

**Foglalkoztatási-gazdasági együttműködések és szolgáltatások fejlesztése Fejér megyében című, TOP-5.1.1-15-FE1-2016-00001 azonosítószámú projekt keretében készült műhelytanulmány**



**Mezőföldi tanulmányok 6.**

**2020. december 30.**

**Foglalkoztatással kapcsolatos szakmapolitikai  
alapdokumentumok**

**Dr. Zugor Zsuzsanna, jogász,  
Kodolányi János Egyetem**

## 1.1 Magyar Munkaterv

Az utóbbi évtizedben a magyar gazdaság egyik legfontosabb kérdése a foglalkoztatási szint emelése volt, tekintve annak nemzetközi viszonylatban is nagyon alacsony szintjét. A 2010-ben bekövetkezett kormányváltás utáni évben elfogadott Magyar Munkaterv című szakmapolitikai dokumentumban foglalt intézkedések célja volt a munkaerőpiac rugalmasságának növelése, a munkaerő versenyképességének javítása, valamint a képzési rendszer átalakítása. Az intézkedésektől azt várta a polgári kormányzat, hogy 2014-ig 300 ezer, 2015-ig pedig 400 ezer új munkahely jön létre, valamint elérhetővé válik a támogatott foglalkoztatás azok számára, akik támogatás nélkül nem tudnak elhelyezkedni.

A gazdaság elsődleges erőforrását a munkavállalók adják, a munkaerő magas szintű fejlesztésében az államnak, a munkaadóknak és a munkavállalóknak is részt kell vállalniuk. Az új szabályozási környezetben a foglalkoztatási célú támogatásoknak három pillérre épülő rendszere jött létre. Az első pillér a nyílt munkaerőpiaci elhelyezkedés ösztönzése és támogatása, amihez célzott bér- és járuléktámogatások kapcsolódtak (és kapcsolódnak a mai napig), ezen a szinten jelentek meg a mikro-, kis és középvállalatokra vonatkozó támogatások is. A második pillért a szociális gazdaság (illetve európai fogalomhasználatban egyre inkább szolidáris gazdaság) jelenti, ami a helyi lehetőségekre építve szervezi meg a munkanélküliek és a nehezen foglalkoztatható társadalmi csoportok foglalkoztatását, részben állami támogatásból, részben pedig saját bevételekből. A harmadik pillér pedig a közfoglalkoztatás, amely szorosan összefügg a szociális segélyezés rendszerének munkára ösztönző átalakításával<sup>1</sup> és az ún. munkaalapú társadalom kormányzati célkitűzéseivel.

Az előcsatlakozási alapokból, illetve a 2004-2014 közötti uniós forrásokból megvalósuló támogatások a foglalkoztatásra kevésbé voltak hatással, ez főleg a támogatási rendszer rugalmatlanságából adódott. Hiányoztak ugyanis azok a célzott konstrukciók, amelyek a rugalmas foglalkoztatás lehetőségeit bővítették volna, a munkavállalók és a munkáltatók érdekeinek egyidejű figyelembe vétele mellett. Ezért szükséges volt a rugalmas foglalkoztatás bevezetés, támogatása, továbbá a foglalkoztatási lehetőségek bővítése a gazdaságban. A

---

<sup>1</sup> Magyar Munka Terv (2011.05.19) 5 old.

munkába állást támogató - jellemzően aktív - munkaerőpiaci eszközökkel kívánták elérni, melyet döntően uniós forrásból terveztek megvalósítani a 2014 utáni Új Széchenyi Terv (ÚSZT) forrásainak foglalkoztatást ösztönző felhasználásával.<sup>2</sup>

A trendeket vizsgálva, a 2008-tól kibontakozó gazdasági világválság után 2010-re a foglalkoztatottak számának csökkenése megállt, de a gazdasági konjunktúra élénkülése nem jelent meg a foglalkoztatási adatok javulásában. A munkaerőpiaci szempontból hátrányt szenvedő munkavállalói csoportok az alacsony iskolai végzettségűek, a kisgyermekes nők, a megváltozott munkaképességűek, a nyugdíj előtt álló idősebb munkavállalók és a fiatalok, esetében különösen nehéz volt a munkaerőpiaci integráció, mert az alkalmazásuk nagy kockázattal járt a munkáltatók számára, ugyanis kevesebb munkatapasztalattal, gyakorlatlaltal rendelkeznek és nagyobb valószínűséggel maradnak ki hosszabb-rövidebb időre a munkából is (pl. gyermekvállalás vagy betegsége miatt).

A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ)<sup>3</sup> legfontosabb feladata a kormányzat által meghatározott, az álláskeresést ösztönző és segítő munkaerőpiaci politikák megvalósítása. Az eszközrendszer az elmúlt időszakban jelentősen átalakult, az európai országokhoz hasonlóan az ún. aktív munkaerőpiaci beavatkozások valamennyi fő típusát alkalmazza a hazai NFSZ is, úgymint: munkaerőpiaci képzések, munkaerőpiaci szolgáltatások, bér (és bérköltség) támogatások, vállalkozóvá válás támogatása, munkahelyteremtés, munkahelymegőrzés, megváltozott munkaképességűek támogatása, valamint mobilitási támogatások.

