

# A közfoglalkoztatás, mint munkaerő-piaci eszköz fejlődése

Az elmúlt mintegy 200 évben sokféleképpen értelmezték Magyarországon a közmunka jelentését, sőt az elnevezése is korszakonként, illetve kormányonként változott. Kezdetben az állam és a köz érdekében végzett árvízi munkákat, a szegénység enyhítését célzó szociálpolitikai eszközöket, továbbá a dolgozni nem akarók munkára szoktatását értették alatta. Valamennyi közfoglalkoztatási formában megfigyelhető az a közös vonás, hogy a legszegényebb, a legelnyomottabb népcsoportok számára szervezett állami munkavégzést jelentette.

Vitathatatlan tehát, hogy a közfoglalkoztatás vizsgálata minden időben aktuális, hiszen a gazdasági és társadalmi folyamatok dinamikus változásai mindig tartogatnak újabb és újabb nyitva hagyott kérdéseket, elemzési területeket a közfoglalkoztatás szabályozása területén. A téma aktualitását tovább fokozza, hogy az elmúlt két évben egyfajta paradigmaváltás következett be a munkanélküliség kezelésében, amely elsősorban a közfoglalkoztatás fokozottabb állami szerepvállalásában mutatkozott meg.

Célom, a munkaerőpiac és a közfoglalkoztatás fejlődésének, napjainkban tapasztalható fontosabb tendenciáinak, összefüggéseinek – hazai szakirodalmak, folyóiratok, szakcikkek, jogszabályok és a Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban KSH) adatbázisa alapján történő – elemzése, értékelése. Későbbi kutatásaim során lényeges szempontnak tartom a területi dimenzióval való bővítés lehetőségét.

## A közfoglalkoztatás kialakulása és fejlődéstörténete

A közfoglalkoztatás megjelenése hazánkban a folyószabályozásokhoz és Mária Terézia uralkodásához (1700-as évek vége) köthető. A folyószab-

bályozási munkák célja az árvizek pusztításainak megakadályozása, a folyami kereskedés fejlesztése, emellett újabb művelés alá vont területek kialakítása volt. A folyószabályozási munkák a Dunán és a Körösökön kezdődtek állami irányítással. A költségeit az állam, a vármegyék és azok a földbirtokosok fedezték, akiknek birtokain a munkák megvalósultak. A folyószabályozás fizikai munkáit jobbágyok és zsellérek végezték, azonban Mária Terézia 1767-től kötelezővé tette a vármegyék és a földesurak számára, hogy a folyószabályozási munkákért a jobbágyok számára bért fizessenek. A törvényi szabályozás azonban annak mértékére már nem terjedt ki. A korabeli krónikák a folyamat visszaélésekről és csalásokról számolnak be a közmunkások terhére.

1844-ben a magyar reformországgyűlés törvényben szabályozta a folyószabályozásokon való ingyen munkavégzés mértékét a visszaélések elkerülése érdekében. A közmunka ekkor az állam számára a közösség javára való ingyen munkavégzést jelentette. A folyószabályozási munkák a 48-as forradalmat követően is folytatódtak, a robotot azonban fokozatosan átvette a bérmunka.

A polgári kapitalista társadalom kialakulásával párhuzamosan Magyarországon is megjelentek a városi szegények, csavargók és koldusok. Megregulázásukra, átnevelésükre hozták létre a dologházakat, abból a megfontolásból, hogy munkavégzés nélkül senkinek nem jár segély. Dologházak már a középkorban is léteztek, azonban a 19. századtól új funkciót kaptak: a munkára való nevelést. A dologházak a börtönökhöz hasonló, zárt intézmények voltak, ahol a nők és a férfiak külön zárva, a családok szétválasztva éltek ételért és szállásért dolgozva. A dologházak szigorú munkarendben működtek napi 12 órás munkanappal. Magyarországon 1841-ben egyleti keretekben hozták létre az első dologházakat, majd a későbbiekben állami fenntartásban működtek egészen a második világháború végéig. E korai

közmunka már nem csak szociális és rendvédelmi célokat, hanem érték teremtést is célzott úgy, hogy közben teljesítményfüggő jövedelmet biztosított. Az akkori gazdasági válsághelyzet idején a közmunka a foglalkoztatás bővítésének egyik eredményes formája volt. (*Kulinyi, 2012*)

Az 1929-ben kirobbant világgazdasági válság következtében Magyarországon soha nem látott mértékben megnőtt a munkanélküliek és nincstelenek száma. Az országban ekkor több mint három millió éhező szegény ember élt. A beruházások leálltak, cégek, vállalatok mentek tönkre, csökkent a fogyasztás, és napról napra nőtt a szegények száma. A szegénység mérséklésének segélyezéssel történő kezelését a korabeli kormány határozottan elutasította. Helyette a munkaalapú társadalom kiépítése került az akkori kormányzati politika (Nemzeti Munkaterv – Gömbös kormány) középpontjába. Ennek megfelelően kezdetét vette az ínség és szükségmunka programja, melynek célja a segély fejében való munkavégzés volt.

