFSZ adatai alapján levonható az a következtetés, hogy a program egyik célcsoportja a munkaerőpiacról kiszorult roma népesség.

Az egyes szociális és foglalkoztatási tárgyú törvényeknek az „Út a munkához” programhoz kapcsolódó módosítására vonatkozó előterjesztést a Szociális és Szakmai Szövetség véleményezte, melyben megfogalmazta, hogy: „A korábban rendszeres szociális segélyezésben részesülők két csoportját elválasztó kritériumok mentén fogalmazódik meg. Az a szándék, hogy az önhibájukon kívül munkát nehezebben vállalók (betegek, 55 évet betöltöttek, és a három gyereknél több gyermeket egyedül nevelők) nagyobb társadalmi védelemben részesüljenek általában elfogadható és támogatandó. A számukra nyújtott személyes szociális szolgáltatások célja azonban nem nagyon értelmezhető, mint ahogy az sem, hogy mi teszi indokolttá e szolgáltatások igénybevételének kötelezettségét. Különösen zavaró a rendszeres szociális segélyre jogosult gyerekes családok kötelezése, akik

³²³ Fazekas Károly, Lovász Anna, Telegdy Álmos (szerk.) Munkaerő piaci tükrök 2009. Közelkép „Út a munkából” 91-96 p.

³²⁴ Szalai Júlia-Simonovits Bori- Kovács Éva- Dupcsik Csaba- Farkas Lilla – Hegedűs Dániel: A romák integrációja Fundamentum: az emberi jogok folyóirata. 2009. (13. évf.) 39. sz. 39-68 p.

³²⁵ Krémer Balázs: Milyen út a munkához? . - In: Beszélő, ISSN 0865-4093 , 2008. (13. évf.), 5. sz., 20-31. p

problémáinak enyhítésére a gyermekjóléti alapellátások hivatottak³²⁶. A Kormány tervei szerint a folyamatos 9 hónapos foglalkoztatás biztosítaná a magasabb jövedelmet a közfoglalkoztatottak számára. Ezt követően pedig ki léphetnének az elsődleges munkaerőpiacra, erre azonban semmiféle garancia nincs. Attól függ majd, hogy hány ember és mennyi ideig tud közmunkát végezni, hogy a települési önkormányzat milyen és mennyi ideig tartó munkát tud számára biztosítani. Lesznek olyan települések, ahol nem fognak tudni folyamatos munkát biztosítani az ellátottaknak. A nagyobb településeken és városokban az nem jelent majd komoly gondot, de a kisebb településeken még az eszköz igény is problémát jelenthet. Az önkormányzatok közfoglalkoztatási tervének elkészítésével kapcsolatban problémaként fogalmazható meg, hogy a Szociális Szakmai Szövetség nem látja annak az esélyét, hogy minden település időben el tudja készíteni a közfoglalkoztatási tervét.

Pozitívumként értékelik azt a lépést, hogy erősödni fog a kapcsolat az Állami Foglalkoztatási Szolgálat és a települési önkormányzat között. Nem bíznak azonban abban, hogy a munkaerő piaci képzések mind jobban igazodnak majd a munkaerő-piac igényéhez, már csak azért sem, mert jelentős beruházást jelentett az átképzők számára a tanműhelyek kialakítása. Nem látszik, hogy a program dologi és adminisztratív költségei hol kerülnek beszámításra.

A vélemény hangsúlyt fektet a feketemunka problémájának kiemelésére. Nem biztos, hogy jó megoldás az, ha a feketemunkát végző embertől elveszik az ellátást, melyet korábban kapott. Ezáltal családok megélhetése kerülhet veszélybe. Itt elsősorban nem is a felnőttek szempontjából jelenthet veszélyt az ellátás megszüntetése, illetve nem csak számukra büntetés, hanem a családban élő gyermekek számára is büntetés. Büntetés azért, mert ennek az ellátásnak a megszüntetése az ő életkörülményeiket is rombolhatja.

A vélemény összegzésében olvasható, hogy: „azok a rendszerek, amelyekre épül a hátrányos helyzetű munkavállalók ösztönzése, a munkavállalás elősegítése, képesek-e a szükségleteknek megfelelni. Nem látható, hogy az ellátások összegének változása hogyan érintheti az egyes háztartástípusokat, illetve milyen stratégiák kialakulása várható a jövőben, az érintettek hogyan férnek hozzá az egyes ellátásokhoz, kik és miért maradhatnak ki belőle.”³²⁷ A 2008. év végén elfogadott „Út a munkához” program célja, hogy a munkára képes, tartósan munkanélküli személyek a korábbinál fokozottabb mértékben vegyenek részt valamely közfoglalkoztatási formában, közelebb kerülve ezzel a munka világához, az esetleges végleges megoldáshoz, s hogy ne segélyből, hanem munkajövedelemből éljenek, növelve ezzel önbecsülésüket.

Az akkor még ellenzéki párt, jelenleg kormánypárt, akkori véleménye szerint az „Út a munkához” program jelenlegi formájában működésképtelen. A Fidesz szakpolitikusai véleményként fogalmazták meg, hogy az Út a munkához Program tulajdonképpen kudarcra van ítélve, ezzel a kormány egyfajta álmunkaerő piacot teremtett a szociális hátrányos helyzetű személyek számára. 2009. évben 117 milliárd Ft-ot költöttek már erre a programban, amely 2009 áprilisában indult. A 2010-es évben már januártól indul a program és szintén „csak” 117 milliárd Ft-ot tervez költeni erre a kormány. A program eredeti célja az volt, hogy a régóta munka nélkül, segélyből élő embereket visszajuttassa a munkaerő piacra. Ez azonban nem valósult meg, mert a segély – munka – és segély váltakozik ezeknek az embereknek az életében. Ezáltal az emberek nem tudják igazán értékelni a munkát és a munkahelyüket, hiszen állandónak nem nevezhetőek ezek a munkahelyek.

³²⁶ www.3sz.hu/Allasfoglalasaink/2008_allasfoglalas/2010.03.08.

³²⁷ www.3sz.hu/Allasfoglalasaink/2008_allasfoglalas/2010.03.08.

Az „Út a munkához” programot egyes szakpolitikusok szerint folytatni kell, de a folytatás mellett szükséges továbbfejleszteni, az oktatás, képzés erősítésével, a közfoglalkoztatás-szervezők megerősítésével, létszámuk növelésével, bővíteni kell, és korrigálni kell a program azon elemeit, amelyek hibásak. Egyszerűsíteni kell az adminisztrációját, és folytatni kell a válság miatt is, mert amíg az tart, addig sokaknak most ez a program jelenti a megélhetést, és van, akinek a túlélést.

„A program sokak szerint számos megkérdőjelezhető mellékhatással jár. Közgazdászok amellet érvelnek, hogy a segélyezés és foglalkoztatás ilyen jellegű összekapcsolása közgazdasági értelemben félrevisz, mivel vagy nincsen kereslet az ilyen módon létrejött munkahelyen végzett munka iránt, vagy ha van, akkor a programnak kizorító hatása van: az elsődleges munkapiactól szipkázza el azt a munkahelyet, amelyet közfoglalkoztatásban valósít meg.”³²⁸

Ferge Zsuzsa a Rögös út a munkához című tanulmányában leírja, hogy az „Út a munkához programot” valamiféle türelmetlenség vezet. A törvényhozók talán túlságosan gyorsan és egyszerűen akarják megoldani azt a problémát, amelyet eddig még soha seholy nem sikerült megoldani, mert az az általános vélemény, hogy ez társadalmi elvárás. Az lehet a fő célkitűzés, hogy mindegy már hogy mit, de dolgozzon mindenki. Hiába lesz szigorúbban szabályozva a segélyezés, mindig lesznek olyan emberek, akik kénytelenek segélyből élni. Ezzel tehát nem lehet maradéktalanul megoldani a problémát.