Az elmúlt években az aktív munkaerőpiaci politikákra fordított támogatások aránya folyamatosan csökkent, eredményeként a munkaügyi szervezetnek csak korlátozottan van

---

<sup>2</sup> Rusinné Dr. Fedor Anita (2018): A foglalkoztatáspolitikai finanszírozása az Európai Unióban. In. Sebők Marianna (szerk.): A munka világa a 21. század elején. Saxum.

<sup>3</sup> Az állami foglalkoztatási szolgálat (Public Employment Services, PES; itthon korábban ÁFSZ, ma NFSZ) kötelezően létrehozott elsődleges munkaerőpiaci intézmény, amely közvetlenül a kormánynak felelős és amelyet azért hoztak létre, hogy elősegítse az álláskereső munkakerőpiaci integrációját és egyes esetekben a munkanélküli járadék és a szociális ellátás kifizetését. Bár az NFSZ (korábban ÁFSZ) kialakítása minden uniós tagországban különböző, mindegyik a munkaerőpiaci kereslet és kínálat helyi, nemzeti és európai szintű információnyújtással, munkaközvetítéssel és aktív támogató szolgáltatásokkal való összepárosítását szolgálja. Hozzájárul emellett a sikeres munkaerőpiaci átmenethez és ennek következtében a hatékonyabb munkaerőpiaci összehangoláshoz, valamint javítja a növekedési lehetőségeket, a pénzügyi stabilitást és a társadalmi eredményeket.

lehetősége arra, hogy az aktív munkaerőpiaci politikákon keresztül mérsékelje a hullámszerűen vissza-visszatérő gazdasági recesszió negatív hatásait a foglalkoztatásra. 2000-ben a még a 6,4 százalékos munkanélküliségi ráta mellett is jóval többen vettek részt az aktív álláskeresőket ösztönző és segítő támogatásokban, mint 2009-ben, vagy éppen 2020-ban amikor a munkanélküliség rekordszintet ért el. Az NFSZ által működtetett aktív munkaerőpiaci eszközök nem tudták kellőképpen mérsékelni a válság foglalkoztatási hatásait.

### **1.1.1 A Munkaerőpiaci Alap**

Az EU több tagállamában, így például Németországban és Lengyelországban is egy elkülönült alapról történik a foglalkoztatáspolitikai intézkedések finanszírozása. Magyarországon 1996. január 1-jétől a Munkaerőpiaci Alap (MPA) – a korábban külön-külön kezelt öt elkülönített állami pénzalap – a Munkanélküliek Szolidaritási Alapja, a Foglalkoztatási Alap, a Szakképzési Alap, a Rehabilitációs Alap, valamint a Bérgarancia Alap összevonásával jött létre, mint egységes kezelésű, elkülönített állami pénzalap.<sup>4</sup> Az alap céljai közé tartozik a foglalkoztatáshoz, a munkanélküliséghez, a képzési rendszer fejlesztéséhez kapcsolódó pénzeszközök egységes kezelése.

A gazdaságban új és hosszútávon fenntartható munkahelyet csak a vállalkozások képesek létrehozni, ezért az állam feladata megteremteni azokat a feltételeket, melynek következtében megvalósulhatnak ezek a fejlesztések. 2010 után szükséges volt a vállalkozások működési feltételeinek könnyítése, a szabályozási környezet és az adórendszer átalakítása, valamint az Új Széchenyi Terv támogatásai által biztosított lehetőségek megteremtése. A foglalkoztatás bővüléséhez és a növekedéséhez olyan gazdaságpolitika kellett, amely támogatja és egyben ösztönzi is a legális foglalkoztatást. Ennek egyik eszköze a munkahelyteremtés közvetlen támogatása, amely hazai és uniós forrásból került finanszírozásra.

Fontos megemlíteni - bár nem pénzügyi jogi, hanem elsődlegesen munkajogi kérdés - a foglalkoztatást segítő szabályozás átalakítását. A 2012. évi I. törvény a munka

---

<sup>4</sup> Magyar Munka Terv (2011.05.19) 18 old.

törvénykönyvről (Mt) több évtizedes szabályokat cserélt le. A törvényi szabályozás fontos változást eredményezett. A törvény védi a munkavállalói jogokat - itt kell megemlítenünk a munkavállalás alsó korhatárát, a napi és havi munkaidő maximális mértékét, a kötelező szabadság mértékét érintően, - ezen jogok biztosítását nemzetközi egyezmények és európai uniós normák is előírják. Az új Mt-ben a foglalkoztatás ösztönzése szempontjából nem elhanyagolható módon szabályozásra került továbbá számos atipikus foglalkoztatási forma is, mely már rugalmasabban tud igazodni az új elvárásokhoz, a megváltozott gazdasági környezethez is, ezzel megfelelvén a piaci és Európai Unió elvárásainak egyaránt.