A Horthy rendszer vezetői körében a szegénység egyet jelentett a lustaság, valamint a dolgozni nem akarás fogalmával. Ekkor az ínségmunka a városok infrastruktúrájának fejlesztésén, folyószabályozások területén végzett fizikai munkát valamint egyéb földmunkákat és építőmunkákat jelentette. Az ínségmunkában a szakképzettséggel nem rendelkező korábbi mezőgazdasági munkások, kubikosok és segédmunkások vettek részt. A későbbiekben a menhelyeken ellátottaknak, a hajléktalanoknak is részt kellett venni az ínségmunkában: a szállásukat és az ellátásukat le kellett dolgozni. Az ínségmunka mellett létezett a szükségmunka, amely a diplomás munkanélküliek ínségmunkája volt. Ők elsősorban a Statisztikai Hivatalnál kérdezőbiztosként és a szegénygondozás területén népjóléti biztosként dolgoztak. Az ínség és a szükségmunkában dolgozók a korabeli bérezésnek megfelelő javadalmat kapták. A tömeges szegénység kezelésében azonban nem bizonyult hatékonynak elsősorban drágasága és az értelmelenség hiánya miatt.

### **Munkaerő-piaci helyzetkép**

Hazánkban a gazdasági szerkezet változása a rendszerváltást követő kezdeti években a foglalkoztatottság nagymértékű csökkenésével járt. Rövid idő alatt mintegy másfél mil-

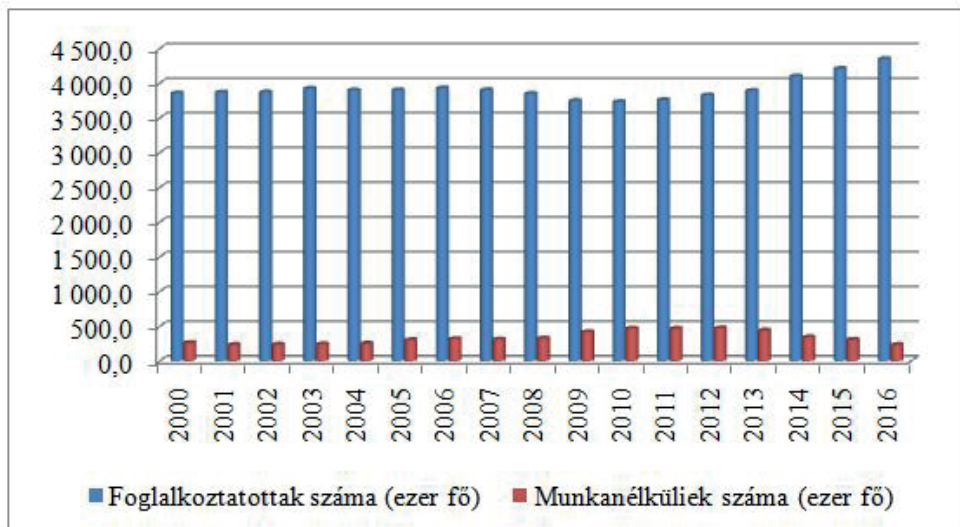
ió ember vesztette el munkáját, mely óriási társadalmi problémát okozott az országban. A gazdaság élénkülése az évtized második felében azonban jelentős javulást hozott, ami a 2000-es évek első két évében is folytatódott. Ezt követően a foglalkoztatottak száma stabilizálódott, amiben szerepet játszott a nyugdíjkorhatár korábban elkezdődött lépcsőzetes emelésének hatása. A gazdaságilag inaktívok száma hol kisebb, hol nagyobb mértékben csökkent, ami a munkanélküliek számának eltérő mértékű emelkedését okozta (*lásd 1. ábra*). A munkanélküliek nagy számában jelentős szerepet játszott a rokkantsági nyugdíjazás feltételeinek szigorodása is. A foglalkoztatottság – utóbbi két évben tapasztalható javulása ellenére – uniós összehasonlításban változatlanul alacsony, a munkanélküliségi ráta az EU átlagát kissé meghaladó, az ország területi egységei közötti jelentős fokozódó eltérésekkel.

