

JOGSZABÁLYOK ÉS INTÉZMÉNYEK

A munkanélküliség kezelésével
kapcsolatos jogi szabályozás
és intézményrendszer változásai 2000-ben

Írta
FREY MÁRIA

Bevezetés

- 1. A munkanélküli ellátórendszer reformja**
- 2. Tartós munkanélküliek rendszeres szociális segélyezése**
- 3. Aktív munkaerőpiaci eszközök**
 - 3.1 Új támogatási formák**
 - 3.2 Az FtI-ből kiiktatott támogatási formák**
 - 3.3 Korrekciók a továbbélő aktív munkaerőpiaci eszközökben**
 - 3.4 A további célok**
- 4. Szervezeti változások a munkaügy kormányzati irányításában**

BEVEZETÉS

Ez a fejezet a 2000-ben eldöntött, ill. hatályosult jogszabályi, intézményi változásokat mutatja be. Rávilágít azokra a feltételezésekre, amelyekre alapozva ezek megszülettek, s azokat a szándékokat, amelyek meghozatalukat motiválták.

A 2000. év a hazai foglalkoztatáspolitikai jogszabályi hátterét és intézményrendszerét sok vonatkozásban átalakította.

1) Az 1999-ben történt törvénymódosítások eredményeként 2000-ben léptek hatályba a munkanélküli ellátórendszer főbb paramétereit megváltoztató rendelkezések.

2) A jövedelempótló támogatás (JPT) megszüntetésével a tartósan munkanélküli segélyezésének egyetlen formája maradt: a munkaerőpiacról kiszorult, munkavállalási korú rászorultak rendszeres szociális segélye (RSZS).

3) Bizonyos támogatási formák kikerültek, mások bekerültek az aktív munkaerőpiaci politika eszköztárába és jogszabályi köntöst kaptak a munkaerőpiaci szolgáltatások is.

4) Gazdát cserélt a foglalkoztatáspolitikai és a munkaerőpiaci szervezet kormányzati irányítása. Ez a funkció a Szociális és Családügyi Minisztériumból a Gazdasági Minisztériumba került, a Munkaerőpiaci Alap feletti rendelkezés jogával együtt.

1. A MUNKANÉLKÜLI ELLÁTÓRENDSZER REFORMJA

2000. február elsején léptek hatályba azok a törvénymódosítások, amelyek a munkanélküli járadék (MNJ) folyósításának a feltételeit jelentősen megszigorították.¹

– A *munkanélküli járadék folyósítási idejének felső határa 360 nappól 270 napra csökkent*. A járadékrendszerbe való bekerülés feltétele *minimálisan 200 nap* munkaviszonyban töltött idő. Ez *40 nap munkanélküli járadékra* jogosít, ami egyben a járadékfolyósítási idő *alsó határa*. (A járadékot kimerítők korábban legalább 180 napos munkavégzéssel legfeljebb 45 napi járadékhoz jutottak.)

– A *jogszerző időre vonatkozó kivétel*esen kemény követelmény – 1 nap járadékért 4 napi járulékfizetés – tovább szigorodott: *egy napi járadék-jogo-*

¹ Az 1999. évi CXXII. törvény egyes munkaügyi és szociális törvények módosításáról (a törvényt az Országgyűlés 1999. december 21-én fogadta el). Ennek több paragrafusa megváltoztatta az 1991. évi IV. törvényt a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról (Flt.), amelyek 2000. II. 1-től hatályosak.

2 Az egyéni vállalkozóknak az 1991. március elsején hatályba lépett Flt. 41.§(2) bekezdése önkéntes biztosítás-kötés lehetőségét helyezte kilátásba a munkaiügyi szervezettel. Ennek szabályait a Munkaerőpiaci Bizottságnak kellett volna meghatározni, amire több javaslat készült. A szociális partnerek azonban éveken át nem tudtak megállapodni a jogosultsági feltételekben és a finanszírozás módjában. Végül az idézett bekezdést az 1996. évi törvénymódosítás során hatályon kívül helyezték.

3 Az Országgyűlés 2000. május 23-i ülésén fogadta el az 50/2000. (V. 26.) sz. határozatot a munkanélküli ellátások körének felülvizsgálatáról, azzal az indokkal, hogy az elmúlt tíz évben közel 30%-kal csökkent a foglalkoztatottak száma és a munkanélküliséggel párhuzamosan tömeges önfoglalkoztatói rendszer jött létre. A kisvállalkozók körére viszont nem terjed ki a társadalom védelme. A határozat értelmében a kormány – felmérve a vállalkozók rétegeit, az érintett kört, figyelemmel a meglévő szociális ellátások hatására valamint az érdekvédelmi szervezetek véleményére – megvizsgálja, hogy milyen feltételek mellett hozható létre az érintettek biztosítási közössége.

4 Ehhez kapcsolódva ugyanakkor volt egy jogszabályváltozás. Ez azokat az eseteket érinti, amikor hosszabb ideig szünetel a munkanélküli járadék folyósítása. Mivel a munkanélküli járadék alsó határa megegyezik az öregségi nyugdíj – a munkanélküli járadékra való jogosultság kezdő napján hatályos – legkisebb összegének 90%-ával, ennek az a következménye, hogy a munkanélküli járadéknak a szünetelést követő ismételt folyósítása esetén a munkanélküli részére rendkívül alacsony összegű járadékot lehet folyósítani. A módosítás ezt a szabályt érintette, amennyiben kimondta, hogy az alsó határ megállapításánál az ismételt folyósítás kezdő napján hatályos öregségi nyugdíjra kell figyelembe venni abban az esetben, ha a szünetelés 540 napnál hosszabb ideig tartott.

5 A hazai 1:5 aránnyal szemben az 1:3, sőt inkább az 1:2 viszonyszám alkalmazása az általános.

sultság megszerzéséhez 5 nap munkában töltött, járulékkal lefedett időre van szükség.

– Új eleme a munkanélküli járadék megállapításának, hogy *azok a munkanélküliek, akik a munkaiügyi központ által támogatott képzésüket még a járadék ideje alatt, de legkésőbb a járadékfolyósítás 180. napjáig megkezdik, a képzés idejére, de legfeljebb egy évre (a képzés megkezdésétől számított 365 napig) járadékban részesülhetnek.*

– Pontosították a munkanélküli által elfogadandó *megfelelő állás* kritériumait, *a járadék melletti keresőtevékenység lehetősége pedig megszűnt.*

Mivel az Flt-t hatályba lépése, 1991 óta e törvényjavaslatig 11-szer módosították, s ezek rendre a munkanélküli ellátórendszer szigorodásához vezettek, szakmai körökben egyetértés alakult ki abban, hogy a járadékrendszer a továbbiakban csak kisebb korrekciókra szorul. Ennek jegyében törént a *járadék-folyósítás melletti munkavégzés lehetőségének eltörlése*. Indoklását a megélénkült munkaerőkereslet adta, amely mellett célszerűtlennek tűnt fenntartani olyan érdekeltségi viszonyokat, amelyek a munkanélkülit inkább arra ösztönözték, hogy a járadék igénybevétele mellett folytasson keresőtevékenységet, mintsem arról lemondva mielőbb elhelyezkedjék. Egyúttal sor került a munkanélküli által elfogadandó „*megfelelő állás*” kritériumainak korrekciójára is, azaz annak kimondására, hogy *amennyiben a munkanélküli járadék összege a kötelező legkisebb munkabérnél alacsonyabb, a várható keresetnek a kötelező legkisebb munkabér összegét el kell érnie*. Korábban ugyanis már a járadékkal azonos keresetet biztosító állásajánlatot is el kellett fogadnia a munkanélkülinek, ami jogszerűségi szempontból is vitatható volt.

Mint ismeretes, a MNJ biztosítási típusú ellátmány, aminek hatóköre kötelező erővel kiterjed valamennyi bérből és fizetésből élőre, de nem foglalja magában az önfoglalkoztatókat.² 2000-ben újból napirendre került bevonásuk lehetősége, miután *az Országgyűlés felkérte a Kormányt, hogy vizsgálja meg, milyen módon és feltételekkel részesíthetők munkanélküli ellátásban az egyéni és társas vállalkozók.*³ A vizsgálat eredményéről 2000. október 30-ig kellett volna tájékoztatni az OGY-t, de a feladat teljesítése áthúzódott 2001-re.

A munkanélküli járadék romló keresetpótló funkciójának helyreállítása miatt elvárható lett volna – biztosítási típusú ellátmányról lévén szó –, hogy *a járadék alsó és felső határának a vetítési alapját a nyugdíjminimum helyett a minimálbéren határozzák meg.*⁴ Ez nem történt meg. Sor került viszont a járadék igénybevitelére jogosító *járulékfizetési idő növelésére*, ami már ezt megelőzően is kirívóan szigorúnak számított nemzetközi viszonylatban.⁵ Holott a rövidebb folyósítási időhöz tartozó rövidebb jogszerző időnek fontos szerepe lenne a munkanélküliségből való ki- és beáramlás megkönnyítésében, továbbá az atipikus foglalkoztatási formák befogadásában. Ráadásul

úgy csökkent a járadékfolyósítási idő és nőtt az ehhez kapcsolódó jogszerző idő, hogy a járulékok összege nem lett kisebb sem a munkáltatóknál, sem a munkavállalóknál.

