

Dr. Zemplényi Adrienne – Dr. Rajzinger Ágnes: Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-1895/2015. számú ügyben

(Kivonat)¹

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2015 tavaszán átfogó vizsgálatát folytatott a Jász-Nagykun-Szolnok megyei munkaügyi szervezetrendszer közfoglalkoztatással összefüggő tevékenységének alapjogi szempontú feltérképezésére.² A helyszíni vizsgálatok fókuszában a munkaügyi szervezet és a közfoglalkoztatás működtetésén túl a közfoglalkoztatás továbbfejlesztésének formái, a szociális szövetkezetek álltak.

A jelentés elsőként – a kormányhivatal foglalkoztatási főosztályvezetőjének átfogó tájékoztatása nyomán – ismerteti a megyei munkaerőpiac helyzetét: a legfőbb mutatók alakulását és a megyében jelenleg folyó, a hátrányos helyzetű álláskeresők elhelyezkedését segítő programokat és a közfoglalkoztatási programok legfontosabb jellemzőit, illetve az ezen a téren bekövetkezett változásokat. A megyei álláskeresők közös jellemzőjeként a munkaügyi szakember elmondta, hogy többségük alulmotivált és alulképzett, nem felel meg a munkáltatók által támasztott piaci követelményeknek. A családias közfoglalkoztatási programok elvárásai jóval kisebbek, emiatt sokaknál egyfajta „közfoglalkoztatás-függőség” alakul ki. A programok szervezésekor a munkaszocializáció, a teherbírás növelése, a motiváció erősítése és fenntartása kiemelt jelentőségű. Meglátása szerint a programokat előre tervezett módon, pályáztatás követően, teljes egészében közigazgatási eljárás keretében kellene lebonyolítani.

A jelentés ezt követően összefoglalja a „Munkalehetőség a Jövőért” Szolnoki Nonprofit Kft-nél, Jánoshidán, Tiszaigaron és az API-GAR Szociális Szövetkezetről tett látogatások tapasztalatait.

Az alapjogi szempontú megállapítások sorát a vizsgálatot végző hivatal hatásköri illetékességének és az érintett alapvető jogok és elvek tisztázása nyitja: Függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik „a közszolgáltatást végző szervek körébe tartozik valamennyi közfoglalkoztató, így rájuk az ombudsmani vizsgálat jogosultsága kiterjed.” „A biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során

¹https://www.ajbh.hu/documents/10180/1957691/Jelent%C3%A9s+a+JNSZ+megyei+munka%C3%BCgyi+szervezet+vizsg%C3%A1lat%C3%A1r%C3%B3l+1895_2015/933dc3fe-e572-476a-ae8c-c0e80682d7d3?version=1.0

autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának.”

Rátérve az ügy érdemi megállapításaira, a jelentés megállapítja, „hogy a közfoglalkoztatási programok megvalósításával összefüggésben speciális, kifejezetten Jász-Nagykun-Szolnok megyét érintő alapjogi visszásság nem állapítható meg.”

A vizsgálatsorozat ugyanakkor több olyan problémára, „működési zavarra” is rámutatott, amiket a hivatal korábbi jelentései is tartalmaztak ugyan, de aktualitásukat azóta sem veszítették.

Mind a közfoglalkoztatók, mind pedig a munkaügyi központ vezetője hangsúlyozta, hogy a közfoglalkoztatottak motiválatlanok, valójában nem érdekeltek abban, hogy munkát vállaljanak az elsődleges munkaerőpiacon. Beleszoktak az inaktív, segélyezett állapot és közfoglalkoztatás epizódjaiból álló életformába. A jelentés megállapítja ezzel kapcsolatban, hogy szükség lenne a már ma is működő, jogszabályi kötelezettségen alapuló feladatellátás keretében biztosított munkaerő-piaci szolgáltatások átgondolására, újszerű tartalommal történő kitöltésére. Első szinten a jelenleg inaktív rétegeket kellene felkészíteni közfoglalkoztatásra, a közfoglalkoztatásban résztvevőknek motiváló, fejlődési igény kialakítását segítő szolgáltatásokat kellene nyújtani, míg „harmadik szinten” az elsődleges munkaerőpiacra kilépést segítő szolgáltatásokat kellene biztosítani.” Az egyes közfoglalkoztatási programok mellett – azokon túlmutatóan is – szükség lenne olyan további szolgáltatásokra, támogatásokra, amelyek az aktív munkaerő-piaci eszközök segítségével személyre szabottan, a különböző igényekre reagálva segítenék az álláskereső munkaszocializációját és mielőbbi elhelyezkedését.”