Az 1. ábra (lásd a következő oldalon) alapján megállapítható, hogy a foglalkoztatottak 2000-es évek közepétől stagnáló létszáma – a munkaerőpiacra 2008 végén begyűrűző pénzügyi válság hatására – 2010-ig mintegy 130–140 ezerrel csökkent. A 2010. évi mélypontot követő rekonstrukciós időszak után a foglalkoztatás színvonala 2013-ra állt vissza a válság előtti szintre, azóta egyenletes növekedés jellemzi. Ehhez szükség volt az állami szerepvállalás erőteljes növelésére, ami leginkább a közmunka kereteinek kiszélesítésében öltött testet. Így sikerült az inaktívak egy részét is visszaterelni a munkaerőpiacra, melyben jelentős arányt képeztek az alacsony iskolai végzettségűek, a hátrányos térségekben élők, a romák, tehát azok, akik számára reménytelenül kevés állás kínálkozott a nyílt munkaerőpiacon.

### **Közfoglalkoztatás ma**

A munkanélkülivé vált lakosság munkához juttatása és a munkaerőpiacra való visszavezetésük céljából indultak újra az országban a közmunka programok. A rendszerváltás óta a közmunka különböző módokon folyamatosan jelen volt/van a magyar foglalkoztatáspolitikai rendszerben. 1989-től 2000-ig a kormányok viszonylag kevés figyelmet fordítottak a foglalkoztatáspolitikára, bár megszülettek a szükséges törvények és intézmények. Az intézkedéseket nem egy jól felépített stratégia jellemezte, hanem sokkal inkább ad hoc történtek a dolgok. Céljaiban azonban 2000-ben

1. ábra Az aktív lakosság megoszlása a foglalkoztatottak és munkanélküliek száma alapján Magyarországon (2000-2016)



Forrás: KSH adatok alapján saját szerkesztés

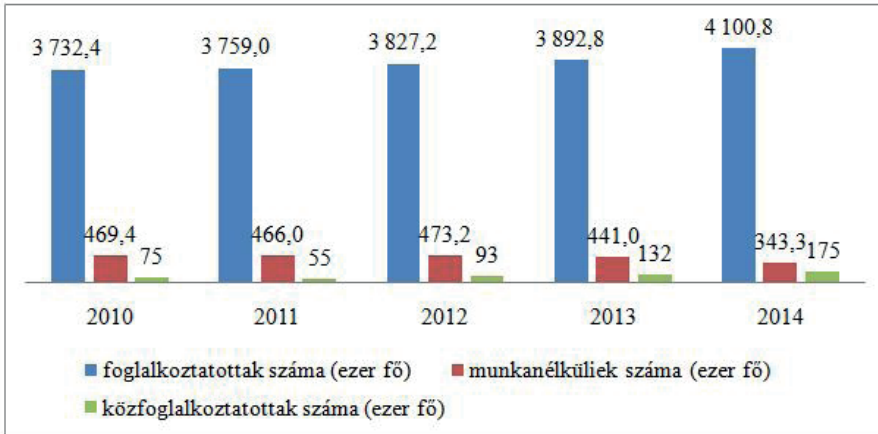
az első Fidesz kormány idején változás történt, a munkaerőpiacra történő visszavezetés helyett, a „*segély helyett munkát*” elve került előtérbe. Ekkortól csak az részesülhetett a tartós munkanélkülieknek járó segélyben, aki a számára felajánlott közmunkát elvállalta. 2009-ben a Gyurcsány kormány „*Út a munkához*” néven indította el nagyszabású közmunka programját. A program célja ismét a munkához nem jutó emberek munkaerőpiacra való visszavezetése volt, azonban a „*segély helyett munkát*” gondolat továbbra is központi eleme volt a programnak. A Bajnai kormány a rendelkezésre állási támogatást - mely a tartós munkanélküliek segélye volt - egy családban egy főre korlátozta, hogy ezzel is ösztönözze a munkaerőpiacra való visszatérést.