Luczek Sándor az alábbiakban fogalmazza meg a problémát: „A társadalomból kizorult munkát vállalni képtelen és munkát vállalni már talán nem is akaró emberek hosszú idő alatt jutottak el abba a fizikai, szellemi és mentális állapotba, amiben most vannak. Nyilvánvaló, hogy ha a befelé vezető út hosszú volt, a kivezető út sem lehet nagyon gyors, rövid és könnyű.”³²⁹ A megoldást egy olyan esélyteremtő programban látja, mint amilyen a „Lépj egyet előre” program.³³⁰ Természetesen ez a program javaslat is hagy maga mögött nyitott még nem rendezett kérdéseket. Elsősorban nem került megválaszolásra, hogy mi történik abban az esetben, ha valaki nem teljesíti a támogatáshoz kötődő feltételeket.

Az „Út a munkához” program kiterjesztése révén nagyobb társadalmi szerepet érhet el. A profit orientált szférában is van lehetőség foglalkoztatási támogatásokra – mint ahogy az az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök bemutatásakor rögzítésre is került –, igaz jóval kevesebb a forrás. Több önkormányzat kezdeményezte, hogy ezt az „Út a munkához” programot is ki lehetne terjeszteni a gazdálkodó szervezetek felé. A munkaerő-piaci programok hatékonyságának javítása körében, az „Út a munkához” program sorsától függetlenül a jövőben arra azért mindenképpen törekedni kell, hogy a gazdálkodó szervezetek irányába is egyszerűbb és hatékonyabb legyen a támogatásokhoz való hozzájutási lehetőség.

³²⁸ Fazekas Károly, Lovász Anna, Telegdy Álmos (szerk.) Munkaerő piaci tükrök 2009. Közelkép „Út a munkából” 91-96 pp.

³²⁹ Luczek Sándor: Egy út, amely valóban elvezet a munkához In. Kapocs 2008. (7. évf.) 39 sz.

³³⁰ „A „Lépj egyet előre!” képzési program elsősorban a szakképzetlen, a legfeljebb alacsony iskolai végzettségű felnőttek számára nyújt lehetőséget, hogy ingyen olyan szakmai képzést szerezzenek, amelyek aktuálisan a legkeresettebbek az adott régió munkaerőpiacán, illetve megszereshetők a szakképzés megkezdéséhez szükséges közismereti és szakmai kompetenciák.

A Nemzeti Fejlesztési Terv keretében 2006-2013 között tervezett program a munkaerőpiac igényeihez igazítva több ütemben valósul meg.”

www.afsz.hu/engine.aspx?page=full_tamop_tamop211_tajekoztato_erdeklodok 2010.03.13.

Természetesen vannak többnyire indokolt ellenvélemények is a programmal és a program megvalósításával kapcsolatban. Alapvetően az „Út a munkához” program egy újraelosztási rendszer. Az látható, hogy a szociális ellátás keretéből vesz ki, így aztán a nemzetgazdaság szempontjából ennek a programnak nagy értékteremtő része nincs. Természetesen azok munkája elismerendő, akik felvállalták és dolgoztak a program keretében, de véleménye szerint az ország makrogazdasági szempontjából nagy jelentőséget nem jelent. Természetesen nagyon jó lenne, ha ezt a programot a termelő szektorba tudnák beépíteni, ami új munkahelyeket hozna létre, új produktumokat termelne. Az „Út a munkához” program sokkal több, mint egy költségvetési tétel. Ez a program, a munkának nem egy közgazdasági értelmezése, hanem egy társadalmi feszültség kezelése. Valóban nem a nemzetgazdaságnak fontos, hanem azoknak a családoknak, akiknek e nélkül a megélhetésük alapja 25. 000 Ft-os szociális segély lett volna, így pedig munkabért kaptak.

Az Út a munkához programot, mint segélyezéssel összekapcsolt foglalkoztatási programot folytatni kell, mert a munka az nem csak közgazdasági, szociológiai értékkel bír. A megszervezés nehézségeinek leküzdése után, most már működik is. Ez a munka munkabért jelent azoknak a családoknak, akik korábban segélyből éltek. A munkajövedelmükből pedig tudják törleszteni korábbi adósságaikat. Ezek a forintok másként érnek célba, mint a korábban minden hónapban átutalt segély. A programot az abban részt vevő szakemberek szerint folytatni szükséges azért, mert ez a munka a munkabéren túl önbecsülést ad azoknak az embereknek, akiknek ezáltal lehetősége nyílik a munkaerő piacra visszatérni, újra munkajövedelemből élni.

5.2.4. További foglalkoztatáspolitikai vonatkozású pénzbeli ellátások

Közvetlen foglalkoztatáspolitikai vonatkozásokkal az aktív korúak ellátása és a rendszeres szociális segély rendelkezik. A többi pénzbeli szociális ellátás esetében a munkaerő - piaci kapcsolat az a feltétel, hogy nem rendelkeznek megélhetést biztosító jövedelemmel, amely tipikusan munkavégzéssel érhető el. Ez azonban megítélésem szerint nem a foglalkoztatáspolitikai már említett utánkövetését jelenti, hanem csak a szociális ellátórendszer már vázolt védőháló jellegét, vagyis jelen esetben a foglalkoztatáspolitikai ellátásokra való jogosultságot elvesztők létfenntartás szintjén történő megélhetésének biztosítását jelenti, így erre a foglalkoztatáspolitikai és a szociális ellátások kapcsolatrendszerére vonatkozásában szükségtelen részletesebben kitérni.

A pénzbeli ellátások közül kiemelésre szorul még az ápolási díj, mely ugyan szintén a nem foglalkoztatottság révén kapcsolódik a foglalkoztatáspolitikai szabályozáshoz, azonban mégis két dologban eltér. Egyrészt mert az ellátásra jogosultak nem feltétlenül esélytelenek a munkaerő-piacon, vagyis nem inaktívként jogosultak a szociális ellátásra. Másrészt pedig a nem foglalkoztatottságuktól függetlenül elismerten részesei a biztosítási típusú ellátásoknak, hiszen az ápolási díj időtartama szolgálati időnek minősül.

A beteg – ápolásra szoruló – emberek ellátása hosszú évszázadokig a családok (tradicionális nagycsaládok) feladata és kötelessége volt. Az életformaváltással és a családszerkezet változásával került előtérbe a külső környezet – a társadalom és a közösség – felelősségének erősödése az ápolás és gondozás területén. Az ápolásra szorulókról való gondoskodás előtérbe

kerülésében jelentős szerepet játszik az átlagéletkor növekedése és a társadalom elöregedése is.³³¹

Számos olyan eset van amikor tartós gondozásra, ápolásra szoruló személy ellátását a hozzátartozó nem tudja, vagy nem akarja intézményi keretek között megoldani, és ezért ő maga vállalja az ápolást, gondozást. Az otthoni gondozás sok esetben azt jelenti, hogy az ápolást magára vállaló személy hosszú időre kiesik a munkaerő világából, és lemond a munkajövedelem szerzés lehetőségéről. Az ilyen esetekben nyújt támogatást, pénzügyi segítséget a szociális törvény által bevezetett ápolási díj. Az ápolási díj a tartósan gondozásra szoruló személy otthoni ápolását ellátó nagykorú hozzátartozó részére biztosított anyagi hozzájárulás.

