

Koltai Luca – Simonyi Ágnes – Gyulavári Tamás – Kártyás Gábor: Foglalkoztatáspolitikai dilemmák

Szakszervezeti kiskönyvtár XXIX.

Készült a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal támogatásával

Kiadta a LIGA Szakszervezetek
1146 Budapest, Ajtósi Dürer sor 27/A.
Tel.: 321-5262, Fax.: 321-5405
Elektronikus levél: info@liganet.hu
Honlap: <http://www.liganet.hu>
Felelős kiadó: Gaskó István
Szerkesztette: Kozák László

Budapest, 2010.

TARTALOM

I. Koltai Luca - Simonyi Ágnes: A gazdasági változások foglalkoztatásra gyakorolt hatásai – a foglalkoztatás növelésének lehetőségei Magyarországon	4
I.1 Bevezetés	4
I.2 A foglalkoztatási helyzet alakulása és kezelése.....	4
I.3 Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök alakulása és a munkaerőpiactól távol levőkkel foglalkozó szociális szolgáltatásokkal való együttműködés megindulása	12
I.3.1 Az aktív munkaerő-piaci eszközök alakulása.....	12
I.3.2 A Közfoglalkoztatás és munkahelyteremtés.....	20
I.3.3 Az aktív korú szociális ellátásban részesülők és a közcélú foglalkoztatás jellemzői 2009-ben	21
I.4 A „nagyon atipikus” foglalkoztatási formák jellemzői és lehetséges szerepük a foglalkoztatásban.....	25
I.5 Az EU "2020" stratégiájának céljai a foglalkoztatásban.....	34
I.6 Kitörési pontok	38
I.6.1 A szakpolitikai koordináció jelentősége a foglalkoztatás bővítése szempontjából 38	
I.6.2 A foglalkoztatás bővítés lehetőségének és a szakpolitikai koordináció szükségességének példája - A Zöld Gazdaság	40
I.7 Irodalomjegyzék	45
II. Gyulavári Tamás – Kártyás Gábor: A munkajogi szabályozás szerepe a foglalkoztatás bővítésében.....	47
II.1 A munkajogi szabályok változása Európában a foglalkoztatás bővítésének szolgálatában	47
II.1.1 Foglalkoztatás-politikai célkitűzések az Európai Unióban.....	47
II.1.2 Új intézmények a közösségi jogban	60
II.1.3 Tendenciák a nemzeti jogokban.....	71
II.2 A klasszikus munkaviszony alóli menekülés és megállításának eszközei.....	75
II.2.1 A jelenség lényege, fogalma.....	75
II.2.2 A munkavégzésre irányuló jogviszonyok skálája	76
II.2.3 Kérdések és lehetséges válaszok.....	78
II.2.4 Új munkavégzési formák a munkaviszony határain kívül.....	80
II.2.5 Harc a színlelt szerződések ellen a magyar munkajogban.....	88

II.3	Javaslatok a hazai szabályozás felülvizsgálatához: cél a bővülő foglalkoztatás a klasszikus munkaviszony elődlegességének fenntartása mellett	90
II.4	Irodalomjegyzék	93

I. KOLTAI LUCA - SIMONYI ÁGNES: A GAZDASÁGI VÁLTOZÁSOK FOGLALKOZTATÁSRA GYAKOROLT HATÁSAI – A FOGLALKOZTATÁS NÖVELÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI MAGYARORSZÁGON

I.1 BEVEZETÉS

A rendszerváltás első éveit követő mélypont után Magyarországon a 90-es évek második felében növekedni kezdett a foglalkoztatás. De a „transzformációs válságban” elvesztett munkahelyek egy része végleg megszűnt, a lassan létrejövők ám a régieket mennyiségben pótolni nem tudó újak már más ágazati és regionális struktúrában születtek, a munkaerő-piacról a 90-es évek első felében kiszorult és a különböző társadalombiztosítási ellátásokkal valamint szociális támogatásokkal inaktivitásba húzódó tömegek pedig már nem tértek vissza a foglalkoztatottak közé. A 2000-es évek során Európában bővült a foglalkoztatás, Magyarországon azonban ebben a periódusban a megindult pozitív munkaerő-piaci folyamatok lelassultak, sőt 2008 második felétől a globális válság hatására - több más uniós tagállamhoz hasonlóan – ismét a foglalkoztatási ráta csökkenése figyelhető meg.

Alacsony foglalkoztatási szintünk különböző munkaerő-piaci folyamatokból adódik; jelentős mértékben kiszorultak a hazai foglalkoztatásból a képzetlenek és alacsony képzettségűek, igen alacsony a kisgyermekes anyák foglalkoztatása, és alacsony az idősebb munkavállalók foglalkoztatása is. A magyarországi munkaerőpiac ismert jellemzője, hogy ezek a negatív folyamatok igen nagy regionális különbségeket is mutatnak, Észak és Kelet-Magyarországon a foglalkoztatási mutatók minden életkori, demográfiai és képzettségi csoportot illetően jóval alatta vannak a hazai átlagnak.

Írásunk első részében röviden bemutatjuk a főbb munkaerő-piaci mutatókat, majd áttekintjük a hazai foglalkoztatási helyzet javítását célzó aktív foglalkoztatáspolitikai eszközöket, fejlesztési programokat, munkaerő-piaci törekvéseket. Ezt követően foglalkozunk azzal, hogy az új, „Európa 2020” fejlesztési stratégia keretében milyen mozgásteret és milyen kitérési pontokat találhatnak a hazai foglalkoztatáspolitikai alakítói és partnerei, köztük a szakszervezetek.

I.2 A FOGLALKOZTATÁSI HELYZET ALAKULÁSA ÉS KEZELÉSE

Az alábbi táblázatból jól látható, hogy Magyarország az Európai Unión belül – néhány déli országgal, Olaszországgal, Spanyolországgal, Görögországgal és néhány más új tagállammal, Bulgáriával, Lengyelországgal, Romániával együtt - az alacsony foglalkoztatási szintű országok közé tartozik.

1. Táblázat, a foglalkoztatási ráta alakulása Európában, az Egyesült Államokban és Japánban (20-64 éves korosztály)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
EU27	66,6	66,9	66,7	67	67,4	68,1	69,1	70	70,5	69,1
Belgium	65,8	65	65	64,7	65,6	66,5	66,5	67,7	68	67,1
Bulgária	55,3	54,8	55,8	58	60,1	61,9	65,1	68,4	70,7	68,8
Csehország	71	71,2	71,6	70,7	70,1	70,7	71,2	72	72,4	70,9
Dánia	78	78,3	77,7	77,3	77,6	78	79,4	79,2	79,9	77,8
Németország	68,8	69,1	68,8	68,4	68,8	69,9	71,6	73,4	74,6	74,8
Észtország	67,4	67,8	69,2	70	70,6	72	75,8	76,8	77	69,9
Írország	70,4	71,1	70,7	70,6	71,5	72,6	73,4	73,8	72,3	66,7
Görögország	61,9	61,5	62,5	63,6	64	64,6	65,7	66	66,5	65,8
Spanyolország	60,7	62,1	62,7	64	65,2	67,2	68,7	69,5	68,3	63,7
Franciaország	67,8	68,5	68,7	69,7	69,6	69,4	69,3	69,9	70,4	69,6
Olaszország	57,4	58,5	59,4	60	61,5	61,6	62,5	62,8	63	61,7
Ciprus	72,3	74,1	75,1	75,4	74,9	74,4	75,8	76,8	76,5	75,7
Lettország	63,5	65,1	67	68,9	69,3	70,4	73,5	75,2	75,8	67,1
Litvánia	65,6	64,2	67,2	68,9	69	70,6	71,6	72,9	72	67,2
Luxembourg	67,4	67,7	68,2	67,2	67,7	69	69,1	69,6	68,8	70,4
Magyarország	61,2	61,3	61,4	62,4	62,1	62,2	62,6	62,6	61,9	60,5
Málta	57,2	57,2	57,7	57,8	57,9	57,9	57,6	58,5	59,1	58,8
Hollandia	74,3	75,4	75,8	75,2	74,9	75,1	76,3	77,8	78,9	78,8
Ausztria	71,4	71,5	71,8	72	70,8	71,7	73,2	74,4	75,1	74,7
Lengyelország	61	59,4	57,4	57,1	57,3	58,3	60,1	62,7	65	64,9
Portugália	73,5	73,9	73,6	72,9	72,6	72,3	72,7	72,6	73,1	71,2
Románia	69,1	68,3	63,3	63,7	63,5	63,6	64,8	64,4	64,4	63,5
Szlovénia	68,5	69,4	69	68,1	70,4	71,1	71,5	72,4	73	71,9
Szlovákia	63,5	63,5	63,6	64,8	63,7	64,5	66	67,2	68,8	66,4
Finnország	71,6	72,6	72,6	72,2	72,2	73	73,9	74,8	75,8	73,5
Svédország	77,7	78,7	78,5	77,9	77,4	78,1	78,8	80,1	80,4	78,3
Egyesült Királyság	74	74,4	74,5	74,7	75	75,2	75,2	75,2	75,2	73,9
Izland	:	:	:	85,1	84,4	85,5	86,3	86,7	85,3	80,6
Norvégia	80,3	80,1	79,6	78,4	78,2	78,2	79,5	80,9	81,8	80,6
Svájc	80,9	81,9	81,2	80,2	80	79,9	80,5	81,3	82,3	81,8
USA	76,9	76,1	75	74,5	74,5	74,8	75,3	75,3	74,5	71,3
Japán	74	73,8	73,1	73,2	73,4	73,9	74,5	75,3	75,3	74,5

Forrás: Eurostat 2010

A magyarországi foglalkoztatási helyzet egyik fő sajátossága, hogy a nemzetközi összehasonlításban munkaképes korúnak tekintett népességben belül nálunk feltűnően nagy a nem foglalkoztatottak részaránya, akiknek csak viszonylag kis – bár növekvő – részük jelenik meg a munkanélküliek állományában. Különösen az alacsony iskolázottságúak körében feltűnő mennyire alacsony körükben a foglalkoztatottak aránya (mindössze 25,7 % 2009-ben), de az is, hogy ehhez képest körükben a munkanélküliségi ráta is „csak” 23,4 % volt 2009-ben, azaz e réteg többsége az inaktívok közé tartozik; nem dolgozik, de nem is keres munkát. Míg a diplomások és a középiskolát végzettek foglalkoztatási rátája nem vagy alig marad el az OECD megfelelő átlagaitól, az alacsony iskolázottságúaké kétszámjegyű százalékponttal alacsonyabb. Az általános iskolát vagy azt sem végzettek foglalkoztatási lemaradása olyan fokú, hogy – e népesség viszonylag alacsony részaránya ellenére is – ebből adódik Magyarország aggregált foglalkoztatási lemaradásának szinte teljes egésze.

2. Táblázat, Foglalkoztatási ráta az EU-ban végzettségi kategóriák szerint (2009, ISCED)

GEO/TIME	Alapfokú és alacsonyabb végzettség	Középfokú végzettség	Felsőfokú végzettség
EU27	46,2	69,1	82,9
Belgium	38,6	65,4	81,9
Bulgária	32,3	70,0	85,5
Csehország	22,8	71,3	82,0
Dánia	62,3	78,6	87,3
Németország	45,6	74,6	87,0
Észtország	27,7	66,3	82,1
Írország	39,9	64,3	80,7
Görögország	51,9	60,4	81,6
Spanyolország	49,6	62,6	79,0
Franciaország	46,0	68,3	80,0
Olaszország	44,5	66,5	77,0
Ciprus	51,8	72,5	84,8
Lettország	29,4	64,6	82,3
Litvánia	17,7	61,9	85,9
Luxembourg	45,0	65,8	83,8
Magyarország	25,7	61,6	78,1
Málta	46,0	72,7	83,4
Hollandia	62,2	80,9	87,6
Ausztria	49,1	76,6	86,1
Lengyelország	24,6	62,7	83,7
Portugália	62,9	66,3	84,3
Románia	42,0	62,2	84,1
Szlovénia	41,1	70,0	88,1
Szlovákia	14,3	67,1	80,3
Finnország	43,0	71,9	84,4
Svédország	50,1	78,7	87,0
Egyesült Királyság	54,1	72,4	84,2
Izland	71,2	79,5	88,2

3. Táblázat, Munkanélküliségi ráta az egyes végzettségi kategóriákban (2009, ISCED)

	Alapfokú és alacsonyabb végzettség	Középfokú végzettség	Felsőfokú végzettség

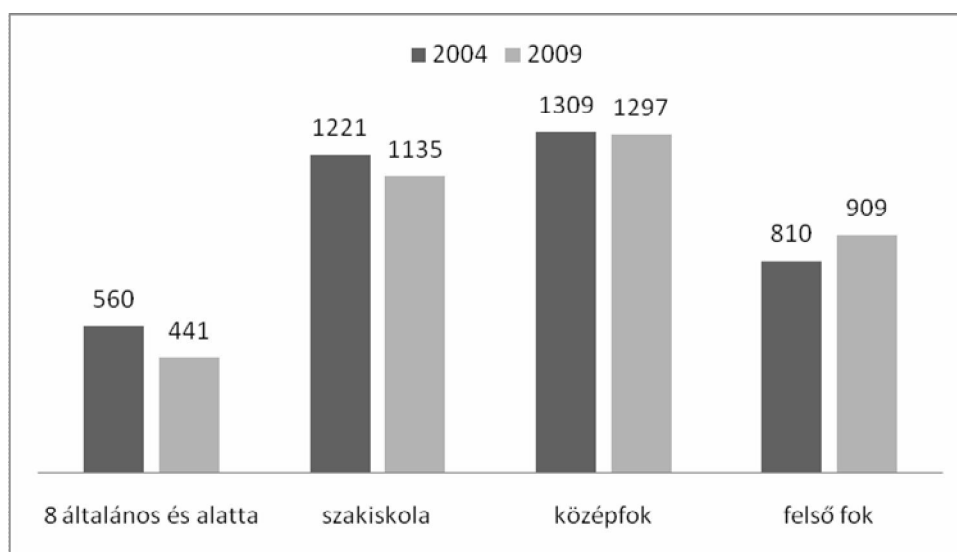
EU27	14,8	8,4	5,0
Belgium	13,7	8,1	4,5
Bulgária	15,8	6,2	2,9
Csehország	24,4	6,2	2,5
Dánia	9,0	5,8	4,0
Németország	15,6	7,6	3,4
Észtország	29,9	16,1	6,4
Írország	18,0	13,5	6,9
Görögország	9,7	11	7,4
Spanyolország	24,7	17,1	9,8
Franciaország	14,3	8,8	5,5
Olaszország	9,6	7,3	5,6
Ciprus	6,6	5,6	4,5
Lettország	31,4	18,7	8,4
Litvánia	30,9	16,4	6,1
Luxembourg	8,2	4,3	4,2
Magyarország	23,4	9,4	4,0
Málta	9,1	4,7	:
Hollandia	5,5	3,1	2,1
Ausztria	10,1	4,2	2,3
Lengyelország	15,4	8,8	4,4
Portugália	11,0	9,7	6,5
Románia	8,9	7,3	4,4
Szlovénia	9,5	6,4	3,2
Szlovákia	41,7	11,5	4,3
Finnország	15,3	9,2	4,1
Svédország	16,7	7,7	4,5
Egyesült Királyság	13,3	7,9	4,0
Izland	10,6	6,7	4,0

Az alacsony végzettségűek foglalkoztatásba bevonására ugyanakkor egyre kisebb az esély. Egész Európában jellemző tendencia a képzetlen munkaerőt igénylő munkahelyek számának csökkenése. Részben azért, mert az elmúlt évtizedekben végbement technológiai fejlődés számos szektorban megszüntette az iskolai végzettség, szakképzettség, betanítás nélkül elvégezhető munkákat. Részben pedig azért, mert az ilyen munkák jóval alacsonyabb költségekkel végezhetőek el a kevésbé fejlett távol-keleti vagy latin-amerikai országokban. Az átalakuló európai munkaerő-piacon a képzetlenek nehezen alkalmazkodnak a változó munkahelyi és munkaerő-piaci követelményekhez, mert általános készségeik - írástudásuk, szövegértésük, probléma-megoldó képességeik - gyengék, így alkalmazkodási képességük is

az. Átképzésük, képzési szintjük növelése pedig költséges, hiszen az oktatási és szakképzési rendszer jelentős befektetésekkel történő minőségi fejlesztését igényelné. (Zöld Könyv 2008, Köllő 2009).

Közgazdászok szerint a képzetlenek foglalkoztatásának Magyarországon az sem kedvez, hogy a 2001-2002 évi emelések óta a minimálbér nem igazodik a helyi bérszinthez, s ez a leszakadó régiókban már erősen csökkentheti körükben a legális foglalkoztatást: a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség többségében a minimálbér elérte a helyi átlagbér 55-70%-át, míg az országos adat 41% volt 2008-ban (Scharle-Váradi 2009). Magyarországon ráadásul nagyon magasak a minimálbért terhelő járulékok, így a gazdaság szereplői számára nem éri meg az alacsonyabb termelékenységű képzetlen munkaerő legális foglalkoztatása.

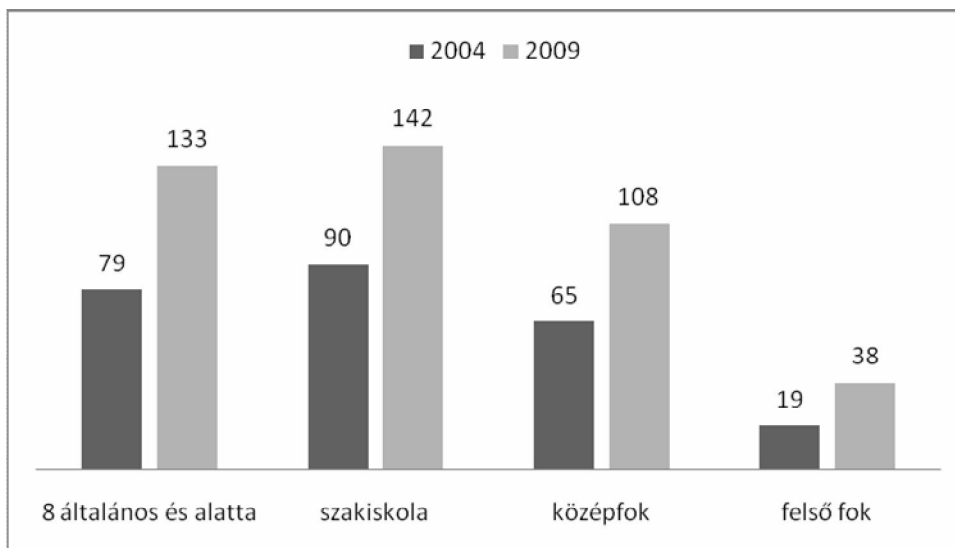
1. ábra, Különböző képzettségű foglalkoztatottak számának alakulása Magyarországon



Forrás: KSH

Az adatokból egyértelműen látszik, hogy Magyarországon jelentős tömegű alacsonyan képzetteket foglalkoztató munkahely szűnt meg 2004 és 2009 között. 119 000 fővel kevesebben dolgoznak a 8 általánost vagy annál kevesebbet végzett csoportokból, míg 86 000 fővel kevesebben a szakiskolai végzettségűek körében. Ehhez képest majd 100 000 fővel több felsőfokú végzettségű dolgozik.

2. ábra, Álláskeresők számának alakulása iskolai végzettség szerint



Forrás: ÁFSZ

Az álláskeresőket tekintve is megfigyelhető, hogy nagymértékben növekedett az alacsony végzettségű álláskeresők száma. 2004 óta 54 000 fővel nőtt a 8 általánost illetve annál kevesebbet végzett álláskeresők száma, míg a szakiskolai végzettségű álláskeresőké 52 000 fővel. Tehát míg több mint 200 000 alacsony végzettségűek által betöltött állás szűnt meg 2004 és 2009 között, mindössze 100 000 ilyen végzettségű álláskereső jelent meg a rendszerben, a többiek kikerültek az inaktivitásba. De még így is az álláskeresők közel háromnegyede (73%) 2009-ben tartozott a két alacsonyabb iskolázottságú csoportba.¹

A foglalkoztatási és a munkanélküliségi rátát nálunk egyaránt csökkentette az elmúlt években a nemzetközileg szokásosnál alacsonyabb nyugdíjkorhatár és a korhatár elérése előtt nyugdíjazottak nagy száma. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a korai nyugdíjba vonulás az ezredforduló tájékán már nem tapadt olyan szorosan a munkaerő-piaci esélyekhez, mint a rendszerváltást követő években.

4. táblázat, A munkaerőpiaci kilépés átlagos kora

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
EU27	59,9	60,1	61	60,5	61	61,2	61,2	61,4
Belgium	56,8	58,5	58,7	59,4	60,6	:	61,6	:
Bulgária	:	58,7	58,7	60,7	60,2	64,1	:	:
Csehország	58,9	60,2	60,1	60	60,6	60,4	60,7	60,6
Dánia	61,6	60,9	62,2	62,1	61	61,9	60,6	61,3
Németország	60,6	60,7	61,6	61,3	:	61,9	62	61,7
Észtország	61,1	61,6	60,8	62,3	61,7	62,6	62,5	62,1
Írország	63,2	63,1	62,9	62,8	64,1	64,1	:	:
Görögország	:	61,3	62,7	:	61,7	61,1	61	61,4
Spanyolország	60,3	61,5	61,5	62,2	62,4	62	62,1	62,6
Franciaország	58,1	58,8	60	59	59	59	59,4	59,3

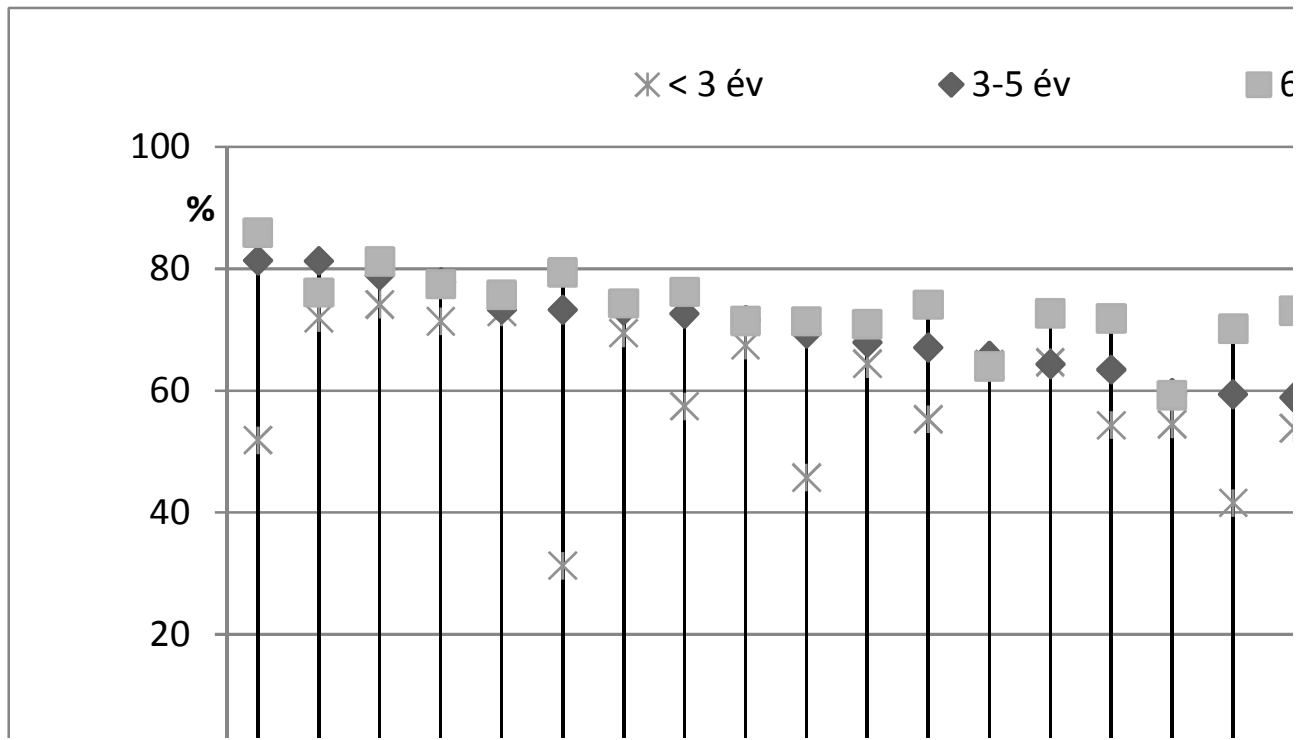
¹ FSZH 2009

Olaszország	59,8	59,9	61	:	59,7	60,2	60,4	60,8
Ciprus	62,3	61,4	62,7	62,7	:	:	63,5	:
Lettország	62,4	:	:	62,9	62,1	62,7	63,3	62,7
Litvánia	58,9	:	:	60,8	60	59,9	:	:
Luxembourg	56,8	59,3	57,4	58,3	59,4	:	:	:
Magyarország	57,6	59,1	61,6	60,5	59,8	:	:	:
Málta	57,6	58,2	58,8	58	58,8	58,5	:	59,8
Hollandia	60,9	62,2	60,5	61,1	61,5	62,1	63,9	63,2
Ausztria	59,2	59,3	58,8	:	59,9	61	60,9	:
Lengyelország	56,6	56,9	57,9	57,7	59,5	:	59,3	:
Portugália	61,9	63	62,1	62,2	63,1	:	62,6	:
Románia	59,8	:	62,7	59,5	63	64,3	:	:
Szlovénia	:	56,6	56,2	:	58,5	59,8	:	:
Szlovákia	57,5	57,5	57,8	58,5	59,2	:	58,7	:
Finnország	61,4	60,5	60,4	60,5	61,7	62,4	61,6	:
Svédország	62,1	63,3	63,1	62,8	63,6	63,6	63,9	63,8
Egyesült Királyság	62	62,3	63	62,1	62,6	63,2	62,6	63,1
Izland	62,5	64,4	:	64	66,3	:	:	64,4
Liechtenstein	:	:	:	:	:	:	:	:
Norvégia	63,3	62,5	62,8	62	63,1	63,8	64,4	64
Svájc	63,9	:	63	62,1	62,5	62,7	63,5	63,7

Forrás: Eurostat, 2009

Alacsony foglalkoztatási szintünk a nők, közülük is elsősorban a kisgyermeket nevelő anyák alacsony foglalkoztatási szintjével is összefügg. Magyarországon a nők foglalkoztatási rátája az 1990-es 57,3%-ról 2008-ra 51 %-ra esett vissza. Különösen a kisgyermekes anyák foglalkoztatási szintje marad el az EU átlagától. A három év alatti gyereket nevelők esetében Magyarországon a legalacsonyabb a foglalkoztatási ráta Európában, mindössze 14 %. A helyzet nem sokkal jobb a 3-5 éves gyermeket nevelő anyák esetében sem. Magyarországon 53 %-uk tudott elhelyezkedni. Csak Olaszországban és Máltán kisebb ez az arány, míg a skandináv országokban és Szlovéniában már az óvodáskorúakat nevelő nők 80%-a dolgozik. (Koltai, 2010)

3. ábra, Anyák foglalkoztatási rátája az OECD országokban a legfiatalabb gyermek kora szerint, 2007



Forrás: OECD Family Database

I.3 AZ AKTÍV FOGLALKOZTATÁSPOLITIKAI ESZKÖZÖK ALAKULÁSA ÉS A MUNKAERŐPIACTÓL TÁVOL LEVŐKKEL FOGLALKOZÓ SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOKKAL VALÓ EGYÜTTMŰKÖDÉS MEGINDULÁSA

I.3.1 AZ AKTÍV MUNKAERŐ-PIACI ESZKÖZÖK ALAKULÁSA

Az aktív munkaerő-piaci eszközök célja az 1991. évi IV. törvény (Ft.) szerint a foglalkoztatási feszültségek megszüntetése, kezelése, feloldása illetőleg a munkanélküliség megelőzése, hátrányos következményeinek enyhítése. Az eszközök elsősorban a munkaerő-piaci szolgáltatások és a foglalkoztatást elősegítő támogatások körét jelentik. Az eszközök finanszírozását a Munkaerő-piaci Alap foglalkoztatási alaprészének decentralizált kerete adja.

Az aktív eszközök tartalma, jellemzői és főleg a résztvevők mértéke jelentős változásokon ment keresztül. Míg 2001-ben még a gazdaságilag aktív lakosság 2,6%-a vett részt valamilyen eszközben addig ez az arány 2007-ben már csak 1,2%. Bizonyos, hogy ezek az eszközök jó részt csökkentik a munkanélküliek számát, alapvetően pedig munkaerő-piaci reintegráció lenne a feladatuk. Hogy ezt a cél betöltik-e arról csak az utóbbi pár évben készültek vizsgálatok, és nem is valamennyi eszköz tekintetében.

5. táblázat, Aktív munkaerő-piaci eszközökben részt vevők átlagléttszáma és annak megoszlása, 2001–2007

Aktív munkaerő-piaci eszközök	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
	Létszám (fő)						
Munkaerő-piaci képzés	27 187	23 410	25 044	17 919	11 838	13 040	11 925
Közhasznú foglalkoztatás	23 185	17 751	17 534	14 235	15 790	12 953	12 259
Bértámogatás	26 547	21 693	20 439	18 909	18 417	16 935	17 042
Munkahely-teremtő beruházás**	6 943	1 708	1 270	2 717	2 742	2 588	1 441
Vállalkozóvá válás támogatása	1 616	1 269	1 250	953 1	137	799	859
Utazásiköltség-térítés	3 483	3 294	3 088	2 112	1 836	1 448	871
Pályakezdők eszközei	7 094	6 827	7 686	7 908	8 086	7 884	2 950
Önfoglalkoztatói támogatás	5 142	5 204	4 642	3 963	3 111	2 393	1 749
Munkahely-megőrzés támogatása***	156	2 209	3 419	2 923	42 84	2 219	889
Járulékátvállalás	3 399	3 116	3 878	3 324	3 821	1 871	317
Részmunkaidős foglalkoztatás	–	–	–	357	584	561	145
Távmunka	–	–	–	–	–	–	205
Béreköltség-támogatás	–	–	–	–	–	–	221

Összesen	10 4752	86 481	88259	75 321	71 648	62 689	50 873
-----------------	---------	--------	-------	--------	--------	--------	--------

* 2007-ben a kifutó régi és az újonnan belépett támogatási formák adatai összevontan szerepelnek.

** A munkahely-teremtő beruházások támogatásánál az év folyamán (a foglalkoztatási kötelezettségnek megfelelően) betöltött munkahelyek szerepelnek a táblázatban.

*** 2002-ben indult, az ugyanilyen elnevezésű 2001-ben megszüntetett támogatási formában rendkívül alacsony volt a részvétel.

Forrás: Frey Mária (2009): A munkaerőpiac jogszabályi és intézményi környezete, Munkaerő-piaci Tükör

Az egyes eszközök jóval több embert érintenek, mint amennyi a táblázatban szereplő éves átlag. 2001-ben több mint 270 000 fő vett részt valamilyen eszközben, míg 2007-ben ez a szám már csak 161 000 fő volt. Természetesen az „Út a munkához” program jelentős expanziót hozott, de csak a közcélú foglalkoztatás terén, így a többi eszköz érintetteinek száma párhuzamosan csökkent 2009-2010-ben.

Munkaerő-piaci képzés

Az álláskereső és a munkanélküliséggel veszélyeztetett munkavállalók vehettek részt képzésekben, melyek elsődleges célja az, hogy a piaci igényeknek megfelelő ismeretek nyújtásával segítsék az elhelyezkedést. A 2000-es években a regisztrált álláskereső legnagyobb részének nem volt piacképes szaktudása. Legtöbbjüknek legmagasabb végzettsége nem haladja meg a 8 általános iskolai osztályt, s ma már a regisztrált álláskereső körülbelül fele tartozik ebbe a csoportba. 2006-tól az Európai Unió források segítségével indított programok további képzési lehetőségeket teremtettek. Ilyenek például a „Lépj egyet előre” vagy az „Új pálya program”.

6. táblázat, Képzési támogatásban résztvevők érintett létszáma régióként 2007-2009 között

	„Lépj egyet előre!”(LEE)			Munkaviszonyban nem állók képzése*			Munkaviszonyban állók képzése**			Összesen		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Közép-Magyarország	2063	14601	3309	4245	5931	9635	421	181	2	6729	20713	12946
Közép-Dunántúl	821	4999	795	5977	8254	6104	268	310	46	7066	13563	6945
Nyugat-Dunántúl	809	8809	2604	4184	5205	5357	183	209	76	5176	14223	8037
Dél-Dunántúl	1537	12413	2852	5565	6436	6433	792	936	310	7894	19785	9595
Észak-Magyarország	1588	17390	2143	5658	9282	7169	207	322	39	7453	26994	9351
Észak-Alföld	2379	20888	4827	6796	9973	11951	872	1326	184	10047	32187	16962
Dél-Alföld	1559	14149	2274	6088	8419	6938	560	280	227	8207	22848	9439
Összesen	10756	93249	18804	38513	53500	53587	3303	3564	884	52572	150313	73275

* Tartalmazza a TÁMOP 1.1.2 „Decentralizált programok a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásáért” program keretében képzési támogatásban részesültek létszámadatait is.

** Nem tartalmazza a munkahelymegőrző programok keretében képzésben résztvevők létszámát

Forrás: FSZH (2010a)

Bérjellegű támogatások

Az első sorban tartósan munkanélküliek foglalkoztatását segítő bértámogatás célja, hogy a célcsoport foglalkoztatásával és betanításával járó többlet költségeket csökkentse, és elősegítse a tartósan munkanélküliek foglalkoztatását. A rendszer változtatásai során a 2007-

ben bekövetkezett egyszerűsítés után, 2008-ban rugalmasabbá váltak a feltételek, így ma már nem egységesen 12 hónapig, hanem akár rövidebb ideig is igénybe vehető a támogatás. Valamint a támogatási összeg felső korlátja a minimálbér és járulékaiban kerül meghatározásra, az eddigi fix összeggel szemben. A bérköltség támogatás csak munkaerő-piaci program keretében működtethető támogatás a munkabér és járulécai legfeljebb 100%-os mértékben történő folyósítását lehetővé teszi, legfeljebb 3 éven át. A járulékátvállalás a bérköltség támogatáshoz hasonlóan csak munkaerő-piaci program keretében működtethető támogatás. A távmunka támogatás keretében bértámogatást nyújtható a távmunkahelyeket létesítő vállalkozások és a közfeladatokat ellátó intézmények számára.

Külön csoportot alkotnak a bértámogatásokon belül a START programok. A START PLUSZ program a TÁMOP 1.2.1 „Hátrányos helyzetűek foglalkoztatását ösztönző járulékkedvezmények” című program támogatásával valósul meg. A támogatás két éves időtartamú, alanyi jogon járó járulékkedvezmény, amely azt a munkáltatót illeti meg, aki a program jogosultjait munkaviszonyban foglalkoztatja. Támogatásra jogosult, aki gyes, gyed, gyet, ápolási díj folyósításának megszűnését követően vagy a gyermek egy éves korának betöltését követően, e gyermek után igénybe vett gyes folyósítása mellett kíván munkát vállalni vagy tartósan álláskereső személy.

A START EXTRA program a TÁMOP 1.2.1 „Hátrányos helyzetűek foglalkoztatását ösztönző járulékkedvezmények” című program támogatásával valósul meg. A támogatás két éves időtartamú, alanyi jogon járó járulékkedvezmény, amely azt a munkáltatót illeti meg, aki a program jogosultjait munkaviszonyban foglalkoztatja. Támogatásra jogosult az, aki tartósan álláskereső, aki az igénylés időpontját megelőző 16 hónapon belül legalább 12 hónapig álláskeresőként volt nyilvántartva és az 50. életévét betöltötte, vagy legfeljebb alapfokú iskolai végzettséggel rendelkezik, valamint a rendelkezésre állási támogatásra jogosult álláskereső, akit az igénylés időpontjában az állami foglalkoztatási szerv álláskeresőként nyilvántart, és rendelkezésre állási támogatásban részesül.”²

7. táblázat, Bérjellegű támogatásban érintettek létszáma régióként 2009-ben

	Közép-Magyarország	Közép-Dunántúl	Nyugat-Dunántúl	Dél-Dunántúl	Észak-Magyarország	Észak-Alföld	Dél-Alföld	Összesen
Bértámogatás								
2007	1737	2957	1858	5725	8118	7034	6419	33848
2008	1751	2876	1962	6436	12775	9579	8520	43899
2009	4985	1275	556	2615	2916	4208	3804	20359
Bérköltség támogatás								
2007	0	0	47	166	60	102	160	535
2008	673	641	624	1980	1265	2000	1424	8607
2009	3292	1732	2132	3354	2500	4464	3844	21318
2007	34	100	282	269	312	51	78	1126
2008	0	1	0	0	0	0	67	68
Járulék átvállalás								
2009	143	11	4	84	331	23	92	688
2007	57	0	23	3	64	192	89	428
Távmunka								
2008	98	4	24	4	120	256	95	601
2009	757	4	9	20	120	104	47	1061

² Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök működése 2009-ben FSZH 2010

2007	774	378	482	504	584	642	677	4041
Start Plusz								
2008	2203	1304	1320	1804	2768	3042	3492	15933
2009	2921	1436	1347	1944	2517	3125	3518	16808
2007	884	199	237	244	292	259	317	1990
Start Extra								
2008	582	561	602	708	1129	1172	1206	6402
2009	1036	705	632	2523	2038	2327	1967	11228
2007	3486	3634	2929	6911	9430	8280	7740	41968
Összesen								
2008	5307	5387	4532	10932	18057	16049	14804	75510
2009	13134	5163	4680	10540	10422	14251	13272	71462

Forrás FSZH (2010a)

Vállalkozóvá válás támogatása

A vállalkozóvá válás támogatása a korábbi két (álláskereső vállalkozóvá válásának és az önfoglalkoztatóvá válásnak a támogatása), eltérő eljárással működő támogatás részben megváltozott tartalmával nyújtható. A 3 millió forintig terjedő támogatás visszatérítendő és/vagy vissza nem térítendő formában nyújtható, míg a vállalkozóvá váló álláskereső részére a minimálbér összegének megfelelő, legfeljebb hat hónap időtartamig havonként folyósított támogatás állapítható meg, függetlenül attól, hogy az álláskereső részesül-e járadékban.³

8. táblázat, A vállalkozóvá válás különböző formáiban részesülők száma 2008-2009-ben

Megnevezés 2008 2009	Létszám	%	Létszám	%
max. 6 hónapra minimálbér összegű vissza nem térítendő támogatás	4902	70,4	5185	78,5
max. 6 hónapra minimálbér összegű + max. 3 millió Ft-ig terjedő visszatérítendő tőkejuttatás	0	0,0	10	0,2
max. 6 hónapra minimálbér összegű + max. 3 millió Ft-ig terjedő vissza nem térítendő tőkejuttatás	146	2,1	168	2,5
max. 6 hónapra minimálbér összegű vissza nem térítendő + max. 3millió Ft-ig terjedő kombinált tőkejuttatás	141	2,0	11	0,2
max. 3 millió Ft-ig terjedő visszatérítendő tőkejuttatás	61	0,9	3	0,0
max. 3 millió Ft-ig terjedő részben visszatérítendő és vissza nem térítendő tőkejuttatás	197 2,8	11	0,2	
max. 3 millió Ft-ig terjedő vissza nem térítendő tőkejuttatás	0	0,0	219	3,3
tőketámogatás önfoglalkoztatáshoz (Flt. 17. § c)	1516	21,8	998	15,1
összesen	6963	100,0	6605	100,0

Forrás: FSZH (2010a)

Mobilitás támogatása

A helyközi utazás támogatására a munkába járás terheinek csökkentése érdekében a Munkaerő-piaci Alap Foglalkoztatási Alaprészből helyközi utazási támogatás nyújtható. A támogatás keretében a munkába járással kapcsolatos költségek munkáltatót, valamint munkavállalót terhelő része téríthető meg részben vagy egészben. A támogatás folyósításának időtartama nem haladhatja meg az egy évet.

