

**A MUNKAERŐPIACI  
POLITIKA JOGSZABÁLYI  
ÉS INTÉZMÉNYI  
KÖRNYEZETÉNEK  
PIACGAZDASÁGI  
FEJLŐDÉSTÖRTÉNETE**

Írta  
FREY MÁRIA

1. A munkaerőpiaci politika finanszírozási rendszere
  2. Munkaerőpiaci érdekegyeztetés
  3. A munkaügy kormányzati irányítása
  4. Állami foglalkoztatási szolgálat
  5. Munkanélküliek keresetpótló támogatása
    - 5.1. Munkanélküli-járadék
    - 5.2. Munkanélküliek jövedelempótló támogatása
    - 5.3. Rendszeres szociális segély
    - 5.3. Rendszeres szociális segély
    - 5.5. Előnyugdij
    - 5.6. Nyugdíj előtt munkanélküli-segély
  6. Aktív munkaerőpiaci eszközök
    - 6.1. Munkaközvetítés
    - 6.2. Munkaerőpiaci szolgáltatások
    - 6.3. Munkaerőpiaci képzés
    - 6.4. Közhasznú foglalkoztatás
    - 6.5. Tartós munkanélküliek foglalkoztatását elősegítő bértámogatás
    - 6.6. Munkanélküliek vállalkozóvá válásának elősegítése
    - 6.7. Rövidített munkaidejű foglalkoztatás
    - 6.8. Munkahelyteremtő beruházások támogatása
    - 6.9. A foglalkoztatáshoz kapcsolódó járulékok átvállalása
    - 6.10. A pályakezdekők foglalkoztatását segítő eszközök
    - 6.11. A munkába járással kapcsolatos terhek csökkentését célzó támogatások
    - 6.12. Munkaerőpiaci programok
- Hivatkozások

Magyarországon már az 1980-as években megkezdődött a munkanélküliség megelőzését, illetve a munkanélküliek ellátását szolgáló szervezetek és eszközök kiépítése. Erre épült, illetve ezt fejlesztette tovább a munkaerőpiaci politika jelenlegi intézményrendszere, aminek jogi alapját A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról című 1991. évi IV. törvény (Flt.) teremtette meg. Az 1991. március 1-jén hatályba lépett – és azóta sokszor módosított – törvény:

- biztosítási alapra helyezte a munkanélküliek ellátását;
- létrehozta a munkaerőpiaci érdekegyeztetés intézményrendszerét;
- megteremtette az egységes munkaügyi szervezetet;
- és kibővítette az aktív munkaerőpiaci eszközök körét.

## 1. A MUNKAERŐPIACI POLITIKA FINANSZÍROZÁSI RENDSZERE

A foglalkoztatási törvény hatályba lépése után a munkaerőpiaci kiadásokat két alap finanszírozta: a *Munkanélküliek Szolidaritási Alapja* (SzA) és a *Foglalkoztatási Alap* (FA). A két alap pénzügyi értelemben sokáig nem volt átjárható. Ez 1996-tól változott meg, amikortól – több más pénzforrással együtt – Munkaerőpiaci Alapba (MpA)<sup>1</sup> vonták össze azokat. Az egyes alaprészek azokban továbbra is viszonylag önállóak maradtak.

1996-ig a *munkanélküliek jövedelemtámogatásának* (és a munkaügyi szervezet fenntartásának) *költségeit a Munkanélküliek Szolidaritási Alapjából fedezték*; ebből finanszírozták a munkanélküli-járadékot, a pályakezdők munkanélküli-segélyét, az előnyudíjat, a képzésben résztvevőknek járó keresetpótló juttatást és tb-járadékát, valamint a munkanélküliek álláskeresésével kapcsolatos útiköltség-térítést. Az *Munkanélküliek Szolidaritási Alapja biztosítási alapként, kötelező munkaadói és* (a személyi jövedelemadó alapjából leírható) *munkavállalói járulékbefizetésekre építve jött létre*. Az alap 10 százalékában maximalizálták az állam deficitpótlási kötelezettségét, és pénzügyileg szigorúan elkülönítették az aktív munkaerőpiaci politika kiadásainak fedezésére létrehozott, tisztán állami költségvetésből finanszírozott Foglalkoztatási Alaptól.

1991. július 1-jétől a munkaadóknak a bruttó keresetek után 1,5, a munkavállalóknak 0,5 százalék *járadékot* kellett a Munkanélküliek Szolida-

*Pénzügyi fedezet:  
a Szolidaritási Alaptól a  
Munkaerőpiaci Alapig*

<sup>1</sup> Az 1996. január 1-jétől létező Munkaerőpiaci Alap a Munkanélküliek Szolidaritási Alapja, a Foglalkoztatási Alap, a Szakképzési Alap, a Rehabilitációs Alap, valamint a Bérgarancia Alap összevonásával létrehozott elkülönített állami pénzalap.

ritási Alapjába befizetniük. Miután a munkanélküliség hirtelen megnövekedése következtében a járulékbévetel alig felerészben volt elegendő a kiadásokra, az állami költségvetés az előírt maximum 10 százaléknál jóval nagyobb arányú hiánypótlásra kényszerült. 1992-ben pedig annak ellenére, hogy január 1-jétől a munkáltatók járulékkulcsát 5, a munkavállalókéét 1 százalékra emelték, a munkanélküliség rohamos terjedése miatt az államnak még nagyobb szerepet kellett vállalni a finanszírozásban. Ezért 1993. elejétől 7 százalékra tovább növelték a munkáltatói és 2 százalékra a munkavállalói járulékot.

A befolyt többletbevételnek és a tömeges járadékkimerítések első hullámának köszönhetően *1993-ban az alap már egyensúlyilag zárt*. Ez lehetővé tette, hogy a munkavállalók járulékkulcsát 1994. január 1-jétől 1,5 százalékra, a munkáltatókéét pedig április 1-jétől – az év első három hónapjára átmenetileg 7,2 százalékra emelt kulcs helyett – 5 százalékra mérsékeljék. Az Érdekegyeztető Tanács 1994. január 28-i ülésén a munkáltatói oldal ehhez kötötte annak a kormányzati javaslatnak az elfogadását, hogy a Munkanélküliek Szolidaritási Alapjának 1993. évi többletéből<sup>2</sup> 1994-ben 7,9 milliárd forintot csoportosítsanak át az Foglalkoztatási Alapba, további 2,1 milliárdot pedig jövedelempótló támogatásra, mint nem biztosítási jellegű (tehát az Szolidaritási Alap illetékességébe nem tartozó) munkanélküli-ellátásra. Ezt követően a munkáltatók járulékkulcsa 1998. február 1-jéig változatlan maradt, amikor is tovább csökkent 4,2 százalékra, majd az év második felétől 4 százalékra. 1999-ben újból könnyítettek a munkáltatók terheire: január 1-jétől befizetési kötelezettségük 3 százalék, a munkavállalók 1,5 százalékának fenntartása mellett.

Az egyik oldalon jelentős bevételi többlet és pénztartalék keletkezett a Munkanélküliek Szolidaritási Alapjában (eleinte költségvetési támogatásoknak, később a biztosítási rendszerből kiszorulókhöz képest magasán tartott járulékoknak az eredményeképpen), a másik oldalon pedig (a súlyosan deficités költségvetés folytán) szűkös és bizonytalanul csordogáltak a pénzforrások az Foglalkoztatási Alapba. Ez az ellentmondás vezetett a Munkanélküliek Szolidaritási Alapja és az Foglalkoztatási Alap (s a már említett egyéb alapok) 1996. január 1-jei összevonásához, s a jövedelempótló támogatás – mint segélytípusú munkanélküli-ellátmány ráfordításai – háromnegyedét is a járulékfizetőkre terheljék. Így jött létre az Államkincstár kezelésében a *Munkaerőpiaci Alap*, többek között egy szolidaritási, egy foglalkoztatási és egy jövedelempótló támogatási alaprészsel. (Egyidejűleg megszűnt a munkavállalói járulékléírásának lehetősége a személyi jövedelemadó alajából.) *A munkanélküli-járadékot értelemszerűen a szolidaritási alaprész terhére, nem biztosítási jellegű támogatásként folyósítják: a járulékbefizetések nem közvetlenül ide folynak be, hanem a Munkaerőpiaci Alap nagy kalapjába, és nem egyértelmű, milyen szolgáltatások járnak a befizetőnek.*

<sup>2</sup> Ez a pénzügytechnikai megfontolásból átutalt tetemes (a két évvel korábbival megegyező összegű) költségvetési támogatásból 1993 végén keletkezett.

Az 1. táblázat főbb kiadási tételcsoportokra bontva tájékoztat a munkanélküliség kezelésének 1991–2001 közötti ráfordításairól. Az egyes költségvetéseket rendeltetésük szerint soroltuk be az aktív eszközök, illetőleg a passzív ellátások kategóriájába, függetlenül attól, milyen alapból történt a finanszírozásuk. (A kétféle besorolás nem feltétlenül esik egybe – a korengedményes nyugdíj például nem minősíthető aktív eszköznek jóllehet az Foglalkoztatási Alap nyújtott rá fedezetet.)

Az első hat évben aktív eszközökre láthatólag alig jutottak források. A teljes munkaerőpiaci költségvetés háromnegyedét a munkanélküliek munkaerőpiactól való távol tartására fordították. 1996-ról 1997-re viszont az aktív eszközökre fordított kiadások több mint 60 százalékkal megemelkedtek, és 16,7 százalékos részesedésük a munkaerőpiaci költségvetésből 22,4 százalékra ugrott. Egyfelől aktív eszközökkel helyettesítettek némely passzív ellátásokat (például a pályakezdő fiatalok segélyezését felváltotta a pályakezdők elhelyezkedését támogató program), másfelől új aktív eszközök (munkahely-teremtő támogatás önfoglalkoztatóknak, járulékok átvállalása stb.) és új központi programok (például tartós munkanélküliek speciális támogatási rendszere) léptek működésbe. A munkaerőpiaci költségvetés GDP-n belüli aránya 1993-ra – a munkanélküliség kezdeti megugrása és az ellátások nagyvonalúsága folytán – megközelítette a 3 százalékot, azóta ez az arány folyamatosan csökken, amely részint a járadékfolyósítási feltételek szigorodásának tulajdonítható, részint annak, hogy az ellátórendszer súlypontja a biztosítási ellátásoknál kevésbé bőkezű segélyezés felé tolódott el.

A passzív ellátások ráfordításainak időbeli alakulásában jól nyomon követhető az ellátottak számának kilencvenes évek eleji robbanásszerű növekedése, majd a jogosultsági idő felére csökkentése és a helyettesítési arány mérséklése, a jövedelempótló támogatáshoz jutás feltételeinek szigorítása, az egészségügyi hozzájárulás bevezetése s a legutóbbi években a munkanélküliek utánpótlási forrásának elapadása. E tényezők együtt hatása magyarázza, hogy a passzív eszközökre fordított kiadások aránya a teljes munkaerőpiaci költségvetésen belül 1992-ben és 1993-ban 80 százalékra ugrott, majd fokozatosan csökkent, és 1999-re visszaállt az évtized eleji 68 százalékra.

A munkanélküli-ellátások rendszerében s az aktív támogatásokban 2000-tól 300–350 ezer munkanélkülit érintő lényeges változások mentek végbe, jelentősen átalakítva a kiadási szerkezetet. Új kiadási tételként jelentkezett a Munkaerőpiaci Alapban a munkával nem rendelkező aktív korúak rendszeres szociális segélyének részbeni megtérítése, a közcélú munka kiadásainak támogatása és az ellátórendszer változásával az önkormányzatokra háruló feladatoknak a finanszírozása. Emiatt s a jövedelempótló támogatás és az előnyugdíj kifizetésével a munkaerőpiaci költségvetés GDP-hez viszonyított aránya 2001-re 1 százalék alá, a segély típusú ellátások összkiadásokon belül részesedése pedig 55 százalékra apadt.

*A GDP 1993 évi csaknem 3 százalékról 2001-re 1 százaléknál alacsonyabb ráfordítások*

*Új feladatok – átadott milliárdok*

1. táblázat: A munkanélküliség kezelésének költségei (milliárd forint, illetve százalék)

Kiadási tételek	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 <sup>6</sup>	2002 (terv)
A) Keresetpótló ellátások												
Munkanélküli-járadék+tb+eho <sup>1</sup>	n. a.	62,6	68,3	42,4	34,9	37,4	40,5	46,8	52,5	55,2	53,1	
Pályakezdők munkanélküli-segélye+tb <sup>2</sup>	n. a.	..	2,2	3,2	3,7	2,7	-	-	-	-	-	
Átképzési támogatás + tb <sup>3</sup>	n. a.	1,3	2,8	3,3	3,0	1,9	-	-	-	-	-	
Nyugdíj előtti munkanélküli-segély + tb + eho	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,6	1,3	1,9	
Végkielégítések tb-je	n. a.	0,7	1,2	1,0	0,8	0,9	0,8	0,2	-	-	-	
Egyéb <sup>4</sup>	n. a.	0,1	0,1	0,1	0,3	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	
A) Összesen	20,0	64,7	74,6	50,0	42,7	43,4	41,8	47,7	53,7	57,1	55,6	47,1
B) Előnyugdíj	n. a.	0,7	2,8	5,7	9,3	10,0	14,0	16,4	10,6	4,6	1,0	
C) Korengedményes nyugdíj	0,4	0,9	1,0	0,8	1,3	0,7	0,7	0,2	0,1	-	-	
D) Munkaügyi szervezet fejlesztése és működtetése	2,3	4,3	5,3	6,4	7,1	7,1	11,0	11,6	12,7	12,8	14,6	17,0
E) Aktív eszközök	7,3	12,2	15,3	17,0	13,6	16,1	26,6	28,7	31,4	34,2	42,0 <sup>7</sup>	50,3
F) Munkaerőpiaci költségvetés (A+B+C+D+E=F)	30,0	82,8	99,0	79,9	74,0	77,3	94,1	104,6	108,5	108,7	113,2	114,4
G) Jövedelepótló támogatás <sup>5</sup>	-	-	5,4	13,3	16,9	19,2	24,8	28,1	29,9	25,2	11,3	1,4
H) Teljes ráfordítás (F+G=H)	30,	82,8	104,4	93,2	90,9	96,5	118,9	132,7	138,4	133,9	124,5	115,8
H aránya a GDP-ből (százalék)	1,20	2,81	2,94	2,14	1,65	1,41	1,42	1,31	1,21	1,02	0,92	..
A teljes ráfordítás (=100) megoszlása főbb támogatástípusonként												
Passzív ellátások (A+B+C+G)	68,0	80,1	80,3	74,9	77,2	75,9	68,4	69,6	68,1	64,9	54,5	41,9
Munkaügyi szervezet	7,7	5,2	5,1	6,9	7,8	7,4	9,2	8,7	9,2	9,6	11,7	14,7
Aktív eszközök	24,3	14,7	14,6	18,2	15,0	16,7	22,4	21,7	22,7	25,5	33,8	43,4

<sup>1</sup> Az 1997. január 1-jével bevezetett egészségügyi hozzájárulás egy főre jutó összege akkor havi 1800 forint volt, 1998-ban 2100, 1999-ben 3600, 2000-ben 3900, 2001-ben 4200, 2002-ben pedig 4500 forint.

<sup>2</sup> 1991–1992-ben a munkanélküli-járadék összegében szerepelt; 1996. július 1-jével ez az ellátási forma megszűnt.

<sup>3</sup> 1996-ig a munkaerőpiaci képzésben résztvevőknek folyósított keresetpótló juttatás munkanélküli-járadékkal megegyező része a Munkanélküliek Szolidaritási Alapját terhelte; 1997. január 1-jétől a Munkaerőpiaci Alap foglalkoztatási részének decentralizált keretéből kell fedezni (az egészségügyi hozzájárulással együtt).

<sup>4</sup> Itt van elszámolva az alaprész működtetési költsége és – többek között – a munkanélküliek megjelenési kötelezettségével járó útiköltség-térítés.

<sup>5</sup> Önkormányzati és központi költségvetésből fedezett támogatás együtt. Ez a segélyezési típusú ellátás tette ki 1993-ban az önkormányzati szociális kiadások 29,5; 1994-ben a 43,2; 1995-ben a 49 százalékát. Eredetileg 50 százalékát az önkormányzatok fedezték a központi költségvetésből nyújtott normatív támogatásból, a másik 50 százalékát pedig

visszaigényelhették a központi költségvetésből. A munkaerőpiaci költségvetésben jelentkező többletre alapozva azután egyre nőtt az ebből finanszírozott hányad: 1994-ben 2,1 milliárd forintot vontak el a Munkanélküliek Szolidaritási Alapjából erre a célra, 1996-ban pedig a központi költségvetést terhelő 50 százalékos teljes egészét (9,6 milliárd forintot) már a Munkaerőpiaci Alap fedezte. 1997-től az (egészségügyi hozzájárulással megnövelt) jövedelempótló támogatás kifizetéséből 75 százalékos – 1997-ben 18,6; 1998-ban 21,1; 1999-ben 22,4; 2000-ben közel 19; 2001-ben 8,5; 2002-ben pedig 1 milliárd forint – terheli a Munkaerőpiaci Alapot és csak 25 százalékos az önkormányzatokat.

- <sup>6</sup> A munkanélküli-ellátás rendszerében bekövetkezett változások miatt a 2000. évi (és azutáni) adatok csak korlátozottan hasonlíthatók össze a korábbiakkal.  
 – A passzív ellátások ugyanis nem tartalmazzák sem a járadékot kimerítők segélyezéséért felelőssé tett önkormányzatoknak a Munkaerőpiaci Alapból közcélú foglalkoztatás támogatására 2000-ben átutalt 3,8 milliárd forintot, sem az aktív korú nem foglalkoztatottak szociális segélyére átutalt 1,8 milliárdot, sem pedig a hatáskörbővülés adminisztratív feltételeinek megteremtésére ugyancsak az önkormányzatoknak átutalt 1,2 milliárd forintot. 2001-ben ugyanezekre a célokra a Munkaerőpiaci Alap már 29 milliárd, 2002-ben pedig 37,4 milliárd forintot biztosított.  
 – Az aktív eszközök ráfordításai között ugyanakkor nem szerepel az a 2,6 milliárd forint, amit a Munkaerőpiaci Alap 2000-ben a Gazdasági Minisztériumnak adott át az úgynevezett aktív foglalkoztatáspolitikai céllelőirányzatra, amely a munkahely-teremtés és -megőrzés támogatásának finanszírozására szolgált. Ez 2001-ben 3,4 milliárd, 2002-ben pedig 3,6 milliárd forintot tett ki.

- <sup>7</sup> Az aktív eszközök közé 2001-ben beépült egy új, *ad hoc* jellegű támogatási forma: a minimálbér növeléséből adódó munkáltatói többletköltség kompenzációja a munkáltatók számára. Erre 2001-ben közel 2 milliárd, 2002-ben pedig 15 milliárd forintot fordítottak.

Forrás: A Munkaügyi Minisztérium, a Szociális és Családügyi Minisztérium, valamint a Gazdasági Minisztérium dokumentumai. A 2002. évi előirányzatok a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium: A Munkaerőpiaci Alap 2002. évi költségvetésének I–V. havi alakulásáról készített beszámolóiból származnak, Budapest, 2002. június 20.

Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a Munkaerőpiaci Alap egyre nagyobb összegeket (2000-ben 7 milliárd forint, 2001-ben 29 milliárd forint, 2002-ben pedig várhatóan 37,4 milliárd forint) adott, illetve ad át kibővült feladataik ellátására az önkormányzatoknak. Ez nem szerepel a munkaerőpiaci költségvetés kiadásai között, s szintén nem tartoznak a munkaerőpiaci költségvetési tételek közé azok a pénzeszközök, amelyeket a Munkaerőpiaci Alaptól az úgynevezett aktív foglalkoztatási céllelőirányzat javára (munkahely-teremtésre és -megőrzésre) a Gazdasági Minisztériumhoz csoportosítottak át, illetve a közmunkák költségvetési támogatásának ugyancsak a Munkaerőpiaci Alapon kívüli – 1998–2002 között a Szociális és Családügyi Minisztérium által kezelt – pénzügyi kerete.

Ráadásul 2001-ben egy új támogatási tétel is megjelent az aktív munkaerőpiaci eszközök között, amely látványosan megdobja ennek részesedését a munkaerőpiaci költségvetésből. Ez a minimálbér emelése miatt munkáltatói többletköltség kompenzálása volt, amire 2001-ben közel 2 milliárd, 2002-ben pedig 15 milliárd forintot költöttek. Noha kétségtelen, hogy ez a támogatás hozzájárulhatott az alacsony keresetű biztosított munkahelyek megőrzéséhez, *ad-hoc* jellegénél mégsem nevezhető aktív munkaerőpiaci

eszköznek. Ugyanakkor elvonta a megyei forrásokat a normatív és bejárattott aktív munkaerőpiaci politikától.

A foglalkoztatáspolitikai szervezeti szétaprózódását tükröző efféle számbavételi hézagok és következetlenségek 2000-tól gyakorlatilag kivihetetlené tették a munkanélküliség kezelésére fordított kiadások teljes körű, egységes logika szerinti nyomon követését.

## 2. MUNKAERŐPIACI ÉRDEKEGYEZTETÉS

Az Érdekegyeztető Tanács (ÉT) 1990-ben a foglalkoztatáspolitikával kapcsolatos érdekegyeztetés lebonyolítására hozta létre a *Munkaerőpiaci Bizottságot* (MpB). Az Ft. ezt ruházta fel azzal a hatáskörrel, hogy:

- meghatározza a Foglalkoztatási Alap felhasználásának elveit és fő irányait, továbbá figyelemmel kíséri azok gyakorlati megvalósulását,
- előzetesen véleményezze a foglalkoztatást közvetlenül érintő jogszabálytervezeteket,
- hozzájáruljon az Foglalkoztatási Alapból foglalkoztatási célú alapítványok létrehozásához,
- állást foglaljon a tagok által előterjesztett munkaerőpiaci programok tekintetében,
- véleményezze a munkaerőpiaci szervezet működtetését, erről beszámoltassa középírányító szervének főigazgatóját,
- és értékelje a Foglalkoztatási és Szolidaritási Alap felhasználásával kapcsolatos ellenőrzések tapasztalatait.

Az Munkaerőpiaci Bizottságnak képzések témájában egyeztetnie kellett az Országos Képzési Tanáccsal.

A *foglalkoztatási érdekegyeztetés makroszintjén 1996-tól*, a Munkaerőpiaci Alap létrejöttétől *jelentős szervezeti átalakulás* következett be. Megalakult az *Országos Munkaerőpiaci Tanács* (OMT), amely oldalanként három-három tagból állt: a munkaadók, a munkavállalók és a kormány képviselőiből. Tagjait a munkaügyi miniszter bízta meg – a munkavállalói oldal delegáltjait az Érdekegyeztető Tanács munkavállalói, a munkaadói képviselőket pedig az Érdekegyeztető Tanács munkaadói oldala jelölésének megfelelően. Ennek a változásnak az volt a célja, hogy biztosítsa a résztvevők *személyes felelősségét a döntéshozatalban*. Az Országos Munkaerőpiaci Tanács és a Munkaerőpiaci Bizottság közötti hatáskörmegosztás a következők szerint alakult. A kormány országos jelentőségű foglalkoztatáspolitikai kérdésekben a munkavállalók és a munkaadók országos érdekképviseleti szervezetével az Érdekegyeztető Tanács Munkaerőpiaci Bizottságában egyeztetett, amely:

- véleményezte a Munkaerőpiaci Alap költségvetésére, valamint alaprészekre történő felosztására vonatkozó javaslatot;

*Az érdekegyeztetés változó fórumai*



- előzetesen véleményezte a foglalkoztatást közvetlenül érintő jogszabálytervezeteket, és
- évente beszámoltatta az Országos Munkaerőpiaci Tanácsot.

Az Országos Munkaerőpiaci Tanácsnak pedig az lett a feladata, hogy:

a) *döntson:*

- a Munkaerőpiaci Alap foglalkoztatási alaprészén belül a központi, valamint a decentralizált pénzeszközök arányáról, felosztásának elveiről,
- az alaprészek közötti átcsoportosításról és
- a foglalkoztatási alaprész decentralizált pénzeszközeinek megyék közötti átcsoportosításáról;

b) *javaslatot tegyen:*

- foglalkoztatási és képzési programok indítására, alapítványok támogatására és
- a Munkaerőpiaci Alap költségvetésére;

c) *előzetesen véleményezze* a munkaügyi miniszter egyedi döntéseit,

d) *évente értékelje* a Munkaerőpiaci Alap felhasználását,

e) *és beszámoltassa* az Országos Munkaügyi Központ főigazgatóját.

1996-ban történt egy másik változás is: megszűnt az Országos Képzési Tanács, a Munkaerőpiaci Alap szakképzési alaprészének felhasználásával kapcsolatos döntés-előkészítésre pedig egy új testület, az *Országos Szakképzési Tanács* jött létre.<sup>3</sup>

A munkaerőpiaci érdekegyeztetésben bekövetkezett változások az intézményrendszert *döntéshozatali fórumból véleményező testületté* fokozták le. A szociális partnerek hevesen tiltakoztak ez ellen. Ennek köszönhető az 1996 nyarán született megállapodás, amelyben a kormány vállalta, hogy *1997-től a Munkaerőpiaci Alap önkormányzati jellegű irányítás alá* kerül. Ennek megfelelően módosultak az Érdekegyeztető Tanács feladataira vonatkozó szabályok. Megszűnt az Érdekegyeztető Tanács hatásköre a Munkaerőpiaci Alap költségvetésével és annak alaprészekre történő felosztásával kapcsolatban, a jogszabálytervezetekkel kapcsolatos véleményezési jogköre pedig a foglalkoztatást közvetlenül érintő joganyagra szorítkozott. Ugyanakkor jelentős szerepet kapott a *Munkaerőpiaci Alap Irányító Testületének* (MAT) megalakításában és működtetésében.

