

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1895/2015. számú ügyben**

Előadók: dr. Zemplényi Adrienne  
dr. Rajzinger Ágnes

**Az eljárás megindítása**

2015 tavaszán Jász-Nagykun-Szolnok megye intézményi rendszerének alapjogi szempontú feltérképezését célzó átfogó vizsgálatot indítottam. A vizsgálat sorozat keretében áttekintettem a megyei munkaügyi szervezetrendszer működését, valamint – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1) d) pontja alapján<sup>1</sup> – helyszíni vizsgálatot is folytattam. A 2015. április 21-én tartott helyszíni vizsgálatomat közvetlenül megelőzően, 2015. április 1-jétől a korábban önállóan szakigazgatási szervként működő munkaügyi központot integrálták a megyei kormányhivatalba, amely a továbbiakban a kormányhivatal foglalkoztatási főosztályaként működik. A helyszíni vizsgálat során munkatársaim ellenőrzést végeztek a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Foglalkoztatási Főosztályán<sup>2</sup>, valamint a „Munkalehetőség a Jövőért” Szolnok Nonprofit Kft. székhelyén. Emellett – a foglalkoztatási főosztály javaslata alapján – azokra a településekre, helyszínekre is ellátogattam, ahol minta értékű közfoglalkoztatási programok zajlanak. A látogatások fókuszában a közfoglalkoztatás továbbfejlesztése, a Start mintaprogramon alapuló szociális szövetkezet működésének áttekintése állt, amelyet eddig a korábbi ombudsmani vizsgálatok nem érintettek. A megyében megvalósuló közfoglalkoztatási programok közül Jánoshidán munkatársaim megtekintették az önkormányzat által üzemeltetett malmot, Tiszaigaron pedig – az újonnan megalakult – szociális szövetkezet által működtetett mézüzemet.

**Az érintett alkotmányos jogok és követelmények**

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- a munkához való jog [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.” ]
- biztonságos munkafeltételekhez való jog [Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdés: „Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.”]

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a Munka Törvénykönyvről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.);
- a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Kftv.);
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.);
- a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Flt.);

<sup>1</sup> Ajbt.) 21. § (1) d) Az alapvető jogok biztosa vizsgálata során helyszíni ellenőrzést folytathat.

<sup>2</sup> Tekintettel arra, hogy a helyszíni vizsgálat konkrétan a (korábbi) munkaügyi központ feladatkörébe tartozó tevékenységeket érintette, a főosztály pedig – többek között – magában foglalja az alapkezelő valamint a munkavédelmi és munkaügyi ellenőrzési osztályt is, ezért a jelentésben a továbbiakban a *munkaügyi központ* kifejezést használom.

- a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény (a továbbiakban: Szövtv.);
- a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet;
- a közfoglalkoztatási bér és közfoglalkoztatási garantált bérről szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet)
- a munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet
- a munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítésről szóló 39/2010. (II. 26.) Korm. rendelet

## **A helyszíni vizsgálat tapasztalatai**

### *1. Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Foglalkoztatási Főosztálya*

A helyszíni vizsgálat során a foglalkoztatási főosztály főosztályvezetője átfogó tájékoztatást nyújtott a megye munkaerő-piaci helyzetéről, az álláskeresők mielőbbi munkába állását segítő programokról. Tájékoztatása szerint a megye az észak-alföldi régió legkisebb megyéje, mindössze 22 város és 56 község alkotja. Lakónépessége 2014. január 1-jén 383.459 fő volt, közülük – 2015. március végén – 24.243 fő álláskeresőt tartottak nyilván a munkaügyi szervezetnél. Számuk az előző év márciusához képest 4,0%-kal (940 fővel), februárhoz képest pedig 4,6%-kal nőtt. Az álláskeresők 56,5%-a – 13.701 fő – szakképzetlen volt, akik közül 11.530-an legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkeztek, míg 2171 fő gimnáziumi érettségivel keresett állást. A szakképzett álláskeresők száma 10.542 fő volt, míg felsőfokú végzettség birtokában 719-en kerestek állást. Az állástalanok 21,5%-a egy évnél hosszabb ideje szerepelt a nyilvántartásban. Az álláskeresők 49,5%-a, 12.011 fő részesült valamilyen ellátásban, legtöbben (8.405 fő) foglalkoztatást helyettesítő támogatásban, emellett 2667 fő kapott járadék típusú, 831 fő segély típusú ellátást, míg rendszeres szociális segélyben 108 álláskereső részesült.

A megyei munkaügyi szervezet fő céljának tekinti a munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetben lévő álláskeresők, illetve a közfoglalkoztatási programokban résztvevők foglalkoztathatóságát javító, az elsődleges munkaerő-piacon történő elhelyezkedés esélyét növelő humánszolgáltatások biztosítását. Ennek érdekében a munkaügyi központban Foglalkozási Információs Tanácsadó (FIT) működik, a kirendeltségeken pedig egyénre szabott módon biztosítják a különböző szolgáltatásokat, így például az információnyújtást, álláskeresési-és munkatanácsadást, pályatanácsadást. A jelenlegi programok közül a vezetőnő kiemelte, hogy az Újvárosi Fejlesztési Irodával közösen minden hónapban kihelyezett foglalkoztatási tanácsadást tartanak a településrészen lakó, elsősorban hátrányos helyzetű álláskeresők részére. A tanácsadások alkalmával – ahol jellemzően alacsony iskolai végzettségű megfelelő munkatapasztalattal nem rendelkező nők vesznek részt – az ügyfeleket tájékoztatják az aktuális képzési és állásajánlatokról. Az elhelyezkedések előmozdítását célozza a „Teljes Életért” Nonprofit Közhasznú Kft. tevékenysége, mely társaság a foglalkoztatásra és rehabilitációra vonatkozó hatályos jogszabályok alapján megváltozott munkaképességű személyeket foglalkoztat. A munkaügyi központtal kötött megállapodás keretében a munkaügyi központ biztosítja a megváltozott munkaképességű álláskeresők részére a szolgáltatásainak igénybevételét. Mindemellett a munkaügyi központ folyamatosan tájékoztatja a munkáltatókat a támogatási lehetőségekről.

A TÁMOP 3.3.10.A-12 pályázati program célja a hátrányos helyzetű tanulók középfokú iskolai tanulmányainak elősegítése, lemorzsolódásának megakadályozása, felsőoktatási képzésbe való bejutásának elősegítése. A Szolnoki Műszaki Szakközép- és Szakiskola Pálfy-Vízügyi Tagintézményével kötött megállapodás keretében a programba bevont 36 tanulónak a munkaügyi központ lehetőséget biztosít, hogy a Foglalkozási Információs Tanácsadóban egyéni és csoportos pályaválasztási, álláskeresési tanácsadáson vegyen részt.

### *1.1. A megyében megvalósuló közfoglalkoztatási programok*

A megyében megvalósuló közfoglalkoztatási programokkal összefüggésben a munkaügyi központ vezetője arról tájékoztatót, hogy 2014-ben összesen 12.247 főt vontak be a közfoglalkoztatásba, akik közül 5105 fő a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatásban, 2155 fő az országos közfoglalkoztatási programban, 4987 fő pedig valamilyen járási Startmunka mintaprogramban vett részt.<sup>3</sup>

A 2015-ös évre vonatkozóan a Belügyminisztérium – a vizsgálat időpontjáig – 10.977 fő átlaglétszám foglalkoztatására összesen 11,2 milliárd Ft támogatást biztosított.

Az országos közfoglalkoztatási program 2015. március 1-jétől indult, melyben 12 közfoglalkoztató átlagosan 2402 főt foglalkoztat, 2016. február 29-ig. Az országos közfoglalkoztatók között szerepelnek magán erdőgazdálkodók, állami erdőgazdaság, vízügyi igazgatóság, rendőrség, honvédség és katasztrófavédelem. A vízgazdálkodási társulatok is részt vehetnek az országos közfoglalkoztatási programban, ők egyelőre 2015. május 31-ig részesülnek támogatásban. A programra biztosított forrás 3.304.018.469 Ft.

A Kistérségi Startmunka mintaprogram I. üteme 2015. március elején kezdődött, melyben 9 járás 59 településén átlagosan 4.159 főt foglalkoztatnak. A megítélt támogatás összege 5.090.127.999 Ft. A főbb tevékenységi területek: mezőgazdasági projektek, helyi sajátosságokra épülő, mezőgazdasági földutak rendbetétele, belvízelvezetés, illegális hulladéklerakó helyek felszámolása, közúthálózat javítása program. A II. ütem 2015. március közepén kezdődhetett, melyben további 14 program indult, 11 település bevonásával. A tervezett foglalkoztatott létszám átlagosan 561 fő, a megállapított támogatás 724.598.287 Ft. A III. ütem 2015. április 1-jétől valósulhat meg, mely során Kunhegyes település átlagosan 79 fő foglalkoztatásával, melyre 93.257.817 Ft támogatást biztosított a Belügyminisztérium. Így összességében ebben az évben átlagosan 4799 fő foglalkoztatása valósul meg 66 településen a kistérségi startmunka mintaprogram keretein belül. (Az összes forrás 5.907.984.103 Ft).

