

Watch Dog („Őrkutya”)

12. FÜZET

A FOGYATÉKOS SZEMÉLYEK FOGLALKOZTATÁSÁNAK MOTIVÁLÁSA - JAVASLATOK A JOGSZABÁLYI KÖRNYEZET MÓDOSÍTÁSÁRA

Szerzők:

**DR. HALMOS SZILVIA,
DR. AUBEL ERVIN,
CSÁNYI ZSUZSANNA ÉS
VÉG KATALIN**

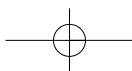
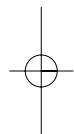
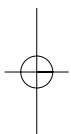
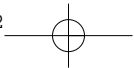
**A Salva Vita Alapítvány tanulmánya
a "Trust for Civil Society for CEE" támogatásával megvalósuló
projekt keretében**

Szerkesztette:

**Dr. Bényei Andrásné
Nonprofit Humán Szolgáltatók Országos Szövetsége**

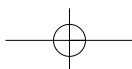
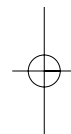
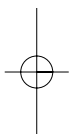
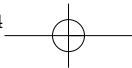
2008. január

**Kiadja: a Nonprofit Humán Szolgáltatók Országos szövetsége
Felelős kiadó: Dr. Kövér Ágnes
Megjelent: 500 példányban, a PART-2001 Kft gondozásában**



TARTALOMJEGYZÉK

ELOZMÉNYEK	3
I. A TANULMÁNY TÁRGYA, CÉLJA	3
II. A TÁMOGATÁSOKAT KEZELO SZERVEZETRENDSZER	3
III. A TÁMOGATÁSI RENDSZER ÁLTALÁNOS JELLEMZOI, SZERKEZETE	3
A FOGLALKOZTATÁS KRITIKUS STÁDIUMAIHOZ KÖTÖDŐ ÉS A TARTÓS TÁMOGATÁSOK	3
IV. AZ EGYES TARTÓS TÁMOGATÁSOK	3
1. ADÓKEDVEZMÉNYEK	3
2. BÉRTÁMOGATÁSOK	3
V. A BÉRTÁMOGATÁSOK IGÉNYBEVÉTELE	3
VI. A BÉRTÁMOGATÁSOK FELHASZNÁLÁSÁNAK ELLENORZÉSE	3
VII. KRITIKAI ÉSZREVÉTELEK ÉS MEGOLDÁSI JAVASLATOK A TÁMOGATÁSI RENDSZERREL KAPCSOLATBAN	3
1. A TÁMOGATÁSOK KÖRÉNEK KITERJESZTÉSE; A SZÜKSÉGTELEN TÁMOGATÁSI FORMÁK KIiktATÁSA	3
2. A JOGSZABÁLY-SZÖVEGEK PONTOSÍTÁSA	3
3. AZ AKKREDITÁCIÓS ELJÁRÁS	3
VIII. ÖSSZEGZÉS	3
IX. IRODALOM- ÉS JOGSZABÁLYJEGYZÉK	3



ELŐZMÉNYEK

A *Salva Vita Alapítvány* küldetése, hogy hozzájáruljon az értelmi és érzékszervi sérült emberek társadalmi esélyegyenlőségének megvalósításához, és egy sokszínű, befogadó társadalom felépítéséhez. Céljuk, hogy segítsék a sérült emberek önálló életvitelét, társadalmi beilleszkedését. Meggyőződésük, hogy ha lehetőséget és megfelelő támogatást kapnak, ők is képesek munkájukkal értéket teremteni a társadalomban.

Az Alapítvány két speciális programot működtet a fogyatékkal élő emberek munkaerő-piaci részvételének növelése érdekében:

A *Munkahelyi Gyakorlat program* a speciális szakiskolák és a készségfejlesztő speciális szakiskolák értelmileg akadályozott, jól szocializált, megfelelő munkakészséggel rendelkező tanulóit készíti fel a munkavállalásra, a felnőtt életre. A gyakorlat során a tanulók az iskolai foglalkozások mellett, az oktatásba beépítve, heti egy alkalommal különböző normál munkahelyekre járnak dolgozni. Minden munkahelyen két - két hónapot dolgoznak, majd munkahelyet váltanak, így az iskolai oktatás végére nyolc munkahelyet, nyolcféle munkatípust ismernek meg.

A *Támogatott Foglalkoztatás* olyan személyre szabott munkaerőpiaci szolgáltatás, amely mind a munkavállaló, mind a munkáltató számára széleskörű, hosszú távú támogatást nyújt. Célja, hogy a sérült személyek emberi méltóságuk megtartásával - egyéni szükségleteiknek megfelelő, személyre szóló segítség mellett - normál munkahelyen, az elvégzett munka értékének megfelelő fizetésért dolgozhassanak. A program integráns részét képezi az ügyfelek átfogó alkalmasság-vizsgálata, munkahelyi betanításuk, beilleszkedésük támogatása, továbbá a folyamatos utókövetés.

A *Támogatott Foglalkoztatás* szolgáltatás legfőbb jellemzői:

- **Személyre szabott támogatás:** segítséget nyújt a munkavállaló és a munkáltató felkészítéséhez, munkahelykereséshez, munkakör kialakításához - esetleg annak átalakításához -, a munkafeladatok elsajátításához és a munkahelyi beilleszkedéshez.
- Választási lehetőségek kidolgozása és az önrendelkezés segítése: különféle munkalehetőségek feltárásával igyekszik megadni azt a lehetőséget, hogy a sérült emberek is választhassanak képességeiknek megfelelően, még nyílt munkaerő-piaci munkahelyek között is.
- Felkészítés, elhelyezés, munkahelyi betanítás: az ügyfél betanítását a képzés és elhelyezés után a munkahelyen is folytatja (szemben a hagyományos rehabilitációs programmal).

- **Integráció:** a fogyatékos emberek képességeiknek és képzettségüknek megfelelően normál munkahelyen, nem fogyatékkal élő kollégákkal dolgoznak. A végső cél nemcsak a munka világába történő beillesztés, hanem a közösségi integráció, vagyis a társadalom életében való aktív részvétel.
- **Fizetett, rendszeres munka:** az „igazi munka” - korrekt fizetéssel és munkafeltételekkel – az önálló életvitel és a közösségben való részvétel egyik alapfeltétele.
- **Tartós utókövetés:** megadja mindazt a segítséget a munkavállalónak és a munkáltatónak, amely szükséges a tartós munkavégzéshez. Az Alapítvány munkatársai folyamatosan rendelkezésre állnak a felmerülő kérdések megválaszolására, konfliktusok kezelésére.

A Salva Vita Alapítvány hosszútávú együttműködés megvalósítására törekszik azokkal a munkáltatókkal, akik – a vállalati társadalmi felelősségvállalás keretében - nyitottak az esélyegyenlőség elvének gyakorlatba ültetésére, és képesek a sokszínűség értékteremtő menedzselésére. A 2006-ban létrehozott *Munkáltatói Fórum* a munkáltatók elérésének újszerű és hatékony eszköze annak érdekében, hogy a cégek döntéshozó pozíciókban lévő vezetői, illetve a döntés-előkészítő munkát végző szakértők nyitottabbá váljanak a fogyatékkal élő személyek munkavégző kapacitásának megismerésére, ezáltal javuljon a sérült emberek munkaerő-piaci helyzete. A munkáltatókkal való személyes találkozás és információ-nyújtás lehetővé teszi, hogy a munkáltatók szemlélete formálódjon, a fogyatékkal élő emberek munkavégzése iránti attitűdjük változzon. A munkáltatói találkozók bemutatják, hogy az Alapítvány Támogatott Foglalkoztatás szolgáltatása keretében hogyan tudják támogatni a munkáltatókat, ezáltal ügyfeleik számára több megfelelő munkakör és munkahely válik hosszú távon elérhetővé.

A munkáltatói találkozók egyértelműen körvonalazódott, hogy szükséges a non-profit és a for-profit szféra összefogása annak érdekében, hogy elősegítsék a fogyatékos személyek foglalkoztatását serkentő jogszabályi környezet kialakítását.

A „Trust for Civil Society for CEE” támogatása lehetővé tette az Alapítvány számára, hogy a fogyatékos emberekért tevékenykedő civil szervezetek, és a fogyatékos munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók bevonásával harmonizálja az érintettek érdekeit, és kidolgozzanak egy konkrét javaslatot a Szociális és Munkaügyi Minisztérium számára a valamennyi fogyatékos ember foglalkoztatását elősegítő jogszabályi környezet előmozdítása érdekében.

A projekt konkrét céljai a következők voltak: olyan jogszabályi környezet előmozdítása Magyarországon, amely

- valamennyi fogyatékosági csoport érdekeit figyelembe veszi,

- átlátható, a foglalkoztatást motiváló jogszabályokat foglal magába,
- csökkenti a munkáltatók adminisztrációs terheit,
- támogatásokat, adókedvezményeket tartalmaz.

A projekt keretében először összegyűjtötték a fogyatékos emberek érdekvédelmi szervezeteinek (ÉFOÉSZ, SINOSZ, MEOSZ, MVGYOSZ), más érintett civil szervezeteknek (Nonprofit Humán Szolgáltatók Országos Szövetsége, CTF), valamint a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal szakértőjének a javaslatait, majd ezeket személyes találkozók keretében megvitatták. Ezt követően munkáltatói találkozók során a nagyobb partner munkáltatók tapasztalatait és észrevételeit összegezték. A civil szervezetektől, az FSZH szakértőjétől és a munkáltatóktól beérkezett inputokat jogi szakértők bevonásával dolgozták fel.

Az egyeztetés következő lépcsőjében az SZMM, az FSZH, a CTF, a Salva Vita Alapítvány munkatársainak, valamint az érintett munkáltatók álláspontjainak közelítésére került sor. Jelen tanulmány az egyeztetés e résztvevőinek közös javaslatát tartalmazza, *melyet jogilag és gyakorlatilag átültethetőnek tartottak az egyeztető kerekasztalnak mind a közigazgatási, mind a munkáltatói, mind a civil, mind pedig a jogász résztvevői.* A tanulmány megírásában dr. Halmos Szilvia vállalt oroszánrészt, a munkáltatói találkozókra pedig dr. Aubel Ervin nyújtott szakértői támogatást. A projekt szakmai irányítását és koordinálását a Salva Vita Alapítvány részéről Vég Katalin és Csányi Zsuzsanna végezték.

I. A TANULMÁNY TÁRGYA, CÉLJA

Világszerte érzékelhető az a **szemléletváltás**, mely a fogyatékos személyek társadalmi integrációjának érdekében a képességeik alapján történő nyílt munkaerőpiaci foglalkoztatás lehetőségeinek kibővítését helyezi előtérbe a szociális ellátások és a védett foglalkoztatás megerősítésével szemben. Az 1990-es évek óta tendenciaszerűen megmutatkozik a fogyatékos személyeket érintő joganyagban a szociális jogi felfogástól való eltávolodás, és az antidiszkriminációs megközelítés térnyerése. Szabadságuk, emberi méltóságuk hangsúlyozásával párhuzamosan mind inkább felelős állampolgárnak tekinti őket a jogi szabályozás, akik képességeik szerint részt kell, hogy vállaljanak a nemzetgazdasági terhek hordozásában, mivel így élhetnek teljes, értelmes emberi életet. Így kerül előtérbe a fogyatékos személyek munkaügyi, munkajogi szerepe és helyzete, egy adekvát jogi és gazdasági környezet kialakításának igénye munkaerőpiaci integrációjuk érdekében. A fent elemzett szemléletváltás a következő folyamatokat eredményezi:

<p>Passzív munkaerőpiaci eszközök (keresetpótló ellátások, segélyek)</p>	<p>HELYETT</p> <p>→</p>	<p>Aktív munkaerőpiaci eszközök (munkahely-kereséshez, munkaviszony-létesítéshez és a munkahely megtartásához nyújtott anyagi támogatás és segítség)</p>
<p>Védett foglalkoztatás ("mesterséges" környezet, "mesterségesen" megállapított díjazás)</p>	<p>→</p>	<p>Nyílt munkaerőpiaci foglalkoztatás ("valódi" munka, profit és bérezés)</p>
<p>A munkáltató foglalkoztatási kötelezettsége (pl. kvóták)</p>	<p>→</p>	<p>A munkáltatónak a foglalkoztatásban való érdekeltté tétele</p>
<p>A költségvetési transzfer célpontja közvetlenül a fogyatékos személy</p>	<p>→</p>	<p>A költségvetési transzfer célpontja közvetlenül a munkáltató, közvetetten pedig az általa foglalkoztatott fogyatékos személy</p>

Európa országaiban a két oszlopban jelölt intézkedéscsoportok jelenleg többnyire vegyesen érvényesülnek. Az egyes országok jogrendszerét és munkaügyi politikájuk eredményességének adatait tanulmányozva arra a következtetésre juthatunk, hogy napjaink gazdasági és szociális viszonyai között az életképesebb, fejlettebb modellekben a *második oszlop elemeinek túlsúlya mutatkozik*.¹

E tanulmányban a fogyatékos személyeket érintő hatályos magyar munkaerőpiaci szabályozást fogjuk áttekinteni. Az alábbi szempontok szerint vizsgáljuk a joganyagot és az ezen nyugvó gyakorlatot:

- *Milyen támogatások állnak rendelkezésre a fogyatékos embereket alkalmazni kívánó ill. alkalmazó, nyílt verseny piacon működő munkáltatók számára?*
- *Valóban ösztönzik-e ezek az eszközök a munkáltatókat?*
- *Hogyan lehetne fokozni az ösztönző elemek hatékonyságát, és ezáltal emelni a fogyatékos személyek nyílt munkaerőpiaci foglalkoztatottságának szintjét?*
- *Milyen diszfunkcionális ill. kontraproduktív hatásai vannak/lehetnek a jelenlegi szabályozási konstrukciónak?*
- *Milyen példákkal szolgálhat számunkra más európai országok gyakorlata?*

A tanulmány célja tehát, hogy bemutassa a magyar támogatási rendszer jellegzetességeit, és megoldási javaslatokkal szolgáljon egy hatékonyabb, ésszerűbb szabályozási koncepció kialakításához.

Vizsgálatunk fókuszában az akkreditált munkáltatók számára nyújtható bértámogatások fognak állni, mivel Magyarországon e speciális munkaerőpiaci állami támogatási forma az, amely a nyugat-európai értelemben vett nyílt piaci „integrált” ill. „támogatott” foglalkoztatás megvalósítását segíti elő.

1 Jelen tanulmánnyal párhuzamosan részletes összehasonlító elemzés készült európai kitekintéssel Nagy-Britannia, Ausztria és Magyarország támogatott foglalkoztatáshoz kapcsolódó jogi környezetéről a Salva Vita Alapítvány gondozásában, amely dolgozat eredményeire a következőkben rendszeresen hivatkozunk.

