

Sipos Marcell

joghallgató
Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

EGYENLŐ MUNKÁÉRT EGYENLŐTLEN BÉR – AVAGY MENNYIRE ÉRTÉKTEREMTŐ A
KÖZFOGLALKOZTATÁSI BÉR?

Debreceni Jogi Műhely, 2019. évi (XVI. évfolyam) 1-2. szám (2019. július 20.)

DOI 10.24169/DJM/2019/1-2/6

Discrimination or value creation? – The real value of the wages in the Hungarian public work programme
– Summary

The aim of this paper is to scrutinise the wages in the Hungarian public work programme – probably the most controversial anomaly of the Act CVI of 2011 on public work and the modification of the act on public work and other acts. Furthermore, the study analyses the effectivity of the value creation in this programme and exposes the passive sight of the public work. The paper identifies the public work programme as a hybrid contract of the Hungarian labour law and detected the social side of this kind of legal instrument of the active labour market policies. The research also focuses on Order no. 3175/2016 of the Hungarian Constitutional Court and highlights the discriminative dangers of the wages. To emphasize my opinion I set the European Pillar of Social Rights in the middle of the research and concluded that the national regulation is not even enough to create effective reintegration to the primal labour market. In my opinion, to increase the effectivity of this program, we need to use the principles of the Social Pillar and the national labour law system. The conclusion of the paper can be a possible way to highlight the value creation in the public work programme.

1. Bevezető gondolatok

A közfoglalkoztatási jogviszonyokkal szemben megfogalmazott kritikák központjában leginkább a bérezés áll. A szabályozás fejlődését végigkövetve láthatjuk, hogy ezen foglalkoztatási forma keretei közt végzett munka ellentételezésben valóban elmarad a tipikus munkaviszonyoktól, ám ez, az eszköz mögött meghúzódó szociális, munkaerőpiaci, gazdasági és nem utolsósorban társadalmi célok érdekében indokolt.¹

Maga a közfoglalkoztatás – ahogy az Országgyűlés elé került törvényjavaslat indokolása is kifejti – a munkaviszonytól eltérő specialitásokkal rendelkezik, amelyek közül konkrétan kiemeli a jogalkotó a bérezést.² Egy foglalkoztatási jogviszonynak legyen az tipikus vagy atipikus jellegű, véleményem szerint sarkalatos pontját adja a javadalmazás kérdéskörének megfelelő szabályozása.

Továbbá, ha azt vesszük alapul, hogy ez az egyik legrégebbi szociális eszköz a munkanélküliség kezelésére Magyarországon, illetve az elmúlt évek során az aktív korú, munkaképes réteg legmeghatározóbb munkaerőpiaci eszköze lett, akkor a szociális jellegén túlnyúlva mindenképp kiemelendő a munkajogi oldala is ezen jogviszonynak.³ Továbbá az alapvető jogok biztosa által 2015-ben közzétett közleményben is a motiváltság hiányának egyik okaként jelöli meg a közfoglalkoztatottak közti bérdifferentiált, így

¹ Csoba Judit: „Segély helyett munka” A közfoglalkoztatás formái és sajátosságai., Szociológiai Szemle, 2010.

² T/3500. sz. törvényjavaslat (<https://www.parlament.hu/irom39/03500/03500.pdf> letöltve: 2019. 05. 04.)

³ Imola Cseh Papp – Erika Varga – Loreta Schwarczová – László Hajós: Public work in an international and hungarian context, in. International scientific journal, Central European Journal of Labour Law and Personnel Management, Vol. 1, No. 1, 2018. December, 9-12.

fontosnak vélem, hogy a mindinkább hangoztatott értékteremtés a bérezés területén is megvalósuljon.⁴ Aktív foglalkoztatáspolitikai eszközként akkor tudja beváltani az általam is említett célokat, ha minden téren képes a piaci igényekhez igazodó, rugalmas és versenyképes szolgáltatást nyújtani a programban résztvevőknek.⁵

A fentiek fényében esett a választásom a közfoglalkoztatási bér körüli anomáliák megvilágítására. Ennek keretei között megvizsgálom a jogviszonyban járó ellentételezés mértékét és a szabályozás mögött meghúzódó célokat. Összehasonlítom a közfoglalkoztatottak és a velük azonos munkát végző, tipikus munkaviszony keretei közt foglalkoztatottak munkabérét. A köztük jelen lévő bérfeszültséget központba állítva megvizsgálom és – saját gondolataim is az olvasó elé tárva – felvázolom az esetleges javaslatokat az anomália feloldására.

2. A közfoglalkoztatás mint atipikus munkaviszony – elméleti alapok

A következőkben az atipikus foglalkoztatási formákat vázlatosan bemutatva besorolom a közfoglalkoztatást ezen, munkavégzésre irányuló jogviszonyok közé, majd rövid jellemzését követően részletesen is rátérek a tanulmány fő kérdéskörére a bérezésre.

