

Közfoglalkoztatás mint atipikus munkaviszony

I. A KÖZFOGLALKOZTATÁS ELMÉLETI MEGALAPOZÁSA

A munka és a munkaviszony újraértelmezése az atipikus munkaviszonyokon keresztül azért indokolt, mert e jogviszonyok térnyerése mutat rá leginkább arra a folyamatra, amely a munka világában zajlik. Ez nem más, mint a hagyományos viszonyoktól való elfordulás, és az alternatív, kevésbé szabályozott jogviszonyok növekvő jelentősége és volumene a gazdaságban. D'Antona szerint a munkajog identitása négy pilléren nyugszik: a nemzetállamokon, a hatalmas gyáron, a teljes munkaidős foglalkoztatáson és az általános szakszervezeti képviseleten. Lényegében ezek a pillérek a 20. század végére egyértelműen meginogtak, így a munkajog egész építménye felújításra szorul.^[1]

A KSH által a munkaerő-felvételből mért munkanélküliek száma 2010. első negyedéve óta a gazdasági stabilizáció eredményeként folyamatosan csökken, ám 2011. második negyedétől lelassult a csökkenés üteme. Magyarország relatív pozíciója az EU-tagállamok rangsorában valamelyest javult, de a fő probléma továbbra sem a munkanélküliség mértéke, hanem a rendkívül nagyarányú inaktivitás. A munkaerőpiactól való tömeges távolmaradás miatt, alacsony foglalkoztatás mellett közepes munkanélküliség jellemzi a magyar munkaerőpiacot. A munkanélküliségi ráta szerinti uniós rangsorban Magyarország 2011. III. negyedévében a 27 tagország közül a 19. volt, és az Európai Unió átlagától való eltérése 1,3 százalékponttal csökkent. Hazánkban a 15-64 éves korosztály körében nemzetközi összehasonlításban kimagaslóan alacsony a munkavállalási hajlandóság. A foglalkoztatási ráta értéke a KSH adatai szerint 2012. november – 2013. január hónapban 57,1%-os volt, amely az Európai Unió belül a legalacsonyabb értékek között szerepel. A munkanélküliségi ráta 11,2%-os volt.^[2]

A fenti adatok is indokolják, hogy a mindenkori kormányzat a foglalkoztatáspolitikával aktívan foglalkozzon, azon belül is kiemelkedő célként fogalmazódik meg az aktív korúak foglalkoztatottságának

[1] Gyulavári, 2009, 105.

[2] BM, 2013, 4.

növelése és a munkanélküliség csökkentése. A szakpolitikai eredményesség tekintetében azonban a szakirodalom megosztott. Fazekas és Scharle az alábbi megállapítást teszik: „az utóbbi húsz évben több kísérlet történt a munkanélküliség csökkentésére, de az eddigi empirikus kutatások szerint ezek többsége hatástalan volt, vagy a munkanélküliség mellett a foglalkoztatást is csökkentette.”^[3]

A kormányzati foglalkoztatáspolitikai eszköztára az alábbiakban foglalható össze:^[4] 1. aktív segítség a munkakeresésben (tanácsadás); 2. közcélú foglalkoztatás (önkormányzatok, nonprofit szervezetek vagy magáncégek támogatása célszemélyek foglalkoztatása esetén); 3. foglalkoztatás-támogatási programok (munkaadók támogatása célszemélyek foglalkoztatása esetén, önfoglalkoztatás támogatása); 4. képzési programok (tantermi és munkahelyi képzések, általános ismeretek és szakképzés); 5. komplex, általában kisméretű programok, amelyek a többi programtípus elemeit esetleg más elemekkel kombinálva kínálnak szolgáltatásokat meghatározott célcsoport számára.

Az atipikus foglalkoztatási formák támogatottsága a 2. és 3. pontban érhető leginkább tetten: magától értetődően a közfoglalkoztatás és a tranzit foglalkoztatás a 2. ponthoz tartoznak, míg az élethelyzetüknél fogva eltérő munkavállalási lehetőségekkel rendelkezők (idősebb korosztály, kisgyermekes szülők, megváltozott munkaképességűek) a 3. pontban megfogalmazott támogatási eszközök célcsoportjai.

