



Méltó Kezdet

A fiatalok foglalkoztatási lehetőségei

Méltó Kezdet

Az alapvető jogok biztosának kiadványa

2014

Méltó Kezdet

Méltó Kezdet

A fiatalok foglalkoztatási lehetőségei

Az alapvető jogok biztosának kiadványa
2014

Az alapvető jogok biztosának projektjét és a kiadvány megjelenését a Magyar Ipsarszövetség támogatta.

Szerkesztette

Dr. Zemplényi Adrienne

Szerzők

DR. BOGÁRDI DÓRA (3. fejezet; 6. fejezet)

DR. BAKSA ZSUZSANNA (4. fejezet)

DR. KAJTÁR EDIT (Tanulmány)

DR. KOZICZ ÁGNES (3. fejezet; 4. fejezet; 6. fejezet)

DR. OTTOK VIKTÓRIA (3. fejezet; 6. fejezet)

DR. RAJZINGER ÁGNES (5. fejezet)

DR. ZEMPLÉNYI ADRIENNE (A projekt bemutatása; 1. fejezet, 2. fejezet)

Kézirat lezárva: 2014. február

ISBN 978 963 89682 7 2

Kiadó: Alapvető Jogok Biztosának Hivatala

1051 Budapest, Nádor utca 22.

Telefon: 475-7100, Fax: 269-1615

Internet: www.ajbh.hu

Felelős kiadó: Dr. Székely László

Készült a Mondat Kft. nyomdájában

Előszó	7
A projekt bemutatása	11
Köszönetnyilvánítás	15
A projekt keretében készült jelentések	17
1. A felsőoktatási hallgatók szakmai gyakorlat alatti munkavégzése	19
2. Fiatalok munkavállalása az iskolaszövetkezeteken keresztül	37
3. A pályakezdő és a munkatapasztalattal már rendelkező fiatalok elhelyezkedési esélyei	53
4. A fiatalok vállalkozóvá válásának elősegítése	62
5. A munkaügyi központok által szervezett támogató szolgáltatások, képzési programok vizsgálata	85
6. A fogyatékossgal élő fiatalok munkaerő-piaci esélyei	100
A projekthez kapcsolódó tanulmány	115
Egyes, különösen érzékeny fiatal munkavállalói csoportok elhelyezkedésének akadályai	117
A projekt keretében megrendezésre került konferenciák	143
„Méltó Kezdet – A fiatalok foglalkoztatási lehetőségei” Nyitó konferencia	145
„Méltó Kezdet – A fiatalok foglalkoztatási lehetőségei” Záró konferencia	147

A 2013. évben „Méltó Kezdet – A fiatalok munkavállalási lehetőségei” címmel vizsgálatsorozat indult hivatalomban. E kérdés alapjogi aspektusú vizsgálata azért vált kiemelten fontossá, mivel a fiatal felnőttek munkanélkülisége nem csak az Európai Unióban, hanem egyre inkább hazánkban is komoly problémát, kihívást jelent a társadalom számára, és amely probléma megoldása érdekében mind az állami és társadalmi szervek, mind az oktatási, képzési intézmények, mind a munkáltatók széleskörű összefogására van szükség.

Az elmúlt években kialakult és napjainkban is fennálló súlyos probléma – amelyet csak részben lehet a gazdasági válság következményeként értékelni –, hogy az ifjúsági munkanélküliség mértéke az uniós országokban lényegesen magasabb, mint a teljes, munkaképes korú lakoságnál mért munkanélküliség; a 25 év alattiak körében átlagosan közel 24 százalékos. A negatív rekordot Spanyolország és Görögország tartja, ahol a 18 és 24 év közöttiek 56, illetve 61,5 százaléka keres munkát, a legkedvezőbb helyzet pedig Németországban és Ausztriában van, ahol a fiataloknak „csak” 7,7 százaléka, illetve 8,6 százaléka állástalan. Magyarországon a munkanélküli fiatalok aránya 28 százalék körüli, de az egyes régiók között igen jelentős az eltérés.

Mit is tehet ezen a területen az ombudsman? Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét megállapító törvény szerint az ombudsman kiemelt feladata, hogy tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordítson a leginkább veszélyeztetett társa-

dalmi csoportok jogainak védelmére. Ennek érdekében a törvény lehetőséget biztosít számára, hogy hivatalból indított eljárások folytatásával a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó elemzésére vizsgálatot, vizsgálatsorozatot indítson.

Tekintettel arra, hogy a felnőtt életük kezdetén álló, pályakezdő fiatalokat hazánkban is egyre nagyobb mértékben sújtja a munkanélküliség, amely miatt egyre nehezebbé válik számukra az önálló életvitel, egzisztencia megalapozása, s amely miatt egyre kiszolgáltatottabbá válnak, az iskolából kilépő, munkát kereső és válláló fiatal korosztályt veszélyeztetett társadalmi csoportnak tekintetem, amely jogainak védelme érdekében szükségesnek tartottam az ombudsman eszközeivel történő fellépést, az érdekeik határozott képviselését.

Az Alaptörvény több pontjában is hangsúlyozza a munka, a munkavégzés fontosságát. A Nemzeti Hitvallás rögzíti: „Valljuk, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye.” Az Alaptörvény XII. cikke pedig mindenki számára biztosítja a munkához való jogot. Az (1) bekezdés kimondja, hogy mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz, képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. A (2) bekezdés azonban arról rendelkezik, hogy Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.

A szociális jogok közé sorolható munkához, foglalkoztatáshoz való jog tehát több elemből; jogosultságokból és kötelezettségekből áll. A munkához való jogból levezethető egyik „jog” a munkához, a munkavégzéshez való jog, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglalja magában; a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága, amely azt jelenti, hogy senkit sem lehet

kizárni vagy megakadályozni egy adott foglalkozás gyakorlásától. Ugyanakkor ez a jog egyben kötelezettséget is jelent az egyén, a munkavállaló számára, aki a képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához; de magára az államra is, aki 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. Ez az állami kötelezettség megvalósulhat munkahelyteremtő gazdaság-, foglalkoztatás-, oktatáspolitikai kialakításával, átképzésekkel, megfelelő jogalkotási tevékenység folytatásával, munkahelyteremtő beruházásokkal, illetve más egyéb módokon.

A projekt ezért azt kívánta áttekinteni, hogy milyen intézkedések történtek és történnek – elsősorban az állami szervek, de a munkáltatók részéről is – a fiatalok foglalkoztatása, munkanélküliségük enyhítése érdekében.

A fiatal generáció elhelyezkedési nehézségeinek, munkanélküliségük okainak vizsgálatakor nem tekinthetünk el ugyanakkor attól a kérdéstől, hogy abban milyen szerepet játszik az oktatási rendszer. A pályakezdő fiatal esélyei megsokszorozódnak a sikeres munkába állásra, amennyiben az iskolából felkészülten, piacképes szakmával, tudással lép ki – ezért az oktatási intézmények felelőssége e tekintetben megkerülhetetlen. Emellett fontos tény az is, hogy a munkaerőpiac elvárásai ma már nem csak széleskörű ismereteket, hanem gyakorlati tapasztalatokat is megkövetelnek a fiataloktól. Éppen ezért nélkülözhetetlen, hogy az iskolák az elméleti tudás mellett gyakorlati ismereteket, munkatapasztalatot is biztosítsanak a fiatalok számára. A projekt során ezért több szempontból is igyekeztünk megvizsgálni, hogy az oktatási rendszer valóban felkészíti-e munkavállalásra vagy akár a vállalkozóvá válásra a fiatalokat.

Az iskolából a munka világába történő zökkenőmentes átmenet a társadalmi beilleszkedés egyik legfontosabb feltétele. Ugyanakkor ennek az előmozdítása, gördülékennyé tétele nagyon összetett,

„sok szereplős” probléma. A mai fiatalok ugyanis a történelem talán legfelkészültebb, legszerteágazóbb ismerettel rendelkező nemzedékének tekinthetők, mégis nekik vannak a legnagyobb elhelyezkedési, életkezdesi problémáik, és ez a világon mindenütt, bár eltérő mértékben jelentkező, de egyelőre megoldatlan probléma.

A vizsgálatok és a személyes tapasztalataim ugyanakkor azt igazolják, hogy e komplex probléma az állami, civil szervezetek segítségével, a munkaadók és a fiatalok együttműködésével csökkenthető. Remélem, hogy vizsgálataink s az annak nyomán tett javaslatok hozzájárulnak ahhoz, hogy új kapcsolatok alakuljanak ki a civil és az állami szervek között, és a már eddig is alkalmazott és bevált megoldások, jó gyakorlatok mellett új lehetőségek nyíljanak a fiatalok munkanélküliség felszámolására.

Székely László

A „Méltó Kezdet – A fiatalok foglalkoztatási lehetőségei” címen induló projekt nem előzmény nélküli. A 2012. évben „A Munka Méltósága” projekt keretében az alapvető jogok biztosa már vizsgálta a fiatalok munkavállalási lehetőségeit, a munkaerőpiacon történő elhelyezkedésük esélyeit. Ennek során áttekintette a foglalkoztatásukra vonatkozó speciális szabályokat és gyakorlatot, valamint azt is, hogy jogi, oktatási és közigazgatási intézményeink mennyiben segítik, illetve nehezítik a segítségre szoruló pályakezdő fiatalok indulását, illetve milyen intézkedések várhatóak a jövőben ezen korosztály munkavállalásának elősegítése érdekében. Ezen vizsgálatok azonban csak kis „szeletét” tekinthették át a fiatalok munkavállalását akadályozó tényezőknek. A biztos ezért fontosnak tartotta, hogy e kiemelt, alapjogokat is érintő problémával összefüggésben átfogó, a fiatalok munkavállalását részleteiben is elemző vizsgálat sorozatot indítson.

A projekt a „Méltó Kezdet” elnevezést kapta. Méltó. Kezdet. Ezen névválasztással arra kívántuk felhívni a figyelmet, hogy a Munka méltósága, megbecsülése mellett a fiatal, pályakezdő, a munkaerőpiacra épp hogy csak belépő, a munkát épp hogy csak elkezdő Munkavállaló fontos, kiemelt szereplője az ombudsmani jogvédelemnek. Arra, hogy a Kezdet, a munkaerőpiacra történő belépés – lehetősége és korlátozottsága – a társadalom segítsége vagy elutasítása alapvetően meghatározhatja e fiatal korosztály munkaerő-piaci esélyeit és talán későbbi munkavállalását, munká-

hoz történő hozzáállását is. Ezért valamennyi érintett szereplőnek közre kell működnie abban, hogy a Kezdet, a fiatalok munkába állása Méltó legyen, hogy aki dolgozni akar, az megtalálja a helyét a munka világában...

A vizsgálatok során ezért igyekeztünk a munkavállalás minden aspektusát áttekinteni és mindenkit megszólítani. A vizsgálatok kitértek arra, hogy milyen intézkedések történtek és történnek – elsősorban az állami szervek, de a munkáltatók részéről is – a fiatalok foglalkoztatása, munkanélküliségük enyhítése érdekében, illetve milyen eszközökkel segítik és melyek az akadályai annak, hogy ez a korosztály vállalkozóvá-önfoglalkoztatóvá váljon. Eltérő nehézségekkel küzdenek-e az iskolából kikerülő, pályakezdő fiatalok (18–25 évesek), illetve azok, akik már rendelkeznek néhány év munkatapasztalattal (25–35 évesek). Milyen különbségek vannak az általános iskolát, szakmunkásképzőt végzettek, az érettségivel rendelkezők vagy a felsőfokú végzettségűek munkavállalási nehézségei között. Külön vizsgálat tárta fel a fogyatékossgal élő fiatalok munkaerőpiacra való bejutási esélyeit.

A fiatalkori munkanélküliség kapcsán ugyanakkor nem lehet eltekinteni attól, hogy sajátosan kedvezőtlen munkapiaci helyzetük több szálon is kapcsolódik az oktatási rendszerhez. A pályakezdő, munkatapasztalat nélküli vagy csekély munkatapasztalattal rendelkező fiatal könnyebben tud elhelyezkedni, ha az iskola olyan szaktudást, piacképes ismereteket biztosít számára, amely birtokában meg tud állni a munkaerőpiac kihívásaival szemben. Emellett fontos lenne az is, hogy az iskolában töltött évek alatt – az elméleti ismeretek mellett – a fiatalok szert tegyenek gyakorlati tudásra, munkatapasztalatra is. Ezért a projekt különös hangsúlyt helyezett annak feltárására, hogy megfelelően készíti-e elő az oktatási rendszer – függetlenül attól, hogy a fiatal milyen iskolai végzettséggel kerül ki a munkaerőpiacra – a munkavállalásra vagy akár a vállalkozóvá válásra a fiatalokat. Ennek keretében külön vizsgálat indult a felsőoktatási hallgatók szakmai gyakorlatával, illetve az iskolaszövetkezet keretében történő munkavállalással összefüggésben.

A vizsgálatok során – a fiatal felnőttek jogainak minél teljesebb érvényre jutását célzó törekvése érdekében – a biztos igyekezett széles körben együttműködni az érintett állami és civil szervezetekkel, emellett nagy hangsúlyt fektetett arra is, hogy lehetőséget biztosítson a fiatalok munkanélküliségével kapcsolatos különböző szakmai álláspontok megismertetésére is. Ennek érvényre juttatása érdekében e témakörben két konferenciát is szervezett.

2013. június 21-én került sor a projekt nyitó konferenciájára, amelyet *Andor László, az Európai Bizottság foglalkoztatásért, szociális ügyekért és társadalmi összetartozásért felelős biztosa* videó üzenetben is köszöntött.

A záró konferencián *Czomba Sándor foglalkoztatáspolitikáért felelős államtitkár* és *Maruzsa Zoltán felsőoktatásért és tudománypolitikáért felelős helyettes államtitkár* mellett a *Magyar Rektori Konferencia elnöke, Mezey Barna* is előadást tartott a fiatalok munkavállalási esélyeiről. Mindkét rendezvényt nagy érdeklődés kísérte, azon – az érintett minisztériumok vezetői mellett – részt vettek és előadtak az oktatási intézmények, munkáltatók, civil szervezetek képviselői, valamint külső foglalkoztatási szakértők is.

Zemplényi Adrienne
projektvezető

A projekt sikeres megvalósulásához nélkülözhetetlen volt a fiatalok munkavállalásának segítése iránt elkötelezett szakemberek, civil szervezetek, munkáltatók támogatása, akik válaszaikkal, kezdeményezéseikkel, jó gyakorlataik bemutatásával hozzájárultak a vizsgálatok eredményes folytatásához.

A biztos több kérdésben is részletes tájékoztatást kért a területért felelős tárcáktól, a Nemzetgazdasági Minisztérium Foglalkoztatásért Felelős Államtitkárságától, az Emberi Erőforrások Minisztériuma Felsőoktatásért Felelős Államtitkárságától, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumtól, valamint a Nemzeti Munkaügyi Hivataltól, amely hivatalok részletes, szakértői válaszáért ezúton is szeretnénk köszönetet mondani.

Vizsgálatainkat szakmai észrevételeivel, a munkáltatói oldal véleményének megismertetésével segítette még a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara és a Magyar Iparszövetség elnöke, valamint több, multinacionális vállalat, így – többek között – az IBM Magyarországi Kft., a TESCO-GLOBAL Áruházak Zrt., akik válaszaikkal és a konferenciákon történő előadásukkal aktívan hozzájárultak azok sikeréhez.

Szintén nagy segítséget jelentett a fiatalok különböző érdekvédelmi szervezeteivel folytatott aktív konzultáció. A Nemzeti Ifjúsági Tanács, a Fiatal Vállalkozók Országos Szövetsége, a Fiatal és Kezdő Vállalkozók Egyesülete, az AGRYA Fiatal Gazdák Magyarországi Szövetsége, valamint a Hallgatói Önkormányzatok Országos Kon-

ferenciájának tagjai konkrét, gyakorlati tapasztalataikon keresztül mutatták be, hogy melyek azok az okok, amelyek leginkább hátráltatják a fiatalok sikeres elhelyezkedését, vállalkozóvá válását.

Köszönet illeti a Magyar Iparszövetséget a projekt megvalósításához nyújtott anyagi támogatásért, amelynek segítségével lehetővé vált e kötet kiadása, illetve az, hogy a projekt keretében két szakmai konferenciát is rendezhettünk.

Végül, de nem utolsósorban köszönet illeti valamennyi munkatársat, hogy ügyszeretettel és áldozatos munkájukkal segítették a munkajogi projekt vizsgálatainak eredményes lefolytatását.

**A projekt keretében készült
jelentések**

1. A felsőoktatási hallgatók szakmai gyakorlat alatti munkavégzése

A felsőoktatási hallgatók szakmai gyakorlat alatti munkavégzésének vizsgálata során az alapvető jogok biztosja elsősorban arra kereste a választ, hogy sikeresen működik-e az oktatás és a foglalkoztatás összekapcsolása; az oktatási intézmények hogyan tudják előmozdítani, mit tesznek, a pályakezdő fiatalok mielőbbi elhelyezkedése érdekében, a felsőoktatási hallgatók hasznosítható tudást, ismeretet szereznek-e a szakmai gyakorlatuk során a későbbi munkavállalásukhoz.

Vizsgálata során egységes kérdéssort intézett az ország különböző területein működő, különböző szakirányú felsőoktatási intézményekhez, valamint az Emberi Erőforrások Minisztériuma Felsőoktatásért Felelős Államtitkárához. A konkrét kérdések megválaszolása mellett, valamennyi érintett intézményt arra kérte, hogy tájékoztassa a hallgatók kötelező szakmai gyakorlatával összefüggő álláspontjáról, javaslatairól, illetve – amennyiben tudomása van ilyenről – az azzal kapcsolatban esetlegesen felmerülő problémákról. Mivel fontosnak tartotta megismerni az érintett hallgatók véleményét is, ezért valamennyi felsőoktatási intézménynél megkereste az adott karon működő hallgatói önkormányzatot, valamint a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciájának elnökét és az Ifjúsági Tanács elnökét is.

* Dr. Zemplényi Adrienne projektvezető, jogi főreferens (AJBH).
A jelentés elkészítésében közreműködött Horváth-Egri Katalin jogi főreferens (AJBH).

A *Felsőoktatásért Felelős Államtitkár* válaszában kifejtette, hogy a szakmai gyakorlat szerves része a képzésnek, amely jellemzően intézményen kívüli terepen, szakmai gyakorlólhelyen zajlik. A szakmai gyakorlat teljesítése idejéről, illetve ütemezéséről az alap- és mesterképzési szakok esetében az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 15/2006. (IV. 3.) OM rendelet, míg a felsőoktatási szakképzések esetében a felsőoktatási szakképzések képzési és kimeneti követelményeiről szóló 39/2012. (XI. 21.) EMMI rendelet rendelkezik. Ezen jogszabályok alapján az egyes intézmények tantervükben határozzák meg a szakmai gyakorlat teljesítésének feltételeit. Az alap- és mesterképzésben a szakmai gyakorlat időtartama lehet négy-hat hét, nyolc hét, tíz hét stb., azonban a gyakorlatigényes alapképzési szakokon fél év szakmai gyakorlatot kell tartani. A gyakorlatigényes alapképzési szakok meghatározása következtében az általában hat féléves képzési idő hét félévre nőtt.

A szakmai gyakorlat időtartama alatt a hallgatók a felsőoktatási intézménnyel hallgatói jogviszonyban, az adott szakmai gyakorlólhellyel pedig hallgatói munkaszerződés alapján létrejött munkaviszonyban állnak.

A hallgatói munkaszerződés keretében történő munkavégzés esetében a szakmai gyakorlólhelynél munkát végző, szakmai gyakorlaton részt vevő hallgatókat mint munkavállalókat a szakmai gyakorlólhelynek be kell jelentenie a NAV-hoz. Így a hallgatók a hallgatói munkaszerződésük, illetve „munkaviszonyuk” alapján a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 5. §-a szerint biztosítottak számítanak, a munkáltató szakmai gyakorlólhely munkáltatói járulékot fizet, míg a szakmai gyakorlaton részt vevő hallgató munkavállalói járulékot fizet a hallgatói munkaszerződésben meghatározott díjazást alapul véve. A biztosítással járó jogviszony következtében – amennyiben a nyugdíjjárulékot levonták – annak időtartama nyugdíjra jogosító szolgálati időnek számít.

Az államtitkár álláspontja szerint a szakmai gyakorlaton a hallga-

tók a későbbi munkavállalás szempontjából nagymértékben hasznosítható tudást, ismeretet szereznek. Ennek következtében az azt teljesítő hallgatók már úgy kerülhetnek a munka világába, hogy nem csak elméleti ismeretekkel, hanem releváns szakmai ismeretekkel, munkahelyi tapasztalatokkal is rendelkezhetnek.

A *felsőoktatási intézmények* megkeresésére adott válaszaiból ugyanakkor a biztos megállapította, hogy azok jelenleg bizonytalanok az új szabályozás követelményeiben, illetve eltérően értelmezik a szakmai gyakorlattal összefüggő egyes kérdéseket, jogviszonyokat. Így például különbözően ítélik meg azt, hogy a szakmai gyakorlatot megelőzően kell-e a gyakorlót helyet akkreditáltatni és szükséges-e együttműködési megállapodást kötniük vele; milyen jogviszonyban áll a hallgató a gyakorlati hellyel és a gyakorlót helynek be kell-e jelentenie a hallgató munkavállalását az illetékes hatóságok (pl. a NAV) felé, mikor, milyen jogviszonya alapján jogosult társadalombiztosítási ellátásra, vagy milyen feltételek mellett, milyen ellátásra jogosult abban az esetben, ha külföldön teljesíti a szakmai gyakorlatát.

A bizonytalanság oka, hogy a szakmai gyakorlat alapvető kereteinek szabályozása során, a korábban hatályban lévő, a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (továbbiakban: Ftv.) bővebb, illetve szerteágazóbb szabályozást fogalmazott meg és sok esetben más feltételeket írt elő, mint a 2012. szeptember 1-jével hatályba lépett Nemzeti felsőoktatási törvény (Nftv.)

A biztos ugyanakkor örömmel állapította meg, hogy a megkeresett felsőoktatási intézmények többsége egyetértett abban, hogy a hallgatók hasznosítható tudást szereznek a szakmai gyakorlati idejük alatt, mivel a gyakorlati helyek úgy kerülnek kiválasztásra, hogy a hallgatóknak lehetőségük legyen konvertálható tudás és ismeretanyag megszerzésére. A lehetséges szakmai gyakorlót helyek felkutatása, az azokkal való kapcsolattartás, valamint a hallgatók szakmai gyakorlattal kapcsolatos tájékoztatása érdekében a felsőoktatási intézmények Karrier Irodákat hoztak létre, amelyek a rendelkezésükre álló lehetőségeket maximálisan kihasználva, magas

színvonalon igyekeznek elősegíteni a minőségi szakmai gyakorlat megteremtését.

A *Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája* (HÖÖK) válaszelevele szerint a pályakezdők foglalkoztatásának legnagyobb problémája, hogy nincs munkatapasztalatuk, nem ismerik a szakma fogásait, be kell tanítani őket, ami a munkáltatók számára komoly ráfordítással jár. Ezáltal a pályakezdőt nemcsak költségesebb foglalkoztatniuk, hanem kevesebb hozzáadott értéket is adnak a munkáltatóknak. Emiatt alacsony a munkáltatók fogadókészsége, hiszen sem kapacitásuk nincs „foglalkozni” a hallgatókkal, sem a kötelezően előírt munkadíjat nem kívánják megfizetni. Ez utóbbi ok miatt inkább a hat hetes időtartam több részben történő letöltésében érdekeltek. Mindezen okokra tekintettel a HÖÖK szükségesnek tartja a szakmai gyakorlatok rendszerének felülvizsgálatát, rendszerének egységesítését. Ennek érdekében javasolja különösen az érintett vállalatok, szociális partnerek, kamarák összehangoltabb együttműködését, valamint annak áttekintését, hogy a hat hetes időtartam elégséges-e a megfelelő szakmai tapasztalatszerzésre.

1.1.

A szakmai gyakorlat létrejöttének követelményei

Az Nftv. értelmében a *szakmai gyakorlat* a felsőoktatási szakképzésben, alap-, mester- és osztatlan képzésben, külső gyakorlólhelyen vagy felsőoktatási intézményi gyakorlólhelyen teljesítendő, részben önálló hallgatói tevékenység. Ezen meghatározást tovább pontosítja a felsőoktatási szakképzésről és a felsőoktatási képzéshez kapcsolódó szakmai gyakorlat egyes kérdéseiről szóló 230/2012 (VIII.28) Kormányrendelet (továbbiakban: Korm. rendelet) 1. § 4. pontja, mely szerint a szakmai gyakorlat a képzésnek azon része, amely a felsőoktatási szakképzés, az alapképzés, a mesterképzés szakképzési és kimeneti követelményeiben meghatározott időtartamban a szakképzettségnek megfelelő munkahelyen és munkakörben lehetőséget nyújt a megszerzett tudás és a gya-

korlati készségek együttes alkalmazására, az elméleti és gyakorlati ismeretek összekapcsolására, a munkahely és munkafolyamatok megismerésére, a szakmai kompetenciák gyakorlására.

A Korm. rendelet 4. § 5. pontja értelmében szakmai gyakorlólé hely lehet bármely jogi személy, illetve gazdálkodó szervezet, amelyet az Oktatási Hivatal nyilvántartásba vett.

1.1.1.

Regisztrációs kötelezettség

A jogszabály tehát nem támaszt külön feltételeket, meghatározott követelményeket a gyakorlólé helyel szemben, e célból nem kell külön akkreditációs eljárást lefolytatni. Bármely, jogi személyiséggel rendelkező munkáltató, gazdálkodó szervezet szakmai gyakorlólé hely lehet, amennyiben a felsőoktatási intézmény bejelenti, regisztráltatja az Oktatási Hivatalnál. Az Oktatási Hivatal nem vizsgálhatja, hogy a szakmai gyakorlólé helyként nyilvántartásba venni kérelmezett munkáltató valóban alkalmas-e arra, hogy megfelelő színvonalú szakmai gyakorlatot biztosítson a hallgató számára; amennyiben az oktatási intézmény kéri, nyilvántartásba kell vennie.

Ez a regisztrációs kötelezettség azonban a szakmai gyakorlat időtartamától függően eltérő. Amennyiben ugyanis a szakmai gyakorlat időtartama a hat hetet eléri, úgy a felsőoktatási intézménynek és a szakmai gyakorlólé helynek együttműködési megállapodást kell kötnie. Az együttműködési megállapodást pedig a felsőoktatási intézménynek – a nyilvántartásba vétel céljából indított hatósági eljárás keretében – nyilvántartásba kell vetetnie az Oktatási Hivattal. A nyilvántartásba vételi eljárás igazgatási szolgáltatási díja együttműködési megállapodásonként (gyakorlólé helyenként) 10.000 forint. Ez a kötelezettség a felsőoktatási intézményt minden egyes szakmai gyakorlólé hely vonatkozásában terheli, amellyel együttműködési megállapodást kötött, azaz valamennyi együttműködési megállapodást és szakmai gyakorlólé helyet külön eljárás keretében nyilvántartásba kell vetetnie az Oktatási Hivatalnál.

Abban az esetben viszont, amikor a szakmai gyakorlat időtartama a hat hetet nem éri el, és emiatt a felek nem kötnek együttműködési megállapodást, a felsőoktatási intézménynek szintén regisztrálnia kell a gyakorlóléhelyet, ez esetben azonban – az Oktatási Hivatal tájékoztatása szerint – a „szakmai gyakorlóléhelyek nyilvántartásba vétele együttműködési megállapodás hiányában” elnevezésű eljárás megindítását kell kezdeményeznie. Ez esetben valamennyi – együttműködési megállapodás nélküli – szakmai gyakorlóléhelyet egy eljárás keretében nyilvántartásba lehet vetetni. Ezen eljárás díja szintén 10 000 forint.

1.1.2.

Együttműködési megállapodás

A felsőoktatási intézmények válaszai alapján ugyanakkor a biztos megállapította, hogy a regisztrációs követelmények jelenleg még nem teljesülnek, illetve az egyes karok eltérő gyakorlatot folytatnak azzal kapcsolatban, hogy kötnek-e együttműködési megállapodást a szakmai gyakorló helyekkel, vagy sem. Ezen eltérő gyakorlat kialakulásának egyik lehetséges oka, hogy ezt a kötelezettséget a 2012. szeptember 1-jétől hatályos Korm. rendelet vezette be. A korábban hatályban lévő felsőoktatási törvény (Ftv.) csak lehetőségként említette az együttműködési megállapodás megkötését, azonban ilyen tartalmú kötelezettséget nem állapított meg a felsőoktatási intézmények számára. Ugyanakkor a Korm. rendelet 20. § (5) bekezdése értelmében az együttműködési megállapodás és a regisztrációs kötelezettség teljesítése csak 2015. szeptember 1-jét követően, a felsőoktatási intézmények működési engedélye felülvizsgálata során kerül majd ellenőrzésre. Így jelenleg a képző intézmények bizonytalanok abban, hogy kell-e a gyakorlóléhellyel megállapodást kötniük, vagy sem.

A bizonytalanságot fokozza az is, hogy nem egyértelmű a Korm. rendelet szabályozása azzal kapcsolatban, hogy 2015. szeptember 1-jét követően, a működési engedély felülvizsgálatára irányuló el-

járás során az együttműködési megállapodásokat mely időponttól kezdődően vizsgálják. Csak az adott – 2015-ös – évtől kezdődően, vagy a Korm. rendelet hatályba lépésétől – 2012. szeptember 1. –, e két időpont között ugyanis több olyan évfolyamnak is meg kell kezdenie a szakmai gyakorlatát, amelyre már nem az Ftv. hanem az Nft. szabályai vonatkoznak. Az sem világos, hogy az ellenőrzés mire fog kiterjedni, és milyen eljárási szabályok alapján fogják majd végezni.

További bizonytalanságot okoz, hogy – egyes karok válaszelevelé szerint – több esetben azért nem kerül sor az együttműködési megállapodás megkötésére, mert a szakmai gyakorlóléhelyek – jellemzően annak érdekében, hogy ne kelljen a hallgatónak munkabért fizetniük – *nem egybefüggő időtartamban biztosítják a szakmai gyakorlatot, hanem két vagy több részletben*. Ilyen esetben pedig – értelmezésük szerint – nem szükséges együttműködési megállapodást kötni, még abban az esetben sem, ha az adott munkáltatónál, több részletben eltöltött szakmai gyakorlat időtartama összességében eléri vagy meghaladja a hat hetet. Megállapodás hiányában pedig – nemcsak a munkáltató mentesül a hallgatóval kötendő munkaszerződés, bejelentési- munkabér fizetési és egyéb kötelezettségei alól, hanem – a felsőoktatási intézmény is „mentesül” az együttműködési megállapodás bejelentésére vonatkozó külön regisztrációs eljárás lefolytatása, illetve a 10.000 forintos eljárási díj megfizetése alól.

Az eljárási díj megfizetése ugyanis – több iskola jelzése szerint – komoly anyagi megterhelést jelent majd az intézmények számára, mivel adott esetben száznál is több gyakorlóléhelyel kellene megállapodást kötniük és regisztráltatniuk.

Ez a gyakorlat azonban több szempontból is aggályos. A jogszabály ugyanis egyértelmű kötelezettséget állapít meg arra vonatkozóan, hogy amennyiben az adott szak, illetőleg a felsőoktatási szakképzés képzési és kimeneti követelményei hat hét vagy annál hosszabb szakmai gyakorlatot határoznak meg, úgy a feleknek az együttműködési megállapodást meg kell kötniük. Függetlenül attól, hogy a szakmai gyakorlatot egybefüggő időtartamban vagy

több részletben teljesíti a hallgató. A megállapodás megkötésének követelményét ugyanis a szakmai gyakorlatra irányadó időtartam – hat hét – alapozza meg, nem az a körülmény, hogy azt a hallgató egybefüggően vagy részletekben teljesíti-e.

Tény ugyanakkor, hogy a Korm. rendelet 4. §-nak 5. pontja a szakmai gyakorlólhely fogalmának meghatározásakor – többek között – a szakmai gyakorlólhely feltételei között az egybefüggő szakmai gyakorlat biztosítását is megköveteli. Ezen értelmezés alapján azonban – gyakorlatilag – a szakmai gyakorlólhelyek jelentős hányada nem felelne meg a szakmai gyakorlólhellyel szemben támasztott követelményeknek, hiszen – jellemzően – az abban felsorolt követelmények mindegyikét (egybefüggő időtartamú szakmai gyakorlat biztosítása, együttműködési megállapodás és hallgatói munkaszerződés megkötése, illetve regisztráció az Oktatási Hivatalnál) jelenleg nem teljesítik.

A biztos ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a képző intézmények részéről a megállapodás megkötésének elmulasztását a regisztrációs díjfizetési kötelezettség nem indokolhatja. Kétségtelen tény, hogy komoly anyagi megterhelést jelenthet az intézmények számára a gyakorlólhelyek nagy száma miatti eljárási költség megfizetése, ezen körülményre hivatkozással azonban nem menthetik ki magukat a regisztrálás jogszabályi kötelezettsége alól.

Az együttműködési megállapodás megkötéséhez és nyilvántartásához ugyanis számos egyéb jogkövetkezmény – a hallgatóval kötendő munkaszerződés, az ezen alapuló munkabér fizetési kötelezettség, bejelentési kötelezettség a NAV felé, ennek következtében pedig jogszerző szolgálati idő – is kapcsolódik.

1.1.3.

Hallgatói munkaszerződés

Az ombudsman azon kérdésére, hogy a szakmai gyakorlat időtartama alatt a hallgatók az őket foglalkoztató munkáltatóval milyen jogviszonyban állnak, az egyes felsőoktatási intézmények vagy

nem válaszoltak, vagy eltérő válaszokat adtak. Ebből arra következtetett, hogy számukra sem egyértelmű a hallgatók szakmai gyakorlat ideje alatti – munkáltatóval „szembeni” – jogállása. Többen jelezték, hogy ezzel kapcsolatban semmilyen információval nem rendelkeznek, mivel a munkaszerződés – esetleges – megkötése a hallgató és a gyakorlóhely között történik, így annak létrejöttéről és tartalmáról a képző intézménynek nincs hivatalos tudomása.

Ezzel kapcsolatban a biztos megállapította, hogy a szakmai gyakorlat ideje alatt a hallgató – bár elsődlegesen a képző intézményével áll hallgatói jogviszonyban –, a szakmai gyakorlati helyet biztosító munkáltatóval, a kettejük között létrejött hallgatói munkaszerződés alapján, hallgatói munkaviszonyban áll. A vonatkozó jogszabályok értelmében ugyanis a hallgató a szakmai gyakorlat ideje alatt, a hallgatói munkaszerződés alapján végezhet munkát. A hallgatói munkaszerződés megkötése tehát nem a felek akaratára van bízva, hanem – függetlenül attól, hogy milyen időtartamú a munkavégzés – kötelező feltétele a hallgató szakmai gyakorlat alatti munkavégzésének. Azaz a hallgató – ténylegesen – csak a munkaszerződés megkötése után állhat munkába. Ennek hiányában ugyanis a hallgató munkáltatónál betöltött státusza – a Korm. rendeletben meghatározott jogai és kötelezettségei – jogilag rendezetlen marad.

Ilyen hallgatói munkavégzésnek tekinthető a képzési program keretében vagy a képzés részeként, de a képzési programhoz közvetlenül nem kapcsolódóan megszervezett szakmai gyakorlat is. A hallgatói munkaszerződés alapján munkát végző hallgató foglalkoztatására pedig – az Nftv. 44. § (2) bekezdése alapján – a munka törvénykönyvének a rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.