A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény a (továbbiakban: Mt.) XV. fejezete alatt találjuk az e törvényben nevesített atipikus foglalkoztatási formák szabályozását. Első érdekesség, hogy maga a jogszabály „A munkaviszony egyes típusaira vonatkozó különös szabályok” cím alatt részletezi e típusokat. Az atipikus elnevezést maga a szakirodalom formálta meg. Ezt a jelzőt a legegyszerűbb módon úgy lehet definiálni, hogy a hatályos munkajogi szabályozás egyetlen egy „tipikus” foglalkoztatási formát ismer, ez pedig a határozatlan időre szóló, teljes munkaidős munkaviszony, amelyhez képest minden más atipikusként értelmez.⁶

A következőkben a Finna és Forgács által kimunkált rendszertant alkalmazva meghatározom az atipikus munkaviszonyok főbb eltéréseit a tipikus munkaviszonyhoz képest és besorolom a közfoglalkoztatást e rendszerezés alapján.

Négyféle értékelési szempontot lehet ezek alapján meghatározni:⁷

térbeli eltérés, mely a munkavégzés helye szerint értékeli az eltérést a tipikus munkaviszonyhoz képest, azaz ha a munkahely változó vagy eltérő, akkor atipikus foglalkoztatási formáról beszélhetünk.

Az időbeli eltérést tekintve tipikus napi 8, illetve heti 40 órás foglalkoztatástól való eltérést kell atipikusnak tekinteni.

A különböző élethelyzetek szerinti differenciált a munkavállaló körülményeiben kell keresni, azaz, ha a munkavállaló példának okáért hátrányos helyzetű a „tipikus” munkaviszonyban foglalkoztatott munkavállalóhoz képest, akkor a foglalkoztatási formát, amiben foglalkoztatják, atipikus munkaviszonynak kell tekinteni.

Végezetül a munkajogi megközelítésnél a legfőbb szempont, hogy jogi értelemben mennyire tér el az általánosnak tekintett gazdasági munkaviszony jellemzőitől, szabályozásától.⁸

Ezen csoportosítást alapul véve megállapítható, hogy a közfoglalkoztatás mind időbeli eltérését tekintve, mind pedig a munkavállalók élethelyzeteit érintő differenciák miatt, illetve a munkajogi értékelését számba véve három csoportban is besorolható mint atipikus foglalkoztatási forma.

⁴ <http://www.ajbh.hu/-/az-ombudsman-a-kozfoglalkoztatasi-rendszerrel-kapcsolatos-egyes-aggalyokrol?inheritRedirect=true> (letöltve: 2019. 05. 04.)

⁵ László Gyula: A foglalkoztatáspolitikai célok és eszközök rendszerezése (I. rész), Munkaügyi Szemle, 2013/III. szám, 23.

⁶ Ferencz Jácint: Atipikus foglalkoztatási formák, Az atipikus munkaviszonyok elmélete és magyarországi gyakorlata, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2015., 15-21.

⁷ Finna Henrietta – Forgács Tamás: A rugalmas munkavégzési formákról, Infotárs 2010/1., 84-85.

⁸ Ferencz Jácint: i.m., Budapest-Pécs, 2015., 22-23.

Az atipikus specialitások átvétele után, azonban érdemesnek tartom megvizsgálni az e foglalkoztatási formák megalkotása mögött rejlő indokokat, célokat. Ezáltal átfogóbb képet kapunk a közfoglalkoztatás atipikus jellegéről. Ahogy Bankó és Ferencz is rámutat, a jogalkotói célkitűzés egy rugalmasabb jogviszony képét vázolja fel a tipikus munkaviszonyhoz képest.⁹ Az újonnan kialakult szituációkhoz, jelenségekhez igazodás képessége mellett az atipikus foglalkoztatási formák további – a közfoglalkoztatást is kardinálisan meghatározó – jellemzői között tartják számon az ingatag, sérülékeny foglalkoztatást vagy a marginális, periférikus munkavégzést. Az itt említett jellemzők csupán példaértékűek, amellyel célom az, hogy rámutassak az atipikus foglalkoztatási formák mennyire változó és összetett rendszerben jelenhetnek meg a hazai joggyakorlatban.¹⁰

Azonban, ha jobban megvizsgáljuk a normákat láthatjuk, hogy a közfoglalkoztatás egyáltalán nem szerepel az Mt. rendelkezései közt, holott a jogintézmény és fent említett specialitások párhuzama megkérdőjelezhetetlen. Magát a jogviszonyt ennek ellenére egy külön jogszabály, a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. CVI. törvény szabályozza, amely megteremtette az egységes közfoglalkoztatás szerkezetét is.

A jogalkotói célkitűzések tehát egy egységes szerkezetű rendszerben képelték el ezen foglalkoztatáspolitikai instrumentumot, amelynek rendelkezései közt felfedezhetjük, hogy az Mt. szabályozása nagyon csekély mennyiségben lelhető fel. Mindezt annak ellenére, hogy a fentiekben meghatározottak szerint a közfoglalkoztatás valóban egy atipikus munkaviszonyként is funkcionál.¹¹

Természetesen vitathatatlan a szociális töltetű motiváció, amely a jogalkotót inspirálta a közfoglalkoztatás külön jogszabályi szintű megjelenítésében.¹² Azonban a jogviszony atipikus jellemzőinek figyelmen kívül hagyása az, amely feszültséget generál és az Mt. garanciális szabályai és a Kftv. speciális rendelkezései közt. Itt a bérfeszültségen túl említendő például a határozott tartam megléte, munkáltató személye, amelyek attribútumaik alapján az atipikus foglalkoztatási formák közt csak még jobban atipikussá teszik a közfoglalkoztatási jogviszonyt.¹³ Ezért van szükség a jogintézmény szabályozásának újragondolására, amely esélyt adhat az általam hangoztatott anomáliák feloldására.

