

**AKTÍV MUNKAERŐPIACI ESZKÖZÖK
MŰKÖDÉSÉNEK ÉRTÉKELÉSE
2001-2006 KÖZÖTT
ÉS VÁLTOZÁSAI 2007-BEN**

FREY MÁRIA

1. Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök hatásai, 2001–2006
 - 1.1. Aktív eszközökre fordított kiadások változásának trendjei
 - 1.2. Aktív eszközökben részt vevők érintett- és átlaglétszámának változásai
 - 1.3. A megyei munkanélküliségi ráták és az aktív eszközök igénybevételének összefüggései
 - 1.4. Kiemelt jelentőségű aktív munkaerőpiaci eszközök minősítése
 - 1.4.1. Munkaerőpiaci képzés
 - 1.4.2. A közhasznú foglalkoztatás
 - 1.4.3. Bértámogatás
 - 1.4.4. A pályakezdők elhelyezkedését segítő programok
 - 1.4.5. Vállalkozóvá válás támogatása
 - 1.5. Egyéb munkaerőpiaci eszközök
2. A munkaerőpiaci eszköz- és intézményrendszer változásai 2007-től
 - 2.1. A foglalkoztatást elősegítő támogatási rendszer átalakítása
 - 2.1.1. Bértámogatás
 - 2.1.2. Munkaerőpiaci program keretében nyújtható támogatás
 - 2.1.3. Vállalkozás indításának elősegítése
 - 2.1.4. Foglalkoztatást elősegítő képzés
 - 2.1.5. Munkahelyteremtés támogatása
 - 2.2. A munkaerőpiac intézményrendszerének regionalizálása
 - 2.2.1. Foglalkoztatási és Szociális Hivatal
 - 2.2.2. Regionális munkaügyi központok
 - 2.2.3. A regionális munkaügyi központok és székhelyeik
 - 2.3. Járulékkedvezmények a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásának elősegítéséhez
 - 2.4. Új rehabilitációs rendszer bevezetése
 - 2.4.1. Rehabilitációs járadék
 - 2.4.2. Akkreditációs rendszer
 - 2.4.3. Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézet

2007. január 1-jétől az aktív munkaerőpiaci eszközök rendszere gyökeresen átalakult. Ezért indokolt a 2001–2006 között működő eszközrendszer tapasztalatait áttekintenünk. Az ezzel kapcsolatos kutatásról¹ ad számot e tanulmány első része. Ezt követően ismertetjük a munkaerőpiaci eszköz- és intézményrendszer 2007. évi változásait.

1. AZ AKTÍV FOGLALKOZTATÁSPOLITIKAI ESZKÖZÖK HATÁSAI, 2001–2006

Ebben a fejezetben a meglévő információs forrásokra, hivatali dokumentumokra és statisztikai elemzésekre támaszkodva értékeljük az aktív munkaerőpiaci eszközök működésének hatásait a 2001–2006 időszakra vonatkozóan.

Elöljáróban megjegyezzük, hogy a vizsgált aktív munkaerőpiaci eszközök olyan támogatásokat foglalnak magukban, mint a foglalkoztatási törvényben definiált és (2006. végéig) a megyei munkaügyi központok által működtetett munkaerőpiaci képzés, a bértámogatás, a munkanélküliek vállalkozóvá válásának a támogatása, a közhasznú foglalkoztatás stb. Ezek a *kilencvenes években még nagyon fontosak voltak a munkanélküliség kezelésében, 2000 óta azonban egyre szűkül a hatókörük*. 2000 után ugyanis megjelentek azok a *munkaerőpiaci szolgáltatások és programok*, amelyek alkalmasabbak a tartós munkanélküliek és az inaktívak sokféle problémáinak az orvoslására, mint az egyedi támogatások. A munkaerőpiaci szolgáltatások értékeléséhez azonban a legalapvetőbb információk is hiányoznak, a munkaerőpiaci programok pedig annyira sokszínűek, hogy ha vizsgálják is a hatásait, általánosítható tanulságok nemigen vonhatók le belőlük.

A *foglalkoztatási törvény mellett más törvények (szja, tao, eho) is nyújtanak olyan járulék- és adókedvezményeket*, amelyek az álláskereső és más hátrányos helyzetű vagy megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásához és képzéséhez kapcsolódnak. Emellett 2005. novemberétől – a Start-kártyához kapcsolódva – a Munkaerő-piaci Alapból *normatív járulék-kedvezményhez* is hozzá lehet jutni.

¹ A részletes vizsgálatot a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet kutatócsoportja végezte, a Szociális és Munkaügyi Minisztérium megbízásából. *A foglalkoztatáspolitikai aktív eszközei hatásainak elemzése 2001–2006* című tanulmány 2007 júniusában készült el, Frey Mária kutatásvezetésével, továbbá Boda Dorottya, Dögei Ilona, Gere Ilona, Mód Péter és Simon Péter közreműködésével. Az I. fejezet ezen a kutatáson alapul.

Ráadásul az ezredforduló tájékán megnyíltak az *Európai Unió előcsatlakozási alapjainak, majd az Európai Szociális Alap forrásai* – ezek komplex foglalkoztatási programokat támogatnak nonprofit szervezetek vezette konzorciumok vagy az Állami Foglalkoztatási Szolgálat égisze alatt. A sok program számos hátrányos helyzetű ember munkaerőpiacra való visszavezetését szolgálta, olyannyira, hogy a különféle szponzorok szinte versenyeztek a résztvevőkért.

Az évek során tehát kezelhetetlenül nagyszámú és gyakran egymást átfedő támogatási forma jött létre, a munkanélküliség megelőzésére és az állástalannak munkaerőpiacra való visszatérésének az elősegítésére. Ezek információs háttere azonban nem épült ki úgy, hogy a képzési és foglalkoztatási támogatások teljes körének munkaerőpiaci hatásait értékelni lehessen. Egyelőre ezt csak az egyedi aktív eszközök esetében lehetett megtenni.

Elsőként az aktív munkaerőpiaci eszközök ráfordításainak változásával foglalkozunk. Ezt követően a támogatottak úgynevezett érintett- és átlaglétszámának alakulását mutatjuk be, feltárva a megyei munkanélküliségi ráták nagyságának és az aktív eszközök igénybevételének összefüggéseit. Végül a kiemelt jelentőségű aktív munkaerőpiaci eszközöket minősítjük: a munkaerőpiaci képzést, a közhasznú foglalkoztatást, a bértámogatást, a pályakezdők elhelyezkedését segítő eszközöket és a munkanélküliek vállalkozóvá válásának a támogatását.

1.1. Aktív eszközökre fordított kiadások változásának trendjei

A munkanélküliség passzív és aktív kezelésének forrása 1996. január 1. óta a Munkaerő-piaci Alap (MpA). Ennek meghatározó, de nem kizárólagos bevételi forrása a munkáltatói és munkavállalói járulék, aminek mértéke a munkáltatók esetében 1999. január 1. óta a munkavállalóknak elszámolt bruttó munkabér 3 százaléka. Munkavállalói járulékként 2006. szeptember 1. óta a bruttó kereset 1,5 százalékát kell befizetni (előzőleg 1 százalékot). Az így befolyó összegek jóval meghaladják a (kevés munkanélkülinek, alacsony színvonalú támogatást biztosító) passzív ellátások, továbbá a szűkös keretek közé szorított aktív eszközök ráfordításigényét.

Az *1. táblázat* főbb kiadási tételcsoportokra bontva tájékoztat a munkanélküliség kezelésének ráfordításairól a 2000–2006 közötti időszakban.

Az egyes tételeket rendeltetésük szerint soroltuk be az aktív eszközök, illetve a passzív ellátások kategóriájába. Ily módon a passzív ellátások közé a biztosítási jellegű ellátmányokon kívül bevettük a segélytípusú támogatásokat is: a fokozatosan megszűnő jövedelempótló támogatást és az önkormányzatok által folyósított, de a MpA-ból fizetett rendszeres szociális segélyt is. Az aktív eszközök között pedig megjelentettük a közcélú munkavégzést is, továbbá minden olyan, az MpA-ból finanszírozott támogatást, ami a munkanélküliség megelőzésére és a munkaerőpiacra való visszatérés elősegítésére szolgál.

2000–2006 között összegszerűségében majdnem másfélszeresére nőtt a munkaerőpiaci költségvetés

1. táblázat: Munkaerőpiaci költségvetés és felhasználása, 2000–2006 (milliárd forint)

Felhasználási jogcímek	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
A) Keresetpótló ellátás							
Munkanélküli-járadék + tb + eho	55,2	53,2	60,8	65,2	70,8	77,4	16,0
Álláskeresés támogatása							67,3
Nyes + tb + eho	1,3	1,8	1,8	1,8	1,6	1,7	1,2
Előnyugdíj	4,6	1,0	-	-	-	-	-
Ákj + tb + eho	-	-	-	0,8	5,0	6,8	-
Működési és útiköltség	0,6	0,6	0,6	0,6	0,8	0,8	0,9
Összesen	61,7	56,6	63,2	68,4	78,2	86,7	85,5
B) Jövedelempótló támogatás	18,9	8,5	1,4	0,2	0,1	-	-
C) Önkormányzati szociális segély	6,8	29,1	37,4	32,5	36,3	29,3	30,0
1. Rszs	1,8	17,3	21,5	18,5	20,2	14,3	15,0
2. Közcélu foglalkoztatás	3,8	10,5	14,6	13,0	15,1	14,0	14,0
3. Igazgatás	1,2	1,3	1,3	1,0	1,0	1,0	1,0
D) ÁFSZ működési és fejlesztési költség	12,2	14,8	17,6	21,8	21,8	21,7	22,5
E) Aktív eszközök	34,2	45,3	57,7	53,5	46,3	55,5	64,9
1. Foglalkoztatási alaprészt	31,6	41,9	54,1	48,9	42,9	46,8	49,2*
2. GM-célelőirányzat	2,6	3,4	3,6	-	-	-	-
3. Felnttképzési keret	-	-	-	4,6	1,5	3,1	4,2
4. Közmunka, nonprofit	-	-	-	-	1,9	0,3	3,9
5. EU-s támogatás	-	-	-	-	-	4,6	5,9
6. Járulékkedvezmény, visszatérítés	-	-	-	-	-	0,7	1,7
Teljes ráfordítás (A + B + C + D + E)	133,8	154,3	177,3	176,4	182,7	193,2	202,9
Aránya a GDP-ből	1,02	1,01	1,03	0,9	0,9	0,9	0,9
Ráfordítások összesen: 100 százalék, ebből:							
Passzív ellátások aránya (A + B + C1 + C3)	62,5	54,2	49,3	49,9	54,4	52,8	50,0
ÁFSZ aránya	9,1	9,6	9,9	12,4	11,9	11,2	11,1
Aktív ellátások aránya (C2 + E)	28,4	36,2	40,8	37,7	33,7	36,0	38,9
Foglalkoztatási és képzési támogatásból							
Központi FA-keret	3,9	7,0**	18,6**	10,6	8,4	10,1	10,8
Decentralizált FA-keret	27,7	34,9	35,5	38,3	34,5	36,7	38,4*
FA-keret együtt	31,6	41,9	54,1	48,9	42,9	46,8	49,2
GM munkahelyteremtő célelőirányzat	2,6	3,4	3,6	-	-	-	-
Felnttképzési keret	-	-	-	4,6	1,5	3,1	4,2
Együtt	34,2	45,3	57,7	53,5	44,4	49,9	53,4
FA-keretből							
Központi keret (százalék)	12,3	16,7	34,4	21,7	19,6	21,6	22,0
Decentralizált (százalék)	87,7	83,3	65,6	78,3	80,4	78,4	78,0

* A foglalkoztatási alaprészből 2006-ban 5 milliárd forintot használtak fel a regionális képző központok megváltozott rendszerű finanszírozására.

** Az aktív eszközök közé 2001-ben és 2002-ben beépült egy *ad hoc* jellegű támogatási forma: a minimálbér növeléséből adódó munkáltatói többletköltség kompenzációja a munkáltatók számára. Erre 2001-ben közel 2 milliárd forint, 2002-ben pedig 15 milliárd forintot fordítottak, a foglalkoztatási alaprészt központi keretéből.

Rövidítések: ÁFSZ = Állami Foglalkoztatási Szolgálat, FA = Foglalkoztatási Alap, nyes = nyugdíj előtti munkanélküli-segély, eho = egészségügyi hozzájárulás, rszs = nem foglalkoztatottak rendszeres szociális segélyére, ákj = álláskeresést ösztönző juttatás.

Forrás: Szociális és Munkaügyi Minisztérium munkaerő-piaci alapkezelési főosztály adatai.

A munkaerőpiaci költségvetés részesedése a GDP-ből stabilan egy százalék

Az adatok azt mutatják, hogy 2000–2006 között a munkaerőpiaci költségvetés összege majdnem másfélszeresére nőtt, ugyanakkor a GDP-hez viszonyított aránya mindvégig 1 százalék körül mozgott, ami durván fele az EU-tagállamok átlagának. A munkaerőpiaci költségvetésen belül jelentősen *ingadozott az aktív munkaerőpiaci eszközökre, szolgáltatásokra, programokra jutó ráfordítások aránya*: 2000-ben 28,4 százalék volt, 2002-ben 40,8 százalék, 2004-ben 33,7 százalék, majd 2006-ban 38,9 százalék.

Csökkenett a munkaügyi központok által közvetlenül felhasználható pénzalap nagysága

Mivel az aktív eszközrendszer mellett – mint utaltunk rá – egyre több, a foglalkoztatási törvény (Flt.) hatókörén kívül szabályozott munkaerőpiaci beavatkozás történik, a Foglalkoztatási Alap központi keretének részaránya a széles értelemben vett aktív munkaerőpiaci ráfordításokon belül visszaszorulóban van. *2000-ben még 88,6 százalékot tett ki, 2006-ban már csak 79,8 százalékot.* A másik jól kivehető tendencia, hogy *az aktív támogatásokat finanszírozó Foglalkoztatási Alapból egyre nagyobb hányad marad a központi keretben*: 2000-ben 12,3 százalék, 2006-ban: 22 százalék. A központosítás átmenetileg legdurvábban 2002-ben nyilvánult meg, aminek oka az volt, hogy ebben az évben 15 milliárd forintot költöttek a minimálbér növekedéséből adódó munkáltatói többletköltség kompenzálására az élömunkaigényes vállalkozásoknál. 2003-tól pedig a foglalkoztatási törvénybe visszakerült munkahelyteremtő támogatások kötik le a Foglalkoztatási Alap központi keretének meghatározó hányadát.