Hudomiet és Kézdi megállapították, hogy a nemzetközi tapasztalatok alapján az aktív foglalkoztatási programok az esetek nagy részében elhanyagolható vagy kismértékű hatást mutatnak. A nemzetközi tapasztalatok alapján fiatal célcsoport esetén a hatás nagyon ritkán pozitív, nők esetében pedig gyakran nagyobb, mint férfiaknál. Érdekes viszont az a megállapítás, mely szerint a programok kötelező jellege (amikor a részvétel visszautasítása a segély megvonásával jár) olyan megvalósítási forma, amely segíti a programok sikerét, és még akkor is pozitív hatással lehet a foglalkoztatásra, ha a program önmagában haszontalan, mert erősen ösztönzi a munkába állást.^[5]

Csoba Judit a közmunkaprogramok, mint jelentős állami támogatással megvalósuló atipikus munkaviszonyok kapcsán azt állapította meg, hogy annak ellenére, hogy hatékonysága erősen kétséges, a döntéshozók számára a közfoglalkoztatás még így is betölti feladatát: „a passzív ellátásra fordítandó költségek csökkentését a rendszerbe kerülők számának korlátozásával, az alacsony motiváltságú személyek kirekesztésével, a rendszerben lévők alacsony díjazásával, s a munkakörülmények és a munkavégzés feltételrendszerének alacsony költségeken történő biztosításával.”^[6] Csoba szerint a közmunka inkább jelenti a szűkös anyagi helyzetben lévő önkormányzatok „olcsó” munkaerővel történő ellátását, mintsem valós munkaerőpiaci alternatívát.

[3] Fazekas – Scharle, 2010, 14.

[4] Kézdi, 2011, 46.

[5] Hudomiet – Kézdi, 2008, 34.

[6] Csoba, 2010, 45.

A munkajogi szabályok társadalmi megítélésével kapcsolatban Kun Attila idézi Simon Deakin elméletét, amely szerint a munkajog a gazdasági megalapozottsága tekintetében hármas funkcióval bír: piackorlátozó, piackorrekciós és piackreáló funkciókkal. Ezen belül a piackorrekció célja, hogy a munkajognak csak korlátozott mértékben, a piac súlyos torzulásainak korrigálása céljából szabad a gazdasági folyamatokba beavatkozni.^[7] Egy ilyen piaci korrekciós feladat a szociálisan hátrányos helyzetben lévők foglalkoztatásának állami elősegítése, amely a munkajogot közelíti a szociális joghoz.

A közéletben is gyakran elemzett, tudományos tényekkel is többféle megközelítésben alátámasztott vagy ellenzett rendszert jelen tanulmányban elsősorban munkajogi megközelítésben elemezzük. A közfoglalkoztatás jelenlegi formájában 2011. szeptember 1-től működik, jogszabályi háttérét a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: közfoglalkoztatási törvény), illetve az alanyi körhöz kapcsolódó egyéb törvények és azok végrehajtási rendeletei adják. A közfoglalkoztatás a tipikus munkaviszonytól nagymértékben eltér, mind alanyai, mind a munkavégzés tárgya, mind a munkabér tekintetében. A közfoglalkoztatás az atipikus munkaviszonyok közül a tranzit foglalkoztatáshoz áll a legközelebb, lévén mindkettő jelentős állami befolyás mellett működő, támogatott munkaviszony.

II. A JOGVISZONY ALANYAI

A munkáltatói oldalon állók, közfoglalkoztatók körét a közfoglalkoztatási törvény 1. § (3) bekezdése határozza meg az alábbiak szerint: közfoglalkoztató lehet helyi és nemzetiségi önkormányzat, valamint ezek jogi személyiséggel rendelkező társulása, költségvetési szerv, egyházi jogi személy, közhasznú jogállású szervezet, civil szervezet, az állami és önkormányzati tulajdon kezelésével és fenntartásával megbízott, vagy erre a célra az állam, önkormányzat által létrehozott gazdálkodó szervezet, vízitársulat, meghatározott feladatokkal összefüggésben erdőgazdálkodó, vasúti pályahálózat-működtető szervezet és szociális szövetkezet, valamint a kötelező önkormányzati feladat ellátásában közreműködő, törvény alapján kijelölt közérdekű szolgáltató.