Az Országos Munkaerőpiaci Tanács 1996 végén szűnt meg, és lépett helyébe a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testület (1997. január 1-jétől), a Munkaerőpiaci Alap pénzeszközeinek felhasználásával kapcsolatos jogosítványokkal. A Munkaerőpiaci Alap feletti rendelkezés joga az utóbbi években a kormányzati munkamegosztás módosulása miatt többször változott. Jelenleg ezt a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter gyakorolja – a fejlesztési és képzési alaprész tekintetében az oktatási miniszterrel egyetértésben. A Munkaerőpiaci Alap Irányító Testület megbízatása négy évre szól. Tagjait – a munkaadók képviselői tekintetében az Országos Munkaügyi

<sup>3</sup> Ez a testület 2001-ig fennmaradt. 2001. július 1-jén hatályba lépett a szakképzési hozzájárulásról és a képzési rendszer fejlesztésének támogatásáról szóló LI. törvény és a 31/2001. (IX. 22.) OM-rendelet, amely az alaprész felhasználásának gyakorlatát alapvetően megváltoztatta. A szakképzési alaprészből azóta a felsőoktatás fejlesztését is lehet támogatni. Az alaprész neve *fejlesztési és képzési alaprész* lett, a felhasználásával kapcsolatos döntés-előkészítési feladatokra pedig 2001. november 27-én létrejött a *Fejlesztési és Képzési Tanács*, az Országos Szakképzési Tanács helyett.

### A megyei munkaügyi tanácsok

Tanácsban (OMT)<sup>4</sup> képviselettel rendelkező országos munkaadói szövetségek, a munkavállalók képviselői tekintetében az Országos Munkaügyi Tanácsban képviselettel rendelkező országos munkavállalói szövetségek jelölnek, és a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter bízta meg. A kormány képviseletét ellátó egy-egy tag megbízása, illetve visszahívása a pénzügyminiszter és az oktatási miniszter javaslata alapján történik. A Munkaerőpiaci Alap Irányító Testület egyes oldalain résztvevők száma maximum hat fő lehet.

Az érdekegyeztetés *mezoszintű* intézményrendszerét az 1991-ben felállított *megyei munkaügyi tanácsok* alkotják, amelyek tárgyalóoldalait a munkaadókat, a munkavállalókat és az önkormányzatot képviselő – legalább – három-három tagból álltak. Közülük azonban csak az önkormányzatok delegáltjai kerültek választás útján a megyei munkaügyi tanácsba, mégpedig a megyei (fővárosi) közgyűlés, valamint a megye területén lévő megyei jogú városok képviselő-testülete által. Ezzel olyan sajátos struktúra jött létre, amelyben a *munkaerőpiaci érdekegyeztetés többszintű intézményrendszere szervezetileg nem volt összekapcsolva*. Alá- és fölrendeltségi viszonyok nem érvényesültek a foglalkoztatási érdekegyeztetés makro- és mezoszintje között. Ez a helyzet a *megyei munkaügyi tanácsok 1996 végéig lebonyolódó újjászervezésével* változott meg, amit az önkormányzati jellegű irányítás bevezetése tett szükségessé. A munkaügyi tanácsok összetételét ugyanis a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testülettel összehangolva állapították meg. A korábbi szabályokhoz képest változást jelentett a tagok számának korlátozása is – oldalként legfeljebb hat tagra –, valamint az, hogy részvételük a munkaügyi tanács munkájában nem automatikus, hanem őket – jelölés, illetve választás alapján – a munkaügyi központi igazgatója bízta meg, illetve hívja vissza. A tanács titkársági teendőit a megyei munkaügyi központok látják el. A munkaügyi tanács:

- dönt a Munkaerőpiaci Alap foglalkoztatási alaprészének a megyében rendelkezésre álló eszközei felhasználásának elveiről és az egyes támogatások arányáról,
- figyelemmel kíséri a Munkaerőpiaci Alap decentralizált pénzeszközeinek megyei szintű felhasználását,
- kezdeményezi és véleményezi a megye foglalkoztatási helyzetével kapcsolatos rövid és hosszú távú programokat, és figyelemmel kíséri azok végrehajtását,
- véleményezi a megyei munkaerőpiaci szervezet működését, beszámoltatja annak vezetőjét, és véleményezési jogot gyakorol kinevezéséről.

A munkaügyi tanácsok foglalkoztatási és képzési koncepcióját hűen tükrözi, hogy a megye a számára rendelkezésre álló foglalkoztatási alaprész decentralizált pénzeszközeit milyen arányban osztja fel az egyes támogatási

<sup>4</sup> 1999-ben átalakult az érdekegyeztetés szervezete. Az Érdekegyeztető Tanács megszűnt, és helyébe a munkaügyi érdekegyeztetés területén az Országos Munkaügyi Tanács lépett. Így 2000. január 1-jétől az Érdekegyeztető Tanácsot az Flt.-ben nevesített helyeken az Országos Munkaügyi Tanács váltotta fel. 2002. július 26-án újjáalakult az Országos Érdekegyeztető Tanács.

formák között, továbbá milyen elvek, szempontok, korábbi értékelések alapján határozza meg egy-egy eszköz hangsúlyozottabb alkalmazását.

### 3. A MUNKAÜGY KORMÁNYZATI IRÁNYÍTÁSA

A munkaügy a kormányzati struktúrában mindig is „mostohagyereknek” számított. A rendszerváltozás előtt is létezett Munkaügyi Minisztérium, de ezt megszüntették, és helyette létrehozták az Állami Bér- és Munkaügyi Hivatalt. Hét év után, az 1990-ben szabadon választott új kormány a munkaügyi irányítását újból minisztériumi szintre emelte. Az új Munkaügyi Minisztériumhoz (MüM) került minden, ami a munka világához tartozott: a kormány foglalkoztatáspolitikájának kidolgozása és képviselése, a munkanélküliség kezelése, a munkaügyi jogalkotás, továbbá a bérpolitika és az érdekegyeztetés. Ez a szervezet 1998 közepéig maradt fenn.

1998-ban a Munkaügyi Minisztériumot megszüntették, feladatait három újonnan létrehozott tárca között osztották szét. A Gazdasági Minisztériumhoz a foglalkoztatásfejlesztési és bérpolitikai feladatok kerültek, valamint az érdekegyeztetés koordinálása. A munkaügyek nagyobb részét – munkaügyi szervezet, aktív és passzív eszközök, a stratégia kialakítása, jogalkotás és a Munkaerőpiaci Alap felügyelete – a Szociális és Családügyi Minisztérium, a szakképzést pedig az oktatási tárca kapta meg.

*A feladatok szétdarabolásának leg súlyosabb 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 munkaügyek újbóli összeillesztését.* 2000. május 16-án úgy döntött, hogy a foglalkoztatáspolitikai feladatokat – az oktatási miniszter irányítása alá került regionális munkaerő-fejlesztő és -képző központok kivételével – a Gazdasági Minisztérium hatáskörébe utalja. 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 eszközrendszerrel alapvetően egy kézben összpontosító foglalkoztatáspolitikával”. 2000. július 1-jétől így a gazdasági miniszter feladata lett a foglalkoztatáspolitikai stratégiájának kialakítása, a munkaerőpiaci szervezet irányítása, a Munkaerőpiaci Alap felhasználása és az alap feletti rendelkezési jog, valamint a munka világát érintő jogalkotás.

A 2002. évi választások eredményeként szocialista-szabaddemokrata kormánykoalíció jött létre, amely – a minisztériumi struktúra megváltoztatásával – kezdeményezte a *Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium* (FMM) felállítását. A minisztérium feladat- és hatáskörét rögzítő statutum szerint új feladatként került az FMM-hez:

- az atipikus foglalkoztatás bővítése,

*Megszüntetett, szétszedett,  
újrászervezett minisztérium*

- a korszerű, informatikai eszközökkel támogatott felnőttképzési formák elterjesztése,
- programok kidolgozása a fogyatékos fiatalok munkaerőpiaci integrációját segítő speciális képzésre, védett foglalkoztatásra.

A Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium *négy pillérre* kívánja építeni tevékenységét: Az *elsőbe a foglalkoztatáspolitikai* feladatok tartoznak, a *másodikba a szociális párbeszéd és a bérügyek*, a *harmadik az esélyegyenlőség* elősegítését szolgálja, a *negyedik* szakterületet pedig az *élethosszig tartó tanulás* és a felnőttek képzése, átképzése jelenti.

#### 4. ÁLLAMI FOGLALKOZTATÁSI SZOLGÁLAT

A ma *állami foglalkoztatási szolgálatnak* nevezett intézményrendszer a nyolcvanas évek közepétől fokozatosan épült ki, a volt megyei és városi tanácsok munkaügyi osztályai, illetve az azokból fokozatosan kivált munkaerő-szolgálati irodák bázisán. 1991 *elejétől* egy kormányrendelet, majd a foglalkoztatási törvény hozta létre az *országos munkaügyi szervezetet*. A munkanélküliség rohamos terjedését figyelembe véve erre a 24. órában került sor. A munkaügyi szervezet *központi szerve az Országos Munkaerőpiaci Központ* (később Országos Munkaügyi Központ, OMK) lett, ami alá *megyei (fővárosi) munkaügyi központok* és azok *kirendeltségei* tartoztak. A szervezet költségvetési rend szerint gazdálkodó, állami pénzalapot kezelő költségvetési szerv. Kezdetből fogya *komplex funkciót* lát el: *a munkaközvetítés mellett működteti a munkanélküli-biztosítást és az aktív munkaerőpiaci eszközöket*.

A munkanélküliség gyors növekedésének időszakában a szervezet legfontosabb feladata az alanyi jogon járó ellátások minél gyorsabb kifizetése volt, hogy az állástalanság tömegessé válása miatti feszültségek ne vezessenek társadalmi robbanáshoz. A szervezet ennek a feladatnak eleget tett, de a passzív ellátásokkal kapcsolatos óriási mennyiségű munka mellett csak igen szűkös kapacitások maradtak az aktív eszközök kezelésére, és a munkaerőpiaci szolgáltatások színvonala is messze elmaradta kívánatostól. Elsősorban a munkaközvetítést és munkavállalási tanácsadást érte kifogás, mind informatikai hátterét, mind módszertanát, mind pedig a közvetítők beállítódását, készségét, ismereteit és munkaidőalapját illetően. E problémára adott választ az *1996-ban készült fejlesztési stratégia*,<sup>5</sup> amelynek középpontjába a szolgáltatótevékenység került, a korábbiaknál hangsúlyosabban támaszkodva a kirendeltségek munkájára.

A fejlesztési stratégia végrehajtása jelentős *szervezeti változásokkal* is együtt járt. 1997. január 1-jétől a munkaügyi központok irányítását a Munkaügyi Minisztérium vette át az Országos Munkaügyi Központtól, az OMK pedig módszertani és informatikai támogató szervezetté (Országos Munkaügyi Módszertani Központ, OMMK) alakult át. A megyei (fővárosi) munkaügyi központok – központi szervezeti egységük és kirendeltségeik

OMK-OMMK-OMKMK-  
Foglalkoztatási Hivatal

5 A munkaügyi szervezet önértékelésével és fejlesztési stratégiájával kapcsolatos tézisek rövidebb-hosszabb terjedelemben megjelentek az Országos Munkaügyi Központ *Munkaerőpiac* című folyóiratának 1996. évi számaiban.

mellett – új hatósági ággal bővültek: a munkabiztonsági és munkaügyi felügyelőségekkel. A megyei munkaügyi központok új feladataként jelent meg a jogszabályba ütköző munkavégzés elleni fellépés, s ezzel indokolták a megyei munkabiztonsági és munkaügyi felügyelőségek beolvasztását. A munkabiztonsági és munkaügyi felügyelet központi szakmai irányítása azonban továbbra is az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség hatásköre maradt. Jelentősen bővült *a munkaügyi központok kirendeltségeinek önállósága* is, amelyek a munkanélküli-ellátásokkal és az aktív munkaerőpiaci eszközök működtetésével kapcsolatos szolgáltatások centrumaivá váltak.

A kilencvenes évek közepéig létrejött *munkaerő-fejlesztő és -képző központokról* ugyanebben az időpontban kimondták, hogy továbbra is *központi költségvetési szervek* maradnak. Alapfeladatként írták elő számukra a központi képzési programok célcsoportjaiba tartozó rétegek képzését, továbbá a közreműködést a munkaerőpiaci szervezet belső képzési feladatainak ellátásában.

A munkaügyi szervezet struktúrája 2000. január 1-jétől ismét változott. Egyfelől, *a munkabiztonsági és munkaügyi felügyelőségek kikerültek a megyei központokból* és önállóságukat visszanyerve az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség területi szerveiként működnek. Másfelől, az OMMK-ba integrálták a Munkaügyi Kutatóintézetet, ami így OMKMK, azaz Országos Munkaügyi Kutató és Módszertani Központ lett. Ez természetesen nem jelentett megoldást arra a problémára, ami e szervezet közép-irányító funkciójának az elvesztése miatt keletkezett. Nevezetesen, az Országos Munkaügyi Központ *átalakulásával gyakorlatilag megszűnt a munkaügyi központok és kirendeltségeik irányítása*, munkájuk segítése, illetve támogatása, mivel e feladatok ugyan a Munkaügyi Minisztériumhoz kerültek, azon belül azonban nem alakultak meg azok a szervezeti egységek, amelyek a szakmai koordináció ellátására alkalmassá válhattak volna. Erre már csak azért sem volt mód, mert 1998-ban felszámolták a Munkaügyi Minisztériumot, s egyidejűleg a munkanélküliség kezelésével kapcsolatos feladatok irányítása – beleértve a munkaügyi szervezetet is – a Szociális és Családügyi Minisztériumhoz került.

2000 közepén másodszor is gazdát cserélt a foglalkoztatáspolitikai irányítása a kormányon belül. Július 1-jétől ennek a szakterületnek az irányítását teljes egészében a Gazdasági Minisztériumra bízta, ami ezáltal felügyeleti szerve lett a munkaügyi szervezetnek is. Már ekkor megfogalmazódott az a szándék, hogy a GM a stratégiai feladatokra kíván koncentrálni, a munkaerőpiaci politika végrehajtását pedig a munkaügyi szervezetre bízta. E hatáskör-átcsoportosításhoz újból létre kellett hozni egy központi közép-irányító szervet, ami a Foglalkoztatási Hivatal felállításához vezetett. Erre végül 2001. július 1-jén került sor.

A munkaügyi szervezet elnevezése ettől az időponttól kezdve *állami foglalkoztatási szolgálat* lett, aminek részeként a Foglalkoztatási Hivatal ellátja:

- a munkaügyi központok szakmai irányítását,
- a Munkaerőpiaci Alap működtetésének egyes feladatait,
- a munkanélküli-ellátások, a foglalkoztatást elősegítő támogatások, valamint a munkaerőpiaci szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos módszertani feladatokat, továbbá az ehhez kapcsolódó informatikai rendszerek fejlesztését és működtetését,
- statisztikai feldolgozási, elemzési és tájékoztatósi feladatokat,
- a munkaügyi központok hatósági ellenőrzési feladatainak szakmai koordinálását,
- a több megyét érintő munkaerőpiaci programok koordinálását.

A Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium felállításával 2002-ben az állami foglalkoztatási szolgálatnak is új fölöttes hatósága lett. Egyidejűleg a korábban Szociális és Családügyi Minisztériumhoz tartozó Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség is visszakerült a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztériumhoz, hasonlóan a nemrég az oktatási tárcához átsorolt munkaerő-fejlesztő és -képző központokhoz.

Az *állami foglalkoztatási szolgálat* számára ma már nem a szervezeti változások, hanem a megváltozott munkaerőpiaci helyzethez, új foglalkoztatáspolitikai célokhoz való alkalmazkodás, továbbá az *európai foglalkoztatási stratégia* követésére és az Európai Szociális Alap fogadására való felkészülés jelenti a fő kihívást, aminek jelen állapotában nem tud megfelelni. A rendszerváltozást követően a foglalkoztatáspolitikát a „tömeges és egyszerűsített” problémamegoldás jellemezte (a passzív ellátások iránti „alanyi jogon járó” állampolgári várakozások kielégítése és az erre épülő ellátórendszer működtetése). Napjainkban azonban a kiépült piacgazdasági modell munkaerőpiaci és foglalkoztatáspolitikai sajátosságaihoz igazodó „finomra hangolt”, egyedi, a (potenciális) munkavállaló/munkanélküli és a foglalkoztató, valamint más társadalmi partnerek igényeit is figyelembe vevő, az érintettek *aktív* közreműködését feltételező megoldások, eszközök, illetve a megelőzés és a képzés kerül előtérbe. Nemcsak a szociálisan rászorult ügyfelek, hanem a munkára képes és kész egyének segítésére is nagyobb energiákat kell mozgósítani.

Ezek a követelmények tükröződnek az *állami foglalkoztatási szolgálat* kidolgozás alatt álló *stratégiájának* fő céljaiban is, amelyek a következők:

- a *piaci részesedés* növelése a munkaerőigények kielégítése területén,
- a munkát keresők és a munkaerőpiacról kiszorultak *foglalkoztathatóságának* javítása,
- a munkaerőpiac *regionális különbségeinek mérséklése*,
- az *állami foglalkoztatási szolgálat* alkalmassá tétele az *európai foglalkoztatási stratégia hazai megvalósítására*,

- az állami foglalkoztatási szolgálat szervezeti hatékonyságának növelése, a mielőbbi munkába helyezés (a munka nélkül töltött idő rövidítése) érdekében.

Az évekig tartó irányítási úrt, az informatikai, infrastrukturális és módszertani fejlesztések elmaradását, a belső képzés korlátozott kiterjedését és alacsony színvonalát nem lehet egyszerre behozni. Azt, hogy a szervezet lépést tudjon tartani a mai igényekkel, és képes legyen megfelelni a jövő követelményeinek, egy PHARE-program is segíti, amelynek tárgya a *magyar foglalkoztatási szolgálat modernizációja*. Az idén induló és 24 hónapig tartó program keretében a következő konkrét célkitűzések valósulnak meg (*Tájékoztató a Magyar foglalkoztatási... , 2002*):

- az ügyfelek jobb kiszolgálását támogató kirendeltségi munkamódszer (szolgáltatási modell) kerül kialakításra,
- megújul a szolgáltatásokat támogató és az ügyfelek informálását segítő informatikai rendszer,
- megteremtődnek a közös európai munkaközvetítő rendszerhez (EURES) való csatlakozás feltételei,
- megkezdődik a felkészülés az Európai Szociális Alapból jövő támogatások fogadására, az Európai Szociális Alap típusú programok működtetésére,
- létrejön az új szolgáltatási modellel szinkronizált irodai berendezés és intézményi arculat, új irodai berendezést kap 100 kirendeltség,
- új szervezési, vezetési és értékelési rendszer kialakítására kerül sor,
- megújul a belső képzés rendszere, a személyi állomány tudásbázisának bővítésére.

Az új kirendeltségi modell kipróbálásának kísérleti terepe 21, infrastruktúrájában (informatika, irodatechnika) is korszerűsített munkaügyi kirendeltség lesz, majd ennek értékelése után – a megújított belső képzési rendszer segítségével – kerül sor országos elterjesztésére.

## 5. MUNKANÉLKÜLIEK KERESETPÓTLÓ TÁMOGATÁSA

A munkanélküliség miatt keletkező jövedelemhiány pótlására az Ft. eredetileg háromfajta ellátást vezetett be: a *munkanélküli-járadékot*, a *pályakezdekők munkanélküli-segélyét* és az *előnyugdíjat*. Ezek közül a pályakezdekők munkanélküli-segélye 1996. július 1-jével megszűnt. Új igényjogosultság megállapítására az előnyugdíj kapcsán is csak 1997. december 31-ig volt mód. 1998. január 1-jétől ennek helyébe lépett a *nyugdíj előtti munkanélküli-segély*.

A munkanélküli-ellátások 1993 elején kibővültek a *jövedelempótló támogatással* (jpt), amit a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (szociális törvény) vezetett be azok számára, akik kimerítették járadékfolyósítási idejüket. Ehhez eredetileg korlátlan ideig

*Phare-program a foglalkoztatási szolgálat modernizációjához*

lehetett hozzájutni, 1995. július 1-jétől viszont a jövedelempótló támogatás folyósítási idejét két évben maximálták. Akik ennek lejárta után is munka és jövedelem nélkül maradtak, rendszeres szociális segélyben részesülhettek, amit az tett lehetővé, hogy a szociális törvény 1997. január 1-jétől a segélyre jogosultak körét kibővítette a szorult anyagi helyzetben lévő aktív korú munkanélküliekkel. 2000. május 1-jétől megszűnt a jövedelempótló támogatás. A tartósan munkanélküliek segélyezésének egyetlen formája maradt: a munkaerőpiacról kiszorult, munkavállalási korú rászorultak *rendszeres szociális segélye* (rszs).

A 2. táblázat áttekintést ad a passzív ellátási formákról, továbbá az ellátottak megoszlásának változásáról, ezek fő típusai szerint.

**2. táblázat: Passzív ellátásokban részesülők záró létszámának összetétele 1992–2001, december hónapokban**

Ellátási formák	Támogatottak megoszlása az év végén (százalék)									
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Munkanélküli-járadék	86,6	57,8	34,8	36,0	33,2	34,3	40,8	45,5	44,8	51,1
Pályakezdők munkanélküli-segélye	5,3	6,5	7,4	8,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Jövedelempótló támogatás	8,1	27,8	45,6	42,8	50,7	48,8	45,5	46,5	36,9	10,8
Rendszeres szociális segély	-	-	-	-	-	...	...	...	13,2	34,8
Előnyügdíj	0,0	7,9	12,1	13,0	15,9	16,9	13,2	6,6	2,2	0,3
Nyugdíj előtti munkanélküli-segély	-	-	-	-	-	-	0,5	1,5	2,9	3,0
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

6 Az egyéni vállalkozóknak az 1991. március 1-jén hatályba lépett Ft. 41. §(2) bekezdése önkéntes biztosítás megkötésének a lehetőségét helyezte kilátásba a munkügyi szervezettel. Ennek szabályait a Munkaerőpiaci Bizottságnak kellett volna meghatározni. A szociális partnerek azonban nem tudtak megállapodni a feltételekben, az idézett bekezdést 1996-ban hatályon kívül helyezték. 2000-ben az Országgyűlés felkérte a kormányt, hogy vizsgálja meg, milyen módon és feltételekkel részesíthetők munkanélküli-ellátásban az egyéni és társas vállalkozók. A vizsgálat eredményeként elfogadott H/4539. sz. OGY-határozat megállapította, hogy a megoldást az *önkéntes munkanélküli-biztosítási rendszer* jelentheti. Ennek létrehozására az önkéntes kölcsönös biztosító pénztáraktól szóló 1993. évi XCVI. törvény lehetőséget biztosít.

### 5.1. Munkanélküli-járadék

A munkanélküli-ellátórendszer első pillére a *munkanélküli-biztosítás*, amelynek eredeti funkciója a munkanélküliség okozta jövedelemhiány kockázatával szembeni védelem. A munkanélküli-biztosítás hatóköre kötelező érvennyel kiterjed valamennyi bérből és fizetésből előre, de nem érinti az *önfoglalkoztatókat*<sup>6</sup> és a (rokkantsági, öregségi baleseti) nyugdíjra jogosultakat vagy abban részesülőket. A KSH munkaerő-felmérése alapján az ily módon meghatározott biztosítottak köre a foglalkoztatottak 85 százalékára becsülhető.

A biztosított munkavállalókat *járadékfizetési kötelezettség* terheli. A járulékköteles idő előírását általában azzal szokták indokolni, hogy mindenkinek teljesítenie kell egy befizetési minimumot ahhoz, hogy munkanélküliség esetén igénybe vehesse az alap szolgáltatásait. A robbanásszerűen terjedő munkanélküliség miatt ennek kiváráására nálunk nem volt idő. Ezért átmeneti rendelkezésként előbb 1995. július 1-jéig, majd ezt meghosszabbítva 1996. december 31-éig járulékfizetési időként fogadták el a munka-



viszonyban töltött éveket. A befizetésekről azonban sajnálatos módon nem készült pontos, egyénre szóló nyilvántartás, így 1997. január 1-jétől véglegessé vált az a szabály, miszerint a járadékjogosultsági időt a törvényben meghatározott időtartamú munkaviszonnyal egyező módon kell értelmezni.

Tekintettel arra, hogy munkanélküli-járadékra a munkanélküliek jogosultak, mindenekelőtt tisztázandó a *munkanélküli* fogalma. A 2001. július 1-jétől érvényes szabályok szerint<sup>7</sup> munkanélküli az a személy, aki:

1. a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel rendelkezik, és
2. oktatási intézmény nappali tagozatán nem folytat tanulmányokat, és
3. öregségi nyugdíjra nem jogosult, és
4. az alkalmi foglalkoztatásnak minősülő jogviszony kivételével munkaviszonyban nem áll, és egyéb keresőtevékenységet sem folytat, továbbá
5. elhelyezkedése érdekében együttműködik a munkaügyi központ kirendeltségével, és
6. akit a munkaügyi központ kirendeltsége munkanélküliként nyilvántart.

Az új rendelkezés értelmében az tekinthető együttműködőnek, aki:

1. a munkaügyi központ kirendeltségénél jelentkezik, és munkanélküliként történő nyilvántartásba vételét kéri, és
2. a kirendeltség által meghatározott időpontban, de legalább három havonként jelentkezik a kirendeltségnél, és
3. változást követő nyolc napon belül bejelenti, ha munkanélküli-státusa módosul, különösen az előző szakasz 1–4. pontját illetően,
4. a felajánlott munkalehetőséget mérlegeli, és
5. maga is részt vesz megfelelő munkahely<sup>8</sup> felkutatásában, továbbá
6. a saját maga által talált vagy a kirendeltség által felkínált megfelelő képzési lehetőséget elfogadja.