II. A TÁMOGATÁSOKAT KEZELŐ SZERVEZETRENDSZER

Magyarországon a foglalkoztatást elősegítő támogatások megá-
lapiításában a *Foglalkoztatási és Szociális Hivatal* (a továbbiakban:
FSzH), az annak alárendelt *7 regionális munkaügyi központ*, valamint
ezek *területi kirendeltségei* (együtt: *Állami Foglalkoztatási Szolgálat*)
járnak el.

A szervezet jogszabályi² feladatlistájából az alábbiak emelendők ki:

- Az *FSzH* hatósági jogkörében eljár a rehabilitációs akkreditációs ügyekben (ld. később) (4. § (1) i) 3.).
- A *regionális munkaügyi központ* biztosítja a foglalkozási rehabilitációhoz szükséges, valamint a hátrányos helyzetű álláskereső foglalkoztathatóságát elősegítő szolgáltatásokat, ill. dönt a Munkaerőpiaci Alap rehabilitációs alaprésze decentralizált keretének felhasználásáról, segíti a keret tervezését és a felhasználás ellenőrzését (7. § (1) b) 1., 3.).
- A *területi kirendeltségnek rehabilitációs munkacsoportot kell létrehoz-
nia, valamint közreműködik a megváltozott munkaképességű szemé-
lyek részére foglalkozási rehabilitációs szolgáltatások nyújtásában* (10. § (1) b), c)). A kirendeltségek végzik többek között az álláskereső nyilvántartásba vételével, a munkaközvetítéssel, a munka-, pálya-
tanácsadói és egyéb tevékenységgel, a munkanélküli ellátásokkal, továbbá egyes foglalkoztatást elősegítő támogatásokkal kapcsolatos feladatokat (8. § (1)).

2 291/2006. (XII. 25.) Korm. rendelet az Állami Foglalkoztatási Szolgálatról

III. A TÁMOGATÁSI RENDSZER ÁLTALÁNOS JELLEMZŐI, SZERKEZETE

A fogyatékos és megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatását elősegítő munkaerőpiaci támogatások igen színes képet mutatnak. Annak érdekében, hogy rendszerbe foglaljuk ezeket az eszközöket, különféle csoportosítási szempontokat alkalmazhatunk (pl. nyílt munkaerőpiaci és védett foglalkoztatás támogatása, főáramú és speciális munkaerőpiaci eszközök, pénzübeli és természetbeni szolgáltatások stb.). Ebben a tanulmányban egyetlen osztályozási ismérvenk van jelentősége, mégpedig a következőnek.

A foglalkoztatás kritikus stádiumaihoz kötődő és a tartós támogatások

A munkaerőpiacon hátrányos helyzetű személyek integrációjának támogatása a foglalkoztatás **egyes kritikus stádiumaiban** különös nehézséget jelenthet a munkáltatók számára. Két fő kritikus időszakot azonosíthatunk:

1. **A munkaviszony létesítése**, melynek során a munkáltató követelményeinek, rentabilitáshoz fűződő érdekeinek, illetve a hátrányos helyzetű személy speciális igényeinek összehangolása történik. Ehhez kapcsolódó támogatás különösen:
 - a foglalkoztatás bővítését szolgáló bértámogatás hátrányos helyzetű álláskereső foglalkoztatása esetén;⁵
 - befogadó munkahely kialakítása ill. rehabilitációs célú foglalkoztatás támogatása⁴
 - munkába helyezéshez nyújtható bértámogatás⁵.
2. **A hátrányos helyzetű munkavállalóval betöltött álláshely veszélybe kerülése**. A veszélyeztetettség felmerülhet pl. a munkakör által igényelt képzettségi követelmények megváltozásával, a munkáltató likviditási gondjai folytán, a megváltozott munkaképességű személy egészségi állapotának romlása miatt stb. Ehhez kötődő támogatási formák különösen:

5 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerő-piaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról (a továbbiakban: MPA rendelet), 11. §

4 MPA rendelet, 19-19/B. §§

5 177/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásáról (a továbbiakban: Bértámogatási rendelet), 5. §

- **a munkahelymegtartó képzés támogatása⁶;**
- **a foglalkoztatás bővítését szolgáló bértámogatás hátrányos helyzetű munkavállaló továbbfoglalkoztatása esetén⁷;**
- **munkahely megtartásához nyújtható bértámogatás⁸.**

E támogatások részben főáramúak, részben speciálisak. A kedvezmények nem járnak alanyi jogon, a feltételek fennállása esetén a regionális munkaügyi központ *mérlegelési jogkörében* eljárva dönt a támogatás mértékéről, feltételeiről stb., melyeket a támogatott munkáltatóval kötendő *hatósági szerződésben* rögzítenek.

A megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásához nemcsak a kritikus időszakokban, hanem a foglalkoztatás **„normál állapotához kötődően”**, azaz tartósan is kapható támogatás. *Tanulmányunk ezeknek az előnyöknek a részletes elemzésére vállalkozik. Nem tagadva a fent felsorolt céltámogatások jelentőségét, azért emeljük ki mégis a tartós támogatási formákat, mert a munkáltató érdekeltségét az ilyen típusú, kiszámítható ösztönző elemekkel lehet leghatékonyabban felkelteni ill. fenntartani.* Ugyanis egyfelől a többi támogatás eseti jelleggel, szükségletalapon igényelhető, a munkáltató így nem építheti bele az üzleti kalkulációjába. Másfelől az általános munkáltatói felfogás szerint a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatása válsághelyzetek nélkül is valós vagy vélt kiesést eredményezhet a termelékenység terén, amelynek folyamatos kompenzációjára szükség van. Mindezek alapján a tartós támogatásokat a megváltozott munkaképességű személyek munkaerőpiaci integrációjának elsődleges ösztönző eszközeként és zálogaként tarthatjuk nyilván.

A jelenlegi tartós támogatások két típusba sorolhatók: *bértámogatások és adókedvezmények* kategóriájába. Ezekkel – jelentőségüknél fogva – több további fejezetben is foglalkozunk.

6 2005. évi LXXXVI. törvény a szakképzési hozzájárulásról és képzés fejlesztésének támogatásáról, 1-7. §§

7 MPA rendelet, 11. §

8 Bértámogatási rendelet, 5. §

IV. AZ EGYES TARTÓS TÁMOGATÁSOK

1. Adókedvezmények

A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja-törvény) hatálya alá tartozó egyéni vállalkozó, valamint a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tao.) hatálya alá tartozó munkáltató csökkentheti az adózás előtti eredményét, ha megváltozott munkaképességű személyt vagy korábban munkanélküli személyt foglalkoztat.

Ha az Szja. hatálya alá tartozó egyéni vállalkozó legalább 50 %-ban megváltozott munkaképességű alkalmazottat foglalkoztat, a vállalkozói bevételt – legfeljebb annak mértékéig – csökkentheti: személyenként, havonta a megváltozott munkaképességű munkavállalónak kifizetett munkabérrrel, de legfeljebb a hónap első napján érvényes havi minimálbérrrel (49/B. § (6)).

A társasági adó alanya az adózás előtti eredményt a legalább 50 % megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatására tekintettel e fenti módon akkor csökkentheti, ha az adózó által foglalkoztatottak átlagos állományi létszáma az adóévben a 20 főt nem haladja meg (Tao. 7. § (1) v)).

2. Bértámogatások

A vonatkozó jogszabályok⁹ alapján a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásának elősegítésére, a képzettségüknek és egészségi állapotuknak megfelelő munkavégzés feltételeinek biztosítására, a nyílt munkaerőpiacra való visszavezetésük érdekében adaptációs készségük fejlesztésére, valamint az állapotukból adódó foglalkoztatási hátrányok kiegyenlítésére *rehabilitációs foglalkoztatást elősegítő bértámogatás nyújtható*. A fogyatékkal élőknek címzett speciális tartós foglalkoztatási támogatások közül ennek a formának a részletes elemzése szükséges ebben a tanulmányban, mivel itt van szó tulajdonképpen munkáltatói szerepben a versenyszféra vállalatairól, és nem pedig a védett, tehát a versenyszféra hatásaitól nagyban leárnyékolt foglalkoztatásról, amely téren más, ehelyütt nem vizsgálendő támogatásokat vehetnek igénybe a vállalkozások.

⁹ A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló, többször módosított 1991. évi IV. tv. (a továbbiakban: Ft.) 59. §-a (5) b);

Bértámogatási rendelet;

a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatás megállapításának részletes szabályairól szóló 15/2005. (IX. 2.) FMM-rendelet

A bértámogatások átfogó reformját kívánták megvalósítani a 2005 szeptemberében napvilágot látott kormányrendeletek.¹⁰ A korábban hatályos szabályozás gyökerei még a szocializmusra nyúltak vissza, és a jelenlegi gazdasági, szociális, jogi és politikai környezetben alkalmazhatatlanok voltak. Tömeges visszaélések jellemezték az adódotáció formájában támogatott, kijelölt célszervezetek tevékenységét. Ezen felül a szabályozási koncepció több lényeges vonásában is ellentmondott a közösségi versenyjogi normáknak.¹¹ 2006. január 1-től azonban hatályba lépett egy új bértámogatási rendszer, ami normatív és pályázható elemeket tartalmaz, de emellett – a már korábban támogatott szervezetekre – átmenetileg még hatályban maradt a régi szabályozás. 2007 júliusától azonban már kizárólag az új szabályok alapján lehet támogatást igényelni.

– A foglalkozási rehabilitációhoz nyújtott bértámogatás

A bértámogatás célja a fogyatékkal élő ill. megváltozott munkaképességű személy – vélt vagy valós – alacsonyabb termelékenységéből fakadó hátrányok folyamatos kompenzációja.

A támogatás mértékét két változó határozza meg.

Egyrészt a támogatás havi összege - a munkavállaló által ellátott munkakörtől és a munkavállaló képzettségétől függően - legfeljebb a KSH által meghatározott két évvel korábbi éves bruttó átlagkereset havi összegének (2007-ben tehát: 158.000 Ft/hó) 60%-120%-áig terjedhet a következő szempontok alapján:

- legfeljebb 60% szakképzettséget nem igénylő munkakör betöltése esetén,**
- legfeljebb 80% alapfokú vagy középfokú szakképzettséget igénylő munkakör betöltése esetén,**
- legfeljebb 120% felsőfokú szakképzettséget vagy felsőfokú iskolai végzettséget igénylő munkakör betöltése esetén.**

(Részmunkaidős foglalkoztatás esetén a fenti értékek időarányos összege vehető figyelembe.)

10 176/2005 (IX.2.) Korm. rendelet a megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjának, továbbá az akkreditált munkáltatók ellenőrzésének szabályairól (a továbbiakban: Akkreditációs rendelet); Bértámogatási rendelet

11 A Bizottság 2204/2002/EK sz. rendelete az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a foglalkoztatásra nyújtott állami támogatásra történő alkalmazásáról (hatályát meghosszabbította: a Bizottság 1976/2006/EK rendelete a 2204/2002/EK, a 70/2001/EK és a 68/2001/EK rendeletnek az alkalmazási időszak kiterjesztése tekintetében történő módosításáról)

Másrészt a munkavállaló egészségkárosodásától, ill. fogyatékoságától függően a munkavállaló járulékokkal növelt munkabérének 40-100 %-a igényelhető:

- a) 50%-ban megváltozott munkaképességű munkavállaló esetén 40%-a,
- b) 67%-os vagy azt meghaladó mértékben megváltozott munkaképességű munkavállaló esetén 60%-a,
- c) – a Fot. 23. §-a (1) bekezdésének a) pontja alapján látási fogyatékosnak minősülő, vagy
 - külön jogszabály szerint súlyos értelmi fogyatékosnak minősülő és erre tekintettel a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló külön törvény szerint adóalapot csökkentő kedvezmény igénybevételére jogosult, vagy
 - siket vagy súlyosan nagyothalló, halláskárosodása audiológiai szakvélemény szerint a 60 decibel hallásküszöb értékét elérő vagy meghaladó, vagy
 - a súlyos mozgáskorlátozottak közlekedési kedvezményeiről szóló külön jogszabály szerint súlyos mozgáskorlátozottaknak minősülő munkavállalók esetében 100%-a.

A támogatás a munkaképesség-változás időtartamára, de legfeljebb 36 hónapra – többször meghosszabbítva – ismételten is nyújtható.

A támogatás alanya közvetlenül a foglalkoztatást vállaló munkáltató, közvetetten pedig a munkavállaló. A jogszabály a támogatás megállapíthatóságához a munkáltatóval, a munkavállalóval és a munkaviszony jellegével kapcsolatban további korlátozásokat tartalmaz. Nem állapítható meg a bértámogatás, ha

- a) a támogatással érintett megváltozott munkaképességű munkavállaló öregségi nyugdíjra jogosult,
- b) munkaszerződés szerinti átlagos napi munkaideje a napi négy órát nem éri el,
- c) foglalkoztatására átengedés, kirendelés vagy munkaerő-kölcsönzés keretében kerül sor, illetőleg a munkavégzés – a bedolgozói jogviszony és a távmunkavégzés, a kiküldetés, valamint a munka természetéből eredően szokásosan telephelyen kívül végzett tevékenység kivételével – nem a munkáltató székhelyén, telephelyén, fióktelepén történik,
- d) alkalmazására tekintettel a munkáltató a megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatásához nyújtható egyéb támogatásban részesül, úgymint:
 - da) a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983. (VI. 29.) EüM-PM együttes rendelet (a továbbiakban: Rehabilitációs rendelet) 27/A-30. §-ai alapján nyújtott dotáció [ez ma már nem nyújtható],
 - db) az adójogszabályok rendelkezései alapján az egyéni vállalkozót, valamint a társasági adóról és osztalékadóról szóló törvény hatálya alá tartozó munkáltatót a megváltozott munkaképességű

- munkavállaló foglalkoztatására tekintettel megillető, adóalapot csökkentő kedvezmények,
- dc) a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: FIt.), valamint a felhatalmazása alapján kiadott jogszabály szerint megállapítható, a megváltozott munkaképességű munkavállaló részére kifizetett munkabér, illetőleg annak járulékai részben vagy egészben történő megtérítését szolgáló támogatások,
 - dd) az ellátottak szociális intézményen belüli foglalkoztatásához nyújtható szociális foglalkoztatási támogatás.

- A munkahelyi segítő személy foglalkoztatásához nyújtott bértámogatás

A legalább 67%-ban megváltozott munkaképességű vagy fogyatékos munkavállalók munkaköri feladatainak ellátása miatt szükséges segítő személy alkalmazása esetén a csoportos, illetőleg egyéni segítségre fordított időre jutó munkabér és járulékainak együttes összege állapítható meg bértámogatásként, legfeljebb 36 hónapos időtartamra. A támogatás összege havonta nem haladhatja meg a tárgyévet megelőző második év (KSH által közzétett) nemzetgazdasági éves bruttó átlagkereset 1/12 részének 80%-át. A segítő személy esetében a folyósítás felső korlátjára nem irányadó a foglalkozási rehabilitációs bértámogatásnál alkalmazott szakképzettségi követelmény.

A támogatás akkor állapítható meg, ha a munkahelyi segítő személy közreműködése a megváltozott munkaképességű munkavállaló egészségkárosodása vagy fogyatékosága miatt szükséges.