A fentiekben részletezett követelmények alapján a biztos megállapította, hogy a regisztrációs kötelezettséggel, az együttműködési megállapodás és a hallgatói munkaszerződés megkötésével kapcsolatos hatályos szabályozás a gyakorlatban bizonytalanságot okoz, jogértelmezési problémákat vet fel. Sem a felsőoktatási intézmények, sem a gyakorló helyek nem rendelkeznek kellő infor-

mációval arra vonatkozóan, hogy ezen kötelezettségeiket mikortól kezdődően kell kötelezően teljesíteniük, így azoknak nem tesznek maradéktalanul eleget.

1.2.

A szakmai gyakorlat díjazása

1.2.1. • A hallgatónak a munkáltatóval szembeni, a szakmai gyakorlat alatti státuszának rendezése azért különösen fontos, mivel ehhez a jogviszonyhoz számos egyéb jogosítvány, kötelezettség kapcsolódhat. Az egyik ilyen fontos jogosultság, hogy a hallgatót a képzési program keretében, illetve a képzés részeként megszervezett *szakmai gyakorlat vagy gyakorlati képzés során díjazás illetheti, illetve a hat hét időtartamot elérő egybefüggő gyakorlat esetén díjazás illeti meg, melynek mértéke legalább hetente a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) tizenöt százaléka*. A díjat – eltérő megállapodás hiányában – a szakmai gyakorlóléhely fizeti. A képzési programhoz közvetlenül nem kapcsolódóan szervezett szakmai gyakorlat esetén a hallgatót a felek megállapodása szerinti díjazás illeti meg, amelynek ellenében a hallgató által e jogviszonyban létrehozott dolgok tulajdonjoga, illetve a szellemi alkotásokhoz fűződő vagyoni jogok – eltérő megállapodás hiányában – a felsőoktatási intézményre, illetve az általa létrehozott gazdálkodó szervezetre az átadással átszállnak.

Az Nftv. tehát kötelező jelleggel határozza meg a hat hét időtartamot elérő egybefüggő gyakorlat esetére a hallgató díjazását, valamint annak mértékét. Ez elől a kötelezettség elől a képzésben gyakorlati helyként működő intézmények nem zárkozhathatnak el, annál is inkább, mivel a kötelezően megkötendő hallgatói munkaszerződéssel összefüggő egyéb következmények (pl. bejelentési kötelezettség a NAV felé, társadalombiztosítási viszonyok) miatti visszaélések vagy mulasztások így ellenőrizhetővé, számon kérhetővé válnak.

A megkeresett intézmények azonban arra vonatkozóan, hogy a szakmai gyakorlat időtartama alatt a hallgató részesült-e díja-

zásban, illetve annak összegéről, mértékéről többnyire nem tudtak konkrét információt nyújtani, mivel e kérdést a hallgató és a munkáltató között létrejött hallgatói munkaszerződés tartalmazza, így a képző intézményeknek erről nincs hivatalos tudomásuk.

Több felsőoktatási intézmény, illetve a HÖÖK is jelezte ugyanakkor, hogy a szakmai gyakorlat megszervezésének és a megfelelő gyakorlati helyet biztosító intézmények fogadókészségének komoly akadálya a munkáltatói – gyakorlóhely általi – munkabér fizetési kötelezettség. Forráshiányra hivatkozással a lehetséges gyakorlóhelyek elzárkóznak a hallgatói munkaszerződés megkötésétől, mivel így a hallgatói munkadíjat sem kell megfizetniük. Ennek költségét az egyetemekre kívánják hárítani, amelyek viszont nem rendelkeznek ehhez külön anyagi forrással.

Más esetekben a munkáltatók csak abban az esetben vállalják a szakmai gyakorlat biztosítását, amennyiben annak időtartama egybefüggően nem éri el a hat hetes időtartamot. Ennek érdekében több részletben kerül sor a gyakorlati idő letöltésére, mivel így – álláspontjuk szerint – nem kell munkadíjat fizetniük a hallgatóknak.

A díjfizetési kötelezettségre vonatkozó jogszabályi előírások tehát – mindazok ellenére, hogy egyes képző intézmények, illetőleg a HÖÖK álláspontja szerint a hallgatóknak a gyakorlati tapasztalat megszerzéséhez nagyobb érdekük fűződik, mint a garantált fizetés juttatásához – sok esetben csak a megfelelő gyakorlati képzés, azaz a hallgatók hátrányára teljesíthetőek. *A jelenlegi szabályozás alapján a munkáltatók nem érdekeltek a megfelelő színvonalú gyakorlat biztosításában, amely a hallgatók számára sokkal fontosabb gyakorlati tudás, szakmai tapasztalat megszerzése ellen hat.*

Ezzel összefüggésben a biztos megállapította, hogy a szakmai gyakorlat ideje alatti munkavégzésért fizetendő díjazásra vonatkozó jogszabályi rendelkezések a biztos álláspontja szerint világosak, félreértésre nem adnak okot. A díj mértéke – legalább hetente a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) tizenöt százaléka – igen csekély, adott esetben messze elmarad a hallgató által betöltött munkakörre irányadó kötelező legkisebb munkabértől, ennek elle-

nére a munkáltatók sok esetben ezt sem tudják megfizetni a náluk csak ideiglenesen munkát végző hallgatóknak.

Bár a gyakorlólhelyek díjfizetési gyakorlatát, a vonatkozó jogszabályi kötelezettségük betartását a biztos nem vizsgálhatta, azonban hangsúlyozta, hogy elvárhatónak tartja, hogy a gyakorlólhelyek a munkaszerződés megkötésére, valamint a díjfizetésre vonatkozó kötelezettségüknek tegyenek eleget. Ugyanakkor minden érintett fél (jogalkotó, felsőoktatási intézmények, hallgatói önkormányzatok) részéről fokozottabb együttműködést tartana szükségesnek annak érdekében, hogy megfelelő gyakorlati vagy szükség szerint jogszabályi megoldást találjanak a díjfizetési kötelezettség teljesítése terén, ideértve az esetleges forráshiány kiegészítésére, pótlására vonatkozó érdekegyeztetést, és mindenek előtt szem előtt tartva a hallgatók szakmai tudás, tapasztalat megszerzéséhez fűződő érdekeit.

1.2.2. • A felsőoktatási intézmények közül néhányan észrevételt fogalmaztak meg azzal kapcsolatban is, hogy *a jogalkotó különbséget tesz a díjfizetésre kötelezett, valamint a hallgatói munkadíj megfizetése alól mentesített gyakorlólhelyek között*. Az Nftv. 2013. január 1-jétől hatályos új szabálya értelmében ugyanis a képzési program keretében, illetve a képzés részeként megszervezett – *hat hét időtartamot elérő egybefüggő gyakorlat esetén – szakmai gyakorlatra költségvetési szervnél hallgatói munkaszerződés és díjazás nélkül is sor kerülhet*. A hallgatót azonban ez esetben is megilletik mindazon jogok, amelyeket a munka törvénykönyve biztosít a munkavállalók részére. A gyakorlati képzésben részt vevő hallgatóval e tevékenységére tekintettel a Kormány által meghatározott feltételekkel megállapodást kell kötni.

A hat hét időtartamot elérő egybefüggő gyakorlat esetén tehát a jogalkotó kivonja a költségvetési szerveket a díjfizetési kötelezettség alól. Ennek következtében olyan helyzet alakulhat ki, hogy az adott évben a képzésben részt vevő hallgatók a képzési feltételek teljesítése során eltérő viszonyok között végezhetik a szakmai gyakorlataikat: míg a költségvetési szerveknél munkaszerződéssel dolgozó

hallgatók esetében például munkáltatói járulék fizetésére, biztosított jogviszony létrejöttére nem kerülhet sor, addig a versenyszférában munkát vállaló hallgatók esetében ezek a jogok megilletik a hallgatókat a szakmai gyakorlókörök kötelezettségterjesztése kapcsán.

Ezzel kapcsolatban a biztos megállapította, hogy a szakmai gyakorlat helyszínének (ti. költségvetési szerv vagy azon kívül eső működési forma) megválasztásával kapcsolatban sem az Nft., sem a Korm. rendelet nem ír elő kötelezettséget sem a hallgatók, sem a felsőoktatási intézmények számára. A hallgatókat tehát döntési szabadság illeti meg. Ebből következően mivel a hallgatók választási lehetőséggel rendelkeznek a tekintetben, hogy szakmai gyakorlatukat mely intézménynél vagy gazdálkodó szervezetnél töltik el, a két viszony (költségvetési és nem költségvetési intézmény mint a szakmai gyakorlókörök biztosítója) közötti különbség nem jelenti a hallgatók megkülönböztetését, hanem csupán a gyakorlókörök működési formájának szükségképpen eltérésén alapul a díjfizetési kötelezettség.

A biztos ugyanakkor szükségesnek tartotta felhívni a figyelmet arra, hogy a felsőfokú intézmények felelősséggel tartoznak a hallgatók irányában azzal, hogy a szakmai gyakorlókörök kiválasztását megelőzően tájékoztassák a hallgatókat a hallgatói munkaszerződéssel összefüggő jogi következményekkel kapcsolatos eltérésekre.

1.3.

A hallgatói munkaszerződéshez kötődő egyéb jogosultságok

A hallgatói munkaszerződés megkötéséhez kapcsolódó másik fontos jogosultság, hogy a munkáltatónak – a hat hetet elérő szakmai gyakorlat esetén – a hallgatót mint munkavállalót, *be kell jelentenie a NAV-hoz*, illetve – a hallgatónak kifizetett díjazás alapján – *meg kell fizetnie a kötelező, munkáltatót terhelő járulékokat. A járulékfizetés következtében pedig* a hallgató – a járulékfizetéssel fedezett időtartam alatt – a Tbj. 5. §-a értelmében a társadalombiztosítás ellátásaira jogosító biztosítottá válik, illetve ezen időszak számára

– a jelenleg hatályos a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 37. § (1) bekezdése alapján – *beleszámít a nyugdíjra jogosító szolgálati időbe*. A szakmai gyakorlatnak azon időtartamára azonban, amely az egybefüggő hat hetet nem éri el és a munkáltatónak nincs díjfizetési, illetve bejelentési kötelezettsége, a hallgatót ezek a jogosítványok nem illetik meg.

A hallgatói munkaszerződéshez kötődő ezen jogosultságok azért is különösen fontosak, mivel a Tbj. értelmében a hallgatói jogviszony fennállása önmagában biztosítási, biztosított jogviszonyt nem keletkeztet, így a hallgatók nem válnak jogosulttá a társadalombiztosítás valamennyi, csak egyes, konkrétan meghatározott ellátásaira. A Tbj. vonatkozó rendelkezései szerint ugyanis a napali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató nagykorú magyar állampolgár csak egyes ellátásokra, azon belül is a 16. § (1) bekezdés i) pontja alapján egészségügyi ellátásra, a gyakorlati képzésben részesülő hallgató pedig – a 15. § (2) bekezdés alapján – baleseti egészségügyi szolgáltatásra szerez jogosultságot. A hallgatói munkaszerződéssel létrejött, bejelentett (hallgatói) munkaviszonya alapján azonban a hallgató a társadalombiztosítás valamennyi ellátására jogosulttá válik.

Kérdéses ugyanakkor, hogy milyen módon lesz nyomon követhető, ellenőrizhető, hogy a munkáltatók valóban eleget tesznek-e a bejelentési kötelezettségüknek, és mely szerv feladata lesz a szakmai gyakorlóléhelyek ilyen irányú ellenőrzése.

1.4.

Külföldi szakmai gyakorlat

Minden válaszoló felsőoktatási intézmény esetében egyértelmű volt, hogy a külföldön eltöltött szakmai gyakorlat ideje alatt is fennáll a hallgatói jogviszony a képző intézmény és a hallgatók között, így ezen időtartam alatt általánosságban a hazai társadalombiztosítási szabályok vonatkoznak az érintettekre.

A hallgató külföldi munkavégzésére ugyanakkor több formában

is sor kerülhet. Amennyiben magyar székhelyű gyakorlati munkáltatónál kerül sor, részben vagy egészben külföldi székhelyű munkáltatónál a szakmai gyakorlat letöltésére, ebben az esetben a hallgatói munkavégzésre a munkajogban és a társadalombiztosítási jogban ismert kiküldetés (posting) szabályai irányadóak, amelyeket egyfelől a szociális biztonsági rendszerek koordinációjáról szóló 883/2004/EK rendelet, másfelől a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv rögzít. A 883/2004/EK rendelet értelmében a hallgatóra (munkavállalóra) a munkáltató (küldő) állama jogszabályainak hatálya vonatkozik, összefüggésben a hallgatói munkaszerződéssel (12. cikk (1) bekezdés, 13. cikk (1) bekezdés a) pont).

A másik esetben a szakmai gyakorlat letöltésére eleve egy külföldi székhelyű munkáltatónál kerül sor. Ebben az esetben a díjazás ellenében folytatott munkavégzést és a hozzátartozó szociális kérdéseket szintén a 883/2004/EK rendelet szabályozza, melynek értelmében a főszabály a munkavégzés helye szerinti ország joghatóságának elve (*lex loci laboris*). Abban az esetben, ha az adott EU tagállamban a gyakorlat szintén munkaviszonynak minősül, akkor ilyen esetben a „munkavégzés” helye szerinti munkajogi és társadalombiztosítási szabályok az irányadók (13. cikk (2) bekezdés). Külföldön székhellyel rendelkező munkáltató esetén magyar joghatóságról nem beszélhetünk. Ezzel összefügg az államtitkár szakmai véleménye is, mely szerint ha a hallgató saját választása alapján külföldi gazdálkodó szervezetnél vesz részt szakmai gyakorlaton, akkor a külföldi gazdálkodó szervezet nem kötelezhető az Nftv. szerinti hallgatói munkaszerződés megkötésére és díjazás fizetésére, továbbá a szakmai gyakorlatról szóló kormányrendelet szerinti együttműködési megállapodás felsőoktatási intézménnyel történő megkötésére sem. Megfontolandó ilyen helyzet esetén az a lehetőség, hogy a külföldi gazdálkodó szervezet (pl. szálloda), valamint a magyar felsőoktatási intézmény és a hallgató a hallgató szakmai gyakorlatára vonatkozó rendelkezéseket magánjogi megállapodásban rögzítse. Ebben az esetben a felek megegyezhetnek abban, hogy a hallgató (a ma-

gyar gazdálkodó szervezetnél szakmai gyakorlatát töltő hallgatóval azonos módon) az Nftv. szerinti díjazással megegyező díjazásban részesüljön. Ugyanakkor a megállapodásban rögzített, a hallgató külföldi gyakorlóhelyen, szakmai gyakorlat keretében végzett munkavégzése ellenszolgáltatásaként meghatározott díjazás alapja a fent leírtakra tekintettel nem az Nftv., hanem a megállapodás.

A külföldön történő szakmai gyakorlat eltöltése a legtöbb esetben a hallgató választásán alapul. A választási szabadság érvényesítése szempontjából kivételt képezhetnek pl. az idegenforgalommal összefüggő szakok, illetve magyar felsőoktatási intézmények Magyarország területén kívül folytatott képzési tevékenységhez kapcsolódó szakmai gyakorlatok, a képzési feltételtől, elvárásoktól függően.

Összegzés

A szakmai gyakorlatra vonatkozó szabályok módosításával kötelezővé vált a felsőoktatási intézmény és a szakmai gyakorlóhely között az együttműködési megállapodás, a gyakorlóhely és a hallgató között pedig a hallgatói munkaszerződés megkötése. A felsőoktatási intézményeknek emellett kötelezően regisztráltatniuk kell az Oktatási Hivatalnál valamennyi szakmai gyakorlóhelyet, ahol a hallgatói a szakmai gyakorlatukat töltik, illetve a megkötött együttműködési megállapodásokat is.

A regisztrációra azért van szükség, mert így ellenőrizhetővé válnak maguk a szakmai gyakorlóhelyek, illetőleg a szakmai gyakorlat teljesítése is. Korábban a gyakorlóhelyek ilyen fajta ellenőrzésére nem volt lehetőség, illetőleg maguk a felsőoktatási intézmények próbálták – többnyire a karrier irodájukon keresztül – ellenőrizni a szakmai gyakorlat jogszerű lebonyolítását. A regisztrált és ellenőrizhető gyakorlat megteremtésével nyomon követhetővé válik az is, hogy a gyakorlatot biztosító munkáltatók eleget tesznek-e a díj- és járulékfizetési kötelezettségüknek, a hallgatói munkavállalás bejelentésének.

Ezzel kapcsolatban ugyanakkor a biztos megállapította, hogy jelenleg *komoly feszültséget okoz a szakmai gyakorlat biztosítása során a munkáltatók díjfizetési kötelezettsége*. Kétségtelen tény, hogy a szakmai gyakorlat teljesítése képzési követelmény, azaz a diploma megszerzésének feltétele, annak időtartama alatt pedig a hallgató jogosult mindazokra a juttatásokra – például ösztöndíjra –, amelyek őt a képzés során megillették. Emellett a diploma megszerzését követő munkavállalását, elhelyezkedését nagymértékben megkönnyítheti, ha kellő munkatapasztalattal rendelkezik. Így érthető a gyakorlóhelyek azon felvetése, hogy miért kell a szakmai gyakorlat lehetősége, illetve sok esetben szakmai mentor biztosítása mellett további juttatásban – munkadíjban – is részesíteni azt a hallgatót, akinek betanítása, oktatása a munkáltató számára egyébként is komoly ráfordítást igényel. A munkadíj fizetés lehetősége ugyanis a munkáltató számára jelenleg is fennáll. Amennyiben elégedett a hallgató munkavégzésével, úgy a hatályos szabályozás alapján lehetősége van munkabért fizetni számára – függetlenül attól, hogy a szakmai gyakorlat egybefüggő időtartama eléri-e a hat hetes időtartamot.

Mindezekre tekintettel – a munkáltatók ösztönzése és az érdeemi, valódi szakmai tapasztalatokat nyújtó gyakorlat lehetőségének megteremtése érdekében – a biztos megfontolandónak tartotta a *szabályozás olyan tartalmú módosítását, amely csak a hat hetet meghaladó szakmai gyakorlat esetére tenné kötelezővé a díjfizetési kötelezettséget, illetve olyan adó- vagy járulékkedvezmény bevezetését, amellyel a munkáltatók érdekeltté tehetőek, ösztönözhetőek lennének a felsőoktatási hallgatók szakmai gyakorlatának biztosításában, esetlegesen a hallgatóknak későbbiek során – a végzést követően – történő munkavállalóként való foglalkoztatásában*.

Ezen módosítással megteremthető lenne az is, hogy a hallgató egybefüggően tudja „letölteni” a szakmai gyakorlatát, amely szintén elősegítheti a gyakorlati ismeretek alaposabb, átfogóbb elsajátítását.

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszássá-

gok bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében a biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy kezdeményezze a jelentésben feltárt problémákkal összefüggésben a felsőoktatási intézmények és a gyakorlólhelyek között megkötendő együttműködési megállapodás, regisztrációs kötelezettség és a hallgatói munkaszerződésre vonatkozó szabályozás pontosítását, a díjazással összefüggő gyakorlati problémák rendezése érdekében, az érintett szereplőkkel (elsősorban felsőoktatási intézmények, érdekképviselői szervek) érdemi konzultáció folytatását. Javasolta azt is, hogy fontolja meg a szabályozás olyan tartalmú módosítását, amely csak a hat hetet meghaladó szakmai gyakorlat esetére tenné kötelezővé a gazdálkodó szervezetek számára a díjfizetési kötelezettséget, illetve olyan adó- vagy járulékkedvezmény bevezetését, amellyel a munkáltatók érdekeltté tehetőek, ösztönözhetőek a felsőoktatási hallgatók szakmai gyakorlatának biztosításában.

A jelentésben foglaltak alapján a felsőoktatásért felelős államtitkár kezdeményezte a felsőoktatási intézmény és a szakmai gyakorlólhely által megkötendő együttműködési megállapodás, valamint a szakmai gyakorlólhely nyilvántartására vonatkozó jelenlegi szabályozás pontosítását, amelyre a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény végrehajtási rendelete soron következő módosításakor sor kerül. Az államtitkár emellett arról is tájékoztatott, hogy a munkáltatók érdekeltté tétele érdekében kezdeményezte a Nemzetgazdasági Minisztériumnál az adó- és járulékkedvezmény bevezetésének lehetőségét.

{AJB-874/2013 számú ombudsmani jelentés}

2. Fiatalok munkavállalása az iskolaszövetkezeteken keresztül

A fiatal felnőttek egyre korábban igyekeznek valamilyen formában bekapcsolódni a munka világába, így nem csak a tanulmányaik befejezését követően, hanem sok esetben már a tanulmányaik időtartama alatt is munkát vállalnak. Évente átlagosan 180–200 ezer diák vállal valamilyen alkalmi munkát, akiknek jelentős része, legalább 130.000 fő iskolaszövetkezetben dolgozik. Mivel a tanulói, hallgatói jogviszonyuk mellett a fiatalok jellemzően az iskolaszövetkezeteken keresztül vállalnak munkát, ezért az alapvető jogok biztosja áttekintette az iskolaszövetkezeti munkavállalásra vonatkozó hatályos jogi szabályozást, valamint azt is, hogy ezen „szervezett” munkavállalás biztosít-e, s ha igen, milyen előnyöket számukra. Elősegíti-e a szükséges gyakorlat, munkatapasztalat megszerzését és a későbbi munkavállalást, illetőleg a szabályozás vagy gyakorlat során kialakultak-e olyan hátrányok, akadályozó tényezők, amelyek ombudsmani fellépést, jogvédelmet igényelnek.

Vizsgálata során a biztos először a nemzetgazdasági minisztertől és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal elnökétől kért tájékoztatást, mivel azonban e kérdésben fontosnak tartotta megismerni az iskolaszövetkezetek, valamint az érintett hallgatók véleményét is, ezért megkeresett egy véletlenszerűen kiválasztott iskolaszövetkezet, az Iskolaszövetkezetek Országos Szövetsége elnökét, valamint a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája és a Nemzeti Ifjúsági Tanács elnökét is.

* Dr. Zemplényi Adrienne projektvezető, jogi főreferens (AJBH)

A *nemzetgazdasági miniszter* válaszlevelében – a hallgatók munkavállalására vonatkozó jogi szabályozással összefüggésben – arról tájékoztatta a biztost, hogy az iskolaszövetkezet és tagja közötti munkaviszony szabályait az új munka törvénykönyve (továbbiakban: Mt.) XVII. fejezete önállóan szabályozza. A munkajogi szabályozás megalkotása a „Magyar Munka Tervben” kidolgozott, a foglalkoztatást elősegítő szabályozás követelményein és ezzel összefüggésben kiterjedt előkészítő elemzéseken alapul. Az Mt. véleményezésében részt vett az Iskolaszövetkezetek Országos Szövetsége (továbbiakban: ISZOSZ) valamint a Magyarországi Diákvállalkozások Országos Érdekképviselői Szövetsége, amely során kifejtették javaslataikat és észrevételeket tehettek.

Az iskolaszövetkezetekben dolgozó diákok biztosítási jogviszonyával összefüggésben ugyanakkor a miniszter a következőkről tájékoztattott. A hatályos szabályozás jelentős adóelőnyt biztosít az iskolaszövetkezet útján foglalkoztatott, nappali tagozatos diákoknak, mivel nyugdíjjárulék, egészségbiztosítási- és munkaerő-piaci járulék nem kerül levonásra a munkavállaló diák béréből, illetve az iskolaszövetkezetet sem terheli a 27%-os szociális hozzájárulási adó fizetési kötelezettség. Annak következtében ugyanakkor, hogy a hallgatók foglalkoztatásához kapcsolódóan nem történik járulékfizetés, ezért e jogviszony alapján nincs járulékfedezet a különböző tb-ellátások nyújtására, azaz az ilyen módon foglalkoztatott diák nem minősül biztosítottnak. A tanuló, hallgató – az egészségbiztosítás természetbeni ellátásai tekintetében – egészségügyi szolgáltatás igénybe vételére jogosult, azonban táppénzre és betegszabadságra nem.

A biztos azon kérdésére, hogy mi a különbség a munkaerő-kölcsönzés és az iskolaszövetkezet tagja által harmadik személynek végzett munka között, a miniszter arról tájékoztattott, hogy az elhatárolásakor ez utóbbi jogviszony rendeltetését, struktúráját és a jogviszony tartalmát kell figyelembe venni. A munkaerő-kölcsönzés során a kölcsönbeadó és a munkavállaló közötti munkaviszonyhoz képest, az iskolaszövetkezet és tagja közötti munkaviszony spe-

ciális. Különösen a munkavállaló tanulói jogviszonya, tagsága, a munkaviszony határozott ideje, a munkavállalóval kötött keretszerződés és külön megállapodás jellege miatt. További eltérések mutathatóak fel a jogviszony tartalma tekintetében. Rendeltetését tekintve az iskolaszövetkezetek célja a diákok munkalehetőségének megteremtése, a nappali tagozatos tanulók, hallgatók számára a tanulmányi időbeosztásukhoz alkalmazkodó munkalehetőségek szervezésével segítik anyagi helyzetük javítását és későbbi elhelyezkedésüket támogató munkatapasztalat szerzésüket. A kölcsönbeadó és a kölcsönbevevő közötti munkaviszony céljához viszonyítva emellett többlet elemet jelent a szövetkezet céljának figyelembevétele. A szövetkezet célja a munkanélküli, illetőleg szociálisan hátrányos helyzetben lévő tagjai számára munkafeltételek teremtése, valamint szociális helyzetük javításának egyéb módon történő elősegítése.

A megkeresett iskolaszövetkezetek válasza szerint az új Mt. megalkotása előtt az iskolaszövetkezetek keretei között végzett munka gyakorlatilag szabályozatlan volt. Így azáltal, hogy az új Mt. XVII. fejezete szabályozta az iskolaszövetkezet és tagja között fennálló munkaviszony sajátos szabályait, elkészült az első olyan komplex szabályozás, amely az iskolaszövetkezeti tag munkavállalókra vonatkozó szabályokat egységesen kezeli, illetve elhelyezi az iskolaszövetkezetek speciális szolgáltatásait az atipikus foglalkoztatási formák között, biztosítva ezzel tagjainak jogvédelmét.

Az iskolaszövetkezet keretei között évente mintegy 130.000 középiskolai tanuló és felsőoktatási hallgató végez munkát. A munkavégzés sajátosságát az adja, hogy az iskolaszövetkezeti tag egyben tanulói jogviszonyban van, ennek következtében a tag-hallgató fő tevékenysége nem a munkavégzés, hanem a tanulói jogviszonyból származó köteleességek teljesítése. Emiatt azonban számos olyan sajátosság merülhet fel, amely megnehezíti, vagy egyáltalán nem teszi lehetővé az Mt. bizonyos rendelkezéseinek megtartását. Ehhez járul az a körülmény, hogy az iskolaszövetkezetek vállalkozói tevékenységüket harmadik személy megrendelése/megbízása

alapján, tagjaik munkavégzése által látják el. Az új Mt. az iskolaszövetkezet tagjának ezen, az iskolaszövetkezet keretei között, munkajogviszony alapján történő munkavégzése jogi környezetét teremtette meg. A munkavégzés alapja a munkaszerződés, amelyet az iskolaszövetkezet és a tag a tagsági jogviszony keletkezésének időpontjában létesít. Ez a munkaszerződés tulajdonképpen egy keretszerződés, amelyben a feleknek a konkrét munkakör, illetve feladatok helyett azokban a lehetséges feladatok körében kell megállapodni, amelyeket a tag elvállal. A tagok ugyanis egymástól képzettségükben, jellegükben számos különböző munkát vállalnak, és az esetek egy jelentős részében egy adott tag egymást követően több feladat ellátását is vállalja (pl. call center, kérdőíves felmérések, adatbevitel, könnyebb fizikai munkák, stb.). Emellett a feleknek meg kell állapodniuk a biztosítható lehetséges személyi alapbértételekben is, azaz a munkaszerződés megkötésekor, az ott meghatározott tevékenységekhez meghatározott személyi alapbértételeket is kapcsolnak. Ez a munkaszerződés az általános jogalapja annak a megállapodásnak, amely aztán az iskolaszövetkezet foglalkoztatási kötelességét és a tag munkavégzési kötelességét megalapozza. E keretszerződés alapján kötött későbbi megállapodás tartalmilag már megfelel egy tipikus munkaszerződés szükséges tartalmi elemeinek, amelyben meg kell állapodni a munkába lépés napjában, a lényeges munkafeltételekben és a munkavégzési kötelesség teljesítésének időtartamában. A munkalehetőségek kb. 30%-a szakképzettséghez kötött, a többi szakképzettséget nem igénylő feladat. Ez utóbbiak meghatározóan kisegítő munkakörök például étteremláncokban, a logisztika, kereskedelem, ipari szféra területén, illetve adminisztratív, ügyfélszolgálati munkakörök, marketing tevékenységek. Az iskolaszövetkezettel tagsági jogviszonyban álló tag munkavégzésének ugyanis egyik alapvető sajátossága, hogy az nem folyamatos, napi jellegű, hanem lényegét tekintve eszköz jellegű, azaz alárendelt a tag tanulói/hallgatói jogviszonyából adódó kötelességei teljesítésének.

A biztos azon kérdésére, hogy ismereteik szerint van-e olyan,

működésüket érintő visszásság, amely a szabályozás hiányosságaira vezethető vissza, az iskolaszövetkezetek két ilyen tényről is beszámoltak. Az egyik a hallgatói státusz megítélésének, a másik az azt igazoló okiratok elfogadásának kérdése. Tapasztalataik szerint ugyanis a szabályozás ellentmondásosan kezeli a hallgatói státusz kérdését, valamint az azt igazoló okiratok kezelése sem egységes, amely miatt évente akár tízezer fiatal is elesik az iskolaszövetkezeteken keresztül történő munkavállalás lehetőségétől.

A *Nemzeti Ifjúsági Tanács elnöke* válaszlevelében szintén arról tájékoztatott, hogy tagszervezeteik visszajelzése szerint a mindennapokban nehéz helyzetet teremt, hogy az aktív hallgatói jogviszonnyal rendelkezők hallgatói státuszát az őket foglalkoztató diákszövetkezetek megfelelően kövessék és a kapcsolódó intézmények – pl. NAV – elvárásainak megfelelően járjanak el. Ugyanakkor fontosnak tartják, hogy a passzív hallgatói jogviszonnyal rendelkezők helyzete átgondolásra kerüljön, mivel – ahogyan azt a vonatkozó szabályok is definiálják – a jogviszonyuk csak szünetel, nem megszűnt.

2.1.

Az iskolaszövetkezetekre vonatkozó szabályozás története

Magyarországon már 1875 után találkozunk iskolaszövetkezetekkel. Az első ilyen típusú, a mai formájához leginkább hasonló, felsőoktatásban tevékenykedő szövetkezet – két diák kezdeményezésére – 1983-ban Budapesten jött létre, az akkori Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetemen, „Universitas” néven, az Economix Képzőszövetkezet keretében. Eleinte főleg az egyetem diákjait foglalkoztatták, de mivel a munkák jelentős része nem szakmai volt, egyre többen tudtak belépni a szövetkezetbe. A növekvő létszámnak köszönhetően a jogalkotó az iskolai szövetkezetről és az iskolai szövetkezeti csoportról szóló 16/1986. (V. 16.) MT rendeletben határozta meg e munkavállalási forma specifikumait és szabályozta annak működését. A '80-as évek végén már több ezer tagot tömörített a budapesti iskolaszövetkezeti csoport, amelynek mintájára vidéken is megindul-

tak a hasonló jellegű szerveződések, s néhány éven belül országos hálózat épült ki. Az 1990-es években az egyetemeken és főiskolákon továbbra is jelentős számban alakultak ifjúsági szervezetek. Számuk 1999 végén – 65 felsőoktatási intézményre kiterjedően – elérte a negyvenet, működésükben a 320 ezer egyetemi-főiskolai hallgatóból 180 ezer vállalt rendszeres vagy időközönkénti feladatot. Az új szervezetekről szóló 2000. évi CXLI. törvény az iskolaszervezet fogalmát oktatási intézményhez kapcsolódó szervezetként határozta meg, egyben különválasztotta a középfokú oktatási intézményekben és a felsőfokú oktatási intézményben tanulókat, ezzel is megkülönböztetve az iskolaszervezetek két fő típusát. A jelenleg hatályos, a szervezetekről szóló 2006. évi X. törvény egységes szerkezetben, átfogóan szabályozta a szervezetek típusait és működését, amelynek 8. §-a a szociális szervezetek egyik fajtájaként határozza meg az iskolaszervezeteket. Jelenleg hazánkban 90 iskolaszervezet működik.

2.2.

Az iskolaszervezeten keresztül történő munkavállalásra vonatkozó hatályos jogi szabályozás rövid áttekintése

A szervezeti törvény a szociális szervezetek közé sorolja az iskolaszervezeteket, ennek megfelelően előírja, hogy alapításához egy oktatási intézmény alapító tagsága szükséges, illetve alapszabályában rögzítenie kell az iskolaszervezet és a befogadó oktatási intézmény kapcsolatát. Amennyiben az oktatási intézmény megszűnik vagy kilép az iskolaszervezetből, és a megszűnéstől vagy kilépéstől számított hat hónapon belül nem lép be tagként másik oktatási intézmény, az iskolaszervezet megszűnik. További garanciaként a jogszabály azt is rögzíti, hogy az iskolaszervezet felügyelő bizottságának kötelezően tagja egyrészt a befogadó oktatási intézmény, másrészt a befogadó oktatási intézmény fenntartójának egy-egy képviselője.

Az iskolaszervezeti tagoknak az iskolaszervezeten keresztül

történő munkavállalására vonatkozó speciális szabályokat a Munka Törvénykönyve tartalmazza. Mivel a hallgató/munkavállaló az iskolaszövetkezeten keresztül csak addig az időpontig vállalhat munkát, amíg nappali tagozatos hallgató, ezért az Mt. 223. § bekezdése szerint az iskolaszövetkezet mint munkáltató és tagja között munkaviszony csak határozott időre létesíthető. A nappali tagozatos tanulmányok befejezésével a munkaviszonyt meg kell szüntetni, még abban az esetben is, ha az iskolaszövetkezeti tagság esetleg fennmarad. A hagyományos munkaszerződéstől eltérő, másik fontos különbség, hogy a felek között létrejött munkaszerződés nem az iskolaszövetkezet számára végzett munkavégzést hivatott szabályozni, hanem a tag/hallgatónak az iskolaszövetkezet által harmadik személy részére nyújtott szolgáltatás teljesítése érdekében végzett munkavégzését.

A munkaszerződés harmadik specialitása – amely szintén a tanulói/hallgatói jogviszony elsődlegességéből fakad –, hogy valójában az csak keretszerződés a felek között. Konkrét munkakör, feladatok helyett a felek azoknak a lehetséges feladatoknak a körében állapodnak meg, amelyet a tag elvállal, illetve a díjazás mértékét is csak orientáló jelleggel adják meg. A későbbiekben aztán – az egyes konkrét munkák megkezdése előtt – ez alapján a keret munkaszerződés alapján állapodnak majd meg a szolgáltatás fogadójának személyében, az ellátandó munkakörben, az alaplétszámában, a munkavégzés helyében, a munkába lépés napjában, a munkavégzés tartamában. Valójában ez utóbbi szerződés az, amely „megfelel” a hagyományos munkaszerződésnek.