Magyarországon az elmúlt években a rendelkezésre álló források bővülése nem követte a munkanélküliek számának alakulását még a válság időszakában sem, pedig ehhez számos program ált. rendelkezésre. Meg kell említenünk az Út a munkához programot is, amely sok esetben csak látszattervekenységeket támogatott értékteremtő munka helyett. A foglalkoztatási célú támogatás rendszere 2012-re rendkívül bonyolult lett, de nem érte el a célját és túl sok adminisztrációs terhet is rótt a vállalkozásokra.

Szükséges volt a rendszer átalakítása, az aktív eszközök a versenyképességének a javítása, hogy valóban a munkaerő-igények kielégítését segítő eszközként tudjanak működni. Ehhez mindenekelőtt javítani kellett az aktív eszközök hatékonyságát és a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) eredményességét. A 2012-ben elfogadott Széll Kálmán Tervben foglaltakkal összhangban növelni szándékozta a jogszabály alkotó az aktív munkaerőpiaci programokra fordított uniós támogatások összegét és ennek első lépéseként a kormány 2013-ban elindította az uniós forrásból finanszírozott országos programját, amely mintegy 65 ezer munkanélküli számára biztosított lehetőséget az elhelyezkedéshez a munkáltatóknak nyújtott támogatásokon, új képzettség megszerzésén, személyre szabott tanácsadáson vagy a munkatapasztalat-szerzés lehetőségének biztosításán keresztül (Nemeskéri 2018).

### **1.1.2 A foglalkoztatási célú támogatások feltételeinek felülvizsgálata**

Az álláskereső elhelyezkedését elősegítő bértámogatási konstrukciókat különböző jogszabályok szabályozták, ez a támogatás nyújtását, igénybevételét körülményessé és áttekinthetetlenné, de legalábbis nehezen követhetővé tették. A kívánt cél elérése érdekében egyszerűsíteni kellett a bértámogatási eszközök feltételrendszerét, ehhez szükség volt a

különböző jogszabályok által szabályozott uniós és hazai támogatási eszközök rendszerének összehangolásra is

Az aktív munkaerőpiaci intézkedéseket az alábbiak szerint alakították át 2011-ben: 1) munkaerőpiaci képzés támogatása a képzési költségeinek támogatásával; 2) keresetpótló juttatás bevezetése álláskeresők részére; 3) a foglalkoztatás bővítésének támogatása (ennek érdekében bértámogatás a hátrányos helyzetű álláskeresők felvétele esetén elsősorban mikro- kis és középvállalkozások részére); 4) mobilitási támogatások; 5) munkagyakorlat-szerzés támogatása a munkaerőpiacon leghátrányosabb – évente meghatározott – álláskeresői kör részére a teljes bérköltség, vagy a bérköltségek nagyobb részének átmeneti biztosításával; 6) vállalkozóvá válás támogatása; 7) munkahelymegőrzés átmeneti problémákkal küzdő munkaadók esetében; 8) munkaerőpiaci programok évente központilag meghatározott csoportok komplex támogatása érdekében, munkahelyteremtés támogatása.

A módosítások következtében született meg a döntés a paktum beavatkozások finanszírozására szolgáló TÁMOP<sup>5</sup> 1.1.2. projekt végrehajtási rendszerének egyszerűsítésére, rugalmasabbá tételére, valamint az akkori NFÜ (Nemzeti Fejlesztési Ügynökség) eljárásrendjének átalakítására 2011-ben. Fontos mérföldkő volt a TÁMOP 1.1.2. és 1.1.4. kiemelt támogatási projektek elindítása 2011. májusában, valamint a munkaerőpiaci intézkedések megvalósításának eredményességét mérő teljesítmény-mutatók és teljesítménycélok meghatározása egyenként<sup>6</sup>.

Ennek megfelelően a Munkaerőpiaci Alap 2012. évi költségvetésében már a következő jogcímek találjuk: aktív támogatások, passzív kiadások, EU-s elő- és társfinanszírozás, szakképzési és felnőttképzési támogatások, működtetési célú kifizetések. Az átalakítást követően az akkori Munkaerőpiaci Alap költségvetése aktív eszközönként, programonként került megtervezésre, így egyértelműen megállapítható lett, hogy az egyes eszközökre, mint pl. a munkahelyteremtésre mekkora összegek kerültek biztosításra. A területi foglalkoztatási

---

<sup>5</sup> Társadalmi Megújulás Operatív Program 2007-2014

<sup>6</sup> 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet módosítása 2011.09.30.

paktumok által alkotott helyi foglalkoztatási stratégiákon alapuló munkaerőpiaci programok is ezekkel az eszközökkel tervezhettek.