A Hagyományos közfoglalkoztatásra eddig az I. ütemben 2945 fő foglalkoztatására biztosított a Belügyminisztérium forrást, melynek összege 1.769.677.731 Ft. A II. ütemben újabb 463 fő bevonásra nyílt lehetőség, melyhez 250.000.000 Ft forrás áll rendelkezésre. A támogatást 2015. március 1. és 2015. augusztus 31. közötti foglalkoztatásra lehet felhasználni. (Összesen 3408 fő foglalkoztatására 2.019.677.731 Ft áll rendelkezésre.) Várhatóan július hónaptól további létszám közfoglalkoztatására nyílik lehetőség, majd szeptembertől újabb bevonások várhatóak.) A munkaügyi központ vezetőjének tájékoztatása szerint az idei évben az ütemezett foglalkoztatással várhatóan magasabb létszámot vonnak be a közfoglalkoztatásba, hiszen országosan a rendelkezésre álló forrás és a tervezett bevonandó létszám is magasabb az előző évhez képest. Az előző évi programok jellemzően 2015. február 28-án zárultak, az ekkor kilépő létszám a megyében (az országos közfoglalkoztatási program nélkül) 7210 fő volt. A 2015. márciusban induló programok bevonandó létszáma 7665 fő, vagyis a kilépő létszám további foglalkoztatása biztosított volt.

Ebben az évben ugyanakkor változtak a kistérségi Startmunka mintaprogram és a hagyományos hosszabb idejű közfoglalkoztatás feltételei. A kistérségi Startmunka mintaprogramban csak azokat a tevékenységeket lehetett tervezni, amelyek új projektként jelennek meg egy-egy településen, vagy jelentős kapacitás-bővítést terveztek az előző évhez képest. A jogszabályok változása is befolyásolta a települések pályázati lehetőségeit. A kistérségi startmunka mintaprogramok előző évi folytatása több esetben a hagyományos hosszabb idejű közfoglalkoztatás keretében valósul meg a fenti okok miatt. A munkaügyi központ vezetője elmondta, hogy – tapasztalatai szerint – a kirendeltségeken megjelenő álláskereső többnyire alulmotiváltak, alulképzettek, nem felelnek meg a piaci körülményeknek. A képzett, diplomás álláskereső jellemzően nem a kirendeltség, hanem a piaci munkaerő-közvetítő cégek szolgáltatásait veszik igénybe az álláskeresőkhöz.

<sup>3</sup> Forrás: <http://kozfoglalkoztatatas.bm.hu/>Jász-Nagykun-Szolnok megye

A munkáltatóknak ráadásul sok esetben a meglévő képzettségen felül a saját profiljukhoz igazodó, speciális tudásra van szükségük, amelyet saját maguk – betanítással, speciális képzések indításával – biztosítják a munkavállalóik számára. Ezt a szakmai tudást, az ilyen jellegű képzéseket a munkaügyi kirendeltségek nem tudják biztosítani. Ezzel szemben a közfoglalkoztatási programokban jellemzően „családias” a környezet, nincs magas piaci követelmény, elvárás. Ennek ellenére a közfoglalkoztatottak sok esetben – a munkabéren felül – a program keretében megtermelt terményeket is megkapják. A munkaügyi központ vezetőjének tapasztalatai szerint a közfoglalkoztatottak nem érdekeltek abban, hogy valóban kilépjenek az elsődleges munkaerőpiacra, munkaszocializációjuk nem fejlődik a programok alacsony elvárási követelményei miatt, a beszűkült munkalehetőségek és a már megismert, „kényelmes” közfoglalkoztatási programok csupán a következő programba történő bejutásra ösztönzik őket, ezáltal mintegy „közfoglalkoztatás-függővé” válnak. Épp ezért a munkaszocializáció előmozdítása, a teherbírás növelése, a motiváció megerősítése és fenntartása kiemelt jelentőségű a közfoglalkoztatottak esetében.

Álláspontja szerint a közfoglalkoztatást nem kampányszerűen, hanem előre megtervezetten kellene kezelni. Lehetővé kellene tenni, hogy a közfoglalkoztatók pályáztatási eljárás keretében – megfelelő határidő biztosításával – pályázhassanak az általuk kiválasztott programra, majd magát a programot teljes egészében a közigazgatási eljárás keretében kellene lebonyolítani.

## 2. „Munkalehetőség a Jövőért” Szolnok Nonprofit Kft.

A „Munkalehetőség a Jövőért” Nonprofit Kft.-t 16 éve, 1999-ben a Szolnok Megyei Jogú Város Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) alapította azzal a céllal, hogy csökkentse a munkanélküliek számát. Az ügyvezető tájékoztatása szerint a városüzemeltetési feladatok több mint 50%-át a társaságuk végzi. 160 főt foglalkoztatnak, ebből 140 fő közfoglalkoztatott és 20 fő „önerős” munkavállaló (pl: bérszámfejtő, növényházi telepvezető). A 20 fő teljes állású munkavállaló nagy része korábban álláskereső volt, vagy a korábbi közfoglalkoztatási programokban dolgoztak, ezt követően nyertek felvételt a nonprofit társasághoz. A foglalkoztatottak 80%-a roma származású.

Az ügyvezető ismertette, hogy 16 éves működési tapasztalataik azt mutatják, hogy *a hosszabb ideje álláskereső személyek, illetve a szakképzetlen, alulmotivált munkakeresők számára nehezebb a kikerülés a közfoglalkoztatotti létből.* Mindez azt jelenti, hogy rövidebb idő után, általában nyári idénymunkák végzését követően ismételten felvételüket kérik a közfoglalkoztatási programokba. Álláspontja szerint *nagy hangsúlyt kell helyezni a motiváció kialakítására, a képzésre, fejlesztésre, hiszen ezáltal teremthető meg annak feltétele, hogy valaki tartósan el tudjon helyezkedni az elsődleges munkaerő piacon.* A társaságnál megforduló közfoglalkoztatottak körülbelül 30%-a nem motivált a kilépésre, megelégednek a közfoglalkoztatási program nyújtotta bérezéssel és lehetőséggel.

1999-2000 között a Kft. működését meghatározó, első nagy feladat az *árvízi védekezés* megszervezése, megvalósítása volt, amelynek ellátására először 20 főre, majd 30, 50 főre pályáztak. Az árvízvédelmi munkálatokat követően a Nonprofit Kft. számára az Önkormányzat *közterület gondozó* feladatokat tűzött ki, amelynek megvalósításához európai uniós forrásból parkgondozói képzésre és a szállítási feladatok ellátására autó vásárlására pályáztak. Az önkormányzat rendelkezésükre bocsátott egy telephelyet, amelynek felújítását is maga a társaság végezte. A Kft. feladatellátásában támaszkodik a munkavállalók eredeti képzettségére, így 140 darab utcai hulladékgyűjtő edényt is készítettek, a lakatos, hegesztő munkatársak szakértelmét felhasználva. Használt gumiabroncsokat is gyűjtöttek, amelyeket szintén a közterület rendjének megtartásához használtak fel. Mindennek megfelelően az egyre bővülő feladatokat kreatívan, a már meglévő ismereteikre, szakembereikre építve végezték, így a parkgondozási feladat adta annak ötletét, hogy a kiültetett virágokat maguk termeljék.

Ezáltal jelentős költségeket takaríthattak meg, emellett tovább szélesíthették az ellátott feladatok körét. Uniós pályázat által finanszírozták a *növényház megépítését*, ahol automatikus szellőztető és fűtési rendszerrel, korszerű berendezéssel rendelkező, két hajós fóliaházban, a kezdetekben 6500, jelenleg már 40.000 *virágpalántát gondoznak*. A város intézményeit is a Nonprofit Kft. fóliaházában nevelt növényekkel díszítik. A jelenlegi, nagymennyiségű virágtermesztés már lehetővé teszi, hogy a piacon értékesítsék a növényeket, emellett a tiszaligeti strandot is saját virágaikkal díszítik. Télen a növényházban történik a csíráztatás, illetve ott tárolják a leandereket, tujákat, a közfoglalkoztatottak gondozzák a növényeket, végzik a takarítási feladatokat. A növénytermesztés mellett *térköveket* is gyártanak, amelyek a tavalyi évben befejezett felújítási munkák eredményeként a Tisza parti sétányt díszítik, egyben a védfalakat is a maguk gyártotta térkövekkel erősítették meg. A térköveket lakossági megrendelésre is gyártottak. A közfoglalkoztatottak foglalkoztatásán túl a *nyári diákmunka szervezését* is a Kft. végzi.

A Nonprofit Kft. az elvégzett feladatokról, elért eredményeiről, teljesítményükről, egyre bővülő szolgáltatásairól minden évben *beszámolót* készít az Önkormányzat közgyűlése számára. Az ügyvezető tájékoztatása szerint a vitarendezések, illetve a megfelelő motiváció fenntartása az a két terület, amelyhez valóban hozzáértő, jó emberismerettel és kommunikációs készségekkel bíró munkavezető személyek szükségesek. Tapasztalataik szerint nagyobb felelősség van a munkavezetők vállán, amely túlmutat a feladatok megfelelő megszervezésén, végrehajtásán. A jogszabály lehetőséget biztosít arra, hogy magasabb bérezést biztosítsanak a munkavezetők számára (10-12 fő), akik feladataik ellátásához szolgálati kerékpárt is kapnak. Az új munkavezetők egy hétig a régi vezetővel szervezik és felügyelik a munkavégzést, ezt követően kaphatnak saját csoportot.

A Nonprofit Kft. által kialakított ellenőrzési mechanizmus háromszintű; elsődlegesen a munkavezető, majd ezt követően a műszaki vezető ellenőrzi az elvégzett munkát, végül az ügyvezető igazgató. A panasztételi lehetőség szintén ezt a három lépcsős szintet követi, de elmondható, hogy a munkavállalókat jól ismerik, a közfoglalkoztatottak bizalommal fordulnak mind a csoportvezetőikhez, mind a társaság más dolgozójához panaszaikkal.

A munkavédelmi oktatást megbízási szerződés alapján a műszaki vezető végzi, minden felvétel előtt – a jogszabályi kötelezettségeknek megfelelően – részt vesznek a közfoglalkoztatottak munkavédelmi oktatáson. Emellett az adott munkához szükséges és a munkavédelmi szabályzatban előírt munkavédelmi felszereléseket maradéktalanul biztosítják a foglalkoztatottaik számára.

