

Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-853/2014. számú ügyben¹ **(Kivonat)**

A 2013–2014. évi téli közfoglalkoztatási program keretén belül a Kormányzat céljainak megfelelően az álláskeresőik közül 200 ezer főt kellett közfoglalkoztatásba vonni, ezen belül 100 ezer fő számára képzést kellett biztosítani. A program **megvalósulásával kapcsolatban számos panasz érkezett az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalához**, amelyek egyrészt a képzések lefolytatásával álltak kapcsolatban, másfelől munkavédelmi, munkabiztonsági problémákat érintettek. Mindezekre tekintettel **ombudsmani vizsgálat indult**, amely a közfoglalkoztatottak – mint kiszolgáltató helyzetben lévő munkavállalók – alapvető jogainak tiszteletben tartását vizsgálta felül.

Az alapvető jogok biztosa a téli közfoglalkoztatási program lefolytatásával kapcsolatban írásbeli tájékoztatást kért a belügyminisztertől, a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (továbbiakban: NMH) és a Türr István Képző és Kutató Intézet (továbbiakban: TKKI) főigazgatójától, valamint a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (továbbiakban: KLIK) elnökétől.

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal tájékoztatása szerint a téli közfoglalkoztatási programban 2013. november és 2014. március között 192.349 fő vett részt. A képzésekbe 2014. március 28-ig 99.304 főt vontak be – ebből 48.142 fő vett részt alapkompenciák fejlesztésére irányuló képzésben, 755 fő magasabb szintű kompetencia-fejlesztésben. A 7. és 8. osztályos felzárkóztató képzés 170 főt érintett. Legnagyobb számban szakmát, szakmai képzettséget adó képzésekben vettek részt a közfoglalkoztatottak: bizonyítványt, tanúsítványt 49.921 fő szerezhetett. 2014. március 28-ig 20.258 fő jelentkezett OKJ-s vizsgára és 10.232 fő tett sikeres vizsgát.

A téli közfoglalkoztatás keretében 100 ezer fő képzésének előkészítése, megvalósítása jelentős terhet jelentett az abban érintett szervezetek számára. A képzések megszervezése az NMH feladata volt, az alapkompenciá-fejlesztő képzések lebonyolításáért a TKKI felelt. A megvalósulás során a TKKI számára fennakadást jelentett a képzési helyszínek pontosítása – 50 ezer fő képzése kapcsán kellett új helyszínt biztosítaniuk. Hátráltató tényező volt az is,

¹http://www.ajbh.hu/documents/10180/1957691/Jelent%C3%A9s+a+t%C3%A9li+k%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A1s+r%C3%B3l+853_2014/04757b91-36cb-4a02-88d8-428fcfc049c5?version=1.0

A jelentés előzményeként megemlítendő a 'Munka Méltósága projekt 2013': <http://www.ajbh.hu/documents/10180/129110/Mell%C3%A9klet+3+-+Munka+m%C3%A9lt%C3%B3s%C3%A1g+projekt+2013/61b9c23f-06d7-4a9f-8686-667bb016bd88?version=1.1>

További jelentésekkel, indítványokkal, állásfoglalásokkal kapcsolatban lásd az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának honlapját: <http://www.ajbh.hu/jelentesek-inditvanyok-allasfoglalasok>

hogy a jelentkezők közül sokan nem feleltek meg az orvosi vizsgálatokon, emiatt a minimális csoportlétszám elérése érdekében más személyeket kellett bevonni. A képzések 95 százaléka azonban 2013 decemberében elindult, amelyek előkészítését csupán két hónappal korábban tudták megkezdeni, továbbá a szükséges pénzügyi fedezet csak 2013. november 28-ától állt rendelkezésre. Az oktatási feladatok ellátása érdekében a KLIK oktatói mellett 600 fő álláskereső pedagógust is bevontak. A KLIK elnökének tájékoztatása szerint pedagógusnak 2013. október 31-től önkéntes alapon az jelentkezhetett, aki pedagógiai végzettséggel rendelkezett. Az oktatókat előzetesen – multiplikátorok közvetítésével – felkészítették a képzési program tartalmát, módszertanát, továbbá a felnőttképzés szabályait, eljárásait illetően. A képzéseket napi hat óra időtartamban szervezték meg. Az alapkompétencia-fejlesztés a következő modulokból állt: ráhangoló, motiváló tréning; alapozó, megújító fejlesztés (olvasás, írás, számolás); tanulási készségek fejlesztése; életviteli kompetenciák fejlesztése; mentálhigiénés fejlesztés.