Az alanyi jogon nyújtott ápolási díjnak két - minden önkormányzat által - kötelezően biztosított formája van, illetve az Sztv. lehetőséget nyújt az önkormányzatok képviselő-testületeinek, hogy helyi rendeletükben ápolási díjat állapítsanak meg annak a személynek, aki 18. életévét betöltött tartósan beteg személy ápolását, gondozását végzi.

A) Állandó és tartós gondozásra szoruló súlyosan fogyatékos vagy tartósan beteg 18 év alatti személy ápolása után járó ápolási díj

Ápolási díjra jogosult – a jegyes kivételével – a hozzátartozó, ha állandó és tartós gondozásra szoruló súlyosan fogyatékos, vagy tartósan beteg 18 év alatti személy gondozását, ápolását végzi.³³² Az ápolás vagy a gondozás szükségességét, valamint azt, hogy az ápolott súlyosan fogyatékos vagy tartósan beteg, a háziorvos állapítja meg az Országos Orvosszakértői Intézet orvosi bizottságának szakvéleménye, ill. a megyei gyermek-szakfőorvos igazolása, ill. a fekvőbeteg-szakellátást nyújtó intézmény vagy területileg illetékes szakrendelő intézet szakorvosa által kiadott zárójelentés, igazolás alapján.

³³¹ Kiss Péter szociális és munkaügyi miniszter: J/3332 számú: Jelentés az ápolási díj, valamint a hozzátartozókat otthon ápoló személyeket segítő intézményrendszer továbbfejlesztésének lehetőségéről. Budapest, 2007. 3.o. <http://www.parlament.hu/irom/03332> Letöltés: 2010.02.15.

³³² Az 1993. évi III. Szociális igazgatásról és ellátásokról szóló törvény

41.§ (3) bekezdés a) pontja alapján súlyosan fogyatékosnak minősül:

- akinek a látóképessége tekintetében a látóképessége segédeszközzel vagy műtéti úton nem korrigálható módon teljesen hiányzik; vagy
- aliglátóként minimális látásmaradvánnyal rendelkezik és ezért kizárólag tapintó – halló életmód folytatására képes; vagy a hallásvesztése olyan mértékű, hogy a beszédnek hallás útján, valamint spontán elsajátítására segédeszközzel sem képes és halláskárosodása miatt a hangzó beszédének érthető kiejtése is elmarad; vagy értelmi akadályozottsága genetikai illetőleg magzati károsodás vagy születési trauma következtében, továbbá 14. életévét megelőzően bekövetkező súlyos betegség miatt, középsúlyos vagy annál nagyobb mértékű;
- aki IQ mértékétől függetlenül a személyiség egészét érintő fejlődési zavarban szenved és az autonómiai tesztek alapján állapota súlyosnak vagy középsúlyosnak minősíthető;
- a helyváltoztatása tekintetében mozgásszervi károsodása illetőleg funkciózavara olyan mértékű, hogy helyváltoztatása a meghatározott segédeszköz állandó és szükségszerű használatát igényli; vagy
- az állapota miatt helyváltoztatásra még segédeszközzel sem képes, vagy végtaghiánya miatt önmaga ellátására nem képes

és állandó ápolásra, gondozásra szorul,

41. § (3) bekezdés b) pontja alapján tartósan betegnek az tekinthető, aki előreláthatólag 3 hónapnál hosszabb ideig tartó állandó ápolást, gondozást igényel.

A jegyző az állandó és tartós gondozásra szoruló tartósan beteg 18 év alatti vagy súlyosan beteg ápolása, gondozása esetén az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 100%-ával megegyező mértékű támogatást állapít meg a jogosult részére.

B) A fokozott ápolást igénylő súlyosan fogyatékos személy gondozása, ápolása után járó ápolási díj

A törvény értelmében "fokozott ápolást" igénylőnek számít az a személy, aki mások személyes segítsége nélkül önállóan nem képes étkezni, tisztálkodni, öltözködni, illemhelyet használni, lakáson belül segélyeszközök igénybevételével sem közlekedni feltéve, ha a felsoroltak közül legalább három egyidejűleg fennáll. A települési önkormányzat jegyzője döntéséhez beszerzi az ápolat személy tartózkodási helye szerint illetékes megyei, fővárosi szociális módszertani intézmény szakvéleményét.

A jegyző fokozott ápolást igénylő súlyosan fogyatékos személy gondozását, ápolását végző személy kérelmére, a jogosultság fennállása esetén, az öregségi nyugdíjminimum 130 %-ának megfelelő összegű támogatást állapít meg.

Az ápolási díj iránti igényt az ápolást végző hozzátartozó lakóhelye szerint illetékes települési önkormányzat polgármesteri hivatalánál kell benyújtani, az erre a célra rendszeresített formanyomtatványon. Az ápolási díjról, a jogosulatlanul és rosszhiszeműen igénybe vett ellátás visszatérítésének elrendeléséről a jegyző jogosult dönteni.

Az ápolási díj megállapítása iránti kérelemhez csatolni kell:

- 1) A háziorvos által kiállított igazolást, és szakvéleményt (erre is rendszeresített formanyomtatványt ír elő a jogszabály, melyet a háziorvosnak kell beszerezni),
- 2) Az intézmény vezetője által kiállított igazolást arról, hogy
 - A közoktatási intézményben eltöltött idő a kötelező tanórai foglalkozások időtartamát nem haladja meg, vagy
 - Az óvoda, a nappali ellátást nyújtó szociális intézmény igénybevételének, illetőleg a felsőoktatási intézmény látogatási kötelezettségének időtartama átlagosan a napi 5 órát nem haladja meg, vagy
 - Az óvoda, a közoktatási, illetőleg a felsőoktatási intézmény látogatása, vagy a nappali ellátást nyújtó szociális intézmény igénybevétele csak az ápolást végző személy rendszeres közreműködésével valósítható meg. Erre az igazolásra is formanyomtatvány van rendszeresítve, amellyel az intézmény vezetője rendelkezik.
 - Az önkormányzat rendeletében foglalt egyéb igazolásokat, iratokat abban az esetben, ha az ápolási díjat a 18. évét betöltött tartósan beteg személy ápolása, gondozása miatt igénylik.
 - A kérelmet az ápolat személynek is alá kell írnia. Abban az esetben, ha az aláírásra az ápolat személy nem képes vagy nem hajlandó, az ügyben eljáró szerv ennek okát megvizsgálja és a vizsgálat eredményétől függően dönt a kérelemről.
 - A kérelmet a beadástól számított 30 napon belül kell elbírálni, kivéve a fokozott ápolást igénylő súlyosan fogyatékos személyre vonatkozó kérelmet, mert ebben az esetben a döntésre nyitva álló idő 60 nap. Ennek az az oka, hogy az eljáró hatóságnak be kell szereznie az ápolat személy lakóhelye szerinti szociális módszertani intézmény vezetőjének szakvéleményét, és ez hosszabb időt igényel.