Az előterjesztők a törvénymódosítást azzal indokolták, hogy az 1998-tól megindult gazdasági növekedés generálta munkaerő-igények olyan átalakításokat követelnek meg, amelyek hatékonyabban segítik a munkanélküliek újbóli és mielőbbi munkába állását. A törvénymódosítás céljaul egyrészt azt jelölték meg, hogy a szigorodó szabályok fokozottabban ösztönözzék az ellátásban részesülő munkanélkülit a visszatérésre a munka világába, az aktívabb álláskeresésre, másrészt azt, hogy *az ellátási rendszerben elért megtakarítások több pénzt biztosítsanak a foglalkoztatás támogatásához*. Harrach Péter, a törvényjavaslatot benyújtó miniszter az Ft-módosításával kapcsolatos vitában azt a kormányzati törekvést emelte ki, hogy a munkanélküliek mielőbb munkához, munkabérhez jussanak, s ezáltal csökkenjen a segélyen töltött idő. Ezzel magyarázta a járadékidő lerövidítését egy évről 9 hónapra. (*Parlamenti Figyelő, Esély 2000.*)

Nem lehet túlbecsülni a munka szerepének fontosságát az emberek, a társadalom életében és a gazdaság vérkeringésében. Ez az elv azonban korábban is jelen volt a munkanélküli biztosításban: ha volt munkahely, a munkanélküli egy napig sem kaphatott (volna) járadékot; ehelyett el kellett fogadnia a számára felkínált „megfelelő” állást. A probléma az, hogy normál, támogatás nélküli munkahely alig teremődik, s ha mégis, nem ott, ahol a legsúlyosabbak a foglalkoztatási gondok. A GDP növekedési üteme 1997-től vett nagyobb lendületet. Ebben az évben a 4,6%-os növekedés semmilyen foglalkoztatás-bővüléssel nem járt, 1998-ban pedig 4,9%-os növekedés mellett 1,4%-kal nőtt a keresőlétszám. 1999-ben 4,4%-os növekedéssel párosulva markánsan, 3,1%-kal gyarapodott a foglalkoztatotti állomány. 2000-ben viszont újra csak szerény, 1%-os foglalkoztatás-bővülés társult 5,2%-os növekedési ütemhez.

Meglepő volna az is, ha a 150 Md Ft-ot meghaladó Munkaerőpiaci Alapban csak járadékcsökkentéssel lehetne forrásokat felszabadítani a foglalkoztatás támogatására. A járadékfolyósítás feltételeinek a szigorításával elért korábbi megtakarításokból is inkább az állam profitált, mint a járulékfizetők, s ez a gyakorlat folytatódni látszik: az önkormányzatok által folyósított rendszeres szociális segélyre ugyanis nagyrészt a Munkaerőpiaci Alap nyújt fedezetet, a költségvetés helyett. Ezzel szemben a decentralizált foglalkoztatási alaprész 2000-ben 4%-kal volt kevesebb, mint az előző évi keret, ami reálértékben ennél jóval alacsonyabb.

Harrach Péter szerint a munkahely elvesztését követően viszonylag rövid időn belül ki kell derülnie annak, hogy a munkanélküli talál-e saját szakmájában új munkahelyet, vagy ehhez új ismeretre van szüksége. Ezért *a MNJ folyósítási ideje meg is hosszabbodott*, mégpedig abban az esetben, ha a

munkanélküli a járadékfolyósítás első hat hónapja alatt kezdődő és annak kimerítése után befejeződő képzésben vesz részt. A törvénymódosítás indoklása szerint ennek az intézkedésnek az volt a célja, hogy a munkanélküliek törekedjenek munkanélküliségük első szakaszában *átképzési lehetőségek* elfogadására, olyan piacképes ismeretek megszerzésére, amelyek birtokában ismét eladható tudással, eredményesen munkára találnak a munkaerőpiacon. Ez *támogatásra* méltó szándék.

A munkanélküli ellátások körébe tartozik a *nyugdíj előtti munkanélküli segély* (NYES) is, melynek hozzájutási feltételei annyiban változtak, amennyiben azt a járadék-szabályokkal való jogharmozáció megkívánta.

– A járadékidő lerövidítése miatt a korábbi 180 napról 140 napra csökkent az a várakozási idő, amit a munkanélkülinek járadékon kell töltenie ahhoz, hogy – más, változatlan feltételek megléte esetén – nyugdíj előtti munkanélküli segélyt kérelmezhesen.

– A MNJ-hoz hasonlóan a NYES-nél is megszűnt a keresőtevékenység lehetősége a NYES folyósításának ideje alatt. De ha a NYES-ben részesülő személy alkalmi foglalkoztatáshoz jut, a NYES összegét csökkenteni kell az alkalmi munkavállalói könyvvel végzett munka napjaira eső keresettel.

2. TARTÓS MUNKANÉLKÜLIEK RENDSZERES SZOCIÁLIS SEGÉLYEZÉSE

Voltak olyan elképzelések, amelyek a *jövedelempótló támogatást* munkanélküli segélyezéssé alakították volna át, mondván: finanszírozási, igazgatási és szakmai megfontolásból egyaránt ésszerű megoldás lenne, ha a teljes MNS-adminisztráció a munkaügyi szervezet hatáskörébe kerülne. Így a munkanélküliek a járadék folyósításának lejárta után sem tűnnének el a munkaügyi központok látóköréből. Emellett az együttműködési kötelezettség érvényesítése érdekében is kívánatos volna, hogy a munkanélküli azzal az intézménnyel tartson kapcsolatot, amelyik számára az ellátást megítéli. Felmerült az is, hogy a JPT maximális időtartamát csökkentsék két évről egy évre, az 50 éven felüliek esetében pedig 18 hónapra. Ehelyett azonban más megoldás emelkedett törvényerőre.⁶

– A szociális törvény 2000. május elsejétől hatályba lépett rendelkezései közül az volt a legfontosabb változás, hogy megszűnt a *munkanélküliek jövedelempótló támogatása*. Azoknak a munkanélkülieknek, akiknek ezt megelőzően a jövedelempótló támogatásra való jogosultságát megállapították, az ellátást a 2000. április 30-án hatályban lévő szabályok alapján tovább kell folyósítani.

– A *járadékot kimerítő munkanélküliek* közül azok részére, akik szociálisan rászorultak, az *önkormányzatok közcélú foglalkoztatási lehetőséget biztosítanak*, és csak a közcélú foglalkoztatást vállalók részesülnek a továbbiakban *rendszeres szociális segélyben*.

6 Erre az 1999. évi CXXII. törvény adott felhatalmazást, amely módosította a munkaügyi és szociális törvények egyes rendelkezéseit (a törvényt az Országgyűlés 1999. december 21-én fogadta el). Ennek több paragrafusa érintette a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényt (Szt.), amelyek 2000. V. 1-től hatályosak.

– Az önkormányzatok feladatai kiegészülnek a rendszeres szociális segélyben részesíthető, aktív korú nem foglalkoztatott személyek foglalkoztatásának kötelezettségével. Ennek teljesítése érdekében az önkormányzatok az 2000. évi költségvetésből normatív módon, a célhoz kapcsolódó felhasználási kötelezettséggel támogatásban részesültek. A támogatást a település a szociális igazgatásról és a szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény 37/A. § (6) bekezdésének megfelelően szervezett közcélú munka keretében foglalkoztatottak után igényelheti. A támogatás összege 2000-ben foglalkoztatottanként havonta 30 ezer Ft volt, ami éves szinten nem lehetett több az önkormányzatot megillető szociális normatíva 11%-ánál. *A normatíva forrásul szolgáló összeget a Munkaerőpiaci Alap adta át a BM fejezet részére.*

– *A munkanélküli járadékot kimerített, az önkormányzatoknál szociális segélyt igénylő munkanélküliek a munkaügyi kirendeltségekkel továbbra is kapcsolatot tarthatnak.* Valamennyi munkanélküli, aki igényli, az ellátás kimerítését követően is regisztrált munkanélküli maradhat, s ily módon részesülhet munkaerőpiaci szolgáltatásokban és bekapcsolódhat munkaerőpiaci programokba. *A munkaügyi központokkal történő kapcsolattartás azoknak az aktív korú, rendszeres szociális segélyben részesülőknél a kötelezettsége, akik számára azt a települési önkormányzat – a munkaügyi központokkal kötött együttműködési megállapodás alapján – helyi rendeletében előírja.*

