

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1985/2014. számú ügyben
(Kapcsolódó ügy: AJB-507/2014)**

Előadók: dr. Zemplényi Adrienne
dr. Rajzinger Ágnes

Az eljárás megindítása

2014 tavaszán Békés megye intézményi rendszerének átfogó, alapjogi szempontú feltérképezését célzó vizsgálatsorozatot indítottam. A vizsgálat keretében áttekintettem a Békés megyében zajló „Téli közfoglalkoztatási program” megvalósulását is, különös figyelemmel annak két kiemelt területére: a program keretében megvalósuló képzések és a biztonságos munkavégzéshez szükséges feltételek biztosításának szempontjait.

A vizsgálatsorozat keretében – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1) d) pontja alapján¹ – helyszíni vizsgálatot is folytattam. Munkatársaim ellenőrzést végeztek a Békés megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjában (Békéscsaba), a Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóságon (Gyula), valamint a közfoglalkoztatási program egyik helyszínén. A helyszíni vizsgálat megtartásának szükségességét a közfoglalkoztatási programmal kapcsolatban hivatalomhoz érkező konkrét panaszbeadvány is indokolta. A panaszos ugyanis sérelmezte a Békés megyei vízügyi területen megvalósuló közmunka program munkakörülményeit; azt, hogy fokozottan balesetveszélyes, ráadásul emberi méltóságot sértő körülmények között kell munkát végeznie, mert ha elutasítja a felajánlott munkát, még a segélyét is elveszíti.

Tekintettel arra, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdése d) pontja szerint az ombudsman tevékenysége során kiemelt figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére, illetve arra a tényre,² hogy a magyar *közfoglalkoztatási modell* egy olyan speciális, hatósági elemekkel is bővített, ezáltal kevésbé mellérendeltségen alapuló jogviszony, ahol a közfoglalkoztatott kiszolgáltatott helyzetben van, így a közfoglalkoztatottak helyzetének folyamatos felülvizsgálata, monitorozása, minden lehetséges módon és eszközzel, kiemelt feladataim között szerepel. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján a „Téli közfoglalkoztatási program” megvalósításáról, illetve magáról a konkrét panaszbeadványban foglaltakról, előzetesen írásbeli tájékoztatást kértem a Békés megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központja, valamint a Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóság igazgatójától.

Az érintett alkotmányos jogok és követelmények

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

¹ Ajbt.) 21. § (1) d) Az alapvető jogok biztosja vizsgálata során helyszíni ellenőrzést folytathat.

² Lásd: AJB 3025/2012. számú átfogó jelentés

Az alkalmazott jogszabályok

- a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.);
- a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (Kftv.);
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.);
- a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Flt.);
- a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet;
- a munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítésről szóló 39/2010. (II. 26.) Korm. rendelet
- a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet módosításáról szóló 496/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet

A megállapított tényállás

2013 decemberében elindult a közfoglalkoztatás új modellje, az ún. „Téli közfoglalkoztatás”, amely részben munkavégzést, részben képzési programokat foglal magában. A „Téli közfoglalkoztatás” megvalósításával összefüggésben már az eddigiekben is számos panasz érkezett hivatalomhoz az ország minden tájáról, amelyek egyrészt munkavédelmi, munkabiztonsági, másrészt a képzési programok megvalósításával kapcsolatos problémákat érintettek.

A Békés megyéből érkező – jelen vizsgálatom alapjául is szolgáló – panasz a vízügyi területen megvalósuló közmunka program munkakörülményeit sérelmezte. A beadvány szerint a közmunkások a település határain túli területek (árkok, csatornák) tisztítását végzik, sokszor mostoha időjárás körülmények között. Előfordult, hogy szakadó esőben kellett a főút melletti árkot kaszálniuk, ráadásul sem melegedési lehetőség, sem illemhelyiség nem volt számukra biztosítva. A hozzám forduló sérelmezte, hogy fokozottan balesetveszélyes, ráadásul emberi méltóságot sértő körülmények között kell munkát végeznie, mert ha elutasítja a felajánlott munkát, még a segélyét is elveszíti, illetve azt is, hogy a lakhelye és a munkavégzés helye közötti jelentős távolságot saját kerékpárjával kell megtennie, amely egyrészt nagyon balesetveszélyes, másrészt ehhez – az „útiköltséghez” – semmilyen támogatást nem kap. Mindezek alapján a Békés megyei helyszíni vizsgálatot megelőzően, a konkrét panasz kivizsgálása és egy átfogó helyzetkép megrajzolása céljából a program megvalósulásáról – a vonatkozó dokumentumok egyidejű megküldése mellett – írásos tájékoztatást kértem a *Békés Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjának* igazgatójától.

Az igazgatóhoz intézett kérdéseim a következők voltak:

- Békés megyében hány fő bevonásával valósul meg a téli közfoglalkoztatási program, mely munkáltatóknál, milyen munkakörökben és munkavégzési helyeken,
- a programban történő részvételről hogyan, milyen módon értesítették a részt vevőket,
- hány fő került beiskolázásra, milyen szempontok alapján választották ki, hogy azokon az álláskeresőik közül ki vehet részt,
- hol, milyen körülmények között kerül sor az oktatásra,
- hogyan választották ki a képző szervet, az oktatókat,
- hány órában zajlik a képzés, milyen jellegű képzések vannak, azok keretében elméleti és/vagy gyakorlati oktatásban is részesülnek-e a részt vevők,
- a tananyag összeállítása milyen szakmai elvek alapján történt, annak elkészítésére kit, mely szervet vagy személyt kértek fel,
- a tanfolyam elvégzése után hol tudnak elhelyezkedni az álláskeresőik, ezzel kapcsolatban történt-e előzetes felmérés?

1. A Békés megyei „Téli közfoglalkoztatási program” megvalósulása

A munkaügyi központ igazgatójának tájékoztatása szerint a Kormány célul tűzte ki, hogy 2013 novembere és 2014 áprilisa közötti időszakban 200 ezer fő folyamatos, egyidejű közfoglalkoztatását kell biztosítani. Ennek megfelelően Békés megyében is sor került téli átmeneti közfoglalkoztatás megvalósítására. Mivel a téli időszakban jelentős mértékben csökken a szabadban végezhető tevékenységek köre, így a magas foglalkoztatotti létszám megtartása és az álláskereső tartós jövedelemhez juttatása képzési komponens erősítésével párosult. A Békés megyében a foglalkoztatásban és a képzésben lévők létszámát a következő táblázat mutatja:

Megnevezés	2013. november (fő)	2013. december (fő)	2014. január (fő)	2014. február (fő)	2014. március (fő)	2014. április (fő)
Foglalkoztatás	13 086	8 082	6 869	6 845	4 320	8 727
Képzés	0	4 407	4 407	4 407	4 407	0
Összesen	13 086	12 489	11 276	11 252	8 727	8 727

A foglalkoztatók között az országos programban részt vevő közfoglalkoztatók Békés megyében működő szervezetei, Békés megye valamennyi önkormányzata, ezen kívül egyházak, civil szervezetek, alapítványok és egyéb formában működő a Kftv. 1 §. (3) bekezdése alapján közfoglalkoztatónak minősülő szervezetek szerepeltek.

A 2013-2014. évi téli átmeneti időszakban megvalósuló Országos Közfoglalkoztatási Program indítására Békés megyében összesen 8 kérelmet nyújtottak be, amelyek támogatásban részesültek. A program kertében az 1.804 fő álláskereső bevonása, a Belügyminisztérium által meghatározott feltételek szerint, két ütemben történt: 2013. novemberben 1.467 fő, majd 2014. januárban további 337 fő álláskereső került be az Országos Közfoglalkoztatási Programba.

Az Országos Közfoglalkoztatási Program részeként, a megyei támogatott közfoglalkoztatók közül hat szervezet vállalta képzés lebonyolítását és ezen felül a munkaügyi központ további négy, nem megyei székhelyű közfoglalkoztató képzésének lebonyolításában érintett, melyet az alábbi táblázat tartalmaz:

Közfoglalkoztató	Vállalt képzési létszám (fő)	Békés megyét érintő létszám (fő)	Képzés típusa
Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóság	270	210	motorfűrész kezelő, építő- és anyagmozgató gép kezelő
Körösí Vízgazdálkodási Társulat	50	50	motorfűrész kezelő, segéd gát-és csatornaőr
Körös-Berettyói Vízgazdálkodási Társulat	50	50	motorfűrész kezelő, segéd gát-és csatornaőr
Dél-Békés Megyei Vízgazdálkodási Társulat	10	10	motorfűrész kezelő
Körös-Maros Nemzeti Park	52	14	segédmezőgazdász-állattartás,
Békés Megyei Rendőrkapitányság	20	20	számítógépes adatrögzítő
Összesen:	452	354	
DALERD (székhely: Szeged)		15	erdőművelő, motorfűrész kezelő, konyhai kisegítő
ATIVIZIG (székhely: Szeged)		24	alapképzettség képzés
Magyar Közút Zrt.		37	motorfűrész kezelő
TIVIZIG (székhely: Szeged)		57	segéd gát-és csatornaőr
Összesen:		133	
Mindösszesen	452	487	

A téli átmeneti közfoglalkoztatás jellemző tevékenységei a következők:

1. Növényi alapanyagok feldolgozása, hasznosítása

Cirokseprű, csuhé termékek készítése, dió törés, élelmiszer tartósítás, palánta nevelés, erdő tisztítása, fólia sátor építése, fólia sátras növénytermesztés, komposztáló kialakítása, fűszernövények csomagolása, gombatermesztés, gyékényfonás, humuszagyak feltöltése, legelő tisztítása, méh kaptár készítés, aszalványok készítése, olajütés, étkezési olaj gyártása, savanyítás, tésztagyártás, tárolt élelmiszer kezelése, telepített erdő rendezése, üvegházi virágok nevelése, veremben tárolt zöldségek válogatása stb.

