



FOGLALKOZTATÁS-FELÜGYELET

GINOP-5.3.7-VEKOP-17-2017-00001
azonosító számú
„Jogszerű foglalkoztatás fejlesztése”
elnevezésű kiemelt projekt

A MUNKAÜGYI JOGSÉRTÉSEK SPECIÁLISAN A KKV-SZEKTORRA GYAKOROLT HATÁSA



TECHNOLÓGIAI ÉS IPARI
MINISZTERIUM



KÜLDETÉSÜNK A BIZTONSÁGOS JÖVŐ



A tanulmány a GINOP-5.3.7-VEKOP-17-2017-00001 azonosító számú „Jogszerű foglalkoztatás fejlesztése” elnevezésű kiemelt projekt keretében jött létre.

A MUNKAÜGYI JOGSÉRTÉSEK SPECIÁLISAN A KKV-SZEKTORRA GYAKOROLT HATÁSA

-

2022. augusztus

Készítette: Ex Ante Tanácsadó Iroda Kft.



TECHNOLÓGIAI ÉS IPARI
MINISZTERIUM



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

SZÉCHENYI



Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

Szakértők:

Dr. Marencsák Zsolt PhD; Károli Gáspár Egyetem,
Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék

Dr. Rácz-Antal Ildikó PhD; Károli Gáspár Egyetem,
Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék

Dr. Szabó Imre Szilárd PhD; Károli Gáspár Egyetem,
Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék

Lektorálta:

Dr. habil. Bankó Zoltán; Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Munkajogi és Társadalombiztosítási Jogi Tanszék

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	4
1.1. A TANULMÁNY SZERKEZETE	5
1.2. MÓDSZERTANI MEGJEGYZÉSEK	6
2. A KIS- ÉS KÖZÉPVÁLLALKOZÁSOK SZEREPE HAZÁNKBAN	7
2.1. A KKV FOGALMÁNAK MEGHATÁROZÁSA	9
2.2. A KKV-SZEKTOR GAZDASÁGBAN ÉS FOGLALKOZTATÁSBAN BETÖLTÖTT SZEREPE	11
2.3. A KKV-SZEKTOR JELLEGZETES PROBLÉMAI	13
2.3.1. <i>A foglalkoztatás minősége (job quality).....</i>	<i>14</i>
2.3.2. <i>A kkv-k törvényes működése</i>	<i>16</i>
3. A KKV-RA JELLEMZŐ MUNKAÜGYI JOGSÉRTÉSEK ÉS ANNAK OKAI	19
3.1. SZANKCIÓK	19
3.2. VERSENYPÉSSÉGRE GYAKOROLT HATÁSOK.....	22
3.2.1. <i>A foglalkoztatás minősége (job quality) a kkv-szektorban.....</i>	<i>22</i>
3.2.2. <i>Egyes kifejezetten kis- és középvállalkozásokra jellemző jogsértések okának feltárása.....</i>	<i>23</i>
3.2.3. <i>A foglalkoztatás gyenge minőségének, valamint a jogsértések elkövetésének hatása a vállalkozások versenyképességére</i>	<i>24</i>
3.2.4. <i>A munkajog és a foglalkoztatás minőségének a kapcsolata.....</i>	<i>25</i>
3.3. A SZOCIÁLIS PARTNEREK ÉS A GAZDASÁGI ÉRDEKKÉPVISELETEK VÉLEMÉNYE	43
4. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS.....	47
4.1. A PÁRHUZAMOS SZABÁLYOZÁS / RÉSZLEGES MENTESÍTÉS	47
4.1.1. <i>A munkaerőpiacok deregulációja.....</i>	<i>47</i>
4.1.2. <i>Az állam szerepe a szabályozásban.....</i>	<i>49</i>
4.1.3. <i>A törvényes működés előmozdítása</i>	<i>52</i>
4.1.4. <i>A gazdasági növekedés akadályai a mentesítés?.....</i>	<i>53</i>
4.2. EGYES EGT ORSZÁGOK ÖSSZEVETÉSE A HAZAI HELYZETTEL	57
4.2.1. <i>Lengyelország.....</i>	<i>57</i>
4.2.2. <i>Olaszország</i>	<i>61</i>
4.3. NEMZETKÖZI IRÁNYVONALAK ÉS MEGOLDÁSOK A MEGELŐZÉSRE	64
4.4. AJÁNLÁSOK MEGFOGALMAZÁSA	66
5. JAVASLATOK, MÓDSZEREK	74
6. ÖSSZEGZÉS	81
IRODALOMJEGYZÉK.....	84
ÁBRAJEGYZÉK.....	90
TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE	91

BEVEZETÉS

A kkv-szektor gyakorlatilag minden országban a kis- és középvállalkozások létszámánál fogva meghatározó szerepet tölt be a makrogazdaságban és a foglalkoztatásban. A kis- és középvállalkozások foglalkoztatáshoz való hozzájárulása a legjelentősebb a különböző méretű cégeken belül és a kkv-szektor több munkalehetőséget generál, mint a nagyvállalatok.¹ A kisvállalkozások e szerepének felismerése az Európai Unióban a kkv-szektor növekedésével, az 1980-as évek közepétől kezdődően figyelhető meg, mikortól is a kkv-k támogatására kiemelt figyelmet fordítanak, melynek megfelelően a közösség hivatalos dokumentumaiban, ajánlásaiban, valamint az egyes tagállamok politikáiban is hangsúlyozzák, hogy a kkv-knek szükségük van a segítségre a nagyvállalatokkal szembeni versenyhátrányok leküzdése érdekében.² Ekkortól találhatunk arra jelentősebb számú utalást, hogy EU tudatosan figyelembe veszi, vagy legalábbis törekszik figyelembe venni a kisvállalkozások igényeit a különböző gazdaságpolitikai és foglalkoztatáspolitikai célok, stratégiák kialakítása során.

A probléma forrása onnan ered, hogy ha ugyanazok a szabályok alkalmazandók a kisvállalkozásokra, mint a nagyobb, akár több ezer főt foglalkoztató, tőkeerős multinacionális munkáltatókra, akkor a szabályozás nem veszi figyelembe a kisvállalkozások foglalkoztatási igényeit és képességeit. Ugyanakkor, ha mentesítjük a kisvállalkozásokat a munkajog által meghatározott bizonyos kötelezettségek teljesítése alól, akkor az ott foglalkoztatott munkavállalók kerülnek rosszabb helyzetbe, azon munkavállalókhoz képest, akik egy nagyobb vállalkozásnál kaptak munkát. Ez utóbbi megoldás viszont a kisvállalkozások munkavállalóinak alapvető munkavállalói jogait, különös tekintettel az egyenlő bánásmódhoz fűződő jogot sértheti, így az ő helyzetüket rontja a munkaerőpiac egyéb szereplőjéhez képest. A magyarországi kkv szektor jelentősen elmarad a fejlettebb országok hasonló vállalkozási szektoraitól. A hazánkban kialakult kkv-k ugyanis csak kis arányban képesek export tevékenységre – míg a nyugat-európai cégek 75-80%- exportképes, addig hazánkban ez az arány jóval csekélyebb, bizonyos vélekedések szerint alig 30%-os mértékű – amely tény mindenképpen meghatározza az itt végzett munka színvonalát és a kialakult munkajogi viszonyokat is.

Emellett empirikusan kimutatott tény, hogy a kisvállalkozások munkavállalói általában rosszabb körülmények között kénytelenek dolgozni, mint a nagyobb vállalkozásoknál alkalmazott személyek, alacsonyabb bérért, hosszabb munkaidő mellett, az egészséget és biztonságot garantáló szabályok érvényesülése nélkül. Amennyiben pedig azzal szeretnénk támogatni a kisvállalkozásokat, hogy a munkajogi szabályok, vagy legalábbis azok egy része alól mentesítjük őket, akkor az számos – a későbbiekben részletesen ismertetésre kerülő – hátránnyal járhat a munkavállalókra nézve. Mindezt, ha annak fényében tesszük, hogy az Európai Unió egyik célja a foglalkoztatás bővítése a kkv-szektorban, akkor komolyan kell venni e felvetéseket is, mivel több millió munkavállaló helyzetét érintheti a szabályozás ilyen irányú elmozdulása.

Természetesen a helyzet ennél sokkal összetettebb és a kkv-szektor „kihívásainak” számos aspektusa van, amelyből jelen tanulmány kizárólag a munkajogi problémakör kritikai igényű, és teljeskörű elemzésére tesz kísérletet. A tanulmány célja feltáró, összehasonlító, javaslattevő elemzés megírása a munkaügyi jogsértések kkv-szektorra gyakorolt speciális hatásairól. Annak ellenére, hogy célként kizárólag a munkaügyi kérdéskör vizsgálatát tűztük ki, számos esetben egyéb, főként foglalkoztatáspolitikai kérdéseket is érintünk és vizsgálunk a szükséges mértékig.

A kisvállalkozások mentesítése a munkajog és a munkajogilag releváns szabályok alkalmazása alól, vagy pusztán a gyakorlatban a kikényszerítés elmaradása látszólag csekély pozitív gazdasági hatással

¹ Lásd bővebben: de Kok, Jan – Deijl, Claudia – Veldhuis-Van Essen, Christi: Is Small Still Beautiful? Literature Review of Recent Empirical Evidence on the Contribution of SMEs to Employment Creation, International Labour Organisation (ILO) and Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 2013; Reinecke, Gerhard – White, Simon: *Policies for Small Enterprises: Creating the Right Environment for Good Jobs*, ILO, 2004, 22. old.; Collins, Christopher J.: *Alternative systems of human resources practices and performance in small entrepreneurial organizations*, in: Cooper, Cary L. – Burke, Ronald J.: *Human Resource Management in Small Business*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA, 2011, 93. o.

² Jeneiné Gerő Henriett Emese – Kincses Áron – Tóth Géza: A hazai kkv-k területi jellegzetességei válságok idején, *Statisztikai Szemle*, 99. évfolyam 12. szám, 1186. o.

jár együtt, ugyanakkor a munkavállalók jogi helyzetét, munkavégzési körülményeit, szociális biztonságát jelentős mértékben negatív irányba befolyásolja.

Érdemes azt is megemlíteni, hogy a hazai KKV szektor, szinte túlzások nélkül állíthatóan „mentes” a szociális párbeszédtől. A szakszervezetek érdemi tevékenységet a nagyobb foglalkoztatóknál tudnak kifejtetni (a bérharcnak és a kollektív szerződések megkötésének is ezeknél van elsősorban helye és szerepe), a KKV szektorban kevés sikerrel tudnak megjelenni, melynek további lehetséges okai között a szervezeti szétaprózottság és az elérhető (vonzó) szolgáltatások hiánya szerepel. A Nyugat-Európában számos helyen jellemző ágazati kollektív szerződéses (kiterjesztésekkel operáló) rendszer kapcsán megemlíthető, hogy a magyar gazdaság duális jellege is megnehezítette az ágazati érdekegyeztetési rendszer kialakulását. Nincs igazán gazdasági érdek az ágazati struktúrák kialakításában, kijelenthető, hogy jelenleg sem a multinacionális cégek, sem a – munkavállalók 70%-át foglalkoztató – hazai kis- és középvállalkozási kör nem igazán érdekelt az ilyen típusú gondolatok megerősítésében.

1.1. A tanulmány szerkezete

A tanulmány szerkezetét tekintve hat nagyobb részre tagolódik a következő logikai sorrend szerint:

- Jelen bevezető rész exponálja a problémákat, bemutatja a tanulmány célkitűzéseit, valamint néhány módszertani szempontot fektet le.
- A tanulmány 1. részében a kis- és középvállalkozások hazánkban betöltött szerepének bemutatását tűztük ki célul. Ennek megfelelően a fejezet részletesen ismerteti a kkv-szektor fogalmának meghatározását, a kkv-szektor jelentőségét, a gazdaságban és foglalkoztatásban betöltött szerepét, valamint a jellegzetes problémákat, kihívásokat, amellyel a kisvállalkozások szembesülnek a mindennapi életben. A 2. rész fő célja azon tény bemutatása, hogy a kisvállalkozások munkajogi szabályozásának kérdése, csak egy apró szelete a munkajog tudománynak, ugyanakkor a szektor gazdaságban és foglalkoztatásban betöltött szerepe rávilágít a téma tényleges jelentőségére. A kkv-szektor mind a gazdaságban, mind a foglalkoztatásban kimagasló szerepet tölt be, ugyanakkor sok kkv esetén a foglalkoztatás minősége nagyon alacsony, és a tisztességes foglalkoztatás feltételei sem teljesülnek.
- A tanulmány 2. része a kis- és középvállalkozásokra jellemző munkaügyi jogsértéseket és annak okait elemzi. A jellemző munkaügyi jogsértések elemzése keretében bemutatjuk a munkaügyi hatóság éves jelentéseit a jogsértésekről az elmúlt tíz évre visszamenőleg, valamint összevetjük a kis- és középvállalkozásokra jellemző munkaügyi jogsértéseket a többi szektorra jellemző jogsértésekkel (statisztikákkal, ábrákkal szemlélítve). Emellett vizsgáljuk a jogsértések ágazati (alágazati) megoszlását és azok jellemző típusait. A jogsértéseken túl a tanulmány második része elemzi a munkaügyi hatóság által alkalmazható szankciókat, valamint azt, hogy a munkaügyi hatóságok miként különböztetik meg és segítik a kkv-k működését a szankciók alkalmazása során. Továbbá a tanulmány második része mutatja be a szociális partnerek (munkáltatói és munkavállalói érdekképviselők) és a gazdasági érdekképviselők (MKIK) véleményét és javaslatait az alkalmazott szankciórendszerrel. A tanulmány második része vizsgálja továbbá a kkv-k versenyképességére gyakorolt hatások közül a foglalkoztatás minőségének (job quality) kérdését, valamint az egyes, kifejezetten kis- és középvállalkozásokra jellemző jogsértések okának feltárását, továbbá a jogsértések elkövetésének hatását a vállalkozások versenyképességére. Emellett a tanulmány második része elemzi a munkajog és a foglalkoztatás minőségének a kapcsolatát és a munkaügyi jogsértésekkel kapcsolatos állami szankciórendszer hatását a kis- és középvállalkozások versenyképességére.
- A tanulmány 3. része az EGT országok közül Lengyelország és Olaszország helyzetét veti össze a hazai helyzettel, melynek keretében elemzi a kis- és középvállalkozásokat érintő szankciórendszert más EGT-tagállamokban. Emellett a tanulmány harmadik része vizsgálja a párhuzamos szabályozással, a részleges mentesítéssel kapcsolatos munkajogi szabályozás lehetőségeit (differenciált szabályozás). Ezt követi a megelőzésre irányuló nemzetközi irányvonalak és megoldások, illetve ezek hatékonyságának vizsgálata. Végül, a harmadik rész ajánlásokat fogalmaz meg arra vonatkozóan, hogy mely nemzetközi megoldások lennének hatékonyan alkalmazhatóak a magyar gazdasági környezetben.
- A tanulmány 4. része javaslatokat és módszereket fogalmaz meg a jogkövetési hajlandóság növelésére, így a KKV-szektor munkaügyi szempontból jogkövető magatartásra való

ösztönzése, illetve a kis- és középvállalkozások által elkövetett munkaügyi jogsértések számának csökkentése érdekében.

- A tanulmány összegzése összefoglalja a tanulmány főbb mondanivalóit és gondolatait.

1.2. Módszertani megjegyzések

A kutatás legfőbb módszertani nehézségét az adja, hogy mind a külföldi, mind a hazai szakirodalomban jelen téma nem került fókuszba, vagyis a munkajogi kérdések marginális területnek számítanak a „kkv problematikában.” Természetesen számos tanulmány és kutatás foglalkozik a kkv-kal, de ezek jobb esetben is inkább foglalkoztatáspolitikai tárgyúak, melyből következően az elérhető információk, statisztikák számos esetben csak részben használhatóak a téma szempontjából, sok esetben a kkv-re vonatkozóan nincs rendszeres adatgyűjtés, emiatt sokszor nincs naprakész elérhető adat. Kkv-szektorral kapcsolatos statisztikai adatgyűjtésre nem alakulnak elegendő forrást. Ennek ellenére mind a nemzetközi, mind az uniós tanulmányokban, felmérésekben ugyanazon megállapítások, következtetések trendszerűen megjelennek.

A tanulmány a hazai források mellett angol nyelvű szakirodalmon alapul. Mindezeken túl, a tanulmány felhasználja a témában „aktív” nemzetközi szervezetek (EU, ILO, OECD, World Bank stb.) eredeti anyagait is. Továbbá a kérdés legfrissebb adatainak feldolgozása nélkülözhetetlenné tette az internetes források felhasználását (ETUI honlapja, OSHA honlapja, Európai Bizottság honlapja, KSH honlapja stb.) is.

A kkv-szektor problémáinak tudományos megközelítése természetesen számos tudományterületet érint, így a kisvállalkozásokkal gazdaságtudományi, menedzsmenttudományi, szociológiai, jogi és számos más megközelítésből lehet foglalkozni. Jelen tanulmány ugyan a munkajogi aspektusokat kutatja, de határozott törekvése, hogy az egyes kérdésköröket összefüggéseiben mutassa be, és érzékeltesse a „kkv kérdéskör” rendkívül összetett jellegét.

2. A KIS- ÉS KÖZÉPVÁLLALKOZÁSOK SZEREPE HAZÁNKBAN

A kkv-szektorok³ már jó ideje fontos szerepet töltenek be az egyes országok gazdaságában, melyeknek a jelentősége és azok száma az elmúlt években, évtizedekben csak tovább nőtt. Ugyan az egyes válságok (a 2008-as kezdetű gazdasági világválság, a COVID19-világjárvány, valamint az orosz-ukrán háború gazdasági hatásai) visszaesést eredményeznek, azonban a kkv-k gazdaságban betöltött szerepe növekvő tendenciát mutat. A különböző válságoktól eltekintve is megállapítható, hogy a gazdasági környezet folyamatosan változik, a globalizáció, a felgyorsult technológiai haladás, a tercierizáció és a nagyvállalatokra jellemző vertikális dezintegráció átalakította az általunk ismert világot.⁴ A foglalkoztatást tekintve a kkv-szektor átvette a vezető szerepet a hagyományos termelő típusú nagyvállalatoktól. Ennek egyik oka: a nagyvállalatok bizonyos tevékenységeinek kiszervezése (outsourcing), melynek eredményeként a vállalatstruktúrákban megjelentek a hálózat-modellek, a beszállítói láncok (vertikális dezintegráció).⁵ Mindez állandóan növekvő nyomás alá helyezi a gazdaság szereplőit a minél rugalmasabb termelés érdekében, mely természetesen hatással van mind a fejlődő, mind a fejlett gazdaságokra.

Magyarország esetén a rendszerváltoztatást követő időkre érdemes visszanyúlni és megvizsgálni, hogy az elmúlt több mint harminc évben milyen változások történtek. Ugyan a rendszerváltoztatás előtt is voltak hazánkban kisvállalkozások, viszont az államszocialista rendszerben elenyésző számban léteztek, ráadásul az igazi kuriózum velük kapcsolatosan az volt, hogy magánmunkáltatóként működtek egy olyan rendszerben, ahol az állami tulajdon minden szempontból dominált. Erre tekintettel, a korabeli magánmunkáltató (akiket a köznyelvben általában csak a „maszek” fogalmával azonosítottak) kisiparos, kiskereskedő, gazdasági munkaközösség (gmk.), kissevített vizsgálatára nem térünk ki, mivel teljesen eltérő jogrendszerben, teljesen eltérő logika mentén kerültek szabályozásra, ezáltal érdemben nem jelentenek kiindulópontot jelen tanulmány szempontjából.

Szintén fontos ok a kisvállalkozások számának növekedésében, hogy a munkaerőpiacok képtelenek felszívni a strukturális kiigazítások, gazdasági reformok következtében megnövekedett munkanélküliek számát. Ezek a programok gyakorta nagyobb szegénységhez vezetnek, növelik a munkanélküliek számát, alulfoglalkoztatást okoznak és hozzájárulnak az informális gazdaság (szürke/feketegazdaság) terjedéséhez, növekedéséhez.⁶

Ezeknek a politikai programoknak a káros hatásai (a különböző pozitív céljainak elérésétől függetlenül) fokozottan érvényesülnek azokban az országokban, ahol az állami szocialista gazdasági átalakulás zajlott, ahol szinte minden esetben az állam volt a legnagyobb foglalkoztató, heveny és súlyos problémát generálva az egyébként is számos akadállyal küzdő országokban. A kkv-szektor ezekben az esetekben különösen reszponzív, azaz kedvezően reagál a kihívásokra, hatásokra, valamint számos lehetőséget biztosít a munkavállalók számára, hogy ne szoruljanak ki a termelésből, vagy a munkaerőpiacról.⁷

Ugyanakkor más vélemények szerint, a kkv-szektor szenved meg leginkább egy elhúzódó gazdasági válság következményeit, mivel a kisvállalkozásokat aránytalanul érinti a pénzügyi források beszűkülése és a növekvő kamatok fizetése. Emellett figyelembe kell venni az esetleges technológiai és tudásbeli (management & HR) hiányosságokat, amelyek csökkenthetik a gazdasági válság túlélésére való képességüket, valamint azt, hogy az ügyfelektől, beszállítóktól és piacuktól jellemzően jobban függnek,

³ A magyar jogrendszerben a kkv-k fogalmát a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény határozta meg a 2003/361/EK bizottsági ajánlás mellékletének 2. cikk alapján. Ennek megfelelően 3 kategóriát különböztetünk meg a kkv meghatározáson belül: mikrovállalkozásokat, kisvállalkozásokat, középvállalkozásokat, melyeket összefoglalóan szokás kis- és középvállalkozásoknak, vagy röviden KKV-nak nevezni.

⁴ Lásd bővebben: Cséfalvay Zoltán: *Globalizáció 1. 0*, Nemzeti Tankönyvkiadó Rt., 2004; Cséfalvay, Zoltán: *Globalizáció 2. 0*, Nemzeti Tankönyvkiadó Rt., 2004.

⁵ Buzás Norbert: *Klaszterek: Kialakulásuk, szerveződésük és lehetséges megjelenésük a Dél Alföldön, Tér és Társadalom*, XIV. évfolyam, 2000/4., 114–115. o.

⁶ Decent Work and the Informal Economy, Report VI, ILC 90th session, ILO, Genf, 2002. 30. o.

⁷ Fenwick, Colin – Howe, John – Marshall, Shelley – Landau, Ingrid: *Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches*, Legal Studies Research Papers No. 322, Melbourne Law School, ILO, 2007, 2. o.

komolyabb nehézséget okozhat a működésük fenntartása a válságban.⁸ Más kutatások eredményei azonban kétségbe vonják azt, hogy a kisvállalkozásokra nagyobb hatást gyakorolna a gazdasági válság, mint a nagyvállalatokra. Például Dél-Koreában a kkv-k az 1997-es pénzügyi válság során a marketingtevékenységüket erősítették meg, és a technológiai innovációra helyezték a hangsúlyt, amely változások sokkal gyorsabban és könnyebben mennek végbe a kisvállalkozásoknál, mint a nagyobb cégeknél.⁹ Emellett a kkv-k sokkal hatékonyabban és gyorsabban reagálnak a piaci igények változására, mint a nagyvállalatok. A kisvállalkozások egy gazdasági visszaesésnél rugalmasabban tudnak alkalmazkodni, mivel kevésbé merevek, és jobban ki tudják használni a piaci réseket, míg a technológiai és tudásbeli hiányosságaik is megoldhatók más vállalatok legjobb gyakorlatainak átvételével. Ennek eredményeképpen a kisvállalkozások hatékonyabban tudják ellensúlyozni a gazdasági válság negatív hatásait, hozzájárulva a gazdaság stabilizálásához.¹⁰ A fentiekén túl a gyakorlatban is azt látjuk, hogy a kkv-k (különösen az exportorientált kkv-k) jobban tudnak alkalmazkodni az egyes válságokhoz.¹¹ A kisvállalkozások stratégiai jelentőséggel bírnak a gazdasági fellendülés szempontjából, mivel segítenek az iparágak szerkezetátalakításában, és versenytársat generálhatnak a nagyobb vállalatok számára, elősegíthetik a regionális kereskedelmet, hozzájárulhatnak a technológiatranszferhez, valamint a regionális fejlődéshez.¹²

A kkv-szektor jelentőségének okai a következőken foglalhatók össze: jobban alkalmazkodnak a változásokhoz, mint a nagyvállalatok, hatékonyabban hasznosítják a rugalmas munkavégzési formákat, rugalmasabban válhatnak tevékenységet, személyre szabottabb, differenciáltabb szolgáltatásokat tudnak nyújtani ügyfeleiknek, valamint kockázatvállalóbbak, innovatívabbak és nyitottabbak lehetnek az új készségek és kompetenciák implementálására. Kiemelkedő a szerepük a foglalkoztatásban, valamint a munkahelyteremtésben is hatékonyabbak a nagyvállalatokhoz képest. Emellett az egyes régiók, térségek közötti termelékenységi különbségek felszámolásában is fontos szerepük van. Mindezekből következően a kisvállalkozások az innováció, a növekedés és a munkahelyteremtés legfontosabb forrásai, továbbá az európai nemközponti régiókban jelentősen hozzájárulnak a lokális és regionális egyenlőtlenségek csökkentéséhez, a regionális fejlődéshez.¹³

A fentiekre tekintettel, a kisvállalkozásokban nagyon sok lehetőség van, bennük rejlik egy társadalom ereje, kreativitása, innovációja, amelyet megfelelő gazdasági és politikai támogatás mellett ki lehet használni. Szükséges fokozni a kkv-k versenyképességét, javítani a finanszírozáshoz való hozzáférésüket, emellett támogatni kell őket a szén-dioxid-semlegesség és a digitális átállás megvalósításában is. Mindezekén túl a Covid19-világjárvány rávilágított arra is, hogy a kkv-k ellenálló képességének javítását is szükséges támogatni.

A tanulmány első részében mindenekelőtt szükséges pontosan tisztázni, hogy mit értünk a kis- és középvállalkozások fogalma alatt, amely kérdésre az első fejezetben (2.1 fejezet) kívánunk választ adni. Ezt követően szükséges bemutatni a kkv-szektor gazdaságban és a foglalkoztatásban betöltött szerepét

⁸ Lásd bővebben: Robbins, Keith D. – Pearce, John A.: Entrepreneurial retrenchment among small manufacturing firms. *Journal of Business Venturing*, Vol. 8, No. 4, 1993, 301–318. o., Michael, Steven C. – Robbins, Keith D.: Retrenchment among small manufacturing firms during recession. *Journal of Small Business Management*, Vol. 36, No. 3, 1998, 35–45. o., valamint Latham, Scott: Contrasting strategic response to economic recession in start-up versus established software firms, *Journal of Small Business Management*, Vol. 47, Issue 2, 2009, 180–201. o. említi: Bourletidis, Konstantinos - Triantafyllopoulos, Yiannis: SMEs Survival in time of Crisis: Strategies, Tactics and Commercial Success Stories; *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 148, 2014, 641. o.

⁹ Gregory, Gary – Harvie, Charles – Lee, Hyun-Hoon: Korean SMEs in the wake of the financial crisis: Strategies, constraints and performance in a global economy, Working Paper 02–12, Department of Economics, University of Wollongong, 2002, 10–11. o. <http://ro.uow.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1057&context=commwkpapers>, letöltés ideje: 2022. május 7.

¹⁰ Bourletidis–Triantafyllopoulos i. m., 641. o.

¹¹ Sato, Yuri: *How did the crisis affect small and mediumsized enterprises? From a field study of the metal-working industry in Java*. Institute of the Developing Economies, 2000, 579. o. https://www.researchgate.net/publication/5141075_How_did_the_crisis_affect_small_and_medium-sized_enterprises_From_a_field_study_of_the_metal-working_industry_in_Java, letöltés ideje: 2022. május 7., valamint Gregory – Harvie – Lee i. m., 10–11. o.

¹² Bourletidis–Triantafyllopoulos i. m., 641. o.

¹³ Jeneiné Gerő – Henriett Emese – Kincses Áron – Tóth Géza: A hazai kkv-k területi jellegzetességei válságok idején, *Statisztikai Szemle*, 99. évfolyam 12. szám, 1186. o.

(2.2 fejezet), mely fejezetnek célja, hogy rávilágítson a téma fontosságára, még akkor is, ha a kisvállalkozások munkajogi szabályozásának kérdése, csak egy vékony szelete a munkajognak, viszont a szektor gazdaságban és foglalkoztatásban betöltött szerepe felértékeli e problémakört. Végül a második rész utolsó fejezetében (2.3 fejezet) kitérünk a kkv-szektor jellegzetes problémáira, mint a foglalkoztatás minősége (2.3.1 alfejezet) és a kisvállalkozások törvényes működése (2.3.2 alfejezet).