Harrach Péter azzal indokolta e változásokat, hogy „az önkormányzati szociálpolitika területén a tartósan munkanélküliek esetében előtérbe kell kerülnie a foglalkoztatás ösztönzésének. Pénzbeli támogatásra csak akkor kerülhet sor, ha foglalkoztatásra nincs lehetőség. E célkitűzés érvényesülését szolgálja a rendszeres szociális segély újraszabályozásával a szociális törvény módosítása. A rendszeres szociális segély feltételrendszerének megváltoztatása a »segély helyett munka« alapelvére épül. Ennek megfelelően a segély megállapítása előtt meg kell kísérelni legalább 30 napra a foglalkoztatást, másfelől pedig az együttműködési kötelezettség során ezentúl fokozottabban érvényesül a munkára való ösztönzés.” (Parlamenti Napló, 2000.) Ebben az érvelésben egy markáns önkormányzati lobbis akarata fejeződik ki, akik magukhoz ragadták a tartós munkanélküliség kezelését. Erre utalt Mohos László, az SZCSM egykori helyettes államtitkára a vele készített interjúban: „Nem véletlenek azok a polgármesteri kezdeményezések, amelyek az elmúlt években a JPT, vagy az aktív korúak szociális segélyének folyósítását meghatározott munkához kötötték. Azt kívánták például, hogy az egészséges segélyezett hetenként egy vagy két napot dolgozzon az önkormányzat által kijelölt munkahelyen. Ezt a törekvést a falu közvéleménye támogatta, de a bíróságok másként foglaltak állást.⁷ Ilyen ellentmondásos a kép. 2000-től mód nyílik legalísan 30 napos munkatesztet előírni, amire munkabér jár és csak ennek sikertelensége után jöhet a segély.” (Rózsa, 2000)

⁷ A hivatkozás mögött egy régi történet áll. Karcag város önkormányzata 1991-től arra kötelezte a segélyért folyamodókat, hogy „önkéntes társadalmi munkát” végezzenek. Ezt a városigazgatóság szervezte, s ott állították ki az igazolást is. Szerződést nem kötöttek a kérelmezőkkel, akik pénzt nem is kaptak, ellenben öt nap társadalmi munkáért 2 ezer, tíz napért 4 ezer forint segélyhez jutottak, többnyire élelmiszer vagy tüzelő-utalvány formájában. Az intézkedés főleg a település 7 ezer fő roma lakosságát érintette. Emiatt burkolt diszkriminációt vélt felfedezni a kisebbségi ombudsman, aki 1997-ben vizsgálatot indított. Arra a megállapításra jutott, hogy az önkéntesség fogalmával nem fér össze, hogy a munkavégzés időtartamát előre meghatározták, s csak annak kellett dolgoznia, aki segélykérelmet nyújtott be. Ezért javasolta, hogy az önkormányzat fizessen a panaszosoknak – a minimálbért alapul véve – óránként. A polgármester az ajánlatot elutasította, az ombudsman ezért az ügyészséghez fordult. A városi ügyészség megalapozottnak tartotta a vizsgálati eredményeket, s figyelmeztette az önkormányzatot, ahol időközben felhagytak a „segélyt munkáért” gyakorlattal, de visszamenőleg nem voltak hajlandók óránként fizetni. A panaszosok a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Irodához fordultak, ahonnan fizetési felszólítást küldtek az önkormányzatnak, amelyben az elvégzett munka alapján járó óradíjat kérték. A képviselőtestület elutasította a kérést. Ezért a NEKI bírósághoz fordult azzal, hogy az átmeneti segély feltételeit a szociális törvény írja elő, s nem szól „elmentételezésről”. A megyei bíróság 1999 májusi, majd az LB 2001 február végi ítéletében a panaszosoknak adott igazat: az önkormányzatnak 1,257 millió forintot kell kifizetnie. A karcagi polgármester kilátásba helyezte, hogy felülvizsgálati kérelemmel fordul az LB-hez. Az önkormányzatnál most nagyobb esélyt adnak a nekik kedvező elbírálásra, mondván, a jogalkotás utolérte a karcagi szokásjogot, hiszen tavaly óta a rendszeres szociális segélyt a törvény is közmunka végzéséhez köti. (Rádi, 2001)

A munkanélküliek jövedelem pótló támogatásának a megszűnésével összefüggésben a legtöbb aggály amiatt merült fel, hogy az önkormányzatok képesek lesznek-e megfelelő és „értelmes” munkát biztosítani a szociális segélyt igénylők számára, amire megnyugtató válasz csak hosszabb idő elteltével adható.

A korábbi szabály szerint *aktív korú nem foglalkoztatottnak* az minősült, aki a) a JPT folyósításának időtartamát kimerítette, vagy b) JPT-ben nem részesült, de igazolta, hogy a rendszeres szociális segély iránti kérelem benyújtását megelőző három évben az illetékes munkaügyi központtal legalább két év időtartamig együttműködött. A módosítás óta az a) esetben *az is jogosult lett rendszeres szociális segélyre, aki a MNJ-ra való jogosultságát kimerítette.* Ezzel a törvény biztosítja annak lehetőségét, hogy aki május 1. után JPT-ben részesül, annak lejárta után RSZS-t kaphasson, a MNJ kimerítése után pedig közvetlenül rendszeres szociális segélyre válhasson jogosulttá. A b) pontban foglalt feltétel akképpen módosult, hogy a kérelem benyújtását megelőző *kettő évben* kell igazolni legalább *egy évi együttműködést* a lakóhely szerint illetékes települési önkormányzattal vagy munkaügyi kirendeltséggel.

*Új feladatot jelent az önkormányzatoknak a legalább 30 munkanap időtartamú foglalkoztatás megszervezése a RSZS-t kérelmező igényjogosult, aktív korú nem foglalkoztatott személyek számára, ami megvalósulhat közmunka, közhasznú munka és közcélú munkavégzés formájában.*⁸

A korábbi szabályozás *megengedte* a segély melletti nem rendszeres munkavégzéssel járó *keresőtevékenységet*, amennyiben annak *havi ellenértéke nem érte el a JPT felét.* A módosítás óta a RSZS folyósítása alatt *a jogosult csak a települési önkormányzat által szervezett munkát végezhet, vagy alkalmi munkavállalói könyvvel foglalkoztatható.*

A RSZS-jogosultság feltétele az *együttműködési kötelezettség mellett kibővült az önkormányzat által felajánlott közmunka, ill. a munkaügyi központ kirendeltsége által felajánlott munka elfogadásának kötelezettségével.* Ezt az aktív korú nem foglalkoztatott személy akkor köteles elfogadni, ha az a szakképzettségének, ill. iskolai végzettségének, *vagy az annál eggyel alacsonyabb szintű végzettségnek* és egészségi állapotának megfelel, ill. a munkahely és a lakóhely közötti napi oda- és visszautazás a három órát nem haladja meg. Emellett a várható havi keresetnek el kell érnie a mindenkori kötelező legkisebb munkabér összegét, részmunkaidős foglalkoztatás esetén pedig az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét.

Az önkormányzat *az aktív korú nem foglalkoztatott számára akkor írhatja elő a munkaügyi központtal való együttműködés kötelezettségét, ha ebben a kérdésben az önkormányzat és a munkaügyi központ kirendeltsége megállapodott.* Programban való részvétel határozati előírására akkor van lehetőség, ha az önkormányzat – a munkaügyi központtal kötött megállapodáson túl – erre vonatkozóan rendeletet is alkotott. Ilyenkor a kirendeltség a RSZS-

8 *Közmunka:* közfeladat ellátásának elősegítésére, ill. az OGY vagy a kormány által meghatározott cél elérésére irányuló program érdekében végzett foglalkoztatás, amelyhez a közmunkaprogramok támogatásáról szóló 49/1999. Korm. rendelet szerint pályázati úton támogatás nyerhető.

Közhasznú munka: a lakosságot vagy települést érintő közfeladat, vagy önkormányzat által önként vállalt, a lakosságot, ill. települést érintő feladat ellátása, vagy közhasznú tevékenység érdekében történő foglalkoztatás, amelyhez a munkaügyi központ kirendeltsége az Ft. 16/A §-a szerinti támogatást nyújthat.

A 30 napos foglalkoztatás megvalósulhat a települést érintő közfeladat ellátása céljából szervezett egyéb munka formájában is. Ez alatt olyan állami vagy helyi önkormányzati feladat ellátása érthető, amelyről jogszabály alapján, a települési önkormányzat gondoskodik. Ez a *közélmű munkavégzés.*

ben részesülővel írásban állapodik meg együttműködése konkrét tartalmáról. Ennek megszegése esetén pedig az önkormányzati rendeletben szabályozottak szerint alkalmazható jogkövetkezmény. Az önkormányzatok törekedtek a munkaügyi központtal való megállapodás megkötésére, közel 50%-uk már 2000 májusában megtette, sokuknak pedig korábban is volt e tárgyban önkormányzati rendelete. Nekik ezt a jogszabály szerint 2000. május 23-ig kellett felülvizsgálniuk (*Kaiser, 2000*).

A rendszeres szociális segély mértékére, ill. a jogosult egyéb jövedelmének beszámítására vonatkozó szabályok változatlanok maradtak (jövedelemmel nem rendelkező jogosult esetén az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80%-a, aktív korú nem foglalkoztatott személy esetén 70%-a).

A települési önkormányzat a rendszeres szociális segélyre való jogosultságot ezután is évente felülvizsgálja. Ha ennek során megállapítást nyer, hogy a feltételek továbbra is fennállnak, az önkormányzat a segélyt tovább folyósítja. *Az nem derül ki a módosított törvényből, hogy ehhez újból teljesíteni kell-e a munkavégzési kötelezettség 30 napos minimumát.*

Végül érdemes néhány szót szólni a *finanszírozási* kérdésekről.