Az ügyvezető a közfoglalkoztatási programokkal kapcsolatosan javaslatként fogalmazta meg a *megelőző tájékoztatás* szükségességét, fontos, hogy minél hamarabb tudják tájékoztatni a nehéz anyagi helyzetben lévő munkavállalóikat, hogy mikor indul a következő program. Az ügyvezető kiemelt jelentőségűnek tekinti továbbá a programok időtartamának kiszélesítését a hatékonyabb tervezhetőség érdekében. Véleménye szerint a motiváció fenntartásához is hozzájárulna, ha a foglalkoztatott tudná, hogy tervezhet egy-másfél évre előre. Az ügyvezető álláspontja szerint a különböző közfoglalkoztatási programokon belül időszakosra vált, célszerű lehet az elosztási rendszer ismételt átvizsgálása annak érdekében, hogy a valóban értékteremtő munkát ellátó programokhoz nagyobb anyagi forrás átcsoportosítására legyen lehetőség. Az ügyvezető a közfoglalkoztatottak utaztatási költségének megteremtését, a jelenlegi szabályozás átgondolását is indokoltnak tartja, annak érdekében, hogy a nagyobb, egyértelműen értékteremtő programokhoz az álláskeresőknek lehetőségük legyen nagyobb számban csatlakozni, akár távolabbi településekről is.

### 3. Jánoshida

A helyszíni vizsgálat során Jánoshidán, a 2570 fős járszági településen a polgármester, Eszes Béla fogadta munkatársaimat. Tájékoztatása szerint a településen kb. 1500 fő aktív korú, 600 fő nyugdíjas és 400 gyermek él.

Az aktív korúak közül – 2014-ben – összesen 80 fő, jelenleg 73 fő dolgozik közfoglalkoztatottként. Az előző évben elsősorban parkgondozó, építőipari betanított munkás, kazánfűtő munkakörben foglalkoztatták a közfoglalkoztatottakat, idén az önkormányzat 15 főt foglalkoztat a fafeldolgozó üzemében is.

A polgármester tájékoztatása szerint Jánoshida Önkormányzata – a Startmunka-mintaprogram keretében – 2013 szeptemberében kezdte el azt a komplex értékteremtő közfoglalkoztatást, amely ráépült az előző évek önkormányzati beruházásaira és ezáltal egy jól működő, egymásra épülő rendszert alakítottak ki.

*Az értékteremtés „csúcs-üzeme” a malom üzem, amelyet egy régi önkormányzati tulajdonú, eredetileg varroda épületében alakítottak ki, részben új, de döntő többségében használt malomipari gépek beépítésével. Az üzemben 6 fő dolgozik, a malom 8 óra alatt 10 mázsa gabonát képes feldolgozni. Ma már olyan jól kiépített, biztos piaccal rendelkeznek, hogy heti 72 órában kell üzemeltetni. A lisztet a helyi és szomszédos közétkeztetési konyhák mellett a közeli pékségek, pizzériák, lángos sütők részére szállítják ki a saját járművükkel, illetve heti háromszor szállítanak a Baracscai Büntetés Végrehajtási Intézetbe, összesen közel 3,5 tonna lisztet. A malom havi forgalma eléri a nettó másfél millió forintot. A malom melléktermékeit részben a saját tenyésztésű állataikkal etetik meg, illetve más állattartóknak adják el.*

Az önkormányzatnak 35 hektár saját földterülete is van. Korábban ezeket a földterületeket bérbe adták a helyi gazdáknak, akik azonban nem gazdálkodtak rajtuk. A bérleti szerződés lejártával azokat nem hosszabbították meg, így a földeken a jövőben az önkormányzat tudja megtermelni a feldolgozásra kerülő búza egy részét, illetve takarmányt az állataiknak. Mindezek tárolására idén alakítottak ki a malom melletti régi tanműhelyből egy kb. 150 tonnás gabonátárolót. A malom melléktermékeinek egy részét a 200 db állományú birkatenyészetnél hasznosítják. A tenyészetnél elsősorban a bárányok eladásából származik bevétel. A helyszíni vizsgálat időpontjában a 64 kisbárányból már 9 darabot leadtak.

A polgármester elmondása szerint ugyanakkor nehézséget jelent a vágópontok hiánya, mivel a település 20 km-es körzetében nincs vágópont. Éppen emiatt terveik között szerepel, hogy vágópontot is létre hoznak az állatállományukkal összefüggő gazdálkodásuk fellendítése érdekében. Mindezen kívül vannak még mangalicáik – törzsállományuk 10 anya és 1 kan – 60 darab tojó tyúk, 15 kakas, kacska, liba és gyöngytyúk. Most alakítják ki a vaddisznó farmjukat, amelyben törzsállományként 20 vaddisznót kezdenek tenyészteni. A keletkező trágya egy részét az 5,5 hektáros energiaerdőjükbe (energianyár-ültetvény), helyezik ki, amely kb. 5 év múlva lesz vágásérett. Terveik szerint az ültetvényen nevelt nyárfákat az intézményeik fűtésére tudják majd felhasználni. Az önkormányzati intézményeket (iskola, óvoda, faluház, idősek klubja, egészségház) egyébként már 2010 óta faelgázosító kazánnal fűtik, azóta nem használnak gázt, így nem kell gázszámlát fizetniük. Emellett a megvásárolt kemény tűzifából a saját fafeldolgozó gépeikkel oszlopokat, padlókat, deszkákat vágnak ki, amelyet az állattartó telepeiken építenek be, vagy eladnak. A fafeldolgozót napelemes rendszerekkel üzemeltetik, amelyben minden ágat, bozótot, cserjét egy aprítógépen le tudnak darálni. A közmunka program keretében a Zagyva folyó árterét és a közeli erdőgazdaságokból minden hulladék fát (nagy gyökereket, görcsös részeket, ágakat) összeszednek és feldolgozzák tűzifának.

A polgármester arról is tájékoztatott, hogy a közfoglalkoztatási programok tervezésébe bevonták a helyi gazdákat és a helyi cigány kisebbség képviselőit. A program megkezdése előtt szórólapokat készítettek, amelyben tájékoztatták a családi gazdálkodókat terveikről felajánlva a részükre a jó minőségű étkezési búza helyben történő felvásárlását. Több alkalommal szerveztek nyilvános lakossági fórumot – kihelyezett formában is –, főként a telepszerű környezetben élők közelében, ahová meghívtak minden olyan személyt, akinek nincs bejelentett munkája (regisztrált álláskereső, nem regisztráltak, esetleg nem bejelentett idénymunkákra berendezkedettek), és felkínálták az új munkalehetőségeket, ismertette az elvárásaikat is.

Ezeket a fórumokat a helyi újságban és az önkormányzat honlapján is rendszeresen megjelenítették. A hosszútávra tervezés jegyében az általános iskola középiskolát választó diákjait és szüleit is célzottan tájékoztatták a terveikről.

*A program széles körű megismertetése és a magas létszámú foglalkoztatás aktivizálta a munkaerőpiacról tartósan távolmaradókat.* Ennek következtében sok új regisztrált álláskereső került a rendszerbe a közfoglalkoztatottként való alkalmazása reményében. *Olyan személyek is regisztráltatták magukat és helyezkedtek el, akik korábban még az álláskeresőként történő regisztrációjukat sem kérték.* A közmunkások között az indulásnál több olyan 40 év fölötti személy is volt, akinek ez volt az első munkahelye, illetve jelenleg is vannak olyan 50 év fölöttiek, akik nem, vagy alig rendelkeznek tíz év hivatalos munkaviszonnyal. Az állattenyésztésben alkalmazottak közül többen meg mertek próbálkozni a saját állattartással is.

Az önkormányzat polgármesteri hivatalának ugyanakkor jelentősen több feladatot ad az új gyakorlat, hiszen az értékesítéssel egy új gazdálkodási formát kell lekövetnie az önkormányzat könyvelésének. Ezzel együtt a folyamatos munkabérek lehetővé tették az önkormányzati segélyek csökkenését, mivel a munkavállalók szinte 100%-ban a korábbi segélyezett köréből kerültek ki. A távlati terveik között szerepel, hogy jövő év végére megeremtsék azokat a feltételeket, hogy szociális szövetkezetet alapíthassanak.

A közfoglalkoztatási programok végrehajtása három szinten zajlik; a munkavégzéseket napi szinten ellenőrzi, az erre kijelölt 3 fő (maga a polgármester, a roma nemzetiségi önkormányzat elnöke és a munkavezető), havi gyakoriságúak a munkaügyi központ ellenőrzései és három havonta kerül sor a belügyminisztérium által lefolytatott ellenőrzésekre. A helyszíni vizsgálat során munkatársaim megtekintették működés közben a malomüzemet, s ennek során alkalom nyílt az ott dolgozó közfoglalkoztatottakkal is személyes interjút készíteni. Az ott dolgozók elégedettek a munkakörülményeikkel, védőfelszerelés és munkaruha is rendelkezésükre áll. A malomüzemben végzett munkát értékeremtőnek és előremutatónak tartják. A falubeliek is elismerik az ott végzett tevékenységüket és szívesen vásárolják az elkészített termékeket.

A közfoglalkoztató ugyanakkor problémaként említette, hogy jelenleg bér megállapítása során nincs lehetőségük differenciálni, és az OKJ-s szakképesítéssel rendelkező munkatársaiknak még motivációs céllal sem adhatják a magasabb összegű közfoglalkoztatási garantált bért. Véleményük szerint ugyanakkor a jutalmazás, valamint az emelt összegű bér juttatási lehetőségének kibővítésével jelentősen növelhető a közfoglalkoztatottak motivációjának fejlesztése. Mindez pedig a közfoglalkoztatási program során kitűzött célok, normakövetelmények gördülékenyebb eléréséhez járulhatnak hozzá.