1.2. Aktív eszközökben részt vevők érintett- és átlaglétszámának változásai

Jelentősen csökkent az aktív eszközök által érintettek száma és átlaglétszáma

A 2. táblázat adatai mutatják, hogy *2001-ben még évente átlagosan a gazdaságilag aktív népesség 2,6 százaléka volt a különböző egyedi aktív munkaerőpiaci eszközök kedvezményezettje, 2006-ban már csak 1,5 százalék.* Ebből két következtetés adódik. Egyfelől, a munkanélküliségi ráta ennyivel magasabb lett volna, ha az állástalan vagy elbocsátással fenyegetett embereket nem részesítik preventív vagy a munkaerőpiacra való visszatérésüket segítő támogatásokban. Másfelől, az aktív eszközök munkaerőpiacot tehermentesítő szerepe éppen akkor csökkent, amikor a munkanélküliség növekedésnek indult. Ezzel maga is hozzájárult a munkaerőpiaci feszültségek éleződéséhez, ahelyett hogy – funkciója szerint – anticiklikus hatást gyakorolt volna a munkaerőpiaci folyamatokra.

A normatív aktív munkaerőpiaci eszközök tehát a tényleges vagy potenciális munkanélküliek csökkenő hányadának nyújtottak képzési és foglalkoztatási lehetőséget a vizsgált időszakban. Az úgynevezett *aktiválási ráta* – ami az aktív eszközök kedvezményezettjeinek a számát viszonyítja ugyanennek a létszámnak a regisztrált munkanélküliekkel megnövelt nevezőjéhez – a 2000. évtized elején még 20 százalék körül mozgott, majd *2004-re 16,7 százalékra, 2005-re 14,9 százalékra, 2006-ra pedig 13,8 százalékra csökkent.*

2. táblázat: Munkanélküliségi ráta, aktiválási arány és az aktív eszközökben részt vevők a gazdaságilag aktív népesség százalékában

Év	Aktiválási arány* (százalék)	Aktív eszközökben résztvevők aránya** (a gazdaságilag aktív népesség százalékában)	Regisztrált munkanélküliek alapulvételével számított munkanélküliségi ráta*** (százalék)
2001	19,4	2,6	8,9
2002	20,0	2,1	8,4
2003	19,8	2,1	8,3
2004	16,7	1,8	8,7
2005	14,9	1,7	9,4
2006	13,8	1,5	10,0

*Az aktív eszközök kedvezményezetteinek a száma, ugyanennek a létszámnak a regisztrált munkanélküliekkel megnövelt nevezőjéhez viszonyítva.

**Aktív eszközök kedvezményezetteinek a száma, az előző év január 1-jei gazdaságilag aktív népességhez viszonyítva.

***Nyilvántartási adatokkal számított munkanélküliségi ráta, az adott év januárjában.

Forrás: Szociálpolitikai és Foglalkoztatási Hivatal adatai, KSH munkaerő-felmérés adatai, KSH munkaerőmérleg adatai

A normatív aktív munkaerőpiaci eszközök révén évről évre kisebb létszámot sikerült kivonni a munkanélküliek közül: 2001-ben közel 105 ezer volt azoknak a személyeknek az átlagléttszáma, akik az aktív munkaerőpiaci eszközök-höz kapcsolódó támogatásokban részesültek. Ez 2006-ban nem érte el a 63 ezret, ami *40 százalékos csökkenést* jelent (3. táblázat).

3. táblázat: Az aktív munkaerőpiaci eszközökben résztvevők átlagléttszáma és annak megoszlása, 2001–2006

Aktív munkaerőpiaci eszközök	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Létszám (fő)						
Munkaerőpiaci képzés	27 187	23 410	25 044	17 919	11 838	13 040
Közhasznú foglalkoztatás	23 185	17 751	17 534	14 235	15 790	12 953
Bértámogatás	26 547	21 693	20 439	18 909	18 417	16 935
A munkahely-teremtő beruházás támogatása*	6 943	1 708	1 270	2 717	2 742	2 588
Vállalkozóvá válás támogatása	1 616	1 269	1 250	953	1 137	799
Utazási költségtérítés	3 483	3 294	3 088	2 112	1 836	1 448
Pályakezdekők eszközei	7 094	6 827	7 686	7 908	8 086	7 884
Önfoglalkoztatói támogatás	5 142	5 204	4 642	3 963	3 111	2 393
A munkahely-megőrzés támogatása**	156	2 209	3 419	2 923	4 284	2 219
Járadékátvállalás	3 399	3 116	3 878	3 324	3 821	1 871
Intenzív álláskeresés támogatása	-	-	10	2	2	-
A részmunkaidős foglalkoztatás támogatása	-	-	-	357	584	561
Összesen	104 752	86 481	88 259	75 321	71 648	62 689
Láncindex (előző év = 100)	101,0	82,6	102,1	85,3	85,1	87,5

Aktív munkaerőpiaci eszközök	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Megoszlás (százalék)						
Munkaerőpiaci képzés	26,0	27,1	28,3	23,8	16,5	20,8
Közhasznú foglalkoztatás	22,2	20,5	19,8	18,9	22,0	20,7
Bértámogatás	25,3	25,1	23,1	25,1	25,7	27,0
A munkahely-teremtő beruházás támogatása*	6,6	2,0	1,4	3,6	3,8	4,1
Vállalkozóvá válás támogatása	1,5	1,5	1,4	1,3	1,6	1,3
Utazási költségtérítés	3,3	3,5	3,5	2,8	2,6	2,3
Pályakezdekők eszközei	6,8	7,9	8,7	10,5	11,3	12,6
Önfoglalkoztatói támogatás	4,9	6,0	5,3	5,3	4,3	3,8
A munkahely-megőrzés támogatása**	0,2	2,6	3,9	3,9	6,0	3,5
Járadékátvállalás	3,2	3,8	4,6	4,4	5,3	3,0
Intenzív álláskeresés támogatása	-	-	-	-	-	-
A részmunkaidős foglalkoztatás támogatása	-	-	-	0,4	0,9	0,9
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*A munkahely-teremtő beruházások támogatásánál az év folyamán (a foglalkoztatási kötelezettségnek megfelelően) betöltött munkahelyek szerepelnek a táblázatban.

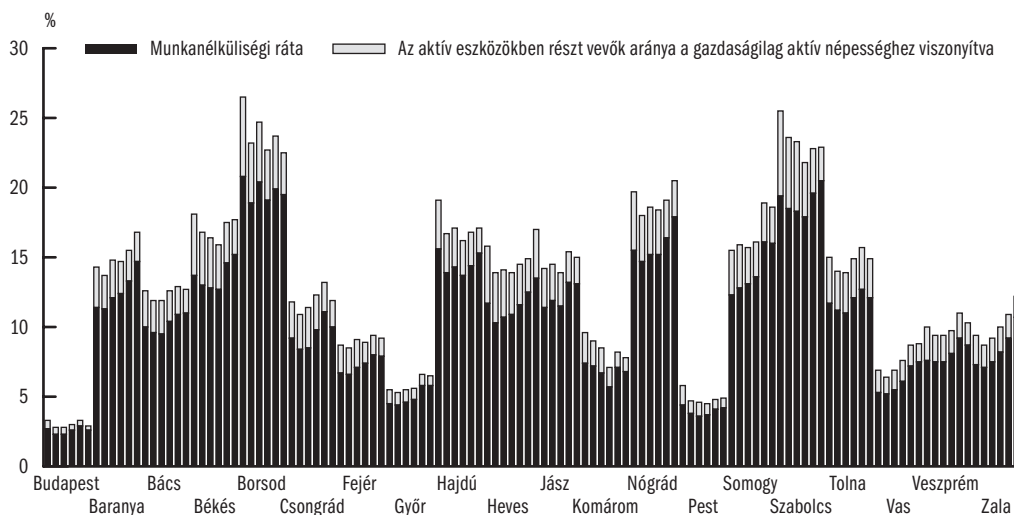
**A 2002-ben indult, ugyanilyen elnevezésű, 2001-ben megszüntetett támogatási formában rendkívül alacsony volt a részvétel.

Forrás: Foglalkoztatási Hivatal adatai.

1.3. A megyei munkanélküliségi ráták és az aktív eszközök igénybevételének összefüggései

Mivel a decentralizált foglalkoztatási alap (decFA) megyék közötti allokálásának legfőbb kritériuma a hátrányos munkaerőpiaci helyzet kiegyenlítése, természetesnek tekinthető, hogy *a magasabb munkanélküliségi rátájú megyékben az aktív eszközökben részt vevők gazdaságilag aktív népességhez viszonyított aránya is magasabb, és fordítva (1. ábra).*

1. ábra: A regisztrált munkanélküliek alapján számított munkanélküliségi ráta és az aktív eszközökben részt vettek átlaglétszámának aránya a gazdaságilag aktív népességhez viszonyítva, 2001–2006



A vizsgált időszak első felében a munkanélküliségi ráta a legtöbb megyében enyhén csökkenő tendenciát mutatott, amit az aktív eszközökben részt vevők relatív súlyának a visszaesése kísért. Ez azonban akkor is folytatódott, amikor a munkanélküliség növekedni kezdett, holott ennek az ellenkezőjére lett volna szükség.

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 az aktív eszközök által érintett létszámnak azokat a statisztikai adatokat, amelyek mindazokat a személyeket magukban foglalják, akiket a vizsgált időintervallumban akár csak egy napra is bevontak aktív munkaerőpiaci eszközökbe. A 4. táblázat róluk tájékoztat. Ennek adatai arra utalnak, hogy 2001–2006 között az aktív eszközök által érintettek létszáma 30 százalékkal csökkent.

A magasabb munkanélküliségi rátájú megyékben az aktív eszközökben részt vevők gazdaságilag aktív népességhez viszonyított aránya is magasabb, és fordítva

4. táblázat: Az aktív eszközök által érintett létszám* és megoszlása, 2001–2006

Aktív munkaerőpiaci eszközök	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Létszám (fő)						
Munkaerőpiaci képzés	91 519	82 835	82 895	59 894	43 725	47 141
Közhasznú foglalkoztatás	80 742	84 498	76 892	63 998	79 429	66 403
Bértámogatás	48 089	40 838	41 064	36 313	37 708	33 150
A munkahely-teremtő beruházás támogatása**	90 86	6 452	4 595	4 710	3 816	3 325
Vállalkozóvá válás támogatása	5 016	4 326	4 011	3 225	3 394	2 736
Utazási költségtérítés	9 356	9 774	7 495	5 517	5 015	3 910
Pályakezdekők eszközei	16 758	16 108	17 551	17 527	18 206	17 976
Önfoglalkoztatói támogatás	6 025	6 138	5 493	4 689	4 086	2 941
A munkahely-megőrzés támogatása***	653	12 634	12 668	10 698	13 703	7 390
Járadékátvállalás	9 702	10 008	11 883	10 092	10 753	6 552
Intenzív álláskeresés támogatása	-	100	109	64	64	-
A részmunkaidős foglalkoztatás támogatása	-	-	-	791	1 285	1 253
Összesen	276 946	273 711	264 656	217 518	221 184	192 777
Láncindex (előző év = 100)	94,0	98,8	96,7	82,2	101,7	87,2
Megoszlás (százalék)						
Munkaerőpiaci képzés	33,0	30,2	31,3	27,5	19,8	24,5
Közhasznú foglalkoztatás	29,1	30,8	29,1	29,4	35,9	34,4
Bértámogatás	17,4	14,9	15,5	16,7	17,0	17,2
A munkahely-teremtő beruházás támogatása**	3,3	2,4	1,7	2,2	1,7	1,7
Vállalkozóvá válás támogatása	1,8	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4
Utazási költségtérítés	3,3	3,6	2,8	2,5	2,3	2,0
Pályakezdekők eszközei	6,1	5,9	6,6	8,1	8,2	9,3
Önfoglalkoztatói támogatás	2,3	2,4	2,1	2,2	1,8	1,5
A munkahely-megőrzés támogatása***	0,2	4,6	4,8	4,9	6,2	3,8
Járadékátvállalás	3,5	3,6	4,5	4,6	4,9	3,4
Intenzív álláskeresés támogatása	-	-	-	-	-	-
A részmunkaidős foglalkoztatás támogatása	-	-	-	0,4	0,6	0,6
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

** A munkahely-teremtő beruházások támogatásánál az év folyamán (a foglalkoztatási kötelezettségnek megfelelően) betöltött munkahelyek szerepelnek a táblázatban.

*** A 2002-ben indult, az ugyanilyen elnevezésű 2001-ben megszüntetett támogatási formában rendkívül alacsony volt a részvétel.

Forrás: Foglalkoztatási Hivatal adatai.

Az aktív eszközök által érintett létszám az átlaglétszámnak átlagosan a háromszorosa volt a vizsgált időszakban. A konkrét arányokat jelentősen befolyásolta a támogatás időtartama. Amikor szűkültek a források, a megyék ennek lerövidítésével és a támogatás mértékének a megkurtításával reagáltak az elvonásokra.

Az 5. táblázatban azt kívántuk érzékeltetni, hogy a munkanélküliségi ráta, valamint az a tény, hogy az egyes megyék az aktív eszközök melyik típusának mekkora szerepet szánnak a munkaerőpiaci feszültségek oldásában, mutat-e valamiféle összefüggést. Ehhez átlagoltuk a 2001–2006 közötti évek adatait, és a munkanélküliség növekvő sorrendjében állítottuk fel a megyék aktív eszközök által érintett létszámának megoszlási viszonyszámait.