A hozzátartozó nem jogosult az ápolási díjra abban az esetben, ha az ápolat személy

- 1) két hónapot meghaladóan fekvőbeteg-gyógyintézetben, nappali ellátást nyújtó vagy bentlakásos szociális intézményben kap elhelyezést,
- 2) óvodai, gyermekvédelmi szakellátást nyújtó bentlakásos intézményi elhelyezésben részesül,
- 3) közoktatási intézmény tanulója vagy felsőoktatási intézmény nappali tagozatos hallgatója,
- 4) rendszeres pénzellátásban részesül, és annak összege meghaladja az ápolási díj összegét, ide nem értve a táppénzt, amelyet az ápolási díj folyósításának időtartama alatt végzett keresőtevékenysége során keresőképzetlenné válása esetén folyósítanak,
- 5) szakiskola, középiskola illetve felsőoktatási intézmény nappali tagozatos tanulója, hallgatója,
- 6) keresőtevékenységet folytat és munkaideje a napi 4 órát meghaladja (az otthon végzett munka itt nem vehető figyelembe),

A fenti 1-3. pontok tekintetében azonban a hozzátartozó mégis jogosulttá válik az ápolási díjra, ha:

- a közoktatási intézményben eltöltött idő a kötelező tanórai foglalkozások időtartamát nem haladja meg;
- az óvoda, a nappali ellátást nyújtó szociális intézmény igénybevételének illetve a felsőoktatási intézmény látogatási kötelezettségének időtartama átlagosan a napi 5 órát nem haladja meg;
- az óvoda, a közoktatási illetve a felsőoktatási intézmény látogatása vagy a nappali ellátást nyújtó szociális intézmény igénybevétele csak az ápolást végző személy rendszeres közreműködésével valósítható meg.

Abban az esetben, ha az ápoló más rendszeres pénzellátásban is részesül, a jogszabály által meghatározott ápolási díj összegének és a más rendszeres pénzellátás havi összegének különbözetét kell megállapítani ápolási díj címén, mely minimum 1 .000 forint összegű lehet még akkor is, ha a különbözet kevesebb lenne. Lényeges tény, hogy az ápolási díj folyósításának időtartama szolgálati időnek számít, és az ápolási díjban részesülő személy az ellátás után nyugdíjjárulék, és ha a jogosult magán - nyugdíjpénztári tag, akkor magán-nyugdíjpénztári tagdíj fizetésére is kötelezett. A társadalombiztosítási járulék nyugdíjbiztosítási ágazatára jutó járulékát pedig az ápolási díjat folyósító települési önkormányzatnak kell megfizetnie.

A támogatásban részesülő személy jogosultságát akkor kell megszüntetni, ha

- 1) az ápolott személy állapota az állandó ápolást már nem teszi szükségessé;
- 2) az ápolást végző személy a kötelezettségét nem teljesíti (ha pl. az ápolást végző személy több egymást követő napon nem gondoskodik az ápolott személy alapvető gondozási, ápolási igényének kielégítéséről, az ellátott és lakókörnyezete megfelelő higiénés körülményének biztosításáról, az esetleges vészhelyzet kialakulásának megelőzéséről);
- 3) az ápolott személy meghal (ez esetben az ápolási díj folyósítását a halál időpontját követő második hónap utolsó napjával kell megszüntetni);
- 4) az ápolást végző személy vagy az ápolott személy tartózkodási joga megszűnt vagy jogának gyakorlásával felhagyott, vagy
- 5) valamilyen jogosultságot kizáró körülmény következik be (például rendszeres pénzbeli ellátásban részesül)
- 6) Az ápolást végző személy a házi gondozószolgálattól segítséget kérhet, ha az ápolott személy egészségi állapota ezt indokolja, vagy ha az ápolást végző személy akadályoztatása miatt az ápolási tevékenységet nem tudja ellátni. A segítségnyújtás csak átmeneti jellegű lehet, és egybefüggően legfeljebb egy hónapig tarthat.

A kötelezően nyújtott ápolási díj két formája mellett a szociális törvény lehetőséget ad az önkormányzatoknak, hogy anyagi erőforrásaikhoz mérten, méltányossági támogatásként bevezessék a 18. életévet betöltött tartósan beteg személy ápolása, gondozása után járó ápolási díjat. A törvény által nyújtott lehetőséggel és felhatalmazással élve jogosult az önkormányzat rendeletében szabályozni az ellátásra való jogosultság feltételeit, igénylésének szabályait, eljárási rendjét.

Véleményem szerint ez az ellátás a legkevésbé segély jellegű, hiszen az ápolási díj szolgálati időnek számít és korlátozott munkavégzésre is van lehetőség. A fokozott ápolást igénylő súlyos fogyatékos személy ápolását végző személynek járó ápolási díj esetében probléma, hogy az ügyintézési határidő általánosságban kitolódik 60 napra, hiszen a megállapításhoz szükséges, illetékes módszertani intézmény szakértője által kiállított szakvélemény beszerzése hosszabb időt vesz igénybe.

5.2.5. A statisztikán alapuló következtetések

A szociális ellátórendszer és a foglalkoztatáspolitikai kapcsolata konkrétan és statisztikai adatokkal alátámaszthatóan az aktív korúak ellátása, rendszeres szociális segély és a passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök kapcsán érhetőek tetten. A két rendszer kapcsolatát megfelelően a 2008. és a 2009. év statisztikai adatainak változása képes érzékeltetni, hiszen már említetten ekkor került sor a szociális ellátórendszerbe is a foglalkoztatáspolitikai ösztönző elem beépítésére. Az ápolási díjra jogosultak esetében statisztikai adatfeldolgozásra nem vállalkozunk, hiszen annak statisztikai jelentősége csak az inaktívak közötti megoszláson belül van. Az ápolási díjban részesülők esetében a jogszabályi feltételekből adódó – már ismertetett – munkaerő-piaci hatás bír tanulmányunk szempontjából jelentőséggel.

A 2006. évre vonatkozó adatokkal szemben 2007-ben már a nyilvántartott álláskeresők 31%-a valamilyen passzív álláskeresési ellátásban részesült. 22,4%-uk álláskeresési járadékban, 8,7%-uk álláskeresési segélyben részesült. A fennmaradó létszám a szorosan vett foglalkoztatáspolitikai rendszerből kiesik, hiszen 31,2% rendszeres szociális segélyben részesült viszont a nyilvántartott álláskeresők közel 40%-a ellátásban egyáltalán nem részesült.³³³ Az adatsorok arra engednek következtetni, hogy a többlépcsős segélyezési típusú ellátási forma arányai nem követték az igényjogosultak megoszlását. Megállapítható, hogy a szociális ellátórendszer keretében ellátottak vonatkozásában azok az álláskeresésre ösztönző jogszabályi rendelkezések már nem érvényesülnek, amelyek a foglalkoztatáspolitikai kereti között meghatározásra kerültek. Ezen megállapítás kapcsán azonban nem szabad arról sem megfeledkeznünk, hogy a két ellátórendszer, a szociális és a foglalkoztatáspolitikai ellátórendszer esetében nem ugyanazok a jogalkotás céljai, nem azonos feladatra, nem azonos célcsoport ellátására kerülte felállításra. Az álláskeresők közül – tartósan munka nélkül maradó – 31,2% részesül ellátásba a foglalkoztatáspolitikai ellátórendszerén kívül, amely azonban már azon jogalkotói szándékot rontja, hogy a munkanélküliek munkaerő-piacra való visszavezetését motiválni kell. Az ellátórendszerből kiszorult 4% esetében pedig egyáltalán nem érvényesül semmiféle álláskeresési ösztönző elem.