Az, hogy a biztosított munkanélküliek kapnak-e keresetpólo támogatást, mekkora összegben és meddig, két alapvető feltételtől függ:

- a járadékfizetési és járadékfolyósítási idő egymáshoz viszonyított arányának a meghatározásától és
- a munkanélküli-járadék kiszámításának módszerétől.

A járadékfolyósítási idő annak a függvénye, hogy az egyén a munkanélküliséget megelőző négy évből mennyi időt töltött munkaviszonyban. Az Ft. hatályba lépésekor legalább egyéves munkaviszonyt kellett felmutatni annak, aki a folyósítási idő minimumát, a hat hónapot meg akarta szerezni, és mind a négy évet annak, aki a maximális, kétéves időtartamra tartott igényt. A jogosultsági feltételek közül ez volt az egyik, amelyik azóta a legtöbbet változott. Alapvetően finanszírozási nehézségek miatt 1992. január 1-jétől a járadékfolyósítási idő minimuma 4,5 hónapra, maximuma másfél évre, 1993 elejétől pedig három hónapra, illetve egy évre csökkent.

A folyósítási idő tehát 1991–1993 között megfelelőddött, miközben a jogszerző idő változatlan maradt. Ez kezdetben nem okozott gondot, hi-

7 Az Országgyűlés 2001. május 29-én fogadta el az Ft. módosításáról szóló 2001. évi XXIV. törvényt, amely pontosította és egyenes rendszerbe foglalta a *munkanélküli* kritériumait, továbbá az együttműködési kötelezettséget kiterjesztette valamennyi nyilvántartott munkanélküliire, szemben a korábbi gyakorlattal, amikor ez csak az ellátottakra korlátozódott.

8 Az Ft. értelmében ilyennek tekinthető egy munkahely, ha:

- a munkanélküli egészségi állapotának és képzettségének szintjének megfelel – a munkaügyi központ által felajánlott képzéssel megszerzhető képzettség figyelembevételével – ,vagy összhangban van a munkanélküliség előtti utolsó hat hónapban betöltött munkakör képzettségi szintjével,
- a várható kereset a munkanélküli-járadék összegét – ha a járadék alacsonyabb a minimálbérnél, akkor az utóbbit – eléri,
- a munkahely megközelítése tömegközlekedési eszközzel nem több, mint három óra (kisgyermekes szülők és megváltozott munkaképességű munkanélküliek esetében két óra) oda-vissza, és
- a munkanélküli foglalkoztatása munkaviszonyban történik.

*A jogszerző és a folyósítási idő*

szen a teljes foglalkoztatottságot felváltó munkanélküliség közepette nem volt nehéz a maximális folyósítási időt biztosító négyéves munkaviszonyt igazolni. A munkanélküli-állomány feltöltődésének 1993. első negyedévi lezárulása óta azonban a nyilvántartásba egyre nagyobb arányban kerülnek be úgy munkanélküliek, hogy előzőleg már voltak állástalanok. Mivel azt is tudjuk, hogy a munkanélküli-járadék fizetése leggyakrabban a folyósítási idő kimerítésével ér véget, nem túlzás azt állítani, hogy a visszatérőknek alig van esélyük a járadékjogosultság újbóli megszerzésére. Ezen kívánt segíteni az 1995. június 1-én hatályba lépett törvénymódosítás, amely a *visszatérő munkanélküliek* esetében hat hónapra leszállította azt a jogszerző időt, ami újból bejuttatja őket a biztosítási rendszerbe, lehetővé téve egy rövid időre – 45 napra – a munkanélküli-járadék ismételt folyósítását. Ez a rendelkezés – amely így alulról megtoldotta a folyósítási időt a munkaviszony időtartamának a függvényében felosztó tízfokozatú skálát – azon az aránytalanságon persze mit sem változtatott, hogy ugyanolyan hosszú munkaviszonnyal feleannyi járadékfolyósítási időt lehetett szerezni, mint az évtized elején.

Tegyük hozzá: az, hogy egynapi járadékra négy nap járulékfizetéssel lehet szert tenni, nemzetközi viszonylatban is kirívóan szigorú követelménynek számít. Az 1:3 vagy még inkább az 1:2 arány az általános. A rövidebb folyósítási időhöz tartozó rövidebb jogszerző időnek ugyanis fontos szerepe van a munkanélküliségből való ki- és beáramlás megkönnyítésében és az atipikus foglalkoztatási formák befogadásában. Ezért okozott meglepetést, hogy 2000. február 1-jétől<sup>9</sup> ezt a szabályt tovább szigorították. Azóta egynapi járadékjogosultság megszerzéséhez öt nap munkában töltött, járulékkal lefedett időre van szükség. A munkanélküli-járadék folyósítási idejének felső határa is csökkent: 360 napról 270 napra. A járadékrendszerbe való bekerülés feltétele minimálisan 200 nap munkaviszonyban töltött idő lett. Ez 40 nap munkanélküli-járadékra jogosít, ami egyben a járadékfolyósítási idő alsó határa is.

*A hosszabb munkaviszonnyal rendelkezők hátránya*

2000 előtt a járadékidő hosszára vonatkozó szabályok a minimummal és maximummal együtt 11 fix jogosultsági időt különböztettek meg, a munkában töltött időtől függően. 2000. február 1-jétől megszüntették a 11 fokozatot is. Azóta mindenki a munkanélkülivé válását megelőző négy évben munkaviszonyban töltött ideje egyötödéig jogosult járadékra. Ez a változás különösen a hosszabb időn át munkaviszonyban állók jogosultsági idejét csökkentette; a rövidebb időn át dolgozókéét kevésbé, vagy egyáltalán nem.

Az elmúlt évtizedben többször, így 2000–2001-ben is kutatók vizsgálták, hogy a jogosultsági idő rövidítése növelte-e a járadékos munkanélküliek közül állásba lépők arányát. Két kohorsz időbeli követéséből az derült ki, hogy noha a járadékrendszer átalakítása legutóbb a jobban ösztönözhető – viszonylag piacképes, korábban tartósan foglalkoztatott, állandó munkához szokott – munkanélkülieket érintette a legkedvezőtlenebbul, a válto-

9 1999. évi CXXII. törvény egyes munkaügyi és szociális törvények módosításáról. Ennek több paragrafusa megváltoztatta az 1991. évi IV. törvényt a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról, amelyek 2000. február 1-jétől hatályosak.

zás nyomán nem gyorsult a járadékos munkanélküliek elhelyezkedési üteme (Nagy–Galasi, 2001, 6. o.).

Az, hogy a járadékszigorítás ösztönző hatásával kapcsolatos várakozás nem teljesült, nem véletlen: a munkanélküliek álláskilátásai ma jobbak ugyan, mint a transzformációs visszaesés időszakában voltak, a javulás azonban (1994–2001 között) sokkal kisebb mértékű volt, mint amit a járadékosok elhelyezkedési arányára vonatkozó publikus idősorok mutatnak. Az elhelyezkedési esély ma is elsősorban a munkanélküliek nehezen megváltoztatható személyes adottságaitól, valamint (a korábbiaknál is fokozottabb mértékben) a lakóhelyüktől függ, nem a járadékuk nagyságától vagy hosszától (Köllő, 2001, 2. o.).

A munkanélküli-járadék nagyságának meghatározó eleme a *bérpótlási ráta*, ami azt fejezi ki, hogy a munkanélküli a korábbi bérének hány százalékát kapja járadékként. Ez az arányszám 1996 végéig magasabb volt a folyósítási idő kezdeti szakaszában, de annak mértéke és időtartama is többször változott. 1991-ben a jogosultsági idő első felében a munkanélküliséget megelőző havi bruttó kereset 70 százaléka, a második felében pedig az 50 százaléka képezte a munkanélküli-járadékot. 1993 elején a segély-bér arány 75 százalékra nőtt, de ez a korábbinál rövidebb időtartamra, a jogosultsági idő első egynegyedére vonatkozott. A hátralévő időszakra jellemző bérpótlási ráta 60 százalék lett. E magas segély-bér arányok miatt szokták a munkanélküli-ellátás hazai rendszerét egyes külföldi szakértők nagyvonalúsággal vádolni, holott ez a járadék megállapításának csak az egyik eleme. A másik a járadék alapját képező kereset, amit 1992-től a munkanélküliséget megelőző négy negyedév bruttó átlagkeresete alapján kell meghatározni. A magas bérinfláció mellett ez lényegesen csökkentette a járadékszámítás bázisát, s ehhez hozzá kell tenni, hogy Magyarországon sem ezt, sem a munkanélküli-ellátást *nem indexálják*.

A kétlépcsős járadékszámítási módszer adminisztráció- és költségigényessége miatt 1997. január 1-jétől egyszerűsítették a járulékmeghatározás szabályait: egységes bérpótlási ráta lépett hatályba, aminek mértéke 65 százalék, a folyósítási idő elejétől a végéig. Azóta is ez van érvényben.

A munkanélküli-járadéknak van garantált alsó határa és felső plafonja is. A járadékminimum kezdetben azonos volt a minimális bérrel, s azzal együtt emelkedett. A munkavállalással szembeni nyilvánvaló ellenérdekeltség miatt azonban ezt az „együttmozgást” meg kellett szüntetni, amire 1993-ban került sor. Ettől kezdve a munkanélküli-járadék alsó határa 8600 forint lett, ami több mint három évig, 1996. december 31-ig nem változott. Ez idő alatt a reálértéke alig a felére csökkent,<sup>10</sup> ami új, az infláció hatását is figyelembe vevő szabályozást indokolt. Annál is inkább, mert e nélkül a segélyezési típusú jövedelempótló támogatás – amelynek összege az előző évi nettó keresetnövekedéssel korrigált öregégi nyugdíjminimum 80 szá-

10 Az FtL. hatályba lépése után a minimálbér 7000 forint volt, majd 1992. január 1-jétől 8000 forint, 1993. február 1-jétől 9000 forint, 1994. február 1-jétől 10 500 forint, 1995. február 1-jétől 12 200 forint, 1996. február 1-jétől 14 500 forint, 1997. február 1-jétől pedig 17 000 forint lett. Míg 1993-ban a minimális járadék összege a minimálbér 95 százalékát tette ki, 1996. végén már csak 59 százalékot.

zaléka – meghaladta volna a biztosítási típusú járadék legkisebb összegét. Így 1997. elejétől a munkanélküli-járadék alsó határa az öregségi nyugdíjminimum 90 százaléka lett.<sup>11</sup> Van még egy, a járadékmeghatározás során nagyon fontos kiegészítő szabály – mivel a munkanélküliek többsége az alacsony keresetű dolgozókból kerül ki –: ha a járadék alapjául szolgáló átlagkereset nem éri el a járadékminimumot, a járadék ezzel az átlagkeresettel egyenlő.

Ami a járadékplafont illeti, 1991-ben ez a minimálbér háromszorosa, 1992-ben már csak a duplája volt. 1993 eleje és 1996 vége között nemcsak az alsó, hanem a felső határ is fix összegre változott. Az utóbbi a járadékfolyósítási idő szakaszolásához illeszkedett: az első szakaszban havi 18 000 forintot, a másodikban pedig 15 000 forintot tett ki. 1997. január 1-jétől ezt az öregségi nyugdíjminimum 90 százaléka a kétszerese váltotta fel.

Nincs logikus magyarázata annak, hogy miért van a munkanélküli-biztosításban a nyugdíjminimumhoz kötve a járadék megállapításának alsó és felső határa, amikor ilyen magá a nyugdíjbiztosító sem alkalmaz. Főleg a minimálbér nagy léptékű emelése teszi elkerülhetetlenné ezeknek a szabályoknak az újragondolását.

Amiért az induláskor valóban nagyvonalúnak lehetett nevezni a hazai jogosultsági feltételeket, annak oka az volt, hogy megengedte a járadékfolyósítási mellett a keresőmunka végzését, mégpedig a mindenkori minimálbér összegéig. Ez az abszurd helyzet 1995. április 1-jéig állt fenn. Ennek helyébe az a rendelkezés lépett, amely kizárólag megbízásos jogviszonyban adott módot a járadékosok munkavégzésére, s azt is csak addig a határig, amíg az abból származó jövedelem havonta el nem érte a legkisebb munkabér felét. 1997. január 1-jétől megszűnt a járadék mellett munkavégzés korlátozása a megbízásos jogviszonyra. Emiatt 1996-ról 1997-re 70 ezerről 100 ezerre nőtt azoknak a munkanélkülieknek a száma, akik – teljesen szabályosan – foglalkoztatottként szerepeltek a munkanélküli-járadékban részesülők között. Mivel járadék melletti keresőtevékenységet vállalkozói igazolvánnyal is folytatni lehetett, ez a gyakorlatban sok visszaéléssel járt. Ezért 1998. január 1-jétől csak a munkaviszony vagy megbízásos jogviszony keretében engedték meg a munkavégzés és járadékfolyósítás egyidejű fenntartását. A minimálbér legfeljebb felében meghatározott jövedelemszerzési korlát azonban továbbra is megmaradt. A járadékfolyósítás melletti munkavégzés lehetőségének eltörlésére 2000. február 1-jétől került sor.

## 5.2. Munkanélküliek jövedelempótló támogatása

<sup>11</sup> 1997-ben ez 10 350 forint járadékminimumot jelentett, ami a minimálbér 61 százalékának felelt meg.

Jövedelempótló támogatásban az a munkanélküli részesült, aki kimerítette járadékjogosultságát, továbbá az is, aki a járadék folyósítását követően újabb munkaviszonyt létesített és annak megszűnése után munkanélkü-

li-járadékra nem szerzett jogosultságot. Támogatás csak a rászorulóknak járt: azoknak, akiknek a családjában az egy főre jutó havi jövedelem nem haladta meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80 százalékát. Ugyanennyi volt a támogatás összege is. A jövedelempótló támogatás után a munkanélkülinek nem kellett adót és tb-járulékot fizetni, de a folyósítás ideje sem számított tb-jogszerző időnek. Az önkormányzatok folyósították a támogatást, és ők bonyolították a jogosultság megállapításával kapcsolatos adminisztrációs eljárást is. Ennek fedezetét részben saját maguk állták, részben pedig központi forrásokból igényelheték vissza.

A jövedelempótló támogatásban való részesülés feltétele az volt, hogy a munkanélküli szerepeljen a munkanélküli-regiszterben és elhelyezkedése érdekében működjön együtt a munkaügyi szervezettel. Ennek a követelménynek eleinte elegendő volt csak formálisan megfelelni. A támogatás ugyanis 1995. június 30-áig korlátlan ideig folyósították, feltéve, hogy fennmaradt a rászorultság ténye és a munkanélküliség állapota.

1995. július 1-jétől a jövedelempótló támogatás folyósítását két évben maximalizálták. Ennek kimerítése után a munkanélkülinek legalább 180 napot munkaviszonyban kellett tölteni ahhoz, hogy a munkanélküli-biztosítás általános szabályai szerint – a legrövidebb folyósítási időt jelentő 45 napig – járadékhoz juthasson. Ennek lejártát követően újból mód nyílt a jövedelempótló támogatás igénybevételére, maximum 24 hónapig. A hatályba lépést megelőző napon azonban átmeneti szabállyal egészítették ki a jövedelempótló támogatás folyósítási idejének a korlátozását. E szerint az, aki ennek megjelenésekor már jövedelempótló támogatásban részesült, 1996. szeptember 30-ig e támogatást továbbra is megkaphatta. Azután azonban csak az a munkanélküli részesülhetett a segély-folyósításában újabb két esztendőre, aki 1995. július 1-je és 1996. szeptember 30-a között legalább 90 napnyi munkaviszonyt összegyűjtött. Később ezt a lehetőséget meghosszabbították 1996. december 31-ig. Annak érdekében, hogy a munkanélküliek tömegesen ne essenek ki a jövedelempótló támogatás rendszeréből, az 1995. évi pótköltségvetés 3 milliárd forint céltámogatást nyújtott a Foglalkoztatási Alapnak a jövedelempótló támogatásban részesülők 90 napos közhasznú foglalkoztatására. Ez 18 hónap alatt havi átlagban 10–11 ezer főnek – a jövedelempótló támogatásban részesülők 4–5 százalékának – kínált munkát. Emellett az átmeneti munkaalkalmakat bővítette a Közmunkatanács létrejötté is 1996-ban, amely még ugyanebben az esztendőben 7500 főt juttatott átlagosan háromhavi munkavégzési lehetőséghez. 1997-ben pedig éves átlagban havi több mint 46 ezer munkanélküli esetében szüneteltették a jövedelempótló támogatás kifizetését közhasznú munkavégzés miatt.

A Népjeléti Minisztérium akkori közleményéből arra lehet következtetni, hogy 1996-ban 35 ezren nem tudták megszerezni a jövedelempótló támogatás továbbfolyósításához szükséges 90 napi munkaviszonyt. Hogy

*A tartósan munkanélküliek  
csökkenő támogatása*

közülük 1997. január 1-jétől – és később – mennyien részesültek rendszeres szociális segélyben, arról nincs információ. A rendszeres szociális segély összege a mindenkori nyugdíjminimum 70 százaléka, és annak jár, akinek a családjában az egy főre jutó havi jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíjminimum 80 százalékát. A rendszeres szociális segély folyósításához a jövedelempótló támogatásból kimaradtaknak igazolniuk kellett, hogy a kérelem benyújtása előtti három évből legalább két éven keresztül együttműködtek a munkaügyi szervezettel. A segélyezettekre ilyen kötelezettség már nem hárult. Nekik a helyi önkormányzatokkal kellett együttműködési megállapodást kötniük a folyósítás feltételeiről.

Voltak olyan elképzelések, amelyek a *jövedelempótló támogatást munkanélküli-segélyezéssé* alakították volna át, mondván: finanszírozási, igazgatási és szakmai megfontolásból egyaránt ésszerű megoldás lenne, ha a munkanélküli-segélyezés teljes adminisztrációja 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 jövedelempótló támogatás maximális időtartamát csökkentsék két évről egy évre, az 50 éven felüliek esetében pedig 18 hónapra. Ehelyett azonban más történt. 2000. május 1-jétől a jövedelempótló támogatás megszűnt. Azoknak a munkanélkülieknek, akiknek ezt megelőzően állapították meg a jogosultságát a jövedelempótló támogatásra, az ellátást a 2000. április 30-án hatályos szabályok szerint tovább kell folyósítani.

### 5.3. Rendszeres szociális segély

A jövedelempótló támogatást 2000 májusától az aktív korú munkanélküliek rendszeres szociális segélye váltotta fel. A járadékot kimerítő munkanélküliek közül azok részére, akik szociálisan rászorultak, az önkormányzatok legalább 30 napos közcélú foglalkoztatási lehetőséget biztosítanak, és csak az ezt vállalók részesülhetnek rendszeres szociális segélyben.<sup>12</sup> A munka visszatartása esetén a munkanélkülit ki kell zárni a segélyezésből.

A törvényhozók azzal indokolták e változásokat, hogy „az önkormányzati szociálpolitika területén a tartósan munkanélküliek esetében előtérbe kell kerülnie a foglalkoztatás ösztönzésének. Pénzbeli támogatásra csak akkor kerülhet sor, ha a foglalkoztatásra nincs lehetőség. A rendszeres szociális segély feltételrendszerének megváltoztatása a *»segély helyett munka«* alapelveire épül.” (Parlamenti figyelő, 2000.) Ebben az érvelésben egy markáns önkormányzati lobbikarata is kifejeződik, amely ezáltal kívánta saját hatáskörében tudni a tartós munkanélküliség kezelését.<sup>13</sup>

12 Erre az egyes munkaügyi és szociális törvények módosításáról szóló 1999. évi CXXII. törvény adott felhatalmazást, amely több ponton módosította a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényt. Ezek a rendelkezések 2000. május 1-jétől hatályosak.

13 Ennek előzményei a jövedelempótló támogatás bevezetéséig nyúlnak vissza, aminek a finanszírozásába az önkormányzatok is kénytelenek voltak bekapcsolódni. Már ekkor egyre hangsúlyosabb követelmény: törvény kötelezte a munkanélkülieket arra, hogy a segélyért dolgozzanak az önkormányzatnak. Ennek megfelelően 1993 végén módosították a szociális törvényt. Az 1994. február 1-jén hatályba lépett szabályok szerint a segélyezett munkanélkülinek el kell fogadnia az önkormányzat által felkínált közhasznú munkát, s ha ezt nem teszi, hat hónappal kizárja magát a támogatásból. (A „megfelelő munkahely” kritériumai itt annyiban tértek el az Ft.-ben rögzítettektől, hogy a felajánlott állás követelményszintje a munkanélküli iskolai végzettségénél eggyel alacsonyabb lehetett, a felkínált bér esetében pedig elég volt, ha az eléri az öregségi nyugdíj legkisebb összegét.) Emellett – *közösségi munkavégzés* elnevezéssel – egy új foglalkoztatási formát is bevezettek, ezt azonban egy év múlva eltörölték.

A jogosultsági feltételek közé tartozik az is, hogy a munkanélküli – elhelyezkedése érdekében – a kérelem benyújtása előtti két évben legalább egy évig együttműködjön a munkaügyi központtal vagy az önkormányzattal. Ennek nem teljesítése is a segélykérelem elutasításával vagy megvonásával jár.

A szociális törvény 2002. január 1-jén hatályba lépett módosítása<sup>14</sup> pontosította az együttműködési kötelezettség tartalmát, mégpedig úgy, hogy az együttműködésre mind a kérelem benyújtásakor, mind pedig a segély folyósításakor azonos szabályok vonatkoznak. Ezzel egyértelművé vált, hogy közcélú munka nemcsak a segélyre való jogosultság megszerzéséhez előírt együttműködés, hanem a segély folyósításának időtartama alatt is szervezhető. Kiegészültek a segélyre való jogosultatlanság, illetve a segély megszüntetésének feltételei is: 2002 óta az a személy is együtt nem működőnek minősül, akinek a foglalkoztatása önhibájából szűnik meg. Rájuk is ugyanazok a szankciók vonatkoznak, mint az együttműködést nem teljesítőkre.

A 2000–2001-ben végzett, és már idézett hatásvizsgálat kiterjedt annak a kérdésnek a megválaszolására is, hogy a jövedelempótló támogatás helyébe lépő, szűkmarkúbb szociális segély-közmunka konstrukció meggyorsította-e az elhelyezkedést, és igazolja a „segély helyett munkát elv” gyakorlati megvalósítását [Kutatási zárójelentés (2001)]. Galasi Péter és Nagy Gyula a járadékot kimerítő munkanélküliek két kohorszána időbeli követésével vizsgálta ezt a kérdést. Megállapították, hogy „a járadék kimerítését követő hónapokban kismértékben gyorsult a munkanélküliek elhelyezkedési üteme, ugyanakkor nagymértékben csökkent a segélyt kérelmezők, valamint a kérelmezők közül segélyben részesülők száma, sőt a segélyen *vagy* közmunkán lévők együttes száma is visszaesett. Az állásba vagy közhasznú munkába lépők együttes számának növekedése sem kompenzálta a segélyezettek számának kétszámjegyű csökkenését.” (Galasi–Nagy, 2001, 3. o.)

A törvényt módosítás kibővítette az önkormányzatok feladatkörét, mivel a rendszeres szociális segély folyósítási feltételeinek megteremtéséhez nekik kellett a legalább harminc munkanapos *közfoglalkoztatást* megszervezniük. Ezt megvalósíthatják *közmunka, közhasznú munka és közcélú munkavégzés* formájában.<sup>15</sup> 2002. január 1-jétől a szociális törvény a *közcélú munka* fogalmát is pontosította. A szociális törvény 37/A § (7) bekezdése kimondja, hogy „közcélú munka alatt az olyan, közmunkának vagy közhasznú munkának nem minősülő állami vagy helyi önkormányzati feladat ellátását kell érteni, amelynek teljesítéséről – jogszabály alapján – a települési önkormányzat gondoskodik”. A közcélú foglalkoztatás finanszírozására a mindenkori költségvetési törvény kötött felhasználású normatív támogatást biztosít, amelyhez igénylési rendszerben jutnak hozzá az önkormányzatok.

A közcélú foglalkoztatás bevezetése váratlanul és felkészületlenül érte az önkormányzatokat. A módosítás életbe lépését követő egy év tapasztalatai azt mutatták, hogy az önkormányzatok többsége nem, vagy csak jelentős

„Segély helyett munka”  
– vagy stigmatizálás?

14 2001. évi LXXIX. törvény a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról. A törvényt az OGY 2001. november 6-án fogadta el, hatályos 2002. január 1-jétől.

15 *Közmunka*: közfeladat ellátásának elősegítésére, illetve az Országgyűlés vagy a kormány által meghatározott cél elérését segítő program érdekében végzett foglalkoztatás, amelyhez a közmunkaprogramok támogatásáról szóló 49/1999. kormányrendelet szerint pályázati úton támogatás nyerhető el.

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

*Közcélú munkavégzés*: a legalább 30 napos foglalkoztatás megvalósulhat a települést érintő közfeladat ellátása céljából szervezett egyéb munka formájában is. Ezen állami vagy helyi önkormányzati feladat ellátását kell érteni, amelyről jogszabály alapján a települési önkormányzat gondoskodik.

késéssel látott a közcélú foglalkoztatás megszervezéséhez. 2000 májusában az ország 3156 települési önkormányzata közül mindössze 190-ben indult el a munka, s az év végén is alig haladta meg az egyharmadot azoknak a településeknek az aránya, ahol megteremtették a lehetőséget a közcélú munkavégzésre (Fazekas, 2001, 13. o.)