2.1. A KKV fogalmának meghatározása

A mikro-, kis-, és középvállalkozásoknak nincs olyan egységes definíciója, mely univerzális jelleggel meghatározná annak mibenlétét. Ugyanakkor annyi elmondható, hogy a foglalkoztatottak létszáma nem az egyetlen meghatározó eleme ezeknek a típusú vállalkozásoknak, de jelentős meghatározó kritériuma, vagyis fontos, hogy egy adott foglalkoztatotti létszámot ne haladjon meg a munkavállalók száma. Ez a küszöbérték jellemzően 250 főt jelent, mint például, ahogy az Európai Unió Bizottságának ajánlásában is olvasható.¹⁴ Míg ez a szám a kisvállalkozásoknál jellemzően 50 fő, addig a mikrovállalkozások esetén általában nem haladja meg a 10 főt. A foglalkoztatotti létszámon túl tipikusan a vállalkozás pénzügyi eszközeit és forgalmát veszik alapul.¹⁵

A magyar jogrendszerben a kkv-k fogalmát a *kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról* szóló 2004. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Kkv törvény) határozza meg a 2003/361/EK bizottsági ajánlás mellékletének 2. cikk alapján. Ennek megfelelően három kategóriát különböztetünk meg a kkv meghatározáson belül: mikrovállalkozásokat, kisvállalkozásokat, középvállalkozásokat, melyeket összefoglalóan szokás kis- és középvállalkozásoknak, vagy röviden kkv-nak nevezni. Kkv-nak minősül az a vállalkozás – ahogy azt az 1. számú táblázat is tartalmazza –, amelynek összes foglalkoztatotti létszáma 250 főnél kevesebb, és éves nettó árbevétele legfeljebb 50 millió eurónak megfelelő forintösszeg, vagy mérlegfőösszege legfeljebb 43 millió eurónak megfelelő forintösszeg. E kategórián belül kisvállalkozásnak minősül az a vállalkozás, amelynek összefoglalkoztatotti létszáma 50 főnél kevesebb, és éves nettó árbevétele vagy mérlegfőösszege legfeljebb 10 millió eurónak megfelelő forintösszeg. A kkv kategórián belül mikrovállalkozásnak minősül az a vállalkozás, amelynek összes foglalkoztatotti létszáma 10 főnél kevesebb, és éves nettó árbevétele vagy mérlegfőösszege legfeljebb 2 millió eurónak megfelelő forintösszeg.¹⁶ Azon vállalkozás esetében, amelynek partner- vagy kapcsolódó vállalkozásai vannak, a fenti határértékként meghatározott adatokat az összevont (konszolidált) éves beszámoló alapján, ennek hiányában a vállalkozás nyilvántartása alapján kell meghatározni.¹⁷ Amennyiben a vállalkozásnak nincsen sem partner-, sem kapcsolódó vállalkozása(i), akkor az önálló vállalkozásnak minősül.¹⁸ Ugyanakkor – bizonyos kivételektől eltekintve – nem minősül kkv-nak az a vállalkozás, amelyben az állam vagy az önkormányzat közvetlen vagy közvetett tulajdoni részesedése – tőke vagy szavazati joga alapján – külön-külön vagy együttesen meghaladja a 25%-ot.¹⁹

Szintén említésre méltó feltétel, hogy ha egy vállalkozás éves szinten túllépi a fentiekben meghatározott foglalkoztatotti létszám vagy pénzügyi határértékeket, vagy elmarad azoktól, akkor ennek eredményeként csak abban az esetben veszíti el, illetve nyeri el a közép-, kis- vagy mikrovállalkozói minősítést, ha két egymást követő beszámolási időszakban túllépi az adott határértékeket vagy elmarad azoktól.²⁰

Összefoglalva, a definíció meghatározásánál fő elem a foglalkoztatotti létszám, míg a pénzügyi mutatók vagylagosan vannak megfogalmazva, éppen úgy, mint az uniós meghatározásban. A fent bemutatott fogalmat a mikro-, kis- és középvállalkozásokról az Európai Unió határozta meg ajánlás szinten, mely 2005. január 1-jétől hatályos.

¹⁴ 2003/361/EK bizottsági ajánlás mellékletének 2. cikk.

¹⁵ Business environment, labour law and micro- and small enterprises, ILO Governing Body GB.297/ESP/1 297th Session, Genf, 2006. november, 1. o.

¹⁶ Kkv törvény 3. §

¹⁷ Kkv törvény 5. § (5) bek.

¹⁸ Kkv törvény 4. § (1) bek.; valamint 2003/361/EK bizottsági ajánlás mellékletének 3. cikk

¹⁹ Kkv törvény 3. § (4)–(5) bek.; valamint 2003/361/EK bizottsági ajánlás mellékletének 3. cikk

²⁰ Kkv törvény 5. § (3) bek.

1. táblázat: A mikro-, kis- és középvállalkozások besorolásáról

Megnevezés	1. feltétel	és	2. feltétel	
	Összes foglalkoztatotti létszáma kevesebb, mint (fő)		Éves nettó árbevétel legfeljebb (millió euró)	Mérleg főösszeg legfeljebb (millió euró)
Középvállalkozás	250		50 vagy	43
Kisvállalkozás	50		10 vagy	10
Mikrovállalkozás	10		2 vagy	2

Forrás: Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat: Tájékoztató a kis, közép, és mikrovállalkozások besorolásáról (www.afsz.hu)

Az európai kkv-meghatározásnak azért van jelentősége, mert a belső határok nélküli egységes piacon szükséges, hogy a kkv-k érdekében hozott intézkedések egy közös meghatározáson, definíción alapuljanak, a következetesség és hatékonyság javítása, valamint a verseny torzulásának csökkentése érdekében. Mindez azért is szükséges, mert bizonyos területeken jelentős kölcsönhatás van a kkv-knak szóló nemzeti és uniós intézkedések, programok között, így fontos a fogalmi azonosság. 1996-ban fogadta el a Bizottság az első közös kkv-meghatározást tartalmazó ajánlást (96/280/EK ajánlás),²¹ mely meghatározást az egész Európai Unióban használták, de időközben jelentős gazdasági fejlődés ment végbe, ezért 2003. május 6-án a Bizottság elfogadott egy új ajánlást. Ez az új ajánlás 2005. január 1-jén lépett hatályba, és a Bizottság által működtetett valamennyi kkv szabályozásra, programra és intézkedésre alkalmazni kell. A tagállamok számára ez az ajánlás természetesen nem kötelező,²² ugyanakkor a tagállamok kivétel nélkül implementálták a fogalmat.²³

A fenti meghatározását a kkv-knak a Kkv törvény lényegileg átvette, így a magyar szabályozás megfelel az uniós ajánlásnak.

Ez a definíció megfelelőbb a kkv-k különböző kategóriái számára és jobban figyelembe veszi a vállalkozások közötti kapcsolatokat, azok természete alapján, mivel egy átlagos európai vállalkozás nem foglalkoztat 6 főnél többet, ezért legtöbbjük a kkv-szektor alsó kategóriájába tartozó mikrovállalkozásnak minősülne. Az új meghatározás azonban már figyelembe veszi a többi vállalkozással fennálló lehetséges kapcsolatokat is. Néhány esetben az ilyen jellegű kapcsolatok – főként, amikor jelentős pénzügyi összeköttetéseket teremtenek más vállalkozásokkal – azt is eredményezhetik, hogy az adott vállalkozás nem tekinthető kkv-nek. Ennek megfelelően az új definíció egyik fő célkitűzése, hogy az (uniós) támogatásokból csak azok a vállalkozások részesüljenek, melyeknek valóban szükségük van arra. Mindezekre tekintettel vezetett be az új ajánlás olyan módszereket az állományi létszám és a pénzügyi küszöbértékek kiszámítására, melyekkel reálisabban lehet meghatározni az adott vállalkozás gazdasági helyzetét a vállalkozások különféle típusai között: önálló, partner- és kapcsolódó. Ennek megfelelően, az új ajánlás óvintézkedéseket is tartalmaz a kkv-státusszal való visszaélések megelőzésére.²⁴

Ami eltérés van a magyar és az uniós szabályok között, az a vállalkozásnak munkavégzést teljesítő személyek létszáma vonatkozó fogalom meghatározása, míg a magyar törvény a „foglalkoztatotti létszám” fogalmát használja, és nem definiálja pontosan annak jelentését, addig az uniós szabály az „állományi létszám” fogalmán alapul, és pontosan definiálja azt.

²¹ Commission Recommendation of 3 April 1996 concerning the definition of small and medium-sized enterprises (Text with EEA relevance) (96/280/EC).

²² The new SME definition, 6. o. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/10abc892-251c-4d41-aa2b-7fe1ad83818c>, letöltés ideje: 2022. május 7.

²³ Commission Staff Working Document on the implementation of Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises, Brussels, 7.10.2009, SEC(2009) 1350 final.

²⁴ Commission Staff Working Document i. m. 7– 8. o.

Az állományi/foglalkoztatotti létszám döntő fontosságú kritérium annak megállapításához, hogy az érintett vállalkozás a kkv-szektorba sorolható-e, és ha igen, akkor annak mely kategóriájába. Ennek megfelelően nem szerencsés, ha éppen egy ilyen kérdésben tér el az uniós és a hazai szabályzás, mivel az esetleges összehasonlítás nem lesz pontos, a statisztikák kevésbé lesznek megbízhatóak. Például a munkavállaló fogalma, vagy azon személyek köre sincs egységesen meghatározva az EU-ban, akik a munkajog hatálya alá tartoznak.

2.2. A kkv-szektor gazdaságban és foglalkoztatásban betöltött szerepe

A kkv-szektor több munkalehetőséget generál, mint a nagyvállalatok.²⁵ Erre jó példa, hogy az Európai Unióban 2002–2010. között az új álláshelyek 85 %-át kis- és középvállalkozások hozták létre, mely érték jelentősen meghaladja a teljes foglalkoztatás kkv-kra eső kb. 67 %-os megoszlását.²⁶

Jelenleg a kkv-szektorhoz tartozik a vállalkozások jelentős része, és a foglalkoztatáshoz való hozzájárulása a legjelentősebb a különböző méretű cégeken belül. Ennek megfelelően, EU-27 átlagában a kkv-szektorba sorolható a vállalkozások 99,8%-a,²⁷ míg Magyarországon 99,9% ez az arány.²⁸ Emellett a kkv-k részesedése a foglalkoztatásból magyar viszonylatban 68,7% (lásd 1. számú diagram), míg az EU-27 esetén 65,2% ez az arány,²⁹ sőt egyes iparágak esetén, mint például a textilipar, az építőipar, vagy éppen a bútorgyártás, a kkv-szektor foglalkoztatáshoz való hozzájárulása eléri a 80%-ot is.³⁰ Hozzáadott érték tekintetében hazánkban 55,1%, míg az EU-27 átlagában 53% a részesedésük.³¹

²⁵ Lásd bővebben: de Kok – Deijl – Veldhuis-Van Essen 2013; Reinecke – White 2004, 22. o.; Collins 2011, 93. o.

²⁶ Európai Bizottság sajtóközleménye, Brüsszel, 2012. január 16., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-20_hu.htm, letöltés ideje: 2022. május 7.

²⁷ 2021 SME Country Fact Sheet European Union, 1. o., <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/46060> letöltés ideje: 2022. április 20.

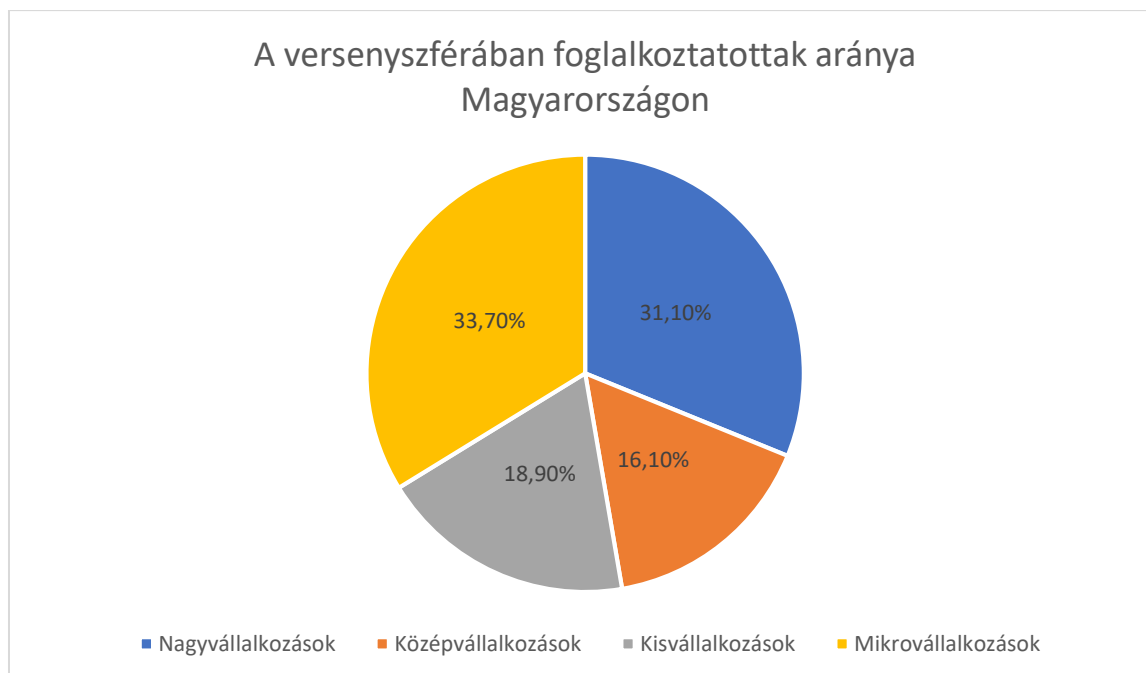
²⁸ 2021 SME Country Fact Sheet Hungary, 1. o., <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/46078> letöltés ideje: 2022. április 20.

²⁹ 2021 SME Country Fact Sheet European Union, i.m., 1. o., 2021 SME Country Fact Sheet Hungary i. m., 1. o.

³⁰ A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A Közösség Lisszaboni Programjának végrehajtása modern kkv-politika a növekedésért és a foglalkoztatásért, Brüsszel, 2008. június 25., COM(2005) 551 végleges, 3. o.

³¹ Hungary - SME key figures related to the fact sheet 2021., https://ec.europa.eu/growth/smes/sme-strategy/sme-performance-review_hu letöltés ideje: 2022. május 7.

1. ábra: A versenyszférában foglalkoztatottak aránya Magyarországon



Forrás: Hungary - SME key figures related to the fact sheet 2021. adatai alapján,
https://ec.europa.eu/growth/smes/sme-strategy/sme-performance-review_hu letöltés ideje: 2022.
 május 7.

Ami a részletes megoszlását illeti a kkv-szektor foglalkoztatásban betöltött szerepe vonatkozásában, ott is látható, hogy Magyarország kkv-szektorának méretkategóriák szerinti rétegződése is igen hasonló. Némi különbséget mutat a 10 főnél kevesebb munkavállalót foglalkoztató mikrovállalkozások száma, mivel az nagyobb, mint az EU-27 átlag. Nálunk az összes kkv 94,5%-át adják, míg EU-27 esetén ez az arány 93,3%, melyhez hazánkban 33,7%-os, míg EU-27 vonatkozásában 29,6%-os foglalkoztatási arány párosul.³²

Fentiekben túl szintén érdekes látni, hogy nemcsak Magyarország és EU-27 átlagában, illetve az egyes tagállamok vonatkozásában meghatározó a kkv-szektor, hanem az Egyesült Államokban is 99,9% ez az arány az összes vállalkozás, és 99,7% azon vállalkozások viszonylatában, amelyek munkavállalókat foglalkoztatnak.³³ Ugyanakkor nem szerencsés az uniós adatokat összehasonlítani az Egyesült Államokból érkező adatokkal, már csak azért sem, mert eltérő a kisvállalkozások meghatározása, valamint a számítási módszerek sem ugyanazok. Ennek ellenére egyértelműen látszik, hogy a kisvállalkozások ott is domináns szerepet töltenek be a gazdaságban és a foglalkoztatásban, még ha azonos számítási módszerek mellett bizonyos eltérést is tapasztalhatnánk.

Azon túl, hogy a kkv-szektor több munkalehetőséget teremt, mint a nagyvállalatok, e szektorhoz tartozik a vállalkozások jelentős része is. Emellett az is kijelenthető, hogy a foglalkoztatáshoz való hozzájárulása a legjelentősebb a különböző méretű cégeken belül. Országonként ugyan eltérő mértékben, de dominál a kkv-szektor a foglalkoztatást illetően.

Jelen részben ismertetett adatok bemutatásának célja a kkv-szektor jelentőségének szemléltetése és annak alátámasztása, hogy ha a szektor szerepe ilyen jelentős, akkor annak minden rész kérdésével, így a munkaügyi jogszabályok kkv-szektorra gyakorolt hatásával is szükséges foglalkozni.

³² Hungary - SME key figures related to the fact sheet 2021., https://ec.europa.eu/growth/smes/sme-strategy/sme-performance-review_hu letöltés ideje: 2022. május 7.

³³ U.S. Small Business Administration Office of Advocacy: Frequently Asked Questions About Small Business, 2021. decembere, 1. o., <https://cdn.advocacy.sba.gov/wp-content/uploads/2021/12/06095731/Small-Business-FAQ-Revised-December-2021.pdf> letöltés ideje: 2022. május 7.

2.3. A kkv-szektor jellegzetes problémái

Jelen alfejezet két olyan témakört tartalmaz, amellyel később külön részben is foglalkozunk részletesen, így ehelyütt e két témát csupán problémafelvetésnek szánjuk, melyet szükséges rendszerben elhelyezni, hogy pontosan miért is kell foglalkozni az adott kérdésekkel. Általánosságban elmondható, hogy az EU-n belül a kkv-szektor alacsonyabb termelékenységű és lassabb növekedést mutat, mint az Egyesült Államokban. Európában a fennmaradó cégek átlagosan 10–20%-kal bővítik a foglalkoztatottak létszámát működésük hetedik évére, míg az Egyesült Államokban ez a szám eléri a 60%-ot. Továbbá számos, a működésük feltételeit lerontó nehézséggel is számolniuk kell a kkv-knek a kielevezett versenyben. Ilyen nehézség, hogy a kkv-k közel 21%-ának problémát jelent a forráshoz jutás, mely arány a mikrovállalkozások esetén számos tagállamban jelentősen rosszabb. A nagyvállalatokkal összehasonlítva európai szinten kevés kkv valósít meg sikeres innovációt, mely képet tovább rontanak azok a szerkezeti nehézségek, melyek a fejlődéshez szükségesek lennének. Ilyen például a megfelelő menedzsment, illetve bizonyos műszaki készségek hiánya. Továbbá az sem segíti a kkv-kat, hogy a tagállami munkaerőpiacok jellemzően merevek, lassan alkalmazkodnak.³⁴

Emellett az illegális foglalkoztatás is a kkv-kra jellemző leginkább, mely az informális gazdaság forrása. Az ilyen jellegű tevékenység természetesen magával hozza a munkajogi szabályok kikényszeríthetőségének nehézségeit, vagy egyenesen lehetetlen voltát, már csak azon oknál fogva is, hogy az illetékes hatóságok számára gyakran „láthatatlanok” informális jellegük folytán. Részben a túlélésért folytatott küzdelem kényszeríti őket erre, de szomorúan kell tudomásul vennünk, hogy gyakran nem csak a képesség, hanem a készség is messzemenőig hiányzik a vállalkozások részéről a hatályos szabályok betartására.

Az ingyenes segítségnyújtás jelenlegi lehetőségei

A vali.hu – azaz a személyre szabott vállalkozói információs portál célja a társas vállalkozások számára gyors, hiteles és személyre szabott információk biztosítása a vállalkozásokat leginkább érdeklő témakörökben. A vállalkozásoknak készült portálon pár kattintással a vállalkozások a fejlesztésükhöz segítséget nyújtó személyre szabott tájékoztatást kaphatnak pályázatokról, államilag támogatott hitelekéről és képzésekről. Az oldalon böngészés akár regisztráció nélkül is lehetséges, a testreszabott szolgáltatások igénybevételéhez azonban szükséges a regisztráció, amely rövid időn belül elvégezhető. A portál célja a magyar vállalkozások szakmai támogatása, az elérhető szolgáltatások köre folyamatosan bővül, további tájékoztatás és információ a www.vali.hu oldalon található.

Érdemes megemlíteni, hogy a GINOP-5.3.3-18-as konstrukció keretében a regionális és összehangolt JOGpontok projektek 2022.01.31-ig ingyenes jogi segítséget nyújtottak a munka világában és európai uniós támogatással valósultak meg. Jelenleg a projekt fenntartásának keretein belül, 2022. február 1-től 2022. július 31-ig önköltség mellett, előzetes bejelentkezés alapján vehető igénybe a személyes jogsegélyszolgálat, melyről részletek a régiós aloldalakon találhatóak. A JOGpontok projektek kizárólag a Jogsegélyszolgálat által érintett jogterületeken (munkajog, cégjog, TB, adójog) leírt témákban biztosítják a válaszadást.

A projekteket működtető országos munkáltatói érdekképviselések és szakszervezetek – ÁFEOSZ-COOP Szövetség, IPOSZ, OKISZ, KISOSZ, Munkástanácsok Országos Szövetsége, ÉSZT, LIGA Szakszervezetek – gyakorlott jogászokkal dolgozó rendszert állítottak fel, amelyben több formában volt igénybe vehető a szolgáltatás, így személyesen vagy akár elektronikusan is kaphattak segítséget jogi kérdésük, problémájuk kezelésében az ügyfelek.

A projekt az ún. konvergencia régiókban nyújtott ingyenes segítséget. A Közép-Magyarország területén lakóhellyel rendelkező munkavállaló számára nyújtott szolgáltatás csak azzal volt nyújtható személyes ügyfélfogadás keretében, ha bejelentett tartózkodási hellyel rendelkezik a kevésbé fejlett régiók valamelyikében, és a szolgáltatás helyszíne a tartózkodási helye szerinti régióban volt. Közép-magyarországi székhellyel rendelkező vállalkozás szempontjából hasonló a helyzet: ha a kevésbé fejlett

³⁴ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “Think Small First”, A “Small Business Act” for Europe, Brussels, 25.6.2008 COM(2008) 0394 final, 2-3. o. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0394:FIN:EN:PDF>, letöltés ideje: 2022. május 10.

régiók valamelyikében fiókteleppel rendelkezett, és a szolgáltatás helyszíne a fióktelep szerinti régióban volt, részesülhetett ingyenes jogsegélyben.

A projektben összesen 24 942 vállalkozás kért jogi segítséget, amelyből 16628-an jelölték meg, hogy a KKV kategóriába tartoznak.

Az ingyenesen elérhető segítségnyújtással összefüggésben fontos lenne, hogy a vállalkozások érdemi és kézzelfogható segítséget kapjanak. Ezt a szerepet akár a szociális partnerek, akár a gazdasági érdekképviselő (MKIK) is el tudná látni. Utóbbi a regisztere alapján könnyen el tudja érni a vállalkozásokat, amely információhálózat nagyban segíthetné azt a feladatot, hogy a vállalkozások érdemi iránymutatást kapjanak a jogszerű foglalkoztatás tekintetében, egyfajta „csomagként”, amely állandóan frissülő iratmintákat is tartalmazhatna.³⁵

Az iratmintákról általános tudnivaló, hogy word dokumentumban letölthetők, így gépi kitöltésre is alkalmasak. Számos dokumentum kitöltési segédlettel van ellátva, azaz a kitöltendő ponthoz fűzött magyarázat lábjegyzet formájában olvasható, amely kitöltés után törölhető. A TB iratminták esetében a kitöltést segítő tájékoztatások megjegyzés formájában olvashatóak, amelyek a minta kitöltését követően törölendők. A mintákban dőlt betűvel jelzett szövegek a kitöltést segítő információk, amennyiben nem szükségesek, törölendők. Az iratminták között találhatóak összefoglaló tájékoztató anyagok is, amelyek egy téma legfontosabb tudnivalóit igyekeznek rendszerezni és céljuk, hogy segítsenek a jogi probléma azonosításában és megfelelő iratminta megtalálásában. Az iratmintatár igyekszik felölelni a foglalkoztatási és szervezeti dokumentumok legfontosabbjait.

2.3.1. A foglalkoztatás minősége (job quality)

A foglalkoztatás minőségének³⁶ kérdésével jelen tanulmány 3.3 részében részletesen is foglalkozunk, ugyanakkor szükségesnek tartjuk a problémafelvetést már a kutatás elején, mivel ez segíthet a további részek feldolgozásában.

A fejezet bevezetőjében említett problémákon túl, a bérek jellemzően a kkv-szektorban alacsonyabbak, amely általában hosszabb munkaidővel párosul,³⁷ míg a munkahelyi egészség és biztonság feltételei szegényesebbek, a munkahelyi oktatás és képzés lehetőségei szűkösebbek.³⁸ A legtöbb munkajogi jogsértésre a kismunkáltatóknál kerül sor,³⁹ melynek következtében ők követik el a legtöbb munkavédelmi szabálysértést is, így a munkahelyi balesetek száma jellemzően a kkv-szektoron belül a legmagasabb. A munkavállalók a kkv-szektorban vannak kitéve legjobban a munkahelyi balesetek és megbetegedés veszélyeinek. Az európai munkavállalók többsége a kkv-szektorban dolgozik, de a munkabalesetek aránya jelentősen magasabb (82%) ennél a számnál, illetve a halálos balesetek

³⁵ Ehhez mintaként lásd: <https://www.jogpontok.hu/iratmintatar>

³⁶ A foglalkoztatás minősége egészen széles skáláját jelenti azoknak a normáknak a munkahelyen, melyek hatással vannak a munkavállaló gazdasági, szociális, fizikális és mentális jólétére (forrás: Reinecke – White 2004, 32. o.), ugyanakkor jelen tanulmány csak a munkajog és annak társterületei által kifejtett kérdéseket vizsgáljuk, viszont mindez óhatatlanul is kihat a többi szempontra. A foglalkoztatás minőségének jogi vetülete, melyet akár tekinthetünk a job quality szűk értelemben vett meghatározásának is, az alábbi jogosultságokat tartalmazza: a munka és foglalkozás szabad megválasztásának joga, jog az egészséges és biztonságos munkakörülményekhez (munkavédelem), egyenlő bánásmód követelménye, a munka díjazása, a munka- és pihenőidő, munkaügyi kapcsolatok, szociális biztonság.

³⁷ Faundez, Julio: A View on International Labour Standards, Labour Law and MSEs, Job Creation and Enterprise Development Department, Employment Sector Employment Working Paper No. 18., ILO, Genf, 2008, 16. o.

³⁸ Smith, Mark – Zagelmayer, Stefan: Working time management and SME performance in Europe, *International Journal of Manpower*, Vol. 31 No. 4, 2010, 394. o.

³⁹ Az NGM Foglalkoztatás-felügyeleti Főosztályának összefoglaló jelentése a munkabérre vonatkozó szabályok céllenőrzéséről [2016. március 21. – április 8.], 2016, 13. o. http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=172&hir_reszlet=515, letöltés ideje: 2022. június 5., 2021-es évben is ugyanez volt tapasztalható a kereskedelem és a vagyonvédelmi ágazatban is. Forrás: A munkaügyi / foglalkoztatás-felügyeleti ellenőrzések tapasztalatai (2021. év), 20. és 25. o. http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=172&hir_reszlet=836, letöltés ideje: 2022. június 5.

körülbelül 90%-a a szektoron belül történik.⁴⁰ Magyarországon 21.591 munkahelyi balesetet regisztráltak 2021-ben, melyből 16.069 munkahelyi baleset (74,4%) a kkv-szektorban történt (a hivatalosan bejelentett eseteket alapul véve).⁴¹

Emellett a kollektív munkajog jelentősége is minimális a kkv-szektor esetén, gyakorlatilag nincs szociális párbeszéd a kkv-szektorban, a szakszervezeti szervezettség és az üzemi tanácsi jelenlét szinte egyáltalán nincs, melynek következtében a „kontroll” e típusa sincs a kkv foglalkoztatók vonatkozásában, így a munkavállalók még kevésbé védettek. Mindezen körülményekre tekintettel kijelenthetjük, hogy a foglalkoztatás minősége alacsonyabb a szektorban.⁴²

A tisztességes foglalkoztatás fogalmát – amely a foglalkoztatás minőségének egyik kulcs definíciója – a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) vezette be, amikor az egyik 1999-es jelentésében úgy határozta azt meg, hogy ez a konvergáló fókusz négy stratégiai célnak:

1. a munkahelyi jogok előbbre vitelének,
2. a foglalkoztatásnak,
3. a szociális védelemnek és
4. a társadalmi párbeszédnek.⁴³

A Szociális igazságosság a méltányos globalizációért ILO nyilatkozat a holisztikus és integrált megközelítés fontosságát hangsúlyozza azáltal, hogy elismeri ezen célok „elválaszthatatlan, kölcsönösen összefüggő és egymást támogató” voltát.⁴⁴

Az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsának meghatározása alapján: *a tisztességes foglalkoztatás tiszteletben tartja az alapvető jogokat, valamint a munkavállalók jogait az egészséges és biztonságos munkafeltételekhez, valamint a megfelelő javadalmazáshoz, mely olyan mértékű, hogy lehetővé tegye a munkavállaló és családja eltartását. Az alapvető jogok magukban foglalják továbbá a munkavállaló fizikai és szellemi egészségének védelmét is munkavégzés során.*⁴⁵

Fenwick, Howe, Marshall és Landau társszerzők a munkavállalói jogok és normák egész sorát határozták meg, amelyek megtestesítik a *tisztességes foglalkoztatás* fogalmának érdemi tartalmát (lásd részletesebben: 2.3 rész).⁴⁶

Mivel a *tisztességes foglalkoztatás*⁴⁷ a társadalmi fejlődés nélkülözhetetlen eleme, ezért nem elegendő csupán a gazdasági növekedésre fókuszálni. A gazdasági növekedés nem szükségszerűen hozza magával a foglalkoztatás körülményeinek javulását, vagy éppen a szegénység visszaszorulását, de gyakorta még a foglalkoztatás mértékének növekedését sem.