A 2006. év vonatkozásában megállapított, a nyilvántartott álláskeresőkre vonatkozó adatok, 2007. év tekintetében alig változtak. A passzív álláskeresési ellátásban részesülők a nyilvántartott álláskeresők számának 31%-át teszik csak ki, ebből 29,4% álláskeresési járadékban, 8,7% álláskeresési segélyben részesült, míg 31,2%-uk rendszeres szociális segélyt

³³³ Forrás: ÁFSZ Munkaerő - piaci Helyzetkép 2007. évi összefoglaló., Budapest, 2008., 5. oldal

kapott. Ezek az adatok is alátámasztják az egy évvel korábbi adatsorokhoz fűzött kritikai elemzésünket.

Az ellátási formák közötti aránytévésztést támasztja alá, hogy a tartós álláskeresői réteg megnövekedésével a passzív ellátórendszerben a súlypont a szociális ellátások felé tolódik el. 2008-ban, éves átlagban, álláskeresési ellátásban a nyilvántartott álláskeresők 30,1%-a részesült, ez az előző évekhez képest stagnálást jelent. 72%-uk álláskereséséi járadékot, kisebb részük álláskeresési segélyt kapott. Az álláskeresők 33,4%-a részesült rendszeres szociális segélyben, számuk 10,9%-kal bővült egy év alatt.³³⁴

2009-ben a nyilvántartott álláskeresők 35%-a jogosult álláskeresési ellátásra 27,8%-a szociális ellátásra, 32,2% volt azok száma, akik semmiféle ellátásra nem jogosultak. Az előző évhez képest az álláskeresési támogatásra jogosultak átlagos havi létszáma 47,7%-kal, a szociális ellátásokra jogosultaké 5,7%-kal, míg az ellátatlanok létszáma 29,4%-kal emelkedett.³³⁵ Ezek az adatok annak fényében különösen érdekesek, hogy 2009. évtől bevezetésre került az „Út a munkához” program, amely által az egyszerű segélyezést felváltotta a munkavállalásra ösztönző támogatási forma.

A korábbi rendszeres szociális segély – amely együttműködést nem igényel – már csak szűk körben maradt fenn, a rendelkezésre állási támogatás a jogalkotó szándéka szerint egyértelműen a főszabállyá kell, hogy váljon. Statisztikai adatok alapján 2009-ben átlagosan 112 400 álláskereső volt jogosult rendelkezésre állási támogatásra és 43 500 fő rendszeres szociális segélyre.³³⁶

2010. júliusi statisztikai adatok alapján a nyilvántartott álláskeresők 58,9%-a volt jogosult álláskeresési vagy szociális ellátásra és 41,1%-uk ellátatlan volt. Álláskeresési járadékra 113.300 fő, álláskeresési segélyre 54.800 fő, rendszeres szociális segélyre 1500 fő volt jogosult és 154.600 fő kapott rendelkezésre állási támogatást.³³⁷ Látható az előző évi adatokhoz képest, hogy a passzív ellátásokban átrendeződés következett be méghozzá a passzív foglalkoztatáspolitikai eszközöktől a szociális ellátások felé, ami a munkanélkülivé válás tartósodását is jelenti az érintett réteg vonatkozásában.

Az előző információkat támasztja alá, hogy a nyilvántartott álláskeresők 29,23 %-a tartósan regisztrált, vagyis a munkaerő-piacon elhelyezkedni segítség nélkül nem – sőt az aktív eszközök segítségével sem – tudott, ez a szám az előző év azonos időszakában tapasztalt adatokhoz képest 17,1%-os növekedést jelent.³³⁸ Az említett adatok alapján leszűrhető, hogy a passzív foglalkoztatáspolitikai ellátások keretei között, vagy azok mellett a szociális ellátórendszer megnövekedett szerepe változatlanul fenn áll. Továbbá látható az is, hogy a szociális ellátórendszerben bekövetkezett átalakítások, az „Út a munkához” program nem, vagy önállóan nem képes megoldani a munka nélkül maradt réteg foglalkoztatását és sokkal nagyobb szerepet kell szánni a tartósan álláskeresők, az inaktív réteg körében az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközöknek, a motiváció növelése mellett a munkaerőpiacon a kereslet számára vonzóvá tételükhöz.

³³⁴ Forrás: ÁFSZ Munkaerőpiaci Helyzetkép 2008. évi összefoglaló., Budapest, 2009., 9. oldal

³³⁵ Forrás: ÁFSZ Munkaerőpiaci Helyzetkép 2009. évi összefoglaló., Budapest, 2010., 18. oldal

³³⁶ Forrás: ÁFSZ Munkaerőpiaci Helyzetkép 2009. évi összefoglaló., Budapest, 2010., 19. oldal

³³⁷ A munkaerő-piaci helyzet alakulása az Állami Foglalkoztatási Szolgálat legfrissebb adatai alapján 2010. július, www.afsz.hu/statisztikák/havigyorsjelentés (letöltve 2010. augusztus 23.), 3. pp.

³³⁸ A munkaerő - piaci helyzet alakulása az Állami Foglalkoztatási Szolgálat legfrissebb adatai alapján 2010. július, www.afsz.hu/statisztikák/havigyorsjelentés (letöltve 2010. augusztus 23.), 9. pp.

18. számú táblázat³³⁹

Megnevezés	2010. július	Változás az előző hónaphoz képest		Változás az előző évhez képest	
		főben	%-ban	főben	%-ban
Nyilvántartott álláskereső, ebből	549955	3949	0,7	-7955	-1,4
Álláskeresési ellátásra jogosult	168029	2805	1,7	-27379	-14,0
Rendelkezésre állási támogatásban vagy rendszeres szociális segélyben részesül	156165	-5511	-3,4	11734	8,1

* Egy éve vagy annál régebben megszakítás nélkül minden hónapban szerepelt a nyilvántartásban

A fenti adatok alapján pedig megfigyelhető, hogy a nyilvántartott álláskeresők közül álláskeresési ellátásban 30,55%, míg a rendelkezésre állási támogatásban 28,4%-a részesül. Vagyis a jelenlegi adatok mellett a passzív foglalkoztatáspolitikai eszközeit és a szociális ellátásokat közel azonos számú munkakereső veszi igénybe, ami a két ellátórendszer kapcsolatának szorosabbra fűzését és az ellátások közötti megfelelő arányok kialakításának szükségességét is előrevetíti.

³³⁹ Forrás: www.afsz.hu/statisztikak/havigyorsjelentés

6. Zárszó

A tanulmányban törekedtünk a célkitűzéseink szerinti szempontok alapján a foglalkoztatáspolitikai eszközök hatékonyságának elemzésére, illetve ezen túlmutatóan konzekvenciák levonására. A javaslataink minden esetben a kritikai elemzés kapcsán, az abból levont következtetések keretei között, illetőleg azok mellett, közvetlen környezetükben kerültek megfogalmazásra. Ezek összegzését külön, a félreértések és a szintetizáláson alapuló információvesztés elkerülése érdekében, szükségtelennek tartjuk.