2. Intézményi karbantartási feladatok elvégzése

Amennyiben ezen tevékenységek az önkormányzat vagy intézményeihez közvetlenül kapcsolódnak: asztalos munkák elvégzése, brikettálás, betonelem gyártás, drótfonás, épületek felújítása, építőipari tevékenységek, fűtési rendszerek felújítása, festés, fa brikett és pellet gyártása, gáterősítés, hirdető tábla készítése, hajléktalan szálló kialakítása, járólapok, térkő, burkoló lapok készítése, közparkok műtárgyainak javítása, lakatosmunkák, munkaeszközök-mezőgazdasági gépek karbantartása, madáretetők készítése, papír téglá gyártása, romos épület bontása, szemetes kukák készítése, felújítása stb.

3. Természeti és lakókörnyezet védelme, tisztán tartása, turisztikai látványosságok felújítása, karbantartása

Árkok karbantartása, buszvárók felújítása, belvízveszély elhárítása, buszmegállók takarítása, csapadék árkok ellenőrzése, cserjeirtás, csatornák növényzetének irtása, erdőtelepítés előkészítése, bozót és fás szárú növényirtás, fák koronájának átvizsgálása, keletkezett zöldhulladék felaprítása, gallyazás, gallybálázás, hulladéklerakó helyek felszámolása, hó eltakarítás, közparkok műtárgyainak javítása, madáretetők készítése, nád vágása, nyilvános WC üzemeltetése, parkolók kialakítása, rongyszőnyeg készítése, virágládák készítése, utcabútorok gyártása stb.

4. Oktatáshoz, sporthoz, szabadidős programokhoz kapcsolódó tevékenységek végzése

Adminisztrátori feladatok, dajkai feladatok, gyermekfelügyelet, gyermek- és ifjúságsegítő feladatok, könyvtári állomány összegyűjtése, óvodai kisegítő munka, portaszolgálat, pedellusi feladatok ellátása, rendezvényszervezés, sportöltözők felújítása, szabadidő szervezés, takarítási feladatok közintézményekben, tartós tankönyvek átvizsgálása, Teleház működtetése, tornatermi parketta renoválása, tájház rendbetétele stb.

5. Egészségügyi, szociális és lakossági szolgáltatások nyújtása Családsegítés, ebédhordás, eb kataszter készítése, házi segítségnyújtás idősek részére, helyi adók, tüdőszűrő értesítésének kihordása, hivatalsegéd, kézbesítő feladatai, krízishelyzetbe került személyek támogatása, szociális segítő hajléktalanok utcai gondozása céljából, szociális fa kuglizása, varrás stb.

Az igazgató a *kiválasztási metódusra* irányuló kérdés kapcsán kifejtette, hogy a programba történő bevonáskor kiemelt célcsoportként kezelték az ellátásban nem részesülő regisztrált álláskeresőket, az önkormányzati foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülőket, ezen belül kiemelten az alulképzett romákat, a fiatal munkanélkülieket és a nőket. A munkavállalási korú *alacsony iskolai végzettségű, szakképzetlen álláskereső* foglalkoztatásba vonása a legnehezebb feladat. A Téli közfoglalkoztatási munka-, és képzési helyeket *elsősorban* számukra ajánlották fel.

A program elindítása előtt a kiválasztásra egyéni, és csoportos közvetítés formájában is sor került. A közvetítéssel foglalkozó ügyintézők egyénileg ajánlották fel az álláskeresők részére a közfoglalkoztatási, képzési lehetőségeket, de emellett csoportos tájékoztatók keretében is több alkalommal tartottak ismertetőt a lehetőségekről a közfoglalkoztatók képviselőivel közösen. Sok esetben a közvetítő kollégák az ügyfélkörükből a telefonos elérhetőséget is megadó ügyfeleiket telefonon értesítették a közfoglalkoztatásról. A létszám biztosításában kiemelt szerepet játszott az önkormányzatokkal való szoros együttműködés.

Békés megyében 2014. február 28-ig 4819 főt vontak be téli átmeneti közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó képzésekre. A járási hivatalok járási munkaügyi kirendeltségei 2013 őszi csoportos tájékoztatókat szerveztek a potenciálisan képzésbe vonható ügyfelek részére, ismertetve a közfoglalkoztatás keretében történő munkavégzést, valamint a képzéseket és azok feltételeit.

A kiválasztott ügyfelek esetében fontos szempont volt, hogy a TÁMOP-2.1.6.-12/1-2012-0001 „Újra tanulok!” projekt belépési feltételeinek megfeleljenek.

Ennek megfelelően – az igazgató tájékoztatása szerint – nem lehetett a kiemelt projekt alanya, azaz nem volt támogatható a képzése annak a személynek, aki:

1. iskolai tankötelezettségének nem tett eleget (1993. évi LXXIX. tv. a közoktatásról),
2. egyéb, az állam által támogatott képzésben vesz részt – beleértve az iskolarendszerű szakképzés keretében folyó képzéseket is,
3. a kérelem benyújtása napján a Nemzeti Foglalkoztatási Alapból képzési támogatásban részesül,
4. a munkaügyi központ által jogerős határozattal a saját hibájából eredően visszakövetelt képzési támogatással összefüggő fizetési kötelezettséggel rendelkezik,
5. kérelmét olyan tanfolyamra nyújtja be, amely már megkezdődött,
6. a munkaügyi központ aktuális TÁMOP 1.1.2., illetve TÁMOP 1.1.4. képzési projektszakaszában vesz részt,
7. a TÁMOP-2.1.6-12/1-2012-0001 projektben másik támogatott képzésben vesz részt,
8. más, hasonló célú ESZA projekt egyidejű résztvevője (kivéve TÁMOP 1.2.1. „Hátrányos helyzetűek foglalkoztatását ösztönző járulékkedvezmények” elnevezésű projekt),
9. a kiemelt projekt keretében sikeresen befejezett egy képzési programot, és a kiemelt projekt keretében lévő további képzési program elvégzését kéri. Ez alól kivételt képez az az eset, ha a kiemelt projekt keretében a célcsoport tagja a 7. osztályos felzárkóztató képzés elvégzését követően a 8. osztály elvégzésére irányuló programon való részvételét kéri.

A kiválasztásnál további fontos szempont volt, hogy a munkáltatók (önkormányzatok, országos közfoglalkoztatók), melyik közfoglalkoztatottjukat kívánták képzési támogatásban részesíteni.

A *képzési helyszín* biztosítása minden esetben a képző intézmény feladata. A képzések szervezésekor a munkaügyi központ segítséget nyújtott abban, hogy a munkaügyi kirendeltségek által felmérést készített a Békés megyében található olyan üres termekről, ahol a tanfolyam lebonyolítható. Kiemelt szempont volt, hogy az általános, vagy középfokú oktatási intézményekben folyó oktatás időtartama alatt az ott tanulóktól teljesen elkülönülten történjen a képzés, mivel azoknak sok esetben művelődési házak, közösségi házak, korábban iskolaként funkcionáló épületek adtak otthont.

A téli közfoglalkoztatási *szakmai képzések* megvalósításához – a TÁMOP 2.1.6. „Újra tanulok” projekt keretében – a Nemzeti Munkaügyi Hivatal ajánlattételre hívta fel a szakképzést folytató felnőttképzéssel foglalkozó intézményeket. A program keretében az állam által elismert szakképzettség megszerzésére irányuló képzés, illetve a felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény szerint engedélyezett képzés és/vagy programakkreditációs tanúsítvánnyal rendelkező képzés volt indítható. Feltétel volt többek között a képző intézményekkel szemben, hogy a képzés teljes időtartama alatt érvényes intézményi akkreditációval, vagy a felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény szerint meghatározott engedéllyel kell rendelkeznie.

A beérkezett képzési ajánlatokat a megyei kormányhivatalok munkaügyi központjai érkezettétek, szükség szerint hiány pótolgatták és értékelték. Az értékelést felterjesztették a Nemzeti Munkaügyi Hivatal részére. A képző intézmények formai és tartalmi szempontból megfelelő képzési ajánlatai az Értékelő Bizottság döntése alapján kerültek fel a Képzési Jegyzékre. Ha egy képzésre több érvényes ajánlat érkezett, azok között a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (mint ajánlatkérő) sorrendet alakított ki a bírálati szempontok pontszámai alapján.

A második legelőnyösebb ajánlat akkor kerülhetett fel a képzési jegyzékre, ha a legkedvezőbb ajánlat lebonyolítása valamely ok következtében ellehetetlenült.

A közfoglalkoztatásban állók részére a munkaügyi központok kizárólag a képzési jegyzéken szerelő felnőttképzési intézmények programjaira nyújtottak támogatást. Az oktatók kiválasztása a felnőttképzési intézmények feladata és kötelezettsége. A képzések 6+2 órában zajlottak, intenzíven, a hét minden munkanapján. A hat óra oktatási időtartamot foglalt magában, a további két óra pedig felkészülésre állt rendelkezésre az ügyfelek számára. Jellemét tekintve Békés megyében OKJ-s, betanító jellegű, alapkompenciás, kulcskompetencia, valamint hatósági képzések zajlottak. A képzések elméleti és gyakorlati órákból épültek fel, kivételt képez ez alól az alapkompencia fejlesztés, amely csak elméleti órákat tartalmazott.