Fontos Unió elv, hogy az eszköz, illetve programszintű tervezés esetén is biztosítani szükséges a „szubszidiaritás” elvét, mely szerint minden döntést és végrehajtást a lehető legalacsonyabb szinten kell meghozni, ahol a legnagyobb tapasztalattal rendelkeznek. A nemzeti fejlesztési tervekkel kapcsolatban közösségi elvárás, hogy az eszköz, illetve program szerkezetű tervezést területi szintű tervezéssel kell megalapozni és az éves tervadatokhoz képest a tényadatok és területi prognózisok alapján az igényeknek megfelelő átcsoportosítást kell végrehajtani amennyiben szükséges. Ez a kitétel jelentősen megkönnyítette a területi foglalkoztatási paktumok optimális, helyi igény alapú forrásfelhasználását.

## **1.2 A 2014-2020 közötti időszak foglalkoztatáspolitikai célú fejlesztéseinek megalapozása**

A következő Unió pénzügyi időszak elején, 2014. januárjában egy stratégiai dokumentum a foglalkoztatáspolitikai munkaerő-kínálatra fókuszáló beavatkozásait vizsgálta azzal a céllal, hogy megalapozza a 2014-2020 közötti uniós programozási időszak foglalkoztatáspolitikai és képzési intézkedéseit. A 2014-2020 közötti uniós programozási időszak a foglalkoztatáspolitikai prioritásai között továbbra is szerepelt többek között a munkaerő-piaci belépés segítése, elsősorban a hátrányos helyzetű munkanélküliekre és inaktívakra koncentrálni. Új elemként azonban – minden tagállamban kötelezően – elindult a nem tanuló nem dolgozó (NEET<sup>7</sup>) fiatalok munkaerő-piaci integrációját segítő program az ún. Ifjúsági Garancia<sup>8</sup> rendszere. Magyarországon az egész életen át tartó tanulás ösztönzése a szakképzés és felnőttképzés támogatásával és fejlesztésével is ennek mentén indult el, csakúgy, mint az ún. duális képzés fejlesztése is. A munkahelyi rugalmasság ösztönzése, a kisgyermekesek rugalmas, napközbeni ellátásának fejlesztése, a be nem jelentett munkavállalás elleni küzdelem, a

---

<sup>7</sup> A NEET rövidítés azokra a fiatalokra utal, akik nem vesznek részt a foglalkoztatásban, oktatásban vagy képzésben. Az uniós politikai napirenden a mai napig központi helyen szerepel az ifjúsági munkanélküliség csökkentése és az a cél, hogy az európai fiatalok közül a lehető legtöbbet ténylegesen bevonjanak a munka világába. A 2008-as (pénzügyi) és a 2020-as (COVID) gazdasági válság nagymértékű munkanélküliséghez és ezzel kimaradáshoz vezetett a fiatalok körében.

<sup>8</sup> Az Ifjúsági Garancia (Youth Guarantee) a YEI (Youth Employment Initiative), mint pénzügyi forrás egyik legfontosabb eszköze 2014 óta az EU-ban.

munkaegészségügy és munkabiztonság fejlesztése, valamint a szociális partnerek programjainak támogatása is célként szerepelt. A programozási időszak a szociális gazdaság és non-profit foglalkoztatási programok támogatása keretében pedig a társadalmi vállalkozások fejlesztésére, illetve tranzitfoglalkoztatási programok támogatására fókuszált.

Az NFSZ fejlesztésének főbb irányai között szerepelt a kötelező ügyfél-szegmentációs modell (profiling) bevezetése, személyre szabott egyéni cselekvési terv és aktiválási politika bevezetése, mobilitáshoz kapcsolódó fejlesztések (EURES), munkaerő-piaci előrejelzések, valamint partnerségek kialakítása és működtetése helyi szinten, összhangban az uniós elvárásokkal.

A kormány meghirdette a gazdaság kiemelt fejlesztését is, ennek keretében a foglalkoztatás bővítését tűzte ki célul, összhangban az uniós célkitűzésekkel. Az Európa 2020 stratégia keretében kitűzött egyik fő uniós cél ugyanis a foglalkoztatás növelése és 2020-ra a 20-64 éves népesség körében a 75 százalékos foglalkoztatási ráta elérése volt az EU-ban<sup>9</sup>. A munkavállalók és vállalkozások munkaerő-piaci alkalmazkodóképességének fejlesztéséhez kapcsolódó további eredményességi feltétel a változás és szerkezetváltás előrejelzését és megfelelő kezelését előnyben részesítő politikák megléte pedig minden lényeges szinten.