A támogatás alanyához, a munkáltató és a munkavállaló személyéhez, illetve a munkaviszony jellemzőihez kapcsolódó *feltételek* tekintetében az előző pontban írtak irányadók, kivéve a dc) és dd) pontban foglaltakat.

A következő fejezetekben a bértámogatásokkal kapcsolatos szabályokat fogjuk áttekinteni: először az igénybe vétel, majd a felhasználás ellenőrzésének folyamatát. Az adókedvezmények kapcsán nem végezzük el ezt az elemzést, mivel nem különböznek az adóeljárás általános szabályaitól.

V. A BÉRTÁMOGATÁSOK IGÉNYBEVÉTELE

– A munkahelyi segítő személy foglalkoztatásához nyújtott támogatás (bértámogatás)

A támogatás előzetesen benyújtott *kérelem* alapján állapítható meg. A kérelemhez csatolni kell a munkáltató és az érintett munkavállaló adatkezeléshez való hozzájárulásáról szóló nyilatkozatát és a személyes ill. foglalkoztatási adatait tartalmazó űrlapokat. A kérelmet a munkáltató azon székhelye (telephelye) szerint illetékes kirendeltségnél lehet benyújtani, ahol a támogatással érintett munkavállaló munkát végez. A kérelem elbírálásának határideje **30 nap**. A támogatás mértékéről, időtartamáról, a támogatás részletes feltételeiről a munkáltató és a regionális munkaügyi központ nevében az illetékes kirendeltség *hatósági szerződést* köt. A támogatás havonkénti bontásban kerül utalásra. A támogatást a munkáltató, a havi bérfizetés után, a tárgyhót követő hónap **12. napjáig** a regionális munkaügyi központ illetékes kirendeltségének beküldött elszámoló lapon igényelheti, a csatolt bérjegyzék vagy az általa rendszeresített kifizetést igazoló egyéb bizonylat(ok) hiteles másolatainak csatolásával.

A segítő személy foglalkoztatásához nyújtható támogatás akkor állapítható meg, ha a munkahelyi segítő személy közreműködése a megváltozott munkaképességű munkavállaló egészségkárosodása vagy fogyatékosága miatt szükséges. Elvileg tehát *alanyi jogon* jár ez a kedvezmény, ténylegesen azonban komoly *mérlegelési lehetőséget* biztosít az eljáró hatóságnak a szükségesség megítélése. Ez a mérlegelési jogkör azonban nem hagyható ki a rendszerből, hiszen ez biztosítja, hogy ne adódjék lehetőség kizárólag a bértámogatás elnyerése érdekében állások létrehozására úgy, hogy emellett az adott munkakörhöz tartozó feladatokat valójában teljes egészében a „segítő személy” végezné (akire tekintettel szintén felvehető a bértámogatás).

– A foglalkozási rehabilitációhoz nyújtott bértámogatás

A kérelem benyújtásával, és az ügyintézés menetével kapcsolatban az előző pontban foglaltak irányadók.

A munkáltatónak nyilatkoznia kell arról, hogy:

- a) a támogatással érintett személy alkalmazására tekintettel korábban a megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatásához nyújtott támogatásban nem részesült;
- b) vállalja, hogy a munkavállalót saját telephelyén legalább napi 4 órában foglalkoztatja;

- c) vállalja, hogy a támogatást megalapozó körülményeiben bekövetkező változásokat 3 munkanapon belül bejelenti;
- d) nincsen közteher-tartozása;
- e) nem lépi túl a közösségi jogi *de minimis* támogatásokra vonatkozó korlátozásokat;
- f) hozzájárul ahhoz, hogy az eljáró hatóság más hatóságok megkeresése útján a támogatással összefüggő információkat szerezzen be az ügyével kapcsolatban.

A támogatás *normatív alapon*, tehát *alanyi jogon jár*.¹² Ha a kérelem és a foglalkoztatás megfelel a jogszabályi feltételeknek, a támogatás megállapításáról kell dönteni. *Valószínűleg a bértámogatásnak éppen ez a jellemzője tehetné elsősorban vonzóvá munkáltatói körökben a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatását, mivel kiszámítható, tartós előnyt nyújt. Nem kétséges, hogy erre a támogatásra kell koncentrálni a fogyatékkal élők foglalkoztatását elősegítő ösztönzőrendszer továbbfejlesztése során.*

Új eleme a bértámogatási rendszernek, hogy az előbbieken felsorolt kedvezményeket kizárólag *egy akkreditációs eljáráson* minősített munkáltató veheti igénybe. *Csak akkreditált munkáltató igényelhet*

- a foglalkozási rehabilitációhoz nyújtható bértámogatást,
- a munkahelyi segítő foglalkoztatásához nyújtható bértámogatást,
- a munkába lépést és a munkahely megtartását elősegítő bértámogatást (melyről már volt szó a foglalkoztatás válsághelyzeteihez kötődő támogatások kapcsán),
- a költségkompenzációs támogatást (csak védett foglalkoztatók, azaz kiemelt v. feltételes tanúsítvánnyal rendelkezők számára).

Az akkreditációs eljárás *célja* a korábbi dotációs rendszer keretében elkövetett támogatási visszaélések visszaszorítása, vagyis hogy csak a fogyatékos ill. megváltozott munkaképességű személyeket valóban és megfelelő körülmények közt foglalkoztató munkáltatók juthassanak támogatáshoz. Az Európai Közösség állami támogatásokkal kapcsolatos fontos szabályozási követelménye a támogatások célszerű felhasználásának nyomon követése, mely a régebbi támogatási rendszerben nem valósult meg. Számos munkáltató ál-státuszokat hozott létre megváltozott munkaképességűek számára, és vette fel az utánuk járó támogatást. A jogalkotás egy igen szigorú előminősítési (akkreditációs), és folyamatos utánkövetési rendszer felállításával reagált az anomáliákra.

¹² A normaszöveg maga ugyan meghagyja a hatóság mérlegelési jogát a támogatások odaítélésénél, viszont több, a joggyakorlatot is figyelembe vevő forrás (pl. az SZMM honlapja, Foglalkoztatási Rehabilitációs Kisokos) utal arra, hogy valójában ezeket a támogatásokat minden esetben megkapja a követelményeknek megfelelő kérelmező.

Az akkreditációt a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal (a továbbiakban: FSZH) végzi a megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjának, továbbá az akkreditált munkáltatók ellenőrzésének szabályairól szóló 176/2005 (IX.2.) Korm. rendelet (Akkreditációs rendelet) és a rehabilitációs akkreditációs eljárás és követelményrendszer szabályairól szóló 14/2005. (IX. 2.) FMM rendelet alapján. Az akkreditációs eljárás a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárás. Az akkreditáció minden, a Munka Törvénykönyve hatálya alá tartozó munkáltató számára nyitva álló lehetőség. A központi, helyi költségvetési szerveknél és intézményeikben, valamint a szociális intézményen belüli telephelyek nem akkreditálhatóak.

Az alábbi táblázat tartalmazza az igényelhető akkreditációs tanúsítványok három típusát, érvényességi idejüket és az igénylési eljárás díját.

Akkreditációs tanúsítvány típusa	Érvényességi idő	Az eljárás díja				
		19 fő alatt ¹⁵	20-49 fő	50-499 fő	500-999 fő felett	1000 fő felett
Alap	5 év	50 E Ft	70 E Ft	80 E Ft	100 E Ft	150 E Ft
Rehabilitációs	3 év	150 E Ft	200 E Ft	300 E Ft	400 E Ft	500 E Ft
Kiemelt	2 év	- ¹⁴	300 E Ft ¹⁵	400 E Ft	600 E Ft	800 E Ft

Ha a kérelmező a székhelyén kívül telephelyének, illetőleg fióktelepének akkreditálását is kérelmezi, a fentiekben megjelölt akkreditációs díj összege telephelyenként, illetőleg fióktelepenként 50-50 ezer Ft-tal nő. A kérelmező költségeit növelik a mellékletként beszerzendő hatósági bizonyítványok, igazolások kiváltásának díjai, valamint a hatósági eljárás illetéke. Az eljárás díja a támogatások keretében nem igényelhető vissza.

¹⁵ Létszámon a megváltozott munkaképességű munkavállalóknak az eljárás kezdeményezését megelőző hat havi átlagos statisztikai állományi létszámát kell érteni.

¹⁴ Ha a megváltozott munkaképességű munkavállalók létszáma eléri a 20 főt, és ez egyben a munkáltató által foglalkoztatottak 40 %-át elérő létszám, alaptanúsítvány kiállítására nincs mód, csak a feltételek fennállása esetén rehabilitációs vagy kiemelt tanúsítványra.

¹⁵ Jelezzük, hogy a rehabilitációs akkreditációs díjról szóló 26/2005. (XII. 27.) FMM rendelet melléklete (e táblázat forrása) nincs összhangban az Akkreditációs rendelet 7. § (1) a) c) pontjával, mely szerint védett foglalkoztatóvá a legalább 50 főt foglalkoztató munkáltató válhat.

A kiemelt tanúsítvány a védett foglalkoztatói cím használatára jogosít. Bár ezek a szervezetek a nyílt munkaerőpiacon működnek, valójában – tekintettel az emberi erőforrásaik összetételére és a nagymértékű állami szubvencionálásra – a piaci hatások már moderáltan érik őket. A rehabilitációs tanúsítvány átmeneti kategória, azonban a nyílt piaci és a védett foglalkoztató közötti lépcsőfok beiktatása eleddig nem hozott különösebb előnyöket a támogatások – egyébként kívánatos – egyéni igények szerinti differenciálása terén. A felsorolt három tanúsítványtípuson kívül létezik még feltételes tanúsítvány is, melyet legfeljebb egy évre állítanak ki azon munkáltatók részére, amelyek rendelkeznek a kiemelt tanúsítványra való jogosultság egyes minimális feltételeivel, és intézkedési tervet nyújtanak be a többi feltétel teljesítésének üteméről. A feltételes tanúsítvány használója is védett foglalkoztatónak minősül. Mivel a szoros értelemben vett nyílt munkaerőpiaci foglalkoztatási modellt az alaptanúsítvánnyal rendelkező munkáltatók valósítják meg, a továbbiakban csak e szervezetek akkreditációs folyamatait vizsgáljuk¹⁶. A fent felsorolt bértámogatásokra egyébiránt mindhárom tanúsítvány jogosít, a tanúsítványok közötti különbségtételnek egyes más, pályázható támogatásokra való jogosultság megállapításánál van jelentősége.

A kérelmet és mellékleteit négy nyomtatott és négy gépi adathordozón a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal Akkreditációs Főosztályához kell benyújtani. A kérelemben nyilatkozni kell arról, hogy a munkáltató:

- a) nem áll csőd-, végelszámolási és felszámolási eljárás alatt,**
- b) nincs lejárt esedékességű 60 napot meghaladó adó- vagy adók módjára behajtandó köztartozása, kivéve ha az adóhatóság fizetési halasztást vagy részletfizetést engedélyezett,**
- c) a megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatása nem történik átengedés, kirendelés ill. munkaerő-kölcsönzés keretében,**
- d) a tanúsítvány iránti kérelem benyújtását megelőzően legalább egy nap-tári éven keresztül működött.**

A kérelemhez csatolandó dokumentumok alaptanúsítvány igénylése esetén:

- Gazdasági társaság esetén a cégbíróság által kibocsátott, 30 napnál nem régebbi cégkivonat. Egyéb kérelmező esetében a munkáltató egységes szerkezetbe foglalt, hatályos létesítő okirata (alapító okirat, alapszabály, bírósági nyilvántartásba vétel). Egyéni vállalkozó esetében a vállalkozói igazolvány hiteles másolata, a nyilvántartásukra illetékes hatóság által kiállított, 30 napnál nem régebbi igazolást**

¹⁶ Bár a védett foglalkoztatók elvileg ugyanúgy a nyílt versenypiacon működnek, a foglalkoztatotti állományuk atipikus összetétele, ebből következően a működés valódi célja, bevételeik közt pedig az állami támogatások viszonylag nagy aránya azt eredményezi, hogy piaci jelenlétük úgyszólván „virtuális”, vagyis elsősorban nem a piac törvényszerűségei szabják meg cselekvéseiket.

- arra vonatkozóan, hogy a kérelmező a hatósági nyilvántartásban szerepel.
- A képviseletére jogosult személy aláírási címpéldánya (kivéve egyéni vállalkozó).
 - Az akkreditációval érintett székhely, telephely működéséhez szükséges szakhatósági engedélyek másolata.
 - A munkáltató tevékenységének, továbbá a rehabilitációs foglalkoztatás lehetőségeinek ismertetése, valamint az erre vonatkozó tervek.
 - 30 napnál nem régebbi igazolás az állami adóhatóságtól (külön igazolás az adók, illetve külön igazolás az illetékek tekintetében), valamint a székhely szerinti önkormányzati adóhatóságtól, vámhatóságtól, hogy hatáskörükbe tartozó lejárt köztartozása, illetve az Európai Unió tradicionális forrásai címen tartozása nincs, vagy arra az illetékes hatóság fizetési könnyítést (részletfizetés, fizetési halasztás) engedélyezett.
 - Az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség igazolása arról, hogy a kérelem benyújtását megelőző féléven belül a munkáltatót - az akkreditációs tanúsítvány kiadását kizáró okból, illetőleg értékhatáron belül - munkavédelmi bírság megfizetésére nem kötelezték.
 - Az Egyenlő Bánásmód Hatóság igazolása arról, hogy a kérelem benyújtását megelőző féléven belül a munkáltatóval szemben a foglalkoztatás területén az egyenlő bánásmód megsértését a Hatóság nem állapította meg.
 - A munkáltató képviselőjének és a foglalkozási rehabilitációban közreműködő munkavállalóknak arra vonatkozó nyilatkozatát, hogy az akkreditációs eljárás lefolytatásához szükséges, e rendeletben meghatározott adataiknak - a kijelölt szakértők, valamint a Hivatal által történő - kezeléséhez hozzájárulnak.
 - Az akkreditációs díj megfizetésének igazolása (a teljesített banki igazolás másolata, postai feladóvevény másolata).

A kérelem benyújtása után 90 nap áll az FSZH rendelkezésére, hogy megvizsgálja a tanúsítvány kiadásához előírt feltételeket. Ez a *határidő* hiánypótlási eljárás esetén még 15 nappal meghosszabbodhat. A vizsgálat során helyszíni szemlét is tart a hatóság (pl. az akadálymentességről vagy a tényleges foglalkoztatásról való meggyőződés céljából stb.).

A hatósági határozat elleni fellebbezést a Szociális és Munkaügyi Minisztérium bírálja el. A fellebbezés díja az első fokú eljárásra megállapított díj - ide nem értve a telephelyenként, illetőleg fióktelepenként fizetendő díjat - 50%-a.

A tanúsítvány birtokában lehet igényelni a munkaügyi központnál a fent felsorolt bértámogatásokat - ez tehát egy teljesen elkülönült eljárás.