Az *alapkompencia-fejlesztés képzést* jogszabályi felhatalmazás alapján a Türr István Képző és Kutató Intézet végzi (továbbiakban: TKKI). A képzés azoknak a leghátrányosabb helyzetű munkavállalóknak szerveződött, akik egyáltalán nem, vagy csak részben rendelkeznek az általános iskola elvégzéséhez szükséges alapkompenciákkal és készségekkel. A tananyagfejlesztés a célcsoport speciális igényei alapján történt a képző intézmény által.³ Az 5 tananyagegységből álló, 438 órás képzés célja azoknak az elemi ismereteknek, készségeknek és szociális kompetenciáknak az elsajátítása/begyakoroltatása, melyek elengedhetetlenek a sikeres munkaerő-piaci reintegrációhoz, valamint alapfeltételei a szakképzésbe való bekapcsolódásnak.

A *szakmai képzések* esetében a képzési jegyzéken szereplő felnőttképzési intézmény készítette el a tananyagokat. A tananyagokat részben kereskedelmi forgalomból szerezték be, részben pedig a képző intézmény fejlesztette azt a képzési programban meghatározott megszerzendő kompetenciák figyelembe vételével.

Államilag elismert képzés esetében a képzési programot a jogszabályban meghatározott szakmai és vizsgakövetelmény alapján dolgozták ki. *Betanító képzések* esetében pedig a munkaadói igények figyelembevételével, a munkakör betöltéséhez szükséges kompetenciák meghatározását követően készítettek képzési programot a képzők. A képző intézmény által elkészített képzési program alapján indítandó képzéseket a Nemzeti Munkaügyi Hivatal engedélyezte a felnőttképzésről szóló törvény alapján.

A képzések az önkormányzati és az országos közfoglalkoztatási programban részt vevő foglalkoztatók igényeire épültek. A foglalkoztatóknak a képzések által lehetőségük nyílik megfelelő szakértelemmel rendelkező munkavállalói kör kialakítására, felvételére.

A *vízügyi területen működő Országos Közfoglalkoztatási Programmal* kapcsolatban az igazgató arról tájékoztatót, hogy Békés megyében négy jelentős közfoglalkoztatóval állnak kapcsolatban:

1. Körös-vidéki Vízügyi Igazgatósággal (székhely: Gyula),
2. Körösi Vízgazdálkodási Társulattal (székhely: Gyula),
3. Dél-Békés megyei Vízgazdálkodási Társulattal (székhely: Orosháza) és a
4. Körös- Berettyói Vízgazdálkodási Társulattal (székhely: Békés)

Az elmúlt időszakban mind a négy országos közfoglalkoztatónál helyszíni ellenőrzést tartottak, melyekről szóló jegyzőkönyveket mellékletben csatolta.

Általánosságban elmondható, hogy a vízügyi területen működő közfoglalkoztatási programok megvalósítása során a közfoglalkoztatók jellemzően az árvízvédelmi töltéseken, azok szivárgó csatornáin, valamint belvízvédelmi csatornákon dolgoznak, melynek keretében az ár- és belvízvédelmi védvonalak gáztakarítási munkálatait (nádirtás, cserjeirtás, parlagfű irtás, iszapoltás stb.) végzik el gépi berendezésekkel, valamint a gépekkel nem takarítható helyeken (rámpák, depóniák környéke, meredek töltésrész, stb.) kézi munkaerővel.

³ Letölthető a www.tkki.hu oldalról

Emellett szükség esetén a közfoglalkoztatottak vízrendezési, vízkár elhárítási és mezőgazdasági vízhasznosítási feladatokat, valamint a közcélú vízi létesítmények karbantartási és üzemeltetéssel kapcsolatos feladatait is ellátják.

A munkaterületek egyes közfoglalkoztatók esetében a települések határain kívül esnek, esetenként a közfoglalkoztatottak egy nap több helyszínen is dolgoznak. A közfoglalkoztatónak, amennyiben a munkavégzés helye a közfoglalkoztatott lakóhelye és a közigazgatási határon kívül történik, támogatnia szükséges a munkavégzés helyére történő eljutást. Legtöbb esetben – tekintettel a terepi viszonyokra – a gépjárművel történő szállítás nem megoldható, így a közfoglalkoztatottak kerékpárral közelítik meg a munkavégzés területét.

Az Országos Közfoglalkoztatási Program keretében támogatható a kerékpárral történő munkába járás költsége, melynek felső határát a Belügyminisztérium 2014. évben 1500 Ft/fő/hónap összegben határozta meg. Fő szabály szerint a közfoglalkoztatási támogatások esetében, a kerékpárral történő munkába járás támogatható, amennyiben a munkavégzés a közfoglalkoztatott lakóhelye települési közigazgatási határán kívül történik. Így ennek megfelelően a közfoglalkoztató a fenti szabályok betartása mellett dönti el, hogy a program megvalósulása és az erre tervezett és fordítható pénzügyi keret, melyik megoldást teszi indokolttá (munkásszállítás, saját gépjárművei történő munkába járás, közigazgatási határon túl végzett munka esetén kerékpárral történő munkába járás).

Az ellenőrzés időpontjában mind a négy helyszínen a munkavégzés feltételei biztosítottak voltak és a közfoglalkoztatottak részéről panasz nem érkezett. Ennek ellenére felhívták a közfoglalkoztatók figyelmét a kulturált munkavégzés feltételeinek biztosítására és a munkavédelmi szabályok betartására.

A munkaügyi kirendeltség mellett megkerestem a *Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóság* igazgatóját is, akitől a következő konkrét kérdésekre kértem választ:

- a Vízügyi Igazgatóságon hány fő bevonásával valósul meg a program, milyen munkakörökben és munkavégzési helyeken,
- a programban történő részvételről hogyan, milyen módon értesítették a résztvevőket,
- milyen szempontok alapján választották ki, hogy kiket foglalkoztatnak,
- hogyan biztosítják a közfoglalkoztatottak számára a biztonságos munkavégzés feltételeit,
- a közmunkások részesülnek-e – már munkába állásakor – a munkavégzéshez szükséges védőfelszerelésben?

Az igazgató tájékoztatása szerint Igazgatóságukon 1995 óta valósulnak meg közfoglalkoztatási programok. Kezdetben ezek rövid idejű (néhány hónap), pár száz főt foglalkoztató programok voltak. 2011 évtől kezdődött meg a Kormány szándéka szerint az álláskereső munkába való visszavezetése céljából a közfoglalkoztatás kiszélesedése. Ebben az évben 427 főt foglalkoztattak 11 hónapon keresztül. A következő évben az Igazgatóság átkerült a Belügyminisztérium irányítása alá és a közfoglalkoztatott létszám 1400 fő (átlagléttség) lett. Ez a több mint 300%-os létszámnövekedés jelentős többletfeladatot okozott legfőképpen a közfoglalkoztatottakat irányító gát-, és csatornaőrök számára, akiknek a korábbi létszám többszörösének kellett naponta munkát biztosítani, azt ellenőrizni és dokumentálni.

2013-ban ismét 1.400 fő foglalkoztatásával vettek részt az országos közfoglalkoztatási programban. Emellett 1 db 30 fős, illetve 4 db 8-10 fős közfoglalkoztatási mintaprogramot is megvalósítottak az év folyamán.

A Téli Átmeneti Közfoglalkoztatási Programban 910 főt foglalkoztattak 2014. április 30.-ig. 2014. május 1-jétől a Belügyminisztérium tájékoztatása szerint újra 2026 fő foglalkoztatására nyílik lehetőségük.

A programokban segéd munkás, segéd munkás-brigád vezető, szak munkás (motorfűrészes kezelő, ács, kőműves, gépész, stb.), adminisztrátor, munkavezető, portás és takarító munkakörökben alkalmaznak közfoglalkoztatottakat. Az adminisztrátorok, takarítók, portások a gyulai székházban és a három szakaszmérnökségi központban végeztek munkát.

A fizikai állomány nagy része a KÖVIZIG illetékességi területén, a kezelésükben lévő folyók hullámterein, csatornák mentén végeznek fenntartási (cserjeirtás, gáztakarítás) munkákat. Emellett az örtelepek, raktárak, szivattyútelepek, valamint a vízkár elhárítási műtárgyak karbantartási munkáit végezték el a közfoglalkoztatási program keretében.

A programban csak regisztrált álláskeresőket vehettek részt, akiket a Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Szakigazgatási Kirendeltségei közvetített ki az Igazgatóság által beadott munkaerő igény alapján. Közfoglalkoztatási szerződést csak a – 33/1998. (VI.24.) NM rendelet szerinti – egészségügyi alkalmassági vizsgálaton részt vett és munkavégzésre alkalmasnak minősített munkavállalóval köthetnek. A munkaerő-igénylő lapon munkakör szerinti bontásban igényelt létszám kiközvetítése érdekében a szervezeti egységek ügyintézői veszik fel a kapcsolatot az illetékes munkaügyi kirendeltségekkel, és egyeztetett időpontban kerül sor a munkaerő toborzásra.

A közfoglalkoztatottak számára a biztonságos munkavégzés feltételeit az Igazgatóság által kiadott Munkavédelmi és Tűzvédelmi Utasítás szerint kell biztosítani. Az utasítást úgy állították össze, hogy a törvényekben, rendeletekben, jogszabályokban, szabványokban⁴ – megfogalmazott követelményeket összegyűjtse a programban résztvevő közfoglalkoztatottak által várhatóan végzendő munkákhoz, feladatokhoz.

A közfoglalkoztatottnak már munkába álláskor, a balesetvédelmi oktatás megtörténte után meg kell kapniuk a munkavégzéséhez szükséges munkaruhát, védő lábbeliket (védőbakancs, gumicsizma), valamint a védőeszközöket (védőkesztyű, védőszemüveg, láthatósági mellény, esőkabát, szükség esetén védőítal, kullancsriasztó). Sajnos el kell ismerni, hogy a munkaruhák munkába lépéskori kiadását nehezíti, késlelteti, hogy a programok a döntést követően szinte azonnal indulnak és a beszerzést illetően pedig be kell tartani a közbeszerzés szabályait. Ez elsősorban a korábbi programoknál okozott gondot, hiszen most már munkaruhából rendelkeznek induló készlettel. Ha egy munkafolyamathoz védőeszköz van kiadva, a közfoglalkoztatottak mindaddig kötelesek azt használni, amíg az a veszély fennáll, ami ellen azt kiadták.