A polgármester arról is tájékoztató, hogy kezdeményezésére – egy önállóan kialakított kísérleti módszerrel – 2014 októberétől minden napot 30-30 perces beszélgetéssel kezdenek és zárnak. Ezek a beszélgetéseken maga a polgármester, nyugdíjas és aktív pedagógusok, valamint szociális munkás szakemberek minden nap lehetőséget kínálnak a dolgozók részére az önkormányzati szolgáltatások megismerésére és megértésére, ezzel együtt a saját problémáik felvetésére és orvoslásának igényére. Mindezt egy általános műveltségi körre épülő ismeretanyaggal egészítik ki. Ez jelenthet vers, novella felolvasást és értelmezést, történelmi, földrajzi, néprajzi ismereteket átadó előadásokat, dalokat, énekeket. A beszélgetések kitérnek a dolgozók által felvetett és magyarázatot igénylő témákra is, mint az őket érintő jogszabályok értelmezése, a helyi önkormányzati rendeletalkotás megismerése és elemzése. Ezt a feladatot a polgármester a kollégáival együtt annak érdekében végzi, hogy a dolgozóiknak, ne csak feladatot és szerszámot adjanak, hanem a gondolkodásmódjukat és a szociális kultúrájukat is fejlesszék.

A gyakorlat eredménye, hogy az elmúlt 20 hónap alatt, aki dolgozni szeretett volna Jánoshidán, annak több mint 90%-a kipróbálhatta magát hosszabb rövidebb időre a közfoglalkoztatásban és volt olyan is közülük, akinek sikerült visszakerülnie az elsődleges munkaerőpiacra. A családok életébe visszatérhetett a munkaidőz igazodó napirend.

A Startmunka mintaprogram végrehajtásához az elmúlt 20 hónapban több mint 120 millió Ft-ot használtak fel, amelynek döntő többsége – 96 millió Ft – a START-munka forrásaiból származik. Ehhez az önkormányzat mintegy 25 millió Ft saját erőt használt fel, melynek jelentős része az időközben befolyó bevételeiből származik. A nem a bevételekre épülő tiszta önkormányzati saját erő összege eléri a 15 millió Ft-ot, amely összeg az önkormányzat teljes évi iparüzési adójának a 75%-át jelenti. Az önkormányzati költségvetésben ugyanakkor megtakarítást jelentett a közmunkaprogram, mivel a szociális terület kiadási oldalán – becsléseik szerint – megközelítőleg évi 1,5-2 millió forintot takarítottak meg, amelyet egyébként segélyezésre kellett volna fordítaniuk.

#### 4. Tiszaigar

Szilágyi László, Tiszaigar polgármesterének tájékoztatása szerint a 90-es években Tiszafüreden megszűnt több gyár, amelynek következtében a térségben megnövekedett a munkanélküliség. Alapvetően elmondható, hogy Tiszaigar előregedő település. A községben 913 személy él, ebből 2006-ban 150 fő álláskereső volt.

2010-ben a Belügyminisztérium által meghirdetett közfoglalkoztatási program 7 pillérére támaszkodva sikeres tevékenységet végeztek a mezőgazdasági és belvív-elvezetési feladatok terén; megtörtént a közúthálózat és a mezőgazdasági földutak karbantartása, felújítása; az illegális hulladék lerakóhelyek felszámolása, pályáztak továbbá téli közfoglalkoztatási tevékenység végzésére. 2011-ben még leginkább féléves közfoglalkoztatási programok indultak a településen. A polgármester a közfoglalkoztatási munkalehetőség biztosítása érdekében 140 közfoglalkoztatotti munkahelyre pályázott. Ezáltal nemcsak a településen élő álláskereső, hanem a környező településeken lakó álláskereső számára is lehetővé vált, hogy bekapcsolódjanak valamely közfoglalkoztatási programba.

A településen jelenleg 108 főt foglalkoztatnak valamely közfoglalkoztatási program keretében, 90 fő kistérségi Startmunka mintaprogramban, 18 fő hagyományos hosszabb idejű közfoglalkoztatásban vesz részt. A programokban belvízelvezetéssel, növénytermesztéssel (zöldség, takarmánytermesztés), állattenyésztéssel (méh, mangalica, rackajuh, ló) foglalkoznak. Helyi sajátosságra épülő programban betonelem, térkő, papírbrickett, kovácsoltvas termékek, kerítéselemek, kerámia tárolóedények, méhviasz termékek, vályogtéglá készítésével foglalkoznak. A közfoglalkoztatási programok megindításával, az aktív pályázási tevékenységnek köszönhetően elérhetővé vált, hogy 2011-re 3 főre csökkenjen a településen a segélyezettek száma.

A közfoglalkoztatottak jellemzően kerékpárral járnak munkába. Sikerült azonban azt is megoldaniuk, hogy a helyi református iskolába a reggeli üres buszjáratot munkásokkal töltik fel, akik a környező településekről érkeznek. A folyamatos közfoglalkoztatási programokkal elérték, hogy aki szeretett volna a közfoglalkoztatási programban részt venni, az dolgozhatott. Kevés esetben fordult elő az, hogy valakinek – magatartása, jellemzően munkaidő alatti ittas állapota miatt – megszüntették a közfoglalkoztatotti jogviszonyát.

A településen a széleskörű közfoglalkoztatási programok megvalósítása mellett színjátzó kör is alakult a helyi közfoglalkoztatottakból. Nagy sikerrel adták elő saját és a szomszédos településeken is az „Alkohol öl” című vígjátékot.

A közfoglalkoztatási programokkal összefüggésben a polgármester komoly szabályozási problémaként emelte ki, hogy az OKJ-s képesítéssel rendelkezők számára nem adható szakképzett bér, noha sok esetben nagyobb tapasztalattal és hasznosítható szaktudással rendelkeznek, mint adott esetben egy szakközépiskolát végzett munkavállaló. Hasonló problémaként értékelte azt is, hogy a jól végzett munka elismeréseként – a jogszabályban foglalt lehetőségen túl, amely a munkavezetők számára, teljes munkaidő teljesítése esetén bruttó 7935 Ft eltérítést enged – a brigádvezetők bérét nem tudják eltéríteni. Pedig a jutalmazási lehetőségek komoly motiváló erővel bírnak.



Tapasztalatai szerint *egyértelműen növeli a közfoglalkoztatás hatékonyságát, ha a munkáltatónak lehetősége van az átlagon felül, vagy kiemelkedően jól teljesítő közfoglalkoztatottak munkavégzését jutalmaznia*. Mindezzel összefüggésben a polgármester a bérézésre vonatkozó jogszabályi rendelkezések átgondolását javasolja.

### **2.1. API-GAR Szociális Szövetkezet**

2011-évtől az országban egyedülként Tiszaigaron kezdtek el a Start munkaprogram keretein belül méhészettel foglalkozni. A polgármester tájékoztatása szerint a méhészet leginkább az egyszerű felszereltség igénye miatt vált vonzóvá számukra, mivel nem szükséges hozzá nagy infrastruktúra. Az első évben, 2011-ben 25 méhcsaláddal kezdték el a méhésztet, amely mintegy 25 kaptárt jelentett. A méhészkedés sikeres volt, 2013-ban már 147 méhcsaládjuk volt, amelyből sajnálatos módon szándékos mérgezés miatt 2015-re csak 78 méhcsalád maradt. A méhészetben 5 fő kezdett el dolgozni, akik már korábban jártasak voltak a méhek gondozásában. A kaptárakat a saját asztalos üzemükben készítették el, jelenleg főleg repceből és napraforgóból nyerik a mézet. A program során a méhészeti mellékterméket is felhasználják, méhviaszból gyertyát, különböző ajándéktárgyakat állítanak elő. 2014-ben 35 millió forint pályázati pénzből megvásároltak egy korábban működő mézüzemet Tiszafüreden. A mézüzemet szociális szövetkezet formájában kívánták működtetni, amelynek a megalapításához az önkormányzat – mint az egyik alapító tag – 4 millió forint tagi kölcsönt nyújtott. Ennek köszönhetően sikerült megalapítani az API-GAR Szociális Szövetkezetet (*api*: latinul méh + *Igar*), amely 2015. február 17-én bejegyzésre is került. A szövetkezet megalapításához 4 millió forint tagi kölcsönt nyújtott az önkormányzat. A szövetkezet fő tevékenysége három lábon áll: a méhészet, ezen belül a mézelőállítás, mézcsomagolás és forgalmazás, az asztalos tevékenység (méhkaptár készítés), és a kőműves tevékenység (sírkőkészítés). Az üzemhez tartozik egy családi ház is, melyből még idén egy szociális boltot kívánnak kialakítani, ahol a környékbeli településeken a START programban megtermelt termékeket kívánják értékesíteni. A szövetkezet jelenleg 7 tagból áll, tagjai a polgármester, mint elnök, egy önkormányzati képviselő, egy önkormányzati köztisztviselő, illetve maga az önkormányzat, továbbá 3 közfoglalkoztatott. A szociális szövetkezet elnöke, valamint az önkormányzati képviselő díjazás nélkül látják el a szociális szövetkezetben végzett munkájukat, a köztisztviselő a pénztárosi feladatok ellátásáért megbízási díjban részesül, míg a közfoglalkoztatottak – jelenléti íven vezetett tagi munkavégzésük arányában – Erzsébet utalványban részesülnek. 1 fő 5000 forint, 2 fő 26000 forint értékben.

A tagi jogviszonyban álló közfoglalkoztatottak a Startmunka mintaprogramokban dolgoznak, majd ezt követően *szabadidejükben* látják el a szociális szövetkezet működésének fenntartásához szükséges teendőiket. Egy fő a mézüzemben, egy fő az asztalos üzemben, egy fő pedig a sírkő-gyártó üzemben látja el a szükséges feladatokat.