A munkaszerződés tehát ebben a konstrukcióban általános keretet jelent, amelyhez az adott teljesítés megkezdését megelőzően kapcsolódik egy újabb megállapodás. Ez utóbbit a felek egymás kölcsönös érdekeire való tekintettel – mindenekelőtt a nappali tagozatos tanuló, hallgató tag hallgatói jogviszonyából származó kötelessége teljesítésének figyelembevételével – kötik meg.

A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX.

törvény (továbbiakban: Tbj.) 5. § (1) bekezdés b) pontja alapján az iskolaszövetkezet nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató tanuló, hallgató tagja – e jogviszonyára tekintettel – nem tartozik a biztosítottak körébe. A tanuló/hallgató kizárólag a nappali tagozatos tanuló/hallgatói jogviszonya fennállása miatt válik jogosulttá a társadalombiztosítás egyes konkrétan meghatározott ellátásaira: egészségügyi ellátásra, valamint baleseti egészségügyi ellátásra.

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (továbbiakban: Art.) 16. § (11) bekezdése szerint az iskolaszövetkezet a személyesen közreműködő tagja esetében, a munkaszerződés megkötésének napján az állami adóhatóság felé köteles bejelenteni a munkáltató (iskolaszövetkezet) adószámát, a munkavállaló iskolaszövetkezeti tag adóazonosító és társadalombiztosítási azonosító jelét, diákigazolványa számát; a jogviszony megszűnését követő 8 napon belül pedig a munkavállaló iskolaszövetkezeti tag jogviszonya megszűnésének napját. Mindezek a szabályok hivatottak biztosítani, hogy a diákok munkavégzése szabályos – bejelentett – módon történjen.

Az iskolaszövetkezeti tag/hallgató személyi adófizetési kötelezettségét a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 3. § 21. pontja és a 24. § (1) bekezdése állapítja meg. E jogszabály szerint a szövetkezeti tag munkából származó jövedelemére a személyi jövedelemadó rendszerében speciális rendelkezés nem vonatkozik, ezért az munkaviszonyból származó bérjövedelemnek minősül és az általános szabályok szerint adóköteles, azaz a hallgató/munkavállalót személyi jövedelemadó fizetési kötelezettség terheli.

Az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény (Eat.) 455. § (3) bekezdés b) pontja alapján ugyanakkor az iskolaszövetkezet és a nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató tanuló, hallgató tagja között fennálló jogviszony nem esik adófizetési kötelezettség alá, így az iskolaszövetkezetet nem terheli a 27%-os szociális hozzájárulási adó fizetési kötelezettség.

Végezetül annak érdekében, hogy a tag/hallgató munkáltatása,

munkavégzése a jogszabályok előírásainak megfelelően történjen, a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény (3) bekezdése előírja, hogy az iskolaszövetkezeti tag munkavégzése tekintetében a munkaügyi ellenőrzés kiterjed az iskolaszövetkezetre és a szolgáltatás fogadójára.

2.3.

Az iskolaszövetkezetekkel kapcsolatos szabályozás jogdogmatikai dilemmái

2.3.1.

A munkaerő-kölcsönzéshez hasonló vonások

A munkaerő-kölcsönzésről szóló 2008/104/EK irányelv alapján az iskolaszövetkezet által nyújtott szolgáltatás megfelel a munkaerő-kölcsönzés fogalmának. Ez alapján a diák-munkavállalóknak – az egyenlő bánásmód követelménye alapján – ugyanazokat a jogosítványokat kellene biztosítani (pl. a díjazás, szabadság tekintetében), mint a munkaerő-kölcsönzésnél.

Az iskolaszövetkezeti munkavégzés esetében – a munkaerő-kölcsönzéshez hasonlóan – a munkáltatói jogkör megosztásra kerül az iskolaszövetkezet és a szolgáltatás igénybe vevője között. A két jogintézmény között e tekintetben kizárólag az érintett munkavállalói kör a különbözőség (iskolaszövetkezetek esetében kizárólag nappali tagozatos tanuló/hallgató). Nem rendezett ugyanakkor a két munkáltatói szervezet közötti jogviszony szabályozása.

2.3.2.

A szabadság, betegszabadság kérdése

Az iskolaszövetkezeten keresztül történő munkavégzés esetén a tagot/munkavállalót nem illeti meg szabadság. Az iskolaszövetkezetek válaszlevele szerint ezen – kizáró – szabályozásra azért került sor, mivel jelen esetben a munkavállaló tanuló/hallgatói jogviszonyban áll, aki számára nem a folyamatos foglalkoztatás a cél, hanem az

igényeinek megfelelő időpontban és időtartamban történő, többnyire „rövid távú” munkavégzés. Bár kétségtelen tény, hogy az iskolaszövetkezeti munkavégzés jelentős része megfelel ezen állításnak, azonban nem zárható ki, hogy adott esetben a tag/hallgató – a tanulmányai vagy megélhetése finanszírozása érdekében – tartósan munkát vállal. Ez esetben pedig indokolt lenne számára megfelelő fizetett szabadságot biztosítani. A munkaidő szervezés egyes kérdéseiről szóló 2003/88/EK irányelv 7. cikke szerint ugyanis minden munkavállalót megillet évente 4 hét fizetett szabadság. A fizetett szabadsághoz való jog alapvető jog. Az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése rögzíti, hogy minden munkavállalónak joga van a napi és heti pihenődíőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.

Hasonló – kizáró – szabályozás érvényesül a betegszabadság, szülei- és fizetés nélküli szabadság tekintetében is.

2.4.

Az iskolaszövetkezeten keresztül történő munkavállalással kapcsolatos gyakorlati problémák

2.4.1.

A diákigazolvány érvényessége

Az ISZOSZ elnökének tájékoztatása szerint a diákok munkavállalásának komoly akadálya a hallgatói jogviszony fennállásának eltérő értelmezése. A középiskolát befejező és valamely felsőoktatási intézményben továbbtanuló, valamint a felsőoktatási tanulmányaikat szüneteltető (passzív fél éves) hallgatók hallgatói státuszának igazolására ugyanis a NAV munkatársai nem fogadják el a diákigazolvány érvényességét, azaz úgy tekintik, mintha ezen időszak alatt nem állna fenn a hallgatói jogviszony. Ezen gyakorlat miatt a diákok egy jelentős része – mivel nem vállalhatnak az iskolaszövetkezeten keresztül munkát és így a munkáltatók nem vehetik igénybe az ehhez kapcsolódó járulékkedvezményt – elesik a munkavállalás lehetőségétől. Álláspontja szerint ez a probléma több mint tízezer diákot érinthet.

A Nemzeti Ifjúsági Tanács elnöke ugyanezt a problémát nevezte meg azon anomáliának, amely akadályozza a fiatalok iskolaszövetkezeten keresztül történő munkavállalását.

Ezen problémával összefüggésben a biztos megkeresésére a NAV elnöke arról tájékoztatott, hogy a vonatkozó jogszabályok alapján a kedvezmények igénybevételehez a tanulmányok folytatásának tényét kell igazolni. A tanulmányok folytatását pedig nem a diákigazolvánnyal, hanem a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelet 10. számú mellékletben meghatározott formanyomtatvánnyal lehet igazolni. Az I/A jelű igazolás (köznapin nyelven iskolalátogatási igazolás) kifejezetten tartalmazza, hogy a hallgató „aktív (nem szünetelő)” vagy „passzív (szünetelő)” hallgatói jogviszonyban áll a felsőoktatási intézménnyel. Kizárólag ezt az igazolást fogadja el az adóhatóság a tanulmányok folytatásának igazolására.

A diákigazolvány ugyanis az oktatási igazolványokról szóló 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet (továbbiakban: R.) 15. § (1) bekezdése szerint nem a tanulmányok folytatásának tényét, hanem a tanulói, hallgatói jogviszonynak a diákigazolványon jelölt oktatási intézménnyel való fennállását, valamint a hallgató különböző kedvezményekre való jogosultságát igazolja. Emellett a diákigazolvány érvényességi ideje nem esik egybe az igazolványra jogosító hallgatói jogviszony fennállásának időtartamával, ugyanis vannak esetek, amikor megszűnik a hallgatói jogviszony, de a diákigazolvány meghatározott ideig még érvényes. Mivel a diákigazolvány nem a tanulmányok folytatását igazolja és az érvényessége sem ahhoz igazodik, ezért a Tbj. 5. § (1) bekezdés b) pont szerinti szabályok alkalmazásához igazolásként önmagában nem fogadható el.

A középiskolát befejező és valamely felsőoktatási intézménybe jelentkező fiatal hallgatói jogviszonyának fennállásával összefüggésben a NAV elnöke arról tájékoztatta a biztost, hogy a tanulói jogviszony megszűnésének eseteit a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban; Nektv.) 53. § (2) bekezdés

c) – e) pontjai tartalmazzák. A hallgatói jogviszony azonban a felvételtől vagy az átvételtől szóló döntés alapján, a beiratkozással jön létre, ebből következően a két időpont között – ezen fiatalok esetében – nem áll fenn sem tanulói, sem hallgatói jogviszony.

Jelentésében a biztos kifejtette, hogy nem ért egyet a NAV elnökének merev, az alapvetően a tanulói/hallgatói jogviszony fennállásához kötődő kedvezmények igénybe vételét szűkítően értelmező, ezáltal a fiatal munkavállalók munkalehetőségeit korlátozó jogértelmezésével. A R. 15. §-a szerint ugyanis a diákigazolvány a tanulói, hallgatói jogviszonynak a diákigazolványon jelölt oktatási intézménnyel való fennállását, valamint egyéb kedvezményekre, juttatásokra való jogosultságot igazolja. Emellett – mivel annak érvényességéhez az oktatási intézménynek ún. érvényesítő matricával kell ellátnia – a diákigazolvány igazolja azt is, hogy a tanuló/hallgató oktatási intézménnyel fennálló jogviszonya aktív vagy passzív státuszú-e.

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) 16. § (11) bekezdése pedig előírja, hogy a munkáltató iskolaszövetkezet, a tag/hallgató munkavállalása esetén, a munkaszerződés megkötésének napján – többek között – köteles bejelenteni az állami adóhatóság felé a tag adóazonosító jelét és társadalombiztosítási azonosító jelét, diákigazolványa számát. Az Art. tehát tanulói jogviszony igazolására nem a tanulmányok folytatása tényének igazolását írja elő, hanem ahhoz mindössze a diákigazolvány számát kell bejelenteni.

A biztos álláspontja szerint a fenti jogértelmezés helyességét támasztja alá azon tény is, hogy a NAV elnökének válaszelevele keltezését követő napon, 2013. augusztus 29-én hatályba lépett a 321/2013. (VIII. 28.) Korm. rendelet, amely kimondja, hogy a járulékok és a foglalkoztatói kötelezettségek tekintetében a Tbj. 5. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott tanulmányokat folytató tanulóknak, hallgatóknak az a személy minősül, aki nappali tagozatú tanulói/hallgatói jogviszonnyal rendelkezik vagy diákigazolványra jogosult, a diákigazolványra való jogosultsága lejártáig. E jogviszo-

nyát pedig – többek között – érvényesítő matricával ellátott, nappali típusú diákigazolvánnyal is igazolhatja.

2.4.2.

A passzív fél éves hallgatók munkavállalása

A diákigazolvány érvényességéhez szorosan kapcsolódó, ugyanakkor mégis önálló – jogalkalmazói, jogértelmezési – problémaként vetődik fel az ún. „passzív fél éves” hallgatók iskolaszövetkezeten keresztül történő munkavállalása.

A NAV elnökének tájékoztatása szerint a Tbj. és az Eat. is a nappali rendszerű tanulmányok folytatását határozza meg annak feltételül, hogy az iskolaszövetkezet és tagjai mentesülhessenek a közteherfizetés teljesítése alól. A kedvező adó- és járulékszabályok alkalmazásának feltétele tehát nem az, hogy a fiatal tanulói, hallgatói jogviszonya fennálljon, hanem az, hogy a tanulmányait folytassa. Ennek következtében a középiskolai tanulmányaikat befejező fiatalok, valamint a hallgatói jogviszonyát szüneteltető, passzív fél éves fiatal munkavállalók foglalkoztatása esetén nem vehetők igénybe az iskolaszövetkezetben történő munkavégzésre vonatkozó kedvezményes járulékszabályok.

Ezzel kapcsolatban a biztos megállapította, hogy a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény 45. §-a – maximum két félév időtartamban – lehetőséget biztosít a hallgatói jogviszony szüneteltetésére. A szünetelésre sor kerülhet a hallgató akaratából, a hallgató kezdeményezésére és a hallgató akaratán kívüli okokból (baleset, betegség, önkéntes tartalékos katonai tényleges szolgálatteljesítés, stb.). Az Oktatási Hivatal tájékoztatása szerint a 2012/2013. őszi félévben nappali munkarendben 258.265, a 2012/2013. tavaszi félévben pedig 234.257 hallgatói képzést jelentettek be a Felsőoktatási Információs Rendszerbe. Ezen hallgatók közül a 2012/2013. őszi félévben 25.622, a 2012/2013. tavaszi félévben pedig 24.132 hallgató volt passzív fél évesen. A fenti adatokból számítva tehát a 2012/2013. őszi félévben a nappali munkarendű képzéseken részt

vevő hallgatók 9,92%-a volt passzív, míg a 2012/2013. tavaszi félévben ez az arány 10,3% volt.

Megállapítható tehát, hogy igen jelentős azon nappali tagozatos hallgatók száma, akik – bár hallgatói jogviszonyukat fenntartják, de – különböző okok miatt időlegesen megszakítják tanulmányukat. A passzív félév időszakában nem részesülnek a felsőoktatási intézmény által biztosított juttatásokból – pl. ösztöndíj – és egyéb (például álláskeresési) ellátásra sem jogosultak. Megélhetésükről tehát – különösen, ha ahhoz a családjuk nem tud segítséget nyújtani – maguknak kell gondoskodni. A 25 éven aluli, fiatal korosztály munkavállalási, elhelyezkedési szempontból ugyanakkor hátrányos helyzetűnek tekinthető. Különösen így van ez azon fiatalok esetében, akik alapjogviszonyuk, a hallgatói jogviszony mellett, mintegy „másodlagosan” keresnek munkát. Az ő elhelyezkedésük, foglalkoztatásuk – a szaktudás, a kellő munkatapasztalat hiánya, de a munkavégzés hosszú távú „tervezhetetlensége, kiszámíthatatlansága” miatt is – különösen akadályozott. Ezen hátrányok kiküszöbölése érdekében biztosította a jogalkotó azokat a kedvezményeket, amelyekkel vonzóvá, a munkáltatók számára elfogadottá tette a tanulók/hallgatók iskolaszövetkezeten keresztül történő munkáltatását. Ez a pozitív megkülönböztetés megfelel az Alaptörvényben foglalt alkotmányos elveknek, amelyek alapján az államnak lehetősége van arra, hogy az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében egyes hátrányos helyzetű csoportokat pozitívan megkülönböztessen. (Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdés: „Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”)

Mindezek miatt a NAV elnöke a jogalkotó céljaival ellentétesen, a törvény szövegéből kiragadottan, a fiatalok munkavállalását elősegítő kedvezmények alkalmazását korlátozóan értelmezi a Tbj. 5. § (1) bekezdése b) pontját, amikor kizárólag a tanulmányok folytatásához és nem hallgatói jogviszony fennállásához köti a fiatalok iskolaszövetkezeten keresztül történő munkavállalásához kötődő kedvezmények igénybe vételét. Ezen korlátozás azonban mind a munkáltatók, mind a munkavállaló fiatalok számára komoly nehéz-

séget okoz. A munkáltatónak ugyanis nem érdeke a fiatal, gyakorlat, szakképzettség és szaktudás nélküli fiatalok alkalmazása, a passzív félév idején pedig a foglalkoztatást tovább nehezíti, hogy a munkáltató csak rövid ideig – fél évig – számíthat a fiatal munkavégzésére, hiszen ezt követően – vélelmezhetően – ismét folytatja tanulmányait. Ennek megfelelően – különösen kedvezmények nélkül – nem lesz érdeke a fiatal foglalkoztatása. Hátrányt okoz a fiatal számára is, hiszen neki jóval nehezebb „egyéni” munkát keresni, felkutatni, kapcsolatba lépni a munkáltatókkal. Ez esetben ugyanis már nem veheti igénybe az iskolaszövetkezet kiterjedt munkáltatói kapcsolatrendszerét, ilyen irányú szolgáltatásait. De nem részesül abban a „biztonságban” sem, amelyet az iskolaszövetkezet – pl. munkaszerzési, szerződéskötési, bérfizetési, stb. – kötelezettségei körében a tagjai számára biztosít. A NAV ilyen irányú gyakorlata tehát ellentétben hat a fiatalok foglalkoztatását elősegítő állami intézkedésekkel.

Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a hallgatói jogviszonyukat szüneteltető hallgatók iskolaszövetkezeten keresztül történő munkavállalásával kapcsolatos hatályos szabályozás a gyakorlatban bizonytalanságot okoz, jogalkalmazási problémákat vet fel, amely bizonytalan helyzet alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúját idézze elő. Az ezen jogbizonytalanság következtében kialakult szűkítő jogértelmezés és a NAV ezen alapuló ellenőrzési gyakorlata, amely a fiatalok iskolaszövetkezeteken keresztül történő munkavállalásának és az erre tekintettel biztosított kedvezmények igénybevételének lehetőségét kizárólag a tanulmányok folytatásának időtartamához és nem a hallgatói jogviszony fennállásához köti, a jogbiztonság követelménye és az érintettek munkához való joga érvényesülése szempontjából alapjogi visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét idézi elő.

A jelentésében feltárt alapjogi visszásságok orvoslása, illetve jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének megelőzése érdekében a biztos felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy az emberi erőforrások miniszterével együttműködve, a fiatalok munkavállal-

lásának elősegítése érdekében kezdeményezze a hallgatói jogviszonyukat szüneteltető fiatalok iskolaszövetkezeten keresztül történő munkavállalására vonatkozó jogszabályok – a jelentésben tett megállapításokat szem előtt tartó – módosítását, összehangolását; illetve kezdeményezte a NAV elnökénél, hogy vizsgálja felül a passzív fél éves hallgatók iskolaszövetkezeti munkavállalására irányuló jogértelmezési és ellenőrzési gyakorlatát.

A jelentésre adott válaszában valamennyi érintett szerv arról tájékoztatta a biztost, hogy – az ajánlásában foglaltaknak megfelelően – a Tbj. és a hozzá kapcsolódó jogszabályok egységes értelmezése érdekében időközben pontosításra került az aktív és passzív fél éves hallgatókra vonatkozó jogi szabályozás. A módosítás eredményeként egyértelműen meghatározásra került, hogy ki minősül a Tbj. 5. § (1) bekezdése b) pontjában meghatározott „iskolaszövetkezet nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató” tanulóknak, hallgatóknak, valamint az is, hogy a fiatal munkavállaló milyen módon tudja igazolni a tanulói, hallgatói jogviszonya fennállását, a kedvezményes munkavégzésre való jogosultságot. A hallgatói jogviszonyukat szüneteltető hallgatók iskolaszövetkezeten keresztül történő kedvezményes foglalkoztatásának lehetőségével összefüggésben, valamint az ennek kapcsán módosítandó jogszabályok kérdésében az Emberi Erőforrások Minisztériuma egyeztetést kezdeményezett a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, valamint a Nemzetgazdasági Minisztérium bevonásával. Az egyeztetések eredményéről a biztost a későbbiekben tájékoztatni fogják.

{AJB-1992/2013 számú ombudsmani jelentés}

3.

A pályakezdő és a munkatapasztalattal már rendelkező fiatalok elhelyezkedési esélyei

Az ifjúsági munkanélküliségi ráta általában jóval magasabb más korosztályokhoz képest. 2008 végén a fiatalok munkanélküliségi rátája az Európai Unió 27 tagországában kb. kétszer olyan magasra nőtt, mint a teljes lakosság körében. Úgy tűnik tehát, hogy a gazdasági válság a fiatalokat jobban sújtotta, mint más korcsoportokat. 2009 elejétől a fiatalokra és a teljes lakosságra vonatkozó munkanélküliségi ráta között folyamatosan nőtt a szakadék; a 2012. év végére a munkanélküli fiatalok aránya pedig 2,6-szorosa volt az Unió teljes lakossága értékének. A 27 tagállam munkanélküli fiataljainak száma állandó jelleggel magasabb volt, mint az euró övezetben 2000 és 2007 közepe között. A 2012 közepére az euró övezetben élő fiatalok munkanélküliségi rátája megelőzte a 27 tagállam fiataljainak arányát, és ez a különbség az év végéig növekedett.

A fiatalok magas munkanélküliségi rátája tükrözi azokat a nehézségeket, amelyekkel a fiatalok a munkaerőpiacon szembesülnek. Ez az adat azonban nem feltétlenül jelenti azt, hogy a 15 és 24 év közötti munkanélküli fiatalok csoportja kiterjedt; hiszen sok fiatal teljes munkaidőben tanul, azaz nem dolgozik és munkát sem keres, így a munkaerőpiac számára láthatatlan, a munkanélküliségi rátában sem jelenik meg. Hazánkban a fiatalok munkanélküliségi rátája 2012 negyedik negyedévében 28,8 % volt.

A fiatalok munkaerő-piaci elhelyezkedési esélyeit feltáró vizsgálá-

* Dr. Bogárdi Dóra, Dr. Kozicz Ágnes, Dr. Ottrok Viktória, jogi főreferensek (AJBH)

lat szorosan kapcsolódott az alapvető jogok biztosának a 2012-es évben „A Munka Méltósága” elnevezésű projekt keretében folytatott vizsgálatához, amely során a fiatalok (15–24 éves korosztály) foglalkoztatási- munkavállalási lehetőségeit, valamint a munkaerő-piacon történő elhelyezkedési esélyeit vizsgálta (AJB-2619/2012). A vizsgálat kitért arra, hogy van-e lehetőség az oktatás és a foglalkoztatás összekapcsolására, illetve arra, hogy a pályakezdő fiatalok olyan munkahelyen dolgozhassanak, amely megfelel annak a szakiránynak, amelyen tanultak. A biztos fontosnak tartotta azt is megvizsgálni, hogy a jövőben milyen intézkedések várhatók a fiatalok munkavállalásának elősegítését illetően, tekintettel arra, hogy az oktatási rendszer átalakításával és a munkaerő-piaci helyzet átrendeződésével a fiatalok egyre fiatalabb korban kerülnek kapcsolatba a munka világával.

A 2013-ban indult vizsgálat a korábban feltárt visszasságok alapján arra irányult, hogy áttekintse, hogy az elmúlt évben milyen intézkedések történtek a fiatalok munkanélkülivé válásának megelőzése érdekében. Emellett a vizsgálat kitért arra is, hogy

- eltérő nehézségekkel küzdenek-e az iskolából kikerülő, pályakezdő fiatalok (18–25 évesek), illetve azok, akik már rendelkeznek néhány év munkatapasztalattal (25–35 évesek),
- milyen különbségek vannak az általános iskolát, szakmunkás-képzőt végzetek, az érettségivel rendelkezők, illetve a felsőfokú végzettségűek munkavállalási nehézségei között,
- milyen ösztöndíjak és támogatások állnak a fiatalok rendelkezésére az oktatás befejezését követően.
- a külföldi – akár elméleti, akár gyakorlati – képzésről hazatérő fiatalok milyen esélyekkel indulnak a munkaerő-piaci versenyben.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében a biztos írásbeli megkereséssel fordult az emberi erőforrások miniszteréhez, a nemzetgazdasági miniszterhez és a közigazgatási és igazságügyi miniszterhez, valamint a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójához, 28 állami fenntartású felsőoktatási intézmény rektorához, 9 vélet-

lenszerűen kiválasztott szakiskola rektorához, és 9 véletlenszerűen kiválasztott civil és gazdálkodó szervezet vezetőjéhez.

A *felsőoktatásért felelős államtitkár* válasza szerint a Kormány fontosnak tartja a visszajelzést és az egyeztetést, mivel ezeknek megfelelően tudják fejleszteni a szakképzést, erősíteni munkaerő-piaci relevanciáját, valamint a munkaerő-piaci visszajelzések segítenek az ösztöndíjas képzés alakításában is.

A Diplomás Pályakövetési Rendszer (továbbiakban: DPR) alapján rendelkezésére álló adatokból kirajzolódott, hogy a frissdiplomás többsége a végzettségének megfelelő munkát végez, és a munkatapasztalat abban az esetben hangsúlyos, ha az a szakmához illeszkedik. A felmérések szerint a mester- vagy több diplomát szerzett fiatalok nagyobb eséllyel indulnak a munkaerőpiacon.

A külföldi munkavégzést illetően a 2012-es adatfelvétel során a hallgatók 41 %-a jelezte, hogy diplomázása után külföldi munkavállalást (is) tervez. A megkereséskor külföldön dolgozók aránya a teljes DPR adatbázisban összességében 6,6 %-ot ér el, ez az arány azonban képzési területi bontásban jelentős eltéréseket mutat.

A felsőoktatási évek alatt külföldi tanulmányokat folytató diplomások:

- gyorsabban találnak munkát diplomázás után,
- körükben kisebb a munkanélküliek aránya,
- ritkábban végeznek felsőfokú végzettséget nem igénylő munkát,
- lényegesen magasabb az átlagjövedelmük.

A *nemzetgazdasági miniszter* válaszában kifejtette, hogy a munkanélküliség főként az alacsonyan képzett fiatalok körében magas, nőtt az iskola befejezése utáni álláskereső ideje, a fiatalok foglalkoztatási rátája pedig az egyik legalacsonyabb az Európai Unióban. A fiatalok munkaerő-piaci részvétele folyamatos csökkenést mutat az elmúlt évtizedekben, ennek egyik magyarázó tényezője a fiatalok képzésben töltött idejének meghosszabbodása. A további fő okok az elégtelen munkaerő-kereslet, a piacképtelen képzettség, az országon belüli mobilitás és a tanulás melletti munkavállalás alacsony szintje. Mindezek kiküszöbölése érdekében a

Kormány számos munkaerő-piaci programot nyújt a fiatalok számára:

- 18–35 év közötti fiatalok vállalkozóvá válását elősegítő uniós program;
- középfokú szakképzettséggel rendelkező fiatalok 9 hónapon keresztül gyakornokként történő foglalkoztatásához támogatást nyújtó uniós pályázat;
- hátrányos helyzetűek foglalkoztathatóságának javítását célzó uniós programok;
- a fiatalok munkaerő-piaci helyzetének javítását szolgáló civil foglalkoztatási programok támogatása;
- innovatív foglalkoztatási programok támogatása;
- nemzeti pályaaorientációs rendszer fejlesztése.

Az uniós terveknek megfelelően a Kormány nekilátott az Ifjúsági Garancia Program tervezésének, a program részeként folytatják majd az Első Munkahely Garancia Programot és a Munkahelyvédelmi Akciótervet.

A Magyar Közigazgatási Ösztöndíj Program (MKÖ) megvalósításáért a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal (KIH) felel. A program keretében a három év alatt az ösztöndíjasok továbbfoglalkoztatása 85 %-os volt, akiknek a 80 %-a jelenleg is a közigazgatásban dolgozik.

A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat is részt vesz az Első Munkahely Garancia Programban, amely keretében szolgáltatást nyújtott a bevont pályakezdők részére, majd bérköltség támogatással segítette munkatapasztalat szerzésüket.

A Munkahelyvédelmi Akcióterv keretében a 25 év alatti foglalkoztatottak esetében a Kormány szociális hozzájárulási adó-kedvezmény vagy részkedvezmény igénybevételével ösztönzi a foglalkoztatást.

A munkaügyi szervezet a hagyományos – a Nemzeti Foglalkoztatási Alapból vagy uniós forrásból nyújtott – bér- és bérköltség támogatásokon kívül munkaerő-piaci programok indításával segíti a célcsoport elhelyezkedését.

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatója – több felsőoktatási

intézmény rektorához hasonlóan – hangsúlyozta a szakmai tapasztalat fontosságát. A főigazgató rámutatott arra, hogy pályakezdeket alkalmazó munkáltatók fontosnak tartják és pozitívan értékelik a friss szakmai tudást, ugyanakkor hátrányként fogalmazták meg azt, hogy a frissen végzett munkavállalók betanítása – szakmai tapasztalatuk hiánya miatt – gyakran hosszú időre lefoglal egy szakképzett kollégát. Ezt követően is huzamosabb ideig jóval lassabban végzik a pályakezdeket a munkájukat, amelyet – a munkáltatók álláspontja szerint – nem kompenzál a számukra fizetett alacsonyabb bér, illetve az utánuk igénybe vehető adókedvezmény.

A főigazgató válaszában azt is kifejtette, hogy problémát jelent az iskolából kikerülő fiatalabb korosztály tájékozatlansága a munkaerő-piaci viszonyok tekintetében. A fiatalok gyakran nem tudják, hogy hogyan lépjenek be a munka világába, ezért a Hivatal a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálattal együttműködve, prevenciós jelleggel tájékoztató előadásokat tart középiskolákban, 15–18 évesek számára. Ezen célcsoport esetében az első feladat mindenképpen az érintettek megtalálása, majd mentorálás keretében megkeresni a számukra legmegfelelőbb, személyre szabott megoldást.

A már néhány év munkatapasztalattal rendelkezők esetén inkább a tartós, stabil állás megtalálása jelent problémát. Az elhelyezkedést tekintve többségében motiváltak, de az „ideális munkahely” reményében olykor nem megfelelően átgondolt módon váltanak. Ugyanakkor a jelenlegi gazdasági környezetben a munkáltatók kisebb számban képesek létszámfejlesztést végrehajtani, így többségük a pályakezdeket támogatással veszi fel.

A főigazgató válaszából kiderült, hogy megbízható hazai adatokkal az elvándorlásról nem rendelkeznek, a kivándorló magyar állampolgárok tényleges száma leginkább a célországok tükröstatistikái alapján becsülhető. Ezek alapján a különböző európai országokba érkező és ott bevándorlóként regisztrált magyar állampolgárok összlétszáma a 2004-es európai uniós csatlakozás után kis mértékben, majd az utóbbi években egyre jobban emelkedett. Különösen nagy volt a növekedés a két fő célország, Németország

és Ausztria esetében. Németországban 2007 óta minden évben több mint 20 ezer magyar állampolgárságú bevándorlót regisztráltak, 2010-ben számuk megközelítette a 30 ezer főt, majd 2011-ben a 40 ezer főt is meghaladta.

A *felsőoktatási intézmények* a megkeresésre adott válaszokat javarészt a DPR felmérések alapján állították össze. Ennek megfelelően megállapítható, hogy a hallgatók körében nagy az érdeklődés a továbbtanulás iránt, akár mester-, akár doktori képzés keretében, valamint egyre nagyobb azoknak a hallgatóknak a száma is, akik egyszerre több szakot is végeznek annak érdekében, hogy több szakterületen is megállják a helyüket. Ugyanakkor az is elmondható, hogy a mesterképzést választók között nagy számban előfordulnak olyan fiatalok is, akik az alapszakos diplomájukkal nem találhatnak állást a szakmájukban, illetve akik egyáltalán nem tudnak elhelyezkedni, vagyis a továbbtanulás egyfajta „menekülő útvonalat” jelent számukra. Valamint több rektor tapasztalata is azt mutatja, hogy sokan az alapszakos diplomával rendelkező munkavállalók közül a magasabb fizetés és vezető beosztás reményében választják a mesterképzést, jellemzően levelező tagozaton.

A biztos által megkeresett felsőoktatási intézmények vezetői közül többen is jelezték, hogy a Bologna-rendszer 2006-os bevezetése óta nem telt el annyi idő, hogy a DPR felmérések keretében valós képet kapjanak az alap-, illetve mesterképzésben végzetek munkaerő-piaci helyzetéről. Viszont az már megállapítható, hogy a munkaadók sincsenek még teljesen tisztában a kétszintű képzésen belül megszerezhető végzettségek közötti különbségekkel, ennek ellenére szívesebben alkalmaznak egy mesterképzésben végzett munkavállalót.

Ugyanakkor a kapott válaszokból az is kitűnt, hogy vannak olyan szakterületek, ahol az alapszakos diploma is biztosítja a gyors elhelyezkedés lehetőségét, versenyképes fizetéssel (pl. informatikai szakok, műszaki- és gazdaságtudományi szakok), így az itt végzetek számára nem vonzó a mesterképzés.

A Bologna-rendszer előnyeként többen is kiemelték, hogy az

alapszakos diploma megszerzése után a hallgatók több szakirányú mesterképzés közül is választhatnak, szemben az osztatlan képzéssel. Ugyanakkor több vezető azt is megemlítette, hogy az osztatlan képzést előnyösebbnek tartja, mivel a hallgatók hosszabb idő alatt, sokkal nagyobb ismeretre tehetnek szert, ezáltal nagyobb esélyekkel indulnak a munkaerőpiacon.

A válaszokból az is kiderült, hogy a hallgatók többsége már egyetemi tanulmányai alatt is vállal munkát, amely sok esetben megfelel a képzési területének, így meglehetősen magas azoknak az aránya, akik a tanulmányaik befejezését követően gyorsan találnak munkát. A többség 1–6 hónap alatt helyezkedik el. Az egyetemek, főiskolák felmérései szerint a hallgatók a diploma megszerzését követően a végzettségüknek megfelelő munkakörben dolgoznak, és magas azoknak a munkavállalóknak is a száma, akiket a korábbi szakmai gyakorlati helyükön foglalkoztatnak.

Az egyetemek, főiskolák mindent megtesznek a hallgatók elhelyezkedése érdekében, karrier irodákat, diákközpontokat működtetnek, valamint együttműködési megállapodásokat kötnek különböző szervezetekkel, vállalatokkal. Egyes intézmények a pályázatokra is nagy hangsúlyt fektetnek.

A külföldi továbbtanulást, illetve munkavállalást érintő kérdésekkel kapcsolatban kitűnik, hogy a DPR felmérései alapján kevés hallgató hagyja el az országot, jellemzően 1 éves tanulmányútra, vagy tapasztalatszerzésre mennek külföldre.

Mindezeknek ellentmond a Nyíregyházi Főiskola tapasztalata, mivel hallgatói a foglalkoztatási aktivitás szempontjából a legkedvezőtlenebb régióban laknak és tanulnak, így megnövekszik az álláskeresési idő, más régiókban van elhelyezkedés, valamint, a végzés után hallgatóik több mint fele (51 %) nem Magyarországon tervezi a munkába állást.

A középiskolák válaszaiból kitűnik, hogy – a felsőoktatással ellentétben – a pályakövetési rendszer nem működik megfelelően, az esetek többségében – az egységes rendszer hiánya miatt – nem tudják nyomon követni a végzett diákjaik szakmai életútját.

A középiskolák jellemzően nem működnek együtt olyan szervezetekkel, amelyek támogatást, hazai vagy külföldi ösztöndíj lehetőséget nyújthatnának a tanulóknak szakmai ismereteik bővítésére.

Az egyik iskola igazgatóhelyettese arra hívta fel a figyelmet, hogy ugyan van lehetőség a náluk tanuló diákok külföldi tapasztalatszerzésére (pl. Leonardo ösztöndíj keretében), de fontos lenne, hogy a külföldön megszerzett ismereteket beszámítsák a vizsgára bocsátás követelményei közé. Pályázat útján arra is van lehetőség, hogy a diákok nagyobb csoportja (15–20 fő) vegyen részt egyszerre külföldi szakmai gyakorlaton, ehhez azonban kísérőtanárookra van szükség, akiknek helyettesítése a gyakorlat idején nem megoldott.

A civil szervezetek problémaként jelölték meg a képzés nem megfelelő színvonalát, mivel a potenciális munkaadók véleménye szerint az oktatás túlságosan elszakadt a munka világától. Mind ezt egyes felsőoktatási intézmények is megerősítették, ezért fontos olyan szakirányok indítása, amelyek a munkaerőpiac számára is hasznosak.