3. Értékteremtő bérezés?

Ahogy a tanulmány elején említettem, a következőkben a közfoglalkoztatási bér körüli anomáliák felvázolása után az Európai Unió „standardeket” követve javaslatot is az olvasó elé tárom. Mindezzel célom a kételyek és a negatív vélemények eloszlatása ezen jogintézmény kapcsán.

A közfoglalkoztatás atipikus munkaviszonyként a foglalkoztatási jogviszonyok egy sajátos formája, illetve aktív foglalkoztatáspolitikai eszköz, amelynek célja az aktív korú munkaképes álláskereső réteg visszavezetése a munkaerőpiacra. Foglalkoztatáspolitikai instrumentumként akkor képes beváltani a hozzá fűzött elvárásokat, ha kellő motivációs erőt biztosít a rendszerbe bekerültek számára.

A tipikus munkaviszonyok tekintetében ez leginkább a bérezésen keresztül valósul meg, azonban jelen atipikus kivétel esetén a juttatások messze elmaradnak a versenyszférában, vagy közszférában foglalkoztatottakétól. Holott, ahogy Zaccaria is rámutat az Egyenlő Bánásmód Hatóság Tanácsadó Tesületének 384/2/2008. számú határozatában éppen azt az elvi jellegű tételt fogalmazza meg, hogy valamennyi munkavégzésre irányuló jogviszony tekintetében alkalmazni kell az egyenlő munkáért egyenlő

⁹ Bankó Zoltán – Ferencz Jácint: Atipikus munkajogviszonyok, Wolters-Kluwer Kft., Budapest, 2015., 14.

¹⁰ Bankó Zoltán: Az atipikus munkajogviszonyok, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2010., 36-57.

¹¹ 2011. évi CVI. törvény.

¹² T/3500 sz. törvényjavaslat.

¹³ Ezen gondolatmenet alatt például a munkáltatói oldalon túlsúlyban lévő állami szervezet értem. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy kizárt a versenyszférában tevékenykedő munkáltatók belépése a közfoglalkoztatási programokban, azonban a gyakorlati és a jogszabályban, indokolásokban leírt elméleti szint közötti szakadék kézzelfogható, amely megmutatkozik a vállalatok közfoglalkoztatottak iránti foglalkoztatási hajlandóságában is. Ez pedig csak tovább árnyalja a reintegrációs képességeit a jogintézménynek. (Ignits Györgyi – Mód Péter: A vállalatok közfoglalkoztatottak iránti fogadókézsége, Munkügyi Szemle 61. évf. (2018) 6. szám, 30-31.)

bér elvét.¹⁴ Továbbá az Egyenlő Bánásmód Hatóság gyakorlatát áttekintve jól látható, hogy az egyenlő munkáért egyenlő bér elv vonatkozásában tágabb megközelítéssel él, így a nem kizárólag munkaviszony „központú” elemzéssel él az elé került ügyek elbírálása során.¹⁵ Végezetül a 2006/54/EK irányelv 2. fejezete értelmében a szociális biztonsági rendszerekben is meg kell tartani az egyenlő bánásmód követelményé.¹⁶

A kutatásomban szerepet kap a 3175/2016. (IX.26.) AB végzés, amely egy vezérfonalat biztosít annak megértése érdekében, hogy miért van ekkora differencia a két jogviszony ellentételezését tekintve.

Jelen ügy vonatkozásában az indítványozó lényegében azt kifogásolta, hogy az azonos munkát végző nem közfoglalkoztatottak kapcsán őt jelentős hátrány éri, ugyanis a közfoglalkoztatási bére nagymértékben elmarad e munkavállalók járandósága tekintetében. Az Alkotmánybíróság felhívására a belügyminiszter szakmai álláspontját is kifejtette a sérelmezett pont kapcsán. A hitelesség fenntartása végett az AB határozat vonatkozó részét szó szerint idézve közlöm.¹⁷

„A közfoglalkoztatás célja – a közfoglalkoztatott számára hasznos tevékenységgel járó kereseti lehetőség biztosítása mellett – a munkatapasztalat megszerzése révén elősegíteni, illetve ösztönözni a közfoglalkoztatott munkaerőpiacra történő visszatérését. Az eltérő bérezés is azt a célt szolgálja, hogy az álláskeresők „ne ragadjanak benn” hosszú távon a közfoglalkoztatásban, legyen számukra motiváció a versenyszférában lévő munkalehetőségek elvállalásához.”¹⁸

Ahogy látjuk maga a miniszter kiemeli a motivációs erő fontosságát, azonban az értelmezésében az alacsonyabb bér adja meg a kellő elszántságot a közfoglalkoztatottnak, hogy a jogviszonyban eltöltött idő után az elsődleges munkaerőpiacra próbáljon visszakerülni.