– Ha az önkormányzat RSZS-t állapít meg és folyósít, az általa kifizetett összeg 75%-át igényelheti a költségvetésből, a további 25% pénzügyi fedezetére pedig a költségvetésben szociális normatívaként biztosított összeg szolgál.

– A RSZS-t kérelmező személy foglalkoztatásakor az önkormányzat szintén igényelheti utána az RSZS 75%-át, továbbá a foglalkoztatás költségeihez való hozzájárulásként a Költségvetési Törvényben megállapított kötött célú *foglalkoztatási támogatást*. A támogatás összege 2000-ben mindazokra a napokra, amelyekre a munkaadót a foglalkoztatással kapcsolatban kifizetési kötelezettség terheli, foglalkoztatottanként 1500 Ft volt településenként, éves szinten legfeljebb az önkormányzatot pénzbeli és természetbeni szociális és gyermekjóléti ellátások jogcímen megillető normatív hozzájárulás 11%-a, de legalább 180 ezer Ft.

Az Szt. a 30 munkanapot (ami egy naptári hónapot meghaladó foglalkoztatást jelent) a foglalkoztatás minimumaként határozza meg, de hosszabb ideig tartó munkavégzés is felajánlható. Számíthatóan a minimális bérű egy havi teljes munkaidős foglalkoztatás ráfordításait körülbelül fedezte a költségvetésből azonos időszakra lehívható összeg. Még inkább így lehetett ez részmunkaidős foglalkoztatásakor, mert a jogszabály által megkívánt díjazás (16 600 Ft) és annak közterhei kisebbek, ugyanakkor a költségvetésből igényelhető pénzeszközök változatlanok voltak (legalább is a hatályos szabályozás nem tartalmaz eltérő rendelkezést).

A következő táblázatban összefoglaltuk, hogy a segélyezési formák változása hogyan befolyásolta azok igénybevételét. A munkanélküli járadék folyósítási idejének 2000. február 1-jétől hatályos rövidülését csak az év má-

sodik felétől mutatják az adatok, bár ennek hatását ellensúlyozta a közhasznú foglalkoztatásból és a szezonális munkák befejezése miatt a regisztrációba visszaáramló létszám. Következésképpen *a járadékra jogosultak száma nem apadt olyan mértékben, ahogy azt a tervezés időszakában várták. (GM, 2001)*

**Regisztrált munkanélküliek száma
és összetétele segélyezési formák szerint, 2000**

| Hó | RMN | MNJ | JPT | RSZS | MNJ | JPT | RSZS | Ellátatlan |
|-------|-------------------|-------|-------|------|------------|------|------|------------|
| | létszám (ezer fő) | | | | arány (%)* | | | (%) |
| I. | 432,1 | 164,2 | 153,4 | - | 38,0 | 35,5 | - | 26,5 |
| II. | 442,5 | 158,5 | 171,6 | - | 36,2 | 37,5 | - | 26,3 |
| III. | 427,9 | 150,5 | 165,8 | - | 35,2 | 38,8 | - | 26,0 |
| IV. | 411,1 | 139,2 | 163,9 | - | 33,9 | 40,0 | - | 26,1 |
| V. | 389,6 | 130,3 | 159,0 | - | 33,4 | 40,8 | - | 25,8 |
| VI. | 375,3 | 122,5 | 147,3 | - | 32,6 | 39,3 | - | 28,1 |
| VII. | 376,9 | 121,8 | 143,3 | - | 32,3 | 38,0 | - | 29,7 |
| VIII. | 369,7 | 119,3 | 141,0 | - | 32,3 | 38,1 | - | 29,6 |
| IX. | 368,6 | 115,4 | 137,9 | - | 31,3 | 37,4 | - | 31,3 |
| X. | 363,2 | 117,0 | 139,7 | - | 32,2 | 38,4 | - | 29,4 |
| XI. | 361,5 | 118,8 | 105,6 | 29,2 | 32,9 | 29,2 | 8,1 | 29,8 |
| XII. | 372,4 | 122,5 | 101,1 | 36,1 | 32,9 | 27,2 | 9,7 | 30,2 |

* a RMN létszámból

Megjegyzés: RMN: regisztrált munkanélküli; MNJ: munkanélküli járadékos, JPT: jövedelempótló támogatásban részesül, RSZS: rendszeres szociális segélyezett.

Forrás: OMKMK havi munkaerőpiaci információk

Jövedelempótló támogatásra vonatkozó új határozatot 2000. április 30. után már nem lehet hozni. Azóta nagyobb lendületet vett a létszámcsökkenés: a támogatásban részesülők száma az év eleji 153 ezerről az év végére 101 ezerre esett vissza. Rendszeres szociális segélyezettokról novemberben jelent meg először adat a munkaerőpiaci információk között, mégpedig rögtön 30 ezer. Számuk azóta is rohamosan nő. Felfelé kúszik az ellátatlanok aránya is: az év eleji 26% körüli arány 30%-ra emelkedett. Ez arra figyelmeztet, hogy nem elég a munkanélküli ellátórendszerből kiszorítani az állástalanokat, munkalehetőség is kell, hogy dolgozhassanak. Elvileg ezt szolgálja a 2000. évi törvénymódosítások másik csoportja: amelyek azt hivatottak kifejezni, hogy „a munkanélküliség kezelésében ne az ellátások, hanem a munkaalkalmak teremtése kapjon nagyobb hangsúlyt.” (SZCSM, 1999.)

3. AKTÍV MUNKAERŐPIACI ESZKÖZÖK

Az Ft. módosításának lényeges eleme volt a foglalkoztatást elősegítő támogatások újraszabályozása. Ennek során új támogatási formákat vezettek be, másokat pedig hatályon kívül helyeztek. Emellett a továbbélő régi eszközök igénybevételének feltételei is számos ponton változtak.

3.1. Új támogatási formák

A törvénymódosítás során az Ft. új támogatási csomaggal egészült ki, amely a munkaerőpiaci szervezet által kínált *munkaerőpiaci szolgáltatásokat* definiálja. Emellett új támogatási formaként bevezették és meghatározták a *munkaerőpiaci programok* fogalmát is, amelyek keretében munkaerőpiaci szolgáltatások és támogatások egyidejűleg és egymásra építve is nyújthatók.

*Munkaerőpiaci szolgáltatások*⁹

A rendeleti szabályozás *alapelve*, hogy a *munkaerőpiaci szolgáltatásokat a munkanélküliek, a munkaadók és a munkavállalók továbbra is ingyenesen vehetik igénybe (SZCSM, 2000).*

Milyen szolgáltatásokról van szó?

– *Munkaerőpiaci és foglalkozási információ nyújtása:* a foglalkoztatással, a régió, a megye, valamint kistérség munkaerőpiaci helyzetével, a foglalkoztatást elősegítő támogatásokkal, a munkanélküli ellátásokkal, valamint a foglalkoztatással összefüggő jogszabályokkal kapcsolatos információk rendelkezésre bocsátása az érdeklődők számára.

– *Munkaerőpiaci tanácsadás:* a munka-, pálya-, álláskeresési, rehabilitációs, pszichológiai, helyi (térségi) foglalkoztatási tanácsadást, ezen belül a pályaválasztási és pályamódosítási tanácsadói tevékenységet, az egyéni álláskeresési tanácsadást, az álláskeresési technikák oktatását és az álláskereső klubot fogja át.

– *Munkaközvetítés:* a rendelet részletesen szabályozza az állami munkaközvetítési eljárást, meghatározza a munkaközvetítői tevékenység résztvevőivel, a munkaügyi kirendeltséggel, a munkát keresőkkel és a munkaerőigényt bejelentett munkaadókkal szemben támasztott követelményeket. Ezek közül a fontosabbak a következők:

– A kirendeltség a közvetítést kérő személy részére munkaközvetítést akkor végez, ha:

- rendelkezik a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel, és
 - a kirendeltséggel kapcsolatot tart.
- A kapcsolattartást azt jelenti, hogy:
- mérlegeli a számára javasolt foglalkoztatási lehetőség elfogadását, és ennek eredményéről tájékoztatja a kirendeltséget,

⁹ A munkaerőpiaci szolgáltatásokat az 1999. évi CXXII. törvény 4. §-a építette be az Ft-be (13/A§), melynek rendelkezései 2000. február elsejétől hatályosak. Ezt a címet egy miniszteri rendeletnek kellett megtölteni tartalommal, amelyet a szociális és családügyi miniszter készített elő, de a gazdasági miniszter adott ki. A 30/21000. (IX. 15.) GM sz. rendelet a munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról a kihirdetést követő 30. napon lépett hatályba.