VI. A BÉRTÁMOGATÁSOK FELHASZNÁLÁSÁNAK ELLENŐRZÉSE

A bértámogatási rendszer kontrollmechanizmusának első lépéseként említhető tulajdonképpen az *akkreditáció* intézménye, mivel ez egyfajta megbízhatósági előminősítést ad a támogatandó munkáltatóról. Az akkreditációs tanúsítvány használóit az FSZH időszakosan ellenőrzi. Az ellenőrzés során az akkreditációval kapcsolatos ügyekben tájékoztatás, iratok kérhetők a munkáltatótól, annak tevékenységéről; a munkáltató felszólítható a jogszabályban meghatározott kötelességének teljesítésére; a helyszíni ellenőrzés lefolytatására szakértő rendelhető ki. Helyszíni szemlére bármikor, bejelentés nélkül sor kerülhet. A hatósági tapasztalatok szerint a visszaélések kiszűrésére mind az akkreditáció folyamatában, mind az utólagos ellenőrzés keretében a leghatékonyabb eszköznek általában a helyszíni szemle bizonyul. Működési hiányosságok esetén a korrekcióra való eredménytelen felhívás után a tanúsítvány visszavonható.

A bértámogatás rendeltetésszerű felhasználásának ellenőrzése egy havonta, a tárgy hónapot követő hónap 12. napjáig a munkaügyi központnak benyújtandó munkaóra-elszámolással történik. Erre külön formanyomtatványt rendszeresítettek. Tulajdonképpen ennek az elszámolásnak a benyújtásával igényelheti a következő havi bértámogatást is, tehát a munkáltatónak elemi érdeke e dokumentumok pontos elkészítése. A támogatásban részesülő munkáltatókat az Állami Számvevőszék, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, a regionális munkaügyi központ ill. annak kirendeltsége, az FSZH, az SZMM¹⁷, továbbá – a támogatások felhasználása tekintetében – az APEH ellenőrzi. Az ellenőrzés hasonló körülményekre terjed ki, mint az akkreditációhoz kötődő ellenőrzés. (Részletesen: Bértámogatási miniszteri rendelet.) A jogosulatlanul igénybe vett, vagy nem jogszerűen felhasznált támogatást késedelmi pótlékkal (a jegybanki alapkamat kétszeresének megfelelő) növelt összegben kell visszafizetni. A hatósági szerződés megszegésének esetében a Ket. 76. §-ában foglaltakat kell alkalmazni, mely háttérszabályként a Ptk. általános szerződésesszegési normáira utal.

17 Megjegyzendő, hogy az idézett jogszabályokban – jelen esetben az Akkreditációs miniszteri rendelet 7. §-ában – rendre hatálytalan terminológia szerepel: pl. SZMM helyett FMM. E dolgozatban a hatályos kifejezésekkel élünk, de javasoljuk a jogszabály-szövegek felülvizsgálatát is ebből a szempontból.

VII. KRITIKAI ÉSZREVÉTELEK ÉS MEGOLDÁSI JAVASLATOK A TÁMOGATÁSI RENDSZERREL KAPCSOLATBAN

Az előző pontokban leíró jelleggel mutattuk be a támogatott foglalkoztatás jelenleg hatályos szervezeti és jogszabályi környezetét. A gyakorlati tapasztalatok sajnos azt mutatják, hogy a támogatások igénybevételehez fűződő költség- és dokumentációs teher, különösen a kétlépcsős (1. akkreditáció, 2. bértámogatás) igénylési mechanizmus *nem hat ösztönzőleg* a munkáltatókra. Így az a paradox helyzet alakul ki, hogy egy olyan területen, ahol a munkáltatók foglalkoztatásban való érdekeltiségének megteremtése és kézzelfoghatóvá tétele lenne a cél, még az innovatív és jószándékú jelöltek is elriasztja a bürokrácia útvesztője, és az eljárást illetően végzett költség-haszon elemzés eredménye. A követelmények különösen a kis- és középvállalkozások számára jelentenek nehézséget, amelyek – személyes légkörük, rugalmasságuk miatt – épp a legmegfelelőbbek lennének fogyatékkal élő személyek foglalkoztatására. Nem véletlen, hogy az alaptanúsítvánnyal rendelkező akkreditált foglalkoztatók listáján eddig csak mintegy 1800 név szerepel.

Ebben a fejezetben azonosítjuk a *támogatási rendszer problémás elemeit, és reformjavaslatokat* terjesztünk elő ezek megoldására. Figyelmünk középpontjában – a korábbiakban kifejtettek alapján – jelentőségüknél fogva az akkreditált munkáltatók számára nyújtható bértámogatások állnak, azonban egy-egy gondolat erejéig kitérünk a támogatási rendszer más elemeinek értékelésére is – nem feledve, hogy az egyes elemek egymás hatását erősítve vagy lerontva, de mindig egymással kölcsönhatásban érvényesülnek. Elemzésünk során esetenként utalunk a párhuzamos nyugat-európai gyakorlatra – fenntartva természetesen, hogy a külföldi gyakorlat nem ültethető át automatikusan és kritika nélkül a magyar viszonyokra.

1. A támogatások körének kiterjesztése; a szükségtelen támogatási formák kiiktatása

Magyarországon a tartós támogatások alaptípusa a *munkabér kiegészítése*. Ennek mértékét általános jelleggel határozza meg a törvény. A rugalmatlan szabályozás egyes esetekben pazarláshoz, más esetekben a kiegyenlítés elégtelenségéhez vezet. A jogszabály szerint a rehabilitációs bértámogatás célja a fogyatékkal élő ill. megváltozott munkaképességű személy alacsonyabb termelékenységéből fakadó hátrányok kompenzációja. E célmeghatározáshoz nem megfelelő a hatályos szabályozási technika, ugyanis nem biztos, hogy a fogyatékos ill. megváltozott munka-

képességű munkavállaló alacsonyabb termelékenységű szinten dolgozik, de legalábbis nem mindenféle tevékenységi körben egyformán. Az esetleges és változó mértékű profitkiesés kompenzációja helyett, ill. mellett hatékonyabb forrásfelhasználást eredményezne, ha a *termelékenység kiegyenlítését, növelését célzó támogatásokat vezetnénk be*. Jól alátámasztja e koncepcióváltás szükségességét egy 2002. évben napvilágot látott brit kutatási eredmény, mely szerint az új állások 70 %-a, a meglévő állások 55 %-a esetén semmibe nem kerülne a munkahely fogyatékosbarát átalakítása¹⁸ - vagyis gyakorlatilag ingyen érhető el a profittermelésre alkalmas állapot. Ilyen támogatási konstrukciók működtetése persze különösen igényelné a személyre szabott tervezés kereteit: a szolgáltatói típusú ügyféllátást, a kevésbé formalizált kérelmezési rendszert, a szakemberállomány megnövelését stb.

A támogatási rendszer sokoldalúbb, hatékonyabb kialakítására számos előképet találhatunk más országok gyakorlatában. Lássunk ezek közül néhányat.

Nagy-Britanniában 1999 óta működik a *New Deal for Disabled People (NDDP)* elnevezésű munkaerőpiaci program, melynek célja a fogyatékos személyek megmaradt képességeinek feltárása, felélesztése, és visszavezetésük a munkaerőpiacra. A projekt – egyebek mellett – számos tartós támogatási formát kínál fogyatékos személyeket foglalkoztató munkáltatók részére. Ilyenek például az ún *job broker*-ek (az NDDP-hez kapcsolódó privát szolgáltató partnerek) által munkáltatóknak nyújtott pénzügyi, ill. a fogyatékos személyek foglalkoztatási kérdéseivel kapcsolatos gyakorlati tanácsadás. A *job broker*-ek hosszútávú partneri együttműködések kialakítására is készek a munkáltatókkal, mely a személyes segítségnyújtás számos formájának biztosíthat lehetőségét. Az NDDP keretében a magyar megoldáshoz hasonló rendszerű bértámogatás is igényelhető. Fontos különbség, hogy csak a foglalkoztatás első 18 hetében biztosítható a jogszabályban rögzített – a munkaórak számához igazodó – összeg, az ezt követő időtartamban pedig csak abban az esetben és csak annyiban jár, amennyiben az adott munkavállaló teljesítménye ténylegesen elmarad a munkatársakétól. Az NDDP nem nyújt a fogyatékosok okán felmerülő egyéb költségek kompenzációjára támogatást – ez egy külön program, az *Access to Work (AtW)* keretében igényelhető. Ez utóbbi projekt pénzügyi segítséget nyújt a fogyatékkal élő munkavállalóknak és munkáltatóiknak, hogy leküzdhessék a *foglalkoztatással járó különös nehézségeket, amelyek kifejezetten a fogyatékosok okán merülnek föl*. Az AtW keretében a támogatási formák széles skálája kínálkozik annak érdekében, hogy rugalmasan alkalmazkodjon a segít-

18 Forrás: Carol Goldstone, Nigel Meager: Barriers to employment for disabled people, In-house report 95, Department for Work and Pensions, 2002

ségnyújtás típusa az adott munkaviszony jellegéhez, és lehetőleg bármilyen extra költség megtéríthető legyen. Az AtW szintén speciális tanácsadói útján, az egyéni szükségletek felmérése alapján biztosítja szolgáltatásait. Általában a Jobcentre és a Jobcentre Plus irodáiban működnek a *DEA*-k, azaz a *fogyatékoságügyi foglalkoztatási tanácsadók*. Mind a fogyatékkal élő álláskeresőknél, mind a munkáltatóknak információs szolgáltatást nyújtanak az ösztönző programokról, és segítenek az adott helyzetben legmegfelelőbb támogatási formák kiválasztásában, igénybevételeiben.

Ausztóriában is számos rugalmas támogatási forma létezik. Különösen jelentősek a személyes tanácsadási szolgáltatások, melyeket részben az *Arbeitsassistentz* elnevezésű, a felelős minisztérium, ill. más közigazgatási szervek alá rendelt szervezeti egység lát el, részben pedig – kifejezetten munkáltatók számára – az ügynökségi hálózatban kialakított *Unternehmerservice*, mely költség-haszon elemzés elkészítését, munkaszervezési tervek kidolgozását, komplex akadálymentesítési koncepció kidolgozását vállalja. *Munkahelyi személyes segítségnyújtás* igényelhető a fogyatékos munkavállaló speciális hétköznapi igényeinek kiszolgálása céljából – tehát nemcsak bérkompenzációra lehet pályázni e téren. A kedvezményezett fogyatékos személyre való tekintettel nyújtható *tartós bértámogatás* mértéke is rugalmasan, az adott eset körülményeihez igazodva alakulhat bizonyos korlátokon belül. Lényeges kiemelni, hogy az osztrák *kis- és középvállalkozásokra* gyakran kedvezőbb támogatási feltételek (magasabb kompenzációs összegek) irányadók.

A magyar támogatási rendszerben a bértámogatásokon felül tartós **költségkompenzáció** igényelhető a következő kiadások megtérítésére:

- a sérült munkavállaló munkába járásával összefüggő személyszállítás költségei,
- foglalkoztatásához, illetőleg a munkavégzés feltételeinek biztosításához szükséges, az irányításhoz és adminisztrációhoz kapcsolódó, továbbá a logisztikai, munkaszervezési és szállítási költségek.¹⁹

Ez a kedvezmény azonban *csak védett*, azaz kiemelt tanúsítvánnyal rendelkező foglalkoztató számára adott, tehát alaptanúsítvánnyal működő munkáltató számára kizárt ennek igénybevételi lehetősége. Semmiképpen sem tekinthető ez jó megoldásnak, mivel a fent említett költségtípusok épp úgy felmerülnek az alaptanúsítvánnyal rendelkezőknél, ahol is alkalmasint sokkal nagyobb igény lenne ezek direkt kompenzációjára, mivel – lévén, hogy kevesebb támogatást igényelhetnek - sokkal inkább ki vannak téve a nyílt versenypiac hatásainak, mint a védett foglalkoztatók.

¹⁹ Bértámogatási rendelet, 8. § (1)



A költségkompenzáció kiterjesztésének természetesen lehetnek akadályai.

Egyfelől megfelelő forrás hiányában az értelmetlenség szintjéig csökkentheti az egyes kedvezményezetteknel megjelenő előnyöket, vagy pedig csak igen kevés munkáltatót juttathat megfelelő kompenzációhoz.

Másfelől ebben a tekintetben figyelembe kell venni az állami támogatásokra vonatkozó közösségi versenyjogi korlátozásokat, melyek több irányból szabnak határt a támogatások halmozódásának. Mennyiségi korlátozást jelentenek egyfelől a *de minimis* támogatásokra vonatkozó szabályok, melyek szerint az ilyennek minősített támogatásokból meghatározott időszak alatt csak egy meghatározott plafonértéket meg nem haladó mennyiség vehető fel.²⁰ A magyar munkaerőpiaci támogatások nagy része – többek között a jelen tanulmányban részletesen elemzett kör – ebbe a kategóriába tartozik. Másfelől a támogatások minőségi (tehát támogatásforma szerinti) halmozását is kizárják a közösségi versenyszabályok.²¹

Ezek lényege, hogy a fogyatékos munkavállalók foglalkoztatásához fellelhető támogatások – legyenek azok dologi költség- vagy bérjellegűek – összességében nem haladhatják meg a fogyatékos munkavállalóra eső bérköltségek 100 %-át.

A közösségi jogi versenyjogi szabályanyagban 2008 júliusától komoly változások várhatók. Az új, összevont csoportmentességi rendelet tervezete már a nyilvánosság elé került, így tájékozódhatunk a támogatáspolitikai jövőbeni valószínű főbb csapásirányairól. A tervezet a fogyatékossgal élő munkavállalók foglalkoztatásának elősegítésére nyújtható bértámogatás mértékét a *bérköltségek 60 %-ában* maximálja (32. cikk). Bérköltségen itt a bruttó – adókkal és járulékokkal terhelt – bért értjük (2. cikk (13)). A bérköltségeken felül elszámolhatók azok az *egyéb költségek, amelyek kifejezetten a fogyatékossg²² okán merülnek fel. Ide tartoznak pl. a helyiségek átalakításának, a segítő munkaerőnek, a speciális berendezéseknek a költségei, a támogatott munkahelyek²³ létesítéséből fakadó igazgatási és szállítási költségek stb.. E költségek 100 %-a megtéríthető (33. cikk). A támogatások halmozódásáról szóló szabá-*

20 a Bizottság 2006. december 15-i a Szerződés 87. és 88. cikkének a *de minimis* támogatásokra való alkalmazásáról szóló 1998/2006/EK rendelete (HL L sorozat 379. szám, 2006.12.28.)

21 a Bizottság 2204/2002/EK sz. rendelete az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a foglalkoztatásra nyújtott állami támogatásra történő alkalmazásáról

22 A normaszöveg nem tesz különbséget fogyatékossg és megváltozott munkaképesség között – a definíciós rendelkezés (2. cikk (17)) alapján azonban valószínűsíthető, hogy a megváltozott munkaképességűek teljes köre beletartozik ebbe a fogalomkörbe.