A munkaadó számára a közfoglalkoztatás működtetésére az indíttatást elsősorban a járulékos támogatás adja. A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet alapján a Nemzeti Foglalkoztatási Alap nyújthat támogatást az alábbi formákban: rövid időtartamú (legfeljebb 4 hónap, napi 4 órás munkavégzés), valamint hosszabb időtartamú (legfeljebb 11 hónap, napi 6-8 órás) közfoglalkoztatás támogatása; országos közfoglal-

[7] Kun, 2013, 398.

koztatási program támogatása; közfoglalkoztatás mobilitását szolgáló támogatás; valamint vállalkozás részére foglalkoztatást helyettesítő támogatásban (bérpótló juttatásban) részesülő személy foglalkoztatásához nyújtható támogatás. A támogatások közös jellemzője, hogy azokról az illetékes szerv mérlegelési jogkörében dönt. Támogatás a rövid időtartalmú foglalkoztatás esetén a közfoglalkoztatási bér, a közfoglalkoztatási garantált bér – ideértve a közfoglalkoztatottat az állásidőre megillető bért és a munkavezetőt megillető bért is –, a teljesítménybér és az ahhoz kapcsolódó szociális hozzájárulási adó legfeljebb 95 százalékának mértékéig nyújtható, hosszabb idejű foglalkoztatás esetén a támogatás mértéke a közfoglalkoztatási bér és az ahhoz kapcsolódó szociális hozzájárulási adó mértékének 70-100 százalékáig terjedhet.

Munkavállaló, közfoglalkoztatott az a 16. évét betöltött természetes személy lehet, aki az Mt. szabályai alapján munkaviszonyt létesíthet, és a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény szerinti álláskereső, vagy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló törvény szerinti rehabilitációs ellátásban részesül. Fenti jogszabályok és a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat fogalom-magyarázata alapján álláskeresőnek minősül az a személy, aki a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel rendelkezik, oktatási intézmény nappali tagozatán nem folytat tanulmányokat, és öregségi nyugdíjra nem jogosult, valamint rehabilitációs járadékban vagy megváltozott munkaképességűek ellátásában nem részesül, az alkalmi foglalkoztatásnak minősülő munkaviszony kivételével munkaviszonyban nem áll, és egyéb kereső tevékenységet sem folytat, elhelyezkedése érdekében az állami foglalkoztatási szervvel együttműködik, illetve akit az állami foglalkoztatási szerv álláskeresőként nyilvántart.^[8] Rehabilitációs ellátásra jogosult a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény a továbbiakban: Mmtv.) 4. §-a alapján a rehabilitálható megváltozott munkaképességű személy. Az Mmtv. 7. § (4) bekezdése alapján a komplex minősítés keretében megállapított rehabilitációs ellátás mellett 2013. január 1-től legfeljebb heti húsz órában lehet kereső tevékenységet folytatni, az ezt meghaladó időtartamú kereső tevékenység ideje alatt az ellátás szünetel, azonban a rehabilitációs ellátás melletti keresetnek nincs korlátja.

A munkavállalói minőség kapcsán sajátosság, hogy mivel a kiválasztásra kiközvetítéssel kerül sor, a közfoglalkoztatottnak nincs döntési, választási lehetősége abban, hogy részt kíván-e venni a közfoglalkoztatásban, és abban sem, hogy mely közfoglalkoztatóhoz kerül.^[9] Ez különösen azokban az esetekben releváns, amikor a munkavégzés helye akár többszáz kilométerre van a munkavállaló lakóhelyétől.

[8] Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat. (Elérhető: http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=sajtonak_fogalom. A letöltés ideje: 2014.01.22.)

[9] Ezt az ombudsmani jelentés is említi: ld. Zemplényi, 2013, 120.