2001-re nagyobb lendületet vett az önkormányzatok tevékenysége. Az Állami Számvevőszék 2000–2001-ben 17 megyében (azon belül 95 önkormányzatban) ellenőrizte – többek között – a közcélú foglalkoztatás célszerűségét és eredményességét. „Az ellenőrzött megyék összesen 2784 önkormányzatából 2001-ben már 73,8 százalék szervezett közcélú munkavégzést, de ezek is a 2001. évi költségvetésben e célra rendelkezésre álló keret mindössze 55,5 százalékát vették igénybe. A közcélú foglalkoztatásra előirányzott 10,5 milliárd forint 44,5 százaléka így felhasználatlan maradt, holott ez indokolt lett volna.” (Állami Számvevőszék, 2002, 41. o.)

Fazekas Károly ennek okait kutatva, arra a következtetésre jutott, hogy „a közcélú munka, mint a munkakészséget tesztelő (és kivált: mint reintegráló) eszköz teljes körű alkalmazása irreális célkitűzés. A kisebb településeken a munkaalkalmak hiánya és a közmunka szervezésének magas költsége korlátozza a bevonható létszámot. Azokban a nagyvárosokban, ahol jelentős tömeget kellene munkára fogni, egyrészt a közmunka stigmatizáló hatása akadályozza a kiterjesztést, másrészt az, hogy a nagyszámú segélyezett alacsony hatékonyságú foglalkoztatása más közösségi céloktól von el erőforrásokat. A közcélú munkát legnagyobb mértékben a kisvárosokban, nagyközségekben alkalmazzák, ahol a meglévő városgazdálkodási intézmények ehhez természetes keretet biztosítanak. Számos esetben azonban a közcélú munkát nem a munkakészség tesztelésére, hanem egy szelektált kisebbség tartós foglalkoztatására használják.” (Fazekas, 2001, 3. o.)

Az Állami Számvevőszék jelentése is azt állapította meg, hogy „a közcélú munkák támogatásának rendszere csak részben érte el a célját, mivel az régióként, megyéenként, de még az egyes kistérségek és önkormányzatok szintjén is jelentősen eltérően működött. Sem a foglalkoztatási helyzet, sem az erősen differenciált helyi munkanélküliség javításában nem tudott átütő sikereket hozni, tartós megoldások esélyével járó foglalkoztatást kínálni” (Állami Számvevőszék, 2002, 10. o.) Ezért azt javasolja a kormánynak, hogy alakítsa át a foglalkoztatási támogatások finanszírozási rendszerét, a közcélú foglalkoztatás elkülönült finanszírozásának a megszüntetésével egyidejűleg.

Az új foglalkoztatáspolitikáról szóló jelentéshez csatolt levélből kiderül, hogy a munkaügyi miniszter messzemenően egyetért azzal, hogy a közcélú munka szűnjék meg, és az önkormányzati foglalkoztatás keretein belül a közmunkaprogramok mellett a közhasznú foglalkoztatás legyen az elsődleges. Egy közelmúltban megjelent interjúban ezt megerősítette, kilátásba



helyezve a foglalkoztatási és munkaügyi törvények átfogó módosítását, amelyet még az idén benyújt a parlamentnek (*Hámor, 2002*). Ezek között szerepel – a közcélu munka konstrukciója helyett – egy jóval hatékonyabb segítő rendszer kialakítása a munkanélküli-ellátásból kiszorultak számára. Ennek része lehet a regisztrált állásnélküliek számára – bizonyos feltételekkel – fix összegű munkanélküli-segély bevezetése, amit nem az önkormányzatok folyósítanak, hanem az *állami foglalkoztatási szolgálat*.

#### 5.4. Pályakezdők munkanélküli-segélye

1991–1996 között a munkaerőpiacra belépő fiatalok is részesülhettek munkanélküli-segélyben, ha munkanélküliként regisztráltatták magukat a munkaügyi központban, és másfél évnél nem régebben szerzett felső- vagy középfokú végzettséggel rendelkeztek. A támogatás igénybevételéhez a fiataloknak is hasonló kötelezettségeket kellett teljesíteniük, mint a felnőtteknek. A segély folyósítását három hónapos várakozási idő előzte meg. A támogatás fix összegű volt, ami eleinte a mindenkori minimálbér 75 százalékának felelt meg és maximum hat hónapig járt. 1995 közepétől ezt felváltotta a legkisebb öregségi nyugdíj 80 százaléka, hasonlóan a jövedelempótló támogatáshoz.

A munkanélküli-segély kiterjesztése a fiatalokra ösztönzően hatott az ifjúsági munkanélküliség statisztikai megjelenésére, legalábbis abban a körben, amelyik segélyben részesülhetett. Miután a legalacsonyabb iskolai végzettségű pályakezdők – akik a legnehezebben találtak munkát – nem kaphattak segélyt, nem regisztráltatták magukat a munkaügyi szervezetnél, így sokan nem juthattak segítséghez elhelyezkedésük érdekében sem.

1996. július 1-jétől a pályakezdők munkanélküli-segélye megszűnt és *a pályakezdők elhelyezkedési programja lépett a helyébe*. Ez a „pályakezdő munkanélküli” fogalmát is megváltoztatta úgy, hogy abba bekerültek az alacsony iskolai végzettségűek is.

#### 5.5. Előnyugdíj

Az előnyugdíjat azok az idős emberek vehették igénybe, akik legalább 180 napig munkanélküli-járadékban részesültek, és a törvényes nyugdíjkorhatár betöltéséhez legfeljebb három évük hiányzott. További kikötés volt, hogy rendelkezzenek az öregségi nyugdíjhoz szükséges szolgálati idővel. A munkaügyi központ akkor engedélyezte az előnyugdíj igénybevételét, ha nem tudott felajánlani az idős munkanélkülinek megfelelő munkahelyet, és erre hosszabb távon sem látott esélyt.

Az előnyugdíj elsődleges célja az volt, hogy az öregségi nyugdíjkorhatár eléréséig megfelelő ellátást és biztonságot nyújtson az idős embereknek. Azt, hogy az ellátás bevezetésére éppen a nyugdíjkorhatárhoz közel álló

*Fiatalok...*

*...és idősebbek segélyezése*

személyek beszűkült munkaerőpiaci helyzetében került sor, jól mutatja a konstrukció hallatlan népszerűsége.

Az előnyugdíj megszüntetésére vonatkozó szándék már 1995-ben, a Bokros-csomag részeként megfogalmazódott, de hatályba léptetését 1997. december 31-ig elhalasztották. Mivel új igényjogosultságot csak eddig lehetett bejelenteni, aki csak tehetett, igyekezett kihasználni ezt a lehetőséget. Már csak azért is, mert ez jóval előnyösebb volt, mint az ezt felváltó nyugdíj előtt munkanélküli-segély.

### 5.6. Nyugdíj előtt munkanélküli-segély

A nyugdíj előtti munkanélküli-segély 1998. január 1-jétől lépett az előnyugdíj helyébe. A folyósítás feltételei lényegében azonosak, azzal a különbséggel, hogy nyugdíj előtt munkanélküli-segélyt csak annak részére lehet megállapítani, aki a munkanélküli-járadék folyósítási idejét kimerítette. 2000. február 1-jétől – miután megváltozott a munkanélküli-járadék folyósításának leghosszabb időtartama – a nyugdíj előtt munkanélküli-segélyre való jogosultsághoz legalább 140 nap járadékfolyósítás szükséges, az addigi 180 nap helyett. A nyugdíj előtti munkanélküli-segély összege megegyezik az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80 százalékával, folyósítása pedig az öregségi nyugdíjjogosultság megszerzéséig tart.

Tekintettel arra, hogy a nyugdíj előtti munkanélküli-segélyt már öt évvel a – közben emelkedő – nyugdíj-korhatár előtt lehet igényelni, a következő években jelentős növekedés várható ennek igénybevitelében, amit a jövedelempótló támogatás megszüntetése csak tovább erősíthet. Fontos körülmény az is, hogy ezt az ellátást az is megkaphatja, aki rászorultság hiányában nem jogosult szociális segélyre.

## 6. AKTÍV MUNKAERŐPIACI ESZKÖZÖK

Magyarországon a munkanélküliség megelőzését és az állástalanok újrafoglalkoztatását elősegítő aktív munkaerőpiaci eszközök (például az átképzés, a vállalkozóvá válás, a munkahelyteremtés támogatása, közhasznú foglalkoztatás, korengedményes nyugdíj stb.) bevezetése időben jóval megelőzte a munkanélküliség tömegessé válását. Mi több, ezek alkalmazására előbb került sor, mint a munkanélküli-ellátórendszer kiépítésére. Ennek politikai szempontból az volt az indoka, hogy a támogatott foglalkoztatás és a munkahely-megtartó képzés nyolcvanas évekbeli formái alkalmasnak bizonyultak a munkanélküliség elrejtésére akkor, amikor ennek nyílt megjelenését még ideológiai megfontolások akadályozták. Ezért az 1991-ben életbe lépett Ft. az aktív munkaerőpiaci eszközök körét csak egyetlen új eszközzel, a rövidített munkaidővel (részmunkaidős foglalkoztatás elnevezéssel) bővítette, bár a támogatás feltételeit és a jogosultak körét a többi eszköz esetében is módosította.

*A foglalkoztathatóság  
növelését segítő programok...*

Az Ft. 5. §(1) bekezdése kimondja, hogy a foglalkoztatási feszültségek megszüntetésére, kezelésére és feloldására, valamint a munkanélküliség megelőzésére, csökkentésére és hátrányos következményeinek enyhítésére elsősorban aktív munkaerőpiaci eszközöket kell alkalmazni. A támogatás formáit és feltételeit, továbbá a jogosultak körét ugyancsak ez a törvény rögzíti. A munkanélküliség megelőzését és a foglalkoztatás elősegítését célzó támogatások megállapításával, folyósításával és ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat kezdetben a megyei munkaügyi központok végezték, amihez a *Munkaerőpiaci Alap foglalkoztatási alaprészének decentralizált kerete* nyújt fedezetet. A jogosultságra általában az jellemző, hogy – a munkanélküli-ellátásokkal szemben – az aktív munkaerőpiaci eszközökhöz sem a munkáltatók, sem a munkanélküliek *nem jutnak hozzá automatikusan*, még akkor sem, ha megfelelnek a törvényben rögzített feltételeknek. Ez alól *kivételek a pályakezdő munkanélküliek*. Nekik alanyi joguk van arra, hogy az 1996. július 1-jén bevezetett elhelyezkedést támogató programba lépjenek. A többi állástalan esetben a részvétel engedélyezése kezdetben kizárólag a megyei munkaügyi központok hatáskörébe tartozott. Az évek során azonban egyre több aktív eszköz működtetése került át a kirendeltségekhez. A decentralizálás 1996 elejére teljesedett ki. Azóta – egy-két szórva-nyosan igénybe vett eszköztől eltekintve – a munkanélküliség kezelése kirendeltségi feladat, ami a döntéshozatal mellett magában foglalja a megállapodások megkötését a támogatás kedvezményezettjeivel és azok felhasználóival.

Ebben a fejezetben bemutatjuk, hogy az Ft. 1991. évi hatályba lépése óta milyen aktív munkaerőpiaci eszközök működtek, illetve működnek Magyarországon, hogyan változtak az alkalmazási feltételek, a jogosultsági kritériumok, az igénybevétel jellemzői. A konkrét eszközök tárgyalásakor az úgynevezett *normatív eszközökre* koncentrálunk, azaz az aktív munkaerőpiaci politika Ft.-ben rögzített és a decentralizált foglalkoztatási alaprészből (defa) finanszírozott elemeire.

Az 1991. március 1-jén hatályba lépett Ft. a foglalkoztatást elősegítő támogatások közé a következőket sorolta:

- munkaerőpiaci képzés/átképzés,
- munkanélküliek vállalkozóvá válásának támogatása,
- tartós munkanélküliek foglalkoztatásának támogatása,
- közhasznú foglalkoztatás,
- munkahelyteremtés támogatása,
- részmunkaidős foglalkoztatás támogatása,
- korengedményes nyugdíjazás.

Ez a lista 1996 végéig mindössze egy ponton változott: 1995. július 1-jén megszűnt a korengedményes nyugdíj foglalkoztatási alaprészből való átvállalá-

...és változásai

sának a lehetősége. (Ettől függetlenül is kérdés, hogy ezt a támogatási formát egyáltalán aktív munkaerőpiaci eszköznek lehetett-e tekinteni)

Nagyobb léptékű módosításra 1997. január 1-jétől került sor:

- hatályát veszítette a részmunkaidős foglalkoztatás addig érvényes támogatási formája;
- új eszközöket vezettek be: 1. az önfoglalkoztatók munkahely-teremtésének támogatása, 2. a munkahely-megőrzés támogatása: a) likviditási támogatás formájában és b) egyes munkavállalói rétegek részmunkaidős foglalkoztatásának elősegítésével; továbbá 3. a foglalkoztatáshoz kapcsolódó járulékok átvállalása.

1998. március 19-étől

– a mobilitási támogatás keretében lehetőség nyílt a helyközi utazás mellett a csoportos személyszállítás, a lakhatás és a munkaerő toborzás költségeinek átvállalására is.

1999. január 1-jétől

– az aktív eszközök köre kiegészült az intenzív álláskeresés támogatásával.

2000. január 1-jétől

- kikerült az Ft.-ből, majd 2002. január 1-jén visszakerült oda a munkahely-teremtő beruházások és a munkahely-megőrzés támogatása;
- a decentralizált foglalkoztatási alaprészből már nemcsak egyedi aktív eszközöket, hanem ezek kombinált alkalmazását lehetővé tévő aktív munkaerőpiaci programokat is lehet támogatni;
- sor került a munkaerőpiaci szolgáltatások szabályozására és új szolgáltatások bevezetésére.

Az Ft. felhatalmazta az illetékes minisztert arra, hogy a törvényben rögzített munkaerőpiaci eszközök alkalmazási feltételeiről rendeletet alkosson. Ezzel a jogával 1991 áprilisában – az Ft. hatályba lépéséhez kapcsolódva – élt is, ezt követően viszont csak 1996-ban, holott közben is szükség lett volna rá. 1996 után felgyorsult a rendeletalkotás üteme: szinte valamennyi Ft.-módosítás együtt járt a végrehajtási utasításként értelmezhető miniszteri rendeletek megváltoztatásával. Az idő előrehaladtával az Ft. kerettörvényé vált, amely nem ültethető át a gyakorlatba a mind sűrűbben megjelenő tárcarendelkezések nélkül.

1991 óta mindvégig tapasztalható volt az a törekvés, hogy a foglalkoztatási alap(rész)ből egyre nagyobb hányad kapcsolódjon közvetlenül a normatív aktív munkaerőpiaci eszközökhöz (1991-ben 34,3 százalék; 1997-ben 83,2 százalék; 2001-ben 87,1 százalék). A másik jól kivehető tendencia, hogy a foglalkoztatási alap(rész)ből mind nagyobb hányad (1991-ben 31,2 százalék; 1997-ben 77,4 százalék; 2000-ben 89 százalék) kerül a megyékhez a decentralizált foglalkoztatási alaprészbe. A finanszírozási fejezetben kifejtett okok miatt 2002-ben előreláthatólag (és remélhetőleg csak ideiglenesen) visszajára fordul ez a trend: 68,7 százalékra csökken a norma-

tív aktív eszközökhöz kapcsolódó ráfordítások aránya, s ebből a leszorított keretből az előző évihez hasonló hányad (89 százalék) jut a decentralizált foglalkoztatási alaprészbe.

Az aktív munkaerőpiaci eszközök révén jelentős tömegeket sikerült kivonni a munkanélküliek köréből. Az 1993–2001 között éves átlagban 75 ezer és 116 ezer között mozgott azoknak a személyeknek a száma, akik az aktív munkaerőpiaci eszközökhöz kapcsolódó támogatásban részesültek (3. táblázat). Ez a gazdaságilag aktív népesség 2–3 százalékának felel meg. Ez egyben azt is jelenti, hogy a vizsgált időszakban 9–11 százalék között ingadozó munkanélküliségi ráta ennyivel magasabb lett volna, ha az állástalan vagy elbocsátással fenyegetett embereket nem részesítik preventív vagy a munkaerőpiacra való visszatérést segítő támogatásokban.

*A regisztrált munkanélküliek több mint 20 százaléka a programokban*

**3. táblázat: Aktív munkaerőpiaci eszközökben résztvevők átlagszáma, 1993–2001**

Aktív munkaerőpiaci eszközök	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Munkaerőpiaci képzés		30 662	24 059	20 829	22 750	23 039	25 004	26 307	27 187
Közhasznú foglalkoztatás		27 021	24 971*	34 094*	30 780*	30 877*	28 867*	23 705	23 185
Bértámogatás		20 442	14 371	12 268	25 762	29 313	31 396	27 524	26 547
Munkahely-teremtő beruházás támogatás**		23 051	23 123	20 694	16 195	12 291	9 433	3 192	6 943
Vállalkozóvá válás támogatása		3 668	1 289	1 378	1 410	1 307	1 374	1 506	1 616
Rövidített munkaidejű foglalkoztatási támogatás		1 781	363	899	269	-	-	-	-
Korengedményes nyugdíjazás		6 283	5 934	4 406	2 791	1 348	449	45	-
Utazási költségtérítés		1 907	1 955	1 747	2 618	2 326	3 765	4 091	3 483
Pályakezdők eszközei				2 314	6 096	10 302	8 685	7 816	7 094
Önfoglalkoztatói támogatás						1 992	3 431	4 505	5 142
Munkahely-megőrzés támogatása					2 054***	1 528	2 912	3 029	156
Járulékátvállalás						556	806	1 255	3 399
Összesen	75 864	114 795	96 065	98 629	110 725	115 477	116 093	102 975	104 752
Láncindex (előző év = 100)		151,3	83,7	102,7	112,3	104,3	100,5	88,7	101,0

\* Hagyományos és jövedelempótló támogatásra jogosultak közhasznú foglalkoztatása együtt.

\*\* Az év folyamán (a foglalkoztatási kötelezettségnek megfelelően) betöltött munkahelyek száma.

\*\*\* 1997-ben bevezetett új eszközök kedvezményezettjei együtt: járulékátvállalás, munkahely-megőrzés, önfoglalkoztatás támogatása, továbbá „korszerű munkahely-teremtés” támogatása.

Forrás: a Foglalkoztatási Hivatal adatai.

Ezek az eszközök a munkanélküliek növekvő hányadának nyújtanak képzési és foglalkoztatási lehetőséget. Az úgynevezett aktivitási ráta – amely az aktív eszközök kedvezményezettjeinek a számát viszonyítja ugyanennek a létszámnak a regisztrált munkanélküliekkel megnövelt nevezőjéhez – a ki-

lencvenes évek közepén még csak 16–17 százalék volt, majd 1998-ban 20 százalék fölé emelkedett, 2001-ben pedig 22,4 százalékot tett ki.

Aktív eszközökkel rövidebb-hosszabb ideig lehet támogatni a munkanélkülieket. Ennélfogva jóval több embert érint egy-egy aktív eszköz, mint amit az éves átlag kimutat. Nem véletlenül nevezik éppen *érintett létszámnak* azokat a statisztikai adatokat, amelyek mindazokat a személyeket magukban foglalják, akiket a vizsgált időintervallumban akár csak egy napra is érintettek az aktív munkaerőpiaci eszközök. A 4. táblázat róluk tájékoztat. Az adatok arra utalnak, hogy 1991–2001 között az érintett létszám megháromszorozódott, de voltak köztes évek (például 1999), amikor az induló létszám a négyszeresére növekedett. Az érintett létszám az átlaglétszámnak általában két-háromszorosát teszi ki. A konkrét arányt jelentősen befolyásolja a támogatás időtartama. 1996-ban például azért „lódult meg” az érintett létszám, mert központi céltámogatással is segítették, hogy a jövedelempótló támogatásból kieső munkanélküliek 90 napos közhasznú munkavégzéssel jogosultságot szerezzenek újabb kétéves támogatásra. 1997-ben a jogszerző idő minimuma már hat hónapra nőtt, ami jelentősen visszavetette a közhasznú foglalkoztatásban érintettek számát.

A 4. táblázat adatai szerint három eszköznek van meghatározó szerepe a munkanélküliség megelőzésében, illetve levezetésében: a munkaerőpiaci képzésnek, a közhasznú foglalkoztatásnak és a bértámogatásnak. Az átmeneti munkahiány áthidalására bevezetett rövidített munkaidő 1991-ben még a leginkább igénybe vett eszköz volt. Később folyamatosan csökkent az érdeklődés iránta, emiatt 1996 végén meg is kellett szüntetni, s a helyébe 1997-től új munkahely-megőrző programot állítani, amit viszont 2000-ben töröltek el.

A munkahely-teremtő beruházás létesítéséhez nyújtott támogatás fejében vállalt többéves foglalkoztatási kötelezettség is folyamatosan sok munkanélkülit juttatott álláshoz. 1997-ben azonban ez a konstrukció is diverzifikálódott, s a korábbi, „hagyományosnak” tekintett forma mellett megjelent az önfoglalkoztatóknak, továbbá a „korszerű munkahelyek” létesítéséhez nyújtott munkahely-teremtő támogatás. Az 1997-ben bevezetett új eszközök igénybevétele is egyre kiterjedtebb, a pályakezdők elhelyezkedését segítő program pedig a negyedik legnépszerűbb aktív munkaerőpiaci eszköz.

Ezek az adatok nem tartalmazzák sem a munkaközvetítésben, sem pedig a munkaerőpiaci szolgáltatásokban részesülőket, holott a legtöbb munkanélkülit – sőt álláskereső foglalkoztatottat is – ezek indítják vagy juttatják el a munkaerőpiacra visszavezető úton.

4. táblázat: Érintett létszám alakulása aktív eszközönként, 1991–2001\*

Aktív munkaerőpiaci eszközök	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Munkaerőpiaci képzés	29 492	60 466	8 9251	93 927	71 182	71 980	75 993	79 604	84 764	88 173	91 519
Közhasznú foglalkoztatás**	10 585	34 670	5 0875	69 674	86 496	141 258	101 208	116 113	120 575	93 441	80 742
Bértámogatás	1 105	11 637	30 366	47 772	37 214	29 700	38 497	49 596	51 741	50 971	48 089
Munkahely-teremtő beruházás támogatása***	8 989	10 245	10 633	26 115	25 459	25 518	23 418	17 498	17 462	12 420	9 086
Vállalkozóvá válás támogatása	1 038	5 493	13 377	12 621	5 609	46 19	4 674	4 343	4 364	4 979	5 016
Rövidített munkaidejű foglalkoztatás támogatása	31 747	28 581	10 729	9 418	3 397	5 663	1375	-	-	-	-
Korengedményes nyugdíjazás	3 165	5 376	6 615	7 222	6 562	5 382	3 576	1 914	828	133	-
Utazási költségtérítés				3 414	4 624	4 820	6 000	8 062	10 973	10 094	9 356
Pályakezdeők eszközei						5 850	15 565	23 330	21 073	1 8288	16 758
Önfoglalkoztatói támogatás							1 209	3 027	4 450	5 325	6025
Munkahely-megőrzés támogatása							2 299	4 587	9 953	7 157	653
Járuulék-átvállalás							574	1 805	2 339	3 879	9 702
Egyéb****	351		804	2014							
Összesen	86 472	156 468	212 650	272 177	240 543	294 790	274 388	309 879	328 522	294 857	276 946
Láncindex (előző év = 100)		180,9	135,9	128,0	88,4	122,6	93,1	112,9	106,0	89,8	94,0

\* Az érintett létszám mindazokat magában foglalja, akik a vizsgált időintervallumban akár csak egy napig is egy adott eszköz támogatásában részesültek.

\*\* 1995–1998: Hagyományos és jövedelempótló támogatásra jogosultak közhasznú foglalkoztatása együtt.

\*\*\* A munkahely-teremtő beruházások támogatásánál az év folyamán (a foglalkoztatási kötelezettségnek megfelelően) betöltött munkahelyek szerepelnek a táblázatban, kivéve az 1991. évet, amely a támogatás fejében vállalt új munkahelyek számát tartalmazza.

\*\*\*\* Gyakornoki foglalkoztatás, polgári szolgálat, nevelőszülői támogatás stb.

Forrás: a Foglalkoztatási Hivatal adatai.

*Bejelentett munkaerőigények...*

## 6.1. Munkaközvetítés

A munkaerő-kereslet és -kínálat összehangolásának leggyorsabb és legolcsóbb eszköze a munkaközvetítés, amely sokrétű tevékenységet takar. Széles értelemben magában foglalja a munkaadókkal való rendszeres kapcsolattartást, minél több álláshely feltárását és betöltését, az ügyfelek – a munkaadók és munkavállalók – tájékoztatását, a kereslet és kínálat egymásra találásának megkönnyítését és gyorsítását, a munkát keresők álláskeresésre való felkészítését, a munka-, átképzési, valamint pályaeorientációs tanácsadást, a munkaerőpiaci információk gyűjtését, feldolgozását, a munkaerőpiaci helyzet elemzését és prognosztizálását. Az aktív eszközök jelentős hányadának alkalmazása is (elsősorban a köz-, közhasznú és közcélú munka esetében) voltaképpen speciális munkaközvetítésnek tekinthető. A munkaközvetítés az a stratégiai eszköz, amellyel a munkanélküliség társadalmi költségei a leghatékonyabban csökkenthetők.

Magyarországon az FtL. hatályba lépése előtt a munkáltatóknak kötelező volt regisztráltatniuk üres állásaikat. Ez 1991-ben megszűnt. Ennek hatására a munkaügyi központoknál nyilvántartott munkahelyek száma a felére apadt. Emiatt 1992-től az állásbejelentési kötelezettséget újra bevezették. Ennek ellenére a munkaügyi szervezet által regisztrált betöltetlen munkahelyek aránya a munkanélküliek összességéhez viszonyítva sokáig csekély, 5 százalék körüli maradt. Csupán az évtized második felében javult a helyzet, a munkaerőpiac élénkülése és a munkanélküliség csökkenése miatt. Az ezredfordulóra a bejelentett betöltetlen munkahelyek havi átlaga 50 ezerre nőtt, ami majdnem duplája az 1995. évi 28,7 ezernek. Ez 12–13 százaléka a regisztrált munkanélküliek 400 ezres havi átlaglétszámának, ami 2001–2002-ben is fennmaradt, annak ellenére, hogy a betöltetlen munkahelyek száma visszaesett 45 ezerre. Időközben ugyanis a regisztrált munkanélküliek havi átlaglétszáma is 350 ezerre apadt. Bizonyos szezonális ingadozás megfigyelhető: nyáron az arányszám a 15 százalékot is eléri, télen viszont 10 százalék alatt marad.