A vizsgált implementációs időszakban a foglalkoztatási, képzési terület szempontjából az alábbi prioritások kerültek kiválasztásra:

- a) Munkaerő-piaci hozzáférés a munkakeresők és az inaktív személyek számára<sup>10</sup>
- b) A nem dolgozó és nem tanuló fiatalok fenntartható munkaerő-piaci integrációja<sup>11</sup>
- c) Az egész életen át tartó tanulás lehetőségeihez való hozzáférés ösztönzése, a munkavállalók készségeinek és kompetenciáinak naprakésszé tétele, továbbá az oktatási és képzési rendszereknek a munkaerő-piaci igényekhez való jobb igazítása<sup>12</sup>
- d) A munkavállalók, vállalkozások és vállalkozók alkalmazkodása a megváltozott körülményekhez<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> 2020 decemberére a foglalkoztatási arány 73,1 százalékra nőtt, de nem érte el a 75 százalékot.

<sup>10</sup> ESZA rendelet 3.cikk (1) a) i.)

<sup>11</sup> ESZA rendelet 3.cikk (1) a) ii.)

<sup>12</sup> ESZA rendelet 3.cikk (1) b) iii.)

<sup>13</sup> ESZA rendelet 3.cikk (1) a) v.)



e) A szociális gazdaság és társadalmi vállalkozások ösztönzése.<sup>14</sup>

Az uniós források 2014 utáni felhasználásához kapcsolódóan a rendelet ún. „ex ante feltételeket” csatolt. Ez azt jelenti, hogy a tagállami operatív programok (mint például a TAMOP vagy később a TOP, illetve 2021-től a TOP plusz) elfogadásához, illetve annak érdekében, hogy a Bizottság ezek forrásait folyósítsa a tagállamoknak előre meghatározott feltételeket kell teljesíteniük. A stratégiai tervben megfogalmazott prioritásokhoz kapcsolódóan a rendelet meghatározta azt is, hogy milyen ex ante feltételek teljesítése szükséges a pénzügyi keretek felhasználásához. Ezek között a területi foglalkoztatási paktumok pénzügyi eszközével kapcsolatban a munkaerő-piaci hozzáférés, munkaerő-piaci belépés javításához kapcsolódó feltétel a személyre szabott aktív munkaerő-piaci eszközök megléte. Magyarországon az NFSZ létrejötte óta nyújt a hátrányos helyzetűekre fókuszáló aktív munkaerő-piaci eszközöket (pl. TÁMOP 1.1.2, 1.1.4, TOP 5.1.1, TOP 5.1.2. GINOP 5.1.1. stb és Nemzeti Foglalkoztatási Alapból finanszírozott munkaerő-piaci programok) és szolgáltatásokat az álláskeresőkre.

A feltétel teljesítéséhez a már említett ügyfél-kategorizálási (profiling) rendszer bevezetését és alkalmazását írta elő a Bizottság, amelyre vonatkozóan akciótervet is készíteni kellett.<sup>15</sup>

Az egész életen át tartó tanulás (LLL<sup>16</sup>) lehetőségeihez való hozzáférés ösztönzéséhez kapcsolódó feltétel a nemzeti és/vagy regionális politikai keretrendszer megléte. Ehhez az alábbi teljesítési kritériumokat határozta meg a rendelet az egész életen át tartó tanulás megvalósítására:

- a) a képességek fejlesztésére és az érdekelt felek, beleértve a szociális partnerek és a civil szervezetek bevonására és a velük való partneri viszony kialakítására

---

<sup>14</sup> ESZA rendelet 3.cikk (1) c) v.).

<sup>15</sup> A profiling rendszer bevezetésének előkészítése az NFSZ fejlesztését célzó TÁMOP 1.3.1 projekten belül történt. A profiling rendszernek köszönhetően a kirendeltségen megjelenő álláskereső az ügyfélkategorizálási rendszer alanyává válik, ami elősegíti, hogy igényeihez igazodó, személyre szabott támogatásokban és szolgáltatásokban részesülhessen.

<sup>16</sup> Lifelong Learning (LLL) A formális tanulás folytatódása az informális tanulásban (a munkában, mint tanulásban) még mindig csak esély arra, hogy a tanulás hozzájáruljon bármilyen értéknövekedéshez. Bármilyen eredményes is volt a munka mint tanulás, csak akkor jó, ha a munka által előállított termékből/szolgáltatásból többet fogyasztanak vagy többen fogyasztanak, azaz ha tényleg növekedett a munka értéke a tanulás által.

- b) Európai képesítési keretrendszer (EKKR), nemzeti képesítési keretrendszer (NKK), európai szakképzési kreditrendszer (ECVET), európai szakoktatási és szakképzési minőségbiztosítási hálózat (EQAVET) eredményes megvalósítása
- c) az egész életen át tartó tanulás fejlesztése és integrálása
- d) intézkedések az oktatás és képzés megfelelőségének javítására és az azonosított célcsoportok igényeihez való igazítására.