III. A FELEK MUNKASZERZŐDÉSÉNEK SPECIFIKUMAI

A közfoglalkoztatási jogviszonynak az Mt.-től való lényeges eltéréseit a közfoglalkoztatási törvény 2. §-a tartalmazza, amely szerint a munkaviszonyra az Mt. szabályait kell alkalmazni a törvényben rögzített (nem kevés számú) eltéréssel. Az eltérések egy része a munkavállalók személyi köréből adódik, a másik részük az elvégezhető munka jellegéből. A támogatási elem szükségszerű következménye, hogy közfoglalkoztatotti munkaviszony csak határozott időre jöhet létre, amely nem lehet hosszabb, mint a támogatásról szóló hatósági szerződésben előírt időtartam, illetve a próbaidő kikötésének tilalma. Szintén a támogatási elem következménye a munkaszerződés módosításának azon tilalma, amely alapján a munkaviszony tartamát a támogatott időszakon túlra hosszabbítaná. A közfoglalkoztatottak speciális alanyi körére tekintettel alkalmazandó, a munkavállalók érdekeit védő azon szabály, hogy amennyiben a munkahely és a lakóhely közti naponta történő oda-vissza utazás ideje a hat órát meghaladja, a munkahelytől számított 20 km-en belül térítésmentes elhelyezést, tisztálkodási, illetve étkezési lehetőséget, valamint a heti pihenőidő igénybevétele érdekében a térítésmentes oda-vissza szállítást a munkaadónak biztosítania kell. Ha a munkahely és a lakóhely közti naponta történő oda-vissza utazás ideje a három órát meghaladja (tíz éven aluli gyermeket nevelő nő, vagy egyedül nevelő férfi esetében a két órát meghaladja), térítésmentes szállítást kell biztosítania, valamint amennyiben a fenti esetekben a foglalkoztatás a napi négy órát meghaladja, napi egyszeri étkezést is. Fenti szabályok alkalmazása az Mt. szabályaitól és a tipikus munkaviszonyban foglalkoztatottakra vonatkozó szabályoktól idegen, de tekintettel arra, hogy a közfoglalkoztatás kiemelt célja a munkavállalók visszavezetése a nyílt munkaerő-piacra, az elérni kívánt céllal arányos, főleg azokon a területeken élők szempontjából, akik helyben nehezen találnak munkát.

A közfoglalkoztatásban a munkaidő szabályozása függ a támogatásról szóló hatósági szerződésben foglaltaktól, így attól a munkaviszony alanyai nem térhetnek el. A közfoglalkoztatási törvény a munkaidőre vonatkozó szabályok között keretjelleggel ad iránymutatást. Ennek értelmében a napi munkaidő maximuma 12 óra, a heti munkaidő maximuma 48 óra, amely munkaidő-keretben is meghatározható. A közfoglalkoztatókra és a munka jellegére tekintettel a közfoglalkoztatott társadalmi közszükségletet kielégítő szolgáltatás nyújtásához vasárnapra is beosztható. A munkaközi szünet mértéke 6 óra után 20 perc, 9 óra után további 25 perc. A közfoglalkoztatottat megillető szabadság mértéke naptári évenként 20 munkanap, vagy annak időarányos része.

A közfoglalkoztató köteles a közfoglalkoztatott számára fizetés nélküli szabadságot engedélyezni, ha a közfoglalkoztatott legalább 3 nap, legfeljebb 90 nap tartamú határozott munkaviszonyt létesít. A jogszabályok alapján – és a munkaügyi központok információi alapján – erre az időszakra a foglalkoztató másik személlyel létesíthet munkaszerződést. Azt a helyzetet ugyanakkor nem rendezzi jogszabály, hogy ha a máshol elhelyezkedő munkavállalónak a felfüg-

gesztés ideje alatt megszűnik a „külső” munkaviszonya, és kérné visszavételét a közfoglalkoztatóhoz, aki közben másik munkavállalót alkalmazott.^[10]

IV. A BÉREZÉS SZABÁLYAI A KÖZFOGLALKOZTATÁSBAN

A közfoglalkoztatotti bér a közfoglalkoztatási rendszer szakirodalomban és közéletben egyaránt legvitatottabb pontja.