- a kirendeltség által meghatározott időpontban, de legalább háromhavi jelentkezik a kirendeltségnél.
- A munkaadó köteles bejelenteni:
 - az olyan be nem töltött álláshelyet, amelyben a foglalkoztatásra munkaviszony keretében kerül sor,
 - a külföldiek magyarországi foglalkoztatásának engedélyezéséről szóló, külön jogszabályban meghatározott körben az olyan álláshelyet, amelyben a foglalkoztatás munkaviszonyon kívüli, egyéb foglalkoztatásra irányuló jogviszony keretében történik.
 - A foglalkoztató álláskereső közvetítését kérheti olyan foglalkoztatásra irányuló jogviszony keretében ellátandó tevékenység ellátására is, amelyre vonatkozóan bejelentési kötelezettsége nem áll fenn.
 - A munkaerőigény a bejelentés napjától számított legfeljebb 60 napig érvényes.

Az FtL. lehetőséget biztosít arra, hogy a *munkaügyi központ támogatásban részesítsen olyan külső szervezeteket, amelyek a munkaerőpiaci szolgáltatásokat a rendeletben meghatározott szakmai feltételek mellett nyújtják*. E támogatás célja az, hogy elősegítse a munkaerőpiaci és foglalkozási információk hozzáférését az elmaradt térségek és a hátrányos munkaerőpiaci rétegek számára a munkaerőpiaci kereslet és kínálat egymásra találása érdekében, másrészt hiányt pótoljon azokban az esetekben, amikor a munkaügyi központ az adott szolgáltatást érintően nem rendelkezik megfelelő számú szakemberrel (a létszámnormát a rendelet melléklete tartalmazza). *A munkaközvetítést nem lehet más szervezetre átruházni.*

A rendelet megállapítja a támogatás feltételeit, valamint *azoknak a szervezeteknek a körét, amelyek támogatásban részesíthetők*. Ez a kör az *információnyújtás* esetén szűkebb: e szolgáltatáshoz csak akkor adható támogatás, ha a szolgáltatást *közhasznú szervezet* nyújtja.

A *tanácsadási tevékenységhez bármely jogi személy* kaphat támogatást, ha a feltételeknek megfelel, melyek közül különösen fontos, hogy a támogatásban részesülő szervezet az *ügyfelektől az információért, tanácsadásért térítést nem kérhet*. Biztosítani kell továbbá a rendelet mellékletében meghatározott *dologi és személyi feltételeket*, valamint azt, hogy a támogatást kérő a pályázat benyújtását megelőzően *legalább egy évig* folytassa azt a szolgáltató tevékenységet, amelyhez a támogatást kéri.

A támogatás pályázat alapján, *legfeljebb 3 évre* nyújtható. Formája *100%-os vissza nem térítendő támogatás*, több lépcsőben, a támogatástól elvárt eredmény arányában történő finanszírozással. A támogatás összegét a *rendelet által meghatározott létszám, idő és költségnormatívák* alapján kell megállapítani.

Lehetőség nyílik a szolgáltatások nyújtása alatt *keresetpótló juttatás* megállapítására, de csak két szolgáltatás esetén: az *álláskereső klub csoportos foglal-*

kozásain való részvételért, valamint az intenzív álláskeresést elősegítő szolgáltatás időtartamára. A szabályozás abból indul ki, hogy a keresetpótló juttatás rendszeres pénzbeli ellátás, amit az Flt. a képzési támogatás részeként intézményesített. Összege a járadékban nem részesülő munkanélküli esetében azonos a munkanélküli járadék alsó határával (a munkanélküli járadék folyósításának 180. napja előtt képzésbe kerülők továbbra is járadékot kapnak). Ezzel összhangban a szolgáltatások alatt nyújtható keresetpótló juttatást is a MNJ alsó határával megegyező mértékben állapítja meg a rendelet, ami 2000-ben 14 940 Ft volt. Pályakezdő munkanélküli esetében a keresetpótló juttatás összege az előzőekben meghatározott összeg 20–40%-a között állapítható meg. Ezek a juttatások mérlegelési jogkörben adhatók, megállapításukról a munkaügyi kirendeltség határozattal dönt. Adó- és járulékköteles pénzbeli ellátásnak minősülnek. A folyósítás időtartamának alsó határa: *álláskereső klub esetén érje el legalább a 15 napot, intenzív álláskeresésnél pedig legalább az 5 napot. Felső határ: 90 napnál (három hónapnál) nem lehet hosszabb egy év alatt.*

Keresetpótló juttatás *csak munkanélküli* személy részére állapítható meg.

Mivel a szolgáltatásokat a munkaerőpiaci szervezet és más szervezet egyaránt nyújthatja, a keresetpótló juttatás igénybevételét a rendelet a munkaügyi központtól támogatásban részesülő szolgáltatáshoz kötötte.

Munkaerőpiaci programok

A gyakorlatban már hosszú ideje sürgető igényként merült fel a munkaerőpiaci programok támogatási lehetőségének a megteremtése. Ezt a munkanélküliség jellegének megváltozása, elsősorban tartóssá válása indokolta, amely egyre kevésbé kezelhető egyedi aktív munkaerőpiaci eszközökkel. Arra viszont korábban nem volt mód, hogy ezek egymásra épülve alkalmazhatók legyenek. Az Flt utat nyitott ehhez, a következőképp definiálva a munkaerőpiaci program fogalmát: *„A Munkaerőpiaci Alap előre meghatározott, összetett célok érdekében biztosíthatja olyan programok megvalósításának pénzügyi fedezetét, amelyek térségi foglalkoztatási célok megvalósítására, munkaerőpiaci folyamatok befolyásolására, valamint a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévő rétegek foglalkoztatásának elősegítésére irányulnak. E programok keretében a munkaerőpiaci szolgáltatások és foglalkoztatást elősegítő támogatások egyidejűleg és egymásra épülve is nyújthatók.”* Ez a támogatási forma újként került be az Flt-be (19/B. §), az 1999. évi CXXII. törvény 6. §-a alapján, hatályos: 2000. II. 1-től. Itt konkrétan az Flt-ben és végrehajtási rendeletében rögzített munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint a MpA foglalkoztatási és rehabilitációs alaprészből nyújtható foglalkoztatást elősegítő támogatásokról van szó. Beiktatta a 4/2000. (IV. 12) sz. SZCSM rendelettel módosított 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkozta-

tási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról, hatályos 2000. május 1-jétől.

A program elemét képező támogatások tekintetében az Ft-ben és végrehajtási szabályaiban *meghatározott feltételektől* szerint *el lehet térni*, például:

- A program célcsoportjához tartozók minden programelemben részt vehetnek, függetlenül egyéni jogosultságuktól.
- A program elemét képező támogatások a program teljes időtartama alatt nyújthatók.
- A közhasznú foglalkoztatás támogatása tekintetében is a program időtartama a mérvadó, azaz nem érvényes az időkorlát.

A programok lehetnek *központi, több megyére kiterjedő és megyei munkaerőpiaci programok*. A támogatásban részesülő pályázóval a megyei munkaügyi központ megállapodást köt. Ennek tartalmaznia kell a program szervezésének, bonyolításának, monitorozásának és végrehajtása ellenőrzésének részletes szabályait, valamint a program tartalmát alkotó támogatások folyósításának feltételeit. A program megvalósításához nyújtott támogatás 10%-a a program lezárását követően, az eredmény elfogadása esetén fizethető ki.

3.2. Az Ft-ből kiiktatott támogatási formák

Mint ismeretes, 1998-ban megszűnt a Munkaügyi Minisztérium, funkcióit több tárca között osztották szét. Az új kormányzati struktúrában a foglalkoztatás-fejlesztés, munkahelyteremtés stratégiai és gyakorlati feladatai például a Gazdasági Minisztériumhoz kerültek. Az újonnan megállapított hatásköröket át kellett vezetni a Foglalkoztatási Törvényen is. *Eszerint 2000. január 1-jétől kikerült az Ft-ből a munkahely-teremtő beruházások és a munkahely-megőrzés támogatása.*¹⁰ A döntés szintjének áthelyezése az SzCsM-ből a GM-be azonban nem jelenti azt, hogy e támogatási konstrukciók is megszűntek volna. Egyidejűleg ugyanis a Munkaerőpiaci Alapon belül *egy önálló célleírányzatot* kellett létrehozni ezek finanszírozására, aminek a fellelőseként a törvény a gazdasági minisztert nevesítette. Az 1999. évi CXXII. törvény 18. § (5) bekezdése egészítette ki ezzel a rendelkezéssel az Ft 39. §-át, ami 2000. január elsején lépett hatályba. Ezzel megteremtődött annak lehetősége, hogy a *munkahely-teremtést és foglalkoztatás-fejlesztést szolgáló pénzügyi eszközök a gazdasági miniszter rendelkezése alatt koncentrálódjanak*. A GM célleírányzataként 2000-ben 2580 ezer Ft-ot különítettek e a MpA-ból, melynek felhasználását és kezelését a gazdasági miniszter rendelete szabályozza.¹¹ Az *Aktív foglalkoztatási célleírányzatról (AFC)* pályázati úton lehet támogatáshoz jutni. A 2000. évi pályázat annak elősegítésére irányult, hogy a gazdaságfejlesztési célleírányzatról támogatásban részesülő, magas minőségű termékek gyártására alkalmas beruházások révén tartós foglalkoztatást biztosító, korszerű, gazdasági szerkezetátalakítást elősegítő mun-