„Kétségkívül a motivált munkavégzés kialakításának és erősítésének két kiemelkedő területe a képzési lehetőségek elérhetővé tétele, továbbá a differenciált bérezés lehetőségének biztosítása.” A jelentés megállapítja „hogy a közfoglalkoztatók igényeit kiszolgáló gyakorlati ismeretek nyújtásán túl, szükség lenne a környékbeli munkaadóknál felmerülő, az elsődleges munkaerőpiacnak megfelelő képzési igények figyelembevételére is. A jelentés szerint valamennyi közfoglalkoztató kiemelte, hogy komoly problémát jelent számukra, hogy nincs lehetőségük arra, hogy a jól, vagy kiemelkedően dolgozó, vagy OKJ-s végzettséggel rendelkező közfoglalkoztatottakat magasabb bérben részesítsék, jutalmazták, vagy magasabb kvalifikáltabb munkakörbe helyezték és ezáltal is ösztönözzék a hatékonyabb munkavégzésre. „Az a hatályos szabályozás, amely nem biztosítja annak a lehetőségét, hogy a közfoglalkoztató a bérezés során különbséget tehessen a munkavállalói között és elismerje a közfoglalkoztatott átlagon felüli munkateljesítményét, illetve szaktudását nem csupán a

közfoglalkoztatás államilag deklarált célját – az elsődleges munkaerőpiacra történő visszakerülést – kérdőjelezi meg, hanem tovább erősíti a közfoglalkoztatottak kiszolgáltatottságát, mely a jogbiztonság elvét sértő visszásságot idéz elő és tart fenn.”

A helyszíni tapasztalatok nyomán a jelentés azt is hiányosságként fogalmazza meg, hogy – útiköltség térítés hiányában – a nagyobb közfoglalkoztatási programokba a más településen lakók nem tudnak bekapcsolódni. Az áttekintett szabályozás szerint a foglalkoztatásból eredő közvetlen költségként, a járási hivattal történő előzetes egyeztetést követően a közfoglalkoztató elszámolhatja a munkaadót terhelő utazási költséget, valamint a munkásszállás költségét is. A munkaügyi központ tájékoztatása szerint arra is van mód, hogy utólagosan, a közfoglalkoztatási támogatás átcsoportosításával számolja el a közfoglalkoztató ezeket a költségeket. Sőt, 2015-ben a kerékpárral történő munkába járás esetén igényelhető támogatás összege is megnövekedett azon közfoglalkoztatottak számára, akiknek a munkavégzési helye a lakóhelyük települési közigazgatási határán kívül esik. Azonban változatlanul érvényes a hivatal korábban tett állásfoglalása, ami szerint a közfoglalkoztatott abban az esetben is jogosult utazási költségeinek megtérítésére, ha a munkavégzés helye a közigazgatási határon belül van ugyan, de azt sem helyközi, sem helyi közlekedési eszközzel nem tudja elérni.

A jogszabályi környezetet értelmezve a jelentés megállapítja, hogy a szövetkezet olyan speciális szervezeti és működési forma, ami különböző szakterületek határmezsgyéjén elhelyezkedve „képes a tagok részére előnyök biztosítására, a piaci viszonyokkal szembeni bizonyos fokú védelem nyújtására, és olyan vegyes motiváltságú igényeknek is teret tud nyújtani, olyan szükségleteket is ki tud elégíteni, amit a gazdaság más szektorai nem, vagy csak korlátozottan.” A közfoglalkoztatottak tagi munkavégzésként teljesítik személyes közreműködésüket, ennek ellentételezése pedig részben vagy egészben a közösen megtermelt javak átengedésével is megvalósulhat. A szervezeti forma újszerűsége a minél szélesebb körű tájékoztatást, és a kapcsolódó információkhoz való hozzáférés javítását indokolja. A helyszíni tapasztalatok szerint kulcskérdés a szervezetek fenntarthatósága, a munkabérek kitermelésének kérdése. Ahhoz azonban hogy megállapítható legyen, hogy a szövetkezet képes-e kiutat kínálni a közfoglalkoztatásból hosszabb távú nyomkövetés szükséges.

A jelentés alapján az Alapvető Jogok biztosa felkéri a belügyminisztert, hogy a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve

- a.) a közfoglalkoztatási programok mellett, illetve keretében induljanak olyan szolgáltatások, illetve támogatások, amik személyre szabottan segítik az álláskeresők munkaszocializációját és mielőbbi elhelyezkedését.