A kényszerűen létrejött heterogén csoportok számára – a differenciálás érdekében – a TKKI eltérő nehézségi szintű tananyagot dolgozott ki (a résztvevők 90%-a esetében a tananyag illeszkedett a fejlesztési igényekhez). Egy-egy szakirányon belüli képzés szervezésekor szempont volt a képzési helyszín és a lakó-, illetve tartózkodási hely közötti távolság. Homogén csoportok kialakítása a résztvevők jelentősebb mértékű utaztatásával járt volna együtt. A program részeként a munkaügyi központok mentori rendszert működtettek, amely segítette a résztvevőket a képzésekbe történő beilleszkedésben, a motivációt, illetve az élethelyzetükből fakadó problémákat illetően.

Az NMH, illetve a megyei, fővárosi kormányhivatalok munkaügyi központjai folyamatosan látogatták a képzéseket, ellenőrizték a személyi és tárgyi feltételek teljesülését, a képzési dokumentáció megfelelőségét, a lemorzsolódást, a felmerülő problémák kiküszöbölése érdekében tett intézkedések végrehajtását. A képzésekkel kapcsolatosan feltárt hiányosságok jellemzően az alábbiak voltak: taneszközök, tananyagok hiánya; nem megfelelő, fűtetlen helyiség; gyakorlati képzéshez szükséges anyagok, munkaruhák, eszközök (kisgépek) hiánya; nehézkes eljutás a lakóhelyről a képzés helyszínére.

A munkavédelmi tárgyú ellenőrzéseket a munkavédelmi hatóság látta el. A bejelentések főként a következő problémákra fókuszáltak: a munkáltató nem biztosított illemhelyet, pihenőhelyet, kézmosási lehetőséget, védőitalt, melegedőhelyet, ételmelegítési lehetőséget. Az NMH tájékoztatása szerint előfordult, hogy a közfoglalkoztatottak számára a szükséges egyéni védőeszközöket nem biztosította a munkáltató, illetve hogy a rendelkezésre álló egyéni védőeszközt a munkavállalók nem vették igénybe, a munkáltató pedig nem

ellenőrizte annak használatát. A munkavédelem mellett munkaügyi tárgyú hiányosságokat is megjelöltek a panaszokban: pl. a munkaidő nyilvántartás vezetésével, a jogviszony megszűnését követően a szükséges igazolások kiadásával, a munkaidővel, illetve pihenőidővel, továbbá a munkabérről kapcsolatban. A munkaügyi tárgyú bejelentések azonban nagy számban megalapozatlanok voltak.

Az NMH fontosnak tartotta kiemelni a téli közfoglalkoztatás azon szerepét, hogy a program segítette a munkaerőpiactól tartósan távol lévő embereket abban, hogy életükbe rendszeresség kerüljön, illetve közösségi élmények ériék őket. A munkaügyi központok tapasztalatai szerint a résztvevők többsége örült a lehetőségnek, a képzéseken szerzett ismereteket otthonukban, lakókörnyezetükben is hasznosítani tudták. A közfoglalkoztatottak közül többen a képzés vége előtt, vagy annak befejezését követően el tudtak helyezkedni az elsődleges munkaerőpiacon – a képzésekről való lemorzsolódás egyik fő oka új munkaviszony létesítése volt.