5. táblázat: Az aktív eszközökben részt vevők megoszlása és a regisztrált munkanélküliek alapján számított munkanélküliségi ráták összefüggése a 2001–2006. évek átlagában, a munkanélküliségi ráta növekvő sorrendjében

Megye	Képzésben	Közhasznú foglalkoztatásban	Bértátogatásban*	Vállalkozói támogatásban**	Pályakezdő támogatásban	Egyéb támogatásban	Munkanélküliségi ráta
	részeseülők aránya az aktív eszközökkel támogatottak összességén belül						
1. Budapest	39,9	34,5	11,6	5,5	2,5	6,0	2,6
2. Pest	30,5	46,2	10,2	4,3	2,3	6,5	4,0
3. Győr-Moson-Sopron	39,2	23,5	21,1	7,5	5,2	3,5	5,0
4. Vas	52,9	7,9	10,6	8,7	5,1	14,8	6,1
5. Komárom-Esztergom	34,8	29,5	18,5	5,6	10,1	1,5	6,8
6. Fejér	36,9	21,6	25,9	4,2	3,8	7,0	7,3
7. Veszprém	35,1	24,5	22,3	4,0	3,1	11,0	8,1
8. Zala	41,6	16,2	16,6	5,2	2,6	17,8	8,3
9. Csongrád	36,4	17,1	26,7	4,0	9,1	6,7	9,5
10. Bács-Kiskun	34,1	22,8	20,1	5,5	9,9	7,6	10,2
11. Heves	27,7	21,6	25,6	3,8	7,9	13,4	11,3
12. Tolna	24,7	19,3	25,9	5,1	11,3	13,7	11,8
13. Jász-Nagykun-Szolnok	29,7	27,5	16,7	3,7	8,8	13,6	12,4
14. Baranya	32,2	22,5	27,7	1,9	6,6	9,1	12,5
15. Békés	25,3	34,1	21,1	3,7	7,9	7,9	13,7
16. Somogy	24,0	34,9	17,3	3,4	4,3	16,1	14,0
17. Hajdú-Bihar	30,8	23,4	18,3	3,8	11,7	12,0	14,5
18. Nógrád	17,4	30,0	22,0	3,2	10,3	17,1	15,8
19. Szabolcs-Szatmár-Bereg	19,7	42,3	15,5	1,3	9,5	11,7	19,0
20. Borsod-Abaúj-Zemplén	14,4	45,2	18,0	1,7	7,7	13,0	19,8
Összesen	27,5	31,5	19,3	3,6	7,4	10,7	8,9

* Utazási költségtérítéssel együtt.

** Önfoglalkoztatói támogatással együtt.

Forrás: Foglalkoztatási Hivatal adatai alapján készült számítás.

Az aktív eszközök közül a vizsgált időszakban mindvégig és mindenütt alkalmazott típusait emeltük ki. Ezek kiválasztásánál a munkaerőpiacra csekély hatást gyakorló eszközöktől eltekintettünk, és azokat az „egyéb” kategóriába soroltuk. A munkanélküliek vállalkozóvá válását segítő kétfajta támogatási formát összevontuk, és ugyanezt tettük a bértámogatással, valamint az utazási költség átvállalásával is, tekintettel arra, hogy azokat a vizsgált időszak nagy részében a legtöbb megyében együtt szokták folyósítani. Említést érdemel még, hogy sok megyében egyre nagyobb mennyiségű pénzeszközt fordítanak munkaerőpiaci programokra. Ezek létszámadatait azonban a statisztikák nem elkülönítve tartalmazzák, hanem a normatív aktív eszközök kedvezményezettjei között.

Az 5. táblázatban dőlt számok jelzik azoknak a megyéknek az adatait, amelyekben a munkanélküliség és az aktív eszközökben érintettek létszámmegoszlása között határozott pozitív vagy negatív összefüggés tapasztalható.

Milyen következtetéseket vonhatunk le a táblázat adataiból?

– A *képzést* a relatíve jó munkaerőpiaci helyzetű megyékben alkalmazzák kiemelkedő arányban (Vas megye, Budapest, Győr-Moson-Sopron). Jóval szerényebb szerepet szánnak neki ott, ahol jelentős a kereslethiány (Somogy, Nógrád, Szabolcs, Borsod-Abaúj-Zemplén) – feltételezve és megtapasztalva, hogy a képzés sem garancia a munkához jutásra.

– A *közhasznú foglalkoztatásnak* elméletileg az a funkciója, hogy „utolsó mentsvár” legyen ott és azok számára, ahol és akiknek a piac nem kínál más munkalehetőséget. Ez részben igazolódott Somogy, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Borsod-Abaúj-Zemplén megye esetében, továbbá ennek az ellenkezője Vas megyében és Zalában. Ugyanakkor nehéz megfejtetni, mi lehet az oka annak, hogy az aktív eszközök által érintettek létszámából a legnagyobb arányban éppen a második legalacsonyabb munkanélküliségi rátájú Pest megyében vesznek részt közhasznú foglalkoztatásban, és magyarázatot igényelne a főváros átlagot meghaladó arányszáma is.

– Mint említettük, a *bértámogatás és az útiköltség átvállalásának* adatait összevontuk, tekintettel arra, hogy ezeket a vizsgált időszak nagy részében általában együtt folyósították a munkaügyi központok. Ezeket az eszközöket tipikusan a munkanélküliség szempontjából középmezőnybe tartozó megyék használják a legnagyobb gyakorisággal (Baranya, Csongrád, Heves, Tolna, Fejér). Ami még feltűnő, hogy Budapesten, továbbá Pest és Vas megyében a legalacsonyabb a bértámogatottak aránya az aktív eszközökbe bevontak összességén belül. Vas megyében láthatóan a képzés kap elsőbbséget, ugyanakkor a fővárosban és Pest megyében ez az eszköz kiválthatná a közhasznú foglalkoztatást.

– A *vállalkozóvá válás támogatása* általában periférikus jelentőségi aktív eszköz, de elterjedtsége viszonylag szoros összefüggést mutat a munkaerőpiaci helyzettel. Azokban a megyékben, ahol alacsony az állástalanok aránya,

e mögött prosperáló helyi gazdaság és erre épülő fizetőképes kereslet állhat, ami esélyt ad arra, hogy a munkanélküliek egy kis része önmagának munkahelyet teremtve boldoguljon. Az aktív eszközök által érintettek létszámából az átlagosnál jóval többen kaptak ehhez támogatást a legalacsonyabb munkanélküliségi rátájú Vas, Győr-Moson-Sopron és Komárom-Esztergom megyében, valamint Budapesten. Ezzel szemben a legrosszabb helyzetű Borsod-Abaúj-Zemplén megyében és Szabolcsban érdeklődő és remény is alig volt arra, hogy a munkanélküliek ennek révén a megélhetésüket biztosító munkajövedelemhez jussanak.

– A *pályakezdők elhelyezkedését segítő programok* estében is érzékelhető, hogy a kedvező munkaerőpiaci helyzetben lévő megyékben (például a fővárosban és Pest megyében) a fiatalok nagy része támogatás nélkül is el tudott helyezkedni, de a magas munkanélküliséggel sújtott Szabolcsban, Hajdú-Biharban és Nógrád megyében az aktív eszközökben részt vevők jelentős részét érintette ez a támogatás, amit a munkáltatók számára folyósítanak azért, hogy felvegyék őket.

A 6. táblázat a munkanélküliségi ráta szignifikáns korrelációit mutatja. A pályakezdők elhelyezkedését elősegítő támogatások és az egyéb támogatások nőnek a munkanélküliségi ráta növekedésével (pozitív korreláció), a képzési és a vállalkozóvá válási támogatások csökkennek a munkanélküliségi ráta emelkedésével (negatív a korreláció). Pozitív a korreláció a képzés és a vállalkozói támogatások között, negatív az együttmozgás a képzés és a közhasznú foglalkoztatás, a képzés és a pályakezdők támogatásai között, valamint a vállalkozói támogatás és a közhasznú foglalkoztatás között.

6. táblázat: A munkanélküliségi ráta szignifikáns korreláció

	Képzés	Közhasznú foglalkoztatás	Bértámogatás	Vállalkozói támogatás	Pályakezdők támogatásai	Egyéb támogatás	Munkanélküliségi ráta	Átlag	Szórás
Képzés	1							31,37	9,07
Közhasznú foglalkoztatás	-0,673**	1						27,23	9,96
Bértámogatás	-0,209	-0,312	1					16,9	4,28
Vállalkozói támogatás	0,794**	-0,570**	-0,214	1				4,31	1,79
Pályakezdők támogatásai	-0,459*	-0,064	0,377	-0,241	1			6,99	3,14
Egyéb támogatások	-0,276	-0,246	-0,013	-0,311	0,092	1		13,26	5,27
Munkanélküliségi ráta	-0,808**	0,331	0,171	-0,749**	0,588**	0,531*	1	10,64	4,73

**1 százalékos szinten szignifikáns, * 5 százalékos szinten szignifikáns.

Összegezve: 2001–2006 között azokban a megyékben, amelyekben tartósan magas volt a munkanélküliség, a közhasznú foglalkoztatásra és a pályakezdők elhelyezkedésének támogatására helyezték a hangsúlyt az aktív munkaerőpiaci eszközök közül. A munkanélküliek vállalkozóvá válására sem igény nem mutatkozott, sem realitás, a képzésnél pedig óvakodtak ar-

ról, hogy az elhelyezkedés esélye nélkül beiskolázzanak munkanélkülieket, mert ez az egyén számára csalódást, a társadalomnak pedig meg nem térülő kiadást okoz. *A másik póluson*, az élénk munkaerőpiaccal, viszonylag magas foglalkoztatási és alacsony munkanélküliségi mutatókkal jellemezhető meggyekben *kiemelkedő szerepet szántak a munkaerőpiaci képzésnek*, a változó kereslethez alkalmazkodni tudó munkaerő-kínálat biztosítása érdekében. A jól képzett fiatalok itt támogatás nélkül is el tudtak helyezkedni, a hátrányos helyzetű fiatalok és felnőttek munkába állását pedig a munkáltatóknak folyósított bértámogatással segítették. Az átlagosnál jóval magasabb volt azoknak a munkanélkülieknek az aránya is, akik azért részesültek támogatásban, hogy önmaguk gondoskodjanak a foglalkoztatásukról. A közhasznú foglalkoztatást pedig igyekeztek azokra korlátozni, akik e nélkül tényleg nem tudtak volna munkához jutni.

1.4. Kiemelt jelentőségű aktív munkaerőpiaci eszközök minősítése

Négy eszköznek volt meghatározó szerepe a munkanélküliség megelőzésében, illetve levezetésében: *a munkaerőpiaci képzésnek, a közhasznú foglalkoztatásnak, a bértámogatásnak és a pályakezdeők elhelyezkedését elősegítő programoknak.*

1.4.1. Munkaerőpiaci képzés

A munkanélküliek foglalkoztathatóságának javítása, elhelyezkedési esélyeinek növelése szempontjából – megfelelő munkaerő-kereslet mellett – ez az egyik legfontosabb aktív munkaerőpiaci eszköz. Kereslet hiányában azonban a képzés öncélúvá válhat, ami sem az eszköz hatékonysága, sem pedig az egyén szempontjából nem kívánatos.

2001–2006 között megfeleződött (27 ezerről 13 ezerre csökkent) a munkaerőpiaci képzésben részt vevők átlagléttszáma, valamint az aktív eszközök által érintett létszám is (91 ezerről 47 ezerre apadt). Ennek ellenére az átlagléttszám alapján – a 2005-öt kivéve – mindvégig ez volt a legtöbb munkanélkülit mozgósító aktív munkaerőpiaci eszköz.

A képzésbe kerülők kiválasztásánál azt lehetett tapasztalni, hogy elsősorban *azokat a munkanélkülieket vonták be a képzésekbe, akik korábbi tanulmányaik alapján könnyebben képezhetők, és várhatóan nagyobb eséllyel tudnak elhelyezkedni a képzés befejezése után.* Ugyanakkor – különösen az ajánlott képzésekben – viszonylag nagy súllyal voltak jelen azok is, akik foglalkoztathatóságának javítása (mind az ő, mind pedig a képzőik részéről) nagy erőfeszítést és ráfordítást igényelt. Arról sem szabad elfeledkezni, hogy a decentralizált foglalkoztatási alap (decFA) mellett más forrásokból is támogatottak képzéseket.²

Munkaerőpiaci képzés

² Például a humán erőforrás-fejlesztés operatív program (HEFOP) 1.1., és a „Lépj egyet előre!” program keretében. Az utóbbiban a 2006 eleje és 2007 márciusa között eltelt 15 hónapban 14 ezer főt vontak be, akiknek a fele legfeljebb nyolc általános iskolai végzettségű állástalan személy volt.

A 7. táblázat adatai szerint 2001–2005 között a képzésből kikerült munkanélküliek elhelyezkedési arányai egyik évben sem érték el az 50 százalékot. A legeredményesebbnek a munkaviszonyban állóknak szervezett képzések bizonyultak, amelyek révén 10 résztvevőből 9-nek sikerült megtartania a munkahelyét. Ez azonban a képzésben részt vevők csupán egytizedét érintette.

7. táblázat: Elhelyezkedési arányok a képzésből kikerültekénél*

A vizsgálat időpontja	Ajánlott képzés	Elfogadott képzés	Munkanélküliek képzése együtt	Munkaviszonyban állók képzése
2001	45,4	49,3	47,0	94,2
2002	43,3	45,8	44,4	92,7
2003	43,0	46,0	44,4	93,3
2004	45,5	45,6	45,5	92,1
2005	43,8	51,4	46,2	90,4

*A képzés befejezését követő harmadik hónapban munkaviszonyban állók aránya.
Forrás: Foglalkoztatási és Szociális Hivatal Monitoring vizsgálatának adatai.

A képzés után munkába állt egykori *munkanélküliek egyre kisebb hányada* (legutóbb négyötöde) *tudta a megszerzett ismereteit feladatainak ellátása során hasznosítani*, ami az ajánlott és elfogadott képzésekre egyaránt vonatkozik. Kifejezetten kedvezőtlennek minősíthető, hogy a végzettek durván egyötöde olyan munkakörben helyezkedett el, amelyben nem volt feltétlenül szükség a megszerzett – a decentralizált fejlesztési alapokból (decFA) részben vagy egészében finanszírozott – új ismeretekre. Ez arra utal, hogy a képzésekbe nagy számban kerülhetnek be az átlagosnál könnyebben álláshoz jutó, piac-képes tudással rendelkező emberek is, olyanok, akik nagy valószínűséggel e nélkül is foglalkoztathatók volnának.

8. táblázat: A képzés szakirányának megfelelően elhelyezkedettek aránya

A képzés formája	2001	2002	2003	2004	2005
Ajánlott	82,2	80,7	79,9	80,2	78,4
Elfogadott	86,5	84,6	82,0	81,9	81,3
Munkaviszonyban állók képzése	98,3	96,8	98,4	99,0	99,6

Forrás: a Szociálpolitikai és Foglalkoztatási Hivatal Monitoring vizsgálatának adatai.

1.4.2. A közhasznú foglalkoztatás

Közhasznú foglalkoztatás

A közhasznú foglalkoztatás volt a vizsgált időszakban a legnagyobb mértékben alkalmazott és a legtöbb pénzügyi forrást felemésztő aktív munkaerőpiaci eszköz. *2001-ben közel 81 ezer főt érintett, ami ugyan 2006-ra 66 ezerre csökkent*, de még így is az aktív eszközök által támogatottak (érintett) létszáma több mint *egyharmadát* (34,4 százalék) tette ki.