Statisztikai adatok hiányában csak becsléni lehet, hogy az állami munkaügyi szervezetben a betöltetlen munkahelyek mekkora hányada jelenik meg. E szerint minél nagyobb a település, annál kisebb arányban kerülnek a piacon lévő üres álláshelyek a munkaügyi központok hatókörébe. A fővárosban és a nagyvárosokban ez az arány 5–20 százalékra tehető, míg a kisebb településeken 20–90 százalékra. Arról viszont régóta folyik adatgyűjtés, hogy a gazdálkodó szervezetek milyen módszerekkel elégítik ki munkaerőigényüket.<sup>16</sup> Ezek mindvégig arról tanúskodnak, hogy a munkáltatók első helyen az állami munkaközvetítésre támaszkodnak. 1993. első felében a gazdálkodó szervek a munkaerő-felvétel 45,6 százalékát bonyolították le ezen a csatornán, ami az évtized vége felé visszaesett 38 százalékra, majd 2001-re a korábbinál magasabb szintre, 48,6 százalékra emelkedett.

16 Erre a rövid távú munkaerőpiaci prognózisok adnak választ, amelyekhez az információt a munkaügyi központok és kirendeltségeik munkatársai gyűjtik össze közel ötezer gazdálkodó szervezettől, a vezetőikkel folytatott interjúk adatfelvétel keretében.

*...betöltetlen álláshelyek*



A munkaerő-felmérés adatai szerint a munkát keresők számára is nagy jelentőséggel bír az állami munkaközvetítés, ugyanis 2001-ben ezt 62,2 százalékuk vette igénybe. Tény azonban, hogy mindössze 2 százalékuk támaszkodott kizárólag erre az egyetlen álláskeresési módra. A többiek egyidejűleg sok helyen érdeklődtek. A legtöbben hirdetéseket olvasnak (82,7 százalék) és személyes kapcsolataikat, rokonaikat, ismerőseiket mozgósítják (80,9 százalék). Még az a módszer is megelőzte a népszerűségben az állami munkaközvetítést, amikor az állás után járók közvetlenül vették fel a kapcsolatot a munkáltatókkal (65,4 százalék).

Magyarországon a munkáltatók szabadon dönthetnek arról, kit alkalmaznak, és a létszámleépítésnek sincsenek jogi akadályai. A munkaügyi szervezet felkészítése érdekében azonban a nagyobb létszámleépítéseket előre be kell jelenteni.<sup>17</sup> A munkaközvetítés nem állami monopólium, azt bármely természetes és jogi személy üzleti vállalkozásként is végezheti, ha rendelkezik a jogszabályban előírt feltételekkel, és az illetékes munkaügyi központ nyilvántartásba vette.

A vonatkozó kormányrendelet<sup>18</sup> szerint *magán-munkaközvetítés* az a tevékenység, amely elősegíti a munkát keresők és a munkát kínálók találkozását foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítése céljából, ideértve a magyar állampolgárok külföldre és külföldi állampolgárok Magyarországra való közvetítését is. A korábbi szabályok szerint csak a munkaviszonyba vagy megbízási jogviszonyba történő közvetítés tartozott a rendelet hatálya alá, 2001 közepé óta viszont minden olyan jogviszony, amelyben a szolgáltatás tárgya természetes személy által ellenérték (díjazás) fejében végzett munka.<sup>19</sup> A munkaközvetítéssel foglalkozó cégek gyakran folytatnak *munkaerő-kölcsönzést* is, de e tevékenység nem tartozik a rendelet hatálya alá. Kölcsönzés akkor valósul meg, amikor a kölcsönbe adó a vele kölcsönzés céljából munkaviszonyban álló munkavállalóját ellenérték fejében munkavégzésre a kölcsönvevőnek átengedi.<sup>20</sup>

A magán-munkaközvetítői tevékenység folytatásának feltétele, hogy a közvetítőt nyilvántartásba vegye a székhelye szerint illetékes munkaügyi központ. Ehhez az kell, hogy a vállalkozást az előírt bírósági nyilvántartásba bejegyezzék, legyen olyan alkalmazottja, aki a kormányrendelet mellékletében felsorolt valamely szakmai végzettséggel rendelkezik, a tevékenység gyakorlásához megfelelő irodahelység álljon rendelkezésre. A fentiekben túl vagyoni biztosíték letétbe helyezése is szükséges, de csak két esetben:

- ha a magán-munkaközvetítő a munkát kereső személytől (is) díjat kér tevékenységéért,
- ha a magán-munkaközvetítés külföldre irányul.

A vagyoni biztosíték összege az első esetben 300 ezer forint, az utóbbiban 500 ezer forint, 500 ezer forint a maximum akkor is, ha a közvetítés külföldre irányul, és ezért a munkát keresőtől is díjat kérnek.

17 A foglalkoztatási törvény korábban részletesen meghatározta a létszámleépítés szabályait, amelyek a munkatörvénykönyv módosításával párhuzamosan, 1997. július 1-jétől hatályukat veszítették. A csoportos létszámleépítésre vonatkozó rendelkezéseket ekkortól a munkatörvény 94/A-94/G §-ai tartalmazzák.

18 A magán-munkaközvetítői tevékenységet és a közvetítő nyilvántartásba vételének feltételeit az 1998. március 1-jén hatályba lépett 274/1997. (XII. 22.) kormányrendelet szabályozta. Ezt 2001. július 1-jével hatályon kívül helyezte a munkaerő-kölcsönzési és a magán-munkaközvetítői tevékenység nyilvántartásba vételéről és folytatásának feltételeiről szóló 118/2001. (VI. 30.) kormányrendelet. Az új rendelet néhány pontosítással megtartotta a magán-munkaközvetítésre vonatkozó korábbi szabályokat, valamint kiegészült a munkaerő-kölcsönzési tevékenységhez kötődő speciális rendelkezésekkel.

19 Ilyen például a munkaviszony, közalkalmazotti, köztisztviselői, bedolgozói jogviszony, megbízási, vállalkozási jellegű jogviszony, de idetartozik a gyermeknevelő, úgynevezett *au pair* (bébiszitter) tevékenység is. Ennek külön nevesítését az indokolta, hogy a szabályok kiterjedjenek az ilyen munkaerő külföldre közvetítésével foglalkozó cégekre.

20 A munkaerő-kölcsönzésre vonatkozó szabályokat, a kölcsönadó, kölcsönvevő és a munkavállaló között jogviszonyt 2001. július 1-jei hatállyal a munkatörvénykönyv 193/B-193/P§-ai tartalmazzák. Felhatalmazást kapott továbbá a kormány arra, hogy a kölcsönzési tevékenység folytatásának és a kölcsönbe adó nyilvántartásba vételének feltételeire vonatkozó rendeletet megalkossa.

A munkaerőmérleg adatai szerint 2002. január 1-jén 32 ezer magyar állampolgár dolgozott legálisan külföldön, ami egy évtizede tartó lassú létszámnövekedés eredménye.

A foglalkoztatási törvény alapján külföldiek magyarországi foglalkoztatásához engedélyt kell kérni.<sup>21</sup> 2001-ben mintegy 43 ezer munkavállalási engedély kiadására került sor. Nincs szükség engedélyre a menekültként vagy menekültként elismert, továbbá a bevándorlási vagy letelepedési engedéllyel rendelkező külföldiek magyarországi munkavégzéséhez.<sup>22</sup> A foglalkoztatási törvény arról is rendelkezik, hogy a gazdasági miniszter az érdekeltektől miniszterekkel egyetértésben rendeletben meghatározhatja a Magyarországon egyidejűleg összesen, valamint a megyékben és a fővárosban, továbbá az egyes foglalkozásokban foglalkoztatottak legmagasabb számát.<sup>23</sup>

A közelmúlt leghevesebb vitája a külföldiek magyarországi munkavállalásával kapcsolatban a szomszédos országban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény körül bontakozott ki. Addig ugyanis az volt a főszabály, hogy külföldit csak akkor lehet alkalmazni, ha az adott munkakör betöltésére nincs megfelelő magyar állampolgár. Ezt az úgynevezett kedvezménytörvény magyarországi munkavállalásra vonatkozó passzusa megváltoztatta, amikor kimondta, hogy az illetékes munkaügyi hivatal köteles a munkavállalási kérelmet a munkaerőpiaci helyzet vizsgálata nélkül elbírálni abban az esetben, ha a külföldi munkavállaló magyarigazolvánnyal rendelkezik. Azaz, az utóbbi akkor is megkapja az állást, ha arra van megfelelő magyar állampolgár. A munkaügyi központok harminc napon belül bírálják el a kérelmeket, majd adják ki az engedélyt, s naprakészen nyilvántartják a munkavállalási engedéllyel rendelkezők számát.

A státustörvény hatályba lépése és főleg a magyar-román kormányfői egyetértési nyilatkozatban foglaltak aláírása után – amire 2001 végén került sor – sokan hangot adtak félelmüknek a külföldi magyarok beözönlésétől. Emiatt a gazdasági miniszter 2002-ben először élt azzal a jogával, hogy maximalizálja az engedéllyel foglalkoztatható külföldiek létszámát. Az év elején kiadott közleménye szerint 2002-ben Magyarországon egyidejűleg összesen legfeljebb 81 ezer külföldi foglalkoztatható munkavállalási engedéllyel. Ezt a kvótát úgy határozták meg, hogy figyelembe vették az előző évben betöltetlen munkahelyek havi átlagos számát, a már kiadott munkavállalási engedélyek mellett. Az eddig eltelt idő tapasztalatai nem igazolják az előzetes félelmek megalapozottságát, miután a kvóta kihasználása messze elmarad a várakozásoktól.

2002 közepén az *állami foglalkoztatási szolgálat* nyilvántartásában 467 magánközvetítő és 180 munkaerő-kölcsönző szervezet szerepelt, beleértve a fejtudás cégeket is. Az *állami foglalkoztatási szolgálat* előnye velük szemben, hogy:

21 A külföldiek magyarországi foglalkoztatásának szabályait a 7/1991. (X. 17.) MüM-rendelet fektette le. Ezt felváltotta a Szociális és Családügyi Minisztérium 2000. január 1-jétől hatályba lépett 8/1999. (XI. 10.) rendelete, valamint az ezt módosító 2/2002. (I. 29.) GM–KüM–ISM együttes rendelet, amely 2002. február 1-jétől hatályos.

22 2001. évi LXXVIII. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény, a Bér garancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvény, a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi IL. törvény, valamint a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény módosításáról, 1§(2) bekezdés, hatályos 2002. január 1-től.

23 2000. évi LXXXIX. törvény egyes miniszterek feladat és hatáskörének változásával összefüggésben szükséges törvénymódosításokról, hatályos 2000. június 26-tól. Ez a hatáskör a 2002. évi XI. törvény értelmében – amely a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szól – a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszterhez került.

- országos lefedettséggel, egységes szabályok szerint működik; az ország legnagyobb munkáltatói, illetve munkavállalói adatbázisával, képzett szakembergárdával, egységes infrastruktúrával rendelkezik
- egyedül neki van lehetősége az álláskeresőknek komplex szolgáltatást nyújtani, mivel a közvetítői tevékenység közvetlenül kapcsolható más aktív munkaerőpiaci eszközökhöz.

Versenyhátrányt jelentenek viszont az állami munkaközvetítés meglévő gyengeségei, nevezetesen:

- a közvetítéshez szükséges adattartalom hiányos (mind a munkaerőigények, mind pedig az álláskeresők oldaláról), bővítésre szorul,
- a jelenlegi szoftver használata nehézkes, a meglévő információk előhívása az adatbázisból körülményes (kompetenciák, referenciák), a számítógépes program szolgáltatásai korlátozottak,
- a közvetítők közvetíthetősége, illetékességi szintje korlátozott – pályaismeretük és belső képzésük hiányosságai miatt,
- a közvetítőre az elmúlt években egyre több adminisztratív feladat hárult, a közvetítői tevékenység rovására,
- a közvetítés, vállalati kapcsolattartás technikai segédeszközei (mobil telefon, gépkocsi, képességvizsgáló eszközök) hiányosak,
- a módszertani fejlesztések elmaradtak.

Az *állami foglalkoztatási szolgálat* fejlesztési stratégiája és a PHARE-program keretében megvalósuló modernizációja remélhetőleg megoldást ad ezekre a problémákra.

Az elmúlt évtizedben az állástalanok egyre nagyobb hányada hagyta el a munkanélküli-regisztrert, egyfelől az ellátórendszer feltételeinek fokozatos szigorodása, másfelől az elhelyezkedés kilátástalansága miatt. A foglalkoztatás bővítése ugyanakkor az inaktív munkába vonását is feltételezi, ők azonban az *állami foglalkoztatási szolgálat* számára elérhetetlenek. Ezért egyre több, a lokális munkaerőpiacon beágyazódott, a hátrányos helyzetű emberekkel jó kapcsolatot ápoló alapítvány, egyesület, közhasznú társaság is bekapcsolódott a munkaerőpiaci szolgáltatások nyújtásába. Ezt a folyamatot erősíti, hogy az FtL. lehetőséget ad arra, hogy a munkaügyi központ támogatásban részesítsen olyan külső szervezeteket, amelyek a munkaerőpiaci szolgáltatásokat a rendeletben<sup>24</sup> meghatározott szakmai feltételek mellett nyújtják. E támogatás célja, hogy elősegítse a munkaerőpiaci és foglalkozási információk hozzáférést 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).

Sajnálatos módon a munkaközvetítést nem lehet más szervezetre átruházni. Holott az elmúlt tíz évben a munkanélküliség enyhítésében, a fog-

*Non-profit szervezetek a munkaközvetítésben*

24 30/2000. (XI. 15) GM sz. rendelet a munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról.

lalkoztatás bővítésében *sajátos munkamegosztás alakult ki a három szektor között*. A *versenyszféra* munkáltatói a legkvalifikáltabb munkaerőt, illetve piacképes tudással rendelkező munkanélkülieket válogatják ki és alkalmaz-  
 zák. Az *állami foglalkoztatási szolgálat* azokra a munkanélküliekre koncent-  
 rál, akik együttműködnek vele (regisztráltatják magukat), s akiket az Flt.  
 biztosította egyedi aktív eszközökkel tudnak képezni, átképezni, támoga-  
 tott munkahelyhez, illetve önfoglalkoztatási lehetőséghez juttatni. A munka-  
 erőpiaci orientációjú *nonprofit szervezetek* zöme ugyanakkor a munkaerő-  
 piac s így a társadalom perifériájára sodródott, hátrányos helyzetű (tartósan  
 állás nélkül lévő, regisztrálatlan munkanélküli, illetve inaktív) emberek  
 körében vállal és végez mással nem pótolható szerepet a foglalkoztatható-  
 ság javítása és a foglalkoztatás bővítése érdekében.

A probléma: a munkaerőpiaci szolgáltatásokat nyújtó és helyi foglalkoz-  
 tatásfejlesztő nonprofit szervezetek kiépültsége rendkívül egyenetlen; a na-  
 gyobb városokban elegendő van belőlük, a kistelepüléseken viszont alig. A  
 továbbblépéshez fokozatosan létre kell jönniük azoknak a jogszabályi, pénz-  
 ügyi és személyi feltételeknek, amelyek lehetővé teszik a településtípusok  
 szerinti kiegyenlítődést és a szektor szakmai megerősítését.

## 6.2. Munkaerőpiaci szolgáltatások

A munkaközvetítés is szolgáltatás, noha az erre vonatkozó szabályok sokkal  
 komplexebbek, és – mint láttuk – korábban, illetve több helyen jelentek  
 meg, mint az úgynevezett szolgáltatási rendelet. Ugyanakkor az utóbbi is  
 tartalmaz rendelkezéseket az előbbire vonatkozóan, amennyiben részlete-  
 sen szabályozza az *állami munkaközvetítési eljárást*.

A munkaerőpiaci szolgáltatásokat az 1999. évi CXXII. törvény 4. §-a  
 építette be az Flt.-be (13/A §), amelynek rendelkezései 2000. február 1-  
 jétől hatályosak.<sup>25</sup> A szabályozás alapelve, hogy a munkaerőpiaci szolgálta-  
 tásokat a munkanélküliek, a munkaadók és a munkavállalók (továbbra is)  
*ingyenesen* vehetik igénybe. Milyen szolgáltatásokról van szó?

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

– *Munkaerőpiaci tanácsadás*: a munka-, pálya-, álláskeresési, rehabilitáci-  
 ós, pszichológiai, helyi (térségi) foglalkoztatási tanácsadást, ezen belül a  
 pályaválasztási és pályamódosítási tanácsadói tevékenységet, az egyéni ál-  
 láskeresési tanácsadást, az álláskeresési módszerek oktatását és az álláskere-  
 ső klubot fogja át.

*Az állami munkaközvetítés  
 alap-feladatai*

<sup>25</sup> Ezt a címet egy miniszteri ren-  
 deletnek kellett megtölteni tartal-  
 lommal, amit a gazdasági minisz-  
 ter adott ki. A 30/2000. (IX. 15.)  
 GM. sz. rendelet a munkaerőpiaci  
 szolgáltatásokról, valamint az  
 azokhoz kapcsolódóan nyújtható  
 támogatásokról a kihirdetést kö-  
 vető 30. napon lépett hatályba.

– *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:

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

a) rendelkezik a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel, és

b) a kirendeltséggel kapcsolatot tart.

2. A kapcsolattartás azt jelenti, hogy:

a) mérlegeli a számára javasolt foglalkoztatási lehetőség elfogadását, és ennek eredményéről tájékoztatja a kirendeltséget;

b) a kirendeltség által meghatározott időpontban, de legalább háromhavonta 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 munkáltató álláskereső közvetítését kérheti olyan, foglalkoztatásra irányuló jogviszony keretében ellátandó tevékenység végzésére is, amelyre vonatkozóan bejelentési kötelezettsége nem áll fenn. A munkaerőigény a bejelentés napjától számított legfeljebb 60 napig érvényes.

Lehetőség nyílik a szolgáltatások nyújtása alatt keresetpótló juttatás megállapítására, de csak két szolgáltatás esetén: az intenzív álláskeresőt elősegítő szolgáltatás időtartamára, valamint az álláskereső klub csoportos foglalkozásain való részvételért.

Az *intenzív álláskereső* támogatását az Flt. 1999. január 1-jén vezette be. Ennek célja, hogy a munkanélkülieket a munkába állást segítő szolgáltatások igénybevételére és a betöltetlen munkahelyek felkutatására ösztönözze. A támogatást az a munkanélküli (pályakezdő) veheti igénybe, aki a munkaügyi központtal való együttműködés keretében – igazoltan – maga is aktívan részt vesz az álláslehetőségek feltárásában.

Az *álláskereső klubok* funkciója hasonló az előbbihez. Céljuk az egyéni aktivitás motiválása az álláskeresőben, tréningek szervezése az álláskeresői módszerek megismertetésére, az önéletrajzírás megtanítása, a kapcsolatfelvétel segítése a munkáltatókkal. A munkaügyi központok 2001-ben 174 háromhetes álláskereső klubfoglalkozást indítottak, összesen 1992 fő részvételével. Emellett 290 rövid (3–7 napos) álláskeresői tréninget szerveztek

*Intenzív álláskereső,  
álláskereső klubok*

5407 fő részére, továbbá 18 137 egyéni álláskeresési foglalkozást tartottak. A különböző programokba együttesen mintegy 25 ezer fő kapcsolódott be.

Az utóbbi szolgáltatásokat igénybe vevő személyek anyagi támogatásakor a rendeletalkotók abból indultak ki, hogy a keresetpótló juttatás rendszeres pénzbeli ellátás, amit az Ft. 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 munkanélküli-járadék alsó határával megegyező mértékben állapítja meg a rendelet. Ez a juttatás mérlegelési jogkörben adható, megállapításáról a munkaügyi kirendeltség határozattal dönt.

A folyósítás időtartamának alsó határa: álláskereső klub esetén érje el legalább a 15 napot, intenzív álláskeresés esetén 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.

### 6.3. Munkaerőpiaci képzés

A munkaerőpiaci képzés támogatása többféle célt szolgál, ezek:

- a munkáltatói igényekre alapozott munkaerőpiaci képzés, átképzés révén a munkanélküli személyek mielőbbi munkába helyezésének elősegítése;
- a munkaviszonyban álló, de munkanélküliséggel veszélyeztetett egyéneknél preventív jellegű képzéssel, átképzéssel a munkáltatónál más munkakörben való továbbfoglalkoztatás (vagy munkanélkülivé válás esetén a gyors elhelyezkedés) lehetőségének megteremtése;
- a munkanélküliek elhelyezkedési esélyeinek perspektivikus javítása korszerű szakmai és kiegészítő ismeretek átadásával, a tudásanyag bővítésével és konvertálhatóbbá tételével, a munkaerőpiaci érték és mobilitási készség növelésével;
- az alacsony iskolai végzettségű, szakképzetlen munkanélküli személyek felzárkóztató és –erre épülő – szakmai képzésével az elhelyezkedési esélyek javítása;
- a hosszabb ideje munka nélkül lévő, passzív és reményvesztett hozzáállást tanúsító személyek számára új lehetőség teremtése, aktivitásuk újraélesztése, munkavállalási készségeik fejlesztése.

Az elégtelen munkaerő-kereslet miatt 1991–1994 között a fenti célok közül hangsúlyossá vált, hogy a képzésbe vonás útján is csökkenjen a munkanélküliség, és a képzés járuljon hozzá a résztvevők munkaerőpiaci esélyeinek javításához. Emellett – ahol igény volt rá – támogatták a munkahelymegtartó képzést és a munkaerőpiaci igények kielégítésére szervezett kép-

*A munkaerőpiaci igényeihez igazodó képzés*

zést is. Ezek a hangsúlyok meglehetősen spontán módon alakultak ki, ugyanis mind a Munkaügyi Minisztérium, mind pedig az Országos Munkaügyi Központ sokáig adós maradt annak a módszertani anyagnak az elkészítésével, amelynek a képzésekkel kapcsolatos elméleti és gyakorlati tudnivalókat kellett volna összegegyeztetnie. Ez 1994-re fogalmazódott meg; erre az évre tehető a munkaerőpiaci igényekre tudatosan építő képzési rendszer létrejötte (a munkaerőpiaci prognózisok felhasználásával). Ettől kezdve felgyorsult a jogosultsági feltételek, képzési struktúrák, képzési tartalom intézményesítésének jogszabály-alkotási háttere. Egyidejűleg új alapokra helyeződött a munkaügyi szervezet és a képzőszervezetek, szakképző iskolák közötti együttműködés, elindult az iskolarendszerű szakképzés intézményeinek és a szakiskoláknak a bevonása a munkaerőpiaci képzésbe. Országos hálózattá fejlődtek a regionális munkaerő-fejlesztő központoknak a kilencvenes évek elejétől folyamatosan szaporodó egységei is.

A téma kapcsán utalni kell arra, hogy az egész életen át tartó tanulás elősegítése a munkahely megtartásának és megszerzésének ugyancsak fontos eszköze, aminek az alapjait a 2001 végén megszületett felnőttképzési törvény fektette le. Célja, hogy a felnőttkori tanuláshoz és képzéshez való hozzáférés szabályozott lehetőségei a társadalom minden tagja számára elérhetővé váljanak, s hogy a korábbi tanulmányok során megszerzett tudás minél nagyobb mértékben legyen beszámítható a későbbi tanulmányokba. A felnőttképzésben egyre nagyobb szerephez jutnak a helyi közösségekben rendelkezésre álló nem formális és informális tanulási lehetőségek, mint például az információs írástudás elterjesztését elősegítő teleházak vagy a közművelődési intézményhálózat által nyújtott lehetőségek.

A munkanélküliség megelőzésében, valamint a munkában állók alkalmazkodó képességének növelésében kulcsfontosságú szerepe van a *vállalati képzésnek* is. Ennek ösztönzésére 2001-ben törvénymódosítással lehetővé vált, hogy a vállalatok az általuk fizetendő szakképzési hozzájárulásnak a korábbiaknál nagyobb részét (az 1,5 százalékos járulékból 0,5 százalékot) fordíthassák saját munkavállalóik képzésére, ami jelentősen elősegítheti a vállalati képzés területén meglévő lemaradás felszámolását. A magyar foglalkoztatottak közül ugyanis csak feleannyian részesülnek munkahelyi képzésben, mint az Európai Unióban (EU-átlag: 8,4 százalék), sőt az Európai Bizottság 2001-es felmérése szerint Magyarország a csatlakozni kívánó országok rangsorában is csak a mezőny második felében található.

A legtöbb munkanélkülit mozgósító aktív munkaerőpiaci eszköz 1991–1994 között a képzés volt. Ezt követően a képzésben résztvevők száma átmenetileg jelentősen visszaesett. Ennek oka 1995-ben a finanszírozási források nagyrányú megcsappanása volt, 1996-ban pedig az, hogy nyilvánosságra kerültek a képzési programok monitoring-eredményei, amelyek az elhelyezkedési arányok tekintetében rendkívül kedvezőtlen képet mutat-

tak. A képzésben résztvevők növekedési üteme ismét felgyorsult 1997-től, 2002-ben pedig – létszámhatását tekintve – újra az első helyre került az aktív eszközök között.