23 A munkahelyen személyes segítségre vagy támogatásra szoruló, fogyatékkal élő munkavállalók olyan létesítményben történő foglalkoztatása, ahol nem biztosítanak védett munkahelyet (2. cikk (19)).



lyozás kivételesen kezeli a fogyatékos munkavállalók alkalmazásával járó költségeket a restriktív halmozási főszabályhoz képest. Röviden arról van szó, hogy a 32. és a 33. cikk szerinti költségek halmozhatók más, a csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozó támogatással, feltéve hogy ez összességében nem haladja az adott időszakra vetített bérköltségek 100 %-át. Ez azt jelenti tehát, hogy bár a bérköltségeknek közvetlenül csak 60 %-a megtéríthető, ezen felül költségkompenzáció biztosítható a bérköltségek 100 %-ának megfelelő mértékig.²⁴

Bár a források igen szűkös mértékben állnak rendelkezésre, mégis megfontolandó lenne megnyitni a közösségi jog adta kereteken belül a költségkompenzáció igénylésének lehetőségét a kisvállalkozások számára is. Lényeges lenne, hogy ebben a körben szigorú feltételek mellett, de – szemben a mai pályázati rendszerrel²⁵ – normatív támogatást igényelhessenek a vállalkozások. Felül kell vizsgálni a költségkompenzáció megállapításának szabályait és gyakorlatát, hogy valóban – a rendelet előírásainak megfelelően – csak azok a költségeket lehessen megtéríteni, amelyek kifejezetten a fogyatékos/megváltozott munkaképesség okán merülnek föl, és nemcsak valamilyen közvetett oklánccal révén kapcsolódnak ahhoz. Különösen a védett foglalkoztatóknak juttatott egyes támogatások esetében kétséges, hogy ezek megfelelnek-e ennek az előírásnak.²⁶ A rendelettervezet megkérdőjelezi a 100 %-ban térített bérköltségek létjogosultságát is. A források ésszerű átcsoportosításával egy eurokonformabb, igazságosabb, szükségletorientáltabb elosztási szisztémához juthatnánk.

A költségek kompenzációját más úton is meg lehetne oldani. A gyakorlatban jelentős többletköltséget jelentenek a fogyatékos személyek munkába járási költségei. Akadálymentes közlekedési hálózat hiányában ugyanis nem várható el, hogy súlyosan fogyatékos munkavállalók maguk gondoskodjanak utazásukról. A munkáltatónak pedig jogszabályi kötelezettsége – külön jogszabályban meghatározottak szerint – megtéríteni a munkába járással kapcsolatban felmerült költségeket.²⁷ Az irányadó kormányrendelet taxatívén sorolja fel azokat az eseteket, melyekben költségtérítésre jogosult a munkavállaló. Mozdásszerű munkavállaló esetén a saját jármű használatával járó költségek kompenzációjára van lehetőség. Azt a megoldást nem említi a kormányrendelet, mely alkalmasint sokkal költséghatékonyabb lehet, amikor a munkáltató

24 A helyzet persze ennél bonyolultabb, hiszen e 100 %-os keretbe bele kell számolni a más jogszabályok (pl. MPA rendelet) alapján nyújtható támogatásokat is (ld. III/1. pont, átmeneti támogatások).

25 Bértámogatási rendelet, 8. § (4)

26 Például: a védett foglalkoztató más munkavállalói bérének 80 %-a nem olyan költség, amely kifejezetten a fogyatékos okán merül föl. (Bértámogatási miniszteri rendelet, 5. § (3))

27 Mt. 153. § (2), 78/1995. (V. 12.) Korm. rendelet a munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítésről

saját közlekedési eszközével oldja meg a fogyatékos személyek csoportos munkába szállítását. Ez az Szja-törvény alapján jelenleg adóköteles természetbeni juttatás (cégautóadó). Súlyosan fogyatékos személyek szállítása csak szociális, betegségmegelőző vagy gyógyító cél esetén mentesít a cégautóadó fizetése alól – a munkába szállítás pedig nem tartozik ide. Ezzel a szabályozás tulajdonképpen az ésszerűbb, energiatakarékosabb megoldást választó munkáltatót bünteti.

Egy módosítás, amely felvenné a méltányolt célok közé a munkába szállítást is, természetesen – adóügyi szabályozási kérdésként – részben a pénzügyi igazgatás kompetenciájába tartozik. A javaslatot az adózási rendszer harmóniájának megóvásával lehetne véglegesíteni.

Tekintettel arra, hogy a negatív adók mindig nehezebben ellenőrizhetők, mint a direkt kifizetések, a cégautóadó alóli mentesség esetében feltétlenül igazolást kellene benyújtania a kérelmezőnek a személyszállítások céljáról, alanyairól, eszközeiről stb.

További probléma a kivételes szabályt tételező jogszabályhellyel, hogy a foglalkoztatási támogatások reformja után a mentesség címzettjeként megadott célszervezetek kategóriája már nem létezik a hatályos jogi terminológiában. A rendelet 3. számú melléklete, mely a reform bevezetésével kapcsolatos átmeneti szabályokat tartalmaz, ugyan közvetetten utal arra, hogy az akkreditált foglalkoztatókat kell érteni a továbbiakban e kifejezés alatt más szabályok esetében, azonban ez a kapcsolódás egyáltalán nem ilyen egyértelmű.²⁸ A korábbi célszervezetek ma javarészt védett foglalkozatókként működnek, de normatíván még ez sem minősít valamely munkáltatót célszervezetnek. A szabályozás esetleges átalakításánál figyelemmel kell lenni azonban arra, hogy e költség az említett közösségi csoportmentességi rendelettervezet 33. cikkének hatálya alá tartozik.

A támogatási formák körének kiterjesztésével egyidejűleg felvetődik a forráselosztás racionalizálásának kérdése is, vagyis a célszerűtlen, kihasználatlan támogatási lehetőségek kiiktatása a jogrendszerből. Ide tartozhatnak a korábban említett adóági támogatások (társaságiadó- és szja-kedvezmény). Ezek a támogatások a bértámogatási reform (2005.) előtti rendszer reziduuma: akkor volt jelentőségük, amikor a dotáció a kis üzemméretű vállalkozások számára nem volt elérhető. A reform után csökkent a jelentőségük, különös tekintettel arra, hogy más foglalkoztatási támogatásokkal egyidejűleg nem igényelhetők, azoknál viszont alacsonyabb összegű megtérülést eredményeznek. Súlyos probléma, hogy az együttes igénybevétel jogszabályi tilalma²⁹ a gyakorlatban nem

²⁸ Szja tv. 70. § (9) c)

²⁹ Bértámogatási rendelet, 4. § (2) d)

érvényesíthető, mivel a bértámogatás kérelmezésekor csupán nyilatkozni kell arról, hogy az illető nem részesül ilyen adókedvezményben, az eljáró hatóság ezt – adótitokról lévén szó – nem ellenőrizheti. Pontos információk nem állnak rendelkezésre az igénybevétel mértékéről, de az adóhatóság kismértékű érdeklődésről számol be. Indokolttá válik tehát ezt a kevésbé ellenőrizhető, mára mind a jogszabályi koherencia, mind a gyakorlati hasznosíthatóság szempontjából redundánssá vált támogatási formát eltávolítani a foglalkoztatási ösztönzők sorából.

Javaslatunk:

Komoly előrelépést jelentene a tartós támogatás jelenlegi formáinak bővítése.

- *Kezdeti lépésként a magyar jogban már adott, de csak védett foglalkoztatók számára elérhető költségkompenzációs támogatást lehetne elérhetővé tenni az alaptanúsítvánnyal rendelkező foglalkoztatók számára is.*
- *Egyszerű módosítás útján a fogyatékkal élő munkavállalóit saját járművén munkába szállító munkáltatót mentesíteni kell a cégautóadó fizetésének kötelezettsége alól. Fontos továbbá e szakasz szóhasználatában a hatályos jogi terminológia megjelenítése. A cégautóadóra vonatkozó szabályanyag módosítása nemcsak munka- vagy szociális jogi, hanem pénzügyi jogi kérdés is.*

A foglalkoztatási ösztönzők körének bővítésével egyidejűleg megfontolandó bizonyos szükségtelen és rosszul ellenőrizhető támogatási formák – a Tao. ill. az Szja. szerinti adóalap-csökkentési lehetőség – eltörlése.

A támogatási rendszer átstrukturálása esetén tekintettel kell lenni a közösségi jogi versenyszabályokra, elsősorban is 2008 júliusától várhatóan hatályba lépő összevont csoportmentességi rendelettervezetre.

2. A jogszabály-szövegek pontosítása

Technikai kérdésnek tűnhet, valójában a jogbiztonság szempontjából elemi követelmény, hogy a jogi normaszövegek összhangban legyenek más jogszabályok által használt terminológiával. Ezen túlmenően még fontosabb a jogszabály-szövegek módosítása olyan esetekben, amikor a különböző jogi normák tartalmi összeütközése fedezhető fel, vagy a szabályozás betűjének ellentmondó következetes hatósági gyakorlat alakult ki. Összegyűjtve ezek a következők⁵⁰:

- *Hatálytalan jogi szakkifejezések szerepelnek pl. a cégautóadóról szóló adójogi rendelkezésben ill. a bértámogatások kifizetésének ellenőrzése terén.*

⁵⁰ a pontos jogszabályi hivatkozás a tanulmány korábbi részeiben található

- A jogi normatartalom ellentmondása figyelhető meg az akkreditációs díjat bemutató táblázat és az akkreditációs feltételek foglalkoztatotti létszámküszöböt illető szabályai között.
- A bértámogatások megállapításának esetében a jogszabály fenntartja a hatóság mérlegelési jogát, a gyakorlat és a tájékoztató források viszont arról árulkodnak, hogy valójában alanyi jogon lehet igénybe venni ezeket a kedvezményeket. A munkáltató számára az üzleti kalkuláció szempontjából komoly könnyebbséget – egyúttal ösztönző erőt – jelentene, ha a gyakorlatot immár a normaszöveg is tükrözné.

Javaslatunk:

A jogbiztonság érdekében valamint a gazdasági kiszámíthatóság biztosítása céljából szükséges lenne korrigálni a vonatkozó joganyagban fellelhető normaszövegbeli pontatlanságokat, melyek elméleti és gyakorlati félreértelmezéseket okozhatnak.

3. Az akkreditációs eljárás

A tapasztalatok szerint a munkáltatókra a fogyatékos emberek foglalkoztatásának terén nyomást gyakorló egyik demotiváló tényező maga az akkreditációs eljárás. Az eljárás jelenlegi formájában egy racionálisan, költség-haszon elven gondolkodó munkáltatót jó eséllyel visszatart az ezen az úton megnyíló támogatási lehetőségek igénybevételétől. Ezzel pedig a rendszer ön maga ösztönző hatását rontja le. Az alábbiakban – az eljárás sajátosságainak elemzése előtt – egy, az akkreditáció folyamatán átesett magyar munkáltató, Orbán György, a Ráday Könyvesház Kft. ügyvezető igazgatójának beszámolóját tesszük közzé, mely jól érzékelteti az ezzel kapcsolatos anomáliákat.

„A Ráday Könyvesházat 2006. tavaszán kereste meg a Salva Vita Alapítvány, és tettek ajánlatot egy autista fiatalember foglalkoztatására. Mivel pár fős munkahelyről van szó, tulajdonos vezetőként tájékozódtam, az alapítvány segítségével megismertem a szülőket és a biztos családi hátteret. Ezt követően megbeszéltem a munkatársaimmal, és az ő elfogadó véleményük alapján mondtam igent.

Egy év tapasztalata alapján elmondható, hogy az autista fiatalember jelenléte a munkahelyen feltétlenül jó hatású. Megbízható, pontos, kedves, és furcsa módon a környezetét inkább elfogadásra sarkallja, és ez még a régi dolgozók közti emberi-munkatársi viszonyra is kisugárzik.

A munkabér támogatás folyamatos, nem igényel túl nagy adminisztrációs terhet, havonta egyszer küldünk az illetékes munkaügyi hivatalba

egy igazolást arról, hogy foglalkoztatjuk, a bérét felvette stb. Az igaz, hogy a formanyomtatvány cca. háromszor változott ez alatt az időszak alatt.

Az akkreditáció ebben a folyamatban új, külső, és a tényleges foglalkoztatás folytatásához kötődő feltételként jelent meg. Azt kellett eldöntennem, hogy akkreditáljak-e, vagyis folytassam-e az autista – már megszokott-megszeretett – fiatalember foglalkoztatását, vagy álljak el az egészsőtől? Természetesen az előbbi megoldást választottam, és ebben a Salva Vita Alapítvány segítségemre volt. Nem igazán értettem a feladatot, mert olyan igazolások, dokumentumok eredeti és 30 napnál nem régebbi példányairól volt szó, amiket részben már bemutattunk a foglalkoztatás megkezdésekor – pl. cégbejegyzés – ill. nyilvánosak – pl. mérleg. Az akkreditációs eljárás során ugyanazt a problémát érzékeltem, mint általában a hivatal – ügyfél viszonyában: olyan adatokat kell igazolni, amelyek egyrészt nyilvánosak, másrészt nem csak az ügyfél, de a hivatal számára is hozzáférhetőek. Mondjuk a VPOP-tól könnyen lekérhető lenne, hogy az én cégemnek van-e vám tartozása? Különösen akkor, ha fennállásunk óta – több mint 5 éve – egyetlen export-import ügyletet sem bonyolítottunk. Ezt a tényt évente, elsősorban pályázatokhoz kötődően 4-5 alkalommal igazoltatom, alkalmanként 2000, ill. ha több példányban kérem, plusz 600 Ft-okért. A cégkivonat 3000 Ft. Az előbbi elintézése két személyes látogatást és minimum 5 napot igényel. Pár éve egy látogatással és okmánybélyeg beadásával helyben elintézhető volt. Más az eljárás a cégkivonatnál, de legalább egy nap alatt megszerezhető, kivéve péntek, mert akkor nincs hivatal – jöttem rá az ajtóban. Az APEH korábban egy helyen adott un. 0-s igazolást, most két helyen kell beszerezni, két igazolást. És így tovább...

Az akkreditációs eljárás alapdíja 50.000 Ft volt, ehhez jönnek az okmány díjak, vagyis több mint 60.000 Ft az eljárás teljes költsége. Azért, hogy fennmaradjon az a viszony, ami már létrejött. Egy munkaadó, egy alkalmazottal. Gondolom ugyanez gazdaságosabb, ha valami óriás cégnél bonyolódik, de náluk vannak erre szakosodott munkatársak, és a költségek sem tűnnek aránytalannak. Akkoriban bosszantó, utólag elgondolkoztató eset: friss aláírási címpéldányt is kellett csatolnom. (A céget megalakulása óta jegyzem ügyvezetőként, ebben változás nem történ.) NKA-as pályázati tapasztalataim alapján felvettem, hogy könnyebb – olcsóbb, gyorsabb – a banki aláíró karton másolatának beszerzése, mint a közjegyzői hiteles változat. Az akkreditációs hivatal ifjú jogász munkatársa elbizonytalanodott a logikus érvelésre – mármint ha az NKA-nál elfogadják, akkor ők is megtehetnék – visszahívást ígért, hogy megkérdezze főnökét. A válasz elutasító volt, el kellett mennem egy közjegyzőhöz – történetesen a barátomhoz – és kiállítatnom friss aláírási címpéldányt. Ennek költségeit a baráti ár okán - nem

számoltam bele a fenti összesítésbe. Sok kérdés merül fel az emberben, de nincs kedve, ideje, reménye válaszra. Ígérhetem, hogyha bármilyen eljárásban az érdekeimet, adottságaimat, képességeimet, anyagi erőimet figyelembe vevő, nekem kedvező, engem támogató megoldással találkozom, akkor örülni fogok. Erre, ebben az ügymenetben csak részben volt lehetőségem. A végeredmény nem rossz: változatlanul foglalkoztatunk, és az akkreditációs eljárást elfelejtjük, mint annyi mindent."