A tartós munkanélküliség kezelése, befolyásolása szempontjából a közhasznú foglalkoztatásnak megvan az a *pozitív hatása*, hogy ha csupán átmeneti

időre is, de legális foglalkoztatási lehetőséget biztosít azon rétegek számára, akik a támogatás nélküli munkák világában nem jutnának álláshoz. A közhasznú foglalkoztatás *negatívumai* közé tartozik ugyanakkor, hogy évről évre nagyon jelentős pénzügyi forrásokat igényel, ezért cserében viszont szinte semmit nem nyújt annak érdekében, hogy a résztvevők normál, nem támogatott álláshoz jussanak. A *közhasznú foglalkoztatás befejeztével ugyanazon munkaadónál támogatás nélkül továbbfoglalkoztatottak aránya évek óta rendkívül csekély, mindössze 1–1,5 százalék körül mozog.*³ A közhasznú munkások nagyobb arányú véglegesítését korlátozza az a körülmény, hogy ez az eszköz *a helyi érdekvizonyok csapdájában vergődik.*

Az alacsony iskolai végzettség következtében a közhasznú munkán foglalkoztatottak többsége alacsony kvalifikációt igénylő, kommunális jellegű tevékenységet lát el. 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 sokszínűbbé válását segítette, hogy a foglalkoztatási törvény 2000. február 1-jétől hatályos módosítása kibővítette azoknak a közhasznúnak minősülő tevékenységek körét, amelyek támogathatók, annak érdekében, hogy önkormányzatok a korábbinál több munkanélkülinek tudjanak munkát biztosítani. E szerint a közhasznú munka támogatására lehetőség nyílik nemcsak közfeladat, hanem az önkormányzat által önként vállalt, a lakosságot, illetve a települést érintő feladat ellátása esetén is. Ennek ellenére a többség (77–80 százalék) a vizsgált időszakban is kommunális munkát végzett. A struktúrák a többi tevékenységfajta esetében is bemerevedtek (9. táblázat).*

9. táblázat: A közhasznú foglalkoztatottak megoszlása főbb tevékenység típusok szerint és továbbfoglalkoztatásuk arányai

Tevékenységtípusok	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Kommunális	77,7	77,6	78,9	77,3	80,4	76,6
Egészségügyi és szociális	7,1	6,9	6,9	7,6	6,1	7,2
Művelődési és közoktatási	4,4	4,6	4,3	4,7	4,1	5,3
Egyéb	10,8	10,9	9,9	10,4	9,4	10,9
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Továbbfoglalkoztatási arányok	1,5	1,8	1,4	1,3	0,9	..

Forrás: a Szociálpolitikai és Foglalkoztatási Hivatal.

Az elhelyezkedési ráták mellett *költség–haszon elemzést* is végeztünk a közhasznú foglalkoztatás értékelésére (10. táblázat). Abból indultunk ki, hogy amennyiben *járadékos munkanélküli válik közhasznú foglalkoztatottá, megtakaríthatók a munkanélküli-ellátás költségei, továbbá – a munkavégzés-*

³ A fenti eredménymutatók csak azokról tájékoztatnak, akik a támogatott foglalkoztatás lejártával az *eredeti* munkaadójuknál tudtak normál, nem támogatott munkaviszonyt létesíteni.

ből származó magasabb jövedelemből – a járadékhoz képest több jut a tb-kasz-
szaknak és az adóhivatalnak. Elvégezve ezt a számítást, arra a következtetésre
jutottunk, hogy ha a közhasznú foglalkoztatás átlagos álláskeresési járadékot
vált ki, úgy annak költségei közel háromnegyedes arányban finanszírozhatók
az általa megszüntetett munkanélküliség ráfordításaiból. Minimális járadék
esetén ez az arány kétharmados.

**10. táblázat: A közhasznú foglalkoztatás havi költségeinek szembeállítása
az általa megszüntetett munkanélküliség havi ráfordításaival 2006-ban**

Költségtételek	Forint/fő/hó	
1. A közhasznú foglalkoztatás költségei		
Munkabér	62 500	
Tb-járulék (29 százalék)	18 125	
Eho	1 950	
Munkáltatói járulék (3 százalék)	1 875	
Dologi költség	10 000	
Összesen	94 450	
	átlagos járadékkal	járadék- minimummal
2. A közhasznú foglalkoztatás révén elért megtakarítás		
Álláskeresési járadék	43 500	37 500
Tb-járulék (29 százalék)	12 615	10 875
Eho	1 875	1 875
Összesen	57 990	50 250
3. A közhasznú foglalkoztatás révén elért többletbevétel		
A munkabér és a járadék különbségének 29 százaléka	5510	6 960
A munkabért terhelő 12,5 százalékos munkavállalói tb-járulék és az álláskeresési járadék után esedékes 8,5 százalékos tb-járulék különbözete	4115	4 625
A munkabért terhelő 1 százalékos munkavállalói járulék	625	625
Összesen	10 250	12 210
4. Megtakarítás és többletbevétel együtt	68 240	62 460
5. Aránya a közhasznú foglalkoztatás költségeihez	72,3 %	66,0 %

Ehhez azonban további számszerűsíthető és nem számszerűsíthető, minőségi
haszonelemet lehet még hozzátenni. Az előbbibe tartozik az elvégzett mun-
ka értéke, továbbá a járadéknál magasabb kereset elköltéséből adódó, tova-
gyűrűző munkahelyteremtő hatás. A nem számszerűsíthető pozitívumok
között pedig olyan tényezők említhetők, mint például a munkanélküliség
okozta feleslegességérzet, kirekesztettség, elbizonytalanodás, esetleg deviáns
életmód elkerülése.

*A bemutatott példához hasonló feltételek esetén valószínűsíthető, hogy a
közhasznú foglalkoztatás bőven megtérül az általa kiváltott munkanél-
küliség ráfordításaiból. A probléma az, hogy a közhasznú foglalkoztatottak
alig egynegyedére becsülhető azok aránya, akik a munkanélküli-járadékukat*

váltották fel erre a foglalkoztatási formára. A többieknél a kiadással szemben egyáltalán nincs, vagy alig áll megtakarítás.

1.4.3. Bértámogatás

Az érintettek létszáma alapján ez volt a *harmadik legfontosabb* aktív munkaerőpiaci eszköz. *2001-ben 48 ezren, 2006-ban pedig 33 ezren juthattak álláshoz e kedvezménnyel.* A támogatottak aránya az aktív eszközökben részt vevők összességéhez viszonyítva – az érintettek létszámát alapul véve – 15–17 százalék között mozgott. Az aktív eszközökben részt vevők *átlaglétszáma* alapján viszont *2004-től ez az eszköz került az első helyre, 25 százalék fölötti részesedéssel.*

Bértámogatás

11. táblázat: A bértámogatásból kikerülők főbb adatai

Megnevezés	2001	2002	2003	2004	2005
Programot befejezettek száma, ezer fő	16 470	17 711	19 196	17 612	15 539
Válaszadók aránya, százalék	75,0	76,6	75,4	75,4	75,5
Követéskor munkában állók aránya, százalék	59,7	62,9	62,0	64,6	62,6

Forrás: A Szociálpolitikai és Foglalkoztatási Hivatal monitoring vizsgálatának adatai

A követéses vizsgálatok adatai szerint a *támogatott foglalkoztatásból kikerülők 60–65 százaléka a kötelező továbbfoglalkoztatási idő lejárta után három hónappal is ugyanannál a munkáltatónál állt munkában.*⁴ A véglegesített dolgozók aránya a 90-es évek közepére jellemző 70 százalékos arányhoz képest érzékelhetően csökkent, ami azzal magyarázható, hogy a támogatottak összetétele némileg eltolódott a nehezebben elhelyezhető munkanélküli kategóriák irányába. Ezt célcsoport-specifikus kedvezmények is ösztönözték.

A követéses vizsgálatok során a munkáltatók arról is nyilatkoztak, hogy *mennyiben segítette foglalkoztatási szándékaikat a munkaügyi központok által nyújtott támogatás (12. táblázat).*

12. táblázat: A foglalkoztatáshoz nyújtott bértámogatás szerepének megítélése a munkáltatók válaszai alapján

A támogatás nélkül:	2001	2002	2002	2004	2005
- is alkalmazta volna a munkanélkülit	24,2	19,4	20,3	20,2	19,5
- kevesebb munkanélkülit alkalmazott volna	13,1	12,6	9,4	9,1	9,4
- halasztotta volna a felvételt	39,7	41,7	42,5	43,8	41,9
- senkit sem alkalmazott volna	23,0	26,2	27,7	26,9	29,2

Forrás: A Szociálpolitikai és Foglalkoztatási Hivatal monitoring vizsgálatának adatai.

A válaszadók szerint a munkáltatók 20–25 százaléka akkor is bővítette volna a létszámát, ha ehhez nem kapott volna támogatást. Ez az úgynevezett *holt-súly-hatás*, ami a támogatás nettó hasznát rontó tényező. Szerencsére időben

⁴ A munkáltatók értelemszerűen csak a náluk dolgozókról tudnak nyilatkozni a követéses vizsgálatkor. Joggal feltételezhető azonban, hogy a támogatásból kilépők közül többen más munkáltatónál kaphattak állást.

csökkenő trendet mutat azoknak a munkáltatóknak az aránya, amelyeknek valójában nem volt szükségük a munkaügyi központ támogatására, mégis kihasználták ezt a lehetőséget. A munkáltatók körültekintőbb megválasztásával el lehet kerülni az ilyen, más területekről forrásokat elvonó, felesleges támogatási gyakorlatot.

A bértámogatással az volt a legnagyobb probléma – kétségtelen előnyei, eredményei mellett –, hogy *a munkáltatók zöme* a munkaügyi kirendeltségek hallgatólagos beegyezése mellett *kiválogatta a tartós munkanélküliek közül a legértékesebbeket*, a legkönnyebben mobilizálhatókat. Ezek felvételéhez támogatást is igénybe vett, miközben a kevésbé esélyes munkanélküliek – hátrányaik relatív halmozódása mellett – a regisztrációban maradtak.

1.4.4. A pályakezdekők elhelyezkedését segítő programok

Pályakezdekők elhelyezkedését segítő programok

A pályakezdekők elhelyezkedését segítő programokban részt vett fiatalok *átlagléttszáma* 7 ezerről 8 ezerre nőtt, s ez 2001-ben 6,8 százalékát tette ki az aktív eszközök által támogatottak átlagléttszámának, 2006-ban pedig 12,6 százalékát. Ez az aránynövekedés úgy következett be, hogy az aktív eszközök kedvezményezettjeinek összléttszáma jelentősen csökkent.

A két támogatási forma közül egyértelműen *a munkatapasztalat-szerzés támogatása tekinthető sikeresebbnek (13. táblázat)*. A *foglalkoztatási támogatás iránt alig volt érdeklődés*. A támogatás mértéke ugyanis nem állt arányban a követelményekkel és a többletadminisztrációval. Ráadásul minimális azon vállalkozások száma, amelyek a szakmunkástanulóikat tovább tudnák foglalkoztatni – eleve azoknak a vállalkozásoknak a száma is alacsony, amelyek tanulószerveződéssel vállalják a gyakorlati oktatást. (Pedig fontos lenne!)

13. táblázat: Pályakezdekők elhelyezkedését segítő programok követő vizsgálatának eredményei

Év	Munkatapasztalat-szerzés támogatása		Foglalkoztatási támogatás	
	a programot befejezettek száma	követéskor munkában állók aránya	a programot befejezettek száma	követéskor munkában állók aránya
2001	5 752	64,5	369	71,6
2002	6 516	67,0	128	78,4
2003	5 779	66,1	231	78,2
2004	6 860	66,5	179	71,5
2005	6 317	66,8	173	70,9

Forrás: a Szociálpolitikai és Foglalkoztatási Hivatal adatai.

A munkatapasztalat-szerző foglalkoztatás esetében a pályakezdekők kétharmadát tartották meg a munkáltatók a kötelező továbbfoglalkoztatást követő három hónap eltelte után. Ugyanez a mutató a munkaadónál végzett és ott továbbfoglalkoztatott fiatalok körében 70 százalék fölött volt.

1.4.5. Vállalkozóvá válás támogatása

Az aktív munkaerőpiaci eszközökben részt vevők átlaglétszámának csupán 1,3–1,6 százaléka kért és kapott támogatást ahhoz, hogy vállalkozóvá váljon, ami 2001-ben mintegy 1600 főt jelentett, 2006-ban pedig ennek a felét. Az érintettek létszáma hasonlóan alacsony volt. A támogatás befejezése után három hónappal működő vállalkozások aránya ennél az eszköznél kifejezetten magas volt, 90 százalék körül mozgott (14. táblázat).⁵

Munkanélküliek vállalkozóvá válásának támogatása

14. táblázat: A vállalkozói támogatás mutatóinak alakulása

Megnevezés	2001	2002	2003	2004	2005
A programot befejezett vállalkozók száma, ezer fő	3,4	3,1	2,9	2,4	2,3
Válaszadók aránya, százalék	68,2	68,6	68,2	67,4	67,8
Követéskor működő vállalkozások aránya, százalék	89,2	90,7	89,6	90,7	89,5
Egy, követéskor működő vállalkozásra jutó alkalmazottak száma	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3

Forrás: a Szociálpolitikai és Foglalkoztatási Hivatal adatai.

A vállalkozók közel fele a támogatás hiányában *későbbre halasztotta volna tevékenységét*, s ez az arány mindvégig nőtt. Ez egyben azt is jelenti, hogy a támogatás hatása döntően abban nyilvánult meg, hogy egy későbbre tervezett vállalkozásalapítást időben előrehozott. Emellett a vállalkozók *több mint egynegyede e nélkül egyáltalán nem tudott volna kikerülni a munkanélküliségből*. E két csoport hozzávetőlegesen háromnegyedes részaránya a teljes sokasághoz képest egyáltalán nem lebecsülendő eredmény. Mindazonáltal *a támogatottak egynegyede akkor is az önfoglalkoztatás útjára lépett volna, ha ehhez nem kap segítséget a munkaügy szervezettől*. Figyelemmel a támogatás mértékére és lehetséges alternatíváira, ez nem okozott nagy gazdasági kárt.