A képzési programokba a munkanélküliek mellett bekapcsolódhatnak azok a munkaviszonyban álló személyek is, akiknek várhatóan egy éven belül megszűnik a munkahelyük, illetve akik csak a képzés mellett tudják megtartani a munkahelyüket, vagy közhasznú foglalkoztatásban vesznek részt. Ezzel a vizsgált időszakban mindvégig nagyon kevesen éltek: 1992-ben 3500-an, 1999-ben 4400-an, 2001-ben pedig 5300-an, ami nem több, mint a képzésben résztvevők összlétszámának 4–6 százaléka.

A munkanélküliek a képzés ideje alatt *keresetpótló juttatásban* részesülhetnek. Ennek összege 1991–1996 között a folyósítás első szakaszában járó munkanélküli-járadék 110 százaléka volt, a tanköteles korúaknál a minimálbér 15 százaléka, a pályakezdőknél pedig az ő segélyük 110 százaléka. A képzés ideje alatti magasabb ellátmány azon a logikán alapult, hogy azokat, akik vállalják a tanulást, honorálják többlet-erőfeszítéseikért. Az évtized közepére annyian jelentkeztek képzésre, hogy a tanulásra ösztönzést tovább már nem látszott indokoltnak fenntartani. Ezért először a pályakezdők, majd a felnőtt munkanélküliek esetében is felhagytak a tanulásra ösztönzéssel.

1997. január 1-jétől a keresetpótló juttatás összege azonos a munkanélküli-járadék alsó határával, pályakezdő munkanélküliek esetében pedig képzési támogatásként a munkanélküli-járadék alsó határának 20–40 százaléka közötti összeg állapítható meg. Ha a képzésben részt vevő személy munkanélküli-járadékban részesül, részére keresetpótló juttatás nem adható, hanem a munkanélküli-járadékot kell tovább folyósítani. Ha viszont a munkaügyi központ által felajánlott képzésben részt vevő személy a képzés időtartama alatt a munkanélküli-járadék folyósítási időtartamát kimeríti, őt a képzés hátralévő időtartamára keresetpótló juttatásban kell részesíteni.

Az Ft. 1997. január 1-jén hatályba lépett módosított változata eltörölte azt a rendelkezést is, amely a munkaügyi szervezet kötelességévé tette a tankötelesek befogadását a munkaerőpiaci képzésbe. Ezzel a szakma régi vágya teljesült, hiszen kezdettől fogva általános volt az a meggyőződés, hogy a tankötelezettekről az iskolarendszernek kell gondoskodnia.

A munkaviszonyban állók képzését általában a munkaadó kezdeményezi. Támogatásként – mérlegelési jogkörben – a tanfolyam költségeihez való hozzájárulás és a képzés miatt kiesett időre keresetkiegészítés állapítható meg. Ennek összege a képzés ideje alatt elért kereset és az átlagkereset különbözetéig terjedhet. A képzéssel kapcsolatos költségek közül a képzésben részt vevő személy részére az utazás, a szállás, az élelmezés költségei részben vagy teljes mértékben megtéríthetők.



1998. július 1-jétől annak a munkaadónak, aki támogatott képzésben részt vevő, megváltozott munkaképességű személy gyakorlati képzéséről gondoskodik, megtéríthetők azok az igazolt többletköltségei, amelyek a megváltozott munkaképességből adódnak.

Közismert, hogy 2000. február 1-jétől a munkanélküli-járadék folyósítási idejének felső határa 360 napról 270 napra csökkent. Új eleme lett a járadékidő megállapításának, hogy azok a munkanélküliek, akik a munkaügyi központ által támogatott képzésüket még a járadékfolyósítás ideje alatt, de legkésőbb annak 180. napjáig megkezdik, a képzés idejére, de legfeljebb egy évre (a képzés megkezdésétől számított 365 napra) járadékban részesülhetnek. 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, eredményes munkára találnak a munkaerőpiacon. Ez támogatásra méltó szándék.

Egy közelmúltban készült kutatás azonban kimutatta, hogy „a képzésekhez kapcsolódó szabályok éppen a munkanélküliség által legveszélyeztetettebb csoportok számára teszik nehezen elérhetővé a képzést.

- A képzés nem lehet hosszabb, mint egy év, és hetente legalább 20 órának kell lennie.
- A képzési támogatást csak regisztrált munkanélküliek kaphatják, akik képzés mellett nem dolgozhatnak, még alkalmi munkában sem.
- A képzések túlnyomó többségét a képzőintézmények székhelyén bonyolítják le, a kistérségek felénél több térségben, illetve térségközpontban soha sincs semmilyen típusú képzés. Akik képzésben kívánnak részt venni, és nem a képzés helyén laknak, azoknak kétszer fél-másfél órát kell utazniuk.

Egy átlagos ipari, építőipari, szolgáltatóipar szakképzés 1500–1800 órát igényel, általában 40:60 százalékos elmélet–gyakorlat megosztással. 1650 óra, 45 tanulási héttel számolva heti 37 órás tanulási-részvételi időt követel. Ez az intenzitás messze meghaladja az iskolai képzés intenzitását. Azt várnánk tehát az olyan szocio-kulturális környezetből jött munkanélkülitől, aki az általános iskola elvégzése után nem került szakmunkásképzőbe, hogy ilyen intenzív képzésben vegyen részt?” (Dávid, 2002, 8. o.)

2001. július 1-jétől újból módosították az Flt.-t, amely a képzés témakörét is érintette.<sup>26</sup> Egyfelől kibővítették a képzési támogatásban részesülők körét a gyermek gondozása céljából hosszabb ideig fizetés nélküli szabadságon lévő, valamint a gyermekgondozási támogatásban, ápolási díjban részesülő személyekkel, akik a munkahelyüktől való távollét megszűnését követően fokozottan ki vannak téve a munkanélkülivé válás veszélyének.

2002 tavaszán – a KSH munkaerő-felméréséhez kapcsolódva – statisztikai kutatást bonyolítottunk le a gyēs-gyēd-gyeten lévők körében, amely-

*Kedvezmények a képzésben résztvevőknek –*

*– és a kiszorulók*

26 2001. évi XXIV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló törvény módosításáról, 2. §. Kihirdetve 2001. június 6-án, hatályos: 2001. július 1-jétől.

ben többek között arra is rákérdeztünk, hogy a kismamák ismerik-e ezt a lehetőséget, illetve éltek-e vele. Nos, az érintettek csupán 53,7 százaléka tud arról, hogy a munkaügyi központ által felajánlott vagy elfogadott képzésben való részvételért támogatásban részesülhet, s aki ismerte, azok közül is csak 16,3 százalék használta ki ezt a lehetőséget. Voltak akik jelezték, hogy a gyermekgondozás alatti képzésen azért nem tudnak részt venni, mert például nem olyan óraszámban indítanak tanfolyamot, mint amit a jogszabály előír (Frey, 2002).

A törvény szerint a gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban, terhességi gyermekágyi segélyben, gyermekgondozási díjban vagy ápolási díjban részesülők képzése akkor támogatható, ha:

- a képzés időtartama hetente nem haladja meg a húsz órát,
- a gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban részesülő személy képzése a gyermek másfél éves korának betöltését követően kezdődik meg, valamint
- a gyeken, gyeten lévők keresőtevékenységet nem folytatnak.

A gyermek nevelése, illetve hozzátartozó ápolása miatt ellátásban részesülőknek képzési támogatásként csak a képzési költségek megtérítésére van mód. Ennek indoka az, hogy ezen személyek az egyéb jogszabályokban meghatározottak szerint ellátásban részesülnek, azaz jövedelemmel rendelkeznek.

A pályakezdő munkanélkülieket is érintette a törvénymódosítás. Mint már szó volt róla, 2001. július 1. előtt csak a munkanélküli-járadék 20–40 százalékát kitevő képzési támogatásban részesülhettek. Az új szabályok alapján ők is magasabb összegű ellátásra jogosultak: a keresetpótló juttatás esetükben is azonos a munkanélküli-járadék alsó határával.

A munkanélküli két lehetőség közül választhat, ha képzésbe szeretne kerülni, és a képzését a kirendeltség is indokoltnak tartja. 1. A munkaügyi központ által meghirdetett szakirányokban jelentkezik csoportos tanfolyami képzésre; vagy 2. maga keres az általa elképzelt és a kirendeltség által elfogadott képző intézményt és képzést. Az előbbi a csoportos (ajánlott) képzés, ami általában teljes költségtérítéssel jár és a munkanélküli keresetpótló juttatásban is részesül. A másik az egyéni (elfogadott) képzés, ahol várják az egyénnek is hozzá kell járulnia anyagilag, és a keresetpótló juttatás sem garantált. Az 5. táblázat azt mutatja, hogy a kilencvenes évek eleje óta több mint háromnegyedről alig kétharmadra csökkent a csoportos tanfolyamokra beiskolázottak aránya az egyéni képzésben résztvevők javára. Ez a folyamat kifejezetten kedvező a monitoringvizsgálat szemszögéből, amely azt mutatja, hogy az egyéni képzésből kikerülők közül többen jutottak álláshoz, mint a csoportos tanfolyamot végzetek, ráadásul az egy főre jutó ráfordítás az előbbi esetben lényegesen kevesebb, mint az utóbbiban.

*Az egyéni képzés előnyei*

5. táblázat: Munkanélküliek száma és aránya az ajánlott és elfogadott képzésekben

Képzés típusa	1992		1994		1998		2000		2001	
	ezer fő	százalék	ezer fő	százalék	ezer fő	százalék	ezer fő	százalék	ezer fő	százalék
Ajánlott képzés	43,8	77,0	66,2	74,1	48,6	64,4	56,4	63,9	57,1	62,4
Elfogadott képzés	13,1	23,0	23,1	25,9	26,9	35,6	31,8	36,1	34,4	37,6
Összesen	56,9	100,0	89,3	100,0	75,5	100,0	88,2	100,0	91,5	100,0

Forrás: a Foglalkoztatási Hivatal adatai.

Az 1994–2000 közötti években képzésből kikérülő munkanélküliek elhelyezkedési arányai egyik évben sem érték el az 50 százalékot, így az eredmények nem adnak elégedettségre okot. Mindazonáltal mind a monitoring indikátorait, mind pedig a képzési struktúra megváltoztathatóságának korlátlan voltát illetően komoly kétségek merülhetnek fel. Ami az előbbit illeti, sokan és sokszor megfogalmazták már a következőket.

1. Három hónap (a képzés utáni követővizsgálat időpontja) rövid a képzés megtérülésének bizonyításához.

2. A monitoring nem tesz különbséget az eltérő típusú képzések között, márpedig:

- egy felzárkóztató képzésnek nem célja a közvetlen munkába helyezés,
- a munkaerőpiac várható igényeire épülő képzés eredménye ilyen rövid idő alatt nem derülhet ki (OKJ-képzés tartós megoldást garantál),
- a betanító képzésben résztvevőket nem veszik figyelembe az értékelés során,
- konkrét munkaerőpiaci igényre épülő képzés esetén jogos követelmény az azonnali elhelyezkedés.

3. Ellentmond egymásnak a munkaügyi szervezettel szemben támasztott kettős követelmény, amely egyfelől a képzésből kikerülőket három hónapon belüli elhelyezését várja, másfelől viszont minden munkanélkülinek esélyt követel a felzárkózáshoz.

A másik téma kapcsán pedig meg kell említeni, hogy annak ellenére, hogy a csoportos képzés eredményei rosszabbak az egyéninél, az átállás tömegesen nem megvalósítható, mert az utóbbi:

- szórványigényeket elégít ki,
- nem tervezhető,
- azonos szakirányban drágább, és
- nehéz a színvonal garantálása.

Arra a kérdésre, hogy vajon a képzés javította-e az abban résztvevők munkaerőpiaci esélyeit azokhoz képest, akiket semmilyen aktív programba nem vontak be, csak nettó hatásvizsgálatok adhatnak választ. Ilyenekre az elmúlt évtizedben három alkalommal, 1993-ban, 1994-ben és 1997-ben került sor (*Godfrey–Lázár–O’Leary*, 1993; *O’Leary*, 1994, 1998). E kutatá-

sok adatai szerint a munkaerőpiaci képzésből kikerülők 1993-ban 19 százalékkal, 1997-ben pedig 15–17 százalékponttal nagyobb arányban tudtak elhelyezkedni azoknál, akik semmilyen aktív eszköztámogatásban nem részesültek. A munkaerőpiaci képzések tehát hosszabb távon nagyobb és tartósabb foglalkoztatottsághoz vezetnek, mint amire azoknak a munkanélkülieknek van esélyük, akik az aktív munkaerőpiaci programokból ki-maradnak.

#### 6.4. Közhasznú foglalkoztatás

A képzéstől az első helyet – az abban résztvevők létszámát tekintve – a közhasznú foglalkoztatás vette át 1995–2000/2001. között, aminek az a *funkciója*, hogy:

- a munkaügyi központok által felkínált állások számát gyarapítsa,
- tegye lehetővé a munkavállalási hajlandóság tesztelését,
- jövedelemhez juttassa azokat, akik kimerítették jogosultságukat a munkanélküli-ellátásra,
- más lehetőség hiányában tegye lehetővé a munkanélküli-ellátáshoz szükséges munkaviszony megszerzését,
- munkaalkalmat kínáljon azoknak, akiknek az elhelyezkedése normál (nem támogatott) állásokban kilátástalan,
- és lehetőséget adjon a munkahelyi tapasztalatszerzésre, s ezáltal az egyéni elhelyezkedési esélyek növelésére.

*A legnépesebb program...*

A közhasznú foglalkoztatás jogszabályi feltételei az évek során igen gyakran változtak. Az alapszabály úgy szólt, hogy „az a munkáltató, aki munkanélkülit a lakosság vagy a település általános szükségleteit kielégítő területen közhasznú munkavégzésre alkalmaz, kérheti a foglalkoztatásból eredő közvetlen költségei legfeljebb 70 százalékának a megtérítését, ha a szolgáltatás ellenértékeként díjazásban nem részesül. Ennek forrása a megyei munkaügyi központokhoz decentralizált foglalkoztatási alap(rész).” *Flt. 1991. évi változatában megfogalmazott.* Mivel a szegényebb önkormányzatoknak nehézséget okozott a 30 százalékos költségérzszesedés előteremtése is, 1994. április 1-jétől 90 százalékra nőtt az Foglalkoztatási Alap támogatásának aránya azokon a településeken, ahol a megyei munkaügyi tanácsok ezt indokoltnak tartották. A közhasznú munkavégzés költségei között a bérek és járulécai, a munka- és védőruha-juttatás költségei, a szerszámok, továbbá a munkásszállításból és az irányítási többletfeladatokból adódó ráfordítások számolhatók el.

A törvény értelmében a közhasznú foglalkoztatás keretében felajánlott munkakört csak akkor köteles elfogadni a munkanélküli, ha a felajánlott kereset eléri a mindenkori minimálbért, továbbá megfelel a munkanélküli szakképzettségének, illetve szakmai gyakorlatának. Lehetőség van a köz-

hasznú munkavégzés más munkaerőpiaci eszközökkel való kombinálására is. Amennyiben például a munkanélküli vállalja, hogy részt vesz a munkaügyi központ által felajánlott képzésben, ennek költségeit szintén az Foglalkoztatási Alap állja.

A közhasznú foglalkoztatás alkalmazásakor és értékelésekor kezdetben egyaránt zavart okozott, hogy hiányos és elnagyolt volt a definíciója. A vonatkozó törvényi paragrafus és a kapcsolódó jogszabályok a közpénzek felhasználásakor megkövetelhetőnél nagyvonalúbban szabályozták a támogatott foglalkoztatás feltételeit. Nem írták elő például, hogy csak a munkaügyi központok által kiközvetített, regisztrált munkanélküliek vehetnek részt közhasznú munkavégzésben, azok is csupán átmeneti jelleggel. Nem létezett olyan kikötés sem, amely kizárólag pótlólagos munkaalkalmak bővítéséhez adott volna támogatást, megtiltva ezzel a meglévő munkahelyek átválthatóságát közhasznú foglalkoztatásra.

Ezeket a hézagokat előbb a munkaerőpiaci szervezetre vonatkozó belső utasítással pótolták, 1994-ben pedig sor került az Ft. megfelelő korrekciójára is. Ennek eredményeként kimondták, hogy ugyanazt a munkanélkülit folyamatosan legfeljebb egy évig lehet közhasznú munkán alkalmazni. Ezen persze könnyen túltették magukat a munkáltatók, mégpedig úgy, hogy minden évben 30 napra megszakították a foglalkoztatottak munkaviszonyát. Csak az Ft. 1999. január 1-jétől hatályos módosítása hozott változást. Az új szabályok alapján ugyanazon munkavállaló közhasznú munkásként történő foglalkoztatása csak akkor támogatható korábbi közhasznú foglalkoztatásának megszüntetését, illetve megszűnését követő két éven belül ismételen, ha a közhasznú munkára történő közvetítés időpontjában nem jogosult munkanélküli-járadékra. A járadékra való jogosultság önmagában elegendő ahhoz, hogy az illető munkanélküli a kérdéses két éven belül ne lehessen közhasznú munkára kiközvetíteni. További követelmény, hogy a közhasznú foglalkoztatással a statisztikai állományi létszámnak bővülnie kell, a munkavállalásnak pedig munkaviszony keretében kell megvalósulnia.

1994. február 1-jén lépett hatályba a szociális törvénynek az a kiegészítő rendelkezése, amely a jövedelempótló támogatásban részesülőknél is előírta, hogy el kell fogadniuk az önkormányzat által felkínált közhasznú munkát. Ebben az esetben a felajánlott állás követelményszintje a munkanélküli iskolai végzettségénél eggyel alacsonyabb lehetett, a felkínált bérnek pedig el kellett érnie legalább az öregségi nyugdíj legkisebb összegét. A törvény kimondta, hogy amennyiben ezt a munkavégzési lehetőséget a munkanélküli elutasítja, hat hónapra kizárható a segélyezettek köréből.

1995-től a gazdasági stabilizációt szolgáló törvénycsomag szociális törvényre vonatkozó része a jövedelempótló támogatás korábban korlátlan időtartamát 24 hónapra rövidítette. Ez 1995. július 1-jén lépett hatályba. A támogatás meghosszabbítását 1996 végéig megkönnyítette egy átmeneti

rendelkezés, amely 90 napi munkavégzéshez kötötte a jövedelempótló támogatás megszerzését újabb két évre. 1997. január 1-jétől ehhez már 180 napos munkaviszonyra volt szükség, aminek teljesítése ismételt munkanélkülivé válás esetén 45 napi járadékot biztosított. Ha ez alatt sem sikerült az elhelyezkedés, és változatlanul fennálltak a jogosultság feltételei, a jövedelempótló támogatás újból folyósítható lett, maximum két évig.

Az 1995. évi törvénymódosítás az önkormányzatok számára is új helyzetet teremtett. Mind nagyobb lett a veszélye annak, hogy a normál (támogatás nélküli) állásba bekerülni képtelen, s a minimálisan előírt 90 napot teljesíteni nem tudó személyek kiesnek a jövedelempótló támogatásból, s az általános segélykeret terhére követelik majd a családjuk eltartásához szükséges alapjövedelmet. Az önkormányzatok tehát a korábbiaknál is nagyobb érdeklődéssel fordultak a közhasznú foglalkoztatás felé, hogy ügyfeleiket munkajövedelemhez juttassák, s ezzel tehermentesítsék az egyébként is nehéz helyzetben lévő szociális költségvetést. Ezt a törekvést anyagilag is segítette az a hárommilliárd forintos központi célkeret, amely kifejezetten azt szolgálta, hogy a jövedelempótló támogatást kimerítő munkanélküliek megszerezhesék a juttatás továbbfolyósításához szükséges legalább 90 napos munkaviszonyt. E változásoknak köszönhető, hogy 1995-ben már a közhasznú foglalkoztatás lett a legnépesebb munkaerőpiaci eszköz.

1997. január 1-jétől a jövedelempótló támogatásból kikerülőkhöz közhasznú foglalkoztatásának központi keretét decentralizálták a megyék között, ami miatt megszűnt az indoka a kétfajta közhasznú foglalkoztatás között különbségtételnek. Maga a probléma azonban természetesen továbbra is megmaradt. Azzal, hogy az újbóli jogosultság megszerzéséhez legalább fél év munkában töltött idő kellett, a közhasznú foglalkoztatottak száma ismét jelentősen visszaesett, a munkaviszony meghosszabbodásának a javára. Ennek ellenére 2000–2001-ig ez maradt a legtöbb aktív munkanélkülit befogadni képes aktív munkaerőpiaci eszköz.

*... a munkaerőpiac  
leghátrányosabb helyzetű  
csoportjainak*

Az ezredforduló körüli utolsó nagy beáramlásnak az a magyarázata, hogy a jövedelempótló támogatásban részesülők még annak – 2000. május 1-jei – megszüntetése előtt élni kívántak a közhasznú foglalkoztatás lehetőségével. Ezt követően a jövedelempótló támogatásban részesülők létszámának apadásával együtt zsugorodott a közhasznú foglalkoztatottak e speciális csoportja is. Az önkormányzatok részéről a figyelem egyre inkább a közcélú munkavégzésre terelődött, mert ennek megszervezését a törvény kötelezettségként írta elő számukra, továbbá ez tette jogosulttá a szociális segélyre a munkanélküli-ellátásból kiszorult munkanélkülieket.

Az Ft. 2000. február 1-jétől hatályos módosítása egyidejűleg kibővítette a támogatható, közhasznúnak minősülő tevékenységet körét, hogy önkormányzatok a korábbinál több munkanélkülinek tudjanak munkát biztosítani. E szerint nemcsak közfeladat, hanem az önkormányzat által önként

vállalt, a lakosságot, illetve a települést érintő feladat ellátása esetén is lehetőség nyílt a közhasznú munka támogatására.

A közhasznú munkavégzésben mindig is a munkaerőpiac leghátrányosabb helyzetű csoportjai vettek részt. A munkáltatók eleinte csak a településfenntartás és kommunális szolgáltatások területén ajánlottak számukra fizikai munkát. Idővel azonban növekedett a magasabb kvalifikációt igénylő munkakörökben foglalkoztatottak száma is, például a szociális gondozás, egészségügy, közművelődés, iskolai kiegészítő tevékenység és műemlékvédelem területén. A tevékenységfajták sokszínűvé válása ellenére a többség (77,7 százalék) 2001-ben is kommunális munkát végzett.

Mivel a közhasznú foglalkoztatás – legalább is a funkcióját tekintve – *átmeneti* jellegű elfoglaltságot biztosít a munkanélkülieknek, fontos kérdés, hogy milyen esélyük van a résztvevőknek a véglegesítésre, vagy arra, hogy más, nem támogatott álláshoz jussanak. Az eredmények lehangolóak. Az Országos Munkaügyi Központ által közzétett adatok szerint a közhasznú foglalkoztatottak minimális hányada (1994-ben 3,5 százalék; 1996-ban 1,9 százalék, 2000-ben 1,4 százalék alatt) tudta átváltani közhasznú státusát nem támogatott állásra. A véglegesítések elmaradásának többféle oka van. Mindenekelőtt az önkormányzatok szűkös anyagi helyzete, ami nem teszi lehetővé a státusbővítést. Sok munka szezonális jellegű, ami nem indokolja állandó foglalkoztatást. Végül a munkáltatók nem érdekeltek abban, hogy saját költségvetésükből finanszírozzanak olyan tevékenységeket, amelyekhez a munkaügyi központoktól támogatást kaphatnak.

Az 1992–1993-ban végzett, már idézett hatásvizsgálat a közhasznú foglalkoztatással kapcsolatban arra a meglepő következtetésre jutott, hogy az abban résztvevők normál állásban való elhelyezkedésének arányai lényegesen rosszabbak voltak, mint a hozzájuk hasonló összetételű (de aktív eszközökkel nem támogatott) regisztrált munkanélkülieké. (O’Leary, 1994) Ennek a kutatásnak a megismétlése 1997-ben hasonló eredményre vezetett: a közhasznú foglalkoztatottaknak 26 százalékkal kisebb volt az esélyük arra, hogy normál álláshoz jussanak, továbbá 21 százalékkal kisebb arányban voltak nem támogatott állásban a felmérés időpontjában (22 százalék), mint a kontrollcsoport tagjai (43 százalék). Ezek az eredmények az összetételbeli különbségek torzításait kiszűrő módszerrel készültek, tehát nem annak a következményei, hogy a közhasznú foglalkoztatottak a kontrollcsoportéhoz képest idősebbek, kevésbé iskolázottak, több közöttük a férfi, a fizikai munkás, a munkanélküliségét megelőzően munkaviszonnyal rendelkező, továbbá a tartós munkanélküli. (O’Leary, 1998)

Mindezek ismeretében csak rövid távú *kényszermegoldásként* fogadható el, hogy a közhasznú foglalkoztatás az egyik legelterjedtebb aktív munkaerőpiaci eszköz. Ez még akkor is így van, ha a nem támogatott munkák világába való visszakerülés minimális arányszámaival szembeállíthatók bizonyos

pozitívumok (például a munkán keresztüli jövedelemszerzés lehetősége; a közhasznú foglalkoztatottak munkakészségének megőrzése, fejlesztése; a foglalkoztatottak mentális egyensúlyának fenntartása, az elvégzett munka értéke) is.

### 6.5. Tartós munkanélküliek foglalkoztatását elősegítő bértámogatás

A tartós munkanélküliek foglalkoztatását elősegítő bértámogatás a célja, hogy az új munkaerő felvételével járó többletköltségek átvállalásával a munkaügyi szervezet arra ösztönözze a munkáltatót, hogy a támogatás lejártá után is tartsa meg a munkahelyi betanulás folyamatán túljutott munkanélkülieket.