A másik érdekes szempont melyre a belügyminiszter szakmai álláspontjának előadása közben hivatkozik, hogy az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló 2010. évi LXXXV. törvény alapján lehetőség van arra, hogy a minimálbér 85%-a, illetve a garantált bérminimum 87%-a legyen az alapbér.¹⁹

Ahhoz, hogy teljes rálátást kapjunk a közfoglalkoztatási bér motivációs erejére a jogintézmény szociális jogi oldalát is meg kell vizsgálni. A foglalkoztatáspolitikai eszközök tárházában a közfoglalkoztatást leginkább az aktív eszközök közé tudjuk besorolni, így elsődleges célkitűzése – ahogy a belügyminiszteri álláspont is mutatja²⁰ – az elsődleges munkaerőpiacra történő visszavezetése a programban résztvevő személyeknek.²¹ A jogviszonyban kapott ellentételezést tekintve pozitívumként említendő, hogy az így kapott bér magasabb, mint a passzív, segélyezési típusú ellátások során kapott összeg. Továbbá kiemelendő, hogy amíg munkát végez megtakarítható számára a passzív ellátás díja.²² Így a jogalkotó által megalkotott bérmodell véleményem szerint úgynevezett „win-win” stratégiát követ. A kérdés csupán az, hogy valóban ez lenne a helyzet?

Állami oldalról pozitív statisztika rajzolódik ki. Érdekes azonban a közfoglalkoztatott oldaláról is

¹⁴ Zaccaria Márton Leó: Az egyenlő bánásmód elvének érvényesülése a munkajog területén a magyar joggyakorlatban, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2015., 104.

¹⁵ Zaccaria Márton Leó: Az egyenlő munkáért egyenlő bér elv megjelenése és alkalmazása az Egyenlő Bánásmód Hatóság gyakorlatában, tekintettel az európai bírósági és kúriai joggyakorlatra, Egyenlő Bánásmód Hatóság, 2015., 32-36. https://www.egyenlobanasmod.hu/sites/default/files/kiadvany/zaccaria_marton_leo_palyamunka.pdf (letöltve: 2019. 07. 08.)

¹⁶ 2006/54/EK irányelv.

¹⁷ 3175/2016. (IX.26.) AB végzés.

¹⁸ 3175/2016. (IX.26.) AB végzés.

¹⁹ 3175/2016. (IX.26.) AB végzés.

²⁰ 3175/2016. (IX.26.) AB végzés.

²¹ „A Javaslat célja az aktív korú, munkaképes, azonban a munkaerőpiacról kiszorult munkavállalók foglalkoztatási lehetőségének megteremtése.” (Lásd eredeti forrás: T/3500-as számú törvényjavaslat a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egy törvények módosításáról, <http://www.parlament.hu/irom39/03500/03500.pdf>)

²² Koltai Luca: A közfoglalkoztatást szervezők és a közfoglalkoztatottak értékei, in: Fazekas Károly – Varga Júlia: Munkaerőpiaci tükrök, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2014., 102.

megvizsgálni a jogviszony ezen elemét. Ugyanezen pozitív szempontok szintén felhozhatóak álláskeresői oldalon, mivelhogy a segély összegénél magasabb bérezésben részesülhetnek, illetve nem kell tartani az állam által alkalmazott szankciók fenyegetésétől, a feketén dolgozókkal ellentétben.²³

Véleményem szerint jelen formájában a közfoglalkoztatási jogviszonyban elvégzett munkáért járó bérezés nem válhatja be a hozzá fűzött reményeket. Ugyanis a munkaerőpiacra történő visszajutást az alacsony bérezés önmagában nem fogja elősegíteni. Úgy gondolom, hogy ezáltal egy kényszerhelyzetet teremt²⁴, ami nem szolgál megfelelő perspektívákkal, még akkor sem, ha elsődlegesen olyan alanyok vannak a célkeresztjében, akik munkanélküliként legálisan nem juthatnak magasabb jövedelemhez.

Mielőtt javaslataim részletesebben kifejténém, a fenti elemzés után fontosnak vélem megvizsgálni az Európai Unió által elvárt célokat. A 2017. évi göteborgi szociális csúcson kihirdetett Szociális Jogok Európai Pillére (továbbiakban: Pillér) egyértelműen megfogalmazza azon elvárásokat egy tagállam jogintézményei kapcsán, amelyek egy „szociálisabb” Európa képét vetíthetik előre. Fontosnak vélem mindenekelőtt azt megfogalmazni, hogy a jelen esetben, mint atipikus munkaviszonyként értelmezzük a közfoglalkoztatást, azonban a munkajog és a szociális jog szilárd kapcsolata miatt, nem beszélhetünk tisztán munkajogi szempontokról.

A Pillér hatodik alapelveként fejt ki a bérezéssel kapcsolatos elvárásait. A fenntartások elkerülése végett a hivatalos szöveget idézem az alábbiakban:

„A munkavállalóknak joguk van tisztességes megélhetést nyújtó, méltányos bérezésben részesülni. Megfelelő összegű minimálberről kell gondoskodni annak érdekében, hogy a munkavállalók a keresetükből – az adott országban uralkodó gazdasági és szociális viszonyok közepette – ki tudják elégíteni saját szükségleteiket és családjuk szükségleteit, egyúttal pedig biztosítani kell a munkaerőpiaci részvétel lehetőségét, és ösztönözni kell az álláskeresőket. Meg kell akadályozni, hogy azok, akik dolgoznak, szegénységben éljenek.”²⁵

Ahogy láthatjuk az Európai Unió által megfogalmazott célok közt is a tisztességes bérezés elve szerepel, így további kérdésként merülhet fel, hogy mégis miért van ekkora különbség az azonos munkaköri feladatokat ellátó munkavállalók és a közfoglalkoztatott juttatásai között?