Irodalomjegyzék:

1. Alkotmány a gyakorlatban, szerk: Petrik Ferenc, Budapest, 2007, HVG Orac Lap-és Könyvkiadó Kft.
2. Jurica Europae, Droit du travail-Arbeitsrecht. C. H. Beck Verlag. (Edition Technique Jurits Chasseuss, München-Paris.I-III. 20-20.1.;
3. Prugberger Tamás: Foglalkoztatáspolitikai és munkanélküli ellátás az EK országaiban. Európa Fórum, 1992/2. 1993/1.
4. László Gyula: A foglalkoztatáspolitikai befejezetlen paradigmaváltása, Munkaügyi Szemle, 2009. év II. szám
5. http://www.euvonal.hu/index.php?op=mindennapok_regiok&id=7 (letöltés ideje: 2010. augusztus 25.)
6. HEFOP időközi értékelés 2007, értékelési jelentés, 2008. július 28, MEGAKOM Stratégiai Tanácsadó Iroda, Synovate Piackutató Kft.
7. Társadalmi Megújulás Operatív Program (2007-2013) CCI szám: 2007HU05UPO001, a Az Európai Bizottság 2009. augusztus 21-én kelt, B(2009)6606 számú határozatával elfogadott szerkezetben
8. 2005 évi Elkülönített állami pénzalap éves költségvetési beszámolója, Budapest, 2006. május 24.
9. 2006. évi elkülönített állami pénzalap éves költségvetési beszámoló, Budapest, 2007. május 23.
10. 2008. évi elkülönített állami pénzalap éves költségvetési beszámoló, készítette: dr. Varga Ildikó, Budapest, 2009. május 29.
11. Augusztinovics Mária – Köllő János: Munkapiaci pálya és nyugdíj, 1970-2020, Közgazdasági Szemle, 2007. június, LIV. évfolyam, 543. oldal
12. Prugberger Tamás: A társadalombiztosítási járulék csökkentéséről: esélyek és veszélyek, Polgári Szemle, 2. évfolyam, 4. szám
13. Barabás Gyula – Bodor András – Erdős Mihály – Fehér Csaba – Hamecz István – Holtzer Péter: A nyugalom díja. http://nyugdij.extra.hu/tan_a_nyugalon_dija.pdf, 2006.
14. Czúcz Ottó: Társadalombiztosítás a változó világban, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1989.
15. Bley, H.: Socialrecht. Alfred Metzger Verl. Frankfurt am Main 1975.
16. Gyulavári Tamás: Az EU szociális joga: érdekek kereszttüzében, Jura, 2003. 9. évfolyam 2. szám

17. Hajdú József: Az Európai Unió munka- és szociális jogának alapvető sajátosságai, különös tekintettel a jogharmonizációra, *Collega*, 4/2001. szám
18. Esztergár Lajos: A szociálpolitika tételes jogi alapja, Kultúra Könyvnyomdai Műintézet, Pécs, 1936.
19. Gyulavári Tamás (szerk.): Az Európai Unió szociális dimenziója. Budapest, 2000., Szociális és Családügyi Minisztérium
20. Barr, Nicholas: Social protection: Lessons from economic theory and international experience, Geneva 8 June 2009. (kézirat)
21. Sári János: A szociális jogok és a szociális állam, *Jogtudományi közlöny*, 1997. május, LII. évfolyam 5. szám
22. Prugberger Tamás: Egészségbiztosítási reform és alkotmányosság, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXVI/2., 2008.
23. Németh Éva: Idős kor: szociális biztonság vagy bizonytalanság www.hel.hu
24. Kardos Gábor: Üres kagylóhéj? A szociális jogok nemzetközi védelmének egyes kérdései, Gondolat Kiadói Kör, Budapest, 2003.
25. Sunstein, R. Cass: A pozitív jogok ellen, *Fundamentum*, 1998. év 3. szám
26. Halmai Gábor – Tordai Csaba: „A határozatokban kifejezést kap a magyar gazdaság teherbíró képességének számításba vétele” interjú Harmathy Attilával, *Fundamentum*, 2005. 4. szám
27. Juhász Gábor: A szociális biztonsághoz való jog alkotmányos újrászabályozása elé, *Esély*, 6. évfolyam 3/1995. szám
28. Balogh Zsolt: Paradigmaváltás lehetőségei a szociális jogok védelme terén, *Jogtudományi közlöny*, 2005. szeptember, LX. évfolyam 9. szám
29. Ádám Antal: A magyar alkotmányos jogállam újszerű feladatairól és működéséről, *Jogtudományi közlöny*, 2007. április, LXII. Évfolyam
30. Kuster, Fritz: *Fachkunde für den Dienst beim Arbeits. amt. Verlag Kolhammer, Stuttgart, 1976.; Die Bundesanstalt für Arbeit stellt sich vor. BA. Nürnberg, 1996.*
31. Prugberger Tamás: Az érdekegyeztetési jog hazai újrászabályozásának kísérlete a munkaügyi kapcsolatok világában, *Magyar Jog*, 2008/10. szám
32. Kutas János: A foglalkoztatáspolitikai követelményei az információrendszerrel szemben, *Statisztikai Szemle*, 85. évfolyam, 7. szám
33. Társadalombiztosítási kézikönyv, Kossuth Könyvkiadó 1968.

34. Barr, Nicholas: Munkaerőpiac és szociálpolitika Közép- és Kelet-Európában (A Világbank kiadványa), Esély, 6. évfolyam 1/1995. szám
35. Fultz, Elaine – Ruck, Markus: Nyugdíjreform Közép- és Kelet-Európában: helyzetjelentés a nemzeti nyugdíjrendszerek szerkezetátalakításáról egyes kiválasztott országokban, Nemzetközi Munkaügyi Hivatal Közép- és Kelet-Európai Csoport, Budapest, 2001.
36. Európa Lakossága örepszik, ILO Press, Munkaügyi Szemle, 2001. február, 2/2001. szám
37. MARJÁN Attila: Az öregedés és az európai nyugdíjrendszerek, Pénzügyi Szemle, 53. évfolyam, 1/2008. szám
38. GÁL Róbert Iván: A nyugdíjrendszer elszigetelése a rövid távú politikai döntésektől, Budapest, 2007. március 29., „Nyugdíj és időskor” témájával foglalkozó kerekasztal 2007. április 3-i ülésének anyaga
39. http://nyugdij.magyarorszagholnap.hu/images/2.%C3%BCI%C3%A9s_2007.04.03._070403_03_Ciklusok_a_magyar_nyugd%CB%87jrndben.pdf (letöltve: 2009. május 12.)
40. Szabó Katalin: „Alfák és béták” Vita a népesség, a foglalkoztatás és a nyugdíj összefüggéseiről, Közgazdasági Szemle, 2005. május, LII. évfolyam
41. Hablicsek László – Pákozdi Ildikó: Az előregező társadalom szociális kihívásai, Esély, 15. évfolyam 3/2004. szám
42. Augusztinovics Mária – Gyombolai Márton – Máté Levente: Járulékfizetés és nyugdíjjogosultság 1997-2006., Közgazdasági Szemle, 2008. július-augusztus, LV. Évfolyam
43. Augusztinovics Mária: Népesség, foglalkoztatottság, nyugdíj, Közgazdasági Szemle, 2005. május, LII. évfolyam
44. Augusztinovics Mária – Martos Béla: Számítások és következtetések nyugdíjreformra, Közgazdasági Szemle, 1995. november, XLII. évfolyam
45. Barabás Gyula: Nyugdíjreform – az adórendszer és az alacsony foglalkoztatás csapdájában. A magyar nyugdíjreform nemzetközi tükrében. Portfólió konferencia, Budapest, 2006. október 17.
http://nyugdij.magyarorszagholnap.hu/images/Nyugd%C3%ADj_k%C3%B6rk%C3%A9p_0215_barabas_gy_-_nyugdij2.pdf
46. Business Employment Dynamics: New Data on gross job gains and losses. Monthly labour Review, April 2004.
47. Gyulavári Tamás-Krémer Balázs: Miért áttekinthetetlen a pénzbeli és szociális ellátások rendszere? Esély 2006/2.