A civil szervezetek és a gazdálkodó szervezetek válaszi alapján elmondható, hogy nagyban segíti a fiatalok elhelyezkedési lehetőségét az ösztöndíj programokban szerzett tapasztalat, tudás és társadalmi tőke. Mindezek mellett a válaszokban nagy hangsúlyt kapott a nyelvtanulás fontossága. A munkáltatók és a felsőoktatási intézmények vezetőinek egybehangzó véleménye, hogy a nyelvtudás a diplomás pozíciók betöltéséhez elengedhetetlen, ugyanakkor az is kiderült, hogy magas azon hallgatók száma, akik nyelvvizsga hiányában nem kapják meg a diplomájukat.

Egyes munkáltatók fontosnak tartják, hogy különböző programokat, pályázatokat szervezzenek azoknak a hallgatóknak, akik szakmai gyakorlati idejüket szeretnék eltölteni egy-egy vállalatnál, valamint a friss diplomásoknak. Korábban a szakképzési hozzájárulás terhére még az infrastruktúrát is fejlesztették a szakterületükhöz képzést biztosító felsőoktatási intézményekben, jelenleg azonban erre már nincs lehetőség. A munkáltatók érdeke ezeknél a programoknál, fejlesztéseknél az, hogy minél nagyobb számban fedezzék fel a te-

hetségeket, és jó szakembereket képezzenek, így a későbbiekben kevesebb időt kell fordítani a munkavállaló betanítására.

Mindezek alapján az alapvető jogok biztos megállapította, a jelenleg hatályos jogszabályi környezet alkalmas az elméleti és a gyakorlati képzés összhangjának megteremtésére, ugyanakkor nagyobb hangsúlyt kell fektetni a gyakorlati képzést biztosító munkáltatókkal való kapcsolatrendszer kiépítésére és fenntartására, valamint arra, hogy az érdemi tapasztalatszerzés lehetősége valamennyi fiatal számára elérhető legyen a tanulmányok ideje alatt. A jelenlegi támogatási- és ösztönző rendszer nem támogatja kellő hatékonysággal a hallgatók és a pályakezdő fiatalok elhelyezkedését, így elmaradt az Európai Unió által kidolgozott és az Európa 2020 Stratégia részeként megfogalmazott, Mozgásban az Ifjúság programban rögzített kötelezettségvállalás teljesítése. Ebből következően sérül a fiatalokat megillető munka szabad megválasztásához való jog, valamint az Alaptörvényben deklarált egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése.

A biztos az ügyben tett intézkedéseivel az illetékes minisztériumokhoz fordult.

{AJB-3453/2013 számú ombudsmani jelentés}

4.

A fiatalok vállalkozóvá válásának elősegítése

A projekt keretében a biztos kiemelten vizsgálta a fiatalok vállalkozóvá válásának esélyeit is, hiszen a vállalkozó fiatalok nemcsak a saját foglalkoztatásukat, hanem sok esetben más fiatalok vagy saját családtagjaik foglalkoztatását is elő tudják segíteni. Felmérések szerint az európai fiatalok 45, az Egyesült Államokban 55 százalékuk gondolkodik vállalkozás alapításán, a kínai fiataloknak pedig 71 százaléka szeretne vállalkozni. Az európai uniós országok központi ajánlásokkal, iskolai oktatásba integrált programokkal is törekednek arra, hogy több fiatal érezzen kedvet saját vállalkozás indításához. Magyarországon jelenleg annak ellenére sincs központi stratégia a vállalkozási ismeretek közoktatásba való integrálására, hogy azt az Európai Bizottság is javasolta. Magyarországon kevés a vállalkozó kedvű fiatal: a FIVOSZ (Fiatal Vállalkozók Magyarországi Szövetsége) 2011-ben készített felmérése szerint hazánkban a 2,3 milliónyi, 15–34 éves fiatal kevesebb, mint négy százaléka (3,7) mert saját vállalkozásba fogni.

Az Új Széchenyi Terv keretében a fiatalok vállalkozóvá válását segítő pályázatok indulnak; a pályázat keretösszege csaknem 7 milliárd forint, amellyel 1600 új vállalkozás létrejöttét kívánják segíteni.

A vizsgálat a fiatalok vállalkozóvá válását akadályozó tényezők felderítésére, a tájékoztatási mechanizmus működésének feltérképezésére fókuszált, illetve arra, hogy a támogatások mennyiben hozzáférhetőek a célcsoport fiatalok számára.

* Dr. Baksa Zsuzsanna, Dr. Kozicz Ágnes jogi főreferensek (AJBH)

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az ombudsman megkereste a Fiatal Vállalkozók Országos Szövetségét (FIVOSZ), a Fiatal és Kezdő Vállalkozók Egyesületét (EFKE), a Fiatal Gazdák Magyarországi Szövetségét (AGRYA), a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara elnökét (MKIK), a Magyar Iparszövetség elnökét, a Budapesti Gazdasági Főiskola (BGF) rektorát, a Budapesti Corvinus Egyetem rektorát, az Általános Vállalkozási Főiskola (ÁVF) rektorát, a nemzetgazdasági minisztert és az emberi erőforrások miniszterét.

4.1.

Helyzetkép¹

Bizonytalanság, kishitűség és alacsony kockázatvállalási hajlandóság jellemzi a mai magyar fiatalokat. Zavaros és ellentmondásos a jövőképük. A fiatalok többsége itthon építene karriert, borúsan látják azonban a lehetőségeiket; úgy vélik, itthon minden a kapcsolatokon múlik. A fiatalok 92%-a a jelenlegi gazdasági-társadalmi környezetben úgy gondolja, hogy a kiszolgáltatottság és a bizonytalanság soha nem látott méreteket ölt a munka világában; jobb lehetőségért jelentős hányaduk akár végleg is külföldre költözne. Az ország lakosságának többsége szerintük egyik napról a másikra él (92%). Ugyanakkor saját helyzetüket ennél pozitívabban ítélik meg, és a fiatalok fele számít karrierre a saját szakmájában a következő 10–15 évben Magyarországon. Véleményük szerint ehhez elsősorban kapcsolatokra van szükségük.

A fiatalokat vonzza a szabadság, így az önállóság is. Annak ellenére azonban, hogy 5-ből 3 fiatal az önállóságot választaná az alkalmazotti léttel szemben, a nagy többségük (68%) mégis arra szá-

¹ A Bridge Budapest Nonprofit Egyesület megbízásából, 20–35 éves magyar fiatalok körében készített, reprezentatív kutatás. A kérdőíves vizsgálat telefonos megkérdezéssel, standard kérdőívek segítségével zajlott 2013 tavaszán, összesen 805 fő 20–35 éves, magyarországi lakos megkérdezésével. A felmérésbe bevont személyek nem, életkori csoportok és a lakóhely településtípusa szerinti összetétele megbízhatóan reprezentálja a hazai 20–35 éves lakosság hasonló ismérvek szerinti összetételét.

mít, hogy még tíz év múlva is alkalmazottként fog dolgozni. Ezzel a megállapítással függ össze, hogy mindössze alig több mint egynegyedük tervez saját vállalkozást indítani. A fiatalok vállalkozási kedvét illetően a kutatás kimutatta, hogy mindössze egyötödük (18%) vállalná a bizonytalanságot a nagyobb jövedelemért, négyötöd (82%) a biztosabb, de alacsonyabb jövedelmet biztosító munkát választaná. A fiatalok közel fele (45%) végleg elköltözne Magyarországról, amennyiben arra lehetősége nyílna, 55 %-uk azonban továbbra is Magyarországon szeretne hosszú távú karriert építeni.

4.2.

Hátráltató tényezők

A FIVOSZ tagjai a vállalkozások beindításának, az eredményes vállalkozásnak egyik jelentős akadályát a túlzott adminisztrációban látják. Az adminisztrációval járó munka és az azzal kapcsolatos költségek aránytalan terhet rónak a kezdő vállalkozókra.

Gondot okoz továbbá az egyes vállalkozásokhoz szervesen, illetve közvetetten kapcsolódó jogszabályok, szabályzatok nagy száma és ezek ismeretének hiánya, illetve a jogszabályi és pénzügyi szabályozási háttér átláthatatlansága. A fiatal vállalkozók helyzetét nehezíti továbbá a bürokratikus szabályok betartására vonatkozó szigorú ellenőrzési és bírságolási tevékenység; általános tapasztalatuk szerint a sok esetben aránytalanul magas összegű bírságok kigazdálkodása a tapasztalatlan, kezdő vállalkozók esetében szinte lehetetlen.

A Szövetség tagjai kiemelték továbbá, hogy a jogszabályok – különösen az adójogszabályok – gyakori módosítása, az új jogszabályok alkalmazására meghatározott, nem egyszer túl rövid felkészülési idő akadályozza a vállalkozások kiszámítható működését. A jogszabályok szövegei sokszor nehezen értelmezhetőek; több esetben nehezen magyarázható engedélyezési procedúrát írnak elő. A bizonytalan jogi környezetben hozott hatósági döntések akár a vállalkozás fennmaradását is veszélybe sodorhatják.

Hátráltató tényezőként emelték ki a pályázati erőforrásokhoz való hozzájutás nehézségeit; az „utófinanszírozású” pályázatok esetén a kifizetések késedelmes teljesítése miatt a pályázatot csak további saját erő vagy hitel bevonásával tudják megvalósítani a fiatal vállalkozók. A nyertes pályázók közé való bekerülés kifejezetten nehéz, a pályázatok megírása sok esetben külön szakember munkáját igényli; ezzel ellentétben a külföldi példák szerint mindez lényegesen egyszerűbben kivitelezhető.

A FIVOSZ tagjai általános hiányosságként emelték ki a vállalközi szemléletmód elméleti és gyakorlati oktatásának megszerzését. Véleményük szerint sem a közép-, sem pedig a felsőfokú oktatás nem készíti fel a fiatalokat a vállalkozásra. Az oktatási rendszer nem látja el sem a megfelelő elméleti ismeretanyaggal, sem pedig a szükséges gyakorlati kompetenciákkal a diákokat. Az oktatási rendszerből kikerülő fiataloknak a vállalkozás indításához szükséges alapvető ismeretei hiányoznak. Ez alól kivételt jelentenek a vállalkozási, közgazdasági, gazdasági szakok.

Fontos azonban kitérni a jelenlegi gazdasági, társadalmi környezetre is. A gazdasági válság (utó)hatásai még érezhetőek, a vásárlók, ügyfelek óvatosak, kevesebb pénzt költenek, gyenge a vásárlóerő, így sajnálatos módon a fogyasztás nem érte el a válság előtti szintet.

A Szövetség tagjai szerint a vállalkozások beindítására nincsenek kedvező hatással a negatív előítéletek, mint például, hogy „a jól menő vállalkozók tisztességtelen úton, adócsalással gazdagodtak meg, lefizették az ellenőrzést végző személyeket, politikai kapcsolataikat használták a büntetés elkerülésére”. Általános probléma, hogy hiányoznak a követhető jó példák és minták. Nagy szükség lenne a tisztességesen, kevés induló tőkével indult, de dinamikusan fejlődő vállalkozásoknak és kulisszatitkaiknak a bemutatására, azonban a jól működő fiatal vállalkozók gyakran nem adják tovább, hogy milyen akadályokon miként küzdötték át magukat.

Álláspontjuk szerint a magas adóterhek rendkívüli nehézséget rónak a vállalkozás működtetésére. Elsősorban a foglalkoztatás

költségei kiemelkedően magasak, és a minőségi munkaerőt megfizetni, illetve hosszú távon anyagilag motiválni rendkívül nehéz feladat, amelyhez nagyon biztos piacra és jövedelmező tevékenységre van szükség. A munkavállalói és munkáltatói járulékok mértékét egyszerre lenne szükséges csökkenteni, hogy a vállalkozói kedv növekedhessen.

A vállalkozói életvitel nehézségei sok fiatal tartanak vissza a vállalkozás indításától. Az alkalmazotti létformához szokott fiatal nehezen alkalmazkodik a kötetlen munkaidőhöz, a fokozott stresszhez és felelősséghez, valamint a kiszámíthatatlan helyzetekhez. Ez a jelenség azonban már generációs problémává nőtte ki magát, ugyanis a mai fiatalok olyan generációk gyermekei, akinek szülei leginkább alkalmazottak, így nem tudnak vállalkozói mintát mutatni. Megesik, hogy a fiatalok a „kényszervállalkozó” szülő rossz példáját másolják, ami szintén nem működőképes modell. Hiányoznak a modern, a mai napok igényeihez igazodó jó példák és minták.

Kifejezetten jelentős problémának minősítik a tagok az induló tőkéhez való hozzáférést; a bankok ugyanis nehezen hiteleznek kisebb összegeket is. Általánosnak mondható, hogy a kezdő vállalkozó eleinte az alkalmazotti munka mellett igyekszik saját vállalkozását beindítani, majd egy kritikus pontot elérve átválthat végleg a saját vállalkozásából való megélhetésre. Másik lehetséges út a „kiugrás”, amely kockázatos és nagyon tudatosan, előre megtervezett stratégiát igényel.

A vállalkozások beindítását hátráltató tényezők között szerepel az üzleti ötlet hiánya is. Az ötlet gyakran nem életképes, vagy nem egyeztethető össze a realitással. További gondot jelent, hogy jelenleg azt látják a fiatalok, hogy a régóta jól működő vállalkozók a jelen gazdasági körülmények között nagyon nehezen tudják fenntartani a cégüket, ezért ők inkább neki se kezdenek a lehetetlennek tűnő feladatnak. Ha mégis van életképes üzleti ötlet, akkor viszont hiányzik a megfelelő tőke a vállalkozás elindításához.

Szintén hátráltató tényezőként jelölték meg a külföldre való kivándorlás jelenségét. Sokkal egyszerűbb és nem utolsósorban

jövedelmezőbb megoldásnak tűnik a fiatalok számára, ha szerencsét próbálnak külföldön. Ebben az esetben nem elsődleges, hogy szakmájukban helyezkedjenek el, így sajnos sok esetben olyan munkát is elvállalnak, amely még általános iskolai végzettséghez sem kötött, ugyanakkor fizetésük lényegesen meghaladja az itthon remélt diplomás fizetést. A külföldre vándorolt fiatalok abban reménykednek, hogy egy-két év alatt lassan megvethetik lábukat, és jobb lehetőségekhez juthatnak, megteremtve a különálló, független élet feltételeit.

Az *EFKE elnökének* álláspontja szerint – annak ellenére, hogy a legtöbben a tőkehiányban látják a legnagyobb hátráltató tényezőt – a vállalkozások beindítását és működtetését a megfelelő szakképesítés és a vállalkozói ismeretek (alapvető és vállalkozói pénzügyi ismeretek, jogszabályi ismeretek, szükséges informatikai, marketing, kommunikációs, emberi erőforrás management ismeretek) hiánya korlátozza.

A *Magyar Kereskedelmi és Iparkamara* (MKIK) főtitkárának tájékoztatása szerint a vállalkozóvá válás adminisztrációs terheivel és azok orvoslásával kormányzati szinten az Adminisztrációs Munkacsoport foglalkozott; a vizsgálatban meghívott szakértőként a Kamara is részt vett, és számos problémát továbbított a munkacsoporthoz. Jó néhány egyszerűsítést eredményezett az együttműködés, de *a vállalkozás működtetése során felmerülő adminisztrációs terhek még mindig az egyik legnagyobb problémát, egyúttal pedig jelentős versenyhátrányt jelentenek a hazai cégeknek.*

Arra a kérdésre vonatkozóan, hogy milyen adminisztrációs akadályok, illetve egyéb körülmények nehezítik a fiatalok vállalkozásának beindítását, a vállalkozás fenntartását és működtetését, illetve, hogy melyek azok az okok, amelyek miatt a fiatalok nem „mernek” önálló vállalkozásba kezdeni, a BGF általános rektorhelyettese arról tájékoztatott, hogy a Főiskola ilyen irányú felmérést nem végzett, ezzel kapcsolatos tapasztalatokról, eredményekről nem tudnak beszámolni. Mindez annak is betudható, hogy a Főiskola alap- és mesterképzéseiben végzetek könnyen el tudnak helyezkedni ha-

zai vagy nemzetközi vállalkozásoknál, non-profit intézményeknél, közigazgatási szerveknél, és Diplomás Pályakövetési Rendszerük eredményei alapján a végzettek 2 %-a dolgozik a tanulmányok befejezése után egy évvel vállalkozóként.

Az *ÁVF Karrier Irodájának* munkatársa válaszlevelében kifejtette, hogy a fiatalok vállalkozásának beindítását és a vállalkozás fenntartását korlátozó tényezők között szerepelnek a jogszabályi előírások, az eljárási határidők, az engedélyek és a hatóságok ellenőrzési tevékenysége, illetve a megfelelő szakirányú végzettség hiánya, telephely, illetve tőke hiánya. Problémát jelent az is, hogy nem ismertek a sikeres hazai példák, hiányzik a gyakorlati útmutatás.

A *Budapesti Corvinus Egyetem Gazdálkodástudományi Kar Vállalkozásfejlesztési Intézet Kisvállalkozás-fejlesztési Központjának* igazgatója arról tájékoztatott, hogy ma Magyarországon – életkortól függetlenül – viszonylag könnyű egyszerű formában működő vállalkozást alapítani annak ellenére, hogy a cégalapítás költségei két éve jelentősen emelkedtek. Az engedélyezési eljárások több területen túlságosan bonyolultak, a problematikus szabályokat azonban csak egyedi elemzésekkel lehet meghatározni. Az elektronikus ügyintézés lehetősége örvendetesen terjed, azonban az eljárások egy része nem felhasználóbarát. A témával foglalkozó felmérések szerint a magyar fiatalok vállalkozási hajlandósága nemzetközi összehasonlításban alacsony, és tendenciájában sem növekvő.

Egy adott ország kulturális hagyományai alapjaiban determinálják, hogy milyen mértékben terjed el és válik elfogadottá az önfenntartás önálló formája, a megélhetés megszerzésének magángazdasági formája, a vállalkozás. Ahol a magángazdaság és a saját kezdeményezés elfogadott, ott nagyobb esély van a vállalkozások alapítására, mert a társadalom természetesnek fogadja el. A mai társadalom elfogadja, de nem bátorítja és nem ismeri el a vállalkozási életformát. A magyar társadalom a vállalkozást az ügyeskedéssel, a szabályok kijátszásával, a tisztességtelen meggazdagodás forrásával azonosítja.

Az igazgató véleménye szerint a jelenlegi gazdasági helyzet

nem kedvez a vállalalkozási hajlandóság erősítésének. A fizetőképes kereslet beszűkülése és az exportpiacok lassú bővülése alacsony szinten tartja az üzleti lehetőségeket. Ugyanakkor a megélhetési gondok kikényszeríthetik a megélhetési vállalkozások létrejöttét, amit viszont ellenpontosz a közmunka program. Az egyéni vállalkozói hajlandóság a magyar kultúrában gyökerezve nem mondható rossznak, amit az egyéni gazdálkodókkal és egyéni vállalkozókkal együtt közel 1,5 millió vállalkozás bizonyít.

A fenti okok alapján véve meghatározzák, hogy miért nem mernek vállalkozni a fiatalok; ezekhez további tényezők járulnak még hozzá:

- tájékoztatatlanság: nem látják át a vállalalkozási környezet főbb tényezőit, intézményeit, pl. önkormányzatok, engedélyező hatóságok, bankok, ügyvédek, könyvelők, szabadalmi ügyvivők, kamarák;
- felkészületlenség: alapvető vállalalkozásindítási, gazdasági, pénzügyi, marketing, vezetési felkészültség és alkalmazási készség hiánya;
- bürokratikus akadályok: túl sok szabály, amelyek folyamatosan változnak, kevés az eligazító-tanácsadó pont;
- kapcsolathány: nem tudják, kihez, hova kell fordulni;
- induló forráshiány: ez lehet tényleges, de lehet felkészületlenség vagy kockázatkerülés (a meglévő saját forrás mozgósításának visszatartása).

A felsorolt tényezők közül a makro tényezőket nem lehet rövid távon érdemben megváltoztatni, de pozitív példák bemutatásával, átgondolt stratégia mentén megvalósított programokkal befolyásolni lehet. A stratégiai programban főként az alulról jövő kezdeményezésekre kellene építeni, bevonva a kezdeményező személyeket és intézményeket. Ilyenre volt példa a Budapest HUB startup ökoszisztéma program a Nemzetgazdasági Minisztérium és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség közreműködésével.

A *Budapesti Corvinus Egyetem Vállalati Kapcsolatok és Karrier Iroda igazgatója* kifejtette, hogy a hallgatóknak sok jó ötlete születik,

amelyek főleg tőke hiányában nem valósulhatnak meg. Véleménye szerint a vállalkozás-indítás elméleti háttérét ismerik a hallgatók, de a gyakorlati megvalósítás oldaláról nincsenek tapasztalataik.

Bizonyos vállalkozások elindításához különböző engedélyek szükségesek és az OKJ-s végzettséggel többre viszik („papíros szemlélet” szerint nem szükséges az egyetemi végzettség egy vállalkozás vezetéséhez). Hátráltató tényezőként jelenik meg, hogy nem ismert olyan központi, állami szereplő, amely nemcsak az ügyintézésben, de a motiválásban, képzések, tréningek megszervezésével is segít.

Véleménye szerint sok ambiciózus fiatal van, akik a bizonytalanságtól, a bukástól való félelem és a háttértámogatás hiánya miatt nem mernek belevágni egy vállalkozásba. Bátortalanok a hitelfelvétellel és pályázatokkal kapcsolatban. Általános a negatív kép a vállalkozókról a társadalomban, kevés pozitív érték társul a „vállalkozó” fogalomhoz; külföldi kultúrákban a „vállalkozó” és a „vállalkozói szemlélet” kifejezések nagyobb megbecsültséget jelentenek.

4.3.

Javaslatok

A FIVOSZ tagjai szerint szükség lenne egy olyan naprakész fórum, weboldal létrehozására, amely szektoronként és szakáganként tartalmazza a szükséges információkat a várható változásokról, jogszabály-módosításokról, új kötelezettségekről, az ellenőrző hatóságokról. Ez a fórum lehetővé tenné az előzetes felkészülést és tájékozódást.

Kifejezetten fontos lenne egy egyszerűbb pályázási mechanizmus, az átláthatóbb és gyorsabb elszámolási rendszer bevezetése, a határidők tényleges betartásával. A jövőben is szükség van az induló fiatal vállalkozókat támogató olyan uniós projektek kiírására – a 2014–2020-as támogatási időszakban –, amelyek tartalmazzák a vállalkozói kompetenciák bővítését, üzleti és vállalkozási tanácsadásokat.

A szolgáltató közigazgatás, az egyablakos ügyintézés szélesebb körű bevezetése és fejlesztése nagyban segítené a vállalkozókat tevékenységük megkezdésének bejelentésénél, a megfelelő tájékoztatás hozzáférhetőségét illetően, az adott szakterületen irányadó és betartandó követelményekre, irányadó szabályaira, ellenőrzésre jogosult hatóságokra vonatkozóan.

Az oktatás és szemléletformálás terén szükségesnek tartják, hogy legelső lépésként a fiatalok azt tanulják meg, hogyan kell vállalkozni és csak ezt követően vágjanak bele a vállalkozásba. A vállalkozói létre való felkészítésnek már az általános iskolában meg kellene jelennie, mindig az adott szintű oktatáshoz kapcsolódóan. Ennek az összetett rendszernek a kidolgozásában segítséget nyújthatnának az egyes cégek és vállalkozások is. Az iskolákban nemzetközi példák alapján „üzleti terv” versenyeket lehetne szervezni, amelyek megnövelnék a vállalkozási kedvet. A már működő vállalkozást vezetőik számára elérhetővé kellene tenni olyan képzéseket, amelyek elvégzésével önmagukat és vállalkozásukat egyaránt fejleszthetnék.

A vállalkozói kultúra megteremtését és támogatását fontosnak tartják a Szövetség tagjai. Ösztönözni lehetne a már működő cégeket az újonnan létrejövő vállalkozások segítésére kialakított mentorprogramok megszervezésén keresztül. Ezek a kapcsolatok a már működő vállalatok számára is hasznosak lehetnek a beszerzési és az elosztási területen.

A vállalkozói kultúra elterjedését segítené elő a szakmai gyakorlatok és tanulóioldók biztosítása a vállalatok részéről. A szakmai gyakorlat mindkét fél részére egyaránt hasznos, ugyanis a diákok valós szakmai tapasztalathoz jutnak, a cégek pedig szakértelmet és adókedvezményeket kapnak cserébe.

Szorosabb kapcsolat kialakítására kellene törekedni a vállalkozások és az érdekképviseleti szervezetek között; ennek célja a tapasztalatok átadása, szakmai konferenciák és rendezvények szervezése, gyakorlati helyek biztosítása, kapcsolatok ápolása.

A közösségi szervezetek a bankok és a mikro-finanszírozású in-

tézmények segítségével, közösen kedvezőbb vállalkozói környezetet hozhatnának létre. A kisebb összegű hitelfelvétel lehetőségének biztosítása a kisvállalkozások indulásához nagy segítség lenne.

Kiemelten fontos igényként jelenik meg a jogszabályi környezet egyszerűsítése, különös tekintettel a gyorsabb és hatékonyabb vállalkozásalapításra.

A Szövetség javaslatai között szerepel az adórendszer oly módon való átalakítása, amely segítené az újonnan létrejövő vállalkozásokat; kormányzati adótanácsadás biztosítása a fiatal vállalkozók számára; a fenntartható vállalkozások adó-, illetve egyéb kedvezményekkel való támogatása; a mikro vállalkozások fizetési kötelezettségeinek időszakos csökkentése a kezdeti nehézségek megkönnyítése érdekében, majd idővel azok fokozatos visszaállítása.

A különféle karrier-expók, életpálya tanácsadások, az oktatás keretein belül célirányzott tevékenység, jó példát népszerűsítő kampányok a médiában mind elősegíthetnék a vállalkozói életforma pozitív megítélését. Különféle ösztöndíjakkal pedig lehetőség nyílna a legtehetségesebb vállalkozó jelöltek támogatására.

Fiatal munkanélküliek számára nagy jelentőséggel bírnának a vállalkozói tanfolyamok.

Az *AGRYA* munkatársának tájékoztatása szerint a Virtuális Falu Programban tapasztaltak azt mutatják, hogy a folyamatos kommunikáció és összefogás erősítésére van szükség a civil szervezetek, önkormányzatok és a helyi vállalkozói szféra között annak érdekében, hogy egy fiatal kezdeményezése szárba is szökhesse. Az önkormányzatoknak, a fiatalok lakóhelyükön tartása érdekében, kiemelkedően fontos szerepük van abban, hogy támogatásban, elfogadásban részesítsék az ilyen, gyakran egy személyes civil kezdeményezéseket, és hogy lehetőségük szerint építsék be az önkormányzati tervezés folyamatába.

Ilyen támogatás lehet a fiatalok számára olyan közösségi tér kialakítása, ahol akár szabadtéren – nem a buszmegállóba kényszerülve –, saját maguknak kialakított közegben beszélgethetnek, természetesen bevonva őket az adott tér fenntartásába, gondozásába.

Fontos az egymás melletti települések önkormányzatainak bevonásával történő összefogás is, e tekintetben nagy jelentősége lehet a tudás transzfernek vagy a közös célok együttműködésben történő megvalósításának.

Hasonlóan fontos lenne a helyi, helyközi közlekedési infrastruktúra fejlesztése, amely megkönnyíthetné a vállalkozással kapcsolatos ügyintézkést, a kormányhivatalok elérhetőségét.

Az MKIK álláspontja szerint a fiatalok vállalkozási kedvét ösztönző programokkal, célzott támogatásokkal lehetne növelni, amelyet az Európai Unió Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Programja (GINOP) 2014–2020 kiemelten kezel, azon belül a fiatalok munkaerő-piaci integrációját fontos célként jelöli meg. „A foglalkoztatás ösztönzése és a vállalati alkalmazkodóképesség fejlesztése” című prioritáson belül külön célként említi a fiatalok munkanélküliségének csökkentését és annak széleskörű pénzügyi támogatását.

A Kamara szerint nagyobb hangsúlyt kellene fektetni a fiatalok vállalkozóvá válásának mentorálására, mert a szakiskolából kilépő pályakezdő fiatal még nem képes önállóan céget alapítani és működtetni, ehhez külső szakértői segítségre lenne szüksége. Figyelemmel kellene lenni – a kilencvenes évektől kezdődően kialakult vállalkozói rétegben – a napjainkban végbemenő generációváltásra is, hiszen a közel húsz éve működő vállalkozásoknak a tulajdonosai most lépnek/léptek a nyugdíjas korba, emiatt a fiatal családtagjaik által megörökölt vállalkozások megsegítéséről sem szabad megfeledkezni. A vállalkozásokat segíteni lehetne mentorok bevonásával, az uniós és az állami támogatások kibővítésével, hogy a juttatásokat ne csak újonnan alapított cégek, hanem ezek a nagy múlttal rendelkező, generációváltáson átesett, megújuló vállalkozások is kaphassák.

A BGF általános rektorhelyettesének véleménye szerint a középiskolákban és a felsőoktatási intézményekben olyan országos szintű programok elindítására lenne szükség, amelyek egyrészt a vállalkozói lét előnyeire hívják fel a figyelmet, másrészt pedig mind anyagi és infrastrukturális támogatást, mind pedig tanácsadási szolgálta-

tást biztosítanak. A program keretében a sikeres fiatal vállalkozók ismereteiket és tapasztalataikat megoszthatnák a jövő vállalkozóival.

A *Budapesti Corvinus Egyetem Gazdálkodástudományi Kar Vállalkozásfejlesztési Intézet Kisvállalkozás-fejlesztési Központjának igazgatója* szerint az Egyetemen támogatni kellene a hallgatói vállalkozások létrehozását az oktatási rendszerbe építve. Ez lenne a Hallgatói Vállalkozói Inkubátor Program, amely tartalmazna gyakorlati képzést, mentorálást, szakértői támogatást, pénzügyi alapokból induló tőkét. A szakképző iskolák programjának részévé kellene tenni a vállalkozásindítási és működtetési képzést helyi vállalkozók és kamarák, ipartestületek és kisvállalkozás fejlesztési alapítványok bevonásával.

A középiskolák oktatási programjában is nagyobb terjedelemben lenne érdemes szerepeltetni a gazdasági és vállalkozási ismeretek és készségek megszerzését. A szakmai kamaráknak is sokkal nagyobb szerepet kellene vállalniuk, amihez most már az anyagi háttérük is megvan. A kamarák szerepe a következő területeken lehet fontos: képzési és oktatási programok szervezése, a fiatal vállalkozók bemutatkozási lehetőségének megteremtése, szakmai kapcsolatépítés, inkubációs szolgáltatások.

Az egyetemen működő *Vállalati Kapcsolatok és Karrier Iroda igazgatója* a fiatalok vállalkozó kedvének felkeltésére olyan pályázatok kiírását, programok szervezését javasolja, amelyek a sikertelen vállalkozás esetén biztosítják őket, hogy nem kell egy életen át fizetniük a kudarcuk miatt, sikeres vállalkozás esetén viszont valamennyit vissza kell adniuk a támogatásért. Szükséges lenne olyan független fórum létrehozása, ahová bárki fordulhat és segítséget kérhet vállalkozásának beindításához, fenntartásához, működtetéséhez, ahol könnyen, egyszerűen utánajárhat a jogszabályi előírásoknak, adminisztrációs terheknek. Hasznos lenne kötelezővé tenni a vállalkozási ismeretek gazdasági szakokon és az ilyen szakirányú középiskolákban való oktatását. Kiemelt jelentőséggel bírna az átlátható támogatási rendszer (kapcsolati és társadalmi tőke) kialakítása azoknak a szervezeteknek, akik a motivációban,

tanácsadásban és a segítségnyújtásban képviseltek a témakörön belül. Fontos lenne továbbá az inkubátorházak, co-working irodák és a startup-kultúra anyagi és fizikai támogatása.

4.4.

Állami szerepvállalás – a nemzetgazdasági miniszter válaszából

A nemzetgazdasági miniszter tájékoztatása szerint a Kormány alapvető célja, hogy kiszámítható környezetet biztosítson a gazdaság szereplői számára. A legfőbb változások már végbementek, így a kiszámíthatóság is javulni fog. A fiatalok vállalkozásindítását segítő jogszabályi módosítások között említhető a Kisadózó Vállalkozások Tételes Adójának (KATA) bevezetése, amely kiszámítható, egyszerű adózást tesz lehetővé a havonta fix összegben fizetendő adó révén.

A kisebb méretű, könyvvizsgálatra nem kötelezett társaságok cégformától függetlenül választhatják a mikrogazdálkodói egyszerűsített éves beszámolót. Az igénybevétel kritériumai: legfeljebb 200 millió forintos árbevétel, legfeljebb 100 milliós mérlegfőösszeg, és legfeljebb 10 fő foglalkoztatotti létszám. Az adminisztráció csökkentése érdekében törölték a házipénztárban tartható pénzkészlet nagyságára vonatkozó szabályozást is, a számviteli törvényben a bizonylatokra vonatkozó megőrzési idő pedig egységesen 8 évre csökkent. A tájékoztatás szerint a jövő évi költségvetés megalapozott, és az adójogszabályok sem változnak jelentősen jövőre.

A vállalkozások versenyképességének biztosítását kiemelten fontosnak tartja a tárca, és ennek érdekében a 2014–2020-as uniós költségvetési ciklusban a források 60%-át gazdaságfejlesztésre, ezen belül különösen a kis- és középvállalkozások, a kutatás-fejlesztés és a foglalkoztatás-képzés ösztönzésére tervezik fordítani.

A minisztériumhoz eljutott vállalkozói visszajelzések, valamint a különböző felmérések alapján egyértelműen megállapítható, hogy a fiatalok vállalkozás-indításának legfőbb gátját a tőkehiány jelenti.

Ehhez adódik a gazdasági válság okozta bizonytalanság, amely a gazdaság egészére nézve jelentősen visszavetette a vállalkozásindítási hajlandóságot. A tőkehiánnyal szoros összefüggésben a vállalkozói érdekképviseleti szervezetektől érkezett jelzések rámutatnak továbbá arra, hogy a cégindítás költségeinek nagysága – az eljárási illetéktől az ügyvédi díjon át a folyamat időigényével bezárólag – sok esetben eltántorítja a vállalkozni vágyókat az első lépések megtételétől. A cégalapítás költségigénye olyan versenyképességi szempont, amely az egész ország teljesítőképességére, gazdasági aktivitására hatással van.

Az Európai Unió egyértelmű törekvése, hogy a tagállamokban az új cégek alapításának költségeit minimalizálja. A Small Business Act erre vonatkozó ajánlása szerint egy új cég alapításának költsége ideális esetben nem haladja meg a 100 eurót. Ezzel összefüggésben a miniszter kiemelte, hogy az olyan, fiatalok számára könnyen elérhető társasági formáknál, mint a kkt. és a bt., az egyszerűsített eljárással történő cégbejegyzési kérelem illetéke egységesen 25.000 Ft, ami a Bizottság által ajánlott 100 eurót nem haladja meg. További pozitív tényező a vállalkozásindítás ösztönzésében, hogy az új Polgári Törvénykönyv rendelkezései értelmében kft. alapításakor nem szükséges a törzstőkét a vállalkozás rendelkezésére bocsátani, lehetőség van annak folyamatos feltöltésére.