A szociális szövetkezet alapításával összefüggésben a polgármester felhívta a figyelmet arra, hogy annak időzítésén sok múlhat, hiszen a szövetkezet működését elősegítő pályázati lehetőségek lezárultával már csak a következő pályázat kiírását követően reménykedhetnek abban, hogy – a kezdeti nehézségek áthidalását megoldva –, működésüket fellendítő pénzforráshoz jussanak. Bár a jelenlegi szabályozás jelentős kedvezményeket tartalmaz,<sup>4</sup> az azonban egyértelműen látható, hogy a bekerülési költségek – plusz pályázati lehetőségek híján – meghaladják a bejegyzéskor rendelkezésre álló forrásokat, így épp a tervezett, a közfoglalkoztatotti létből kivezető utat jelenthető, munkaviszonyban történő foglalkoztatáshoz tartozó munkabérek kigazdálkodása, egyben a szociális szövetkezet fenntartását és a nyereséges működést megalapozó kiadások előteremtése jelenti a legnagyobb gondot.

---

<sup>4</sup> A szociális szövetkezet az egészségügyi szolgáltatási járulék megfizetése alól a tagi munkavégzési jogviszony létrejöttét követő első évben mentesül, a második évben az egészségügyi szolgáltatási járulék 25%-ának, a harmadik évben 50%-ának, a negyedik évben 75%-ának, az ötödik évtől 100%-ának megfizetésére kötelezett.

A Tiszafüreden megvásárolt mézüzem csomagoló üzemként működik. A mézüzem mellett található épületben, egy START mintaboltot is kialakítottak, ahol Tiszaigar és a szomszédos települések közfoglalkoztatásban előállított termékeit fogják árusítani. A polgármester büszkén ismertette, hogy tavaly csatlakoztak a szlovén méhészek kezdeményezéséhez, így idén már a településen is megrendezték a „*mézes reggeli*” című rendezvényt, amelynek keretében óvodákba, iskolákba vittek mézet a gyerekeknek. A „*mézes reggeli*” program célja a fiatalság körében a mézfogyasztás népszerűsítése, annak pozitív hatásainak megismertetése. A polgármester a szociális szövetkezet megalakulásával kapcsolatosan az előzetes pontos tájékoztatás szükségességére, továbbá a jó gyakorlatok, a tapasztalatcsere lehetőségének megteremtésére hívta fel a figyelmet. Nehézséget jelentett ugyanakkor, hogy ezen a területen nem volt előttük pozitív példa, ezért a szükséges információkhoz nehezebben jutottak hozzá. A tájékoztatás, a megfelelő információkhoz való könnyű hozzáférés biztosítása kiemelt jelentőségű egy alapvetően önálló gazdálkodást célzó, szociális szövetkezet alapításakor. A megfelelően előkészített, átgondolt tervezés ugyanis a jövőbeni sikeres működés záloga. Jelenleg még csak a piacfelmérésnél tartanak, hogy kiknek fogják eladni a termékeiket, milyen kiszerezésekre lesz szükség, hogyan tudják leghatékonyabban megoldani a szállítást. A szociális szövetkezet fenntarthatóságára vonatkozó következtetéseket, tapasztalatokat, leghamarabb működésüket követő egy év-két év elteltével lehet levonni.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint *az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszáság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs.*

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján a közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés (2) f) pontja szerint a kormányhivatal központi államigazgatási szervnek minősül. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 3. § (1) bekezdése alapján pedig a fővárosi és megyei kormányhivatal a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből és járási, illetve a fővárosban fővárosi kerületi hivatalokból (a továbbiakban együtt: járási hivatal) áll. Mindezek alapján megállapítottam, hogy az érintett megyei kormányhivatal munkaügyi központja (2015. IV. 1-jétől Foglalkoztatási Főosztálya) és az adott területen működő munkaügyi kirendeltségek hatóságnak minősülnek, így rájuk az ombudsman *vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.*

Az Ajbt. 18. § (1) l) és (2) e) pontja alapján az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. Az ombudsmani gyakorlat közszolgáltatónak tekint minden állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szervet, különösen azokat, amelyek esetében a kérelmezőnek nincs lehetősége annak megválasztására, hogy a szolgáltatás igénybevételére kivel szerződjön, mivel azt csak korlátozott számú szervtől veheti igénybe.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Először lásd OBH-6501/2001 számú jelentés.

A közfoglalkoztatás szorosan kapcsolódik az állami feladatok ellátásához,<sup>6</sup> a kérelmezőnek nincs választási lehetősége, hogy mely intézménynél kíván elhelyezkedni, sőt a felkínált közfoglalkoztatást – amennyiben az egészségi állapota miatt kizáró ok nem áll fenn – köteles elfogadni. Függetlenül tehát attól, hogy állami szervről, önkormányzatról vagy önkormányzati szervről, gazdasági társaságról vagy civil szervezetről van szó, a közszolgáltatást végző szervek körébe tartozik valamennyi közfoglalkoztató is, így rájuk az ombudsman vizsgálati jogosultsága kiterjed. Nem elhanyagolható, hogy a munkaügyi kirendeltségek – hatósági feladataik ellátása mellett – közszolgáltatást ellátó szervek minősülnek, ugyanis a kirendeltségek látják el a közfoglalkoztatók felé történő kiközvetítést is a közfoglalkoztatási programok esetében, amely egyértelműen szolgáltatói tevékenység.

## II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek. A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában kiemelte, hogy a törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel azt mondta ki, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”* Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

---

<sup>6</sup> Vö. a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 1. § (2) bekezdés.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. *jogállam klauzulát*, tehát a kialakított alkotmánybíróági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A testület számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre. A testület által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes *jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek* a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: *a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket*. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de *szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is*. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.

2. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a *munka és a foglalkozás szabad megválasztásához*, valamint a vállalkozáshoz, képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybíróági gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. A szociális jogok közé sorolható foglalkoztatáshoz való jog két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog). A közfoglalkoztatási rendszer működésével kapcsolatos kérdések értelemszerűen az állami foglalkoztatáspolitikával állnak kapcsolatban.

A munkához és foglalkoztatáshoz való jog szociális jogi jellegéből következik, hogy kapcsolatban áll az egyes államok gazdaság- és szociálpolitikai karakterével, alkotmányos struktúrájával, hagyományaival. Az állam nemcsak elismerni köteles a munkához való jogot, hanem megfelelő feltételek megteremtésével köteles elősegíteni az érvényesülését. Ez a gyakorlatban olyan aktív magatartást, olyan cselekvési kötelezettséget jelent az állam számára, amely előmozdítja a széles körű foglalkoztatás megvalósítását. Az állami kötelezettség megvalósulhat munkahelyteremtő gazdaság-, foglalkoztatás-, oktatáspolitikai kialakításával, átképzésekkel, megfelelő jogalkotási tevékenység folytatásával, munkahelyteremtő beruházásokkal, illetve más egyéb módokon. Alkotmányosan teljes mértékben támogatható az olyan állami törekvés, amely a rászoruló polgárok számára – a segélyezett állapotból "kimozdítva" – lehetőséget ad a munkaerő-piacra való visszatérésre. A munkavégzés és az abból származó munkabér megléte, az államtól való anyagi függetlenség éppen az egyéni autonómia, önrendelkezés kiteljesedése irányába hat.

### **III. Az ügy érdemi megállapításai, következtetések**

A beérkezett írásbeli válaszok és a helyszíni vizsgálat tapasztalatai alapján megállapítottam, hogy *a közfoglalkoztatási programok megvalósításával összefüggésben speciális, kifejezetten Jász-Nagykun-Szolnok megyét érintő alapjogi visszásság nem állapítható meg.* A vizsgálat sorozat ugyanakkor több olyan problémára, „működési zavarra” is rámutatott, amelyeket már a korábbi közfoglalkoztatási vizsgálatok alkalmával is észleltem, és jelentéseimben fel is hívtam rájuk a figyelmet. Tekintettel azonban arra, hogy ezen problémák jelenleg is fennállnak, így azokra – a helyszíni vizsgálat által tapasztalt, azokra adott jó gyakorlatok, megoldások ismeretében – ismételten fel kívánom hívni a figyelmet.

#### *1. Az álláskereső, közfoglalkoztatottak motiválása*

A vizsgált települések polgármesterei (mint közfoglalkoztatók), valamint a munkaügyi központ vezetője is hangsúlyozta, hogy a közfoglalkoztatással érintett álláskereső többsége jellemzően alulmotivált, valójában nem érdekelt abban, hogy munkát vállaljon az elsődleges munkaerő-piacon. A közvetlen lakóhelyükön vagy annak közelében induló közfoglalkoztatási programok, azok alacsony elvárási követelményei, a régóta ismert munkatársak és megszokott munkafeladatok nem ösztönzi őket arra, hogy tovább képezzék magukat vagy egy új munkáltatónál, új munkakörben helyezkedjenek el, és eddig ismeretlen munkafeladatokat lássanak el. Beleszoktak a közfoglalkoztatásba, illetve abba a körforgásba, hogy az inaktív, segélyezett állapotból a közfoglalkoztatásba lépnek, majd annak lejártával – a következő közfoglalkoztatási program indulásáig – ismét segélyezetté válnak. Tapasztalataik szerint minél többször került be valaki valamely közfoglalkoztatási programba, annál kisebb az esélye – és a személyes igénye is – hogy elhelyezkedjen az elsődleges munkaerőpiacon.