Értékelni kell, hogy az érintett munkavállalókat megilletik-e a munkaviszonyhoz kapcsolódó jogok, megvalósul-e a szociális védelmük, részt tudnak-e venni a társadalmi párbeszédben a fenti kérdések megvitatásában, esetükben is beszélhetünk-e kollektív munkajogról. A kkv-szektor a foglalkoztatás növelése, a munkahelyteremtés szempontjából rendkívül fontos szereppel rendelkezik, így a gazdasági

⁴⁰ Statistical Analysis of Socio-economic Costs of Accidents at Work in the European Union, EUROSTAT, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5832069/KS-CC-04-006-EN.PDF.pdf/1af31b4a-037e-4f60-af83-4afe5a199df4?t=1414779136000>, letöltés ideje: 2022. május 21.

⁴¹ http://www.ommf.gov.hu/index.html?akt_menu=223_1 letöltés ideje: 2022. május 21.

⁴² „Job quality deficit” vagy „decent work deficit”.

⁴³ Ghai, Dharam: Decent work: concept and indicators, *International Labour Review*, Vol. 142., No. 2., ILO, 2003, 113. o.

⁴⁴ Szociális igazságosság a méltányos globalizációért ILO nyilatkozat, ILC, 98. ülés, Genf, 2008, I. Hatály és alapelvek B. pont

⁴⁵ United Nations, Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights – The Right to Work, General comment No. 18, Adopted on 24 November 2005, Article 6 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Right, point 7.

⁴⁶ Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 13. o.

⁴⁷ A tisztességes foglalkoztatás a munkavállalói jogok és normák egész sorát foglalja magában. Lásd bővebben: Business environment, labour law and micro- and small enterprises, i. m., 5–6. o., Továbbá: Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 13. o.

növekedés motorja lehet, viszont a foglalkoztatás minősége – jellemzően – messze elmarad a gazdaság egyéb területein tapasztalt színvonalától, sőt a mikro-, és kisvállalkozások jelentős része működik az ún. informális gazdaságban, amely által a szektor szereplői jelentős mértékben hozzájárulnak a szürke/feketegazdaság növekedéséhez, annak minden káros következményével együtt.⁴⁸

A foglalkoztatás minősége kritikus fontosságú a munkavállalói termelékenység szempontjából is, amely befolyásolja az adott vállalkozás sikereit, annak szélesebb alapokon nyugvó gazdasági növekedését. A foglalkoztatás minőségének alacsony színvonala akadályozza az életminőség fejlődését, javulását is azoknál, akik szegénységben élnek.⁴⁹ Mindez magával hozza – vagy legalábbis hozzájárul ahhoz –, hogy ezek a vállalkozások nehezebben találnak jól képzett, tapasztalt munkaerőt, mivel a munkát keresők elsősorban a nagyobb vállalkozásoknál szeretnék elhelyezkedni a magasabb bér és a jobb munkakörülmények miatt. Ennek megfelelően, az adott kisvállalkozás hátrányos helyzetét mindez tovább fokozza. Amennyiben minőségi munkaerőt szeretne, több időt és pénzt kell(ene) áldoznia arra, hogy a rendelkezésre álló munkaerővel ki tudja használni a vállalkozás kapacitásait. Itt is hangsúlyozandó a feltételes mód, mivel további nehézség a munkavállalói fluktuáció, amely hatással van a kisvállalkozás tulajdonosának, vezetőjének a hozzáállására, így nem biztos, hogy szívesen investál időt és pénzt a munkavállalók képzésébe, mert az úgylis másnak jelentene hasznot. Ugyanakkor, ha ez bekövetkezik, akkor ez egy ördögi kört jelent, mely komoly hátrányt okozhat egy adott ágazaton belül a kisvállalkozásnak, főként a csúcstechnológiát használó és tudásintenzív szolgáltatások terén. Természetesen, ez csak egy szelete azoknak a nehézségeknek, melyekkel a kisvállalkozásoknak szembe kell nézni, és számukra, vagy a világ számára nem is elsődlegesen kiemelt problémaként jelentkezik egyéb nehézségek mellett, mint a finanszírozási lehetőségekhez való hozzáférés, a kereskedelmi piacokra való bejutás, melyek szintén fontosak, de a téma fókuszpontjai miatt most nem kerülnek elemzésre.

2.3.2. A kkv-k törvényes működése

A kkv-k törvényes működésének kérdésével jelen tanulmány 4.1.3. részében részletesen foglalkozunk, ugyanakkor indokolt és szükséges a problémafelvetés már a tanulmány elején, mivel ez segíthet a további fejezetek, alfejezetek feldolgozásában.

A fejezet bevezetőjében elmondottakon túl, a foglalkoztatás minőségének alacsony színvonala természetesen összefüggésben áll azzal a ténnyel, hogy sok mikro-, és kisvállalkozás az informális gazdaságban működik, ahol sem a munkavállalókat, sem a vállalkozásokat nem „látja”, így nem védi a jog és szabályozási rendszer.⁵⁰

Mindez persze nem jelenti azt, hogy a többi vállalkozás feltétlen az ún. formális gazdaságban működne, mivel ez a két fogalom nem egyszerűen ellentettjei egymásnak. A legtöbb vállalkozás valahol félúton helyezkedik el a jogi megfelelés szempontjából e skálán, vagyis egyes szabályoknak megfelelnek, míg másoknak nem. Mindez mutatja a korlátait és feltételeit a fejlődésnek sok kkv viszonylatában, mely nagymértékben köszönhető a piaci keresletben tapasztalható fluktuációnak, amelyben kénytelenek működni ezek a munkáltatók.⁵¹ Ezek a körülmények azért is vannak ilyen káros hatással a kisvállalkozásokra, mert nagyon sokuk gazdasági állapotúnak tekinthető, melyek gyakorta ítélik meg a saját helyzetüket úgy, hogy a szabályozásnak való megfelelés aránytalan terhet jelent számukra. A kisvállalkozásoknál gyakran a képesség és a szándék is hiányzik a jogi normáknak való megfeleléshez, valamint általánosnak mondható a napi szintű gazdaságilag bizonytalan helyzet.⁵² A vállalkozások jellemzően stratégiai döntések során határoznak arról, hogy mely szabályoknak tudnak vagy akarnak megfelelni, és melyeknek nem. Mindez alapján pedig láthatjuk, hogy milyen mértékben működik a vállalkozás törvényesen.⁵³ Ez a legtöbb esetben teljesen tudatos, vagyis a vállalkozás vezetői mérlegelnek, hogy a szabályozás betartása jelentette haszon, vagy a szabályozás okozta

⁴⁸ Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 3–4. o.

⁴⁹ Reinecke – White i. m., 6. o.

⁵⁰ Decent Work and the Informal Economy, i. m., 3. o.

⁵¹ Reinecke – White i. m., 18. o.

⁵² Homicskó Árpád Olivér – Kun Attila: A munkáltató „méretének” relevanciája a munkajogi szabályozásban a 41/2009 (III.27.) AB Határozat fényében, *De iurisprudencia et iure publico*, V. évfolyam, 2011/2. szám, 97. o.

⁵³ Maldonado, Carlos: The Informal sector: Legalization or laissez-faire?, *International Labour Review*, 1995, Vol. 134, No. 6., 708. és 726-727. o.

költségek nagyobbak. Azaz a vállalkozások reagálnak a jogalkotás, a politika által elfogadott döntésekre, a kormányok által kialakított szabályozási környezetre. Ugyanakkor fontos azt is megjegyezni, hogy az illegális működésnek is jelentős költségei lehetnek, mivel az a vállalkozás, amely nem tartja be a szabályokat, büntetésekre számíthat, vagy gyakorta szükséges áldoznia „kenőpénzt” a hatóság képviselőinek megvesztegetésére, hogy a vállalkozása további működését biztosíthassa. A hangsúly ehelyütt is a feltételes módon van, mivel a legtöbb országban nagyon gyenge a végrehajtás, így az esetleges büntetés kockázata alacsony.⁵⁴ Mindez persze nem változtat azon, hogy ezek a vállalkozások nem felelnek meg a szabályozásnak, és ez egy tudatos, stratégiai döntés eredménye, melyet a jogalkotónak szükséges szem előtt tartani a szabályozás kialakítása során, mindvégig figyelembe véve a szabályozás hatálya alá tartozók érzékenységét.

Emellett azt is meg kell említeni, hogy a kisvállalkozásoknál a munkaügyi kapcsolatok jellemzően sokkal informálisabban működnek, mint a nagyobb cégeknél.⁵⁵ Ez az informális viszony a munkáltató és a munkavállaló között a kkv-szektorban leginkább a személyes és szorosnak tekinthető kapcsolatoknak tulajdonítható, és sok esetben családok által működtetett vállalkozásokról van szó, így a munkaügyi kapcsolatokban is a családias jelleg a meghatározó.⁵⁶ A kisvállalkozások tulajdonosai, akik a vállalkozás irányítását végzik, vagy közvetlen felügyelik a vállalkozás működését, jellemzően domináns szerepet szeretnek vállalni az üzlet irányításában. Ez a „közelség” jellemzően az informális munkaszervezésre is ösztönzi a tulajdonosokat/menedzsereket, amelyben a munkáltató gyakorta úgy érzi, hogy a normák, jogi előírások kevésbé kötik őket, ráadásul a munkavállalók kevésbé vannak tisztában a jogaikkal a szektorban. A személyes és informális vezetési stílus, ezért akár a jogi előírások megkerüléséhez is vezethet.⁵⁷

A kisvállalkozásoknak számos problémával kell szembenézniük. Ilyen problémát jelent például a *forráshoz jutás* kérdése, amely a mikrovállalkozások esetén még nagyobb gondot okoz. Emellett az *illegális foglalkoztatás* is a kisvállalkozásokra jellemző leginkább, mely az informális gazdaság forrása. Ebből lényegét tekintve egyenesen következik, hogy a *foglalkoztatás minősége* számos kihívást tartogat a szektorban. A *bérek* jellemzően a kkv-szektorban *alacsonyabbak*, mint a nagyobb vállalkozásoknál, amely általában *hosszabb munkaidővel* párosul. A *munkahelyi egészség és biztonság feltételei szegényesebbek*, a *munkahelyi oktatás és képzés lehetőségei szűkösebbek*, valamint a *kollektív munkajog jelentősége is minimális*. Általánosságban az is elmondható, hogy a szektorban dolgozó munkavállalók foglalkoztatási körülményei nem felelnek meg a tisztességes foglalkoztatás feltételeinek, ami pedig a társadalmi fejlődés nélkülözhetetlen eleme, valamint a foglalkoztatás minősége kritikus fontosságú a munkavállalói termelékenység szempontjából is. Természetesen mindez csak egy szelete azoknak a nehézségeknek, melyekkel a kisvállalkozásoknak szembe kell nézni, és számukra, vagy a világ számára nem is elsődlegesen kiemelt problémaként jelentkezik egyéb nehézségek mellett.

A vállalkozások törvényes működése a foglalkoztatás minőségnek kérdéséhez szorosan kapcsolódó problémakör, mivel sok mikro-, és kisvállalkozás az informális gazdaságban működik. A legtöbb vállalkozás valahol félúton helyezkedik el a jogi megfelelés skáláján, vagyis egyes szabályoknak megfelelnek, míg másoknak nem. Ennek egyik oka, hogy kisvállalkozások gyakorta ítélik meg a saját helyzetüket úgy, hogy a szabályozásnak való megfelelés aránytalan terhet jelent számukra. Emellett gyakran a képesség és a szándék is hiányzik a jogi normáknak való megfeleléshez, általánosnak mondható a napi szintű gazdasági bizonytalanságok és a vállalkozások jellemzően stratégiai döntések során határoznak arról, hogy mely szabályoknak tudnak vagy akarnak megfelelni, és melyeknek nem.

A tanulmány első részében tisztázásra került a kkv fogalma, valamint e rész tartalmazza a kis- és középvállalkozások megjelenésének és térhódításának bemutatását a magyar piacon, valamint elhelyezését a jelenlegi magyar gazdasági struktúrában. Emellett ebben a részben található a kkv-k

⁵⁴ Reinecke – White i. m., 53. és 61. o.

⁵⁵ Cooke, Fang Lee: *HRM, Work and Employment in China*, Routledge, London – New York, 2005, 31–32. o.

⁵⁶ Biagi, Marco: Labour Law in Small and Medium-Sized Enterprises: Flexibility or Adjustment?, *Comparative Labour Law Journal*, Vol. 16., 1995, 454. o.

⁵⁷ Copland, Paul – Ter Haar, Beryl: How EU Employment Rights are Experienced in Different-Sized Enterprises and Why it Matters, in: *Employment Relations and Transformation of the Enterprise in the Global Economy* (eds.: Ales, Edoardo – Basenghi, Francesco – Bromwich, William – Senatori, Iacopo), Torino, Collana fondazione Marco Biagi, 2016, 203-224. o., továbbá Kovács Szabolcs: Az alternatív vitarendezés a kkv szektorban, Magyar Iparszövetség, 2017, 23-26. o.

mint foglalkoztatók általános jellemzőinek, foglalkoztatási gyakorlatának bemutatása, a kis- és középvállalkozások pontos elhatárolásával a többi foglalkoztatótól, foglalkoztatási gyakorlata általános jellemzőinek meghatározásával, valamint legfőbb különbségek bemutatásával a többi szektor foglalkoztatási gyakorlatához képest. Ennek keretében bepillantást nyertünk a kkv-szektor jellegzetes problémáiba, mint a foglalkoztatás minősége és a kisvállalkozások törvényes működésének kérdése, amely kérdésköröket jelen tanulmány 4.1.3 részében részletesen is vizsgálunk. A kisvállalkozások munkajogi szabályozásának kérdése, csak egy apró szelete a munkajognak, ugyanakkor a szektor gazdaságban és foglalkoztatásban betöltött szerepe rávilágít a téma valódi jelentőségére. A kkv-szektor mind a gazdaságban, mind a foglalkoztatásban kimagasló szerepet tölt be, ugyanakkor sok kkv esetén a foglalkoztatás minősége nagyon alacsony, és a tisztességes foglalkoztatás feltételei nem teljesülnek.

3. A KKV-RA JELLEMZŐ MUNKAÜGYI JOGSÉRTÉSEK ÉS ANNAK OKAI

3.1. Szankciók

Az alábbi fejezetben a legjellemzőbb *munkaügyi jogsértéseket* összehasonlító jelleggel kívánjuk bemutatni, kezdve a magyar szabályozással. Ahogy az a fentiekben is kiemeltük, tételes adatok hiányában nehezen határozható meg, hogy a regisztrált jogsértések melyik típusa, illetve milyen arányban jelent meg a kkv szektorban.

Ahogyan a tanulmány korábbi részeiben is megállapításra került, kifejezetten a kkv szektor által elkövetett munkaügyi jogsértésekre vonatkozó adat nehezen szűrhető ki az éves jelentésekből. Így erre vonatkozóan a nagyvállalati rendszerekkel való összevetés a tanulmány keretei között nem valósítható meg. A munkaügyi hatóság, foglalkoztatás-felügyeleti hatóság éves jelentéseinek a bemutatása „A munkaügyi jogsértések államháztartás alrendszereire gyakorolt hatása Magyarországon” tárgyú tanulmány vonatkozó fejezete⁵⁸ részletesen taglalja.

A jelenleg hatályos hazai rendszer tekintetében szükséges – mintegy történeti felvezetésként – megemlíteni a 2020. január elsejétől hatályon kívül helyezett rendelkezéseket. A nevezett időpont előtt a Kkv. törvény 12/A. §-a kedvező szabályokat tartalmazott a kkv szektor foglalkoztatóira, így enyhébb megítélés alá estek a munkaügyi ellenőrzések során.⁵⁹ Eszerint:

- „A hatósági ellenőrzést végző szervek 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 – bírság kiszabása helyett figyelmeztetést alkalmaznak, illetve kötelesek megvizsgálni a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94. § (1) bekezdés a) pontjában szabályozott eljárás alkalmazásának lehetőségét.
- Nincs lehetőség a bírságtól való eltekintésre, amennyiben a bírság kiszabásának alapjául szolgáló tényállás megvalósulásával emberi élet, testi épség vagy egészség került közvetlen veszélybe, környezetkárosodás következett be, vagy tizennyolcadik életévüket be nem töltött személyek védelmét célzó jogszabályi rendelkezések megsértésére került sor.”

A hivatkozott szakasz alkalmazásával kapcsolatban – hogy pontosan melyik eljárás során kell, illetve lehet alkalmazni ezt a kedvezőbb elvet – született meg a 2/2013. Közigazgatási-munkaügyi jogegységi határozat.⁶⁰ Mivel nem volt egységes az ítélkezési gyakorlat, ezért a Kúria megállapította, hogy „A Kkv. törvény 12/A. §-a az adó- és vámhatósági eljárás, valamint a felnőttképzési tevékenységet folytató intézmények ellenőrzésére irányuló eljárások kivételével a kis- és középvállalkozásokat érintő bármely hatósági eljárás során alkalmazandó, amennyiben a megállapított jogszabálysértés következtében emberi élet, testi épség vagy egészség közvetlen veszélye, környezetkárosodás, vagy tizennyolcadik életévüket be nem töltött személyek védelmét célzó jogszabályi rendelkezés megsértése nem következett be.”

A munkaügyi jogsértések esetében a hatályos kötelező szankcionálási okokat a magyar szabályozásban a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság tevékenységéről szóló 115/2021. (III. 10.) Korm. rendelet tartalmazza. Ezek szerint a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság munkaügyi bírságot szab ki, ha a foglalkoztató:

- a) a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésével kapcsolatos bejelentési kötelezettségét elmulasztotta,

⁵⁸ 2. fejezet, A munkaügyi jogsértések

⁵⁹ Antalóczy Adrienn: Munkaügyi ellenőrzés: nincs kesztyűs kéz KKV! <https://antaloczy-legal.hu/munkajog/munkaugyi-ellenorzes-nincs-kesztyus-kez-kkv/>, letöltés ideje: 2020. 07. 20.

⁶⁰ 2/2013. Közigazgatási-munkaügyi jogegységi határozat a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény 12/A. §-ának alkalmazásáról

- b) a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésével kapcsolatos életkori feltételeket - ideértve a gyermekmunka tilalmára vonatkozó rendelkezéseket - megsértette,
- c) a munka díjazására vonatkozó rendelkezéseket megsértette, ide nem értve a hatósági ellenőrzés megkezdésekor felszámolási vagy kényszerítő eljárással járó foglalkoztatót,
- d) a hatósági nyilvántartásba vétel hiányában folytatott munkaerő-kölcsönzésre irányuló tevékenységet,
- e) a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésével összefüggő jognyilatkozatok alakszerűségének megsértésével színlelt szerződést kötött, vagy
- f) minősített kölcsönbeadóként nem tett eleget
 - a. a harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatása során jogszabályban meghatározott, a harmadik országbeli állampolgár felé fennálló tájékoztatási kötelezettségének, vagy
 - b. a nyilvántartásba vételével kapcsolatos szabályok szerinti kötelezettségének.⁶¹

Ezzel szemben a kötelező szankcionálási okok a V4 országokban, Romániában, Ausztriában és Németországban a következőképpen alakulnak:⁶²

a) Lengyelország

- az ellenőrzés során a munkavállalók egészségét vagy testi épségét fenyegető közvetlen veszély, vagy szándékos szabálysértés megállapítása esetén van intézkedési kötelezettség
- az illegális foglalkoztatás, illetve annak egyes esetei – pl. a leplezett munkaviszony, a munkaszerződés írásba foglalásának elmulasztása vagy a határozott idejű munkaviszony létesítésével összefüggő hatósági bejelentési kötelezettség elmulasztása – szabálysértésnek minősül és kötelező a bírság; a munkavállalót is szankcionálni kell
- a foglalkoztatási törvény bejelentési és adatszolgáltatási kötelezettséget ír elő a külföldi munkavállalót foglalkoztató részére, amely értelmében a munkáltató köteles a járási munkaügyi hivatalt értesíteni a külföldiek munkavállalásáról. Az erre vonatkozó kötelezettség megszegése, illetve a valótlan adatszolgáltatás esete

Szlovákia

A munkaügyi felügyelet bírságot szabnak ki:

- az illegális foglalkoztatás tilalmának megszegése esetén

A bírság összegének megállapítása szempontjából súlyos kötelezettségzegésnek minősül:

- a munkaidőre és a pihenőidőre előírt jogi feltételek be nem tartása;
- a ledolgozott munkaidőben a munkáltató által vezetett munkaidő-nyilvántartásban megadott munkaidő terjedelmének több mint 10%-kal de legalább 30 perccel való túllépése esetén;
- a várandós nőkre, anyákra a szülést követő kilencedik hónap végéig, szoptató anyákra, fiatalok munkavállalóira és a fogyatékkal élő munkavállalókra vonatkozó munkajogi szabályok be nem tartása esetén;
- a munkavédelem és egészségvédelem biztosításához szükséges védelmi vagy biztonsági berendezés be nem biztosítása vagy az ilyen védelmi vagy biztonsági berendezés működőképességének be nem biztosítása esetén;
- a szükséges hatékony személyi védőfelszerelések be nem biztosítása vagy nem működőképés állapotban való tartása esetén.

Csehország

- az illegális foglalkoztatás miatt kötelező a szankcionálás; az illegális munkát végző személy szankcionálható

Románia

- munkaszerződés nélküli foglalkoztatás, a munkaszerződés adatainak legkésőbb a munkavégzés megkezdését megelőző napig, az általános munkavállalói jegyzékbe való felvételének elmulasztása

⁶¹ 115/2021. (III. 10.) Korm. rendelet a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság tevékenységéről, 18. § (4) bek.

⁶² A 2020. december 3. napján tartott VKF által kért adatok alapján (Munkástanácsok Országos Szövetsége). Az egyes országokhoz érkezett forrás az Innovációs és Technológiai Minisztérium adatközléséből származik. Forrás: a Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet által készített „A munkaügyi szankciórendszerek” kutatási összefoglaló.

- a munkaszerződés szüneteltetésének időszakában való foglalkoztatás
- a részmunkaidős munkavállalónak a munkaszerződésben meghatározott munkaprogramon kívüli foglalkoztatása

A munkaügyi hatóság szabálysértési bírságot szab ki:

- ha sérült a nők és a férfiak közötti esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód elve,
- ha az ellenőrzés során az állapítható meg, hogy a munka területén sérültek az anyák jogai
- ha az állami hatóságok vagy a munkáltatók korlátozzák vagy akadályozzák a szakszervezeteknek biztosított jogok gyakorlását;
- ha a munkáltató visszautasítja a kollektív szerződés tárgyalásának megkezdését;
- ha a kollektív munkaszerződést az aláíró felek nem nyújtják be közzétételre (a felek felelőssége egyetemleges);
- ha a munkáltató nem fogadja, és nem iktatja a munkavállalók képviselőinek írásba foglalt követeléseit, a kollektív munkavita megoldásának javaslatait;
- ha a sztrájk idején az üzem/egység vezetését a sztrájkoló alkalmazottak vagy a sztrájk szervezői munkájukban akadályozzák vagy a sztrájk ideje alatt a lehetséges jogsértések felderítésében a munkaügyi ellenőr munkáját bármilyen módon akadályozzák.

Ausztria

A munkahelyi biztonsággal és egészségvédelemmel foglalkozó törvény (ASchG) 31 pontban rögzíti azokat az eseteket, amelyek büntetést vonnak maguk után.

- például a kockázatértékelés kötelezettségének elmulasztása, a biztonsági és egészségre vonatkozó jelzések használatának elmulasztása, a munkaeszközök minőségére, működésére, ellenőrzésére, valamint karbantartására vonatkozó kötelezettségek elmulasztása stb.
- bejelentés nélküli foglalkoztatáshoz kapcsolódó tényállások; például a munkaerő-kölcsönzéshez kapcsolódó bejelentési kötelezettség elmulasztása
- a munkabérek ellenőrzésének meghiúsítása

Németország

A jogalkalmazói gyakorlat alapján elsődleges a kötelezések előírása, tevőleges határozatok meghozatala és ezek nem teljesítése esetén alkalmaznak mérlegelés alapján bírságot.⁶³ Ezen túl kifejezetten nagy hangsúlyt kap a megelőzés. Amennyiben a jogsértés eléri a szankcionálást akkor a pénzbüntetés mellett, jelentős a büntetőjogi következmény is.

2. táblázat: Magyarország, V4 országok, Románia, Ausztria, Németország munkaügyi bírságtételei és az EU átlag

Ország	Munkaügyi jogsértések miatti szankciók összeghatárai (min – max €)
Szlovákia	n.a - 100 000 ⁶⁴
Csehország	n.a - 73 000
Németország	5 – 25 000 ⁶⁵
Magyarország	139 – 13 900
Románia	5 – 10 300
Lengyelország	230 – 10 000
Ausztria	166 – 8 300

⁶³ Act on the Implementation of Measures of Occupational Safety and Health to Encourage Improvements in the Safety and Health Protection of Workers at Work (Arbeitsschutzgesetz, ArbSchG), Art. 25.

⁶⁴ Vezető alkalmazott is bírságot kaphat havi átlagbér négyszereséig; 4400 €-ig

⁶⁵ Munkavállaló is bírságot kaphat 5000 €-ig

Forrás: A 2020. december 3. napján tartott VKF által kért adatok alapján (Munkástanácsok Országos Szövetsége). Az egyes országokhoz érkezett forrás az Innovációs és Technológiai Minisztérium adatközléséből származik.

3.2. Versenyképességre gyakorolt hatások

Mint korábban is utaltunk rá, általánosságban kijelenthető, hogy az EU-n belül a *kkv-szektor alacsonyabb termelékenységét és lassabb növekedést* mutat, mint az Egyesült Államokban. Európában a fennmaradó cégek átlagosan 10–20%-kal bővítik a foglalkoztatottak létszámát működésük hetedik évére, míg az Egyesült Államokban ez a szám eléri a 60%-ot. Emellett további, a működésük feltételeit lerontó nehézséggel is számolniuk kell a kkv-knek a kiélezett versenyben. Ilyen nehézség, hogy a kkv-k közel 21%-ának problémát jelent a forráshoz jutás, mely arány a mikrovállalkozások esetén számos tagállamban jelentősen rosszabb. A nagyvállalatokkal összehasonlítva európai szinten kevés kkv valósít meg sikeres innovációt, mely képet tovább rontanak azok a szerkezeti nehézségek, melyek a fejlődéshez szükségesek lennének. Ilyen például a megfelelő menedzsment, illetve bizonyos műszaki készségek hiánya. Továbbá az sem segíti a kkv-kat, hogy a tagállami munkaerőpiacok jellemzően merevek, lassan alkalmazkodnak.⁶⁷

3.2.1. A foglalkoztatás minősége (job quality) a kkv-szektorban

A munka és a foglalkoztatás minősége egészen széles skáláját jelenti azoknak a normáknak a munkahelyen, melyek hatással vannak a munkavállaló gazdasági, szociális, fizikális és mentális jólétére,⁶⁸ ugyanakkor jelen tanulmányban kizárólag a munkajogi kérdéseket elemezzük, viszont mindez óhatatlanul is kihat a többi szempontra. A foglalkoztatás minőségének jogi vetülete, melyet akár tekinthetünk a job quality szűk értelemben vett meghatározásának is, az alábbi jogosultságokat tartalmazza: a munka és foglalkozás szabad megválasztásának joga, jog az egészséges és biztonságos munkakörülményekhez (munkavédelem), egyenlő bánásmód követelménye, a munka díjazása, a munka- és pihenőidő, munkaügyi kapcsolatok, szociális biztonság.⁶⁹

A korábban említett problémákon túl, a bérek jellemzően a kkv-szektorban alacsonyabbak, amely általában hosszabb munkaidővel párosul,⁷⁰ míg a munkahelyi egészség és biztonság feltételei szegényesebbek, a munkahelyi oktatás és képzés lehetőségei szűkösebbek.⁷¹ A legtöbb munkajogi jogsértésre a kismunkáltatóknál kerül sor,⁷² melynek következtében ők követik el a legtöbb

⁶⁶ Jellemzően postinggal kapcsolatos jogsértések miatti tételek alapján; egyéb adat nem elérhető.

⁶⁷ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "Think Small First", A "Small Business Act" for Europe, Brussels, 25.6.2008 COM(2008) 0394 final, 2-3. o. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0394:FIN:EN:PDF>, letöltés ideje: 2022. május 10.

⁶⁸ Reinecke – White i.m., 32. o.

⁶⁹ Vö: *Job Quality and Small Enterprise Development*, IFP/SEED Working Paper No. 4, ILO, Genf, 1999, 2–3. o.; valamint Reinecke – White i.m., 32–33. o., továbbá Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 48–64. o.