A csoportos személyszállítás támogatásának mértéke a csoportos személyszállításban érintett munkavállalók lakóhelyétől (tartózkodási helyétől) a munkahelyéig tartó útvonalra vonatkozó

³ Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök működése 2009-ben FSZH 2010

autóbuszbérletek árának a munkaadót terhelő részéig terjedhet. A támogatás legfeljebb egy évre adható.⁴

Munkahelymegőrző támogatási programok

2008 végétől vált a munkaadók széles köre számára elérhetővé a „Munkahelyek megőrzéséért” elnevezésű központi munkaerő-piaci program, valamint a munkavállalók munkaerő-piaci helyzetének javítása, képzettségi szintjének és az általuk végzett munka hatékonyságának növelése céljából az Új Magyarország Fejlesztési Terven belül indított Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) 2.3.3. eleme. Míg az előbbire 10 milliárd Ft, addig az utóbbira 30 milliárd Ft-ot meghaladó keretösszeg áll rendelkezésre. A Szociális és Munkaügyi Minisztériumnál további 0,7 milliárd Ft keretösszeget különítettek el központi munkahelymegőrző támogatásra, emellett a Munkaerő-piaci Alap foglalkoztatási alap-rész decentralizált keretéből a regionális munkaügyi központok is biztosítottak támogatási lehetőséget az átmenetileg nehéz helyzetbe került munkaadóknál a munkahelyek megőrzésére.

A program lehetséges támogatási elemei a következők voltak:

- Munkahelymegőrző bérköltség-támogatás
- Kereset kiegészítés csökkentett idejű foglalkoztatás esetén
- Munkaerő-piaci szolgáltatás
- Munkaerő-piaci képzés
- Újra elhelyezkedést segítő bérköltség támogatás
- Munkába járással összefüggő költségek támogatása

921 munkáltató esetében született támogató döntés, ami 10,163 milliárd Ft támogatási összeg felhasználásával 30 365 fő közvetlen érintettsége mellett elvileg 53 461 fő munkahelyének megőrzését segítheti elő.

A TÁMOP-2.3.3 program célja hosszú távon a vállalkozások alkalmazkodóképességének és versenyképességének növelése, valamint a munkavállalók munkaerő-piaci helyzetének javítása, képzettségi szintjüknek és az általuk végzett munka hatékonyságának növelése volt. Rövidebb távon cél a munkahelyek megőrzése a munkaidő átszervezésével, az alkalmazottak munkában töltött idejének csökkentésével, a vállalkozások foglalkoztatási potenciáljának, illetve a munkavállalók képzésben való részvételének támogatásával a munkanélkülivé válás megelőzése.

A KSH szerint 2009-ben 8,3 milliárd Ft összegű támogatási összeget ítétek meg erre a célra, mellyel közvetlenül 16 757 munkavállalót érintett.

A jelentősebb létszámot foglalkoztató munkáltatóknál történő csoportos létszámleépítés megelőzése és a munkavállalók hosszabb távú foglalkoztatásának megőrzése érdekében a Szociális és Munkaügyi Minisztérium pályázati lehetőséget biztosított a munkaadók számára. A 700 millió Ft keretösszegű támogatási lehetőség 2009. január 26-tól szeptember 30-ig állt rendelkezésre.

⁴ Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök működése 2009-ben FSZH 2010

A Munkaerő-piaci Alap foglalkoztatási alap-része központi keretét terhelő forrásigény 2856 fő munkavállalót érintően 870,8 millió Ft volt. A keretből a Miniszterelnöki Hivatal (MEH) elbírálása után 2201 fő közvetlen munkahelymegőrzése kapott támogatást, és ezzel összesen 4770 fő munkahelyét kell fenntartani a szerződésekben rögzített időtartam lejártáig.

A központi pályázati lehetőségeken túl valamennyi regionális munkaügyi központ működtette a Munkaerő-piaci Alap foglalkoztatási alap-rész decentralizált keretéből a „hagyományos” munkahelymegőrző támogatást. A támogatások minden esetben a központi források kiegészítését szolgálták, és elsősorban a helyi, valamint a kistérségi foglalkoztatási válsághelyzetek kezelését biztosították. A munkaügyi központok az elkülönített források egészére kötelezettséget vállaltak. Így 418 munkáltató került támogatásra 3473 fő létszámának megtartásának ígéretével.

Az eszközök felhasználásának változásai 2009-től

2009. évben a válságkezelési eszközök, valamint az „Út a munkához” program hatására megváltozott az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök szerkezete. A legfontosabb változások az előző évhez képest:

- Aktív eszközöket 2009-ben összességében 37,7%-kal többen vettek igénybe, mint az előző évben.
- 2009-ben az aktív eszközben érintettek közel 34,3%-a közcélú foglalkoztatásban vett részt.
- A közhasznú foglalkoztatásban részt vevők aránya az előző év kétharmadára esett vissza, ugyanakkor az összes közfoglalkoztatási formában részt vevők száma megduplázódott, ami az „Út a munkához” program expanziójának tudható be.
- A bérjellegű támogatásokban érintettek aránya csökkent, az előző évi létszám 80%-át érte el az év végéig.
- A munkahelymegőrzésben érintettek száma tizenhétszeresére emelkedett a válságkezelésre indított programok hatására.

A hagyományos eszközöket igénybe vevők között szerepelnek a TÁMOP 1.1.2 program „Decentralizált programok a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásáért” keretében támogatott személyek is. Ebben a programban 2008-ban 20,9 ezer fő, 2009-ben 19,1 ezer fő volt érintett. A „Lépj egyet előre” program képzésein 2008-ban közel 24 ezer fő, 2009-ben 19,8 ezer fő vett részt.

9. táblázat, Főbb aktív eszközökben érintettek létszáma*

Eszköz	2006	2007	2008	2009
Egyéb eszközök	7 235	4 336	13 764	3 354
Munkahelymegőrző támogatás ^{a)}	7 390	3 843	3 040	52 027
Vállalkozóvá válás támogatása	5 677	4 861	7 127	5 607

Bér- és járulékalapú támogatások	58 931	43 501	52 349	41 677
Közhasznú foglalkoztatás	66 403	63 098	63 100	20 507
Közcélú foglalkoztatás	–	–	–	103 247
Képzés összesen	56 883	47 735	79 080	74 308
Munkaerő-piaci képzés	47 141	41 816	55 199	54 471
Lépj Egyet Előre (LEE)	9 742	5 919	23 881	19 837
Összesen	202 519	167 374	218 460	300 727

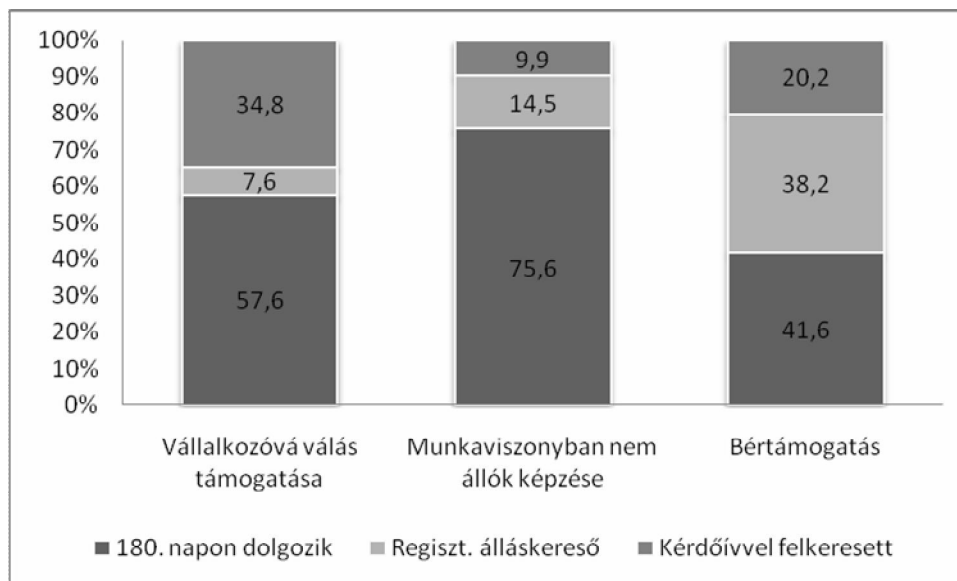
* A TÁMOP 1.1.2 támogatás létszámait tartalmazza.

a) Tartalmazza a DEC FA, központi és az OFA-támogatásokat is.

Forrás: KSH

Az aktív eszközök hatásának mérésére az Állami Foglalkoztatási Szolgálat 2009-től egy új informatikai rendszerrel támogatott mérési rendszert vezetett be. A rendszerben mérésre került, hogy az egyes eszközökben résztvevők közül hányan fejezik be az igénybevételt illetve, hogy a befejezést követő 180. napon munkában állnak-e vagy regisztrált álláskeresők-e. Azok, akik egyik kategóriában sem szerepeltek egy részletes kérdőívet kaptak. Ennek feldolgozásáról nincsenek adataink.

3. ábra, Főbb aktív munkaerő-piaci eszközöket 2009. I. félévben befejezők státusza a befejezést követő 180. napon



Forrás: FSZH 2009

2009-ben a eszközök közül három került bevonásra a monitoring rendszerbe: a vállalkozóvá válás támogatása, a munkaviszonyban nem állók képzése és a bértámogatás. A legjobb eredményt a munkaviszonyban nem állók képzése hozta, itt a 180. napon dolgozók aránya 75,6%, a regisztrált álláskeresőké pedig 14,5%. A vállalkozóvá válás támogatása utáni 180. napon a résztvevők 57,6%-a dolgozott, 7,6%-uk volt regisztrált álláskereső. A legrosszabb eredményeket a bértámogatás érte el, ahol a dolgozók aránya 41,6% volt, míg a regisztrált álláskeresőké 38,2%.

10. táblázat, A követéskor egy munkában állóra jutó támogatás összege a 2009. I. félévben befejezett programoknál

Munkaviszonyban nem állók képzése		Támogatott vállalkozók		Bértámogatással foglalkoztatottak		Összesen	
2008. I félév (3 hónapos követés)	2009. I félév (6 hónapos követés)	2008. I félév (3 hónapos követés)	2009. I félév (6 hónapos követés)	2008. I félév (3 hónapos követés)	2009. I félév (6 hónapos követés)	2008. I félév (3 hónapos követés)	2009. I félév (6 hónapos követés)
844 465	416 214	441 943	782 387	945 155	1 104 293	865 664	834 704

Forrás: FSZH 2010b

Az egy munkába állóra jutó teljes támogatási összeg is megállapítható volt a monitoring rendszer eredményeképpen. A munkában nem állók képzésének támogatása során 416 214 Ft-os költség jutott egy munkába állóra, a vállalkozóvá válás támogatása során 782 387 Ft, míg a bértámogatás átlagosan 834 704 Ft költséget jelentett.

Sajnos, a közfoglalkoztatás eredményeinek mérési rendszere nem alakult ki. Jelenleg következtetéseket csak a közcélú munkák között folyósított rendelkezésre állási támogatás (RÁT) megszüntető határozatainak indoklásából vonhatunk le.

8. táblázat, A RÁT-ot megszüntető határozatok indokának megoszlása

megszüntetés indoka	arány a megszüntetéseken belül	fő	a teljes támogatott csoporton belüli arány*
Egyéb rendszeres ellátásba került át	44,6 %	18 402	6,23%
Kizárták	20,8 %	8 557	2,90%
Kereső tevékenység/elhelyezkedés	9,8 %	4 045	1,37%
Elzárás, elköltözés, halálózás	5,7 %	2 351	0,80%
Ellátás megszüntetését kérte	5,5 %	2 258	0,76%
Már nem jogosult az ellátásra	5,3 %	2 178	0,74%
Gyes, Gyet	2,9 %	1 210	0,41%
Oktatásba lépett	1,5 %	597	0,20%
Egyéb okok	3,9 %	1 632	0,55%
Összesen	100 %	41 230	13,95%

*2009. októberi érinteti létszám alapján

Forrás MÁK 2009. október

2009 októberéig 41 230 megszüntető határozat született. Az esetek 9,8%-ban a megszüntetés indoka az elhelyezkedés volt. Ez a teljes aktív korúak támogatásában résztvevő csoportnak csak hozzávetőlegesen 1,4%-a. Vagyis az ellátási formák elhelyezkedést segítő hatása elenyésző. Különösen kimondhatjuk ezt, hiszen nem választható el a statisztika alapján a közfoglalkoztatásban résztvevők és nem résztvevő köre. A megszüntetés leggyakoribb oka (az

esetek 44,6%) az egyéb rendszeres ellátásba kerülés. Az ellátásból való kizárás a megszüntetések 20,8%-ban a teljes csoport alig 3%-ban volt jellemző.

I.3.2 A KÖZFOGLALKOZTATÁS ÉS MUNKAHELYTEREMTÉS

Az inaktívak és munkanélküliek foglalkoztatásba történő bevonásának egyik lehetséges eszköze a közmunka, amelynek a magyar szabályozás szerint 2010-i három fajtáját működtették; a közcélú munkát, a közhasznú munkát és a közmunkaprogramokat.

A közcélú foglalkoztatást a módosított a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szt.) 36. §-a szabályozza. Ennek értelmében közcélú munkát a települési önkormányzat az aktív korú, nem foglalkoztatott személyek munkaerő-piaci helyzetének javítása érdekében foglalkoztatást szervez, melynek keretében különösen a rendszeres szociális segélyt kérelmező igényjogosult személyek foglalkoztatását kell biztosítani. A közcélú munka alatt az olyan állami vagy helyi önkormányzati feladat ellátását kell érteni, amelynek teljesítéséről jogszabály alapján a települési önkormányzat gondoskodik. A közcélú munka megszervezését a települési önkormányzat társulás vagy más szervezet útján is végezheti. Közcélú munka keretében foglalkoztathatók az aktívkorúak ellátására jogosult (vagy az ellátást kérelmező) személy valamint az álláskeresőként nyilvántartott szociális segélyben részesülők. A közcélú munkavégzésre legalább hatórás napi munkaidőt, valamint legalább évi kilencven munkanap munkavégzési időtartamot el kell érnie.

Közmunkaprogramokat a munkanélküliség csökkentésére alkalmas fejlesztési, felújítási, különösen infrastrukturális és környezetvédelmi, továbbá az elmaradott térségek felzárkóztatását célzó közfeladatok ellátására szerveznek, melyek a regisztrált álláskereső számára határozott idejű, átmeneti foglalkoztatást biztosítanak. A programok támogatása pályázatok útján történik. A munkanélkülieket a területileg illetékes munkaügyi központok közvetítik a programokba a támogatás rendjét szabályozó 49/1999. (III. 26.) Korm. rendelet előírásai szerint. A közmunka programok 3-8 hónapos időtartamúak.

A közhasznú munkavégzés támogatás nyújtásának feltételeit foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló, 1991. évi IV. tv. 16/A. §-a és a 6/1996. (VII. 16.) MÜM rendelet 12. § szabályozza. A közhasznú foglalkoztatás célja a munkaerő-piaci feszültségek csökkentése, az átmeneti vagy tartós elhelyezkedési gondokkal küzdő munkanélküliek munkába helyezésének elősegítése oly módon, hogy a lakosságot vagy települést érintő feladat ellátása, vagy közhasznú tevékenység folytatása érdekében a munkaadó a foglalkoztatottak létszámát növelje. A vissza nem térítendő támogatás mértéke a foglalkoztatásból eredő közvetlen költségek 70-90 százalékáig terjedhet.

A támogatás alanyai lehetnek:

- a települési önkormányzatok, kisebbségi önkormányzatok,
- többcélú kistérségi társulások,
- közfeladatot ellátó intézmények és szervezetek, (így különösen óvodák, iskolák,
- könyvtárak, múzeumok, kórházak, egészségügyi intézmények),

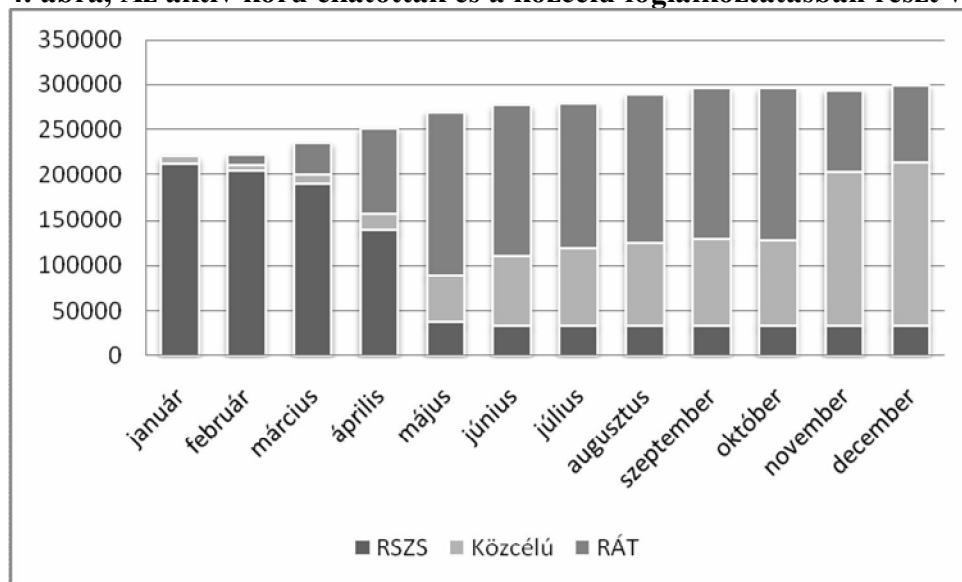
- civil szervezetek (alapítványok, egyesületek),
- non-profit gazdasági társaságok, ha a munkaügyi központ által kiközvetített
- munkanélküli foglalkoztatására nem üzletszerű gazdasági tevékenység keretében kerül sor,⁵

I.3.3 AZ AKTÍV KORÚ SZOCIÁLIS ELLÁTÁSBAN RÉSZESÜLŐK ÉS A KÖZCÉLÚ FOGLALKOZTATÁS JELLEMZŐI 2009-BEN

Az „Út a munkához” program indításakor a korábban szociális segélyben részesülő mintegy 200 000 főből a 2009-től rendelkezésre állási támogatásba kerülők (a RÁT-osok) számát kb. 130 000 főre becsülték, akiknek mintegy felét tervezték közmunkába is bevonni. A számok azonban ettől eltérően alakultak. 2009 decemberében 33 582 fő részesült rendszeres szociális segélyben, további 180 372 fő rendelkezésre állási támogatásban. Emellett 84 798 fő vett részt közcélú foglalkoztatásban.

A várakozásokkal ellentétben az aktív korú szociális ellátásában részesülők száma nem csökkent. Bár az átalakítással természetesen csökkent a rendszeres szociális segélyben részesülők száma (a januári 212 339 főről 33 582 főre), de több mint 78 000 olyan ember jelent meg a rendszerben, akik korábban nem részesültek jóléti ellátásban. A közfoglalkoztatásra kötelezettek száma nőtt meg jelentősen, ami extra terheket rótt az önkormányzatokra, hiszen nagyságrendekkel több ember foglalkoztatását kellett megszervezniük. (Csoba 2010)

4. ábra, Az aktív korú ellátottak és a közcélú foglalkoztatásban részt vevők száma, 2009



Forrás: MÁK 2009

⁵ Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök működése 2009-ben FSZH 2010

12. táblázat, Közfoglalkoztatásban érintettek létszáma régióként 2009-ben (ezer fő)

	Közmunka	Közcélú foglalkoztatás	Közhasznú foglalkoztatás	ebből RAT-os
Közép-Magyarország	441	5518	5574	132
Közép-Dunántúl	795	6305	2908	261
Nyugat-Dunántúl	867	4682	161	259
Dél-Dunántúl	2413	14621	3373	1161
Észak-Magyarország	3111	28062	2359	676
Észak-Alföld	6487	28128	2813	1091
Dél-Alföld	1482	15931	3319	487
Összesen	15596	103247	20507	4067

Forrás: FSZH 2010a

A különböző közfoglalkoztatási formákban 2009 során 139,4 ezer fő vett részt. A közfoglalkoztatásban az „Út a munkához” program keretében közcélú foglalkoztatásban résztvevők voltak a legtöbben, 2009 év folyamán összesen 103,2 ezer fő foglalkoztatását támogatták.

Az Út a munkához program résztvevői közül az ÁFSZ nyilvántartástartásában 279,3 ezer fő szerepelt 2009-ben, közülük 36,9% vett részt közcélú foglalkoztatásban. A közcélú foglalkoztatáson túl az érintettek 2,8%-a (7952 fő) került képzésbe, ezen belül 2009. december 31-ig 3735 fő 35 év alatti általános iskolai végzettséggel nem rendelkező személyt vontak képzésbe. További 10,1 ezer fő pedig a hagyományos aktív foglalkoztatási eszközökkel (bérjellegű támogatások, közhasznú munka) támogatott munkahelyeken, valamint a Közmunkatanács által bonyolított közmunkaprogramokon dolgozott (4,1 ezer fő).

A közmunka programok keretében több mint 15,6 ezer fő dolgozott a központi költségvetési szervek, a regionális területfejlesztési tanácsok, valamint a települési önkormányzatok és azok jogi személyiséggel rendelkező társulásai, az állami és önkormányzati tulajdon kezelésével és fenntartásával megbízott gazdálkodó szervezetek, és a nonprofit gazdasági társaságok által szervezett támogatott közmunka programokban. A közmunka programokban résztvevők 26,1%-a kapott a foglalkoztatást megelőzően rendelkezésre állási támogatást.

A decentralizált foglalkoztatási alapból finanszírozott közhasznú foglalkoztatásban résztvevők száma 2009-ben az előző évi létszám egyharmadára csökkent. A korábban közcélú munka keretében foglalkoztatottak többsége jogosulttá vált aktív korúak ellátására, s az Út a munkához program keretében közcélú foglalkoztatásban vettek részt. A közhasznú foglalkoztatásnak aktív eszközök közötti aránya is jelentősen csökkent, a 2009-ben harmadik legnépesebb eszköz, 2006-ban még a legnépesebb eszköz volt.

13. táblázat, Közfoglalkoztatásban résztvevők életkor szerinti összetétele 2009-ben

	Közhasznú	Közmunka	Közcélú munka	Regisztrált álláskeresők
25 év alatt	14,7	13,2	15,5	16,3
25-44 éves	45,0	52,8	54,4	52,2
45-54 éves	29,2	28,0	26,8	23,2
55 éves és felette	11,2	6,0	3,3	8,3
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: FSZH 2010a

A közfoglalkoztatásban résztvevők korösszetétele nem egyezik meg az álláskeresőkével. E formákban magasabb a 45-54 évesek aránya és alacsonyabb a 25 év alattiak részvétele.

14. táblázat, Közfoglalkoztatásban résztvevők és a regisztrált álláskeresők érintett létszámának iskolai végzettség szerinti összetétele 2009-ben

	Közhasznú	Közmunka	Közcélú munka	Regisztrált álláskeresők
Legfeljebb 8 általános	46,1	61,7	59,6	39,8
Szaktanácsadó, szakiskola	28,6	27,5	26,5	32,5
Szakközépiskola, gimn., tech.	19,8	9,5	12,1	23,2
Felsőfokú	5,4	1,3	1,7	4,6
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0

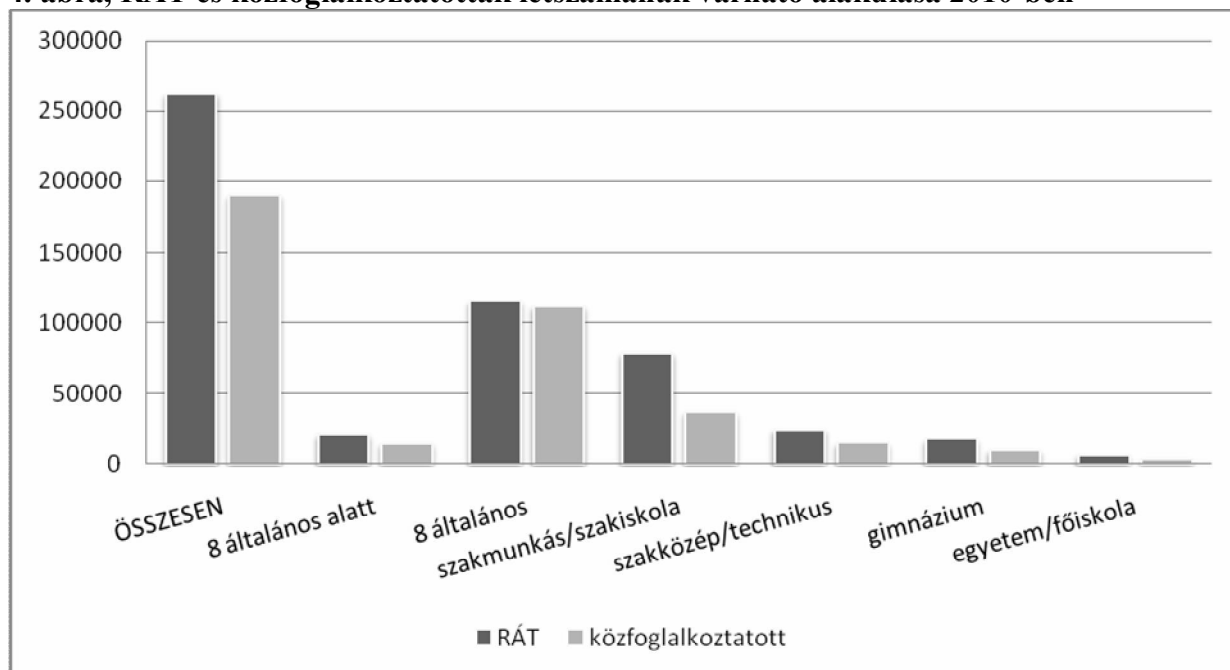
Forrás: FSZH 2010a

A közfoglalkoztatásban résztvevők között 2009-ben a regisztrált álláskeresőkhöz viszonyítva 6,3-21,9 %-ponttal magasabb volt a legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkezők aránya. A közmunka programokban résztvevők között legmagasabb az alacsony iskolai végzettségűek aránya, 61,7%. A felsőfokú végzettségűek aránya a közhasznú foglalkoztatásban résztvevők között a legmagasabb 5,4%, ez 1,2 %-ponttal magasabb, mint a diplomások aránya a regisztrált álláskeresők között. A közhasznú foglalkoztatottak körében nőtt az iskolázottsági szint 2008-hoz viszonyítva, csökkent a képzetlen rétegek aránya, s ezzel együtt a magasabb iskolai végzettséggel rendelkezők aránya nőtt.

A 2010-es évre szóló közfoglalkoztatási tervekben az önkormányzatok előirányzatokat készítettek arra vonatkozóan, hogy várhatóan hány főt fognak érinteni a különböző aktív korú ellátások. A terveket 2473 önkormányzat rögzítette az FSZH számítógépes rendszerében. Számításaik szerint 2010-ben 261 913 fő fog RÁT-ban részesülni, míg 189 929 fő lesz érintett közfoglalkoztatásban. Vagyis 2010 során sem várható a létszám csökkenése. A célcsoport továbbra is jellemzően az alacsonyan képzett, tartósan munkanélküliek köréből kerül ki.

A közfoglalkoztatási tervekben foglalt feladatok összköltsége a 2010-es évben várhatóan 78 milliárd forint felett lesz. Hozzávetőlegesen az a forrásigény a teljes érintett létszám számára átlagosan 4 havi közfoglalkoztatást tesz lehetővé. (Lengyel 2010)

4. ábra, RÁT és közfoglalkoztatottak létszámának várható alakulása 2010-ben



Forrás: FSZH, bejelentett közfoglalkoztatási tervek alapján

Gyakran hangzik el az a kritika a közfoglalkoztatással szemben, hogy a közszféra munkahelyeiről kiszorítja a munkavállalókat, így nem teremt új munkahelyet, csak más csoportokat enged be. A statisztika azt mutatja, hogy a közszférában dolgozó nem közfoglalkoztatottak száma kis mértékben csökkent (0,7-0,4%-al), de az összes közszférában dolgozó száma sokkal nagyobb mértékben nőtt. (3-6%). Vagyis a közfoglalkoztatottak növekvő száma, egyelőre nem szorított ki jelentősebb mértékben munkavállalókat a közintézményekből. Természetesen ezek az adatok nem tükrözik azokat az eseteket, ahol például az önkormányzati közfeladatot közcélú munkások látták el egy vállalkozó helyett. Az így megszűnt megrendelések értékéről és mennyiségéről nincsenek adataink, ahogy az ezáltal megszűnt munkahelyekről sem.

15. táblázat, Az alkalmazásban állók és a közfoglalkoztatottak létszámának alakulása a költségvetési intézményeknél

	alkalmazásban állók létszáma		ebből közfoglalkoztatott		alkalmazásban állók közfoglalkoztatottak nélkül	
	ezer fő	előző év azonos szaka = 100%	ezer fő	előző év azonos szaka = 100%	ezer fő	előző év azonos szaka = 100%
2009 I.n.év	709,5	99,2	23,0	96,7	686,5	99,3
II.n.év	753,3	103,0	63,8	170,1	689,5	99,4
III.n.év	768,9	106,3	82,5	245,0	686,5	99,6
IV.n.év	759,6	105,7	74,5	253,5	685,1	99,4
2010. I.n.év	747,0	105,3	64,0	277,7	683,0	99,5

Forrás: KSH A válság hatása a munkaerőpiacra 2010

I.4 A „NAGYON ATIPIKUS” FOGLALKOZTATÁSI FORMÁK JELLEMZŐI ÉS LEHETSÉGES SZEREPÜK A FOGLALKOZTATÁSBAN

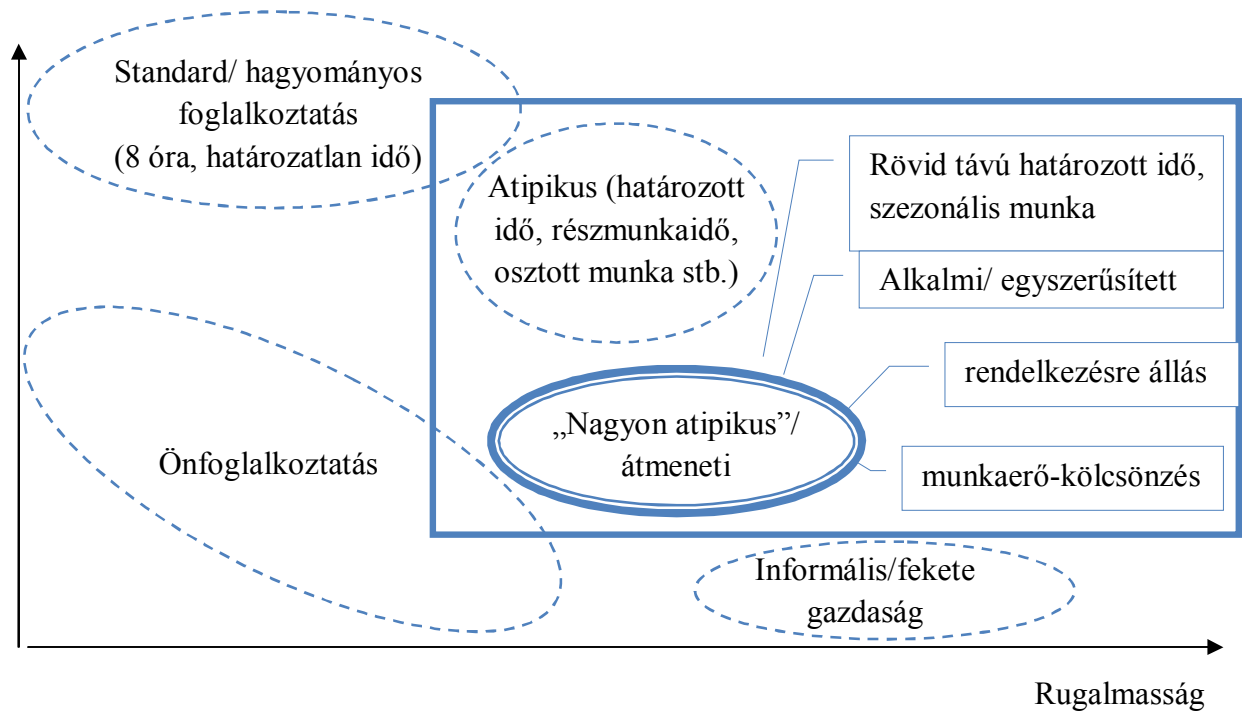
A munkaerőpiacra belépni vagy újra belépni kívánók számára sokszor nem a hagyományos, elsődleges munkaerő-piaci, alkalmazotti formák jelentik a megoldást. Sok olyan atipikus foglalkoztatási forma létezik ma Magyarországon is, amely a munkaerőpiacra belépni kívánó inaktívoknak könnyebben elérhető. A „flexicurity” Európában ma igen divatos fogalomkörébe beletartozik a munkaerő-piaci helyzet változásaival járó átmeneteket segítő foglalkoztatási formák ösztönzése is. A „flexicurity” gondolatkör ideálja egy olyan munkaerőpiac, ahol a különböző gazdasági, munkaerő-piaci, családi helyzeteknek megfelelő rugalmasság (például a munkavállalási formákban, munkaszerződésben, munkafeltételekben) és a változásokat segítő, enyhítő biztonság (például szociális biztonság vagy munkavédelem) egyszerre jelen van.

Társadalmunkban bizonyos csoportok a munkaerőpiactól távolabb kerülnek, egyesek ki is rekesztődnek. Számukra a hagyományostól eltérő, atipikus foglalkoztatási formák lehetséges megoldást jelentenek arra, hogy kapcsolatba kerüljenek a fizetett munka világával, illetve arra, hogy a későbbiekben ezeket a nem hagyományos formákat felváltsák hagyományos, nagyobb biztonságot nyújtó foglalkoztatási keretekkel. Ezért az atipikus foglalkoztatási formáknak van egy tranzit, átmeneti hatása is. Lehetőséget teremtenek a munkaerőpiacra való fokozatos visszatérésre vagy belépésre, bizonyos, a stabil foglalkoztatást megszakító helyzetek áthidalására.

Az Európai Unió tagállamaiban nagyon eltérő rendszerek és támogatások szolgálják az inaktívok aktiválását, köztük az átmeneti munkahelyek, atipikus munkavállalás támogatását is. Ezekről a munkahelyektől nem csak azt várják/várjuk el, hogy a hátrányos helyzetben lévőknek belépő kaput biztosítsanak a munkaerőpiacra, hanem hogy a munkavállalók továbbléphessenek az elsődleges munkaerőpiacra.

A nem-foglalkoztatottság különböző státusaiból – az oktatásból, a háztartási és gyermekgondozási tevékenységekből, a munkanélküliségből – különbözőek lehetnek a munkába való átmenet formái. Az átmeneti munkaerő-piaci formákról, arról, hogy mely foglalkoztatási lehetőségek tartoznak ide ma is viták folynak. Tágan értelmezve a hagyományos határozatlan idejű, nyolc órás munkaviszonyon kívül szinte minden atipikus foglalkoztatási forma ide tartozhat. Tanulmányunkban elsősorban azokra a formákra koncentrálnunk, amelyek a nehezen foglalkoztatható csoportok (első sorban a tartósan munkanélküliek, alacsonyan képzettek) számára munkavégzésre irányuló jogviszonyban lehetőséget biztosíthatnak a munkanélküliségből kivezető céllal.

5. ábra, Foglalkoztatási formák



Forrás: Eurofound 2010 alapján

A legelterjedtebb hazai atipikus foglalkoztatási formák: a határozott idejű szerződés, a részmunkaidő, osztott munka, az alkalmi/egyszerűsített foglalkoztatás, a munkaerő-kölcsönzés, a gyakornoki foglalkoztatás, a szociális gazdaság munkahelyei, a közfoglalkoztatás, a bedolgozói munka, a rendelkezésre állás.

Az egyes foglalkoztatási formák a munkavállalók eltérő körét, gyakran eltérő életszakaszokat érintenek. Míg a gyakornoki programok jellemzően a jól képzett pályakezdekők számára elérhetőek, a munkaerő-kölcsönzés jellemzően alacsonyán képzett, tartósan munkanélküli emberek számára nyújt kereseti lehetőséget. A Eurofound szakemberei bevezették a „nagyon atipikus” munkák fogalmát, amelyek alacsony biztonságot nyújtanak, és jellemzően a leghátrányosabb helyzetű munkavállalók számára jelentenek pénzkereseti lehetőséget. (Eurofound 2010) Ezek a formák azok, amelyek hazánkban is elsősorban a munkaerőpiacon legrosszabb helyzetben lévő munkavállalók számára jelentenek lehetőséget, és az átmeneti munkahelyek közé sorolhatjuk őket.

Ezek közé sorolták a következőket:

- a rövid időtartamú (6 hónap alatt) határozott idejű szerződést, az alkalmi munkát,
- a heti 10 órát meg nem haladó, rövid időtartamú határozott idejű szerződést,
- a szerződés nélküli munkavégzést,
- a rendelkezésre állási szerződést,
- a rövid időtartamú (6 hónap alatt) munkaerő-kölcsönzést.