A fenti teljesítési kritériumokat Magyarország a stratégiai terv készítésekor még nem teljesítette<sup>17</sup>, az „Egész életen át tartó tanulás” keretstratégia kidolgozása, elfogadása is később történt.

Magyarországon a területi foglalkoztatási paktumok pénzügyi eszközei tekintetében a munkaerő-piaci programok gerincét a bérjellegű támogatások, a képzés és a vállalkozóvá válást elősegítő támogatások jelentik a mai napig és ez a 2021-27-es programozási időszakban sem fog változni. Ezzel szemben 2012 tavaszán az uniós Foglalkoztatási Csomag részeként bemutatott, a tagállamok foglalkoztatási szolgálatainak jövőképeként értelmezhető „PES 2020”<sup>18</sup> stratégia sokkal fontosabb szerepet szán a szolgáltatásoknak. Ennek tagállami adaptációja és megvalósítása a közösségi célokhoz kötötten jelent meg és a célok megvalósításához közösség forrásokat rendelt, az Európai Szociális Alap (ESZA) egyik kiemelt fejlesztési területe lett a foglalkoztatási szolgálatok fejlesztésére vonatkozó beruházási prioritás.<sup>19</sup> A 2014-2020-as időszak fejlesztési irányait meghatározó „PES 2020” három pillére a munkaügyi szolgálatok kapacitásainak fejlesztése, a munkapiaci átmeneteket támogató „ügynökségi” modell erősítése, és a hálózatosodás, különös tekintettel a területi szereplők partnerségére. Ezen túl a munkaügyi szolgálatok kapacitásainak fejlesztése részeként – már nemcsak ajánlásként, hanem feltételként szabta a profilíngot, amely (elméletben) megteremtheti a differenciált kiszolgálás alapját. Ennek kezdeti pilot programjait a 2004-ben elfogadott korai Phare kézikönyv határozta meg.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> 2005-ben készült egy átfogó LLL stratégia (2212/2005. (X.13) Korm. határozat),

<sup>18</sup> Public Employment Services Strategy 2020

<sup>19</sup> 1) ügyfél szegmentáció (profilíng), melynek bevezetésére a Magyarországnak címzett ország-specifikus ajánlások is felhívják a figyelmet; 2.) az ex-ante feltételek között kiemelt személyre szabott cselekvési terv (IAP); 3.) EURES reform; 4.) munkaerő-piaci előrejelzések; 5.) partnerség építés (PARES);

<sup>20</sup> „A profilíng (kategorizálás) módszer arra szolgál, hogy megkönnyítse azon személyek korai beazonosítását, akik nagy valószínűséggel fél éven túl sem tudnak elhelyezkedni. A profilíng rendszer egy statisztikai módszeren

Mivel a foglalkoztatási célú pénzügyi támogatási eszközök felhasználása esetében az ex-ante feltételek között jelent meg az profiling bevezetésének igénye, ezért a Partnerségi Megállapodás részeként kellett bemutatni az Európai Bizottság részére a profiling bevezetésének menetrendjét. A rendszer implementációs szakaszát a TÁMOP 1.3.1 projekt finanszírozta<sup>21</sup>, míg a bevezetését már a következő programozási időszakban rendelkezésre álló Strukturális Alapból finanszírozták. Az akcióterv nyomán 2016. január 1-től minden a járási foglalkoztatási osztályon (korábban munkaügyi kirendeltségen) megjelenő álláskereső az ügyfélkategorizálási rendszer alanyává vált.

A Bizottság erősen támogatta azt is, hogy az foglalkoztatási szolgálatok közötti társulások (PARES) részeként ne csak ad hoc-jellegű toborzásokról és közvetítési együttműködésekéről legyen szó állami és magánszervezetek között, hanem hosszú távú, a tagállam gazdasági, társadalmi érdekeit megalapozó partnerség kialakításáról, amely összefügg az állásközvetítés állami monopóliumának megszűnésével. Ez közvetlenül is összecseng a területi alapú foglalkoztatási paktumok, önkéntes együttműködések szerepének bővülésével.

Magyarországon a foglalkoztatáspolitikai területén belül a partnerség építés eddigi tapasztalatai igen ellentmondásosak. Bár a megyei munkaügyi központok már a 90-es évek elején is folytattak ilyen jellegű feladatokat, igazából csak 2000-től indult el az ad hoc jellegű, projektől-projektig tartó kapcsolatépítés tudatos munkája. 2004-2013 között már számos, a partnerség erősítését célzó program indult, de tartós eredményt felmutatni többnyire nem tudtak, mivel ehhez mindenképpen további működtetési célú ráfordításokra lett volna szükség. A paktumok formájában elképzelt helyi foglalkoztatási együttműködések megvalósításában a kezdeti cél a fenntartható és tartós együttműködések kialakítása volt a munkaerőpiac szereplői között és paktumtól már a korai időktől azt várták a szakmapolitikai tervezők, hogy munkája

---

alapul, amellyel ki lehet mutatni azokat a jellemzőket, amelyek alapján a legnagyobb a kockázata a tartós munkanélkülivé válásnak.”