⁷⁰ Faundez, Julio: A View on International Labour Standards, Labour Law and MSEs, Job Creation and Enterprise Development Department, Employment Sector Employment Working Paper No. 18., ILO, Genf, 2008, 16. o.

⁷¹ Smith, Mark – Zagelmayer, Stefan: Working time management and SME performance in Europe, *International Journal of Manpower*, Vol. 31 No. 4, 2010, 394. o.

⁷² Az NGM Foglalkoztatás-felügyeleti Főosztályának összefoglaló jelentése a munkabérre vonatkozó szabályok céllenőrzéséről [2016. március 21. – április 8.], 2016, 13. o. http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=172&hir_reszlet=515, letöltés ideje: 2022. június 5., 2021-es évben is ugyanez volt tapasztalható a kereskedelem és a vagyonvédelmi ágazatban is. Forrás: A munkaügyi / foglalkoztatás-felügyeleti ellenőrzések tapasztalatai (2021. év), 20. és 25. o., http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=172&hir_reszlet=836, letöltés ideje: 2022. június 5.

munkavédelmi szabálysértést is, így a munkahelyi balesetek száma jellemzően a kkv-szektoron belül a legmagasabb.

Az európai munkavállalók többsége a kkv-szektorban dolgozik, de a munkabalesetek aránya jelentősen magasabb (82%) ennél a számnál, illetve a halálos balesetek körülbelül 90%-a a szektoron belül történik.⁷³ Magyarországon 21.591 munkahelyi balesetet regisztráltak 2021-ben, melyből 16.069 munkahelyi baleset (74,4%) a kkv-szektorban történt (a hivatalosan bejelentett eseteket alapul véve).⁷⁴ Az EUROSTAT *munkahelyi balesetek szocioökonomiai költségeiről az Európai Unióban* című jelentése szerint, az egyes munkahelyi balesetek költségeinek kockázata jelentősen meghaladja a prevenció költségeit.⁷⁵ A balesetek, a károk és a kevésbé egészséges körülmények redukálása szintén eredményezhet költségcsökkentést és nagyobb rendelkezésre állást tesz lehetővé. Emellett a kollektív munkajog jelentősége is minimális a kkv-szektor esetén, így a munkavállalók még kevésbé védettek.

3.2.2. Egyes kifejezetten kis- és középvállalkozásokra jellemző jogsértések okának feltárása

Mint arra korábban már többször utaltunk, a legtöbb munkajogi jogsértésre a kismunkáltatóknál kerül sor. Emellett a *feketefoglalkoztatás* is a kkv-szektor munkáltatóira jellemző leginkább, mely az informális gazdaság egyik forrása. Az ilyen jellegű jogsértés természetesen magával hozza a munkajogi szabályok kikényszeríthetőségének nehézségeit, vagy egyenesen lehetetlen voltát, már csak azon oknál fogva is, hogy az illetékes hatóságok számára gyakran láthatatlanok ezek a kisvállalkozások informális működésük miatt.

A feketefoglalkoztatással kapcsolatosan a bejelentés elmulasztása a leggyakoribb szabálytalanság. A feketefoglalkoztatás mögött általában a költséghatékonyság áll, javarészt tudatos a munkáltatók részéről, a be nem jelentett foglalkoztatás a jelentős versenyelőny, nagyobb profit elérése érdekében. Sok esetben a munkáltatók kívánnak a bejelentés megtételével, bíznak az hatósági ellenőrzések elmaradásában, miközben minden elő van készítve, hisz az ellenőrzés megkezdését követő rövid időn belül be is jelentik az ellenőrzés napjára a munkavállalót, ezzel mintegy elismerve a szabálytalanságot.⁷⁶

A munkabér tekintetében gyakori jelenség, hogy még a minimálbért sem fizetik meg a munkavállalóknak, másfelől jellemzően már akkor örülhet a munkavállaló, ha a munkabérét rendszeresen, időben megkapja, illetve az is gyakori, hogy a munkavállaló részmunkaidőre van bejelentve, de teljes munkaidőben foglalkoztatják.⁷⁷

Magyarországon a munkaügyi ellenőrzések például az őrző-védő tevékenységet folytató vállalkozásoknál többféle visszaélést találtak a munkaidővel kapcsolatosan. Meglehetősen gyakori, hogy készenléti jellegű munkakörben foglalkoztatnak úgy munkavállalókat, hogy annak megállapítása egyáltalán nem indokolt, mivel a munkaidő egészét munkavégzéssel kell tölteni, viszont a készenléti jelleg miatt a napi munkaidőt felemelik 12 órára, melyért nem kapnak kompenzációt a munkabérben. Az is tipikusnak mondható, hogy részmunkaidős munkaszerződéssel alkalmaznak munkavállalókat, ugyanakkor teljes munkaidőben kell ténylegesen dolgozniuk. Szintén jellemző, hogy ezek a mikro- vagy kisvállalkozások alvállalkozókat vesznek igénybe, hogy kijátszhassák a munkajog biztosította védelmi szabályokat.⁷⁸

⁷³ Statistical Analysis of Socio-economic Costs of Accidents at Work in the European Union, i. m.

⁷⁴ http://www.ommf.gov.hu/index.html?akt_menu=223, letöltés ideje: 2022. május 21.

⁷⁵ Statistical Analysis of Socio-economic Costs of Accidents at Work in the European Union, i. m.

⁷⁶ A munkaügyi / foglalkoztatás-felügyeleti ellenőrzések tapasztalatai (2021. év), 7. o., http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=172&hir_reszlet=836, letöltés ideje: 2022. június 5.

⁷⁷ Az NGM Foglalkoztatás-felügyeleti Főosztályának összefoglaló jelentése a munkabérre vonatkozó szabályok céllenőrzéséről [2016. március 21. – április 8.], 2016, 13. o. http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=172&hir_reszlet=515, letöltés ideje: 2022. június 5., 2021-es évben is ugyanez volt tapasztalható a kereskedelem és a vagyonvédelmi ágazatban is. Forrás: A munkaügyi / foglalkoztatás-felügyeleti ellenőrzések tapasztalatai (2021. év), 20. és 25. o., http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=172&hir_reszlet=836, letöltés ideje: 2022. június 5.

⁷⁸ OMMF Hírlevél, 2011/4., 6–7. o.

Részmunkaidős bejelentés, teljes munkaidős foglalkoztatás mellett szintén gyakori szabálytalanság, de az esetek döntő többségében a bizonyítás nehéz, mivel a munkájukat féltő munkavállalók nem mernek a munkáltatójuk ellen nyilatkozni. E jogsértés az esetek többségben csak a már megszűnt munkaviszony esetében eredményes, amikor a volt munkavállalók már hajlandóak felfedni foglalkoztatásuk tényleges körülményeit. Emellett az adózatlan jövedelem esetében többségében érdekelté teszi a munkavállalókat is a jogsértő állapot fenntartásában.⁷⁹

Részben a túlélésért folytatott küzdelem kényszeríti őket erre, de szomorúan kell tudomásul vennünk, hogy gyakran nem csak a képesség, hanem a szándék is messzemenőig hiányzik a vállalkozások részéről a hatályos szabályok betartására.⁸⁰

A munkaügyi ellenőrzések során tapasztalt jogszabálysértések azt mutatják, hogy *nagyon sok esetben a szabályok be nem tartása a munkáltatók részéről a tudás, az ismeretek hiányának tudható be*. Ez természetesen nem csak a kisvállalkozásokra igaz, de rájuk jellemzőbbek azok a szabálysértések, amelyek az előírások nem ismeretéből erednek.⁸¹ Náluk valószínűsíthetően azért is jellemzőbbek a szabálysértések, mivel nem tudják, vagy nem akarják megfizetni a megfelelő szakembereket azon ügyeik intézéséhez, melyhez nem értenek.⁸² Mindezt nehezíti az adott állam jogrendszerének összetettsége, valamint a szabályozási környezet gyakori változása, mely a jogbiztonság kérdését is érinti.

3.2.3. A foglalkoztatás gyenge minőségének, valamint a jogsértések elkövetésének hatása a vállalkozások versenyképességére

A foglalkoztatás minősége kritikus fontosságú a munkavállalói termelékenység szempontjából is, amely befolyásolja az adott vállalkozás sikereit, annak szélesebb alapokon nyugvó gazdasági növekedését. A foglalkoztatás minőségének alacsony színvonala akadályozza az életminőség fejlődését, javulását is azoknál, akik szegénységben élnek.⁸³ Mindez magával hozza – vagy legalábbis hozzájárul ahhoz –, hogy ezek a vállalkozások nehezebben találnak jól képzett, tapasztalt munkaerőt, mivel a munkát keresők elsősorban a nagyobb vállalkozásoknál szeretnének elhelyezkedni a magasabb bér és a jobb munkakörülmények miatt. Ennek megfelelően, az adott kisvállalkozás hátrányos helyzetét mindez tovább fokozza. Amennyiben minőségi munkaerőt szeretne, több időt és pénzt kell(ene) áldoznia arra, hogy a rendelkezésre álló munkaerővel ki tudja használni a vállalkozás kapacitásait. Itt is hangsúlyozandó a feltételes mód, mivel további nehézség a munkavállalói fluktuáció, amely hatással van a kisvállalkozás tulajdonosának, vezetőjének a hozzáállására, így nem biztos, hogy szívesen investál időt és pénzt a munkavállalók képzésébe, mert az úgyis másnak jelentene hasznot. Ugyanakkor, ha ez bekövetkezik, akkor ez egy ördögi kört jelent, mely komoly hátrányt okozhat egy adott ágazaton belül a kisvállalkozásnak, főként a csúcstechnológiát használó és tudásintenzív szolgáltatások terén. Természetesen, ez csak egy szelete azoknak a nehézségeknek, melyekkel a kisvállalkozásoknak szembe kell nézni, és számukra, vagy a világ számára nem is elsődlegesen kiemelt problémaként jelentkezik egyéb nehézségek mellett, mint a finanszírozási lehetőségekhez való hozzáférés, a kereskedelmi piacokra való bejutás, melyek szintén fontosak, de a téma fókuszpontjai miatt most nem kerülnek elemzésre.

Számos országban mentesítik a kisvállalkozásokat a munkajog hatálya alól néha szabályozás szinten is, néha csak a gyakorlatban, viszont mindegyik esetben jellemzően ez rossz hatással van a foglalkoztatás minőségére. A foglalkoztatás minőségének javítása azonban elengedhetetlenül fontos a

⁷⁹ A munkaügyi / foglalkoztatás-felügyeleti ellenőrzések tapasztalatai (2021. év), 9. old., http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=172&hir_reszlet=836, letöltés ideje: 2022. június 5

⁸⁰ Homicskó Árpád Olivér – Kun Áttila: A munkáltató „méretének” relevanciája a munkajogi szabályozásban a 41/2009 (III.27.) AB Határozat fényében, *De iurisprudentia et iure publico*, V. évfolyam, 2011/2. szám, 97. o.

⁸¹ Az NGM Foglalkoztatás-felügyeleti Főosztályának összefoglaló jelentése a munkabérre vonatkozó szabályok céllenőrzéséről [2016. március 21. – április 8.], 2016, 13. old. http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=172&hir_reszlet=515, letöltés ideje: 2022. június 5.

⁸² lásd bővebben: Horváth Bianka: *Új kihívások a humánstratégiában – válság és valóság*, „Válság közben, fellendülés előtt” Tudományos Konferencia, Széchenyi István Egyetem, Győr, 2010., <http://kgk.sze.hu/images/dokumentumok/kautzkiadvany2010/horvath%20bianka.pdf>, letöltés ideje 2022. június 5.

szektor munkavállalóinak, de magának a vállalkozásnak is, mivel potenciálisan előnyöket jelenthet számára. A foglalkoztatás minősége fontos szerepet játszhat a munkavállalók és családjuk anyagi helyzetének javításában is, ezáltal közreműködik a szegénység visszaszorításában. A szegénység egyébiránt is állandó jellegű kockázati tényező a kisvállalkozások munkavállalói esetén, ahol a munkavégzés feltételei gyakorta nem garantálják a biztonságot, és ahol a szociális védelmi rendszerek nem, vagy nem megfelelően működnek.

Kijelenthető ugyanakkor, hogy *közvetlen kapcsolat van a foglalkoztatás minősége, a vállalat termelékenység és versenyképessége között, amely a vállalat gazdasági növekedését eredményezheti, ezáltal munkahelyeket teremthet.*⁸⁴ Tehát a munkavállalók jobb feltételek mellett elégedettebbek, jobban teljesítenek és termelékenyebbek.⁸⁵

Mindezzel együtt *el kell különíteni a rövid, közép- és hosszú távú előnyöket a megfelelő szabályozási környezet kialakításának,* mely segíti a jobb munkafeltételeket. Azon országok gyakorlata, amely mentesíti a kisvállalkozásokat a munkajog hatálya alól, problémát jelent a foglalkoztatás minősége szempontjából, és abból a szempontból is, hogy ezzel egyáltalán nem ösztönzi a kkv-kat a törvényes működésre. Jellemzően az egyes országok vagy hivatalosan, jogi normába foglalva, vagy a gyakorlatban (pl. munkaügyi ellenőrzés hiánya) mentesítik a kisvállalkozásokat a munkajogi normák hatálya alól.⁸⁶ Mindezt annak ellenére teszik, hogy a foglalkoztatás minősége a kkv-szektorban a legalacsonyabb. Mivel a munkajog kulcsfontosságú eszköze a tisztességes munkafeltételek ösztönzésének, ezért a munkavállaló érdekeit nem szolgálja a kialakult gyakorlatnak ez a módja. A kisvállalkozások mentesítése a munkajog hatálya alól valószínűsíthetően nem lesz jelentős pozitív hatással azok törvényes működésének kialakulására, mivel nem ösztönzi őket, hogy formális keretek között tevékenykedjenek a gazdaságban. Ugyanakkor az eredmények arra utalnak, hogy a „mentesítés politikája” ellentétes a tisztességes foglalkoztatás biztosításának követelményével. Nagyon kevés a bizonyíték arra, hogy a mentesítés, mint politikai eszköz stimulálná a kisvállalkozások növekedését és/vagy belépésüket a formális gazdaságba. Nehéz meghatározni pontosan, hogy milyen pozitív hatásokkal is járhat, amelyek megkönnyítik a növekedést. Viszont a kevés pozitív hatás mellett megfosztják a kisvállalkozásokat a hosszú távú előnyöktől, mert úgy gondolják, ezzel megkönnyítik a növekedést. Mindezekon túl még az alapvető (munkavállalói) jogokat sem védik, mely teljesen ellentétes a tisztességes foglalkoztatás követelményével. A foglalkoztatás minőségének javítása megköveteli a jogalapú megközelítést, vagyis a munkajog alkalmazását.⁸⁷

3.2.4. A munkajog és a foglalkoztatás minőségének a kapcsolata

A munka és a foglalkoztatás minősége egészen széles skáláját jelenti azoknak a normáknak a munkahelyen, melyek hatással vannak a munkavállaló gazdasági, szociális, fizikális és mentális jólétére,⁸⁸ ugyanakkor ehelyütt csak a munkajog és annak társterületei által kifejtett kérdéseket elemezzük, viszont mindez óhatatlanul is kihat a többi szempontra. Ami a foglalkoztatás minőségének jogi vetületét illeti, először érdemes megvizsgálni a különböző jogforrásokat, hogy miként határozzák meg követelményeiket a foglalkoztatás feltételeiről, melyet akár tekinthetünk a job quality szűk értelemben vett meghatározásának.

⁸⁴ Decent Employment through Small Enterprises: A Progress Report on SEED activities, ILO, Genf, 2003, 16–17. o., valamint Reinecke – White i. m., 32–33. o.

⁸⁵ Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „A munkával töltött évek minősége, termelékenység és foglalkoztatás a globalizáció és a demográfiai változások tükrében” (2006/C 318/27), 1.2–1.3 és 2.5.1 pont; lásd bővebben még: Arends, Iris – Prinz, Christopher – Abma, Femke: Job quality, health and at-work productivity, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 195, OECD Publishing, Paris, 2017., <https://doi.org/10.1787/43ff6bdc-en>, letöltés ideje: 2022. június 5.; továbbá European Agency for Safety and Health at Work: Quality of the Working Environment and Productivity, Research Findings and Case Studies, Working Paper, Luxembourg, 2004.

⁸⁶ International Organization of Employer egy felmérése alapján 47 vizsgált állam mintegy 60%-a alkalmaz speciális, a foglalkoztatotti létszám szerinti differenciált munkajogi szabályozás valamilyen formáját a kisvállalkozásokra. Forrás: International Organization of Employers: Labour Law & Micro and Small Enterprises (MSEs), Survey, 2006, 4. o. Idézi: Homicskó – Kun i. m., 100. o.

⁸⁷ Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 48. o.

⁸⁸ Reinecke – White i. m., 32. o.

Jogi szempontból a *megfelelő munkafeltételekhez való jog* meghatározását érdemes megvizsgálni, ami ugyan számos megfogalmazásban, és ennek megfelelően több esetben eltérő tartalommal ismeretes, de fontos kiindulópont lehet a foglalkoztatás minőségének meghatározása szempontjából. Az Európai Szociális Karta⁸⁹ 2. cikke az „igazságos munkafeltételekhez való jog” megfogalmazást használja, viszont a cikk tartalma csak a munkaidő és a pihenőidő egyes kérdéseire utal. Az EU Alapjogi Karta a foglalkoztatás és a bérezés, valamint az élet- és munkakörülmények javítása címek alatt több kérdéskörrel foglalkozik, mindazonáltal e szabályok jogi természete nem pontosan körülhatárolt. Az Európai Unió Alapjogi Charta IV. fejezetének címe, a szolidaritás meghatározása alatt⁹⁰ a 31. cikkben rendelkezik a „tisztességes és igazságos munkafeltételek”-ről. Ennek értelmében minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez, valamint minden munkavállalónak joga van a munkaidő felső határának korlátozásához, a napi és heti pihenőidőhöz, továbbá az éves fizetett szabadsághoz. A magyar munka törvénykönyve szerint a munkáltató köteles a munkavállalót a munkaszerződés és a munkaviszonyra vonatkozó szabályok szerint foglalkoztatni, továbbá – a felek eltérő megállapodása hiányában – a munkavégzéshez szükséges feltételeket biztosítani.⁹¹ A munkáltató biztosítja az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményeit.⁹² Azonban a megfelelő munkafeltételekhez való jog alapelve ennél jelentősen nagyobb tartalommal rendelkezik. A nemzetközi munkajogi dokumentumok alapján⁹³ megállapítható, hogy a megfelelő munkafeltételek biztosításának alapelve a munkajogviszony alapításától, annak teljesítésén át, a munkaviszony megszüntetéséig számos intézményt foglal magában.⁹⁴

Láthatjuk, hogy a megfelelő munkafeltételekhez való jog biztosításának követelménye, lényegileg a minimum elvárásokat rögzíti, melyet a nemzetközi és a nemzeti jogok jellemzően tartalmaznak. Ezt ténylegesen csak szűk – kifejezetten jogi – értelemben lehet a foglalkoztatás minősége meghatározásának tekinteni. Vagyis a kötelező rendelkezéseket és ajánlásokat megvalósulnak-e a foglalkoztatás során. Ugyanakkor, annak ellenére, hogy a legtöbb követelmény a magán munkajog része, amely munkáltatói kötelességként szabályozott alapelv, mégis a be nem tartásának jogkövetkezményei – a kártérítési felelősség kivételével – leginkább közjogi jellegűek,⁹⁵ melyeket például a munkaügyi hatóság kikényszeríthet.

A foglalkoztatás minősége tágabb értelemben azonban sokkal többet jelent, mely fogalom már Román Lászlónál is megjelenik, aki az optimális munkafeltételek biztosításáról ír.⁹⁶ Rendkívül érdekes, hogy ezt az alapelvet a szocialista munkajog időszakában nem egyfajta „munkásvédelmi” jogként értelmezte, hanem annak a követelménynek az meghatározásaként, hogy a munkáltató köteles a vállalkozást a lehető legjobban működtetni, mellyel megteremtheti az összhangot a munkavállaló magasabb szintű foglalkoztatásához.⁹⁷ Ezt a megközelítést tekinthetjük akár a foglalkoztatás minőségének tágabb értelemben vett meghatározásának, amely a munkaviszony magánjogi természetéből is következik.

⁸⁹ Európai Szociális Karta, Torino, 1961. október 18., hazánkban az 1999. évi C. törvénnyel hirdették ki

⁹⁰ EU Alapjogi Charta IV. fejezet: szolidaritás (a munkavállalók joga a vállalkozásnál a tájékoztatáshoz és konzultációhoz, a kollektív tárgyaláshoz és fellépéshez való jog, munkaközvetítői szolgáltatások igénybevételéhez való jog, az indokolatlan elbocsátással szembeni védelem, tisztességes és igazságos munkafeltételek, a gyermekmunka tilalma és a fiatalok munkahelyi védelme, a család és a munka, a szociális biztonság és a szociális segítségnyújtás, egészségvédelem, az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférés, környezetvédelem, a fogyasztók védelme)

⁹¹ Mt. 51. § (1) bek.

⁹² Mt. 51. § (4) bek.

⁹³ Ilyen például: Az 1919. évi 1. számú ILO Egyezmény az ipari munkaidőről, 1921. évi 14. számú ILO Egyezmény az iparban megkívánt heti pihenőidőről, 1928. évi 26. számú ILO Egyezmény a legkisebb munkabérek megállapítására vonatkozó eljárásról, 1930. évi 30. számú ILO Egyezmény a kereskedelmi és irodai munkaidőről, 1935. évi 47. számú ILO Egyezmény a 40 órás munkahétről, 1957. évi 106. számú ILO Egyezmény a heti pihenőidőről a kereskedelemben és az irodákban, az 1982. évi 158. számú ILO Egyezmény a munkaviszony megszüntetéséről, az 1991. évi 172. számú ILO Egyezmény a szállodákban, éttermekben és hasonló létesítményekben irányadó munkafeltételekről

⁹⁴ Bankó – Berke – Dudás – Kajtár – Kiss – Kovács: *Magyarázat a magyar és az európai munkajogi szabályozásról*, Első rész, Negyedik fejezet – A munkajog alapelvei, A megfelelő munkafeltételekhez való jog, <http://uj.jogtar.hu/#doc/db/198/id/A12M0001.WMM/ts/20150101/> letöltés ideje: 2016. július 27.

⁹⁵ Bankó – Berke – Dudás – Kajtár – Kiss – Kovács i. m.

⁹⁶ Román László: *Munkajog (Elméleti alapvetés)*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1989, 70–74. o.

⁹⁷ Bankó–Berke–Dudás–Kajtár–Kiss–Kovács i. m.

A fentieknek megfelelően a következő jogosultságokat tekinthetjük a foglalkoztatás minősége szempontjából meghatározó elemnek:⁹⁸

- a munka és foglalkozás szabad megválasztásának alapelve,
- munkahelyi egészség és biztonság követelménye (munkavédelem),
- az egyenlő bánásmód követelménye,
- a munka díjazása (munkabér és a béren kívüli juttatások),
- a munka- és pihenőidő,
- munkaügyi kapcsolatok,
 - o szervezkedés szabadsága,
 - o alapvető jog a kollektív alkuhoz,
- szociális biztonság;
- egyéb tényezők, amelyek befolyásolják a foglalkoztatás minőségét (a munkahely stabilitásának kérdése, a tudás és az ismeretek hiánya, humánerőforrás-menedzsment, földrajzi tényezők stb.).

A) A munka és foglalkozás szabad megválasztásának alapelve

Az Egyesült Nemzetek Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 23. cikkely (1) bekezdése szerint minden személynek joga van a munkához és a munka szabad megválasztásához. Ugyanakkor például az 1989. előtti magyar jogrendszerben a foglalkozás és a munkavégzés szabad megválasztásának alapjoga nem érvényesült. Abban az időben a munkavégzés nem csak jog, hanem kötelezettség is volt, melyet akár büntetőjogi szankciókkal is kikényszeríthettek. Sőt az egyének döntési szabadságát nemcsak abban korlátozta az állam, hogy akar-e dolgozni vagy sem, hanem a munka jellegében, tárgyában és abban, hogy a munkát mely munkáltatónál végezze. Ezen időszakot követően az Alkotmánybíróság a munkához való jogot a szerződéskötési szabadság egyik fajtájaként, a foglalkozás szabad megválasztásához való jogként értelmezte az 1178/B/1991. AB határozatában, melynek megfelelően az egyén szabadon választhatja meg, hogy:

- kíván-e munkát végezni, vagy sem. Ha igen, rész-, vagy teljes idejű munkát választ-e;
- milyen jellegű, tartalmú munkát szeretne végezni;
- hol, mely szervezetnél, vállalkozásnál kíván munkát vállalni.⁹⁹

A munka szabad megválasztásának jogát Magyarország Alaptörvénye is tartalmazza,¹⁰⁰ ugyanakkor a munkához való jogot már nem.

Ezen alapelvvvel teljesen összeegyeztethetetlen mind a kényszmunka, mind a gyermekmunka. Európában és hazánkban a munka és foglalkozás szabad megválasztásának alapelvének meghatározása, mint a foglalkoztatás minőségének egyik mutatója talán meglepő lehet, mivel – néhány kivételtől eltekintve – nálunk nem jellemző sem a kényszmunka, sem a gyermekmunka. Ugyanakkor európai és hazai vonatkozásban azt is érdemes megemlíteni, hogy *a munkaviszony indokolás nélküli megszüntetése* a munkáltató által – többek között – sérti a munkához való jogot is, azaz a munka, a foglalkozás, valamint a vállalkozás szabad megválasztásának és gyakorlásának jogát.¹⁰¹ Továbbá az

⁹⁸ Vö: Job Quality and Small Enterprise Development, IFP/SEED Working Paper No. 4, ILO, Genf, 1999, 2–3. o.; valamint Reinecke – White i. m., 32–33. o., továbbá Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 48–64. o.

⁹⁹ Hajdú József – Kun Attila (szerk.): *Munkajog I.*, Patrocinium Kft., Budapest, 2012, 82. o.

¹⁰⁰ Alaptörvény XII. cikk (1) bek.

¹⁰¹ Hazánkban az Alkotmánybíróság 8/2011. (II. 18.) számú AB határozata mondta ki az indokolás nélküli köztisztviselői jogviszony megszüntetésével kapcsolatosan, hogy az sérti a munkához való jogot. A munkához való jog kettős rendeltetésű alkotmányos jog, megkülönböztethető annak szociális jogi és alanyi jogi oldala. A munkához való jog, mint szociális jog, állami kötelezettséget fogalmaz meg, miszerint a jog érvényesüléséhez szükséges feltételrendszert az állam köteles megteremteni (pl. ezen cél eléréséhez szükséges foglalkoztatáspolitikával, munkahelyteremtéssel stb.). Az Alkotmánybíróság értelmezésében a munkához való alanyi jog a munka, a foglalkozás, valamint a vállalkozás szabad megválasztásának és gyakorlásának jogát jelenti. A munkához való jog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. A korlátozások alkotmányosságának megítélésére az AB gyakorlatában differenciált mércét alakított ki, amely a munka szabad megválasztása, valamint a munka gyakorlásának feltételekhez kötése szerint különböztet meg. Az AB megállapította, hogy az alapjogok érvényesülésének alkotmányossági garanciái nem merülnek

indokolás nélküli munkaviszony megszüntetése az Európai Unió Alapjogi Chartájának 30. cikkét is sértheti, amely kimondja, hogy az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban minden munkavállalónak joga van az indokolatlan elbocsátással szembeni védelemhez. Németországban az 5 vagy annál kevesebb munkavállalót foglalkoztató munkáltatók esetén nem kötelező, 10 vagy annál kevesebb munkavállalót foglalkoztató munkáltatók esetén pedig részben kötelező a munkaviszony megszüntetése elleni védelemről szóló törvény (Kündigungsschutzgesetz-KSchG) alkalmazása. Emellett hazánkban is volt arra kezdeményezés, hogy a munka törvénykönyvébe kerüljön bele hasonló rendelkezés, mely végül törvényjavaslat szintjéig sem jutott el, mivel korábban az azonos tartalmú rendelkezést a köztisztviselői jogviszony megszüntetése kapcsán az Alkotmánybíróság megsemmisítette. Mindezekre tekintettel, korántsem indokolatlan a munka és foglalkozás szabad megválasztásának alapelvét kihangsúlyozni.