A helyszíni vizsgálat ugyanakkor ráirányította a figyelmet arra, hogy – ezt a tényt felismerve – a munkaügyi központ valamint a közfoglalkoztatók is igyekeznek különböző, saját maguk által kialakított eszközökkel motiválni a közfoglalkoztatottakat, illetve a munkavégzési, munkakeresési motivációjukat megerősíteni. A munkaügyi központ álláskereső- és munka tanácsadási programokat indított a különösen hátrányos helyzetű álláskereső (megváltozott munkaképességű, alacsony iskolai végzettségű, a munkaerő-piactól sokáig távol lévő nők) számára, Jánoshidán a polgármester kezdeményezésére és szervezésében naponta – a munkaidő kezdetén és végén 30-30 percben – külön „életvezetési és munka-, pályaorientációs tanácsadást” tartanak számukra, Tiszaigaron pedig színjátszó kört alakítottak. Ezek azonban nem a közfoglalkoztatási programhoz kapcsolódó, központi szervezésű/irányítású munkaszocializációt fejlesztő, képző programok, hanem egyedi, az egyes közfoglalkoztatók által „kitalált”, létrehozott és működtetett „jó gyakorlatok”.

Ezzel összefüggésben szeretném hangsúlyozni, hogy szükséges lenne a már ma is működő, jogszabályi kötelezettségen alapuló feladatellátás keretében biztosított munkaerő-piaci szolgáltatások átgondolására, újszerű tartalommal történő kitöltésére. Ennek keretében a különböző helyzetben lévő – még álláskereső, vagy már munkát vállaló – csoportokat differenciáltan kellene megközelíteni. Első lépésként elő kellene segíteni az inaktív rétegek bevonását, felkészítését a közfoglalkoztatási programokra. Azok számára azonban, akik már részt vesznek valamilyen programban, más szintű felkészültséget, megközelítést igényelő szolgáltatást kellene nyújtani, hiszen esetükben elsődlegesen az adott programokon belül, az munkakörükhöz, feladatukhoz kötődő motivációt, fejlődési igényt kell kialakítani. Végezetül a már kialakított munkakészségekre építve – a „harmadik szinten” – az elsődleges munkaerő-piacra történő kilépést elősegítő szolgáltatásokat kellene biztosítani.

A munkaerő-piactól távol lévő, sok esetben inaktív, illetve csak a közfoglalkoztatási programokban foglalkoztatott álláskereső számára ugyanis rendkívül fontos a munkára kész állapot megteremtése és fenntartása, a munkaerő-piaci szükségletekre épülő képzések biztosítása, a munkaerő-piaci reintegráció.

Kizárólag ezen aktív munkaerő-piaci eszközök biztosítása által – így például szociális-, életvezetési-, álláskereséssel kapcsolatos tanácsadás, felzárkóztatás, mentori szolgáltatás, szakmai és kompetenciaképzések, stb. – segíthető elő, hogy az inaktív, vagy közfoglalkoztatotti létből az álláskeresők ismét beléphessenek az elsődleges munkaerőpiacra. Éppen ezért az egyes közfoglalkoztatási programok mellett – azokon túlmutatóan is – *szükség lenne olyan további szolgáltatásokra, támogatásokra, amelyek az aktív munkaerőpiaci eszközök segítségével, személyre szabottan, a különböző igényekre reagálva segítenék az álláskeresők munkaszocializációját és mielőbbi elhelyezkedését.*

A munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet elsősorban az állami foglalkoztatási szervek feladatává teszi ezen szolgáltatások biztosítását. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai szerint ugyanakkor maguk a közfoglalkoztatók is felismerték, hogy megfelelő motiváció esetén a munkavállalók hatékonyabban dolgoznak, ezért ők maguk is – függetlenül attól, hogy a közfoglalkoztatási program ehhez biztosít-e támogatást – igyekeznek megszervezni, biztosítani az álláskeresők „érdekeltté tételét” a munkavégzésben. Kiemelkedően fontos lenne azonban, hogy ezek az új, illetve új tartalommal megtöltött szolgáltatások – lehetőség szerint – valamennyi, vagy minél több álláskereső számára elérhetőek legyenek, s azok biztosítása ne esetlegesen, az adott munkaügyi kirendeltség vagy közfoglalkoztató elkötelezettségétől, elhivatottságától függően váljon elérhetővé számukra. Kétségtelenül a motivált munkavégzés kialakításának és erősítésének két kiemelkedő területe a képzési lehetőségek elérhetővé tétele, továbbá a differenciált bérezés lehetőségének biztosítása.

## 2. Az álláskeresők, közfoglalkoztatottak képzése

A 2013/2014 évi „Téli közfoglalkoztatási program” során 2013 decembere és 2014 márciusa között országosan közel 100.000 fő halmozottan hátrányos helyzetű, alacsony iskolai végzettségű álláskeresőt részesítettek – elsősorban – alapkompentencia, kompetenciafejlesztő és felzárkóztató képzésben. Ezen nagyarányú képzési program után, a 2014/2015. évi téli időszakban a 2014 decemberétől indított új képzési programra azonban országosan összesen 28.767 főt terveztek bevonni, amelyből – 2015. április 7-ig – 28.002 fő (97,3%) részesült valamilyen képzésben.<sup>7</sup>A megyei vizsgálat tapasztalatai szerint az idei évben nem indult az előző évihez hasonló, nagy létszámú közfoglalkoztatott részvételével zajló képzési program, inkább a helyi, települési közfoglalkoztatási programokhoz igazodó – elsősorban – betanító és szakképzésekre került sor. A munkaügyi központ által rendelkezésemre bocsátott adatok alapján Jász-Nagykun-Szolnok megyében a 2013/2014 évi Téli közfoglalkoztatási program” során összesen 6314 fő részesült valamilyen képzésben, míg a 2014/2015 évi téli közfoglalkoztatás során mindössze 1876 fő.

Téli közfoglalkoztatás	Alapkompentencia	OKJ	Betanító	Hatósági	Összesen
2013/2014	2783	1009	2522	0	6314
2014/2015	0	1135	661	80	1876

Az OKJ-s képzések mind a tavalyi évben (gyümölcspálinka gyártó, tejtermékgyártó, zöldség- és gyümölcsfeldolgozó, kazánfűtő, faipari gépkezelő), mind az idei évben induló képzések során (segédmezőgazdász, növénytermesztés és tartósítás, erdőművelő, kerti munkás, motorfűrész-kezelő, stb.) elsősorban az értékteremtő közfoglalkoztatási programok igényeihez igazodnak, az ott felmerülő szakismeretek elsajátításához nyújtanak segítséget.

Ezzel összefüggésben ismételten szeretném hangsúlyozni, hogy – ahogyan arra az AJB-853/2014 számú jelentésemben is rámutattam – az álláskeresők számára indított képzések megszervezésekor, a közfoglalkoztatók igényeit kiszolgáló gyakorlati ismeretek nyújtásán túl, szükséges lenne figyelembe venni a *helyi szinten jelentkező, a környékbeli munkaadónál felmerülő képzési igényeket, az elsődleges munkaerő-piac szakmai-, és képzési szükségleteit.*

<sup>7</sup> Lásd! <http://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/download/6/ac/e0000/K%C3%A9pz%C3%A9s.pdf>

Az ezekre az igényekre épülő képzések ugyanis a közfoglalkoztatás öncélú újratermelődése helyett valóban a közfoglalkoztatotti létből, mint a munka világába történő első lépcsőfokról való elmozdulást, előrelépést segíthetné elő.

### 3. Bérezés

Valamennyi közfoglalkoztató kiemelte, hogy komoly problémát jelent számukra, hogy nincs lehetőségük arra, hogy *a jól, vagy kiemelkedően jól dolgozó közfoglalkoztatottakat magasabb bérben részesítsék, jutalmazták, vagy magasabb, kvalifikáltabb munkakörbe helyezték és ezáltal is ösztönözzék a hatékonyabb munkavégzésre.* A közfoglalkoztatás jellege és a vonatkozó jogszabályi rendelkezések miatt ugyanis egyáltalán nincs, vagy alig van lehetőség a munkabérben vagy munkakörben történő előrelépésre, fejlődésre.

Hasonlóan, súlyos problémaként értékelték a közfoglalkoztatók azt is, hogy *arra sincs lehetőségük, hogy az OKJ-s végzettséggel rendelhető közfoglalkoztatottak számára – még ha a végzettségével azonos munkakörben foglalkoztatják is –, magasabb összegű munkabért fizessenek.* Ezzel összefüggésben, a vonatkozó jogszabályok áttekintése során a következőket állapítottam meg. A közfoglalkoztatási bér és közfoglalkoztatási garantált berről szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése a teljes munkaidőben foglalkoztatott közfoglalkoztatott részére a szakképesítést és középfokú iskolai végzettséget nem igénylő munkakör betöltése esetén a közfoglalkoztatási bér összegét – havibér alkalmazása esetén – 79.155 forint/hó-ban állapítja meg. A Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése a magasabb összegű garantált bér megállapítását *legalább középfokú végzettség és szakképesítést igénylő munkakör betöltése esetén biztosítja.* A garantált bér összege 101.480.- forint/hó. Önmagában azonban a középfokú végzettség nem jogosítja fel a közfoglalkoztatottat a garantált bérre, csak abban az esetben, ha szakképzettséget igénylő munkakörben foglalkoztatják.

Magasabb összegű bért ezen felül – a jogszabály alapján – kizárólag a munkavezetők számára lehet megállapítani. A Korm. rendelet 2/A. § (1) bekezdése ugyanis lehetővé teszi, hogy a közfoglalkoztatási jogviszonyban foglalkoztatott *munkavezetőt* magasabb összegű (87.090 forint/hó) közfoglalkoztatási bérben, a (2) bekezdése szerint pedig a legalább középfokú iskolai végzettségű és szakképzettséget igénylő munkakört betöltő munkavezetőt magasabb összegű garantált bérben (111.660 forint/hó) részesítsék. Mindez azt jelenti, hogy a jogszabály a munkavezetők esetében bruttó 7935, illetve a legalább középfokú iskolai végzettséget és szakképesítést igénylő munkakör betöltése és teljes munkaidő teljesítése esetén bruttó 10.180 forint eltérítési lehetőséget rögzít. Egyéb fizetési kategóriák megállapítására azonban nincs lehetőség.