10 Az Ft 17. §-ának (a-b) pontját 2000. január 1-jétől hatályon kívül helyezte az 1999. évi CXXII. törvény 54. § (2) bekezdése, amely a munkahelyteremtő beruházások támogatására vonatkozott. Ugyanebben az időpontban érvényét veszítette a 18. § is, amely a munkahelymegőrzés támogatását biztosította. E változásokat a törvény végrehajtási rendeletében is át kellett vezetni. A 4/2000. (IV. 12.) sz. SZCSM rendelettel módosított 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet erre vonatkozó paragrafusai 2000. április 15-én léptek hatályba: a 16–17. § a munkahelyteremtés, a 18–18/A § pedig a munkahelymegőrzés támogatásának szabályait törölte. Emlékeztetni kell arra, hogy 2000-ben újabb átalakításra került sor a kormányzati struktúrában, mikor is a foglalkoztatáspolitikát egészítette a GM hatáskörébe integrálták. Ez lehetővé tette *e két támogatási forma visszahelyezését az Ft-be, amire a 2001 májusi törvénymódosításkor került sor. Azért, hogy ez ne okozzon bonyodalmakat a finanszírozásban, a vonatkozó új rendelkezés csak 2002. január elsején lép hatályba.*

11 Ld.: 21/1999. (IV. 28.) GM rendeletet az Aktív foglalkoztatási célok támogatása fejezeti kezelésű előirányzat felhasználásának és kezelésének részletes szabályairól, amit a 8/2000. (III. 3.) GM rendelet módosított. Az utóbbi rendelkezések 2000. március 8-tól hatályosak.

kahelyek jöjjenek létre.¹² Az a pályázó részesülhetett támogatásban, amely hátrányos helyzetű megyékben ill. településeken,¹³ vállalkozási övezetben vagy gazdasági szerkezetátalakítással érintett területen valósítja meg új munkahelyek létrehozására irányuló beruházásait. Pályázni csak olyan új beruházással, fejlesztéssel lehetett, amelyek az alábbi kiemelt feltételeknek együttesen megfeleleltek:

- A pályázó a GM által működtetett, a Gazdaságfejlesztési Pályázati Rendszerhez (GFC) biztosított forrásból is igényelt támogatást.
- Vállalta, hogy a beruházást két éven belül megvalósítja és legalább öt évig fenntartja.
- A beruházási támogatás ellenében a pályázónak legalább 3 évre, a beruházással összefüggésben megvalósított képzés támogatása ellenében pedig – amennyiben csak képzési támogatást igényelt – 1 évre foglalkoztatási kötelezettséget kellett vállalnia.
- Az igényelt támogatás összegének megfelelő visszafizetési biztosítékként feltétel nélküli, visszavonhatatlan és a vállalt kötelezettségek időtartamának végéig szóló bankgarancia-igérvénnyel rendelkeztek.

A központi AFC-támogatást csak abban az esetben szerezhették meg a pályázók, ha GFC-pályázatuk is nyert. A beruházáshoz kétféle típusú támogatás kapcsolódott:

- A beruházási támogatás, amely a szükséges műszaki berendezések, gépek, gyártóeszközök, technológiák valamint egyéb immateriális javak beszerzésével kapcsolatban felmerült, elismerhető és igazolt költségekhez adható.
- Képzési támogatás, amely a képzés során felmerülő közvetlen költségekhez adható, vissza nem térítendő formában.

A beruházási és képzési támogatás együttesen is megíthető. Új munkahelyenként legfeljebb 1 millió forint, gazdasági szerkezetátalakítással érintett térségekben legfeljebb 1,5 millió Ft támogatáshoz lehetett hozzájutni. A támogatás pályázatonként a 100 millió Ft-ot, ill. a pályázati útmutatóban meghatározott mértéket nem haladhatta meg.

3.3. Korrekciók a továbbélő aktív munkaerőpiaci eszközökben

Az FtL 2000-ben hatályba lépett módosító rendelkezéseinek további lényeges eleme volt, hogy *több ponton megváltoztak a foglalkoztatást elősegítő támogatások szabályai.*

– *A közhasznú foglalkoztatás lehetősége kibővült.* Az FtL eredetileg a közhasznú munka támogatásának egyik feltételeként jelölte meg, hogy a munkaadó a munkaügyi központ által kiközvetített munkanélkülit – a lakosságot, vagy a települést érintő – közfeladat ellátása érdekében foglalkoztassa. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatták, hogy közhasznú munka támogatá-

12 Pályázati felhívás az új munkahelyek létrehozásához az Aktív foglalkoztatási célleírányzatból igényelhető kiegészítő támogatáshoz. (<http://www.gm.hu/gyorsmenu/munkahelyterem/htm/progspaly/gm211.htm>)

13 Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Nógrád, Somogy és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékről van szó, továbbá a területfejlesztés kedvezményezett területeinek jegyzékéről szóló 19/1998. (II. 4) Korm. rendeletben meghatározott kedvezményezett településekről.

sára ennél sokkal szélesebb körben van igény. Ezért a törvénymódosítás a közhasznú munka támogatásának lehetőségét nemcsak közfeladat, hanem *az önkormányzat által önként vállalt, a lakosságot, illetőleg a települést érintő feladat ellátására*, vagy közhasznú tevékenység folytatására is megteremtette.¹⁴

– Mivel a *harminc napos közcélú foglalkoztatás* költségeihez az állam normatív támogatást ad, az Ft. végrehajtási rendelete előírta, hogy *erre az időszakra az önkormányzatot az Mpa-ból ne lehessen támogatni*. A közcélú munkavégzés szervezését sok település *közhasznú szervezetre* bízta. Erre az esetre a vonatkozó rendelet kimondja, hogy a munkaügyi központ a foglalkoztatás megszervezésének költségét közvetlenül átutalhatja a szervezőnek.¹⁵

– A *képzési támogatás* munkanélküli ellátórendszerrel összefüggő változásait korábban már érintettük. Emellett sor került a munkaerőpiaci képzésre vonatkozó szabályok olyan módosítására is, hogy azok összhangba kerüljenek az időközben megjelent más jogszabályokkal. Például, miután napvilágot látott a 45/1999. (XII. 13.) OM rendelet, amely meghatározta mindazokat a feltételeket, amelyek az iskolarendszeren kívüli szakképzést folytató intézményt az iskolarendszeren kívüli szakképzésre feljogosítják, a munkaügyi központ is csak azokat veheti fel a képzési jegyzékre, amelyek ennek megfelelően megfelelnek. Korábban az egyén dönthetett arról, hogy az általa kiválasztott képzési irányoknak megfelelő intézmények közül melyikben kívánja tanulmányait folytatni. Újdonság, hogy 2000. május 1. óta a munkaügyi központ és a képzésbe bevonandó személy együttesen választja ki a támogatott képzés irányát. Ezt követően a képzési programot lebonyolító intézményt a munkaügyi központ jelöli ki. Kibővült továbbá az Mpa-ból adható képzési támogatás az “E” kategóriás vezetői engedély megszerzésére irányuló képzésekkel.¹⁶

– Megváltoztak az *önfoglalkoztatóvá válás támogatására* irányuló szabályok is.¹⁷ Erre már csak azért is szükség volt, mert a munkahelyteremtő támogatások egyéb formáit az Ft a GM hatáskörébe utalta, önálló célelőirányzatként. Sor került:

- a pályázat alapján nyújtható visszatérítendő kamatmentes tőkejuttatás felső határának felemelésére *500 eFt-ről egy millió forintra*,
- a saját forrás meglétének konkrétabb (a beruházás költségének legalább 20%-át elérő) meghatározására,
- továbbá a törlesztés megkezdésének előbbre hozatalára (ez a legkésőbb a támogatás folyósításának befejezését követő 19. hónapról a 13. hónapra rövidült, a törlesztésre rendelkezésre álló legfeljebb 60 hónap változatlanul hagyása mellett).

– A *megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának támogatásával* kapcsolatos módosítás főleg a rehabilitációs alaprész működtetése során felmerült problémák kiküszöbölését célozta.¹⁸ Ezt megelőzően a támo-

14 Ez a rendelkezés az Ft. 16/A. §-ának (1) bekezdése helyébe lépett, az 1999. évi CXXII. törvény 5. § alapján, amit azokra a támogatás iránti kérelmekre kell alkalmazni, amelyeket 2000. február 1-jét követően nyújtottak be.

15 A 4/2000. (IV. 12.) sz. SzCsM rendelettel módosított 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról, 12. § (3) és 15 § (2–3) bekezdés, hatályos 2000. május 1-jétől.

16 A 4/2000. (IV. 12.) sz. SzCsM rendelettel módosított 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról, 1, 3, és 5. §, hatályos 2000. május 1-jétől.

17 A szóban forgó rendelkezések a 2000. április 15. után benyújtott pályázatokra vonatkoznak, a 4/2000. (IV. 12.) SZCSM rendelet alapján, amely a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet 17/A és 17/B §-ait módosította.