2010-ben a második Orbán kormány megszüntette az „*Út a munkához*” programot és helyette saját közfoglalkoztatási, közmunka programot alkotott. E program új elemeként jelent meg, hogy a közmunkások már nem tartoznak a Munka Törvénykönyve alá, hanem munkavégzésüket külön törvény<sup>1</sup> szabályozza. Tartós munkanélkülieknek járó segélyben, pedig csak az részesülhet, aki egy évben legalább 30 nap munkaviszonyt tud

felmutatni. Fontos azonban kiemelni, hogy a segély továbbra is egy családban egy embernek jár.

A munkanélküliség kezelésében bekövetkezett paradigmaváltás (segély helyett munka) eredményeként 2013-ban éves átlagban 132 ezren, 2014-ben viszont – részben az oktatással kombinált speciális formával, a téli közmunkaprogrammal összefüggésben – már 175 ezren dolgoztak közfoglalkoztatottként (lásd 2. ábra). Mivel a programokban jellemzően 6–8 hónapig vesz részt egy-egy érintett, a 2014-ben közfoglalkoztatásban részt vevők száma az átlagosnak közel kétszerese volt. Mindez nemcsak a foglalkoztatási trendre volt jelentős hatással, de az összetétel-jellemzők (pl. iskolai végzettség, nem, munkanélküliség átlagos időtartama stb.) alakulására is. A tipikus közfoglalkoztatott igen képzetlen. A létszám több mint felét a legfeljebb általános iskolai végzettségűek teszik ki, arányuk a három év során kis mértékben, 52-ről 54%-ra nőtt. Ezen belül 7–8 százalékpontnyi részt az általános iskolát sem végzettek képviselnek. További 30%-ot tesznek ki a szakmunkások. (Cseres-Gergely – Molnár, 2014)

2. ábra Az aktív lakosság és a közfoglalkoztatottak számának összehasonlítása Magyarországon (2000-2014)



Forrás: KSH adatok alapján saját szerkesztés

A közfoglalkoztatás egyik legfontosabb hozadéka, hogy nagy számban olyanokat is rendszeres munkához juttatott, akiknek erre évek óta esélyük sem volt. A rendszeres munkavégzés formái követelményeihez történő alkalmazkodás segíti a munkaerő-piaci szocializációt, ami különösen a már hosszabb ideje állástalanok esetében fontos tényező. További fontos hozadéka a közfoglalkoztatásnak, hogy jelentősen csökkenti azoknak a gyermekeknek a számát, akik dolgozó nélküli háztartásban élnek. Az ilyen gyermekek aránya a 2013. évi 14,7 %-ról 10,9 %-ra, számuk mintegy 66 ezerrel csökkent. (KSH, 2014)

Emellett persze a közfoglalkoztatás jelentős terhet ró az állami költségvetésre, hiszen a munkanélküliség csökkentésére jutó erőforrások jelentős részét leköti (2014-ben a Nemzeti Foglalkoztatási Alap 57,9%-át).

#### A közfoglalkoztatás munkajogi szabályai

A közfoglalkoztatás az az atipikus munkaviszony, amely a közéletben is gyakran elemzett, többféle megközelítésben vizsgált rendszert jelent. A közfoglalkoztatás jelenlegi formájában 2011. szeptember 1-től működik, jogszabályi háttérét a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: közfoglalkoztatási törvény), illetve az alanyi körhöz kapcsolódó egyéb törvények,

és azok végrehajtási rendeletei adják. A közfoglalkoztatás a tipikus munkaviszonytól nagymértékben eltér, mind alanyai, mind a munkavégzés tárgya, mind a munkabér tekintetében. A közfoglalkoztatás az atipikus munkaviszonyok közül a tranzit foglalkoztatáshoz áll a legközelebb, mivel mindkettő jelentős állami befolyás mellett működő, támogatott munkaviszony. (Ferencz, 2014)

#### A jogviszony alanyai

A munkáltatói oldalon állók, azaz a közfoglalkoztatók körét a közfoglalkoztatási törvény 1. § (3) bekezdése határozza meg, így például közfoglalkoztató lehet (a teljesség igénye nélkül) helyi és nemzetiségi önkormányzat, valamint ezek jogi személyiséggel rendelkező társulása, költségvetési szerv, egyházi jogi személy, közhasznú jogállású szervezet, civil szervezet stb. A munkáltató számára a közfoglalkoztatás működtetéséhez az ösztönzést elsősorban a járulékos állami támogatás adja. A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet alapján a Nemzeti Foglalkoztatási Alap nyújthat támogatást az alábbi formákban:

rövid időtartamú (legfeljebb 4 hónap, napi 4 órás munkavégzés), valamint

hosszabb időtartamú (legfeljebb 11 hónap, napi 6-8 órás) közfoglalkoztatás támogatása (lásd I. táblázatot).