48. Soltész/Laczkó/Lányi//Mihály/Porubicsánszky: Javaslatok a vállalkozás, foglalkoztatás-támogatás, vállalkozó és foglalkoztatott képzés lehetséges jövőjére c. SEED Kisvállalkozás-fejlesztési Alapítvány részéről a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium részére készült tanulmányt.
49. Wallerstein, Emanuel: A modern világgazdasági rendszer kialakulása, Gondolat Kiadó, Bp. 1983.
50. Aktionsprogramm der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte (29. nov. 1989). II. Teil: Richtlinie des Rates vom 17. Febr. 3. 1975 (75/129/EWG) über Massenentlassungen. Birk, Rolf: Europäisches Arbeitsrecht (Textausgaben). Verlag C. H. Beck. München, 1990.
51. Jura Europae (Droit du travail-Arbeitsrecht). Éditions techniques juris classeurs. Paris – C. H. Beck Verlag. München/Berlin. I. Band. 30.000
52. Jura Europae. I. 20.000; II. 50.000; III. 70.000; International Encyclopedia for labour law and industrial relations. Vol. 10. Vol. 10. Part II.
53. Rechbindes, Manfred: Arbeitsrecht, Stampfli et Coi Verlag, Zürich, 1997.
54. Arbeitslosenquote sering Qualifizierter in der EU nbsp; <http://www.einblick.dgb.de/grafiken2006/07grafik06/?-C=&porta...>Quelle: Eurostat
55. Deutschland in Zahlen. Institut der Deutschen Wirtschaft Köln. Chemie Verbände Rheinland-Pfalz 1.13 Arbeitstasestatistik
56. Kiss György: Munkajog, Janus Pannonius Tudományegyetem, Továbbképző Intézet, Pécs (Egyetemi Jegyzet)
57. Szendrényi Péter: A foglalkoztatáspolitikai aktív eszközei, Munkaügyi Szemle, 1991. évi 4. szám
58. Prugberger Tamás – Rácz Zoltán: Magyar és európai foglalkoztatási támogatás és munkaügyi igazgatási jog, Miskolc, Bíbor Kiadó
59. Nagy Katalin: Az Európai Unió foglalkoztatáspolitikája: az európai foglalkoztatási stratégia (Foglalkoztatáspolitikai az EU-ban,, Budapest, 2000.)
60. Hudomiet Péter és Kézdi Gábor: Az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatai (Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, III. évfolyam 1. szám 2008.)
61. Gubik Andrea: Kísérlet az önfoglalkoztatás gazdasági szerepének meghatározására – Gazdaságtudományi Közlemények = Business Studies, 2004. (3. évf.) 1. sz.
62. Jura Europae I-III. Band 10-90. I. Cap
63. Schäfer, 31-32. p.; Karl-Georg Loriz, Die Wiederbelebung des Privatautonomie im Arbeitsrecht. Zeitschrift für Arbeitsrecht (ZfA). 34. Jahrgang, 2003. Band

64. Globalisierung oder Gerechtlichkeit. Politische Herausforderung der Gegenwart Internationale Konferenz, Budapest, 30.05-01.06.2007. Panel II. Impulseffect. (Org. Friedrich Ebert und Hans Böckler Stiftung.)
65. Walter Veinkleinberg (Institut für Kirche und Gesellschaft der Evangelische Kirche von Westfalen (Iserlohn), Korreferat an der Konferenz „Globalisierung und Gerechtigkeit“, Panel III.;
66. Anne Ames: Hartz IV. in Baden-Württemberg. (Die Erfahrungen der Betroffenen mit der Umsetzung und den Auswirkungen des SGB II.) Hrsg.: Hans Böckler Stiftung. 2008. Deutschland in Zahlen, 1. 13.
67. L. Kathy Szilvia: A foglalkoztatáspolitikai alakulása az EU-ban. Európa Fórum 2003. évi 1. szám
68. Strategien gegen Arbeitslosigkeit und Armut: Beschäftigungsschancen für Geringqualifizierte. Dokumentation, KAS-Arbeitspapiere, Hrsg. Konrad Adenauer: Stiftung, Sankt Augustin, 2006.
69. JAB Kurzerbericht, Nr. 18/26.9.2007. (Trend bleibt-Geringqualifizierte sind häufiger arbeitslos. S. 1.
70. Bildungsbericht 2010. Bundesministerium für Bildung und Forschung
71. Információ Pro. Dr. Hc. Dieter Dadowsky-tól, az IAAEG. Igazgatójától, 2010. júl. 14. Trier
72. Hudomiet Péter és Kézdi Gábor: Az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatai (Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, III. évfolyam 1. szám 2008.)
73. Tz Bf.G §§14-15; Löwisch, Manfred: Arbeitsrecht, 7. Aufl. Werner Verlag. Düsseldorf, 2004.
74. Szelényi Iván: Az állam viszonylagos autonómiája vagy az állami termelési mód, Medvetánc, 1982/2-3.
75. Galgóczi Béla: Pillanatkép a német privatizációról, elképzelések a Treuhand jövőjéről, Gazdaság és Társadalom
76. Laville. Jean Louis: Termelői közösségek és munkásszövetkezetek Nyugat-Európában. Szövetkezés. 1995/2.
77. Palmieri, Emilio: Das Produktionsgenossenschaften in Italien, dargestellt am Beispiel bestimmter Landarbeitergenossenschaften. Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen, 1/1976.
78. Irrig Károly: Szövetkezetek a közgazdaságban. Első Kecskeméti Nyomda és Hírlapkiadó Rt. 1937.; Laczó Ferenc: Szövetkezeti típusok és formák piacgazdaságokban. Szövetkezés, 1995/2.