Az alábbiakban az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalához beérkezett és az AJB-853/2014. számú jelentésben ismertetett néhány egyedi panaszbeadványt mutatunk be:

1. A programba történő bekerüléssel kapcsolatban több esetben jelezték, hogy nem nyertek felvételt közfoglalkoztatási programokba, annak ellenére, hogy korábban jól teljesítettek [AJB-1844/2014., AJB-1833/2014., AJB-4300/2014., 5279/2014. számú panaszügy]. Ennek kapcsán az ombudsman megállapította, hogy a munkáltatók a felvételi eljárás során saját érdekeik figyelembevételével dönthetnek a felvenni szándékozott munkavállalók személyéről. Ennek befolyásolására az ombudsman nem rendelkezik hatáskörrel.
2. Az AJB-8136/2013. számú ügy a munkaügyi kirendeltség, illetve a közfoglalkoztató nem megfelelő tájékoztatása ellen emelt kifogást. Az erre irányuló vizsgálat során megállapításra került, hogy a képzések megszervezésére, a képző intézmények kiválasztására, illetve a foglalkoztatókkal történő szerződéskötésre az előzetes, csoportos tájékoztatók megtartásával egyidejűleg került sor. Így a részletes tájékoztatásra a munkaügyi kirendeltségeknek még nem volt lehetőségük.
3. Az AJB-1998/2014. és az AJB-8136/2013. számú ügyek panaszosai számára közfoglalkoztatás keretében közterületi karbantartó (utcaseprő) állást ajánlottak fel a munkaügyi kirendeltségek. A felek – végzettségükre tekintettel – sérelmezték e munkakör felajánlását. 2011. január 1-jétől azonban nem feltétel, hogy a felajánlott munkakör az álláskereső képzettségi szintjének megfelelően – minden olyan álláshely felajánlható, amely a munkanélküli végzettségével betölthető.

4. Az *AJB-25/2014.* számú panasz a téli közfoglalkoztatási program keretében végzett utcai takarítási munka nem megfelelő munkakörülményeire vonatkozott. A közfoglalkoztatottak számára nem biztosítottak munkaruhát, melegedőt, illemhelyet, továbbá munkavédelmi oktatásban sem részesültek. Ezen túl a panaszos fél az alapkompentencia-képzéssel kapcsolatban az alábbi problémákat emelte ki: nem biztosítottak megfelelő számú padot és széket a hallgatók számára. A beadványozó sérelmezte azt is, hogy az orvosi alkalmassági vizsgálaton megállapítottak ellenére beosztották olyan takarítási feladatok elvégzésére is, amely gerincét nem kímélte, így betegállományba került. Az illetékes kormányhivatal munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szerve által végrehajtott ellenőrzés szerint a közfoglalkoztatottak részesültek munkavédelmi oktatásban, védőital és egyéni védőeszköz rendelkezésre állt. Egy munkavállaló saját védőlábbelit viselt, további egy személy pedig sérült védőkesztyűt használt, annak ellenére, hogy a helyszínen volt megfelelő másik védőeszköz. Az ellenőrzés során kiderült, hogy a közfoglalkoztatottak nem minden esetben használták rendeltetésüknek megfelelően a védőeszközöket. Az ombudsmani vizsgálat megállapította, hogy a hatóság a vizsgálatot lefolytatta, a szükséges intézkedéseket megtette.
5. Az *AJB-507/2014.* számú ügy szintén a nem megfelelőnek tartott munkakörülményekre tért ki. A vízügyi területen végzett munka kapcsán a panaszos balesetveszélyes, emberi méltóságot sértő körülményeket említett: melegedési lehetőség, illemhely nem volt biztosítva a munkavállalók számára. Az ombudsman megállapítása szerint a nevezett munkakör ellátása valóban jelenthet elhanyagolt területen végzett nehéz fizikai munkát, mindebből azonban nem következik a munkavégzés méltatlansága. Ugyanakkor az ombudsman hangsúlyozza, a közfoglalkoztatóknak a megfelelő munkakörülményeket biztosítaniuk kell.
6. Az *AJB-1226/2014.* számú panasz egy óvodában dolgozó közfoglalkoztatott arra vonatkozó sérelmét fejezi ki, hogy a közalkalmazotti jogviszonyban dolgozó kollégák alacsonyabb értékű munkavállalóként tartják számon, továbbá megemlíti, hogy az esős, hideg időben végzett udvartakarítás veszélyeztette az egészségét.²

² Az *AJB-853/2014.* számú ügyben készített ombudsmani jelentés nem ismerteti a vizsgálat eredményét.