A munkahelyi vezető (irányító) köteles a munkavállalót a munkavégzéstől eltiltani, ill. fegyelmi felelősségre vonást kezdeményezni, ha az előírt védőeszközt nem használja.

Az Igazgatóság kezelésében lévő vízkár elhárítási művek (folyók, csatornák, műtárgyak) jellemzően külterületen találhatóak. A munkavégzés helyszínei változóak, minden reggel a munkát kiadó gát-, illetve csatornaőr jelöli ki. A műszakkezdés előtt minden esetben eligazítást tart az irányítása alá beosztott közfoglalkoztatottak részére. A szabadtéren folytatott munkáknál – a munkavégzés jellegének és a munkakörülményeknek megfelelő műszaki megoldásokkal, munkaszervezéssel, egyéni védelemmel, melegedési lehetőséggel, védőítallal gondoskodni kell a munkavállalók időjárás elleni védelméről – mindig figyelembe kell venni az időjárás tényezőket, az évszakok változásait, a szélsőséges időjárás viszonyokat. Ha az időjárás körülmények indokoltá teszik, elrendelhető állás idő (esőnap, hó szünet), mely napra bruttó 1160 Ft jár a dolgozóknak és munkavégzés nem történik.

⁴ A többszörösen módosított 1993. évi XCIII. Törvény, (Munkavédelmi Törvény), 28/2011. (IX. 9.) BM rendelet /OTSZ/, (Országos Tűzvédelmi Szabályzat), 24/2007. (VII. 3.) KvVM. rendelet, a Vízügyi Biztonsági Szabályzat, 191/2009.(IX. 15.) Korm. rendelet Építőipari Kivitelezési Tevékenységről, 15/1989. (X. 8.) MÉM rendelet az Erdészeti Biztonsági Szabályzat) a 3/2002.(11. 8.) SzCsM-EüM együttes rendelet (a munkahelyek munkavédelmi követelményeinek minimális szintjétől) és az építési munkahelyeken és az építési folyamatok során megvalósítandó minimális munkavédelmi követelményekről 4/2002. (II. 20.) SzCsM-EüM rendelet.

Az Igazgatóság lehetőségeihez mérten mindent megtesz a biztonságos munkavégzés feltételeinek megteremtése érdekében. Azonban a változó és igen nagyszámú – több mint 100 – munkahelyszín nem teszi lehetővé mindenhol mobil WC és melegedő lehetőség biztosítását.

Ezek az őrtelepen rendelkezésre állnak, melyek a munkahelyszínektől kerékpárral megközelíthetőek. Természetesen ezek az őrtelepek adott esetben több kilométerre is lehetnek a tényleges munkavégzési helytől.

A kerékpáros utazási költségterítés szabályait a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatásért Felelős Államtitkársága határozza meg. Közfoglalkoztatási Programban részt vevő számára csak akkor biztosítható a havi maximum 1.500 Ft/fő utazási költségterítés, ha a dolgozó elhagyja a lakhely szerinti közigazgatási határt. Az Igazgatóság többször jelezte, hogy indokoltabb lenne a közigazgatási határt belterületi határra módosítani, de ez idáig ebben a kérdésben nem történt változás.

2. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai

Az írásbeli válaszok megérkezését követően, munkatársaim 2014. április 15-én helyszíni vizsgálatot tartottak Békéscsabán a *Békés Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjában*, illetve Gyulán a *Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóságon*.⁵

2.1. Békés Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központja

A helyszíni vizsgálat során a Munkaügyi Központ igazgatója arról tájékoztattott, hogy bár Békés megye a foglalkoztatási mutatói szerint hátul helyezkedik el a megyék rangsorában,⁶ ugyanakkor több kiemelkedő, számos esetben díjazott programmal igyekeznek az álláskeresőket helyzetén segíteni.

Sikereik között szerepel a „Vállalkozás keltető” Program, amelyben a vállalkozni szándékozó álláskeresőket először képzésben részesítik, melynek keretében elsajátítják a vállalkozás indításához, működéséhez elengedhetetlenül szükséges elméleti és gyakorlati ismereteket, segítséget kapnak üzleti terveik kidolgozásában és az elinduláshoz szükséges források felkutatásában, majd kockázatmentesen kipróbálhatják saját vállalkozásukat.⁷ Emellett bekapcsolódtak a Leonardo Programba, de a Pályaválasztási Tanácsadó Hálózatuk is díjat nyert. Ugyanakkor komoly nehézséget jelent számukra, hogy újabb, nagy foglalkoztatók csak elvétve jelennek meg a munkaerőpiacon, így az álláskeresőket jelentős része csak a közfoglalkoztatásban tud határozott időre munkát vállalni.

Békés megyében a 2013. évben 25.562 fő vett részt valamilyen típusú – országos, kistérségi Startmunkaprogram, hagyományos közfoglalkoztatás, téli átmeneti közfoglalkoztatás, egyéb – közfoglalkoztatási programban. A megye természeti adottságaiból eredően a kistérségi programelemek közül a legnépszerűbb a mezőgazdasági programelem, amelyben több mint 2000 fő dolgozik és több mint 800 hektáron gazdálkodik.

A programhoz képzés is kapcsolódik, amelynek során a résztvevők megtanulhatják a növénytermesztés és az állattartás alapismereteit, valamint jártasságot szerezhetnek a termények feldolgozásában és hasznosításában (pl. tartósítás) is. 2013. szeptember 26-án került megrendezésre az első Békés Megyei Közfoglalkoztatási Kiállítás és Konferencia, amelynek célja, hogy lehetőséget biztosítson a helyi önkormányzatok számára a Startmunka mintaprogramok keretein belül előállított termékeik bemutatására.

A kiállításon 54 település mutatta be a mintaprogramokban megvalósított értékteremtő tevékenységét.⁸

⁵ A helyszíni vizsgálatot végezték: dr. Rajzinger Ágnes, dr. Zemplényi Adrienne

⁶ Lásd 1. számú Melléklet

⁷ Lásd részletesebben: www.vallalkozaskelteto.hu

⁸ A kiállításról készült kisfilm megtekinthető az alábbi linken:

<https://docs.google.com/file/d/0B2cpANMITVgpdVFXcnRSaUV5S00/edit?usp=sharing>

A Békés megyében megvalósuló „Téli közfoglalkoztatás” program tapasztalataival kapcsolatban az igazgató arról tájékoztatót, hogy a program működését nagyban megnehezítette az előkészületekre biztosított *minimális felkészülési idő*. Ennek ellenére a 25.000 fő álláskeresőből 12.000 főt sikerült bevonni a közfoglalkoztatásba, akik közül 5.000 fő részesült alapkompentencia képzésben.

A Téli közfoglalkoztatás két fő elme a *munkavégzés* és a *képzés* volt. Annak megállapítására, hogy mely álláskereső kerüljön a képzésbe és ki végezzen munkát, a munkaügyi kirendeltségek a közfoglalkoztatók és az álláskeresők véleményét is meghallgatták. A kiközvetítés során figyelemmel voltak arra, hogy elsősorban a foglalkoztatás helyettesítő támogatásban részesülőket, illetve az ellátatlanokat közvetítsék közfoglalkoztatási munkára. Ez esetben a munkaügyi központ kiközvetítéssel foglalkozó munkatársai minden esetben egyeztettek a közfoglalkoztatókkal. A kisebb településeken, ahol a munkáltató közvetlenül ismeri a munkavállalókat, név szerint is meg tudták mondani, hogy kit szeretnének felvenni.

A *képzési programmal* kapcsolatban az igazgató arról tájékoztatót, hogy annak keretében mind alapkompentencia-, mind szakképzésre sor került. A legnagyobb képző intézmények a TKKI és a KLIK voltak, akik elsősorban a saját oktatóikat alkalmazták, s csak néhány esetben kötöttek külön megbízási szerződést a képzések megtartására. Csongrád és Békés megyében a program során összesen 477 fő oktatót alkalmaztak, akik közül 98 fő volt állás nélküli pedagógus és 2 fő állás nélküli mérnök.

Az *alapkompentencia képzések* esetén egy csoportban 25-30 hallgató vett részt. Az oktatások délután folytak. Mindössze 5 helyen zajlott a képzés általános iskolában, de ott is elkülönítetten az iskolás gyermekektől. Alapvetően igyekeztek helyben megoldani az oktatást, utaztatásra nem került sor. A TÁMOP-2.16. keretében azonban utazási igazolvány biztosítására is lehetőség nyílt, amely igazolvány lehetővé tette, hogy a képzésekkel érintett napokon a képzésekben részt vevő hallgatók ingyenesen utazzanak.

Az oktatás során fellépett igényeket rugalmasan kezelték, így a csoporton belül esetleges személyes ellentét kialakulása esetén lehetőséget biztosítottak a résztvevőknek, hogy más csoportba kerüljenek. Ezt ugyanis a jelentkezők és az indított képzési csoportok magas száma megengedte. Volt olyan képzési csoport, ahol maga az oktató is közfoglalkoztatott volt, ez azonban – a tájékoztató szerint – nem okozott problémát sem a hallgatók sem az oktató számára. A heterogén összetételű csoportokban az oktatók igyekeztek differenciált feladatokat adni a hallgatóknak.