Az átmeneti munkaerőpiaccal kapcsolatosan sok különböző, egymással ütköző szakmai álláspont fogalmazódott meg. Vannak, akik szerint ezek a foglalkoztatási formák a hagyományos munkaerő-piaci lehetőségekhez képest kedvezőtlen munkakörülményeket, alacsony béreket, a munkavállalók fokozottabb kiszolgáltatottságát eredményezik. Mások szerint viszont ezek a rugalmas formák elérhető foglalkoztatást és jövedelmet jelentenek azoknak a csoportoknak, akik másképp nem kerülnének be a fizetett munka világába. Sőt, e státuszok akár belépőt is jelenthetnek a hagyományos munkába. E terület az egész Unióban kevésbé kutatott még, ezért csak kevésbé tudjuk, hogy a rugalmas foglalkoztatási formák a valóságban mennyire képesek az elsődleges munkaerőpiac felé vezetni a hátrányos helyzetű munkavállalókat. Nem merevednek-e meg a különbségek és átlépési határok a munkaerőpiac jól foglalkoztatható, biztonságos és jó körülmények közt dolgozói és a második vonalban a kevésbé jól foglalkoztatható rugalmas, de kevésbé biztonságos formákban dolgozók között.

Az átmeneti foglalkoztatás gazdasági előnyei első sorban a rugalmasságból fakadnak. Hiszen növelik a vállalkozások alkalmazkodóképességét a piaci változásokhoz, munkahelyeket teremthetnek, és megfelelő szabályozási és támogatási keretek közt olcsóbbak. (ILO 2009) A nehezen foglalkoztatható, alacsonyan képzett vagy alacsony termelékenységű csoportok esetében a foglalkoztatási költségek csökkentése döntő szempont a munkahelyek bővítésénél. Ezekbe a csoportokba tartozókat csak akkor fogja foglalkoztatni egy munkáltató, ha a hagyományostól eltérő, olcsóbb formában teheti ezt. A munkaerő-kölcsönzés vagy a könnyített foglalkoztatás tipikusan ilyen formák.

A munkavállalók számára számos előnye és hátránya lehet e formáknak. Egyrészt utat nyithatnak a nehezen elhelyezkedő álláskeresők számára a munkaerőpiac felé. Lehetőség van arra, hogy ha valaki például kölcsönzött munkavállalóként beválik megüresedő határozatlan idejű munkaviszonyt ajánljanak fel számára. A legjobban teljesítőket gyakran saját állományukba veszik a munkáltatók. Másrészt az ilyen formákban dolgozók szakmai és munkavállalói készségei fejlődnek a foglalkoztatási idő alatt, ami segítheti a más munkahelyen való elhelyezkedést. (Kártyás 2010) Ugyancsak jelentős szerepe lehet e munkavállalási formáknak abban, hogy a tartós munkanélküliség állapotát megelőzze, enyhítse. Hiszen a munkaerőpiactól legtávolabb lévő csoportokba tartozók közül – akár a munkakínálat hiánya, akár annak minőségi követelményei miatt - csak keveseknek realitás a hagyományos munkavállalás, de nekik e formák átmeneti kereseti és munkavállalási lehetőséget nyújthatnak.

Állandó kérdésként marad fenn, hogy e munkavállalási formák terjedése vajon hagyományos munkahelyek átalakulásával „degradálódásával” jön létre, vagy a szürkegazdaságból „fehérít ki” munkahelyeket illetve teremt új lehetőségeket. Vegyük sorra a magyarországi adatokat! Mely forma, milyen gyakorisággal, a foglalkoztatottak mely csoportjaiban található meg?

A határozott idejű szerződéses foglalkoztatás

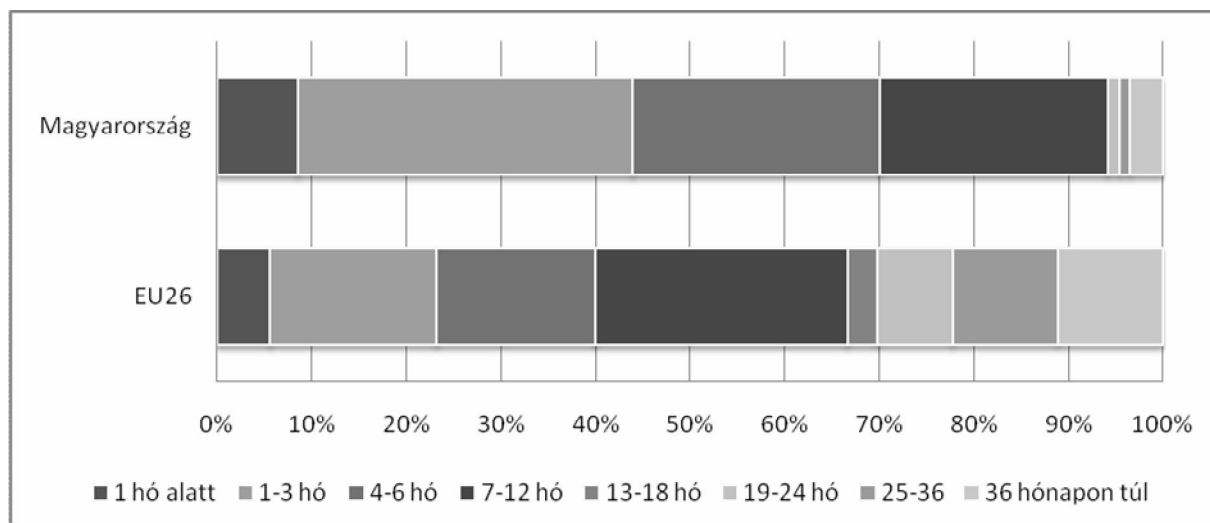
56. táblázat, Határozott idejű foglalkoztatás

Évek	Határozatlan időre szóló munkaszerződés			Meghatározott időre szóló munkaszerződés			Alkalmazottak száma összesen
	férfi	nő	együtt	férfi	nő	együtt	
2009	1 574,0	1 456,2	3 030,2	156,1	123,6	279,7	3 309,9

Forrás: KSH 2010

A határozott időben foglalkoztatottak száma 2009-ben Magyarországon 279 000 fő felett volt, nők körében valamivel alacsonyabb a határozott idejű szerződések elterjedtsége (7,8%) mint a férfiak körében (9%). A határozott idejű szerződés előfordulása Magyarországon jóval ritkább (az alkalmazottak 8,4%-a), mint az európai átlag (az alkalmazottak 13,4%-a). A határozott idejű szerződéssel rendelkezők 70%-a kevesebb, mint 6 hónapos szerződést kötött, 44%-uk kevesebb, mint három hónapra rendelkezik szerződéssel hazánkban. Az Európai Unió átlaga a hat hónapnál rövidebb szerződések esetén 35%, míg három hónap alatt csak a foglalkoztatottak 20%-a van. Vagyis Magyarországon jóval gyakoribb a rövid idejű, szezonális foglalkoztatás. Azt nagyon nehéz megállapítani, hogy ezek a foglalkoztatási lehetőségek vajon új munkahelyként jöttek-e létre, de mindenképpen alacsony státuszú munkahelyek. A határozott idejű szerződéssel dolgozók jellemzően kevesebbet is keresnek (24%) (Nacsa – Köllő 2006).

6. ábra, Határozott idejű szerződések hossza (2009)



Forrás: Eurostat 2010

Az alkalmi munkavállalás

A határozott idejű munkavégzés egyik igen rövid idejű formája volt 2010-ig az alkalmi munkavállalói (AM) könyvvel történő foglalkoztatás. Az AM könyvet a munkavállalónak kell kiváltani a munkaügyi központ illetékes kirendeltségén. 2010. augusztus 1-jétől a 2010. évi LXXV. törvény (a továbbiakban: Efo.tv.) rendelkezései szerint a könyvet felváltotta az egyszerűsített foglalkoztatásra létesíthető munkaviszony. Egyszerűsített módon létesíthető

munkaviszony mezőgazdasági, továbbá turisztikai időnymunkára vagy alkalmi munkára. Az idő rövidege miatt e formáról még nem állnak rendelkezésre információk.

E rövid időtartamú munkavégzés eddigi adataiból tudjuk, hogy több mint másfél millió ember rendelkezett érvényes AM könyvvel, vagyis az ország 15-74 éves, gazdaságilag aktív népességének közel négytizede (37,0%-a). Az érvényben lévő több mint 1,5 millió kiskönyv nem egészen egyharmadáról tudjuk, hogy azokat használták (hiszen bemutatták a kirendeltségeken). A bemutatott illetve az összes ismert AM könyvekben 2009-ben összesen 6983,0 ezer munkavállalási alkalmat és 12059,1 ezer munkavállalási nap teljesítését igazolták az alkalmi munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók.

Az alkalmi munkavállalók legnagyobb része nyilvántartott álláskereső. A könyvvel rendelkezőknek kb. 70%-a tartozott ebbe a csoportba, közülük legtöbben (49%) nem részesültek szociális ellátásokban. A könyvvel dolgozók 16%-a munkaviszonyban állt, míg további 11% tanuló vagy nyugdíjas volt. Vagyis ez a munkavállalási forma első sorban az álláskeresőkre jellemző, közülük is többségében az olyan inaktívakra, akik sem szociális segélyben, sem álláskeresői járadékban, sem álláskeresői segélyben nem részesülnek.

17. táblázat, A 2007 évben érvényben lévő alkalmi munkavállalói könyvek összefoglaló adatai

A kiváltó munkaerő-piaci státusza	Érvényben lévő	Bemutatott	Érvényben lévő	Bemutatott	
	AMK-k száma, db		AMK-k megoszlása, %		A bemutatottak aránya, %
Nyilvántartott álláskereső	660 633	265 909	70,6	71,4	40,3
ebből:					
– rendszeres szociális segélyben részesülő	103 112	51 488	11,0	13,8	49,9
– pályakezdő	61 635	21 596	6,6	5,8	35,0
– álláskeresői járadékban részesülő*	42 900	18 676	4,6	5,0	
– álláskeresői segélyben részesülő	20 506	11 941	2,2	3,2	58,2
Munkaviszonyban álló	155 063	59 695	16,6	16,0	38,5
Tanuló, nyugdíjas	103 117	41 149	11,0	11,1	39,9
Egyéb	16 976	5 484	1,8	1,5	32,3
Összesen	935 789	372 237	100,0	100,0	39,8

** Az adat az álláskeresői járadékosok, a vállalkozói járadékosok, a munkanélküli járadékosok, a nyugdíj előtti segélyesek, valamint az álláskeresőt ösztönző juttatásban részesülők számát tartalmazza.

Forrás ÁFSZ 2007

18. táblázat, Az alkalmi munkavállalói könyvvel foglalkoztatók megoszlása

Ágazat	Foglalkoztatók megoszlása
feldolgozóipar	35,5%
építőipar	17,4%
vendéglátás	14,2%

Forrás: ÁFSZ 2009a

A munkaerő kölcsönzés

A munkaerő-kölcsönzés olyan speciális háromoldalú munkaviszony, ahol a munkavállaló egy kölcsönbeadóval köt szerződést, a munka elvégzése viszont egy harmadik félnél a foglalkoztatónál történik.

2009-ben több mint 900 munkaerő-kölcsönző cég működött, az adatot szolgáltató cégek összesen 4 802 foglalkoztató számára kölcsönöztek munkaerőt. Legnagyobb arányban a feldolgozó iparban (35,5%) az építőiparban (17,4%) valamint a vendéglátás terén alkalmaztak kölcsönzött munkaerőt.

2009-ben 79 085 fő vett részt munkaerő-kölcsönzésben, ez a szám 32%-al alacsonyabb, mint 2008-ban. Az így foglalkoztatottak létszámának drasztikus csökkenése nagyrészt a gazdasági válság hatásainak tulajdonítható.

19. táblázat, Az alkalmazott munkavállalók állománycsoport szerinti megoszlása (2009)

	férfiak	nők	összesen
Szakmunkás	14,0	4,7	18,7
Betanított munkás	23,9	24,3	48,3
Segédmunkás	5,0	4,0	9,0
Fizikai összesen	43,0	33,1	76,0
Szellemi	8,3	15,7	24,0
Mindösszesen	51,3	48,7	100,0

Forrás: ÁFSZ 2009a

A kölcsönzött munkaerő legnagyobb hányada (76%)-a fizikai munkásként dolgozott, többségében betanított munkásként (48,3%). A kölcsönzött munkavállalók közt egy kicsit többen vannak a férfiak, de a különbség elenyésző (a kölcsönzöttek 51,3%-a férfi). A nők körében magasabb a kölcsönzött, szellemi munkakörökben dolgozók száma (15,7% szemben a férfiak 8,3%-os arányával), de itt is a fizikai munka azon belül a betanított munka a domináns.

20. táblázat, Az alkalmazott munkavállalók végzettség szerinti megoszlása (2009)

Nem	8 ált. és kevesebb	Szakmunkásképző, szakiskola	Szakközépiskola, gimnázium, technikum	Főiskola, egyetem	Együtt
Férfiak	23,3	44,5	26,8	5,4	100,0
Nők	24,4	29,6	38,5	7,6	100,0
Összesen	23,8	37,2	32,5	6,5	100,0

Forrás: ÁFSZ 2009a

A munkaerő-kölcsönzés kereteiben dolgozók 61%-a nem rendelkezett érettségivel, majd 24%-uk 8 általános iskolát vagy annál kevesebbet végzett. A nők körében magasabb a felsőfokú végzettségűek aránya (7,6% szemben a férfiak 5,4%-val), és a szakközépiskolát,

gimnáziumot vagy technikumot végeztek aránya is magasabb (38,5% szemben a férfiak 26,8%-val). Általánosságban tehát elmondható, hogy a kölcsönzött munkavállalók nagy részben az alacsonyán képzettek közül kerülnek ki.

A kölcsönző cégek a 2009. évben alkalmazott 79 085 munkavállalónak 61,3 milliárd forint bruttó keresettőmeget fizettek ki. Az egy munkanapra jutó átlag keresettőmeg 6 079 Ft/fő,nap volt, ezen belül a határozatlan időre alkalmazottak napi átlaga 5 966 Ft/fő,nap a határozott idejűeké 6 668 Ft/fő,nap volt. Vagyis a kölcsönzés minden esetben alacsony béreket produkál jellemzően a fizikai foglalkozások átlagbérehez közelítve.

21. táblázat, Munkaerő kölcsönzéssel foglalkoztattak megoszlása nemzetgazdasági ágazonként

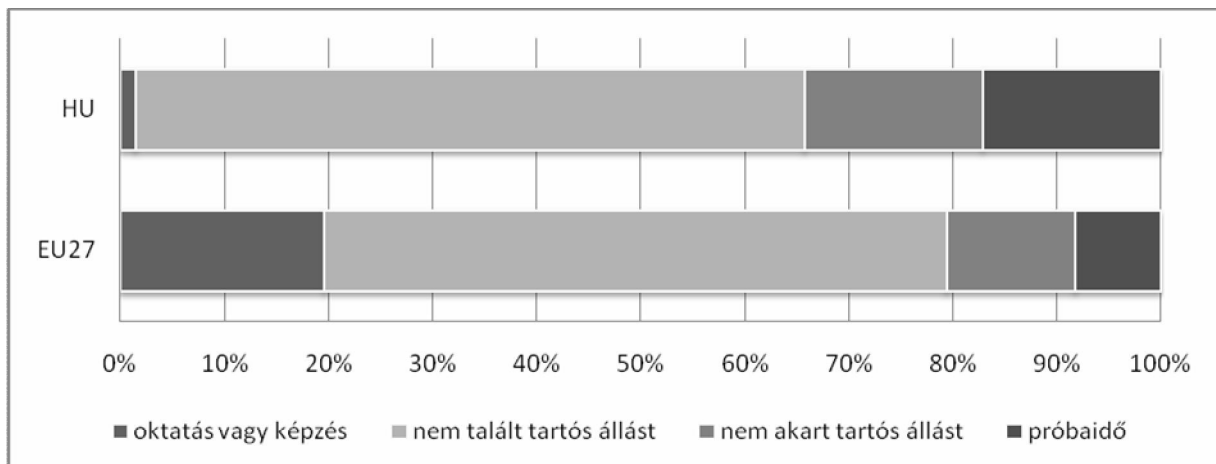
Bruttó átlagbér 2009-ben	havi	napi
Nemzetgazdaság összesen	210 740	10 537
Ebből: versenyszféra	202 949	10 147
költségvetés	234 260	11 712
Fizikai foglalkozások	131 854	6 592
Szellemi foglalkozások	270 564	13 528
munkaerő kölcsönzés (határozott idő)		5 966
munkaerő kölcsönzés (határozott idő)		6 668

Forrás: ÁFSZ 2009a

A munkaerő-kölcsönzés tekintetében Európa szerte magas a fiatalok, alacsony képzettségűek és bevándorlók aránya (Storrie 2002). Magyarországon is megfigyelhető hogy például 2009 az e formában foglalkoztatottak 61%-a nem rendelkezik középfokú végzettséggel. (ÁFSZ 2009a).

Összefoglalva a nagyon atipikus foglalkoztatási formákban csak alacsony bér és kedvezőtlen munkakörülmények érhetőek el. Az ezekben a formákban dolgozók jó része először maga is hagyományos állásokat keres, jellemzően csak akkor fordulnak munkaerő-kölcsönző cégekhez vagy kezdenek alkalmi munkavállalásba, ha erőfeszítéseik sikertelenek. (Eurofound 2007). A legtöbben nem a saját foglalkoztatási igényeik rugalmasságától vezérelve, hanem jobb lehetőség hiányában választják ezeket a megoldásokat, és reménykednek benne, hogy így a későbbiekben nagyobb eséllyel jutnak biztosabb munkához (CIETT 2002).

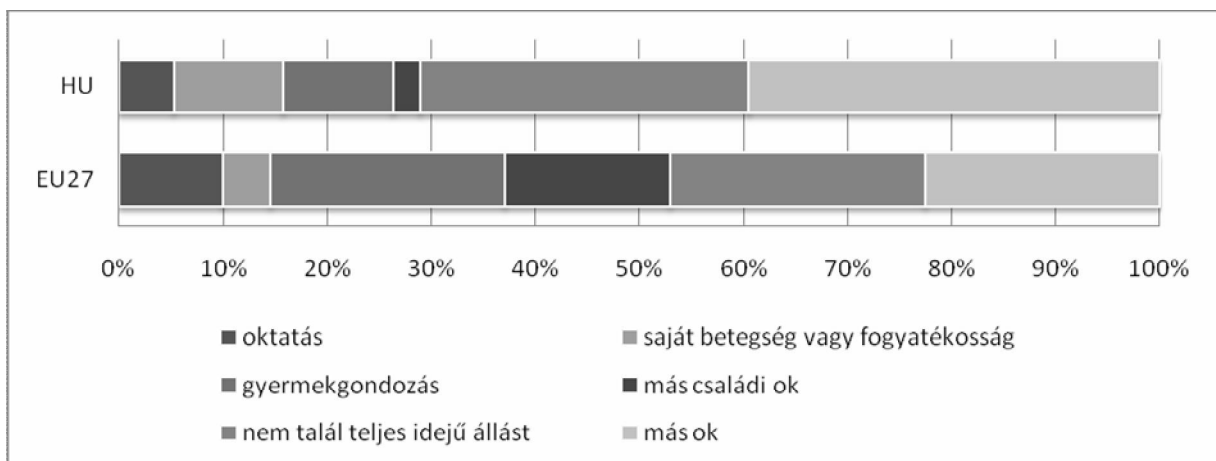
7. ábra, A határozott idejű munkaszerződés vállalásának okai (2009)



Eurostat 2009

A határozott idejű szerződés elvállalásának is a legfőbb oka hogy mást nem talált az illető. Magyarországon az ilyen formában foglalkoztatottak 64%-a (az EU27 tagállamában 59%) nevezte meg ezt az okot. Megdöbbentő tény, hogy az EU tagállamokban a határozott idejű szerződéssel dolgozók majd 20%-a képzés miatt dönt így, míg ez az arány hazánkban csak 1,4%-os. A részmunkaidőben dolgozók körében már szórta a kép. Magyarországon az így dolgozók 30%-a szeretett volna teljes idejű állást, de nem talált, míg az EU-ban ez az arány 24,5%-os.

8. ábra, A részmunkaidő vállalásának okai (2009)



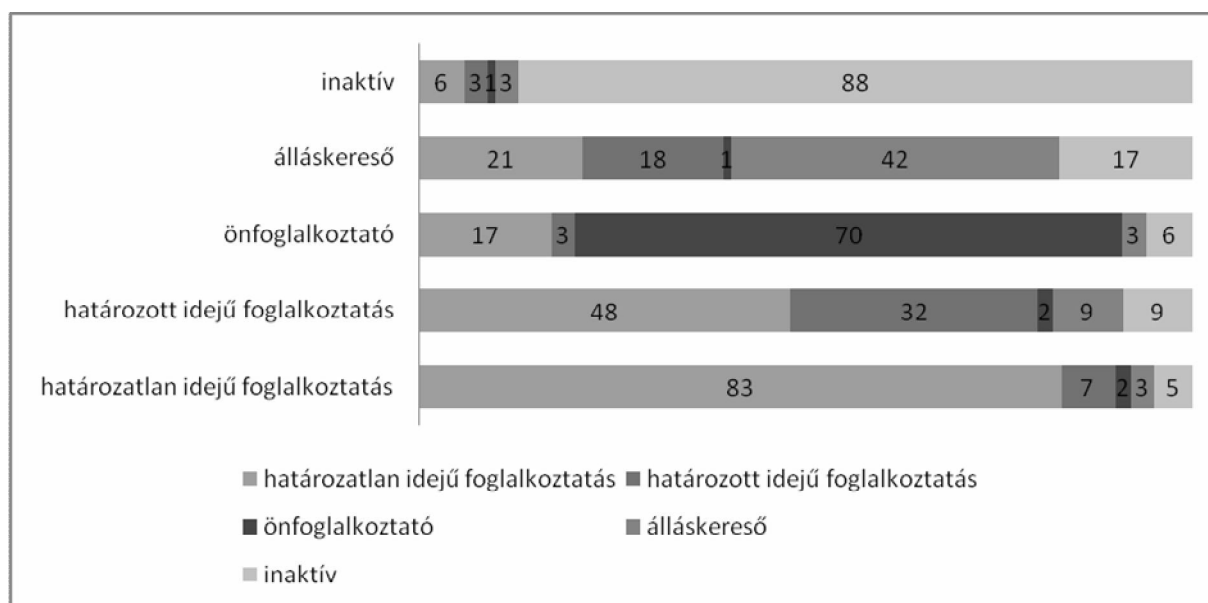
Forrás: Eurostat 2009

A rendelkezésünkre álló kevés információból arra következtethetünk, hogy a munkaerőpiac átmeneti formáiban dolgozók helyzete általában jobb, mint a munkaerő-piacon kívül maradóké, de elmarad a tartósan foglalkoztatottak státuszától. Az átmeneti foglalkoztatási formák egyrészt munkát és jövedelmet biztosítanak azok számára, akik másként kívül rekednének a munkaerőpiacon. Másrészt a tartós foglalkoztatás felé továbblépés lehetőségét is hordozzák.

A továbblépés tekintetében két előnye lehet ezeknek a formáknak. Egyrészt a munkáltató saját állományába veheti a munkavállalót, ha beválik. Sok munkáltató ezeket a formákat a

próbaidőt helyettesítő módon használja, jellemző ez például a munkaerő-kölcsönzés, a gyakornoki programok vagy az alkalmi munkavállalás terén. Az esetleges üresedésekkor is gyorsabb és megbízhatóbb a már valamilyen formában a cég közelébe került munkavállalóval betölteni a szabad álláshelyet. Másrészt viszont a munkavállalóként töltött idő alatt a tapasztalatok, készségek és referenciák javítják a más munkáltatóknál való elhelyezkedést is.

9. ábra, Foglalkoztatási átmenetek aránya (2006-2007)⁶



Forrás: European Labour Force Survey 2008

A foglalkoztatási átmenetek vizsgálata alapján elmondható, hogy a határozatlan idejű foglalkoztatásba való átmenetre legnagyobb esélyük a határozott időben foglalkoztatottaknak volt. A 2007-ben határozott idejű szerződéssel dolgozók 48%-a a következő évben már határozatlan idejű szerződéssel dolgozott, a korábban álláskeresőknek csak 21% az inaktívaknak pedig 6%-a integrálódott ilyen módon.

Ami a tartós elhelyezkedés esélyét illeti a különböző vizsgálatok nagyon szórt képet mutatnak. A legpozitívabb eredményeket egy európai munkaerő-kölcsönzésre vonatkozó vizsgálat adta (CIETT 2000), amely szerint a kölcsönzött munkavállalók kb. 40%-a volt korábban munkanélküli, míg szintén kb. 40%-uk tudott a kölcsönzés után hagyományos munkaviszonyban elhelyezkedni. Magyarországon egy vizsgálat a kölcsönvevő foglalkoztatók attitűd felmérése kapcsán kérdezett rá, hogy milyen gyakorisággal fordul elő, hogy a kölcsönzött munkavállalót átveszik. A válaszadók 40%-ánál volt már erre példa, 29%-nál rendszeresen előfordul, míg 24% azt válaszolta, hogy csak kivételes esetben, 7%-nál pedig soha nem fordult elő ilyesmi. (Bóday 2009)

Egyes vizsgálatok arra mutatnak rá, hogy a továbblépés lehetőségét nagyban befolyásolja a nemzetgazdasági ciklus, vagyis hogy van-e bővülés a munkaerőpiacon. Ha új munkahelyek

⁶ A (függőleges tengely mentén) 2006-os státuszban lévők megoszlása a 2007-es státusz (vízszintes tengely) alapján.

jönnek létre, akkor az atipikus formákban dolgozóknak nagyobb esélyük van a továbblépésre, mint az inaktívoknak. (Eurofound 2010)

Összefoglalva elmondhatjuk, hogy az atipikus munkavállalás bizonyos fajtái átmenetként szolgálhatnak a gazdasági inaktivitás és az hagyományos foglalkoztatás közt. Az egyes inaktív csoportok eltérő atipikus foglalkoztatási formákban jelennek meg, a tartósan munkanélküli illetve alacsonyan képzett csoportok első sorban a nagyon rövid idejű szerződések, alkalmi/egyszerűsített munkavállalás és a munkaerő kölcsönzés terén felülreprezentáltak. Ezek a foglalkoztatási formák első sorban piaci körülmények közt, for-profit vállalkozásoknál nyújtanak alacsony képzettséget igényelő, vagy betanított munkákat. Magyarországon a több mint 3,3 millió munkavállalóhoz képest ezekben a formákban dolgozik hozzávetőlegesen 800 000 ember (vannak átfedések, hiszen pl. a munkaerő-kölcsönzési formában dolgozók benne vannak a munkavállalók számában, míg az AM könyvvel dolgozó álláskereső nem). Ennek ellenére meglehetősen keveset tudunk arról, hogy milyenek a munkakörülmények, vagy a kereseti lehetőségek e formákban.

Mivel a munkavállalók és a munkát keresők jelentős része számára ezek a formák jelentik „a” lehetőséget a munka világába való belépésre vagy visszatérésre, ezért e formák terjedésének támogatása oly módon, hogy a munkavállalás biztonsága és minősége e keretek között is javuljon, a foglalkoztatás bővítésének egy lehetséges és fontos csatornája lehet.

I.5 AZ EU "2020" STRATÉGIÁJÁNAK CÉLJAI A FOGLALKOZTATÁSBAN⁷

A magyar foglalkoztatáspolitikai törekvések számára az EU foglalkoztatáspolitikai irányvonalai és ehhez kötődő támogatásai a jövőben is fontosak és szem előtt tartandók lesznek. A Bizottság 2010 tavaszán hozta nyilvánosságra új, hosszútávra szóló fejlesztési stratégiáját. Az Európa 2020 Stratégia célja, hogy meghatározza az európai fejlődés irányát 2020-ra. Kijelölje azt a fejlődési utat, amit a közösség és az egyes tagállamok követni kívánnak. A stratégiai prioritások mellett akárcsak a Lisszaboni stratégiában konkrét mutatók és elérendő célok is megnevezésre kerültek.

Az Európa 2020 stratégia az alábbi három előremutató prioritást tartalmazza, amelyekhez három-három beavatkozási területet is rendel:

1) Intelligens növekedés, azaz a tudáson és innováción alapuló gazdaság kialakítása

Az intelligens növekedés azt jelenti, hogy erősíteni kell a tudás alapú fejlődést és az innovációt. Ennek a célnak az érvényesüléséhez elengedhetetlen az oktatás minőségének fejlesztése, a kutatási kapacitás növelése, az innováció és a tudás transzfer folyamatok támogatása. Ugyancsak szükséges az információs technológiák lehető legjobb felhasználása. A siker kulcsa vállalkozások bevonása, a támogatások mellett a piaci igények és lehetőségek szem előtt tartása.

Beavatkozási területek:

⁷ Ez a fejezet azon a munkaanyagon alapul, amit Frey Máriával készítettünk az Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézetben az európai foglalkoztatási stratégia végrehajtásáról és perspektívájáról. (Frey, Koltai, Simonyi 2010), COM (2010) 2020,

- Innováció: Európa kutatás-fejlesztésre költött forrásai nem érik el a GDP 2%-át, ami jóval alacsonyabb, mint az ISA 2,6%-os és Japán 3,4%-os rátája. Különösen problémás a helyzet, hiszen a beruházásoknak csak nagyon kis része valósul meg a piaci szektorban szemben az Egyesült Államokkal vagy Japánnal. Európának tehát ösztönöznie kell a legújabb technológiákra épülő és kutatásokat folytató vállalkozások megtelepülését a térségben.
- Oktatás, képzés és az egész életen át tartó tanulás: A tanulók negyedének gyengék az olvasási képességei, minden hetedik európai túl korán hagyja abba az iskolát. Körülbelül a lakosság fele legfeljebb középfokú oktatást végzett, ami sokszor nem elég a munkaerő-piaci érvényesüléshez. A 25-34 éves korosztály kevesebb mint 10%-a rendelkezik diplomával, ez az arány az USA-ban 40% és Japánban 50% felett van.
- Digitális társadalom: Az információs és kommunikációs technológiák terjedése hatalmas piaci igényt jelent, mégis a keresletnek csak egy negyedét elégítik ki európai vállalkozások. Európa ugyancsak lemaradóban van a gyors internet kapcsolat terjedésében, aminek eredményeképpen a csökken az innovációs képesség különösen a vidéki térségekben.

Európa számára tehát elsődleges az innovációs kapacitások bővítése, az oktatásban résztvevők számának növelése, az oktatás minőségének fejlesztése és a digitális társadalom gazdasági és közösségi előnyeinek kihasználása. Ezeket a politikákat regionális, nemzeti és európai szinten is meg kell valósítani.

- 2) Fenntartható növekedés, azaz erőforrás-hatékonyabb, környezetbarátabb és versenyképesebb gazdaság létrehozása

A fenntartható növekedés egy erőforrás hatékony, fenntartható és versenyképes gazdaságot céloz meg, amellyel Európa vezetővé válhat az új technológiák, köztük a zöld technológiák fejlesztésében.

Beavatkozási területek:

- Versenyképesség: Az EU szembe kellett nézni az export piacok új elvárásaival és a térségbe beáramló import áruk mennyiségével. Szükség van a versenyképesség növelésére az euro térségben és a szélesebb értelemben vett Európában is. Az EU a zöld technológiák terén vezető, de ezt a szerepet meg kell őrizni, ehhez szükséges a kutatás-fejlesztési beruházások növelése ezen a területen is.
- A klímaváltozás kezelése: A klímaváltozással kapcsolatos célok elérése érdekében jelentősen gyorsabban kell csökkenteni a szennyezőanyag kibocsátást, mint ahogy az az elmúlt évtizedben történt. Az energia hatékonyságot szolgáló technológiák csökkentik a kibocsátást és emellett a termelési költségeket is, ezzel elősegítik a gazdasági fejlődést. Ugyancsak meg kell erősíteni a gazdaság klímahatásoknak való ellenálló képességét a katasztrófa megelőzés és elhárítás kapacitását.
- Tiszta és hatékony energia: Az energia célok elérése érdekében jelentősen csökkenteni kell az olaj és gáz importot. Ez nem csak pénzügyi megtakarítást eredményez majd,

hanem Európa GDP-jét is 1,6-1,8%-al növelheti. Az energia célok érvényesítése több mint 1 millió munkahelyet teremtene.

- 3) Befogadó növekedés, azaz a foglalkoztatás magas szintjét biztosító, szociális és területi kohéziót eredményező gazdasági modell ösztönzése

A befogadó növekedés célja, hogy biztosítsa az európaiak számára a magas foglalkoztatási szintű, a készségekbe befektető, modern munkaerő-piaci, szociális és képzési rendszerrel rendelkező összetartó társadalmat, amely segíti az embereket változások menedzselésében. Fontos, hogy a növekedés előnyei egész Európában érzékelhetőek legyenek, így erősíteni kell a területi kohéziót. Európának szüksége van a teljes munkaerő-potenciáljának kihasználására, annak érdekében, hogy szembe tudjon nézni az idősödő társadalom és a globális verseny kihívásaival. A nők esélyegyenlőségének szem előtt tartása elengedhetetlen a munkaerő-piaci részvételük növelése céljából, hiszen így a társadalom aktív tagjaként hozzájárulnak a gazdasági növekedéshez és a társadalmi összetartozáshoz.

Beavatkozási területek:

- Foglalkoztatás: A demográfiai változások következtében Európa munkaereje csökken. Csak a munkavállalási korú lakosság 2/3-a foglalkoztatott, szemben az USA és Japán 70%-os arányával. A nők és az idősebb korosztály foglalkoztatási rátája nagyon alacsony. A fiatalokat különösen sújtották a válság következményei, körükben a munkanélküliségi ráta 21%-ra nőtt. A munkaerőpiacról kiszoruló szegénységi kockázata pedig jelentős.
- Képzettség: Körülbelül 80 millió ember képzettségi szintje alacsonyabb, és az egész életen át tartó tanulásban is főleg a magasabban képzettek vesznek részt. 2020-ra 16 millió munkahely fog magas képzettséget igényelni, míg az alacsony képzettségi igényű munkahelyek száma 12 millióra csökken. Ahhoz hogy a munkavállalók hosszú időt tölthessenek a munkaerőpiacon, folyamatos képesség és tudásmegújításra van szükség.
- Szegénység ellenes küzdelem: 80 millió ember élt a szegénység veszélyében a válság előtt, közülük 19 millió gyermek, a dolgozók 8%-ának jövedelme nem elég ahhoz, hogy szegénységi küszöböt átlépje.

A fejlődést az Unió öt kiemelt célkitűzés megvalósulása alapján értékeli majd, és a tagállamok feladata lesz, hogy ezeket a célkitűzéseket lebontsák a kiindulási helyzetet is tükröző, nemzeti szintű célokra. Az öt kiemelt uniós célkitűzés a következő:

- A 20–64 évesek körében foglalkoztatás szintjét a jelenlegi 65%-ról legalább 75%-ra kell emelni, a nők és idősebb munkavállalók valamint a bevándorlók jobb bevonásával.
- Az uniós GDP 3 %-át kutatásra és fejlesztésre kell fordítani. Mégpedig oly módon hogy a piaci kutatásokat kell ösztönözni, olyan környezetet kell teremteni, amely privát kutató intézeteket vonz a térségbe, és hatékonyabbá és termelékenyebbé teszi a gazdaságot.

- Az üvegházhatású gázok kibocsátását tovább kell csökkenteni, célkitűzés az 1990-es szint 20%-al, jó körülmények esetén akár 30%-al, csökkentése. Ugyancsak szükség van a megújuló energia források bevonására, az összes energia forrás 20%-ának ekörből kell kikerülnie. Az energia felhasználás hatékonyságát ugyancsak 20%-al szükséges növelni.
- Az iskolából kimaradók arányát 10% alá kell csökkenteni a jelenlegi 15%-ról, és el kell érni, hogy az ifjabb generáció legalább 40%-a rendelkezzen felsőoktatási oklevéllel.
- 20 millióval csökkenteni kell a szegénység kockázatának kitett lakosok számát.

A stratégia hét zászlóshajó projektet fogalmaz meg, amelyek katalizálják a prioritások érvényesülését. A zászlóshajó projektek a következők:

- Innovatív Unió – a kutatás-fejlesztési és az innovációs politikát a főbb kihívásokra kell koncentrálni, és elő kell segíteni, hogy a tudományos eredményekből mielőbb piacra dobható termékek szülessenek. A közösségi szabadalom eredményeként például a vállalkozások minden évben 289 millió eurót takaríthatnának meg.
- Mozgásban az ifjúság – a diákok és a fiatal szakemberek mobilitásának ösztönzésével növelni kell az európai felsőoktatás minőségét és nemzetközi vonzerejét. Ide tartozó konkrét feladat, hogy a tagállamokban megnyíló lehetőségeket Európa-szerte hozzáférhetőbbé kell tenni, és megfelelően el kell ismerni a szakmai képezéseket és tapasztalatot.
- Európai digitális menetrend – a nagysebességű internetre épülő egységes digitális egységes piac révén fenntartható gazdasági és társadalmi előnyöket kell teremteni. 2013-ra minden európai számára elérhetővé kell tenni a nagysebességű internetet.
- Erőforrás-hatékony Európa – támogatni kell az elmozdulást az erőforrás-hatékony és alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé. Tartani kell a 2020-ra kitűzött célokat az energiatermelés, energia felhasználás és –fogyasztás hatékonysága tekintetében. Ennek eredményeként 2020-ra 60 milliárd euróval csökkenthet a kőolaj- és földgázimport költsége.
- Környezetbarát iparpolitika – az Unió háttérparát segíteni kell abban, hogy a válságot követő világban is versenyképes legyen, ösztönözni kell a vállalkozási kedvet és az új készségek elsajátítását. Ennek nyomán több millió új munkahely jöhet létre.
- Új készségek és munkahelyek menetrendje – meg kell teremteni a munkaerőpiac modernizálásának feltételeit, hogy növekedhessen a foglalkoztatás és biztosítani lehessen társadalmi modelljeink fenntarthatóságát a háború után született nemzedék nyugdíjba vonulását követően is.
- Szegénység elleni európai platform – biztosítani kell a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót azáltal, hogy segítjük a szegénységben és társadalmi kirekesztettségben élőket, és képessé tesszük őket arra, hogy aktív társadalmi szerepet játsszanak.