7. Az *AJB-1985/2014.* számú panasztétel egy láncfűrész tanfolyam körülményeire vonatkozott, amellyel kapcsolatban a résztvevők kifogásolták, hogy a tanteremben nem volt fűtés, így nagyon fáztak.³
8. Az *AJB-8215/2014.* számú ügy a közfoglalkoztatás keretében indult, alapkompenciák fejlesztésére irányuló képzés alacsony színvonalával kapcsolatban emel kifogást, amely a sérelmező személy szerint a szakképesítéssel, illetve érettségivel rendelkezők elhelyezkedését nem segíti. A panaszos fél többször kérte, hogy olyan szakmai tanfolyamon vehessen részt, amely növelné munkaerő-piaci esélyeit. Az ombudsman megkeresésére az illetékes munkaügyi kirendeltség azt a tájékoztatást adta, hogy az igényfelmérést követően nem került sor minden képzés elindítására, így a panaszt tevő személy számára az alapkompenciák fejlesztésére irányuló képzést tudták biztosítani, azonban megvizsgálják további képzési támogatás lehetőségét is.

Az ombudsman megállapítása szerint növelné a közfoglalkoztatási programok sikerét, ha azok tervezhetően működnének: szükséges a kiszámíthatóság annak érdekében, hogy a program vége előtt mind a közfoglalkoztatóknak, mind a közfoglalkoztatottaknak legyenek ismereteik arra vonatkozóan, hogy mely időponttól, milyen létszámú és időtartamú közfoglalkoztatási programra kerülhet majd sor. Különösen igaz ez a képzések esetén, hogy az elméleti és gyakorlati oktatási anyagok kidolgozására megfelelő mennyiségű idő álljon rendelkezésre. Mindez a feltárt hiányosságok előfordulási valószínűségét is csökkentené. Ugyanennyire fontos a helyi munkaerő-piaci igények előzetes felmérése és figyelembe vétele a képzési programok indítása szempontjából, amely a nyílt munkaerőpiacra történő kilépést nagyobb mértékben segíthetné elő. Elengedhetetlen az utókövetés rendszere, amely megmutatná, hogy a közfoglalkoztatási programok keretében megvalósult képzések eredményeként a közfoglalkoztatottak milyen arányban, mely munkáltatóknál tudtak elhelyezkedni.

³Az *AJB-1985/2014.* számú ügyben lásd: http://www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/B%C3%A9k%C3%A9s+megyei+jelent%C3%A9s+a+k%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A9s+vizsg%C3%A9lat%C3%A9r%C3%B3l+1985_2014/0d49ef5c-9bac-4a94-8d48-de56b3f0199f;jsessionid=3794FAFE6B0D43C299A76016D7D935B4?version=1.0

Az ombudsman intézkedései során felkérte a belügyminisztert, gondoskodjon arról, hogy

- a) a közfoglalkoztatási programok tervezésekor a felkészüléshez és a megvalósításhoz szükséges időtartam biztosítva legyen, amely a munkaügyi kirendeltségek és a közfoglalkoztatók számára egyaránt fontos;
- b) a képzések tervezése kapcsán a helyi munkaerő-piaci igényeket előzetesen mérjék fel, s a képzéseket ehhez igazítsák;
- c) a munkaügyi központok a közfoglalkoztatási programok esetében a leginkább rászoruló, sokszor a szociális ellátórendszerből is kieső álláskeresőket érdekeit, képzési igényeit tartsák szem előtt;
- d) a biztonságos munkavégzés érdekében a munkaügyi szakigazgatási szervek ellenőrzési feladatellátása a szükséges anyagi és emberi erőforrások révén biztosított legyen. Utóbbi feladat esetében az alapvető emberi jogok biztosa a nemzetgazdasági miniszterrel történő együttműködésre kérte fel a belügyminisztert.

A kivonatot a BM KVHÁT Statisztikai, Elemzési és Adatszolgáltatási Osztálya készítette.

Budapest, 2015. március