A képzések lebonyolítása során *instruktorok* és *mentorok* segítették az oktatókat. A programba 23 fő *mentort* vontak be, akik az álláskeresők közül kerültek ki, s a munkaügyi központ vagy a közfoglalkoztató alkalmazásában álltak. Feladatuk elsősorban a közfoglalkoztatottak motivációjának fenntartása, a panaszaik összegyűjtése, és azok megvitatása, az érintettekhez (oktatók, képző intézmények, munkaügyi kirendeltségek) való eljuttatása volt. Az *instruktorokat* a képző intézmény vagy a KLIK alkalmazta, feladatuk az oktatók munkájának a segítése, a képzés során felmerülő panaszok orvoslásában való közreműködés volt. Mind a mentorok, mind az instruktorok között voltak olyanok, akik közfoglalkoztatottként végezték feladataikat.

Az igazgató tájékoztatója szerint az alapkompentencia képzéshez tartozó tananyag már az első hét után rendelkezésre állt, azonban a tanszerek (írószerek, füzetek) beszerzése közbeszerzési eljárás lefolytatásához volt kötve, amely eljárások hosszabb időt vettek igénybe. Így a közfoglalkoztatottak tanszerekkel való ellátásának késedelme előre látható volt. Az alapkompentencia képzés sikeres elvégzését követően a hallgatók *tanúsítványt* kapnak. A képzésen tanult hasznosításával, pozitív hatásaival kapcsolatban a munkaügyi központ igazgatója kifejtette, hogy a képzés elvégzése után a közfoglalkoztatottak nagyobb önbizalommal vágnak bele az újabb tanulmányokba, láthatóan felkeltette a szakképzések iránti érdeklődést, illetve megfelelően motiváltakká váltak ismereteik bővítésére.

Időközben valamennyi képzés lezárult, a kb. 5000 hallgatóból csupán 136 fő morzsolódott le.

A *szakképzésekkel* kapcsolatban arról tájékoztattak, hogy olyan személy nem kerülhetett be a szakképzésben, akinek nem volt meg a 8. általános iskolai végzettsége. Sajnos e képzési formában a tananyagellátás – a különböző szakképzések szerint – változó volt. A gyakorlati órák többsége maguknál a közfoglalkoztatóknál zajlott, ahol a gyakorlati oktatásba szinte minden esetben bevonták a munkavezetőket. Az OKJ-s képzés sikeres elvégzését követően a hallgatók bizonyítványt kaptak.

A munkaügyi központ írásbeli válaszában ismertetett közfoglalkoztatási feladatok több esetben szakmai kompetenciákat is megkívánnak, mint például a gyermekfelügyelet, illetve az idősgondozás. Ezekre a speciális feladatokra az alkalmas munkaerőt a kisebb településeken maguk a közfoglalkoztatók választják ki.

2.2 Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóság

A vízügyi igazgatóság igazgatójának tájékoztatása szerint 2014-ben nagyobb létszámban alkalmaztak közfoglalkoztatottakat, mint a korábbi években, azonban a közfoglalkoztatás időtartama rövidebb volt, mindössze májustól-októberig tartott. A programok indításakor továbbra is problémát jelentett, hogy előzetesen nem rendelkeznek kellő információval arról, hogy hány főt és milyen időtartamban kell foglalkoztatniuk, amely nagyban nehezíti a programra való kellő felkészülést. Így például, hogy mennyi munkaruhát, védőfelszerelést kell majd biztosítaniuk.

Az igazgatóság saját foglalkoztatotti létszáma 267 fő, emellett további 910 fő közfoglalkoztatottnak adtak munkát. A közfoglalkoztatottak jellemzően 8-10 fős csoportokban dolgoztak. Az adott napon elvégzendő feladataikat a gát-és csatornaőrök határozták meg, ők végezték az ellenőrzésüket is. A feladat kiosztás ahhoz igazodott, hogy a közmunkások milyen védő felszereléssel rendelkeztek. Addig ugyanis a közfoglalkoztatott nem végezhet munkát, amíg nem rendelkezik megfelelő védőfelszereléssel és nincs meg a szükséges munkaeszköze. Esetleges munkabaleset esetén ugyanis az egészségbiztosítási pénztár ellenőrzi a baleset körülményeit és amennyiben azt a védőfelszerelés hiánya okozta, annak költségeit (például táppénz) a közfoglalkoztatóval térítteti meg. A tájékoztatás szerint a munkaruhák, védőfelszerelések egy év használat után a közfoglalkoztatottak tulajdonába kerülnek, azonban erre ritkán van lehetőség, mivel a programok általában rövidebb időtartamúak.

Az igazgató elmondása szerint előfordul, hogy a közmunkások 15-20 km-t kerékpároznak ahhoz, hogy elérjék azt a munkaterületet, ahol aznap munkát kell végezniük, majd a munka végeztével ugyanezt a távot kell megtenniük ahhoz, hogy hazaérjenek. Emiatt szükségesnek tartja a munkába járás költségeinek felülvizsgálatát. Vízügyi területen ugyanis – ártereken, gátakon – nem megoldható a közfoglalkoztatottak csoportos szállítása, munkába juttatása, ezért szükségük van arra, hogy a közfoglalkoztatott önmaga – saját költségén – a munkaterületre tudjon menni. Ennek érdekében a közfoglalkoztatóknak hozzá kellene járulnia a kerékpár fenntartásához, karbantartásához; erre azonban nem kapnak megfelelő pénzügyi keretet, saját költségvetésükből pedig nem tudják kigazdálkodni.

Szintén komoly, a közfoglalkoztatottak megélhetést nehezítő problémaként jelezte, hogy az önkormányzatoktól, közszolgáltatóktól – a köztartozások miatt – folyamatosan kapják a munkabérből történő levonásra irányuló kérelmeket.

Azzal kapcsolatos kérdésre, hogy van-e korlátja annak, hogy az adott program időtartama alatt hány napra lehet állásidőt elrendelni, az igazgató arról tájékoztattott, hogy ilyen korlátozás nincsen. A közfoglalkoztatottak azonban inkább abban érdekeltek, hogy rossz idő esetén is dolgozzanak, mivel az állásidőre járó bér olyan alacsony, amely veszélyezteti a megélhetésüket.

2.3. A közfoglalkoztatottak tapasztalatai

A helyszíni vizsgálat keretében munkatársaim ellátogattak a közfoglalkoztatás egyik konkrét munkavégzési helyszínére, a Vízügyi Igazgatóság Békési Duzzasztóműjéhez.⁹ A Natura 2000 hálózat területén lévő helyszínen 18 fő dolgozott közfoglalkoztatásban, akiktől – személyes interjúk során – munkatársaimnak alkalma nyílt közvetlenül is tájékozódni a programban tapasztaltokról. A közfoglalkoztatottak a Téli közfoglalkoztatási programban vettek részt. A munkaszerződésük 2013. november 5-től - 2014. április 30-ig szól. A programba kerülésük előtt valamennyien álláskeresők voltak. Mindössze egy fiatal férfi nyilatkozott úgy, hogy előzőleg szakiskolában tanult bútorasztalosnak, azonban végzését követően nem tudott elhelyezkedni. Fél évig volt álláskereső, majd ő is közfoglalkoztatottként vállalt munkát; már a harmadik programban vesz részt. Elmondása szerint csak addig kívánja ezt a munkát végezni, amíg a húga be nem fejezi az iskoláit, azt követően Angliába utaznak, mert a szülei már ott dolgoznak és ők is ott kívánnak munkát vállalni.

A közfoglalkoztatottak közel fele csak általános iskolát végzett, a többiek valamilyen szakmával rendelkeztek – például pék, szerszámkészítő lakatos, varrónő – korábban a szakmájukban dolgoztak. Elmondásuk szerint a fő feladatuk a duzzasztót szegélyező területeknek a benőtt fáktól, gaznövényektől való kitakarítása, megtisztítása. A téli feladataik között a hólapátolás, a feljáró eltakarítása, a szerszámok karbantartása szerepelt. A feladatokat minden nap elején a gátőr osztja ki. Melegedő, illemhely van számukra biztosítva, télen forró teát is kaptak, így elégedettek a munkafeltételekkel. Valamennyien rendelkeztek munkaruhával és védőfelszereléssel (bakancs, védőkesztyű). Munkaeszközeik: motoros láncfűrész, bozótvágo kés, machete, vasvilla, fűkasza. A 18 személyből a 16 férfi mellett két nő is dolgozott. Elmondásuk szerint a tisztítás során a könnyebb munkákat végzik, mivel a férfiak figyelembe veszik a gyengébb fizikai teherbírásukat.

Valamennyien bicikkel járnak ki a munkaterületre, amely 6 km-re van lakóhelyüktől, Békés településtől. A 18 főből hatan vettek részt láncfűrész kezelési tanfolyamon. A képzéssel kapcsolatosan megjegyezték, egy panaszuk volt, hogy nem volt fűtés a tanteremben, így nagyon fáztak. A közfoglalkoztatásba való bekerüléssel, kiválasztással kapcsolatban elmondták, hogy jellemzően az ismert, jól dolgozó embereket választják ki újra. A jelenlegi munkacsoport tagjai között is vannak olyanok, akik évek óta dolgoznak a Vízügyi Igazgatóságon közfoglalkoztatottként.

Alapvetően megvan a lehetőségük arra, hogy az elsődleges munkaerőpiacon pályázzanak állásokra, a munkáltató rugalmasan áll az ilyen igényű szabadság kérelmükhöz. Azonban ezzel a lehetőséggel kevésbé tudnak élni, mivel a legfőbb problémát az jelenti, hogy térségükben nincs más munkahely. Azok a vállalkozások, ahol előzőleg dolgoztak sorra megszűntek, de olyan tapasztalatuk is van, hogy a vállalkozó nem fizette ki a munkabérüket. A távolabbi településeken meghirdetett álláshelyekre pedig az utaztatási költségek miatt nem veszik fel őket.