Látható, hogy az eddigi Lisszaboni stratégia több prioritása is érvényben marad az európai tervek szerint 2020-ra vonatkozóan is. A prioritások között a jövőben is jelentős helyet kapnak a foglalkoztatásra vonatkozó irányok és mutatók. Legfontosabb, hogy a foglalkoztatás ebben a stratégiában is összekapcsolódik mind a növekedés, mind pedig a társadalmi kohézió céljaival. A megjelölt beavatkozási területek, az oktatás és képzés, az infokommunikációs és a „zöld gazdasági” fejlesztések, a munkaerő-piaci aktiválás vagy a szegénység elleni küzdelem közvetve vagy közvetlenül a foglalkoztatás bővülését és struktúraváltásának feltételeit célozzák meg. Mindez a foglalkoztatás növelésének hazai stratégiáját illetően is iránymutató kell, hogy legyen.

I.6 KITÖRÉSI PONTOK⁸

A korábban bemutatott hazai foglalkoztatási folyamatokból következően az európai fejlesztési stratégiával összhangban a magunk számára a következő kitörési pontokat látjuk: a kirívóan alacsony foglalkoztatási szint, a fenntartható fejlődéshez szükséges emberi erőforrások bővítése érdekében komplex eszközökkel és intenzív szakpolitikai koordinációval kell bevonni a munkaerőpiactól távolmaradókat, az onnan túl hosszú időre kimaradókat vagy a túl korán távozókat a foglalkoztatásba. Ennek az aktiválási politikának az oktatás és szakképzés rendszerében, a mobilitást támogató infrastrukturális fejlesztésekben, a családtámogatásokban, a szociális és munkaerő-piaci támogató szolgáltatásokban és a szociális ellátások rendszerében egyaránt ki kell alakítani az ösztönző és támogató feltételeit. Hasonló együttműködéssel lehet a fenntartható fejlődés „zöld” gazdasági modelljét a foglalkoztatás bővítése s egyúttal a növekedés érdekében hasznosítani.

I.6.1 A SZAKPOLITIKAI KOORDINÁCIÓ JELENTŐSÉGE A FOGLALKOZTATÁS BŐVÍTÉSE SZEMPONTJÁBÓL

A foglalkoztatáspolitikát szűk, a szociálpolitikától, a gazdaság- és vidékfejlesztéstől, az oktatás és szakképzés politikától elszigetelt felfogása (és fordítva a szociálpolitikának a munkaerő-piaci válságot kezelő, ám a foglalkoztatási viszonyok proaktív alakítására nem törekvő felfogása) nem tudja segíteni a foglalkoztatás bővítését, versenyképességi és társadalmi integrációs céljaink megvalósítását.

Az európai foglalkoztatási stratégia felfogásában – mint bemutattuk - a foglalkoztatáspolitikát társadalompolitika, amelynek elsődleges célja a társadalom emberi erőforrásainak gazdagítása és kiaknázása a nemzeti (és európai) célok érdekében. A foglalkoztatáspolitikát ugyanakkor gazdaságpolitika, amelynek célja, hogy a gazdálkodóknál és a különböző társadalmi intézményekben létrejövő munkahelyeken az emberi erőforrások hatékony alkalmazása valósuljon meg. A foglalkoztatáspolitikát természetesen egyúttal jóléti politika is, amelynek eszközeivel a társadalom premére szorultakat is foglalkoztathatóvá lehet tenni, és amely

⁸ Az itt kifejtett gondolatok jelentős mértékben építenek korábbi munkáinkra. (Simonyi 2008, Frey M., Koltai L., Simonyi Á. 2010)

számukra is tisztességes jövedelmet biztosító munkalehetőségek kialakítására törekszik. De jóléti politika annyiban is, hogy a munkafeltételek javításával, az úgynevezett „jobb munkahelyek” elterjesztésére irányuló erőfeszítésekkel is szolgálja az életminőség javítását, a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentését.

A foglalkoztatáspolitikai a társadalmi partnerek, a munkaadók és a munkavállalók párbeszédére alapozva segíti elő, hogy a felgyorsult gazdasági változásokhoz az alkalmazkodás – mind a munkaerőpiacon, mind a munkavégzés szervezeteiben - rugalmas legyen, de ne rendítse meg, sőt, elősegítse a társadalmi biztonságot. Erre az intenzív párbeszédre már csak azért is szükség van, mert a gazdaság változó igényeit követni képes rugalmas foglalkoztatási rendszer érdekében a hagyományostól eltérő differenciált szabályozásra van szükség, amely a munkavállalók és a munkát települési, családi, képzettségi feltételeit is számításba veszik. Az uniformizált megoldások helyett a társadalmi partnerekkel együtt lehet a heterogén szervezeti struktúrákban történő foglalkoztatáshoz megteremteni azokat a jogi kereteket, amelyek a hagyományos munkavállaló és a hagyományos munkaadó viszonyai innen vagy túl létrejövő munkavégzési formákat le tudják fedni, s ezzel fejlesztésük, terjesztésük és támogathatóságuk paramétereit is rögzíteni lehet.

A foglalkoztatáspolitikai tehát a munkahelyteremtést, a foglalkoztathatóságot erősítő emberi erőforrás fejlesztést, a munka világának szabályozását, a foglalkoztatás intézményrendszerét szolgáló eszközeit a versenyképességre és a helyi társadalmi, gazdasági szükségletek kielégítésére egyaránt törekvő fenntartható növekedés és a társadalmi kohézió egymással összefüggő céljainak szolgálatába állítja. Ennek érdekében fel kell térképeznie azokat a gazdasági, társadalmi feltételeket és lehetőségeket, amelyek mind a munkaadók, mind a munkavállalók, valamint a munkaerőpiacról kiszorultak sikeres alkalmazkodásához szükségesek, s ezek alapján kell értékelnie és alakítania eszközeit. Ágazati, regionális, kistérségi gazdasági, társadalmi, kulturális adottságok, lehetőségek és törekvések ismeretében kell tudnia terveznie és mozgósítania a rendelkezésre álló emberi, intézményi és pénzügyi erőforrásokat.

Mindebből következik, hogy a foglalkoztatás növelése érdekében az ezzel foglalkozó szakpolitikának több, egymással összefüggő kormányzati feladat komplex integrációját kell megvalósítania. Az így értelmezett foglalkoztatáspolitikai kormányzatnak intenzív, szerves és folyamatos együttműködést kell szerveznie és biztosítani különböző területeken:

- együttműködést a gazdaságpolitika alakításában, a munkahelyeket teremtő gazdaság- és vidékfejlesztésben,
- együttműködést a foglalkoztatási folyamatok jelen és jövő irányait, emberi, társadalmi hatásait illetően a gazdaság szereplőivel, a munkaadókat és a munkavállalókat képviselő szervezetekkel,
- együttműködést a rugalmas alkalmazkodáshoz és a foglalkoztathatósághoz társadalmi biztonságot és esélyeket előmozdító szociálpolitika alakításában,
- együttműködést a versenyképes és fenntartható fejlődés emberi erőforrásaiba való folyamatos beruházás eredményessége érdekében az oktatás és képzéspolitikai tervezésében és irányításában,
- együttműködést a területi mobilitás megkönnyítésének utazási és költözési feltételeinek megteremtése érdekében a lakáspolitikai és a közlekedéspolitikai alakításában,

- együttműködést az egészségüggyel az aktív idősödés egészségi feltételeinek megteremtésében az idősebb generációk tudásai, tapasztalatai bővítsék a fejlődés erőforrásait és a nyugdíjrendszer alakítóival, hogy meg is érje tovább dolgozni,
- együttműködést a népesedés- és családpolitika alakítóival, hogy minőségi és megfizethető gyermek- és idősgondozási (valamint – ismét csak az egészségüggyel közösen - betegápolási) szolgáltatásokkal segítsék a munka és családi élet összehangolását, a nemek közti foglalkoztatási különbségek csökkentését, különös tekintettel a kisgyermekes anyák munkaerő-piaci hátrányainak leküzdése érdekében.

I.6.2 A FOGLALKOZTATÁS BŐVÍTÉS LEHETŐSÉGÉNEK ÉS A SZAKPOLITIKAI KOORDINÁCIÓ SZÜKSÉGESSÉGÉNEK PÉLDÁJA - A ZÖLD GAZDASÁG

Az un. zöld gazdaság erősödése ma nem csak a klímaváltozásra adott szükséges válasz, hanem világszerte a fenntartható gazdasági növekedés egyik lehetséges kitörési pontja. A klímaváltozás önmagában, és a fenntartható fejlődésre irányuló politikák is, változásokat fognak elindítani a gazdaságban, megváltoztatják a munkavégzést és a termelést is. Lesznek ágazatok és régiók, ahol munkahelyek szűnnek meg, míg mások profitálnak a változásokból. A környezeti szempontból fenntartható és környezetbarát technológiák terjedése gazdasági átstrukturálódást eredményezhet, ami egyben a foglalkoztatás struktúráját is átalakíthatja új munkahelyeket teremtve és régiókat megszüntetve. Az új munkahelyek és technológiák képzett munkavállalókat igényelnek majd, így a szakképzésben is megjelenik a zöld gazdaság hatása. Az Európai Unió tagállamaiban készített vizsgálatok és tanulmányok egyelőre meglehetősen kevés információval szolgálnak e gazdasági ágazat méretéről vagy a jelenleg itt foglalkoztatottak számáról, annak ellenére, hogy néhány ország pontos modelleket készített a klímaváltozás gazdasági és munkaerő-piaci hatásairól. A foglalkoztatáspolitikai ennek ellenére nem hagyhatja figyelmen kívül, hogy a környezetbarát technológiák és ágazatok térnyerése hogyan fogja megváltoztatni a lokális és európai gazdaság szerkezetét és milyen hatással lesz a munkaerő-piacra.

A zöld munkahelyek fogalma alatt általában azokat a munkahelyeket értjük, amelyek a gazdaság olyan területein, ágazataiban keletkeztek, amelyek alacsony környezeti hatásokkal járnak, részt vesznek a környezeti károk csökkentésében illetve egyértelműen hozzájárulnak a gazdasági, környezeti és társadalmi fenntarthatóságához mind vállalati mind globális szinten. (UNEP 2008) Ez a fogalmi meghatározás magába foglalja azokat a munkahelyeket, amelyek segítenek a környezetszennyezés csökkentésében, a hatékonyabb energia felhasználásban, a szén származékok felhasználásának és kibocsátásának csökkentésében, a környezeti sokszínűség megőrzésében és helyreállításában, a hulladékgyűjtésben. A zöld munkahelyek tehát széles skálában jönnek létre a magas képzettséget igénylőktől a sokszor alacsony minőségű munkákat is magukba foglalóig.

A zöld munkahelyek jelentőségét tovább növelik azok a kapcsolódó foglalkoztatási lehetőségek is, amelyek a gazdasági átalakulás, a fenntartható gazdasági szervezetek bővülése, kapcsán jönnek létre. Az egyre növekvő szakirodalom szerint a zöld munkahelyek száma erőteljesen növekszik (Eurofound 2009). A teljes képhez azonban hozzátartozik, hogy

a teremtődő zöld munkahelyek mellett meglévő hagyományos munkahelyek szűnnek meg. A rendelkezésünkre álló modellek alapján elmondhatjuk, hogy a munkahelyek teremtődésének és megszűnésének nettó mérlege pozitív lesz, de komoly ágazati változásokat hozhat a foglalkoztatás szerkezetében, amely egyes európai régiók szociális helyzetét is befolyásolhatja. A fenntartható zöld gazdaság terjedésének hatása nem lesz egyforma egész Európában, bizonyos hagyományos ipari, nyersanyag kitermelő térségeket hátrányosan fog érinteni, míg mások profitálni fognak az átalakulásból.

A munkaerőpiacra vonatkozó modellek és vizsgálatok felhívják a figyelmet arra, hogy a teremtődő zöld munkahelyek képzettségi szükségleteit nem biztos, hogy ki tudja elégíteni a rendelkezésre álló humán erőforrás. A megszűnő munkahelyeken dolgozók képzettségi szintje, és meglévő kompetenciáik nem feltétlen fognak megfelelni a létrejövő zöld munkahelyek elvárásainak, így a növekedés gátja lehet a hiányzó megfelelően képzett munkaerő.

Jelen pillanatban a legtöbb ország még gondokkal küzd a zöld munkahelyek számának mérése terén. Nincsenek pontos adatok arról, hogy jelenleg hány munkahely van e területen, így a jövőbe mutató modellezésnek is komoly korlátai vannak. Tény az is, hogy a felelhető adatok sem egységesen kezelik a zöld munkahelyek fogalmát, így nem összehasonlíthatóak. Sok esetben az egy-egy ágazatban elért energia hatékony megoldásokra is mondhatjuk, hogy zöld gazdaság részét képezik, így nagyon vékony a határ a zöld és a környezeti szempontból hatékony technológiai fejlesztések közt. A kevés információ és a nehezen hozzáférhető adatok ellenére elmondhatjuk, hogy a zöld foglalkoztatás jelentősége gyorsan növekszik.

Egy az Európai Unió 25 országára vonatkozó vizsgálat szerint mér 2004-ben több, mint 3,4 millió ember dolgozott az un. környezeti – természeti erőforrások felhasználását és kezelését végző - szektorokban. (Ernst and Young 2006)

22. táblázat, Zöld munkahelyek száma (EU 25, 2004)

Környezetszennyezés kezelése		Erőforrások kezelése	
Légszennyezés ellenőrzése	178 757	Vízellátás	502 000
Víz, és hulladékgazdálkodás	800 146	Újrahasznosítás	439 000
Szilárd hulladékgazdálkodás	1 008 488	Természetvédelem	100 000
Kármentesítés, tisztítás	60 966		
Zaj és vibrációs ártalmak csökkentése	3 318		
Környezeti menedzsment	106 530		
Adminisztráció	162 329		
Összesen	2 350 533		1 041 000

Forrás: Ernst and Young (2006).

63. táblázat, A környezetbarát ágazatok foglalkoztatási hatásai (EU 27, 2000, 1000 fő)

		Közvetlen foglalkoztatás	Közvetett foglalkoztatás	Indukált foglalkoztatás	Összesen
Természetes erőforrásokra épülő gazdaság	Szűk értelmezés	964	637	361	1 961
	Széleskörű értelmezés	17 472	8847 3	356	29 675
Környezeti menedzsment		1 834	894	656	3385
Környezet minőség		1 589	1 084	646	3 319
Teljes foglalkoztatás	Szűk értelmezés	4 387	2 615	1 663	8 665
	Széleskörű értelmezés	20 894	10 826	4 658	36 378

Forrás: GHK et al. (2007).

Nagyon kevés információnk van még arról, hogy a gazdasági átalakulás milyen társadalmi és területi kohéziós hatásokkal jár. Sok vita övezi ezt a kérdést, hiszen egyrészt az új munkahelyek létrejötte lehetőséget biztosíthat olyan csoportok gazdasági integrációjára, akik eddig kirekesztődtek a munkaerőpiacról. Másrészt viszont a „zöld munkahelyek” számának növekedése tovább növelheti a szakképzett és képzetlen munkások életkörülményei közti szakadékot.

A fenntartható gazdasági termelés felé vezető átalakulás elsődleges mozgatói az energiahatékonyság növelése, a megújuló energiaforrások jobb kihasználása, a klímaváltozást befolyásoló technológiai fejlesztések és az infrastruktúrafejlesztés. Az átalakulásnak minden bizonnyal jelentősebbek lesznek a különböző térségekre gyakorolt hatásai, mint az összeurópai hatások. Azok a térségek, ahol a gazdaság nem különösebben változatos (például a tengerparti térségek, amelyek gazdasága első sorban turizmusra és halászatra épül) komoly kihívásokat élhetnek meg (például vízhiány). Ugyancsak komoly negatív foglalkoztatási hatások jelentkezhetnek azokban a térségekben, amelyekben erős a hagyományos ipar szerepe. Ez figyelhető meg például Ausztriában, Horvátországban, Finnországban, Görögországban, Magyarországon, Spanyolországban, Törökországban és Angliában. Valószínű, hogy a klímaváltozás befolyásolja az olyan térségek gazdaságát, ahol a halászat és a turizmus a jelentős iparág (például Görögország, Ciprus vagy Spanyolország). Másrészt viszont ezekben a térségekben az új zöld munkahelyek lehetőséget teremthetnének a megszűnő munkahelyeken dolgozók foglalkoztatására. A foglalkoztatás szektoriális eloszlását nagy valószínűséggel meg fogják változtatni ezek a környezeti folyamatok. Lesznek olyan munkahelyek, amelyek szükségtelenné válnak, míg mások új tartalommal maradnak fenn, illetve teljesen új szakmák is létrejönnek. (European Observatory Review 2009)

Néhány kelet-európai államban már az 1990-es években lezajlott piacgazdaságba való átmenet során nagy tömegben szűntek meg munkahelyek a nehézipar területén, így itt kevésbé fog jelentkezni a klíma és energia politika hatása ezekben az ágazatokban. Az átalakulás során viszont megerősödhetnek olyan szektorok, amelyeknek ma még nincs nagy jelentősége. Így új munkahelyek is teremődnek például a megújuló energiatermelés terén vagy az új technológiák következtében. Az európai országok egy részében a megerősödő környezeti fenntarthatóságot szolgáló ágazatok új munkahelyeket teremhetnek. Például:

- Ausztriában a biomassza termelés,
- Finnországban a fára alapuló energiatermelés,
- Franciaországban az építő ipar, a közlekedés, energia és hulladékgazdálkodás fejlődése,
- Írországban a megújuló energia, az újrahasznosítás és a hulladékgazdálkodás,
- Portugáliában a megújuló energiaforrások,
- Spanyolországban a környezetbarát iparágak, megújuló energia, építő ipar és a közlekedés terén, (European Observatory Review 2009)

Néhány tagállamban már számszerű becslések is készültek, arra vonatkozóan, hogy az új munkahelyek létrejötte milyen nagyságrendű lehet. Ezeknek a becsléseknek a pontossága és időtávja meglehetősen változatos.

- Angliában a szél energia szektorban 23-70 000 új munkahely létrejöttét várják.
- Belgiumban akár 3500 munkahelyet is teremthet az építőiparban a meglévő épületek környezeti fenntarthatóságával, energia hatékonyságával kapcsolatos átalakítása,
- Szlovákiában az épületek szigetelése, energia hatékonyságának növelése 2009 során 8000 munkahelyet teremtett.
- Olaszországban körülbelül 74 000 munkahely jöhet létre a megújuló energia szektorban 2030-ig.
- Németországban a mai 235 000-ról, 2020-ra 400-500 000-re, 2030-ra 710 000-re nőhet a megújuló energia szektorban dolgozók száma, (European Observatory Review 2009)

A zöld munkahelyek megjelenése és terjedése komoly munkaerő-piaci hatásokkal jár majd. A tagállamok foglalkoztatáspolitikája nem hagyhatja figyelmen kívül ezt. A szakpolitikák koordinált eszközeivel kell elősegíteni, hogy az átmenet könnyebb legyen, illetve hangsúlyt kell helyezni arra, hogy rendelkezésre álljon az új munkakörök elvárásainak megfelelően képzett munkaerő. Várhatóan az alacsonyan képzett munkavállalókat jobban fogja súlytani az átrendeződés, míg a magasan képzettek tudnak igazán profitálni a létrejövő zöld munkahelyekből. Ezek a munkahelyek nagyobb részben új technológiákra épülő, nagyobb tudás igényű feladatok. Így a felső és középfokú képzettségűek számára jelentenek majd megélhetést. A foglalkoztatáspolitikának segítenie kell az alacsonyan képzett munkanélküliek képzettségét annak érdekében, hogy ebben a szektorban el tudjanak helyezkedni.

Az új iparág erősödésével új képzettségi szükségletek jelennek meg. A zöld vállalkozásokban olyan szaktudások lesznek szükségesek, amiket ma még nem tanítanak. Az új munkakörök új képzési igényeket támasztanak nem csak a magasan képzett, hanem a középfokú

szakképzettséggel rendelkező munkavállalók körében is. Bizonyos, hogy a jövőben minden országban ki kell dolgozni új képzéseket, és figyelmet kell fordítani arra, hogy a munkaerőpiacon rosszabb helyzetben lévők hozzá férjenek ezekhez. (European Observatory Review)

Mindezek alapján elmondható, hogy a létrejövő zöld munkahelyekkel kapcsolatosan még számos kérdés vár kutatásra, tisztázásra:

- bizonytalan a zöld munkahelyek létrejöttének volumene és ezek aránya a más szektorokban keletkező új munkalehetőségekhez képest,
- elemzéseket igényel a zöld gazdaság különböző ágazatainak a gazdasági fejlődésében betöltött szerepe és általában a fenntartható fejlődés indirekt foglalkoztatási hatásai,
- kevésbé körvonalazódott a zöld munkahelyek létrejöttének áttételes hatása a munkaerőpiacon, a keletkező új munkahelyek viszonya a megszűnő illetve átalakuló munkahelyekhez,
- kevésbé ismertek a zöld gazdasági átalakulás emberi, társadalmi, térségi hatásai (a munka és a munkafeltételek minősége, az átmenet kockázatai)
- és mindezek alapján további komplex elemzést igényel az átalakulás feltételeinek (képzési igények, mobilitási lehetőségek) kimunkálása.

Annyit azonban mindenképpen állíthatunk, hogy a több szakpolitikával együttműködni tudó foglalkoztatáspolitikának a zöld gazdasági fejlődés terén elsődleges feladatai lesznek. A korábbi foglalkoztatáspolitikai eszköz- és intézményrendszer segítségével támogatnia kell a munkaerő-piaci átmeneteket, beleértve a területi és szektorális mobilitást, amihez támogatást kell kapnia a lakás- és közlekedésfejlesztéstől is. Szoros együttműködésben az oktatás- és szakképzés fejlesztésével életre kell hívni a zöld munkahelyekkel kapcsolatos képzéseket és átképzéseket. A jóléti politika eszközeivel, szolgáltatásokkal és ellátásokkal csökkentenie kell az átmenet negatív emberi és társadalmi hatásait, és biztonságot kell nyújtania a munkaerő-piaci átmenetekkel járó változások során.

I.7 IRODALOMJEGYZÉK

- ÁFSZ (2007) Összefoglaló a 2007. Évben felhasznált alkalmi munkavállalói könyvekről, Állami Foglalkoztatási Szolgálat
- ÁFSZ (2009a): Összefoglaló a munkaerő-kölcsönzők 2009. évi tevékenységéről, 2009 Állami Foglalkoztatási Szolgálat
- ÁFSZ (2009b): Alkalmi munkavállalói könyvek felhasználásának alakulása 2009-ben, Állami Foglalkoztatási Szolgálat
- Antoni, Manfred – Jahn, Elke j. (2006): Do changes in regulation affect employment duration in temporary work agencies? IZA Discussion paper No. 2343
- Bóday Pál (2009): A munkaerő-kölcsönzés gyakorlata Magyarországon. Egy empirikus kutatás eredményei. Országos Humánerőforrás Egyesület
- CIETT (2002): Rationale of Agency Work. European labour suppliers' and demanders' motives to engage in agency work. final report.
- Csoba Judit: A közfoglalkoztatás régi/új rendszere. Útközben az „Út a munkához” programban, Esély 2010/1
- Ernst and Young (2006), Eco-industry, its size, employment, perspectives and barriers to growth in an enlarged EU, Report for DG Environment
- Eurofound (2007): Temporary Agency Work in the European Union. European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions 2007
- Eurofound (2010): Flexible forms of work: ‘very atypical’ contractual arrangements, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2010
- Eurofound: Greening the European economy: Responses and initiatives by member states and social partners, 2009
- European Observatory Review: The employment dimension of economy greening, European Commission 2009
- Frey Mária (2009): A munkaerőpiac jogszabályi és intézményi környezete, In.: Munkaerőpiaci Tükör 2009, MTA Közgazdaságtudományi Intézet-OFA, Budapest
- Frey Mária, Koltai Luca, Simonyi Ágnes (2010) Az európai foglalkoztatási stratégia végrehajtásának értékelése és perspektívája – a 2020 és Magyarország, Munkaanyag, SZMI, Budapest
- FSZH 2010a Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök működése 2009-ben FSZH 2010, www.afsz.hu
- FSZH 2010b 2009. évben befejezett munkaerő-piaci programok hatékonyságának értékelése FSZH 2010, www.afsz.hu
- FSZH Munkaerő-piaci helyzetkép, 2009, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal 2009

- GHK, Cambridge Econometrics and Institute for European Environmental Policy (2007), Links between the environment, economy and jobs, Report for DG Environment,
- ILO (2009): Private Employment Agencies, temporary agency workers and their contril to the labour market. Issues paper for disscussion at the workshop to promote ratification of the Private Employment Agencies Convention, 1997 (No. 181) genf, International Labour Office, Sectoral Activities Programme
- Kártyás Gábor (2010): Dobbantó vagy tévút? A munkaerő kölcsönzés foglalkoztatáspolitikai szerepéről, Esély 2010/4
- Koltai Luca: A munka és a magánélet összeegyeztetése a visegrádi országokban In: Családpolitikák változóban, Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet 2010
- Köllő János (2009): A pálya szélén. Iskolázatlan munkanélküliek a poszt-szocialista gazdaságban, Osiris
- KSH Statisztikai Tükör IV. évfolyam 72. szám: Főbb munkaügyi folyamatok 2010. I. negyedév
- KSH: A válság hatása a munkaerőpiacra 2010. április
- Lengyel János: Tájékoztató a 2010. évi közfoglalkoztatási tervek adatainak elemzéséről, www.afsz.hu 2010
- Nacsa Beáta – Köllő János: Whitehead: Evolving worlds of work in the enlarged EU. ILO and European Commission, 2006)
- Scharle Ágota és Váradi Balázs (2009): A területileg differenciált minimálbér indokoltságának vizsgálata, Budapest Intézet 2009. október
- Simonyi Ágnes (2008) Foglalkoztatáspolitikai és szociálpolitika viszonya, in: Laky Tery emlékkötet....
- Storrie, Donald (2002): Temporary Agency Work in the European Union. Luxemburg office for Official Publications of the European Communities 2002
- Storrie, Donald (2002): Temporary Agency Work in the European Union. Luxemburg office for Official Publications of the European Communities 2002
- UNEP, ILO, IOE, ITUC Green jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world, UNEP 20008
- Zöld Könyv 2008 - a magyar közoktatás megújításáért, szerk.: Fazekas Károly, Köllő János, Varga Júlia, ECOSTAT, Budapest

II. GYULAVÁRI TAMÁS – KÁRTYÁS GÁBOR: A MUNKAJOGI SZABÁLYOZÁS SZEREPE A FOGLALKOZTATÁS BŐVÍTÉSÉBEN

II.1 A MUNKAJOGI SZABÁLYOK VÁLTOZÁSA EURÓPÁBAN A FOGLALKOZTATÁS BŐVÍTÉSÉNEK SZOLGÁLATÁBAN

II.1.1 FOGLALKOZTATÁS-POLITIKAI CÉLKITŰZÉSEK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A munkajogi jogharmonizáció hatására a 70-es évek óta javult a munkaviszonyban álló munkavállalók munkajogi helyzete. Ugyanakkor ez a megállapítás csak korlátozottan érvényes a nem munkaviszonyban, hanem más jogviszonyokban, de alárendeltségben munkát végzőkre, valamint az önfoglalkoztatókra. Mivel a munkaviszonyon kívül munkát végzők munkajogi védelmét nem javította érdemben a jogharmonizáció, ezért a közösségi jogalkotás lényegében hozzájárult a munkajogi védelem kiegyensúlyozatlanságának és egyenetlenségének a növekedéséhez. A foglalkoztatás-központú közösségi szociális jogalkotás protekcionista szemléletű, amelyben a hangsúly a munkaviszonyban állók védelmére került, nem pedig a foglalkoztatás védelmére és növelésére.⁹

A szociális jogharmonizációval összefüggő fenti problémák felismerése egybeesett a foglalkoztatási szint növelésének lehetséges eszközeiről és ezzel összefüggésben a lisszaboni folyamat kudarcáról szóló szakpolitikai vitákkal. A 90-es években a szociális jogharmonizáció rovására előtérbe került az uniós foglalkoztatáspolitikai, amely módszereiben és tematikájában is jelentős elmozdulást jelent a 80-as évek Szociális Európájához képest. Ennek a „paradigmaváltásnak” a hátterében a foglalkoztatási szint növelésének „egyeduralkodó” célja állt. Az uniós módszereket tekintve látványos volt az elmozdulás a kötelező erejű jogalkotástól a nyitott koordináció és a kötelező erőt nélkülöző uniós dokumentumokkal irányított szakpolitikai viták felé. A munkajogi tematikát tekintve a munkavállalói jogok erősítése helyett az vált a központi kérdéssé, hogyan segítheti elő a munkajogi szabályozás a foglalkoztatottság növelését.¹⁰ Dánia és Hollandia gazdasági sikerei láttán az Európai Bizottság az utóbbi években a flexicurity integrált stratégiájában látja a megoldást, ezért a rugalmasság és a biztonság fogalmai és megvalósításának módszerei kerültek a viták keresztjébe.

A rugalmasság és a biztonság összefüggésében merült fel először komolyabban az uniós munkajogi vitákban a munkaviszonyon kívüli, önfoglalkoztatásnak mégsem minősíthető (egyéb) foglalkoztatási jogviszonyok problematikája. Ezek a jogviszonyok ugyanis számos

⁹ Ashiagbor 2005, 93.

¹⁰ Bár sokan hangsúlyozzák, hogy korántsem egyértelmű az összefüggés a szabályozás a foglalkoztatottság alakulása között (Deakin and Reed 2000, 12).

tagállamban a munkaerő-piaci rugalmasság fontos forrásai, egyúttal a foglalkoztatás növelésének potenciális eszközei. Ugyanakkor az érintett személyek munkajogi védelme meglehetősen bizonytalan és rendezetlen, így a munkaviszonyból ilyen jogviszonyokba történő „menekülés” több aspektusból is káros folyamat. Ennél fogva az utóbbi évtized uniós dokumentumai egyre markánsabban vetik fel a munkaviszony és az attól különböző (egyéb) foglalkoztatási jogviszonyok közötti szabályozásbeli szakadék csökkentését, illetve egy minimális munkajogi katalógus megteremtésének a gondolatát.

Nem véletlen, hogy a gazdaságilag függő „munkavállalók” munkajogi helyzetével, másként az egyéb foglalkoztatási jogviszonyokkal kapcsolatos vita az unió szintjén, kötelező erő nélküli szakpolitikai dokumentumokban került terítékre. Ezzel kapcsolatban az Európai Bizottság kinyilvánította, hogy a gazdaságilag függő munkavállalók helyzetével kapcsolatos akciók közösségi szinten könnyebben valósíthatók meg a lehetséges akciók természete, súlya és hatása miatt, beleértve a közösségi jogalkotásra és szakpolitikára gyakorolt hatását.¹¹ Ennek az „akciónak” az eszköze azonban nem igazán a közösségi jogalkotás, hanem sokkal inkább a jogi kötelező erővel nem rendelkező szakpolitikai dokumentumok sora. A „szabályozási” eszköztár sokszínűsége (közösségi jogalkotás, puha jog, nyitott koordináció, konzultáció stb.) az európai szociális modell egyik értéke és előnye, ami különösen jól használható ezen az érzékeny és jogi eszközökkel csak részben kezelhető területen.¹²

Uniós szintű foglalkoztatási célkitűzések, a Lisszaboni Stratégia

A 90-es évek elején az Európa szerte kibontakozó foglalkoztatási válság kényszerítette rá az uniós intézményeket, hogy kiemelt szerepet tulajdonítsanak a munkaerő-piaci kérdéseknek. Az Európai Foglalkoztatási Stratégia megteremtésének hátterében a következő okok fedezhetők fel: általános bizonytalanság a magas munkanélküliség visszaszorításának eszközeiről, politikai viták a Gazdasági és Monetáris Unió társadalmi következményeiről, valamint az uniós foglalkoztatáspolitikát követelők koalíciójának megbékítése¹³. A szakpolitikai bizonytalanság feloldására készítette a Delors féle Bizottság 1993-ban a „Növekedés, versenyképesség, foglalkoztatás” című Fehér Könyvet¹⁴, amely közösségi szinten elsőként vetette fel, természetesen sok más szakmapolitikai javaslat között, a munkaerő-piac rugalmasságának problémáját.

A Fehér Könyv strukturális változásokat sürgetett, amelyek közül az egyik volt a rugalmasság növelése a szabályozásban, de ez a Bizottság szándékai szerint nem jelentett egyet a deregulációval.¹⁵ A Fehér Könyv szerint a munkaerőpiac rugalmasságát két szempontból kell szemlélni, egyrészt a külső rugalmasság szempontjából, amely a kínálat és a kereslet

¹¹ ‘The EU and the Modernisation on Labour Law. First Stage Consultation of Social Partners on modernising and improving employment relations’ Bulletin EU 6-2000, Employment and social policy (9/11).

¹² Goetschy 2007, 512.

¹³ Zeitlin 2007, 131.

¹⁴ European Commission: *Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century - White Paper*. COM (93) 700 final/A and B. Bulletin of the European Communities, Supplement 6/93.

¹⁵ Ashaigbor 2005, 95.

összhangját érinti, másrészt a belső rugalmasság szempontjából, amely a munkáltató belső viszonyait érinti. Ugyanakkor a Fehér Könyv nem tért ki a munkajogi szabályozás dilemmáira, különösen a munkavégzésre irányuló jogviszonyok rugalmasságára¹⁶. A Fehér könyvben jelent meg egyszerre a rugalmasság és biztonság iránti igény. Egyfelől erősödött a rugalmasság iránti igény a munkaerőpiaccal, a munkaviszony szabályozásával és a munkaszervezettel szemben, ugyanakkor továbbra is markáns követelményként kezelték a munkavállalók, különösen a hátrányos helyzetű munkavállalói csoportok védelmét.¹⁷

Az Európai Bizottság 1997-ben megjelentetett Zöld Könyve¹⁸ - a Fehér Könyvhöz hasonlóan és abból kiindulva - arra kereste a választ, hogy a munkavégzés megszervezésének új formáival miként lehet egyidejűleg bővíteni a foglalkoztatást és javítani az európai vállalkozások versenyképességét¹⁹. A “munkaszervezés új formái” a szervezeti változásoknak rendkívül széles körét fedi le, ezért nem is létezik egy általános, mindenki által elfogadott meghatározása²⁰. A munkaszervezés új formáit célzó “partnerség lényege a biztonság és a rugalmasság közötti egyensúly megteremtése”, amellyel kapcsolatban a munkáltatók, a munkavállalók és a szociális partnerek közös érdekeltségét igyekeztek kidomborítani, amit a munkaidő rugalmas megszervezésének példájával illusztráltak²¹. A munkajogi szabályozás fellazításának – másként a rugalmasság – koncepciója azonban kemény ellenállásba ütközött, különösen azon tagállamokban, ahol a munkavállalókat védő szabályok évszázados küzdelem eredményeként születtek meg²².

A Zöld Könyv számos foglalkoztatáspolitikai kérdés mellett az európai munkajogi szabályozást is érinti, mint a rugalmasság és biztonság közötti egyensúly megteremtésének egyik szakpolitikai eszközét. Itt lehetett első ízben egy uniós dokumentumban olvasni azt a később sokat ismételt megállapítást, miszerint “a munkaszervezés új formái megkérdőjelezik a munkajog és a munkaügyi kapcsolatok eddigi alapjait”²³. A munkajogi alapfogalmak - mint a munkahely, a vállalat és különösen a munkáltató fogalma – ugyanis olyan átalakuláson mentek át, amely magának a tradicionális munkaviszonynak az eróziójához vezetett. A kiszervezés, alvállalkozói lánc, távmunka, munkáltatói hálózatok és a hasonló megoldások olyan új kihívások elé állították a munkajogi szabályozást, amelyekre a tradicionális munkajogi szabályok érthető módon nem adhatnak megfelelő választ.

A Zöld Könyv szerint mindezek a változások a munkajogi szabályozás eddigi rendszerét, nevezetesen a jogszabályok (jogalkotó), kollektív szerződések (szociális partnerek), valamint a munkaszerződés (szerződő felek) szabályozási szerepe közötti “hatáskörmegosztást”

¹⁶ European Commission 1993, 17.

¹⁷ Tros and Wilthagen 2003, 1.

¹⁸ European Commission: *Partnership for a New Organisation of Work - Green Paper*. COM (97) 128 final, 16 April 1997. Bulletin of the European Union, Supplement 4/97.

¹⁹ European Commission 1997, 7.

²⁰ European Commission 2002: *The New forms of Work Organisation: The Obstacles of Wider Diffusion*. http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/docs/wo_obstacles_reportplusannexes_en.pdf, 17.

²¹ European Commission 1997, 11.

²² Tangian 2007, 9-10.

²³ European Commission 1997, 14.

kérdőjelezzik meg. Eszerint a kollektív megállapodások szerepe felértékelődhet a jogalkotás rovására, ami a vállalkozások belső menedzsmentjét illetően az eddiginél rugalmasabb munkajogi szabályozást eredményezhet.²⁴ A Fehér Könyv és a Zöld Könyv tehát elsőként vetették fel uniós szinten a munkaszervezet átalakulásából eredő feszültségeket és ebből eredően a munkajogi szabályozással szemben álló kihívásokat. A megoldást a rugalmasság és a biztonság egyensúlyában látták, de kifejezetten nem szóltak a munkaviszonyon kívüli jogviszonyok kérdéséről, így nem lehet pontosan tudni, hogy ezt beleértették-e például a munkaszervezés rugalmas formáiba.

Lényeges kiemelni, hogy ezek a dokumentumok határozott elmozdulást jeleztek a szociálpolitikától az inkább gazdasági indíttatású foglalkoztatáspolitikára irányába. Mark Freedland az uniós szakpolitikában három, egymással a dominanciáért vetélkedő koncepciót különböztet meg:

- a) a szociális párbeszédre és a szociális partnerek kiemelt szerepén alapuló szociálpolitikai irányt,
- b) a versenyképességet erősítő, a foglalkoztatási szint növelését célzó foglalkoztatáspolitikát, illetve
- c) az emberi és különösen az egyenlőségi jogok koncepcióját, amely ellensúlyt képezhet a gazdasági szempontokat preferáló foglalkoztatáspolitikával szemben.