18 A 4/2000. (IV. 12.) SZCSM rendelettel módosított 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet 19§ (2) bekezdése új szövegezést kapott és (3)–(5) számozással új bekezdésekkel egészült ki. Ezek 2000. IV. 15-én léptek hatályba.

gáthoz elég volt, ha a pályázatot benyújtó szervezet a cél megvalósításához saját forrással is hozzájárult. A módosított rendelet hatályba lépése óta annak a munkaadónak nyújtható támogatás, aki:

- a pályázat benyújtását megelőzően *legalább egy naptári éven keresztül működött,*
- a beruházás (felújítás, eszközbővítés) költségeihez *legalább 20%-ot elérő saját erővel* hozzájárul,
- a megváltozott munkaképességű személyek *munkaviszonyban történő foglalkoztatását* a pályázat keretében *támogatott munkahelyen saját maga* valósítja meg,
- és *foglalkoztatási kötelezettséget* vállal (ennek mértéke legfeljebb 3 évig terjedhet).

3.4. A további célok

Az, hogy a gyakorlatban felmerült problémák megoldásához korrigálnak egy törvényt vagy egy rendeletet, szükséges és helyes lépés. Azt is csak üdvözölni lehet, ha új válaszok születnek új kihívásokra, vagy a munkaerőpiac jellegének megváltozása miatt kerül sor a törvényi feltételek újrafogalmazására. Az előbbi történt a munkaerőpiaci szolgáltatások, az utóbbi pedig a munkaerőpiaci programok definiálásával.

Ami a *munkaerőpiaci szolgáltatásokat* illeti, ezek bevezetése egyfelől azt célozta, hogy a munkaügyi szervezet kapacitásait külső – elsősorban a nonprofit szektorba tartozó – szervezetek igénybevételével bővíteni lehessen, módot teremtve ezzel az egyéni problémák sokszínűségéhez igazodó, személyre szabott, s emiatt munkaigényes szolgáltatások nyújtására. Másfelől a lokális munkaerőpiacon beágyazódott, a hátrányos helyzetű emberekkel jó kapcsolatot ápoló alapítványok, egyesületek, kht-k olyan ügyfelekhez is el tudják juttatni az állami szolgáltatásokat, akik a munkaügyi szervezet számára elérhetetlenek. A törvényes lehetőség megteremtése e tevékenységek kiszérszűkítésére ezért fontos és hasznos döntés volt, amit mindkét részről érnek ugyan kritikák – a nonprofit szervezetek a velük szemben megfogalmazott követelmények eltúlzott voltát, a létszám- és költségnormák nyomottságát bírálják, a munkaügyi szervezet képviselői pedig a szektor instabilitását, a személyi állomány szakmai és ismeretbeli hiányait –, mégis ígéretes a fejlődés. Kár, hogy a rendelet nem terjed ki a *munkaközvetítésre*. Ez ugyanis konkrét problémák megoldásának a gátja.¹⁹

Az új *munkaerőpiaci programok* bevezetése azon a felismerésen nyugszik, hogy a munkanélküliek az utóbbi években „kiválogatódta”, a regisztrációban benn maradók számára pedig olyan átfogó integrációs programokat kell biztosítani, amelyek alkalmassá teszik őket arra, hogy idővel normál, támogatás nélküli álláshoz jussanak. Ehhez egyaránt szükséges a munka-

19 Az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány (OFA) például hálózatépítő szándékkal évek óta gondozza az *Újra Dolgozom Programot*, amelyet a British Know How Fund támogatásával vezetnek be Magyarország öt megyéjének több településén. Ez egy helyi partnerségre és személyorientált módszerekre épülő speciális munkaerőpiaci szolgáltatási modell, amelynek a *kiemelését a kísérleti szakaszból és „rendszerbe állítását” az akadályozza, hogy a munkaközvetítés, amely ennek egyik fontos eleme, nem tartozik az állami munkaügyi szervezet által kiszérszűkíthető szolgáltatások közé*, holott csak ez teremthetné meg az állami intézményrendszer és a lehetséges helyi partnerek együttműködését a program fenntartásában. Ugyanez elmondható a *Rátalál(l)ás* programról is, amely egy évnél hosszabb ideje munkanélküliek tartós elhelyezkedését biztosítja egy speciális állásközvetítői szolgáltatáson keresztül, holland modell alapján.

végzéssel összekapcsolt szakmai képzés, a foglalkoztatás, a szociális gondozás és tanácsadás. E funkciók kombinálása teszi lehetővé, hogy felszámolják azokat a hiányosságokat, amelyek rontják foglalkoztatási esélyeiket. Ilyen komplex foglalkoztatási projektek megvalósítását az OFA évek óta támogatja. A kísérletezésből itt is *át kellene lépni a modell értékű innovációk elterjesztésének a szakaszába*, amire azonban az Flt nem ad lehetőséget. Az a legfőbb akadály, hogy a *munkaerőpiaci programok csak az Flt-ben rögzített szolgáltatások és aktív eszközök „kötegelésére” adnak módot*, az OFA által támogatott foglalkoztatási projektek ugyanakkor egyedi problémára adott egyedi válaszok, amelyek egyedi elbírálást igényelnek. Sajnos a meglévő aktív eszközök köre nem elég tág, választéka pedig nem elég sokszínű ahhoz, hogy lefedje a foglalkoztatási projektekhez igényelt támogatási formákat, ráadásul a legfontosabb *elérhetetlen* közülük: *a munkahelyteremtés és -megőrzés támogatása*, mert kikerült az Flt-ből.

A munkaerőpiaci programok bevezetését az is motiválta, hogy *hazai oldalról felkészüljünk az Európai Szociális Alapból finanszírozható programok fogadására*. Ennek egyik lépcsőjeként a meghozott intézkedés elfogadható, de a most folyó PHARE programokból is látszik, hogy azok egyedi, nagy fejlesztési koncepciók, amelyek a probléma jellegéhez igazodó támogatási formákat alkalmaznak, nem pedig azokat, amelyek az Flt-ben egyedi eszközként rendelkezésre állnak.

4. SZERVEZETI VÁLTOZÁSOK A MUNKAÜGY KORMÁNYZATI IRÁNYÍTÁSÁBAN

2000-ben másodszor cserélt gazdát a foglalkoztatáspolitikai irányítása a Kormányon belül. Mint ismeretes, 1990–1998 nyara között a MüM foglalkozott mindennel, ami a munka világához tartozott, így a foglalkoztatáspolitikai kialakításával, a munkanélküliség kezelésével, a munkaügyi jogalkotással, a bér- és érdekegyeztetési kérdésekkel. 1998-ban a MüM-öt megszüntették és feladatait három újonnan létrehozott tárca között osztották szét. A Gazdasági Minisztériumhoz a foglalkoztatás-fejlesztési és bérpolitikai feladatok kerültek, valamint az érdekegyeztetés koordinálása. A munkaügyek nagyobb részét – munkaügyi szervezet, aktív és passzív eszközök, a stratégia kialakítása, jogalkotás és a MpA felügyelete – a Szociális és Családügyi Minisztérium, a szakképzést pedig az oktatási tárca kapta meg.

A feladatok szétosztásának legsúlyosabb következménye az lett, hogy a foglalkoztatáspolitikai háttérbe szorult. A gazdaság növekedett ugyan, de a foglalkoztatottak száma alig gyarapodott, ezért a Kormány kétéves működés után megkezdte a szétaprózott munkaügyi feladatok újbóli összeillesztését. 2000. május 16-án úgy döntött, hogy a foglalkoztatáspolitikai feladatokat – a regionális átképző központok irányításának kivételével – a GM hatáskörébe utalja.²⁰

20 A 2000. évi LXXXIX. törvény egyes miniszterek feladat- és hatáskörének változásával összefüggésben szükséges törvénymódosításokról, hatályos 2000. június 26-tól. A regionális munkaerő-fejlesztő és -képző központok létrehozása és irányítása az oktatási miniszterhez került.

A Kormány a törvényjavaslat általános indoklásában azzal érvelt az egységesítés mellett, hogy „Az eddigi szociális szempontú foglalkoztatási, munkanélküliségi politikát fel kell váltani a gazdasági növekedés által motivált, a rendelkezésre álló eszközrendszert alapvetően egy kézben összpontosító foglalkoztatáspolitikával.”

2000. július 1-jétől így a gazdasági miniszter feladatává vált a foglalkoztatáspolitikai stratégiájának kialakítása, a munkaerőpiaci szervezet irányítása, a MpA felhasználása és az alap feletti rendelkezési jog, valamint a munka világát érintő jogszabályalkotás. A szociális tárcától a GM-hez került továbbá a Nemzetközi Munkaügyi Szervezettel való kapcsolattartás, a Munkaügyi Közetítői és Döntőbírói Szolgálat felügyelete, a kollektív szerződések nyilvántartásával és lehetőség szerinti elterjesztésével kapcsolatos teendők. Ez utóbbi feladatokat a GM helyettes államtitkárságai látják el, kivéve a jogalkotás előkészítését, amely egy önálló részleg feladata lett, közvetlenül a közigazgatási államtitkár irányítása alatt.²¹

A foglalkoztatáspolitikai államtitkárság hatáskörébe tartozik a Kormány foglalkoztatáspolitikai koncepciójának kidolgozása, a stratégiai tervezés, a foglalkoztatási előrejelzések rendszerének működtetése, a munkaügyi központok és az OMKMK irányítása, valamint a nemzetközi foglalkoztatáspolitikai feladatok ellátása. Foglalkozik továbbá statisztikai adatok gyűjtésével és feldolgozásával, tájékoztatással, valamint működteti az éves szinten mintegy 150 Md Ft-tal gazdálkodó MpA-t, a rehabilitációs alaprészt kivételével, amelyről továbbra is a szociális és családügyi miniszter dönt, a gazdasági miniszterrel egyetértésben.