Az *Egyszerű Állam Program* összeállítása során számos jelzés érkezett a tárcához a hatósági működési gyakorlat büntetésorientált voltára vonatkozóan. A Program elfogadását megelőzően például a központi költségvetési szervek bírságbevételei a központi költségvetés vagy a szerv bevételeit képezték. Mivel a költségvetési szervek fenntartását jelentős részben a bírságbevételeikből kellett megoldani, így közvetlen érdekeltységük volt a bírságolásban. Ez torzította a kiszabott bírságok jogsértéssel való arányos voltát, ezáltal a vállalkozásoknak többletköltsége származott a kialakult helytelen hatósági gyakorlatból. Ebből kifolyólag kiemelt célként fogalmazódott meg egy vállalkozóbarát hatósági intézményrendszer kialakítása. A Ket.-ben olyan, a magyar hatósági gyakorlattól

mindaddig idegen intézményi kereteket határoztak meg, amelyek a hatóság és a vállalkozások közötti kooperáció erősítését, a bizonyítottan jóhiszeműen működő vállalkozások előnyben részesítését, valamint az állammal való kapcsolattartás időigényének érdemi csökkentését szolgálják. Tipikusan ilyen a kérhető hatósági ellenőrzés intézménye, amellyel lehetőség nyílt a hatósági ellenőrzéseknek az ügyfél kérelmére történő lefolytatására is. Ennek elsődleges funkciója, hogy az ügyfél visszajelzést kapjon a hatóság részéről arra vonatkozóan, hogy tevékenysége megfelel a jogszabályi előírásoknak.

A jóhiszemű vállalkozások működését segíti a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény 2011-től hatályos 12/A. §-a is, amely szerint a kis- és középvállalkozásokkal szemben az első esetben előforduló jogsértés esetén – az adó- és vámhatósági eljárást és a felnőttképzési tevékenységet folytató intézmények ellenőrzésére irányuló eljárást kivéve – a hatósági ellenőrzést végző szervek bírság kiszabása helyett figyelmeztetést alkalmaznak. Kötelesek továbbá a hivatkozott rendelkezés alapján megvizsgálni a Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontjában szabályozott eljárás alkalmazásának lehetőségét, vagyis azt, hogy a hivatal legalább húsznapos határidő megállapításával hívja fel a vállalkozás figyelmét a jogszabálysértésre és kötelezze annak megszüntetésére.

A Kormány az Egyszerű Állam Program elfogadásával deklarálta, hogy számára kiemelt prioritás, hogy érdemi módon csökkentse és tartósan alacsony szinten tartsa a vállalkozások állam felé teljesítendő kötelezettségeinek szintjét. Ebből kifolyólag – a fennmaradó intézkedések végrehajtásával párhuzamosan – a Program megvalósítása során szerzett, valamint a vállalkozói szektortól és a kormányzati szereplőktől beérkezett tapasztalatokra építve megkezdődött a következő kormányzati akcióterv összeállítása, annak érdekében, hogy – a nemzetközi gyakorlattal összhangban – a megkezdett egyszerűsítésekre építve megszakítás nélkül folytatódhasson a vállalkozói szektor adminisztrációs terheinek leépítése,

valamint a terhek újratermelődésének megakadályozása. Az eddig lefolytatott egyeztetések alapján a vállalkozói szektor részéről nagy igény mutatkozik a cég-életciklussal – így cégalapítással, társasági forma váltásával, cégmegszüntetéssel – kapcsolatos adminisztratív kötelezettségek egyszerűsítésére és ésszerűsítésére, ennek nyomán az erre irányuló javaslatok központi elemét képezik a kormányzaton belüli tárgyalásoknak.

A fiatalok vállalkozásindítási hajlandóságát nagyban befolyásolhatja továbbá az Egyszerű Állam Programban lefektetett, a hatósági működés átalakítását célzó intézkedések továbbvitele. A Ket.-ben megteremtett lehetőségek ágazati szabályozásban történő átvezetése hozzájárulhat a vállalkozásbarát hatósági működés megerősítéséhez, a hatóságok és vállalkozások közötti együttműködés ösztönzéséhez.

A Kormány elfogadására vár továbbá a képesítési követelmények ésszerű csökkentésével kapcsolatos kormányzati feladatokról szóló előterjesztés. A tervezet célja, hogy az egyes tevékenységek gyakorlásához, illetve munkakörök betöltéséhez szükséges képesítési követelmények ésszerű egyszerűsítésével – a modern belső piaci követelményekhez és a jelenlegi gazdasági környezethez igazodva – hozzájáruljon a rugalmas vállalkozói környezet kialakításához, és ezen keresztül a hazai vállalkozások munkahelyteremtő potenciáljának növeléséhez. Ennek eredményeként a magyar képesítési követelményrendszer alkalmassá válik arra, hogy a valós kockázatokat szem előtt tartva, ténylegesen indokolt esetekben támasszon jogszabályi feltételeket a munkaerő alkalmazása során. A piacra lépési korlátok lebontása, ezen keresztül a vállalkozás működési költségeinek csökkentése szintén komoly támogatást jelenthet az induló vállalkozások számára. A kis- és középvállalkozások (KKV) 2014–2020 közötti időszakot felölelő – a Kormány általi elfogadás előtt álló – fejlesztési stratégiája a differenciált vállalkozásfejlesztési célkitűzései keretében kiemelt figyelmet szentel a fiatalok vállalkozói tevékenységének ösztönzésére.

A KKV Stratégia 2014–2015. évekre szóló intézkedési terve – a

fentiekben említett további adminisztrációs tehercsökkentő intézkedések mellett – az alábbi intézkedésekkel kívánja elősegíteni, hogy minél több, önálló elhatározáson alapuló vállalkozás jöjjön létre:

- A vállalkozói tananyag továbbfejlesztési lehetőségeinek áttekintése a valós vállalkozói ismeretek oktatása érdekében, illetve ezen ismeretek bevezetése az oktatás korai szakaszaiban.
- A vállalkozói tapasztalatszerzés lehetőségének megteremtése a vállalkozásindítás előtt vagy közvetlenül azt követően.
- A mentorálás országos szintű kiterjesztése, minden fiatal vállalkozó számára elérhetővé tétele.
- A meglévő fejlesztő, tanácsadó szervezetek tevékenységének koordinációja a kormányzati programok hatékony megvalósítása érdekében.
- A meglévő, háttér-infrastruktúrát biztosító intézmények (pl. inkubátorházak, egyetemi műhelyek) tevékenységének összehangolása, szükség esetén továbbiak létrejöttének ösztönzése.

A „Fiatalok vállalkozóvá válásának támogatása a konvergencia régiókban” című pályázati programra vonatkozó eddigi eredmények kapcsán a miniszter arról tájékoztatott, hogy a 18–35 év közötti fiatalok vállalkozóvá válását elősegítő uniós program (TÁMOP 2.3.6) egyrészt a vállalkozói készségek megszerzését támogatja, másrészt a vállalkozás elindításához szükséges tőkét biztosítja a fiatal vállalkozók számára. A konstrukció célja, hogy 1500, fiatal által újonnan alapított vállalkozás jöjjön létre. A rendelkezésre álló forrás 6,9 Mrd Ft. A pályázat első szakasza lezárult, a programot megvalósító, vállalkozásfejlesztést végző szervezetek támogatásáról 2013. január 28-án született döntés. A pályázat első szakaszának megvalósítása megkezdődött, a régióként kiválasztott konzorciumok feladataikat összehangoltan végzik, a fiatalok toborzása, megkeresése, megszólítása népszerűsítő programsorozatok keretében befejeződött. A programra regisztrált fiatalok első körös kiválasztása (szelekciója) kompetencia-mérésekkel és tesztfeladatok kitöltésével zajlik. A képzések előreláthatóan 2013 decemberében, illetve 2014 januárjában kezdődnek, ezek sikeres

elvégzését követően a fiatalok 2014 márciusában pályázhatnak a második szakaszra.

A Kormány elkötelezett amellett, hogy az adminisztratív terhek csökkentését, valamint a gazdasági környezet versenyképességének javítását célzó programokat és intézkedéseket a vállalkozásokkal együttműködve dolgozza ki és hajtsa végre. Ennek érdekében alakult meg a vállalkozói érdekképviseleti szervezetekből, valamint a tárcák képviselőiből felálló Adminisztráció-csökkentő Munkacsoport, amely mind az Egyszerű Állam Program keretében elért eredmények értékelésében, mind pedig a további célok meghatározásában kiemelt szerepet játszik. A Munkacsoport ad hoc jelleggel, az adminisztráció-csökkentő kormányzati munka üteme szerint ülésezik. Ezen túlmenően a vállalkozói érdekképviseletek – a Munkacsoport működésével párhuzamosan – rendszeres jelleggel megfogalmazzák a Kormány felé a gazdasági környezet javítását célzó észrevételeiket, javaslataikat, biztosítva ezzel a folyamatos visszacsatolást a kormányzat szereplői számára. Az Adminisztráció-csökkentő Munkacsoport keretében a Kormány kapcsolatban áll a nagyobb kamarákkal – így például a Magyar Kereskedelmi és Iparkamarával, a Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetségével és a Német–Magyar Ipari és Kereskedelmi Kamarával, a fiatal vállalkozásokat képviselő szervezetekkel (pl. FIVOSZ), valamint olyan, az egyes ágazati szereplőket összefogó szövetségekkel, mint a MOSZ, a Nemzeti Agrárkamara és a Magyar Vegyipari Szövetség.

„A fiatalok vállalkozóvá válásának támogatása – TÁMOP 2.3.6” projekt tervezése során számos, nemzetközi szempontból sikeres kezdeményezés szolgált mintául, amelyeknek hibáit kiküszöbölve, kizárólag pozitív jellemzőikre koncentrálva alakította ki a Nemzetgazdasági Minisztérium a hazai igényekre szabott programokat. A magánvállalatok és alapítványok által támogatott, Nagy-Britanniában és később más európai országokban is jól működő „Think Big” program a hazaihoz hasonlóan többlépcsős rendszerben valósult meg, így a vállalkozói kompetenciákat fejlesztő, stratégiai gondolkodásra fókuszáló online képzési szintet követően a projekt a kri-

tériumrendszernek megfelelő, üzleti fantáziában bővelkedő vállalkozási kezdeményezéseket kisösszegű, majd további képzés után nagyobb összegű pénzügyi támogatásban részesítette.

A TÁMOP 2.3.6 projekt előkészítése során a személyes jelenlét igénylő, gyakorlatorientált képzési módszert részesítették előnyben, a pályázókat később is hasznosítható tudással felvértezve. A projekt első fordulóját sikeresen teljesítő pályázók a második lépéső során lehetőséghez jutnak tervezett vállalkozásuk üzleti tervének bemutatására, amely alapján 3–6 millió forint támogatásban és rendszeres szakmai segítségnyújtásban részesülhetnek vállalkozásuk sikerre vitele érdekében.

4.5.

A biztos megállapításai

Az ügy érdeme tekintetében a biztos megállapította, hogy a vállalkozók adminisztrációs terheit a Kormány az Egyszerű Állam Program intézkedéseivel tervezi csökkenteni. A Program rögzíti, hogy egyszerűbb lesz az adózás, a foglalkoztatás, kisebb lesz az adatközlésekkel kapcsolatos papírmunka. A Kormány kiszámíthatóbbá teszi a hatósági bírságolási gyakorlatot. Egy átlagos vállalkozás így akár 500 ezer forintot takaríthat meg évente. Az adminisztrációs-csökkentéssel jól jár a vállalkozó, az, aki vállalkozónál akar dolgozni és az is, aki vállalkozás termékeit fogyasztja. Az intézkedések megszüntethetik a felesleges bürokratikus terheket, a felszabaduló forrásokat a vállalkozások bővítésre, fejlesztésre, versenyképességük növelésére, munkahelyek megtartására és új munkahelyek létrehozására fordíthatják.

A Kormány elmúlt egy évben vállalt filozófiáját testesíti és valószínűsíti meg igazgatási lépésekkel a bürokráciacsökkentés. Megerősíti a tisztességes vállalkozásra és a legális munkára épülő érvényesülés lehetőségét. Csökkenti a túlszabályozást és az állami működésből, a hivatali gyakorlatból fakadó kockázatokat. Rendet teremt a túlságosan sok energiát felemésztő államműködési fo-

lyamatokban. Segíti a kis- és középvállalkozásokat saját erejükből felemelkedni, miközben javítja a vállalkozások és az állam versenyképességét.

A Program célja, hogy a jó állam kormányzási koncepcióját a vállalkozások és az igazgatás viszonyában valósítsa meg. A jó állam koncepciója értelmében az állami tevékenységek szervezésének a köz hasznát és a közösség tagjainak érvényesülését kell szolgálnia, a közösség értékei alapján. A vállalkozások számára a jó állam egyszerű államot jelent, ahol a szabályok megértése és betartása könnyű és olcsó, mert az állam elvárásai egyértelműek és a valósághoz igazodnak, eljárásai gyorsak és praktikusak. A Program 2011. II. félévében indult és 2014. I. félévében zárul.

A vizsgálat során megkeresett valamennyi civil szervezet, illetve felsőoktatási intézmény vezetője a fiatalok eredményes vállalkozásának egyik fő akadályaként a túlzott adminisztrációt jelölte meg. Véleményük szerint az adminisztráció és annak költségei aránytalan terhet rónak a kezdő vállalkozásokra, hátráltatják az eredményes vállalkozói tevékenységet.

További gondot okoz a jogszabályok és a különböző szabályzatok nagy száma, valamint a kiszámíthatatlan jogszabályi környezet gyakori módosítása, a módosított, illetve új jogszabályok alkalmazására való felkészülésre biztosított idő rövidsége. Ehhez kapcsolódóan több megkeresett szerv jelezte, a nemzetgazdasági miniszter válaszában pedig megerősítette a hatóságok ellenőrzési és bírságolási tevékenységének szigorúságát, illetve azt, hogy adott esetben a bírságok jelentős terhet jelentenek mind az induló, mind a már működő vállalkozások számára.

Valamennyi megkeresett szerv kiemelten jelentős hátráltató tényezőként jelölte meg a tőkehiányt, amely még a legjobb ötlettel rendelkező fiatalokat is visszatartja a vállalkozás beindításától. Ehhez kapcsolódóan többen kifogásolták az éppen e tőkehiányt orvosolni célzó pályázati erőforrásokhoz való hozzáférés nehézségeit – az utófinanszírozású pályázatok esetében ugyanis a kifizetéseket gyakran késedelmesen teljesítik, így a pályázatot a fiatalok csak hitel, további

saját erő bevonásával tudják megvalósítani. Kifogásolták, hogy a pályázati kiírások bonyolultak és nehezen értelmezhetőek, külön szakember közreműködése szükséges a pályázati anyag elkészítéséhez.

A vállalkozások eredményes működtetését nehezítik a magas adóterhek – a foglalkoztatás ilyen magas terhei mellett a minőségi munkaerőre fordított költséget csak biztosabb gazdasági környezetben tudják, tudnák gigazdálkodni a vállalkozók.

Az induló tőke korlátozott hozzáférése mellett a megkeresett szervek az alapvető vállalkozói, pénzügyi, informatikai ismeretek hiányát hangsúlyozták még a fiatalokat visszatartó erőként. Véleményük szerint az eredményes vállalkozáshoz szükség lenne a vonatkozó jogszabályok és a közigazgatási szervezetrendszer ismeretére, a kommunikációs készségek fejlesztésére, marketing és humánerőforrás management területen való jártasságra.

Fontos megemlíteni azonban, hogy a jelenlegi kedvezőtlen és bizonytalan gazdasági helyzet sem ösztönzi a fiatalokat a vállalkozási tevékenység megkezdésére. A vizsgálat feltárta azt is, hogy a társadalomban általánosan elterjedtek a vállalkozói léttel kapcsolatos negatív előítéletek, amelyeket a sikeres vállalkozói példaképek népszerűsítésével lehetne eloszlatni. A fiatalok külföldre való tömeges kivándorlása a jobb (munka)lehetőségek megragadása céljából szintén olyan jelenség, amely a hazai vállalkozások arányszámait tovább csökkenti.

A fentiek alapján a biztos megállapította, hogy a bizonytalan és gyakran változó jogszabályi környezet, a magas adminisztrációs terhek, valamint az oktatási rendszer azon hiátusa, amely szerint a fiatalok számára nem nyújt kellő képzettséget a vállalkozóvá váláshoz szükséges alapismeretek terén, akadályozzák a fiatalok vállalkozói tevékenységének megkezdését, önálló vállalkozásuk működtetését, amely végső soron a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggésben idéz elő visszásságot. A feltárt visszásság valamennyi érintett vonatkozásában állandósítja az állam intézményvédelmi kötelezettségével összefüggő jogsérelmek bekövetkeztének közvetlen veszélyét is.

A vizsgálat során feltárt, alapjoggal összefüggő visszásság megszüntetése érdekében az alapvető jogok biztosa felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy az Egyszerű Állam Program intézkedéseinek megvalósítása során fordítson kiemelt figyelmet a jelentés megállapításaira; valamint az emberi erőforrások miniszterét, hogy az oktatási rendszer átalakítása során – különös tekintettel a szakiskolákban, szakirányú oktatási intézményekben folytatott oktatásra – fektessenek nagyobb hangsúlyt a vállalkozói ismereteknek úgy az elméleti, mint a gyakorlati képzésben történő megismerésének a lehetőségére, a vállalkozói környezet rendszerének bemutatására.

{AJB-3313/2013 számú ombudsmani jelentés}

5.

A munkaügyi központok által szervezett támogató szolgáltatások, képzési programok vizsgálata

A „Méltó Kezdet – A fiatalok munkavállalási lehetőségei” című projekthez kapcsolódó, hivatalból indított vizsgálatban az alapvető jogok biztosa célul tűzte annak megvizsgálását, hogy az oktatási rendszer átalakításával és a munkaerő-piaci helyzet átrendeződésével kialakult új helyzetben a fiatal álláskereső elhelyezkedését elősegítő támogató szolgáltatások elégségesnek bizonyulnak-e. Tekintettel arra, hogy a munkaerő-piaci szolgáltatások, a támogatási programok megvalósításában kiemelkedően fontos szerepe van a munkaügyi központoknak/kirendeltségeknek, ezért jelentésében a biztos elsősorban a munkaügyi hatóságok támogató szolgáltatásainak – azon belül kiemelten az általuk szervezett képzések metodusának – bemutatását, vizsgálatát tűzte ki célul.

A vizsgálatban az ombudsman szakmai konzultációt kezdeményezett a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgató-helyettesével, valamint az NMH Szak-és Felnőttképzési Igazgatóság vezetőjével, továbbá egységes kérdéssort intézett – a reprezentatív módon kiválasztott – 6 kormányhivatal munkaügyi központjának vezetőjéhez és szakmai álláspontjuk kifejtésére kérte őket. Cél volt, hogy lehetőleg az ország különböző területeiről érkezzenek be adatok. Ennek megfelelően az ombudsman Budapest Főváros, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Nógrád, Békés, Vas és Baranya megye kormányhivatalai munkaügyi szakigazgatási szerveinek szakmai állásfoglalását kérte a kérdésben.

* Dr. Rajzinger Ágnes jogi főreferens (AJBH)

A jelentés három fő elemből áll, az első részben az „Első Munkahely Garancia” Program rendszerének, végrehajtási módszerének, a második részben a munkaügyi hatóságok támogató szolgáltatásainak, azon belül is kiemelten a munkaügyi képzések rendszerének, azok lebonyolítási módjának bemutatása szerepel, a harmadik rész pedig összegzi a különböző régiókban kialakított és sikeresen működtetett „Jó gyakorlatokat”.

5.1.

Az „Első Munkahely Garancia” Program

A 2012. évi „Első Munkahely Garancia” elnevezésű, a pályakezdő fiatal álláskereső munkaező-piaci helyzetének javítása érdekében indított központi munkaező-piaci programot 2012. augusztus 6-án hirdette meg a Nemzetgazdasági Minisztérium. A program célcsoportját a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat nyilvántartásában szereplő pályakezdő álláskereső alkották, akik 25. életévüket – felsőfokú végzettségű személy esetén a 30. életévet – még nem töltötték be, valamint munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel rendelkeznek, továbbá a tanulmányaik befejezését követően álláskeresői ellátásra jogosulatlanok. A programban különösen támogatandók voltak a szakképzetlenek vagy a tartós álláskeresők.

A program a pályakezdőket sújtó munkaező-piaci feszültség kezelését célozta meg, ami a fiatal munkavállalók munkaező-piaci helyzetének javítását, az első munkahely megszerzésének elősegítését, valamint a szükséges munkatapasztalat megszerzését jelentette. A program előnye, hogy munkagyakorlatot biztosít a tapasztalatlan pályakezdők számára. Ezáltal nemcsak, hogy elősegíthető a hátrányos helyzetű célcsoport munkaező-piaci esélyeinek növelése, de hosszabb távon a munkaező-piacon történő maradásuk is elérhetővé válhat.

A munkáltatók részéről rendkívül pozitív volt a program fogadtatása, hiszen a bérköltség teljes támogatása mellett lehetőségük nyílt arra, hogy fiatal munkaezővel bővítsék a létszámukat, és a 4

hónapos támogatott időszak alatt a betanítást is meg tudták valószínűsíteni. A támogatás mértékén túl további kedvező elem volt, hogy a fiatalok programba vonásának nem volt feltétele az álláskeresőként történő hosszabb regisztrációs idő. A munkaügyi központok választásai szerint mindez több szempontból is kedvező, hiszen a fiatalok akár iskola után azonnal is támogathatók voltak, amikor még az elhelyezkedési lelkesedésüket nem veszítették el, és nem kényszerültek arra, hogy kivárják a támogathatóságot.

Az iskoláikat befejező fiatalok a megszerzett tudás birtokában, a korosztályukra jellemző dinamizmussal, az átlagnál nagyobb mobilitásukkal és az ismereteik továbbfejlesztésére való fogékony-sággal a munkaerőpiac kínálati oldalának legértékesebb rétegét alkotják. A munkáltatók többsége ennek ellenére óvatos a pályakezdők alkalmazásával, s ezt a gyakorlat, a tapasztalat hiányával, a hosszú betanítási idővel magyarázzák leggyakrabban. A pályakezdők foglalkoztatását támogatással vállalkók ugyanakkor alakítható, nevelhető, képezhető, gyorsan alkalmazkodó, rugalmas, olcsó munkaerőnek tekintik a fiatalokat.

A pályakezdők összetétele a munkaerő-piaci esélyek szempontjából továbbra is kedvezőtlen. Még mindig számos fiatal elhelyezkedési esélyét nehezíti az alacsony iskolai végzettség. A középfokú képesítéssel rendelkező pályakezdők aránya bár növekvő tendenciát mutat, a diplomások száma átlagosan 4% körül stagnál.

A munkáltatók elsősorban szakképzett vagy érettségizett pályakezdőket alkalmaztak különféle munkakörökben (irodai adminisztrátor, eladó, egyéb ügyintéző, fodrász, pultos, kozmetikus, vagyonőr, lakatos, vezetékek- és csőhálózat-szerelő), de a szakképzetleneknek, alacsony iskolai végzettségűeknek (egyéb, máshova nem sorolható egyszerű szolgáltatási és szállítási foglalkozású, takarító, szemégyűjtő, egyszerű ipari foglalkozású, feldolgozóipari gépkezelők) is számos lehetőséget kínáltak, hogy ők is megismerkedhessenek a munka világával. A diplomásokat foglalkoztatni kívánók száma a részesedésükkel arányos volt, körükből is sikerült többeket (pl. tanítókat, tanárokat, óvodapedagógusokat, erdőmérnököket, reklám- és

marketingtevékenységet tervezőket, szervezőket, stb.) gyakorlathoz, s nem utolsósorban jövedelemszerzési lehetőséghez juttatni.

A program iránt tanúsított, igen nagy érdeklődés figyelembevételével a 2013-as évben tovább folytatódott az Első Munkahely Garancia (a továbbiakban: EMG) Program, azzal a további kikötéssel, hogy a programba nem lehetett bevonni olyan pályakezdő állás keresőket, akik az előző évben már támogatásban részesültek, illetve akik a célcsoport feltételeinek nem feleltek meg. A 2013-as évben a támogatást a központi alap terhére csak 2013. június 30-ig lehetett megállapítani, a támogatás időtartama legfeljebb 6 hónap volt, emellett a támogatási időt követően a támogatási időszak 50%-áig továbbfoglalkoztatási kötelezettség terhelte a munkáltatókat, és a támogatás felső korláttal behatárolt.

A 2012-es év második felében a program finanszírozási forrása a TÁMOP 1.1.2. projekt volt, a támogatás megállapítása tehát a projekt kritériumaiban megfogalmazottak szerint alakult.

Az előző évhez képest – a megváltozott feltételek miatt – kisebb volt a munkáltatók érdeklődése, mivel a 6 hónapos teljes bérköltség-támogatást követően 3 hónapos, támogatás nélküli továbbfoglalkoztatási kötelezettséget is vállalniuk kellett. A program még ezzel a szigorítással is sikeresnek mondható, de az látszik, hogy a munkáltatók óvatosabbak, hiszen nagyobb kockázat rejlik abban, hogy egy tapasztalat nélküli, még a munkaerőpiacon nem bizonyított fiatalot kell alkalmazniuk.

Összevetve a program feltételeinek alakulását, megállapítható, hogy a 2012-es program pénzügyi kockázat nélküli, mintegy „próba alkalmazásra” nyújtott lehetőséget, míg 2013-ban már a maximum 3 hónapos továbbfoglalkoztatás alatt a munkáltatót terheli a bérköltség megfizetése. A tapasztalatok szerint a munkáltatók többsége költségérzékeny, és a jövőképüket nem látják biztosnak, így nehezebben vállalnak hosszabb távra elkötelezettségeket, ugyanakkor a kitűzött cél – a fiatalok elhelyezkedésének elősegítése – megvalósításához a továbbfoglalkoztatási kötelezettség kiszabása elengedhetetlen, szükséges kikötés.

A *munkaügyi központok* ugyanakkor válaszaikban rávilágítottak a program kettősségére, amely abban áll, hogy bár a pályakezdő fiatalokat vonják be a programba, de a támogatásokra a munkáltatók nyújtottak be kérelmet, és velük kötöttek támogatási szerződést is. Ebből adódóan akkor fordult elő elutasítás, amikor a munkáltató nem felelt meg a támogathatóság feltételeinek (így például, ha a rendezett munkaügyi kapcsolatok követelményének nem felelt meg).

Szinte valamennyi munkaügyi központ arról számolt be, hogy pályakezdő fiatalt a program ideje alatt nem kellett elutasítani, aki szeretett volna a programba bekerülni, annak tudtak erre lehetőséget biztosítani.

5.1.1.

Az EMG program elemei, a támogatási konstrukció

A program keretei között *bérköltség-támogatás* állapítható meg, amelynek mértéke a munkaszerződés szerinti munkabér, valamint az azt terhelő s ténylegesen átutalásra kerülő szociális hozzájárulási adó együttes összegének 100%-a, emellett lehetőség van a munkába járáshoz szükséges *utazási költségek* megtérítésére is. A jogszabály rendelkezései, valamint a közigazgatási határon belüli munkavégzés miatt a támogatás igénylése, illetve megtérítése fővárosi szinten évek óta elenyésző, de a többi megyében is igaz, hogy összességében erre a támogatási formára általánosságban alacsony az igény. Ennek az az oka, hogy a munkáltatók szívesebben választanak helyi munkaerőt, hiszen hosszabb távon – a támogatás lejártát követően – jelentős többletköltséget jelent számukra az utazási költség jogszabályon alapuló megtérítése.

Nagy arányban előfordul azonban az is, hogy egzisztenciális okokból – pl. lakás hiánya, az albérlet magas költségei, mindez a nehéz megélhetéssel, a gyakran alacsony szintű kereseti kilátásokkal párosulva – a fiatalok nem tudnak családjuktól, szüleiktől külön háztartásban, önálló életet kezdeni. Ezért számukra mindenképpen fontos, hogy az utazási költségek megtérítéséhez segítséget kapjon

a leendő munkáltatójuk, és ez ne legyen a felvételi eljárásban azonnali kizáró ok. A válaszokban jelzettek szerint azonban erre a problémára hosszabb távon az albérteti költségek megtérítése, a lakhatási támogatás nagyobb segítséget jelenthet a fiatalok számára.

5.1.2.

Az Első Munkahely Garancia Program ellenőrzési mechanizmusa

A munkaügyi központok hatósági ellenőrei a támogatások utólagos ellenőrzését végzik el, ha a szakmai lebonyolító osztálytól vagy munkaügyi kirendeltségtől erre vonatkozó kezdeményezés érkezik. Tipikusan akkor kerül erre sor, ha a támogatás igénybevételével vagy felhasználásával kapcsolatban bármely okból a jogellenesség gyanúja merül fel. Az ellenőrzés eredményéről minden esetben tájékoztatják a megkereső osztályt, aki a hatósági szerződésben foglaltak szerint dönthet a támogatás megszüntetéséről vagy visszaköveteléséről. A program átfogó monitoring vizsgálatára az ombudsmani vizsgálat időtartama alatt még nem került sor.

5.1.3.

Az EMG Programmal kapcsolatos tapasztalatok

Egybehangzó tapasztalatként fogalmazódott meg, hogy a projekt működése során jelzett igény sokkal nagyobb volt – mind a munkáltatók, mind a pályakezdő ügyfelek részéről –, mint amennyit ki tudtak volna elégíteni. Több esetben előfordult, hogy a kereslet és a kínálat nem találkozott. A program azonban alkalmas arra, hogy biztosítsa a pályakezdők foglalkoztatását és a munkatapasztalat megszerzését, hiszen a munkáltatónak a támogatás ideje alatt különösebb kockázat nélkül lehetősége nyílik „kipróbálni” a munkavállalót. A jelenlegi hosszabb támogatási idő esetén javult a munkahelyen való maradás esélye, ugyanakkor a jobb munkaerő-piaci helyzetben lévő térségekben könnyebb az álláskereső munkahelyen való tartása a támogatást követő időszakban.

5.2.

A munkaügyi központok/kirendeltségek által nyújtott munkaerő-piaci szolgáltatások

A munkaügyi szervek által nyújtott szolgáltatások egyrészt *megelőző jellegűek*, mint a pályaválasztási kiállítások, osztályfőnöki órákon való részvétel, másrészt *problémamegoldó* tevékenységet jelenthetnek a pályakezdő álláskereső számára.

Munkaerő-piaci szolgáltatásokat nem kizárólag a *kirendeltségen* dolgozó személyek, hanem a *munkaügyi központ* munkatársai, továbbá a Nemzeti Foglalkoztatási Alap decentralizált kerete terhére jogszabályi felhatalmazás alapján¹ pályázati eljárás eredményeként támogatást kapott *egyéb munkaerő-piaci szolgáltatást biztosítók* is biztosítanak.

A klasszikus tanácsadói formákon (munka-, pálya-, álláskeresői, pszichológiai tanácsadás) túl egyes kirendeltségek speciális, kifejezetten fiataloknak szóló munkaerő-piaci szolgáltatásokat biztosítanak. Preventív jelleggel az aktuális munkaerő-piaci helyzetről ismereteket nyújtanak a középiskolák végzős hallgatói számára. A megelőző foglalkozások kapcsán munkavállalási tanácsadók segítik a tanulókat olyan információkhoz, s így megnövelik elhelyezkedési esélyük azáltal, hogy megfelelő információkhoz jutnak, ismereteket sajátítanak el, hiányszakmákról kapnak tájékoztatást, illetve megismerik saját helyzetüket, azt hogy hová tudnak fordulni segítségért, milyen lehetőségeket tudnak kihasználni a későbbiekben.

5.2.1.

Foglalkozási Információs Tanácsadó /FIT/

Öninformációra épülő komplex szolgáltatást nyújtó hely, szakképzett tanácsadó jelenlétével. A pályakezdőket pályaaorientációs, pá-

¹ A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 13/A. § és 19/B. §, továbbá a munkaerő-piaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX.15.) GM rendelet alapján.

lyaválasztási, pályakorrekciós tanácsadás egyéni és csoportos formáival segítik a helyes pályairány kialakításában. A FIT szolgáltatásainak előnye, más hasonló tevékenységet folytató intézményekkel szemben, hogy a munkaügyi szervezet részeként naprakész, igény szerint speciális munkaerő-piaci információkkal rendelkezik. Eddigi működése alatt a megye területén több tízezer pályaválasztó számára nyújtott segítséget a helyes pályairány kialakításában. A szolgáltatás nyújtását öndefiníciós kérdőívek, számítógépes programok, szakmaismertető filmek és mappák egészítik ki.

A FIT nyitott, szolgáltatásait a pályaválasztás előtt álló általános- és középiskolás fiatalok, szülők, pedagógusok is igénybe vehetik.

5.2.2.

Az Álláskereső Klub /ÁK/

A Klubban való részvétel lehetősége korszerű álláskereső ismereteket biztosít a pályakezdők részére, melyek elsajátítása nagymértékben lerövidítheti az álláskeresőben eltöltött időt. A módszertani segítség mellett a betölthető álláshelyekről, aktuális munkaerő-piaci trendekről szereznek ismereteket, melyek az egyéni és csoportos tanácsadási folyamatba beépülnek. A szolgáltatást igénylők ismereteket szereznek az önéletrajz és motivációs levél írásához, személyes találkozóra való felkészüléshez, telefonálástechnika alkalmazásához.

A csoportfoglalkozáson részt vett ügyfelek részére 3 hónapig az álláskeresőkhöz kapcsolódó irodai háttérrel (önéletrajzok nyomtatása, telefon használata, fénymásolás) az Álláskereső Klub biztosítja.

5.2.3.

Rehabilitációs Információs Centrum /RIC/

A megváltozott munkaképességgel, tartós egészségügyi problémával élő pályakezdők részére speciális felkészültséggel és felszereltséggel működő szolgáltatást nyújtó szervezeti egység. Az

esélyegyenlőség biztosítása, hátrányuk kiegyenlítése érdekében a gyengén látó, halló, mozgásukban korlátozott és egyéb egészségkárosodással élő fiatalok akadálymentesített környezetben juthatnak korszerű álláskeresési, képzési információkhoz, részt vehetnek egyéni és csoportos tanácsadásokon.

5.3.

A munkaügyi hatóságok által szervezett képzések

Az elsődleges munkaerőpiacon való elhelyezkedés előmozdításában kiemelt szerepük van a munkaügyi hatóságok által megvalósított képzéseknek.

5.3.1.

A képzési jegyzék összeállításának folyamata

Az indított képzések körének meghatározása egy alaposan kidolgozott, garanciális szakmai véleményező elemeket is magában foglaló folyamat eredménye, melynek szintjei: a képzési eszközrendszer működtetési prioritásainak a meghatározása, majd a képzési irányok keresletvezérelt meghatározása, ezt követi az összesített képzési iránylista véleményeztetése a szakmai társosztályokkal és a Megyei Fejlesztési és Képzési bizottság szakembereivel, mindezek után kerülhet csak sor a képzési iránylista/éves képzési terv jóváhagyására. Ezt követően vezetői döntés eredménye az ajánlati felhívás összeállítása, majd közzététele az akkreditált felnőttképzési intézmények részére. A beérkező ajánlatok értékelése után szintén vezetői döntés eredményeként választják ki a legalkalmasabb képző intézményeket, valamint készül el a képzési jegyzék összeállítása, amelyet – minél szélesebb körben való megismerhetővé tétele érdekében – nyilvánosságra hoznak a munkaügyi központok honlapján.

A foglalkoztatást elősegítő képzések célja, hogy közvetlenül vagy közvetve elősegítsék a munkahely megszerzését, megtartását.

5.3.2.