A hatályos szabályozás szerint a közfoglalkoztatottat megillető munkabér összege megegyezik a közfoglalkoztatási bérrel (2014-ben bruttó 77.300,- Ft/hó), illetve a középfokú végzettséget, szakképesítést igénylő munkakör betöltése esetén a közfoglalkoztatási garantált bérrel (2014-ben bruttó 99.100,- Ft/hó), azzal, hogy ez az összeg el kell, hogy érje a közvetlenül előtte folyósított álláskeresési járadék, rehabilitációs ellátás, illetve a foglalkoztatást helyettesítő támogatás havi összegét. A közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér összegét a közfoglalkoztatottat megillető munkabér csak többletteljesítés esetén haladhatja meg. Az Mt. szabályaihoz hasonlóan részmunkaidős foglalkoztatás esetén a bér arányos része jár, illetve a bérpótlékra vonatkozó részeket is megfelelően alkalmazni kell. Teljesítménybérezésnél a teljesítménykövetelmények 100%-os és a teljes munkaidő teljesítése esetén fizetendő közfoglalkoztatási bér összege megegyezik a közfoglalkoztatási bér kötelező legkisebb összegével, amelytől az elért teljesítmény arányában pozitív és negatív irányban is el lehet térni. A közfoglalkoztatási bért készpénzben vagy átutalással kell teljesíteni úgy, hogy a közfoglalkoztatott a bérével a bérfizetés napján rendelkezhessen.

A támogatott közfoglalkoztatás egyik lényeges eleme, hogy amennyiben a közfoglalkoztató a foglalkoztatási kötelezettségének a beosztás szerinti munkaidőben nem tesz eleget, a közfoglalkoztatottat a kormányrendeletben meghatározott összegű közfoglalkoztatási bér illeti meg, vagyis a munkaadó felróható magatartása miatt a munkavállalót nem éri kár. Szabadság tartamára a bér összege, betegszabadság tartamára a bér összegének 70%-a jár, teljesítménybérezés esetén a megelőző 4 hónap átlagában.

A közfoglalkoztatotti bérezés vitatott elemei közül az ombudsman felhívja a figyelmet a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdésében rögzítettekre, miszerint legalább középfokú iskolai végzettséget és szakképesítést egyaránt igénylő munkakör betöltése esetén illeti meg a jelentősen kedvezőbb garantált közfoglalkoztatási bér a közfoglalkoztatottat. Ebből következően, akinek nincs középfokú iskolai végzettsége, de rendelkezik OKJ-s szakképesítéssel, annak nem adható meg a garantált közfoglalkoztatási bér. Emiatt

[10] Erre a rendezetlen jogi helyzetre a korábban hivatkozott ombudsmani jelentés is felhívja a figyelmet a 15. oldalon.

a gyakorlatban előfordulhat, hogy a szakmunkás végzettségű kőműves garantált bért kaphat kőművesi feladatok ellátása esetén, de aki csak a munkaügyi központ OKJ-s képzése keretében szerzett képzettséget, annak nem jár a garantált bér, mindez pedig bérfeszültséget eredményez.^[11]

V. A MUNKAVISZONY MEGSZŰNÉSÉNEK EGYES SAJÁTOSÁGAI

A szerződés megkötése és a közfoglalkoztatási jogviszony kezdete közti időszakban a felek nem állhatnak el a szerződéstől arra hivatkozva, hogy körülményekben olyan lényeges változás állott be, amely a teljesítésre nézve aránytalan sérelemmel járna. A közfoglalkoztatási törvény ezen szakasza a munkaszerződésre vonatkozik, ugyanakkor érinti a hatósággal kötött támogatási szerződést is, amely időben megelőzi a munkaszerződés megkötését.

Mivel a közfoglalkoztatotti jogviszony kizárólag határozott időre jöhet létre, a jogviszonynak felmondással történő megszűnésére az Mt. 66. §-a alkalmazható azzal a kiegészítéssel, hogy a közfoglalkoztató a közfoglalkoztatási jogviszony megszüntetését köteles bejelenteni az illetékes munkaügyi központnak, továbbá a közfoglalkoztató köteles a közfoglalkoztatási jogviszonyt azonnali hatályú felmondással megszüntetni, amennyiben jogerős hatósági határozat a közfoglalkoztatottat a közfoglalkoztatásból kizárta. A munkavállalói felmondásra az Mt. szabályai alkalmazandóak.

Amennyiben a közfoglalkoztató a jogviszonyt a határozott idő lejárta előtt megszünteti, a közfoglalkoztatott nem tarthat igényt a hátralévő időre járó távolléti díjra, és nem alkalmazhatók az Mt. végkielégítésre irányadó szabályai sem.