Válaszként akár a fent említett alapelv sorait is megfogalmazhatnánk, nevezetesen az álláskereső ösztönzését. Láthattuk, hogy az említett AB végzés a belügyminiszteri érvelés pontosan ezen központi elem köré épül²⁶, azonban a korábbiakban kifejtettek szerint ez a valósággal ellentétben áll.

Véleményem szerint a választ a Pillér elsőként megfogalmazott alapelve rejtheti, amit a hitelesség kedvéért szintén szó szerinti idézéssel jeleníték meg:

„Mindenkinek joga van minőségi és befogadó oktatáshoz, képzéshez és egész életen át tartó tanuláshoz annak érdekében, hogy megszerezze, szinten tartsa és fejlessze azokat a készségeket, amelyek lehetővé teszik számára, hogy teljes mértékben részt vegyen a társadalom életében, és sikeresen alkalmazkodjon a munkaerőpiaci változásokhoz.”²⁷

Ha az AB végzésben megfogalmazott érvelést annyiban kiegészítjük, hogy az alacsony bérek mellett a közfoglalkoztatási jogviszony keretei közt szakképesítést igazoló dokumentumot is szerezhhetnek, amely további segítséget jelent a munkaerőpiaci reintegrációra, akkor a helyzet nem tűnik annyira differenciáltnak. Meglátásom szerint ugyanis ezt egy „kvázi” természetbeni juttatásnak is lehet tekinteni az anyagi ellentételezés mellett. Illetve ezen nézőpontból megvilágítva a dolgokat a közfoglalkoztatás passzív foglalkoztatáspolitikai oldala is megjelenik a képzések formájában.

²³ Koltai Luca – Kulinyi Márton: A közfoglalkoztatást szervezők értékei, *Esély* 2013/5. szám, 51-53.

²⁴ Koltai Luca – Kulinyi Márton: i.m., *Esély* 2013/5. szám, 51.

²⁵ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_hu#ii-fejezet-mltnyos-munkafelttelek (letöltve: 2019. 03. 09.)

²⁶ 3175/2016. (IX.26.) AB végzés

²⁷ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_hu#ii-fejezet-mltnyos-munkafelttelek (letöltve: 2019. 03. 10.)

Az imént megfogalmazottak választ is adhatnának a címben szereplő értékteremtés kérdésére.²⁸ Azonban a gyakorlati megvalósulása ennél bonyolultabb és még inkább a kritikai nézőpont célkeresztjébe kerülhet. Nevezetesen a háztáji növénytermesztés és a háztáji állattenyésztés képzések azok, amelyekben a közfoglalkoztatott a jogviszonyban részt vehet.²⁹ A közpolitikai érvelés tekintetében ez az önellátásra való ösztönzésként manifesztálódik.³⁰

Úgy gondolom azonban, hogy a mai versenyorientált piacgazdaság keretei közt ezen szakképzések képtelenek beváltani az foglalkoztatáspolitikai eszköz elsődleges célját, nevezetesen a munkaerőpiaci reintegrációt. Ha egy foglalkoztatási forma nem követi a gazdasági igények változását, akkor, hogyan várhatja el a rendszerbe bekerült személyektől, hogy az időtartam lejártával eredményesen kerüljenek vissza a munkaerőpiacra és legyenek produktív elemei annak. Legfőképpen úgy, hogy nem vagy csak hiányosan rendelkeznek azon kvalitásokkal és tudással, amik ezt lehetővé tennék.³¹ Továbbá a bérezésben tapasztaltakkal kiegészítve jogosan kérdőjelezhető meg ezen atipikus munkavégzésre irányuló jogviszony szükségessége.

Véleményem szerint a megoldási javaslatra a Pillér tizennegyedik princípiuma nyújthat vezérfonalat. Pontos javaslatom érdekében a szó szerinti idézést tartom kézenfekvőnek, azaz:

„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy élete során bármikor, amikor nem rendelkezik elegendő anyagi forrással, olyan juttatásokban részesüljön, amelyek garantálják számára a méltósággal élhető élethez szükséges minimumjövedelmet, és ténylegesen hozzáférjen a méltányos életszínvonalat lehetővé tevő árukhoz és szolgáltatásokhoz. Azoknak a kedvezményezetteknek az esetében, akik képesek dolgozni, a minimumjövedelem-juttatásokat össze kell kapcsolni a munkaerőpiacra történő (újbóli) beilleszkedést ösztönző intézkedésekkel.”³²

Ezen alaptételen belül is a legfontosabbnak a juttatások összekapcsolását tartom a beilleszkedést ösztönző intézkedésekkel. Ha a fentiekben említett T/3500-as törvényjavaslatot vesszük, hasonló megfogalmazást találunk, ám láthattuk, hogy a gyakorlati megvalósulása nem áll kompatibilitásba a jogszabályokban megfogalmazottakkal.