B) Munkahelyi egészség és biztonság követelménye (munkavédelem)

A természettudományok és a technika gyors fejlődésével a munkavégzés egyre bonyolultabb jellegű lett, mely a gépek és a modern technika felhasználásával egyre több veszélyt rejt magában. Mindez a különböző munkafolyamatok jól átgondolt szervezését és a hatékony védelem kialakítását követeli meg. Mivel önmagában a technikai fejlődés nem változtatja meg sem a munkáltatók, sem a munkavállalók gondolkodásmódját és hozzáállását, ezért a munkáltató szempontjából el kell érni a munkavédelemre vonatkozó szabályok betartását és betartatását.¹⁰²

Szomorú tény, hogy a legtöbb munkajogi jogsértésre a kismunkáltatóknál kerül sor,¹⁰³ melynek következtében ők követik el a legtöbb munkavédelmi szabálysértést is, így a munkahelyi balesetek száma jellemzően a kkv-szektoron belül a legmagasabb. A munkavállalók a kkv-szektorban vannak kitéve legjobban a munkahelyi balesetek és megbetegedés veszélyeinek. Az európai munkavállalók többsége a kkv-szektorban dolgozik, de a munkabalesetek aránya jelentősen magasabb (82%) ennél a számnál, illetve a halálos balesetek körülbelül 90%-a a szektoron belül történik.¹⁰⁴ Magyarországon 21.591 munkahelyi balesetet regisztráltak 2021-ben, melyből 16.069 munkahelyi baleset (74,4%) a kkv-szektorban történt (a hivatalosan bejelentett eseteket alapul véve).¹⁰⁵ Ez az arány általában jelentősen alacsonyabb a nagyobb vállalatok esetén.¹⁰⁶

A kis- és középvállalkozások jelentős részének nehézséget okoz megfelelni a munkahelyi egészséggel és biztonsággal kapcsolatos szabályozás előírásainak.¹⁰⁷ Ennek megfelelően a munkavédelemmel kapcsolatos szabályozást kevésbé tartják be, nagyobb valószínűséggel szegik meg az egészségre és biztonságra vonatkozó előírásokat, mint a nagyobb vállalkozásoknál.¹⁰⁸ Mindez betudható az anyagi forrásaik szűkösségének és annak, hogy nincsenek tisztában a „nem megfelelés” jelentősebb kockázatával.¹⁰⁹

ki abban, hogy az államnak tartózkodnia kell megsértésüktől. Az államnak kötelezettsége továbbá, hogy gondoskodjon az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről, vagyis az államot az alapjogokkal összefüggésben intézményvédelmi kötelezettség terheli. A munka az egyén létének, emberi autonómiájának anyagi forrása. A munkával összefüggésben létrejövő jogviszonyok ugyanakkor aszimmetrikusak, ahol a munkavállaló kiszolgáltatottságát a törvényi szabályozás garanciái oldják.

¹⁰² Hajdú József – Kun Attila (szerk.): *Munkajog II.*, Patrocinium Kft., Budapest, 2012, 215. o.

¹⁰³ Az NGM Foglalkoztatás-felügyeleti Főosztályának összefoglaló jelentése a munkabérré vonatkozó szabályok célellenőrzéséről [2016. március 21. – április 8.], 2016, 13. o. http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=172&hir_reszlet=515, letöltés ideje: 2022. június 5., 2021-es évben is ugyanez volt tapasztalható a kereskedelem és a vagyonvédelmi ágazatban is. Forrás: A munkaügyi / foglalkoztatás-felügyeleti ellenőrzések tapasztalatai (2021. év), 20. és 25. o., http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=172&hir_reszlet=836, letöltés ideje: 2022. június 5.

¹⁰⁴ Statistical Analysis of Socio-economic Costs of Accidents at Work in the European Union, i. m.

¹⁰⁵ http://www.ommf.gov.hu/index.html?akt_menu=223, letöltés ideje: 2022. május 21.

¹⁰⁶ Reinecke – White i. m., 34. o.

¹⁰⁷ Hajdú – Kun 2012a, 146. o.

¹⁰⁸ Zhu, Ying: Economic reform and labour market regulation in China, in: Cooney, Sean – Lindsey, Tim - Mitchell, Richard – Zhu, Ying (szerk.): *Law and Labour Market Regulation in East Asia*, Routledge, London -New York, 2002, 175. o.

¹⁰⁹ Marencsák Zsolt: Néhány gondolat a KKV szektor újraszabályozása elé, in: Szabó Béla – Szemesi Sándor (szerk.): *Profectus in litteris III.* (konferenciakötet), Lícium Art Kft., 2011, 179. o.

A munkahelyi egészség és biztonság kérdése a kkv-szektor esetén azért is különösen fontos, mert itt történik a foglalkozási balesetek túlnyomó része. Az EUROSTAT a *munkahelyi balesetek szocioökonómiai költségeiről az Európai Unióban* című jelentése szerint, az egyes munkahelyi balesetek költségeinek kockázata jelentősen meghaladja a prevenció költségeit.¹¹⁰

Az Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség (OSHA) munkanyaga szerint, a fő oka a kedvezőtlen feltételeknek, hogy a kis- és középvállalkozásoknál sem a tudás, sem az anyagi források nem állnak rendelkezésre a munkahelyi biztonság kérdésének kezelésére. Mialatt a kis- és középvállalkozások munkáltatóként a biztonságos munkavégzés garantálását költségesnek tartják, korántsem annyira tudatosak abban, hogy a kevésbé biztonságos körülmények ugyanolyan költségekkel járhatnak. A balesetek, a károk és az egészségtelen munkakörülmények redukálása szintén eredményezhet költségcsökkentést és nagyobb rendelkezésre állást tesz lehetővé mind a munkavállalók, mind az üzemi telephely tekintetében, amely növelheti a hatékonyságot.¹¹¹

Mindent egybevetve a munkavállalók biztonsága kiemelkedően fontos kérdés akár kisvállalkozásokról, akár nagyobbakról beszélünk. A biztonságos és egészséges munkakörnyezet garantálása kiemelkedő jelentőségű kell, hogy legyen mint a tisztességes foglalkoztatás nélkülözhetetlen eleme.

C) Az egyenlő bánásmód követelménye

Az egyenlő bánásmód kérdése a munkajogban is fontos kérdés, amelyet jól mutat a munkajogviszony érdekszerkeztúrája. Mivel a munkaviszony tartamjogviszony, ezért hosszabb távon szükségképpen megjelennek a felek ellentétes érdekei. A munkáltató minden esetben a számára legmegfelelőbb munkaerőt szeretné foglalkoztatni, míg a munkavállaló egzisztenciális biztonságát akarja fenntartani az önállóan munkavégzés keretei között a lehető leghosszabb távon. Vagyis a feleket eltérő érdekek vezérik. A nem, a kor, az egészségi állapot, a családi állapot, a várandósság, az anyaság vagy éppen az apaság, mind olyan tényezők lehetnek, amelyek adott esetben előnyt, de többnyire inkább hátrányt jelenthetnek a munkavállalóknak. Más védett tulajdonságok – mint a fogyatékosság, a faji hovatartozás, a vallási vagy világnézeti meggyőződés, a politikai vagy más vélemény – szintén negatívan befolyásolhatja a munkáltatót az érintett személy foglalkoztatásának kérdésében.¹¹²

Tartalmát tekintve, az *egyenlő bánásmód elve* tiltja a hátrányos megkülönböztetést, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt védett tulajdonsága miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne. Tehát a hátrányos megkülönböztetés, vagyis a diszkrimináció három fogalmi elemet foglal magába:

- a megkülönböztetés hátrányt okoz az érintett személynek,
- a különbségtétel oka egy valós vagy vélt védett tulajdonság,
- a megkülönböztetés ésszerűtlen, önkényes volta.¹¹³

A diszkrimináció, vagyis a hátrányos megkülönböztetés a kisvállalkozásoknál is előforduló jelenség és a munkafeltételek rosszabbak, mint máshol a munkaerőpiacon, amely természetesen nem feleltethető meg a tisztességes foglalkoztatás követelményének, sőt a munkajogi követelményeken túl az alapvető emberi jogokat és azok érvényesülését is sértheti. Különösen a nők hátrányos megkülönböztetése jellemző a kisvállalkozásoknál, amely azért is kiemelkedően fontos kérdés, mert a nők felülreprezentáltak a kkv-szektorban.¹¹⁴

¹¹⁰ Statistical Analysis of Socio-economic Costs of Accidents at Work in the European Union, i. m.

¹¹¹ Occupational Safety and Health and Economic Performance in Small and Medium-sized Enterprises: a Review, EU-OSHA - European Agency for Safety and Health at Work, 2009, 11. o., <https://osha.europa.eu/en/publications/report-occupational-safety-and-health-and-economic-performance-small-and-medium-sized> letöltés ideje: 2022. június 4.

¹¹² Berke Gyula – Kiss György (szerk.): Kommentár a munka törvénykönyvéhez, Wolters Kluwer, Budapest, 2014, 66. o. vagy Bankó – Berke – Dudás – Kajtár – Kiss – Kovács i. m.

¹¹³ Dudás Katalin – Gyulavári Tamás – Horváth István – Hős Nikolett – Kártyás Gábor – Kulisity Mária – Kun Attila – Petrovics Zoltán: Munkajog (szerk.: Gyulavári Tamás), ELTE Eötvös Kiadó, 2014, 88. o.

¹¹⁴ Reinecke – White i. m., 5. o.

Emellett azt is szükséges hangsúlyozni, hogy mind a fejlett, mind a fejlődő gazdaságokban jellemző a diszkriminatív gyakorlatok elterjedése a kkv-szektorban, amely alátámasztja azt a következtetést, hogy a foglalkoztatás minősége rosszabb a kisvállalkozások esetén.¹¹⁵

A munkahelyi diszkrimináció megszüntetése a tisztességes foglalkoztatás és a foglalkoztatás minőségének egyik legfontosabb eleme, hiszen nélkülözhetetlen, hogy minden munkavállalónak biztosítva legyenek az alapvető jogai.

D) A munka díjazása (munkabér és a béren kívüli juttatások)

A munka díjazásának meghatározását alapvetően két oldalról is megközelíthetjük: egyfelől a gazdasági, másfelől a jogi alapok mentén. Gazdasági oldalról az országokban a munkabér alapvetően a gazdaság szerkezete, teljesítménye, valamint a társadalmi szokások mentén változik. A bérmeghatározás szempontjából a legjelentősebb piacgazdaságokat két csoportra oszthatjuk. Az egyik csoporthoz azok az országok tartoznak, melyekben a munkabért alapvetően a piaci teljesítmény (kereslet-kínálat) szerint határozzák meg (pl. USA, Németország, Franciaország, esetleg Magyarország stb.), míg a másik csoporthoz azon államok tartoznak, melyekben a bér alakulását a piaci tényezőkhöz túl egyéb faktorok – tradíció, társadalmi szerkezet, szenioritás – is jelentős mértékben befolyásolják (pl. Japán). A bérek meghatározásánál az sem mindegy, hogy a versenyszektorról, vagy éppen a közszféráról beszélünk, mivel a fentiek elsősorban a versenyszférára értendők, hiszen a közszférában általában kötöttek a bérek, elsősorban a végzettséghez, a munkaviszonyban töltött évekhez, nyelvtudáshoz stb. A gazdasági szempontok mellett a munkabérre vonatkozó jogi megközelítés kötelmi alapokon nyugszik, ahol a bér alapjául szolgáló teljesítmény értékelése van a központban.¹¹⁶

A munkajogi szabályozás általában a munkáltató bérfizetési kötelezettségét, valamint a bér védelmére vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, továbbá az Mt. a diszkrimináció tilalmát külön is rögzíti, mivel a munkabér az egyik leggyakoribb diszkriminációs kérdéskör. Emellett a jogi szabályozás a kötelező legkisebb munkabér kérdését rendezi, amelynek nem csupán a munkaviszony szempontjából van jelentősége, hanem a társadalombiztosításra és a személyi jövedelemadóra vonatkozó jogszabályok, jogviszonyok esetén is.¹¹⁷ Másfelől a megfelelő munkabérnek szociális szerepe is van, mivel az elszegényedés problémája gyakrabban érinti a kkv-szektor munkavállalóit,¹¹⁸ akik hónapról-hónapra élnek a jövedelmükből, tartalékokat nem, vagy nem megfelelő mértékben képeznek.

A rendelkezésre álló adatok alapján kijelenthető, hogy az átlagos jövedelem a kkv-szektorban alacsonyabb, vagyis a kisebb vállalkozásoknál rendszerint alacsonyabb, mint a nagyobb vállalatoknál.¹¹⁹ Ez ugyanúgy igaz fejlettebb államokra is, vagyis a kisvállalkozások alacsonyabb jövedelmet biztosítanak a munkavállalóiknak, mint a nagyobb vállalatok.¹²⁰ Az ILO által kimutatott empirikus tény, hogy a kkv-szektorban általában véve alacsonyabbak a bérek és hosszabb a munkaidő.¹²¹ Európában a kkv-szektorban dolgozó munkavállalók átlagkeresete 70-80%-a az egyes államokban mért nemzeti átlagkeresetnek és az is megállapításra került, hogy a munkavállaló jövedelme a vállalat méretével növekszik.¹²² A bérekben alacsonyabb mértékében nagy valószínűséggel szerepet játszik az is, hogy a kisvállalkozások gyakorta komplex alvállalkozói struktúrában, a beszállítói láncok végén helyezkednek el, így annak mértékét befolyásolja a beszállítói láncok „leszorító” hatása.¹²³

¹¹⁵ Faundez i. m., 23–24. o.

¹¹⁶ Hajdú – Kun 2012a, 205. o.

¹¹⁷ Bankó – Berke – Dudás – Kajtár – Kiss – Kovács i. m.: Második rész, Tizenkettedik fejezet – A munka díjazása, A kötelező legkisebb munkabér és a garantált bérminimum.

¹¹⁸ Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 59. o.

¹¹⁹ Reinecke – White i. m., 34. o.

¹²⁰ Job Quality and Small Enterprise Development, IFP/SEED Working Paper No. 4, ILO, Genf, 1999, 2. o.,

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/@ifp_seed/documents/publication/wcms_117730.pdf, letöltés ideje: 2022. május 11.

¹²¹ Faundez i. m., 11. o.

¹²² Faundez i. m., 16. o.

¹²³ Homicskó – Kun i. m., 98. o.

A munkabér tekintetében Magyarországon sem jobb a helyzet a kkv-szektorban, gyakori jelenség, hogy még a minimálbért sem fizetik meg a munkavállalóknak, másfelől jellemzően már akkor örülhet a munkavállaló, ha a munkabérét rendszeresen, időben megkapja, illetve az is gyakori, hogy a munkavállaló részmunkaidőre van bejelentve, de teljes munkaidőben foglalkoztatják,¹²⁴ amely probléma már átvezet minket a következő pontunkhoz, a munkaidőhöz.

2022. január elsejétől a bruttó minimálbér 200 ezer forint, garantált bérminimum pedig bruttó 260 ezer forintra emelkedett. Az elmúlt évek folyamatos kereset emelkedéseinek következtében a kkv-szektorban is jelentősen csökkent a minimálbéren vagy garantált bérminimumon foglalkoztatottak száma, decemberben már csak a munkavállalók 13 százaléka dolgozott ennyiért, ami nagyjából 200-250 ezer foglalkoztatottat jelent a 4 fő feletti kkv-k körben.¹²⁵ Az 5 fő alatti cégeknél és az egyéni vállalkozásoknál ez az arány a GKI becslése szerint valószínűleg jóval nagyobb. Az elemzés azonban felhívja a figyelmet, hogy a januártól bevezetésre kerülő kiugróan magas (19,5 százalékos) emelés hatására akár 1 millió munkavállaló is bekerülhet ebbe a körbe. Azon vállalatok körében, ahol van ilyen foglalkoztatott, átlagosan 11 százalékos költségnövekedést várnak ennek hatására. A teljes hazai kkv-szektorra vetítve 7 százalékkal növeli a költségeket úgy, hogy ebben már az adókönyvtételek hatásai is benne vannak.¹²⁶

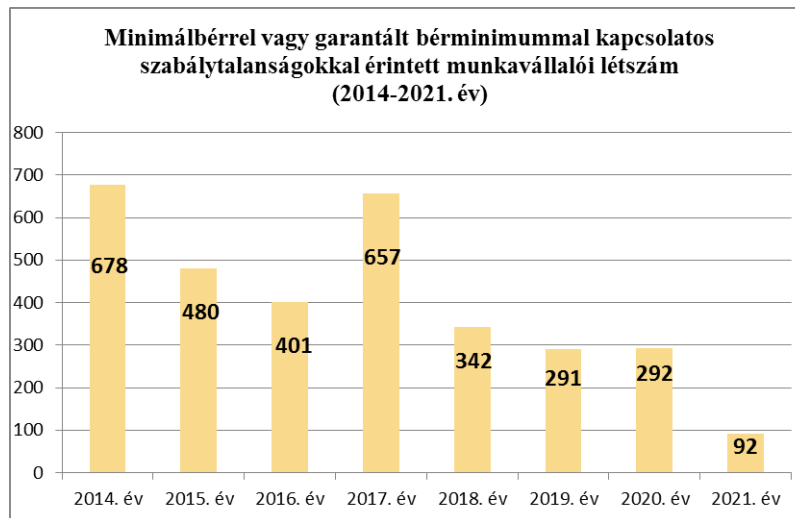
A kötelező béremelések végrehajtása, ellenőrzési tapasztalatok, minimálbér-emelés kikerülési technikák körében az Innovációs és Technológiai Minisztérium Munkavédelmi Főosztály Foglalkoztatás-felügyeleti Főosztályának jelentése kiemeli, hogy 2021. évtől tovább növekedett a minimálbér és garantált bérminimum összege a 20/2021. (I.28.) Korm. rendelet értelmében, így a munkaügyi / foglalkoztatás-felügyeleti hatóság fokozottan ellenőrizte a vonatkozó jogszabályi előírások betartását. Az ilyen jellegű jogsértéssel érintett munkavállalók száma tovább csökkent (2020. évben: 292 fő; 2021. évben: 92 fő), ami tovább erősíti az elmúlt évek tapasztalatát, mely szerint a minimálbérrel és a garantált bérminimummal kapcsolatos szabálytalanságok továbbra sem jellemzőek.

¹²⁴ Az NGM Foglalkoztatás-felügyeleti Főosztályának összefoglaló jelentése a munkabérre vonatkozó szabályok céllenőrzéséről [2016. március 21. – április 8.], 2016, 13. old. http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=172&hir_reszlet=515, letöltés ideje: 2022. június 5., 2021-es évben is ugyanez volt tapasztalható a kereskedelem és a vagyonvédelmi ágazatban is. Forrás: A munkaügyi / foglalkoztatás-felügyeleti ellenőrzések tapasztalatai (2021. év), 9. old., http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=172&hir_reszlet=836, letöltés ideje: 2022. június 5.

¹²⁵ <https://www.vg.hu/vilaggazdasag-magyar-gazdasag/2021/12/vesztesei-is-vannak-a-minimalber-emelesnek>, letöltés ideje: 2022. június 5.

¹²⁶ Ld. uo.

2. ábra: Minimálbérrel vagy garantált bérminimummal kapcsolatos szabálytalanságokkal érintett munkavállalói létszám (2014-2021. év)



Forrás: Az ITM Foglalkoztatás-felügyeleti Irányítási Főosztályának jelentése, 2021., 11. o.¹²⁷

Minimálbér-emelés kikerülési technikák körében az ITM kiemeli, hogy a mozgó béreknek a minimálbér/bérminimum emelése miatti esetleges csökkentéséről a statisztikai adatok alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy a korábbi években ez nem volt jellemző. A nemzetgazdaságban a mozgóbér-kifizetések (a 2017. évi 14%-os, a 2018-as 11,7%-os, majd a 2019-as 21,9%-os növekedéseket követően) 2020-ban 14,5%-kal tovább bővültek, ami megelőzte a havi rendszerességgű bérkifizetések 9,3%-os növekedését. 2021. évben a mozgóbér kifizetések addigi növelése kissé megtorpanni látszik, a mozgóbérek átlagosan 6,7%-kal növekedtek, azok átlagos összege éves átlagban havi 34 800 forint volt. A részmunkaidőben foglalkoztatottak számának alakulásáról kétféle forrásból származó statisztika áll a rendelkezésre.

A korábban a munkáltatók által szolgáltatott, 2019-től NAV és MÁK forrású statisztika adatait tekintve – amit továbbra is a KSH publikál, és nem tartalmazza a legfeljebb 4 főt foglalkoztató vállalkozásokat – a nem teljes munkaidős létszám 2020. negyedéveiben a vírushelyzettel összhangban változott, a második negyedévben tetőzött, a harmadik és a negyedik negyedévben csökkent. E tekintetben a lakosság megkérdezésén alapuló munkaerő-felmérés (MEF) is hasonló tendenciát mutatott, bár a növekedési vagy csökkenési mértékek vonatkozásában voltak eltérő értékek.

A fenti két adat közvetlenül nem hasonlítható össze (mivel más munkáltatói kört érintenek). Az intézményi és a MEF statisztika részmunkaidősökre vonatkozó létszámadatainak irányai főleg 2015. III. negyedévéitől 2017. végéig tértek el jelentősen, ennek ellenére érdemes a folyamatot a minimálbér és a garantált bérminimum emeléssel összefüggésben is figyelemmel kísérni. A 2020. közepén látható kiugrás a járványnak tulajdonítható.¹²⁸

E) A munka- és pihenőidő

A munkaidőre vonatkozó szabályozás megalkotásánál a legfőbb cél a munkavállalók *egészségének védelme*, valamint a *munkahelyi biztonság javítása*, tekintettel a munkáltató versenyképességére. A hosszú munkaidő negatív hatással van a munkavállalók egészségére és a munkavégzés biztonságára. A hosszabb munkaidővel párhuzamosan fokozódik a fáradtság, csökken a figyelem, mely által a munkahelyi balesetek veszélye is megnő. (Emellett a munkaidő szabályozásának, korlátozásának és megszervezésének foglalkoztatáspolitikai összefüggése is van, mivel hozzájárulhat új munkahelyek

¹²⁷ http://www.ommf.gov.hu/letoltes.php?d_id=8211, letöltés ideje: 2022. június 5.

¹²⁸ A VKF-ben (ld. a későbbiekben) résztvevő szociális partnerek részére küldött tájékoztató alapján.

létrehozásához.¹²⁹⁾ A foglalkoztatáspolitikától nemcsak a munkahelyteremtés és a foglalkoztatás elősegítése várható el, hanem olyan munkajogi szabályozás kialakítása is, amely biztosítja a munkavállalóknak a fizikai és szellemi regenerálódást, megvédve az élő munkaerőt a kiegészítől.¹³⁰

A munkaidő szabályozás alapvetően kettős jellegű, egyfelől a munkaidőt közérdekből korlátozó rendelkezéseket, másfelől a munkaidőt és a pihenőidőt érintő egyes kérdések rendezésének módjára vonatkozó praktikus előírásokat tartalmaz. A korlátozó szabályok főbb irányai:

- meghatározzák a munkaidő leghosszabb tartamát,
- rendezik a pihenőidő kérdését,
- korlátozzák a munkaidőnek a munkanapon, vagy a munkaidőkereten belüli meghatározását,

korlátozzák a szerződéses munkaidőn felüli és munkaidő-beosztástól eltérő munkavégzést és rendelkezésre állást.¹³¹

A munkaidő a kisvállalkozásoknál általában hosszabb, mint a nagyobbaknál,¹³² ugyanakkor önmagában véve nagyon nehéz biztosra mondani, hogy a kkv-szektorban jellemzően sokkal több órát kell dolgozni, mivel legtöbb esetben a munkaidő nyilvántartást nem vezetnek megfelelően a munkáltatók (vagy egyáltalán nem, vagy csak a törvényesen elfogadható mértéket tüntetik fel).¹³³

Magyarországon a munkaügyi ellenőrzések például az őrző-védő tevékenységet folytató vállalkozásoknál többféle visszaélést találtak a munkaidővel kapcsolatban. Meglehetősen gyakori, hogy készenléti jellegű munkakörben foglalkoztatnak úgy munkavállalókat, hogy annak megállapítása egyáltalán nem indokolt, mivel a munkaidő egészét munkavégzéssel kell tölteni, viszont a készenléti jelleg miatt a napi munkaidőt felemelik 12 órára, melyért nem kapnak kompenzációt a munkabérben. Az is tipikusnak mondható, hogy részmunkaidős munkaszerződéssel alkalmaznak munkavállalókat, ugyanakkor teljes munkaidőben kell ténylegesen dolgozniuk. Szintén jellemző, hogy ezek a mikro- vagy kisvállalkozások alvállalkozókat vesznek igénybe, hogy kijátszhassák a munkajog biztosította védelmi szabályokat.¹³⁴

F) Munkaügyi kapcsolatok

A kollektív munkajog jelentősége minimális a kkv-szektor esetén, gyakorlatilag nincs szociális párbeszéd a szektorban, a szakszervezeti szervezettség és az üzemi tanácsi jelenlét szinte általánosságban hiányzik, melynek következtében a „kontroll” e típusa sincs a kkv foglalkoztatók vonatkozásában, így a munkavállalók még kevésbé védettek. Léteznek kezdeményezések bizonyos „ernyő szervezetek” létrehozására, amelyek területi (jellemzően megyei, illetve régiós) alapon szervezik a munkavállalókat (a LIGA Szakszervezetek, a Magyar Szakszervezeti Szövetség és a Munkástanácsok Országos Szövetsége is rendelkezik ilyenekkel), de ezekről kevés érdemi információ érhető el.

Kiemelendő, hogy a Társadalmi Megújulás Operatív Program (rövidítve TÁMOP) egy külön pályázati konstrukcióval is célozta az ezirányú szervezkedési stratégiák ösztönzését (A Munkáért! - TÁMOP-2.5.3.C-13/1-2013-0001) mely projekt célja volt a szociális párbeszédben és konzultációban résztvevő szervezetek *kapacitásának megerősítése* és együttműködésének elősegítése annak érdekében, hogy hatékonyan és felkészülten tudják képviselni a munkavállalók és munkáltatók érdekeit, valamint

¹²⁹ Dudás – Gyulavári – Horváth – Hős – Kártyás – Kulisity – Kun – Petrovics i.m., 259. o.

¹³⁰ Prugberger Tamás: Az új Munkatörvénykönyv az uniós normák és a tagállami szabályozások tükrében, in: Kun Attila (szerk.): *Az új Munka Törvénykönyve dilemmái* (tudományos konferencia utókiadvány), Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2013, 64. o.

¹³¹ Radnay József: *Munkajog*, Budapest, Szent István Társulat, 2009, 118. o.

¹³² Faundez i. m., 17. o.

¹³³ Az NGM Foglalkoztatás-felügyeleti Főosztályának összefoglaló jelentése a munkabérre vonatkozó szabályok céllenőrzéséről [2016. március 21. – április 8.], 2016, 15. o. http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=172&hir_reszlet=515, letöltés ideje: 2022. június 5., 2021-es évben is ugyanez volt tapasztalható a kereskedelemben és a vagyonvédelmi ágazatban is. Forrás: A munkaügyi / foglalkoztatás-felügyeleti ellenőrzések tapasztalatai (2021. év), 20. o., http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=172&hir_reszlet=836, letöltés ideje: 2022. június 5.

¹³⁴ OMMF Hírlevél, 2011/4., 6–7. o.

képesek legyenek eredményesen becsatornázni véleményüket, javaslatukat a munkaügyi és szakpolitika alkotás folyamatába, illetve a döntéshozatalba.

A szakszervezeti képviselők a projektnek köszönhetően kollektív szerződések kidolgozásához is adtak tanácsokat a kkv-k alkalmazottjainak, tágítva ezzel is a jogaikat. A "kopogtatók" célja az is, hogy megszervezzék a szakszervezeteket a kkv-knál; ebben a szektorban ugyanis gyakorlatilag nulla a szervezettség.¹³⁵ A LIGA Szakszervezetek újdonságnak nevezte, hogy a kkv-k esetében a vállalkozóknak, a munkavállalóknak szolgáltató, szolgáltatásokat nyújtó szakszervezeteket kívánnak létrehozni, nem "harci szervezetet", hiszen azok az ágazati szakszervezetek.¹³⁶

Kovács Szabolcs tanulmányában kiemeli, hogy a KKV-k jó részében bár rövidtávon kétségtelenül számos érdekvitától, egyeztetéstől kíméli meg a munkáltatót a szociális párbeszéd hiánya, hosszútávon – különösen a nagyobb, jobban szervezett munkavállalói állománnyal rendelkező munkáltatókhoz képest – akár versenyhátrányt is jelenthet. „A párbeszéd hiánya ugyanis értékes visszajelzésektől fosztja meg a munkáltatót, amely az alapvetően munkaerő-hiánnyal küzdő jelenlegi hazai munkaerő-piacon komoly hátrányt jelenthet a munkavállalók számára vonzó munkáltatóként történő megjelenés szempontjából.”¹³⁷

A szakszervezetek részéről – a kkv szektortól függetlenül – kiemelendő, hogy jelenleg a jogsérelem orvoslására a bírósági úton kívül érdemben nincs más lehetőség, ha a szakszervezetek tételes jogai sérülnek. Ezzel a problematikával sem a hatályos, sem a korábban hatályos jogszabály sem kezd érdemben semmit, azaz a hatóság hatásköre nem terjed ki ilyen esetekre. Ugyan a korábban hatályos Met. szövege tartalmazta, hogy a törvény a jogszabályi feltételeknek meg nem felelő foglalkoztatás, illetve munkavállalás visszaszorítására, valamint a munkavállalók és érdekképviselői szervei jogainak védelmére lett alkotva, de ennek oka az volt, hogy még 1996-ban léteztek konkrét jogosultságai ezen a területen.¹³⁸ Így a munkaügyi ellenőrzés kiterjedt a munkavállalók gazdasági és társadalmi érdekei védelmére céljából szakszervezet szervezését biztosító szabályokkal összefüggő munkáltatói köteleességekre, a választott szakszervezeti tisztséget betöltő munkavállalónak, az üzemi és a közalkalmazotti tanács tagjának és a munkavédelmi képviselőnek a munkajogi védelmére, valamint kedvezményére vonatkozó szabályok ellenőrzésére, illetve a szakszervezet által kifogásolt intézkedésekkel összefüggő munkáltatói köteleességek végrehajtására vonatkozó szabályok betartására.¹³⁹ szerint felvethető az a szabályozási koncepció is, hogy az Mt. XXI. fejezetében foglalt egyes (amelyek hatósági eszközökkel is bizonyíthatók) szakszervezeti jogok megfelelő érvényesülésének vizsgálata kerüljön ismét a munkaügyi ellenőrzés hatáskörébe, a jogsértéshez pedig kapcsolódjon szankció (pl. munkaügyi bírság kiszabása). Ilyenek lehetnének pl. a munkavállalók tájékoztatásának és a szakszervezeti propaganda joga, a tájékoztatáshoz való jog (a munkáltató tájékoztatási kötelezettsége), vagy pl. a belépés¹⁴⁰ joga. A médiában számos ilyen eset kapott igen jelentős publicitást az elmúlt években (ld. Suzuki,¹⁴¹ Hankook,¹⁴² Dunaferr¹⁴³), amely nagyban hozzájárulhatott ahhoz, hogy Magyarország a Nemzetközi Szakszervezeti Szövetség által összeállított

¹³⁵ <https://hirado.hu/2013/04/09/gasko-istvan-liga-kopogtatok-a-kis-es-kozepes-vall/> (letöltés ideje: 2022. 07. 27)

¹³⁶ <https://hirado.hu/2013/04/09/gasko-istvan-liga-kopogtatok-a-kis-es-kozepes-vall/> (letöltés ideje: 2022. 07. 27)

¹³⁷ Kovács Szabolcs: Az alternatív vitarendezés a kkv szektorban. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Magyar. Iparszövetség, OKISZ, 2017. 21. o.