A közfoglalkoztatás támogatása mellett létezik országos közfoglalkoztatási program támogatása; közfoglalkoztatás mobilitását szolgáló támogatás; valamint vállalkozás részére foglalkoztatást helyettesítő támogatásban (bérpótló jutásban) részesülő személy foglalkoztatásához nyújtható támogatás.

A támogatások közös jellemzője, hogy azokról az illetékes szerv mérlegelési jogkörében dönt.

### 1. táblázat A rövid és a hosszabb időtartalmú támogatások összehasonlítása

Támogatás	
rövid időtartalmú foglalkoztatás esetén	hosszabb időtartalmú foglalkoztatás esetén
a közfoglalkoztatási bér, a közfoglalkoztatási garantált bér (ideértve a közfoglalkoztatottat az állásidőre megillető bért és a munkavezetőt megillető bért is), a teljesítménybér és az ahhoz kapcsolódó szociális hozzájárulási adó legfeljebb 95%-ának mértékéig nyújtható.	a közfoglalkoztatási bér és az ahhoz kapcsolódó szociális hozzájárulási adó mértékének 70-100%-áig terjedhet.

*Forrás: Közfoglalkoztatási törvény 2. § (4) bekezdése alapján saját szerkesztés*

Munkavállaló, közfoglalkoztatott az:

- a 16. évet betöltött természetes személy lehet,
- aki a Munka Törvénykönyve (a továbbiakban Mt.) szabályai alapján munkaviszonyt létesíthet, és
- a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény szerinti álláskereső, vagy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló törvény szerinti rehabilitációs ellátásban részesül.

A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat fogalommagyarázata alapján álláskeresőnek minősül az a személy:

- aki a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel rendelkezik,
- oktatási intézmény nappali tagozatán nem folytat tanulmányokat, és öregségi nyugdíjra nem jogosult, valamint rehabilitációs járadékban vagy megváltozott munkaképességük ellátásában nem részesül,
- az alkalmi foglalkoztatásnak minősülő munkaviszony kivételével munkaviszonyban nem

áll, és

- egyéb kereső tevékenységet sem folytat, elhelyezkedése érdekében az állami foglalkoztatási szervvel együttműködik, illetve akit az állami foglalkoztatási szerv álláskeresőként nyilván tart.

Rehabilitációs ellátásra jogosult a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban Mmtv.) 4. §-a alapján a rehabilitálható megváltozott munkaképességű személy. Az Mmtv. 7. § (4) bekezdése alapján a komplex minősítés keretében megállapított rehabilitációs ellátás mellett 2013. január 1-től legfeljebb heti húsz órában lehet kereső tevékenységet folytatni. Az ezt meghaladó időtartamú kereső tevékenység ideje alatt az ellátás szünetel, azonban a rehabilitációs ellátás melletti keresetnek nincs korlátja.

A hazai közfoglalkoztatói rendszer sajátossága, hogy mivel a kiválasztásra kiközvetítéssel kerül sor, a közfoglalkoztatottnak nincs döntési, választási lehetősége abban, hogy részt kíván-e venni a közfoglalkoztatásban, és abban sem, hogy mely közfoglalkoztatóhoz kerül. E szabály különösen azokban az esetekben méltánytalan, amikor a munkavégzés helye viszonylag távol van a munkavállaló lakóhelyétől. (Zemplényi, 2013)

#### A felek munkaszerződésének specifikumai

A közfoglalkoztatási jogviszonynak a Munka Törvénykönyvétől való lényeges eltéréseit a közfoglalkoztatási törvény 2. §-a tartalmazza, amely szerint a munkaviszonyra az Mt. szabályait kell alkalmazni a törvényben rögzített (nem kevés számú) eltéréssel. Az eltérések egy része a munkavállalók személyi köréből adódik, a másik része az elvégezhető munka jellegéből. Az eltérésekből néhány konkrét példát kiemelve:

A támogatási elem szükségszerű következménye, hogy közfoglalkoztatotti munkaviszony csak határozott időre jöhet létre, amely nem lehet hosszabb, mint a támogatásról szóló hatósági szerződésben előírt időtartam;

Tilos a próbaidő kikötése;

Szintén a támogatási elem következménye a munkaszerződés módosításának az a tilalma, mely alapján a munkaviszony tartamát a támogatott időszakon túlra hosszabbítaná;

A közfoglalkoztatottak speciális alanyi körére tekintettel alkalmazandók, a munkavállalók érdekeit védő azon szabályok, amelyek a munkahely és a lakóhely közti utazáshoz (pl. utazási idő, utazás költsége, étkeztetés stb.) kapcsolódnak.