Magyarországon az akkreditáció bevezetését a korábbi dotációs rendszerben elkövetett visszaélések sokasága motiválta. Az igen eredményes brit és osztrák foglalkoztatáspolitiká azonban nem alkalmaz ilyen módszert – léteznek tehát az előzetes és utólagos kontrollnak az akkreditációtól különböző mechanizmusai, amelyek hatékony védelmet nyújthatnak a támogatási csalások ellen. A két országban az ellenőrzés elve szorosan összefügg a korábban elemzett, ügynöki típusú szolgáltatásnyújtással. E konstellációban az ellenőrzés fókuszában a *szolgáltató partner áll*, aki/amely egyfelől az állami foglalkoztatási szerv ügyfele, másfelől közvetlen kapcsolatban áll a végső fogyasztóval (munkáltatóval vagy munkavállalóval). Nagy-Britanniában a nagyobb ügyfélforgalmat bonyolító *szolgáltatók akkreditációs eljárás*on kell, hogy megfeleljenek (de nem a munkáltatók!), ezek után pedig rendszeres ön- és külső értékelésen nyugvó kontrollmechanizmus alá kerülnek. A szolgáltatók akkreditációjának bizonyos elemei azonban mintául szolgálhatnak a magyarországi munkáltatói akkreditáció reformjához.⁵¹ Ausztriában is ellenőrzik a szolgáltatók működését, azonban a hatáskörrel rendelkező közigazgatási szervek komoly ellenőrzési jogosítványokkal bírnak a támogatások célszerű végső felhasználásának terén, és súlyos szankciókat szabhatnak ki nemteljesítés esetén. *Egyik országban sem ismeretes azonban a munkáltatóknak a magyar akkreditációhoz hasonló előzetes szűrése.*

Létezik tehát hatékony ellenőrzési rendszer akkreditáció nélkül is, azonban minimálisan az eljárás egyszerűsítésére, ügyfélbarátabb kialakítására van szükség. Enélkül éppen a tartós foglalkoztatási támogatások ösztönző jellege veszik el, ahogyan azt az idézett esettanulmány is mutatja. A következőkben az e célra irányuló reformjavaslatainkat fogjuk felvázolni, melyek tükrözik a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, a munkáltatók és a non profit szféra kompromisszumos álláspontját.

⁵¹ A brit szolgáltatói akkreditációról:
http://www.jobcentreplus.gov.uk/JCP/Partners/Opportunitiestotender/Dev_011319.xml.html

- **A kérelem és mellékletei**

Az eljárás hosszú időtartama és magas díja mellett – melyek elsősorban forráshiány miatt nem tehetők vitássá – a legnagyobb problémát a munkáltatóknak a kérelem beadásával kapcsolatos adminisztrációs terhek jelentik. A következőkben a kérelem benyújtásával kapcsolatos könnyítési lehetőségekre mutatunk rá.

- **A kérelem**

Az akkreditációs kérelmet négy nyomtatott és négy gépi adathordozón kell benyújtani a hatósághoz. Ez szükségtelenül bonyolult adminisztratív követelmény – különösen az elektronikus adatok korlátlan többszörözhetőségét tekintve. Összehasonlításképpen a brit szolgáltatói akkreditáció kizárólag online kommunikációs formában történik egy erre a célra kialakított fokozott biztonságú honlapon keresztül.

Az akkreditációs eljárás során a legkomolyabb gondot a benyújtandó mellékletek sokasága és az ezzel járó adminisztratív teher jelenti, mely szintén a kis- és középvállalkozásokat sújtja aránytalan mértékben. Felmerül tehát a kérdés, hogy feltétlenül szükséges-e a jelenleg kért összes melléklet bekérése ahhoz, hogy a munkáltatót alkalmasnak és megbízhatónak minősítsék megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatására.

A brit szolgáltatói akkreditáció során öt nyilatkozatot kell kitölteni elektronikus formában (jogi státusz, pénzügyi nyilatkozat, biztosítások, egészségi és biztonsági valamint az esélyegyenlőség jogi követelményeinek való megfelelés). A pénzügyi adatok és a biztosítások igazolása kérhető be. Ez a felsorolás azonban csak tájékoztató jellegű, az akkreditációt végző – szintén megbízott privát – szolgáltató az eset körülményeihez igazodva egyéb nyilatkozatokat, dokumentumokat is igényelhet. Ez a flexibilitás teszi lehetővé a konkrét szolgáltatás követelményeire való alkalmasság vizsgálhatóságát – amely megoldás megszívlelendő lehet a magyar munkáltatói akkreditáció kialakításánál is.

- **Személyazonosításhoz szükséges igazolások, aláírási címpéldány másolata**

A személyazonosításhoz szükséges igazolások igénylése nem kerülhető el. A közjegyző által magas díjfizetés ellenében hitelesített eredeti aláírási címpéldány helyett a jogszabály megengedi, hogy másolatot nyújtson be az ügyfél. Több, hitelesnek tekinthető forrás – pl. hivatalos honlapok – azonban arra utal, hogy a munkáltatónak eredeti címpéldányt kell prezentálnia. Az esettanulmányban szereplő munkáltató is a kapott tájékoztatást követve eredeti aláírási címpéldányt készítettett. Természetesen irányadó a jogszabály rendelkezése, de ennek ellenére kívánatos, hogy a munkáltatók által használt tájékoztatói források ne szolgáljanak olyan téves információkkal, melyek alapján a jelöltek a kilátásba helyezett plusz adminisztrációs terhek miatt esetleg elállnak egy akkreditációs eljárás megindításától.

- Szakhatósági engedélyek

Ezek a szabályosan működő munkáltató számára mindenképpen rendelkezésre állnak, ezért beszerzésük nem okoz külön problémát.

- A munkáltató tevékenységének leírása és a rehabilitációs terv

A munkáltatói beszámolókból kiderül, hogy a hivatalos tájékoztató anyagok számukra gyakran azt közvetítik, hogy komoly szakmai színvonalú rehabilitációs tervek kidolgozását várják tőlük. Valójában erről nincs szó, hiszen a hatóság gyakorlatában egyszerű, szabadon megfogalmazott, rövid terjedelmű dokumentumot kér. Erre azonban érdemes lenne a hivatalos tájékoztató anyagokban is utalni. Amennyiben későbbi felvétel céljából kéri a munkáltató a tanúsítványt („nullás akkreditáció”), nem is készíthető személyadekvát rehabilitációs terv, ilyenkor az egész rendelkezés értelmezhetetlenné válik.

Hasonló a helyzet a munkáltató tevékenységi köreinek leírásával. Az akkreditációs hatóság e tekintetben sem igényel bonyolult, hosszadalmas beszámolókat – a kívánt terjedelemtől és részletességtől való hozzávetőleges tájékoztatást azonban fontos lenne megjeleníteni a munkáltatók számára elérhető információs forrásokban.

- Az adóhatóságok, az OMMF és az EBH igazolásai

Vizsgálódásunk szempontjából a Ket. vonatkozó szabályait kell áttekintenünk, ugyanis az akkreditáció a Ket. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárás. Irányadók a következő törvényi rendelkezések:

„36. § (1) A kérelemhez csatolni kell a jogszabályban előírt melléleteket. Mellékletként nem lehet az ügyféltől szakhatósági állásfoglalás csatolását kérni.

(2) Az ügyfél-azonosításhoz szükséges adatok kivételével az ügyféltől *nem kérhető olyan adat igazolása*, amelyet valamely hatóság jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmaznia kell, és a személyes adatok tekintetében az adat továbbítását az adott ügy elbírálásához szükséges célból törvény lehetővé teszi vagy az ügyfél saját személyes adat tekintetében ezt kéri.

(3) Ha az ügyfél kéri az eljáró hatóságtól, hogy az *más hatóságtól szerezzé be az általa megjelölt adatra vonatkozó igazolást*, ezt írásba kell foglalnia. A kérelemnek ez a része az ügyfél személyes adata tekintetében adat kezeléséhez, illetve továbbításához való hozzájárulásnak minősül.”

Arra a kérdésre, hogy más eljárási jogszabály a közigazgatási eljárási kódexszel ellentétes rendelkezést tartalmazhat-e, jelen ügyfajtura vonatkozóan a Ket. 13. §-a ad választ:

„13. § (2) E törvény rendelkezéseit

b) az államháztartás javára teljesítendő, törvényben meghatározott, illetve a Közösségek költségvetésével megosztásra kerülő kötelező befizetésekkel és a *központi költségvetés, valamint az elkülönített álla-*

mi pénzalap terhére jogszabály alapján juttatott támogatással összefüggő eljárásokban,

csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta-ra vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg.

(5) Az egyes eljárásfajtákra vonatkozó eljárási jogszabályok e törvényben nem szabályozott, de e törvény szabályaival összhangban álló kiegészítő jellegű rendelkezéseket állapíthatnak meg.”

Vagyis: az akkreditációs eljárásra vonatkozó, a Ket.-től eltérő szabályokat csak törvényi szintű jogi normában lehet szabályozni. Az akkreditációs eljárást azonban jelenleg kormány- és miniszteri rendeletek szabályozzák, ezért a Ket. idézett rendelkezései mindenképpen irányadók.

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (Áht.) 15. §-a a költségvetési támogatások igénybevevőitől megkívánja, hogy *rendezett munkaügyi kapcsolatokkal* rendelkezzenek. Ennek részletes kritériumait a törvény megállapítja, és ellenőrzésüket ill. a fennállásuk tanúsítását az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) valamint az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség (OMMF) végzi. Ezek a hatóságok jogszabállyal rendszeresített nyilvántartást vezetnek a jogsértő munkáltatókról⁵². Honlapjukon pedig közzéteszik a követelményeknek meg nem felelő munkáltatók adatait, ahonnan más hatóságok külön megkeresés nélkül nyerhetnek információt.

Hasonló a helyzet az adó- és vámhatóságok esetében, amelyeknek szintén jogszabály által rendszeresített nyilvántartásuk van a közteherviselés kötelezettjeinek adatairól.

„Art. (2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről)

10. § (1) Adóhatóságok:

- a) az állami adóhatóság,
- b) a vámhatóság,
- c) az önkormányzat jegyzője (a továbbiakban: önkormányzati adóhatóság),

52. § (1) Az adóhatóság a tudomására jutott adatokat nyilvántartja és megőrzi. [...]

(7) Az állami adóhatóság

- a) *megkeresésre adatot szolgáltat [...]* az *állami foglalkoztatási szerv [...]* részére az adóval összefüggő adatról, tényről, körülményről, ha az valamely ellátás vagy támogatás megállapítása, valamint a folyósítás és a jogviszonyok jogszerűségének ellenőrzése érdekében szükséges.”

Tehát a kívánt adatokat az akkreditációs hatóság más hatóságok jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásából megkeresés útján megszerezheti, ezek önálló beszerzése nem kívánható az ügyféltől.

A Ket. idézett rendelkezései alapján jogi értelemben tehát már lehetőség van arra, hogy a kívánt mellékleteket az ügyfél kérelme alapján – az ügyfél

⁵² 1996. évi LXXV. törvény a munkaügyi ellenőrzésről, 8/C. §; 2005. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról, 17/A. §

költségére – a hatóság szerezze be, azonban erre nem utalnak a hivatalos tájékoztatók, sőt egyes források e lehetőség meglétét kifejezetten tagadják.

E melléleteknek a közigazgatás rendszerén belüli továbbítása az eljárás időtartamát sem nyújtja meg szükségszerűen, hiszen az eljárásnak attól még nem kell megállnia, hogy ezek a kérelmek még nem érkeztek be. Ezzel szemben a munkáltató szemszögéből nézve a procedura lefolytatása ilyen módon ténylegesen időmegtakarítással járna, hiszen ő valóban nem nyújthatja be a kérelmét e melléletek beszerzése előtt, tehát így szükségszerűen kumulálnának a hatósági eljárások időtartamai.

Külön érdekesség, hogy a bértámogatások megállapítására irányuló eljárásban – az akkreditáció feltételként történő bevezetése előtt – a hatóság nem kívánta meg az OMMF és az EBH nyilatkozatainak beszerzését, pontosan a honlapról való megismerhetőségére hivatkozva.

Megjegyzendő, hogy már történtek lépések a benyújtandó igazolások számának csökkentésének ügyében – ezt a folyamatot a lehetőségekhez mérten kívánatos lenne továbbvinni.

- Adatkezelési nyilatkozat, díjfizetési bizonylat

E melléletek egyszerű nyilatkozatok, melyeknek kiállítása kétségtelenül szükséges.

Javaslatunk:

- *A kérelem és a melléletek számának redukálása kívánatos, mivel ezek beszerzése komoly anyagi, idő- és adminisztrációs teherrel jár. A négy gépi adathordozó benyújtása különösen szükségtelennek tűnik, hiszen a elektronikus dokumentumok korlátlanul és ingyenesen többszörözhetőek. Javasoljuk, hogy egy eredeti, egy másolatú és egy elektronikus adathordozón lévő példány benyújtása legyen a követelmény.*
- *A hivatalos tájékoztató anyagoknak feltétlenül meg kell jeleníteniük azokat az esetleges könnyebbségeket, amelyek a kérelem benyújtásával kapcsolatosak. Mivel foglalkoztatási ösztönzőkről van szó, az ügyfélbarát ügyintézés elsősorú szerephez jut. Lényeges tisztázni, hogy az aláírási címpéldány másolata is elegendő, hogy milyen terjedelemben és tartalmi szempontok szerint szükséges leírniuk tevékenységeiket ill. rehabilitációs terveiket – valamint hogy ez utóbbi dokumentum mit tartalmazzon a foglalkoztatást megelőző („nullás”) akkreditáció esetén. Továbbá hangsúlyozandó, hogy az ügyfélnek joga van kérni a hatóságtól, hogy szerezze be a más közigazgatási szervek adatbázisában található adatokat. Ez utóbbi esetben az esetleges illeték az ügyfelet terhelné – kivéve az OMMF adatai tekintetében, amelyeket az akkreditációs hatóság közvetlenül e szervek honlapjairól is leolvashatók. Az EBH honlapjáról csak a bírsággal és a nyilvánosságra hozatal szankciójával sújtott munkál-*

tatók adatai ismerhetők meg, az enyhébb jogkövetkezmények viselői nem – megfontolandó, hogy a csekélyebb súlyú jogsértések elkövetői mégis részesülhessenek az akkreditáció előnyeiben, ez esetben ugyanis teljesen elegendő lenne a honlapról való tájékozódás. Mindazonáltal ha az enyhébb jogsértések is kizáró okot képeznek az akkreditációs eljárásban, ebben az esetben is beszerezhető lenne hatósági megkeresés útján az EBH-tól a megfelelő információ.