¹³⁸ A jogalkotó 2012-ben szüntette meg ezt a jogkört.

¹³⁹ A Met. 3. § (1) bekezdés h), i), j) pontjai

¹⁴⁰ 275. § A szakszervezet képviselőjében eljáró, munkaviszonyban nem álló személy, ha a szakszervezetnek a munkáltatóval munkaviszonyban álló tagja van, a munkáltató területére beléphet. A belépés és a munkahelyen való tartózkodás során a munkáltató működési rendjére vonatkozó szabályokat meg kell tartani.

¹⁴¹ Az esetről dokumentumfilm is készült. PartizánDOKU | Egy magyar szakszervezet eltiprásának története: https://www.youtube.com/watch?time_continue=1&v=OKtRFTDUwoc&feature=emb_logo letöltés ideje: 2022. május 1.

¹⁴² <http://nol.hu/belfold/szokatlan-szakszervezeti-osszefogas-a-hankook-ellen-1478097> Letöltés ideje: 2022. május 1.

¹⁴³ https://nepszava.hu/3102437_nem-engedik-be-a-szakszervezeti-vezeteket-a-dunaferr-gyaraba letöltés ideje: 2022. január 2.

szakszervezeti jogsértésekről szóló indexében kifejezetten a problémás csoportban (rating 3)¹⁴⁴ szerepel. Azt mindenesetre fontos rögzíteni, hogy a szakszervezet működési feltételeinek (a keretek) vonatkozásában tipikusan a „mérték” (terjedelem) és a „mód” (gyakorlás mikéntje) a gyakorlati kérdés, amely egyfajta érdekvita a munkáltató és a szakszervezet között, míg a jogalap kérdése képezheti jogvita tárgyát.

Szervezkedés szabadsága

A szakszervezetek létfontosságú eszközei a munkavállalók érdekképviselésének és munkakörülményeik javításának, viszont – ahogyan arra már utalást tettünk – a kkv-szektoron belül meglehetősen csekély jelenléttel rendelkeznek. Habár az igaz, hogy *a kisvállalkozásokra jellemző informális működés hatékonyabb a konfliktuskezelésben*, mint a nagyobb vállalkozások gyakorlata, ugyanakkor az *esélyegyenlőség megteremtéséhez szükséges az egyenlő képviselése a feleknek*, illetve *a társadalmi párbeszédben való részvételhez szintén nélkülözhetetlen a megfelelő képviselő*. Emellett azt se feledjük, hogy *egyéni érdekérvényesítésnél feltételezhetően hatékonyabb a kollektív alku*.

Az egyik legalapvetőbb probléma, hogy a munkavállalók nincsenek tisztában a szakszervezetek tevékenységével, szerepével, mellyel jelentősen javíthatnák a foglalkoztatásuk minőségét. Ahol a munkavállalók tisztában vannak a szakszervezetek létezésével a kkv-szektoron belül, ott is gyakorta érzik úgy, hogy a szakszervezeti tagság nem nyújt számukra sokat. Emellett a munkavállalók nem szívesen csatlakoznak, vagy egyenesen félnek belépni valamilyen szakszervezetbe a munkáltatók ellenséges hozzáállása miatt. A nem megfelelő védelem (akár jogi, akár gyakorlati értelemben) a szakszervezeti tevékenység miatti diszkrimináció ellen, szintén hozzájárul a munkavállalók vonakodásához, hogy csatlakozzanak egy szakszervezethez, mivel félnek, hogy elveszíthetik a munkájukat. Ez a fajta „vonakodás” feltehetően erősebb az olyan munkáltatónál, ahol bizonytalan a munkahely, nincs meg annak a stabilitása, mint nagyon sok kisvállalkozás esetén.¹⁴⁵

A munkaügyi kapcsolatok jellege, természete a gyakorlatban szintén határokat szab szakszervezetek alapításának, vagy a szakszervezeti tagságnak a kkv-szektorban. Sok kisvállalkozás családok által működtetett, így a munkaügyi kapcsolatokban is a családias jelleg a meghatározó. Mindez nagy valószínűséggel gátolja, hogy a munkavállaló hajlandó legyen segítséget kérni a vállalatban belüli munkavállalói képviselőtől, vagy a helyi szakszervezettől.¹⁴⁶

Alapvető jog a kollektív alkuhoz

A kollektív alku a munkaügyi kapcsolatok egyik legfőbb eleme. Alapvetően a munkaügyi viták rendezésének egyik eszközeként jelent meg, célja azok rendezése, békés lezárása volt.¹⁴⁷

Magyarország kollektív szerződési rendszerének főbb jellegzetessége, hogy a vállalati szint a domináns, ezért decentralizált a kollektív alku, relatíve gyengén koordinált, nem jellemző az ún. kiterjesztési gyakorlat, az átlagnál jelentősen alacsonyabb a lefedettségű ráta. A szakszervezeti szervezettségi szint csökkenése, valamint egyes munkáltatók kollektív tárgyalások iránti motiválatlansága szintén jellemző.¹⁴⁸

Marco Biagi szerint a kkv-szektorban a kollektív alku lehetősége a fentiekben túl is erősen korlátozott. Jellemzően a kisebb vállalatok kevésbé lefedettek a kollektív szerződések által.¹⁴⁹ A kollektív szerződések hiánya a szektort alapvetően jellemzi és nyilvánvaló, hogy egy munkavállalónak sokkal nagyobb esélye van arra, hogy a kollektív szerződések hatálya alá tartozzon, ha nagyobb vállalatnál áll munkaviszonyban. Ahol a kollektív alku lehetséges is lenne vagy a jog által is ösztönözött, ott a jogszabályoknak való megfelelés, a végrehajtás nem megfelelő.¹⁵⁰

¹⁴⁴ Regular violations of right. ITUC Global Rights Index. The world's worst countries for workers: <https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/2019-06-ituc-global-rights-index-2019-report-en-2.pdf> letöltés ideje: 2022. május 1.

¹⁴⁵ Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 49–50. o.

¹⁴⁶ Biagi i. m., 454. o.

¹⁴⁷ Hajdú – Kun 2012b, 159. o.

¹⁴⁸ Hajdú – Kun 2012b, 160. o.

¹⁴⁹ Biagi i. m., 456. o.

¹⁵⁰ Biagi i. m., 457. o.

Az adatok alapján megállapítható, hogy azokban az ágazatokban magasabb a szakszervezetek szervezettsége, ahol a nagyobb foglalkoztatók működnek. A vállalatméret szerinti bontásnál megállapítható, hogy ahol 50 főnél alacsonyabb a telephelyen¹⁵¹ dolgozók száma, ott átlag alatti a szakszervezeti szervezettség; a 10 fő alatti munkavállalói létszámmal bíró telephelyen dolgozók esetében 4% alatti szervezettség mérhető. Ugyanakkor 50 fős telephelyi foglalkoztatotti létszám felett arányosan nő a szervezettség. 50-299 fő között 13,2%, míg ahol legalább 300 fő foglalkoztatotról beszélünk, ott 16,6% vallotta magát szakszervezeti tagnak.¹⁵² Ezek az adatok semmiképp nem nevezhetők meglepőnek. A szakszervezetek érdemi tevékenységet a nagyobb foglalkoztatóknál tudnak kifejtetni (a bérharcnak és a kollektív szerződések megkötésének is ezeknél van elsősorban helye és szerepe), a KKV szektorban kevés sikerrel tudnak megjelenni, melynek további lehetséges okai között a szervezeti szétaprózottság és az elérhető (vonzó) szolgáltatások hiánya szerepel. Ez az összefüggés megmutatkozik abban az esetben is, ha a szakszervezeti szervezettséget a munkáltató tulajdonformája szerint vizsgáljuk. Rendkívül alacsony számot mutatnak a tisztán magántulajdonban lévő cégek (4,7%), valamint kedvezőbb a helyzet az önkormányzati tulajdonban lévő munkahelyeken (8,5%), míg továbbra is erős a jelenlét a tisztán állami tulajdonú munkáltatóknál (19,5%), ahol a munkaügyi kapcsolatok kultúrája hagyományosan fejlettebbnek tekinthető.¹⁵³

Kollektív szerződés a kkv-k esetében

A fentiek fényében (alacsony szakszervezeti szervezettség) látszólag egyszerű lenne nemleges választ adni arra a kérdésre, hogy a kkv szektor esetében van-e lehetőség kollektív szerződés kötésére, ugyanakkor a hazai jogi szabályozás érdemi lehetőséget nyit arra, hogy egy kkv is alanya lehessen kollektív szerződésnek. A több munkáltató által megkötött kollektív szerződés esetében a munkáltatók önállóan azonos tartalmú kollektív szerződést kötnek a náluk kollektív szerződéskötési képességgel rendelkező szakszervezettel, szakszervezetekkel. Az Mt. lehetőséget ad arra, hogy a szakszervezet(ek) a kollektív szerződést munkáltatói érdekképviselői szervezettel kössék meg, e szervezetek (rendszerint) az Ectv. 4. § (3) bekezdése szerinti szövetség jogi formájában működnek.¹⁵⁴ Céljuk, az Alaptörvény rendelkezései szerint, a tagjaik szociális és gazdasági érdekeinek előmozdítása és védelme. Az Mt. 276. § (1) bekezdés a) pontja alapján a munkáltatói érdekképviselői szervezetek jogszabály szerinti megalakulása, illetve működése mellett a kollektív szerződéskötési képességnek további kellékét is rögzíti: tagjainak fel kell hatalmazniuk az érdekképviselőt kollektív szerződés kötésére. A felhatalmazás jogi formája jellegzetesen az alapszabályban való ilyen tárgyú rendelkezés.

A munkáltatói érdekképviselő által kötött (ágazati/alágazati) kollektív szerződés esetében¹⁵⁵ a szakszervezet kollektív szerződéskötési képességhez a (hatálya alá tartozó) munkáltatóknál foglalkoztatott munkavállalók tíz százalékos szervezettsége szükséges.

Kérdésként merül fel, hogy abban az esetben, amikor munkáltatói érdekképviselőt köti a kollektív szerződést, a jogosultságot összességében vagy külön-külön kell-e „vizsgálni” az egyes munkáltatóknál a munkavállalói (szakszervezeti) oldalon, illetve, hogy a jogosultság vizsgálata eltér-e abban az esetben, ha nem munkáltatói érdekképviselőt köti meg a több munkáltatóra kiterjedő kollektív szerződést, hanem a munkáltatók azt önállóan teszik, érdekképviselő nélkül. A munkáltatói érdekképviselő által kötött kollektív szerződés esetében kiolvasható az a törvényből, hogy a jogosultságot összességében kell vizsgálni (erre utal az Mt. 276. § (2) bek. b. pontjában olvasható „hatálya alá tartozó” kifejezés); azaz nem szükséges, hogy minden egyes munkáltatói érdekképviselői tag foglalkoztatónál megvalósuljon a 10%-os szakszervezeti szervezettség, a megkötött kollektív szerződés ex lege terjed ki a tagokra. Ettől eltérően, ha nem munkáltatói érdekképviselőt köti meg a több munkáltatóra kiterjedő hatályú kollektív szerződést, úgy szükséges annak a feltételnek a fennállta, amely az ún. egy munkáltatós kollektív szerződésekre is irányadó; minden egyes munkáltatóval „szemben” szerepeljen kollektív szerződés kötési képességgel bíró szakszervezet (szakszervezetek). Így végső soron igen színes alanyi körrel bíró kollektív szerződések is létrejöhetnek, praktikus

¹⁵¹ Ezt a kifejezést a KSH használja, ugyanakkor megjegyzendő, hogy ez a fogalom statisztikai szempontból értelmezhetetlen, emellett a „telephely” és az „önálló telephely” fogalmaknak sajátos munkajogi értelme van. Lásd bővebben: Kiss György: Munkajog, Osiris, 2005, 106-107 o.

¹⁵² https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_szerv9_01_28.html

¹⁵³ https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_szerv9_01_26.html

¹⁵⁴ A munkáltatói érdekképviselőtek létrejöttére és működésére az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (Etv.) alkalmazandó a Polgári törvénykönyv szabályai mellett.

¹⁵⁵ Mt. 276. § (1) bek.

szempontok miatt (a későbbi vitás helyzetek elkerüléséért) így már a megkötésnél is külön figyelmet kell fordítani arra, hogy az esetleges későbbi módosítási igény kivel (kikkel) szemben keletkezett tárgyalási kötelezettséget. Munkáltatói oldalról ez a kérdés nem releváns, tekintve, hogy a több munkáltató által kötött kollektív szerződés nem mutat semmilyen eltérő jellegzetességet a kollektív szerződéskötési képesség szempontjából az egy munkáltató által megkötöthöz képest. Összegezve: egy kkv előtt is nyitva áll a lehetőség (akár nagyon alacsony szakszervezeti jelenlét mellett is), hogy egy munkáltatói érdekképviselőhöz csatlakozva alanya lehessen egy kollektív szerződésnek.

Fontos azt is hangsúlyozni, hogy a szakszervezetek a mindenkori gazdasági és társadalmi körülményeknek megfelelően más és más szerveződési formákkal kísérleteznek,¹⁵⁶ amelyek a KKV szektorban is hatványozottan megjelennek világszerte. A szakszervezetek a gyakorlatban egyre inkább felvállalják minden gazdaságilag függő munkavállaló és az önfoglalkoztatók érdekeinek védelmét is, mely szervezkedésben új kihívást jelentenek az újonnan megjelenő foglalkoztatási formák is.¹⁵⁷ Ebbe a körbe sorolhatóak a munkavállaló jogállásához hasonló jogállású személyek¹⁵⁸ szervezetei, akik kollektív megállapodásokat kötnek a munka megrendelőivel. Ugyanakkor „az önfoglalkoztatók szervezkedési szabadságát (és még inkább kollektív alkuhoz való jogát) a versenyjog értelemszerűen korlátozhatja bizonyos mértékben”.¹⁵⁹ Anakronizmusnak tűnik, hogy ez a kvázi „szektor” éppen hova sorolható technikailag (a mikrovállalkozás, illetve önfoglalkoztató személyek „érdekpozíciója” szempontjából).

Ilyen megállapodások léteznek Ausztriában, Németországban, de másutt is.¹⁶⁰ Tradicionálisnak tekinthető ebben a tekintetben a német tarifaszerveződési törvény (Tarifvertragsgesetz, TVG) 12a. paragrafusa, amely az „Arbeitnehmerähnliche Personen” címet viseli.¹⁶¹ A rendelkezés a tarifaszerveződési törvényt alkalmazni rendeli az ún. munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek esetében is. E személyi kör – meglehetősen bonyolult – tételes jogi meghatározásának lényeges tartalma az, hogy olyan személyekről van szó, akik gazdaságilag függő helyzetben vannak, a munkavállalóhoz hasonlóan szociális védelemre szorulnak, tevékenységüket megbízási vagy vállalkozási szerződés alapján végzik, személyesen teljesítenek és túlnyomórészt egy meghatározott

¹⁵⁶ Napjainkban „egyrészt” megjelennek az innovatív, nyitott, hálózat-jellegű szervezkedési logikát képviselő szakszervezetek és egyéb alternatív jellegű, rugalmas érdekképviselői struktúrák. „Másképp” a platformgazdaságban is kimutathatóak a kollektív alku csírái. „Harmadrészt” a sztrájkok és kollektív akciók újszerű alakzatai is felszínre törnek...” E jelenségeket gyakran nevezik a szakirodalomban „alternatív” szakszervezeti tevékenységnek („Alt Labour”). Kun Attila: Munkajogviszony és digitalizáció: rendszerszintű kihívások és a kezdetleges európai uniós reakciók. In: Pál Lajos; Petrovics, Zoltán (szerk.) Visegrád 15.0: A XV. Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai. Budapest, Magyarország: Wolters Kluwer (Budapest), 2018. 408. o. Lásd még: Rácz Ildikó: A munkaügyi kapcsolatok, a munkát végző személyek kollektív jogainak érvényesülése a digitalizáció korszakában. Budapest, 2019. Elérhető:

<https://drive.google.com/open?id=19SuVbnnXv1BZBEvQMuU3fHplIQzTbhFI>

¹⁵⁷ „Employees’, ‘workers’, the ‘self-employed’ (‘bogus’ or otherwise) do not exist in rerum natura”. Countouris, Nicola – De Stefano, Valerio: New trade union strategies for new forms of employment. ETUC. Brussels. 2019. 19. o.

¹⁵⁸ A hazai szabályozással kapcsolatos kihívásokról bővebben: Kiss György: A munkavállalóhoz hasonló jogállású személy problematikája az Európai Unióban és e jogállás szabályozásának hiánya a Munka Törvénykönyvében. *Jogtudományi Közöny* 2013, LXVIII. évfolyam, 1. szám, 1-14. o.; Gyulavári Tamás: A gazdaságilag függő munkavégzés szabályozása: Kényszer vagy lehetőség? *Magyar Munkajog E-folyóirat*, 1. 1-25. o.

¹⁵⁹ Kun Attila: A digitalizáció kihívásai a munkajogban In: Homicskó Árpád Olivér (szerk.): *Egyes modern technológiák etikai, jogi és szabályozási kihívásai*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2018. 134. o. Vö.: 2014. december 4-i FNV Kunsten Informatie en Media ítélet, C-413/13, ECLI:EU: C:2014:2411. Rácz Ildikó: A kollektív jogok érvényesülésének lehetőségei a platform-munkavégzés esetében. *Miskolci Jogi Szemle*, 13. évfolyam, 2. szám, 1. kötet. 2018. 143-158. o.

¹⁶⁰ Kiss i.m. 383. o.

¹⁶¹ A rendelkezés eredete az 1900-as évek elejére megy vissza, és a TVG-be – számos tételes jogi előzményt követően – 1974-ben iktatták be. Lásd in: Brecht-Heitzmann, Holger – Kempen, Otto Ernst – Schubert, Jens Martin – Seifert, Achim (Hrsg.): Tarifvertragsgesetz. Frankfurt am Main, 2014. Bund Verlag, 1694. o.

személy számára végeznek munkát vagy munkajövedelmüknek átlagosan legalább fele ettől az egy személytől származik.¹⁶²

A TVG tehát megnyitja azt a lehetőséget, hogy e személyek érdekképviselői¹⁶³ kollektív szerződést kössenek a megbízói, megrendelői oldal érdekképviselőivel.¹⁶⁴

A fenti kérdéskör (a szakszervezeti tagság klasszikus személyi körének változása) szoros összefüggést mutat a szakszervezetek elmúlt két évtizedben – világszerte jelentkező¹⁶⁵ – taglétszámvesztésével is, amely a KKV szektorokban vált a leginkább érzékelhetővé. Ennek megértéséhez azonban szükséges a szakszervezeti motivációkat is vizsgálnunk, amely elsősorban a tagsági kör bővítésében (szervezettség növelése) és a munkáltatóknál a megfelelő munkavállalói befolyás (hatalom) megteremtésében jelentkezik, amely értelemszerűen a nagyobb foglalkoztatóknál válik „kézzelfoghatóvá”. Mindezekhez szorosan kapcsolódik az a tény is, hogy a szakszervezet (elsősorban) tagdíjakkal működik. A nem munkaviszonyban álló személyek, az önfoglalkoztatók és informális gazdaságban (nem klasszifikálható, hogy milyen keretek között) alkalmazottak ezen a hagyományos logikán kívül esnek.

A szakszervezeti tevékenység így (többségében) abban merül ki, hogy tájékoztatást végeznek (elsősorban a kiterjesztett, ingyenes jogsegélyhálózatokon keresztül), segítik a megfelelő információáramlást és organizáló módon lépnek fel a közösségi médiumokban (számos esetben maguk hozzák létre az online „csoportosulásokat”). Nem véletlen, hogy az utóbbi években a nemzetközi szakszervezeti képzések központi témájává vált a különböző alternatív szervezkedési lehetőségek területe.¹⁶⁶ Szakszervezeti perspektívából jelenleg az elsődleges cél ezen személyeknek az elérése, így a kapcsolattartás (amit „feliratkoztatásnak” nevez a szakzsargon).

A munkavállalói minőség elhatárolásának a munkavállalóhoz hasonló jogállásoktól¹⁶⁷ gyakorlati jelentősége van, ugyanis a munkavállaló a munkajogviszony alapján olyan szociális védelemben részesül, amely az önálló munkavégző jogviszonyaiban (vállalkozás, megbízás) nem található meg.¹⁶⁸ Az Mt. tervezete tartalmazott erre vonatkozó szabályozási koncepciót,¹⁶⁹ amely bevezette volna a munkavállalóhoz hasonló jogállású személy fogalmát¹⁷⁰ (az indoklás szerint ezek polgári jogi szerződéssel foglalkoztatott személyek, akik rendszeres és tartós, azonos személy részére végzett tevékenysége nem leplez munkaszerződést), amely személy vonatkozásában a szabadságra, felmondási időre, végkielégítésre, kárfelölősségre, valamint a kötelező legkisebb munkabérre vonatkozó rendelkezéseket rendelte volna alkalmazni, amennyiben az érintett rendszeres havi jövedelme a minimálbér ötszörösét nem haladja meg. Ez az elképzelés azonban végül nem nyert politikai támogatást, és a szakszervezetek is élesen kritizálták, mivel véleményük szerint a javaslat nem célozta a foglalkoztatás kifehéritését és gyakorlati problémákat okozott volna a jogágak (polgári jog és munkajog) és jogviszonyok (megbízási szerződés, illetve munkaviszony) összemosása okán.

¹⁶² TVG 12a. § (1) bekezdés. Egyes tevékenységek (pl. újságírás) esetében alacsonyabb jövedelem is megalapozhatja, hogy a tevékenységet végzők a törvény hatálya alá kerüljenek.

¹⁶³ Kiss György véleménye szerint a munkavállalói érdekképviselőknek a szakszervezetekre történő szűkítése, és a kollektív szerződéskötés jogának csak a szakszervezetek részére történő biztosítása napjaink munkajogában egyre inkább meghaladottá válik. Kiss György: A jogalkotó felelőssége a munkajog állapotáért. In: *Ünnepi tanulmányok Lőrincz György 70. születésnapja tiszteletére*. HVG-Orac, Budapest, 2019. 222. o.

¹⁶⁴ A rendelkezés ez idő szerinti gyakorlati jelentőségét elsősorban a médiaiparban látják. Lásd in: Brecht-Heitzmann, Holger–Kempfen, Otto Ernst–Schubert, Jens Martin–Seifert, Achim (Hrsg.) i.m. 1696. o.

¹⁶⁵ A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development) adatsora itt érhető el: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD> letöltés ideje: 2022.május 24.

¹⁶⁶ Lásd például: <https://www.eza.org/en/publications/project-reports> letöltés ideje: 2022. május 25.

¹⁶⁷ Ehhez lásd különösen: Gyulavári Tamás: *A szürke állomány– Gazdaságilag függő munkavégzés a munkaviszony és az önfoglalkoztatás határán*, Pázmány Press, 2014.

¹⁶⁸ Bankó – Berke – Kiss: i.m. 175. o.

¹⁶⁹ A Tervezet 3. §-a.

¹⁷⁰ Kiss György: The Problem of Persons having Similar Legal Status as Employees (worker) and The Absence of Regulation of this Legal Status in the Hungarian Labour Code. In: György, Kiss (ed.): *Recent Developments in Labour Law*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2013. 259-279. o.

Hazánkban így kétséges, hogy ilyen tartalmú megállapodások egyáltalán érvényesen létrejöhetnek-e és az ilyen irányú szervezkedési kísérletek is igen kezdetlegesek, a kérdés így elsősorban elméleti jelentőséggel bír. 2018-ban alakult meg a Magyar Mozgóképkészítők Szakszervezete, melynek alapszabálya tartalmazza, hogy „tagjai a magyar televíziózással és filmkészítéssel, vagy más területen mozgóképkészítéssel és annak kiegészítő feladataival foglalkozó *személyek*, akik a szervezet céljaival és értékeivel egyetértenek és támogatják azt”.¹⁷¹ A mozgókép-alkotás, a film-, video-, televízióműsorgyártás területe kifejezetten érintett a feketefoglalkoztatással összefüggő jogsértésekkel, különösen a színlelt szerződéssel történő foglalkoztatás problémájával, amely jogellenes „gyakorlatnak” a megváltoztatását tűzte ki célként a szakszervezet. Hasonló kihívások övezik a 2015-ben alakult és a személygépkocsival történő személyszállításra vonatkozó jogszabályok átalakításáért küzdő¹⁷² Magyar Taxisok Szakszervezetének tevékenységét,¹⁷³ amely szervezet célja szerint a szervezkedési körébe tartozó „*egyéni vállalkozók, gazdasági társaságok*, valamint munkavállalók (tagok) részére a *vállalkozási és szolgáltatási* (munkavégzési) körülményekhez kapcsolódó szakmai alapon szerveződő” érdekképviseletét látja el. Noha a hazai jogi szabályozás – tipikusan – nem tekint munkavállalóként a taxisokra, a taxistársadalom (mint egyfajta érdekközösség) részéről időnként mégis megszervezésre kerülnek komoly érdekérvényesítéssel összefüggő nyomásgyakorló, ún. direkt munkaügyi akciók, melyek határozott nyomást jelentenek a kormányzatra is. Gondoljunk csak a legutóbbi Uber-vitára, melynek végén a személyszállítási szolgáltató a piaci pozícióit feladva vonult ki Magyarországról.¹⁷⁴

G) Partecipáció

A képviseleti jogviszony tartalmát alkotó érdekvédelmi jogosítványok (befolyásolási vagy beleszólási jogkörök) a rendszerváltás utáni magyar munkajogban nyugat-európai mintára (jellemzően német hatások érvényesülésével) megoszlának a szakszervezetek és az üzemi tanácsok között. Üzemi tanácsokkal jelenleg az alkalmazottak mindegy ötöde találkozik a hazai foglalkoztatóknál, jellemzően a nagyobb munkáltatók esetében.¹⁷⁵ Annak ellenére, hogy az Mt. szabályozza az üzemi tanácsok megválasztásának feltételeit, szankciói híján sok esetben mégsem kerül sor a felállítására. A munkavállalói tudatosság e körben döntő jelentőséggel bír. Üzemi tanácsot minden olyan munkáltatónál választanak a munkavállalók, valamint a munkáltató önálló telephelyén is, az ott munkaviszonyban álló munkavállalók, ahol a munkavállalók létszáma eléri az ötven főt (tizenöt fő esetén üzemi megbízott választható). Az a telephely minősül önállóknak, amelynek vezetője az üzemi tanácsot megillető egyes részvételi jogok tekintetében jogkörrel rendelkezik. Hazánkban vállalati méret szerint is csökken az üzemi tanácsok jelenléte a munkáltatóknál. A KSH 2020. I. negyedévi lekérdezése szerint (15–64 éves alkalmazottak a munkahelyen működő munkavállalók által választott üzemi/közalkalmazotti tanács, üzemi megbízott megléte szerint) az alábbi lefedettségi adatok jellemzik (méret szerint) a hazai munkahelyeket.