A fenti szabályok alkalmazása az Mt. szabályaitól és a tipikus munkaviszonyban foglalkoztatottakra vonatkozó szabályoktól idegenek. Az eltérések oka elsősorban a közfoglalkoztatás kiemelt céljában keresendő. Ez a cél nem más, mint a munkavállalók visszavezetése a nyílt munkaerőpiacra. Így az általánostól idegen szabályok az elérni kívánt céllal aranyosnak tekinthetők, főleg azokon a területeken élők szempontjából, akik helyben nehezen találnak munkát.

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

A közfoglalkoztató köteles a közfoglalkoztatott számára fizetés nélküli szabadságot engedélyezni, ha a közfoglalkoztatott legalább 3 nap, legfeljebb 90 nap tartamú határozott idejű munkaviszonyt létesít. A jogszabályok alapján erre az időszakra a foglalkoztató másik személylyel létesíthet munkaszerződést. Azt a helyzetet ugyanakkor nem rendezi a jogszabály, hogy mi a követendő eljárás abban az esetben, ha a máshol elhelyezkedő munkavállalónak a felfüggesztés ideje alatt megszűnik a „külső” munkaviszonya, és kérni visszavételét a közfoglalkoztatóhoz, aki közben másik munkavállalót alkalmazott.<sup>2</sup>

### A bérezés szabályai a közfoglalkoztatásban

A közfoglalkoztatotti bér a közfoglalkoztatási rendszer legvitatottabb pontja a szakirodalomban és a közéletben egyaránt. A hatályos szabályozás szerint a közfoglalkoztatottat megillető munkabér összege megegyezik a közfoglalkoztatási bérrrel.

2015 januárjától a közfoglalkoztatottak számára kifizetett közmunkás minimálbér az infláció várható mértékével, azaz 2,4%-kal emelkedett (lásd 2. táblázat). (2014-ben bruttó 77.300,- Ft/hó volt a közmunkás minimálbér.)

### 2. táblázat A közfoglalkoztatási bérek alakulása 2015-ben

Közfoglalkoztatási bérek, illetmények 2015-ben (Fortint, bruttó érték)			
	Havi bér	Heti bér	Napi bér
Közfoglalkoztatási bér	79155	18200	3639
Garantált közfoglalkoztatási bér (Szakképzett közfoglalkoztatott garantált bére)	101480	23330	4666
Munkavezetőt megillető közfoglalkoztatási bér	87090	20020	4004
Munkavezetőt megillető közfoglalkoztatási garantált bér	111660	25670	5134

Forrás: <http://officina.hu/gazdasag/58-kozmunka?jji=1444729334016> (2015. október 12.) alapján saját szerkesztés

A közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér összegét a közfoglalkoztatottat megillető munkabér csak többletjeljesítés esetén haladhatja meg. Az Mt. szabályaihoz hasonlóan részmunkaidős foglalkoztatás esetén a bér arányos része jár, illetve a bérpótlékokra vonatkozó részeket is megfelelően alkalmazni kell. A közfoglalkoztatási bért készpénzben vagy átutalással kell teljesíteni úgy, hogy a közfoglalkoztatott a bérével a bérfizetés napján rendelkezessen.

A támogatott közfoglalkoztatás egyik lényeges eleme az, hogy amennyiben a közfoglalkoztató a foglalkoztatási kötelezettségének a beosztás szerinti munkaidőben nem tesz eleget, a közfog-

lalkoztatottat a kormányrendeletben meghatározott összegű közfoglalkoztatási bér illeti meg, vagyis a munkaadó felróható magatartása miatt a munkavállalt nem éri kár. A szabadság tartamára a bér összege, a betegszabadság tartamára a bér összegének 70%-a jár (teljesítménybérezés esetén a megelőző 4 hónap átlagában).

### **A munkaviszony megszűnésének sajátosságai**

A munkaviszony megszűnésével kapcsolatos szabályok meglehetősen rendezetlen jogi helyzetet mutatnak, amelyre a fentebb nevezett 2012. évi ombudsmani jelentés (AJB-4162/2012. számú) is felhívta a figyelmet.