A vizsgálat tapasztalatai azt mutatják, hogy a vállalkozások indításához nyújtott támogatás jellemzően csak a munkanélküliek önfoglalkoztatását képes biztosítani, a vállalkozások döntő hányada ugyanis egyszemélyes maradt. Ezt támasztja alá, hogy *a vizsgált időszakban egy működő vállalkozásra mindössze 0,2–0,3 alkalmazott jutott*.

Az önfoglalkoztatói támogatást igénybe vettek átlaglétszáma és érintettlétszáma ugyancsak drasztikusan visszaesett a vizsgált időszakban. Az előbbi 5,1 ezerről 2,4 ezerre, az utóbbi 6 ezerről alig 3 ezerre csökkent. Erről az eszközről több információval – sem a támogatottak összetételére, sem a létrehozott vállalkozások jellemzőire, sem pedig a támogatás munkaerőpiaci hatásaira nézve – nem rendelkezünk.

⁵ Bár a követési idő rövidsége miatt a monitoring vizsgálat aligha alkalmas arra, hogy reális visszajelzést adjon a túlélési rátákról.

1.5. Egyéb munkaerőpiaci eszközök

Van néhány eszköz, amelyekről azok pénzügyi és létszámadatain kívül gyakorlatilag semmilyen más információ nem áll rendelkezésre. Ezek munkaerőpiaci hatásait korábban nem vizsgálták.

A *foglalkoztatáshoz kapcsolódó járulékok átvállalását* 1997-ben vezették be azzal a céllal, hogy ösztönözze a munkaadókat a jövedelempótló támogatásban részesülő munkanélküliek foglalkoztatására. Amikor a jövedelempótló támogatás 2000-ben megszűnt, célcsoportját kiterjesztették a munkanélküliek összességére. A támogatás kezdetben a keresetet terhelő egészség- és nyugdíjbiztosítási, valamint munkaadói járulék részben vagy egészben történő átvállalására vonatkozott, ami a tételes egészségügyi hozzájárulás bevezetése után azzal is kiegészült. Ennek az eszköznek az igénybevétele nem volt jelentős, mégis fontos szerepet töltött be. Nem kötődött ugyanis olyan szigorú feltételekhez, mint a bértámogatás (például nem járt továbbfoglalkoztatási kötelezettséggel). Így rövidebb idegi tartó szezonális foglalkoztatáshoz is adható volt. Arra készítette a munkáltatókat – főleg a mezőgazdasági kisvállalkozásokat –, hogy legalizálják a rövid időtartamú munkavégzéseket.

A járulékatvállalással alkalmazott munkavállalók érintettlétszáma 2005-ig 10 ezer fölött volt, ami mindkét esetben az aktív eszközök összes kedvezményezettjének az öt százalékához közelített. 2006-ban az átlagléttség és az érintettek létszáma is szinte megfeleződött, aminek az volt az oka, hogy a járulékatvállalást kiváltotta az APEH-en keresztül biztosított *normatív járuléktámogatási forma*. Az utóbbival az a probléma, hogy nem érvényesül a hátrányos helyzetűek előnyben részesítése. Hatására várhatóan növekedni fognak a területi munkaerőpiaci különbségek is, mert a gazdaságilag erősebb térségek munkáltatói részéről aránytalanul nagy igény jelentkezhet a normatív járulékkedvezmény iránt, s teljesítésének semmi nem állja majd útját.

2003. január 1-jén vezették be a *részmunkaidős foglalkoztatás támogatását*, amit azok a munkáltatók vehettek igénybe, amelyek:

- legalább három hónapja munkanélküli,
- vagy ápolási díjban részesülő,
- vagy saját háztartásában legalább egy 14 évesnél fiatalabb gyermeket nevelő személyt foglalkoztattak.

Ez a támogatási forma – feltételeit és elérhetőségét illetően – részben átfedett a bértámogatással. Igénybevétele minimális volt, aminek oka a munkáltatók érdektelensége. Sem ők, sem pedig a munkavállalók még nem találták meg a részmunkaidős foglalkoztatás kölcsönös előnyökkel kecsgetető módját.

A munkába járással kapcsolatos terhek csökkentését célzó *mobilitási támogatások* célja, hogy az utazási költségek átvállalásával csökkentsék a munkaerőpiac területi egyenlőtlenségeit, és a munkahelyekért folytatott versenyben esélyhez juttassák a kistelepüléseken élőket is. Az utazásiköltség-térítés

a munkanélküliek, pályakezdők munkahely-keresésével kapcsolatos – a tömegközlekedési eszközök igénybevételével indokoltan felmerülő – kiadásainak átvállalását jelenti. Támogatásként mind a munkaadó, mind pedig a munkavállaló számára az öt külön jogszabály alapján terhelő utazási költség téríthető meg, részben vagy egészben, legfeljebb egy éves időtartamra, ha a munkaadó olyan személy foglalkoztatását vállalja, aki legalább hat hónapja (pályakezdők esetén három hónapja) munkanélküli. Támogatás adható csoportos személyszállításhoz is, amennyiben a munkahely elérése és a vissza-utazás meghaladja a két órát.

Az utazási költségek megtérítéséhez adható támogatást a munkáltatók jellemzően a bértámogatással kombináltan veszik igénybe, elsősorban ott, ahol a munkáltatók nem tudnak helybelieket alkalmazni. A kedvezményezett aránya az aktív eszközök által támogatottak összességéhez viszonyítva az érintett- és átlaglétszám alapján egyaránt minimális: 2001-ben 3 százalék volt, ami 2006-ra 2 százalékra csökkent.

Munkahelyteremtő beruházást a vizsgált időszakban a Munkaerő-piaci Alap decentralizált keretéből nem lehetett támogatni. Erre csak központi keretből, a MAT döntésével kerülhetett sor.

Munkahelymegőrző támogatást a munkaügyi központok az elbocsátással fenyegetett dolgozók munkaviszonyának a megtartása érdekében nyújthattak az érintett munkaadónak. A munkáltatónak adható vissza nem térítendő támogatás a felmondással érintett munkavállaló munkabére és járulékai együttes összegének 25–75 százalékáig terjedhetett. A támogatás legfeljebb egy évig folyósították, s a munkáltatót ezért cserében a támogatott időszakkal megegyező idejű továbbfoglalkoztatási kötelezettség terhelte.

Tapasztalatok szerint a gazdálkodási és likviditási gondok valóságos meglétét, átmeneti vagy tartós jellegét nagyon nehezen lehetett megítélni. Egy kellemő tapasztalatokkal rendelkező, ügyes pályázatkészítő ugyanis könnyen meg tudta teremteni azt a látszatot, hogy valóban csak átmeneti problémákról van szó, és ha nem kapnak támogatást, akkor munkaerő-elbocsátásra kényszerülnek. Emellett a döntésbe lobbierdekek és szubjektív vagy felszínes elemek is belekeveredhettek. Kétségtelenül jól mutathat a statisztikában, hogy a viszonylag nem túl jelentős (és gyakran az igényelthez képest le is redukált) támogatás fejében esetleg több tucat vagy néhány száz személy munkahelyét sikerült megőrizni, illetve „megmenteni”. A valóságban azonban ez a legtöbb esetben a támogatás nélkül is megtörtént volna, illetve a támogatás mellett is gyakran előfordult, hogy később mégis csődbe ment a cég, és megszűntek a munkahelyek.

2. A MUNKAERŐPIACI ESZKÖZ- ÉS INTÉZMÉNYRENDSZER VÁLTOZÁSAI 2007-TŐL

A legnagyobb horderejű változás 2007-ben a foglalkoztatást elősegítő támogatási rendszer átalakítása volt. Az állami foglalkoztatási szolgálat szervezeti struktúrája is megváltozott: a fővárosi munkaügyi központ, illetve a megyei munkaügyi központok feladatait a regionális munkaügyi központok vették át. Emellett új rehabilitációs rendszert vezettek be. A komplex rehabilitációs eljárás lebonyolítására megalakult az Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézet. A továbbiakban ezeket a változásokat ismertetjük.

2.1. A foglalkoztatást elősegítő támogatási rendszer átalakítása⁶

A foglalkoztatást elősegítő támogatások felülvizsgálatát, továbbá az egyes aktív eszközökre vonatkozó szabályok módosítását a következők miatt kellett elvégezni:

- a közösségi joggal való további harmonizáció érdekében,
- a támogatási rendszer áttekinthetőség miatt,
- a párhuzamos támogatások megszüntetéséért, valamint
- a foglalkoztatási támogatások eredményességének javítása céljából.

A módosítások a következő támogatásokat érintették:

- a munkabér és járulékainak megtérítésére irányuló támogatásokat (bértámogatás),
- vállalkozás indításának elősegítését,
- a foglalkoztatást elősegítő képzések támogatását
- a munkaerőpiaci programok támogatásának a szabályait és
- a munkahelyteremtés támogatását.

2.1.1. Bértámogatás

2007. január 1. előtt a munkáltató sokféle célcsoport foglalkoztatása esetén részesülhetett különböző mértékű bér- és járuléktámogatásban. A legnagyobb változás ezzel a támogatási formával kapcsolatban következett be. A korábbi támogatások részben beolvadtak az új konstrukcióba, részben pedig megszűntek.

A bértámogatás célja, hogy elősegítse a *hátrányos helyzetű személyek* foglalkoztatását. A 2204/2002/EK-rendelet meghatározza a hátrányos helyzetű munkavállaló fogalmát, az egyes hátrányos helyzetű csoportokba tartozó rétegeket. Ezt alapul véve a támogatás azoknak *a munkaadóknak*⁷ nyújtható, akik/amelyek *a közösségi rendeletben meghatározott feltételeknek megfelelő személyek* foglalkoztatását vállalják.

A bértámogatás újraszabályozása

⁶ Az Országgyűlés 2006. december 11-én elfogadta a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény módosításáról szóló 2006. évi CXIII. törvényt, amely 2007. január 1-jén lépett hatályba. A módosítás elsősorban a foglalkoztatást elősegítő támogatások feltételrendszerét érintette. A törvénnyel való összhang megteremtése érdekében módosítani kellett a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerő-piaci

Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM-rendeletet is, amire 2007. február 17-én került sor.

⁷ *Munkaadó*: az Flt. 58. § (5) bekezdésének c) pontjában megjelölt foglalkoztató.

- Hátrányos helyzetű személy: az az *álláskereső*,⁸ aki
- legfeljebb alapfokú iskolai végzettséggel rendelkezik, vagy
 - a foglalkoztatás megkezdésekor az 50. életévét betöltötte, vagy
 - 25 évesnél fiatalabb pályakezdő álláskereső, vagy
 - megváltozott munkaképességű,⁹ vagy
 - a foglalkoztatás megkezdését megelőző 16 hónap alatt legalább 12 hónapig, pályakezdő álláskeresőnek nem minősülő személy esetében 8 hónaptól 6 hónapig a munkaügyi központ kirendeltsége által álláskeresőként volt nyilvántartva, vagy
 - saját háztartásában legalább egy 18 évesnél fiatalabb gyermeket egyedül nevel, vagy
 - a foglalkoztatás megkezdését megelőző 12 hónapon belül gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban, illetve terhességi gyermekágyi segélyben, gyermekgondozási díjban vagy ápolási díjban részesült, vagy
 - a foglalkoztatás megkezdését megelőző 12 hónapon belül előzetes letartóztatásban volt, szabadságvesztés, illetve elzárás büntetését töltötte.

Támogatásban részesülhet továbbá a munkaadó, ha olyan *hátrányos helyzetű személy* (munkavállaló) továbbfoglalkoztatására vállal kötelezettséget, *akit munkahelyének elvesztése fenyeget*, vagyis:

- akinek munkaviszonyát a munkáltató működési körébe tartozó okból rendes felmondással megszünteti, vagy akinek határozott időre szóló munkaszerződése 90 napon belül lejár, és
- a továbbfoglalkoztatás megkezdésekor 50. életévét betöltötte, vagy
- középfokú iskolai végzettséggel nem rendelkezik, kivéve, ha
- a korábbi munkaviszony megszűnését követő 60 napon belül munkaszerződést kötnek a felek.

A hátrányos helyzetű személy munkába helyezéséhez *bértámogatás* állapítható meg, ha a munkaadó

- kötelezettséget vállal arra, hogy a támogatással foglalkoztatott hátrányos helyzetű munkavállalót munkaviszony keretében legalább 12 hónapi időtartamban foglalkoztatja (foglalkoztatási kötelezettség), és
- a kérelem benyújtását megelőző hat hónapon belül hasonló munkakörben foglalkoztatott munkavállaló munkaviszonyát a működési körében felmerülő okból, rendes felmondással nem szüntette meg, továbbá a támogatással foglalkoztatott munkavállaló munkaviszonya közös megegyezéssel sem szűnik meg.

*A munkaadó részére a munkabér és járulékai 50 százalékáig, megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatása esetén 60 százalékáig terjedő bértámogatás állapítható meg 12 hónapra.*¹⁰

*Az összeszámitás szabályai*¹¹ alapján a bértámogatás – más állami támogatással, illetve közösségi finanszírozással összevont – összege nem haladhatja meg: – bármely időszakban (havonta, évente stb.) a munkavállalók részére kifizetett munkabér és járulékainak 100 százalékát, és

8 Flt. 58. § (5) bekezdésének d) pontja szerinti tartalommal.

9 – 177/2005. (IX. 2.) kormányrendelet e) pontja.

10 A 2204/2002/EK-rendelet 5. cikk (3) bekezdésének b) pontja szerint a munkavállaló legalább 12 hónapi folyamatos foglalkoztatásra jogosult, amely feltétel teljesítésének esélye akkor a legnagyobb, ha a foglalkoztatási kötelezettség teljes idejére jár a támogatás. Az idézett jogszabály egyébként úgy is értelmezhető, hogy a munkavállaló 12 hónapi támogatott foglalkoztatásra jogosult.

– bármely hároméves időszak alatt a 15 millió euró értékének megfelelő összeget.

A bértámogatás új szabályainak bevezetésével egyidejűleg, azaz 2007. január 1-jétől:

- a) önálló támogatási formaként megszűnt
 - a foglalkoztatás bővítését szolgáló támogatás, ezen belül:
 - a 45. életévüket betöltött személyek kedvezőbb bértámogatása,
 - a foglalkoztatáshoz kapcsolódó járulékok átvállalása, ezen belül:
 - az 50 év feletti álláskereső, valamint
 - a szabadságvesztésből szabadultak és pártfogó felügyelet alatt állók kedvezőbb járulékátvállalása,
 - a részmunkaidős foglalkoztatás támogatása,
 - a rehabilitációs foglalkoztatás bővítését szolgáló bér- és járulékátvállalás, valamint
 - a pályakezdő álláskereső munkatapasztalat szerzésének támogatása;
 - b) megszűnt
 - a pályakezdő álláskereső foglalkoztatási támogatása,¹²
 - a munkaerő-kölcsönzés keretében történő foglalkoztatás támogatása;¹³
 - c) a *de minimis*¹⁴ szabályai szerint támogatható marad a munkahelymegőrzés.