3. táblázat: Üzemi tanácsok lefedettsége (KSH)

	Működik	Nem működik	Nem tudja (ezer fő)
1-10 dolgozó	14,5	457,3	43,9
11-49 dolgozó	78,5	829,3	147,2
50-499 dolgozó	185,9	617,0	225,7
500-nál több dolgozó	281,8	266,4	154,1
Nem tudja, de több mint 10 dolgozó	54,6	258,6	126,7

¹⁷¹ <http://mmkszu.hu/wp-content/uploads/2018/04/alapszabaly.pdf> letöltés ideje: 2022. május 25.

¹⁷² <http://kamaraonline.hu/cikk/uj-taxisrendeletet-kovetel-a-magyar-taxisok-szakszervezete> letöltés ideje: 2022. május 25.

¹⁷³ A területen működik még a Taxis Gépkocsivezetők Független Szakszervezete.

¹⁷⁴ Fodor T. Gábor – Nádas György – Szabó Imre Szilárd: *Kollektív munkaügyi viták és az alternatív vitarendezés lehetőségei a közúti közlekedés területén*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2018. 18-20. o.

¹⁷⁵ https://www.ksh.hu/stadat_evkozi_9_1 letöltés ideje: 2022. május 25.

H) Szociális biztonság

A szociális biztonság kérdése az egyike azon témáknak, mely esetén az ILO vonatkozó, 102. számú egyezménye¹⁷⁶ is lehetővé teszi a munkáltató mérete szerinti differenciált szabályozást, ezáltal az egyezmény figyelembe veszi a fejlődő országok teljesítőképességét is.

A munkavállalók után fizetett társadalombiztosítási járulék és az egyéb „szociális biztosítás” explicit és közvetlen költsége minden vállalkozásnál megjelenik, annak méretétől és gazdasági erejétől függetlenül. Erre tekintettel az is előfordul, hogy bizonyos államok¹⁷⁷ mentesítik a kkv-kat a társadalombiztosítási járulék fizetésének kötelezettsége alól, ezzel is csökkentve terheiket.

A fejlett országokban a szociális biztonság tekintetében nincs érdemi különbség a kkv-szektor munkavállalói és a nagyobb cégek munkavállalói között, illetve az esetleges különbséget is nagyban kompenzálja, hogy az állam biztosítja a szociális ellátásokat a munkavállalóknak.¹⁷⁸

A fejlődő országokban a kisvállalkozásoknál foglalkoztatott személyek közül nagyon sokan nem rendelkeznek társadalombiztosítással, vagy a szociális védelemmel valamely formájával, amely magában foglalja az egészség, a rokkantság és a munkanélküliség elleni biztosítást, csakúgy, mint a nyugdíjat, a szülési és gyermekgondozási szabadságot.¹⁷⁹ Amennyiben a munkavállalók számára van biztosítva valamiféle védelem, az is nagyon szegényes.

Több esetben a munkavállalókra azért nem terjed ki a szociális háló, mert illegálisan foglalkoztatják őket, így nincsen bejelentett munkaviszonyuk, vagy pusztán azért vannak kizárva a rendszerből, mert olyan munkáltatónak dolgoznak, aki méreténél fogva nem köteles hozzájárulni a szociális rendszer bevételeihez.

A szociális védelem biztosítása azonban az egyik legalapvetőbb kötelezettsége az államnak, és az egyik fő eleme a foglalkoztatás minőségének, valamint a tisztességes foglalkoztatásnak, így e gyakorlat csak tovább mélyíti a szegénységet az érintett munkavállalók körében, ezért az nem elfogadható, akár jogszabály által megengedett mentesítés, akár illegális foglalkoztatás okozza.

I) Egyéb tényezők, amelyek befolyásolják a foglalkoztatás minőségét

A tanulmány jelen részében a foglalkoztatás minőségének kizárólag a jogi aspektusait elemezzük, ugyanakkor szükséges megemlíteni, hogy a foglalkoztatás minőségét számos egyéb tényező is befolyásolja, meghatározza. Ilyen kérdések különösen, de nem kizárólag a munkahely stabilitásának kérdése, a tudás és ismeretek hiánya, a humánerőforrás-menedzsment, a földrajzi tényezők vagy éppen a gazdasági ágazat, amelyben a kkv tevékenykedik.

A munkahely stabilitásának kérdése

Ugyan az új munkahelyek jelentős része a kkv-szektorban keletkezik, viszont itt is szűnik meg a legtöbb már létező munkahely. A kis- és középvállalkozások túlélési képessége meglehetősen alacsony. Magyarországon a túlélési képesség vizsgálatakor a 2007-ben létrejött vállalkozások öt éves működését nézve (2012-ig bezárólag) az alábbiakat tudjuk megállapítani: 2007-ben 60 968 vállalkozás kezdte meg tevékenységét hazánkban. A foglalkoztatottak létszáma alapján 5 kivételével a kis- és középvállalkozások közé tartoztak. A működő vállalkozások száma az alakulásukat követő négy esztendőben évről évre egyre kisebb ütemben, de fogyatkozott. A 2007-ben újonnan alapított vállalkozások országosan mindössze 38%-a létezett a működésük kezdetét követő ötödik évben.

¹⁷⁶ A társadalombiztosítás minimális normáiról szóló 1952. évi Egyezmény

¹⁷⁷ Az ILO tagállamainak kevesebb, mint 10%-a alkalmazza a társadalombiztosítás szabályai alóli mentesítés eszközét az 5, 10, vagy 20 főnél nem több munkavállalót foglalkoztató vállalkozások esetén. Például: Libériában, Nigériában, Szudánban, Bahreinben, Indiában, Indonéziában, Pakisztánban és Vietnamban, Forrás: Daza, José Luis: Informal Economy, Undeclared Work and Labour Administration, Dialogue Paper 9, ILO, Genf, 2005, 24. o.

¹⁷⁸ Faundez i. m., 11. o.

¹⁷⁹ Job Quality and Small Enterprise Development, i. m. 2. o.,

Területi összehasonlításban a közép-magyarországi és a nyugat-dunántúli vállalkozások túlélési képessége volt a legjobb: 40, illetve 39%-uk működött alakulásuk után fél évtizeddel.¹⁸⁰

Az újonnan létrejött mikrovállalkozások túlélési rátája 38%, a kisvállalkozásoké 45%, míg a középvállalkozásoké 35% volt. A 2007-ben alakult kkv-kat 51–49%-os arányban egyéni és társas formában jegyezték be. A hosszabb távra szóló túlélési képességre azonban a társas formában bejegyzett cégeknek nagyobb esélye van, amely valószínűsíthetően nagyobb induló tőkéjükből, és stabilabb szervezeti formájukból adódik, mivel az egyéni vállalkozások csupán 29%-a tevékenykedett még 2012-ben, szemben a társas formában működők vállalkozások 47%-ával.¹⁸¹ Amennyiben a kkv-szektorra jellemző 39–40%-os túlélési arányt összevetjük a nagyvállalatok kétharmados túlélési arányával, láthatjuk, hogy a kkv szektorba tartozó vállalatok Magyarországon sokkal sérülékenyebbek. Bár azt is érdemes megjegyezni, hogy 2006-ban mindössze 3, 2007-ben pedig 5 olyan vállalat kezdte meg a működését, mely legalább 250 főt foglalkoztatott.¹⁸² Mindezekre tekintettel kijelenthető, hogy a kkv-szektor vállalkozásainál a munkahelyek stabilitása bizonytalanabb a nagyobb vállalkozásokhoz viszonyítva.

A tudás és az ismeretek hiánya

A munkaügyi ellenőrzések során tapasztalt jogszabálysértések azt mutatják, hogy nagyon sok esetben a szabályok be nem tartása a munkáltatók részéről a tudás, a tájékoztatás hiányának tudható be. Ez természetesen nem csak a kisvállalkozásokra igaz, de rájuk jellemzőbbek azok a szabálysértések, amelyek az előírások nem ismeretéből erednek.¹⁸³ Náluk valószínűsíthetően azért is jellemzőbbek a szabálysértések, mivel nem tudják, vagy nem akarják megfizetni a megfelelő szakembereket azon ügyeik intézéséhez, melyhez nem értenek. Mindezt nehezíti az adott állam jogrendszerének összetettsége, valamint a szabályozási környezet gyakori változása, mely a jogbiztonság kérdését is érinti.

Ezen a helyzeten az oktatás és a tájékoztatás nagyon sokat segíthet, melynek fontos szerepe lehet a foglalkoztatás minőségének javításában a kkv-szektoron belül. Az *oktatás, a különböző képzések és a tájékoztatás* nagyon fontos szerepet játszhat egy átfogó munkaügyi, foglalkoztatáspolitikai program részeként. Ugyanakkor sajnos a kisvállalkozások munkáltatói gyakorta a lehetőségeikkel sincsenek tisztában, vagy éppen nagyon nehezen férnek hozzá a különböző képzési lehetőségekhez. A nagyobb vállalatok jellemzően többet profitálnak a különböző képzési lehetőségekből, mint a kisebb vállalkozások.¹⁸⁴

A kérdéskör vonatkozásában érdemes megemlíteni a GINOP 5.3.7. projekt keretében megvalósult „NAPO programok adaptálása és fejlesztése” c. programot.¹⁸⁵ Ennek során két korcsoport (alsó és felső tagozatosok) számára fejlesztett és két témakört érintő pilot program kívánta erősíteni a munkavédelmi tudatosságot a tanárok körében, és segíteni a tudásanyagok átadását a diákoknak.¹⁸⁶ Ez azért is kiemelten fontos, mert így a munkaerőpiac leendő munkavállalói / munkáltatói már az iskolapadban találkoznak a munkavédelem alapjaival.

A hazai gyakorlatból szükséges még megjegyezni az ommf.gov.hu oldalon működtetett „Tájékoztatás – Felvilágosítás” menüpontot.¹⁸⁷ Az állampolgároknak itt lehetőségük van közvetlenül kérdezni a szakértőktől a foglalkoztatással kapcsolatban. A válaszok anonim módon nyilvánosságra kerülnek, így a korábban feltett kérdésekből is lehet információt gyűjteni. Tematikusan (például egyenlő bánásmód, munkabér, munkaidő, kölcsönzés stb.) is lehet keresni a válaszok között.

¹⁸⁰ KSH: A kis- és középvállalkozások jellemzői, 2014. november, 23. o.

¹⁸¹ KSH: A kis- és középvállalkozások jellemzői, 2014. november, 23–24. o.

¹⁸² KSH: A vállalkozások túlélési arányai, 2013. október, <http://www.piackutatasok.hu/2013/10/ksh-vallalkozasok-tulelesi-aranyai-2013.html>, letöltés ideje: 2022. május 31.

¹⁸³ Az NGM Foglalkoztatás-felügyeleti Főosztályának összefoglaló jelentése a munkabérre vonatkozó szabályok céllenőrzéséről [2016. március 21. – április 8.], 2016. 15. o. http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=172&hir_reszlet=515, letöltés ideje: 2022. június 5.,

¹⁸⁴ Flores, Carolina: Creating a Conducive Policy Environment for Employment Creation in MSEs in Chile, SEED Working Paper No. 61, ILO, Genf, 2003 2003, 17. o.

¹⁸⁵ http://www.ommf.gov.hu/index.html?akt_menu=583, letöltés ideje: 2022. 07. 20.

¹⁸⁶ <https://www.napofilm.net/hu/learning-with-napo/napo-for-teachers>, letöltés ideje: 2022. 07. 20.

¹⁸⁷ http://www.ommf.gov.hu/index.html?akt_menu=499, letöltés ideje: 2022. 07. 20.

Az oktatás, különböző képzések és a tájékoztatás szerepe álláspontunk szerint megkérdőjelezhetetlen. Azonban arra is utalni kell, hogy az ismeretek terjesztése sajnos nem minden esetben érik el a céljukat. Ugyanis a tudatos jogsértést elkövetőket nem az információhiány veszi rá a jogsértésre, így az ő részükről tulajdonképpen „nincs igény” az edukációra. Ezáltal az ismeretek éppen azt a célközönséget (jogsértőket) nem érik el, akiket szükséges lenne.

Humánerőforrás-menedzsment

A kisvállalkozások tulajdonosai, akik a vállalkozás irányítását is végzik, jellemzően domináns szerepet szeretnek vállalni az üzlet irányításában, a munkavállalók munkájának megszervezésében, és a munkavégzés feltételeinek kialakításában, így eltérő képet mutatnak, mint a nagyobb vállalkozások.¹⁸⁸

A kkv-k HR gyakorlatának vannak bizonyos sajátosságai, mivel a vállalati humánstratégia elméletei, egyes elemei a kisvállalkozások esetén korlátozottan alkalmazhatók. Jellemzően nincs külön HR szakember, a tulajdonos vagy a cég vezetője foglalkozik az emberi erőforrás kérdésekkel. A legtöbb kisvállalkozás vezető aktívan részt vesz a HR feladatok végrehajtásában és ritkán alkalmaznak olyan szakembert, aki támogatná őket ebben a munkában, míg a középvállalatok többségénél már megjelenik egy HR generalista, illetve külső szakértők igénybevétele. Sok esetben a kkv-k nem rendelkeznek megfelelően alkalmazható és jól átgondolt humánstratégiával sem. Szintén elmondható, hogy nincsenek formalizált rendszerek, legtöbbször ad-hoc módon intézik az ügyeket és kezelik a sürgetővé vált feladatokat, a kiválasztási és béremelési kérdések jellemzően egyszemélyi döntésen alapulnak. Általánosságban az is elmondható, hogy a HR tevékenységet adminisztratív tehernek érzik a kisvállalkozások. A középvállalatok esetében már elkerülhetetlen a formalizált rendszerek alkalmazása, ugyanakkor jellemző, hogy a meglévő rendszerek nem illeszkednek a vállalati stratégiához, általában nem integráltak. Kisvállalkozások szervezetének mérete miatt sokszor korlátozottak a munkakör gazdagítás, szakmai fejlődés és képzések lehetőségei, melyek bizonyos esetekben még a középvállalatokra is igazak. A kkv-k esetén nagyon gyakori, hogy munkaerőhiánnyal küzdenek, melynek oka általában az, hogy a nagyvállalatokhoz képest nem versenyképesek a bérek és az egyéb juttatási csomagok, valamint nem használják ki megfelelő toborzási csatornákat szakértelem, és anyagi források hiányában. Különösen a mikro- és kisvállalkozásokra lehet jellemző a családi hangulat mellett, a bizonytalanság, a kiszolgáltatottság érzése, és a feszültség jelenléte.¹⁸⁹

A fentiekén túl a hazai kkv-szektorban a jól képzett munkaerő hiánya is súlyos gondokat okoz, és nem megoldott az utánpótlás.¹⁹⁰

Földrajzi tényezők

A korábban vizsgált tényezőkön kívül, a földrajzi körülmények is hatással lehetnek a jövedelmekre és a munkakörülményekre. Magyarországon például, ha megnézzük a statisztikai adatokat, akkor láthatjuk, hogy Budapesten 2021. I-IV. negyedévében a bruttó átlagkereset 540.865, - Ft volt, míg a lista végén Szabolcs-Szatmár-Bereg megye áll 303.334.- Ft-tal,¹⁹¹ ami lényeges különbségnek tekinthető.

Emellett az is elmondható, hogy a kisvállalkozások túlélési képességét is befolyásolja, hogy területileg hol találhatóak. Hazai példát említve, területi összehasonlításban a közép-magyarországi és a nyugat-dunántúli vállalkozások túlélési képessége a legjobb.¹⁹² Mindez természetesen kihat a munkavállaló és családja szociális biztonságára a munkahely stabilitásán keresztül.

A fentiek következtében azon kkv-k esetén, amelyek vidéken tevékenykednek, a foglalkoztatás minősége nagy valószínűséggel rosszabb képet mutat, mint az átlagos, főként nagyvárosokban tapasztalt körülmények, amelyet szükséges figyelembe venni a különböző célzott programok kialakítása során. Példának okáért, ebből következően a munkaügyi igazgatás forrásait nem szabad kizárólag a

¹⁸⁸ Cooke, Fang Lee: Employment relations in small commercial businesses in China, *Industrial Relations Journal*, Vol. 36., 2005, 31–32. o.

¹⁸⁹ Horváth i. m., lásd bővebben: Cooper, – Burke, i. m.

¹⁹⁰ Horváth i. m., lásd bővebben: Cooper, – Burke, i. m.

¹⁹¹ A teljes munkaidőben alkalmazásban állók bruttó átlagkeresete a munkáltató székhelyének elhelyezkedése alapján, megye és régió szerint, negyedévente kumulált; https://www.ksh.hu/stadat_files/mun/hu/mun0175.html letöltés ideje: 2022. május 22.

¹⁹² KSH: A kis- és középvállalkozások jellemzői, 2014. november, 23. o.

nagyobb városokra koncentrálni, mivel a munkaügyi ellenőrzéseknek fontos szerepe van a jogi megfelelés előmozdításában, a tisztességes foglalkoztatás feltételeinek kikényszerítésében.

Természetesen a fentiekén túl számos egyéb tényező befolyásolja a foglalkoztatás minőségét (mint például a vállalat általános vezetése, a kulturális tényezők, a gazdasági ágazat, amelyben a vállalkozás tevékenykedik stb.), ugyanakkor a téma szempontjából a legfontosabb annak rögzítése, hogy a fent elemzett jogok nélkül nem valósulhat meg a tisztességes foglalkoztatás.

A foglalkoztatás minőségének javítása elengedhetetlenül fontos a szektor munkavállalóinak, de magának a vállalkozásnak is, mivel potenciális előnyöket jelenthet, hiszen közvetlen kapcsolat van a foglalkoztatás minősége, a vállalat termelékenysége és versenyképessége között. Mindezekre tekintettel az adott vállalkozás gazdasági növekedését eredményezheti, ami pedig munkahelyeket teremthet.¹⁹³ A kkv-szektorban foglalkoztatott munkavállalók helyzete általában rosszabb, mint a nagyobb vállalkozásoknál munkát végző személyeké, tekintet nélkül arra, hogy azok betartják-e a rájuk vonatkozó munkajogi szabályozást vagy nem. Több országban a jogalkotó mentesíti a kkv-kat a munkajogi szabályok legalább egy része alól, esetleg párhuzamosan könnyített szabályokat fogadnak el, valamint bizonyos esetekben, a végrehajtás során nem kényszerítik ki azokat. Ugyan nehéz egyértelműen megállapítani azt, hogy van-e okozati összefüggés a munkajog hatálya alóli mentesítés, és a foglalkoztatás minőségének hiányosságai között, viszont összefüggés jelentős, és e nélkül is látható, hogy a munkajog nagymértékben járulhat hozzá a foglalkoztatás minőségének javításához. Mindent egybevetve, a foglalkoztatás minősége hosszabb távon csak megfelelő jogi szabályozás mellett biztosítható. A munka és a foglalkoztatás minősége egészen széles skáláját jelenti azoknak a normáknak a munkahelyen, melyek hatással vannak a munkavállaló gazdasági, szociális, fizikális és mentális jólétére, ugyanakkor jelen rész kizárólag a munkajog, és annak társterületei által kifejtett kérdéseket elemzi. A fentiekben kifejtett érvek alátámasztják a dolgozat azon hipotézisét, mely szerint *a kkv-szektorba tartozó munkáltatók mentesítése a munkajog hatálya alól káros hatással van a foglalkoztatás minőségére.*

3.3. A szociális partnerek és a gazdasági érdekképviseltek véleménye

A Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma (VKF) 2012. február 22-én alakult meg a korábbi OÉT megszűnése által keltett űr pótlására a Kormány, valamint annak a három-három munkáltatói (Általános Fogyasztási Szövetkezetek és Kereskedelmi Társaságok Országos Szövetsége, Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetsége, Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetsége) és munkavállalói (Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája, Magyar Szakszervezeti Szövetség, Munkástanácsok Országos Szövetsége) érdekképviselőinek a részvételével, amelyeket a Kormány hívott meg. Jelenleg ez az egyetlen olyan fórum a versenyszférában, amely a tripartit párbeszéd intézményes lehetőségét nyújtja a munka világát érintő kérdésekben. Amennyiben a három oldal közös nevezőre jut egy adott kérdésben, akkor konszenzussal ajánlásokat fogadhat el, emellett felhatalmazással rendelkezik megállapodások megkötésére is (kiemelendő ebben a körben a minimálbérrel és a garantált bérminimummal kapcsolatos tárgyalások lefolytatása). Ez azonban nem jelent konkrét kötelezettséget a Kormányra nézve.

A foglalkozás-felügyelet rendszerével kapcsolatban a munkavállalói érdekképviseltek véleménye árnyalatokban különbözik egymástól. A LIGA Szakszervezetek javasolja, hogy a feketefoglalkoztatással leginkább érintett ágazatok (építőipar, mezőgazdaság, vendéglátás, személy-és vagyonvédelem stb.) gyakori munkaügyi és adóhatósági ellenőrzését. A munkaügyi és munkavédelmi ellenőrzéseket végző hatóság szakembereinek jelentős létszámbővítését szükséges végrehajtani. Javasolja egy egységes, munkavédelmi, foglalkozás-egészségügyi és munkaügyi ellenőrzést és szolgáltatást biztosító hatóság létrehozását a szociális partnerek részvételével. Javasolja továbbá, hogy a különböző operatív

¹⁹³ Decent Employment through Small Enterprises: A Progress Report on SEED activities, ILO, Genf, 2003, 16–17. o.; valamint Reinecke – White 2004, 32–33. o.; továbbá Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „A munkával töltött évek minősége, termelékenység és foglalkoztatás a globalizáció és a demográfiai változások tükrében” (2006/C 318/27), 1.2–1.3 és 2.5.1 pont; lásd bővebben még: Arends – Prinz – Abma 2017; valamint European Agency for Safety and Health at Work: *Quality of the Working Environment and Productivity* 2004.

programok és más fejlesztési források elnyerésére irányuló pályázati felhívásokba a rendezett munkaügyi kapcsolatok kritériuma alapvető feltételként való beemelését.

A Magyar Szakszervezeti Szövetség (MASZSZ) *véleménye szerint*¹⁹⁴ a hatósági ellenőrzés visszatartó ereje mindazonáltal egyre kisebb, s ennek hátterében egy jogszabályi változás is áll, mely alapvetően befolyásolja a hivatali attitűdöt. Első jogsértéskor a kis- és közepes vállalkozások esetében a fokozatosság elve érvényesül, s a hatósági szigorral csak újól foglalkoztatás esetén kell számolni.¹⁹⁵ A hatóság először a végzésében határidő kitűzésével kötelezi az ügyfelet a jogsértő magatartás megszüntetésére, a jogszerű állapot helyreállítására. A munkabér meg nem fizetése kapcsán elsődleges érdek az elmaradt bér megfizetése. Amennyiben a kitűzött határidőben a foglalkoztató nem tesz eleget a bérfizetési kötelezettségének, úgy már kötelezően kiszabandó a munkaügyi bírság. A kérdés tehát az a szövetség szerint, hogy ez a gyakorlat fenntartható-e, és ha igen, akkor milyen más eszközökkel kényszeríthető ki a jogkövető magatartás. A MASZSZ megjegyzi, hogy korábban a munkajogi szabályok betartását, az önkéntes jogkövetést ösztönző másodlagos eszköz volt az úgynevezett rendezett munkaügyi kapcsolatoknak való megfelelés követelménye. 2008-tól a foglalkoztatás szabályszerűségével, valamint a munkahelyi szintű érdekegyeztetéssel és a munkavállalói részvétellel szemben támasztott elvárások megjelentek a közpénzek elosztásában. A kiemelt jogsértést elkövető és munkaügyi bírsággal sújtott foglalkoztató meghatározott időintervallumban költségvetési támogatást nem igényelhetett, illetve közbeszerzési eljárásban nem vehetett részt. A szövetség összegzése szerint a ma is létező jogintézményt azonban olyannyira felpuhították, hogy ez jelenleg már csak csekély visszatartó erővel bír.¹⁹⁶ Összegzésében a MASZSZ azt is kiemeli, hogy definiálni kellene ugyanakkor a feketefoglalkoztatás fogalmát és a munkaügyi hatóság erőforrásainak nagy részét ennek feltárására kellene fordítani. Indokolt lenne felülvizsgálni a hatósági ellenőrzések számát és az intézkedések gyakorlatát (partnerség/figyelmeztetés/munkaügyi bírság) annak érdekében, hogy a foglalkoztatás állami felügyelete kellő hatékonysággal léphessen fel a munkavédelmi és munkaügyi szabályokat megsértő munkaadókkal szemben.

A Nemzeti ILO Tanács munkavállalói oldala (amely a Munkástanácsok Országos Szövetségének véleményét is magában foglalja) által tett észrevételek a munkaügyi ellenőrzésről szóló 81.sz. ILO egyezmény alkalmazásával kapcsolatos nemzeti jelentéshez (Vizsgált időszak: 2017. június 1-től 2021. május 31-ig) az általános észrevételek körében kiemeli, hogy a vizsgált időszakban megváltozott jogszabályok ismertetéséből nem derül ki egyértelműen a változások, változtatások iránya, célja, s különösen a munkaügyi ellenőrzés jelenlegi, 2021. március 1-től érvényes új rendszere, struktúrája (2021. évi CXXXV. törvény). A Jelentés magyarázat nélkül használja az új jogszabályban a munkaügyi ellenőrzés korábban egységes fogalma helyett a foglalkozás-felügyelet kifejezést és a munkaügyi ellenőrzés kifejezést is, ahogyan a foglalkozás felügyeleti hatóság és a munkavédelmi hatóság vagy éppen a munkaügyi felügyelő kifejezést is

A jogszabályok hosszas és tüzetes tanulmányozásából alapvetően kirajzolódnak a munkavédelemmel és az egyéb munkafeltételekkel összefüggő állami ellenőrzési feladatok, hatáskörök és szervezetrendszer, az ILO számára azonban nem valószínű, hogy a jogszabályok pontos ismerete nélkül az új rendszer világos lesz. Ez a tisztázás azért is szükséges, mert az új törvény címéből egyáltalán nem lehet egyértelműen következtetni a nemzetközi jog által egységesen használt fogalom, a munkaügyi ellenőrzés körébe tartozó, nem munkavédelmi célú állami feladatokra, ami a gyakorlatban korlátozhatja a jogkereső munkavállalók jogait, s ezáltal az egyezmény céljának elérését. A Munkavállalói oldal javasolja ezért az új struktúra és az ahhoz kapcsolódó tevékenységek világos,

¹⁹⁴ Amelyet az ún. „Fehér Könyvben” tettek közzé: http://www.szakszervezet.net/uploads/files/egyeb/Feher_konyv.pdf, letöltés ideje: 2022. május 5.

¹⁹⁵ Ez természetesen a 2020. január elseje előtti szabályozásra vonatkoztatható. Emellett a T/8013. sz. törvényjavaslat tartalmazott egyéb javaslatokat is a Met. módosításáról. <https://www.parlament.hu/irom41/08013/08013.pdf>, letöltés ideje: 2022. 07. 20. Lásd még a javaslatról: Kiss Gergely: Drasztikus változás a munkaügyi ellenőrzéseknél - hadüzenet a zsebbe fizetőknek, <https://www.napi.hu/magyar-vallalatok/munkaugy-munkaeropiac-ellenorzes-feketemunka-feketefoglalkozatas-hr-kasler-miklos.695971.html>, letöltés ideje: 2022. 07. 20.

¹⁹⁶ Azonban 2021. március 10-t követően (amikor hatályba lépett a 2020. évi CXXXV. törvény a foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról, valamint a foglalkoztatás felügyeletéről) számottevően emelkedett a hatósági nyilvántartásban szereplő, állami támogatásokból kizárt munkáltatók száma.

egyértelmű és rövid leírását, bemutatását, utalva egyúttal a lényegesebb változásokra is, továbbá az új törvény címének olyan módosítását, amely egyértelműen utal a korábbi munkaügyi ellenőrzésre.