A fenti három irányzat közül a szociális jogalkotástól idegenkedő uniós foglalkoztatáspolitikai dominanciáját jelzik a fentiekben elemzett dokumentumok, ami határozott elmozdulás jelentett a 80-es évek szociálpolitikai szemléletéhez képest. Leegyszerűsítve a folyamatot, a foglalkoztatási jog (employment law) helyét a foglalkoztatáspolitikai (employment policy) vette át.²⁵ Ennek fényében nem meglepő, hogy a foglalkoztatási célok elérésének módját tekintve elmozdulást javasoltak a merev jogi szabályozástól a rugalmasabb jogi keretek irányába,²⁶ így irányelvek helyett a puha jog és a szakpolitikai dokumentumok eszközeit preferálták.²⁷ A Bizottság egyúttal azt is deklarálta, hogy nem tervez átfogó programot a szociális jogalkotás terén, mivel a szociális partnerek egyezségeit preferálták, amely kevésbé "intervencionista", mint a kötelező érvényű közösségi és nemzeti jogalkotás.²⁸

Az Európai Bizottság felkérésére készítette el 2003-ban a Wim Kok által vezetett szakértői csoport²⁹ független jelentését³⁰ a foglalkoztatással kapcsolatos szakpolitikai kihívásokról és a szükséges reformokról. Bár a foglalkoztatáspolitikai nyitott koordinációs folyamat bizonyult a legsikeresebbnek az összes szociálpolitikai nyitott koordinációs folyamat közül, de a foglalkoztatáspolitikai koordináció is kezdi elveszíteni az erejét, és az érintettek egyre inkább – bürokraták által forgatott – mókuserékben érzik magukat.³¹ A Wim Kok Jelentés néven

²⁴ European Commission 1997, para 14-15.

²⁵ Ashiagbor 2005, 92.

²⁶ European Commission 1997a, 14.

²⁷ European Commission 1993, 5.

²⁸ Ashiagbor 2005, 91.

²⁹ European Employment Task Force.

³⁰ European Commission: *Jobs, Jobs, Jobs: Creating more employment in Europe*. Report of the Employment Taskforce, November 2003.

³¹ Berge and Schout 2009, 20.

ismertté vált dokumentum azt kívánta elősegíteni, hogy a tagállamok az Európai Foglalkoztatási Stratégia végrehajtásával a korábbi években tapasztaltaknál hatékonyabban járuljanak hozzá a közismert lisszaboni célok eléréséhez, de sokkal inkább a célokhoz képest tapasztalt lemaradás csökkentéséhez.³²

A Wim Kok jelentésben jelent meg először az Unió szakpolitikájában a rugalmasságot (flexibility) és a biztonságot (security) elegyítő koncepció, a „flexicurity”, még ha ezt nem is nevesítik magában a dokumentumban. A jelentés által a tagállamok foglalkoztatási problémáinak kezelésére ajánlott „recept” egyik összetevőjeként említik ugyanis a biztonsággal kombinált, fokozott rugalmasságot. A munkaviszonyok rugalmatlan szabályozásának fenntartása automatikusan a bizonytalan és ingatag foglalkoztatás növekedéséhez, másként a duális munkaerőpiachoz vezet. A kétpólusú (duális) munkaerőpiac ugyanis kettészakad a „klasszikus” munkaviszonyban foglalkoztatott, így magas szintű munkajogi védelmet élvező munkavállalókra (insiders) és az ezen kívül rekedt, rosszabb minőségű, „ingatag” jogviszonyokban³³ illegálisan foglalkoztatottakra és munkanélküliekre (outsiders).³⁴

A Wim Kok jelentés szerint az új szerződési formákra azért van szükség, mert a munkahelyteremtés érdekében mind a munkáltatók, mind pedig a munkavállalók igényeinek megfelelő, „szélesebb választékot” jelent a jogviszonyok tekintetében. A dán flexicurity modell mellett a holland szabályozást hozzák fel jó gyakorlatként, amelyet érdemes volna követni más tagállamoknak is. A holland koncepció lényegét abban látják, hogy a sokszínű szerződési formák mindegyike óvatosan egyensúlyozza a két fél jogait és a kötelezettségeit, míg a munkanélküliek számára nagyvonalú aktív munkaerő-piaci eszközöket biztosítanak. A különböző jogviszonyok alkalmazásának egyik fontos célja a munkaerőpiac kettészakadásának (insiders-outsiders) a megelőzése.³⁵ Meg kell jegyezni, hogy a jelentés meglehetősen homályosan fogalmaz az érintett szerződésekről, és példaként csupán atipikus munkaviszonyokat (munkaerő-kölcsönzés, részmunkaidő) említ, így nem egyértelmű, hogy az új szerződési típusok alatt csupán atipikus munkaviszonyokat ért, vagy a munkaviszonyon kívüli szerződéstípusok (quasi önfoglalkoztatás) szabályozását is célnak tekinti. Álláspontom szerint üdvözlendő volna az ilyen szerződéstípusok megemlítése és elemzése is, mert ezek jelenthetnek valódi változást a munkaerő-piaci kínálatban.

Mindemellett a Zöld Könyv előfutárának tekinthető jelentés sürgeti a sztandard munkaviszony bizonyos munkavállalókat védő szabályainak a felpuhítását, különösen olyan kérdésekben, mint a felmondási idő, költségek, egyéni és csoportos létszámcsökkentésnél követendő eljárás, illetve a munkaviszony jogellenes megszüntetésének fogalma.³⁶ Érdekes ellentmondás, hogy a csoportos létszámcsökkentésnél követendő eljárás nemzeti jogi szabályozását kifejezetten a közösségi jogi előírások miatt kellett megszigorítani, amire jó

³² European Commission 2003, 7-8.

³³ Precarious employment.

³⁴ European Commission 2003, 30-31.

³⁵ European Commission 2003, 31-32.

³⁶ European Commission 2003, 31.

példa a magyar szabályozás szigorítása.³⁷ Az európai közösségi jog miatt előbb szigorítani kellett a nemzeti szabályokat, majd éppen az Európai Unió szakértői jelentése javasolja a nemrégiben szigorított szabályozás lazítását. Ez a példa jól illusztrálja azt a 180 fokok fordulatot, amelyet a flexicurity jelenthet a közösségi munkajogi gondolkodásban, hiszen a munkaviszony tekintetében a rugalmasság megteremtése lényegében az elmúlt három évtized munkajogi jogharmonizációjával ellentétes jogalkotási lépéseket kíván(hat) meg a nemzeti jogalkotástól.

Mindezek ellenére a Wim Kok jelentés komoly előrelépést jelentett mind a foglalkoztatáspolitikai koordináció folyamatában, mind pedig a munkajog modernizációjáról kibontakozó szakpolitikai vitákban. A jelentés hatását tükrözi a gazdasági növekedésre és a munkahelyteremtésre vonatkozó integrált irányvonalak 2005-ben elfogadott szövege³⁸, amely a jelentés érvrendszerét átvéve sürgette a foglalkoztatási biztonsággal kombinált rugalmasság elérését³⁹.

A munkajog új kihívásairól szóló Zöld Könyv és a nyílt vita tanulságai

Az Európai Bizottság azzal a deklarált céllal hozta nyilvánosságra 2006 novemberében a munkajog modernizációjával foglalkozó Zöld Könyvet⁴⁰, hogy nyilvános szakmai vitát generáljon a munkajog szerepéről a lisszaboni stratégia céljainak – fenntartható fejlődés, több és jobb munkahely – elérésében.⁴¹ Egyértelmű siker, hogy ez által a munkajogi problémák az EU napirendjére kerültek.⁴² A Zöld Könyvvel elindított szakmai vita lezárásaként az Európai Bizottság közleményben⁴³ fejtette ki a flexicurity némiképp “letisztultabb” koncepcióját, amellyel kapcsolatban az Európai Parlament⁴⁴ és az ECOSOC⁴⁵ is kifejtette a véleményét.

³⁷ Lásd az Mt. 94/A-94/E. §-ait, amelyek az Mt. 2001. évi jogharmonizációs célú módosításával (2001. évi XVI. tv.) kerültek elfogadásra.

³⁸ European Commission 2005: *Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-2008)*. Brussels, 12.4.2005 COM(2005) 141 final.

³⁹ European Commission 2005, 29.

⁴⁰ European Commission 2006c: *Green Paper - Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century*. COM (2006) 0708 final.

⁴¹ A Zöld Könyv a vita generálásában egyértelműen sikeresnek tekinthető, hiszen mintegy 450 vélemény érkezett kormányoktól, civil szervezetektől és szakemberektől (http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/green_paper_responses_en.htm).

⁴² *The labour lawyers and the Green Paper on “Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century”*. www.europeanrights.eu, p. 4.

⁴³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security COM(2007) 359 final

⁴⁴ European Parliament resolution of 11th July 2007 on Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century (2007/2023(INI)), L, valamint European Parliament: The impact of new forms of labour on industrial relations and the evolution of labour law in the European Union. Study, 2007, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/organes/empl/empl_20090902_1500.htm

⁴⁵ Report of the European Economic and Social Committee. SOC/246. Modernizing Labour Law. 30th May 2007.

A Bizottság valódi szándéka azonban a flexicurity koncepciójának megfelelő – elsősorban nemzeti, másodsorban közösségi - jogalkotási lépések előmozdítása volt⁴⁶, amelyek fellazítják a tipikus munkaviszony munkavállalókat védő, szigorú szabályozását, míg az ezen kívüli jogviszonyokban, a korábbinál szélesebb körben növelik a dolgozók munkajogi és szociális jogi védelmét. Ez utóbbi azért lényeges, mert a rugalmasság iránti igény a sztandard szerződési modelltől - a foglalkoztatási és jövedelmi biztonság, illetve a munkakörülmények szempontjából - lényegesen eltérő szerződési formákat hívott életre a nemzeti munkajogokban. A tradicionális, másként sztandard (munka)szerződési modell a foglalkoztatásban a következő három sajátossággal azonosítható:

- a) határozatlan idejű (tartós), teljes munkaidős,
- b) a munkajog által szabályozott munkaviszony, amelynek alappillére a munkaszerződés, és
- c) egyetlen munkáltatót illeti meg a munkáltatói jogok és kötelezettségek összessége.⁴⁷

Bár a flexicurity koncepciója az utóbbi években az uniós munkajogi- és foglalkoztatáspolitikai központi kérdésévé vált, ennek ellenére még általánosan elfogadott definíciója sincs. Az Európai Bizottság 2006-as foglalkoztatási jelentésének⁴⁸ flexicurity fejezete is kiemeli az univerzális definíció hiányát, ezért a fogalom két eltérő meghatározását, a holland és a dán flexicurity modellen alapuló változatát ismerteti. A holland és a dán modell közötti lényeges különbségek jelzik a koncepció sokszínűségét, no és persze ingatagságát. Wilthagen és Tros – a holland modellen alapuló – meghatározása szerint⁴⁹ a flexicurity egyrészt erősíti az állás, a foglalkoztatás, a jövedelem biztonságát a hátrányos helyzetűek munkaerő-piaci esélyeinek javítása érdekében. Másrészt a rugalmasság különböző (külső és belső) formáinak erősítésével igyekszik a növelni versenyképességet és a termelékenységet.⁵⁰

A hollanddal szemben a dán flexicurity modell - az úgynevezett “arany háromszög” - a következő három elem érzékeny egyensúlyán nyugszik:

- a) a munkaviszony védelmének laza szabályozásán, különösen a munkaviszony megszüntetése körében,
- b) nagyvonalú, azaz magas színvonalon garantált munkanélküli ellátási rendszeren, valamint
- c) nagy intenzitású, aktív munkaerő-piaci politikán.⁵¹

A dán modell a munkaviszony rugalmas szabályozását kombinálja a munkanélküliek magas szintű szociális védelmével, és a kettő közötti gyors átmenetet az aktív munkaerő-piaci eszközök biztosítják. A Zöld Könyv közelebb áll a holland modellhez, mivel a magas szintű szociális védelem kevésbé hangsúlyos elemként jelenik meg. Ez nem véletlen, hiszen a dán modell igen drága, ezért bevezetése után gyorsan megugrana a munkanélküli ellátórendszer

⁴⁶ Értelemszerűen a közösségi jogalkotást csak nagyon közvetett módon, és az elsődleges jog által meghatározott hatásköri korlátok között befolyásolhatja a Bizottság ilyen jellegű (szakértői) dokumentuma.

⁴⁷ European Commission 2006c, 5.

⁴⁸ European Commission: Employment in Europe 2006. Luxemburg, European Communities, 77.

⁴⁹ Wilthagen and Tros 2004, 166–186.

⁵⁰ A holland modellben a rugalmasság elsődleges forrása a részmunkaidős foglalkoztatás. Az ún. flex workers biztonságát szociális biztonsági jogaik és a munkajogi szabályok módosításával (Flex Wet 1999) növelték (Ooschot 2004, 209-212).

⁵¹ Madsen 2002.

számlája, ami az esetleges adóemelések miatt akár ellentétes foglalkoztatási hatáshoz is vezethet. A dán modell különösen alkalmatlan módszer a Magyarországhoz hasonló országokban, ahol magas a munkanélküliség (alacsony a foglalkoztatási szint) és egyidejűleg magas a költségvetési hiány (államadósság). Ha például Franciaországban bevezetnék a dán modellt, akkor igen magasak lennének a költségei és a strukturális munkanélküliség a magasabb kiadások ellenére sem csökkenne érzékelhetően az első években.⁵² A rugalmas foglalkoztatási formák sikere azon is múlik, hogy a társadalom mennyire nyitott a rugalmas foglalkoztatási jogviszonyok felé.⁵³

Madsen hangsúlyozza, hogy a flexicurity dán változata hosszú, szerves történeti fejlődés eredménye, ezért új ötleteket lehet meríteni belőle, de nem alkalmas azonnali, sematikus átvételre.⁵⁴ Ennek ellenére a dán modell sikere ihlette az Európai Bizottság Zöld Könyvét⁵⁵, amely a foglalkoztatási jelentéshez hasonlóan csak használja a fogalmat, de nem mondja meg pontosan, mit is ért rajta, sőt még a dán példára sem hivatkozik.⁵⁶ Úgy tűnik, hogy az Európai Bizottság a koncepcióval sokkal inkább, mint módszerrel foglalkozik, mintsem annak konkrét tartalmi vonatkozásait bontja ki részletesen. Ezzel összhangban a flexicurity közleményben azt integrált stratégiaként határozzák meg, amelynek célja egyszerre növelni a munkaerő-piaci rugalmasságot és biztonságot.⁵⁷ Freedland és Countouris szerint a flexicurity fogalma tisztázatlan, ami elsősorban a rugalmasság és a biztonság fogalmának bizonytalanságából ered.⁵⁸

Bár a Zöld Könyv javaslatai a munkajogi jogalkotást érintik, mégis inkább a közösségi munkaügyi politikát támogató elemzésnek tekinthető, semmint jogalkotási programnak. Lényegében a munkajogi jogalkotásnak a foglalkoztatottság növelésében és a munkakörülmények javításában betöltött szerepét vázolja, a megfelelő egyensúlyra törekedve a foglalkoztatás mennyisége és minősége között. A közeljövőben gyakorlati hatása lehet a rövid és középtávú nemzeti jogalkotás befolyásolása, a jobb és több munkahely elérését célzó reformok elindítása.⁵⁹ Bár számos tagállam, így többek között Magyarország példája arra utal⁶⁰, hogy a flexicurity koncepciója a vízbe dobott kőhöz hasonlóan csak apróbb hullámokat ver, és vajmi kevés hatást gyakorol a nemzeti munkajogok alakulására.⁶¹

A Zöld Könyv arra épül, hogy a munkajog modernizációja elengedhetetlen feltétele a munkavállalók és a munkáltatók alkalmazkodóképessége növelésének, amely viszont szükséges a teljes foglalkoztatás és a szociális kohézió uniós (lisszaboni) céljainak

⁵² Zhou 2007, 22.

⁵³ Zhou 2007, 22.

⁵⁴ Madsen 2004, 206.

⁵⁵ Tangian 2007, 9.

⁵⁶ A holland Flexibility and Security Act csupán jó példaként (best practice) jelenik meg a Zöld Könyve egy osztrák és egy spanyol példa mellett.

⁵⁷ European Commission 2007, 10.

⁵⁸ Freedland and Countouris 2006

⁵⁹ Murcia 2007, 109-110.

⁶⁰ Kiss 2008.

⁶¹ European Parliament 2007.

eléréséhez.⁶² Ebben a tekintetben az egyik koncepcionális kérdés az, hogy a különböző, foglalkoztatásra irányuló szerződéstípusok - az összes munkát végzőre kiterjesztett foglalkoztatási jogokkal - miként segíthetik elő a munkahelyteremtést, a jogviszonyok közötti mobilitást, illetve az életen át tartó tanulást. A Zöld Könyv főként a munkajog személyi hatályára fókuszál, sokkal kevésbé a kollektív munkajogi kérdésekre.⁶³

A Zöld Könyv szerint a gyors technológiai fejlődés, a globalizáció által felfokozott verseny, a változó fogyasztói igények és a szolgáltatóipar térhódítása miatt nőtt meg az igény a klasszikus munkaviszonynál "rugalmasabb" foglalkoztatásra, amely új foglalkoztatási jogviszonyok (szerződéstípusok) megjelenését eredményezte. A klasszikus munkaviszonytól eltérő szerződések alkalmazásának elsődleges oka azonban a versenyképesség fenntartása a globalizált gazdaságban a munkajogi szabályok (pl. jogviszony megszüntetés) költségeinek, a társadalombiztosítási hozzájárulás megfizetésének elkerülésével, valamint az adminisztrációs terhek csökkentésével. A különféle szerződéses formák burjánzását elősegítette a munkajogi szabályozás átfogó alkalmazkodásának a hiánya, így a tradicionális munkaviszony egyre kevésbé felel meg a felek igényeinek, amely egyaránt jelentheti a munkáltatói és a munkavállalói oldalt.

Korántsem arról van ma már szó, hogy a klasszikus munkaviszonytól eltérő szerződések alkalmazása csak és kizárólag a munkáltatók érdeke volna a munkavállalók fokozott "kizsákmányolása" érdekében. A rugalmas foglalkoztatási jogviszonyok alkalmazásával a munkáltatók gyorsabban tudnak reagálni a változó fogyasztói igényekre és a technológiai változásokra, míg a munkavállalók a jogviszonyok széles skálájából választhatják ki a munkaidő-beosztásuk, karrierlehetőségeik, családi kötelezettségeik, vagy éppenséggel továbbtanulási szándékaik szempontjából számukra leginkább kedvező szerződéstípust.⁶⁴ Az új típusú foglalkoztatási módszerek óhatatlanul alternatívát jelentenek a hagyományos munkajogviszonnyal és az erre támaszkodó munkaerőpiaccal szemben. A jogi szabályozás azonban kellő időben képtelen volt, illetve nem is nagyon akart reagálni a változásokra, sőt, azt sugallta, hogy a hagyományos munkaerő-piaci megoldások a jók, és az új típusú foglalkoztatási jogviszonyok pedig a rosszak.⁶⁵

A munkajog és a társadalombiztosítási jog eredetileg arra lett "kitalálva", hogy védelmet biztosítson a függő munkát végzőknek, ugyanakkor nem képes ugyanilyen hatékony védelmet garantálni a munkaerő-piaci státuszok (eltérő szerződéstípusok) közötti átmenetek során.⁶⁶ A 90-es évek eleje óta a nemzeti munkajogi szabályozások reformja főként a munkajogi védelem fellazítására irányult a szerződési sokszínűség megteremtése érdekében. A rugalmasság növelése olyan foglalkoztatási jogviszonyok, atipikus munkaviszonyok (határozott idő, részmunkaidő, munkaerő-kölcsönzés, távmunka) és munkaviszonyon kívüli jogviszonyok (polgári jogviszonyok, on-call és zéró-óra szerződések) részletes szabályozását

⁶² European Commission 2006c, 3.

⁶³ European Commission 2006c, 4.

⁶⁴ European Commission 2006c, 7.

⁶⁵ Kiss 2008, 10.

⁶⁶ European Commission 2006c, 9.

jelentette, amelyek a munkaviszonynál “rugalmasabb”, tehát a munkavállalókat kevésbé védő megszüntetési szabályokkal igyekeztek elősegíteni a hátrányosabb helyzetben lévő munkavállalók bejutását a munkaerőpiacra.⁶⁷

A Bizottságnak a flexicurity koncepcionális elemeit felvázoló közleménye szerint “rugalmas és megbízható szerződéses keretekre van szükség mind a munkáltatók, mind pedig a munkavállalók különböző csoportjai szempontjából (insiders-outsiders), amelynek megteremtésében szerepe van a modern munkajogi jogalkotásnak, a kollektív szerződéseknek és a munkaszervezeteknek is”. A Bizottság úgy tekint a munkaviszonyon kívüli jogviszonyokra, mint a munkaerőpiacra jutás egy lehetséges eszközére, amely csak az első lépcső a stabil jogviszony (munkaviszony) felé vezető úton.⁶⁸ Álláspontunk szerint azonban a gazdaságilag függő munkavégzést fedő jogviszonyok nem mindig jelentenek átmeneti állapotot a munkaviszony felé, hiszen a munkavállalók és munkáltatók jelentős része kifejezetten azért választ valamely jogviszonyt, mert az a lehetséges munkaviszonyoknál jobban megfelel a felek igényeinek, amely igények korántsem merülnek ki az adózási kérdésekben.

A sztandard munkaviszony szabályozásának “rugalmasítása” mellett⁶⁹ az Európai Bizottság a minimális jogok katalógusának megteremtésével növelné a biztonságot a munkavégzésre irányuló jogviszonyok széles körének szabályozásában. A minimális szociális jogok katalógusa mellett egyaránt felhozhatók gazdasági és emberi jogi érvek.⁷⁰ Kézenfevő gazdasági érv egy ilyen munkajogi minimum elfogadása mellett a verseny torzulásának megakadályozása, a versenyképesség javítása, míg emberi jogi érv a munkavállalói jogok kiterjesztése és a munkafeltételek általános javítása. Éppen ezért kiinduló pontként egyetértünk azzal, hogy a jogviszonytól független, minimális jogok (floor of rights) bevezetése javítana a munkaviszonyon kívül függő munkát végzők munkajogi és szociális jogi helyzetén.

Némi csalódást jelentett azonban, hogy a Zöld Könyv adós maradt annak felvázolásával, milyen jogok is alkossák a minimális (munka)jogi katalógus gerincét. Ebben a tekintetben feltűnő, hogy a szöveg említést sem tesz az EU Alapvető Jogok Kartájáról.⁷¹ A különböző jogviszonyok eltérő természete miatt indokoltnak tűnik egy minimális, valamennyi jogviszonyt lefedő védelmi szint meghatározása, és ezen felül speciális jogok biztosítása az adott jogviszony természetéhez igazodva.⁷² A jogviszonyok közötti fokozatos átmenetet olyan technikával is meg lehet oldani, hogy a határozatlan idejű jogviszony létesítésekor a

⁶⁷ European Commission 2006c, 7.

⁶⁸ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security.* COM(2007) 359 final.

⁶⁹ Talán részben a rugalmasítás kompenzációját is szolgálja a biztonság növelése. Nyilvánvalóan nem a szerző az egyetlen, aki a rugalmasság és a biztonság összekapcsolásával kapcsolatban kompenzációra asszociált. Ezt cáfolandó az Európai Bizottság kommunikációja a rugalmasság és a biztonság integrált megközelítésére (szinergiájára) helyezte a hangsúlyt.

⁷⁰ Countouris 2007, 203.

⁷¹ The labour lawyers 2007, 13.

⁷² The labour lawyers 2007, 7.

szokásos védelemnek csak egy része (minimuma) illesse meg a munkavállalót, majd a védelmét biztosító jogok – így a felmondási idő, végkielégítés, a megszüntetéssel kapcsolatos eljárási jogosultságok – a jogviszonyban eltöltött idő múlásával, fokozatosan bővüljenek.⁷³ Ebből a megoldási javaslatból is kitűnik, hogy a Zöld Könyv mögöttes szándéka a klasszikus, de immáron könnyített munkaviszony felé lejtő rendszer kialakítása, amelyben minden egyéb jogviszony valójában átmenet egy, a mainál kevésbé védett, határozatlan idejű munkaviszony felé.

A „flexicurity” kritikája

A Zöld Könyvben felvázolt flexicurity koncepció rendkívül éles kritikákat váltott ki az elmúlt években. Sciarra hiányolja az alapvető kollektív jogintézmények (pl. kollektív szerződés), valamint a foglalkoztatáspolitikai nyitott koordináció hatásainak mélyebb elemzését.⁷⁴ Mások azt vetik az Európai Bizottság szemére, hogy a javasolt modernizáció egyoldalú, amely a jogi szabályozásnak a piaci igényekhez való hozzáigazítására korlátozódik, de figyelmen kívül hagyja a szociális védelem minimális szintjének biztosítását. Ennek az egyoldalú szemléletnek a háttérben más okok mellett a munkáltatói szervezetek lobbijainak és egyes tagállamoknak (pl. Egyesült Királyság) a kritikái állnak, amelyek erőteljesen befolyásolták a végleges szöveget.

A legkomolyabb szakértői kritika abban összegezhető, hogy a Zöld Könyv állításával szemben nincs bebizonyítva a korreláció a munkaviszony megszüntetési szabályainak lazítása és a vállalkozások munkaerő-keresletének növekedése között. A munkaviszony “rugalmasabb” szabályozása, a munkavállalói jogok korlátozása tehát korántsem vezet automatikusan a foglalkoztatottak számának növekedéséhez, mivel a foglalkoztatás ingtag (precarious) formáinak terjesztése önmagában nem növeli a foglalkoztatási szintet⁷⁵. Ellenkezőleg, számos nemzeti példa, így különösen a skandináv országok munkaerőpiaca⁷⁶ bizonyítja, hogy a munkaviszony megszüntetésének merev, a munkavállalókat erőteljesen védő szabályozása is együtt járhat a magas foglalkoztatási szinttel.⁷⁷ A munkaviszony megszüntetésének szabályozása pedig különösen nincs összefüggésben az önfoglalkoztatók számával.⁷⁸

Hiányosságai ellenére a Zöld Könyv hasznos dokumentum, amely európai szinten tekinti át a munkajogi szabályozást és a lehetséges jövőbeli stratégiákat. Ugyanakkor figyelmen kívül hagy olyan lényegi kérdéseket is, mint a bevándorlás munkaerő-piaci hatásai, vagy a

⁷³ European Commission 2007b, 23.

⁷⁴ Sciarra 2007, 375-382.

⁷⁵ Report of the European Economic and Social Committee. SOC/246. Modernizing Labour Law. 30th May 2007, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/pa-eesc-ml1/_pa-eesc-ml1_en.pdf

⁷⁶ European Parliament resolution of 11th July 2007 on Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century (2007/2023(INI)), L, 13.

⁷⁷ The labour lawyers 2007, 4-5.

⁷⁸ The labour lawyers 2007, 7.

tagállamok közötti gazdasági és társadalmi különbségek.⁷⁹ Különösen az utóbbi, nevezetesen a nemzeti munkajogi szabályozások és munkaerőpiacok közötti tradicionális különbségek okán lehet megkérdőjelezni a Zöld Könyv flexicurity névre keresztelt “csodafegyverét”, amely többé-kevésbé egységes megoldást kínál a skandináv jóléti államoktól Olaszországon át egészen az új tagállamokig.⁸⁰

A Bizottság közleménye is deklarálja, hogy a flexicurity koncepcióját hozzá kell igazítani az adott tagállam speciális munkaerő-piaci adottságaihoz, mivel ez nem egy egységes munkaerő-piaci modell vagy szakpolitikai stratégia. Figyelembe kell venni, hogy a tagállamokban sokszínű jogrendszerek, munkaerő-piaci intézményrendszerek és munkaügyi kapcsolatok fejlődtek ki a történelmük során. Ennélfogva az “egyazon méret mindenkire jó lesz” szemlélet itt nem alkalmazható.⁸¹ Éppen ezért maga az Európai Bizottság is az adott tagállam helyzetére szabott intézkedések kombinációját, saját “flexicurity ösvény” (flexicurity pathway⁸²) kialakítását javasolja.⁸³ A Bizottság közleménye a tagállamok helyzete alapján négy flexicurity modellt (ösvényt), másként a koncepció megvalósításának négy lehetséges típusát azonosította, amely a flexicurity szakértői csoport munkáján⁸⁴ alapul. Ennek ellenére a flexicurity aligha lesz követhető stratégia valamennyi tagállamban, olyannyira eltérő a tagállamok helyzete és tradíciói, amelyet amúgy a Zöld Könyv is tényként könyvel el.⁸⁵

A négy flexicurity ösvény közül az első érinti leginkább a munkaviszonyon kívüli foglalkoztatási jogviszonyok fokozottabb védelmét. Ezt az jellemzi, hogy a kettészakadó munkaerőpiacon a határozatlan idejű munkaviszonyok – lényegében a szigorúan “védett”, határozatlan idejű munkajogviszonyok – világán kívül rekedők bizonytalan jogi státusszal (alkalmi, átmeneti jogviszonyokkal) rendelkeznek és alig van esélyük állandó foglalkoztatásra. Az ilyen munkaerőpiacot a munkajogi és társadalmi biztonság és a munkaerő-piaci rugalmasság rendkívül egyenlőtlen eloszlása jellemzi. A flexicurity szakértők a megoldást a határozatlan munkaviszony és az ennél lényegesen gyengébb védelmet biztosító, bizonytalan jogviszonyok munkajogi védelmének átrendezésében, újragondolásában látják, ami óhatatlanul a klasszikus munkaviszony védelmi szintjének csökkentését, illetve az ezen kívüli jogviszonyok megerősített védelmét eredményezné. Ez a sztandard és a non-sztandard foglalkoztatás közötti asszimetria csökkentését célozza a klasszikus munkaviszonytól eltérő jogviszonyoknak a munkajogba, kollektív szerződésekbe, társadalombiztosításba és a felnőttképzésbe történő integrálásával.⁸⁶

A munkaviszonyon kívüli foglalkoztatási jogviszonyok tekintetében kevésbé bizonyult támadhatónak a Zöld Könyv. Tényként fogadhatjuk el azt a megállapítást, hogy a tipikus és

⁷⁹ Murcia 2007, 114.

⁸⁰ European Parliament 2007, 53-55.

⁸¹ European Commission 2007b, 4.

⁸² Ez a kifejezés utal a „path dependence”-re, másként a szabályozási folyamatok történeti előzményeinek és meghatározottságának - elméletére (Wilthagen 2008, 5).

⁸³ European Commission 2007a, 22.

⁸⁴ Flexicurity Pathways, report by Prof. Ton Wilthagen, rapporteur of the Flexicurity Expert Group, May 2007.

⁸⁵ European Commission 2006c, 8.

⁸⁶ European Commission 2007b, .

atipikus munkaviszonyon kívüli jogviszonyok (pl. ismétlődő szabadúszó szerződések, project szerződések⁸⁷) szerepe folyamatosan növekszik, és az ilyen formában dolgozók munkajogi védelmet megoldatlan. Eredménynek tekinthető egy új fogalmi rendszer felvázolása, amely megkülönbözteti a szabályozást igénylő gazdaságilag függő foglalkoztatást, illetve a (tiltott) leplezett munkaviszonyt.⁸⁸

⁸⁷ European Parliament resolution of 11th July 2007 on Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century (2007/2023(INI)), E.

⁸⁸ The labour lawyers 2007, 7.

II.1.2 ÚJ INTÉZMÉNYEK A KÖZÖSSÉGI JOGBAN

Az Európai Unió foglalkoztatási célkitűzései, iránymutatásai áttekintése után azt mutatjuk be, hogy ezek az elvi megfontolások hogyan jelennek meg a tételes közösségi jogban. Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 153. cikke (az Európai Közösséget létrehozó Szerződés korábbi 137. cikke) részletes jogalkotási felhatalmazást ad szociálpolitika területén. Ugyanakkor a munkajogi szabályozás rugalmassá tétele, vagy egy minden munkavállalóra kiterjedő, minimális szintű szociális védelem meghatározása alapvetően olyan kérdések, amelyek szabályozására az Uniónak nincs hatásköre. Miközben a Zöld Könyv számos uniós szintű jogi és politikai intézkedést felsorol, amelyek e kihívások kezelésére születtek (pl. tanulmányok, konferenciák, irányelvek a részmunkaidős és a határozott ideig tartó munkaviszonyról stb.), az érdemi válaszok csak a tagállamok szintjén születhetnek meg, azonban heterogenitásukra tekintettel ez aligha lehet egységes.⁸⁹ Ezért a foglalkoztatás bővítését célzó, a munkajog reformfolyamatába illeszthető konkrét jogalkotási eredményeket csak keveset találunk a tételes közösségi jogban. Ide sorolható az atipikus munkaviszonyok fokozatos elismerése és szabályozása, illetve a munkaidő szabályozás egyes elemei. Az alábbiakban ezeket tekintjük át.

Az atipikus munkaviszonyok szabályozása

a.) A szabályozási igénytől az első kísérletig

A Bizottság először 1982-ben terjesztett elő tervezetet⁹⁰ az atipikus munkaviszonyok átfogó szabályozására, amely együtt tárgyalta a munkaerő-kölcsönzést és a határozott idejű munkaviszonyt, mint a határozatlan idejű munkaviszonnyal szembeállított atipikus formákat, a részmunkaidős foglalkoztatás pedig külön javaslatba került. Az előterjesztésből kitűnik, hogy a Bizottság a nyolcvanas évek elején még egészen más megközelítést követett a hagyományostól eltérő munkaviszonyokkal szemben, mint napjainkban. A tervezet bevezetőjében deklarált cél szerint a határozatlan idejű foglalkoztatást kell főszabálynak tekinteni, és garantálni kell, hogy az „aggasztó mértékben” terjedő ideiglenes munkaviszonyok ne jelenthessenek visszaélést, illetve csak gazdaságilag indokolt esetekben kerüljön sor alkalmazásukra.⁹¹ E cél érdekében a Bizottság szigorú és részletes szabályozást

⁸⁹ Jó példa erre a munkaadónak a munkavállalóval szembeni, a szerződés, illetve a munkaviszony feltételeire vonatkozó tájékoztatási kötelezettségéről szóló 91/533/EGK irányelv. Az irányelv célja, hogy meghatározza azokat a körülményeket, amelyekről a munkáltatónak kötelező írásban tájékoztatni a munkavállalót a munkaviszony kezdetekor. Az irányelv bevezetőjében ennek szükségességét azzal indokolja, hogy „a tagállamokban a munkavégzés új formáinak kialakulása következtében a munkaviszonytípusok száma megnőtt”, és „néhány tagállam, e változást látva, szükségesnek tekintette a munkaviszonyok szabályozása terén formai követelmények bevezetését”, ám „a tagállamok idevonatkozó joganyaga jelentős különbségeket mutat olyan alapvető követelmények tekintetében is, mint a munkavállalóknak a szerződés, illetve a munkaviszony főbb feltételeiről történő írásbeli tájékoztatása”. Szó sincs tehát a munkaviszonyt keletkeztető aktus, a munkaszerződés közösségi szintű szabályozásáról, hiszen még a formai követelmények tekintetében is alapvetőek a különbségek. A jogharmonizáció csak a munkáltató tájékoztatási kötelezettségére terjedhetett ki.

⁹⁰ Proposal for a Council Directive concerning temporary work. COM (82) 155 final

⁹¹ Hasonló értékelést tartalmazott a Parlament 1981-ben közzétett egyik határozata, mely szerint a munkaerő-kölcsönzés rendkívül aggasztó jelenség, és szükséges távol tartani a munkáltatókat attól, hogy a kölcsönzést a foglalkoztatás szabályainak kijátszására használják. Lásd: Resolution of the European Parliament on employment and the adaption of working time. (OJ 1981 C 260/54.)

javasolt mind a határozott idejű, mind a kölcsönzésre irányuló munkaviszony tekintetében. Az irányelvtervezet a munkaerő-kölcsönzésre kockázatos, visszaszorítandó jelenségként tekintett, amely megfelelő korlátok és állami ellenőrzés nélkül széleskörű visszaélésekre ad lehetőséget. A Római Szerződés 100. cikke szerint az elfogadáshoz szükséges egyhangú támogatást azonban sem az 1982-es tervezet, sem annak 1984-es módosítása nem kapta meg, így azok soha nem lettek jogszabállyá.⁹²

b.) Új koncepció az új munkaerő-piaci helyzetben: a kilencvenes évek

Az atipikus foglalkoztatás szabályozására a Bizottság másodszor 1990-ben tett kísérletet, bízva abban, hogy – az Egységes Európai Okmány elfogadása után – a minősített többségi szavazással már keresztülvihető lesz a tervezet. Ekkor egy három irányelvtervezetből álló javaslat született, amelyek megközelítése több szempontból más volt a korábbi előterjesztéshez képest. 1990-ben a Bizottság nem jogviszony típusonként, hanem szabályozási tárgykörök szerint tagolta a szabályanyagot három külön irányelvbe.

Az első javaslat⁹³ célja, hogy biztosítsa az egyenlő bánásmódot a részmunkaidős, a határozott időre alkalmazott és a kölcsönzött munkavállalók, valamint a hagyományos (teljes munkaidős, határozatlan idejű) munkaviszonyban foglalkoztatottak között. A második javaslat⁹⁴ az atipikus munkaviszonyok versenytorzító hatásának visszaszorítására irányult. A Bizottság abból indult ki, hogy mivel e foglalkoztatási formák szabályozása igen eltérő a tagállamokban, a vállalkozások azzal is tisztességtelen előnyhöz juthatnak, ha az általuk alkalmazott atipikus munkavállalókra nem kell alkalmazniuk azokat a garanciális rendelkezéseket, amelyeket más tagállambeli versenytársaiknak viszont igen.⁹⁵ A tervezet tehát tisztán gazdasági megközelítésű volt, amely nem a munkavállalók védelméből indult ki, hanem a munkaerőt egyszerűen egy termelési költségnek tekintette, amelynek eltérő jogi szabályozása nem eredményezhet tisztességtelen versenyt. A harmadik javaslat⁹⁶ a határozott időre és a kölcsönzésen keresztül foglalkoztatott munkavállalók munkahelyi egészségének és biztonságának támogatására vonatkozott, és ez az egyetlen a három előterjesztés közül, amely végül jogszabállyá vált.⁹⁷

Az első két szabályozási kísérlet közötti legjelentősebb különbség az atipikus munkaviszonyok, különösen a munkaerő-kölcsönzés szerepének, jelentőségének megítélésben mutatkozik. A Bizottság 1982-ben aggódva jegyezte meg, hogy a kölcsönzés túlterjeszkedik a neki szánt marginális szerepen, és csupán egy mondattal utal arra, hogy az irányelv célja a munkáltatói működés rugalmasságának biztosítása is. Ehhez képest az első két 1990-es

⁹² Murray 1999, 271–272. Az előterjesztést a Bizottság 1990. június 29-én vonta vissza.

⁹³ Proposal for a Council Directive on certain employment relationships with regard to working conditions. COM (90) 228 final.

⁹⁴ Proposal for a Council Directive on certain employment relationships with regard to distortions of competition. COM (90) 228 final.

⁹⁵ Bankó 2008, 89.

⁹⁶ Proposal for a Council Directive supplementing the measures to encourage improvements in the safety and health at work of temporary workers. COM (90) 228 final.

⁹⁷ A Tanács 91/383/EGK irányelve (1991. június 25.) a határozott idejű vagy munkaerő-kölcsönzés céljából létesített munkaviszonyban álló munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségének javítását elősegítő intézkedések kiegészítéséről. Részletes elemzését lásd később.

javaslat bevezetője úgy fogalmaz, hogy az új foglalkoztatási formák jelentős terjedése üdvözlendő folyamat, hiszen hozzájárulnak a gazdaság rugalmasságához, a munkahelyteremtéshez, továbbá megfelelnek egyes munkavállalók igényeinek, így „szükségességük nem vonható kétségbe”. Ennek megfelelően az 1990-es javaslatok közel sem tartalmazznak olyan szigorú, korlátozó-tiltó szabályokat, mint az 1982-es változat.

A szabályozási koncepció ilyen „pálfordulása” mögött elsősorban az húzódik meg, hogy a kilencvenes évek elejére a legtöbb tagállam súlyos szociális gondokkal, egyre nagyobb munkanélküliséggel küzdött.⁹⁸ Ebben az új gazdasági-társadalmi környezetben már egészen más lett a foglalkoztatás bővítésének, rugalmasításának ígéretét hordozó atipikus munkaviszonyok megítélése.

c.) Európai szociális párbeszéd az atipikus foglalkoztatásról

Az Amszterdami Szerződés elfogadása után új lendületet vehetett a munkajogi tárgyú irányelvek elfogadása a Római Szerződés 138–139. szakasza alapján. Az új jogalkotási eljárás szerint az európai szintű szociális partnerek maguk kísérhetnek meg megállapodni egyes kérdések közösségi szintű szabályairól, és siker esetén a megállapodást a Tanács irányelv formájában hirdetheti ki. A szülői szabadság, a részmunkaidő és a határozott idejű munkaviszony tekintetében az európai szociális párbeszéd eredményes volt, és a felek már a határozott idejű munkavégzésről szóló irányelv preambulumban kifejezték,⁹⁹ hogy a munkaerő-kölcsönzésről is hasonló megállapodást kívánnak kötni. A tárgyalássorozat azonban egy évnyi egyeztetés után, 2001. május 21-én eredmény nélkül lezárult, azonban hasznos alapul szolgált később a Bizottság számára, amely maga vitte tovább a munkaerő-kölcsönzés szabályozásának ügyét.

Eredményes volt azonban az egyeztetés a részmunkaidős, a határozott idejű és a távmunkában történő foglalkoztatás esetén. Az atipikus munkaviszonyok közül elsőként a részmunkaidős foglalkoztatás nyert részletes közösségi jogi szabályozást. A 97/81/EK irányelv alapvető célja egyrészt a részmunkaidős munka minőségének javítása, másrészt e foglalkoztatási forma – mint a munkaidő rugalmas megszervezésének egyik eszköze – fejlődésének, elterjedésének elősegítése (1. cikk). Ez utóbbi cél alapján az irányelv előírja, hogy a tagállamoknak felül kell vizsgálniuk azokat a jogi vagy közigazgatási természetű akadályokat, amelyek korlátozzák a részmunkaidős foglalkoztatás lehetőségeit, és – ahol ez megfelelő – fel kell ezeket számolni [5. cikk (1) bek.]

A határozott idejű foglalkoztatás szabályait rögzítő 1999/70/EK irányelv célmeghatározásában külön utal az egymást követő, határozott ideig tartó munkaszerződések alkalmazásából származó visszaélések megakadályozására (1. cikk). Ennek érdekében az irányelv három lehetséges garanciát sorol fel, amelyek közül a tagállamoknak legalább egyet be kell vezetniük. Az első lehetőség, hogy a határozott idejű munkaszerződés megújítása csak meghatározott objektív okok fennállása esetén történhet. A második, hogy a tagállam korlátozza a megújítások számát. Végül, a harmadik lehetőség, hogy a tagállam meghatározza

⁹⁸ Gyulavári 2001, 34.

⁹⁹ 99/70/EK irányelv, preambulumban (13) pont.

az egymást követő, határozott időre létrejött munkaszerződések maximális teljes időtartamát (5. cikk).

Mindkét irányelv gyűjtőpontjában a megkülönböztetés tilalmának elve áll. Eszerint az irányelv tilt minden olyan hátrányos megkülönböztetést, amely kizárólag azon alapszik, hogy az adott munkavállaló részmunkaidőben dolgozik, vagy határozott időre foglalkoztatják. Ez alól csak akkor van helye kivételnek, ha az eltérő bánásmód objektív alapon igazolható, vagy ha az időarányosság elvét kell alkalmazni. Ez utóbbi azt jelenti, hogy értelemszerűen nem jelent hátrányos megkülönböztetést, ha a munkaidő mértékével közvetlenül összefüggő díjazást a részmunkaidős munkavállaló csak a munkaidejével arányosan (határozott idejű foglalkoztatásnál a munkaviszony hosszával arányosan), csökkentett mértékben kap meg.

Az részmunkaidőről szóló irányelv 5. cikke inkább csak ajánlás jelleggel – jogalkotási kötelezettség nélkül – olyan rendelkezéseket is tartalmaz, amelyek a teljes- és részmunkaidős állások átjárhatóságát szolgálják. Eszerint a munkáltatóknak „lehetőség szerint” figyelembe kell venniük a munkavállalók arra vonatkozó kérését, hogy teljes munkaidős foglalkoztatásról részmunkaidős foglalkoztatásra helyezték át, vagy fordítva. Ilyen rendelkezést a határozott idejű munkaviszonyról szóló irányelv is tartalmaz (6. cikk). A munkáltatóknak emellett megfelelő időben közzé kell tennie azokat az üres álláshelyeket, ahol ilyen váltásra lehetőség van. A részmunkaidős irányelv alapvetően a részmunkaidős munkavállalás önkéntességéből indul ki, ezért előírja, hogy a teljes munkaidőben történő foglalkoztatásról a részmunkaidős foglalkoztatásra történő áttérés (vagy fordítva) munkavállaló által történő visszautasítása önmagában nem jelent elegendő jogalapot a foglalkoztatás megszüntetésére (2. cikk). Mindkét jogviszony típusnál utal a közösségi jog a munkavállalók képzésének fontosságára, de e vonatkozásban érdemi jogharmonizációs kötelezettséget egyik irányelv sem ró a tagállamokra.

Érdekesség, hogy egyik irányelv sem tartalmaz szigorú előírásokat az atipikus munkaviszonyban állók kollektív munkajogi helyzetével kapcsolatban. Csupán ajánlás jelleggel utalnak annak fontosságára, hogy az érdekképviselőket tájékoztassák a munkáltatók a náluk határozott időre vagy részmunkaidőben foglalkoztatott munkavállalókról. A határozott idejű foglalkoztatásnál emellett az is követelmény, hogy e munkavállalóakt is figyelembe kell venni az érdekképviselői szervek létrehozására előírt küszöbszámok számításánál (7. cikk). Arról azonban már nem szól az irányelv, hogy az így létrehozott szervezetekben a határozott időre alkalmazott munkavállalókat milyen minimális jogok illetik meg.

Szintén az európai szintű szociális partnerek megállapodásán alapul a 2002-ben született Európai Távmunka keret-megállapodás. Különbség azonban az előbb bemutatott két irányelvhez képest, hogy míg azokban az esetekben a felek megállapodását irányelvbe foglalták, a távmunka esetében ez elmaradt, így annak végrehajtása a nemzeti szintű szociális partnerek feladata maradt. A keret-megállapodás definíciója szerint a távmunka olyan munkaszervezési és/vagy munkavégzési forma, mely során a munkát végző személy számítástechnikai eszközöket használ, és a munkát, mely a munkaadó telephelyén is végezhető lenne, rendszeresen attól távol végzik (2. pont). A megállapodás lényegében

azonos alapelveket követ, mint a már említett két irányelv. Így rögzíti a távmunka önkéntes jellegét és a diszkrimináció tilalmának elvét (3–4. pont).

Emellett számos olyan speciális rendelkezést is tartalmaz, amelyet kimondottan a távmunka sajátos jellege követel meg. Ide sorolható elsősorban az adatvédelem és a munkavállaló privát szférájának védelme – elvégre itt a munkavégzés a munkavállaló otthonában is történhet. A keret-megállapodás kitér a munkaeszközök biztosítása, a rezsiköltségek viselésének kérdésére – ezt alapvetően a munkáltató kötelezettségeként határozva meg (7. pont) –, a munkavédelmi szempontokra és a munkaidő-szervezésre, amelyet alapvetően a munkavállaló döntési jogkörébe utal (9. pont). A már bemutatott irányelvek alapján nem meglepő, hogy a keret-megállapodás sem tartalmaz érdemi rendelkezéseket a távmunkások kollektív jogaival kapcsolatban. A létszámküszöbökbe való beszámítás megkövetelésén és a munkáltató tájékoztatási kötelezettségének előírásán a keret-megállapodás sem lép túl (11. pont).

A munkaerő-kölcsönzésről szóló 2008/104/EK irányelv

Mint a fentiekben láthattuk, a munkaerő-kölcsönzés közösségi szintű szabályozásának története a nyolcvanas évek elejére nyúlik vissza. A Bizottság két sikertelen kísérlete után az ezredfordulók a szociális partnerek sem tudtak megállapodni a kölcsönzés szabályairól. Végül, 2002-től a Bizottság maga folytatta a tervezet előkészítését, ám törekvéseit csak hat évvel később, 2008 őszén koronázta siker. Az irányelv átvételére 2011. december 5-ig van ideje a tagállamoknak.

A munkaerő-kölcsönzésről szóló az első a munka világát érintő irányelvek közül, amelyet már 27 tagállam fogadott el, mégpedig egy igen érzékeny témában. A munkaerő-kölcsönzés nemzeti szabályozásában ugyanis igen nagy eltérések vannak az egyes tagállamok között. Másrészt, a részmunkaidős és a határozott idejű munkaviszonyhoz képest a munkaerő-kölcsönzés nem csak egy atipikus foglalkoztatási forma, hanem egyben egy munkaerő-piaci szolgáltatás is. Nem egyszerűen egy atipikus munkaviszony, hanem egy iparág jövője volt tehát a tét. Végül, a munkaerő-kölcsönzés szabályozása nemzeti szinten is jelentős kihívás, amelyet kiélezett viták és komoly gyakorlati problémák jeleznek (pl. a kölcsönzött munkavállaló egyenlő bérre való joga kapcsán). Mínderre tekintettel az irányelv tartalmával érdemes részletesen is megismerkednünk.

a.) Az irányelv célja, hatálya

Az irányelv kettős célkitűzést tartalmaz. A munkavállalók védelme mellett a munkaerő-kölcsönzési szektor bővítését is előirányozza, elismerve a kölcsönzés lehetséges pozitív munkaerő-piaci hatását (2. cikk). Az irányelv hatályára vonatkozó rendelkezések jelentősége, hogy a tagállamok nem kötelesek átvenni az irányelv szabályait azon kölcsönbeadók, kölcsönvevők vagy kölcsönzött munkavállalók vonatkozásában, amelyek/akik nem esnek a hatálya alá. Így nem kötelező alkalmazni az irányelvet a gazdasági tevékenységet nem végző kölcsönbeadókra és kölcsönvevőkre, illetve az állami vagy államilag támogatott szakképzések, beilleszkedési vagy átképzési programok keretében foglalkoztatottakra.

b.) A munkaerő-kölcsönzés definíciója

Az irányelv meghatározása szerint munkaerő-kölcsönző az olyan természetes vagy jogi személy, aki/amely a nemzeti joggal összhangban munkaszerződést köt vagy munkaviszonyt létesít kölcsönzött munkavállalókkal annak céljából, hogy azokat a kölcsönvevő vállalkozásoknál való ideiglenes, az adott vállalkozás felügyelete és irányítása melletti munkavégzésre kölcsönözze ki (3. cikk). A jogszabály ennek megfelelően meghatározza a kölcsönzött munkavállaló, a kölcsönvevő és a kikölcsönzés fogalmát is.

Az irányelv minden meghatározásban hangsúlyozza, hogy a kölcsön-munkavállaló csak ideiglenesen áll a kölcsönvevő alkalmazásában. Ez hazai szempontból különös figyelmet érdemel, mivel a kölcsönzés eme Európa-szerte magától értetődő jellemzőjét a magyar jogalkotó eddig vonakodott elismerni. A kikölcsönzések ideiglenessége többféle megoldással biztosítható.

(1) A legkézenfekvőbb, ha a jogszabály előírja, hogy egy adott kikölcsönzés időtartama legfeljebb mennyi lehet. Ilyen maximumot több tagállam szabályozása meghatároz, annak mértéke azonban igen változó. Maga az irányelv nem igazít el abban a kérdésben, hogy milyen hosszú kikölcsönzés minősül még ideiglenesnek, de a tagállamok gyakorlata alapján az egy éves időtartam átmenetinek tekinthető.

(2) Az ideiglenesség biztosításának egy másik módja, ha maga a munkaerő-kölcsönzésre irányuló munkaszerződés időtartama korlátozott.

(3) Szintén behatárolja a kikölcsönzések időtartamát, ha a törvény rögzíti azokat az okokat, amikor kölcsönzött munkavállaló vehető igénybe. Ezt a megoldást követi Belgium, ahol (a művészek kivételével) csak állandó munkavállaló helyettesítésére, ideiglenes és kivételes munkaerő-szükséglet kielégítésére, illetve nem szokásos feladatok ellátására alkalmazható kölcsön-munkavállaló. Kétség kívül előnye e lehetőségnek, hogy egyértelműen tisztázza, mi a munkaerő-kölcsönzés rendeltetése, ezáltal gátat szab a visszaéléseknek. Fontos azonban, hogy egy ilyen taxációval a jogalkotó kellően lefedje a kölcsönzés összes szóba jöhető és foglalkoztatás-politikai szempontból kívánatos esetét.

(4) Végül, elméletileg azzal is megfelelhünk az irányelv rendelkezéseinek, ha a jogalkotó egyszerűen a munkaerő-kölcsönzés definíciójában fogalmi elemmé tenné az ideiglenes foglalkoztatást, annak pontos tartama meghatározása nélkül. Azonban egy irányelv – mint közösségi jogforrás – lényege éppen az, hogy az általa meghatározott célok elérését teszi kötelezővé a tagállamok számára. A benne foglalt célok átvételének viszont nem feltétlenül tesz eleget, ha csupán a célt megállapító rendelkezést ültetjük át szó szerint a saját jogrendszerünkbe. Ez a megoldás egyfelől tehát a nem megfelelő átvétel kockázatával jár, másfelől pedig csupán a bíróságokhoz továbbítja a problémát, hiszen – konkrét ügyekben eljárva – nekik kell majd állást foglalniuk arról, milyen hosszú kikölcsönzés minősül még ideiglenesnek.

c.) A korlátozások és tilalmak felülvizsgálata

Az irányelv szerint a munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzés igénybevételére vonatkozó korlátozások vagy tilalmak kizárólag akkor tekinthetők indokoltnak, ha általános érdeket szolgálnak, különös tekintettel a kölcsönzött munkavállalók védelmére, a munkahelyi biztonság és egészségvédelem követelményeire és annak szükségességére, hogy a munkaerőpiac megfelelően működjön, a visszaélések pedig megelőzhetőek legyenek. Ezért 2011. december 5-ig a tagállamoknak – a szociális partnerekkel lefolytatott konzultációt követően – felül kell vizsgálniuk a munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzés igénybevételére vonatkozó korlátozásokat és tilalmakat annak megállapítása érdekében, hogy azok az említett okok alapján indokoltak-e (4. cikk).

Mint látható, az irányelv a „munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzés igénybevételére vonatkozó” korlátozások vagy tilalmak felülvizsgálatáról rendelkezik. A vizsgálat tehát a munkaerő igénybevétele, azaz a kölcsönvevő szempontjából végzendő el, és nem tartoznak ebbe a körbe a kölcsönbeadó, vagy a munkavállaló jogalanyisági feltételeire vonatkozó szabályok, illetve a munkavállalót védő törvényi garanciák. A korlátozások fenntartását igazoló általános érdek kapcsán az irányelv csak példákat említ, pontos meghatározást nem. Így a tagállamokra marad az általános érdek definiálása.

A 4. cikk (4) bekezdésében az irányelv maga nevesít egy kivételt: fenntarthatónak ítéli a munkaerő-kölcsönzők nyilvántartására, engedélyezésére, tanúsítására, ellenőrzésére és a nyújtandó pénzügyi garanciákra vonatkozó tagállami feltételeket. Ilyen előírásokat ugyanis a legtöbb tagállam joga tartalmaz.

Végül, bár nem a korlátozások és tilalmak felülvizsgálata cím alatt, de még egy korlátozás fenntartását kimondottan engedélyezi az irányelv. A preambulum deklarálja, hogy a sztrájkoló munkavállalók kölcsönzött munkavállalókkal történő helyettesítésének tilalma nem sérti a közösségi jogot (lásd a 20. pontot).

d.) Az egyenlő bánásmód alapelve

Az irányelv 5. cikke szerint a kölcsönzött munkavállalókra vonatkozó alapvető munka- és foglalkoztatási feltételeknek – a kölcsönvevő vállalkozásnál töltött kikölcsönzés időtartamára – legalább olyan szintűnek kell lenniük, mintha az adott állás betöltésére közvetlenül a kölcsönvevő vállalkozás vette volna fel őket.

Az egyenlőséget tehát a kikölcsönzés első napjától kell biztosítani, de csak az „alapvető munka és foglalkoztatási feltételek” tekintetében. Ebbe a körbe a törvényben, rendeletben, közigazgatási rendelkezésekben, kollektív szerződésekben és/vagy a kölcsönvevő vállalkozásnál hatályban lévő egyéb kötelező erejű általános rendelkezésekben megállapított munka- és foglalkoztatási feltételek tartoznak, a következők vonatkozásában:

- a munkaidő hossza, túlmunka, szünetek, pihenőidő, éjszakai munka, szabadságok és munkaszüneti napok;
- fizetés;
- az állapotos nők és szoptató anyák védelmére, továbbá a gyermekek és fiatalok védelmére; valamint

- a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmódra, továbbá a nem, faji vagy etnikai származáson, valláson, meggyőződésen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés elleni küzdelmet szolgáló intézkedésekre vonatkozó szabályok.

Az irányelv szerint csak a kötelező erejű, általános rendelkezésekben meghatározott alapvető foglalkoztatási és munkafeltéteket kell figyelembe venni. Az „egyéb” szó szerepeltetése a meghatározásban arra utal, hogy az adott előírás bármilyen formában létezhet, a feltétel csupán annyi, hogy az kötelező erejű legyen, és a kölcsönvevőnél legyen hatályban. Ez tehát azt a sajátos – egyébként a munkaerő-kölcsönzés lényegéből eredő – helyzetet eredményezi, hogy a tényleges munkavégzés idejére a munkavállaló nem a jogi munkáltatójánál, hanem a kölcsönvevőnél hatályos kollektív szerződés, szabályzat, belső utasítás, vagy akár írásba nem foglalt gyakorlat hatálya alá kerül, és e körben jogosult egyenlő bánásmódra. Az összehasonlítás alapja a kölcsönvevő saját fiktív munkavállalója, aki – minden releváns körülmény figyelembevételével – mintegy „tükörképe” a kölcsönzött munkavállalónak.

e.) Kivételek az egyenlő bánásmód alól

Az irányelv három lehetséges kivételt tartalmaz, amelyek alkalmazásáról minden tagállam maga jogosult dönteni.

(1) Az első lehetséges kivétel az egyenlő bér elvére vonatkozik. A kivételhez két feltétel együttes fennállása kell: a munkavállaló tartós munkaviszonnyal rendelkezzen és a kikölcsönzések között is kapjon díjazást [5. cikk (1) bek.]. Az irányelv azonban sem azt nem mondja meg, mit kell tartós foglalkoztatásnak tekinteni, sem azt, mit jelent jelen esetben a díjazás. A tartósság definiálása során így a tagállamoknak csak egy korlátozással kell számolniuk. Az irányelv 3. cikke alapján meg kell határozniuk, mit tekintenek ideiglenes kikölcsönzésnek. Ez pedig szükségszerűen csak rövidebb időszak lehet, mint a munkaviszony tartósságához megkövetelt periódus. Például, ha egy tagállam az egy éves kikölcsönzést még ideiglenesnek tekinti, úgy a legalább egy évet el nem érő munkaviszonyt természetesen nem minősítheti tartósnak.

Ennek a kivételnek az a lényege, hogy ha a munkavállaló tartós munkaszerződéssel rendelkezik, és mellette a kikölcsönzések közti időben is díjazásban részesül, úgy e két komparatív előny kárpótolja azért, hogy nem részesül egyenlő bérezésben, mint a kölcsönvevő összehasonlítható saját munkavállalókra. Ezért az irányelv céljának nem felel meg az a nemzeti szabályozás, amely a csekély időtartamú munkaviszonyt is tartósnak minősíti, amely mellett elvi lehetősége is alig van, hogy lesz olyan kikölcsönzések közti periódus, amelyre díjazást kap a munkavállaló.

Hozzá kell tenni, hogy a tartós munkaviszonyhoz kapcsolódó kivétel gyakorlati problémákat is felvet. A munkaviszony huzamossága ugyanis olyan ismérv, amelyet a jogviszony létesítésekor még nem lehet biztosan előre látni. Felmerül a kérdés, vajon hogyan rendezhető az a helyzet, amikor a munkavállalót a tartós foglalkoztatás szándékával szerződtetik – így nem fizetnek neki egyenlő bért sem –, ám később munkaviszonyát mégis idő előtt

megszüntetik. Ilyenkor nem teljesül a kivétel feltételül szabott tartós foglalkoztatás, így utólag meg kell téríteni számára a bérkülönbözetet. Mivel az 5. cikk (5) bekezdés szerint a derogációs lehetőségekkel élő tagállamoknak a visszaélések megakadályozására is megfelelő szabályokat kell alkotni, hasonló biztosíték beépítése mindenképpen kötelező (lásd még lejjebb).

(2) Az irányelv szerint a tagállamok a szociális partnerekkel folytatott konzultációt követően – megfelelő szinten és az általuk megállapított feltételek szerint – lehetőséget biztosíthatnak a szociális partnerek számára arra, hogy olyan kollektív szerződéseket tartsanak fenn vagy kössenek, amelyek a kölcsönzött munkavállalók általános védelmének tiszteletben tartása mellett a kölcsönzött munkavállalók munka- és foglalkoztatási feltételei tekintetében eltérő szabályokat állapítanak meg [5. cikk (3) bek.].

A második kivétel szerint tehát az eltérés „megfelelő szinten” megkötött kollektív megállapodásokban lehetséges. Ez nemzeti, vagy ágazati szintű kollektív szerződéseket jelent, amely lehet kimondottan a kölcsönzési ágazatban kötött, vagy egyéb, a munkaerő-kölcsönzésre is előírásokat tartalmazó megállapodás is. Az irányelv nem határozza meg, mit kell az „általános védelem tiszteletben tartása” alatt érteni.

(3) A harmadik kivétel bár általános megfogalmazású, valójában nem más, mint az Egyesült Királyságnak címzett kedvezmény. Ez a szabály szükséges volt ahhoz, hogy a britek is támogassák az irányelv elfogadását. Eszerint a kölcsönzött munkavállalók megfelelő szintű védelmének biztosítása mellett azok a tagállamok, amelyekben vagy nem létezik olyan jogi rendszer, amely általánosan alkalmazandónak nyilvánítja a kollektív megállapodásokat, vagy nem létezik olyan jogi rendszer vagy gyakorlat, amely egy adott ágazatban vagy földrajzi területen működő valamennyi hasonló vállalkozásra kiterjeszti ezek rendelkezéseit, – a nemzeti szintű szociális partnerekkel folytatott konzultációt követően és egy általuk kötött megállapodás alapján – eltérhetnek az egyenlő bánásmód elvétől [5. cikk (4) bek.].

f.) Az alkalmazáshoz, a közös létesítményekhez és a szakképzéshez való hozzáférés

Az irányelv 6. cikke olyan szabálycsomagot tartalmaz, amelynek célja a munkaerő-kölcsönzés keretében végzett munka minőségének javítása. E rendelkezések mögött a következő koncepció húzódik meg. A Bizottság és a kölcsönzési szektor szociális partnerei is elismerik, hogy a kölcsönzés egyfajta ugródeszka szerepet tölt be a foglalkoztatásban, azáltal, hogy olyanokat is álláshoz segít, akik egyébként nem tudnának hagyományos munkaviszonyban elhelyezkedni (pl. tartósan munkanélküliek, alacsony képzettségűek). A kölcsönzött munkavállalót ugyan nem illeti meg olyan szintű törvényi védelem, mint a hagyományos munkaviszonyban állókat, de még mindig jobb helyzetben van, mint a munkanélküliek. Ugyanakkor a munkaerő-kölcsönzés csak ideiglenes állapot lehet egy munkavállaló életében, hosszú távon nem helyettesítheti, nem válthatja ki a határozatlan idejű, hagyományos munkaviszonyt. Erre tekintettel az irányelv segíti a kölcsönzött munkavállalót tartós munkaviszonyhoz jutni, és igyekszik javítani a kölcsön-munka minőségén.

Az atipikus és tipikus munkaviszonyok közötti átjárhatóság biztosítására az irányelv előírja, hogy a kölcsönzött munkavállalókat a kölcsönvevő vállalkozásnál megüresedő állásokról tájékoztatni kell [6. cikk (1) bek.].

Az irányelv tiltja az olyan előírásokat, amely akadályozná, vagy korlátozná, hogy a kölcsönzött munkavállaló a kikölcsönzések végén a kölcsönvevővel munkaviszonyt létesítsen. Ez alól csak az kivétel, hogy a kölcsönbeadók ésszerű mértékű ellentételezést kérhetnek a kölcsönvevőtől a munkavállaló átvételéért. Végül, az irányelv rögzíti, hogy a munkavállalótól sem a kikölcsönzésekért, sem a kölcsönvevővel való munkaviszony létesítéséért nem kérhető díjazás [6. cikk (2–3) bek.].

A kölcsön-munkavállaló egyenlő bánásmódhoz való jogának kibővítését jelenti az a szabály, amely szerint a kölcsönzött munkavállalók számára a kölcsönvevő szolgáltatásaihoz, illetve közös létesítményeihez (pl. étkezdéhez, gyermekgondozási létesítmények, utazási szolgáltatásokhoz, stb.) hozzáférést kell biztosítani, a közvetlenül a kölcsönvevő által alkalmazott munkavállalókkal megegyező feltételekkel, kivéve, ha az eltérő bánásmódot objektív indokok támasztják alá [6. cikk (4) bek.]. Nem tiltja az irányelv, hogy a kölcsönvevő az általa nyújtott szolgáltatások árát beszámítsa a kölcsönzési díjba.

Végül, az irányelv intézkedéseket kér a tagállamoktól a kölcsönzött munkavállalók képzsének javítására, mind a kölcsönbeadóknál, mind a kölcsönvevőknél [6. cikk (5) bek.]. Ez a rendelkezés olyan puha kötelezettséget tartalmaz, hogy annak hazai átültetéséhez nem is szükséges jogalkotás.

g.) Kollektív jogi rendelkezések

A kollektív munkajoggal összefüggésben csak pár előírást tartalmaz az irányelv. Annyit követel meg, hogy a kölcsönzött munkavállalókat – a tagállamok által meghatározott feltételeknek megfelelően – be kell számítani azon küszöbértékekbe, amelyek felett munkavállalói képviselői szervezetet kell létrehozni, a közösségi, tagállami jogszabályok és a kollektív szerződések alapján (7 cikk). Azt viszont a tagállamok választására bízza, hogy őket a kölcsönbeadónál, a kölcsönvevőnél, vagy esetleg mindkettőnél kell-e beszámítani. A harmonizáció szintje tehát minimális. Csupán arról van szó, hogy e munkavállalókat is be kell számítani az érdekképviselőket választásakor, és nem arról, hogy a választás vagy a már létrehozott szervezet munkája során őket bármiféle jog megilletné.

Végül, az irányelv megköveteli, hogy a kölcsönvevő megfelelő tájékoztatást nyújtson a kölcsönzött munkavállalók igénybevételéről, amikor a munkavállalókat képviselő, a tagállami és közösségi jogszabályokkal összhangban létrehozott szervezet a vállalkozás foglalkoztatási helyzetéről tájékoztatja (8. cikk). Ez a rendelkezés csupán kiegészíti a munkáltatók szigorúbb és/vagy konkrétabb, tagállami és közösségi jogszabályokban foglalt tájékoztatási és konzultációs kötelezettségeit.

A munkaidő szervezés egyes kérdéseiről szóló irányelv felülvizsgálata

A munkajogi szabályok rugalmasabbá tételének folyamatában 2004 óta napirenden lévő kérdés a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló 2003/88/EK irányelv felülvizsgálata. A Bizottság először 2004-ben tette közzé javaslatát¹⁰⁰ a lényegében 1993-ban elfogadott szabályokon¹⁰¹ alapuló irányelv reformjára, amely azonban öt év egyeztetés után sem kapta meg a tagállamoktól a szükséges támogatást.

A Bizottság megítélése szerint azonban az irányelv feltétlenül felülvizsgálatra szorul. Egyrészt, számos rendelkezéséről nem alakult ki egységes értelmezés, az elmúlt években olyan gyakorlati kérdések merültek fel, amelyekre az irányelv jelenlegi szövege nem ad egyértelmű választ. Másrészt, az elmúlt húsz évben olyan alapvető változások érték a munka világát, amelyet a munkaidő szervezés közösségi jogi szabályainak is követnie kell. Egyrészt, szaporodnak azok a tudás-alapú, nagy rugalmasságot igénylő munkavégzési formák, ahol az irányelv jelen formájában gátja lehet a fejlődésnek. Másfelől, a modern technikai fejlődéssel olyan új feladatok is együtt járnak, amelyek a klasszikus nagyüzemi munkavégzéshez hasonló védelmet igényelnek a monoton, hosszú tartamú munkavégzéssel szemben (pl. call centerek).

Minderre tekintettel 2010-ben a Bizottság újraindította az irányelv teljes felülvizsgálatát,¹⁰² tekintettel az új munkavégzési formákra, illetve a munkavállalók és munkáltatók új igényeire a 21. században. Az eljárás jelenleg az első lépcsőnél tart, amelyben elsőként a szociális partnerek véleményét kérte a Bizottság az irányelvvel kapcsolatos kérdésekről.

A felülvizsgálat alapvető elveként a Bizottság előterjesztésében kiemeli, hogy a munkaidő szabályozás hagyományosan a munkavédelmi, munka-egészségügyi szempontokon alapul, azaz a munkavállaló védelmét tekinti céljának a túlzott igénybevétel, kimerülés stb. ellen. Ugyanakkor – jelentős részben a gazdasági válság hatására – legalább ilyen jelentős szempontként jelent meg újabban a versenyképesség, termelékenység fokozása. A munkaidő szabályozásnak ugyanis jelentős hatása lehet a vállalkozások alkalmazkodóképességére. Minél rugalmasabb a szabályozás, a munkáltatók annál jobban tudnak alkalmazkodni a megrendelések változó mennyiségéhez, a piaci igényekhez, ami versenyelőnyt jelent. Másfelől, a rugalmas munkaidő szabályok a munkavállaló számára lehetőséget adnak a munka és a magánélet kedvezőbb összeegyeztetéséhez.

Mindezen elvi megfontolások alapján a Bizottság előterjesztése – többek között – az alábbi területeken javasol változtatásokat:

- A heti munkavégzés 48 órás felső határának felülvizsgálata. A Bizottság szerint folyamatosan csökken a tagállamokban a heti munkavégzés mértékének átlaga. Míg ez EU szinten (a részmunkaidős munkavállalókat is beleszámítva) 1990-ben 39 óra volt, addig 2006-ban csak 37,8 óra. Ez felveti a felső határ csökkentésének lehetőségét. Ugyanakkor egyes szektorokban magasabb korlát fenntartása indokolt (pl. egészségügy), illetve lehetővé kell tenni, hogy a munkavállaló heti 48 óránál többet is dolgozhasson, saját döntése alapján (pl. ha egyszerre több állása is van).

¹⁰⁰ COM(2004) 607, és módosítása: COM(2005) 246.

¹⁰¹ 93/104/EK tanácsi irányelv a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól.

¹⁰² COM(2010) 106 final.

- Az ügyeleti idő rendezése. Az Európai Bíróság gyakorlata (lásd különösen: Simap és Jager esetek) alapján az ügyeleti időt munkaidőnek kell tekinteni, ami számos tagállamban okoz gyakorlati nehézségek, különösen az ügyeleti rendszerben működő közszolgáltatások területén. A Bizottság szerint maga az irányelv rögzíthetné, hogy az ügyeleti időnek milyen hányada minősül munkaidőnek.
- A munkaidőkeret tartamának növelése. Az irányelv jelenleg csak kollektív szerződés felhatalmazása esetén teszi lehetővé 12 hónapos munkaidőkeret alkalmazását. Ez a gyakorlatban azzal jár, hogy a szakszervezeti képvisellel nem rendelkező munkáltatók – tipikusan kis- és középvállalkozások – nem élhetnek ezzel a lehetőséggel. A versenyképesség előmozdítása érdekében megfontolandó a munkáltató által egyoldalúan elrendelhető munkaidőkeret mértékének növelése, de figyelemmel a biztonságos és az egészséget nem veszélyeztető munkavégzés szempontjára is.
- A pihenőidő szabályok lazítása. A Bizottság szerint meg kell vizsgálni annak lehetőségét, hogy a munkáltató mikor mentesíthető a napi és heti minimális pihenőidő biztosításának kötelezettsége alól.

A Bizottság javaslatai tehát alapvetően a rugalmasság irányába ható változtatásokat jeleznek. Nem szabad azonban elfeledkezni arról, hogy maga az előterjesztés is a versenyképesség előmozdításával egyenrangú szempontnak tekinti a biztonságos és az egészséget nem veszélyeztető munkavégzés biztosítását, valamint a munka és a magánélet összeegyeztethetőségét.

II.1.3 TENDENCIÁK A NEMZETI JOGOKBAN

Az európai szintű foglalkoztatási célkitűzések és az ezeket szolgáló írott jogi rendelkezések bemutatása után azt vizsgáljuk meg, milyen általános jelenségek, folyamatok figyelhetők meg a tagállamokban a munkajogi szabályok alakulásában.

A Bizottság felkérésére az egyes tagállamok munkajogának 1992 és 2003 közötti fejlődését vizsgáló kutatás kiemelte,¹⁰³ hogy a közösségi jog és az európai foglalkoztatási irányvonalak döntő befolyással voltak a nemzeti szintű munkajogra. Ugyanakkor a számos közös célkitűzés és kihívás ellenére jelentős különbségek maradtak az egyes tagállamok között, ami arra utal, hogy továbbra is megmaradt az önálló, nemzeti szintű kezdeményezések lehetősége és szerepe. Jellemző, hogy sok esetben ugyanazt az európai szintű célkitűzést nagyon eltérő eszközökkel, technikákkal igyekeztek elérni a különböző tagállamok. A munkajog és a foglalkoztatás arculatának alakításában tehát a tagállamoknak van döntő szerepe.

A kutatás a nemzeti munkajogok fejlődésében alapvető sajátosságként emeli ki, hogy az ezredforduló a gyakori és jelentős változások időszaka volt szerte az Európai Unióban. A munkajogot érintő szakpolitikai döntések a nemzeti gazdasági és szociálpolitika alakításában kulcsszerepet játszottak. A munkajog klasszikus intézményrendszerét azonban nem érintették ezek a reformok, és az egyes tagállamok által követett utak, megoldások is igen eltérőek voltak, például az új munkavégzési formák szabályozása, vagy az önfoglalkoztatás megítélése tekintetében. Közös vonásként említi a kutatás, hogy miközben minden tagállamban tendencia a dereguláció és a foglalkoztatás rugalmasabbá tétele, ennek általános, alapvető korlátjaként jelentkeztek az alapvető alkotmányos jogok. Azaz, sehol nem ment el addig a flexibilizálás,

¹⁰³ A kutatás összefoglalását lásd: Sciarra 2005, 59–62.

hogy ez már egyes munkavállalói csoportok – hagyományosan, történetileg kialakult – alkotmányos jogait sértse. Az alkotmányos jogok jelentette garanciák a bírói joggyakorlat alapján több tagállamban még erősödtek is.

Az új munkavégzési formák elterjedésével kapcsolatos tapasztalatokat foglalja össze az Európai Parlament által megrendelt, immár 27 tagállam gyakorlatára kiterjedő kutatás, amelynek eredményeit 2008-ban tették közzé.¹⁰⁴ Az alábbiakban ennek eredményeire támaszkodva mutatjuk be, milyen közös tendenciák rajzolódnak ki a tagállamok gyakorlatában az egyre színesebbé váló munkavégzési formák tekintetében.

Az egyes foglalkoztatási formákkal kapcsolatos általános tapasztalatok a jelentés szerint az alábbiak:

- a határozott idejű foglalkoztatás részletesen szabályozott és széleskörű gyakorlattal bír,
- a legtöbb tagállamban külön rendelkezések, egyszerűsített előírások alá esik az alkalmi, idényjellegű munkavégzés, illetve amikor a munkavégzés csak rendkívül rövid időtartamra, alacsony munkabérért történik (ún. minijobs),
- a részmunkaidő elterjedése a részletes szabályozás ellenére számos tagállamban gyakorlati akadályokba ütközik,
- a munkaerő-kölcsönzés a legtöbb tagállamban újszerűsége ellenére rohamosan terjed,
- a távmunka és az otthoni munkavégzés (bedolgozás) általában részletes jogi rendezést nyert, de a gyakorlatban csak minimális jelentőségűek,
- speciális jogintézményként jelentek meg a képzési és gyakornoki szerződések,
- a számos tagállamban van lehetőség rugalmas munkaidő szervezési megoldások használatára (pl. túlóra, munkaidőkeret, ügyelet, stb.),
- az önfoglalkoztatás a rugalmas foglalkoztatás egyre jelentősebb forrásává válik, ami a gazdaságilag függő dolgozók számának növekedésével is együtt jár,
- a munkavállalók és önfoglalkoztatók közötti köztes kategóriára hiányzik a pontos jogi definíció, bár néhány tagállamban vannak kísérletek annak (legalább részleges) szabályozására.

A jelentés a tagállamok gyakorlata alapján a munkajogi szabályozás alábbi öt modelljét különíti el.