Meglátásom szerint a jelenlegi bérezés mellett a statisztikai adatok felhasználásával egy „hiányszakma” központú, oktatási infrastruktúra felállítása lenne a megfelelő megoldás az munkavállalók és a közfoglalkoztatottak közti bérfeszültség kiküszöbölésére.³³ Így marandóbban érvényesülnének az Európai Unió által lefektetett tételek, illetve a versenyképesség, a piaci igényekhez történő alkalmazkodás és ezzel egyen arányban a munkaerőpiaci reintegráció is javulna. Ha nem kifejezetten mezőgazdasági alapú képzésekben lenne lehetőség részvételre, akkor úgy gondolom, hogy a vállalatok sokkal bátrabban alkalmaznának a közfoglalkoztatási programból kikerülteket.³⁴

További megoldásként azonban mindenképp a bérezésben való változtatást gondolom kifizetődőnek. Véleményem szerint, ha a határozott időtartamú jogviszony első felében a jelenleg is hatályos közfoglalkoztatási bérezés, a fentebb említett versenyképes szakmai képzésekkel együtt járna és a

²⁸ „A visszatérés lehetőségének fontos eszköze, hogy a közfoglalkoztatottak a közfoglalkoztatási, továbbá a piaci igényeknek megfelelő alap-, illetve továbbképzésben részesüljenek.” T/3500-as számú törvényjavaslat a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egy törvények módosításáról, <http://www.parlament.hu/irom39/03500/03500.pdf> 26., letöltve: 2019. 03.10.)

²⁹

[Http://kozfoglalkoztatasi.kormany.hu/download/b/43/e0000/K%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A1s%20Magyarorsz%C3%A1gon%202012%E2%80%932013.pdf](http://kozfoglalkoztatasi.kormany.hu/download/b/43/e0000/K%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A1s%20Magyarorsz%C3%A1gon%202012%E2%80%932013.pdf) (letöltve: 2019. 03. 10., 6-7.)

³⁰ [Http://kozfoglalkoztatasi.kormany.hu/a-kozfoglalkoztatashoz-kapcsolodo-kepzesi-programokrol](http://kozfoglalkoztatasi.kormany.hu/a-kozfoglalkoztatashoz-kapcsolodo-kepzesi-programokrol)(letöltve: 2019. 03. 10.)

³¹ László Gyula: im. (I. rész), Munkaügyi Szemle, 2013/III. szám, 23.

³² https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_hu#iii-fejezet-szocilis-vdelem-s-trsadalmi-befogads (letöltve: 2019. 03. 10.)

³³ Mártonfi György: Hiányszakmák, Educatio, 2011/3. szám, 374-386.

³⁴ Ignits Györgyi – Mód Péter: A vállalatok közfoglalkoztatottak iránti fogadókészsége, Munkaügyi Szemle 61. évf. (2018) 6. szám, 30-31.

közfoglalkoztatott vállalja az oktatásban való részvételt, akkor a jogviszony második felében egy úgynevezett bérközelítés alkalmazásával a minimálbér irányába, a változtatás megfelelő ugródeszkát biztosítana a program sikeresebb végrehajtása érdekében. A Pillérben megfogalmazott minimálbér elvéhez is közelebb kerülne a megoldás, ugyanis így a méltányos életszínvonal elérhetőbbé válna az ezen atipikus foglalkoztatási forma közt munkát végzők számára, mind a jogviszony ideje alatt, mind a jogviszony megszűnése után. Természetesen a visszaélések elkerülése érdekében mindenképp bizonyos kompromisszumokkal, feltételek elérésével lehet csak alkalmazni ezen problémamegoldó formát.

Való igaz, hogy nem beszélhetünk tipikus munkaviszonyról, azonban atipikus foglalkoztatási jogviszonyként történő említése miatt mindenképp aggályos az ellentételezés ilyen mértékű diszkriminálása. Mindent összevetve ugyanis a Mt. alapelvei közt is szereplő egyenlő bánásmód követelményébe ütközhet egy ilyen mértékű differenciál.³⁵ Ugyanis jelen eset tekintetében azt kell alapul venni, hogy az azonos munkaköri feladatokat ellátott munkavállalók munkaszerződés keretei közt végzik ugyanazt a tevékenységet, amit a közfoglalkoztatottak közfoglalkoztatási szerződés alatt, a munkabérenél jelentősen alacsonyabb közfoglalkoztatási bérért.³⁶

4. Konklúzió

Összegzésképpen tehát elmondható, hogy maga a közfoglalkoztatási bér nemcsak szociális jogi szempontból lehet aggályos, hanem munkajogi szempontból is több ponton kifogásolható. Elsőként az említett AB végzés által vizsgált ügy alapján következtetésként levonható, hogy az egyenlő munkáért egyenlő bér elve tekintetében merülhetnek fel kérdések. Leginkább abban az esetben, amikor azonos szakképesítést igénylő, vagy nem igénylő munkafeladatok ellátása egyik csoport részéről közfoglalkoztatási jogviszony, másik csoport részéről munkaviszony keretei közt történik.

Továbbá fontos kiemelni, hogy a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Kormányrendelet nagyobb összegű közfoglalkoztatási bért állapít meg a szakképesítést és legalább középfokú iskolai végzettséget igénylő munkakör betöltése esetén.³⁷ Ebből következik, hogy aki OKJ-s szakképesítéssel rendelkezik, vagy bármilyen szakképzettséget igazoló dokumentuma van, de nincs középfokú végzettsége az nem jogosult az így megállapított magasabb összegű ellentételezésre.³⁸ Itt a munkajogi hatású bérfeszültség mellett további szociális jogi aggályként felmerül az általam is kiemelt ösztönző, motivációs ereje a közfoglalkoztatásnak, amely az ilyen mértékű megkülönböztetés miatt ismét megkérdőjelezhetővé válik.