VI. A KÖZFOGLALKOZTATÁS ÉS A TRANZIT FOGLALKOZTATÁS ÖSSZEVETÉSE

Az atipikus munkaviszonyok között az államilag támogatott foglalkoztatási formák külön csoportot jelentenek. Ezeken belül a szociális szövetkezet tagjának munkavégzésén belül az állami támogatás elsősorban adó- és járulékkedvezményekben jelentkezik, addig a közfoglalkoztatás és a tranzit foglalkoztatás esetén a foglalkoztató részére folyósított közvetlen állami támogatás formájában jelenik meg. A két utóbbi foglalkoztatási forma összevetése már csak azért is indokolt, mert létjogosultságukat a mindenkori kormányzat gyakorlatilag ugyanazzal indokolja: az állás nélkül lévő, vagy tartósan munkanélküli, esetleg hátrányos helyzetű munkavállalói csoportok visszavezetése a munka világába.

[11] Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-4162/2012. számú ügyben. (Elérhető: <https://www.ajbh.hu/.../f536fc7c-3ba7-482f-a504-0f3841043451>. 15. A letöltés ideje: 2014.01.22.)

A két foglalkoztatási forma legfontosabb megkülönböztető ismérveit az alábbi táblázat foglalja össze.

Szempont	Közfoglalkoztatás	Tranzit foglalkoztatás
Alanyai munkáltatói oldalról	állami, önkormányzati, civil és közhasznú foglalkoztatók	akkreditált munkáltatók
Alanyai munkavállalói oldalról	álláskereső és rehabilitációs ellátásban részesülő munkavállaló	komplex minősítés során rehabilitálhatónak minősített, megváltozott munkaképességű munkavállaló
Közreműködő állami szerv	Nemzeti Foglalkoztatási Alap, Munkaügyi Kirendeltségek	Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal
Munkavállaló előzetes vizsgálata	foglalkoztathatóság szakvéleményezése	komplex rehabilitálhatóság szakvéleményezése
Támogatási forma	bérlétségi és egyéb költség	bérlétségi és egyéb költség, személyenként legfeljebb évi 1.120.000.- Ft (2013)
Munkaviszony időtartama	határozott idő, legfeljebb 11 hónap	határozott idő, legfeljebb 3 támogatott év
Munkavégzés tárgya, jellege	állami, önkormányzati feladatok, illetve a közhasznú foglalkoztató által kijelölt feladat, amelyhez jogszabály nem ír elő közalkalmazotti, közszolgálati vagy kormányzati szolgálati jogviszonyt	kizárólag profit termelésre képes termelő, szolgáltató tevékenység
Munkabér	rendeletben rögzített közfoglalkoztatotti bér	
Szociális elem	munkaerő-piaci alkalmazkodást, munkához jutást szolgáló képzés	komplex program, amely képzést és szociális támogatást is tartalmaz

A fenti táblázatban foglaltak alapján megállapítható, hogy míg a közfoglalkoztatásban kizárólag állami, önkormányzati szervek, azok fenntartásában lévő intézmények, valamint közhasznú szervezetek vehetnek részt, addig a tranzit foglalkoztatás munkáltatói oldalán kifejezetten a profitorientált tevékenység végzésére képes vállalkozások, civil szervezetek és más gazdasági szereplők állhatnak. A munkaviszonyok munkavállalói oldalán igen hasonló csoportot találunk: a megváltozott munkaképességű, de rehabilitálható, a munka világába visszavezethető munkanélküliek. A két foglalkoztatási forma közötti legfontosabb különbség, hogy míg a tranzit foglalkoztatás esetén a munkavállalónak van döntési lehetősége a jogviszony létrehozásának kérdésében, addig a közfoglalkoztatásnál a munkaviszony létesítésének visszautasítása a szociális ellátások megvonásával jár. Így a közfoglalkoztatás „kényszer szülte jogviszony”, míg a tranzitálás során a munkavégzés mellett a szociális készségek fejlesztésével együtt a munkavállaló döntési autonómiája jelentősen nagyobb.