- *Jogszabály-változtatást nem igényelne, de nagy előrelépést jelentene, ha a munkaügyi központokban akkreditációs brossúrákat helyeznének el, melyekben szereplnének a munkáltatói visszajelzések alapján a fentiekben vázolt pontosítások. A hivatalos honlapokon lévő tájékoztató anyagok felülvizsgálata is célszerű lenne.*

Összességében javasolható egyfelől az akkreditáció hatálya alá tartozó munkáltatók esetében az alaptanúsítvány igénylésére irányuló eljárás egyszerűsítése. A fent részletezett okok miatt semmilyen munkáltató nem kötelezhető ugyanis az igazolások egy részének beszerzésére; az igazolások más csoportja esetében pedig a formai követelmények szigorúsága nem indokolt (ill. a látszat ellenére valójában nem is követelmény).

Másfelől pedig javasoljuk, hogy a kis- és középvállalkozások részére, reflektálva e vállalatok szűkös személyzeti és anyagi kapacitására, ugyanakkor pedig a rugalmasságukban, alkalmazkodóképességükben, áttekinthetőségükben rejlő lehetőségekre, egy egyszerűsített eljárásrend legyen irányadó. A következő pontban egy, a kisvállalkozásokra kiterjedtebben, a nagyobb vállalkozásokra pedig alacsony megváltozott munkaképességű foglalkoztatotti létszám esetén érvényesítendő egyszerűsített eljárás lehetőségét dolgozzuk ki.

- *Egy egyszerűsített eljárásrend lehetősége*

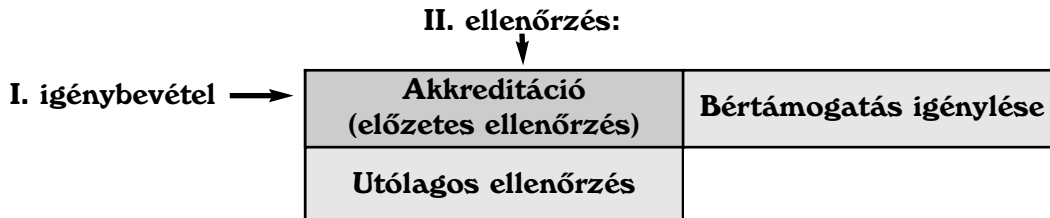
Az akkreditáció csak kezdeti alkalmassági vizsgálatot végez. Az akkreditált munkáltató bármikor számolhat az akkreditációs hatóság ellenőrzésével, hogy betartja-e akkreditációs kötelezettségeit. Kötelezettség-szegés esetén az akkreditációs tanúsítvány visszavonható.⁵³ Ezenkívül bértámogatások igénybevétele esetén külön utólagos kontrollmechanizmus érvényesül a bértámogatások megállapítását végző és a felhasználás jogszerűségét vizsgáló egyéb szervek részéről (ld. előbb). Az utólagos ellenőrzési rendszer szigorúságával fordított arányban állhat az előzetes megbízhatósági vizsgálat, azaz az akkreditáció követelményeinek szorossága. Ez is alátámasztja azt, hogy nem könnyelműség engedni a kezdeti szigorból.

Hasonló megkettőződés figyelhető meg a konkrét támogatások igénybevételeire irányuló eljárásrend tekintetben is. Külön eljárásban kell ugyanis akkreditációs tanúsítványt igényelni, és külön kell érvényesíteni a

⁵³ Akkreditációs rendelet, 12. §

bértámogatások iránti igényt. Ez részben a hatályos hatásköri szabályok miatt van így, mivel az akkreditáció az FSZH-hoz tartozó eljárás, a bértámogatásokat pedig a munkaügyi központok állapítják meg.

A következőképpen ábrázolható tehát a megkettőzödések rendszere:



Kettős (I., II.) duplikáció figyelhető meg tehát az eljárási rendben. Ennek a kettős duplikációnak az ésszerű, arányos visszabontását érdemes fontolóra venni annak érdekében, hogy az adminisztratív terhek csökkenése vonzóbbá tegye a fogyatékos ill. megváltozott munkaképességű emberek alkalmazását. Látható, hogy a duplikációk keresztmetszetében az akkreditációs eljárás áll. *Alaptézisünk, hogy nem veszítene a konstrukció a biztonságából az akkreditáció egyszerűsítésével, ill. egyes elemeknek az igénybevételi és az ellenőrzési eljárás másik pólusába való beépítésével, viszont jelentős előnyök jelentkeznének az ügyfelek oldalán, ami által nőne az ösztönző hatás.*

Ad I.) Igénybevétel

A reform *mintájául* szolgálhatna az az *átmeneti szabályozás*, amely az akkreditáció fokozatos bevezetésekor volt hatályban. Amint arra már korábban utaltunk, a 2005. évben született rendeletek (Bértámogatási rendelet, Akkreditációs rendelet, kiegészítő miniszteri rendeletek) nyomán 2006. január 1-től lépett hatályba az új bértámogatási rendszer, de emellett a már korábban támogatott szervezetekre átmenetileg még hatályban maradt a régi szabályozás, tehát ezek még akkreditáció nélkül vehették fel a támogatásokat. 2007 júliusától azonban kizárólag akkreditált szervezetek igényelhetek támogatást.

Az átmeneti időszakban az akkreditációra való áttérés úgy zajlott, hogy a bértámogatás igénylésére irányuló eljárásokba beépültek az akkreditációs eljárás egyes elemei, mégpedig a mai követelményekhez képest lényegesen ügyfélbarátabb formában.

2006. január 1. és 2007. június 30. között a foglalkoztatási rehabilitációs és a munkahelyi segítő alkalmazásához nyújtható bértámogatás iránti kérelemhez a következő mellékleteket kellett benyújtaniuk a munkáltatóknak.

a) a Gt. hatálya alá tartozó kérelmező – ideértve a közhasznú társaságot is – esetén a cégbíróság által kibocsátott, 30 napnál nem régebbi cégkivonat,

- b) egyéb kérelmező esetében a munkáltató egységes szervezetbe foglalt, hatályos létesítő okirata (alapító okirata, alapszabálya), egyéni vállalkozó esetén a vállalkozói igazolvány hiteles másolata, és a nyilvántartásukra illetékes hatóság által kiállított, 30 napnál nem régebbi igazolása arra vonatkozóan, hogy a kérelmező a hatósági nyilvántartásban szerepel,
- c) a munkáltató tevékenységének, a rehabilitációs foglalkoztatásra irányuló 3 éves időtartamú terveinek ismertetése,
- d) a munkáltató nyilatkozata arról, hogy adó-, járulék-, illeték- vagy vámtartozása nincs, és hozzájárul ahhoz, hogy a támogatás folyósítója e nyilatkozat valóságtartalmának igazolását kérje az Áht. 18/C § (13)–(15) bekezdésében meghatározott eljárásban, vagy közvetlenül az állami, önkormányzati adóhatóságtól, az illetékhivaltól és a vámhatóságtól,
- e) az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség igazolása arról, hogy a kérelem benyújtását megelőző fél éven belül a munkáltatót – az akkreditációs tanúsítvány kiadását (a bértámogatás megállapítását) kizáró okból, illetőleg értékhatáron belül – munkaügyi, illetőleg munkavédelmi bírság megfizetésére nem kötelezték,
- f) az Egyenlő Bánásmód Hatóság igazolása arról, hogy a kérelem benyújtását megelőző fél éven belül a munkáltatóval szemben a foglalkoztatás területén az egyenlő bánásmód megsértését a hatóság nem állapította meg,
- g) a munkáltató, valamint a támogatással érintett munkavállaló nyilatkozata arról, hogy a 15/2005. (IX. 2.) FMM-rendeletben megjelölt adatainak, valamint a megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatására tekintettel külön jogszabály alapján nyújtott egyéb támogatásra vonatkozó adatainak a kirendeltség, a regionális munkaügyi központ, a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, a Szociális és Munkaügyi Minisztérium, továbbá az APEH általi kezeléséhez hozzájárul.
- h) A támogatással érintett megváltozott munkaképességű személyek valamint a munkahelyi segítők részletes adatait tartalmazó – külön formanyomtatvány szerinti - táblázatokat.

Nem kellett csatolni az a)–f) pontokban megjelölt iratokat, amennyiben a kérelmező már akkreditált munkáltató volt. Az e)–f) pontokban megjelölt igazolást nem a foglalkoztatónak, hanem a regionális munkaügyi központoknak, illetve kirendeltségeiknek kellett belföldi jogsegély keretében a tárhatóságoktól megkérniük. A támogatást nyújtó szervek az adott hatóság honlapján (,) nyilvánosságra hozott adatok alapján közvetlenül kontrollálták a rendezett munkaügyi kapcsolatok Áht. szerinti követelményeinek teljesülését.³⁴

³⁴ Bértámogatási miniszteri rendelet 5. §, www.afsz.hu

A kérelmek között felsoroltak lényegében tartalmazzák a mai akkreditációs igazolások főbb elemeit. Ami az ügyfél számára lényeges, könnyebbéget jelentettek az átmeneti eljárásban az alábbi, a maitól eltérő követelmények:

- A kérelmet a munkáltató azon székhelye (telephelye) szerint illetékes *kirendeltségnél* kellett benyújtani, ahol a támogatással érintett munkavállaló munkát végez. *4 nyomtatott és 4 elektronikus példány beadása sem volt követelmény.*
- Az eljáráshoz nem fűződött külön akkreditációs *díj* és nem hosszabodott meg a hatósági eljárásra irányadó *határidő.*
- A *közteher-hátralék hiányáról* csak nyilatkozni kellett, és felhatalmazást adni a hatóság részére az adatok közvetlen beszerzésére (az esetleges beszerzés költsége pedig nem az ügyfelet terhelte!).
- Az *EBH és az OMMF adatait* illetően a hatóság e szervek honlapjairól informálódott. Az egyenlő bánásmód követelményének tekintetében tehát megelégedett a jogalkotó a bírsággal és a nyilvánosságra hozatal szankciójával sújtottak körének kizárásával. Vagyis összességében nem állított szigorúbb követelményrendszert az akkreditálandó munkáltatók elé, mint a rendezett munkaügyi kapcsolatok Áht. szerinti kritériumai.
- Az *alírási címpéldány ill. annak másolata* sem szerepelt a benyújtandó dokumentumok között.

Ad. II.) Ellenőrzés

Az ellenőrzés optimális szigorának meghatározásához annak céljából kell kiindulni. Ez pedig nem más, mint a korábbi dotációs rendszerben történt tömegméretű csalások visszaszorítása, vagyis annak kontrollálása, hogy a megváltozott munkaképességű személy foglalkoztatásához biztosítottak legyenek a megfelelő személyi és tárgyi körülmények annak érdekében, hogy azoknak a személyeknek a foglalkoztatása, akik után a támogatásban részesülő munkáltató szubvenciót kap, ténylegesen meg is történjék. Mind az előzetes (akkreditáció keretében történő), mind az utólagos ellenőrzés tehát e szempontok figyelembevételére koncentrál. Logikailag az utólagos ellenőrzéseknek még nagyobb szerepük van, mint az akkreditációs eljárás alatt történőnek, mivel természetesen nem elegendő, ha csak kezdetben felel meg a munkáltató a követelményeknek, hanem a folyamatos jogszerű állapot fenntartása a cél. Nem csökkenti tehát lényegesen az ellenőrzési mechanizmus értékét, ha az előzetes ellenőrzés – amikor adott esetben még nem is foglalkoztat a munkáltató megváltozott munkaképességű embereket – redukálódik. Az ellenőrzés terén fennálló duplikáció oldására szintén van lehetőség.

A mellékletek bekérésének funkciója, hogy a munkáltató működésének „tisztaságát”, megfelelőségét - legalább részben - iratok útján meg lehessen állapítani. Az FSZH gyakorlatában azonban a papírokból való

tájékozódás mellett döntő jelentőséghez jutnak a *helyszíni szemlék* és a *szakértők bevonása* mind az előzetes, mind az utólagos ellenőrzés során. Olyan lényeges tények, hogy – ha nem „nullás” akkreditáció az eljárás tárgya – vajon az adott munkavállaló ténylegesen munkát végez-e, a környezet megfelelő-e az ő foglalkoztatásához (pl. akadálymentesség, munkavédelmi szabályszerűség) nem állapíthatóak meg az iratokból, hanem e kulcsfontosságú kritériumok teljesülésének vizsgálatához elengedhetetlen a helyszínrre való kiszállás. Helyszíni szemlére az akkreditációs eljárás folyamán, de később is lehetőség van, a tanúsítványban foglaltak fennállásának ellenőrzése keretében, illetve a bértámogatások jogszerű felhasználásának kontrollálása során. (A tényleges foglalkoztatás ellenőrzése pl. elsősorban a bértámogatásokhoz kötődő ellenőrzés tárgya.)

Összességében elmondható, hogy a *helyszíni és a szakértői vizsgálatok a legalkalmasabb eszközök*, hogy az ellenőrzés tulajdonképpeni kérdéseit megválaszolják. Az ugyanezekre a kérdésekre választ kínáló egyes mellékletek (pl. OMMF, EBH igazolásai) szintén esetleges hatósági eljárások eredményei – tulajdonképpen még egy pozitív tartalmú igazolás sem jelenti azt, hogy az adott munkáltató valójában szabályszerűen működik. A helyszíni vizsgálatok azonban sok rejtett szabálytalanságra fényt deríthetnek. Az iratok információértéke tehát másodlagos jelentőségűnek tekinthető.

Nem állítjuk ugyanakkor, hogy az akkreditáció felesleges intézmény, és teljes kiiktatása szükséges a rendszerből. Fenntartása különösen akkor indokolt, ha a munkáltató nagyobb létszámban kíván foglalkoztatni megváltozott munkaképességű embereket, hiszen ez esetben az üzemnek jobban kell alkalmazkodnia e speciális munkavállalói kör igényeihez. Azokban az esetekben viszont, amikor a munkáltató arányaiban kis létszámban foglalkoztat megváltozott munkaképességű személyeket, nem indokolt a jelenlegi szigorú előminősítés továbbvitele.