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

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

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

### **Kritikai észrevételek a szakirodalomban a közfoglalkoztatásról**

Az Állami Számvevőszék 2013-as jelentésében bírálja a közmunka hatékonyságát és eredményességét. Azt ugyan megállapítja, hogy közmunka stratégiai célja teljesült, az erre fordított összeg felhasználása megfelelő volt, azonban

a közmunka hatékonyságának mérése elmaradt. Megállapította, hogy a támogatási rendszer a források pazarló felhasználását eredményezte. Bírálta továbbá a közfoglalkoztatási monitoring-, illetve információs rendszer hatékonyságát és megbízhatóságát. *(ÁSZ jelentés)*

Szabó Andrea PhD-értekezésében saját primer kutatásai alapján megállapítja, hogy „a közfoglalkoztatás eszköztárának nem lehet érdemi mennyiségi vagy minőségi fejlődését kimutatni az elmúlt két évtized alatt. Ennél fogva nem volt képes hatékony megoldást nyújtani a megcélzott tartósan munkanélküliek és a segélyezettek társadalmi rétegének, sokkal inkább konzerválta őket a már jól kiépült passzív ellátási formák és az átmeneti foglalkoztatás közti csapdában.” *(Szabó, 2013)*

A Szabó Máté alapvető jogok biztosának tevékenységéhez köthető ombudsmani jelentés<sup>3</sup> szintén több hiányosságot állapított meg a közfoglalkoztatással összefüggésben 2013-ban. Rámutatott arra, hogy a magyar közfoglalkoztatás egy olyan rendszer, amelyben a közmunkás nem mellé-, hanem alárendelt helyzetbe kerül az őt alkalmazó közfoglalkoztatóval, munkáltatóval szemben. Ebben a viszonyban hatósági, közhatalmi elemek is vannak, ezért a közfoglalkoztatott a szokottnál kiszolgáltatottabb helyzetben van. A munkaügyi és munkavédelmi szabályok tekintetében kiemelte, hogy számos panasz érkezett a hivatalhoz, amelyben a panaszos szerint a munkavédelmi kötelezettségeknek a munkáltató nem tett eleget, és több esetben a munkavállaló személyes biztonságát is veszélyeztető jogsértésről, mulasztásról számoltak be.

A közfoglalkoztatás további problémája, hogy sokszor nem valós szükségletet elégít ki, nem hatékony, finanszírozása a költségvetést terheli, ezért hosszabb távon nem életképes munkahelyeket jelent. Sőt gyakran a munkaerőpiacra való visszavezetés nehezen értelmezhető következményeinek teljesülését is számon kéri rajta. *(Artnér, 2013)*

A fenti megállapítások ellentmondásossága is jól mutatja, hogy a közfoglalkoztatás és annak hatékonysága a szakirodalomban igencsak vitatott. A közfoglalkoztatás közgazdasági-jogi vonatkozásai tekintetében megállapítható, hogy a hangsúlyos állami támogatási elem lényeges be-

folyással bír a felek között kialakított jogviszonyra, valamint az Mt. szabályaitól való eltérés igen nagymértékű.

### **Összefoglalás**

A hazai foglalkoztatás kilátásait elemezve szembe kell nézni azzal, hogy Magyarországon a rendszerváltás után, egy emberöltő óta nem javul érdemben a foglalkoztatás, az egymást követő kormányok különféle beavatkozásainak hatásaira sem. Tudomásul kell venni, hogy a munkaerőpiac tendencia-szerűen szűkül, ahonnan a lakosság nagy és növekvő arányban szorul ki. Mindezek ellenére a munkapiaci aktivitást ösztönözni kell. Személy szerint minden egyes ember foglalkoztatható, vagy azzá tehető, de csak megfelelő feltételek között, amely belátható időn belül nem biztosítható társadalmi méretekben. Illúzió az, hogy minden munkára képes és kész ember számára a piacról legyen megszerezhető a minimálisan elégséges, legális jövedelem.

Tény, hogy ma már Magyarország „a következő évek időszakában” van. A nem megfelelő jövedelem-újraelosztás híján, a jövedelmi különbségek ugrásszerűen megnöttek, a társadalmi kirekesztettség és a lecsúszástól való jogos félelem tömegjelenséggé duzzadt, s mindez szétszakítja a társadalmat és negatívan befolyásolja a gazdaságot is. Ezeket a negatív folyamatokat természetesen a közfoglalkoztatásban megmutató fokozottabb állami szerepvállalás sem képes önmagában megoldani. Jóllehet 2012-től javulás figyelhető meg a hazai munkaerőpiacon, azonban a kedvező statisztikai adatok mögött rejlő valóság már korántsem ilyen kedvező.

Egy ténylegesen romló gazdasági helyzetet ugyanis részben a statisztikai számítások megváltozása fedí el: így például a rövid ideig közmunkát végző személy ma már aktívnak számít, míg korábban nem számított annak, másrészt a közmunkaprogram növekedése, harmadrészt pedig a mind nagyobb mértékű külföldi munkavállalás, amely jelen pillanatban inkább tűnik demográfiai veszteségnek, mint gazdasági nyereségnek. Azt is látni kell, hogy minél kiterjedtebb a közmunkaprogram, az annál kiterjedtebb és súlyosabb szociális helyzetet jelez. Eközben pedig tényleges javulást, perspektívát nem kínál, ellenben szűkíti a nyílt munkaerőpiacot, ahogy a munkáltatók mind nagyobb arányban állnak rá arra, hogy közmun-

kást foglalkoztassanak „állami pénzből”, és nem vesznek saját bért munkást igénybe a munkaerő-szükségletük fedezésére.

**Kulcsszavak:** közfoglalkoztatás, munkaerőpiac, munkanélküliség

## **MAKSZIM GYÖRGYNÉ NAGY TÍMEA**

### **Felhasznált irodalom**

Artner A. (2013): Közfoglalkoztatás és versenyképesség. Munkaügyi Szemle, 57. évf., 2013/1., 6-16.

Cseres-Gergely Zs. – Molnár Gy. (2014): Közmunka, segélyezés, elsődleges és másodlagos munkaerőpiac. Társadalmi riport, 215.

Csoba J. (2010): A közfoglalkoztatás régi-új rendszere, Útközben az „Út a munkához” programban. Esély, 2010/1., 4-24.

Csoba J. (2010): Segély helyett közmunka, A közfoglalkoztatás formai és tartalmi sajátosságai. Szociológiai Szemle, 2010/1., 26-50.

Fazekas K. – Scharle Á. (2010): Nyugdíj, segély, közmunka, A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede 1990-2010. Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet és az MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest

Ferencz J. (2014): Atipikus munkaviszonyok komplex megközelítése. PhD. értekezés, Szent István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 158.

Gyulavári T. – Kártyás G. (2010): A munkajogi szabályozás szerepe a foglalkoztatás bővítésében. In: Koltai Luca – Simonyi Ágnes – Gyulavári Tamás – Kártyás Gábor: Foglalkoztatáspolitikai dilemmák. LIGA Szakszervezetek, Budapest

Kulinyi M. (2012): „Kígyónak lábsó” avagy utazás a közfoglalkoztatás céljai körül. Munkaügyi szemle Stúdium, 2012. november

Szabó A. (2013): A közfoglalkoztatás a gazdasági ciklusok kontextusában. PhD. értekezés, Debreceni Egyetem, Agrár- és Gazdálkodástudományok Centruma, Gazdálkodástudományi és Vidékfejlesztési Kar, Ihrig Károly Gazdálkodás- és Szervezéstudományok Doktori Iskola, Debrecen, 150.

Zemplényi A. (2013): A munka méltósága projekt. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest, 120.

Egyéb:

Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-4162/2012. számú ügyben.

Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3025/2012. számú ügyben

ÁSZ jelentés 20103. 15. o.

KSH: Munkaerő-piaci helyzetkép 2014, Statisztikai Tükör 2015/45. (2015. augusztus 24.), 3. oldal

Felhasznált törvények, rendeletek:

2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvről

2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról (a továbbiakban közfoglalkoztatási törvény)

2011. évi CXCI. törvény a rehabilitációs ellátásra jogosult a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról

1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról  
375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról

Internetes hivatkozások:

[www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201208250.rtf](http://www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201208250.rtf) (2015. október 14.)

<http://officina.hu/gazdasag/58-kozmunka?jji=1444729334016> (2015. október 12.)

### Jegyzetek

1. 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról (a továbbiakban közfoglalkoztatási törvény)

2. Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-4162/2012. számú ügyben. Elérhető: [www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201208250.rtf](http://www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201208250.rtf) (2015. október 14.), 15. oldal

3. Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3025/2012. számú ügyben