Első benyomások az új bértámogatási rendszer munkaerőpiaci hatásairól

11 A hátrányos helyzetű rétegek foglalkoztatásának támogatása a Bizottság 2002. december 5-i 2204/2002/EK-bizottsági rendelet [R.5] rendelkezéseivel összhangban nyújtható; vagyis a támogatások megállapításakor figyelembe kell venni a 8. cikk (4) bekezdésében, továbbá a 9. cikk (2) bekezdésében foglalt összeszámitási szabályokat.

12 A munkatapasztalat-szerzés támogatásának megszüntetését az indokolta, hogy a pályakezdő állástalanok foglalkoztatása a bértámogatással, valamint a 2005-től bevezetett Start-program keretében alanyi jogon igénybe vehető járulékkedvezményekkel hatékonyan elősegíthető.

13 A munkaerő-kölcsönzés keretében történő foglalkoztatás támogatását a 31/2004. (XII. 21) FMM-rendelet tette lehetővé. A támogatás iránti csekély érdeklődés miatt (2005-ben nem kértek ilyen támogatást) fenntartása nem volt indokolt; a célcsoport munkaerőpiaci reintegrációja a hátrányos helyzetű rétegek foglalkoztatási célú támogatásával is ösztönözhető.

14 Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 87. és 88. cikkeiben foglaltaknak a csekély összegű (úgynevezett *de minimis*) támogatásokra való alkalmazásáról szóló 2001. január 12-i 69/2001/EK-bizottsági rendelet értelmében a csekély összegű támogatás jogcímén odaitélt támogatások egy vállalkozás esetében – három éven belül – nem haladhatják meg a százezer eurónak megfelelő forintösszeget. Csekély összegű támogatásban nem részesülhetnek a külföldre irányuló szállítási ágazatban tevékenykedő vállalkozások, továbbá a támogatás nem vehető igénybe a mezőgazdasági, illetve halászati termékek előállításához, feldolgozásához vagy azok értékesítéséhez, az exporthoz közvetlenül kapcsolódó tevékenységekhez, valamint az importárúk helyett hazai áru használatától függő támogatások esetén.

A *bértámogatás*-jellegű támogatási formák összevonása, egyszerűbbé és rugalmasabbá tétele a korszerűsítés irányába tett fontos lépés volt, a szinte már követhetlenné vált korábbi alváltozatokkal szemben.

– Pozitívan értékelhető, hogy a *hátrányos helyzetű személyek fogalmát* pontosan és lényegében az eddigi gyakorlattal összhangban *definiálták*.

– Egységessé vált a támogatások mértéke, ami az *átláthatóság* szempontjából kívánatos volt, de problémát jelent, hogy a *jelenlegi feltételrendszer a helyi munkaerőpiac állapotára nincs tekintettel*. Ez a differenciálatlan szabályozás egy olyan országban, ahol a foglalkoztatási helyzet lokálisan és kistérségi szinten közismerten nagy eltéréseket mutat, biztos, hogy nem jó.

– A támogatási idő *12 hónapban való egységes rögzítése elvonta a kirendeltségek mérlegelési jogát a támogatási idő megítélésénél*. Ez korlátozza a kirendeltségek szabadságát az aktív eszközökre fordítható decentralizált

foglalkoztatási alap felhasználásában, és csökkenti a munkaerőpiaci beavatkozások hatékonyságát.

- Ugyanez a kritika fogalmazható meg *a támogatási mértékek egységesítésével* kapcsolatban is.

A korábbtól eltérő feltételek miatt *a bértámogatás egy főre vetítve túl drága eszközzé vált*. Következésképpen jelenleg azonos támogatási forrásból az előző éveknél kevesebb (fele-harmada) hátrányos helyzetű személy juttatható álláshoz. Ráadásul *megszűnt a továbbfoglalkoztatási kötelezettség*, ami csorbítja a garanciális elemeket, és növeli a kirendeltségek felelősségét abban, hogy a bértámogatás céljának megfelelő – tartós foglalkoztatást eredményező – eszközt működtessenek.

2.1.2. Munkaerőpiaci program keretében nyújtható támogatás

A foglalkoztatási programok támogatásának célja meghatározott célcsoportokhoz tartozó személyek foglalkoztatásának elősegítése a munkaerőpiaci szolgáltatások és foglalkoztatási támogatások (programelemek) meghatározott időszakon belül történő, egymásra épülő vagy párhuzamos alkalmazásával. A programelemek között csak olyan támogatási formák és szolgáltatások nyújthatók, amire a foglalkoztatási törvény, illetve végrehajtási rendelete lehetőséget ad.

2007. január 1-jétől új aktív eszközt – *a bérköltség-támogatást* – vezettek be, amely csak munkaerőpiaci program keretében működtethető, és a munkabér és járulékai legfeljebb 100 százalékos mértékű folyósítását teszi lehetővé, legfeljebb három éven át.

Tekintettel arra, hogy a programok sikeres lebonyolítása programirányítók közreműködése nélkül nehezen kivitelezhető, az új eszköz keretében nemcsak a célcsoporthoz tartozó személyek, hanem *a programirányítók foglalkoztatásával kapcsolatban felmerülő bér- és járulék költségek is megtéríthetők*. Amennyiben a támogatás alanya vállalkozás, velük kapcsolatban a *de minimis szabályokat kell alkalmazni*.

A támogatási forma másik új eleme *a munkaerőpiaci program keretében nyújtható munkahelyteremtő támogatás*. Ennek lényege, hogy az:

- nemcsak vállalkozások részére adható; hanem alanya lehet *bármely munkaadó*,
- *tárgyi eszköz beszerzéséhez, építési költségek megtérítéséhez* is nyújtható,
- megállapításáról a munkaerőpiaci program indítója (miniszter, *munkaügyi központ igazgatója*) dönt.

2.1.3. Vállalkozás indításának elősegítése

A vállalkozások indítását a 2007. január 1. előtt hatályos szabályozás az álláskeresők *vállalkozóvá* válásának és az *önfoglalkoztatóvá* válásnak a támogatásával segítette. Az előbbi – a megváltozott munkaképességű álláskeresők

Bérköltség-támogatás

kivételével – csak azoknak engedte a járadék továbbfolyósítását, valamint a hozzájárulást a vállalkozói tanfolyami képzés, szaktanácsadás és hitelfedezeti biztosítás költségeihez, akik járadékban részesültek. Az utóbbi keretében pedig az önfoglalkoztatóvá váláshoz hárommillió forintig terjedő, visszatérítendő kamatmentes támogatást nyújtottak.

A támogatás célja: a vállalkozói készség, hajlandóság előmozdítása, az álláskeresők ösztönzése saját vállalkozás alapítására, illetve vállalkozói tevékenység beindítására. Ennek érdekében 2007 elejétől a korábbi két, eltérő eljárási szabály szerint működő támogatást – részben megváltozott tartalommal – összevonták. Azóta:

- a hárommillió forintig terjedő kamatmentes tőkejuttatás *visszatérítendő és/vagy vissza nem térítendő formában* egyaránt folyósítható, és
- a vállalkozóvá váló álláskereső részére a minimálbér összegéig terjedő, legfeljebb hat hónap időtartamig havonként folyósított támogatás állapítható meg, függetlenül attól, hogy az álláskereső részesül-e járadékban.

A támogatást az álláskereső kapja, ezért nem minősül állami támogatásnak.¹⁵ A támogatás annak az álláskeresőnek nyújtható, akit a munkaügyi központ legalább három hónapja álláskeresőként nyilvántart. Az álláskeresőnek vállalnia kell, hogy önmaga foglalkoztatását egyéni vállalkozás keretében, gazdasági társaság tagjaként vagy mezőgazdasági őstermelőként oldja meg.

A kétfajta támogatás együttesen és külön-külön is folyósítható. A kamatmentes tőkejuttatáshoz az álláskeresőnek rendelkeznie kell a vállalkozás beindításához szükséges bruttó beruházás költségének legalább 20 százalékát elérő saját forrással, továbbá anyagi biztosítékkal (például ingó, ingatlan fedezet, bankgarancia stb.) a támogatás visszafizetéséhez.

2.1.4. Foglalkoztatást elősegítő képzés

A képzésben történő részvétel ösztönzésére megemelték a keresetpótló juttatás összegét. *A keresetpótló juttatás a korábbi – a minimálbér 60 százalékát kitevő – összeggel szemben mára a minimálbér 100 százaléka lett.* A keresetpótló juttatás megállapításának feltétele a munkaügyi központ által felajánlott, illetve elfogadott, *a legalább heti húsz órát elérő (intenzív) képzésben való részvétel.*

A képzéseknek nem csak az *álláskeresőket* érintően van jelentős szerepe. A *munkaviszonyban állók* esetében is fontos, hogy a munkavállalók rendelkezzenek azokkal az ismeretekkel, amelyek a versenyképességük megtartásához szükségesek. Erre tekintettel továbbra is támogatható a „munkáltatói” képzés, mégpedig a *de minimis* szabályok alkalmazása mellett.

A képzési támogatásba beépült és *önálló támogatási formaként megszűnt:*

- a pályakezdő álláskeresők alanyi joga nyújtható képzési támogatása,
- a megváltozott munkaképességű álláskeresők képzési támogatása és

¹⁵ Önálló támogatási formaként megszűnt

– az önfoglalkoztatóvá válás támogatása, valamint

– a megváltozott munkaképességű álláskeresők vállalkozóvá válásának kedvezőbb feltételekkel történő támogatása, mivel beépültek a vállalkozóvá válás elősegítésének támogatásába, továbbá

– a vállalkozói tevékenység gyakorlásához szükséges tanfolyami képzés támogatása, amely integrálódott a képzési támogatások körébe.

Megszűnt a hitelfedezeti biztosítás költségeihez való hozzájárulás is.

– a vállalkozói tevékenység gyakorlásához szükséges tanfolyami képzés támogatása.

Azzal, hogy 2007. január 1-jétől a *keresetpótló juttatás* összege azonos lett a megállapításakor hatályos kötelező legkisebb munkabérnek megfelelő összeggel, a keresetpótló juttatás aránya a korábbi egyharmadról 50 százalékra növekedett a képzési költségen belül. Ez kevesebb személy képzésbe vonását teszi lehetővé a decentralizált fejlesztési alapokból (decFA). Igaz, hogy egyidejűleg más (főleg EU-) források is megnyíltak a képzés finanszírozására, de ezekkel az a probléma, hogy:

- az eltérő programokhoz eltérő finanszírozási normák tartoznak (különböző normatívák érvényesek rájuk),
- mindegyikük túlszabályozott,
- bonyolult az elszámolási rendjük,
- kiszámíthatatlanná teszik a képzés céljára rendelkezésre álló kereteket,
- hiányos az informatikai rendszerük (fontos adatokat nem lehet lekérdezni),
- a szakmai követelmények sűrűn változnak, az Országos Képzési Jegyzéket beleértve, ugyanakkor ezek megismertetését nem segítik továbbképzésekkel,
- hiányoznak a felülről jövő szakmai instrukciók az új, nagy kihívást jelentő feladatok megoldásához (például intézményi, képzési akkreditáció, közbeszerzés).

Gondot okoz az is, hogy az új szabályok szerint keresetpótló juttatás a képzésben részt vevő személy részére akkor állapítható meg, ha az elméleti vagy az egyidejűleg folytatott *elméleti és gyakorlati képzés időtartama hetente legalább a 20 órát eléri* (intenzív képzés). Ez a követelmény szinte teljesíthetetlen; a képzés kezdetétől a végéig átlagban kellene meghatározni az átlag heti 20 órás képzési időt, s nem mereven ragaszkodni a heti mennyiséghez. Azt is nehéz betartani, hogy az álláskereső támogatásban részesülő személy részére csak intenzív képzésben való részvétel esetén adható képzési támogatás.

2.1.5. Munkahelyteremtés támogatása

A munkahelyteremtés támogatása korábban a következő formákban valósulhatott meg, visszatérítendő vagy vissza nem térítendő formában:

- a) a vállalkozások részére foglalkoztatási célú munkahely létesítéséhez,
 - regionális beruházásként és
 - foglalkoztatási támogatásként, valamint
- b) a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának támogatásaként
 - a befogadó munkahely kialakításához és
 - a rehabilitációs célú foglalkoztatáshoz

2007. január 1-jétől – a közösségi joggal összhangban – munkahelyteremtő támogatást továbbra is kétféle módon lehet igényelni:

A munkaerőpiaci képzés új szabályai és azok első tapasztalatai

a) *regionális támogatásként* (1628/2006/EK-bizottsági rendelet szerint): a beruházás építési, tárgyi eszköz, immateriális javak költségeihez, valamint a létrehozott új munkahelyek személyi jellegű ráfordításaihoz, külön-külön, illetve együttesen; vagy

b) *foglalkoztatási támogatásként* (2204/2002/EK-bizottsági rendelet szerint): a beruházáshoz kötődően létrehozott új munkahelyek személyi jellegű ráfordításaihoz.

A beruházás befejezését követően munkaviszony keretében lehet alkalmazni:

a) regionális beruházási támogatás igénylése esetén *bármilyen státusú munkavállalót*,

b) foglalkoztatási támogatás igénylése esetén *kizárólag hátrányos helyzetű munkavállalót* (pályakezdőt, regisztrált álláskeresőt, elbocsátásban érintett munkavállalót, munkahelye elvesztésével fenyegetett személyt).

Regionális beruházási támogatás esetén a támogatás ellenében

a) építési, tárgyi eszköz és immateriális javak költségeihez igényelt támogatás esetén

– a támogatással létrejött kapacitást öt – kis- és középvállalat esetében három – évig, ezzel együtt

– ha bérköltségek nem kerülnek elszámolásra, foglalkoztatási kötelezettséget a közösségi szabályok nem írnak elő; ettől függetlenül a magyar szabályozás három – kis- és középvállalat esetében két – évig tartó foglalkoztatási kötelezettséget rendel el,

b) személyi jellegű ráfordításokhoz igényelt támogatás esetén foglalkoztatási kötelezettséget öt – kis- és középvállalat esetében három – évig fenn kell tartani.