- b.) biztosítsa annak lehetőségét, hogy a közfoglalkoztatók megfelelően díjazni tudják a kiemelkedően jó munkát
- c.) vizsgálja meg azon közfoglalkoztatottak útiköltség térítésének a lehetőségét, akik lakóhelyük közigazgatási határán belül, de attól jelentős távolságra végzik munkájukat.

*

A helyszíni vizsgálatok eredményeinek összefoglalása

A Hivatal munkatársainak „Munkalehetőség a Jövőért” Szolnoki Nonprofit Kft-nél tett látogatásáról szólva a jelentés rögzíti, hogy a Kft-t az önkormányzat azzal a céllal hozta létre, hogy csökkentse a munkanélküliek számát. Jelenlegi teljes munkaidős alkalmazottai korábbi munkanélküliek. Az ügyvezető szerint a társaságnál megfordult álláskeresők kb. 30%-a nem motivált kilépésre, megelégednek a program nyújtotta bérezéssel és munkával. Emiatt a munkavezetőknek – a vitás esetek rendezéséhez szükséges készségeken túl – a motiválás terén is megfelelő készségekkel szükséges rendelkezniük. A Kft. tevékenységét folyamatosan bővíti értékteremtő elemekkel, a feladatellátásban támaszkodik a munkavállalók eredeti képzettségére. A közfoglalkoztatáson túl a Kft. végzi a nyári diákmunka szervezését is. A Kft. ügyvezetője szerint a programok indításáról időben és előzetesen tájékoztatni kell a nehezebb anyagi körülmények között élőket, növelni kellene a programok időtartamát a hatékonyabb tervezhetőség érdekében, és értékteremtő programok javára át kellene alakítani a forrás allokációt, az ezekben a programokban való részvétel ösztönzése érdekében meg kellene téríteni az utaztatás költségeit.

A 2570 fős Jánoshida önkormányzata 2013 szeptemberétől kezdve építi a komplex értékteremtő közfoglalkoztatást: A „csúcsüzem” malomüzemtől a növénytermesztésen, állattenyésztésen át fafeldolgozót üzemeltetnek, saját szükséglet mellett piacra is termelnek. A gazdasági tevékenységek szervezésében partnereik a környékbeli gazdák és a cigány önkormányzat is. A polgármester célja a közfoglalkoztatás szociális szövetkezetté alakítása. Az elmúlt 20 év alatt aki dolgozni szeretett volna Jánoshidán, annak több, mint 90%-a kipróbálhatta magát. A magas létszámú foglalkoztatás aktivizálta az álláskeresőket: sok új álláskereső regisztráltatta magát a közfoglalkoztatás reményében. Az önkormányzat kiterjedt közfoglalkoztatás szervező tevékenysége mellett napi 30-30 perces beszélgetéssel kezdi és zárja a napot, ahol pedagógusok és szociális munkás segítségével keresik a megoldást a nehézségekre továbbá valamint az általános műveltségi körbe tartozó ismeretekkel fejlesztik

dolgozóik gondolkodásmódját és szociális kultúráját. A polgármester szerint a továbblépést, a jobb motiválást a jutalmazás és a bérek differenciálása jelentené.

Tiszaigar polgármesterének tájékoztatása szerint az előregedő, 913 lelket számláló településen 150 álláskereső él. 2010 óta szerveznek több pillérben programokat úgy, hogy a környező településeken lakó álláskeresők bekapcsolódása is lehetővé vált. 2011-re a településen a segélyezettek száma 3 főre csökkent. A foglalkoztatási program a közösségi kohéziót erősítő programmal is kiegészül: színjátszó kör alakult a helyi közfoglalkoztatottakból. A polgármester kritikaként fogalmazta meg, hogy az OKJ-s képesítéssel rendelkezők számára nem adható szakképzett bér, jóllehet sok esetben nagyobb tapasztalattal és hasznosítható szaktudással rendelkeznek, mint a szakközépiskolát végzettek.