A közfoglalkoztatási bér mellett meglévő másik „kvázi” ellentételezési forma, ahogy láthattuk, a szakképesítés. Azonban a jelenlegi formájában képtelen a piaci igényekhez alkalmazkodva érdemben elősegíteni a programból kikerültek visszavezetését a munkaerőpiacra. Továbbá az uniós „standardeknek” is csak jogszabályi szinten megfelelő magyar szabályozás a gyakorlatban nem váltja be a kívánt reményeket. Így azon véleményem vagyok, hogy az értékteremtés hangzatos elnevezése ellenére, nem lehet hosszabb távon sikeresen fenntartani e jogintézményt. Statisztikai szempontból kitűnően mutat a teljes foglalkoztatottság, azonban a cél továbbra is, hogy a mennyiségi munkanélküliség-csökkenés mellett a minőségi szinten is pozitív változás történjen.

Ezáltal egyetértek Gyulavári azon véleményével, hogy az atipikus munkaviszonyok célja a gazdasági versenyképesség fenntartása, a fogyasztói igényekre való legeredményesebb reagálás. Úgy gondolom, hogy atipikus jellege miatt az értékteremtő közfoglalkoztatás is e kategóriát kell, hogy megcélozza.³⁹ Ha pedig erre állami szinten nincs lehetőség, illetve képesség, akkor mindenképp szupranacionális szinten kell az

³⁵ 2012. évi I. törvény.

³⁶

<http://kozfoglalkoztatasi.kormany.hu/download/e/58/52000/KF%20B%C3%A9rek%20%C3%A9s%20juttat%C3%A1sok%20v%C3%A1ltoz%C3%A1sa%202011-2019.pdf> (letöltve: 2019. 03. 10.).

³⁷ 170/2011. (VIII. 24.) Kormányrendelet.

³⁸ Ferencz Jácint: i.m. Budapest-Pécs, 2015.,148.

³⁹ Gyulavári Tamás: A szürke állomány, Gazdaságilag függő munkavégzés a munkaviszony és az önfoglalkoztatás határán, Pázmány Press, Budapest, 2014., 180-181.

ellentmondásokra megoldást találni, azokból legalábbis inspirációt meríteni.

Így véleményem szerint a valamennyi uniós tagállam által 2017-ben elfogadott Szociális Jogok Európai Pillére kell, hogy legyen a kiindulópontja az elkövetkezendő reformfolyamatoknak a szociális ellátórendszer és így a közfoglalkoztatás tekintetében. Való igaz, hogy önmagában nem bír kötelező erővel és a foglalkoztatáspolitikai területén az Európai Unió, ugyanis az EUMSZ 5. cikke értelmében csak iránymutatásokat fogadhat el a tagállami foglalkoztatás- és szociálpolitikák összehangolása céljából.⁴⁰ Azonban a Pillér preambulumban foglaltakra tekintettel – azaz az EUSz és az EUMSZ vonatkozó kapcsolódási pontjait felhasználva⁴¹ – és az EU Alapjogi Charta alapjogi (emberi jogi) rendelkezéseit szem előtt tartva az esetleges másodlagos jogalkotás egyik jövőbeni útvonulát jelöli ki.⁴²

A közfoglalkoztatás konkrétumaira levetítve ez történhetne az általam „passzív” oldalnak nevezett, természetbeni ellentételezési oldal erősítésével. Nevezetesen egy hiányszakma központú infrastruktúra felállításával, amelynek célja a versenyképes, munkaerőpiaci igényekhez mindenkor igazodni tudó szakképesítési rendszer bevezetése és megszilárdítása.

Egy másik lehetséges reform irányvonal lehet a bérezési rendszer tekintetében az ombudsmani és társadalmi elvárásokra való, minél teljesebb és eredményesebb reflektálás. Ami történhet a garanciális munkajogi szabályok szélesebb körben történő alkalmazásával. E körben erősíteni a közfoglalkoztatás atipikus jellegét, amellyel a rugalmasabb és a piaci igényekhez igazodó munkavégzési forma körvonalai rajzolódhatnak ki a munkaerőpiacon.

Ezen javaslataim kiindulópontja elsősorban a Pillérben lefektetett alapvető rendszer figyelembe vétele a tagállami foglalkoztatáspolitikai kialakítása során. Úgy gondolom, hogy például az „Oktatás, képzés és az egész életen át tanulás” princípiumában található olyan fordulatok, mint a jog a minőségi képzéshez, annak érdekében, hogy megszerezze, vagy éppen megtartsa, fejlessze a már meglévő készségeit és ezáltal sikeresen alkalmazkodjon a munkaerőpiaci változásokhoz. Másik példaértékű tétel „A foglalkoztatás aktív támogatása” alatt megfogalmazott személyre szabott segítség az álláskereséshez, amely az általam korábban felvázolt infrastruktúra szükségességét támasztja alá.⁴³

Ugyanis, egy olyan komplex és univerzális dokumentum került Göteborgban megalkotásra, amelynek princípiumai meglátásom szerint, minden tagállam szociális és munkajogi rendszerének vezérfonalaiként kell, hogy szolgáljanak, annak érdekében, hogy egy szorosabb, hatékonyabb alapokon álló európai, illetve tagállami foglalkoztatási és szociális ellátórendszer, azaz valódi szociális biztonság jöjjön létre.⁴⁴

Irodalomjegyzék

Csoba Judit: „Segély helyett munka” A közfoglalkoztatás formái és sajátosságai., Szociológiai Szemle, 2010.