<sup>21</sup> TÁMOP-1.3.1/07/1 - Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat fejlesztése az integrált munkaügyi és szociális rendszer részeként

nyomán helyi szinten a foglalkoztatás növekedjen, a kooperáció pedig fokozódjon a munkaerőpiaci problémák kezelése és megoldása érdekében.

Az első európai uniós paktumok létrehozása kapcsán a célhoz kötöttség is megjelent, elvárás volt, hogy mindig valamilyen konkrét fejlesztés vagy válság kezelésére jöjjön létre a paktum. Ezzel szemben Magyarországon a társadalmi, gazdasági konzultációban és a szociális párbeszédben sokféle szereplő vesz részt, így általában a konzultatív fórumok szerepe általánosabb és összetétele is komplexebb, mint az eredeti modellben.

A társadalmi párbeszéd erősítése több oldalról is megközelíthető, helyi szinten a lokális gazdasági és társadalmi szereplők közös erőfeszítései, míg ágazati szinten az érdekképviseltek közötti kommunikáció határozza meg. Nemzeti szinten a helyi szintek összessége, és az országos szervezetek közötti egyeztetések jelennek meg. A tapasztalat azonban az, hogy a sikeres megvalósításhoz olyan intézkedésekre van szükség, amely mindhárom szinten érezteti hatását. Így a kapcsolódó pénzügyi támogatási beavatkozások kiterjedhetnek:

- a) a helyi - foglalkoztatást érintő - társadalmi-gazdasági partnerségek erősítésére,
- b) a vállalaton belüli, illetve ágazati szintű párbeszédet támogató intézkedésekre,
- c) az országos szintű foglalkoztatási partnerségek, érdekképviseltek támogatására
- d) és a nemzeti szintű, a foglalkoztatásról szóló társadalmi párbeszéd fejlesztésére.

### **1.3 A Bizottság közleménye a 2020. évi fenntartható növekedési stratégiáról**

Az Európai Unió Bizottsága legutóbbi, a területi foglalkoztatási paktumokat is érintő releváns foglalkoztatási jelentése<sup>22</sup> 2019. decemberében készült el, amely áttekintést ad a foglalkoztatási és szociális fejleményekről, valamint a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó tagállami reformintézkedésekről. A jelentés megállapította, hogy a munkaerőpiaci feltételek javulásával a foglalkoztatási támogatások jellemzően csökkennek, azonban több tagállamban továbbra is léteznek pénzügyi ösztönzők a különleges csoportok munkaerőpiaci integrációjának elősegítése érdekében. A dokumentum megerősíti, hogy az aktív munkaerőpiaci intézkedések

---

<sup>22</sup> Az Európai Bizottság és a Tanács által készített együttes foglalkoztatási jelentésről az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 148. cikke rendelkezik.

hozzájárulnak a foglalkoztatási eredmények és a munkaerőpiac működésének javításához egyaránt. A jelentés azt is megállapította, hogy az aktív munkaerőpiaci intézkedésekben való részvétel terén továbbra is komoly különbségek találhatók az egyes tagállamok között, nevesítve a munkaerőpiaci szolgáltatásokra és intézkedésekre fordított kiadásokat. Ennek értelmében az aktív munkaerőpiaci intézkedésekbe legkevesebbet befektető tagállamok azok, amelyekben az aktív munkaerőpiaci intézkedések rendszerének egy jelentős részét az ESZA forrás társfinanszírozza és ezért ezekben az országokban megkérdőjelezhető a rendszer hosszú távú fenntarthatósága. Ez teljes mértékben igaz Magyarországra is.

Mindeközben az állami foglalkoztatási szolgálatoknak folytatni kell a megkezdett reformjaikat, korszerűsíteni kell a szolgáltatásaikat a kulcsfontosságú területeken. Az Európai országok jelentős része 2008 óta törekszik az álláskeresői ellátások általi lefedettség javítására, különböző intézkedéseket hoztak, lazítottak a jogosultsági feltételeken, a jogosultságot kiterjesztették a korábban kizárt csoportokra is. Ezen jogosultságok célzásában a területi foglalkoztatási partnerségek által adott bementi információk alapvető fontosságúak.

Szakedolgozatomban már utaltam rá, hogy Európában a munkaügyi kapcsolatok meghatározó jellemzője a társadalmi párbeszéd, amely az európai szociális modell központi eleme. A 7. számú foglalkoztatási iránymutatás és a szociális jogok európai pillére direkt módon is felszólítja a tagállamokat, hogy biztosítsák a szociális partnerek bevonását a vonatkozó reformok és szakpolitikák kidolgozásába. Ennek egyik terepe a területi foglalkoztatási együttműködések rendszere, ám Európában a társadalmi párbeszéd nemzeti rendszerei közötti különbségek főképp az intézményi kerettel és a szociális partnerek működési kapacitásával függenek össze.