Az Api-Gar Szociális Szövetkezet méhészete 2011-ben a Start munkaprogram keretein belül kezdte meg tevékenységét. A tevékenység kiválasztásában szerepet játszott, hogy a méhészkedés egyszerű felszerelést igényel, és hogy a beüzemeléshez szükséges szakmai jártasság is rendelkezésre állt. 2014-ben pályázati pénzből egy korábban működő mézüzemet vettek, és ekkor alakították a Szociális Szövetkezetet, hármas profillal: méhészet (előállítás, csomagolás, forgalmazás), asztalos és kőműves tevékenység. A tagi jogviszonyban álló 3 közfoglalkoztatott a Start mintaprogram foglalkoztatottja, majd ezt követően szabadidejükben látják el a szociális szövetkezet teendőit. A szövetkezet fenntartását a munkabérek kigazdálkodását és nyereséges működését megalapozó kiadások előteremtése jelenti a legnagyobb gondot

**Az alapvető jogok biztosának AHB-1895/2015. számú jelentésével kapcsolatos
BM álláspont rövid ismertetése**

A jelentés alapján az **Alapvető Jogok biztosa felkéri a belügyminisztert, hogy a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve hogy közfoglalkoztatási programok mellett, illetve keretében induljanak olyan szolgáltatások, illetve támogatások, amik személyre szabottan segítik az álláskeresők munkaszocializációját és mielőbbi elhelyezkedését.**

A belügyminisztérium illetékes államtitkársága válaszában leszögezte, hogy a munkaerő-piaci szolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása a Kormány kiemelt célkitűzése. A célkitűzés teljesülése érdekében a „Közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 2015. július 13-tól hatályos módosítása megnyitotta a közfoglalkoztatottak számára annak elvi lehetőségét, hogy munkaerő-piaci szolgáltatásokban vegyenek részt. A 2014-2020-as időszakra vonatkozó Gazdaságfejlesztési Innovációs Operatív Program 6.1.1-15 „Alacsony képzettségűek és közfoglalkoztatottak képzése” c. kiemelt projektje keretében támogatásban részesülhetnek az alacsony, legfeljebb befejezett általános iskolai végzettséggel rendelkező közfoglalkoztatási jogviszonyban álló személyek is. A programba bevont közfoglalkoztatottak számára előzetesen – az érdeklődési területet feltérképező önértékelő Pályaérdeklődés Kérdőív alapján – személyre szabott egyéni képzési terv készül.

A jelentés alapján az **Alapvető Jogok biztosa felkéri a belügyminisztert, hogy a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve biztosítsa annak lehetőségét, hogy a közfoglalkoztatók megfelelően díjazni tudják a kiemelkedően jó munkát, vagy megfelelő szakképzettséggel rendelkező közfoglalkoztatottak teljesítményét.**

Az illetékes válaszában egyetért azzal, hogy a teljesítmény szerinti differenciálás fontos motiváló tényező, de „a közfoglalkoztatási bér kiegészítésének lehetővé tétele a rendszer tágabb összefüggéseit tekintve zavarokat okozhat a munkaerőpiacon”, növelné a közfoglalkoztatás miatt érvényesülő ellenősztönző hatást. Ebből a szempontból fontos, hogy a közfoglalkoztatási bér és a garantált közfoglalkoztatási bér szintje a piaci bérek szintje alatt maradjon, ne érje el a bérmechanizmusokat alakító minimálbér és garantált bérminimum szintjét. Amíg a versenyszférában a jelenlegi, alacsony szintű munkabérek érhetőek el, addig a megoldást csak a gazdaság általános helyzetének javulásától lehet remélni. A közfoglalkoztatottakat pedig a munkaerő-piaci programok eszköztárával kell segíteni abban, hogy mihamarabb a versenyszektor vállalatainál helyezkedhessenek el.

A jelentés alapján az Alapvető Jogok biztosa felkéri a belügyminisztert, hogy a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve **hogyan vizsgálja meg azon közfoglalkoztatottak útiköltség térítésének a lehetőségét, akik lakóhelyük közigazgatási határán belül, de attól jelentős távolságra végzik munkájukat, és saját költségükön kénytelenek biztosítani a munkába járást.**

Az illetékesek válasza szerint az útiköltség megtérítése – a differenciált, a jelenlegi közfoglalkoztatási béreket meghaladó mértékű munkabérhez hasonlóan – ellenőszközékként működne. Minthogy a településen belüli útiköltség térítésre jogszabály nem kötelezi a versenyszektor vállalatát, „a helyi utazási költségtérítés bevezetése a közfoglalkoztatásban olyan előnyt jelentene a közfoglalkoztatási jogviszony számára, ami teljesen felborítaná a munkaviszony és a közfoglalkoztatási jogviszony közötti, már ma sem egyértelmű hierarchiát”.

*BM Közfoglalkoztatás Elemzési, Statisztikai és Monitoring főosztály
Budapest, 2016. március*