A törvény hatályba lépésekor a tárca közigazgatási államtitkára elmondta: a GM elsősorban a stratégiai feladatokra kíván koncentrálni, az irányítási munkákat 2001-től a munkaerőpiaci szervezetre bízta. Előtte azonban ennek is át kell átalakulnia: a megyei irányítás helyébe regionális szervezeti felépítés lép (*M. Rimay, 2000*).²² Az Ft. módosítása azonban 2001 májusáig elhúzódott, és akkor is csak a Foglalkoztatási Hivatal felállításáról határoztak, amire 2001. július elsején került sor. A megyei munkaügyi központok régiós átalakítását 2003-ra halasztották.

A kormányzati struktúra átalakítását rögzítő törvény módosította a Foglalkoztatási Törvényt is, de a változások alapvetően *technikai jellegűek* voltak, amennyiben kizárólag a feladat-átcsoportosítás miatti hatáskör- és névváltozások átvezetésére szorítkoztak.

– Még a korábbi törvénymódosításnak köszönhető, hogy 2000. január elsejétől az Érdekegyeztető Tanácsot (ÉT) minden nevesített helyen az Országos Munkaügyi Tanács (OMT) váltotta fel. 1999-ben ugyanis átalakult a munkaügyi érdekegyeztetés szervezete: az ÉT megszűnt és helyébe a munkaügyi érdekegyeztetés területén az OMT lépett.²³ Az új törvénymódosítás következtében viszont *megváltozott a Kormány képviselőjét ellátó tagok össze-*

21 A foglalkoztatásügyi és a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény, a Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvény, az alkalmi munkavállalói könyvvel történő foglalkoztatásról és az ahhoz kapcsolódó közterhek egyszerűsített befizetéséről szóló 1997. évi LXXIV. törvény jogalkotási feladatai az SzCsM-ből ugyancsak a GM feladat- és hatáskörébe kerültek.

22 Még a nyáron elkészültek azok a törvénymódosító javaslatok, amelyek azt szolgálták, hogy a munkaerőpiaci szervezet regionalizálása 2000 őszén megkezdődjék. Ennek része volt az a terv, hogy az Országos Munkaügyi Kutató és Módszertani Központ ezen a néven megszűnjék és alapjain országos hatáskörű szervként létrejőjön a Foglalkoztatási Hivatal, a területi hálózat pedig a tervezéstatisztikai régiók szerint épüljön fel, hét regionális foglalkoztatási hivatallal. Ez a döntés azonban az egyeztetési eljárás során megfeneklett. (*M. Rimay, 2000*)

23 Az Ft. 9. és 10/A §-át az 1999. évi CXXII. törvény 59. §-a módosította, hatályos 2000. január elsejétől.

tétele a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testületében. Korábban két tagot a gazdasági miniszter, egy-egy tagot pedig az oktatási és pénzügyminiszter javasolhatott. 2000. július 1-jétől viszont két-két tagot delegálhat a gazdasági és oktatási miniszter, egy-egy tagot pedig a szociális és családlügyi és a pénzügyminiszter.²⁴

– A Munkaerőpiaci Alappal való rendelkezés joga a gazdasági minisztert illeti meg, amit a szakképzési alaprész tekintetében az oktatási miniszterrel, a rehabilitációs alaprész tekintetében a szociális és családlügyi miniszterrel megosztva gyakorol. Hatáskörébe tartozik továbbá a végrehajtási rendeletek tartalmának meghatározása is. A gazdasági miniszter a rendelet megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának támogatására vonatkozó szabályait a szociális és családlügyi miniszterrel egyetértésben adja ki.

Bár a foglalkoztatáspolitikai integrálását a GM-ben azzal indokolták, hogy ez megteremti a lehetőséget, hogy a stratégiai feladatokra koncentráljanak, a rendre visszatérő átszervezések nem segítették e törekvés valóra váltását.

A kormány 2000 első felében megtárgyalta a *Magyar Köztársaság 2000. évi Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervét* és a következő határozatot hozta.²⁵

A) A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló – többször módosított – 1991. évi IV. törvény 8. § (2) bekezdése alapján a Kormány naptári évenként foglalkoztatáspolitikai irányelveket ad ki a várható munkaerőhelyzetről és az ezzel kapcsolatos kormányzati intézkedésekről. Ez a foglalkoztatáspolitikai közép-távú stratégiai feladatai között a következő célokat határozza meg:

- a foglalkoztatottság bővítését, hosszabb távon a teljes foglalkoztatás biztosítását,
- az inaktivitás tendenciájának visszafordítását,
- a munkanélküliség jellegének a megváltoztatását: a tartósból rövid távú, a tömegesből konjunkturális, a strukturálisból súrlódásos munkanélküliség elérését,
- a foglalkoztatottak alkalmazkodóképességének és a vállalkozások versenyképességének javítására irányuló törekvések támogatását,
- a munkaerőpiaci egyenlőtlenségek mérséklését.

2000-re egyik meghatározó célkitűzés a foglalkoztatottak számának növelése. Ez egyrészt a közgazdasági szabályozás továbbfejlesztésével, másrészt a direkt módszerek alkalmazásával, az infrastruktúra építési programok beindításával, a befektetés-ösztönzés és a munkahelyteremtés támogatásával valósítható meg. A Kormány tervei szerint a foglalkoztatottak száma 2000-ben 1–1,5%-kal növekszik. *(Ez megvalósult az alsó határon.)*

B) A 2000. évi irányelvek az EU országokban kialakult gyakorlathoz hasonlóan éves Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv formájában készültek el. Ez a dokumentum az EU gyakorlatában érvényesülő négy pillér szerint

24 Az Flt. 10/A § (1) bekezdését a 2000. évi LXXXIX. törvény 8. §-a módosította, hatályos 2000. június 26-tól.

25 Ld.: 1040/2000. (V. 31.) Korm. határozat a 2000. évi foglalkoztatáspolitikai irányelvekről.

csoportosítva mutatja be a Kormány rövid távú foglalkoztatáspolitikai törekvéseit és konkrét akcióit.

C) *A Kormány elfogadta az előterjesztést azzal, hogy – a Gazdasági Minisztérium főfelelősségével, 2000. július 31-jei határidővel – készüljön intézkedési terv a 2000. évi foglalkoztatáspolitikai irányelvekben megjelölt akciók végrehajtására. Az intézkedési tervben külön-külön kell meghatározni az egyes tárcákra háruló feladatokat, évenkénti ütemezéssel szerepeltetve a 2001 és 2002 évekre is áthúzódó akciókat.*

2000 szeptemberében a Munkaerőpiaci Alapot Irányítót Testület számára készült egy előterjesztés az 1040/2000. (V. 31.) Korm. határozatban előírt intézkedési tervről, amely meghatározta a 2000–2001. évi feladatokat, végrehajtásuk ütemezését és a kormányzati munkamegosztást, de ez csak terv maradt. Az előterjesztők a feladat teljesítésének időbeli csúszását a foglalkoztatáspolitikai intézményi és irányítási rendszerének alapvető megváltozásával magyarázták.

HIVATKOZÁSOK

- FABÓK ANDRÁS (2000): A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról, *Munkaiügyi Szemle*, március, 45–47. old.
- GAZDASÁGI MINISZTERIUM (2001): Beszámoló a Munkaerőpiaci Alap 2000. évi költségvetésének teljesítéséről, Budapest, ápr.
- KAISER KATALIN (2000): A szociális törvény módosítása, *Munkaiügyi Szemle*, 4., 25–27. old.
- M. RIMAY ANDREA (2000): Gazdát cserél a foglalkoztatás, *Népszabadság*, júl. 18., 13. old.
- Parlamenti figyelő (2000) *Esély*, 1., 96–109. old.
- RÁDI ANTÓNIA (2001): Munkabér-követelés, *Heti Világgazdaság*, március 17., 95–96. old.
- RÓZSA JÓZSEF (2000): Beszélgetés Mohos Lászlóval, a SZCSM helyettes államtitkárával, *Munkaiügyi Szemle*, 1., 4–6. old.
- SZOCIÁLIS ÉS CSALÁDÜGYI MINISZTERIUM (1999): Tájékoztató a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testülete részére a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény módosításáról, Budapest, október.
- SZOCIÁLIS ÉS CSALÁDÜGYI MINISZTERIUM (2000): Előterjesztés a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testülete részére a munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló rendelet tervezetéről, Budapest, március.