Foglalkoztatási támogatás esetén a beruházáshoz kötődően létrehozott új munkahelyek személyi jellegű ráfordításaihoz igényelt támogatás ellenében hároméves – kis- és középvállalat esetén kétéves – foglalkoztatási kötelezettséget kell vállalni.

A kétféle támogatást ugyanahhoz a beruházáshoz nem lehet igénybe venni. A támogatást mindkét esetben *pályázati úton vagy* – az úgynevezett nagyberuházók esetében – a kormány *egyedi döntését követően benyújtott kérelem alapján* lehet igényelni.

2.2. A munkaerőpiac intézményrendszerének regionalizálása

2007. január 1-jétől a kormány megváltoztatta az Állami foglalkoztatási Szolgálat (ÁFSZ) szervezeti struktúráját.¹⁶ Egyfelől, a középírányító funkciót betöltő Foglalkoztatási Hivatal hatáskörét kibővítette meghatározott szociális feladatokkal, ami ezáltal *Foglalkoztatási és Szociális Hivatallá* alakult át, másfelől a fővárosi munkaügyi központ, illetve a megyei munkaügyi központok feladatait *hét regionális munkaügyi központra* bízta.

Munkahelyteremtő támogatás – kétféle módon

16 – 291/2006. (XII. 23) kormányrendelet az Állami Foglalkoztatási Szolgálatról, hatályos: 2007. január 1-jétől.

2.2.1. Foglalkoztatási és Szociális Hivatal

A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal a Szociális és Munkaügyi Minisztérium irányítása alatt álló, önállóan gazdálkodó költségvetési szerv. Élén főigazgató áll, aki fölött a munkáltatói jogokat a szociális és munkaügyi miniszter gyakorolja.

A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal – foglalkoztatáspolitikai feladatkörében – irányítja a regionális munkaügyi központok szakmai tevékenységét, elősegíti az egységes jogalkalmazási gyakorlat kialakítását, gondoskodik munkatársainak képzéséről, és hatósági jogkört gyakorol.

A foglalkoztatási és munkaügyi tevékenységen kívül ellát egyes szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi, ifjúsági feladatokat, meghatározott rehabilitációs és a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásával kapcsolatos, továbbá a társadalmi párbeszéd intézményeinek működtetésével összefüggő teendőket is.

2.2.2. Regionális munkaügyi központok

A *regionális munkaügyi központ* ugyancsak önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv. Ezt is főigazgató irányítja, aki felett a szociális és munkaügyi miniszter gyakorolja a munkáltatói jogokat.

A regionális munkaügyi központ:

- központi szervezetből, valamint
- kirendeltségekből áll.

A *központi szervezet* látja el a megyei (fővárosi) munkaügyi központ központi szervezeti egységének korábbi teendőit. Irányítja és ellenőrzi a kirendeltségek tevékenységét, elvégzi a hatáskörébe utalt feladatokat a megváltozott munkaképességű álláskeresők foglalkozási rehabilitációjával kapcsolatban, dönt a MpA foglalkoztatási alaprésze régióra decentralizált keretének felhasználásáról, biztosítja az álláskeresők ellátását és a vállalkozói járadékot, továbbá gondoskodik a támogatási és szolgáltatási rendszer működtetéséről.

A *kirendeltségek* lényegében a korábbi kirendeltségi funkciókat gyakorolják. Illetékességi területükön nyilvántartásba veszik az álláskeresőket, továbbá elvégzik az álláskeresési járadék, álláskeresési segély és a vállalkozói járadék megállapításával és a foglalkoztatást elősegítő támogatások nyújtásával kapcsolatos feladatokat.

A *munkaerőpiaci szolgáltatásokat* a munkaügyi központ külön jogszabályban¹⁷ meghatározott kirendeltsége biztosítja, azaz:

- működteti a szolgáltatások kiépített intézményrendszerét,
- rehabilitációs munkacsoportot tart fenn,
- és közreműködik a megváltozott munkaképességű személyek részére foglalkozási rehabilitációs szolgáltatások nyújtásában.

*Kirendeltség és
szolgáltató központ*

¹⁷ 13/2007. (III. 28) SZMM-rendelet a regionális munkaügyi központok illetékességéről.

2.2.3. A regionális munkaügyi központok és székhelyeik

Közép-magyarországi Regionális Munkaügyi Központ, Budapest
Dél-alföldi Regionális Munkaügyi Központ, Békéscsaba,
Észak-alföldi Regionális Munkaügyi Központ, Nyíregyháza,
Észak-magyarországi Regionális Munkaügyi Központ, Miskolc,
Dél-dunántúli Regionális Munkaügyi Központ, Pécs,
Közép-dunántúli Regionális Munkaügyi Központ, Székesfehérvár,
Nyugat-dunántúli Regionális Munkaügyi Központ, Szombathely.

Regionális munkaügyi központok – regionális munkaügyi tanácsok

Az ÁFSZ régiós struktúráját követve a foglalkoztatási törvény – ugyancsak 2007. január 1-jétől – újraszabályozta a korábbi megyei (fővárosi) munkaügyi tanácsokra vonatkozó rendelkezéseket, és a hét regionális munkaügyi központ illetékességi területéhez kapcsolódó jogkörrel hét munkaügyi tanács felállítását rendelte el. A munkaügyi tanács új tagjainak megválasztásáról a 2007. évi XIX. törvény rendelkezett, amely egyes munkaügyi tárgyú és más kapcsolódó törvények módosítása kapcsán megváltoztatta a foglalkoztatási törvény vonatkozó (12. §) rendelkezését is. A 2007. április 1-jén hatályba lépett törvény szerint meghatározott új tagokat 2007. május 31-ig kellett megválasztani.

A regionális munkaügyi tanácsok titkársági teendőit a regionális munkaügyi központok látják el.

2.3. Járulékkedvezmények a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásának elősegítéséhez

Mint ismeretes, *2005. október 1-jétől elindult a Start-program*, amely minden pályakezdőre kiterjed, aki 25 évesnél – felsőfokú végzettségük esetében 30 évesnél – fiatalabb, befejezte (vagy megszakította) tanulmányait, és belép az első munkahelyére.¹⁸ Az a munkáltató, amelyik vállalja foglalkoztatásukat, *két év támogatásra* jogosult. A támogatás formája: *alanyi jogon járó járulékkedvezmény*, aminek köszönhetően a munkáltatónak (havonta) *a pályakezdő fiatal foglalkoztatásának első évében a járulékalap 15 százalékát, a második évben pedig annak 25 százalékát* kell megfizetnie. A kedvezmény *a minimálbér legfeljebb másfélszeresét kitevő keresetig érvényesíthető 25 éven aluliak foglalkoztatása esetén, felsőfokú végzettségüknél pedig – 30 éves korig – maximum a minimálbér kétszereséig.*

A pályakezdő fiatalok 2005. október első napjától 2006. december 31-ig 44 613 Start-kártyát igényeltek, amelyből 2006. végén 42 044 darab volt érvényes. Ugyanezen időszak alatt 10 318 munkáltató 15 261 pályakezdőt foglalkoztatott Start-kártyával; a legtöbbet Pest megyében és Budapesten, a legkevesebbet pedig Nógrád megyében.¹⁹ (2007 közepéig az igénylők száma meghaladta az 55 ezret. Közülük egyharmad felsőfokú végzettséggel rendelkezett.)

2007. július 1-jétől további programokkal bővült a Start-család, azzal a céllal, hogy:

18 – 2005. évi LXXIII. törvény a pályakezdő fiatalok, az ötven év feletti munkanélküliek, valamint a gyermek gondozását, illetve a családtag ápolását követően munkát keresők foglalkoztatásának elősegítéséről, továbbá az ösztöndíjas foglalkoztatásról szóló 2004. évi CXXIII. törvény módosításáról. A törvényt az Országgyűlés a 2005. június 27-i ülésnapján fogadta el. Hatályos: 2005. október 1-jétől.

19 Foglalkoztatási és Szociális Hivatal: Összefoglaló az ÁFSZ 2006. évi szakmai tevékenységéről, Budapest, 2007. március, 43. o.

- elősegítse a munkaerőpiaci szempontból hátrányos helyzetű emberek be- és visszalépését a munkaerőpiacra,
- növelje a célcsoport foglalkoztatottságát,
- ösztönözze a munkáltatókat a hátrányos helyzetű emberek felvételére,
- és érdekeltséget teremtsen a munkáltatók körében a bejelentett foglalkoztatásra.

A *Start-plusz program*²⁰ keretében a következő célcsoportok foglalkoztatása után jár járulék-kedvezmény a munkáltatónak:

- gyes, gyed, gyet, valamint az ápolási díj folyósításának megszűnését követő egy éven belül a munkaerőpiacra visszatérni kívánó személyek,
- a gyermek egyéves korának betöltését követően, a gyes folyósítása mellett munkát vállaló személyek (feltéve, hogy nem állnak foglalkoztatási jogviszonyban),
- tartósan állást keresők, vagyis azok a személyek, akik a kedvezményre jogosító kártya igénylését megelőző 16 hónapon belül legalább 12 hónapig (pályakezdők esetén 8 hónapon belül legalább 6 hónapig) nyilvántartott álláskeresők voltak.

E célcsoportok foglalkoztatása esetén a Start-kártyával felvett fiatalokéval azonos kedvezményben részesül a munkáltató. Tehát két évig mentesül a tételes egészségügyi hozzájárulása megfizetése alól (1950 forint/hó). Emellett a foglalkoztatás első évében 15 százalék, a másodikban pedig 25 százalék közterhet kell fizetnie, a munkavállaló bruttó keresetét normál esetben terhelő 32 százalék helyett.

A tartósan álláskereső személyek közül *Start-extra kártya kiváltására* az jogosult, aki:

- betöltötte az ötvenedik életévét, vagy
- életkorra való tekintet nélkül alacsony (legfeljebb alapfokú) iskolai végzettséggel rendelkezik.

E célcsoportok alkalmazása esetén a munkáltatónak a foglalkoztatás első évében semmilyen közterhet nem kell fizetnie, a második évben pedig csak 15 százalékot a munkavállaló bruttó keresete után.

A *15. táblázatban* összefoglaljuk a Start-programok keretében biztosított munkáltatói kedvezmények mértékét. A *16. táblázatban* pedig két példával illusztráljuk az ezek révén elérhető megtakarításokat.

Start-plusz

Start-extra

20 – 2007. évi XIV. törvény a pályakezdő fiatalok, az ötven év feletti munkanélküliek, valamint a gyermek gondozását, illetve a családtag ápolását követően munkát keresők foglalkoztatásának elősegítéséről, továbbá az ösztöndíjas foglalkoztatásról szóló 2004. évi CXXXIII. törvény módosításáról. A törvényt az Országgyűlés 2007. március 12-én fogadta el, hatályos: 2007. július 1-jétől.

15. táblázat: A Start-programok keretében nyújtott munkáltatói kedvezmények

	Start-program (fiataloknak)	Start-plusz (munkaerő- piacra visszatérő szü- lők, tartós álláskere- sők)	Start-extra (idősek, alacsony iskolai vég- zettségűek)
Tételes egészségügyi hozzájárulás (1950 forint)	két évig mentesül a megfizetése alól	két évig mentesül a megfizetése alól	két évig mentesül a megfizetése alól
A munkavállaló bruttó keresete után fizeten- dő közterhek (3 száza- lék munkaadói, 29 százalék tb-járulék)	1. év: 15 százalék 2. év: 25 százalék	1. év: 15 százalék 2. év: 25 százalék	1. év: nincs fizetési kötelezettség 2. év: 15 százalék

16. a) táblázat: Munkáltatói megtakarítás alap- vagy középfokú végzettségű személynek a minimálbér másfélszeresét kitevő munkabérért történő foglalkoztatása esetén, 2007 (forint/fő/év)

	Start-program (fiataloknak)	Start-plusz (munkaerő- piacra visszatérő szü- lők, tartós álláskere- sők)	Start-extra (idősek)
Közteher járulékked- vezmény nélkül	400 680	400 680	400 680
Közteher járulékked- vezménnyel	1. év: 176 850 2. év: 294 750	1. év: 176 850 2. év: 294 750	1. év: nulla 2. év: 176 850
Megtakarítás	1. év: 223 830 2. év: 105 930	1. év: 223 830 2. év: 105 930	1. év: 400 680 2. év: 223 830
Összes megtakarítás	329 760	329 760	624 510

16. b) táblázat: Munkáltatói megtakarítás felsőfokú végzettségű személynek a minimálbér kétszeresét kitevő munkabérért történő foglalkoztatása esetén, 2007 (forint/fő/év)

	Start-program (fiata- loknak)	Start-plusz (munkaerő- piacra visszatérő szü- lők, tartós álláskere- sők)	Start-extra (idősek)
Közteher járulékked- vezmény nélkül	526 440	526 400	526 400
Közteher járulékked- vezménnyel	1. év: 235 800 2. év: 393 000	1. év: 235 800 2. év: 393 000	1. év: nulla 2. év: 235 800
Megtakarítás	1. év: 290 640 2. év: 133 400	1. év: 290 640 2. év: 133 400	1. év: 526 400 2. év: 290 640
Összes megtakarítás	424 040	424 040	817 040

Forrás: SZMM: Start-plusz, Start-extra programok. Miniszteri prezentációs anyag,
letölthető: www.szmm.gov.hu

2.4. Új rehabilitációs rendszer bevezetése

Magyarországon a rokkantnyugdíjasok tábora az évek során 800 ezer főre duzzadt, és ezen érdemben az sem változott, hogy az elmúlt években az újonnan rokkanttá nyilvánítottak száma jelentősen, 30–40 ezerre apadt. Közben az EU régi tagállamaiban a megváltozott munkaképességű emberek 30–50 százaléka dolgozik, nálunk ez az arány alig 10 százalék. Pedig 450 ezer rokkantnyugdíjas még aktív korú, vagyis az ő esetükben nemcsak a nyugdíj terheli a költségvetést, hanem az is, hogy legfeljebb bejelentés nélkül dolgoznak, így adók és járulékok sem folynak be utánuk.

Ennek megváltoztatására a közelmúltban újabb intézkedés történt: a parlament 2007. június 18-án elfogadta a *rehabilitációs járadékról szóló törvényt*.²¹ Az új törvény célja olyan ellátórendszer és foglalkoztatás-központú rehabilitációs szolgáltatási és támogatási rendszer kialakítása, amelyben a rehabilitálható megváltozott munkaképességű személyek számára a foglalkoztatás nyújt megélhetési forrást. Következésképpen rokkantsági nyugdíjban csak azok az aktív korú személyek részesülhetnek, akik teljes értékű munka végzésére rehabilitációval sem tehetők képessé.