A legnagyobb gondot számukra a megélhetés jelenti, hiszen a közfoglalkoztatási bérből nem tudják fizetni a számláikat, de az alapvető élelmiszerek megvásárlása is gondot okoz. Többen is hangsúlyozták, hogy ugyanúgy nyolc órában dolgoznak és nehéz fizikai munkát végeznek, mint más munkavállaló, ezért sérelmezik, hogy munkájukért csak alacsonyabb – 77.300 forint összegű – havi bért kapnak. A 18 fős csoportból ugyanis senki nem részesült a magasabb összegű, 85.050 forintos munkavezetői bérben. Kertművelésre, állattartásra – bár valamennyien úgy nyilatkoztak, hogy kertés házban laknak – a munkavégzés mellett nem jut idejük és nem is rendelkeznek megfelelő tapasztalattal ezeken a területeken. A jövőbeni terveiket nagyban korlátozza az elhelyezkedési lehetőségek alacsony száma, így abban reménykednek, hogy a következő közfoglalkoztatási programba is visszahívják őket.

⁹ Lásd 2. számú Melléklet: A közfoglalkoztatás helyszínéről készített képek

A munkacsoporton belül jól megértik egymást, segítőkészen állnak a munkatársak egymáshoz. A munkavégzésüket hasznosnak és értékteremtőnek tartják. Szívesen dolgoznak, mivel több elismerő szót is kaptak a helybéliektől, hogy milyen szép lett a megtisztított terület. A kitermelt aprítékfát a téli fűtésükhöz, tüzelésükhöz is felhasználhatják, ami nagy segítséget jelent a magas rezsiköltségek mellett.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján a közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. Mindezek alapján megállapítottam, hogy az érintett megyei kormányhivatal munkaügyi központja és a munkaügyi kirendeltségek¹⁰ a vizsgált közfoglalkoztatási terület szempontjából hatóságnak minősülnek, így rájuk az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed*. A közfoglalkoztatással szoros összefüggésben mind a munkaügyi kirendeltségek és központok, mind pedig az önkormányzatok jegyzői ellátnak hatósági feladatokat, például az egyes szociális ellátásokra, támogatásokra való jogosultság hiányának megállapítása, vagy éppen a munkaügyi és munkavédelmi ellenőrzés lefolytatása során.

Mindemellett ugyanakkor az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak, ezen belül *közszolgáltatást végző szervnek* minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. Békés megyében a *Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóság* az egyik legnagyobb foglalkoztatotti létszámmal működő közfoglalkoztató.

Az ombudsmani gyakorlat eszerint továbbra is közszolgáltatónak tekint valamennyi állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szervet, különösen azokat, amelyek esetében a kérelmezőnek nincs lehetősége annak megválasztására, hogy az általa igényelt szolgáltatás igénybevételére kivel szerződjön, tekintettel arra, hogy azt csak korlátozott számú vagy kizárólag egyetlen szervtől veheti igénybe.¹¹ A közfoglalkoztatás szorosan kapcsolódik az állami (önkormányzati) feladatok ellátásához,¹² másfelől pedig a kérelmezőnek nincs választási lehetősége abban, hogy mely intézménynél kíván elhelyezkedni, sőt a felkínált közfoglalkoztatást – amennyiben az egészségi állapota miatt kizáró ok nem áll fenn – köteles elfogadni. Függetlenül tehát attól, hogy állami szervről (vízügyi igazgatóságról), önkormányzatról vagy önkormányzati szervről, gazdasági társaságról vagy civil szervezetről van szó, álláspontom szerint *közszolgáltatást végző szervek körébe tartozik valamennyi közfoglalkoztató is e minőségében*, így rájuk az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *ugyancsak kiterjed*.

¹⁰ A Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről szóló 323/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 7. § (1) és (2) bekezdése alapján a munkaügyi központ megyei (fővárosi) szervezetből és kirendeltségekből áll. A munkaügyi központok megyei (fővárosi) szervezettel és kirendeltségekkel rendelkeznek, irányításuk alá tartozik az illetékességi területükön lévő valamennyi kirendeltség. A kormányrendelet 7. § (4) bekezdése tartalmazza, hogy a kirendeltség a munkaügyi központ önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége.

¹¹ Először lásd OBH-6501/2001 számú jelentés.

¹² Vö. a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 1. § (2) bekezdés.

Nem elhanyagolható továbbá, hogy a munkaügyi kirendeltségek – hatósági feladataik ellátása mellett – ugyancsak közszolgáltatást ellátó szervnek minősülnek, ugyanis a kirendeltségek látják el a közfoglalkoztatók felé történő kiközvetítést is a közfoglalkoztatási programok esetében, amely szolgáltató tevékenységnek minősül. *Mindennek megfelelően vizsgálati hatásköröm a két vizsgált szerv – a Békés Megyei Kormányhivatal munkaügyi Központja és a Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóság – tekintetében egyértelműen fennáll.*

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának lételapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. *jogállam klauzulát*, tehát a kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A testület számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre. A testület által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes

részterületei és az egyes *jogszabályok* is *világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: *a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.*

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de *szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is.* A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.* Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján az emberi méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.

Az alkotmánybírósági gyakorlat kiemeli, hogy az emberi méltósághoz való jog az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. Az AB gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezi meg, például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az Alaptörvény VI. cikke az általános személyiségi jog egyes aspektusainak megfogalmazásaként is értékelhető. Eszerint „mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.”

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

A munkához és foglalkoztatáshoz való jog szociális jogi jellegéből következik, hogy kapcsolatban áll az egyes államok gazdaság- és szociálpolitikai karakterével, alkotmányos struktúrájával, hagyományaival.

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

III. Az ügy érdeme tekintetében

A beérkezett írásbeli válaszok és a helyszíni vizsgálat tapasztalatai alapján megállapítottam, hogy *a Téli közfoglalkoztatási program megvalósításával összefüggésben speciális, kifejezetten Békés megyét érintő visszásság nem állapítható meg*. A vizsgálat többnyire olyan rendszerszintű hiányosságokat, anomáliákat tárt fel, amelyekre egyrészt már a korábbi, a közfoglalkoztatásra irányuló ombudsmani vizsgálatok is rámutattak, illetve amelyeket a program átfogó, országos vizsgálatok is tapasztaltak.¹³

1. Kellő felkészülési idő hiánya

Mind az írásbeli megkeresésre adott válaszok, mind a munkaügyi központ és a vízügyi igazgatóságon végzett helyszíni vizsgálat során adott tájékoztatás megerősítette, hogy a program sikeres megvalósítását jelentősen megnehezítette a felkészülésre biztosított nagyon rövid időtartam és az azzal kapcsolatos, szükséges tájékoztatás, információ hiánya. Mindkét programelem vonatkozásában (képzés, foglalkoztatás) megállapítható, hogy azok megvalósításának részletei előre nem voltak ismertek. Így a program indulását megelőző hónapokban sem a munkaügyi szerveknek sem a közfoglalkoztatóknak nem voltak ismereteik arra vonatkozóan, hogy hány főt kell és milyen típusú képzésbe bevonni, illetve hány fő részére kell a munkáltatást és az ahhoz szükséges munkaeszközöket, védőfelszereléseket biztosítani.

Álláspontom szerint ugyanakkor az egymást követő közfoglalkoztatási programok – különösen az értékteremtő programok – sikerét tovább növelné, ha azok tervezhetően, előre kiszámíthatóan működnének. Mind a közfoglalkoztatottak, mind a közfoglalkoztatók számára nagyobb biztonságot és kiszámíthatóságot jelentene, ha *már jóval a programok lejárta megelőzően* – esetleg hónapokkal előtte – lennének ismereteik arról, hogy azt követően milyen létszámú és időtartamú közfoglalkoztatási programra kerülhet majd sor. Különösen így van ez azon programok esetében, amelyekhez képzés is járul, hiszen – annak érdekében, hogy a rászorulóknak olyan képzéseket kapjanak, amely elősegíti a munkaerő-piacon történő elhelyezkedésüket – szükséges lenne a foglalkoztatói igények felmérésére és megfelelő szaktudást biztosító elméleti és gyakorlati oktatási anyagok kidolgozására. A munkaügyi kirendeltségek számára is egyenletesebb munkaterhelést biztosítana, ha előre tudnák, hogy mikor és milyen nagyságú közfoglalkoztatási program indítására kerül sor.

Mindez elősegítené azt is, hogy a rászorulóknak számára megfelelő tájékoztatást és tervezhető munkalehetőséget tudjanak biztosítani. A Téli közfoglalkoztatási program esetében a felkészülési idő hiánya következtében állt elő az a helyzet, hogy a képzések – elsősorban a szakképzések – elindulásakor nem állt rendelkezésre a szükséges tananyag, illetve taneszköz, a foglalkoztatás tekintetében pedig az információhiány gátolta a megfelelő szakmai alapokon nyugvó, tervezhető programkoordinációt, munkaszervezést. A szűkre szabott felkészülési idő

¹³ A vizsgálat eredményeit az AJB-853/2014 és az AJB-854/2014 számú ombudsmani jelentés foglalja össze.

miatt – annak ellenére, hogy időközben a közbeszerzési eljárások mielőbbi lefolytatása érdekében hatályba lépett a korábbi ombudsmani jelentésben javasolt, speciálisan rövidebb határidőhöz kötött közbeszerzési eljárás¹⁴ – a program megindításához szükséges alapvető felszerelések (munkaruha, tankönyv stb.) sem álltak rendelkezésre a kellő időben.¹⁵ *Mindezek alapján megállapítom, hogy az a körülmény, hogy nem, illetve csak szűkösen állt rendelkezésre a Téli közfoglalkoztatási program sikeres megvalósításához szükséges felkészülési idő, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszasság bekövetkeztének közvetlen veszélyét hordozza magában.*