(1) A klasszikus munkaviszonyra alapuló modell. Ezekben a tagállamokban a teljes munkaidőre létrejövő, határozatlan idejű munkaviszony maradt a foglalkoztatás domináns formája. Ezt a modellt találjuk Dániában, Finnországban és Svédországban, ahol az új munkavégzési formák alacsony elterjedésének alapvető oka az, hogy a klasszikus munkaviszony is meglehetősen rugalmas. Miközben a munkaviszony megszüntetése kevés kötöttséggel jár, az állam kiterjedt szociális intézkedésekkel, ellátásokkal biztosítja, hogy az állásukat elvesztő munkavállalók minél hamarabb újra megfelelő munkát találjanak. Érdekes, hogy ezekben az országokban az önfoglalkoztatók száma egyáltalán nem mutat növekedést.

A három balti állam munkaerő-piacán is a hagyományos munkaviszony maradt meghatározó, az ettől eltérő foglalkoztatási formák az alkalmazottak kevesebb, mint 20%-át érintik. Az

¹⁰⁴ Contreras 2008, 50–56.

okok azonban eltérőek az északi államokhoz képest: a legtöbb atipikus forma vagy egyáltalán nem szabályozott, vagy csak pár eltérést engedő szabály van az általános munkaviszonyhoz képest, ami nem ad kellő rugalmasságot. Az új munkavégzési formák csekély elterjedésének oka még az igen alacsony munkanélküliség is.

(2) A tagállamok következő csoportjában a jogalkotás csak késve reagált az új munkavégzési formák iránti igényekre. Miközben a hagyományos munkaviszony maradt a főszabály, hiányzik számos új atipikus munkaviszony kielégítő szabályozása és gyakorlata. A munkáltatók a rugalmasság iránti igényüket így csak az önfoglalkoztatás, illetve a feketemunka útján tudják kielégíteni. Romániában a 2006-os adatok szerint az önfoglalkoztatók 43%-át adják a munkaerő-piacnak, miközben például a határozott idejű munkaviszonyok aránya mindössze 1,8% volt. Görögországban szintén az önfoglalkoztatás (26%), a feketemunka és a túlóráztatás a rugalmasság fő forrásai. A görög feketegazdaság méretéről képet ad, hogy becslések szerint a GDP 25-40%-ára tehető. Az illegális foglalkoztatás Bulgáriában (32-35%) és Romániában (22-23%) is a munkaerő-piac számottevő részét érinti. Az önfoglalkoztatás magas aránya ezekben az országokban arra utal, hogy e munkát túlnyomó részben gazdaságilag függő alkalmazottak, valójában tehát alárendeltségben dolgozók végzik.

(3) A következő modell a rugalmas megoldások mérsékelt alkalmazásán alapszik. Ezekben a tagállamokban az atipikus munkaviszonyok megfelelő jogi szabályozást nyertek, a gyakorlatban is alkalmazottak, ám nem idéztek elő döntő változást a klasszikus munkaviszony jelentősége tekintetében. Csehország és Szlovákia esetén a gazdasági fejlődéssel párhuzamosan terjedtek el az atipikus munkaviszonyok, ami ugyanakkor az illegális munkavégzés és a színlelt szerződések szaporodását is magával hozta. Az olasz munkajog folyamatos deregulációja révén az atipikus munkavégzés a teljes foglalkoztatás mintegy 11,8%-át érinti. Az egyes munkavégzési formák azonban nem csak elterjedésükben, hanem a jogi szabályozásukban is jelentősen különböznek, amely a munkavállalók közti feszültségek veszélyét vetik fel. Az új munkavégzési formák egyre nagyobb jelentőséget kapnak Ausztriában és Máltán is, még ha arányuk el is marad a nyugat-európai országokban tapasztalhatótól.

(4) Néhány tagállamban a határozott időre történő foglalkoztatás vált a rugalmasság alapvető forrásává. Spanyolországban az 1980-as évek óta kiugróan magas a határozott idejű munkaszerződések aránya, amely elsősorban a munkanélküliség elleni harcnak köszönhető, és sokáig a rugalmasság egyetlen forrása volt. Jelenleg a munkavállalók közel egyharmada áll határozott idejű munkaviszonyban. Számos jogi reform célozta a határozott idejű foglalkoztatás visszaszorítását, kiváltását más eszközökkel. A tapasztalatok szerint azonban rendkívül nehéz egy ilyen régóta meggyökeresedett és elterjedt intézmény szerepét hatékonyan csökkenteni.

Portugáliában a határozott idejű foglalkoztatás, a munkaerő-kölcsönzés és a színlelt szerződések jelentős elterjedését alapvetően a munkaviszony megszüntetésére vonatkozó szigorú szabályokkal magyarázzák. Miközben különösen nehéz megszüntetni a munkaviszonyt, a munkaerő-piaci adatok mégis magas fluktuációról árulkodnak. Ennek oka,

hogy számos gazdasági nehézségekkel küldő vállalkozás küldi el alkalmazottait a hagyományos ipari ágazatokban, így alulképzett és idősödő álláskereső tömege özönli el a munkaerő-piacot. Szlovéniában a határozott idejű foglalkoztatás aránya 17,4% és folyamatosan növekszik. A legtöbb határozott időre alkalmazott munkavállaló munkaerő-kölcsönzés keretében dolgozik, de felülreprezentáltak közöttük a tanulók is.

(5) Végül, elsősorban a nyugati tagállamok között találjuk azokat, ahol változatos forrásokból eredő, nagyfokú rugalmasság jellemzi a munkaerő-piacot. Belgium, Franciaország és Hollandia esetében – a hagyományos munkaviszony elsődlegessége mellett – a határozott idejű és részmunkaidős foglalkoztatás, valamint a munkaerő-kölcsönzés egyaránt elterjedt. Bár egyiket sem tekinthetjük új jelenségnek ezekben az országokban, tömegessé válásuk mégis újszerű.

A német munkaerő-piacon fokozatosan visszaszorul a hagyományos munkaviszony (56%), és helyét lépésenként – főleg a nők körében – a részmunkaidő (18%), a határozott idejű munkaviszony, a munkaerő-kölcsönzés és az önfoglalkoztatás veszi át (ez utóbbi három forma aránya együtt kb. 20%). A német munkajog emellett jelentős (belső) rugalmasságot biztosít a munkaidő szabályok kapcsán is. A tagállamok között az egyik legrugalmasabb munkaerő-piaccal Lengyelország büszkélkedhet. A legújabb szabályozás szakított a korábbi szigorúsággal, a határozott idejű munkaszerződések (28%) és a távmunka (18%) elterjedtsége szembeötlő.

Írországban – a többi tagállaméhoz képest – igen rugalmas munkajogi szabályok mellett is jelentősen terjednek az atipikus foglalkoztatási formák, különösen a részmunkaidő és a munkaerő-kölcsönzés. Hasonlóan, az Egyesült Királyság hagyományosan rugalmasan szabályozott munkaerő-piacán is egyre nagyobb szerepet kapnak az új munkavégzési formák, amelyek még kevesebb kötöttséggel járnak a vállalkozások számára. A másik oldalról viszont ez az atipikus munkaviszonyban állók fokozott sérülékenységéhez vezet.

II.2 A KLASSZIKUS MUNKAVISZONY ALÓLI MENEKÜLÉS ÉS MEGÁLLÍTÁSÁNAK ESZKÖZEI

II.2.1 A JELENSÉG LÉNYEGE, FOGALMA

Az elmúlt években számos tanulmány jelent meg a munkajogi szakirodalomban, amelyek a jogág válságáról, a munkajog klasszikus intézményrendszerének végnapjairól értekeztek.¹⁰⁵ Az elemzések szerint a munkajog olyan új környezetben találta magát a XX. század végére, amelyben már nem érvényesek eddigi kiindulópontjai, és ha nem reagál forradalmi újításokkal a változásokra, úgy menthetetlenül eltűnik.

A válság a szerzők szerint elsősorban abban jelentkezik, hogy egyre kevesebben vannak azok a munkát végzők, akik a klasszikus munkaviszony keretei között dolgoznak. A munkát vállalók olyan csoportjai jönnek létre, amelyek bár a klasszikus munkavállalói státuszhoz hasonló helyzetben vannak, mégsem részesülnek a munkajogi intézményrendszer védelmében.

Az új munkavégzési formák megjelenése elsősorban azzal indokolható, hogy a klasszikus munkaviszony kötöttségei csökkentik a vállalkozások versenyképességét, így a munkáltatók rugalmasabb, kevesebb költséget és kötöttséget, ezáltal versenyelőnyt jelentő foglalkoztatási formák felé fordultak. Az Európai Bizottság 2006-ban kiadott, korábban már említett, „*A munkajog korszerűsítése szembenézve a XXI. század kihívásaival*” című Zöld Könyve¹⁰⁶ szerint a munkavégzés új formái azért terjedtek el, mert a munkajog nem reagált elég gyorsan és átfogóan a változó körülményekre, az új megoldások keresésére a versenyképesség megőrzése¹⁰⁷ motiválta a munkáltatókat. A másik oldalról ugyanakkor, a munkavégzés új jogi keretei a munkavállalók számára kisebb állás- és jövedelembiztonsággal, alacsonyabb színvonalú munkakörülményekkel és kevesebb törvényi garanciával járnak. A jelenséget a Wim Kok jelentés a munkaerőpiac kétpólusúvá szakadásaként írta le, ahol az állandóan foglalkoztatott „belső munkaerő” egyre távolabb kerül a munkanélkülieket, a munkaerőpiacról visszavonultakat, valamint a bizonytalanul és nem hivatalosan alkalmazottakat tömörítő „külső munkaerőtől”.

A klasszikus munkaviszonyból való kiáramlás jelenségét a munkajog hatálya alóli menekülésként is jellemzi a szakirodalom. A folyamat lényege tehát az, hogy a munkáltatók azzal igyekeznek versenyelőnyt szerezni, hogy alkalmazottaikat nem a számos kötöttséggel, a munkavállalót védő garanciával és magas közterhekkel, társadalombiztosítási járulékokkal

¹⁰⁵ Blanpain 2008, 3–4.; Klare 2005, 16.

¹⁰⁶ Zöld Könyv: A munkajog korszerűsítése szembenézve a XXI. század kihívásaival (COM) 2006 708 végleges http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/docs/2006/green_paper_hu.pdf

¹⁰⁷ A Zöld Könyv az alábbi tényezőkkel támasztja alá a rugalmasabb foglalkoztatási formák iránti igényt: gyors technológiai fejlődés, a globalizációból adódó megnövekedett verseny, a változó fogyasztói kereslet, a szolgáltatói ágazat jelentős növekedése, az épp időben történő igazgatás megjelenése („*just-in-time management*”), a vállalatok befektetési lehetőségeinek beszűkülése, az információs és kommunikációs technológiák terjedése és a keresletbeli változások.

járó munkaviszonyban foglalkoztatják, hanem más, olyan jogviszonyokban, amelyek ilyen terhekkel nem járnak. Például, egy szállítmányozó cég nem munkaviszonyban alkalmazza a sofőröket, hanem vállalkozóként, akik így maguk lesznek felelősek a vállalattól bérelt gépkocsik műszaki állapotáért, a pihenőidők betartásáért és a munkájukért kapott fizetség után befizetendő közterhekért.

A munkajog hatálya alóli menekülés azért okoz problémát, mert a munkajogi védelem alól kikerülők nem feltétlenül olyan munkát végzők – sőt elsősorban nem olyanok –, akik ne szorulnának rá a munkajog jelentette védelemre. Tehát, a folyamat eredményeként olyanok is a munkajog– pl. a minimálbér, a maximális munkaidő szabályok, vagy a munkavédelmi előírások – hatályán kívül kerülnek, akiknek egyébként szüksége lenne ezekre a garanciákra. A munkajog új kihívása, hogy a hagyományos munkaviszonyon kívül foglalkoztatottakat is védelmi ernyője alá emelje.¹⁰⁸

II.2.2 A MUNKAVÉGZÉSRE IRÁNYULÓ JOGVISZONYOK SKÁLÁJA

A munkajog a más részére végzett, függő, önállótlan munkavégzés jogága. A hagyományos munkaviszony alapvetően két független jogalany, a munkavállaló és a munkáltató szabad megállapodása, amely jogilag egyenlő felek között jön létre. A munkáltató gazdasági ereje azonban kedvezőtlen alkupozícióba kényszeríti a munkájának eladásából élő munkavállalót, így valójában a munkaviszony mégsem mellérendelt felek kapcsolata. A munkafeltételeket, a munkabért stb. alapvetően a munkáltató határozza meg, a munkavállaló pedig általában csak arról dönthet, elfogadja-e ezeket a feltételekkel a munkát, vagy nem. A munkajog célja, hogy kötelező szabályaival segítsen helyreállítani ezt a kibillent egyensúlyt, és védje a gyengébb pozícióban lévő munkavállalót.¹⁰⁹

Amikor a munkajog hatálya alóli menekülés kapcsán arra a kérdésre keressük a választ, hogy mely munkát végzőket szükséges továbbra is a munkajog védőernyője alatt tartani, abból kell kiindulni, hogy kiknek van erre a jogi védelemre szüksége. Ebből a szempontból a munkát végzők alábbiak szerint csoportosíthatóak.

(1) A klasszikus munkavállaló. Az önállótlan, függő munkát végző munkavállaló a munkáltató utasításainak megfelelően, alárendeltségben dolgozik, magát és családját a munkája ellenértékéért kapott bérből tartja el. A termeléssel kapcsolatos döntéseket a munkáltató hozza, a felelősség és a gazdasági kockázatok őt terhelik, illetve őt illeti a profit. A munkavégzés teljes munkaidőben, a munkáltató eszközeivel történik, a munkáltató nagy, bürokratikus szervezetében. Ebben a jogviszonyban a munkavállaló a munkáltató alárendeltje, köteles követni utasításait és a munkát az ő függőségében végezni. A konkrétan elvégzendő feladatokat – a munkaszerződés keretei között – a munkáltató jogosult meghatározni.

(2) Az önfoglalkoztató. Az önálló, független munkát végzők körébe azokat soroljuk, akik saját üzletüket irányítják, több ügyfélnek, megrendelőnek dolgoznak, munkaeszközeiknek és az általuk használt infrastruktúrájának maguk a tulajdonosai és maguk viselik tevékenységük

¹⁰⁸ Klare 2005, 7. A szerző ezt a jelenséget nevezi a munkajogban „*inclusion problem*”-nek. Lásd még: Davidov 2002, 4.

¹⁰⁹ Klare 2005, 7., 15., Freedland 2006, 17.

gazdasági kockázatát, illetve maguknak termelnek profitot.¹¹⁰ Ezek a munkát végzők képesek önállóan fellépni a piaci forgalomban, és szabadon megállapodni megrendelőikkel az őket megillető jogokról (pl. hol, mennyit és mikor kötelesek dolgozni, személyesen kell-e eljárniuk, stb.) és díjazásról. Mivel ezek a személyek gazdasági függetlenségük révén rendelkeznek a jogaik védelméhez szükséges alkuerővel, őket továbbra sem szükséges a munkajog hatálya alá vonni, nem szorulnak rá a munkajogi védelemre.

(3) A gazdaságilag függő önfoglalkoztatók – a szürke zóna. A klasszikus munkavállaló és az önfoglalkoztató között fokozatosan kialakul a munkát végzők egy olyan átmeneti csoportja, akik gazdaságilag kiszolgáltatottak, munkájukat alárendeltségben végzik, mégsem kapják meg cserébe azt a jogi védelmet, amit a munkavállalók.¹¹¹ Hasonlítanak a munkajog hatályán kívül eső önfoglalkoztatókra annyiban, hogy általában szintén saját vállalkozást visznek, eszközeik a saját tulajdonukban állnak és munkájukat csak korlátozottan befolyásolják ügyfeleik utasításai. Ugyanakkor jövedelmük túlnyomórészt egyetlen ügyféltől, vagy megrendelőtől származik, ami gazdaságilag a munkavállalók helyzetéhez hasonlóan kiszolgáltatottá teszi őket.¹¹² Így közel sincsenek abban az alkupozícióban, hogy szabadon alakíthassák a munkavégzésüket meghatározó szerződési feltételeket, azokat legtöbbször az ügyfél diktálja.¹¹³ Bár vállalkozóként lépnek fel, legtöbbször nincs saját alkalmazottjuk, a vállalkozásnak nincs számottevő tőkéje, üzleti eszközként csak a vállalkozó saját szakmai tudása, tapasztalata tartható számon.¹¹⁴

Egyes szerzők arra figyelmeztetnek, hogy ez a köztes csoport koránt sem egységes, különböző alcsoportok is elkülöníthetőek. A köztes kategóriának létezik egy a munkavállalóhoz és egy az önfoglalkoztatóhoz közel eső része. Nem azonos például a helyzete egy professzionális szakértőnek vagy egy egyéni vállalkozóként működő könyvelőnek. Az előbbi formailag a munkáltató alárendeltségében, tehát annak utasításai szerint és akár szoros ellenőrzése mellett dolgozik. Ugyanakkor gazdaságilag nem függ tőle, hiszen szakértelmére támaszkodva bármikor találhat magának hasonlóan jól fizető állást. A könyvelő ezzel szemben formailag önálló vállalkozóként dolgozik, munkáját nem alárendeltségben végzi, de ha csak egyetlen megrendelője van, gazdaságilag nagyon erősen függ tőle. Az említett könyvelő nyilván jobban rászorul a munkajogi védelemre mint a csupán csak formailag alárendelt szakértő. Nem csak arról van tehát szó, hogy egyes önfoglalkoztatókat a munkajog hatálya alá kell helyezni, hanem arról is, hogy egyes munkavállalók kevesebb jogi garancia nélkül is elboldogulnak a munkaerő-piacon.

(4) Az atipikus munkaviszonyban dolgozók. A gazdaságilag függő önfoglalkoztatók megjelentésével, elterjedésével párhuzamos jelenség, hogy sok munkavállaló ugyan munkaviszonyban dolgozik, de jogviszonya egy-két lényeges ismérvében eltér a munkaviszony klasszikus képétől. Például, munkaszerződése csak pár hónapra, határozott

¹¹⁰ Brodie 2005, 253–254.

¹¹¹ Deakin 2005B, 180.

¹¹² Davidov 2005, 62.

¹¹³ A. C. L. Davies 2004, 83. A szerző szerint az ügyfél által meghatározott feltételekkel kapcsolatban csak két választási lehetőségük van: elfogadni, vagy elutasítani. (*Take it or leave it.*)

¹¹⁴ Deakin 2005B, 191.

időre, vagy csak rövid, napi 3-4 órás munkavégzésre szól. Összefoglaló elnevezéssel ezeket a jogviszonyokat nevezzük atipikus munkaviszonynak.

Ez a fogalom egymástól nagyon eltérő jogviszonyokat foglal egy kategóriába,¹¹⁵ amelyek más-más mértékben térnek el a „tipikustól”, és jellegük is különbözik. A határozott időre szóló és a munkaerő-kölcsönzésre irányuló munkaviszony elsősorban a munkáltató rugalmas foglalkoztatási igényét elégíti ki, míg a részmunkaidőre létrejött munkaviszony és a távmunka alapja a munkavállaló preferenciája. Bár ezek a foglalkoztatási formák szintén munkaviszonynak minősülnek, rugalmasabb foglalkoztatást tesznek lehetővé, mint a hagyományos munkaviszony, hiszen a munkajogi szabályrendszert csak részben kell rájuk alkalmazni.¹¹⁶ Az atipikus munkaviszonyok megjelenésével így a klasszikus munkajog szabályainak hatálya a munkaviszonyban állók tekintetében is szűkül.

Az eddig kifejtettek illusztrálására érdemes utalni a nemzetközi közúti fuvarozás példájára, ahol a hatvanas évek végétől nyomon követhető, hogyan válik a munkáltató nyomására a munkavállaló sofőrökből önálló vállalkozó.

A munkáltató kedvezményes részletfizetési konstrukciókat biztosítva lehetővé teszi, hogy a sofőrök megvásárolják, vagy kibéreljék a kamionjukat. A kocsit továbbra sem használhatják más célra, csak a volt munkáltató megbízásainak teljesítésére, ha éppen nincs munkájuk, akkor a vállalat parkolójában kell hagyni járművüket. A kamionon változtatást csak a vállalat hozzájárulásával tehetnek, a jármű csak a vállalat színeiben és logójával az oldalán közlekedhet. Ugyanakkor, mint a járművek fenntartói, ők maguk lesznek kötelesek azt a hatályos közlekedési előírásoknak megfelelően üzemben tartani, illetve az ő felelősségük lesz a terhelésre és a kötelező pihenésre vonatkozó szabályok betartása is. Miközben így a vállalat mentesül a sofőrök munkaviszonyából származó költségektől, az utak tele lesznek rossz állapotú, túlterhelt teherautókkal, amelyeket fáradt sofőrök vezetnek.¹¹⁷ Mint látható, egy ilyen sofőr szerződése alapján formailag saját vállalkozását vezeti, gazdaságilag mégis egyetlen megrendelőtől függ, amely kapcsolat szinte egyenértékű a munkáltató-munkavállaló viszonyal.

II.2.3 KÉRDÉSEK ÉS LEHETSÉGES VÁLASZOK

A XXI. század elejére változatossá váló munkavégzési formák egy olyan skálán helyezhetőek el, amelyeknek egyik végpontját a fentiek szerinti klasszikus munkaviszony, a másikat pedig az önfoglalkoztató jogállása foglalja el. E skálán az egyes munkát végzőket aszerint foglalnak helyet, hogy az előbbi jellemzéseknél alkalmazott ismérvek alapján helyzetük melyik pozícióhoz áll közelebb. Annál erősebb jogi védelemre van szüksége a konkrét munkát végzőnek, minél jobban hasonlít helyzete a klasszikus munkavállalóéhoz. Az egyes

¹¹⁵ A hazai szakirodalom megosztott abban a tekintetben, hogy az egyes munkavégzésre irányuló jogviszonyok közül melyek sorolhatóak az atipikus munkaviszonyok körébe. Hovánszki Arnold pl. a nyugdíjas munkavállaló foglalkoztatását, vagy a készenléti jellegű munkavégzést is atipikus munkaviszonynak tekinti. Gyulavári Tamás a határozott idejű, a részmunkaidős, a távmunkára irányuló és a munkaerő-kölcsönzés céljára létrejött munkaviszonyt tekinti atipikusnak. Lásd: Hovánszki 2005., Gyulavári 2006, 20.

¹¹⁶ Davies 2004, 75–76.

¹¹⁷ Ezt nevezi Paul Benjamin a változás szociális árának (2005, 89–90.)

munkajogi szabályok személyi hatályának újragondolásánál így alapvetően ezt a mércét kell szem előtt tartani: egyes munkát végzők továbbra sem igénylik a munkajogi garanciákat, másfelől viszont a foglalkoztatás rugalmassá tételének nem lehet eszköze az, hogy olyan munkát végzők is kikerülnek munkajog hatálya alól, akik amúgy rászorulnak erre a védelemre.¹¹⁸

Ezek az elvi alapokat azonban közel sem egyszerű átvinni a gyakorlatba, vagy lefordítani az írott jog nyelvére. Az egyik alapvető megoldandó probléma annak meghatározása, hogy az új munkavégzési formák közül mely munkát végzők kerüljenek a munkajog hatálya alá, a másik pedig, hogy pontosan mely szabályok terjedjenek ki rájuk.

(1) A különböző munkát végzői kategóriák elhatárolásának kimunkálásában a legtöbb jogrendszerben a bírói gyakorlat játssza a főszerepet, mégpedig lényegében azonos jelleggel. A jogalkalmazók általában két kérdést vizsgálnak:

- milyen terjedelmű a munkáltató irányítási joga, avagy mennyiben alárendelt neki a munkát végző, illetve
- mennyiben tekinthető a munkát végző gazdaságilag függetlennek?

Ha a munkavégzés a munkáltató alárendeltségében történik, a munkát végző pedig valójában nem független gazdaságilag, úgy – az eset összes körülményei alapján – a munkaviszony fennállása megállapítható. Egyértelmű, töretlen gyakorlatról azonban az egyes országokon belül sem beszélhetünk, az egyes kritériumok jelentősége, együttes jelentkezésük súlya esetről esetre változik.¹¹⁹ Az esetjog tapasztalatait egyes jogrendszerek egy jogszabályban kihirdetett kritérium-katalógusba foglalják össze. A konkrét személy akkor jogosult egy adott státuszra, ha a megadott kritériumokkal, vagy azok egy részével rendelkezik.¹²⁰ Az elhatárolási nehézségek megoldására adott válasz az is, amikor a jogalkotó újabb foglalkoztatási formákat hoz létre a két klasszikus kategória között. Ezáltal a skála közepére eső munkát végzők önálló csoportot képeznek, így nem szükséges őket valamelyik pólus irányába „kényszeríteni”. Ugyanakkor az újabb kategóriák megalkotásával újabb határvonalak is születnek, amely értelmezése további problémákat vethet fel. Erről részletesen a következő cím alatt írunk.

(2) Ha meghatároztuk, hogy mely munkát végzőket szükséges a munkajogi szabályozás védelme alá emelni, a következő kérdés az, hogy konkrétan mely jogosítványokkal rendelkezzenek. Erről a szakirodalom álláspontja még kevésbé egységes és kiforrott, mint az elhatárolás kapcsán, a köztes kategóriába tartozók jogviszonyának tartalma ugyanis szinte teljesen kidolgozatlan.¹²¹ A szerzők „alapvető” munkajogi szabályokról beszélnek, amelyek a gazdaságilag függő munkát végzőkre is irányadóak kell legyenek. Ennek pontos tartalmáról azonban keveset tudunk. Egyértelmű, hogy minél szigorúbb a szabályozás, annál szűkebb kell legyen a személyi hatály. Így míg az önfoglalkoztatóhoz közelebb eső köztes kategóriánál azt

¹¹⁸ Davidov 2002, 13.

¹¹⁹ Davidov 2002, 13–21.

¹²⁰ Ilyen rendszert követ a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, amely a jogviszonyok minősítésével kapcsolatos álláspontját 2006-ban a munkaviszonyról szóló 198. ajánlásában tette közzé.

¹²¹ Freedland 2006, 33.

kell meghatározni, mely szabályokat kell esetükben is alkalmazni, az atipikus munkaviszonyoknál a kérdés fordítottan tehető fel: mely munkajogi garanciákat lehet (kell) kizárni? Persze mindkét esetben a dilemma az, hogy ha a jogalkotó bővíti a védelmi szabályok körét, ezzel csökken a foglalkoztatás rugalmassága, amire a foglalkoztató a bérek csökkentésével, egyes juttatások megvonásával, vagy leépítéssel reagálhat.

A 21. századra tehát alapvetően nem a munkajog rendeltetésének aktualitása, hanem a munkajog tárgya, maga a munka változott meg, amelyet egyre kevesebben végeznek hagyományos munkaviszonyban.¹²² Nyilvánvaló, hogy bár a jóléti állam foglalkoztatási modellje nem terjeszthető ki minden munkát végzőre, a jövőben nem is válik mindenki önfoglalkoztatóvá.¹²³

A munkaviszony továbbra sem lehet egyszeri piaci csereviszony, amelyet csupán a felek szerződési akarata alakít, hanem olyan tartós jogi kapcsolat, amely hosszú távon kezelhetővé teszi és elosztja a termeléssel járó gazdasági kockázatokat a munkavállaló, a munkáltató és az állam között, illetve kötelező erejű előírásokkal védi a munkájából élő gyengébb felet. A kérdés tehát nem az, hogy mennyiben kerüljenek ki a munkajogból a védelmi, szociális jellegű szabályok, hanem az, hogy a klasszikus munkavállalók mellett milyen személyi körre és milyen mélységben terjedjen ki a védelem?¹²⁴

Vitathatatlan, hogy a munkajognak változnia kell, ha életképes megoldásokat akar adni az új kérdésekre. Ez minden bizonnyal azt jelenti, hogy a munkaviszony, ahogyan azt klasszikus formájában ismerjük, veszíteni fog jelentőségéből. Ugyanakkor a 21. században a globális versenyben a munkát végzők kiszolgáltatottsága és a gazdasági kockázatok csak nőttek – a munkajogra így nagyobb szükség van, mint valaha.

II.2.4 ÚJ MUNKAVÉGZÉSI FORMÁK A MUNKAVISZONY HATÁRAIN KÍVÜL

Gazdaságilag függő dolgozók

Továbbra is az alárendeltség (subordination) a munkaviszony fogalmának legfontosabb eleme, de a vállalkozásokban bekövetkező változások miatt egyre nehezebb és komplexebb ennek a kritériumnak a munkajogi megítélése. A változások ugyanis ellentmondásosak, mivel egyes munkavállalók önállósága növekszik, míg mások esetében az alárendeltség erősödése tapasztalható. A munkavállalói önállóság növekedéséhez vezettek többek között az új technológiák, a szakképzés, valamint a részvételre építő menedzsment technikák. Egyre több munkaviszonyban foglalkoztatott munkavállaló dolgozik munkaviszonyban olyan körülmények között a gyáriparban és a szolgáltatóiparban egyaránt, amelyek nem térnek el lényegesen a polgári jogi szerződéssel alkalmazott önfoglalkoztatóktól.¹²⁵ Ezzel szemben az

¹²² D'Antona 2005, 33

¹²³ Freedland 2006, 12.

¹²⁴ Deakin 2005B, 191., 195.

¹²⁵ European Commission 1998, 51-54.

alárendeltség növekedését eredményezik az „alkalmi” munkavállalás új formái, mint például a különféle határozott idejű, illetve gyakornoki szerződések¹²⁶. A munkavállaló kiszolgáltatottságát növeli és munkahelyi döntési szabadságát jelentősen korlátozza a munkáltató fokozott döntési hatalma a jogviszony meghosszabbítását illetően, különösen a fiatal, pályakezdő munkavállalók tekintetében. Mindezen túl a munkáltatói hatalmat erősíti még a munkavállalók lehetőségeit korlátozó magas munkanélküliség, illetve a munkajog által csak korlátozottan befolyásolható kis- és középvállalkozások növekvő foglalkoztatási szerepe.¹²⁷

Mindezek a változások nem kérdőjelezzik meg ugyan az alárendeltség alapvető szerepét a munkaviszony munkajogi fogalmában, de ezen minősítő jegy komplexebbé válásával a munkavállalói státusz fogalma is egyre bizonytalanabbá válik. A nemzeti bíróságok esetjoga elsősorban arra irányul, hogy megakadályozza a munkajog jogellenes „kikerülését”. Az úgynevezett színlelt szerződések elleni jogi fellépés viszont óhatatlanul az alárendeltség jogi fogalmának „kitágulását” eredményezte, mivel ma már nem csupán az utasításoknak való alárendeltséget öleli fel, hanem a munkavállalók szélesebb értelemben vett integrálódását a munkáltatói szervezeti rendszerbe. Az alárendeltség koncepciójának kiszélesedése persze bizonytalanabbá és sokkal összetettebbé is tette magának a koncepciónak a megítélését, ezért a munkavállalói státusz (alárendeltség) meghatározásánál a minősítő jegyek széles, de országról országra változó körét vizsgálják (indication clustering).¹²⁸ Ez által növekedett a ma már munkavállalónak minősített, míg korábban vállalkozónak tekintett személyek köre. Ez a minősítési folyamat tehát a munkavállalói státusz által lefedett kör bővülését eredményezte, illetve annak szimptomája is egyúttal.

Az alárendeltség koncepciójának fentiekben leírt kibővítése jelentősen kiszélesítette a munkajog hatályát, ez által növekedett a munkavállalók csoportjának heterogenitása. Ez viszont a munkajog széttöredezését eredményezte, mivel a munkajogot nagyon különböző munkavégzési formákra és feltételrendszerre alkalmazzák. Ezek a folyamatok azt is eredményezték, hogy a munkajogban az önfoglalkoztatásra jellemző megoldások is meghonosodtak.¹²⁹ A munkavállalói státusz és az alárendeltség közötti kapcsolat szélesebb értelmezésével, másként fellazulásával olyanok is élvezik a munkajog védelmét, akik nagyfokú önállósággal rendelkeznek (pl. menedzserek), ellenben a kiszolgáltatott munkavállalók egy része elesik a munkajogi védelemtől, mert alkalmi munkavállalók, vagy éppenséggel színlelt polgári jogi szerződés alapján kénytelenek dolgozni.¹³⁰

A munkajog személyi hatályával kapcsolatos problémák egyik lehetséges megoldása az alárendeltség felváltása a gazdasági függőség (economically dependence) koncepciójával¹³¹, mivel az utasításoknak való technikai értelemben vett alávetettség ma már kevésbé lényeges

¹²⁶ A gyakornoki szerződések angol terminológiája a Supiot jelentésben: on-the-job training contract.

¹²⁷ European Commission 1998, 56-58.

¹²⁸ European Commission 1998, 59-60.

¹²⁹ European Commission 1998, 63.

¹³⁰ European Commission 1998, 64.

¹³¹ Ezt a koncepciót már számos európai országban felvetették, például Franciaországban Paul Cuche már a 30-as években (European Commission 1998, 70.).

kritérium, mint a megélhetés másik személytől való függése. Ez a megközelítés közelebb áll a munkajog rendeltetéséhez, nevezetesen a gyengébb pozícióban lévők védelmét szolgálja.¹³² Rolf Wank szerint a munkavállaló fogalmát ki kellene terjeszteni minden gazdaságilag függő munkavégzésre, ami a következő kritériumokon alapulna: személyes munkavégzés más személy igénybevétele nélkül, egyetlen munkáltató számára, saját eszközök, saját tőke nélkül, más szervezetrendszerébe tagozódva. A munkaerő-piaci státusz szempontjából különbséget tesz

- a) személyi és gazdasági függőséggel jellemezhető munkavállaló (employee),
- b) személyi függetlenséggel, de gazdasági függőséggel leírható munkavállalóhoz hasonló (employee-like) személyek, valamint
- c) a személyi és gazdasági függetlenséggel rendelkező önfoglalkoztató (other self-employed) személyek között.

Bár Wank álláspontja szerint a valóságban a jogviszonyok között nem is a függőség vagy a függetlenség a releváns különbség, hanem a több vagy a kevesebb függőség.¹³³ Ezt az állítást erősíti, hogy a munkavégzés során óhatatlanul kialakul a függőségnek valamilyen foka, legyen szó alkalmi munkavégzésről vagy tartós megbízási jogviszonyról.

A gazdasági függőség koncepciójának alkalmazása mellett a munkajog hatálya akként is kiterjeszhető, ha a jogi értelemben vett alárendeltség helyett mindenekelőtt azt vizsgálják, hogy az adott személy integrálódott-e egy külön szervezetbe. Természetesen ez a koncepció sem új keletű, hiszen a francia jog egyik régóta alkalmazott minősítő jegyéről van szó. Alonso Olea szerint a függőség vagy alárendeltség pusztán az eredménye annak, hogy az érintett személy valaki más részére végez munkát. A munkavégzésért ellenértéket fizető és annak gyümölcseit élvező fél emiatt van felhatalmazva az irányítás és az ellenőrzés jogával, amely jogok gyakorlásának a módja viszont lényegtelen a munkavégzés jogi minősítése szempontjából. Az alárendeltség koncepciójához való ragaszkodás feloldhatatlan ellentmondásokat eredményez, mivel a munkavégzés haszonélvezője sokféleképpen, nagyon eltérő intenzitással gyakorolhatja az alárendeltségből, függőségből eredő hatalmát. Ugyanakkor a hatalom gyakorlás módja azon a tényen semmiképpen sem változtathat, hogy a munkát valaki más számára, érdekében végzik.¹³⁴

Worker az Egyesült Királyságban

Az Egyesült Királyságban a munkajogi jogalkotás már a kilencvenes évek végén reagált az új helyzetre. Az 1998-ban bevezetett új munkaidő és minimálbér szabályozás¹³⁵ egyes alapvető jogokat nem csak a hagyományos munkaviszonyban foglalkoztatott munkavállaló (employee), hanem az önfoglalkoztatók gazdasági függetlenségét el nem érő, további munkát végző (worker) számára is garantál. Gondot jelent ugyanakkor, hogy sem a jogszabályok definíciója, sem a bíróságok joggyakorlata alapján nem egyértelmű, hogy egy adott személy

¹³² European Commission 1998, 69-72.

¹³³ Wank 140-142.

¹³⁴ European Commission 1998, 79-80.

¹³⁵ Working Time Regulations 1998, National Minimum Wage Act 1998.

melyik kategóriába tartozik. A továbbiakban az Egyesült Királyságban használatos három kategóriát az alábbiak szerinti fordításban használjuk:

- employee: munkavállaló, akire a teljes munkajogi védelem kiterjed,
- worker: dolgozó, akire csak meghatározott szabályok vonatkoznak¹³⁶,
- self-employed: önfoglalkoztató, aki nem élvez munkajogi védelmet.

A munkavállalók a munkát munkaszerződés alapján végzik, amely a feleknek kölcsönös kötelezettségeket határoz meg, a két fél között munkáltató-munkavállaló viszony áll fenn és a megállapodás nem tartalmaz olyan előírást, amely összeegyeztethetetlen lenne a munkaviszony jellegével.¹³⁷ A joggyakorlatban az utóbbi két feltétel okoz nehézséget. A munkavállaló-munkáltató kapcsolat jellemzése ugyanis csak viszonylagos lehet, és mindezidáig nem született olyan teszt, amely egyértelmű eligazítást adna a felek viszonyának minősítésére. E körben az angol bíróságok az alábbi tényezők fennállása esetén állapítják meg a munkaviszonyt: a munkáltatót széleskörű ellenőrzési jog illeti meg (ő határozza meg, hogy hol, mikor, hogyan kell dolgozni), a munkavállaló a munkáltató szervezetébe integráltan végzi a munkáját, illetve a gazdasági kockázatot a munkáltató viseli.¹³⁸

Az is gondot jelent, hogy a fentiek alapján a munkáltató könnyen elkerülheti a neki dolgozó személy munkavállalónak minősítését, ha a szerződésbe olyan feltételt vesz fel, amely kizárja a munkaviszonyt.¹³⁹ Ha a megállapodás alapján a munkavállaló nem köteles személyesen munkát végezni, a jogviszony nem minősíthető munkaviszonynak. A bírói gyakorlat éppen ezért tágan értelmezi a személyes munkavégzési kötelezettséget, és ha helyettes állítására csak korlátozottan – pl. csak a munkáltató engedélyével, vagy csak egy előre meghatározott személyi körből – kerülhet sor, a munkát végzőt munkavállalónak minősíti.¹⁴⁰

A munkavállalói kör pontos körülhatárolásának azért van jelentősége, mert a munkajog teljes szabályanyaga csak rájuk terjed ki. A dolgozói kategória felölel minden munkavállalót, továbbá minden olyan személyt, aki olyan egyéb jogviszonyban áll, amely alapján a feleket kölcsönös kötelezettségek terhelik és a munkát személyesen, nem önálló vállalkozás keretében végzi.¹⁴¹ Míg a személyes munkavégzés, illetve a kölcsönös kötelezettségek fennállta – az előbb kifejtettekre is figyelemmel – viszonylag egyszerűen megítélhető, közel sem ennyire egyértelmű a helyzet a tevékenység önálló vállalkozásnak minősítése esetében. A dolgozók ugyanis legtöbbször formailag valóban önálló vállalkozóként lépnek fel, látszólag tehát az önfoglalkoztatókhoz hasonló helyzetben vannak. Valójában azonban tevékenységüket csak egy ügyfél, illetve megrendelő számára végzik, akihez hasonló alárendeltség fűzi őket, mint a munkavállalókat a munkáltatóhoz.¹⁴² A köztes dolgozói kategória létrehozásának

¹³⁶ A jogirodalomban a köztes kategóriára több elnevezés található, amelyek mindegyike az átmenetiségre utal. Pl. semi independent workers, dependent self-employed, dependent contractors.