79. Zehetner Karl: Ein Genossenschaft expandiert. Selbstverwaltene Betrieben in Frankreich. Mitbestimmung, 1-4/1981
80. Belső vagyoni és vállalkozási jogviszonyok az önkormányzati jellegű vállalatoknál. Szövetkezeti Kutató Intézet, (Könyvsorozat) 206. Budapest, 1988. IV. fejezet
81. Falusné Szikra Katalin: Munkanélküliség és diplomás túltermelés, Közgazdasági Szemle, XLVIII. évf. 2001. nov.
82. Önfoglalkoztatás – amikor a magam ura vagyok, www.profession.hu (letöltve: 2010. január 04.)
83. Fellépés az ifjúsági munkanélküliséggel szemben (Foglalkoztatáspolitikai az Eu-ban, 2000.
84. Dr. Bíró Noémi – Dr. Nadas György: A pályakezdő munkanélküliek támogatása Magyar Közigazgatás, 2001/3. szám
85. Frey Mária: A munkaerőpiac intézményi és jogszabályi környezete - econ.core.hu/doc/mt/2006/hun/jog.pdf
86. Ország-jelentések: Egyesült Királyság (Foglalkoztatáspolitikai az EU-ban, 2000.)
87. Wittner, Michael: Arbeits und Sozialverordnung, ausgewählte und zitelgeleitete Gesetze, 1999.
88. Somogyi Zsuzsa: Munkavállalás vagy egyéni vállalkozás, a kényszervállalkozás elkerülésének lehetősége a holland megoldás alapján (A Freelancer intézménye), Magyar Jog 2006/4
89. Prugberger: Munkajogi normatív értékek és a neoliberais globalizálódó gazdaság, Bíbor Kiadó, Miskolc
90. Hoylingen-Huene/Boemke: Die Versetzung, Verlag, Recht der Wirtschaft, Heidelberg, 1991.
91. Prugberger-Varga: Konferencia a munkerökölcsönzés szabályairól és gyakorlatáról, Munkaügyi Szemle, 2006/7-8.
92. Keszi Roland: Munkaszervezeti determinizmus és távmunka, Vezetéstudomány, 2008/2.
93. Kovács-Dévai: Állásrotáció egy nagyobb Európában
94. Die Bundesanstalt für Arbeit stellt sich vor B. A. Nürnberg 2003.
95. Galasi Péter: Munkanélküliek álláskeresési magatartása, Közgazdasági Szemle, XLIII. évfolyam, 1996. szeptember

96. Fazekas Marianna-Ficzere Lajos: Magyar Közigazgatási jog általános rész. Osiris Kiadó. Budapest. 2005.
97. Horváth M. Tamás: Árnyjátékok – A költségvetési politika értékeinek alakulása a helyi önkormányzati szabályozórendszerben. Új magyar közigazgatás. 2009. 5. sz.
98. Pitti Zoltán: Az önkormányzatok fekete évei Kritika. 2003. http://szochalo.hu/folyoiratok/kritika_archivum/2003/majus
99. Zám Mária: A decentralizáció folyamata és az önkormányzatok szociális támogatási stratégiája. Magyar közigazgatás. 1998. 8.sz.
100. Takács Gy.: Szemelvények a katolikus egyház munkavállalókat védő szociális tanításaiból (a zsidó-keresztény kultúrköri gyökerek vetületében).
101. Advies, Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet. SER 05/05. 8. p. Social Economische Raad. 2005. Den Haag; G. J. J. Herma von Voss, Inleiding Nederlands social recht. Derte druk. Boom Juridische Uitgewers. Den Haag, 2003.
102. Bericht der Kommission, Die Umsetzung der Rechtlinie des Rates 80/987. EWG. Von 20. oktober 1980. zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Arbeitgebers Kommission der EG. Brüssel den 15.06.1995. KOM. 95.164. entg.
103. Prugberger: A munkabér-munáltatói fizetésképtelenség esetére szóló munkabér-kifizetés védelmét érintő hazai szabályozás az európai uniós rendezés tükrében. In: Miskolczi Bodnár Péter-Prugberger Tamás (szerk.): Bér garancia és a csőd-, felszámolási eljárás reformja. (Tanulmánykötet) Novotni Kiadó, Miskolc, 2005.
104. Krémer Balázs: A szociális törvény dilemmái. In.: Szociológiai Szemle 1992/3.
105. Ruminé Szíjártó Ildikó: Tájékoztató a szociális ellátásokról 2010. Szociális és Munkaügyi Minisztérium
106. Hoffmann István-Krémer Balázs: Amit a SZOLID projekt mutat, Dilemmák és nehézségek a szociális ellátások, szolgáltatások és az igazgatási reformelképzelések terén, ESÉLY 2005/3.
107. Kőnig Éva-Nemes Zuzsanna: A helyi szociális igazgatás működési feltételei, Szociális-igazgatás- szerkezet- Válogatás a II. Országos Szociális Igazgatási Konferencia előadásaiból, Szerk: Landau Edit, Ulicska László, SZOFA Alapítvány, 2003. Debrecen
108. Luczek Sándor: Egy út, amely valóban elvezet a munkához In. Kapocs 2008. (7. évf.) 39 sz.
109. Ferge Zsuzsa: Rögös út a munkához In. Népszabadság 2008. április 13.
110. Kóbor László: Közmunkás lesznek Magyarországi önkormányzati tükrök 2008. XIV. (évf.) augusztus

111. Semjén A. – Tóth I.J. (szerk.) Rejtett gazdaság, MTA-KTI, 2009, Budapest. 84-102.p. (társszerzők: Elek P., Szabó B., Szabó P.)
112. Zolnay János: Indulj munkaverseny In. Magyar narancs (20 évf.) 25 sz. 2008. június 19.
113. Fazekas Károly, Lovász Anna, Telegdy Álmos (szerk.) Munkaerő piaci tükrő 2009. Közelkép „Út a munkából”
114. Szalai Júlia-Simonovits Bori- Kovács Éva- Dupcsik Csaba- Farkas Lilla – Hegedűs Dániel: A romák integrációja Fundamentum: az emberi jogok folyóirata. 2009. (13 évf.) 39. sz.
115. Krémer Balázs: Milyen út a munkához? - In: Beszélő, ISSN 0865-4093 , 2008. (13. évf.), 5. sz.
116. Fazekas Károly-Lovász Anna-Telegdy Álmos (szerk.) Munkaerő piaci tükrő 2009. Közelkép „Út a munkából”

Summary

The purpose of the study is to monitor the changes of the legal tools of employment policy 2005-2010. The research is divided into five main parts, all including *de lege ferenda* suggestions. It can be concluded as a result that because of the predominance elements of guarantee and inertness of the system, legislation gives belated answers to the challenge of the changes in the labour market.

The revenue funneled into the labour market and into the funds available to employment policy such as unemployment benefit and their use always depend on how much labour force participants of the economy are able to take on. The recession that has been continuous since 2008 has resulted in the predominance of the passive means of support such as different types of benefit. At the same time it is making the revision of the legal conditions necessary. It should be added that the state must fulfil all its social obligations as well as those deriving from the constitution, however, the limitations determined by the Constitutional Court must also be observed.

The present study, however, goes beyond treating employment policy in the narrow sense of the term. It is made clear that social benefits constitute an organic part of employment policy as they provide for those not having access to the labour market and thus remain without income.

The research also discusses questions of financing the Labour Market Fund maintained by the Hungarian State. The reason why this chapter has been included is that the budget of the Labour Market Fund has to meet not only domestic need but it also has to be adapted to the budget of the European Union. A budget cycle in the European Union covers six years, which means that the Hungarian budget must be permanently monitored and adjusted to the European cycle. It is important to emphasize, however that for Hungary to be able to comply with the labour market requirements of the European Union and to adapt them to Hungarian conditions it is indispensable to have the necessary financial resources.