2. A képzésekre-, illetve a foglalkoztatásra történő kiválasztás

Fontosnak tartom kiemelni, hogy mivel a téli közfoglalkoztatási programba való kiválasztás nem csupán munkalehetőséget, hanem az álláskereső számára számos esetben a szociális ellátásokhoz való hozzáférést is jelentette, ezért a *munkaügyi szakigazgatási szerv szerepe* ezen a ponton *kétpólusú*; hiszen a döntése nem csupán szolgáltatói, hanem egyben – az állami (önkormányzati) szociális ellátások odaítélése, további folyósítása szempontjából – közvetetten – hatósági elemet is magában foglal. A közfoglalkoztatási munka elfogadása ugyanis feltétele a szociális ellátás (foglalkoztatás helyettesítő támogatás) további folyósításának, így a kiközvetítés alapvetően befolyásolja a rászorult személyek megélhetését, további boldogulását. A munkaügyi központ igazgatójának tájékoztatása szerint Békés megyében jelen esetben a téli közfoglalkoztatási program olyan nagyszámú álláskereső felvételét tette lehetővé, hogy szinte valamennyi álláskeresőt – aki elfogadta a programban való részvételt – be tudtak vonni a képzésbe, vagy a tényleges foglalkoztatásba. Tájékoztatása szerint ugyanakkor a *képzésekre történő kiválasztásnál* elsődlegesen a közfoglalkoztatók véleményét vették figyelembe, mivel ők rendelkeztek személyes tapasztalattal a munkavállalók motiváltságáról, munkabírásáról. Kétségtelen tény, hogy a munkáltató tud elsődlegesen képet alkotni az alkalmazásában álló közfoglalkoztatott megfelelő motiváltságáról, munkára alkalmasságáról, azonban álláspontom szerint nem megengedhető, hogy a jogszabályban foglalt, szigorú szakmai követelmények alapján végzendő kiválasztási feladatot a munkaügyi szakigazgatási szerv átengedje a közfoglalkoztató részére. A nyilvántartása alapján ugyanis elsősorban ő rendelkezik megfelelő adatokkal a közfoglalkoztatott képzettségi és egyben rászorultsági fokáról. A téli közfoglalkoztatási programba integrált képzési komponens szintén azt a kiemelt állami célt szolgálja, hogy az elsődleges munkaerőpiacon 'súlytalan', megfelelő képzettség és tapasztalat nélküli munkavállalókat előnyösebb pályázati pozícióba hozza, egyben megfelelően motiválja a további szakképzések elvégzésére. *Mindezek alapján megállapítom, hogy az a gyakorlat, miszerint a képzésekre és a munkavállalásra történő kiválasztásnál elsődlegesen a közfoglalkoztató kívánsága érvényesül, megelőzve a szigorúan szakmai alapokon nyugvó, objektív mércével történő felmérést, nem csupán a közfoglalkoztatás államilag deklarált célját – az elsődleges munkaerőpiacon történő visszakерülést – kérdőjelezi meg, hanem tovább erősíti a közfoglalkoztatottak kiszolgáltatottságát, azáltal, hogy teret enged a munkáltatók saját, elsősorban a foglalkoztatási és gazdasági érdekeiket szem előtt tartó döntésének.*

¹⁴ Lásd AJB-4162/2012. számú ombudsmani jelentés

¹⁵ A belügyminiszter az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszterrel egyetértésben – a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (Kbt.) 182. § (4) bekezdése alapján – felhatalmazást kapott, hogy rendeletben szabályozza a közfoglalkoztatók részéről a közfoglalkoztatás ellátásához szükséges, az uniós értékhatárt el nem érő beszerzéseknek a Kbt.-től eltérő sajátos szabályait. A fenti jogszabály alapján a belügyminiszter kiadta a közfoglalkoztatáshoz szükséges beszerzések sajátos szabályairól szóló 18/2012. (IV. 5.) BM rendeletet (a továbbiakban: BM rendelet). A BM rendelet 4. § (2) bekezdése szerint az ajánlattételi határidőt az ajánlatkérő nyílt eljárásban és meghívásos eljárásban – kivéve a gyorsított eljárást – nem határozhatja meg az eljárást megindító felhívást tartalmazó hirdetmény feladásának napjától, illetve az ajánlattételi felhívás megküldésének napjától számított tizenöt napnál rövidebb időtartamban. A több szakaszból álló eljárások részvételi szakaszában annyi részvételi határidőt kell biztosítani, amely alatt megfelelően lehet részvétellel jelentkezni.

Az utazási költségtérítés

A hivatalomhoz érkező beadványban a panaszos sérelmezte, hogy a lakóhelye és a munkavégzési helye közötti jelentős távolságot kerékpárral kell megtennie, amelyhez semmilyen támogatást nem kap. Hasonlóan nyilatkoztak a helyszíni vizsgálat során megkérdezett közfoglalkoztatottak is. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai szerint ugyanis a közfoglalkoztatottak – a téli időszakban is – naponta akár 20-40 km-t is megtettek a kerékpárjukon annak érdekében, hogy eleget tegyenek a munkába járás követelményének. A vízügyi igazgatóság által kezelt területek jelentős része ugyanis – annak ellenére, hogy adott esetben a település közigazgatási határán belül fekszik – távol esik a lakókörnyezetüktől. A vízügyi igazgatóság igazgatójának tájékoztatása szerint ugyanakkor ezeken a területen – ártereken, gátakon – nem megoldható a közfoglalkoztatottak csoportos szállítása, munkába juttatása, ezért szükségük van arra, hogy a közfoglalkoztatott önmaga – jellemzően kerékpárral – a munkaterületre tudjon menni. Álláspontja szerint a közfoglalkoztatónak valóban hozzá kellene járulnia a kerékpár fenntartásához, karbantartásához; erre azonban nem kapnak megfelelő pénzügyi keretet, saját költségvetésükből pedig nem tudják kigazdálkodni. További problémaként jelezte, hogy a Belügyminisztérium útmutatója szerint a kerékpárral történő munkába járás *csak akkor támogatható, amennyiben a munkavégzés a közfoglalkoztatott lakóhelye települési közigazgatási határán kívül történik.*

Az írásbeli megkeresésemre adott válaszában a munkaügyi központ vezetője ezzel kapcsolatban pedig arról tájékoztatott, hogy sok esetben azért nem kerül sor utazási költségtérítésre, mert a közfoglalkoztatók nagy része nem vállalja az azzal járó adminisztratív terhet. Az utazási költségtérítés szabályozásával összefüggésben – rövid úton – tájékoztatást kértem a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási és Vízügyi helyettes államtitkársága Közfoglalkoztatási és Logisztikai főosztályától. A kapott tájékoztatás szerint a 2014. évi közfoglalkoztatási programok során elszámolható költségeket a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási és Logisztikai Főosztálya által kiadott útmutató (a továbbiakban: Útmutató) tartalmazza. Az Útmutató 2. oldalán, az elszámolható költségek között, a *munkaadót terhelő utazási költségként* került felsorolásra a kerékpárral történő munkába járás költségének elszámolása 9 Ft/km összeggel, maximum 1500 Ft/fő/hó erejéig.

A tájékoztatás szerint a 9 Ft/km-es költségtérítési összeget a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 25. § (2) bekezdése alapján határozták meg,¹⁶ az 1500 Ft/fő/hó összegű felső határ pedig csak a közfoglalkoztató részére kifizethető közfoglalkoztatási támogatásra vonatkozik. A közfoglalkoztatónak azonban – a munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítésről szóló 39/2010. (II. 26.) Korm. rendeletben meghatározott mértékig – a közfoglalkoztatott részéről felmerülő valamennyi utazási költséget meg kell térítenie. *A közfoglalkoztatási támogatás és az utazási költségtérítés teljes összege közötti összeget a közfoglalkoztatónak a közfoglalkoztatáshoz felajánlott önerőből kell finanszíroznia.* Az államtitkárság álláspontja szerint a jogszabályok nem teszik lehetővé, hogy a kerékpárral közigazgatási területen belül történő munkába járással a közfoglalkoztató közfoglalkoztatási támogatást vegyen igénybe. A kormányrendelet 5. §-a értelmében ugyanis a közigazgatási határon belüli utazás csak akkor téríthető meg, ha a munkavállaló mozgáskorlátozottsága, illetve a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló kormányrendelet szerinti súlyos fogyatékosága miatt nem képes közösségi közlekedési járművet igénybe venni.

¹⁶ A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 25. § A nem önálló tevékenységből származó jövedelem kiszámításánál nem kell figyelembe venni azt a bevételt, amelyet – figyelemmel a (3)-(4) bekezdés rendelkezéseire is – a munkáltatótól a munkába járással szóló kormányrendelet szerinti munkába járás esetén. (2) b) bb) hazautazásra a munkahely és a lakóhely között közforgalmi úton mért oda-vissza távolság figyelembevételével, kilométerenként 9 forint értékben kap a magánszemély.

Emellett a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet 3. § (4) bekezdése taxatív módon sorolja fel a közfoglalkoztató részére közvetlen költségként kifizethető költségeket. A hivatkozott jogszabályhely pedig a munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítésről szóló jogszabály szerint egyértelműen a munkaadót terhelő utazási költséget nevezi meg elszámolható költségként.