A képzési felvételi eljárás

A felvételi eljárás lebonyolítására a Nemzeti Munkaügyi Hivatal által kidolgozott Útmutató készült, melyet folyamatosan aktualizálnak. A felvételi eljárás célja, hogy elősegítse a belépési feltételeknek megfelelő jelentkezők objektív, előítéletektől mentes kiválasztását.

a./ Munkaerő-piaci szűrő

A jelentkezésnél a kirendeltség megvizsgálja, hogy az adott képzés javítja-e az ügyfél munkaerő-piaci pozícióit, illetve megfelel-e a belépési feltételeknek. A kiválasztásnál több prioritás (pl. általános iskolai végzettséggel sem rendelkezik, szakképzetlen, munkatapasztalattal nem rendelkezik, gyermekét egyedül neveli, leghátrányosabb kistérségben él, megváltozott munkaképességű, roma, stb.) szerint is kell vizsgálni az álláskeresőket. A döntésnél a kirendeltség figyelembe veszi, hogy a célcsoportba való tartozáson túl az álláskeresőt mely hátrányok (prioritások) jellemzik és a kiválasztásnál ezeket is figyelembe kell venni.

b./ Szakmai alkalmassági vizsgálat

A szakmai alkalmassági vizsgálatot a képző és munkaügyi központ szakemberei végzik. A képző intézmény ellenőrzi a jelentkezőknél a bemeneti feltételeket, szükség esetén előzetes tudásszint felmérést végez. A felvételi két részből áll, írásbeliből és szóbeli interjúból. Az írásbeli feladatlap kitöltését foglalja magában, feleletválasztós és kifejtő kérdésekkel. A kérdések az adott szakterületen való tájékozottságot mérik fel, alapszinten. A képzésre jelentkezőknek minden túl nem csupán szakmai, hanem szakképesítéstől függően egészségügyi alkalmassági vizsgálaton is részt kell venniük. A felvételi eljárás lezárultával a képző közli az illetékes kirendeltséggel a képzésre felvettek névsorát és a tanfolyam indulása előtt kerül sor a hatósági/támogatási szerződés megkötésére.

5.3.3.

Gyakorlatorientált képzések szükségessége

Az ajánlattétel során a képző által benyújtott dokumentáció, illetve a korábbi tapasztalatok alapján olyan képzéseket (ezzel együtt képzőket) választanak a munkaügyi szervek, amelyek megfelelő szintű gyakorlati képzést biztosítanak a hallgatók számára. A gyakorlatigényes szakmáknál követelmény a tanműhely megléte. 2013-ban új elemként jelent meg az az elvárás, hogy az ajánlattevőnek minden, 500 órát meghaladó óraszámú szakmai képzési program részeként – ahhoz kapcsolódóan – 60 órás idegen nyelvi modult kell biztosítania, a képzési programnál meghatározott nyelvből (angol vagy német). A modul óraszámát a munkaügyi központ által meghatározott óraszámokon belül kell a képzésbe beépíteni.

5.3.4.

Képzési támogatások

Képzési támogatásként keresetpótló juttatás vagy kereset-kiegészítés nyújtható, továbbá részben vagy egészben megtéríthető a képző intézmény által megállapított képzési költség, valamint a képzéshez kapcsolódó szállás, ételmezés és a helyi, illetőleg helyközi utazás költsége. A munkaügyi központnak mérlegelési jogköre van a tekintetben, hogy képzési támogatást állapít-e meg, illetve, hogy a képzési támogatások közül melyiket állapítja meg.

5.4.

A pályakezdők elhelyezkedését akadályozó tényezők

A munkaadók visszajelzése alapján leginkább a kellő tapasztalat hiánya lehet akadály a pályakezdők elhelyezkedésének. Mindez gyakran a szakképesítés hiányával párosul, de a szakmai végzettség megléte sem elegendő önmagában a gyors elhelyezkedéshez. A munkáltatók a fiatalok közül a már 1–2 év szakmai tapasztalattal

rendelkezőket részesítik előnyben. A pályakezdő fiatalok többsége mindössze a kötelező szakmai gyakorlat erejéig nyert bepillantást a munka világába. Ez pedig sok esetben nem elegendő ahhoz, hogy munkát találjanak. Nagy probléma az alacsony iskolai végzettség, ugyanis még operátori munkakörbe (betanított munka) is legalább szakmunkás végzettséget várnak el. Az alacsony végzettségűek vonatkozásában gyakori a szociális problémák társulása, az iskolából történő lemorzsolódás.

Jellemző továbbá a motiváció hiánya vagy az irreálisan magas bérigény. Az elhelyezkedést tovább nehezíti, hogy a fiatalok viszonylag kevés kapcsolati tőkével rendelkeznek.

Gondot okoz továbbá a nem megfelelő szakma választása, illetve felsőfokú végzettség esetén a több, egymás után megszerzett, nem piacképes diploma. Gyakori probléma még, hogy a felsőoktatásból kikerülő fiatalok jelentős része a nyelvvizsga hiánya miatt nem kap diplomát.

A nem megalapozott pályaválasztási döntéshozatal után megszerzett szakmai/iskolai végzettség gyakran jár együtt alacsony álláskeresési hajlandósággal. Ebben az esetben a pályakezdők érdeklődése nem a munkavállalásra, hanem elsősorban további képzettségek megszerzésére, átképzésre irányul, melyhez tanácsadást vesznek igénybe.

További probléma, hogy a gazdasági válság hatására kitolódott nyugdíjkorhatár miatt a fiatalok elhelyezkedési esélyei jelentősen romlottak, hiszen sokkal kevesebben kerülnek ki a foglalkoztatásból, így a pályakezdők pár év késéssel tudnak az idős korosztály helyébe lépni. ezáltal a generációváltás eltolódik. A munkaerőpiacon jellemző ugyan, hogy idős munkavállalókat elküldenek, de ez sajnos azzal párosul, hogy a munkahely is megszűnik.

A fiatalok elhelyezkedési lehetőségei már a pályaválasztáskor behatárolódnak. A megfelelő pályaválasztáshoz olyan szakképzési kínálatra van szükség, amely elsődlegesen a piacnak és nem a „divatnak” képez. Ennek kiküszöbölésére a piaci igényekhez gyorsabban alkalmazkodni tudó, könnyen konvertálható szakmai tudást

biztosító iskolarendszerű képzési formákat, oktatási programokat kell kidolgozni.

A munkába állás érdekében a végzősöknek fel kell készülniük az esetleges szakmaváltás lehetőségére, továbbá meg kell tanulniuk „eladni” magukat a munkaerőpiacon. Ezen túlmenően nagyon fontos lenne valamennyi pályakezdő fiatal esetében legalább egy, az Európai Unióban hivatalosan használt idegen nyelv ismerete és az informatikai ismeretek elsajátítása.

Megállapítható tehát, hogy a pályakezdő fiatalok elhelyezkedését nagyon sok körülmény hátráltatja. A munkaügyi központok számos ponton próbálnak segíteni a fiatalok elhelyezkedésében. A pályaválasztási kiállításokon segítik a jó szakmaválasztást, munkaerő-piaci információikkal hatást gyakorolnak a képző intézmények képzési struktúrájának kialakítására, felnőttképzés keretében támogatják az első szakmához jutást vagy újabb szakma megszerzését, aktív foglalkoztatáspolitikai eszközeikkel, munkaerő-piaci programjaikkal támogatják elhelyezkedésüket, szolgáltatásaik révén pedig fejlesztik a fiatalok azon készségeit, képességeit, amelyek a mielőbbi munkába állást segítik.

A pályakezdők esélyeinek növeléséhez azonban a munkaerő-piac valamennyi érintett szereplőjének fokozottabb szerepvállalására, együttműködésére van szükség. Amíg a túlképzések nem szűnnek meg és a képzések tartalmában és színvonalában a piaci elvárások nem érvényesülnek, addig a helyzet érdemben nem fog megváltozni.

5.5.

Javaslatok a fiatalok elhelyezkedési esélyeinek növelésére

- Megfontolt szakmaválasztás
- Diákmunka széles körű kiterjesztése
- Tanulószerződéses képzési rendszer szélesebb körű alkalmazása
- Ösztöndíjrendszer kiszélesítése
- Gyakornoki programok kiszélesítése

- Gyakorlati képzőhelynél maradó fiatalok támogatása
- Transzítfoglalkoztatási programok
- Nyugdíjazás előtt állók betanító programja

Összegzés

Az alapvető jogok biztosa a fiatalok elhelyezkedési esélyeinek növelését célzó programok megvalósításával összefüggésben nem vizsgálta, és nem is vizsgálhatta a szigorúan foglalkoztatáspolitikával, így különösen a rendszer hatékonyságával, illetve pénzügyi-gazdasági célszerűségével összefüggő kérdéseket.

A jelentés kifejezett célja az volt, hogy a kérdéskörrel átfogó képet adva – az ombudsmannak az Ajbt. 1.§ (2) bekezdése d) pontjában foglalt feladatkörével összhangban – széles körű elemzést készítsen az ezen a területen végzett állami és civil szerepvállalásról.

A jelentés tehát elsősorban a vizsgált kérdéskörre történő figyelemfelhívást célozta, előmozdítva a szakmai párbeszédet, ösztönözve a fiatalok elhelyezkedésében kiemelt szerepet betöltő állami és civil szervezeteket a fokozottabb együttműködésre.

A jelentésben foglalt megállapításokra figyelemmel az alapvető jogok biztosa felhívta a nemzetgazdasági miniszter figyelmét, hogy fordítson továbbra is kiemelt figyelmet a pályakezdő fiatalok foglalkoztatására és kezdeményezzen további határozott intézkedéseket annak érdekében, hogy az minél hatékonyabban valósulhasson meg. Kérte továbbá, hogy mozdítsa elő a munkaügyi központok és kirendeltségeik feladatellátását, a szükséges anyagi és emberi erőforrások biztosításával, illetve ennek forrásai megteremtésével kapcsolatban.

Felkérte továbbá a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatóját, kezdeményezzen külön intézkedéseket annak érdekében, hogy a pályaválasztás előtt álló fiatalok minél szélesebb körben ismerhessék meg a munkaügyi szervezet által nyújtott munkaerő-piaci szolgáltatásokat és pályaeorientációs lehetőségeket.

A jelentésben tett ajánlásokat az érintett szervek elfogadták. A nemzetgazdasági miniszter arról tájékoztatta a biztost, hogy a sikeres eredményekre tekintettel a 25 év alatti pályakezdők bérköltség-támogatása uniós forrás terhére, a TÁMOP 1.1.2. és a TÁMOP 1.1.4. projekt megvalósítás teljes időtartamra engedélyezésre került, így 2014-ben is igénybe lehet venni az Első Munkahely Garancia Program által nyújtott támogatást.

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal vezetője a jelentés megállapításával alapvetően egyetértve ismertette, hogy annak érdekében, hogy a pályaválasztás előtt álló fiatalok minél szélesebb körben ismerjék meg és alkalmazzák a számukra biztosított szolgáltatási és pályorientációs lehetőségeket – a jelentésben foglalt megállapításokra figyelemmel – Intézkedési Terv kiadását kezdeményezte.

{AJB-4037/2013 számú ombudsmani jelentés}

6.

A fogyatékossgal élő fiatalok munkaerő-piaci esélyei

A projekt keretében – tekintettel arra, hogy a fogyatékossgal élő pályakezdő fiatalok esélyegyenlőségének előmozdítására napjainkban még nagyobb hangsúlyt kell fektetni – az alapvető jogok biztosa kiemelt figyelemmel vizsgálta a fogyatékossgal élő fiatalok munkaerő-piaci esélyeit.

A tavalyi évben „A Munka Méltósága” elnevezésű projekt keretében az AJB-2618/2012. számú, a fogyatékossgal élő személyeknek a munkaerőpiacra való bejutási esélyeinek vizsgálatára vonatkozó megállapításokat összefoglaló jelentés feltárta, hogy a fogyatékossgal élő emberek nagyobb bizalommal fordulnak a civil szervezetekhez, mint a munkaügyi központokhoz a hivatalokban és az eljárásokban való igazodási nehézségektől tartva.

E tapasztalat alapján kifejezetten az egyes fogyatékossgai csoportokba tartozó fiatalok oktatását, képzését ellátó és pályakövetési tevékenységet is folytató intézményeket, valamint civil szervezeteket kereste meg az ombudsman annak érdekében, hogy a kérdéskörrel kapcsolatos gyakorlatukat és észrevételeiket, javaslatokat megismerhesse.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében írásbeli megkereséssel fordult a biztos a Mozgásjavító Általános Iskola, Szakközépiskola, Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézmény

* Dr. Bogárdi Dóra, Dr. Kozicz Ágnes, Dr. Ottrok Viktória jogi főreferensek (AJBH)

és Diákotthon, az Addetur Alapítványi Gimnázium és Szakképző Iskola, a RIDENS Szakképző Iskola, Speciális Szakiskola és Kollégium, a Pető Intézet Gyakorló Közoktatási Intézmény és Egységes Módszertani Intézet, az Ezredéves Készségfejlesztő Óvoda, Általános Iskola és Speciális Szakiskola, a Klúg Péter Óvoda, Általános Iskola, Szakiskola és Diákotthon, a Hallássérültek Óvodája, Általános Iskolája, Speciális Szakiskolája, Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézménye és Diákotthona, a Vakok Óvodája, Általános Iskolája, Speciális Szakiskolája, Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézménye, Diákotthona és Gyermekeotthona, a Bárczi Gusztáv Óvoda, Általános Iskola és Készségfejlesztő Speciális Szakiskola (Győr, Budapest, Kaposvár, Nyíregyháza) igazgatójához; az Esélyegyenlőség Alapítvány, az Életet Segítő Alapítvány, a Fogd a Kezem Alapítvány, a KézenFogva Alapítvány, a Szimbiózis Alapítvány, a Salva Vita Alapítvány, a Kék Madár Alapítvány, a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége, a Siketek és Nagyothallók Országos Szövetsége, a Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetsége, az Értelmi Fogyatékosokkal Élők és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége, az Autisták Országos Szövetsége, a Motiváció Mozgássérülteket Segítő Alapítvány, a Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Nonprofit Közhasznú Kft., a Down Alapítvány elnökéhez, illetve valamennyi, állami fenntartású felsőoktatási intézmény rektorához.

6.1.

Helyzetkép¹

2011-ben az 1 millió 472 ezer, magánháztartásban élő tartósan fennálló egészségi problémát, betegséget, illetve korlátozottságot jelző 15–64 éves személy (685 ezer férfi, illetve 787 ezer nő) 52,1%-a nyilatkozott úgy, hogy a munkavállalásban, illetve munka-

¹ A fejezetben hivatkozott statisztikai adatok forrása: Megváltozott munkaképességűek a munkaerőpiacon, 2011; Központi Statisztikai Hivatal, 2012. május.

végzésben egészségi állapota miatt akadályozva érzi magát. Ez az összességében 767 ezer fő – 354 ezer férfi és 413 ezer nő – tekinthető tulajdonképpen megváltozott munkaképességűnek, hiszen ők azok, akiknek a munkaerő-piaci jelenlétét egészségi állapotuk valamilyen mértékben hátrányosan befolyásolja. Az egészségi problémák, korlátozottságok jelentkezési valószínűségével együtt – attól természetesen nem függetlenül – az életkor előrehaladásával a megváltozott munkaképesség valószínűsége is fokozatosan növekszik. A megváltozott munkaképességűek több mint négyötöde (621 ezer fő) a 45–64 éves korcsoportba tartozik, ezen belül mintegy kétharmaduk 55–64 éves.

Az alacsony iskolai végzettség önmagában is jelentős hátrányt jelent a munkaerőpiacon. A megváltozott munkaképességűek között a legfeljebb alapfokú végzettségűek aránya 38,2% (ez több mint a másfélszerese az egészségeseket jellemző arálynak), további egyharmaduk pedig szakiskolai, szakmunkásképző iskolai végzettséggel rendelkezik (miközben a változatlan munkaképességűek 24,8%-ának van ilyen végzettsége). Ez tehát azt jelenti, hogy közel háromnegyed részük (71,1%) fokozottan nehéz helyzetben van, amikor munkát kíván vállalni. Érettségije, illetve annál magasabb végzettsége a megváltozott munkaképességűek alig több mint egynegyedének van (szemben a változatlan munkaképességűek 52,9%-ával), és ezen belül is csak minden ötödik potenciális munkaerő-piaci pozícióját erősíti a felsőfokú végzettség (miközben a többiek körében minden harmadikét).

A Közép-Magyarországon élők jóval egészségesebbnek vallották magukat, kisebb arányban jelöltek egészségi problémát, korlátozottságot, ezért a megváltozott munkaképességűek 15–64 éves népességen belüli aránya is itt a legalacsonyabb (7,3%). Az ország keleti felében, illetve a dél-dunántúli régióban az országos 11,5%-os átlagértéket mintegy 3–5 százalékponttal meghaladó arányban vannak a megváltozott munkaképességűek. Különösen Tolna, Békés és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében magas az arányuk, ahol minden ötödik személy arról számolt be, hogy egészségi állapotából kö-

vetkezően akadályozott a munkaerő-piaci részvételben. A lakóhely településtípusa szerinti adatok azt mutatják, hogy a betegségek előfordulása, illetve annak következtében az akadályozottság, vagyis a megváltozott munkaképesség valószínűsége a községekben magasabb, Budapesten alacsonyabb, miközben a városokban jelenlétük népességen belüli arányuknak megfelelően alakul. A 15–64 éves népesség 34,8%-a ugyanis községekben, 17,3%-a Budapesten él, a megváltozott munkaképességűek körében azonban komoly arányeltolódás figyelhető meg. Körükben négyszer annyian (40,4%) vannak a községekben élők, mint a budapestiek (11,1%).

6.2.

A megváltozott munkaképességű személyek munkaerő-piaci helyzete

A megváltozott munkaképességűek gazdasági aktivitási mutatói nagyon kedvezőtlenek, a munkaerőpiacon erősen alulreprezentáltak. A 767 ezer 15–64 éves megváltozott munkaképességűből 185 ezren tartoztak 2011. második negyedévében a gazdaságilag aktívak közé, ebből 139 ezren foglalkoztatottak, 46 ezren pedig munkanélküliek voltak. Aktivitási arányuk 24,1%-ot ért el, amíg a változatlan munkaképességűeké 67,8%-ot, foglalkoztatási arányuk 18,1%, munkanélküliségi rátájuk pedig 24,9% volt, szemben a változatlan munkaképességűeket jellemző 60,8%-os, illetve 10,2%-os értékkel. Ugyanakkor, mivel a megváltozott munkaképesség főként a 45 éves és idősebb korcsoportokra jellemző, a csoportba tartozók igen nagy számszága miatt nem meglepő, hogy kor szerinti megoszlásuk jelentősen eltér a nem megváltozott munkaképességűekétől, bármelyik aktivitási csoportot vesszük is figyelembe. A foglalkoztatás általánosan alacsony szintje mellett azt tapasztaljuk, hogy a megváltozott munkaképesség fiatalabb életkorban aktív munkakereséssel, a munkaerőpiacra be-, illetve visszakerülés erősebb szándékával jár együtt, vagyis munkanélküliségre hajlamosít. Idősebb korban viszont – a lehetőségek reális feltérképezése, a korábbi munkakeresési kudarcok

miatt – a munkaerőpiactól való távolmaradásba való beletörődést vonja maga után, gyakran végleges és visszafordíthatatlan munkaerő-piaci kirekesztettséget okozva.

Azok az egészségi problémával, korlátozottsággal élők, akik elhelyezkedési esélyeiket a lokális munkaerőpiac kedvezőtlen volta miatt bizonytalannak, esetleg kilátástalannak tartják, nagyobb valószínűséggel igyekeznek igénybe venni – megromlott egészségi állapotukra hivatkozással – az általában igen szerény összegű társadalmi juttatások számukra elérhető formáit. Nem meglepő tehát, hogy a munkaerő-piaci szempontból hátrányos térségekben az inaktivitás mértéke a megváltozott munkaképességűeket egyébként is jellemző igen magas (75,9%-os) átlagértékét jelentősen (Nógrád megyében például 5,5, Hajdú-Bihar megyében 4,6 százalékponttal) meghaladja. A legmagasabb inaktivitás azonban mégsem ezeket a területeket jellemzi. Veszprém megye megváltozott munkaképességű lakosainak 83,1%-a, Fejér megyében pedig 82,1%-a marad távol a munkaerőpiactól (vagyis nem dolgozik és munkát sem keres).

Azokon a területeken, ahol nagyobb az állás kínálat, több az álláslehetőség, a megváltozott munkaképességűek is nagyobb eséllyel (re-)integrálódnak a munkaerőpiacra. Foglalkoztatottságuk azonban még a kedvező helyzetű nyugat-dunántúli, illetve közép-magyarországi régióban is rendkívül alacsony; ezekben a régiókban is legfeljebb egyötödüknek van lehetősége jövedelemszerző tevékenységet végezni (miközben az egészségesek háromszor ekkora arányban dolgoznak). A legnagyobb hátrányt az Észak-Magyarországon élőknek kell elszenvedniük, ahol foglalkoztatási rátájuk 13%. Különösen Nógrád és Borsod-Abaúj-Zemplén megye megváltozott munkaképességűinek nehéz a helyzete; az előbbiben minden tizedik, az utóbbiban pedig minden hetedik-nyolcadik dolgozik.

Az, hogy valaki községben, városban vagy a fővárosban él, nagyban meghatározza munkaerő-piaci esélyeit. A Budapesten élő egészségesek 64,8%-os foglalkoztatási rátája 7,1 százalékponttal magasabb a kistelepüléseken élőkénél, és bár közel ugyanennyivel van nagyobb foglalkoztatási esélye a Budapesten élő megváltozott

munkaképességűeknek, de ennél jóval alacsonyabb szinten. (A foglalkoztatási ráta Budapesten is csak 21,2%.) Munkakeresési aktivitásuk a fővárosban a legélénkebb, annak ellenére, hogy a munkakeresés során sokszor szereznek negatív tapasztalatokat. Amíg ugyanis az egészségesek körében a fővárosiak munkanélküliségi rátája 8,8%-os értékével a legalacsonyabb, addig a megváltozott munkaképességűek körében 34,5%-os értékével a legmagasabb, szemben a községekben élők 12,1%-os, illetve 22,8%-os értékével. Összességében a községekben élő megváltozott munkaképességűek munkaerő-piaci helyzete a legkedvezőtlenebb, amit leginkább nagyon magas inaktivitásuk jelez. Több mint négyötödük ugyanis sem foglalkoztatottként, sem pedig aktív munkakeresőként nincs jelen a munkaerőpiacon, vagyis ellátásukról a társadalom, illetve családjuk gondoskodik. Az egyéb városokban élő megváltozott munkaképességűek közel háromnegyede, a Budapesten élőknek pedig több mint a kétharmada tartozik az említett kategóriába.

6.3.

Az ügy érdemében tett megállapítások

6.3.1.

A szakiskolák

Valamennyi szakiskola kiemelt figyelmet fordít arra, hogy a szakmai képzés mellett az önálló, mindennapi életvitelre készítse fel a tanulókat. Az iskolákban elengedhetetlen a személyközpontúság, a fiatalok képességeinek és készségeinek egyéni fejlesztése, valamint a szülőkkel való állandó kapcsolattartás.

A vizsgálat során megkeresett szakiskolák többsége átvette és alkalmazza a Salva Vita Alapítvány által kidolgozott Munkahelyi Gyakorlat és Támogatott Foglalkoztatás programot. Egyes iskolák pedig saját módszereik (pl. osztályfőnöki óra keretében megszerzett pályaaorientáció) alapján fejlesztik tanulóik készségeit és készítik fel őket a munka világára.

A szakiskolák a képzés és a gyakorlati helyek biztosítása érdekében szorosan együttműködnek a célcsoport foglalkoztatását támogató szolgáltatásokat nyújtó civil szervezetekkel, akik a szakiskolai képzést követően a munkahelykeresésben is jelentős segítséget adnak az álláskereső fiataloknak.

Problémaként jelentkezik, hogy egyes szakiskolák együttműködő munkáltatók hiányában és költséghatékonyság miatt intézményen belül alakítják ki gyakorlati helyeiket; ez egyrészt védeltséget jelent a tanulók számára, viszont nem készíti fel őket a nyílt munkaerőpiac kihívásaira, elhelyezkedési esélyeik csökkennek.

A szakiskolákban végzett tanulók pályakövetése – kevés kivételtől eltekintve – nem megoldott, a szakiskolák emberi erőforrás és pénzügyi forrás hiányában nem rendelkeznek az ehhez szükséges kapacitással. Néhány iskola saját kezdeményezés útján felmérést végzett a tanulmányaikat befejezett tanulók elhelyezkedését illetően; folyamatos pályakövetésre is van azonban példa. Az eredményes elhelyezkedésüket akadályozza az is, hogy a szakiskolákban végzett tanulók felnőtt képzési rendszere nem biztosított.

A vizsgálat során felmerült, hogy a kizáró gondnokság alatt álló, fogyatékossgal élő munkavállalók esetében hátráltató tényező, hogy nem tudnak munkát vállalni, ugyanis a munkaszerződésüket a Munka Törvénykönyve rendelkezései alapján csak a munkavállaló írhatja alá. A Munka Törvénykönyve 20. § (5) bekezdése szerint azonban a cselekvőképtelen személy nevében törvényes képviselője tesz jognyilatkozatot. Így a munkavállaló munkaviszony létesítésére vonatkozó jognyilatkozatát a törvényes képviselő is megteheti, tehát a cselekvőképességet kizáró gondnokság nem lehet akadály a foglalkoztatásnak.

A szakiskolák tapasztalatai alapján az alacsony iskolai végzettséggel rendelkező fiatalok foglalkoztatására kevésbé nyitottak a munkáltatók, ezért tanulóik számára nagy jelentőséggel bírnak a védett foglalkoztatók.

Amint azt már az AJB-4832/2012. számú jelentés megállapította, az alacsony költségvetéssel rendelkező szakiskolák központi

szervezés és irányítás hiányában, a feladatellátás során magukra maradnak, információt civil szervezetektől, társintézményektől és személyes kapcsolataik révén (például végzett tanulóktól) szereznek. Képzési jegyzékeik kevésbé igazodnak a munkaerőpiac valós igényeihez, így a szakképzést teljesített, fogyatékossgal élő fiatalok elhelyezkedési esélyei csekélyek.

6.3.2.

Felsőoktatási intézmények

A megkeresett felsőoktatási intézmények többsége általános jelleggel nyújt hallgatói számára pályaorientációs és munkaerő-piaci szolgáltatást, tanácsadást. Ezeket a szolgáltatásokat minden hallgató – beleértve a fogyatékossgal élő hallgatókat is – igénybe veheti. Számos esetben van azonban arra példa, hogy kifejezetten a fogyatékossgal élő hallgató igényeihez és szükségleteihez igazodó szolgáltatást, tanácsadást biztosítanak (bizottság, mentor, programok, támogató szolgálat, segítő személyzet, koordinátor). Az Óbudai Egyetemen például jegyzetelő és együtttanuló évfolyamtárs modell működik, a Pécsi Tudományegyetem Támogató Szolgálatot tart fenn, a Debreceni Egyetem Esélyháló Mentor Hálózatot működtet.

A vizsgálat feltárta, hogy a fogyatékossgal élő hallgatók élnek a vonatkozó jogszabályokban biztosított kedvezményekkel (pl. tanulmányi félévek meghosszabbítása).

A fogyatékossgal élő hallgatók munkaerőpiacon való eredményesebb elhelyezkedése érdekében az ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kara foglalkozási rehabilitációs szaktanácsadó képzést indított; a Szolnoki Főiskola fejleszti a szociális területet érintő képzéseit (pl. támogató szolgálati minősített képzések, szociális munkaalap képzési szak); a Színház- és Filmművészeti Egyetem pedig a Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Nonprofit Közhasznú Kft.-vel közösen létrehozott egy audio-narrátor képzést, amelyen a látássérült személyeket segítő színházi szakembereket képeznek. Az Óbudai Egyetem az informatikai ismeretek egyenlő

esélyű hozzáférése érdekében a látás- és hallássérült hallgatók részére informatikai fejlesztő laboratóriumot alakított ki, ahol térítésmentes tanfolyamokat szerveznek.

A legtöbb felsőoktatási intézmény együttműködik olyan civil szervezetekkel, amelyek gyakorlati és szakmai tapasztalataikkal a hallgatók elhelyezkedését segítik. Van példa arra is, hogy az oktatási intézmény egy-egy munkáltatóval alakít ki szoros szakmai együttműködést, amelynek keretében gyakorlati helyet, illetve a tanulmányok befejezése után munkalehetőséget biztosít a fogyatékossgal élő személy számára (pl. ELTE és az IBM Magyarországi Kft.).

A befogadó felsőoktatási környezet kialakítása és a fogyatékossgal élő személyek társadalomba való beilleszkedésének, aktív részvételének előmozdítása érdekében több egyetem, főiskola szervez érzékenyítő programokat, foglalkozásokat (pl. Nyíregyháza, Kaposvár, Szeged, Pécs, Debrecen).

A felsőoktatási intézmények tapasztalatai alapján az egyes munkáltatók nyitottak a fogyatékossgal élő hallgatók foglalkoztatására, ugyanakkor előfordul az is, hogy pozitív a fogyatékossgal élő személyek fogadtatása a szakmai gyakorlat ideje alatt, a tanulmányok befejezését követően azonban elhelyezkedésük bizonytalan a gyakorlati helyet biztosító munkáltatónál.

Az oktatási intézmények azt is tapasztalták, hogy a munkáltatók sem infrastrukturálisan (különösen kis- és középvállalkozások), sem pedig szociális érzékenységüket illetően nincsenek felkészülve a fogyatékossgal élő munkatársak fogadására.

A vizsgálat feltárta azt is, hogy a Diplomás Pályakövetési Rendszer – annak ellenére, hogy a kérdések megválaszolása anonim módon történik – nem terjed ki a fogyatékossgal élő hallgatók pályakövetésére, mivel a rendszer nem tesz különbséget a fogyatékossgal élő és a nem fogyatékossgal élő hallgatók között. Ennek kiküszöbölésére egyes intézmények (Bárczi, Nyíregyháza, Óbuda, Pécs) saját kezdeményezésből végeztek felmérést a fogyatékossgal élő hallgatók pályakövetését illetően.

A fogyatékossgal élő hallgatók pályakövetésére vonatkozó valós adatok kimutatását, illetve azt, hogy az egyes intézmények célcsoport-specifikus támogató intézkedései a fogyatékossgal élő hallgatót segítsék, hátráltatja, hogy a hallgatók beiratkozásukat követően nem jelzik fogyatékossgukat.

6.3.3.

Civil szervezetek

A rehabilitációs hozzájárulás összegének emelését követően ug-rásszerűen emelkedett a megváltozott munkaképességű, illetve fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatása iránti munkáltatói kereslet. Egy-két év elteltével azonban a munkáltatók a rehabilitációs hozzájárulás összegét beépítik a költségvetésükbe, és nem fordítanak figyelmet a célcsoport foglalkoztatására.

A civil szervezetek kifogásolják, hogy a rehabilitációs szakigazgatási szervek munkatársai nem rendelkeznek az egyes fogyatékossgai csoportokra vonatkozó speciális ismeretekkel, így a komplex felülvizsgálatok eredményei nem adnak valós képet a fogyatékossgal élő személy képességeiről, rehabilitálhatóságáról. Több szervezet munkatársa sérelmezi a szakigazgatási szervek elhúzó-dó eljárását, és a vizsgálatokon tapasztalt, az emberi méltóságot sértő bánásmódot.

A szakigazgatási szervek túlterheltsége, ennek következtében a felülvizsgálati eljárások elhúzó-dása miatt a civil szervezetek a rehabilitációs foglalkoztatási kereteiket – kellő számú, komplex minősítést igazoló hatósági bizonyítvánnyal rendelkező megváltozott munkaképességű személy hiányában – nem tudják kitölteni.

A szervezetek a nyílt munkaerőpiac aktuális igényeihez igazodó, egyénre szabott pályaorientációs és munkaerő-piaci szolgáltatásokat nyújtanak a fogyatékossgal élő álláskereső fiatalok számára (pl. önéletrajz és motivációs levél megírása, felkészítés állásinterjúra). Mindezek ellenére mégis van egy bizonytalan és átmeneti időszak a fiatalok életében az iskola befejezését követően és a munkába állást

megelőzően, amelyet az „átvezetés modell” hivatott áthidalni (lásd Mozgásjavító Iskola, KézenFogva Alapítvány, Motiváció Alapítvány).

A munkaerő-piaci szolgáltatásokra vonatkozó projektek, programok és kampányok biztos alapú finanszírozásának hiánya bizonytalanná és hosszútávon tervezhetetlenné teszi a célcsoport munkaerőpiacra való visszavezetésének előmozdítását.

Továbbra is kiemelt figyelmet kell fordítani a negatív munkáltatói attitűd megváltoztatására, a fogyatékossgal élő munkatársra vonatkozó előítéletek elosztatására. Nagyobb hangsúlyt kell fektetni a jó gyakorlatok minél szélesebb körben való megismertetésére, a fogyatékossgal nem élő munkatársak érzékenyítésére, felvilágosítására.

Szükséges lenne a munkáltatók tájékoztatása arra vonatkozóan is, hogy az akadálymentesített munkahelyi környezet nem minden esetben jár többletkiadásokkal, aránytalan teherrel, hanem ésszerű és alternatív megoldásokkal szintén biztosítható az akadálymentes munkavégzés (pl. számítógép alapbeállításainak módosítása látássérült munkatárs esetében).

A fogyatékossgal élő személyek munka világába való be- és visszavezetését hatékonyan és eredményesen előmozdítaná az atipikus foglalkoztatási formák (pl. távmunka) széleskörű alkalmazása.

Összességében elmondható, hogy a fogyatékossgal élő fiatalok alacsony foglalkoztatási rátájának oka az alacsony iskolai végzettség, valamint az, hogy egyes szakiskolák elavult, nem a munkaerőpiac valós igényeihez igazodó szakmákat kínálnak. Ehhez kapcsolódóan problémát jelent az is, hogy a fiatalok többségét nem a végzettségének megfelelő munkakörben foglalkoztatják, ami visszavezethető többek között a munkáltatók tájékozatlanságára, ezáltal bizalmatlanságára.

Megnehezíti a fogyatékossgal élő fiatalok munkába állását az őket körülvevő védő családi környezet, amely a szociális ellátó rendszert és a védett foglalkoztatókat részesíti előnyben, szemben a nyílt munkaerő-piaci lehetőségekkel.

A *Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójának* álláspontja szerint a fogyatékossgal élő fiatalok alacsony foglalkoztatási rátájának egyik

oka lehet, hogy a fejlesztő nevelés-oktatásban tanulók annak a tanítási évnek az utolsó napjáig vehetnek részt az oktatásban, amelyben betöltik a huszonharmadik életévüket, tehát a munkaerő-piaci pályakezdő életkor felső határáig tanulnak. Közülük sokan a szegregált gyógypedagógiai képzésből kerülnek ki. Másrészt a fogyatékossgal élő pályakezdő álláskeresők létszámát mérséklő szempont az is, hogy a fogyatékos gyermekek szülei még mindig a gyermek ellátásba kerülését szorgalmazzák inkább, mint az álláskeresést.

A fogyatékos fiatalok integrált álláskeresését nehezíti továbbá, hogy a munkaügyi központok rehabilitációs kapacitása és eszköztára leépült, holott az integráltan dolgozni akaró fiatalok a szervezet ügyfelei lehetnek. A rehabilitációs szakigazgatási szervezetek a fogyatékos személyek nem ügyfelei, a költségvetési támogatásnak pedig nem kedvezményezettjei. Nem jogosultak továbbá rehabilitációs kártyára sem. Aki a fiatalok munkába állását segítő általános eszközzel nem helyezhető el, annak a munkába helyezésének bértámogatással való elősegítése jelenleg megoldatlan.