Az Ft. a bértámogatást annak a munkáltatónak tette hozzáférhetővé, amelyik vállalta, hogy olyan munkanélkülit foglalkoztat, aki legalább hat hónapja (pályakezdők esetében három hónapja) nem tudott elhelyezkedni. A bérszubszenciót – amely kezdetben a kifizethető bér vagy a járulékok teljes összegéig vagy pedig az előbbi kettő feléig terjedhetett – legfeljebb egy évig folyósíthatta a munkaügyi központ ugyanazon munkanélküli foglalkoztatásához. A támogatás feltételei közé tartozott, hogy a munkáltató az új felvételt megelőző hat hónapban hasonló munkakörben létszámleépítést ne hajtson végre, és kötelezze magát arra, hogy ezt a támogatás befejezését követő három hónap alatt sem teszi meg. Az utóbbi rendelkezés később úgy módosult, hogy a munkanélküli személy támogatott foglalkoztatásának időtartama alatt hasonló munkakörben foglalkoztatott munkavállaló munkaviszonya a munkáltató működésével összefüggő okból, rendes felmondással nem szüntethető meg.

1995. január 1-jétől a tb-járulék átvállalásának a lehetőségét megszüntették, a támogatást pedig a kifizetendő munkabér 50–100 százalékára korlátozták. Egyidejűleg előírták, hogy a munkáltatót a támogatás fejében az alkalmazott tartós munkanélküli tekintetében a támogatás folyósítási időtartamának kétszeresét kitevő továbbfoglalkoztatási kötelezettség terheli. 1996-ban tovább szigorították a foglalkoztatás bővítését szolgáló támogatások igénybevételeének eljárási szabályait. Az 1996. július 24-én hatályba lépett MüM-rendelet értelmében a munkáltatói kérelemhez egy sor olyan mellékletet kell csatolni (például APEH-igazolás, tb-igazolás a befizetési kötelezettségek teljesítéséről), aminek beszerzése lassú és nehézkes.

A bürokráciát és a továbbfoglalkoztatási kötelezettséget sokan élesen kritizálták. Erre reagálva egy ponton engedtek a törvényhozók: 1997. július 1-jétől a korábbinak a felére csökkent az az időtartam, ami alatt a munkáltató a munkanélkülit a támogatás fejében köteles továbbfoglalkoztatni.

A támogatással felvett dolgozók létszámadatain jól nyomon követhető a jogosultsági feltételek hol szigorúbb, hol engedékenyebb meghatározása.

*A támogatással  
foglalkoztatottak*



1995-ig az igénybevétel meredeken ívelt felfelé, majd 1995-ben – részben a pénzforrások megcsappanása, részben pedig a továbbfoglalkoztatási kötelezettség meghosszabbítása miatt – drasztikusan visszaesett. A munkáltatókra háruló adminisztrációs terhek 1996-ban a bértámogatással foglalkoztattak számát tovább apasztották. 1997-ben ismét megélnékült az érdeklődés ezen eszköz iránt, amit előidézhetett az irreálisan hosszú továbbfoglalkoztatási kötelezettség időtartamának megfelelése. 2000–2001-ben újabb csökkenés tapasztalható. Ennek oka a kétszeri minimálbér-emelés, ami jelentősen megdrágította ennek az eszköznek az igénybevételét.

Az 1994-től elérhető monitoring-adatok az elhelyezkedési mutatók tekintetében elégedettségre adnak okot. Az 1994-ben, 1995-ben és 1996-ban – a befejezett programok nyomán követése óta – mindvégig 70 százalék fölötti volt azoknak az egykori tartós munkanélkülieknek az aránya, akik a kötelező továbbfoglalkoztatási idő letelte után 3 hónappal nem támogatott állásban dolgoztak. Az első eredményromlásra utaló jelek az 1997-ben befejezett támogatások során jelentkeztek, amelyek esetében a foglalkoztatási arány 66,3 százalék volt. Ez az 1999. évi monitoring adatai szerint 59,7 százalékra csökkent, 2000-ben viszont újra elérte az 1997-es szintet (66,9 százalék). Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy a munkáltatók értelemszerűen csak a náluk véglegesített dolgozókról nyilatkozhatnak, így feltételezhető, hogy a támogatásból időközben kilépők közül más munkáltatóknál elhelyezkedettekkel együtt jóval nagyobb a bértámogatásból kikerülők körében a nem támogatott munkakörben elhelyezkedettek aránya.

Ezt a feltételezést az 1997-ben végzett *nettó hatásvizsgálat* nem támasztotta alá. Ebből az derült ki, hogy a tartós munkanélküliek foglalkoztatásáért nyújtott *bértámogatásnak negatív nettó hozama van*, aminek mértéke a támogatás befejezését követő elhelyezkedési arányok tekintetében –11 százalék, a felmérés időpontjában történő foglalkoztatást illetően pedig –6 százalék. Holott a bruttó adatok az előbbire nézve 71 százalékos, az utóbbira pedig 79 százalékos foglalkoztatási arányt mutattak a bértámogatásból kikerülők esetében, ami 17, illetve 24 százalékkal magasabb eredmény, mint a kontrollcsoporté. Ha a munkaerőpiaci siker definícióját kiterjesztjük a támogatott munkahelyen történő munkavégzésre is, azt tapasztaljuk, hogy azoknak az aránya, akik a programból kilépve már voltak állásban az adatfelvételig, már csak –3 százalékos nettó hatást mutat, a felmérés időpontjában pedig –1 százalékot, azaz ebben az értelmezésben a bruttó és nettó hatás lényegében kiegyenlítődött. Ez is arra utal, hogy a munkáltatók határozottan kiválogatják a tartós munkanélküliek sokaságából a legjobbakat a bértámogatottak közé (O’Leary, 1998).

A jelentős negatív hozamot figyelembe véve, arra a következtetésre jutott O’Leary, hogy sok olyan munkanélküli, akinek a foglalkoztatásához támogatást adott az állam, e nélkül is el tudott volna helyezkedni.

## 6.6. Munkanélküliek vállalkozóvá válásának elősegítése

Ez az aktív munkaerőpiaci eszköz egyike azon keveseknek, amelynek jogsultsági feltételei az évek során lényegében változatlanok maradtak. A támogatást *munkanélküli-járadékban részesülő munkanélküliek* vehetik igénybe ahhoz, hogy megélhetésüket, foglalkoztatásukat vállalkozás alapításával vagy egy már működő gazdasági társaságba történő belépéssel maguk oldják meg. A vállalkozás útjára lépő munkanélkülieknek az FtL a következő támogatásokat helyezi kilátásba:

- a munkanélküli-járadék összegének megfelelő anyagi segítséget a kezdeti nehézségek áthidalásához, legfeljebb további hat hónapra;
- a vállalkozás elindításához igénybe vett szaktanácsadás költségeinek megtérítését, legfeljebb 50 százalékos mértékig;
- a vállalkozói tevékenység gyakorlásához szükséges tanfolyami képzés költségeiből maximum 50 százalék visszafizetését, továbbá
- hitel felvétele esetén a hitelfedezeti biztosítás költségei legfeljebb felének az átvállalását, maximum egyéves időtartamra.

E támogatások közül egyidejűleg több is igényelhető, de általában csak a járadék továbbfolyósítása iránt van érdeklődés.

A munkanélküliek vállalkozóvá válásához nyújtott támogatás egy viszonylag szűk és csökkenő körben, a munkanélküli-járadékban részesülők mindössze 0,7–1,6 százaléka körében segítette, illetve segíti az önálló egzisztenciateremtést. Ahhoz, hogy az önfoglalkoztatás több állástalan ember számára jelenthessen kiutat a munkanélküliségből, a támogatási formákat bővítették.

1997. január 1-jén bevezették az önfoglalkoztatás ösztönzését, amely eredetileg 500 ezer forintig terjedő kamatmentes tőkejuttatást biztosított a vállalkozói munkahely megteremtéséhez, viszonylag kedvező feltételek mellett. A törlesztést csak 19 hónap elteltével kellett megkezdeni, a teljes összeget pedig 60 hónap alatt visszafizetni. A támogatás pályázat útján igényelhető, amit azok a munkanélküliek nyújthatnak be, akik ezt megelőzően legalább három hónapig regisztrált munkanélküliek voltak. A támogatás elnyeréséhez saját forrással, valamint anyagi biztosítékkal is rendelkeznie kell a pályázónak.

2000-ben megváltozott a támogatás összege. A korábbi 500 ezer forint helyett a 2000. április 15-e után benyújtott pályázatokhoz már egymillió forintig terjedő visszatérítendő kamatmentes tőkejuttatás adható, valamint a tevékenység megkezdéséhez és folytatásához szükséges *szaktanácsadás* költsége is megtéríthető. Változás az is, hogy a támogatást a folyósítás befejezését követő *13. hónap kezdetétől* kell visszafizetni, az addig érvényes 19. hónappal szemben.

Az önfoglalkoztatói támogatást igénybe vevők száma folyamatos és dinamikus növekedést mutat. A bevezetés évében 1200-an részesültek benne, 1998-ban több mint háromezren, 2001-ben pedig hatezren. Erre egyébként azok is jogosultak, akik vállalkozóvá válást elősegítő támogatáshoz jutottak. Az utóbbiak aránya az önfoglalkoztatási támogatásban részesülők között 1997-ben 4,7 százalék, 1998-ban 13,5 százalék, 1999-ben pedig 15,8 százalék volt.

1998. július 1-jétől a vállalkozóvá válást segítő támogatást a legalább 40 százalékban csökkent munkaképességű és öregségi nyugdíjra nem jogosult, továbbá rokkantsági, baleseti-rokkantsági nyugdíjban, rendszeres szociális járadékban, átmeneti járadékban, bányászok egészségkárosodási járadékában nem részesülő munkanélküli is igénybe veheti, a következő eltérésekkel az általános feltételektől:

- a támogatást annak a munkanélkülinek is meg lehet állapítani, aki munkanélküli-járadékban nem részesül, illetőleg arra nem jogosult;
- a támogatás legfeljebb 12 hónapra állapítható meg, mértéke a munkanélküli-járadék alsó határa;
- a támogatás a munkaerőpiaci képzésben való részvétel esetén a képzési költség 100 százalékáig terjedhet.

2001-ben 97 fő élt ezzel a lehetőséggel, ez a létszám az előző évi kétszerese.

E támogatások – ha viszonylag szűk körben is – hatékony segítséget jelentenek az önálló egzisztencia megteremtésében, a munkanélküliség elkerülésében. Alátámasztják ezt a vállalkozóvá válás támogatását értékelő nettó hatásvizsgálat eredményei, miszerint a munkanélküliből lett vállalkozóknak 17 százalékponttal nagyobb arányban volt jövedelemszerző munkája átlagosan tíz hónappal a támogatás befejezését követően, mint a kontrollcsoport tagjainak. Az adatok különböző ismérvek szerint csoportosított feldolgozásának elemzése arra engednek következtetni, hogy a vállalkozóvá válás támogatása leginkább a 45 éven felüliek és azok újrafoglalkoztatását segítette, akik elvesztették előző munkahelyüket, továbbá akik magas munkanélküliséggel sújtott körzetekben élnek (*O'Leary, 1998*).

A vállalkozóvá válást segítő támogatások tömeges igénybevételére mégsem lehet számítani, mert ebben a körben különösen nagy gondot jelent a vállalkozás indításához szükséges saját forrás és a támogatás visszafizetéséhez szükséges biztosítékok előteremtése, nem is beszélve a vállalkozói képességek hiányának pótlásáról. Az is nehezíti e támogatási formák terjedését, hogy a vállalkozások indítása az elmúlt években jelentősen megdrágult, és az alapítással, illetve működtetéssel kapcsolatos adminisztráció egyre bonyolultabb.

## 6.7. Rövidített munkaidő foglalkoztatás

A rövidített munkaidő a német *Kurzarbeit* rosszul adaptált a hazai változata volt. A szakmai tévedést jelezte már a program magyar megnevezése is: „részmunkaidős foglalkoztatás támogatása”. Ez azért hibás, mert a normál munkaidőnél önkéntesen kevesebb óraszámú és tartósan vállalt munkaviszonyra utal. Ezzel szemben az Ft.-ben kilátásba helyezett támogatást az alulfoglalkoztatottságban megjelenő részleges munkanélküliség ellenszereként vezették be, amely ösztönözni kívánta a munkáltatókat arra, hogy átmeneti foglalkoztatási nehézségeiket ne létszámleépítéssel, hanem munkavállalóik „részmunkaidős foglalkoztatásával” orvosolják.

1991-ben még ez volt a legnépszerűbb aktív munkaerőpiaci eszköz, több mint 30 ezer résztvevővel. Számuk 1993-ra a harmadára fogyott, majd 1996-ra ez is megfeleződött. 1997-ben már csak a „kifutó létszámot” tartalmazták a statisztikai adatok. Az elfordulást sokan annak tulajdonították, hogy miközben ez a támogatás csak a rövid távú dekonjunkció kezelésére irányult, Magyarországon a kilencvenes évek elején a munkáltatók többsége nem csupán átmeneti gazdálkodási nehézséggel küzdött, hanem a felszámolás felé sodródott. Ez helytálló, de csak részleges magyarázat. A támogatásban részesülők száma ugyanis csak a töredékét tette ki azoknak, akik erre jogosultak lettek volna. Ennek oka, hogy a támogatás feltételei a munkáltatók számára nem voltak elfogadhatók. Emiatt inkább maguk találtak ki áthidaló megoldásokat (például kényszerszabadságolás, munkanap-áthelyezés, állásidő stb.), még ha ennek anyagi következményei kizárólag őket terheltek is.

Emellett az Foglalkoztatási Alap intervenciós célokra elkülönített keretéből központi forrásokhoz is hozzájuthattak az átmenetileg bajba jutott cégek, továbbá az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány is kiírt pályázatokat a bérköltségekhez való átmeneti hozzájárulás biztosítására, a munkahelyek fenntartását veszélyeztető helyzetek áthidalására. Ezekhez a támogatásokhoz kevésbé szigorú kötelezettségvállalás mellett lehetett hozzáférni, mint amit a jogszabályok előírnak a megyei munkaügyi központok számára. A kedvezőbb konkurens ajánlat nyilván a könnyebb ellenállás irányába terelte a megszorult munkáltatókat.

Az érdeklődés hiánya miatt a rövidített munkaidő foglalkoztatás támogatását 1997. január 1-jén megszüntették, s a helyébe 1997. június 1-jétől új munkahely-megőrző támogatásokat állítottak. A létszámleépítés elkerülését célzó támogatást azok a munkaadók kaphatták, akik:

- átmeneti likviditási gondokkal küzdöttek, és vállalták a foglalkoztatottak létszámának a megtartását;
- rövidített munkaidőben foglalkoztatták dolgozóikat, továbbá

- a munkanélküliség megelőzése érdekében elősegítették meghatározott munkavállalói kör részmunkaidős foglalkoztatását.

Támogatott részmunkaidőben foglalkoztatott munkavállalók azok lehetnek, akik:

- saját háztartásukban egy vagy több kiskorú gyermeket neveltek, és a legfiatalabb gyermek a 10. életévét még nem töltötte be,
- legfeljebb öt évvel a rájuk irányadó öregségi nyugdíjkorhatár előtt álltak, vagy ha
- a munkaképességük romlása – az Országos Orvosszakértői Intézet véleménye szerint – elérte a negyven százalékot, és nem részesültek egyéb ellátásban.

Az új támogatási formák igénybevétele látványosan növekedett: a támogatottak 1997. évi 2,3 ezer fős összlétszáma 1999-re közel 10 ezerre emelkedett. A legnépszerűbbnek a *létszámleépítéssel fenyegetett dolgozók munkahelyének megtartásához nyújtott támogatás* bizonyult, ami az összes támogatottnak 1997-ben a háromnegyedét, 1998-ban 71 százalékát, 1999-ben pedig 80 százalékát tette ki. A támogatás révén 1997–1999 között közel 10 ezer létszámleépítéssel fenyegetett munkavállaló teljes munkaidős továbbfoglalkoztatása valósulhatott meg, ami a bevezetés évéhez képest e körben négy és félszeres létszámnövekedést jelentett.

A *rövidített munkaidő* iránt ennél lényegesen kisebb igény mutatkozott. 1997-ben ennek révén mindössze 470 fő, 1999-ben pedig 1,5 ezer fő tarthatta meg a munkahelyét, ami a viszonylag jelentős létszámnövekedés ellenére is az összes támogatott csupán 20 százalékát tette ki 1997-ben és 16 százalékát 1999-ben. A *részmunkaidős foglalkoztatás* kiterjesztése a munkaerőpiacon hátrányos helyzetű csoportokra ugyanakkor nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Ennek igénybevétele 1997-ben 85 fő, 1998-ban 115 fő, 1999-ben pedig 442 fő kerülhetett el a munkanélküliséget, ami az erőteljes növekedés ellenére is csak csekély létszámot érintett. A részmunkaidős foglalkoztatás lehetőségével elsősorban a gyermeküket nevelő szülők éltek: arányuk a célcsoportra szervezett részmunkaidős foglalkoztatásban 1999-ben 80 százalékot tett ki, míg az öregségi nyugdíj előtt állók és a csökkent munkaképességűek részvétele a programban minimális (71, illetve 15 fő) volt.

A munkahely-megőrzés támogatása 2000. január 1-jétől – a munkahelyteremtő beruházások támogatásával együtt – kikerült az FtL.-ből. Ez azzal függött össze, hogy az 1998-ban megszűnt Munkaügyi Minisztérium foglalkoztatásfejlesztéssel összefüggő feladatait a Gazdasági Minisztérium kapta meg, miközben a többi foglalkoztatáspolitikai feladat az Szociális és Családügyi Minisztériumban maradt. A GM új feladatkörében önálló pénzügyi keretet kellett elkülöníteni a Munkaerőpiaci Alapból, amit az *Aktív foglalkoztatási célelőirányzat* (AFC) testesített meg. Elvileg ebből finanszí-

*Munkahelymegőrzés  
helyett: korszerű  
munkahelyek létesítése*

rozni lehetett volna munkahely-megőrző programokat is, de az elsikkadt a korszerű munkahely-teremtés támogatása mellett. 2001-ben már csak olyan, elbocsátással fenyegetett személyek szerepeltek a statisztikákban (653 fő), akik az előző évi kötelezettségvállalásoknak megfelelően tarthatták meg a munkahelyüket. A támogatott létszám 2001 végére teljesen „kifutott”.

Mint ismeretes, 2000-ben újabb átalakításra került sor a kormányzati struktúrában, amikor is a foglalkoztatáspolitikát egészítette a GM hatáskörébe integrálták. Ez lehetővé tette a két támogatási forma visszahelyezését az Flt.-be, amire a 2001 májusi törvénymódosításkor került sor.<sup>27</sup> Azért, hogy az évközi módosítás nem okozzon problémát a finanszírozásban, az új rendelkezés hatályba lépését 2002. január 1-jére halasztották. Az Flt. azonban csak nagyon szűkszavúan említi a munkahelymegőrzés lehetőségét. Ennek részletes szabályait ugyanis a gazdasági miniszter 1/2002. (I. 25.) GM sz. rendeletével módosított 6/1996. (VII. 16.) MüM-rendelet tartalmazza, amelyek 2002. január 26-án léptek hatályba.

E szerint a munkahely-megőrzés támogatásához *vissza nem térítendő* támogatás adható annak a munkáltatónak, amelyik a 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 idején, valamint azt követően legalább a támogatott foglalkoztatás időtartamával megegyező ideig továbbfoglalkoztatja. Támogatásként az érintett munkavállaló munkabére és járulékai együttes összegének 25–75 százaléka, illetve 50–90 százaléka adható azzal a megkötéssel, hogy a támogatás havi mértéke munkavállalónként nem haladhatja meg a minimálbér 150 százalékát. A támogatás maximum egy évig folyósítható.

## 6.8. Munkahelyteremtő beruházások támogatása

Az Flt. meglehetősen nagyvonalúan szabályozta a munkahelyteremtés támogatását: „Pályázati eljárás alapján támogatás nyújtható olyan programok megvalósításához, amelyek segítik a munkaerőpiacról tartósan kiszoruló rétegek foglalkoztatását.” Ez a paragrafus 1996. december 31-ig változatlan maradt. A megyék önállóan alakították ki a támogatás működtetésének szabályait. Érdemi előrelépést csak a 6/1996. (VII. 16.) MüM sz. rendelet eredményezett, aminek 16–17. §-a a meglévő gyakorlatot legalizálta, egy fontos kiegészítéssel: az új munkahelyek megvalósításához kilátásba helyezett támogatást a foglalkoztatási szempontból különösen nehéz helyzetben lévő térségekbe irányította. Ezek körét egy későbbi rendelet határozta meg, felsorolva az országos munkanélküliségi rátát másképp megvalósuló településeket.

*Változó koncepciók –  
szerény sikerek*

<sup>27</sup> 2001. évi XXIV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény módosításáról. A törvényt az OGY 2001. május 29-én fogadta el.

1997. július 1-jétől közhasznú foglalkoztatást megvalósító munkahelyek létrehozásához is lehetett támogatás kapni. Az a munkaadó részesülhetett ebben, amelyik vállalta, hogy olyan településen valósítja meg a beruházást, ahol a lélekszám nem haladja meg az ötezer főt. Ezért cserében az új munkahelyen két évig a munkaügyi központ által közvetített munkanélkülit kellett foglalkoztatni.

1998-tól pályázati eljárás alapján a korszerű munkahelyek létesítését is támogatták. Azok a cégek részesültek ebben, amelyek megfelelő piaci háttérrel rendelkező, korszerű termékek előállításával, új szakmakultúrák meghonosításával jelentős számú – legkevesebb háromszáz – új munkahelyet teremtettek, elsősorban a gazdaságilag elmaradott, magas munkanélküliséggel küzdő térségekben.

A rövidített munkaidő mellett ennek az eszköznek a munkaerőpiaci szerepe is igen jelentős volt a kilencvenes évek elején. A beérkezett és támogatott pályázatok száma 1992-ben volt a legnagyobb (1788 darab), amiben a munkahelyteremtés szándéka mellett bizonyára az is közrejátszott, hogy ekkor még „ingyen”, vissza nem térítendő formában lehetett tőkejuttatást kapni (6. táblázat).

**6. táblázat: A munkahelyteremtő beruházások főbb jellemzői**

Év	Pályázatok száma	Az ezekben	A tárgyévre	A tárgyévben	Megvalósulási arány (százalék)
		vállalt új munkahelyek száma	vállalt munkahelyek száma	létrehozott munkahelyek száma	
1992	1 788	22 094	12 266	10 245	83,5
1993	767	6 648	14 093	10 633	75,4
1994	828	6 445	5 666	6 120	108,0
1995	134	1 086	3 769	2 931	77,2
1996	188	1 393	1 161	1 406	121,1
1997	378	1 961	1 492	1 305	87,5
1998	516	3 071	2 889	1 914	66,3
1999	719	3 729	3 686	2 200	59,7
Összesen	53 184	46 427	46 384	36 384	79,2

Forrás: a Foglalkoztatási Hivatal adatai.

A támogatás iránti érdeklődés a következő években jelentősen mérséklődött, az új támogatási konstrukciók (kamatmentes, de visszatérítendő tőkejuttatás, a banki kamatok és hitelgarancia költségeinek átvállalása) megjelenésével, illetve a támogatás kedvezőtlen tapasztalataival is összefüggésben.<sup>28</sup> Az új munkahelyek megvalósulásának, a visszakövetelések behajtásának kockázata miatt több munkaügyi központban nem támogatták az ilyen típusú beruházásokat.<sup>29</sup>

28 Példaként említhető, hogy a támogatási célok nem minden esetben valósultak meg maradéktalanul. A különböző okokból meghíúsult beruházások vagy a szerződésben foglaltak be nem tartása miatt gyakran előfordult, hogy a munkaügyi központoknak jelentős összegű visszakövetelése volt a pályázókkal szemben. Ezeknek a követeléseknek a megtérülése meglehetősen bizonytalan volt, és hosszabb időt vett igénybe.

29 1995-ben tíz, 1996-ban tizenkettő, 1997-ben nyolc, 1998-ban hat, 1999-ben pedig három megye nem írt ki pályázatot munkahelyteremtő beruházás támogatására.

Hozzájárult ehhez az is, hogy a támogatás működtetése, lebonyolítása, megvalósulásának ellenőrzése sokrétű munkát és szakértelmet igényelt, ami nem tette túl vonzóvá ezt az eszközt. Ezekre az okokra vezethető vissza, hogy a munkaügyi központok által támogatott pályázatok száma az 1992–1995 közötti időszakban drasztikusan (1,7 ezerről 134-re) visszaesett. Ezzel párhuzamosan jelentősen csökkent a pályázatokban vállalt, létrehozandó munkahelyek száma is, ami az 1991. évi több mint 22 ezerrel szemben 1995-ben csupán 1,1 ezer volt.

Az érdeklődés a támogatás iránt 1996-tól ismét megélenkült, ami mind a támogatott pályázatok, mind az ezekben vállalt munkahelyek számának jelentős növekedését eredményezte. A támogatott pályázatok száma 1995–1999 között több mint ötszörösére, a vállalt új munkahelyek száma pedig több mint háromszorosára emelkedett. Meg kell jegyezni, hogy a támogatás iránti növekvő érdeklődéssel párhuzamosan (amiben 1997-től a közhasznú szervezetek támogatási lehetősége is megjelent) az egy pályázatban vállalt új munkahelyek száma folyamatosan csökkent: az 1995. évi, átlagosan tíz munkahellyel szemben 1999-ben ezek száma már csak öt volt, ami arra utal, hogy a támogatást elsősorban a kisebb tőkeigényű beruházásokhoz vették igénybe.