Álláspontom szerint azonban ez a jogi érvelés nem helytálló, mivel a hivatkozott rendelet nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a közfoglalkoztatott abban az esetben is részesüljön a munkába járással kapcsolatos költségtérítésben, amennyiben a lakóhelye és a munkavégzési helye is a közigazgatási határon belül van. A munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítésről szóló 39/2010. (II. 26.) Korm. rendelet 2. § értelmében ugyanis a rendelet alkalmazásában:

a) munkába járás:

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

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

A 4. § rendelkezése szerint pedig *a munkavállaló részére a munkába járás költségtérítése akkor jár, ha a munkavállaló lakóhelye vagy tartózkodási helye, valamint a munkavégzés helye között nincsen közösségi közlekedés.*¹⁷

Az általam vizsgált esetekben a közfoglalkoztatottak valamennyien olyan munkahelyen végezték a munkájukat – igaz a lakóhelyük közigazgatási határán belül –, amely közösségi közlekedés útján nem volt megközelíthető, sőt a munkáltató sem tudta megoldani a csoportos munkába szállításukat. Mindezek alapján – véleményem szerint – legalább ezen 1500 Ft/fő/hó erejéig ők is jogosultak lennének a költségtérítésre.

Ezen – közfoglalkoztatót terhelő – összegnek, közfoglalkoztatási támogatásként történő elszámolására pedig lehetőséget biztosít a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet, amely 3. § (4) bekezdése értelmében, a munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítésről szóló jogszabály szerint *a munkaadót terhelő utazási költség, a munkásszállítás költsége, a megyei (fővárosi) kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatalának munkaügyi kirendeltségével történő előzetes egyeztetés szerint elszámolható.*

3. Munkakörülmények

A Hivatalomhoz forduló közfoglalkoztatott sérelmezte a közfoglalkoztatási munka körülményeit, illetve azt is, hogy a munkavégzés során sem melegezési lehetőség, sem illemhely nem volt számukra biztosítva. Ezzel kapcsolatban az írásbeli válaszlevelek és a helyszíni vizsgálat tapasztalatai alapján megállapítottam, hogy a Vízügyi Igazgatóság a lehetőségeihez mérten mindent megtett a biztonságos munkavégzés feltételeinek megteremtése érdekében. Kétségtelen tény, hogy a vízügyi területen történő munkavégzés sokszor valóban elhanyagolt területen történő nehéz fizikai munkát jelent. Ez a körülmény azonban önmagában nem jelenti azt, hogy a munkavégzés körülményei méltatlanok lennének és sértenék az emberi méltóságot.

¹⁷ A munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítésről szóló 39/2010. (II. 26.) Korm. rendelet 4. § A munkavállaló részére a személyi jövedelemadóról szóló törvényben munkába járás költségtérítése címén a jövedelem kiszámításakor figyelembe nem veendő – a 3. §-ban nem említett – térítés akkor jár, ha a) a munkavállaló lakóhelye vagy tartózkodási helye, valamint a munkavégzés helye között nincsen közösségi közlekedés

Mindezek alapján alapjogilag az sem kifogásolható, hogy – az igazgató tájékoztatása szerint – a változó és igen nagyszámú munkahelyszín nem teszi lehetővé mindenhol mobil WC és melegedő lehetőség biztosítását. Ennek ellenére a kiszolgáltatott helyzetben lévő közfoglalkoztatottak jogainak védelme érdekében szükségesnek tartom hangsúlyozni, hogy a közfoglalkoztatóknak a megfelelő munkafeltételek biztosítását a jövőben is kiemelten kell kezelnie és a lehetőségek szerint széleskörűen kell biztosítania.

Intézkedéseim

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

1. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a belügyminisztert*, hogy
 - a) gondoskodjon arról, hogy a későbbiekben megvalósuló közfoglalkoztatási programok előzetes tervezése során, annak érdekében, hogy mind a munkaügyi kirendeltségek, mind a közfoglalkoztatók fel tudjanak készülni a program sikeres megvalósítására, minden esetben biztosítsák a program megtervezéséhez és az arra való felkészüléshez szükséges időtartamot;
 - b) vizsgálja meg annak a lehetőségét, hogy a jövőben azok a közfoglalkoztatottak is, akik bár a lakóhelyük közigazgatási határán belül, de attól jelentős távolságra végzik a munkájukat és saját költségükön kénytelenek biztosítani a munkába járást, részesülhessenek az utazási költségtérítésben;
2. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felhívom a Békés Megyei Munkaügyi Központ igazgatójának* figyelmét arra, hogy a közfoglalkoztatási programokra, illetve azon belül a különböző programelemekre történő kiválasztáskor minden esetben elsődlegesen a rászorult, sok esetben már a szociális ellátórendszerből is kiszorult álláskeresőket, képzési igényeit, és nem a közfoglalkoztatók – alapvetően teljesítményi, hatékonysági és gazdasági megfontolások alapján meghozott – kívánalmait részesítse előnyben.

Budapest, 2014. május

Székely László sk.

Melléklet 1.

A nyilvántartott álláskereső száma Békés megyében

Megnevezés	Regisztráltak száma			változás főben		változás %-ban	
	2014/ március	2014/ február	2013/ március	előző hónaphoz	előző évhez	előző hónaphoz	előző évhez
Békéscsabai Kirendeltség	3 982	3 953	6 872	29	-2 890	0,7%	-42,1%
Békési Kirendeltség	2 381	2 362	2 202	19	179	0,8%	8,1%
Gyulai Kirendeltség	1 561	1 492	2 193	69	-632	4,6%	-28,8%
Oroszházi Kirendeltség	2 323	2 395	3 156	-72	-833	-3,0%	-26,4%
Szarvasi Kirendeltség	1 057	1 068	1 288	-11	-231	-1,0%	-17,9%
Szeghalmi Kirendeltség	1 909	1 997	2 504	-88	-595	-4,4%	-23,8%
Gyomaendrői Kirendeltség	1 004	965	1 219	39	-215	4,0%	-17,6%
Mezőkovácsházi Kirendeltség	2 963	3 012	4 312	-49	-1 349	-1,6%	-31,3%
Sarkadi Kirendeltség	1 854	1 970	2 500	-116	-646	-5,9%	-25,8%
Békés megye	19 034	19 214	26 246	-180	-7 212	-0,9%	-27,5%
Dél-Alföld	60 057	61 905	84 918	-1 848	-24 861	-3,0%	-29,3%
Ország	431 474	443 558	620 126	-12 084	-188 652	-2,7%	-30,4%

A nyilvántartott álláskereső száma megyénként

	Regisztráltak száma			változás főben		változás %-ban	
	2014/ március	2014/ február	2013/ március	előző hónaphoz	előző évhez	előző hónaphoz	előző évhez
Fováros	34 493	36 753	51 665	-2 260	-17 172	-6,1%	-33,2%
Baranya megye	22 306	21 538	31 284	768	-8 978	3,6%	-28,7%
Bács-Kiskun megye	25 272	26 874	34 422	-1 602	-9 150	-6,0%	-26,6%
Békés megye	19 034	19 214	26 246	-180	-7 212	-0,9%	-27,5%
Borsod-Abaúj-Zemplén megye	51 898	53 940	65 857	-2 042	-13 959	-3,8%	-21,2%
Csongrád megye	15 751	15 817	24 250	-66	-8 499	-0,4%	-35,0%
Fejér megye	15 241	16 037	23 884	-796	-8 643	-5,0%	-36,2%
Győr-Moson-Sopron megye	6 035	6 655	11 937	-620	-5 902	-9,3%	-49,4%
Hajdú-Bihar megye	37 463	37 545	54 324	-82	-16 861	-0,2%	-31,0%
Heves megye	12 992	13 178	23 789	-186	-10 797	-1,4%	-45,4%
Jász-Nagykun-Szolnok megye	23 303	23 546	32 507	-243	-9 204	-1,0%	-28,3%
Komárom-Esztergom megye	9 163	9 758	15 042	-595	-5 879	-6,1%	-39,1%
Nógrád megye	13 167	12 745	21 942	422	-8 775	3,3%	-40,0%
Pest megye	34 410	35 389	45 781	-979	-11 371	-2,8%	-24,8%
Somogy megye	21 465	22 324	28 125	-859	-6 660	-3,8%	-23,7%
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	48 297	47 998	67 211	299	-18 914	0,6%	-28,1%
Tolna megye	11 004	11 053	15 507	-49	-4 503	-0,4%	-29,0%
Vas megye	5 880	6 620	9 789	-740	-3 909	-11,2%	-39,9%
Veszprém megye	11 368	12 701	18 069	-1 333	-6 701	-10,5%	-37,1%
Zala megye	12 932	13 873	18 495	-941	-5 563	-6,8%	-30,1%
Ország	431 474	443 558	620 126	-12 084	-188 652	-2,7%	-30,4%

Főbb regisztrált adatok Békés megyében

Megnevezés	Regisztráltak száma			változás főben		változás %-ban	
	2014/ március	2014/ február	2013/ március	előző hónaphoz	előző évhez	előző hónaphoz	előző évhez
nyilvántartott álláskereső	19 034	19 214	26 246	-180	-7 212	-0,9%	-27,5%
a nyilvántartott álláskereső aránya	12,9%	13,0%	17,1%			-0,1%-pont	-4,2%-pont
férfi	9 935	10 090	13 616	-155	-3 681	-1,5%	-27,0%
nő	9 099	9 124	12 630	-25	-3 531	-0,3%	-28,0%
8 ált. vagy kevesebb	6 770	6 676	9 450	94	-2 680	1,4%	-28,4%
szakmunkás	6 367	6 584	8 724	-217	-2 357	-3,3%	-27,0%
érettségizett	5 182	5 256	6 945	-74	-1 763	-1,4%	-25,4%
felsőfokú	715	698	1 127	17	-412	2,4%	-36,6%
pályakezdő	2 481	2 481	3 468	0	-987	0,0%	-28,5%
< 25 éves	3 291	3 328	4 596	-37	-1 305	-1,1%	-28,4%
>=50 éves	4 800	4 870	6 338	-70	-1 538	-1,4%	-24,3%
több mint 1 éve nyilvántartott	4 570	4 702	7 349	-132	-2 779	-2,8%	-37,8%

pk. arány	13,0%	12,9%	13,2%
1 éven túl nyt. aránya	24,0%	24,5%	28,0%