VII. ÖSSZEGRÉS

Az Állami Számvevőszék 2013-as jelentésében a következőket állapítja meg: „A közfoglalkoztatás támogatási rendszere eredményesen járult hozzá a szakképzetlen munkavállalók munkaerőpiacról történő kiszorításának megakadályozására, illetve az alacsony iskolai végzettségűek foglalkoztatásának javítására irányuló célkitűzések megvalósításához.”^[12]

Szabó Andrea PhD-értekezésében saját primer kutatásai alapján megállapítja, hogy „a közfoglalkoztatás eszköztárának nem lehet érdemi mennyiségi vagy minőségi fejlődését kimutatni az elmúlt két évtized alatt. Ennél fogva nem volt képes hatékony megoldást nyújtani a megcélzott tartósan munkanélküliek és a segélyezettek társadalmi rétegének, sokkal inkább konzerválta őket a már jól kiépült passzív ellátási formák és az átmeneti foglalkoztatás közti csapdában.”^[13]

A Szabó Máté alapvető jogok biztosának tevékenységéhez köthető ombudsmáni jelentés szintén több hiányosságot állapított meg a közfoglalkoztatással összefüggésben 2013-ban. A munkaügyi és munkavédelmi szabályok tekintetében például megállapította, hogy számos panasz érkezett a hivatalhoz, amelyben a panaszos szerint a munkavédelmi kötelezettségnek a munkáltató nem tett eleget, és több esetben a munkavállaló személyes biztonságát is veszélyeztető jogsértésről, mulasztásról számoltak be.^[14] A munkaügyi problémákhoz kapcsolódóan a beszámoló említést tesz arról a feszültségről is, hogy a közfoglalkoztatotti garantált bér és a nem-közfoglalkoztatottak számára rendeletben megállapított kötelező legkisebb munkabér eltérő, a közfoglalkoztatottak hátrányára. Ennek alkotmányosságával összefüggésben a biztos megállapította, hogy a közfoglalkoztatotti bérkifizetések ütemezésének követhetlensége, a bérkifizetés időpontjáról szóló előzetes tájékoztatás esetlegessége, a pontos eljárási rend szabályozatlansága sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét, továbbá a közfoglalkoztatottak tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz, mivel a jogsérelem bekövetkeztének állandó és közvetlen veszélyét hordozza magában.^[15]

A fenti megállapítások ellentmondásossága is jól mutatja, hogy a közfoglalkoztatás és annak hatékonysága a szakirodalomban igencsak vitatott. A közfoglalkoztatás munkajogi vonatkozásai tekintetében megállapítható, hogy a hangsúlyos állami támogatási elem lényeges befolyással bír a felek között kialakított jogviszonyra, valamint az Mt. szabályaitól való eltérés igen nagy mértékű.

[12]

[13] Szabó, 2013, 150.

[14] Zemplényi, 2013, 113.

[15] Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-4162/2012. számú ügyben. (Elérhető: <https://www.ajbh.hu/.../f536fc7c-3ba7-482f-a504-0f3841043451>. 30. A letöltés ideje: 2014.01.22.)

IRODALOM

- Belügyminisztérium (BM) (2013): *A közfoglalkoztatás monitoring rendszerének kidolgozásáról szóló szakpolitikai program*. Április. Budapest.
- Csoba Judit (2010): *Segély helyett közmunka. A közfoglalkoztatás formái és sajátosságai*. Szociológiai Szemle. 20. évf. 1.sz. 26–50.
- Fazekas Károly – Scharle Ágota (szerk.) (2010): *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990–2010*. Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet és az MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest.
- Gyulavári Tamás (2009): *Munkaviszony, önfoglalkoztatás, és a közöttük lévő szürke zóna*. Esély. 6. 76–107.
- Hudomiet Péter – Kézdi Gábor (2008): *Az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatai*. Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás. III. (1.) 3–37.
- Kézdi Gábor (szerk.) (2011): *Közelkép. Foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálata*. MTA Közgazdaságtudományi Intézet.
- Kun Attila (2013): *Gazdasági racionalitás és munkajog: Az előreláthatósági klauzula esettanulmánya az új Munka Törvénykönyve tükrében*. Publicationes Universitatis Miskocinensis. Sectio Juridica et Politica. Tomus XXXI. 397–416.
- OECD (2010): *Changing world of work*. In: *Trends Shaping Education*. OECD Publishing.
- Szabó Andrea (2013): *A közfoglalkoztatás a gazdasági ciklusok kontextusában*. PhD értekezés. Debrecen.
- Zemplényi Adrienne (szerk.) (2013): *A Munka Méltósága Projekt*. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest.