



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-370/2017. számú ügyben

Előadó: dr. Zemlényi Adrienne

Érintett szervek:

- Heves Megyei Kormányhivatal Foglalkoztatási Főosztály
- Agria-Humán Közhasznú Nonprofit Kft.
- Mezőtárkány Község Önkormányzata
- Recsk Nagyközség Önkormányzata

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-370/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Zemplényi Adrienne

Az eljárás megindítása

2016 novemberében Heves megye hatósági és közszolgáltatási intézményrendszerének alapjogi szempontú feltérképezését célzó átfogó vizsgálatot indítottam. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból indított vizsgálatsorozat keretében áttekintettem a megye munkaügyi szervezetrendszerének működését, valamint – az Ajbt. 21. § (1) bekezdés d) pontja alapján – helyszíni vizsgálatot is folytattam.

A helyszíni vizsgálat során munkatársaim szakmai megbeszélést tartottak a Heves Megyei Kormányhivatal Foglalkoztatási Főosztályán, illetve ellátogattak a megváltozott munkaképességű dolgozókat foglalkoztató Agria-Humán Közhasznú Nonprofit Kft. egri telephelyére. A foglalkoztatási főosztály javaslata alapján emellett munkatársaim azokat a településeket, illetve helyszíneket is felkeresték, ahol mintaértékű közfoglalkoztatási programok zajlanak. A Heves megyében megvalósuló közfoglalkoztatási programok közül Recsk településen megtekintették a helyi sajátosságon alapuló kópatintó programot, Mezőtárkányon pedig a közfoglalkoztatás keretében működtetett asztalos üzemet, brikettáló üzemet, valamint sertéstelepet.

Az érintett alkotmányos jogok és követelmények

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés *„Magyarország független demokratikus jogállam.”*];
- a munkához és a foglalkoztatáshoz való jog [Alaptörvény XII. cikk (1)-(2) 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. Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”*];
- a szociális biztonsághoz való jog [Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bekezdés: *„Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. (4) Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő.”*]

Az alkalmazott jogszabályok

- a Munka Törvénykönyvéről 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.);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.);
- a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.);
- a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet
- a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet;
- a közfoglalkoztatási bér és közfoglalkoztatási garantált berről szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet);
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet;
- a munkaerő-piaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet.

A helyszíni vizsgálat tapasztalatai

1) A Heves Megyei Kormányhivatal Foglalkoztatási Főosztálya

A helyszíni vizsgálat során a Heves Megyei Kormányhivatal Foglalkoztatási Főosztályának (a továbbiakban: Főosztály) vezetője és a közfoglalkoztatási osztály osztályvezetője átfogó tájékoztatást nyújtott a megye munkaerő-piaci helyzetéről, az álláskereső létszámáról, képzettségéről, valamint arról, hogy hogyan tudja segíteni az elhelyezkedésüket a helyi munkaügyi szervezet. Tájékoztatásuk szerint a megye településhálózata igen változatos. Beszámoltak arról, hogy a megye *északi részén* kicsiny létszámú, 1000 fő alatti települések sokaságát találjuk. Mivel nagyváros nincs a térségben – a két kistérségi központ Pétervására 2.300 fő, Bélapátfalva 3.100 fő lakosú – a térség népességeltartó ereje – elegendő munkahely – hiányában alacsony. Magas az időskorúak aránya, a munkavállalási korúak körében pedig jelentős a munkanélküliség.

A legnagyobb létszámot az önkormányzatok foglalkoztatják közfoglalkoztatás keretében. *A megye középső, gazdaságilag legfejlettebb sávjában* az átlagos településméret lényegesen nagyobb. A három legnépesebb várost (Egert, Gyöngyöst és Hatvant) körülvevő községek átlagos lélekszáma 2.000 fő. A megyében a legjelentősebb foglalkoztatási centrum *Eger*, ahol a feldolgozóipar mellett különösen fejlett a szolgáltatási szektor, és igen jelentős az idegenforgalom. Megyeszékhelyi funkcióiból adódó közigazgatási és egészségügyi szerepköre is sok munkahelyet jelent, csak úgy, mint fejlett középfokú, felsőfokú oktatási intézményhálózata. *A Gyöngyösi kistérségben* meghatározó szerepe van az iparnak, a szolgáltató szektornak és a nem termelő infrastruktúrájának, míg a modern ipar megtelepedése elsősorban Hatvanban tapasztalható, ahol a legtöbb munkavállalót a közúti járműalkatrész gyártás és a híradástechnikai termék gyártás területén foglalkoztatják. A megye középső sávjától *déli irányban* haladva ismét kisebb, de az aprófalvak népességszámát közel kétszeresen meghaladó községek (átlagos lélekszámuk 1.600 fő) találhatóak. Hagyományosan a kedvező termőhelyi adottságok alapján gazdálkodó *mezőgazdaság* a fő foglalkoztató. A szántóföldi növénytermesztés mellett hagyománya van a térségben a zöldség- és gyümölcsstermesztésnek.

A megye foglalkoztatási helyzetével összefüggésben a főosztályvezető elmondta, hogy a KSH munkaerő-felmérése (reprezentatív mintából becsült adatok) alapján 2016. II. negyedévben a 15-64 éves népességből 130,2 ezer fő volt gazdaságilag aktív, közülük 124,3 ezer fő jelent meg foglalkoztatottként a munkaerő-piacon. A nyilvántartott álláskereső átlagos létszáma 2016. I-III.

negyedévben összesen 13.138 fő volt, amely létszám alapján számított munkanélküliségi arányt tekintve Heves megye a 10,1%-os, az országos átlagot 2,9%-ponttal meghaladó mutatójával a megyék rangsorában a középmezőnyben foglal helyet. Az egyes körzetei közötti különbségek azonban jelentősek. A nyilvántartott állás keresők gazdaságilag aktív népességre vetített aránya a hatvani, a gyöngyösi és az egeri körzetben 7-9%, Pétervására térségében azonban a 15%-os arányt is meghaladja, Heves körzetében pedig 20%-os. Az összes állás kereső közel fele (49,1%, 6.448 fő) legfeljebb 8 általános iskolai végzettségű.

A megyében megvalósuló közfoglalkoztatási programokkal összefüggésben a főosztályvezető arról tájékoztatót, hogy a hagyományos, hosszabb időtartamú közfoglalkoztatási programokban – ahol a közfoglalkoztatók az önkormányzatok, karitatív szervezetek, a Klebelsberg Központ, a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal, a megyei kormányhivatal, a Magyar Államkincstár, vagy magán erdőgazdálkodók voltak – 2016. első három negyedévében 6.287 fő foglalkoztatása valósult meg. Közülük – a közfoglalkoztatás időtartama alatt – 669 fő vett részt a GINOP 6.1.1.-15 „Alacsony iskolai végzettségűek és a közfoglalkoztatottak képzése” című képzési projektben is.

A 2016. évi kistérségi startmunka mintaprogramok támogatására 2016. március 1-től nyílt lehetőség. Az értékteremtő (mezőgazdasági, helyi sajátosságokra épülő), valamint szociális jellegű (belvízelvezetés, belterületi közút hálózat karbantartása, mezőgazdasági földút karbantartása, bio és megújuló energiaforrás, illegális hulladéklerakó helyek felszámolása) programelemeinek támogatására – miniszteri döntések alapján – 2.734.683.039 forintot biztosított a Belügyminisztérium, mely programokban 2.118 főt foglalkoztattak.

A 2016. évi országos közfoglalkoztatási programok keretében az öt Heves megyei székhelyű foglalkoztató – Heves Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság, illetve Rendőr-főkapitányság, Eger-Tarnavölgyi Vízgazdálkodási Társulat, Bükki Nemzeti Park, Egererdő Erdészeti Zrt. – 703 fő átlagléttszám közfoglalkoztatását vállalta.

A 2016. évi országos hajléktalan mintaprogramba egy foglalkoztató kapcsolódott be, 8 fő foglalkoztatását biztosítva. Az így elvégzett értékteremtő tevékenységek: hulladékpapírok hasznosítása papír- és brikettgyártás formájában, gyógynövény-gyűjtés, gyógynövény-termesztés és feldolgozás, közösségi házak környezetének gondozása, fóliasátras zöldségtermesztés.

A közfoglalkoztatási programokkal összefüggésben a vezetők kiemelték, hogy azokba általában ugyanazokat az állás keresőket vonják be. Általános tapasztalat azonban, hogy az állás keresők leginkább az országos programokba szeretnének bejutni, mivel ott az egyes közfoglalkoztatók nagyobb létszámú közfoglalkoztatottat alkalmaznak, így kevésbé számon kérhető az egyéni teljesítmény.

A munkatársaim azon kérdésére, hogy a közfoglalkoztatásba bevontak közül hány fő 25 év alatti, a főosztályvezető arról tájékoztatót, hogy a nyilvántartott állás keresők közül közel 2.000 fő – az 2016. október 20-i adat szerint 1.971 fő – 25 év alatti. 2016 októberében 14 %-uk közvetítése történt meg közfoglalkoztatási jogviszonyba, azonban míg szeptember hónapban a felvettek aránya 33 % volt, októberben ez az arány mindössze 26 %-ot ért el.

2016.09.21-2016.10.20	25 év alatti regisztrált állás keresők szám zárónapon	Közfoglalkoztatási jogviszonyba közvetített 25 év alatti állás keresők					Összes közvetítés
		Nincs kitöltve	Felvéve	Meghíúsult	Elutasított		
1001 Egeri Járási Hivatal	487	26	8	0	5	39	
1002 Gyöngyösi Járási Hivatal	363	42	23	0	13	78	
1003 Hatvani Járási Hivatal	255	4	5	0	0	9	
1004 Hevesi Járási Hivatal	490	105	22	0	2	129	
1005 Füzesabonyi Járási Hivatal	175	8	11	0	3	22	
1007 Pétervásárai Járási Hivatal	201	1	6	0	0	7	
Heves megye	1971	186	75	0	23	284	

A 25 év alatti álláskeresőket megpróbálják bevonni az Ifjúsági Garancia Rendszerbe, azonban azt többnyire családi okra, ezen belül is gyermek-elhelyezési problémára, egészségügyi, mentális, életmódbeli okokra hivatkozással utasítják el. Előfordult olyan eset is, hogy a fiatal azért nem akart részt venni a programban, mert a lakóhelyén a közfoglalkoztatás egyszerűbben megoldható – helyben végezhető a munka, jobb a megélhetés, nem akar tanulni – ezért inkább azt választotta.

A főosztályvezető munkatársaim kérdésére arról is tájékoztatott, hogy 2016. I-III. negyedévében, a havi átlagban nyilvántartott 13.138 álláskereső 45,5%-a – 5.978 fő – *nem részesült ellátásban*. Az álláskeresők másik legnagyobb köre – 4.938 fő, azaz a 37,6%-uk – foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesült, amelynek összege 22.800 forint. Álláskeresési ellátásokra – álláskeresők járadéka, nyugdíj előtti segély – ekkor havi átlagban 2.222 fő – 16,9 % - volt jogosult.

2. Az Agria-Humán Közhasznú Nonprofit Kft.

Az Agria-Humán Közhasznú Nonprofit Kft.-t (a továbbiakban: Kft.) 100 százalékban önkormányzati tulajdonú társaságként Eger Megyei Jogú Város Önkormányzata alapította 1993. november 1-jén. Az alapítás óta eltelt időszak alatt *a Kft. az Észak-magyarországi régió legnagyobb megváltozott munkaképességű személyeket foglalkoztató munkáltatójává vált*, Eger városában pedig *a második legnagyobb létszámú munkaadó*. Jelenleg 580 főt alkalmaz Közhasznú Nonprofit formában, ezen belül a megváltozott munkaképességűek aránya 90%-os. Üzemszerű termelés keretei között jellemzően kisebb kézügyességet igénylő, betanított munkát biztosítanak a dolgozók részére, melyek könnyen elsajátíthatók. Ilyen tevékenységek például a papíripari és nyomdaipari utómunkálatok, hulladékválogatás, lakossági ruhajavítás, alkatrész összeszerelés, takarítás, teremőrzés, portaszolgálat. A Kft. jelenleg is több telephellyel rendelkezik, minden telephelye akadálymentesített olyan mértékben, melyet a dolgozók fogyatékosága, egészségkárosodása szükségessé tesz. Az ügyvezető elmondása szerint a társaságnál dolgozó munkavállalók vagy „önállóan” jelentkeznek az ügyfélszolgálatuknál, vagy a munkaügyi központ közvetíti ki őket. A jelentkezőkről az egészségügyi papírjaik ismeretében tudják eldönteni, hogy alkalmazni tudják-e őket. Az üzemorvos – amennyiben alkalmasnak találja az adott munkakörre – segít kiválasztani, hogy a hét tevékenységi terület közül melyikben tudják foglalkoztatni. A munkavállalásnak ugyanakkor korlátja, hogy a megváltozott munkaképességű személyt mikor hívják be egészségügyi felülvizsgálatra. A felülvizsgálat időpontjában ugyanis nem állhat munkaviszonyban. Általában ilyenkor arra az adott napra megszüntetik a munkaviszonyt, majd – amennyiben a felülvizsgálat eredménye azt lehetővé teszi – ismét munkaviszonyt létesítenek.

A munkatársaim a társaság papír-és nyomdaipari telephelyén tettek látogatást, amelyet egy üresen álló iskolaépületben alakítottak ki. A tornaterem felújításával korszerű üzemcsarnokot hoztak létre, a tantermet munkatermekké alakították át és megújították az összes szociális helyiséget. A munkavállalók egészségének megóvása érdekében 2014-ben az épületben Egészségügyi Centrumot hoztak létre, amelyben rekreációs szoba és oktatási szoba is működik, illetve kialakítás alatt áll a gyógytornaterem, ahol – az üzemorvos felügyelete alatt – szakképzett gyógytornász fogja segíteni a munkavállalókat. Jelenleg barátságos, szép környezetben 4 masszőr dolgozik a Centrumban, akik maguk is megváltozott munkaképességűek. A rekreációs lehetőséget – előzetes bejelentkezés alapján – a munkavállalók munkaidőben vehetik igénybe. A látogatás idején az üzemben karácsonyi díszdobozok kézi kasírozását, stancolását, és készre gyártását végezték, illetve a munkatermekben egyéb – karácsonyi – játékokat, ajándékokat csomagoltak.

Az ügyvezető igazgató ugyanakkor elmondta, hogy komoly problémát jelent számukra a *dolgozók jelentős fluktuációja*. A munkavállalók negyede évente lecserélődik, így a munkaerő-toborzásra, kiválasztásra nagy gondot kell fordítaniuk. Nagy kihívást jelent számukra az is, hogy a munkavállalók életkora (közel 60 %-uk 55 év feletti), valamint egészségi állapota miatt a létszámkapacitásuknak csak mintegy a 70 %-a aktív, az egy fő által ledolgozható éves munkaidőből pedig több hónapot tesznek ki a táppénzen vagy szabadságon töltött időszakok. A

műszakbeosztások elkészítésénél további nehézséget jelent, hogy a munkavállalók 4, 6 vagy 7 órás részmunkaidőben dolgoznak. Emellett a felülvizsgálaton kapott minősítések – amelyek befolyásolhatják a munkában tölthető idő mértékét – az átlagos óraszám csökkenését, illetve a munkaerő kapacitásának csökkenését is eredményezhetik.

A csökkent munkaképességűek bér- és többletköltség támogatására minden évben pályázatot nyújtanak be. Sajnos azonban minden évben gondot jelent az üzleti terv elkészítésénél, hogy *a támogatási összeg a pályázatban elnyert létszámtól függ*, amelyet csak az év végén hirdetnek ki. Az egy főre eső támogatási összeget pedig még később, február végén tudják meg. A támogatás *bavonta utófinanszírozott*, ezért az év eleji kötelezettségeik kifizetését csak *tulajdonosi segítséggel* tudják megoldani. A társaság számára ugyanakkor a legjelentősebb kockázati tényezőt *a támogatási rendszer folyamatos jogszabályi háttérének*, a támogatás összegének, valamint a mindenkori minimálbérnek a változása jelenti. A 2016-os évben egy megváltozott munkaképességű személy után évente 1.120.000.- forint összegű támogatás volt igényelhető (ez az összeg négy éve változatlan), míg egy közfoglalkoztatott után 1.400.000.- forint. A minimálbér emelkedésével azonban a megnövekedett terheket nem tudják majd kigazdálkodni.

A helyszíni látogatást követően az ügyvezető tájékoztató levelet küldött Hivatalomnak, amelyben beszámolt arról, hogy időközben megváltozott az igényelhető támogatás összege, így a 2017-es évben 1.288.000.- forint összegű támogatás igényelhető a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatására. A kapott tájékoztatás szerint ez az összeg majd lehetővé teszi a minimálbér és a garantált bérminimum emelésének kompenzálását.

3. Recsk

Recsk község a Pétervásárai Járásban található, 2.783 fős, hátrányos helyzetű település. A helyszíni vizsgálat során a község polgármestere, valamint az önkormányzati hivatal szociális ügyekért, illetve közfoglalkoztatásért felelős előadói fogadták a munkatársaimat. Elmondásuk szerint *a településen élőknek az elsődleges munkaerő piacon történő elhelyezkedése helyben elég korlátozott*. Egyéni vállalkozóknál, kisebb üzletekben – pl. Coop áruház, vagy a Gesztenyés Idősek Otthonában – csak kevés és kis létszámú munkahely található, ezért a lakosság nagy százaléka más községekbe, városba jár el dolgozni. Nagyobb létszámot – kb. 30 fő helyi lakost – a Revor bútorkészítő cég foglalkoztat, amely azonban *betanított varrónőből jelentős munkaerőhiánnyal küzd* (pl. 20 varrónőt azonnal alkalmazni tudnának). A cég vezetője és a polgármester már több fórumon jelezte, hogy szeretnék, ha *a településen betanított varrónő tanfolyam indulna*, amelyhez helyben tudnák biztosítani a gyakorlati és az elméleti oktatás helyét is, azonban eddig eredménytelenül zárultak megkereséseik.

A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat portálja alapján a 2016. szeptember 20-i állapot szerint a településen 107 fő a nyilvántartott munkanélküli, amelyek közül van olyan, aki részesül pénzbeli ellátásban (pl. foglalkoztatást helyettesítő támogatás, munkanélküli járadék, nyugdíj előtti álláskeresői segély), azonban van olyan is, aki nem kap semmilyen ellátást, csak nyilvántartott álláskereső. Emellett kb. 30 fő az, aki nem szerepel a nyilvántartásban és nem akar együttműködni a hatóságokkal, ők a *látens munkanélküliek*.

Település	Nyilvántartott álláskeresőök száma	1 évnél hosszabb ideje nyilvántartott	Járadék és segély típusú ellátásban részesülők	FHT, RSZS fő	Munkaképes korú lakosság (15-64 év) fő	Teljes lakosság (Népszámlálás 2011)	Munkanélküliségi ráta
Recsk	107	24	18	32	1859	2789	5,76

A közfoglalkoztatásban az önkormányzat komoly szerepet vállal. A helyszíni látogatáskor az önkormányzat állományában 52 fő közfoglalkoztatott dolgozott, azonban a nyári időszakban ez a létszám már 70 főre emelkedik. A közfoglalkoztatottak döntő többsége alacsony iskolai végzettségű – van olyan, aki a 8 osztályt sem végezte el –, de vannak középiskolai végzettségűek és diplomával rendelkezők is. A helyben futó közfoglalkoztatási programok:

a) *Mezőgazdasági start mintaprogram*

A 2016. március 1-től 2017. február 28-ig tartó programban 15 fő dolgozik. Az önkormányzat tulajdonában lévő ingatlanokon és fóliasátorban termelt zöldségeket – zöldborsót, vöröshagymát, zöldborsót, uborkát, paprikát, paradicsomot, burgonyát – az önkormányzat által üzemeltetett központi konyha veszi át és a közétkeztetésben használják fel. A takarmányrépát (2016-ban összesen 17.870 kg) a vadásztársaságoknak értékesítik. 2011 óta folyamatosan részt vesznek a mezőgazdasági programban, amely során a korábbi években megtermelt és értékesített, valamint a megtermelt növények helyi felhasználása miatt elért megtakarításból sikerült a programba traktort és egyéb eszközöket is beszerezni.

b) *Útór program*

A 2016. március 1-től 2016. november 30-ig tartó programban 10 fő vesz részt, feladatuk önkormányzat kezelésében lévő utak javítása, karbantartása.

c) *Hagyományos közfoglalkoztatási program*

A 2016. március 1-től 2017. február 28-ig tartó programban 12 fő dolgozik, az önkormányzat által fenntartott intézményekben, óvodában, gondozási központban, könyvtárban, művelődési házban, óvodai dajka, takarítónő, ebédkiosztó, adminisztrátor munkakörökben. Ők rendelkeznek általában befejezett iskolai és szakirányú végzettséggel, de van közöttük felsőfokú végzettségű is.

d) *Kőpattintó program*

A 2016. március 1-től 2017. február 28-ig tartó programban 15 fő dolgozik. A helyi sajtóösszeállításokra épülő program beindítását 2015 márciusában kezdeményezték, egy korábban a recski kőbányában dolgozó, jelenleg közfoglalkoztatott helyi roma szakember javaslatára. A Belügyminisztérium jóváhagyta a program elindítását és a közfoglalkoztatottak bére és járulékai mellett a dologi költségekhez is támogatást nyújt. Ez havi 110.000. forint/fő összeget plusz 7 % dologi költséget jelent, azonban ez utóbbinak a munkaeszközökön kívül tartalmaznia kell a munkaruha biztosítását is. Idén már a második éve folyik a program, amelyhez a recski kőbányából vásárolják az alapanyagot. A megfelelő köveket még a kőbánya területén, a program ötletét adó szakember választja ki, majd ezt követően szállítják ki az önkormányzat udvarára, ahol – egy erre a célra kialakított helyen – az ő felügyeletével és iránymutatásával „pattintják”, dolgozzák fel. A kőpattintás mellett a programban térkő is készül, illetve a 2016-os évben már a beton kerítéselemek gyártása is bekerült a tevékenységi körükbe. A térkövet gépiesítés nélkül, hagyományos formában állítják elő és a település járdáit, buszmegállóit, illetve más köztereit újították fel vele. A helyszíni vizsgálat során munkatársaim megtekintették magát a kőpattintás folyamatát, az így elkészített köveket, térkő-elemeket, valamint a program keretében szépen felújított köztereket is.

A polgármester elmondása szerint több helyről is érkezett hozzájuk megkeresés, hogy szeretnének pattintott követ, térkövet vásárolni, de jelenleg ezt „nagyüzemben” az önkormányzat nem tudja vállalni, mert nagyon kevés hozzá a megfelelő munkaerő. A kőpattintás speciális tudást igényel, amelyet kizárólag egy – az ötletet adó – szakember tudja végezni. Emellett problémát jelent az is, hogy a 2016-os évben *ebben a programban volt a legtöbb személyi változás*. Ennek egyik fő

oka az alacsony bér – ami természetesen a többi programra is igaz –, valamint a nyári időszak alatt az alkalmi munkák elterjedése, főként az építőiparban. Ezeknek a munkáknak a legnagyobb vonzó ereje *az azonnali napi kifizetésben van*, szemben a közfoglalkoztatással, ahol havi kifizetés van.

A polgármester tájékoztatása szerint *a közfoglalkoztatási programok tervezése során* továbbra is problémát jelent, hogy *nagyon rövid idő áll a rendelkezésükre* a programok kidolgozására. Gondot jelent az is, hogy *meghatározott létszámot elő kell irányozniuk*, akiknek részt kell majd venniük a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó képzésben, azonban *sem a képzés időtartamát, sem annak helyszínét, sőt magát a képzésnek a profilját*, vagyis azt, hogy milyen jellegű képzés indul – növénytermesztő, motoros fűkasza, stb. – *nem tudják előre*. A képzés emellett rendkívül sok adminisztratív munkával jár és sok esetben nem megfelelő, azaz nem biztosít tényleges tudást a részt vevők számára.

Az országos közfoglalkoztatási programokkal összefüggésben hangsúlyozta, hogy *gyakran „elhalásszák” az alkalmas munkavállalókat a helyi programok elől*. A közfoglalkoztatottak ugyanis szívesebben mennek dolgozni a „nagy” közfoglalkoztatókhoz (vízügy, közút), mivel ott kevesebb a követelmény, mint az önkormányzati programokban. Ha mégis a helyi programba kerülnek, akkor előfordul, hogy *30 nap után kéri a közfoglalkoztatotti jogviszonyuk megszüntetését*. Ha az elsődleges munkaerőpiacon helyezkednek el, akkor a hivatal felé be kellene mutatniuk a munkaszerződésüket, azonban erre sok esetben csak hosszabb idő elteltével kerül sor. Ilyen esetben sem zárják ki őket automatikusan a nyilvántartásukból, *megvárják, amíg bemutatják a munkaszerződést*. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján ugyanakkor az is megállapítható, hogy *évről évre ugyanazok az emberek „forognak” a közmunka programokban*. Ha rövid ideig el is tudnak helyezkedni az elsődleges munkaerő-piacon – például idénymunkában, vagy egyéb szezonális foglalkoztatásban – utána ismét „visszatérnek” valamely közfoglalkoztatási programba.

A szociális ügyekért felelős előadó azt is hangsúlyozta, hogy sok esetben az akadályozza a rászorulókat elsődleges munkaerő-piacon történő elhelyezkedését, hogy *a munkáltatók csak nagyon alacsony bér fizetése mellett kívánják őket foglalkoztatni*. Ha ennek ellenére mégis elhelyezkednek és munkavállalóvá (foglalkoztatottá) válnak, akkor azonban már *nem illeti meg őket a szociális törvénynek azok az ellátásai* – mint például a települési támogatás, a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény vagy az egészségügyi ellátásra való jogosultság – *amelyek az álláskeresőket vagy a közfoglalkoztatásban dolgozókat megilletik*. A szociális törvény hatálya alá tartozó *ellátások megállapításánál* ugyanis a jogosultságot – az egy főre eső havi jövedelemhatárt – *az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének az alapul vételével kell megállapítani*. Ez az értékhatár azonban mára már olyan alacsony lett, hogy ha a családban valaki munkát vállal és a minimálbérnek megfelelő összegű jövedelemhez jut, a család már nem válik jogosulttá ezekre a szociális ellátásokra. Mindezek miatt – mivel az elsődleges munkaerő-piacon fizetett minimálbér összegéből nem lehet kigazdálkodni azoknak a kiadásoknak az összegét, amelyeket a szociális ellátások „biztosítanak” –, ezért a halmozottan hátrányos helyzetű személyek érthetően *inkább álláskeresőket vagy közfoglalkoztatottakat maradnak*.

4. Mezőtárkány

Mezőtárkány a Füzesabonyi Járásban található, 1.610 fős település. A helyszíni vizsgálat során a község polgármestere, jegyzője és az önkormányzati hivatal dolgozói fogadták munkatársaimat. Elmondásuk szerint a község életképességét a *mezőgazdaság* (fő terményei a gabonafélék, a zöld takarmányok) és az arra épülő *kereskedelem* garantálja. A településen termelőszövetkezet, Tüzép, rehabilitációs foglalkoztató, baromfitenyésztés- és feldolgozás, illetve sertésfeldolgozó vállalkozás is működik. Az önkormányzat *gesztori szerepet tölt be több társulásban*, egyben a település legnagyobb foglalkoztatója, hiszen 60 fő kinevezett dolgozónak és 160 fő közfoglalkoztatottnak ad munkát.

A község *9 éve együttműködik a környező településekkel* (Egerfarmos, Mezőszemere, Dormánd, Besenyőtelek). Az együttműködés keretében az öt szomszédos település önkormányzatának összefogásával közösen vásárolták meg a brikettáló gépet. Az önkormányzat kizárólagos tulajdonában lévő MEZŐ-FA 2011 Nonprofit Kft. a Start-közmunka program keretein belül is foglalkoztat munkavállalókat. Modern technológiával, zöld hulladék felhasználásával bio brikettet

gyártanak. A gépet működés közben munkatársaim és megnézték, mivel Mezőszemere Község Önkormányzatának megrendelésére 450 q brikettet kellett előállítania.

A polgármester szerint Mezőtárkány 2011-ben bekapcsolódott a közmunkaprogramba. Fokozatosan indították el tevékenységeiket, így mára már több projektben is foglalkoztatnak. A *közút karbantartó* projektjük biztosítja a település út-és járdahálózatának javítását. A 2016. évi *mezőgazdasági projektben* takarmánynövény termesztéssel és vágósertés hizlalással foglalkoztak. Jelenleg 50 sertésük van, de a 2017-es évben szeretnének új sertésólat építeni és az állatok számát megduplázni. Emellett új tevékenységként szeretnék beindítani a gyümölcsstermesztést gyümölcsfa-telepítéssel. A cél, biogyümölcs termesztése saját felhasználásra és árusításra.

A Start-munkaprogram keretében felújítottak egy bontásra ítélt, leromlott állapotú, használaton kívüli épületet és asztalos üzemet alakítottak ki benne. Az üzemben a látogatás ideje alatt is aktív munka folyt, mivel 40 darab virágláda és 23 darab méhkaptár elkészítésére kaptak megrendelést. Emellett Szalapa község polgármesterével is egyeztettek arról, hogy kereteket gyártanának a méhkaptarakhoz. Szalapán ugyanis *szociális szövetkezeti formában* működik az asztalos üzem, ahol külföldi megrendeléseket teljesítenek, de nem tudnak elegendő mennyiséget gyártani. Gyártanak még kisbútorokat, gyermekszobai mobil- és fali díszeket és fafaragványokat is.

A *helyi sajátosságokra épülő programok* keretein belül – az említett asztalos üzem mellett – különböző műhelyeket működtetnek.

- A *kosárfonó* üzemben vesszőből készült különböző használati és dísz tárgyakat (pl. fás kosár, bevásárló kosár, gyümölcs-, és kenyérfal) készítik
- A *varrodában* különböző varrodai textil termékeket (pl. díszpárnák, székpárnák, asztalterítők, függönyök, kötények, fogókesztyűk) varrnak
- A *szőnyegszövő* üzemben lakossági megrendelésre egyedi méretű szőnyeget, illetve újrahasznosított termékeket (rongyszőnyegek) gyártanak
- A *gipsz stukkó üzemben* pedig gipszkiöntés technikával készült dísz tárgyakat (pl.: virágtartók, faliképek, kőhatású falburkoló elemek) készítik.

Az üzemekben készült tárgyak megvásárolhatóak a településen, a „Kézműves áruk boltjában”, ahol az előállított termékeket közfoglalkoztatottak közreműködésével értékesítik. A termékekről fényképes „katalógus” is készül, amelynek segítségével igyekeznek nekik piacot találni. Környezettudatosan élénkítik a helyi gazdasági folyamatokat, lehetőség szerint odafigyelve arra is, hogy *ne teremtsenek versenyhelyzetet a meglévő gazdasági szereplőkkel szemben.*

A polgármester tájékoztatása szerint 2017-ben kevesebb létszámmal, de hatékonyabb munkavégzéssel kívánják folytatni az eddigi projektmunkáikat. Leginkább *kézimunka-igényes*, különösebb szakértelmet nem igénylő tevékenységeket kívánnak végezni. A céljuk az, hogy középtávon kialakítsanak egy olyan *szociális szövetkezetet*, amely többféle tevékenységi kört felölelve, több lábon állva *biztos megélhetést tud adni több tíz ember számára.* Ennek érdekében folyamatosan ösztönzik a munkanélkülieket a különböző képzéseken, tanfolyamokon való részvételre. Helyben biztosítanak tantermet az elméleti oktatás megtartásához, illetve szükség szerint gyakorlóhely is a rendelkezésükre áll. Eddig a településen tisztítástechnológus-képzés (18 fő), alapkompentencia-képzés (32 fő), illetve állatgondozó-képzés (14 fő) valósult meg.

Álláskeresési adatok (2016. szeptember)

Település	Nyilván tartott álláskeresők száma	1 évnél hosszabb ideje nyilvántartott	Járadék és segély típusú ellátásban részesülők fő	FHT, RSZS fő	Munkaképes korú lakosság (15-64 év) fő	Teljes lakosság (Népszámlálás 2011)	Munkanélküliségi ráta
Mezőtárkány	84	7	16	18	1110	1584	7,84

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) alapján a biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján a közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés 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 Foglalkoztatási Főosztálya és az adott területen működő járási foglalkoztatási osztályok hatóságnak minősülnek, így rájuk *az ombudsman vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed*.

Mindemellett ugyanakkor az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosa 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 eszerint továbbra is közszolgáltatónak tekint valamennyi állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szervet, különösen azokat, amelyek esetében a kérelmezőnek nincs lehetősége annak megválasztására, hogy az általa igényelt szolgáltatás igénybevételére kivel szerződjön, mivel azt csak korlátozott számú vagy kizárólag egyetlen szervtől veheti igénybe.

A közfoglalkoztatás szorosan kapcsolódik az állami, önkormányzati feladatok ellátásához, másfelől pedig a kérelmezőnek nincs választási lehetősége abban, 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, annak szervről, gazdasági társaságról, civil szervezetről van szó, álláspontom szerint *közszolgáltatást végző szervek körébe tartozik valamennyi közfoglalkoztató is e minőségében, így rájuk az ombudsman vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *ugyancsak kiterjed*.

A vizsgálat kapcsán indokolt rámutatni arra is, hogy a biztos vizsgálata során a hatósági jogalkalmazói tevékenység mellett azt is vizsgálja, hogy a tevékenységet szabályozó, azok alapjául szolgáló egyes jogszabályok összhangban állnak-e az alkotmányos alapjogokkal, valamint követelményekkel. *A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, a konkrét alapjogsérelmek megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével* tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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 egyes alapjogi teszteket.

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 ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált 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, az Alaptörvény XII. cikk (1)-(2) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, illetve 70/C. § (1)-(2) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és a munkához és foglalkoztatáshoz való jog tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, ami 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 az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A szociális biztonsághoz való jog tartalma és védelme kapcsán a korábbi alkotmányszöveghez képest ugyan lényegesebbek a megfogalmazásbeli változások, azonban az továbbra is lényeges, hogy a szociális biztonság minimumának szavatolása az emberi méltóság jogából következik. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*.

1. A jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog

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 deklarálna az ún. jogállami klauzulát, tehát a kialakított alkotmánybírósági 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 – köteletségévé 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 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, 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, körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.

2. A munkához és foglalkoztatáshoz való jog

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.

3. A szociális biztonsághoz való jog

Az Alaptörvény XIX. cikke fejezi ki az állami törekvést a szociális biztonság megteremtésére. Az Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bekezdése alapján Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság 1995-ben kimondta, hogy annak elbírálásánál, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, hogy az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá. 1998-ban az Alkotmánybíróság

a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban követelményként azt állapította meg, hogy *a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.*

2000-ben pedig az Alkotmánybíróság elvi élel mondta ki, hogy *a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állam általi biztosítását állapítja meg.* A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető követelmény az emberi méltóság védelme: az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni. A megélhetési minimum garantálásából azonban konkrét részjogok, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. A határozat indokolásában kiemelte az AB, hogy a szociális biztonság alapjogánál az alkotmányossági mérce az ellátás minimális mértékének meghatározásával konkrétá vált: „a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni”.

Az Alkotmánybíróság szerint *a szociális ellátásnak az a feladata, hogy mindazoknak a rászorulóknak, akik nehéz anyagi, egzisztenciális helyzetbe jutottak, és más intézményrendszer (így különösen a társadalombiztosítás rendszere) révén nem képesek a létfenntartásukat biztosító jövedelemre szert tenni, állami segítséget nyújtson.* A szociális ellátás tehát funkcióját tekintve kiegészítő, kiegészítő jellegű. Mindaddig, amíg valaki megfelelő jövedelemmel rendelkezik, vagy más ellátási rendszerben szolgáltatásra jogosult, szociális ellátást nem, vagy legfeljebb indokolt esetben és kiegészítő jelleggel kap. A közösség által biztosított támogatás ott lép be, ahol az öngondoskodás lehetősége már nem áll fenn. Az Alkotmánybíróság a 37/2011. (V. 10.) AB határozat azt is megfogalmazta, hogy az államnak be kell avatkoznia, ha az egyén nem képes a maga számára az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani, és az anyagi létminimum alatt él, vagyis az emberi méltóságnak van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is. Az alkotmánybírósági gyakorlatból az is következik, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem tekinthető alanyi jogi természetű alkotmányos alapjognak, ennek megfelelően nem is kényszeríthető ki az államtól az egyes állampolgárok számára a megfelelő életszínvonal, vagy éppen konkrét juttatások biztosítása.

Másrészről azt az Alkotmánybíróság elismeri, hogy létezik a szociális biztonsághoz való jognak egy olyan magja, amely – meghatározott, kivételes esetben – alanyi joghoz hasonlóvá válik: ez a megélhetési minimum biztosítása. Az összességében ugyan meg nem határozható, de megfelelő mutatószámokkal körülhatárolható *megélhetési minimum biztosítására a polgárnak akkor van alanyi joga, ha maga semmilyen módon nem képes azt előteremteni.* A „megélhetési minimumhoz való jog” az élethez és emberi méltósághoz való jogból következik, azonban az állam által korlátozható, így a rászorultságon túlmutató feltételek teljesüléséhez köthető. Az államnak ugyanakkor tartózkodnia kell olyan intézkedések törvénybe foglalásától, amelyek alkalmazása súlyosan veszélyezteti a magánszemély és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését.

III. Az ügy érdemi megállapításai

1. A vizsgált közfoglalkoztatási programok általános tapasztalatai kapcsán

A beérkezett írásbeli válaszok és a helyszíni vizsgálat tapasztalatai alapján megállapítottam, hogy a munkaügyi szervek működésével, illetve a közfoglalkoztatási programok megvalósításával összefüggésben *speciális, kifejezetten Heves megyét érintő alapjogi visszásság nem volt észlelhető.*

A foglalkoztatás, illetve a közfoglalkoztatás terén az érintett szakemberek ugyanazokat a problémákat fogalmazták meg, amelyeket munkatársaim a korábbi helyszíni vizsgálatok során is tapasztaltak. Ilyen megállapítás volt például az, hogy a kistélepüléseken megfelelő munkahely hiányában az *egyetlen foglalkoztató* – többnyire – maga *az önkormányzat*, amely a közfoglalkoztatási programokon keresztül próbál lehetőség szerint munkahelyet teremteni a település lakóinak. Ismét jelentkezett az a probléma is, hogy közfoglalkoztatásból nehéz „kilépni”, így évről évre

ugyanazok az emberek forognak a különböző programokban. Bár előfordul, hogy valaki csak rövid ideig van a programban, utána munkába tud állni az elsődleges munkaerő piacon, azonban a legtöbb álláskeresőnek ez nem sikerül, így „bekövesednek”, *bennragadnak a közmunkában*.

E településeken ugyanakkor „felértékelődik” a helyi vezetők – elsősorban a polgármester – szerepe. A programok sikeréhez ugyanis – mind annak tervezése, mind megvalósítása során – elkerülhetetlen a helyi vezetők egyre aktívabb részvétele. A vizsgált településeken, Recskén és Mezőtárkányon is azt tapasztalták a munkatársaim, hogy a polgármesterek a közfoglalkoztatási programok kidolgozásában és megvalósításában konstruktívan részt vesznek, összefogják és motiválják az önkormányzat valamennyi dolgozóját, valamint a közfoglalkoztatottakat egyaránt. Tulajdonképpen *a programok „motorja”*, azok sikeres megvalósulásának kulcsa a *polgármester* elkötelezett, a falu sikerét és a településen lakók boldogulását szem előtt tartó személye. Mindkét településen személyesen, közvetlenül is találkozunk – többnyire már reggel, a munkába állás előtt – a közfoglalkoztatottakkal, és sokszor az egyes munkafolyamatok közvetlen irányításában is részt vesznek. Ez egyrésztől nagyban motiválja a programban részt vevőket, ugyanakkor *nagyobb követelményt* is támaszt velük szemben. Éppen emiatt vannak olyan álláskeresők, akik inkább a lényegesen nagyobb létszámú foglalkoztató, *országos közfoglalkoztatási programba igyekeznek bekerülni*, ahol az eleve „személytelenebb” munkavégzés miatt kisebbek a követelmények.

Mindkét polgármester külön is hangsúlyozta *az álláskeresők képzésének fontosságát*. Különös figyelemmel arra is, hogy az általuk foglalkoztatott közfoglalkoztatottak 10-15 %-a 25 év alatti.

Véleményük szerint a „központilag” tervezett és indított képzések helyett – amelyekre sok esetben nincsen valós igény –, hasznos lenne, ha a helyi igények felmérését követően olyan képzések indulnának, amely *szakmához közeli képzést nyújtanak*, és így könnyebben elősegíthetik az álláskeresők elhelyezkedését. Amint fentebb már kifejtettem, Recskén a helyi bútorgyártó cég 20 varrónőt tudna például azonnal alkalmazni, azonban hiába jelezték, hogy ilyen irányú képzést szeretnének indítani, arra mindeddig nem került sor.

Ezzel összefüggésben ismételen szeretném hangsúlyozni, hogy – amint arra az *AJB-853/2014. számú*, valamint *AJB-1895/2015. számú* jelentésemben is rámutattam – az álláskeresők számára indított képzések megszervezésekor, a közfoglalkoztatók igényeit kiszolgáló gyakorlati ismeretek nyújtásán túl, *szükséges lenne figyelembe venni közvetlenül a helyi szinten jelentkező, a környékbeli munkaadóknál felmerülő képzési igényeket*, illetve az elsődleges munkaerő-piac szakmai-, és képzési szükségleteit. 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, jobb előrelépést segíthetnék elő.

Hasonlóan aggályosnak értékeltem azt a helyszíni vizsgálat során is tapasztalt jelenséget, mely szerint előfordul, hogy *a közfoglalkoztatás „elvonja” a munkaerőt az elsődleges munkaerő-piac elől*. A helyszíni látogatás első helyszínén a foglalkoztatási főosztály vezetője elmondta, hogy egy gombatermesztéssel foglalkozó cég rendszeresen bejelenti a munkaerő-igényét a hivatal felé, azonban *nem tudnak számára megfelelő munkaerőt kiközvetíteni*. A vizsgálat sorozat utolsó helyszínén ugyanakkor Mezőtárkány polgármestere arról számolt be munkatársaimnak, hogy tárgyalásokat folytatnak egy – a településtől 20 km-re működő – gombatermelő céggel a közös együttműködés reményében, mivel az, a megfelelő munkaerő hiánya miatt, nem tudja teljesíteni a megrendeléseit. Ennek keretében szeretnék a településük határában lévő, kihasználatlanul álló gazdasági épületet megvásárolni és ott egy egyedi közfoglalkoztatási program keretében gombatermesztést folytatni. A középtávú cél: önfenntartó szociális szövetkezet megalakítása, első lépésként a gombatermesztő cég szakmai segítségével közfoglalkoztatottakkal kívánunk gombát termesztetni.

A korábbi vizsgálataim alkalmával is már megismert működési problémákon túl ugyanakkor a helyszíni vizsgálatok két további olyan *rendszerproblémára*, „*működési zavarra*” is rámutattak, amelyekre a korábbi közfoglalkoztatási tárgyú vizsgálati jelentéseimben még nem hívtam fel a figyelmet.

2. A szociális ellátások megállapításával összefüggésben

Recsk településen, a szociális ügyekért felelős előadó jelezte, hogy sok esetben az akadályozza a rászoruló elsődleges munkaerő-piacon történő elhelyezkedését, hogy *a munkáltatók csak nagyon alacsony bér fizetése mellett kívánják őket foglalkoztatni*. Ha azonban a rászoruló munkát vállalt, elhelyezkedett, már nem illetik meg a szociális törvénynek azok az ellátásai, amelyek az álláskeresőket vagy a közfoglalkoztatásban dolgozókat megilletik. Ezért sok esetben munkalehetőségként inkább a közfoglalkoztatást „választják”, mivel így a szociális ellátásokra is jogosultak maradnak.

Figyelemmel arra, hogy a közfoglalkoztatás elsődleges célja a közfoglalkoztatott sikeres vissza-, illetve bevezetése az elsődleges munkaerő-piacra, ezért a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket abból a szempontból tekintetem át, hogy a hatályos szabályozási megoldások valóban gátolhatják-e az egzisztenciálisan rászoruló személyek munkavállalását, ezáltal pedig tartósíthatják-e a kiszolgáltatott helyzetüket, közvetve akár előidézve az alapjogaik sérelmét is.

Ezzel összefüggésben a következőket állapítottam meg. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben (a továbbiakban: Szocvtv.) szabályozott, a rászoruló számára nyújtható *szociális ellátások megállapításának feltétele, hogy a rászoruló havi jövedelme ne haladja meg az adott ellátásra megállapított, az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének valamely százalékában meghatározott összeghatárt*. Azaz a szociális törvény hatálya alá tartozó ellátások megállapításánál a jogosultságot – az egy főre eső havi jövedelemhatárt – az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének az alapul vételével kell megállapítani. Ez az összeg azonban hosszú ideje, 2008. január 1-e óta változatlan, mindössze havi 28.500.- forint.¹

Időközben a minimálbér közel a duplájára nőtt. Míg 2008-ban a minimálbér havi bruttó 69.000.- forint volt, addig 2017-ben ez az összeg már havi bruttó 127.500.- forint. Az öregségi nyugdíjminimum összege, azaz a szociális ellátások megállapítására jogosító értékhatár azonban *e jelentős minimálbér-emelés ellenére változatlan maradt*. Így az mára már olyan alacsonynak tekinthető, hogy az súlyos, önmagán túlmutató, továbbgyűrűző hatással, egyfajta szociális „dominó-effektussal” jár. Amennyiben ugyanis a családban valaki munkát vállal és legalább a minimálbérnek megfelelő összegű jövedelemhez jut, a család már nem válik jogosulttá a szociális ellátásokra. Ha ugyanis a kérelmező, vagy a vele együtt lakó házastárs/élettársa egy főre jutó havi jövedelme meghaladja a Szocvtv. által megjelölt e minimális értékhatárt – azaz a 28.500 forintnak az adott ellátásra megállapított százalékát –, úgy az ellátás már nem állapítható meg. Aktív korúak ellátása például – amennyiben a kérelmező a Szocvtv.-ben meghatározott további feltételeknek megfelel – abban az esetben állapítható meg, ha a családnak az egy fogyasztási egységre jutó havi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 90 %-át.

Hasonló szabályozást tartalmaz a Gyvt. 19. § (2) bekezdése is, amely szerint a gyámhatóság akkor állapíthatja meg a gyermek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultságát, amennyiben a gyermeket gondozó családban *az egy főre jutó havi jövedelem összege nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a 140 %-át*.² A rendszeres

¹ A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 11. §-a szerint a 2007. december 31-ét követő, de 2018. január 1-jét megelőző időponttól megállapításra kerülő öregségi teljes nyugdíj legkisebb összege havi 28 500 forint.

² A Gyvt. 19. § (2) bekezdése alapján a gyámhatóság megállapítja a gyermek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultságát, ha a gyermeket gondozó családban az egy főre jutó havi jövedelem összege nem haladja meg

a) az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének (a továbbiakban: az öregségi nyugdíj legkisebb összege) a 140%-át,

aa) ha a gyermeket egyedülálló szülő, illetve más törvényes képviselő gondozza, vagy

ab) ha a gyermek tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos, vagy

ac) ha a nagykorúvá vált gyermek megfelel a 20. § (2) bekezdésében foglalt feltételeknek;

b) az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 130%-át az a) pont alá nem tartozó esetben, feltéve, hogy a vagyoni helyzet vizsgálata során az egy főre jutó vagyon értéke nem haladja meg külön-külön vagy együttesen a (7) bekezdésben meghatározott értéket.

gyermekvédelmi kedvezmény egy évben kétszeri alkalommal, Erzsébet utalvány formájában, gyermekenként 5.800.-forint összegű juttatást jelent, illetve további kedvezmények is kapcsolódnak hozzá. Ilyen például az *óvodai, iskolai ingyenes étkezés, ingyenes tankönyvellátás, és az ingyenes szünidei étkezés*, amelynek keretében a rövid szünetekben, azaz az őszi-, téli-, tavaszi szünetben minden munkanapon, a nyári szünetben pedig legalább 43 munkanap időtartamban a települési önkormányzat köteles biztosítani a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek számára a déli meleg főétkezést, ha a szülő azt kéri.

A hatályos szabályozás tehát nem csak a felnőttek számára nyújtható ellátásokat – aktív korúak ellátását, települési támogatást, a természetben nyújtott szociális ellátásokat, így az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságot, illetve a közgyógyellátást –, hanem a kifejezetten a gyermekek védelme érdekében biztosított ellátások megállapítását is *a 2008 óta változatlan összegű öregségi nyugdíjminimum összegéhez köti*. Amennyiben azonban az érintett rászoruló nem a versenyszférában, hanem a közfoglalkoztatásban vállal munkát, akkor a szociális ellátások megállapításához szükséges jövedelem számításánál nem a közfoglalkoztatás során elért jövedelmét kell figyelembe venni, hanem csak a foglalkoztatást helyettesítő támogatás összegét. A Szocvtv. 10. § (4) bekezdés c) pontja alapján ugyanis *a jövedelemszámításnál figyelmen kívül kell hagyni a közfoglalkoztatásból származó havi jövedelemnek a foglalkoztatást helyettesítő támogatás összegét meghaladó részét*.

A Szocvtv. 33. § (1a) pontja szerint pedig az aktív korúak ellátása tekintetében – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – *nem minősül keresőtevékenységnek, ha a kérelmező*, illetve a jogosult *közfoglalkoztatásban, egyszerűsített foglalkoztatásban vesz részt* vagy háztartási munkát végez.

Mivel a Szocvtv. 35. § (4) bekezdése szerint a foglalkoztatást helyettesítő támogatás havi összege az öregségi nyugdíj mindenkor legkisebb összegének 80%-a, azaz havi 22.800.-Ft, ezért az ellátások megállapításához szükséges jövedelem számításánál nem a ténylegesen megszerzett (munka)jövedelmet, azaz (legalább) a közfoglalkoztatási bért (81.530.- forint), hanem ezt a – jóval alacsonyabb – összeget kell csupán figyelembe venni.

Összegezve a fentieket. A Szocvtv. a szociális ellátások megállapítására való jogosultságot a nyugdíjminimum százalékos meghatározott jövedelemhez köti. *Ha a családban bármelyik fél az elsődleges munkaerő-piacon vállal munkát, akkor – még ha a legalacsonyabb összeget, a minimálbért kapja is kézzhez – a nyugdíjminimum alacsony összege miatt a család nem válhat jogosulttá a szociális ellátásokra*. Ha azonban ugyanez a családtag nem az elsődleges munkaerő-piacon, hanem a közfoglalkoztatás rendszerében vállal munkát, akkor – a kedvezményes jövedelemszámítási szabály miatt – a közfoglalkoztatási bér mellett az egyéb szociális ellátásokra is jogosult marad.

Tekintettel arra, hogy a legtöbb közfoglalkoztatásban dolgozó család hátrányos, halmozottan hátrányos helyzetű, és jövedelmi helyzete alapján rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre is jogosult, ezért a közfoglalkoztatásban dolgozó családtag, a rendszerből való kilépéssel – a jelenlegi szabályozás okán – nem csak a korábbi „jól, ismert, biztonságos, kiszámítható” munkahelyét, munkakörnyezetét veszíti el, hanem *a családjá, gyermekei megélhetését, szociális biztonságát is kockáztatja*. A versenyszférában elért alacsony munkabér ugyanis egyszerűen nem kompenzálja azokat a szociális transzfereket, amelyeket a közfoglalkoztatásból történő kilépéssel elveszít. Az elsődleges munkaerő-piacon fizetett minimálbér összegéből ugyanis nem lehet, nem tudják kigazdálkodni azoknak a kiadásoknak az összegét, amelyeket a szociális ellátások „biztosítanak”. Ezért a halmozottan hátrányos helyzetű személyek inkább álláskereső (munkanélküliek) vagy közfoglalkoztatottak maradnak.

Amint arra már korábban felhívtam a figyelmet, az Alaptörvényben rögzített, *szociális biztonság*hoz való *joggal* összefüggésben az Alkotmánybíróság több határozatában – így a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban – is rögzítette, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan *megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza*, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor tehát alapvető követelmény az emberi méltóság védelme: az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni. A szociális

ellátásoknak tehát az a feladata, hogy mindazoknak a rászorulóknak, akik nehéz anyagi, egzisztenciális helyzetbe jutottak, és más intézményrendszer révén nem képesek a létfenntartásukat biztosító jövedelemre szert tenni, állami segítséget nyújtson. Az Alkotmánybíróság a 37/2011. (V. 10.) AB határozatában megfogalmazta, hogy *az államnak be kell avatkoznia, ha az egyén nem képes a maga számára az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani, és az anyagi létminimum alatt él.* Az összecszerűen ugyan meg nem határozható, de megfelelő mutatószámokkal körülhatárolható megélhetési minimum biztosítására a polgárnak akkor van alanyi joga, ha maga semmilyen módon nem képes azt előteremteni.

Azáltal azonban, hogy *a szociális ellátásokra való jogosultságot a közel 10 éve változatlan, méltatlanul alacsony összegű nyugdíjminimum összege alapján kell megállapítani,* számos olyan rászoruló személy, család „esik ki” a szociális ellátórendszerből, aki valójában, az anyagi, egzisztenciális helyzetük alapján ténylegesen jogosult lenne az ellátásra. Ezen alacsony összeghatár miatt állhat elő az a helyzet, hogy ha a családban az egyik fél elveszíti a munkahelyét, a másik pedig minimálbérért dolgozik, akkor *a munkanélküli fél* – s így a családtagok, gyerekek – már nem lesznek jogosultak a szociális ellátásokra. Ez a helyzet pedig közvetve ahhoz vezet, hogy a rászorulók inkább választják a „biztonságos” közfoglalkoztatást, a hozzá kapcsolódó szociális ellátásokkal, mint a versenyszférában történő elhelyezkedést és így a családjuk megélhetése elvesztésének kockázatát.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 37/2011. (V. 10.) AB határozatában azt is megfogalmazta, hogy *az államnak be kell avatkoznia, ha az egyén nem képes a maga számára az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani, és az anyagi létminimum alatt él.* Az emberi méltóságnak tehát van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is, azaz a szociális biztonsághoz való jognak létezik egy olyan magja, amely – meghatározott, kivételes esetben – alanyi joghoz hasonlóvá válik: ez a megélhetési minimum biztosítása. Az összecszerűen ugyan meg nem határozható, de megfelelő mutatószámokkal körülhatárolható megélhetési minimum biztosítására a polgárnak akkor van alanyi joga, ha maga semmilyen módon nem képes azt előteremteni.

Álláspontom szerint a nyugdíjminimum jelenlegi 22.800 forintos összege nem felel meg e követelménynek. *Az állam teherbíró képességét mérlegelve sem alkalmas ugyanis arra, hogy a rászorulók számára a megélhetés minimális szintjét biztosítsa és így, közvetve – ellentétben az intézmény eredeti céljával – a közfoglalkoztatási rendszerben való maradásra „kényszerít”.*

Mind ezek alapján megállapítom, hogy az a körülmény, hogy az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege, amely a szociális és gyermekvédelmi támogatások rendszerének számítási alapja, 2008. január elseje óta változatlan és „elszakadt” a minimálbér, illetve a megélhetés minimális szintjét biztosító javak árának emelkedésétől, közvetlenül a szociális biztonsághoz, közvetve az emberi méltósághoz való joghoz kapcsolódó állami objektív intézményvédelmi kötelezettségével összefüggő visszaállást okoz, a jogsérelem közvetlen veszélyét hordozza magában. A közel tíz éve „befagyasztott” öregségi nyugdíjminimum összege ugyanis nem alkalmas arra, hogy a megélhetési minimumot biztosítsa.

3. A táppénz összegének megállapításával összefüggésben

A helyszíni vizsgálat helyszínén, Mezőtárkányon a polgármester a közfoglalkoztatási programok megvalósításának, tervezettségének egyik akadályaként jelölte meg azt, hogy *a munkáltatót terhelő táppénz-beszámíthatóságot a közfoglalkoztatónak kell megfizetnie.* Amennyiben ugyanis a közfoglalkoztatott táppénzes állományba kerül, úgy a táppénz időtartamára támogatás nem igényelhető. Mivel azonban a közfoglalkoztatottak esetében igen gyakori a táppénzes állomány, ezért ha az önkormányzat nagyobb létszámban foglalkoztat közfoglalkoztatottakat, az emiatt kifizetendő összeg nagyon megterheli az önkormányzat költségvetését. Ráadásul ez a kiadás előre

nem is tervezhető. Mindezek miatt – álláspontja szerint – sok kisebb település egyszerűen nem vesz részt a közfoglalkoztatási programokban, mert a szűkös költségvetéséből ezeket a kiadásokat nem tudja fedezni.

Ezzel összefüggésben, a közfoglalkoztatásra és a táppénzre vonatkozó szabályozás áttekintése után a következőket állapítottam meg. A közfoglalkoztatási jogviszonyra fő szabály szerint az általános munkajogi szabályok irányadók, ennek megfelelően a közfoglalkoztatási bérből is – a munkabérhez hasonlóan – *le kell vonni a 7%-os egészségbiztosítási járulékot, amely alapján a közfoglalkoztatott jogosultságot szerez a társadalombiztosítási ellátásokra (táppénz).*

A Tbj. 18. § (4) bekezdése szerint a foglalkoztató a táppénzkiadásokhoz hozzájárul. A hozzájárulás mértéke a Tbj. 19. § (5) bekezdése szerint a *betegség miatti keresőképtelenség, valamint a kórházi (klinikai) ápolás időtartamára folyósított táppénz egyharmada.*

A közfoglalkoztatásra, mint „sui generis” foglalkoztatási formára vonatkozó speciális szabályokat a Közfvt. tartalmazza. A Közfvt. 2. § (4c) bekezdése szerint a közfoglalkoztatottat a betegszabadsága tartamára a közfoglalkoztatási bér, illetve közfoglalkoztatási garantált bér 70%-a illeti meg. *A táppénzre vonatkozóan azonban a jogszabály nem állapít meg külön szabályokat, így a táppénz vonatkozásában az általános szabályok szerint kell eljárni, azaz a közfoglalkoztatott számára, a betegállomány idejére, táppénz címén a közfoglalkoztatási (garantált) bér 60%-a jár.*

Azoknak a kiadásoknak a felsorolását, amelyek támogatására a közfoglalkoztatási programok megvalósítása érdekében pályázni lehet, a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet tartalmazza. A kormányrendelet szerint – a különböző típusú programokban egyaránt – a bérjellegű kiadások körében támogatás nyújtható a közfoglalkoztatási bér és az ahhoz kapcsolódó szociális hozzájárulási adó mértékének 100 százalékáig.³ Mivel azonban a táppénz nem bér jellegű kiadás, hanem pénzbeli egészségügyi ellátás, ezért erre a kiadásra – a fenti szabályozás alapján – *jelenleg nem igényelhető támogatás.* Mindezek alapján a közfoglalkoztatónak – ha a közfoglalkoztatott táppénzes állományba kerül – valóban meg kell fizetnie a közfoglalkoztatottat megillető táppénz egyharmadát.

Ezzel összefüggésben szeretném hangsúlyozni, hogy bár a fenti szabályozás önmagában alapjoggal összefüggő visszásságot nem okoz, ugyanakkor nem lehet eltekinteni annak *diszfunkcionális jellegétől.* Ezen jogszabályi kötelezettség teljesítése, azaz a *táppénzkiadások költsége és előre nem tervezhetősége ugyanis, valóban visszatarthatja az alacsony költségvetéssel működő, hátrányos helyzetű kistérségeket attól, hogy részt vegyenek a közfoglalkoztatási programokban.*

Mivel ezek a kisebb települések egyúttal az elsődleges munkaerő-piactól távol eső, jelentős munkanélküliséggel sújtott kistérségekben találhatóak, ahol az egyetlen munkalehetőséget éppen a közfoglalkoztatás biztosíthatná, ezért annak *hiánya egyúttal a közfoglalkoztatás kitűzött célja ellen hat.* A „közmunka” hiányában ugyanis a regisztrált álláskeresők számára az egyetlen megélhetési lehetőség valóban csak az igen alacsony mértékű „segély” marad, illetve nem nyílik meg számukra a „tranzitfoglalkoztatás”, az elsődleges munkaerő-piacra történő visszavezetés lehetősége sem.

³ A 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet 4. § (3) bekezdése alapján a támogatás mértéke a közfoglalkoztatási bér és az ahhoz kapcsolódó szociális hozzájárulási adó mértékének 100 százalékáig terjedhet. Ha a közfoglalkoztató a Pftv. 8/A. § (1) bekezdése alapján a szociális hozzájárulási adóból kedvezményt vett igénybe, a támogatás alapja a közfoglalkoztatási bérnek és az ahhoz kapcsolódó szociális hozzájárulási adónak a Pftv. 8/A. § (1) bekezdése alapján kapott szociális hozzájárulási adó kedvezménnyel csökkentett összege. Ezen túl támogatás nyújtható a járási hivatallal történő előzetes egyeztetés szerint a közvetlen költséghez, a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatási program megvalósításához szükséges anyagköltséghez, amelyek összesített mértéke nem haladhatja meg a közfoglalkoztatási bérhez és az ahhoz kapcsolódó szociális hozzájárulási adóhoz nyújtott támogatás 20 százalékát.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő alapjogi visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a *belügyminisztert*, hogy – az állambiztartsáért felelős nemzetgazdasági miniszterrel együttműködésben –

- 1) tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy elősegítse a korábban közfoglalkoztatásban munkát vállaló személyeknek az elsődleges munkaerő-piacra történő kilépését. Ennek keretében vizsgálja meg a jogi szabályozás olyan tartalmú módosításának a lehetőségét, amely biztosítja, hogy a közfoglalkoztatott személy, az elsődleges munkaerőpiacon történő elhelyezkedését követően – az újonnan létesített munkajogi jogviszonyból származó jövedelme és az öregségi nyugdíjminimum alacsony mértéke miatti különbözőség okán – egy meghatározott ideig még ne veszítse el valamennyi szociális ellátásra való jogosultságát, vagy olyan foglalkoztatást ösztönző támogatásban részesülhessen, amely biztosítja, hogy a biztonságot jelentő szociális juttatások elvonása miatt nem kerül olyan kiszolgáltatott és komoly egzisztenciális kockázatot jelentő helyzetbe, amely visszatartja a versenyszférában történő elhelyezkedéstől.
- 2) vizsgálja meg annak a lehetőségét, hogy a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet megfelelő módosításával vagy egyéb módon, a közfoglalkoztatási programok megvalósítása során legyen lehetőség a közfoglalkoztatók előre nem látható táppénz költségeinek a támogatására is;
- 3) gondoskodjon arról, hogy a közfoglalkoztatás keretében megvalósuló képzések tervezése során előzetesen felmérjék a helyi munkaerő-piaci igényeket, és a képzéseket ezen igények figyelembe vételével, a közfoglalkoztatottak mielőbbi munkaerő-piaci elhelyezkedését elősegítő, elméleti és gyakorlati ismeretek megszerzését is biztosító képzésekkel, megfelelő szakmaisággal és részletességgel kidolgozott tananyagok mentén szervezzék meg.

Budapest, 2017. november 15.

Székely László