Véleménye szerint szükség lenne a különböző mértékű megváltozott munkaképességű ügyfelek intézményi struktúrában való kezelésének felülvizsgálatára, hogy a különböző szervezetek és a rendelkezésre álló erőforrások a lehető leghatékonyabban kerüljenek felhasználásra.

Fentiek alapján megállapította a biztos, hogy a jelenleg hatályos jogszabályi környezet nem felel meg teljes mértékben az Európai Unió által kidolgozott Európa 2020 Stratégiában foglaltaknak. Nem felel meg továbbá a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményben rögzített – és a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett – önálló életvitel és társadalmi részvétel normáinak. A jelenlegi, kevésbé átlátható, 2013-ban újonnan bevezetett foglalkoztatási és támogatási rendszer továbbra sem kellő hatékonysággal segíti elő a fogyatékossgal élő személyek számára a munka világába való bekapcsolódás és aktív részvétel lehetőségét. Ebből következően sérül a fogyatékossgal élő személyeket megillető emberi méltósághoz és a munka szabad megválasztásához való

jog, illetve nem valósul meg az Alaptörvényben deklarált fogyatékos-sággal élő személyek védelme és az egyenlő bánásmód követelménye sem. Továbbá a feltárt joggyakorlat, a jogalkalmazó szervek munkája során sok esetben felmerülő bizonytalanság a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz az érintettek vonatkozásában.

6.4.

Intézkedések

A vizsgálat során feltárt, alapjoggal összefüggő visszásságot orvoslása és jövőbeni megelőzésük érdekében az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy együttműködésben az emberi erőforrások miniszterével fordítson kiemelt figyelmet a fogyatékos-sággal élő személyek foglalkoztatására és kezdeményezzen határozott intézkedéseket – a jelentésben tett megállapítások figyelembevételével – arra vonatkozóan, hogy a fogyatékos-sággal élő személyek munkaerő-piaci integrációja minél hatékonyabban valósuljon meg.

Ennek keretében

- intézkedjenek afelől, hogy a megváltozott munkaképességű státusszal nem rendelkező, fogyatékos-sággal élő személyek egyenlő eséllyel vehessék igénybe az állami szervek munkaerő-piaci szolgáltatásait;
- vizsgálják felül a szakiskolák tanterveit és igazítsák azokat a munkaerőpiac valós igényeihez;
- terjesszék ki a Diplomás Pályakövetési Rendszert a fogyatékos-sággal élő hallgatók csoportjára;
- teremtsék meg a pályakövetési rendszer működtetésének feltételeit a szakiskolákban;
- igazítsák a pályázati kiírásokat a célcsoportok igényeihez, valamint biztosítsanak több pályázati lehetőséget a fogyatékos-sággal élő személyek eredményes munkaerő-piaci integrációjának megvalósítása érdekében;

- tegyenek határozott intézkedéseket annak érdekében, hogy emelkedjen a fogyatékossgal élő foglalkoztatottak száma a közintézményeknél;
- teremtsék meg olyan programok, kampányok szervezésének feltételeit, amelyeknek célja a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatásától elzárkózó munkáltatói attitűd megváltoztatása, a téves előítéletek és félelmek feloldása, valamint a fogyatékossgal élő emberek foglalkoztatása előnyeinek megismertetése.

Az *emberi erőforrások minisztériuma közgazgatási államtitkára* a vizsgálat megállapításait összefoglaló jelentésre küldött válaszában a jelentés megállapításaihoz kapcsolódóan számos tervezett és folyamatban lévő, a fogyatékossgal élő fiatalok foglalkoztatási helyzetének javítását célzó intézkedésről számolt be. A biztos reményét fejezte ki arra vonatkozóan, hogy az intézkedések kidolgozása és megvalósítása – különös tekintettel az Országos Fogyatékosügyi Program 2014–2020 közötti időszakra szóló stratégiájára – hatékonyan szolgálja majd a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatását, így társadalmi integrációjukat.

A *nemzetgazdasági miniszter* a jelentésre küldött válaszában arról tájékoztatta a biztost, hogy az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 41. § m) pontja értelmében az emberi erőforrások minisztere a Kormány társadalmi esélyegyenlőség előmozdításáért felelős tagja. A Korm. rendelet 71. § (1) bekezdés a) pontja értelmében az emberi erőforrások minisztere a társadalmi esélyegyenlőség előmozdításáért való felelőssége körében programokat dolgoz ki a fogyatékossgal élők és megváltozott munkaképességűek foglalkoztatására, képzésére és támogatására.

A fentiek alapján álláspontja szerint a nemzetgazdasági miniszter nem rendelkezik feladat- és hatáskörrel a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatásával összefüggésben, ezért kevésbé érthető, hogy a Jelentés intézkedéseket ismertető részében miért a Nemzetgazdasági Minisztérium került főfelelősként feltüntetésre.

Az *alapvető jogok biztosa* tájékoztatta a nemzetgazdasági minisztert arról, hogy a fogyatékossgal élő fiatalok foglalkoztatási helyzetét a munkajogi projekt keretében vizsgálta; a projekt egyes sérülékeny csoportok (fogyatékossgal élő személyek, pályakezdő fiatalok) munkaerő-piaci helyzetét célozta feltérképezni, az alapvető jogok biztosa feladat- és hatáskörét szabályozó 2011. évi CXI. törvényben meghatározott ombudsmani eszközökkel. Tekintettel arra, hogy a Korm. rendelet 73. § m), a) és b) pontjai értelmében a nemzetgazdasági miniszter a Kormány foglalkoztatáspolitikáért, gazdaságpolitikáért és államháztartásért felelős tagja, a Jelentés intézkedéseinek címzettjei a nemzetgazdasági miniszter és az emberi erőforrások minisztere, kiemelt figyelemmel azonban az együttműködésre.

Ugyancsak aggályosnak tartotta a miniszter, hogy a Jelentés a Nemzetgazdasági Minisztérium megkeresése nélkül készült el, miközben hét pontban intézkedéseket rendelt el a minisztérium számára. Ezzel kapcsolatosan az ombudsman tájékoztatta a minisztert, hogy az ombudsmani intézkedésnek nem feltétele a címzett szerv megkeresése.

A biztos válaszlevelében kitért arra is, hogy az Emberi Erőforrások Minisztériumának közigazgatási államtitkára a jelentésre adott válaszában leszögezte, hogy a foglalkoztatási, az oktatási és a szociális ágazat érdemi együttműködése útján biztosítani kell a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatási, képzettségi helyzetének javítását célzó pályázati rendszer különböző programjainak összehangolását, egymásra épülését, a különböző célcsoportok igényeivel való összeegyeztetését.

Remélhetőleg az ágazatok érdemi együttműködése hatékonyan szolgálja majd a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatását, így társadalmi integrációjukat.

{AJB-3312/2013 számú ombudsmani jelentés}

A projekthez kapcsolódó tanulmány

Egyes, különösen érzékeny fiatal munkavállalói csoportok elhelyezkedésének akadályai

„Állandóan nagyszerű lehetőségekkel szembesülünk, amelyek megoldhatatlan problémáknak vannak álcázva.”

(John Gardner)

1.

BEVEZETŐ

„Elveszett nemzedék”, „megsebzett generáció”, „gazdasági és szociális vészhelyzet” – olvassuk az ILO és az Európai Bizottság fiatalok munkavállalási helyzetét elemző írásaiban.¹ E baljóslatú szavak használata sajnos nem túlzó retorika, a fiatalok munkanélküliségi rátája Európa-szerte tartósan és kiemelkedően magas, helyzetük a munkaerőpiacon ingatag. A válsággal járó leépítések, a bizonytalan foglalkoztatási formák elterjedése a fiatalokat sújtja a leginkább. A probléma még élesebben vetődik fel, amikor a fiatal pályakezdők amúgy is érzékeny rétegén belül az egyes, különösen érzékeny csoportokra fókuszálunk. Az alábbiakban e csoportok elhelyezkedésének akadályairól fogok beszélni, kitérve a gátak elmozdítását célzó hazai, illetve külföldi intézkedésekre.

- * A tanulmány szerzője Dr. Kajtár Edit egyetemi adjunktus (PTE ÁJK Munkajogi és Társadalombiztosítási Jogi Tanszék), az MTA PTE Összehasonlító és Európai Foglalkoztatáspolitikai és Munkajogi Kutatócsoport kutatója. Jelen tanulmány a „Méltó Kezdet – A fiatalok foglalkoztatási lehetőségei” műhelybeszélgetésen (Budapest, AJBH, 2013. június 21.) elhangzott hozzászólás szerkesztett, jegyzetekkel ellátott változata. A tanulmány az Országos Tudományos Kutatási Alapprogramok – OTKA, PD 996246 számú pályázat támogatásával valósult meg.
- 1 Makiko Matsumoto–Martina Hengge–Iyanatul Islam: *Tackling the youth employment crisis: A macroeconomic perspective*. (Employment Working Paper, No. 124.) International Labour Organization, Genf. 2012. p. 1.

A Lisszaboni Szerződésben tett ígéret felidézését követően körülhatárolom, mit értünk egyes, különösen érzékeny fiatal munkavállalói csoportokon. Ezután e csoportoknak a munka világába vezető, illetve az azon belüli útjairól szólok. Az előbbi kapcsán kiemelem az oktatási rendszer jelentőségét, az utóbbi kapcsán számos intézményre térek ki a rugalmas biztonság ideájától kezdve az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközökig. Végezetül beszámolok az Empower nemzetközi projekt eredményeiről, amely az érzékenyek közül is a legérzékenyebbek, nevezetesen a fogyatékosággal élők integrációját tűzte ki célul.

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala nem először működik együtt a PTE ÁJK Munkajogi és Társadalombiztosítási Jogi Tanszékével és a tanszék mellett működő MTA PTE Összehasonlító és Európai Foglalkoztatáspolitikai és Munkajogi Kutatócsoporttal. E dialógus egyik jelentős állomása volt az imént említett Empower Projekt, ahol a projekt keretében szervezett konferencia előadója volt Kozicz Ágnes, az AJBH munkatársa. A „Méltó Kezdet – A fiatalok foglalkoztatási lehetőségei” műhelybeszélgetés a gyümölcsöző együttműködés újabb állomása.

2.

AZ „ELVESZETT NEMZEDÉK”

2.1.

Nem álom, ígéret! Vagy mégse?

Az egyes, különösen érzékeny fiatalok munkaerő-piaci lehetőségeit mérlegelve, a rugalmas biztonság szakértője, Ton Wilthagen professzor szavai ötlöttek az eszembe. *Amerikának álma van, Európának ígérete*, hangzott el egy trieri konferencia előadáson. Ezt az ígéretet – folytatja tovább Mr. Flexicurity – a Lisszaboni Szerződésben találjuk: az Unió Európa kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen alapuló fenntartható fejlődésére, olyan versenyképes szociális piacgazda-

ság kiépítésére törekszik, amelynek célja a teljes foglalkoztatottság, a társadalmi fejlődés, valamint a környezet védelme és minőségének javítása. Magasztos ígéret, de mennyiben váltható valóra?² A Lisszaboni Szerződés e műhelybeszélgetés „célcsoportjának”, a pályakezdő fiataloknak éppúgy szól, mint az uniós polgárok bármelyikéhez. Ugyanakkor, a munkaerőpiacra belépni szándékozó fiatalok romló elhelyezkedési esélyeit nézve, egyre élesebben merül fel a kérdés: mennyiben tartható be a fenti ígéret?

A tisztas megélhetést biztosító, képességeinket kiteljesítő, méltó munka végzése mindannyiunk joga, azonban nem egyforma esélyekkel vagyunk képesek élni ezzel a jogunkkal. A számok magukért beszélnek: 2013 márciusában a 27 uniós országban 5,7 millió fiatal munkanélküli volt. A 15–24 éves kor közöttiek, az úgynevezett „megsebzett generáció” problémája *nemzetközi mértékű*. Az ifjúsági munkanélküliség aránya 23,5%, a mediterrán országok esetén olyan fájdalmasan kiugró százalékokkal, mint 59,1% (Görögország), 55,9% (Spanyolország), 38,3% (Portugália), illetve 38,4% (Olaszország). Hazánkban több mint két és félszer magasabb a fiatalok munkanélküliségi rátája, vagyis majdnem minden negyedik munkanélküli fiatal.³

2.2.

Mit értünk egyes, különösen érzékeny fiatal munkavállalói csoportok alatt?

Amikor az egyes, különösen érzékeny fiatal munkavállalói csoportok elhelyezkedésének akadályairól beszélünk, valójában egy erősen heterogén csoportot érintő, komplex problémával kell számolnunk. Három dolgot szeretnék kiemelni. Először is, a problémát a TLM („tranzicionális munkaerőpiacok”, Transitional Labour Markets) rendszerében célszerű nézni, hiszen *nem csak a munkavállalókat*

2 Az Európai Jogakadémia 2013. évi európai munkajogi konferenciája (Trier, 2013. március 21–22.)

3 Eurostat LFS

érinti, hanem a munkanélkülieket és az inaktívakat is, illetve a még oktatásban részt vevőket is. Más szóval, nem csupán azokról kell, hogy szóljunk, akik munkával rendelkeznek, hanem azokról is – s e második csoport talán még fontosabb, mint az előző – akik kívül rekedtek a munka világán, munkanélküliek vagy inaktívak. Sőt, a prevenció jegyében célszerű az oktatásban részt vevő fiatalok, a „leendő munkavállalók” helyzetének felmérése is. Gyakorlati szempontból (hiszen a probléma méréséhez elengedhetetlen az egzakt definíció) az ILO közkeletű definíciójából célszerű kiindulnunk. E szerint munkanélküli az a munkaerő-felmérésben megkérdezett 15 és 74 év közötti személy, aki az adott héten nem dolgozott, és nincs olyan munkája, amelytől átmenetileg távol volt; továbbá aktívan keres munkát; rendelkezésre áll, azaz munkába tudna állni, illetve már talált is munkát, ahol 30 napon belül dolgozni kezd. Ugyanakkor a probléma komplex vizsgálatához célszerű szélesebb területet átfogni a szemünkkel, és a jogi megfogalmazás mellett figyelembe venni a munkanélküliség szociológiai és szociálpolitikai felfogását, mely a munkanélkülieket a hátrányos helyzetűek egy csoportjának tekinti. Másodsor, a probléma *nem kizárólagosan* a 15–24 éves kor közötti *fiatalokat érinti*, hanem olyanokat is, akik az átlagnál később léptek ki az iskolapadból. Végül, de nem utolsó sorban, *az érzékeny csoportok nem homogének*.⁴ Célszerű továbbá érzékeny csoportok mellett, *érzékennyé tevő faktorokról* beszélni, vagyis olyan helyzetekről, állapotokról, jellemvonásokról, stb., melyek különösen érzékennyé tesznek embereket, társadalmi csoportokat. Érzékennyé tehet többek között a származás, az alacsony végzettség, a lakóhely (hátrányos helyzetű régió), a nem, a korai gyermekvállalás vagy a fogyatékoság (ez utóbbi csoportról szeretnék bővebben szólni).

4 Kiss György: Az egyenlőségi jogok érvényesülése a munkajogban. *Jura*, 2002/1, 48–61.

2.3

TLM állomások, utak a munka világába

2.3.1.

TLM

Mint említettem, az érzékeny munkavállalói csoportok munkaerő-piaci helyzetének vizsgálatakor nem elég a munka világra koncentrálnunk, elengedhetetlen, hogy a TLM, pontosabban a *megújult TLM koncepció* rendszerén belül gondolkodjunk. E koncepció leszámol a statikus munkaerőpiacok képével, központi elve, hogy az ember életében tipikusan megjelenő állomások (oktatás, foglalkoztatás, munkanélküliség, háztartás) átjárhatóak kell, hogy legyenek, illetve az egyes stációk bebetonozása helyett a mobilitás az, ami hosszú távon kifizetődő („making transitions pay”).⁵ Ennek fényében a fiatalok esetén vizsgálnunk kell az oktatási rendszer megfelelőségét, azt, hogy az oktatás és a munka közötti átmenet mennyiben könnyíthető meg, valamint a munkaerő-piaci helyzetük atipikus vonásait is (más szóval azt, hogy mennyiben vonatkoznak speciális szabályok a fiatal munkavállalására). Mindez nem azt jelenti, hogy az érzékeny csoportok munkaerő-piaci helyzetének vizsgálatakor figyelmen kívül kellene hagyni a munkanélküliség gazdasági dimenzióját. Ez struccpolitika lenne. Azonban az is nyilvánvaló, hogy önmagában a szociális személet nélküli, pusztán gazdasági megközelítés a sérülékeny rétegek még nagyobb leszakadásához vezet.

A munkaerőpiacra való be- és kilépés és az azon belüli mozgás „átmenetek” formájában történik. Ezek az átmenetek *kockázatokkal* járnak, amelyek a hátrányos helyzetben lévő csoportokat még jobban sújtják. Rátéekintve az egyes TLM állomásokra, jól látható, hogy az átmenet a fiatal munkavállalók számára nem mindig zökkenőmentes, s itt nem csupán az oktatásból a munka világába történő

5 Gazier, Bernard–Gautie, Jérôme: The „Transitional Labour Markets” Approach: Theory, History and Future Research Agenda. *Journal of Economic and Social Policy*, 2011/1. Elérhető: <http://epubs.scu.edu.au/jesp/vol14/iss1/6>

átlépést értem, hanem a gyermekvállalás és a munka egyensúlyozásának nehézségeit⁶ (főleg nők esetén), illetve az egyes társadalombiztosítási-szociális ellátási rendszerek kényszerpályáját. A nem foglalkoztatott és oktatásban sem részt vevő fiatalok aránya is tovább nő. A *korai iskolaelhagyók* a legveszélyeztetettebb csoport (itt igen magas a migránsok, a fogyatékkal élők, a hátrányos helyzetű régiókból származók és a romák száma).⁷ Figyelemre méltó az az – egyelőre helyi szinten és szűk körben megvalósuló – cseh pilóta projekt, amely jobb lakáskörülményeket és átképzést biztosít kirekesztett családoknak, ha a gyermekek maradéktalanul részt vesznek az általános iskolai oktatásban (ez különösen a roma származásúak számára jelentős intézkedés).⁸

2.3.2.

Oktatásból a munka világába

A fiatal munkavállalókat érintő nehézségeket a *pályafutás- vagy életpálya-központú megközelítésből* kell vizsgálnunk.⁹ A „pálya” az oktatásnál kezdődik. Abban, úgy vélem, mindannyian egyetértünk, hogy oktatás nélkül nem létezhet munkaerő-piaci integráció, abban azonban koránt sincs konszenzus, hogy milyen oktatási formákra van szükség és milyen arányban, különös tekintettel a válásra. Általános képzés vagy specializáció, egyetem vagy OKJ-s képzés? A munkaerő-piaci akadályok elhárítása tehát az *oktatási és szakképzési normák* megreformálásánál kezdődik. Mindez csak a szociális partnerek, a helyi és regionális hatóságok, az oktatási

6 Lásd: Katus Noémi: *Ha jön a gyermek, megy a munka? A terhes, gyermekágyas és szoptató anyák helyzete a hazai és az uniós munkaerőpiacon*. Szege, Szerző, 2008.

7 <http://www.eurofound.europa.eu/emcc/labourmarket/youthinfographic.ht>

8 Európai Bizottság, Brüsszel, 2012.11.28. *COM(2012) 750 final, Melléklet*, p. 26.

9 Barakonyi Eszter: *Életpálya tervezés a munkaviszonyban – vágyalom vagy realitás?* In: Bálint Ágnes–Di Blasio Barbara (szerk.): *Az utópia ezer arca: Tanulmányok*. Pécs, PTE BTK Neveléstudományi Intézet, 2010. pp. 92–103.

és szakképzési intézmények szoros együttműködésével valósulhat meg.

Közismert, hogy a *diplomások* a többi végzettségi kategóriához tartozóknál kedvezőbb elhelyezkedési esélyekre számíthatnak a munkaerőpiacon. Mindemellett az elmúlt években vitathatatlanul emelkedett a diplomások körében is a munkanélküliségi ráta. A fiatalok gyakran olyan munkakörben kényszerülnek elhelyezkedni, amely nem a végzettségi szintjüknek megfelelő. Ez hátrányosan hat az egyik érzékeny csoportra, nevezetesen az alacsonyabban iskolázottakra, akik így kiszorulnak azokból a munkakörökből, amelyek betöltéséhez megfelelő a végzettségük. Hazánkban a 90-es évek elejétől szinte folyamatosan csökkent a fiatalok munkaerőpiaci részvétele. Ennek egyik magyarázata a fiatalok képzésben töltött idejének meghosszabbodása volt.¹⁰ A jelen *felsőoktatási reform és a 16 éves korig tartó tankötelezettség* hatása épp az ellenkező, *a szakképzés átalakítása kitágítja az érzékeny csoportok körét*. Az oktatásban való részvétel ellen hat, hogy a keretszámok megváltoztak, a legnépszerűbb képzéseken drasztikusan csökkent az államilag támogatott férőhelyek száma (annak ellenére, hogy tipikusan növekedésbarát közkiadásnak minősül, és a minőségnek prioritása kellene, hogy legyen).

Európa több részén (példaként hozható fel Belgium, Bulgária, Franciaország, Ciprus, Lengyelország, Románia) csökkentek az oktatásra szánt pénzek. E tendencia ugyan elterjedt, de nem általános, gondoljunk csak Ausztriára, a Cseh Köztársaságra, Dániára vagy Luxemburgra, amely országokban növekedtek, illetve stabilak maradtak az említett összegek.

A helyzetet rontja, hogy Magyarországon nem elterjedt a tanulás melletti munkavégzés. Ebből jelenthet kiutat az *oktatás éveit alatti*

10 Németh Tímea–Barakonyi Eszter–Pozsgai Gyöngyi: The role of education and training in the Hungarian labour market. In: Sikos T. Tamás (szerk.): *Szellemi tőke mint versenyelőny, avagy a tudásmenedzsment szerepe a versenyképességben: tudományos konferencia*. Komárom, Selye János Egyetem Gazdaságtudományi Kar, 2010. pp. 1098–1106.

gyakorlati rendszer fejlesztése. Egy jól megválasztott gyakorlat akár „elő-próbaidóként” is funkcionálhat és előnyös mind a hallgató/tanuló, mind a gyakornokot fogadó – a gyakornok potenciális munkáltatója! – oldaláról. A jövődió karrier korai tervezése valamennyi, oktatásban részt vevő fiatal számára fontos, az érzékeny csoportok számára azonban hatványozottan az. A választást, a kereslet és a kínálat egymásra találását segítheti a speciális mentor rendszer kiépítése az oktatási intézményen belül.

A hátrányos helyzetben lévők iránti érzékenyítés része lehet a curriculumnak. Ezt segíti elő az úgynevezett *jogklinika szolgáltatásban való részvétel*. Ezt több szempontból is hasznosnak tartom. Egyrészt adott a klasszikus funkció, a hallgató gyakorlatot szerez: egy gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező egyetemi oktató vagy az adott szakterületen kiemelkedő jártasságot szerzett, ugyanakkor az oktatás iránt megfelelő elkötelezettséggel is rendelkező személy felügyelete alatt tényleges jogi munkákat végez, beleértve igazgatási funkciókat is, vagy bizonyos ügyvédi feladatokat, jogi tanácsadást lát el.¹¹ Emellett azonban kiemelendő, hogy a hallgató, miközben tudatosan építi a karrierjét, egyidejűleg számos társadalmi probléma iránt „érzékenyebbé válik”, hiszen tipikusan különösen érzékeny (fiatal és nem fiatal) munkavállaló csoportok számára nyújt segítséget. *A társadalmi szolidaritás és a gyakorlat-orientált képzés kombinálásának szép példája* ez. Hasonló programra, úgy vélem, szinte minden tudományterület és szakma lehetőséget ad, így például a HR-es képzésben részt vevő hallgatók segíthetnek a hozzájuk fordulóknak életrajzot összeállítani, tanácsokat adhatnak arra nézve, hogy a jelentkező mire figyeljen egy állásinterjún, akár szimulálva a helyzetet.

Mint említettem, nem létezik olyan heterogén kategória, hogy „különösen érzékeny fiatal munkavállaló”. E gyűjtőfogalom alá tartozóknak *különbözők a képességeik és lehetőségeik*. A jó oktatáspolitikai képességekre tekintettel lévő, személyre szabott képzési

11 <http://ajk.pte.hu/menu/278/55>

rendszer alakít ki. A fogyatékkal élő emberek esetén például több figyelmet kell fordítani a *részképzésekre*. Több civil szervezet felhívja a figyelmet: az, hogy a fogyatékkal élő fiatal nem képes teljes képzést elvégezni, még nem jelenti azt, hogy ne lenne képes rész-kompetenciák elsajátítására.¹² Az egyes munkafolyamatok különválasztása, a részképzési lehetőségek megnyitása sokat lendíthet a fogyatékkal élők integrációs lehetőségein. Ismételten hangsúlyozom, a fiatal munkavállalók nehézségei sokszor nem csak a klaszszikus értelemben vett fiatal (24 év alatti) munkavállalókat érintik.¹³

A munkajogi (pontosabban az Mt.-ben szabályozott polgári jogi) intézmények közül kiemelném a *tanulmányi szerződés* jelentőségét. A magyar munkajogban az ötvenes évek kezdetétől találkozunk olyan intézményekkel, amelyeknek az volt a céljuk, hogy a munkavállalók – munkajogviszony melletti – tanulmányait támogassa, illetve e tanulmányok folytatásának szabályait rögzítse. E szerződés a munkavállaló képzsését, továbbképzését szabályozza, ezzel lehetővé teszi, hogy a munkavállaló munkáltatói igényekre szabott képességekre, tudásra tegyen szert.¹⁴

3.

A MUNKA VILÁGÁN INNEN – AKIK MÁR BEJUTOTTAK

A már munkát vállalt személyek esetén, úgy vélem, fontos a „rugalmas biztonság” kérdését megvizsgálni. A flexicurity (rugalmas biztonság) elve a munkajog megváltozott szerepét képezi le. A stabilitás helyébe a „flexicurity”, a rugalmasság adta biztonság ideológiája lépett; egyfajta alku értelmében a megfelelő bérekhez jutás helyett az állás megtartása (illetve a munkaerőpiacon maradás) a cél. A gazda-

12 Lásd az alapvető jogok biztosának jelentését az AJB-3312/2013. számú ügyben.

13 Hans Dietrich: Youth unemployment in the period 2001–2010 and the European crisis – looking at the empirical evidence. *Transfer*, 19/3 pp. 305–324.

14 Bankó Zoltán–Berke Gyula–Kajtár Edit: A tanulmányi szerződéssel kapcsolatos jogalkalmazási kérdések. *Munkaügyi Tanácsadó*, 2007/1 pp. 7–9.

ság versenyképessége és a munkavállalók státuszvédelme egyidejű biztosításának eszközeit a nyugat-európai országokban is egyre több kritika éri.¹⁵ Az, hogy hogyan változnak a munkajogi szabályok, illetve a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszere, hogy gazdasági vagy szociális célok kerülnek-e előtérbe, egyértelmű kapcsolatban van a gazdaság aktuális helyzetével.¹⁶ (Elhúzódó) válság idején egyre inkább háttérbe szorulnak a klasszikus munkajogi intézmények, egyre több lesz az aktív foglalkoztatáspolitikai eszköz, s egyre nagyobb teret nyer a rugalmas biztonság eszménye.

Hogyan érinti mindez a vizsgált fiatalokat? Az *érzékeny csoportok sok esetben a flexicurity szemlélet vesztesei*. A rugalmasság esetükben legtöbbször nem jár biztonsággal, ezért a rugalmasságnál sokkal fontosabb a *tisztes munka* („decent work”) és a *védett mobilitás* („protected mobility”). Kimondva-kimondatlanul alku kötetik, a migráns munkavállalók, az elmaradott régiókból származók, a fiatalok, a fogyatékkal élők alacsonyabb bérrel, minimálbérrrel „váltják meg” munkaerő-piaci helyüket. Az atipikus foglalkoztatási formák elterjedése – értve ezen a határozott idejű szerződések és a részmunka arányának növekedését – szintén az érzékeny csoportok körét növeli. A határozott idejű munkajogviszonyok feltételeinek liberalizálódása a 70-es évektől kezdődően uniós szinten általánosnak mondható. Bár a legtöbb országban továbbra is csak jogszabályban meghatározott feltételek kimerítése esetén lehetett határozott időre szóló munkajogviszonyt létesíteni, az általában a munka jellegéhez vagy a munkáltató működéséhez kapcsolódó feltételek az utóbbi évtizedben egyre tágabbá és kevésbé korláto-

15 Luigi Burroni–Maarten Keune: Flexicurity: A conceptual critique. *European Journal of Industrial Relations*, 2011/1. pp. 75–91.; Gyulavári Tamás–Hős Nikolett: The Road to Flexibility? Lessons from the New Hungarian Labour Code. *European Labour Law Journal*, 2012/4. pp. 253–270.

16 Lásd például: Jason Heyes: Flexicurity in crisis: European labour market policies in a time of austerity. *European Journal of Industrial Relations*, 2013/1. pp. 71–86. Bankó Zoltán–Berke Gyula–Kajtár Edit–Kiss György: *Flexibility in labour law: Country Study on Hungary*. Hagen–Leiden, Study Group on a Restatement of European Labour Law, 2006.

zó jellegűvé váltak.¹⁷ A határozott idő, illetve a részmunkaidő nem tranzit, hanem sok esetben kényszerből vállalt zsákutca.

A nem stabil állásokban a fiatal munkavállalók felülreprezentáltak, s bár a flexicurity koncepció szereti az állandó munkajogviszony előszobájaként bemutatni az atipikus formákat, ezeket valószínűleg igen ritkán követi tényleges átlépés. Külön veszélyforrás a többféle atipikus vonás összefonódása. A határozott idő és a részmunkaidő klasszikus párosítás, a kölcsönzött munkaerő nagy hányada részmunkaidős, a távmunka keretében munkát végzők döntő többsége önfoglalkoztató.

Mi jelenthet megoldást? Többek között az egyenlő bánásmódot biztosító *védőszabályok*, illetve az *előnyben részesítés* (pozitív diszkrimináció) alkalmazása. A távmunkában alkalmazott fiatal esetén védelmet jelentő rendelkezés, hogy az egyenlő bánásmódot minden területen alkalmazni kell (például csoportos létszámleépítésnél a létszámkorlátnál ugyanúgy figyelembe kell venni). Az előnyben részesítés megvalósulhat országos szinten, *kvótarendszer* bevezetésével, illetve helyi szinten is. A lokális erőfeszítésekre tett jó példa az *Esélyegyenlőségi Terv* megfogalmazása. A kiemelt figyelem címzettjei tipikusan a nők, negyven évnél idősebb munkavállalók, fogyatékkal élők, romák, pályakezdők, két vagy annál több, 10 éven aluli gyermeket nevelők, a 10 éven aluli gyermeket egyedül nevelők, tartósan beteg gyermeket nevelők, idős szüleiket családjukban gondozók. Látható, hogy a különösen érzékeny fiatal munkavállalók is a védett körbe tartoznak. Pozitív intézkedés lehet többek között a munkaidő rugalmas beosztása, vagyis a munkaidő olyan kialakítása, amely igazodik az érzékenyítő faktorokhoz, az egyéni igényekhez, szükségletekhez. Például a fiatal, kisgyermekes munkavállalók esetén fontos a családi és munkahelyi kötelezettségek összehangolása. Ennek egyik eszköze a gyermekgondozási, oktatási intézmé-

17 Lásd bővebben: Bankó Zoltán: *Az atipikus munkajogviszonyok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2010.; Bankó Zoltán: *Az atipikus munkajogviszonyban álló munkavállalók státuszának szabályozási tapasztalatai*. *Tudásmelegszert*, 2013/1. különszám, pp. 14–20.

nyek nyitva tartásához, a szünetekhez igazodó munkaidő. A rossz infrastruktúrájú településekről ingázó munkavállalóknál szintén nagy segítség lehet a tömegközlekedési lehetőségekre reagáló rugalmasság (ti. egy olyan munkaidőbeosztás, amely figyelembe veszi, hogy mikor megy az első és utolsó járat, eléri-e a munkavállaló a csatlakozást, stb.). A munkavállalók speciális egészségügyi szükségletei szintén kezelhetők több munkaközi szünettel.

Kitekintve az Unió más országaira, a tagállami munkanélküliség ráták közötti szignifikáns különbség arra is rámutat, hogy az egyes *munkaerőpiacok máshogy kezelik a válságot*. A gyakorlatban sok esetben azok az országok kezelik jobban a válságot, ahol szegmentálatlan a munkaerőpiac, erős a szociális védelmi rendszer, továbbá erős a belső rugalmasság (pl. a munkaidő keretek tág mozgásteré).¹⁸

Látzólag megoldást ígér, ugyanakkor még kiszolgáltatottabbá teszi az érzékeny munkavállalói csoportokat a foglalkoztatás-védelmi jogszabályok szegmentációja. Ide sorolható például az eltérő szabályok megfogalmazása a határozott és a határozatlan idejű munkaviszonyokra, az elbocsátással kapcsolatos szabályok egyszerűsítése. E probléma leginkább a mediterrán országokban figyelhető meg. Portugália esetén ilyen a végkielégítés mértékének csökkentése, a gazdasági okból történő elbocsátás fogalmának kitégítése.

Európa-szerte tendencia a *szociális biztonsági rendszerek átalakítása*. Az egyes ellátások jogosultsági feltételeinek szigorítása, az időtartam és mérték csökkenése, a lépcsőzetes igénybevételi rendszer kialakítása mind-mind a munka világába való mielőbbi visszatérést hivatottak elősegíteni (lásd például a svéd, belga, portugál vagy spanyol reformokat).¹⁹ E reformok kétségtelen előnye, hogy öngondoskodásra, mielőbbi „aktiválódásra” serkentenek, ugyanakkor, ha az egyes, különösen érzékeny csoportok szemszögéből nézzük ezeket, látható, hogy figyelmen kívül hagyják azt, hogy a *propagált öngondoskodásra nem mindenki képes egyformán*.

¹⁸ Európai Bizottság, Brüsszel, 2012.11.28. *COM(2012) 750 final, Melléklet*, p. 6.

¹⁹ Lásd bővebben: Hajdú József: *Social Protection of the Unemployed*. Szegeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2013.

Az érzékenyítő faktorok egyike, hogy a munkavállaló hátrányos helyzetű régióból származik. A megoldási lehetőségek között szerepel a mobilizálás, mely egyaránt lehet szakmai, illetve földrajzi mobilitás. A jó példák közé sorolandó a Lettországból bevezetett áttelepülési segély, illetve hazánkban a mobilitási támogatás, mely a regisztrált munkanélküliek lakásbérleti költségeihez jelent hozzájárulást, intézményi oldalról pedig az Állami Foglalkoztatási Szolgálat (továbbiakban: ÁFSZ) alkalmazottak képzése, *ügyfélorientált szolgáltatási modellek* kialakítása.²⁰

A környezeti iparág (zöld ágazat, megújuló energia-ágazat), egészségügyi és szociális munka ágazat és az infokommunikációs szektor mind olyan területek, melyek nagy potenciállal rendelkeznek.²¹ Az egyik megoldási lehetőség valójában nem más, mint a fent idézett *lisszaboni ígéret részelemeinek összekapcsolása*. Mint olvastuk: az Unió olyan versenyképes szociális piacgazdaság kiépítésére törekszik, amelynek célja a teljes foglalkoztatottság, a társadalmi fejlődés, valamint a környezet védelme és minőségének javítása. *Képesek új munkahelyek teremtésére, egyben szem előtt tartják a társadalmi szolidaritást, a jobb életminőséget, az élhető, fenntartható környezetet.*

Az új Mt. által felkínált megoldások között találjuk az úgynevezett többalanyú jogintézményekhez sorolható munkakör megosztást („job sharing”), amely egy státusz több (részmunkaidős) munkavállaló által történő betöltését jelenti. A munkáltató és a munkavállalók megállapodhatnak, hogy több munkavállaló tölti ki egy státusz munkaidejét. Ha a munkavállalók valamelyike akadályoztatva van a munkavégzésben, a másik munkavállaló köteles őt helyettesíteni, ha erről kifejezetten megállapodtak.²² E megállapodás nagy segít-

20 Edit Kajtár–Ralf Rogowski: The Role of the European Employment Strategy in Activating Hungarian Labour Market Policies: Personalised services, educational reform and peer review. In: Jaap de Koning–Zenon Wiśniewski (ed.): *Managing Transnational Labour Markets in the New EU Countries*. Amsterdam, University Press, 2007. pp. 151–168.