Összességében tehát – tekintettel arra, hogy sem a törvény, sem pedig a Korm. rendelet a közfoglalkoztatási béren és a közfoglalkoztatási garantált béren, illetve az ezekhez kapcsolódó munkavezetői béreken kívül további bérezési kategóriákat nem ismer –, a fent ismertetett kategóriáktól való eltérésre a közfoglalkoztatóknak nincs lehetősége. Ezáltal sem a kiemelkedően jól teljesítő munkavállalókat, sem az OKJ-s végzettséggel rendelkező szakmunkásokat nem tudják magasabb juttatásban részesíteni és ezáltal a továbbiakban is jó teljesítményre ösztönözni. Álláspontom szerint azonban a közfoglalkoztatottak bérenek ezen merevsége több szempontból is ellene hat a közfoglalkoztatás céljának. Azáltal ugyanis, hogy a hatályos szabályozás nem nyújt lehetőséget arra, hogy a közfoglalkoztató – adott esetben – magasabb összegű bér megállapításával elismerje a közfoglalkoztatott munkavégzés során nyújtott teljesítményét, illetve a munkavégzéshez szükséges szaktudását, az egyik fontos motiváló eszköztől fosztja meg. Ha azonban nincs lehetősége arra, hogy érdekeltté tegye a közfoglalkoztatottat a jobb munkavégzésre – mivel az akkor is ugyanazon bérben részesül, ha „éppen csak” ellátja a feladatait – a közfoglalkoztatás nem tudja betölteni azon deklarált célját sem, hogy „közelítsen” az elsődleges munkaerő-piac követelmény szintjéhez, eredmény orientáltságához és ezzel is segítse a közfoglalkoztatotti programokban elhelyezkedetteket az oda történő visszatérésben.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy 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 visszasságot idéz elő és tart fenn.*

#### *4. Munkába járás költsége*

A tiszai polgármester tájékoztatása szerint – a helyben indított programok nagy létszáma miatt – nem csak a településen élő, hanem más településen lakó álláskereső számára is lehetőséget biztosítanak arra, hogy közfoglalkoztatottként munkát vállaljanak. A más településről „bejáró” közfoglalkoztatottak jellemzően biciklivel járnak munkába, de – jelenleg – sikerült megoldaniuk, hogy a helyi református iskola reggeli üres buszjárata odaszállítsa a környező településekről munkába érkezőket. Álláspontja szerint ugyanakkor szükséges lenne annak biztosítása, hogy a közfoglalkoztatók hozzá tudjanak járulni a közfoglalkoztatottak utazási költségeihez.

Hasonló véleményt fogalmazott meg a „Munkalehetőség a Jövőért” Szolnok Nonprofit Kft. vezetője is, mivel álláspontja szerint ezen ok is közrejátszik abban, hogy a nagyobb közfoglalkoztatási programokba a más településen lakók nem tudnak bekapcsolódni. A munkába járás költségeire vonatkozó szabályozás áttekintése során ugyanakkor megállapítottam, hogy – a hatályos rendelkezések értelmében – a közfoglalkoztatónak meg kell térítenie a közfoglalkoztatottak munkába járásával kapcsolatos költségeket és ennek összegét – mint a foglalkoztatásból eredő közvetlen költséget – a támogatási szerződés alapján elszámolhatja. Annak a pontos meghatározását, hogy mi tekinthető munkába járásnak, a munkába járással kapcsolatos utazási költségterítésről szóló 39/2010. (II. 26.) Korm. rendelet tartalmazza. A 2. §- szerint munkába járás

*aa) a közigazgatási határon kívülről a lakóhely vagy tartózkodási hely, valamint a munkavégzés helye között munkavégzési célból történő helyközi (távolsági) utazással, illetve átutazás céljából helyi közösségi közlekedéssel megvalósuló napi munkába járás és hazautazás, továbbá*

*ab) a közigazgatási határon belül, a lakóhely vagy tartózkodási hely, valamint a munkavégzés helye között munkavégzési célból történő napi munkába járás és hazautazás is, amennyiben a munkavállaló a munkavégzés helyét – annak földrajzi elhelyezkedése miatt – sem helyi, sem helyközi közösségi közlekedéssel nem tudja elérni.*

A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet 3. § (4) bekezdése értelmében pedig, a foglalkoztatásból eredő közvetlen költségként a fővárosi és megyei kormányhivatal állami foglalkoztatási szerveként eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatalával *történő előzetes egyeztetés szerint elszámolható* a munkába járással kapcsolatos utazási költségterítésről szóló jogszabály szerint *a munkaadót terhelő utazási költség, valamint a munkásszállítás költsége is.*

A munkaügyi központ tájékoztatása szerint ugyanakkor – amennyiben az utazási költségek megtérítésének igényét a közfoglalkoztató a hatósági szerződés megkötésekor, előzetesen nem jelezte – arra is lehetőség van, hogy a közfoglalkoztatási támogatás átcsoportosításával, az utólag benyújtott igény alapján a munkáltató ezen költségeket elszámolja. Arra is felhívták a figyelmemet – és ezt örömmel vettem tudomásul – hogy 2015 márciusától a kerékpárral történő munkába járás költségének elszámolására magasabb összegben nyílik lehetőség. A korábban maximum 1500 Ft/fő/hó összegben megállapított támogatás helyett, jelenleg már 3000 Ft/fő/hó összegű támogatás nyújtható azon közfoglalkoztatottak számára, akiknek a munkavégzési helye a *lakóhelyük települési közigazgatási határán kívül van* és azt csak kerékpárral tudják megközelíteni.



Az azzal kapcsolatos kérdésekre, hogy arra is lehetőség nyílt-e, hogy azon közfoglalkoztatottak számára is támogatást nyújtsanak, akiknek – bár a lakóhelyük közigazgatási határán belül – de a lakóhelyük és a munkavégzési helyük között jelentős távolságot kell kerékpárral megtenniük,<sup>8</sup> a munkaügyi kirendeltség arról tájékoztatott, hogy erre – sajnos – továbbra sincs lehetőség.

Ezzel összefüggésben ismételten szeretném hangsúlyozni azon – a Békés megyei helyszíni vizsgálatról készített AJB-1985/2014 számú ombudsmani jelentésben – korábban már részletesen kifejtett álláspontomat, hogy a munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítésről szóló 39/2010. (II. 26.) Korm. rendelet 2. § *ab*) pontja értelmében a közfoglalkoztatott abban az esetben is jogosult a munkába járással kapcsolatos költségtérítésben, amennyiben a lakóhelye és a munkavégzési helye is a közigazgatási határon belül van, azonban *a munkavégzés helyét – annak földrajzi elhelyezkedése miatt – sem helyi, sem helyközi közösségi közlekedéssel nem tudja elérni.* A 4. § szintén egyértelműen rögzíti, hogy a munkavállaló részére a munkába járás költségtérítése címén térítés akkor jár, ha a munkavállaló lakóhelye vagy tartózkodási helye, valamint a munkavégzés helye között nincsen közösségi közlekedés.

Tekintettel arra, hogy a közfoglalkoztatottaknak sok esetben – bár a lakóhelyük közigazgatási határán belül, azonban – a lakóhelyük és a munkavégzési helyük között jelentős, akár 20-30 km-es távolságot is kerékpárral kell megtenniük, ezért számukra ezt a támogatást biztosítani kell.

#### 5. Szociális szövetkezet

A közfoglalkoztatási Startminta programok megindításakor a jogalkotó szándéka szerint kitűzött fő cél a programok önellátásának megteremtése volt, amely a szociális szövetkezetté válás útján valósulhat meg. Mindezzel a jogalkotó a jövőbe mutatóan a közfoglalkoztatotti létből való egyik kivezetési lehetőséget is vázolta. Bár Magyarországon ilyen szociális szövetkezeti forma létrehozására 2006. július 1-jétől van lehetőség, azonban eleinte csekély érdeklődés mutatkozott ezen új szervezeti forma iránt. A Startminta programokból kinövő szociális szövetkezetek megalapítása az elmúlt években vette kezdetét,<sup>9</sup> amelyre a helyszíni vizsgálat során megtekintett API-GAR szövetkezet az egyik példa.

A szövetkezetek, így a szociális szövetkezetek a foglalkoztatáspolitikai, szociálpolitikai, vidékfejlesztési, agrárpolitikai határmezsgyéjén, sajátos szervezeti és működési formában, a gazdálkodásukban megjelenő specialitásaiknak köszönhetően képesek a tagok részére előnyök biztosítására, a piaci viszonyokkal szembeni bizonyos fokú védelem nyújtására, illetve olyan vegyes motíváltágú igényeknek is teret tudnak adni, olyan szükségleteket is ki tudnak elégíteni, melyekről a gazdaság más szektorai nem, vagy csak korlátozottan képesek gondoskodni. Ennek megfelelően – a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény (továbbiakban: Szövtv.) a 14. § (1) bekezdésében deklarálta, hogy a szociális szövetkezet *célja* a hátrányos helyzetben lévő tagjai számára munkafeltételek teremtése, valamint szociális helyzetük javításának egyéb módon történő elősegítése. A hatályos jogszabály rendelkezik arról is, hogy a szociális szövetkezetnek a természetes személy tagjain kívül helyi önkormányzat vagy nemzetiségi önkormányzat, illetve ezek jogi személyiségű társulása (a továbbiakban együtt: önkormányzat), továbbá jogszabályban meghatározott karitatív tevékenységet ellátó közhasznú jogállású szervezet lehet a tagja.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Ezzel kapcsolatosan részletesebben lásd! A Békés megyei helyszíni vizsgálatról készített AJB- 1985/2014 számú ombudsmani jelentés 20-21. oldala

<sup>9</sup> A korábbi években is alakultak szociális szövetkezetek, így a Szociális Szövetkezetek Országos Szövetségének statisztikája szerint 2009-ben 203, 2012-ben 294, 2013-ban pedig 936 szociális szövetkezet alakult.