¹³⁷ Davies 2004, 85–86.

¹³⁸ Davies 2004, 85–86.

¹³⁹ Davies 2004, 86.

¹⁴⁰ Brodie 2005, 256–257., Davidov 2005, 63., Davies 2004, 86.

¹⁴¹ Davidov 2005, 59., Davies 2004, 87.

¹⁴² Davidov 2005, 61–62.

értelme éppen az, hogy – erős alkupozíciójukra tekintettel – e megrendelőket is kötelezze a legalapvetőbb munkajogi normák (pl. minimálbér, maximális napi munkaidő) betartására.

Az önálló vállalkozás fennállásának megítéléséhez használt szempontok tehát ismerősek lehetnek az önfoglalkoztatók és a munkavállalók elhatárolásánál kifejtettek után: a megrendelő-munkáltató ellenőrzési jogának terjedelme, a jogviszony kizárólagossága és időtartama, a fizetés módja, a munkaeszközök tulajdonviszonyai és a kockázatviselés.¹⁴³ Az ellenőrzés mértékének megítélése kiemelkedik a szempontok közül, ami erősen vitatható. A dolgozókat is megillető garanciák ugyanis elsősorban nem azzal állnak összefüggésben, hogy milyen terjedelmű a munkáltató ellenőrzési joga (pl. a diszkrimináció tilalmának hatályát nem lehet ehhez kötni).¹⁴⁴ A nagyon rövid ideig fennálló jogviszonyokban nem alakul ki függőség a megrendelővel szemben, így a törvényi garanciák alkalmazása is indokolatlan. Azzal is egyetérthetünk, hogy a munkát végző függetlenségét támasztja alá, ha munkaeszközei a saját tulajdonában állnak. A fizetés és a kockázatviselés szabályai kapcsán viszont fennáll annak a veszélye, hogy e rendelkezéseket a munkáltató-megrendelő kifejezetten úgy alakítja ki, hogy a vele kapcsolatban álló munkát végzőt ne lehessen dolgozónak minősíteni.¹⁴⁵

Az önfoglalkoztatók és a munkavállalók közötti köztes csoport munkavégzésére valamilyen szabályozást adnia kell a munkajognak. Az Egyesült Királyság példájából is láthatóan két kérdés merül fel: hogyan lehet egymástól elkülöníteni a munkát végzők egyes kategóriáit, illetve milyen jogokat kapjanak az egyes csoportok?¹⁴⁶ A két kérdés összefügg. Éppen azért szükséges ugyanis pontosan elhatárolni egymástól az egyes kategóriákat, mert a besorolás egyben a munkát végző jogállását is meghatározza. Aggályos, hogy ha ehhez a jogalkotás vagy a bírói gyakorlat nem tud egyértelmű támpontokat adni, akkor alapvetően a munkáltató döntésétől függ majd, hogy a neki munkát végző személy milyen jogokkal rendelkezik.¹⁴⁷ Ezt a döntést a bíróság természetesen felülvizsgálhatja, de kétséges, ez mennyiben jelent érdemi jogvédelmet. Az elhúzódó per alatt a felperes ugyanis állás és jövedelem nélkül marad, az alperes kis cég esetleg megszűnik, és a következetlen, kialakulatlan joggyakorlat miatt ugyancsak bizonytalan az eljárás kimenetele.¹⁴⁸ A probléma jelentőségét növeli, hogy tipikusan éppen a legsérülékenyebb munkát vállalók állnak a munkavállaló-önfoglalkoztató határvonalon.¹⁴⁹

Összességében az egyes kategóriák közötti határokat a munkát vállaló szerződéses alkupozíciójának erőssége alapján kellene meghúzni. Ha a munkáját eladó személy nem közel

¹⁴³ A Byrne Brothers ügy alapján idézi: Davidov 2005, 61.

¹⁴⁴ Davidov 2005, 61.

¹⁴⁵ Davidov 2005, 68–70.

¹⁴⁶ A legtágabb felfogás alapján a munkajog hatálya alá kellene vonni az otthoni munkavégzést is. Azzal ugyanis, hogy egy háziasszony ellátja a háztartási feladatokat, lehetővé teszi, hogy férje egészségesen és kipihenten tudjon munkát végezni nap, mint nap. Ennek a munkának az ellenértékét nyilván nem fizeti meg a férfi munkáltatója. Egy másik példa szerint: ha egy munkajogilag passzív, rokkant felnőtt felneveli két gyermekét, azzal két potenciális munkavállalót bocsát a munkaerő-piacra. Ezt a tevékenységét ki fizetni meg? Lásd bővebben: Klare 2005, 19–20.

¹⁴⁷ Davies 2004, 84.

¹⁴⁸ Benjamin 2005, 85–86.

¹⁴⁹ Benjamin 2005, 84.

egyenlő erejű tárgyalófele a munkáját igénybevevő másik félnek, akkor indokolt legalább a munkajogi alapszabályok védelme alá helyezni. Amennyiben ez a gazdasági alárendeltség a másik fél erős ellenőrzési, utasításadási jogával is párosul, úgy a klasszikus munkaviszony munkavállalójával van dolgunk, akire viszont az egész munkajogi szabályrendszer irányadó kell legyen.¹⁵⁰

Egyéb foglalkoztatási jogviszonyok a magyar munkajogban

Az elmúlt évtizedekben létrejött a munkaviszonyon belüli és kívüli jogviszonyok sajátos, színes magyar rendszere, amely különböző okokra visszavezethető, spontán fejlődés eredménye. A munkaviszonytól és az önfoglalkoztatástól többé-kevésbé eltérő jogviszonyok némelyike sok évtizede létező, szocialista "örökség" (bedolgozó, segítő családtag), egyes jogviszonyok körülbelül egy évtizedes múltra tekintenek vissza (alkalmi munkavállaló, önálló kereskedelmi ügynök), míg másokat csupán az elmúlt néhány évben "találták ki" (ösztöndíjas foglalkoztatott, személy- és vagyónvédelmi alvállalkozó). A szürke zónába sorolható jogviszonyok szabályozása tehát több évtizede, tervszerűtlenül, mondhatni spontán módon zajlik, de a legtöbb ilyen jogviszony – így például az ideáltípusnak tekinthető önálló kereskedelmi ügynöki szerződés – csak az ezredforduló után jött létre.

A foglalkoztatásra irányuló egyéb jogviszonyok megteremtésének háttérében többféle kormányzati, jogalkotói szándék fedezhető fel:

- a) A munkáltatók versenyképességének növelése és ezzel összefüggésben a feketemunka csökkentése a munkajogi szabályok és a közterhek csökkentésével (egyszerűsített, alkalmi foglalkoztatás, segítő családtag).
- b) Egyes, gazdaságilag kiszolgáltatott munkavégző csoportok védelme (önálló kereskedelmi ügynök, személy- és vagyónvédelmi alvállalkozó).
- c) Speciális élethelyzetekhez, szervezeti igényekhez alkalmazkodó, testre szabott jogviszonyok életre hívása (bedolgozó, önálló kereskedelmi ügynök, hivatásos nevelőszülői jogviszony).
- d) Foglalkoztatási szempontok érvényesítése, mint például munkatapasztalat szerzése (ösztöndíjas foglalkoztatás, tanulószerveződés).
- e) Jogharmonizációs kötelezettségek teljesítése (önálló kereskedelmi ügynök).
- f) A nyugdíj előtt álló köztisztviselők, közalkalmazottak és munkavállalók számára lehetőséget teremteni a közszférából történő, fokozatos kivonulásra (prémiumévek program).

Az egyéb foglalkoztatási jogviszonyok jellegét, különösen a munkaviszonyhoz való viszonyukat illetően vegyes kép bontakozik ki. Általában ezek a jogviszonyok formálisan nem minősülnek munkaviszonynak, bár ez alól is akadnak kivételek (pl. egyszerűsített foglalkoztatás, prémiumévek program).¹⁵¹ Ugyanakkor több a szürke zónába sorolható jogviszony – prémiumévek program, tanulószerveződés, ösztöndíjas foglalkoztatás –

¹⁵⁰ Ezt a felfogást osztja pl. Davies 2004, 86–92., Davidov 2005, Benjamin 2005, 83.

¹⁵¹ A tanulmányban terjedelmi okokból nem térhetünk ki a „köz munkák” különböző fajtáira (közhasznú munka, közcélú munka, közmunka). Ezekben a foglalkoztatási formákban azonban nincsenek alapvetően eltérő munkajogi szabályok, hiszen esettől függően a munkaviszonyra, közalkalmazotti jogviszonyra, egyszerűsített foglalkoztatásra vonatkozó szabályok alkalmazandók.

szabályozása olyannyira közel áll a munkaviszonyhoz, hogy akár atipikus munkaviszonynak is tekinthetnénk őket. Ez a besorolás kizárólag az atipikus munkaviszony fogalmának szélesebb vagy korlátozottabb értelmezésétől függ.¹⁵² A prémiumévek programban például formálisan fennmarad a munkaviszony, közalkalmazotti, köztisztviselői jogviszony, de határozott idejű, részmunkaidős jogviszonnyá módosul, ez által megváltozik a munkajogi szabályok egy része. Az ösztöndíjas foglalkoztatás szabályozása is csak annyiban tér el a munkaviszonytól, amennyiben a jogviszony speciális tartalma, tehát a munkatapasztalatszerzésen alapuló munkavégzés biztosítása ezt feltétlenül megkívánja. A hasonló szerepet betöltő tanulói jogviszony a munkaviszonnyal számos rokon vonást mutat, de speciális céljára és önálló szabályozására tekintettel sui generis foglalkoztatási jogviszony.

Az egyszerűsített foglalkoztatás – az „elődjének” tekinthető AM könyves foglalkoztatáshoz hasonlóan – formálisan munkaviszonynak minősül a törvényi szabályozás szerint. Ugyanakkor felmerül az a minősítési kérdés, hogy a rá vonatkozó eltérő szabályok elérik-e azt a mértéket, amikor már egy külön típusról, a munkaviszonyoktól eltérő minőségű foglalkoztatási jogviszonyról van szó, amely a szürke zónába sorolandó. Ez egy olyan nyitott kérdés, amelynek megvitatása fel sem merült eddig a munkajogi szakmában. A munkaviszonytól eltérő sajátosságai alapján az egyszerűsített foglalkoztatás olyan speciális jogviszony-típus, amelynél a munkaviszonytól való különbözés, a szürke zónába tartozás ténye nem, csak annak mértéke, minősége vitatható.

A munkaviszonytól egyre távolabb haladva jutunk el két vegyes jellegű - a munkaviszonyra már alig, vagy egyáltalán nem emlékeztető - szerződéstípushoz. A bedolgozói jogviszony vállalkozási és munkajogi elemeket egyaránt tartalmazó, vegyes jellegű, sui generis jogviszony, amely tipikusan az egyéb foglalkoztatási jogviszonyok szürke zónájába sorolandó. Ha van a magyar jogban olyan jogviszony, amely pontosan félúton van a két jogág között, ez által a foglalkoztatási jogviszonyok rendszerének centrumában, akkor ez a bedolgozó jogviszonya. Bár a munkajogban nem érvényesül a szerződések szabad vegyítésének elve,¹⁵³ a bedolgozói jogviszony mégis ennek az elvileg nem létező vegyítésnek a “gyermeke”. A bedolgozói megállapodás olyan vegyes szerződés, amely egyaránt rendelkezik a vállalkozási szerződés és a munkaszerződés bizonyos jellemzőivel. A bedolgozói jogviszony jó példa arra, hogy a rugalmasabb polgári jogi formák is alkalmasak lehetnek a munkajogban megnyilvánuló kötöttségekkel, garanciális szabályokkal történő vegyítésre. Mindezt egy olyan munkatevékenység szolgálatába állítja a jog, amely alig hasonlít a munkaviszonyra, de a vállalkozásra is csak nyomokban emlékeztet.

Az önálló kereskedelmi ügynöki szerződés egy munkavégzésre irányuló, önálló magánjogi szerződéstípus. Az önálló kereskedelmi ügynöki törvény a polgári jog tárgykörébe tartozik, mivel egy sajátos kereskedelmi ügyletet szabályoz, így a törvényben nem szabályozott kérdésekben a Ptk. rendelkezései irányadóak.¹⁵⁴ Az ügynöki szerződés részletes munkajogi szabályozása – a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység

¹⁵² Lásd Bankó 2008.

¹⁵³ Hovánszki 2001, 5-9.

¹⁵⁴ Lásd a 2000. évi CXVII. törvény 1. § (7) bekezdésében.

szabályairól szóló törvényhez hasonlóan – feszültséget okoz a munkavégzésre irányuló jogviszonyok rendszerében. A jogalkotó kiemelt ugyanis egyes magánjogi szerződéstípusokat, amelyekhez a többi hasonló szerződéstől eltérő munkajogi szabályokat - felmondási időt, versenytilalmi megállapodást stb. - kapcsolt. Ez a megoldás óhatatlanul felveti azt a kérdést, hogy az önálló kereskedelmi ügynököt miért illeti meg több munkajogi védelem, mint a többi önálló munkát végzőt?¹⁵⁵ Ez az ellentmondás nyilvánvalóan annak az eredménye, hogy a munkaviszonyon kívüli foglalkoztatási jogviszonyok munkajogi szabályozása nem egy előre meghatározott stratégia mentén, tervszerűen és tudatosan zajlik, hanem a jogharmonizáció mellett pillanatnyi érdekek, ötletek alakítják. A munkavégzésre irányuló egyes polgári jogi szerződések munkajogi szabályai közötti önkényes különbségtétel nem csupán a munkajogi szabályozás belső koherenciáját gyengíti, hanem az egyenlő bánásmód alkotmányos követelménye¹⁵⁶ tükrében is aggályos.¹⁵⁷

A személy- vagy vagyonvédelmi tevékenységet ellátó alvállalkozó egy meglehetősen új, „hibrid” munkajogi kategória, amelyet a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény hozott létre.¹⁵⁸ A törvény munkajogi szabályokkal védi a személy-, vagyonvédelmi tevékenységet, illetve magánnyomozást folytató vállalkozásokkal megkötött polgári jogi szerződések alapján ilyen tevékenységet folytató egyéni vállalkozókat. Ezek a szabályok is felvetik a fenti kérdést: miért csak a személy-, vagyonvédelmi, magánnyomozói tevékenységet ellátó alvállalkozókat illetik meg a fent leírt munkavállalói jogok. Ha ugyanis valaki hasonló, de nem a fent hivatkozott törvény hatálya alá tartozó tevékenységet folytat, akkor az érintett jogok számára már nincsenek biztosítva. Az ésszerűbb és alkotmányos szempontból aggálytalan megoldás az volna, ha a munkavállalói jogok nem az egyes szakmai tevékenységekről szóló törvényekben, elszórta kerülnének szabályozásra, hanem általánosságban, minden alvállalkozói tevékenységre, amennyiben persze az adott tevékenység jellege nem kívánja meg a speciális szabályozást.

A munkajogi szabályok szempontjából, de jure a segítő családi jogviszony áll a legtávolabb a munkaviszonytól, még ha a munkavégzés körülményei és tényleges sajátossága de facto egybeesnek a munkaviszonnyal. A segítő családi jogviszony egy társadalombiztosítási jog kategória, amely munkajogi szabályok nélkül teszi lehetővé a hozzátartozók foglalkoztatását. Ennek az az oka, hogy a társadalombiztosítási jogok kiterjesztése és a bevételek növelése érdekében a munkajogviszony alternatívájaként szolgál. Amennyiben a segítő családi jogviszonyt részletesebb szabályozásra kerülne, akkor

¹⁵⁵ Dudás 2004, 172.

¹⁵⁶ Lásd az Alkotmány 70/A. §-ában.

¹⁵⁷ Az Alkotmány 70/A. §-a az azonos szabályozási kör alá vont alanyok közötti olyan alkotmányos indok nélkül tett különbségtételt tilalmazza, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek (1827/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 531.).

¹⁵⁸ Lásd a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló a 2005. évi CXXXIII. törvény 18-21. §-ában.

minden bizonnyal csökkenne a vonzereje, bár a felek közötti speciális, rokoni viszony miatt kétséges, hogy valóban szükség van-e itt egyáltalán munkajogi védelemre.

A foglalkoztatásra irányuló, munkaviszonyon kívüli jogviszonyok áttekintése alapján megállapíthatjuk, hogy igenis létezik a magyar munkajogi szabályozásban egy szürke zóna. Az egyéb foglalkoztatási jogviszonyokból azonban nem alkotnak olyan egységes csoportot, mint a munkaviszonyok vagy a polgári jogviszonyok, hiszen a szürke zónába sorolható jogviszonyok csoportja meglehetősen sokszínű szabályozásuk időpontját, okait és jogi sajátosságait illetően. Ez a sokszínűség egyfelől logikusan következik eltérő foglalkoztatáspolitikai szerepükből, másrészt azonban hűen tükrözi a hosszú távú munkajogi jogalkotási stratégia hiányát, és a helyette megvalósuló „spontán”, pillanatnyi érdekeken és ötleteken alapuló jogfejlődést. Ideje felismerni, hogy az „egyéb” foglalkoztatási jogviszonyok igencsak fontos szerepet tölthetnének be a munkajogi és foglalkoztatáspolitikai célok – hátrányos helyzetű munkavállalói csoportok védelme, magasabb szintű foglalkoztatottság stb. – elérésében.

II.2.5 HARC A SZÍNLELT SZERZŐDÉSEK ELLEN A MAGYAR MUNKAJOGBAN

A munkavégzésre irányuló polgári jogviszonyok népszerűsége két okra vezethető vissza: a költségek csökkentésének és a munkajogi szabályok kikerülésének lehetőségére. A magyar pénzügyi jogalkotás irracionálisan eltérően kezelte a munkaviszonyokban és az azokon kívüli jogviszonyban dolgozókat, mivel a munkavállalók közterhei a rendszerváltás óta hagyományosan lényegesen magasabbak voltak¹⁵⁹, mint például a megbízási szerződéssel dolgozóké.¹⁶⁰ A munkaerő-piaci szereplők racionális viselkedése, hogy a legolcsóbb szerződés-típus felé orientálódnak.

A kedvezményes közteher háttérben a foglalkoztatottság növelésének szándéka, illetve az ehhez tapadó illúzió áll, hogy a pénzügyi kedvezményekkel “megédesített” foglalkoztatási formák növelik a munkaerő-piaci keresletet, végső soron a foglalkoztatottak számát. Az elmúlt évtized ilyen irányú törekvéseinek kudarcából levonható az a tanulság, hogy ezek a kísérletek csak a munkajogi és foglalkoztatási struktúra (maradék) belső koherenciájának gyengítésére, és a munkajogi védelem csökkentésére alkalmasak, de a foglalkoztatási célok elérésére semmiképp. Ugyanakkor azt érik el, hogy az eredményesen lobbizó érdekcsoportok a többségnél átmenetileg kedvezőbb helyzetbe kerüljenek, amire az egyszerűsített közteherviselési hozzájárulás (EKHO) a legriasztóbb példa¹⁶¹.

¹⁵⁹ A munkáltató költsége 2001-ben a munkaviszonyban közel 40%-a volt a kifizetett bérnek, míg a megbízási jogviszony alapján kifizetett díjhoz 0%-os közteher kapcsolódik, nem beszélve az adminisztratív megtakarításokról. Valakinek azonban a közterheket állnia kell, ezek pedig teljesen a munkát végző oldalán csapódnak le (Bán, Péter 2003: *A munkaviszony fogalmával kapcsolatos jogi problémák, különös tekintettel a leplezett munkaszerződésekre*. Budapest, www.jogiforum.hu, 64).

¹⁶⁰ Gyulavári 2006, 169-170.

¹⁶¹ 2005. évi CXX. törvény az egyszerűsített közteherviselési hozzájárulásról.

A munkaviszony a közterhektől függetlenül is drágább bármely más jogviszonynál, hiszen a munkajogi védelem komoly költségeket ró a munkáltatókra, így például a megszüntetésre, a munkaidő megszervezésére vonatkozó szabályok, vagy az adminisztrációs terhek révén. A polgári jogviszonyokban ezek a költségek a “rugalmas” szabályozás miatt értelemszerűen fel sem merülnek. A jogalkotás tehát megszüntetheti ugyan a munkaviszony és a polgári jogviszonyok közterhei közötti különbséget, de sohasem iktathatja ki a tényleges költségek különbségét, hiszen a munkáltatónak költséget jelentő szabályok – valamilyen szintje – jelenti a munkajog lényegét. A munkajogi szabályozás deregulációjával, tehát a munkavállalói védelem csökkentésével mérsékelhető a költségkülönbség a munkaviszony és a polgári jogviszonyok között, de teljesen soha nem iktatható ki. Mivel a költségbeli különbség adott, ezért az mindig is csábítja és ösztönzi majd a munkáltatókat a színlelt polgári jogi, vagy más hasonlóan olcsó szerződések (pl. egyszerűsített foglalkoztatás) alkalmazására.

A jogalkotó két eszközzel próbálja visszaszorítani a színlelt szerződéseket. Az egyik kézenfekvő eszköz a tiltás és a büntetés egyvelege¹⁶², amely az Mt. 75/A. §-ának – normatív tartalom híján jogmagyarázó szabályként történt – beiktatásával, a munkaügyi ellenőrzés szabályozásának szigorításával és ezzel összhangban a kiszabható bírságok emelésével 2003 óta megtörtént.¹⁶³ A másik lehetőség “csábító” alternatívák teremtése a polgári jogviszonyokkal szemben, amelyek hasonlóan rugalmasak, bár annak szintjét értelemszerűen nem érhetik el, mivel egy bizonyos szintű munkajogi védelmet még a legrugalmasabb formának is hordoznia kell magában. A megbízási és vállalkozási szerződések 90-es évekbeli expanziójának az oka – olcsóságuk mellett – az volt, hogy a munkáltatók nem találtak kellő rugalmasságot az atipikus munkaviszonyok körében. Mára kezdenek megjelenni a munkaviszonyon belül és azon kívül is olyan új lehetőségek (kölcsonzótt munkavállaló, alkalmi munkavállaló, önálló kereskedelmi ügynök stb.), amelyek versenybe szállhatnak a polgári jogviszonyokkal.

¹⁶² A hatóságok által kiszabott pénzbírságok mellett a leplezett munkaszerződés alapján létrejött munkaviszony keretében kifizetett munkabérek után a munkáltató társadalombiztosítási járulékot köteles fizetni (BH 1989/81).

¹⁶³ Lásd a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvényben szereplő bírságok összegét módosító 2005. évi CLV. törvényt.

II.3 JAVASLATOK A HAZAI SZABÁLYOZÁS FELÜLVIZSGÁLATÁHOZ: CÉL A BŐVÜLŐ FOGLALKOZTATÁS A KLASSZIKUS MUNKAVISZONY ELŐDLEGESSÉGÉNEK FENNTARTÁSA MELLETT

A 21. század jelentette új kihívásokra a magyar munkajog sem maradhat érzéketlen. A közösségi foglalkoztatáspolitikai irányvonalak, illetve a munkajog terén elfogadott irányelvek fontos igazodási pontot jelentenek, de önmagukban nem elegendők e kihívások kezeléséhez. Mint láthattuk, az erősen széttagolt, eltérő munkajogi rendszereket fenntartó tagállamok különbségeire tekintettel és a szubszidiaritás elve által is korlátozottan a közösségi intézmények helyett a nemzeti jogalkotóknak van elsődleges szerepe a munkajog szükséges reformfolyamatainak irányításában.

A Munka Törvénykönyve az ezredforduló óta számos esetben módosult – jelentős részben a jogharmonizáció miatt¹⁶⁴ –, de átfogó reformra, felülvizsgálatra eddig nem került sor. Hat elismert munkajogász már 2006-ban közzétette téziseit egy új Munka Törvénykönyve megalkotásához,¹⁶⁵ ám az napjainkig sem kapott hivatalos kormányzati, vagy politikai támogatást. Az abban foglaltak mégis fontos támpontul szolgálhatnak a hazai munkajog továbbfejlesztéséhez.

A tanulmány befejezéséhez azokat a javaslatokat foglaljuk össze, amelyeket álláspontunk szerint ehhez a reform munkához mindenképpen szükséges figyelembe venni.

1. Az új társadalmi-gazdasági környezet jelentette kihívásoknak való megfelelés elsődlegesen a hazai jogalkotó feladata. E körben az Európai Unió intézményei és joga csak kiegészítő, orientáló szerepet játszhatnak. Pusztán a jogharmonizációs kötelezettségből eredően nem válik, nem válhat a kor követelményeinek megfelelővé a hazai szabályozás. Másfelől, az új kihívásokra való válaszokat a hazai környezet, a magyar sajátosságok alapján kell megadni. Ahogy az új Mt. koncepciója is kiemeli, „nincs mód a külföldi megoldási törekvések átgondolás nélküli egyszerű lemásolására, a hazai igényekre és folytatható tradíciókra tekintettel, az alkalmazható egyes nemzetközi megoldások átvételével kell az új Mt.-t megalkotni az európai közösségi jog korlátai között”.¹⁶⁶
2. Miközben szükséges a klasszikus, határozatlan időre szóló, teljes munkaidőre létrejövő munkaviszony elsődlegességének fenntartása, a munkajogi szabályozás nem szorítkozhat a hagyományos munkajogi keretek közé. Elejét kell venni, hogy a munkáltatók jogos gazdasági érdek nélkül, a munkavállaló hátrányára alkalmazzák a rugalmasabb foglalkoztatási formákat, de biztosítani kell számukra e rugalmasságot ott, ahol ennek megfelelő indoka van.

¹⁶⁴ Lásd különösen a 2001. évi XVI. törvényt.

¹⁶⁵ Berke–Horváth–Kiss–Lőrincz–Pál–Pethő 2006.

¹⁶⁶ Berke–Horváth–Kiss–Lőrincz–Pál–Pethő 2006, 27.

3. Az új Mt. koncepciójának egyik alapvető megállapításával egyetértve, egyértelművé kell tenni a hazai szabályozásban, hogy mely rendelkezések diszpozitívak, és melyek nem.¹⁶⁷ A munkaviszony, mint szerződéses alapú, alapvetően magánjogi természetű jogviszony tartalmának kialakításában a felek akaratának kell elsőbbséget biztosítani. Csak ott szükséges az eltérést nem engedő normák fenntartása, ahol ez a munkavállaló védelme érdekében valóban szükséges. Ugyanilyen fontos, hogy ne bírói jogértelmezés kérdése legyen, mely szabályoktól térhetnek el a felek és milyen keretek között, hanem ezt maga a törvény rögzítse. A jelenlegi szabályozáshoz képest a hangsúlyt inkább az eltérést – akár a munkavállaló hátrányára – engedő szabályozás irányába érdemes áthelyezni. Ez a megállapítás nem csak az individuális munkaszerződésekre, hanem a kollektív megállapodásokra is vonatkozik. A felek szerződéskötési hajlandóságát elsősorban azzal lehet előmozdítani, ha a jelenleginél jóval nagyobb mozgásteret kapnak a munkaviszonyt érintő kérdések szabályozásában. Önmagában a rugalmasság forrása lehet, ha a munkavállalót védő alapvető garanciák mellett a felek szabadon dönthetnek a munkavégzés feltételeiről.
4. A klasszikus munkaviszony elsődlegességének megtartása mellett sem tekinthetünk el a jelenlegi szabályozás egyszerűsítésétől. A teljesség igénye nélkül ide soroljuk a távolléti díj és az átlagkereset kettősségének felszámolását, a bérpótlékok mértékének és a belföldi kiküldetés esetén az utazási idő részletes szabályozásának kollektív szerződésekre delegálását stb. Emellett mentesíteni szükséges a munkáltatókat az indokolatlan kifizetések, túlzott gazdasági kockázatok alól, különösen a jogellenes munkaviszony megszüntetések és a kártérítési felelősség körében. Az új Mt. koncepció e körben kiemeli annak fontosságát, hogy a szabályozás differenciáljon a munkáltató mérete szerint, és fokozatosság érvényesüljön a munkáltatói felelősség körében a foglalkoztatottak létszáma, a munkáltató gazdasági teljesítőképessége stb. alapján.¹⁶⁸
5. A munkaidő szabályozásában jelenleg a rugalmasság fő forrása a törvényi szabályozástól eltérő kollektív szerződések megkötésének lehetősége. A tapasztalatok szerint azonban a kollektív szerződések nem tudják betölteni a nekik szánt szerepet. Azzal, hogy e tárgykörben a kollektív megállapodás a jogszabályhoz képest a munkavállalóra hátrányosabb szabályokat is tartalmazhat, a jogalkotó a munkáltatók alkukötési kedvét kívánta előmozdítani. Ez az ösztönző szerep azonban egyfelől nem valósult meg a gyakorlatban, másfelől ez a megoldás kifejezetten versenyhátrányt okoz azoknál a munkáltatóknál, ahol szakszervezet hiányában lehetőség sincs a kollektív szerződés megkötésére (lásd tipikusan a kis- és középvállalkozásokat). A rugalmasság e formáját a jövőben így más eszközzel kell biztosítani.
6. Az atipikus munkaviszonyok szabályozásában a határozott idejű munkaviszony, a részmunkaidő, a távmunka és az új egyszerűsített foglalkoztatás szabályai alapvetően megfelelnek az európai mintáknak. A munkaerő-kölcsönzésről szóló irányelv közelgő átvétele miatt viszont a kölcsönzés szabályai átfogó felülvizsgálat előtt állnak. A kikölcsönzések ideiglenességének bevezetésével és az egyenlő bánásmód elvének kiterjesztésével a szabályok szigorodni fognak, ám ezek szükségesek ahhoz, hogy a munkaerő-kölcsönzés rendeltetésének megfelelően, az átmeneti munkaerő-igények kielégítésére szolgáljon a magyar munkaerő-piacon is. Az atipikus munkaviszonyok

¹⁶⁷ Berke–Horváth–Kiss–Lőrincz–Pál–Pethő 2006, 10, 12.

¹⁶⁸ Berke–Horváth–Kiss–Lőrincz–Pál–Pethő 2006, 14, 18–19.

körében megfontolandó új formák bevezetése. Példa lehet a részmunkaidő egyik típusaként ismert job-sharing, amikor két munkavállaló tölt be egy 8 órás munkaidővel járó munkakört, maguk között osztva be, melyikük mikor dolgozik. Igény lehet az ún. on-call work bevezetésére is, amikor a munkaszerződés alapján a munkáltatót nem terheli foglalkoztatási kötelezettség, a munkavállaló pedig csak akkor köteles munkát végezni, ha a szerződésben foglaltak szerinti munkát ajánl fel a munkáltató.

7. önfoglalkoztatás – új kategóriák?

II.4 IRODALOMJEGYZÉK

Ashagbor, Diamond 2005: *The European Employment Strategy – Labour Market Regulation and New Governance*. Oxford University Press, Oxford, 2005

Bankó Zoltán: *Az atipikus munkajogviszonyok. A munkajogviszony általánostól eltérő formái az Európai Unióban és Magyarországon*. Phd értekezés, kézirat. Pécs, 2008

Benjamin, Paul: Who Needs Labour Law? Defining the Scope of Labour Protection. In: Joanne Conaghan, Richard Michael Fischl, Karl Klare (szerk.): *Labour Law in an Era of Globalization, Transformative Practices and Possibilities*. Oxford University Press, Oxford, 2005

Berge, Mirten van den – Schout, Adriann: *From Bending to Stressing National Interests? The impact of reforms and enlargements on EU negotiation between 1988-2008*. The Hague, Netherlands Institute of International Relations, 2008

Berke Gyula, Horváth István, Kiss György, Lőrincz György, Pál Lajos, Pethő Róbert: *Tézisek az új Munka Törvénykönyve szabályozási koncepciójához*. Kézirat, Budapest, 2006

Blanpain, Roger (szerk.): *The Global Labour Market: From Globalization To Flexicurity. (Bulletin of Comparative Labour Relations)*. Kluwer Law International, The Netherlands, 2008

Brodie, Douglas: Employees, Workers and the Self-Employed. *Industrial Law Journal*, Vol. 34. No. 3. 2005. szeptember

Contreras, Ricardo Rodríguez (Director of the study): *The Impact of New Forms of Labour on Industrial Relations and the Evolution of Labour Law in the European Union*. Study for the European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs. 2008. Lásd: <http://www.europarl.europa.eu/activities/delegations/studies/download.do?file=23224> – letöltés ideje: 2009. január 15.

Countouris, Nicola: *The Changing Law of the Employment Relationship*. Ashgate Publishing, Aldershot, 2007

D'Antona, Massimo: Labour Law at the Century's End: An Identity Crisis? In: Joanne Conaghan, Richard Michael Fischl, Karl Klare (szerk.): *Labour Law in an Era of Globalization, Transformative Practices and Possibilities*. Oxford University Press, Oxford, 2005

Davidov, Guy: The Three Axes of Employment Relationships: A Characterization of Workers in Need of Protection, 52 *University of Toronto Law Journal* 357, 2002

Davidov, Guy: Who is a Worker? *Industrial Law Journal*, Vol. 34. No. 1. 2005. március

Davies, Anne C. L.: *Perspectives on Labour Law*. Cambridge University, Cambridge, 2004

Deakin, Simon: Does the 'Personal Employment Contract' Provide a Basis for the Reunification of Employment Law? *Industrial Law Journal*, Vol. 36. No. 1. 2005. március

- Deakin, Simon: The Many Futures of the Contract of Employment. In: Joanne Conaghan, Richard Michael Fischl, Karl Klare (szerk.): *Labour Law in an Era of Globalization, Transformative Practices and Possibilities*. Oxford University Press, Oxford, 2005B
- Deakin, Simon – Reed, Hannah: The Contested Meaning of Labour Market Flexibility: Economic Theory and the Discourse of European Integration. In: Shaw, Jo (ed.): *Social Law and Policy in an Evolving European Union*. Hart Publishing, Oxford, 2000
- Dudás, Katalin: Önfoglalkoztató - kényszervállalkozó - munkavállaló. Menekülés a munkajog hatálya alól. *Munkajog jövőjéről*. Budapest, 2004, 143-176.
- Freedland, Mark – Countouris, Nicola: *Flexibility of the labour market*. 2006
<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldselect/ldecom/120/120we18.htm>
- Freedland, Mark: *The Personal Employment Contract*. Oxford University Press, New York 2006
- Goetschy, Janine: The European Employment Strategy – 10 years after. In: *Perspectives on Employment and Social Policy Coordination in the European Union*. Portuguese Presidency of the European Union, Lisbon, 2007
- Gyulavári Tamás: *Az Európai Unió szociális joga*. Phd értekezés, kézirat. Budapest, 2001
- Gyulavári Tamás: Speciális foglalkoztatási formák. In: *A munkajog nagy kézikönyve*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomsgazdálkodó Kft., Budapest, 2006
- Hovánszki, Arnold: A segítő családi jogviszonya a munkajogban. *Gazdaság és jog*, 2001/11.
- Hovánszki Arnold: A tipikus és atipikus foglalkoztatás Magyarországon. *Munkaügyi Szemle*, 2005. 7-8. sz.
- Kiss, György: A magyar munkajog megújulásának esélye az Európai Unió munkaügyi politikájának tükrében. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2008/1: 7-32
- Klare, Karl: The Horizons of Transformative Labour and Employment Law. In: Joanne Conaghan, Richard Michael Fischl, Karl Klare (szerk.): *Labour Law in an Era of Globalization, Transformative Practices and Possibilities*. Oxford University Press, Oxford, 2005
- Madsen, Per: *The Danish Model of “Flexicurity” – A Paradise with some Snakes*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2002
<http://www.eurofound.europa.eu/ewco/employment/documents/madsen.pdf>
- Madsen, Per: The Danish model of 'flexicurity': experience and lessons. *Transfer*, 2/2004, 187-207, 206.
- Murcia, Joaquin Garcia: The European Commission's Green Paper on labour law. *International Labour Review*, Vol. 146 (2007), No. 1-2.
- Murray, Jill: Normalising Temporary Work. The Proposed Directive on Temporary Work. *Industrial Law Journal*, Vol. 28, No. 3, 1999

- Oorschot, van Wim: Flexible work and flexicurity policies in the Netherlands. Trends and experiences. *Transfer*, 2/2004, 208-225
- Sciarra, Silvana: The Evolution of Labour Law (1992-2003) Volume 1, General Report. European Commission, Luxembourg, 2005.
- Sciarra, Silvana: EU Commission Green Paper 'Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century'. *Industrial Law Journal*, 2007 36(3): 375-382.
- Tangian, Andranik: *Flexibility-flexicurity-flexinsurance – Response to the European Commission's Green Paper "Modernising Labour Law to Meet the Challenges of the 21st Century"*. WSI-Diskussionspapier, No. 149., Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2007
http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_diskp_149_e.pdf
- Tros, Frank - Wilthagen, Ton: *The Concept of "Flexicurity" - A new approach to regulating employment and labour markets*. Tilburg University, Tilburg Flexicurity Research Programme, Flexicurity paper 2003/4
- Tros, Frank - Wilthagen, Ton: The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets. *Transfer*, 2004, 10 (2), 166–186.
- Wank, Rolf: *Diversifying Employment Patterns – the Scope of Labor Law and the Notion of Employees*.
http://www.jil.go.jp/english/events_and_information/documents/cils04_wank2.pdf
- Wilthagen, Ton: *Mapping Out Flexicurity Pathways in the European Union*. Tilburg University, Tilburg Flexicurity Research Programme, 2008
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1118725
- Zeitlin, Jonathan: A Decade of Innovation in EU Governance: The European Employment Strategy, the Open Method of Coordination, and the Lisbon Strategy. In: *Perspectives on Employment and Social Policy Coordination in the European Union*. Portuguese Presidency of the European Union, Lisbon, 2007
- Zhou, Jianping: *Danish for All? Balancing Flexibility With Security: The Flexicurity Model*. IMF Working Paper No. 2007/36., 22.