21 Európai Bizottság, Brüsszel, 2012.11.28. COM(2012) 750 final, *Melléklet*, p. 10.

22 Lásd a munkakör megosztáshoz fűzött kommentárt: Bankó Zoltán et al.:

séget jelenthet például a fiatal szülők, illetve a törekeny egészségi állapotú munkavállalók esetén.

Mennyiben jelent megoldást a *minimálbér szabályozása*? Ezzel több uniós tagállamban is találkozhatunk. Németországban az ágazati alapú minimálbér-rendszer hatályát egyre több szektorra terjesztik ki.²³ Görögországban csökkent és a fiatalokra nézve differenciált lett a minimálbér.²⁴ A pályakezdőknek járó minimálbér összege ugyan segítheti a fiatalok munkához jutását, de az alacsony minimálbérszint mellett (főleg részmunkaidő esetén) még nagyobb leszakadáshoz vezet.

Néhány szó az ÁFSZ szerepéről. Az érzékeny csoportok elhelyezkedésének egyik akadálya a *munkaközvetítés romló eredményessége*. „A munkaerő-piaci átmenetek kifizetődővé tétele” elvvel összhangban az állami foglalkoztatási szolgálatoknak „hidakat” kell létrehozniuk a pályafutás során történő átmenetek megkönnyítésére.²⁵ A tanulmányok és a munka közötti zökkenőmentes átmenet érdekében például szoros interakciót kell folytatniuk az oktatás és szakképzés terén működő különböző érdekelt felekkel. Hazánkban az *első munkahely garancia* program keretei között az állam bérköltséget és tb-járadékot térít. Figyelemreméltó az Európai Bizottság által elindított Youth@Work program, amely során kapcsolatok épülnek ki a fiatalok és a kis- és középvállalkozások között. Finnországban az ifjúsági garancia program három hónapon belül munkát, szakmai gyakorlatot vagy tanulási lehetőséget, munkaerő-piaci rehabilitációs intézkedést kínál. Ugyancsak felhozható példaként Lettország, ahol a 15 és 24 év közötti munkanélküli 9 héten keresztül szakképzési intézményben három különböző munkában próbálhatja ki magát.²⁶

Munkajogi E-kommentár: Online kommentár az új Munka Törvénykönyvéhez. Budapest, Complex Kiadó, 2012.

23 Gábor R. István: A minimálbér foglalkoztatási hatása. *Munkaügyi Szemle*, 2012/1. p. 11.

24 Európai Bizottság, Brüsszel, 2012.11.28. COM(2012) 750 final, Melléklet, p. 21.

25 Kajtár–Rogowski 2007.

26 Európai Bizottság, Brüsszel, 2012.11.28. COM(2012) 750 final, Melléklet, p. 24.

4.

EGY KONKRÉT PÉLDA: A FOGYATÉKOSSÁGGAL ÉLŐ FIATALOK MUNKÁBA ÁLLÁSI NEHÉZSÉGEI

Az érzékeny csoportok közül szeretném kiemelni a fogyatékossgal élőket, és munkaerő-piaci nehézségeiket egy konkrét, a közelmúltban lezárult kutatás eredményeinek bemutatásával illusztrálni, kiemelve a részt vevő külföldi és magyar partnerek által felhozott pozitív és negatív tapasztalatokat. Az *Empower – Cooperation for Employees with Changed Working Abilities*²⁷ (*Együttműködés a Megváltozott Munkaképességű Munkavállalókért*)²⁸ elnevezésű projekt célja az volt, hogy a résztvevők hozzájáruljanak a mentális fogyatékossgal élők társadalmi egyenlőtlensége elleni küzdelemhez.²⁹

- 27 www.empower.hu A projekt magyar nyelvű összefoglalója: Jakab Nóra–Kajtár Edit–Zeller Judit: Beszámoló a Nemzetközi Visegrádi Alap által támogatott Empower Projektről. *Közjogi Szemle*, 2013/9. pp. 73–75.
- 28 2013 márciusában született meg a projekt gerincét képező Empower Kérdőív, amely a mentális fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatásának egyes aspektusait igyekezett feltárni. Kitért a fogalom-meghatározásokra, a fogyatékossgal élők munkavállalói jogalanyiságára, a támogatott döntéshozatal és a rehabilitáció szabályozására. Ezen kívül gyakorlati szempontokat is érvényesíteni kívánt a fogyatékossgal élők tényleges foglalkoztatottságára és a jó gyakorlatokra vonatkozó kérdéseivel. A kérdéssor zsinórmértékül szolgált kutatóink számára annak érdekében, hogy saját államuk nemzeti szabályozását mintegy „országjelentés” jelleggel, azonos dimenziók mentén mutassák be. A 2013. április 26-án szervezett konferencia alkalmával került sor az országjelentések bemutatására és megvitatására.
- 29 A projekt magyar részről Kajtár Edit projektvezető (PTE és MTA-PTE Összehasonlító és Európai Foglalkoztatáspolitikai és Munkajogi Kutatócsoport) és Zeller Judit (PTE és MTA-PTE Összehasonlító és Európai Foglalkoztatáspolitikai és Munkajogi Kutatócsoport), valamint Jakab Nóra (ME), a külföldi partnerek részéről Jana Komendová (Masaryk Egyetem, Csehország), Agnieszka Górnicz-Mulcahy (Wrocław Egyetem, Lengyelország), Viktor Križan (Nagyszombati Egyetem, Szlovákia), Mario Vinković (Eszéki Josip Juraj Strossmayer Egyetem, Horvátország) és Teresa Coelho Moreira (Minho Egyetem, Portugália) közreműködésével valósult meg. A projekt keretében szervezett konferencia előadója volt Kozicz Ágnes, az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának munkatársa. Annak érdekében, hogy munkánkat közelebb hozzuk az érintettek igényeihez, szakmai támogatást kértünk a fogyatékossgal élők foglalkoztatását célzó helyi

Az integráció egyik, ha nem a legfontosabb eszköze a munkaerő-piaci integráció, ezért a kutatás fókuszában a fogyatékossgal élők foglalkoztatottsága állt. Bár a fogyatékossgal élők alkotják a világ népességének 15%-át³⁰, a munkaerő-piaci részvételük megdöbbentően alacsony. *E csoport gyakorlatilag „láthatatlan”* a munkaerőpiacon, igényeik és jogaik elhanyagoltak, egyszersmind kihasználatlan a bennük rejlő potenciál is.³¹

„A Munka Méltósága” elnevezéssel indult ombudsmani projekt alapját alkotó jelentések a láthatatlanság egyik okaként azt emelik ki, hogy a fogyatékossgal hazánkban nincs egységes definíciója, illetve nincs erre vonatkozó megfelelő statisztikai adatgyűjtés. A fogyatékossgüggyel foglalkozó állami szervek nem működnek együtt és nincsenek hosszú távú stratégiáik sem. A jelentésekben az ombudsman hangsúlyozta az Országos Fogyatékosügyi Program újragondolásának, valamint a civil szervezetek hangsúlyosabb bevonásának szükségességét.³²

A jogszabályi háttér önmagában láthatóan elégtelen. Lengyelországban például a fogyatékossgal élők jogait törvényi szinten már 1997-ben szabályozták, a foglalkoztatás azonban másfél évtized elteltével sem problémamentes. A nyugdíjrendszer nem szorgalmazza e személyek elhelyezkedését, a munkáltatók pedig nem szívesen alkalmaznak „ilyen” munkavállalókat. *A támogatott döntéshozatal* bevezetése egyelőre várat magára. A jövő legfontosabb

civil szervezetektől. Így lehetőségünk nyílt Török Bettina és Futár Judit (a pécsi Fogd a Kezem Alapítvány munkatársai), valamint Kispéter Zoltán (a Special Pécs Fogyatékosokért Alapítvány szakmai vezetője) szakismeretének hasznosítására.

30 Disability and health. Fact sheet No. 352. November 2012. <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs352/en/>

31 Kajtár Edit: Life outside the bubble: International and European legal framework of disability discrimination in employment. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2013. Special edition, pp. 5–21.

32 AJB-2618/2012., AJB-5360/2012., AJB-4832/2012. és AJB-2266/2012. számú jelentések; Kozicz Ágnes: The state of employment of people with disabilities in Hungary – In the light of the investigations of the Hungarian Commissioner for Fundamental Rights. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2013. Special edition, pp. 23–29.

kihívása – akárcsak hazánkban – a társadalmi integráció erősítése, a figyelemfelkeltés és az esélyegyenlőség megvalósítása. Emellett természetesen nélkülözhetetlen a fizikai környezet akadálymentesítése, az integrált oktatás bevezetése, valamint a személyre szabott segítségnyújtás és az egészségügyi ellátás minőségének javítása.³³

A definíciók pontatlansága, az egyes kategóriák közötti átfedés nem csak hazánkban okoz problémát. Szlovákiában, ha valakit fogyatékossgal élőként diagnosztizálnak, az egyben a munkaképesség csökkenésének megállapítását is jelenti, ami hátráltatja a munkához jutást.³⁴ A szlovák rendszer mindazonáltal többféleképpen, például kvótarendszer előírásával segíti elő a fogyatékossgal élők foglalkoztatását. A kvótarendszer alkalmazása a magyar gyakorlatnak is része.³⁵ Számos támogatási forma is létezik: védett munkahely, az önfoglalkoztatottak támogatása vagy a munkahelyi segítő költségeinek fedezése. Ennek ellenére a fogyatékossgal élők ritkán jelennek meg a nyílt munkaerőpiacon. A munkavállalóknak és a munkáltatóknak gyakran nincs információjuk a lehetséges támogatásokról, előfordul, hogy a munkáltatók nem vállalják az ésszerű alkalmazkodást.

Bár a jogi alapok megvannak, Horvátországban is rendkívül alacsony a fogyatékossgal élők munkavállalási aránya, a legtöbben inkább a nyugdíjat választják. A fogyatékossgal élők foglalkoztatását akadályozza, hogy a törvényi szabályozás szerint a kollektív szerződés az alkalmazás feltételeként rögzítheti a teljes munkaképességet. A munkaszerződés megkötésének feltétele a cselekvőképesség, így szintén sokan esnek ki a munkaerőpiacról. A jó gyakorlatok megjelenése csupán szórányos és esetleges. Eszéken

- 33** Agnieszka Górnicz-Mulcahy: Status of persons with disabilities in the Polish legal system. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2013. Special edition, pp. 31–55.
- 34** Viktor Križan: Employment of citizens with disabilities in Slovakia. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2013. Special edition, pp. 93–109.
- 35** Barakonyi Eszter: The quota system and the procedural determination of rehabilitation contribution in Hungary. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2013. Special edition, pp. 159–168.

például igen erős a fogyatékossgal élők képvisete, de ez nem mindenhol jellemző.³⁶

Portugáliában már 1976-ban rögzítették a fogyatékossgal élőkkel szembeni egyenlő bánásmód kötelezettségét, a munkajog pedig szabályozza a csökkent munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásának elveit. Támogatandó foglalkoztatási forma az önfoglalkoztatás, a távmunka és az otthoni munka. A munkáltatók ösztönzésére kvótarendszert hoztak létre a közfoglalkoztatásban, és anyagi támogatást helyeztek kilátásba a magánszektorban. A munkáltatók egyre gyakrabban elismerik: fogyatékossgá vált korábbi munkavállalókat érdemes megtartani, mert jövedelmezőbbek, mint egy fogyatékossgal nélkül élő újonc. E kedvező változások ellenére is fontos a társadalom további informálása a fogyatékossgal élőkéről és foglalkoztatásuk lehetőségeiről. A foglalkoztatást tovább növelhetné, ha a fogyatékossgügy, különösen a fogyatékossgal élők munkavállalása, szélesebb körű nyilvánosságot kapna és nagyobb elismertségre tehetne szert.³⁷

Hazánkban a fogyatékossg, a munkaképesség, a megváltozott munkaképesség fogalmak újragondolása elengedhetetlen. Mindenképpen üdvözlendő, hogy a munkajogi szabályozás változásai a társadalmi befogadás irányába mutatnak. A munkaviszony létrejöttéhez munkavállalói részről már nem szükséges cselekvőképesség, és az új jogszabály kiter az ésszerű alkalmazkodás munkáltatói kötelezettségére is. Osztom Jakab Nóra véleményét; a helyes szabályozás megtalálja az arany középutat a munkavállaló kiszolgáltatottsága és túlóvása között. A kiszolgáltatottság elkedvetlení a munkavállalót, a túlóvásonban a munkáltatói oldal motivációját gyengíti. A fogyatékossgal élők foglalkoztatása tehát egyszerre gazdasági és szociális kérdés, amelynek megválaszolására az ál-

36 Mario Vinković: Employment of people with mental disability in Croatia – a clash between the practice and legislation. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2013. Special edition, pp. 111–124.

37 Teresa Coelho Moreira: The protection of employees with disabilities and changed working abilities in Portuguese Labour Law. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2013. Special edition, pp. 125–144.

talános munkajogi jogintézmények csak bizonyos szociális finomítással alkalmasak.³⁸

Bár általános, hogy az orvosi modelltől a szociális modell irányába való elmozdulásról, paradigmaváltásról beszélünk, a fogyatékos-ságot legtöbbször ma is kizárólag orvosi, nem pedig olyan kérdésként kezelik, amelyet nagymértékben a társadalmi attitűd formál.³⁹ Fontos jövőbeni cél, hogy a tudomány és a gyakorlat is figyelembe vegye a fogyatékos-ság jellegének és megélésének egyéni vonásait, az igazi változást azonban az jelentené, ha a fogyatékos-sággal élők jogai és érdekei nem pusztán eseményszerűen jelennének meg a társadalomban, hanem a mindennapok szerves részét alkotnák.⁴⁰ Ennek egyik eszköze a munkaerő-piaci integrálás.⁴¹

A fogyatékos-sággal élők munkaerő-piaci befogadása több szinten történik, értelemszerűen az eltérő fogyatékos-ságok eltérő megoldásokat igényelnek. A támogatott foglalkoztatás egyike a hazánkban alkalmazott módszereknek. Az így álláshoz jutottakon számos területen segítenek: a munkahely aktivitást és keresetet biztosít, amely anyagi stabilitást nyújt és lehetőséget ad a szegénységből való kitörésre. Hazai (pécsi) példát említve: a *Special Pécs Alapítvány* a foglalkoztatásba való bevezetés vagy visszavezetés mellett többes célt szolgál. Egyrészt szakszerű mentálhigiénés ellátást nyújt az érintetteknek, másrészt társas kapcsolatok kiala-

- 38 Jakab Nóra: Employment of people with changed working abilities in Hungary – An economic or social issue? *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2013. Special edition, pp. 77–92.; Jakab Nóra: A margón és azon túl: Az intellektuális és pszichoszociális fogyatékos-sággal élő emberek cselekvőképességéről. Miskolc, Novotni Kiadó, 2013.
- 39 Kajtár Edit: Disability and social segregation: How inclusive is the Hungarian labour market? In: *Law and Society in the 21st Century: Transformations, Resistances, Futures: Joint Annual Meeting of the Law and Society Association (LSA) and the Research Committee on Sociology of Law (RCSL) of ISA*. Humboldt University, Berlin, 25–28. 07. 2007. p. 1.
- 40 Zeller Judit: Take it personally! Disability from a psychological perspective. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2013. Special edition, pp. 145–158.
- 41 Keszi Roland–Komáromi Róbert–Könczei György: Fogyatékos és megváltozott munkaképességű munkavállalók a 200 legnagyobb hazai vállalatnál. *Munkaügyi Szemle*, 2002/10. pp. 21–23.

kítását teszi lehetővé az ideérkezők számára. Még mindig nagy akadályt képeznek egyes helyeken az előítéletek és a munkáltatók érdektelensége. Emellett természetesen az sem segíti a fogyatékossgal élőket, hogy mentális fogyatékossguk mellett gyakran rossz egészségi állapotban vannak, alapvető szolgáltatások sem hozzáférhetők számukra. A pécsi *Fogd a Kezem Alapítvány* 40 felnőttnek kínál nappali elhelyezést és kreatív elfoglaltságot. Működésük szerves részét képezi a háztartásvezetési és egészséges életvezetési ismeretek átadása, valamint a jog- és érdekérvényesítő képesség fejlesztése, vagyis az önálló életre való felkészítés.⁴²

A projekt kérdőívei, az országjelentések és a konferencia-előadások képet adtak a fogyatékossgal élők foglalkoztatásának főbb vonásairól. A hazánkban is elfogadott bio- pszicho-szociális fogyatékossgal modell komplex rehabilitációt szorgalmaz az orvosi támogatás mellett szakképzési és szociális elemekkel. Ez a vizsgált államok többségében megvalósul. A támogatott döntéshozatal, ami a közösség életében való részvétel egyik alapfeltétele, ezzel szemben egyik országban sem biztosított, helyette még mindig a gondnokság intézménye működik. A fogyatékossgal élők foglalkoztatása mindenhol napirenden van, szorgalmazására a jogalkotók különféle eszközöket alkalmaznak: a munkáltatók anyagi támogatását, meghatározott terhek alóli mentesítését, kvótarendszereket vagy az ésszerű alkalmazkodáshoz való segítségnyújtást. Az államok tényleges elkötelezettsége a fogyatékossgal élők munkába állásának támogatása iránt azonban – minden említett eszköz ellenére – nem egyértelmű. A foglalkoztatást általában védett munkahelyeken, nem a nyílt munkaerőpiacon képzelik el, a legtöbb országban továbbra is él a „támogatási csapda”, vagyis sok esetben jobban megéri a szociális ellátást választani, mint munkát vállalni. Valamennyi kutató felhívta a figyelmet arra, hogy a nyílt munkaerőpiacon való elhelyezkedés előfeltétele az oktatáshoz

42 Judit Futár et al.: The employment of people with disability and people with changed working abilities in the light of the practice of the Hold my Hand Foundation. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2013. Special edition, pp. 169–174.

és szakképzéshez való akadálymentes hozzájutás, ami számos országban nem megoldott.⁴³

Elszomorító belegondolni, hogy a munkáltatók nagy része inkább fizet, mintsem megváltozott munkaképességű embert foglalkoztasson, illetve a megváltozott munkaképességű jelentkezők közül legkevésbé a fogyatékossgal élő embereket alkalmazzák.⁴⁴ Az okok között szerepel az előítélet, továbbá az információk hiánya. A működő példák közé tartozik a „*Fogyatékossg-barát munkahely*” cím. Az elismerésre és a logó használatára bármely nyílt munkaerő-piaci munkáltató jelentkezhet, az üzleti szférából, a közszférából és a non-profit szervezetek köréből egyaránt.⁴⁵ A logó ki- és befelé is üzenetértékű: a fogyatékossgal élő emberek felé azt jelzi, hogy érdemes jelentkezniük az adott munkáltatóhoz, a meglévő munkavállalók felé pedig azt, hogy őket is méltányosan fogják kezelni, ha munkavégző képességük csökkenne. A nyílt munkaerő-piacon való sikeres megjelenésre szerencsére magyar és külföldi példát is találunk. Gondoljunk itt olyan vendéglátó egységekre, üzletekre, ahol megváltozott munkaképességű, többek között valamely fogyatékossgal élő emberek dolgoznak. A magyar Hotel Panda⁴⁶ például olyan négycsillagos szálloda, mely egyedülálló módon 95 százalékban megváltozott munkaképességűeket alkalmaz. Spanyolországban az egyik szerencsejáték-társaságot csak megváltozott munkaképességű emberek üzemeltetik, illetve jó példa a szlovák Radnička Kávézó.⁴⁷

43 Jakab Nóra–Kajtár Edit–Zeller Judit: Beszámoló a Nemzetközi Visegrádi Alap által támogatott Empower Projektről. *Közjogi Szemle*, 2013/9. pp. 73–75.

44 Lőrincsikné Lajkó Dóra: Munkáltatók állami támogatása megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatása esetén. *Munkaügyi Szemle*, 2005/7–8. pp. 80–83.

45 A jelentkezést kizárja, ha az adott szervezet rehabilitációs akkreditációs tanúsítvánnyal rendelkezik és a munkaviszonyban foglalkoztatott megváltozott munkaképességű munkavállalók aránya több, mint az összes munkavállaló 25%-a.

46 <http://hotelpanda.hu/bemutatkozas>

47 http://spectator.sme.sk/articles/view/44347/8/radnicka_cafe_reopens.html

Nélkülözhetetlenek a *figyelfelhívó és érzékenyítő kampányok* a társadalom informálása és a fogyatékossgal élők látathatóvá tétele céljából.⁴⁸ Projektünk igyekezett különböző államok és szereplők (kutatók, civil szervezetek, fogyatékossgal élők és segítők) bevonásával feltárni a legégetőbb problémákat és megtenni a szükséges javaslatokat. Az együttműködés a sérült csoportokkal többféleképpen megjelenhet. Az Empower Projekt esetén a Fogd a Kezem Alapítványtól vásároltuk a konferencia előadóinak és résztvevőinek szánt üdvözlő és köszönetnyilvánító ajándékokat, konferenciacsomagokat. Fontos cél a hatékony figyelfelhívó kampányok megvalósítása, a fogyatékossgal élők „látathatóvá tétele”, eredményeik bemutatása, ennek révén attitűdváltás elérése a munkáltatói oldalon. Bár következtetéseiteink csupán egyetlen építőkövét jelentik a fogyatékossgügy rendszerének, hisszük, hogy a párbeszéd megnyitása nem volt felesleges.⁴⁹

A tudásmegosztásnak, az eredmények megvitatásának számos lehetséges fóruma van. Ilyen fórum a „Méltó Kezdet – A fiatalok foglalkoztatási lehetőségei” műhelybeszélgetés is. Az egyetemi oktatás keretein belül, úgy vélem, példaértékű, hogy a Pécsi Jogi Kar csatlakozott a Fogd a Kezem Alapítvány által szervezett *Empower! Integrált Szabadegyetem*hez. A PTE négy Kara – az Állam- és Jogtudományi, a Bölcsészettudományi, az Egészségtudományi, valamint a Művészeti Kar – a Fogd a Kezem Alapítvánnyal közösen a 2013/14-es tanévre olyan előadássorozatot kínál, amely a társadalmilag sérülékeny csoportok megerősítését szolgálja.

Az Alapítvány értelmi sérült fiatal felnőttek fejlesztését, gondo-

48 Jakab Nóra–Kajtár Edit–Zeller Judit: Beszámoló a Nemzetközi Visegrádi Alap által támogatott Empower Projektről. *Közjogi Szemle*, 2013/9. pp. 73–75.; Nagy Zita Éva–Könczei György–Hernádi Ilona: A fogyatékossgtudomány útjai kettős történeti keretben, avagy első, kísérleti metszet a fogyatékossgtudományról. *Fogyatékossg és társadalom*, 2009/1. pp. 93–108.

49 Jakab Nóra–Kajtár Edit–Zeller Judit: *The Empower Project: International cooperation for persons with disabilities. Summary Report*. Pécsi Munkajogi Közlemények, 2013. Special edition, pp. 175–191.

zását végzi, az ő mindennapjaik társadalmi, jogi, pszichológiai és egészségügyi vonatkozásai állnak az előadások fókuszában. A témákat interdiszciplináris és holisztikus megközelítésben kívánjuk fölteni, az elméleti előadásokat minden alkalommal közös alkotómunka (festés, színjátszás, tánc, stb.) színesíti. A Karok közötti összefogás keretében négy alkalommal kerül sor egy-egy egész napos rendezvényre, minden alkalommal más-más Karon.⁵⁰

Összegzés

A megsebzett generáción belül speciális figyelmet érdemelnek az egyes, különösen érzékeny fiatal munkavállalói csoportok. A kérdést a TLM rendszerében célszerű vizsgálni, hiszen az nem csak a munkavállalókra vonatkozik, hanem a munkanélküliekre, az inaktívakra, illetve az oktatásban részt vevőkre is. Sőt, a probléma nem kizárólagosan a statisztikai értelemben vett fiatalokat érinti, hanem olyanokat is, akik az átlagosnál később léptek ki az iskolapadból. Az átmenet a fiatal munkavállalók számára korántsem zökkenőmentes, s itt nem csupán az oktatásból a munka világába történő átlépést értem, hanem a gyermekvállalás és a munka egyensúlyozásának nehézségeit (főleg a fiatal anyák esetén), illetve az egyes társadalombiztosítási-szociális ellátási rendszerek kényszerpályáját.

A nem foglalkoztatott és oktatásban sem részt vevő fiatalok aránya szintén tovább nő. A korai iskolaelhagyók a legveszélyeztetettebb csoport (itt igen magas a migránsok, az elmaradott régiókból származók, a fogyatékkal élők és a romák száma). A probléma kezelésében kiemelkedő az oktatás szerepe, az oktatási intézmények és a munkaerőpiac szereplői közötti folyamatos párbeszéd. A hátrányos helyzetben lévők iránti érzékenyítés része lehet a tantárgyi tematikának. A karrier-tervezés, a gyakorlatyszerzés és a társadalmi

50 EMPower szabadegyetem. A szemináriumért felelős oktatók a PTE ÁJK-n Dr. Kajtár Edit és Dr. Zeller Judit (Munkajogi és Társadalombiztosítási Jogi Tanszék, valamint az Alkotmányjogi Tanszék, kurzuskód: AJSZNO900101).

szolidaritás erősítésének kombinálására valamennyi szakma, szakterület lehetőséget ad. Az önkéntesként, például jogklinikán szerzett gyakorlat többszörösen megtérül, egy jól megválasztott szakmai gyakorlat akár „elő-próbaidőként” is funkcionálhat.

Átlépve a munka világába, az érzékeny csoportok sok tekintetben a flexicurity szemlélet vesztesei. A nem stabil állásokban a fiatal munkavállalók felülreprezentáltak, s bár a flexicurity koncepció szereti a stabil munkajogviszony előszobájaként bemutatni az atipikus formákat, ezek valójában igen ritkán járnak tényleges átlépéssel. A rugalmasság tehát esetükben legtöbbször nem jár biztonsággal, ezért a rugalmasságnál sokkal fontosabb a tisztességes munka és a védett mobilitás garantálása, a bizonytalan munkalehetőségek visszaszorítása, alacsonyabb minimálbér helyett megélhetést biztosító díjazás, megfelelő munkakörülmények biztosítása, az egészségvédelmi és biztonsági normák szigorú betartatása. Mindazonáltal, az atipikus formák az érzékeny munkavállalók esetében sem eredendően az ördögtől valók, kellő garanciákkal körülbástyázva képesek reagálni e csoport speciális igényeire (pl. munkakör megosztás a kisgyermekeseknél). Helyi szinten az esélyegyenlőségi terv pozitív intézkedései képesek igazodni az egyes érzékeny munkavállalók speciális igényeihez.

A szociális biztonsági rendszerek reformja ugyan a munka világába visszatérésre, mielőbbi „aktiválódásra” serkent, az egyes, különösen érzékeny csoportokra azonban egyszersmind veszélyforrás is, ugyanis figyelmen kívül hagyja azt, hogy a célként kitűzött öngondoskodásra, a gyors és rugalmas váltásra nem mindenki képes egyformán.

Az ifjúsági garancia létrehozásáról szóló ajánlást 2013. április 22-én fogadta el az EU Miniszterek Tanácsa. Az ausztriai és finnországi tapasztalatokra építő program célja, hogy a fiatalok minőségi állásajánlatokhoz, továbbképzéshez, gyakorlati képzéshez vagy szakmai gyakorlathoz jussanak a hivatalos oktatási rendszerből való kilépésüktől vagy munkanélkülivé válásuktól számított négy

hónapon belül.⁵¹ Az érzékeny rétegek, személyek e programon belül megkülönböztetett figyelmet kell, hogy kapjanak. Szem előtt kell tartanunk, hogy e csoport igencsak heterogén, az egyes emberek nehézségei, igényei eltérők, univerzális megoldás tehát nincs. Általánosítás helyett célszerű „érzékenyítő faktorokat” és ezekhez tartozó speciális nehézségeket, igényeket és lehetőségeket (!) vizsgálni. A közös nevező, amely minden csoportot érint, a szociális szemlélet szükségessége. Míg a pusztán gazdasági megközelítés a sérülékeny személyek, csoportok még nagyobb leszakadásához vezet, a szociális látásmód képes integrálni az „elvezett nemzeteket”. John Gardner mottóként idézett szavaival élve: „Állandóan nagyszerű lehetőségekkel szembesülünk, amelyek megoldhatatlan problémáknak vannak álcázva.”

51 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:120:0001:0006:EN:PDF>

**A projekt keretében
megrendezésre került
konferenciák**

„Méltó Kezdet – A fiatalok foglalkoztatási lehetőségei”

Nyitó konferencia

Részletes program

Alapvető Jogok Biztosának Hivatala
(1051 Budapest, Nádor u. 22. – Díszterem)

2013. június 21.

- 9.00 Regisztráció
Moderátor: HAJAS BARNABÁS
- 9.30 SZABÓ MÁTÉ (az alapvető jogok biztosa)
Köszöntő
- 9.40 ANDOR LÁSZLÓ videó üzenet (foglalkoztatásért, szociális ügyekért és társadalmi összetartozásért felelős biztos, EURÓPAI BIZOTTSÁG)
Európa válasza a fiatalok munkanélküliségének kihívásaira
- 9.55 ZEMPLÉNYI ADRIENNE (projektvezető, AJBH)
A fiatalok munkavállalási esélyeit elemző vizsgálat sorozat bemutatása
- 10.10 VADÁSZ GYÖRGY (elnök, Magyar Iparszövetség, OKISZ)
Fiatalok a munkaerőpiacon
- 10.25 PÁSZTOR TIBOR (megbízott főigazgató-helyettes, Nemzeti Munkaügyi Hivatal, Szak- és Felnőttképzési Igazgatóság)
Piacképes tudás a szak-és felnőttképzés keretében
- 10.40 HORVÁTH-EGRI KATALIN (jogi főreferens, AJBH)
A felsőoktatási hallgatók szakmai gyakorlata – az ombudsmani vizsgálat tükrében
- 10.55 KÓSA ISTVÁN (főosztályvezető, Nemzetgazdasági Minisztérium)
A fiatalok elhelyezkedését támogató állami szerepvállalás
- 11.10 **KÁVÉSZÜNET**
- 11.30 RUTAI GÁBOR (projektvezető, Fiatal Vállalkozók Országos Szövetsége, FIVOSZ)
A fiatalok vállalkozóvá válásának lehetőségei, akadályai
- 11.45 KÜCSÓN GYULA (elnök, Iskolaszövetkezetek Országos Szövetsége, ISZOSZ)
Diákmunka – bevezetés a munka világába

12.00 **FELKÉRT HOZZÁSZÓLÓK**

KAJTÁR EDIT (adjunktus, Pécsi Tudományegyetem ÁJK)
*Egyes, különösen érzékeny fiatal munkavállalói csoportok
elhelyezkedésének akadályai*

BESZTERI ZSUZSA (Kormányzati kapcsolatokért felelős vezető, IBM
Hungary Kft.)

Gyakorlati képzéssel a biztos karrierért

POLYÁK ZSUZSANNA (főosztályvezető, Nemzeti Közlekedési
Hatóság Humánpolitikai főosztály)

Pályakezdő diplomások ösztöndíj programjai

WEISZ MIKLÓS (társelnök, AGRYA Fiatal Gazdák Magyarországi
Szövetsége)

A fiatal vállalkozó nehézségei

RAJNAI RICHARD (Kötéltechnika Kft.)

Egy sikeres fiatal vállalkozó pályatörténete

KÖRÖSLIGETI ZSUZSANNA (Karrier Iroda vezető, Általános
Vállalkozási Főiskola)

Képzéssel a fiatalok sikeres vállalkozóvá válásáért

13.00 **KÉRDÉSEK, HOZZÁSZÓLÁSOK**13.10 **ZÁRSZÓ**13.20 **ÁLLÓFOGADÁS**

„Méltó Kezdet – A fiatalok foglalkoztatási lehetőségei”

Záró konferencia

Részletes program

Alapvető Jogok Biztosának Hivatala
(1051 Budapest, Nádor u. 22. – Díszterem)

2013. november 28.

- 8.30 Regisztráció
Moderátor: CSINK LÓRÁNT
- 9.00 SZÉKELY LÁSZLÓ (az alapvető jogok biztosa)
Köszöntő
- 9.15 ZEMPLÉNYI ADRIENNE (projektvezető, AJBH)
A fiatalok munkavállalási esélyeit elemző vizsgálatsorozat bemutatása
- 9.30 CZOMBA SÁNDOR (foglalkoztatáspolitikáért felelős államtitkár, Nemzetgazdasági Minisztérium)
A fiatalok munkavállalását segítő intézkedések, valamint az „Első Munkahely Garancia” program tapasztalatai, eredményei
- 9.45 MARUZZA ZOLTÁN (felsőoktatásért és tudománypolitikáért felelős helyettes államtitkár, Emberi Erőforrások Minisztériuma)
Oktatás és munkavállalás
- 10.00 MEZEY BARNA (elnök, Magyar Rektori Konferencia)
Piacképes tudás a felsőoktatásban
- 10.15 BOGÁRDI DÓRA (jogi főreferens, AJBH)
Honnan – Hová? Az egyes eltérő végzettségű fiatalok elhelyezkedésének irányai
- 10.30 POPPER ELIZA (elnök, Nemzeti Ifjúsági Tanács)
Elhelyezkedési esélyek a fiatalok szemszögéből
- 10.45 **KÁVÉSZÜNET**
- 11.15 SZILÁGYI JÁNOS (oktatási és képzési igazgató, Magyar Kereskedelmi és Iparkamara)
A megújult szakképzés perspektívái

- 11.30 RAJZINGER ÁGNES (jogi főreferens, AJBH)
A munkaügyi szervek szerepe a fiatalok elhelyezkedésének elősegítésében
- 11.45 **FELKÉRT HOZZÁSZÓLÓK**
CSERVENNÉ BOROS ANDREA (TESCO Szervezetfejlesztési és Központi Iroda – Frissdiplomás programok)
MÁJER ESZTER PETRA (Széchenyi István Egyetem Kommunikációs és Szolgáltató Központ, Győr – Felsőoktatás és ipar összekapcsolódása – A SZE és az Audi közötti kooperáció)
KOVÁCS PATRIK (elnök, Fiatal Vállalkozók Országos Szövetsége)
TORDAI PÉTER (igazgató, Tempus Közalapítvány)
SZÓRÁDI BENEC, a 2013. évi Országos Fiatal Vállalkozói Díj nyertese
- 12.30 **KÉRDÉSEK, HOZZÁSZÓLÁSOK**
- 12.50 **ZÁRSZÓ**
- 13.00 **ÁLLÓFOGADÁS**