<sup>10</sup> Az Szövtv.15.§ (3) bekezdése ugyanakkor maximalizálja a nem természetes személyek számát, miszerint a szociális szövetkezet esetében a nem természetes személy tagok száma nem haladhatja meg a taglétszám huszonöt százalékát.

Az API-GAR szociális szövetkezet ennek megfelelően alakult 7 taggal, köztük az önkormányzattal, aki a 4 millió forintos tagi kölcsön nyújtásával tette lehetővé a megalakulás finanszírozási feltételeinek a teljesítését. Szociális szövetkezetnek – az önkormányzat, továbbá karitatív tevékenységet ellátó közhasznú jogállású szervezet tag kivételével – *nem lehet személyes közreműködést nem vállaló tagja.*

A szociális szövetkezetekben a személyes közreműködésként előírható munkavégzés korábban kizárólag munkaviszonyban, vállalkozási vagy megbízási jogviszonyban volt teljesíthető. 2013. május 3-tól a Szövtv. lehetőség biztosít arra, hogy meghatározott esetekben önmagában már a tagsági jogviszony is elégséges legyen a szövetkezetben a munkavégzéshez, a szövetkezet közös gazdasági tevékenységében való részvételhez.<sup>11</sup>

A szociális szövetkezetek esetében a személyes közreműködés sajátos formája a közös termelésben való, a tagsági jogviszonyon alapuló *közvetlen közreműködés* (a továbbiakban: tagi munkavégzés). A tagi munkavégzés önálló, más munkavégzésre irányuló jogviszonyt szabályozó törvény hatálya alá nem tartozó jogviszony, amelyben *az elvégzett munka ellentételezése a tagi munkavégzés arányában részben vagy egészben a tagok által közösen megtermelt javak természetben történő átadásával is megvalósulhat.* Tagi munkavégzésre irányuló jogviszonyt a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló törvény szerint *regisztrált álláskereső,* illetve *a közfoglalkoztatási jogviszonyban lévő személy* létesíthet és tarthat fenn.<sup>12</sup>

Figyelemmel arra, hogy jelen jelentésem fókuszában ismételtén a közfoglalkoztatottak alapvető jogai érvényesülésének vizsgálata áll, fontos kiemelni a szabályozás alapján kikövetkeztethető további, alapvetően a közfoglalkoztatottak szövetkezeti tagi jogviszonyával kapcsolatban felmerülő esetleges szabályozási problémákat.

A helyszíni vizsgálat alkalmával megfogalmazódott a minél szélesebb körű tájékoztatáshoz való hozzáférés igénye, mivel a szociális szövetkezetek újkeletű szervezeti formák, amelyekre speciális szabályrendszer vonatkozik. Ennek megteremtése érdekében a Szociális Szövetkezetek Országos Szövetsége (a továbbiakban: SzOSzöv) honlapján széleskörű tájékoztatási forrást biztosít mind a szabályozási sajátosságok, a jó gyakorlatok és a pályázati lehetőségek megismertetése terén.<sup>13</sup> Emellett a SzOSzöv fontosnak tartja azt, hogy minden Magyarországon működő szociális szövetkezettel kapcsolatban legyen, illetve a szociális szövetkezetek fel tudják venni egymással a kapcsolatot. Ennek érdekében hozták létre a Szociális Szövetkezeti Regisztert,<sup>14</sup> illetve a szociális szövetkezetekre vonatkozó jogi szabályozás ismertetőjét. A honlapon közzétett tanulmány megfogalmazása szerint, mivel a tagi munkavégzés esetén a munkajogi szabályok alkalmazhatósága kizárt, *a rendkívüli munkaidő bérpótlék révén való díjazása, mint munkajogi kategória ez esetben nem értelmezhető.*<sup>15</sup> Mindez tehát azt eredményezi, hogy a közfoglalkoztatottak csupán a közfoglalkoztatotti munkájuk elvégzését követően – azaz a rendes munkaidejükön túl, a szabadidejük terhére – tudják ellátni a tagi jogviszonyból származó feladataikat. Az így elvégzett munka azonban nem jogosítja fel őket bérpótlékra. Emellett, az API-GAR szociális szövetkezet tapasztalatai szerint az önkormányzat által nyújtott tagi kölcsön a munkabérek kigazdálkodásához sem volt elegendő, ezért a közfoglalkoztatottak csupán tagi jogviszony keretében nyertek felvételt. A személyes közreműködésük ellenértékét fogyasztásra kész étel vásárlására felhasználható utalvány formájában kapják. (5000 és 26.000 Ft közötti összegben)

Abból az aspektusból közelítve, hogy a szociális szövetkezet a közfoglalkoztatotti létből történő kivezetés eszközeként a Startminta programokra épülő, önellátást célzó, a

<sup>11</sup> Ld.: [http://www.nav.gov.hu/nav/ado/egyebkot/tajekoztatas\\_20130603.html](http://www.nav.gov.hu/nav/ado/egyebkot/tajekoztatas_20130603.html)

<sup>12</sup> Ld.: Szövtv. 18.§ (1)-(2)-(3) bek.

<sup>13</sup> Ld.: <http://www.szoszov.hu/sites/default/files/letoltheto/dftszooszovpaly2020.pdf>

<sup>14</sup> A regisztert – a 2015 év eleji állapotnak megfelelően – Dr. Deák Dániel, a Budapesti Corvinus Egyetem egyetemi tanára készítette

<sup>15</sup> Ld.: <http://www.szoszov.hu/sites/default/files/letoltheto/deakdaniaelszooszov.pdf>

közösség számára is értékteremtő és hasznos, helyi sajátosságokat figyelembe vevő tevékenységek megvalósításával, új munkahelyek megteremtését célozza, a helyszíni vizsgálat tapasztalata alapján látható, hogy a megalakulást követő időszakban mindez még nem, vagy alig realizálható. Bár a jogalkotó is figyelembe veszi a szociális szövetkezetté alakulásnak, továbbá a működés beindításának kezdeti nehézségeit, az egészségügyi szolgáltatási járulék fizetésének lépcsőzetesen kialakított kedvezményeinek biztosításával,<sup>16</sup> a munkaviszonyban történő foglalkoztatáshoz, a munkabérek kigazdálkodásához azonban mindez még kevés. Valójában hosszabb távú nyomon követés szükséges ahhoz, hogy felmérhető legyen, a szociális szövetkezet képes-e kiutat kínálni a közfoglalkoztatásból. A tagi jogviszony alkalmazásával kétségtelenül plusz bevételi lehetőséget biztosít, azonban hosszabb távú – legalább két év – működési tapasztalat adatainak összevetése szükséges ahhoz, hogy megállapítható legyen, jelenthet-e valós alternatívát, kilépési lehetőséget a közfoglalkoztatási programokban foglalkoztatottak számára.

Mindemellett a jogszabály szigorú szabályozást tartalmaz arra vonatkozóan is, hogy ha a szociális szövetkezet tagi munkavégzési jogviszonyban lévő tagja munkavégzésre irányuló más jogviszonyt létesít vagy tart fenn, *e más jogviszony fennállása alatt a tagi munkavégzési jogviszony szünetel.* A korábbi, a motivációt fejlesztő és fenntartó intézkedések fontosságára reflektálva fontos még ismertetni, hogy a szabályozás meghatározza, hogy a szociális szövetkezet alapszabályának tartalmaznia kell a tagi munkavégzési jogviszonyban álló tag által teljesítendő munkafeladatok meghatározását, az elvégzett munkafeladatok dokumentálásának módját, és a *munkafeladat teljesítéséhez igazodóan* a szövetkezet által megtermelt javakból történő részesedés módjának és mértékének (ellenértékének) meghatározását. A megtermelt javakból való részesedés ellenértéket úgy kell meghatározni, hogy alkalmas legyen *a tag teljesítményének figyelembevételére* és a megtermelt javakból való részesedés *teljesítménnyel arányos* meghatározására.

### **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő alapjogi visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a belügyminisztert, hogy a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve*
  - a) gondoskodjon arról, hogy a közfoglalkoztatási programok keretében, illetőleg azok mellett induljanak olyan szolgáltatások, támogatások, amelyek az aktív munkaerőpiaci eszközök segítségével, személyre szabottan segítik az álláskereső munkaszocializációját és mielőbbi elhelyezkedését;
  - b) a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet megfelelő módosításának kezdeményezésével biztosítsa annak a lehetőségét, hogy a közfoglalkoztatók megfelelően díjazni tudják a kiemelkedően jó munkát végző, vagy megfelelő szakképzettséggel rendelkező közfoglalkoztatottak teljesítményét;
  - c) vizsgálja meg annak a lehetőségét, hogy a jövőben azok a közfoglalkoztatottak is részesülhessenek az utazási költségtérítésben, akik a lakóhelyük közigazgatási határán belül, de attól jelentős távolságra végzik a munkájukat és saját költségükön kénytelenek biztosítani a munkába járást.

Budapest, 2015. november

Székely László sk.

---

<sup>16</sup> A szociális szövetkezet az egészségügyi szolgáltatási járulék megfizetése alól a tagi munkavégzési jogviszony létrejöttét követő első évben mentesül, a második évben az egészségügyi szolgáltatási járulék 25%-ának, a harmadik évben 50%-ának, a negyedik évben 75%-ának, az ötödik évtől 100%-ának megfizetésére kötelezett.