Imola Cseh Papp – Erika Varga – Loreta Schwarczová – László Hajós: Public work in an international and hungarian context, in. International scientific journal, Central European Journal of Labour Law and Personnel Management, Vol. 1, No. 1, 2018. December, 9-12.

Ferencz Jácint: Atipikus foglalkoztatási formák, Az atipikus munkaviszonyok elmélete és magyarországi gyakorlata, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2015., 15-21.

Finna Henrietta – Forgács Tamás: A rugalmas munkavégzési formákról, Infotárs 2010/1., 84-85.

Bankó Zoltán – Ferencz Jácint: Atipikus munkajogviszonyok, Wolters-Kluwer Kft., Budapest, 2015., 14.

⁴⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (letöltve: 2019. 05. 04.).

⁴¹ European Pillar of Social Rights, Preamble.

⁴² http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/chartesocialedepliant-/chartesocialedepliant-hu.pdf (letöltve: 2019. 05. 04.).

⁴³ European Pillar of Social Rights.

⁴⁴ Hungler Sára: Nemzeti érdekek és szociális integráció az Európai Unióban – az európai jogok szociális pillérének kísérlete az integrációra, Állam- és Jogtudomány, LIX. évfolyam, 2018/2. szám, 36.

- Bankó Zoltán: Az atipikus munkajogviszonyok, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2010., 36-57.
- Zaccaria Márton Leó: Az egyenlő bánásmód elvének érvényesülése a munkajog területén a magyar joggyakorlatban, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2015., 104.
- Koltai Luca: A közfoglalkoztatást szervezők és a közfoglalkoztatottak értékei, in. Fazekas Károly – Varga Júlia: Munkaerőpiaci tükör, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2014., 102.
- Koltai Luca – Kulinyi Márton: A közfoglalkoztatást szervezők értékei, Esély 2013/5. szám, 51-53.
- László Gyula: A foglalkoztatáspolitikai célok és eszközök rendszerezése (I. rész), Munkaügyi Szemle, 2013/III. szám, 23.
- Mártonfi György: Hiányszakmák, Educatio, 2011/3. szám, 374-386.
- Ignits Györgyi – Mód Péter: A vállalatok közfoglalkoztatottak iránti fogadókészsége, Munkaügyi Szemle 61. évf. (2018) 6. szám, 30-31.
- Gyulavári Tamás: A szürke állomány, Gazdaságilag függő munkavégzés a munkaviszony és az önfoglalkoztatás határán, Pázmány Press, Budapest, 2014., 180-181.
- Hungler Sára: Nemzeti érdekek és szociális integráció az Európai Unióban – az európai jogok szociális pillérének kísérlete az integrációra, Állam- és Jogtudomány, LIX. évfolyam, 2018/2. szám, 36.

2011. évi CVI. törvény

3175/2016. (IX.26.) AB végzés

T/3500-as számú törvényjavaslat a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egy törvények módosításáról

2012. évi I. törvény

170/2011. (VIII. 24.) Kormányrendelet

European Pillar of Social Rights

2006/54/EK irányelv

<http://www.parlament.hu/irom39/03500/03500.pdf> (letöltve: 2019. 05. 04.)

<http://www.ajbh.hu/-/az-ombudsman-a-kozfoglalkoztatasi-rendszerrel-kapcsolatos-egy-es-aggalykrol?inheritRedirect=true> (letöltve: 2019. 05. 04.)

https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_hu#ii-fejezet-mltnyos-munkafelttelek (letöltve: 2019. 03. 10.)

<http://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/download/b/43/e0000/K%C3%B6zfooglalkoztat%C3%A1s%20Magyarors%C3%A1gon%202012%E2%80%932013.pdf> (letöltve: 2019. 03. 10.)

<http://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/a-kozfoglalkoztatashoz-kapcsolodo-kepzesi-programokrol> (letöltve: 2019. 03. 10.)

<http://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/download/e/58/52000/KF%20B%C3%A9rek%20%C3%A9s%20uttat%C3%A1sok%20v%C3%A1ltoz%C3%A1sa%202011-2019.pdf> (letöltve: 2019. 03. 10.)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (letöltve: 2019. 05. 04.)

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/chartesocialepliant/chartesocialepliant-hu.pdf (letöltve: 2019. 05. 04.)

Debreceni Jogi Műhely 2019. (XVI.) 1-2.
Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Jogi Tanszék, Debrecen
(University of Debrecen, Faculty of Law, Department of Civil Law, Debrecen)
DOI 10.24169/DJM/2019/1-2/6

Zaccaria Márton Leó: Az egyenlő munkáért egyenlő bér elv megjelenése és alkalmazása az Egyenlő Bántásmód Hatóság gyakorlatában, tekintettel az európai bírósági és kúriai joggyakorlatra, Egyenlő Bántásmód Hatóság, 2015., 32-36.
https://www.egyenlobanasmod.hu/sites/default/files/kiadvany/zaccaria_marton_leo_palyamunka.pdf
(letöltve: 2019. 07. 08.)