Európában sokan vallják, hogy a civil társadalom kulcsszerepet játszhat a szakpolitikai – így a foglalkoztatáspolitikai - reformok kidolgozásában és végrehajtásában, támogatva a vonatkozó jogszabályokat és kormányzati fellépéseket. A 2019 júliusában elfogadott felülvizsgált foglalkoztatási iránymutatásokban foglaltak szerint is, adott esetben a tagállamoknak figyelembe kell venniük a témában érintett társadalmi szervezetek foglalkoztatási és szociális kérdésekkel kapcsolatos tapasztalatait. Részben ezen ágazati és területi visszajelzések alapján

egyes tagállamok intézkedéseket tettek annak érdekében, hogy megerősítsék az aktív munkaerőpiaci intézkedéseik rendszerét (jellemzően fő szempont az egyszerűsítés és a korszerűsítés volt), más tagállamok viszont az egyénre szabott szolgáltatások nyújtását kívánták fejleszteni, a foglalkoztatottakra vonatkozó konkrét célok kitűzésével.

Az intézkedések célja minden esetben a munkaerőpiaci programok hatékonyságának és a szolgáltatás minőségének javítása volt, a szükséges források csökkentése mellett. Az álláskeresőket magas, közepes vagy alacsony foglalkoztatási esélyeknek megfelelő csoportokba sorolják, attól függően, hogy mennyire valószínű a munkaerőpiacra való visszatérésük. A tartósan munkanélküli személyek munkaerőpiaci integrációjáról szóló tanácsai ajánlás értékelése rámutatott, hogy a tagállamok jelentős előrehaladást értek el e téren. Az álláskeresői ellátások területén a közelmúltban végrehajtott reformok elsősorban a programok általi lefedettségre és azok hatékonyságára helyezték a hangsúlyt és egyes tagállamokban jelentős változásokat hoztak. Ez nem valósulhatott volna meg a társadalmi, szociális partnerek részvételénélkül, a tagállamok többségében ezen szereplők aktív partnerek a szociális és foglalkoztatási területek szakpolitikáinak és reformjainak kidolgozásában és végrehajtásában. Magyarországon az utóbbi években a társadalmi partnerek bevonódási lehetőségei nemzeti szinten erősen korlátozódtak, lokális szinten azonban éppen a területi foglalkoztatási paktumokon keresztül jelentősen bővültek.

## **1.4 Magyarország 2020. évi reformprogramja**

Végezetül a foglalkoztatással kapcsolatos szakmapolitikai stratégiai dokumentumok között szót kell ejteni Magyarország 2020. évi reformprogramjáról, melyet még a koronavírus pandémia előtt fogadott el a kormány. Ennek előzményeként a foglalkoztatási ráta 2008 és 2018 között 12,9 százalékponttal növekedett, a 20-64 éves korcsoport foglalkoztatási rátája 2020-ra meghaladta 75 százalékot Magyarországon, ezzel teljesítette az Európa 2020 stratégiában kitűzött foglalkoztatási célokat. A reformprogram emiatt a 2020. évre vonatkozó foglalkoztatás bővítését célzottan a hátrányos helyzetű csoportok, a közfoglalkoztatottak, az inaktívak és álláskeresők, a fiatalok, a kisgyermekes nők és a nyugdíjasok bevonásával kívánta növelni. A foglalkoztatási intézményrendszer fejlesztése részeként 2018-ban hazai forrásból indított Munkaerőpiaci reformprogramot (mely a hátrányosabb helyzetű keleti megyékben indult el

majd fokozatosan bővítették a célterületet nyugati és déli megyékkel) 2020 elején Budapestre és további négy megyére is kiterjesztették és ezzel a program az ország teljes területén megvalósul. A program célja az állami foglalkoztatási hivatalok és a vállalatok közötti kapcsolat erősítése volt, ezáltal az ország minden munkaügyi hivatalában hatékonyabbá válhatott az álláskeresőket közvetítése a vállalkozások felé. Bár a reformprogram részeként a munkavállalókat közvetlenül célzó programok mellett a vállalatokat célzó programok is elindultak, amelyek hatékonyan támogatják a vállalati létszámbővítést és a képzett munkaerő megtartását<sup>23</sup>, jellemző, hogy az országban működő megyei és helyi foglalkoztatási paktumokat – a valid tapasztalataik ellenére - ebből a programból teljesen kihagyták. Annak ellenére, hogy mind a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat, mind a paktumokban kötelezően részt vevő Kormányhivatal, sőt a programot magát koordináló OFA Országos Foglalkoztatási Nonprofit Kft. is számos területi paktumban közvetlenül is részt vesz.

---

<sup>23</sup> Új gyakornoki program, Foglalkoztatásbővítés ösztönzése, Út a jövőbe program, Munkahelyi képzések támogatása