Javaslatunk:

- Javasoljuk, hogy azoknál a munkáltatóknál, amelyek az üzemméret arányaiban kis létszámú megváltozott munkaképességű személyt foglalkoztatnak, az akkreditáció kiiktatásával, **közvetlenül a bértámogatás igénylésére irányuló eljárásban** vizsgálják azokat a körülményeket, melyek e foglalkoztatók előzetes minősítéséhez feltétlenül szükségesek. Az eljárás *mintájául* szolgálhatna az a – fentiekben ismertetett - *átmeneti szabályozás, amely 2006. január 1. és 2007. június 30. között volt hatályban.*
- A minősítésnek a bértámogatási eljárásba való beépítése **azokat a munkáltatókat érintené**, amelyek foglalkoztatotti létszámukhoz képest kisebb arányban alkalmaznak megváltozott munkaképességű személyeket. Praktikus és logikai érveket is figyelembe véve a létszámhatárokat igazítani lehetne az Ft. 41/A. § szerinti foglalkoz-

tatási kvóta szabályaihoz. Azaz: 20 főt meg nem haladó foglalkoztatotti létszámmal működő munkáltatónál legfeljebb 2 fő megváltozott munkaképességű személy alkalmazása esetén, 21 vagy ennél több foglalkoztatottat alkalmazó munkáltató pedig abban az esetben kezdeményezhetne ilyen eljárást, ha a munkavállalóinak legfeljebb 5 %-a megváltozott munkaképességű személy. Ezeknek a munkáltatóknak az átmeneti szabályokban foglaltaknak megfelelő kérelmet és mellékleteit a székhelyük szerint illetékes munkaügyi kirendeltséghez kellene benyújtaniuk közvetlenül a bértámogatás igénylésére irányuló eljárásban.

- Az eljárásnak továbbra is szerves részét képezné a **helyszíni hatósági ellenőrzés**, mint az előminősítés legfontosabb eszköze. Az utólagos ellenőrzésnek, a változások bejelentésére való kötelezésnek – a bértámogatásokra vonatkozó szabályok szerint - szintúgy helye lenne.
- A fentiekkel összhangban, ebben az eljárásban **csak ténylegesen foglalkoztatott személy után** lehetne a kedvezményeket igényelni: abban az esetben nem járna a támogatás, ha még csak foglalkoztatni kíván a munkáltató megváltozott munkaképességű embereket. Ilyenformán minden esetben döntő szerephez juthatna a helyszíni szemle, mint előminősítési eszköz, valamint a rehabilitációs tervezésnek is konkretizálnának a körvonalai.

Emellett **megmaradna az akkreditáció a megváltozott munkaképességű embereket nagyobb arányban foglalkoztató szervezeteket illetően**. Ha tehát a munkáltató túllépi, vagy túl kívánja lépni a fent meghatározott foglalkoztatotti létszámhatárt, és bértámogatást akar igényelni a létszámhatár fölött felvett munkavállalók után, akkreditáltatnia kellene magát. Az **akkreditáció egyszerűsítését** is javasoljuk a korábbiakban kifejtettek alapján.

Érvek az összevont eljárás mellett:

- Az akkreditált munkáltatók ill. telephelyek szaporodásával az előminősítés rendszere, szervezeti-anyagi háttere nem változott. Könnyen belátható, hogy ha egy bizonyos volumenen túl fenn akarjuk tartani a minősítés hatékonyságát, akkor újra kell gondolni a kontrollrendszer kereteit. Márpedig továbbra is a megváltozott munkaképességű személyeket foglalkoztató vállalkozások számának növelése a cél. Ezzel párhuzamosan a társadalombiztosításban zajló átalakítási folyamatok (pl. rehabilitációs járadék bevezetése, a rendszeres szociális járadék új szabályai) az álláskereső megváltozott munkaképességű személyek sokaságát állítják a munkaerőpiacra. A munkáltatók előminősítésének terén tehát hamarosan vagy a kapacitásokat kell bővíteni, vagy megfontolni az **előzetes ellenőrzés új lehetőségeit**, amelyek az akkreditációhoz hasonló biztonságot jelentenek a

visszaélésekkel szemben. Az utóbbi, alkalmasint jóval költségtakarékosabb megoldás mellett érvelünk.

- **Az átmeneti szabályozás másfél éven keresztül volt alkalmazásban, és kiállta a gyakorlat próbáját – nem azért vált hatálytalanná, mert diszfunkcionális hatást fejtett ki, hanem mert eredendően áthidaló szerepet szántak neki az akkreditáció teljes bevezetéséig.³⁵**
- **A fent meghatározott arányú megváltozott munkaképességű személy alkalmazása esetén teljesíti tulajdonképpen a munkáltató a foglalkoztatási kötelezettségét. Bár a közfelfogás a rehabilitációs hozzájárulást alternatív, egyenrangú lehetőségként kezeli a kvótakötelezettség teljesítése mellett, a jogszabály eredeti célja és szelleme szerint a rehabilitációs hozzájárulás egyfajta szankció (mondhatni célalapba folyó pénzbírság) a kötelezettség nemteljesítésének esetére. Az általunk javasolt megoldás bevezetésével ez az eredeti – helyesebb – szemlélet nyerne megerősítést. Ugyanis: ha a nagyobb üzemméretű munkáltatóknak a fentiekben meghatározott arányban kötelező foglalkoztatni megváltozott munkaképességű személyeket, ezt a kötelezettséget nem lehet újabb, akkreditációs kötelezettséggel megtévezni. E gondolatmenet adja az egyszerűsített eljárás javasolt létszámhatárait. A kisebb üzemméretű munkáltatók esetében azt, a fentiekben már sokszor említett gyakorlati érvet is lényeges figyelembe venni, hogy ők lennének a legalkalmasabb közeg a fogyatékos, megváltozott munkaképességű emberek foglalkoztatására, ezzel szemben az akkreditációval járó adminisztratív terhek őket sújtják a legjobban.**
- **A legsúlyosabb visszaélések túlnyomó részben nem abból a helyzetből származtak, amikor 1-2, vagy az üzemmérethez képest igen kisszámú megváltozott munkaképességű személyt alkalmaztak. Az elővigyázatosság, az ellenőrzés szigorának progresszív emelkedése indokolt tehát a foglalkoztatotti arány növekedésével párhuzamosan. Tulajdonképpen a szabályozás jelenlegi koncepciója is ezt a szemléletet tükrözi a háromféle tanúsítvánnyal, nem történne tehát más, mint egy „nulladik szint” beiktatása.**
- **Az FSZH adminisztrációs terheit is csökkentené az új eljárásrend, mivel az előminősítést a kirendeltség végezné mint a bértámogatási eljárásokban illetékes szerv. Ez az akkreditációval érintett személyi kör vonatkozásában is gyorsabb ügyintézéshez vezethetne. A decentralizációt az a tény is alátámasztaná, hogy a munkakörülmények megfelelőségének megítélése – a munkaügyi, munkavédelmi stb. jogszabályok adta keretek közt - régióként kismértékben változhat.**
- **Az utólagos helyszíni ellenőrzés teljes szigorában megmaradna. Ez nagyban fokozná a visszaélések elkerülésének esélyét.**

³⁵ Forma szerint a mai napig is hatályban vannak a Bértámogatási miniszteri rendelet megfelelő §-ai, azonban mivel a Bértámogatási rendelet szerint az akkreditáció 2007. július 1-től feltétele a bértámogatások igénylésének, ténylegesen az összevont kérelemmel senki sem élhet.

VIII. ÖSSZEGZÉS

Az új (2006. évi) Országos Fogyatékosügyi Program értekezik az integrált foglalkoztatás jelentőségéről. A Program adatai szerint a 2001. évi népszámláláskor a fogyatékos személyek foglalkoztatási mutatója 9 %-os volt az 1990. évi 16,6 %-hoz képest. Ezzel párhuzamosan a munkanélküli fogyatékos személyek 0,7 %-os aránya „csak” 2 %-ra emelkedett. Ez azzal magyarázható, hogy az érintettek inaktív keresővé (57,5 %-ról 76,7 %-ra) váltak. 2000-ben, 2001-ben, 2002-ben és 2003-ban az érintettek 1/3-át sikerült a munkaerőpiacon elhelyezni.

A Program kiemeli a fogyatékos személyek foglalkoztatásának jelentőségét a társadalmi integráció szempontjából. Mégis kevés hangsúlyt kap a nyílt munkaerőpiaci foglalkoztatás jelentősége a védetthez képest. Lényeges szempontot vet fel azonban a program, amikor arra utal, hogy *meg kell vizsgálni olyan támogatási rendszer kialakításának lehetőségét, ami a munkáltató és a munkavállaló esetében egyaránt a fogyatékos vált munkavállaló munkahelyének megőrzésében, átalakításában, a munkavállaló átképzésében teremt érdekeltséget*. Ehhez még hozzá kell tenni azt a szempontot is, hogy egy ilyen támogatási koncepció az egész társadalom érdekét szolgálja, hiszen a szociális ellátórendszer tehermentesítéséhez, a nemzeti össztermék növekedéséhez vezet. _

A *közös érdekeltség*, mint vezérelv előtérbe helyezése a Nyugat-Európában már formálódó, személyre szabott igények szerinti munkaerőközvetítési és támogatási mintákra utal. Innen nézve azonosíthatók ugyanis a magyar támogatási rendszer fő hiányosságai. A tartós támogatások igénybevételéhez fűződő költség- és dokumentációs teher, különösen a kétszer kétlépcsős (I. akkreditáció - bértámogatás, II. előzetes ellenőrzés (akkreditáció) – utólagos ellenőrzés) eljárási mechanizmus *nem hat ösztönzőleg* a munkáltatókra. A követelmények elsősorban a kis- és középvállalkozások számára jelentenek nehézséget, amelyek – személyes légkörük, rugalmasságuk stb. miatt – épp a legmegfelelőbbek lennének fogyatékkal élő személyek foglalkoztatására. A Nyugat-Európai példán is látható, hogy az adminisztrációs teher növelése *nem feltétlenül áll arányban* az annak végső céljaként meghatározott költséghatékonysággal. E támogatási konstrukciók kialakításánál mindenképpen kerülendő a *követelmények és a szolgáltatások terén mutatott formalizáltság, a lassú és drága ügyintézés*.

Javaslatainkkal e problémákra reflektálunk a „rugalmasság és biztonság” szemléletében. A támogatások anyagi és eljárásjogi szabályanyagát illetően is a *differenciálás* irányát jelöljük ki, mely jobban figyelembe veszi a

kis üzemméretű ill. kevés számú megváltozott munkaképességű személyt alkalmazó vállalkozások körülményeit:

- **A tartós támogatások egyes típusainak *kiterjesztése* kívánatos lenne a fent említett munkáltatókra – természetesen a rendelkezésre álló források, a közösségi versenyjog és a létező magyar támogatási struktúra kereteinek figyelembevételével.**
- **A bértámogatások igénylésére irányuló *eljárásrend* reformját olyan módon képzeljük el megvalósítani, hogy a visszaélések elleni védelmi funkciója lényegében ne szenvedjen csorbát, ellenben a foglalkoztatási ösztönző funkció a lehető legnagyobb mértékben kiteljesedjen. Erre irányul a „rég-új” eljárási mechanizmus bevezetéséről szóló javaslatunk.**

Ajánljuk tehát megfontolásra e kiadvány észrevételeit és javaslatait a támogatási rendszer megreformálása céljából, amely folyamat egy integratívabb, mind a munkáltató, mind a munkavállaló, mind a nemzetgazdaság számára tehermentesebb foglalkoztatási helyzethez vezethet.

XI. IRODALOM- ÉS JOGSZABÁLYJEGYZÉK

A 2001. évi népszámlálás – 12. a fogyatékos emberek helyzete, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2003.

Állami Foglalkoztatási Szolgálat: Foglalkoztatási rehabilitációs kisokos, 2007.

Erik Wodke: Támogatott foglalkoztatás – Kelet és Nyugat, (előadás), Foglalkoztatáspolitikai és Fogyatékosügyei Szabadegyetem, Budapest, 2006. május 25.,

Theresia Degener – Gerard Quinn: A Survey of International, Comparative and Regional Disability Law Reform, DREDF, Washington DC

Disability Studies: online Fogalomtár; szerk: Könczei György

Gere Ilona: Foglalkoztatási stratégia a tartósan akadályozott emberek integrációja érdekében, Budapest, 2005. február

Gere Ilona: A foglalkozási rehabilitáció fejlesztési lehetőségei a 2007-2013 közötti ESZA támogatások felhasználásával

Carol Goldstone, Nigel Meager: Barriers to employment for disables people, In-house report 95, Department for Work and Pensions, 2002

Gyulavári Tamás: Jog a diszkrimináció- és akadálymentes élethez, (előadás), Foglalkoztatáspolitikai és Fogyatékosügyei Szabadegyetem, Budapest, 2006. október 26.

Halmos Szilvia: A fogyatékkal élő személyek nyílt munkaerőpiaci foglalkoztatása – összehasonlító elemzés Magyarország, Ausztria és az Egyesült Királyság állami intervenciós rendszeréről (kézirat), a Salva Vita Alapítvány gondozásában, 2007

Kálmán Zsófia – Könczei György: A Taigetosztól az esélyegyenlőségig; Osiris Tankönyvek, 2002.

Vitairat a megváltozott munkaképességű emberek foglalkoztatásának elősegítéséről; Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi minisztérium, 2004

<http://www.szmm.gov.hu>

<http://www.disabilityknowledge.org>

<http://www.fogyatekos.hu>

<http://www.meoszinfo.hu>

<http://www.afsz.hu>

<http://www.egyenlobanasmod.hu>

<http://www.fogyatekosugy.hu>

<http://www.pafi.hu>

<http://www.jobcentreplus.gov.uk>

<http://www.arbeitundbehinderung.at>

1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról (Flt.)

1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről (Mt.)

1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról (Áht.)

1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról (Szja-törvény)

1996. évi LXXV. törvény a munkaügyi ellenőrzésről (Met.)

1996. évi LXXXI. törvény a társasági adóról és az osztalékadóról (Tao.)

1998. évi XXVI. törvény a fogyatékosok jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról (Fot.)

2003. évi LXXXVI. törvény a szakképzési hozzájárulásról és képzés fejlesztésének támogatásáról

2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről (Art.)

2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról (Ebtv.)

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)

2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról (Ctv.)

78/1993. (V. 12.) Korm. rendelet a munkába járással kapcsolatos utazási költségterítésről

176/2005 (IX.2.) Korm. rendelet a megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjának, továbbá az akkreditált munkáltatók ellenőrzésének szabályairól (Akkreditációs rendelet)

177/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásáról (Bértámogatási rendelet)

6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerő-piaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról (MPA rendelet)

14/2005. (IX. 2.) FMM rendelet a rehabilitációs akkreditációs eljárás és követelményrendszer szabályairól (Akkreditációs miniszteri rendelet)

15/2005. (IX. 2.) FMM-rendelet a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatás megállapításának részletes szabályairól (Bértámogatási miniszteri rendelet)

291/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet az Állami Foglalkoztatási Szolgálatról

10/2006. (II. 16.) OGY határozat az új Országos Fogyatékosügyi Programról

A Bizottság 2204/2002/EK sz. rendelete az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a foglalkoztatásra nyújtott állami támogatásra történő alkalmazásáról

A Bizottság 2006. december 15-i a Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról szóló 1998/2006/EK rendelete