A tervezett beruházások nem minden esetben valósultak meg maradéktalanul. Ezt mutatják a vállalt és létrehozott új munkahelyek alapján számított megvalósulási ráták is.<sup>30</sup> Ezek 1992–1999 között átlagosan közel 80 százalékot mutattak, erőteljes éves ingadozások mellett. Míg 1994-ben és 1996-ban az adott évekre vállalnál több munkahely jött létre (feltehetően a beruházások tervezett realizálásának időbeli eltolódása miatt), a többi évben a teljesítés kisebb-nagyobb mértékben elmaradt a várakozásoktól. A tervezett beruházások megvalósulási aránya 1997-ben volt a legkedvezőbb (87,5 százalék), az ezt követő években azonban folyamatosan csökkent, és 1999-ben már alig 60 százalékot tett ki. Az 1999-ben mutatkozó rendkívül alacsony megvalósulási ráta mögött az áll, hogy az előző évben 1999-re vállalt beruházásokat a pályázók nem tudták a tervezett határidőre realizálni.

A támogatás fejében vállalt, általában 3–5 éves foglalkoztatási kötelezettségből adódóan a támogatással létrehozott munkahelyeken viszonylag stabil, az aktív eszközök között a leghosszabb idejű foglalkoztatás valósítható meg. A foglalkoztatási kötelezettségnek megfelelően foglalkoztatottak számát is figyelembe véve, a munkahelyteremtő beruházásokhoz nyújtott támogatás 1994–1997 között évi 23–26 ezer munkanélkülinek, azaz az aktív eszközökben résztvevők 8–11 százalékának biztosított foglalkoztatási lehetőséget. 1998–1999-ben – a kötelező továbbfoglalkoztatási idő lejártával is összefüggésben – az átlagosnál jóval többen kerültek ki a támogatott foglalkoztatásból, így az újonnan bekerülőkkel együtt is a foglalkoztatottak össz-

*Elbocsátások a foglalkoztatási kötelezettség lejártakor*

30 A pályázatokban vállalt új munkahelyek létrehozására általában szakaszosan, több év alatt került sor. Ezért az adott évre jutó vállalatokban, illetve a létrehozott új munkahelyek számában a korábbi éveknek a szándékai is megjelennék. Így például az 1998. évre vállalt, több mint háromezer munkahely létrehozásának közel 60 százalékát az 1997-ben elhatározott, de az 1998. évre tervezett vállalatok tették ki.



létszáma 17–18 ezer főre mérséklődött, ami az aktív programok résztvevőinek 5–6 százalékát tette ki.

A munkahelymegőrzés támogatásával kapcsolatban már ismertetett körülmények miatt 2000. január 1-jén a munkahelyteremtés támogatása kikerült az Ft.-ből. Ezt követően a Gazdasági Minisztérium által kezelt Aktív foglalkoztatási céllelőirányzat biztosított forrást erre a célra, amiből pályázat útján lehetett támogatáshoz jutni.<sup>31</sup> A decentralizált foglalkoztatási alaprészből finanszírozott úgynevezett hagyományos munkahelyteremtő támogatás keretében korábban létrehozott munkahelyeken azonban még 2001-ben is több mint kilencezer főt foglalkoztattak a munkáltatók.

2002. január 1-jén ez az eszköz újból visszakerült az Ft.-be. A 18. § szerint: „Támogatás nyújtható új munkahelyek teremtéséhez, a meglévő munkahelyek megtartásához, a foglalkoztatási szerkezetátalakítás elősegítéséhez, valamint a munkaerő szakmastruktúrájának korszerűsítéséhez fűződő foglalkoztatáspolitikai célok elérése érdekében.”

Ezt a keretszabályt a gazdasági miniszter 1/2002. (I. 25.) GM sz. rendeletével módosított 6/1996. (VII. 16.) MüM-rendelet töltötte meg tartalommal. Ennek alapján 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 pályázati eljárás alapján annak a jogi személynek, jogi személyiség nélküli gazdasági társaságnak és egyéni vállalkozónak nyújtható, aki többek között vállalja, hogy:

- a beruházást a megkezdésétől számított két éven belül megvalósítja, és
- a beruházással létrehozott kapacitásokat, szolgáltatásokat az eredeti célnak megfelelően, 5 évig folyamatosan működteti,
- a pályázatban megjelölt létszám felvételét követő legalább 3 évig a beruházás során felvett létszámra és a pályázat benyújtását megelőző hónapban meglévő havi átlagos statisztikai állományi létszámra együttesen folyamatos foglalkoztatási kötelezettséget vállal, és
- az új munkahely létesítéséhez – a beruházás költségének legalább 25 százalékát elérő – saját forrással hozzájárul.

Miután a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM-rendelet csak 2002. január 26-án lépett hatályba, az idei évben a munkahelyteremtésre szánt források még központi elosztásban hasznosulnak.

## 6.9. A foglalkoztatáshoz kapcsolódó járulékok átvállalása

Ezt a támogatást 1997. január 1-jén vezették be azzal a céllal, hogy ösztönözze a munkaadókat a jövedelempótló támogatásban részesülő munka-

31 Az Aktív foglalkoztatási céllelőirányzat felhasználásának és kezelésének a szabályait a 21/1999. (IV. 28.) GM-rendelet fektette le, amit a 8/2000. (III. 3) GM-rendelet módosított. Az utóbbi rendelkezések 2000. március 8-tól hatályosak.

nélküliek vagy olyan munkanélküliek legális foglalkoztatására, akik részére a jövedelempótló támogatás folyósítását annak kimerítése miatt szüntették meg. Ez a lehetőség kezdetben a keresetet terhelő egészség- és nyugdíjbiztosítási, valamint munkaadói járulék részben vagy egészben történő átvállalására vonatkozott. 1998. január 1-jétől, az egészségügyi hozzájárulás (eho) bevezetésétől kezdve a támogatás ennek átvállalására is kiterjedt. Bár a törvény maximum egy évre tette lehetővé a munkabér járulékainak decentralizált foglalkoztatási alaprész általi finanszírozását, a végrehajtásáról szóló miniszteri rendelet ennek időtartamát hat hónapban szabta meg.

2000. május 1-jétől – a munkanélküli-ellátórendszer változásával összefüggésben – a támogatás maximuma 200 napra változott.<sup>32</sup> Ez az időtartam elegendő ahhoz, hogy ha a munkavállaló esetleg ezt követően ismét munkanélkülivé válik, akkor sikerül megszereznie a munkanélküli-járadék folyósításához szükséges minimális jogszerző időt: a 200 napot, ami alapján 40 napi járadékra válik jogosulttá.

Támogatás nyújtható továbbá olyan munkáltatónak is, aki alkalmi munkavállalói könyvvvel rendelkező munkanélkülit foglalkoztat. Az ilyen foglalkoztatás előnye, hogy a viszonylag alacsony napi munkabérért foglalkoztatott (1200–4000 forint/nap) munkavállalók esetében a munkaadónak nem a szokásos módon kell eleget tenni járulékbevallási, -befizetési kötelezettségének, hanem ezeket úgy teljesíti, hogy az alkalmi munkavállalói könyvbe úgynevezett *közteherjegyet* ragaszt be. A közteherjegy értéke a bértételhez igazodóan 2002. augusztus 31-ig 1200–3000 forint/nap között mozgott. A támogatás mértéke a munkaadó által a naptári negyedévben beragasztott közteherjegyek értéke együttes összegének 50 százaléka.

Korábban ezt a támogatást csak olyan munkáltatók kaphatták meg, akik magánszemélyek, de ők is csak akkor, ha jövedelempótló támogatásban részesülő vagy részesült munkanélküli alkalmi munkavállalói könyvvel történő személy foglalkoztatását vállalták. A 2001. évi XXIV. törvény 4. §-a módosította ezeket a szabályokat. Ennek megfelelően 2001. július 1. óta a támogatás valamennyi munkaadó részére megállapítható és a támogatásra alapot adó foglalkoztatottak személyi körét is kiterjesztették valamennyi munkanélküliire.

2002. szeptember 1-jétől több mint 50 százalékkal csökkentették az alkalmi munkavállalói könyvvel történő foglalkoztatás közterheit. A módosítás célja az volt, hogy az atipikus foglalkoztatásnak ez a formája minél szélesebb körben elterjedjen. A legkisebb nettó napi munkabér, 1200 forint esetén 500 forintra mérséklődött a közteherjegy a korábbi 1200 forinttal szemben, a legmagasabb, nettó 3100 forintnál pedig 3000 forintról 1500 forintra. Amennyiben a munkáltató regisztrált munkanélkülit foglalkoztat, úgy ennek felét, napi 750 forintot átvállal a Munkaerőpiaci Alap.

*Adócsökkentés az alkalmi munkavállalás „kifehérítésé” reményében*

32 Megállapította a 4/2000. (IV. 12.) SZCSM-rendelet 12. § (2) bekezdése, hatályos 2000. V. 1-jétől.

A Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium ettől az intézkedéstől a feketefoglalkoztatás visszaszorulását, a legális foglalkoztatás bővülését és a közterhek befizetésének egyre növekvő összegét várja.

## 6.10. A pályakezdők foglalkoztatását segítő eszközök

1996 közepén megszünt a tanulmányaikat befejezett, de elhelyezkedni nem tudó fiatalok segélyezésének lehetősége, aminek a helyébe a *pályakezdők elhelyezkedési programja* lépett. Az ennek keretében bevezetett támogatásoknak az a célja, hogy segítséget nyújtson a fiataloknak az első munkahely megtalálásához és a tartós foglalkoztatás esélyének megteremtéséhez. Az új eszközök azoknak a regisztrált pályakezdő fiataloknak biztosítanak támogatott foglalkoztatási lehetőséget, akik munkanélküli-járadékra még nem szereztek jogosultságot, a 25. életévüket – felsőfokú végzettségűek esetében a 30. életévüket – még nem töltötték be, és rendelkeznek a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel.

### a) Munkatapasztalat-szerzés támogatása

A pályakezdők foglalkoztatását ösztönző támogatásnak ezt a formáját az a munkaadó veheti igénybe, aki szakképzetlen vagy jogszabályban meghatározott szakképesítéssel rendelkező fiatalokat – legalább napi négyórás munkaidőben – olyan munkakörben foglalkoztat, amelyben a munkaerőpiacon jól hasznosítható munkatapasztalatokat szerezhet. Az ehhez nyújtott támogatás a pályakezdő részére járó munkabér (illetmény) 50–100 százaléka lehet, ami legfeljebb 360 napra vehető igénybe. Egyes esetekben a bért terhelő társadalombiztosítási és munkaadói járulék is átvállalható. A támogatás feltétele, hogy a pályakezdő a támogatott foglalkoztatást megelőző 90 napig a munkaügyi központtal együttműködjön.

### b) Foglalkoztatási támogatás

E támogatásra az a munkaadó jogosult, aki a szakmunkásképző iskola, szakiskola és speciális szakiskola befejezését követően, a nála legalább egy tanéven keresztül gyakorlati képzésben részesült pályakezdő fiatal foglalkoztatását szakképzettségének megfelelő munkakörben vállalja, legalább napi hatórás időtartamban. A támogatás feltétele, hogy a pályakezdő foglalkoztatása a szakképzettség megszerzését követő 90 napon belül megkezdődjön. A támogatás a jogszabályban megállapított, az adott munkáltatóra érvényes kötelező legkisebb havi munkabér fele lehet, ezenkívül a pályakezdő után fizetendő egészségügyi hozzájárulás összege is megtéríthető. A pályakezdők foglalkoztatásához nyújtott támogatás 270 napra vehető igénybe, amennyiben a munkaadó a támogatás lejártától számított további 90 napig támogatás nélkül is vállalja a pályakezdő továbbfoglalkoztatását.

*Támogatás a pályakezdőket foglalkoztatóknak*

Meg kell jegyezni, hogy az aktív munkaerőpiaci eszközök a pályakezdők elhelyezkedési programjának bevezetését megelőzően is lehetőséget nyújtottak arra, hogy a fiatalok tudásának, szakmai ismereteinek növelésével nagyobb eséllyel juttassa őket a munkaerőpiacra, akik emellett a munkaügyi szervezet által támogatott különböző foglalkoztatási formákba is bekapcsolódhattak, s tehetik ma is.

A pályakezdők segélyezésének megszüntetése mégis látványosan éreztette hatását: már 1996-ban több mint 15 százalékkal csökkent a regisztrált pályakezdő munkanélküliek átlagléttszáma, és ez a tendencia a következő években is folytatódott. Egyidejűleg erőteljes volt a fiatalok beáramlása az elhelyezkedésüket támogató programba. Az új eszközök népszerűségét mutatja, hogy 1997-ben az előző évhez képest több mint 50 százalékkal nőtt az aktív munkaerőpiaci eszközökben résztvevők száma, ezen belül a munkatapasztalat-szerző foglalkoztatásban az előző évi négyszeresére (11 ezer főre), a gyakorlati foglalkoztatásban pedig közel másfélszeresére (4,7 ezerre) emelkedett a létszámuk. Egyértelműen a munkatapasztalat-szerző támogatás tekinthető a sikeresebbnek, miután a pályakezdők elhelyezkedési programjában résztvevők többsége ide áramlott. A gyakorlati képzés helyén történő foglalkoztatás iránt kisebb érdeklődés mutatkozott, amit jól szemléltet, hogy a támogatás igénybevétele az idő előrehaladtával egyre csökken, főként a kedvezőtlen támogatási feltételek miatt. Míg a munkatapasztalat-szerző támogatás esetében a pályakezdők részére járó munkabér 50–100 százaléka lehet a támogatás, és egyes esetekben a bért terhelő tb- és munkaadói járulékok is átvállalható, a gyakorlati képzés helyén foglalkoztatott fiatalok esetében ez maximum a legkisebb havi munkabér felét teheti ki, ami nem teszi túl vonzóvá.

1998-ban összességében tovább nőtt az új támogatási formák igénybevétele, ezen belül azonban a munkatapasztalat-szerző támogatással foglalkoztatottak száma közel 85 százalékkal emelkedett, a másik pályakezdő eszközben ugyanakkor mintegy 30 százalékos létszámcsökkentés volt tapasztalható. 1999-ben az aktív eszközökben részt vevő pályakezdők száma összességében valamivel kevesebb volt az előző évinél, ami folytatódott 2000-ben és 2001-ben is. Ezen belül a gyakorlati képzés helyén történő továbbfoglalkoztatás drasztikusan visszaesett, ami azt jelzi, hogy e támogatás iránt egyre kevesebb az érdeklődés mind a fiatalok, mind a munkáltatók részéről. Vagy a feltételeit kellene vonzóbbá tenni, vagy új konstrukcióval felváltani.

A pályakezdő fiatalok foglalkoztatását segítő új támogatási formák követéses vizsgálatára a támogatás egyéves futamideje miatt első alkalommal 1997. második félévben került sor. A vizsgálat adatai szerint az egyéves foglalkoztatást követően meglepően jók a fiatalok normál munkába állási arányai, ami az első vizsgálat alkalmával a munkatapasztalat-szerző foglalkoztatásnál közel 66 százalék, a munkaadónál végzett és ott továbbfoglal-

koztatott fiatalok esetében pedig 72 százalék volt. A későbbiekben ugyan érzékelhetően csökkent az előbbiből kikerült fiatalok véglegesítési aránya (a gyakornokoké eközben még nőtt is), a foglalkoztatást segítő programok azonban így is jelentős mértékben hozzájárultak ahhoz, hogy a fiatalok a támogatás befejezésével normál, nem támogatott állásokba kerüljenek (*Lázár-Sziklai-Varga, 2001*).

### **6.11. A munkába járással kapcsolatos terhek csökkentését célzó támogatások**

Az utazási költségtérítés támogatására 1994. február 1. óta van lehetőség. E támogatásnak az a célja, hogy az utazási költségek átvállalásával csökkentse a munkaerőpiac területi egyenlőtlenségeit, és a munkahelyekért folytatott versenyben esélyhez juttassa a vidéki, falusi kistelepülésen élőket is.

Az utazásiköltség-térítés a munkanélkülieknek és a pályakezdőknek a munkahely-keresésével indokolható (ide értve a lakóhelytől a munkaügyi központhoz történő oda- és visszautazást is) tömegközlekedési kiadásoknak az átvállalását jelenti. Támogatásként mind a munkaadók, mind pedig a munkavállalók számára, az őket külön jogszabály alapján terhelő utazási költség téríthető meg, részben vagy egészben, legalább egyéves időtartamra, ha a munkaadó:

- olyan személy foglalkoztatását vállalja, aki legalább hat hónapja – pályakezdő esetében három hónapja – munkanélküli, és
- hasonló munkakörben foglalkoztatott munkavállaló munkaviszonyát a kérelem benyújtását megelőző hat hónapon belül – a működésével összefüggő okból – nem szüntette meg.

Utazási támogatás adható annak a munkaadónak is, aki a munkavállalók csoportos szállítását saját vagy bérelt autóbuzson végzi, valamint a munkavállalóknak is, az őket terhelő utazási költségekhez. Az utazási támogatás anyagi fedezetét a Munkaerőpiaci Alap foglalkoztatási alaprészének központi kerete szolgál.

Ez a támogatási forma ma is létezik, de 1998. március közepén kiegészült három másikkal: a csoportos személyszállítás támogatásával, a lakhatási hozzájárulással és a munkaerő-toborzás támogatásával. Ezek forrása a decentralizált foglalkoztatási alaprész.

– *A csoportos személyszállítás* támogatása annak a munkaadónak biztosítható, aki ebben a formában oldja meg munkavállalóinak oda- és visszautaztatását lakóhelyük és munkahelyük között. A támogatás feltétele, hogy az érintett munkavállalók lakóhelye olyan településen legyen, ahonnan a lakóhely és a munkahely közötti utazás nem, vagy csak aránytalan nehézséggel (az utazás ideje a napi két órát meghaladja) bonyolítható le. Csoportos személyszállításnak az minősül, ha a munkaadó saját vagy bérelt autó-

busszal (mikrobusszal, személygépkocsival vagy erre a célra igénybe vett szolgáltatás útján) a munkaadóhoz vezető útvonalon, egy vagy több településről, legalább négy munkavállaló szállításáról gondoskodik. A támogatás legfeljebb egy évre adható, mértéke a munkahelyig tartó útvonalra vonatkozó autóbuszberlet árának a munkaadót terhelő részéig terjedhet.

– A *lakhatási hozzájárulás* annak a munkaadónak téríthető meg, aki nyilvántartott munkanélküli foglalkoztatását vállalja és az általuk igénybevett lakásbérlet, albérlet stb. díjának megfizetéséhez havonta hozzájárul, illetve ezeknek a munkavállalóknak az elhelyezését munkásszállás biztosításával oldja meg. További feltétel, hogy hasonló munkakörben foglalkoztatott munkavállaló munkaviszonyát a kérelem benyújtását megelőző hat hónapon belül ne szüntesse meg. A támogatás legfeljebb egy évre adható, mértéke munkavállalónként nem haladhatja meg a munkanélküli-járadék alsó határát.

– A *munkaerő-toborzás támogatása* annak a munkaadónak nyújtható, aki munkaerő-toborzást szervez a munkaügyi központ által megnevezett olyan településen, ahol a munkanélküliségi ráta meghaladja az országos átlagot. Támogatásként a munkaadónak a munkaerő-toborzás szervezésével kapcsolatos költségei téríthetők meg, a munkaügyi központ által előzetesen elfogadott költségvetés alapján. A támogatás mértéke alkalmanként nem haladhatja meg az 500 ezer forintot.

## 6.12. 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. Ez a támogatási forma az 1999. évi CXXII. törvény 6. § alapján került be az Ft.-be, ami 2000. február 1-jén lépett hatályba. Ez a munkaerőpiaci program fogalmát a következőképp definiálta:

„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.”

Itt konkrétan az Ft.-ben és végrehajtási rendeletében rögzített munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alap foglalkoztatási és rehabilitációs alaprészéből nyújtható, foglalkoztatást elősegítő támoga-

tásokról van szó.<sup>33</sup> A program elemét képező támogatások tekintetében az Flt.-ben és végrehajtási szabályaiban meghatározott feltételektől el lehet térni, például:

- a program célcsoportjához tartozók minden programelemében részt vehetnek, függetlenül egyéni jogosultságuktól,
- a program elemét alkotó 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, a monitorozásnak és a végrehajtás ellenőrzésének részletes szabályait, valamint a program tartalmát alkotó támogatások folyósításának feltételeit. A program megvalósításához nyújtott támogatás 10 százaléka a program lezárását követően, az eredmény elfogadása esetén fizethető ki.

A munkaerőpiaci programok bevezetése azon a felismerésen alapult, hogy a munkanélküliek az utóbbi években „kiválogódtak”. A regisztrációban benn maradók számára átfogó integrációs programokat kell biztosítani, amelyek alkalmassá teszik őket arra, hogy idővel normál, támogatás nélküli álláshoz jussanak. Ehhez egyaránt szükséges a munkavégzéssel összekapcsolt szakmai képzés, a szociális gondozás és a tanácsadás. E három funkció kombinálása teszi lehetővé, hogy felszámolják azokat a hiányosságokat, amelyek rontják foglalkoztatási esélyeiket. Ilyen komplex foglalkoztatási programok megvalósítását az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány évek óta támogatja. A kísérletezésből itt is át kellene lépni a modellértékű innovációk elterjesztésének a szakaszába, amire az Flt. még ma sem ad lehetőséget. Az a legfőbb akadály, hogy a munkaerőpiaci programok csak az Flt.-ben rögzített szolgáltatások és aktív eszközök „kötegelésére” adnak módot, az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány által támogatott foglalkoztatási programok 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 programokhoz igényelt támogatási formákat.

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 esetspecifikus, nagy fejlesztési koncepciók, amelyek a probléma jellegéhez igazodó támogatási formákat alkalmaznak, nem pedig azokat, amelyek az Flt.-ben egyedi eszközként rendelkezésre állnak.

33 Beiktatta 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, hatályos 2000. május 1-jétől.

## HIVATKOZÁSOK

- Állami Számvevőszék (2002): Jelentés a foglalkoztatást elősegítő támogatások felhasználásának ellenőrzéséről. Budapest, július.
- DÁVID JÁNOS (kutatásvezető) (2002): A munkaerőpiaci szervezet képzési rendszerének áttekintő vizsgálata. 3K Consens Iroda, Budapest, 122 o.
- FAZEKAS KÁROLY (2001): A rendszeres szociális segélyezéssel és a közcélú munkával kapcsolatos önkormányzati tapasztalatok. Megjelent: A munkanélküli-ellátási rendszer átalakításának hatásvizsgálata keretében végzett kutatások eredményeiről. Kutatási összefoglaló. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–BKÁE Emberi Erőforrások Tanszék–Foglalkoztatási Hivatal, Budapest, szeptember, 13–14. o.
- FREY MÁRIA (2002): A gyermeknevelési támogatásokat igénybe vevő és a családi okból inaktív személyek foglalkoztatásának lehetőségei és akadályai. (A HU9918-13 PHARE-program keretében végzett statisztikai kutatás zárótanulmánya) Budapest, augusztus, 69 o.
- GALASI PÉTER–NAGY GYULA (2001): A munkanélküli-ellátás változásainak hatása a munkanélküliek segélyezésére. Megjelent: A munkanélküli-ellátási rendszer átalakításának hatásvizsgálata keretében végzett kutatások eredményeiről, Kutatási összefoglaló, MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–BKÁE Emberi Erőforrások Tanszék–Foglalkoztatási Hivatal, Budapest, szeptember, 10–11. o.
- GODFREY, M.–LÁZÁR, GY.–O’LEARY, CH. (1993): Jelentés a munkanélküliek és az aktív munkaerőpiaci programok résztvevőinek körében végzett kutatásról. Készült Az átalakulás foglalkoztatáspolitikája Magyarországon c. ILO/Japán projekt keretében, Budapest, október.
- HÁMOR SZILVIA (2002): Hátrányleküzdő program készül. Népszabadság, július 23.
- KÖLLŐ JÁNOS (2001): A járadékos munkanélküliek álláskilátásai 1994–2001 tavaszán. Megjelent: A munkanélküli-ellátási rendszer átalakításának hatásvizsgálata keretében végzett kutatások eredményeiről. Kutatási összefoglaló. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–BKÁE Emberi Erőforrások Tanszék–Foglalkoztatási Hivatal, Budapest, szeptember, 7–10. o.
- Kutatási zárójelentés (2001): Kutatási zárójelentés. A munkanélküli-ellátási rendszer átalakításának hatásvizsgálata keretében végzett kutatások eredményeiről. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–BKÁE Emberi Erőforrások Tanszék–Foglalkoztatási Hivatal, Budapest, szeptember.
- LÁZÁR GYÖRGY–SZIKLAI ÉVA–VARGA ILDIKÓ (2001): Áttérés a passzív munkaerőpiaci eszközökről az aktív munkaerőpiaci politikára. Megjelent: FREY MÁRIA (szerk.): EU-konform foglalkoztatáspolitikák. Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 91–127. o.)
- NAGY GYULA–GALASI PÉTER (2001): a szigorítás hatása a munkanélküliek elhelyezkedési ütemére. Megjelent: A munkanélküli-ellátási rendszer átalakításának hatásvizsgálata keretében végzett kutatások eredményeiről. Kutatási összefoglaló, MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–BKÁE Emberi Erőforrások Tanszék–Foglalkoztatási Hivatal, Budapest, szeptember, 6–7. o.
- O’LEARY, CH. (1994): An Impact Analysis of Labour Market Programmes in Hungary. ILO/Japan Project on Employment Policies for Transition in Hungary, Working Paper, 13, Budapest, augusztus.
- O’LEARY, Ch. (1998): Evaluating the Effectiveness of Active Labour Programmes in Hungary. W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan, Egyesült Államok.
- Parlamenti figyelő (2000): Parlamenti figyelő. Esély, 1. sz. 96–109. o.
- Tájékoztató a Magyar foglalkoztatási... (2002): Tájékoztató a Magyar foglalkoztatási szolgálat modernizációjáról PHARE-projektről, valamint a projekt finanszírozásáról. Előterjesztés a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testület részére. Foglalkoztatási Hivatal, Budapest, április.