A kormány a törvényjavaslat parlament általi elfogadását kérve, azzal érvelt, hogy ezáltal nő a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatása, az államháztartáson belül pedig csökken a passzív ellátást, és nő a rehabilitációt szolgáló kiadások aránya. Mindez hozzájárulhat a különböző ellátórendszerektől, az állami gondoskodás lehetőségeitől való függőség és a társadalmi egyenlőtlenségek mérsékléséhez, az egyenlő esélyek biztosításához, a szegregációs folyamatok megelőzéséhez, továbbá lehetőséget teremt a teljes értékű munka végzésére és az önfenntartásra, illetve az életszínvonal növelésére.²²

Az új rendszert csak fokozatosan, a személyi és tárgyi feltételek megteremtésével párhuzamosan, a foglalkoztatási korlátokra tekintettel hozzák létre. Ezért a törvény azok számára teszi kötelezővé – az újonnan bevezetett pénzügyi ellátás, a rehabilitációs járadék mellett – a rehabilitációt, akik jó eséllyel rehabilitálhatók. Ennek megfelelően a rehabilitációs járadék megállapítási szabályait a rokkantsági nyugdíj szabályaihoz illesztették, ugyanakkor egyidejűleg a rokkantsági nyugdíjazás szabályait is korszerűsítették.

Az első és legfontosabb pillér a *korszerű minősítési rendszer megteremtése*, amely az egész szervezetre vonatkoztatott egészségkárosodás és a szakmai (a betöltött, illetve betölthető munkakörtől függő) munkaképesség-változás megállapítása mellett nem az elveszett, hanem a megmaradt, a fejleszthető képességekre, a rehabilitációs esélyekre koncentrál. Ezzel megalapozza az érintettek visszatérését a munkaerőpiacra, és az igénylők állapotának sokoldalúbb, realisabb értékelésével objektívebben állapítja meg az ellátásokra való jogosultságot. Ennek érdekében szükséges egy olyan, a társadalombiztosítási, foglalkoztatási, valamint szociális ellátó- és szolgáltatórendszer szakértői

Az új rendszer négy pillérre épül

21 – 2007. évi LXXXIV. törvény a rehabilitációs járadékról, hatályos: 2008. január 1-jétől.

22 T/2913. számú törvényjavaslat a rehabilitációs járadékról. Budapest, 2007. május, <http://www.parlament.hu/iro/02913/02913.pdf>.

hátterét képező hálózat kialakítása, tevékenységének meghatározása, amely alkalmas az egészségi állapot változásához kötődő jogosultságok komplex, objektív és hiteles megállapítására, az ellátások, szolgáltatások eredményességének az értékelésére.

A *második* pillért az jelenti, hogy az új minősítési rendszer szerint legalább 50 százalékos egészségkárosodást és szakmai munkaképesség-változást szenvedett, de rehabilitálható személyek számára (a rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíj helyett) bevezetnek egy határozott idejű – legfeljebb három éves időtartamra megállapítható – ellátást, az úgynevezett *rehabilitációs járadékot*. A rehabilitációs járadék társadalombiztosítási ellátás, amelynek célja a meghatározott idejű biztosítási jogviszonnal (szolgálati idővel) rendelkező, jelentős egészségkárosodás miatt rehabilitációra szoruló, teljes értékű munka végzésére alkalmassá tehető személyek jövedelemarányos keresetpótlásának, átmeneti (a rehabilitációs folyamat időtartamára történő) foglalkoztatásának, rehabilitációjának biztosítása – az integrált munkaerőpiacon történő foglalkoztatásuk elősegítésére.

A *harmadik pillér*: az orvosi, a szociális és foglalkozási rehabilitációs szolgáltatások összehangolt fejlesztése keretében *minden rehabilitálható személy részére rehabilitációs tervet* kell kidolgozni, és ennek végrehajtására vele együttműködési megállapodást kötni. Az indokolt rehabilitációs szolgáltatások igénybevételére az érintett személy nemcsak jogosulttá válik, hanem köteles is a megállapodás szerinti rehabilitációban részt venni.

A *negyedik pillért a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának elősegítése* jelenti. Az elmúlt két év alatt jelentős mértékben átalakult a foglalkozási rehabilitáció érdekeltségi rendszere, és ez a reformfolyamat még napjainkban is tart. Jelentős változások történtek a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának a támogatásában, amelyek eredményeként megszűnt a passzív dotációs rendszer, és új aktív támogatási formák (bértámogatások, költségkompenzációk, a munkahelyi környezet átalakításának támogatása stb.) kerülnek előtérbe. Ezzel párhuzamosan zajlik a *rehabilitációs foglalkoztatók akkreditációja* is.

2.4.1. Rehabilitációs járadék

Az új rendelkezéseket a 2007. december 31-ét követően benyújtott rehabilitációs járadék, rokkantsági nyugdíj, illetve baleseti járadék iránti igénybejelentés esetén kell alkalmazni. Annak az egészségkárosodást szenvedett személynek, aki 2011. december 31-éig életkora alapján 10 éven belül eléri a rá irányadó nyugdíjkorhatárt, rehabilitációs járadék helyett rokkantsági nyugdíjat lehet megállapítani, de önként a rehabilitációs járadék megállapítását is kérheti.

Rehabilitációs járadékra az jogosult, aki:

- 50–79 százalékos egészségkárosodást szenvedett, és ezzel összefüggésben foglalkoztatásra rehabilitáció nélkül nem alkalmas, és

- keresőtevékenységet nem folytat, vagy a keresete legalább 30 százalékkal alacsonyabb az egészségkárosodást megelőző négy naptári hónapra vonatkozó jövedelme havi átlagánál, továbbá rehabilitálható, és
- az életkora szerint szükséges szolgálati időt megszerezte, és
- nem részesül egyéb társadalombiztosítási vagy munkanélküli ellátásban.

Az egészségkárosodás mértékét és a rehabilitálhatóságot külön rehabilitációs szakértői szerv (bizottság) állapítja meg. Az ellátás megállapításáról az igénylő lakóhelye szerint illetékes regionális nyugdíjbiztosítási igazgatóság határozattal intézkedik, a járadékot a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság folyósítja.

A rehabilitációs járadék összege megegyezik az azonos szolgálati idő és átlagkereset alapján kiszámítható III. csoportos rokkantsági nyugdíj összegének 120 százalékával. A rehabilitációs járadék összege évente a nyugellátással azonos módon emelkedik. A járadék összegéből nyugdíjjárulékot kell fizetni, ezért a rehabilitációs járadék folyósításának időtartama a nyugdíjbiztosítás szempontjából szolgálati időnek minősül.

A rehabilitációs járadék a rehabilitációhoz szükséges időtartamra, de legfeljebb három évig folyósítható. Ha a rehabilitáció nem volt sikeres, akkor a járadékos egészségi állapotától függően rokkantsági nyugdíjra vagy szociális ellátásra válhat jogosulttá.

A járadékra jogosult a rehabilitáció sikeres megvalósítása érdekében *köteles együttműködni az Állami Foglalkoztatási Szolgálat illetékes szervével.* Ennek keretében írásbeli megállapodásban kell vállalni a rehabilitációs tervben foglaltak teljesítését.

A rehabilitációs megállapodás tartalmazza:

- a rehabilitációs járadékban részesülő nyilatkozatát arra vonatkozóan, hogy:
 - vállalja az együttműködési kötelezettség teljesítését, valamint
 - elfogadja a számára felajánlott megfelelő munkahelyet, illetve a térítési kötelezettséggel nem járó képzési lehetőséget, továbbá
- a rehabilitációs járadékban részesülő önálló munkakeresésének formáit,
- az Állami Foglalkoztatási Szolgálat által nyújtandó rehabilitációs szolgáltatásokat, valamint
- a rehabilitációs járadékban részesülőnek az Állami Foglalkoztatási Szolgálatnál történő jelentkezései gyakoriságát, a kapcsolattartás módját.

A kormány számításai szerint az új rokkantsági nyugdíjasok 30–40 százalékának van esélye a rehabilitációra, ami évente mintegy tízezer embert jelent, és közülük 40–60 százalékuk tud majd tartósan elhelyezkedni.

2.4.2. Akkreditációs rendszer

2007. július 1-jétől vált a megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkaadók támogatásának feltételévé az *akkreditáció*.²³ Ez valójában egy minősítési eljárást jelent, amelynek lefolytatását a megváltozott

23 Jogsabályok: 176/2005. (IX. 2) kormányrendelet, 14/2005. (IX. 2) FMM-rendelet, 26/2005. (XII. 27) FMM-rendelet.

munkaképességű munkavállalót foglalkoztató munkáltató kérheti annak érdekében, hogy foglalkozási rehabilitációs tevékenységét az állam elismerje, és számára a foglalkoztatáshoz támogatást nyújtson. Az eljárás során *alap-, rehabilitációs és kiemelt tanúsítvány* adható – a megváltozott munkaképességű munkavállalók létszámától, valamint a foglalkozási rehabilitációs feladatok ellátásának színvonalától függően. Az alaptanúsítvány érvényességi ideje öt év, a rehabilitációs tanúsítványé három év, a kiemelt tanúsítványé pedig két év. Az utóbbi *védett szervezeti cím* használatára jogosít.

Az akkreditáció minden, a Munka törvénykönyve szerinti munkaadó számára lehetséges, a foglalkoztatott létszámtól függetlenül, az akkreditációs kérelemben foglalt minősítési szintre, két sajátos, létszámra vonatkozó feltétellel:

1. ha a megváltozott munkaképességű munkavállalók létszáma eléri a 20 főt, és ez egyben a munkaadó által foglalkoztatottak 40 százalékát kitevő létszám, alaptanúsítvány kiállítására nincs mód,

2. a kiemelt (és ideiglenes) tanúsítványt csak annak a munkaadónak lehet kiállítani, aki minimum 50 főt, ezen belül legalább létszáma felében minimum 50 százalékban megváltozott munkaképességű munkavállalót foglalkoztat.

A kiemelt tanúsítvány megszerzéséhez már 2006-tól érdeke fűződött az érintett munkaadóknak (egyres támogatási jogosultságok jogszabály szerint ennek függvényében állnak fenn), a többi támogatást igénylő munkaadó esetében csak 2007. július 1-jétől vált támogatási feltétellé az akkreditációs tanúsítvány.

2.4.3. Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézet

Az Országos Orvosszakértői Intézet bázisán 2007 júliusától megkezdte működését az Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézet. Ennek feladata többek között szakvéleményt adni a rehabilitációs járadék bevezetését követően az egészségkárosodás mértékéről, a szakmai munkaképességről, a rehabilitálhatóságról, a rehabilitációs lehetséges irányáról, időtartamáról, valamint ugyancsak az intézmény feladata a rokkantsági nyugdíj megállapításáról történő szakvélemény kiadása. Az intézet komplex rehabilitációs eljárást végez.

17. táblázat: A megváltozott munkaképességűek rehabilitációjának új elemei

Munkaadók akkreditációja és támogatása		Rokkantak rehabilitációs járadéka	
2006. január 1-jétől választható, 2007. július 1-jétől kötelező		2008. január 1-jétől az új rokkantak, 2009. január 1-jétől a felülvizsgáltak számára kötelező	
újdonosság	várható hatása	újdonosság	várható hatása
- Ezentúl csak az FSZH-nál akkreditált munkaadó kaphat foglalkoztatási támogatást, alap-, rehabilitációs és kiemelt tanúsítvány alapján. - A korábban minimum 20 fős létszámkövetelménnyel szemben akár mikrovállalkozások, vagy kisebb civil szervezetek is kaphatnak támogatást. - A korábbi normatív dotációs rendszert felváltja a bértámogatásból, költségkompenzációból és rehabilitációs költségtámogatásból álló, differenciált támogatási rendszer.	- A szigorúbb feltételek miatt csak a rokkantak foglalkoztatására valóban alkalmas szervezetek kapnak támogatást, a piaci alapon működő munkaadók azonban hátrányba kerülhetnek. - Nőhet a rokkantakat foglalkoztatók száma, viszont a kisebb társaságok támogatásának fajlagos mértéke várhatóan elmarad a nagyobb munkaadókéétól. - A támogatás mértéke közvetlenebbül függ a munkáltató tényleges költségeitől, de a foglalkoztatással járó költségek teljes kompenzációját csak a magasabb tanúsítványt szerző társaságok kapják meg.	- Az 50-79 százalékban egészségkárosodottak legfeljebb három éven át a rokkantsági nyugdíj 120 százalékát kitevő járadékokra jogosultak, feltéve, hogy együttműködnek az ÁFSZ-szel. - Az új néven Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézet már nem a munkaképesség csökkenését, hanem a megmaradt képességeket méri fel. - Az ÁFSZ-nél személyre szabott rehabilitációs tervet dolgoznak ki, a rehabilitációs időszakban a rokkantak képzésükhöz és vállalkozás indításához is kaphatnak támogatást, a rehabilitációba civil szervezeteket is bevonnak.	- A rehabilitációt és a munkába állást segítő támogatásoknak köszönhetően évente 5-6 ezerrel nőhet a foglalkoztatott rokkantak száma, a rehabilitációs időszakban viszont egyéb pénzforrásoktól elesnek. - A munkaügyi, ápolási, szociális és más szakértőkkel kiegészülő orvosbizottság megalapozottabb véleményt alakíthat ki, ám a vizsgálat 10-15 ezer forintba kerül. - Az eddiginél nagyobb esély lesz a rokkantak tartós foglalkoztatására, de nem egyértelmű, mely esetekben minősítik a rokkant hibájának, ha mégsem tud elhelyezkedni, és 250 fővel növelni kell az ÁFSZ létszámát is.
Költségvetési hatás			
Az állami bértámogatás éves mértéke jelenértéken megmarad a mintegy 50 milliárd forintos szinten, de a támogatás a foglalkoztató minősítésétől függően differenciálódik, és a várakozások szerint visszaszorul a jogosulatlan igénybevétel.		A rehabilitációs rendszer felállítására - döntően uniós forrásból - 60 milliárd forintot fordítanak, ami a megspórolt nyugdíjjáradékokból várhatóan hat év alatt térül meg, utána az új rendszer jelenértéken évi 15 milliárd forint megtakarítást hoz a költségvetésnek.	

Forrás: Szabó Yvette: Leszázalékolt számítás. *HVG*, 2007. május 26. 88. o.