Érdemi észrevételeik körében – többek között – az oldal szakértői véleménye kiemeli, hogy

- az új foglalkozás-felügyeleti ellenőrzésről szóló törvény tovább korlátozza a felügyelet által vizsgálendő munkáltatói jogsértések körét, amikor a törvény 7. § (1) bekezdése a „foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt szabályozó jogszabályok minimumkövetelményei megtartásának” ellenőrzését írja elő. A korábbi munkaügyi ellenőrzési törvény nem korlátozta a minimumkövetelményekre (amelynek fogalmát a végrehajtási kormányrendelet határozza meg) a védelmet, hanem azt kiterjesztette a kollektív szerződéses rendelkezések védelmére is a munkabér és a munkaidő, pihenőidő szabályozása körében. Ez az új jogszabályi megoldás nincs összhangban a 81 E rendelkezéseivel sem, mivel az egyezmény 3. cikkének 1/a pontja ilyen korlátozást nem tartalmaz, amikor a jogi rendelkezésekkel („legal provisions”) való összhangról ír. A kollektív szerződés rendelkezése pedig a magyar jog alapján jogi rendelkezésnek minősül, ezért a munkaügyi ellenőrzésnek erre is ki kell terjednie.
- Az ellenőrzés szervezetrendszere egyre szűkebb és egyre távolabb kerül a munkavégzés helyétől, annak elsődleges működési területe a megyei kormányhivatalokra került, s országos szinten továbbra is egy minisztériumi főosztály¹⁹⁷ látja el a munkaügyi ellenőrzés mindkét – általános foglalkoztatási feltételek, munkavédelem – (jellegében is teljesen különböző) területének összes feladatát. Ez a megoldás felveti azt a kérdést, hogy a megyei szintre felvitel nem inkább a felügyelők rendkívül alacsony számával függ inkább össze, mint esetleges szakmai indokokkal.
- Az új törvény a felügyeleti eljárások során a közigazgatási bírság kiszabhatóságának határidejét fő szabályként az esetben a felügyelet tudomására jutásától számított egy évre korlátozza. Ez a rendelkezés rendkívül aggasztó, ha ezt a gyakorlatban összevetjük a felügyelők Jelenítésben szereplő, évek óta csökkenő létszámával. Ha az eljárás nem ér véget egy év alatt, akkor a jogsértővel szemben közigazgatási bírság nem alkalmazható. Különösen aggasztó ez a szabály a bonyolult munkaidőelszámolások és több jogcímen kifizetett munkabérek esetében. Nem indokolható a szabályozás célja az eljárás gyorsításának igényével sem, hiszen a felügyelők rendkívül alacsony létszáma – még a munkaintenzitás esetleges fokozása esetén sem teszi lehetővé a határidő betartását.
- Nem egyértelmű a szabályozásból az sem, hogy ez az egy éves bírságolási határidő alkalmazandó-e a munkavédelmi ügyekre is, amelyek különösen hosszúak lehetnek az esetenként többféle szakértői vélemény beszerzését is igénylő ügyekben. Nem egyértelmű az sem, hogy mi számít tudomásra jutásnak, illetve hogyan igazolható annak pontos időpontja (elsősorban a sértett munkavállalók oldaláról), különösen a hivatalból induló eljárások esetében, a fő szabály pedig az eljárás hivatalból történő megindulása. Az általános közigazgatási bírság összegének maximuma indokolatlanul alacsony (természetes személy: egy millió, szervezet tíz millió), a foglalkoztatás felügyelet keretében munkaügyi bírság szabható ki (minimum 30 000 forint). A munkavédelmi bírság ötvenezertől tíz millióig/telephely). Ez a szabályozás nem szolgálja a munkavállalók hatékony védelmét és az eljárás hatékonyságát sem, de a szankciók visszatartó erejét sem, ezzel sérti az egyezmény 7. cikkét, valamint a megfelelő büntetésekre vonatkozó 18. cikket.
- A munkaügyi felügyelők létszáma továbbra is olyan alacsony, amely nem teszi lehetővé hatékony ellenőrzést sem a munkavédelmi, sem pedig az általános munkafeltételekre vonatkozó felügyelet körében. A létszám csökken is. Az ellenőrzött munkáltatók száma elenyésző az összes munkáltató számához viszonyítva, s a Covid 19 járványtól függetlenül is évente csökken. A gyakorlat nincs összhangban az egyezmény 10. cikkével, ezért súlyosan sérülnek a munkavállalóknak a foglalkoztatási jogszabályok betartásához és a munkavédelemhez fűződő jogai. Ebben a kérdésben kifejezetten kérjük az ILO vizsgálatát és közbenjárását, hogy ez a már több mint egy évtizede fennálló probléma sürgősen megoldódjon. Nem tartjuk elfogadhatónak a Covid 19 járványra való hivatkozást sem e körben, hiszen a

¹⁹⁷ A vélemény valamelyest okafogyottá vált, hiszen jelenleg a TIM-ben két szakmai főosztály látja el a szakmai irányítási feladatokat. Foglalkoztatás-felügyelet Irányítási és a Munkavédelmi Irányítási Főosztály.

létszám csökkenése a vizsgált időszak minden évére jellemző volt, sőt már 2017 előtt is ez volt a helyzet.

- A rendezett munkaügyi kapcsolatok kifejezés nem szabatos, mivel a munkaügyi kapcsolatokat a magyar munkajog a kollektív jogokra használja (Munka Törvénykönyv Harmadik Rész), miközben a felügyeleti törvény ehhez a fogalomhoz kizárólag egyéni jogviszonyhoz tartozó rendelkezések betartását érti. Egyes állami juttatásoknak a rendezett munkaügyi kapcsolatokhoz való kötése eredetileg elsősorban a munkavállalók/szakszervezetek kollektív jogainak tiszteletben tartásához kapcsolódott. Javaslatunk: az elnevezés megváltoztatása vagy/és eredeti jelentéséhez való igazítása.

A munkaadói érdekképviselők által fellelhető vélemények körében a Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetsége javaslatai a foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról, valamint a foglalkoztatás felügyeletéről szóló törvényjavaslathoz fogalmazza meg plasztikusan azt, hogy Munkaadóként kiemelt fontos az érdekképviselő számára a foglalkoztatási felügyelet rendszere, hisz a szabályok betartásán keresztül jelentősen hozzájárul az egyenlő versenyfeltételek betartatásához. Ezért a felügyeleti rendszer szabályozása során kiemelten fontos számukra, hogy a felügyelet jelenlegi kapacitásainak bővítése, melynek a fekete/szürkefoglalkoztatás felszámolását kell megcélózni. Az MGYOSZ által véleményezett törvényjavaslat alapján nem világos, hogy a hatóság átnevezésén túl a módosítás milyen érdemi változást jelent a felügyelet gyakorlati működésében, továbbá az sem, hogy a munkaügyi, illetve a munkavédelmi terület továbbra is egy hatóságként működne-e. A fentiekhez kapcsolódva azt szeretné a szervezet, ha az említett törvény elfogadása és a végrehajtási rendeletek kidolgozása a szociális partnerek és a kormány együttműködésével valósulna meg, tekintve a téma kiemelt munkaerőpiaci jelentőségére.

A szociális partnerek szerepével összefüggésben megemlítendő, hogy Magyarország vonatkozásában elmarasztaló megállapításokat tett az ILO (Az Egyezmények és Ajánlások Alkalmazását Vizsgáló Szakértői Bizottság). A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) normaalkotó szerve a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia (ILC). Az ülésre 2022. május 30. napja, illetve 2022. június 10. napja között került sor. A nemzetközi normák betartását ellenőrző szakbizottság Magyarországot több tekintetben elmarasztalta. Az összhang hiányát állapította meg a foglalkoztatás-felügyeleti ellenőrzéseket szabályozó 81. számú, illetve 129. számú Egyezmények vonatkozásában is. Ezzel összefüggésben kiemelte a munkaügyi felügyelők számának folyamatos csökkenését, valamint a munkabalesetek számának emelkedését. E tekintetben az ILO további adatszolgáltatást kért. A fenti, 2022 tavaszán tett megállapításokat az ILO fenntartotta és kérte a Kormányzatot a szabályozás szociális partnerekkel történő felülvizsgálatára, melyhez az ILO technikai segítségét felajánlotta.¹⁹⁸

¹⁹⁸ ILO: Application of International Labour Standards 2022, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations International Labour Conference 110th Session, 2022 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_836653.pdf, letöltés ideje: 2022. május 25.

4. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A Nemzetközi kitekintés c. fejezet célzottan vizsgálja a KKV-kat érintő szankciórendszereket más EGT-tagállamokban, az egyes EGT országok KKV szektoraira jellemző sajátosságait kívánja kiemelni és hangsúlyozni, valamint ún. legjobb gyakorlatokat bemutatni az ellenőrzések tekintetében.

4.1. A párhuzamos szabályozás / részleges mentesítés

Mielőtt részletesen kitérnénk a nemzetközi összehasonlításra, fontosnak tartjuk, hogy szót ejtsünk a differenciált szabályozás alapgondolatáról, vagyis a párhuzamos szabályozás / részleges mentesítéssel kapcsolatos munkajogi szabályozás lehetőségeiről. Ezen belül a munkaerőpiacok deregulációjáról, az állam szerepéről a szabályozásban és a munkajogi szabályok alóli mentesítésről, mint a gazdasági növekedés akadályáról.

4.1.1. A munkaerőpiacok deregulációja

Álláspontunk szerint nem szükségszerű, hogy a foglalkoztatás minősége, és a tisztességes foglalkoztatás feltételeinek megteremtése érdekében elfogadott szabályok negatív hatással legyenek a munkahelyteremtésre és a gazdasági növekedésre. Ezért javaslatot fogalmazunk meg olyan szabályozási módszerre, mely egyszerre valósíthatja meg a munkahelyteremtés és a gazdasági növekedés ösztönzését, támogatását, ugyanakkor előmozdítja a foglalkoztatás minőségének javulását, és a tisztességes foglalkoztatás feltételeinek megvalósulását.

A mikro, kis- és közepes méretű vállalkozások sokszínűsége (méret, tulajdonosi háttér, ágazat stb.) különösen komoly kihívást jelent mind a jogi szabályozás kialakítása, mind a szabályozásnak való megfelelés biztosítása szempontjából.¹⁹⁹ Ez két külön feladat, ugyanakkor szoros összefüggésben állnak egymással.

Nagy valószínűséggel az a legjobb módja a *tisztességes foglalkoztatás* feltételeinek biztosítására, hogy olyan szabályozási környezetet teremtsünk, amely támogatja a kkv-szektor fejlődését, növekedését és a törvényes működését. A *vállalkozások törvényes működése* azért fontos, mert az megteremti a lehetőségét a *fenntartható növekedésnek* és *gazdasági fejlődésnek*. Azok a vállalkozások, amelyek törvényes keretek között működnek, nagyobb valószínűséggel garantálják a teljes és produktív foglalkoztatást, valamint a tisztességes foglalkoztatás feltételeinek meglétét, amelyben a munkavállalói jogok és a szociális biztonság is garantált.²⁰⁰ Tehát egyfelől ki kell alakítani a megfelelő szabályozást, másfelől pedig ki kell kényszeríteni azt.

A fentiekben leírtakkal nem mindenki ért egyet, a vállalkozások szabályozását illetően többféle, gyakorta egymással szöges ellentétben álló nézettel találkozhatunk. A skála egyik végén a „neoliberális megközelítés”²⁰¹ áll, amely felfogást a Világbank is támogat.²⁰² Ezen elmélet, megközelítés hívei egyetértenek abban, hogy a jogi környezet hatással van a vállalkozásokra, így komoly szerepe lehet abban, hogy távol tartja azokat a hivatalos, törvényes működéstől. Hernando de Soto – az egyik legismertebb, és a Világbank által is gyakran idézett, perui közgazdász – véleménye szerint, a rossz jogszabályok akadályozzák a gazdaság hatékonyságát, korlátozzák a termelékenységet, drágábbá teszik vállalkozás működését az extrém magas költségekkel, és az abszurd módon komplex követelményekkel, melyek végső soron az informális működésre kényszerítik a gazdaság szereplőit. De Soto szerint, a (perui) rossz jogrendszer teszi szegénnyé az embereket (Peruban).²⁰³ Ennek megfelelően, elmélete alapján az egyes államoknak szükséges lenne az állami szabályozást a minimálisra csökkenteni, vagyis a piaci folyamatokat nem kellene akadályozni. Természetesen ez az

¹⁹⁹ Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 4–5. o.

²⁰⁰ Decent Work and the Informal Economy, i. m., 39–40. o.

²⁰¹ Maldonado i. m., 709. o.

²⁰² Doing Business in 2005, Removing obstacles to growth, World Bank, 2005.

²⁰³ de Soto, Hernando: *The Other Path, The invisible revolution in the third world*, Harper & Raw Publisher, New York, 1989, 131–187. o.

elmélet nem kifejezetten a munkajogra fókuszál, hanem az egész szabályozási környezet deregulációját támogatja. A kisvállalkozások esetén különösen a szabályozás összetettségét, komplexitását lenne szükséges egyszerűsíteni.²⁰⁴

Az elmúlt évtizedekben világszerte számos országban elindítottak programokat a munkaerőpiac deregulációja céljából. A fejlődő világban mindezt leggyakrabban a különböző strukturális kiigazító programok égisze alatt, jellemzően a Bretton Woods-i intézmények (Világbank, Nemzetközi Valutaalap) által támogatva történt. A strukturális kiigazítás munkaerőpiaci reformot hozott Dél-Amerikában (például Argentína, Columbia, Chile, Panama, Peru esetén)²⁰⁵ és Ázsiában (például Indonézia, Malajzia, Fülöp-szigetek, Vietnam, Kína, Tajvan, Dél-Korea esetén).²⁰⁶ A munkaerőpiac deregulációját azért támogatják az iparosodott országokban is, mert feltételezik, hogy a munkaerőpiac rugalmasságának növelése elősegíti a magasabb termelékenységet, ezáltal növelve a versenyképességet a globalizálódó gazdaságban. A munkaerőpiac deregulációját minden egyes ország a saját körülményeire figyelemmel próbálja megközelíteni, ugyanakkor a Bretton Woods-i intézmények befolyása és hatása mindenhol jelentős, mivel erőteljesen népszerűsítik a munkaerőpiacok „reformját.” Cél a vállalkozások termelékenységének, hatékonyságának és a munkaerőpiacok flexibilitásának növelése. A programok közös eleme a decentralizált bérmeghatározás, a költségek megszorítása a szakszervezetek tevékenységének korlátozása által, és exportra termelő zónák létrehozása (szabad termelési övezetek), ezzel is ösztönözve a külföldi tőke beáramlását (például Indiában és Kínában). Számos esetben a szabad termelési övezetekben működő vállalkozások nem tartoznak a nemzeti munkajog hatálya alá (például Fülöp-szigeteken és Sri Lankán), vagy gyakran speciális (csökkentett) szabályozás vonatkozik rájuk. A kormányok gyakran még a szelektív bevándorlást is lehetővé teszik, ezzel biztosítva az elégséges és rugalmas munkaerő-kínálatot (például Szingapúrban és Malajziában).²⁰⁷

Látszólag Bretton Woods-i intézmények is támogatják, szükségesnek ítélik az alapvető munkajogi normák meglétét, egyfajta magját az alapvető munkajogi normáknak és jogoknak;²⁰⁸ ugyanakkor jellemző vélekedés részükről, hogy a munkaviszony magas szintű védelme gátolja a „bér rugalmasságát,” a „munkaerő mobilitását,” és a foglalkoztatás szintjének növekedését.²⁰⁹

A Világbank – példának okáért – az sugallja, hogy a munkajogi védelem magas szintje a hivatalosan, törvényesen működő vállalkozások esetén az illegális foglalkoztatás szintjének növekedéséhez vezet, segíti annak térnyerését.²¹⁰ Érveik szerint, az „szürkegazdaságban” foglalkoztatottak nagy aránya annak tulajdonítható – például Dél-Amerikában –, hogy a munkaügyi programok és politikák figyelmen kívül hagyják a bérek, és egyéb munkafeltételek gazdasági hatását, ezáltal lényegileg csökkentik a törvényes munkahelyek számát és támogatják az „informális gazdaság” növekedését.²¹¹ Ugyanakkor ez a kijelentés a Világbank kiadványában nincs alátámasztva empirikus bizonyítékkal, az egész sokkal inkább feltevéseken alapul.

Simon Deakin ú. *indeterminacy of labour law* tételével cáfolja a munkajog kalkulálható foglalkoztatást bővítő, gazdaságélénkítő funkcióját, szerinte egy munkajogi reform gazdasági hatásai kalkulálhatatlanok.²¹²

²⁰⁴ Maldonado i. m., 705. és 709–710. o.

²⁰⁵ Lásd bővebben: Bronstein, Arturo S.: Labour Law Reform in Latin America: Between State Protection and Flexibility, *International Labour Review*, Vol. 136, 1997, 13–23. o.

²⁰⁶ Lásd bővebben: Cooney, Sean – Lindsey, Tim – Mitchell, Richard – Zhu, Jing (szerk.): *Law and Labour Market Regulation in East Asia*, 2002.

²⁰⁷ Frenkel, Stephen – Kuruvilla, Sarosh: Logics of Action, Globalization and Changing Employment Relations in China, India, Malaysia and Philippines, *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 55, 2002Kuruvilla 2002, 8. o.

²⁰⁸ *Doing Business in 2004, Understanding Regulation*, World Bank, Washington, D.C., 2004, 29. o.

²⁰⁹ Lásd bővebben: *Doing Business 2010, Reforming Through Difficult Times*, A copublication of The World Bank, IFC and Palgrave MacMillan, 2009, 22–26. o.

²¹⁰ Lásd bővebben: *Doing Business 2010, Reforming Through Difficult Times*, i. m., 22–26. o.

²¹¹ *Labour and Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, The World Bank, Washington D.C., 1995, 6. o.

²¹² Deakin, Simon – Sarkar, Prabirjit: Assessing the Long-Run Economic Impact of Labour Law System: A Theoretical Reappraisal and Analysis of New Time Series Data, *Comparative Research in Law & Political Economy*. Research Paper No. 30/2008, <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/clpe/201> letöltés ideje: 2017. szeptember 17.

Ennek megfelelően a foglalkoztatáspolitikai egészen biztosan nem egy törvényen múlik,²¹³ tehát korántsem bizonyos az, hogy a munkaerőpiaci deregulációval elérhetőek a kívánt célok, vagy esetleg egyéb, nem kívánt hatást váltanak ki azokkal. A Világbanknak a munkaerőpiaci reformelképzelései nem fordítanak figyelmet arra, hogy az általuk támogatott reformok milyen hatást gyakorolnak az állam által kezelt egyéb kihívásokra. Az nagy valószínűséggel igaz, hogy néhány fejlődő országban – csakúgy, mint néhány fejletlenben – van olyan szabályozott/szabályozandó terület, amelyet felül kellene vizsgálni és korszerűsíteni, racionalizálni a nagyobb hatékonyság és termelékenység érdekében. Persze az is igaz, hogy a munkaerőpiaci reform nem mindig, és nem mindenütt az első számú kihívás, amellyel az egyes államok, kormányok kénytelenek szembesülni. Számos fejlődő országban, gazdaságban szembe kell nézni bizonyos társadalmi és politikai problémákkal (zavargások, háborúk). Objektíven szemlélve, nem életszerű, az ilyen helyzetekben, hogy a munkaerőpiaci deregulációja a legfontosabb területe legyen a politikai reformoknak. Ennek megfelelően elengedhetetlen, hogy az államok saját maguk határozzák meg a politikai prioritásaikat és ne egy külső kényszer hatására cselekedjenek.²¹⁴

4.1.2. Az állam szerepe a szabályozásban

A munkaerőpiaci deregulációja jelentette bizonytalanságok és veszélyek okán szükséges más megközelítések, elméletek vizsgálata is, amely segítheti a kkv-szektor gazdasági fejlődését. Azok az elméletek, megközelítések, amelyek nagyobb teret engednek az állami szabályozásnak, azon a feltevésen alapszanak, hogy *az állami szabályozás szükséges, mivel nélküle nem működik a piac megfelelően*. Az államnak egyaránt *biztosítani kell az alapvető munkajogi védelmet, jogosultságokat a munkavállalóknak, valamint ellenőrzés és korlátozás alatt kell tartani a piaci verseny káros hatásait*. A piaci verseny káros hatásainál elsősorban a bérek alacsonyan tartására és a jogszabályi követelmények kijátszására lehet gondolni, mely természetesen illegitimnek tekinthető. Ezen oknál fogva, *az állami szabályozás és koordináció egyaránt szükséges a munkavállalókat megillető alapvető munkajogi előírások biztosítása érdekében*.²¹⁵ Mindez különösen fontos a foglalkoztatás minőségének biztosítása szempontjából, mely hosszabb távon hozzájárulhat a gazdasági teljesítmény fenntarthatóságához, a kisvállalkozások életképes működésének biztosításához, mivel a foglalkoztatás minősége közvetlen hatással van a termelékenységre, így a gazdasági teljesítményre, növekedésre.²¹⁶

Lényeges kérdés, hogy a dereguláció vezethet-e nagyobb rugalmassághoz munkaszervezés módjában és az ipar szerkezetében. Más szóval a (munka)jog határainak redukálása lehetővé teszi-e a vállalkozások működésének és üzleti formájának olyan irányú fejlődését, mely korábban nem volt lehetséges. Mindezt idáig kevés bizonyíték áll rendelkezésre, hogy a dereguláció mindezt támogatná, különösen Dél-Amerikában nem sikerült azonosítani pozitív példákat erre a fajta „rugalmas specializációra”, melyet a dereguláció segített, vagy hozott volna létre.²¹⁷

Európában is állandó jelleggel napirenden vannak a deregulációs törekvések, főként a munkanélküliség elleni küzdelem eszközeként, mivel a szabályozás eltörlése – egyes álláspontok szerint – nagyobb rugalmasságot eredményezhet. Illetve a gazdasági problémákra adott egyik válasz az általános jellegű dereguláció, amely nem csak a munkajogot érinti. A jogszabályi kötelezettségek csökkentése alapvetően költségek csökkenésével járhat, ami a munkajogra is igaz; a költségek csökkentése pedig a versenyképesség javulását eredményezheti.

Belgiumban a deregulációs kezdeményezések számos alkalommal előtérbe kerültek, azonban rendre re-regulációs (újraszabályozás) folyamatok vették át a helyüket, mivel a kormányzat nem szerette volna támogatni a féktelen kapitalizmus kialakulását, annak ellenére, hogy számtalan esetben jellemző a

²¹³ Kun Attila: Az új munka törvénykönyve, In: Jakab András – Gajduschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016, 398. o.

²¹⁴ Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 6-7. o.

²¹⁵ Maldonado i. m., 705. és 709–710. o.

²¹⁶ Reinecke – White i. m., 32–33. o., valamint Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 7. o., továbbá Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „A munkával töltött évek minősége, termelékenység és foglalkoztatás a globalizáció és a demográfiai változások tükrében” (2006/C 318/27), 1.2–1.3 és 2.5.1 pont.

²¹⁷ Portes, Alejandro: When More Can Be Less: Labor Standards, Development, and the Informal Economy, in: Rakowski, Cathy A. (ed.): *Conrapunto – The Informal Sector Debate in Latin America*, State University Press of New York, Albany, 1994, 126-128. o.

munkajogi túlszabályozás. Ehelyett a kormányzat – megértve, hogy szükség van az állam közreműködésére – újra szabályozta az éppen aktuális kérdéseket, ügyelve arra, hogy a kiszolgáltatottabb helyzetben lévő munkavállalókat ne fossza meg a jogaitól.²¹⁸

Hasonló megállapításokat lehet tenni Svédországra is, ahol szintén a re-reguláció elnyomta a deregulációs törekvéseket,²¹⁹ mivel a rugalmasítás címén nem szerettek volna szabályozatlanságot. Munkáltatói oldalról természetesen itt is állandó a nyomás a dereguláció irányába, hogy ezzel segítsék a munkahelyteremtést.²²⁰

Németországban ugyanezen kezdeményezések hasonló eredményre vezettek, vagyis nincs átfogó deregulációs tapasztalat, legfeljebb egy-egy jogszabályhely került törlésre, melynek nem volt jelentős hatása.²²¹ Németországban a munkajogot érintő deregulációs folyamatokat a szakszervezetek hevesen ellenzik, mivel – szerintük – az csak a korlátozás nélküli kapitalizmus visszaállításához vezet, és nem segíti a hangoztatott cél elérését, vagyis a munkanélküliség okozta gondokat nem enyhíti. A szakszervezetek inkább rövidebb munkaidőben látják a munkanélküliség problémájának kezelését, melyért sikeresen harcolnak is.²²²

Mindezekre tekintettel, továbbra is kiemelkedő szerepet játszanak az államok, kormányok a megfelelő szabályozási környezet kialakításában, fejlesztésében. A kisvállalkozások esetén ez kiemelten fontos, mivel a források és tudás hiányában csak sweatshop-ok (kizsákmányoló üzem, ún. izzasztóműhely) lesznek, melyek alkalmi kereskedelmet folytatnak a modern gazdasággal, vagy pedig a közvetlen megélhetésért termelő „házi üzemekként” funkcionálnak. A kkv-k megfelelő szabályozási környezet nélkül nem lesznek képesek eredményeket elérni, mivel a növekedés semmi esetre sem automatikus, és a kivételes eseteket leszámítva az informális vállalkozások hiányt szenvednek a tőkében, a technológiai „know-how”-ban és a szervezeti forrásokban. Az állami beavatkozásra szükség van az informális gazdaság túlélése szempontjából, melynek legjobb eszköze a feketegazdaság „kifehérítése”, vagyis az informálisan működő vállalkozások átvezetése a legális gazdaságba. A legtöbb fejlesztési terv, program sajnos keveset törődik a munkajogi sztenderdekkel, de hangsúlyozni kell azok fontosságát.²²³

Ugyanakkor szükséges leszögezni, hogy nincs egyértelmű kettősség a reguláció és dereguláció között. Az állam, vagy más (például piaci szereplők kollektív szerződéssel) szabályozhat többé-kevésbé közvetlenül, vagy közvetve, de mindig van szabályrendszer, szabályozottság. Jelen kutatás szempontjából – mivel az a munkajogot és a munkajogilag releváns szabályozást vizsgálja – példaként lehet említeni a munkaerőpiac deregulációját. Amennyiben ez megtörténne – ezen elmélet alapján –

²¹⁸ Engels, Chris: Deregulation and Labour Law: The Belgian Case, in: Blanpain, Robert (szerk.): Deregulation and Labour Law, *Bulletin Comparative Labour Relations* 38, 2000, 40. o.

²¹⁹ Például: Svédországban határozott időre munkaszerződést csak megfelelő indokkal lehetett kötni (pl.: helyettesítés, próbaidő, behívás alapján történő munkavégzés, projektmunka, szezonális munka esetén), akkor is csak rövid időre, legfeljebb 6 hónapra kétéves időszakon belül. E szigorú feltételek eltörlését pedig egyik kormány sem akarta vállalni azzal a céllal, hogy segítsék a munkahelyteremtést a kisvállalkozásoknál, így a szociáldemokrata kormány is csak enyhíteni mert a szabályozáson, mikor 1996/97-ben elfogadott egy olyan kiegészítést, amely lehetővé tett az ún. megegyezésen alapuló határozott időre szóló szerződést. Ezen szerződést lényegileg bármilyen okból meg lehetett kötni, legfeljebb 12 (bizonyos esetekben 18) hónapra hároméves időszakon belül. Forrás: Eklund, Ronnie: Deregulation and Labour Law: The Swedish Case, in: Blanpain, Robert (szerk.): Deregulation and Labour Law, *Bulletin Comparative Labour Relations* 38, 2000, 120–123. o.

²²⁰ Eklund i. m., 131–133. o.

²²¹ Például: Korábban Németországban a határozott időre kötött munkaszerződések esetén nem volt megkötés arra nézve, hogy az milyen időtartamra szólhat, ezért a vonatkozó szabályozást módosították, miszerint a határozott időre szóló munkaszerződés tartama nem haladhatja meg a két évet, mely alatt legfeljebb háromszor lehet módosítani azt. Szintén jó példa, hogy a Kündigungsschutzgesetz (a felmondás elleni védelemről szóló törvény) szerint azt csak az 5 főnél több munkavállalót foglalkoztató munkáltatókra kellett alkalmazni eredetileg, mely szabályt 1996-ban módosították, mely alapján a törvény hatályát a 10 munkavállalónál több főt foglalkoztató munkáltatókra módosították. Forrás: Joost, Detlev: Deregulation and Labour Law in Germany, in: Blanpain, Robert (szerk.): Deregulation and Labour Law, *Bulletin Comparative Labour Relations* 38, 2000, 60–61. o.

²²² Joost i. m., 66. o.

²²³ Portes i. m., 126–128. o.

lehetősége nyílna a piacnak, hogy önmaga határozza meg az egyes szabályokat, vagyis lényegileg a kötetmi jog (szerződések joga) helyettesítené a munkajogot, határozná meg a munkaerőpiaci ügyleteket, jogviszonyokat, mint korábban. De mit is jelent az valójában, hogy az általános szabályok, a piaccal együtt helyettesítenék az államot, mint jogalkotót, saját preferenciák mentén, szabályozási mechanizmusokat kialakítva?²²⁴ Teljesen világos, hogy ez nem a szabályozás hiányát jelentené, csak a szabályozás módjának változását. Továbbá, fontos megjegyezni, hogy maguk a piacok is igénylik a szabályozást, vagyis azok sem képesek szabályozás nélkül működni. A legfontosabb eleme a piaci szabályozásnak a jog és a jogintézmények, melyek létrehozták és védik a tulajdont, valamint a jogügyletek jogait és a jogviszonyokat.²²⁵ Ne feledjük azt se, hogy a szabadpiacon mindig a gazdaságilag erősebb akarata érvényesül, ahol a szociális szempontok és a társadalmi igazságosság nem igazi érték. Mindemellett számos egyéb mellékhatással is kell számolni, mint például „az állami kontroll és irányítás visszaszorulása és ezzel együtt a piac szabályozó szerepének növekedése a legkülönbözőbb társadalmi területeken, ugrásszerűen megnöveli a polgári jogi, gazdasági jogi perek számát, míg a központi állami társadalomszervezés dominanciája csökkenti a pergyakoriságot.”²²⁶

Illetve azt is érdemes megemlíteni, hogy – tipikusan az angolszász – nagyobb, multinacionális vállalatoknál önmaguk is kifejezetten sok kódexet, policy-t, szabályzatot és egyéb irányelvet fogadnak el a legkülönbözőbb témakörökben, melyek kötelezőek az összes leányvállalatukra, ahol ezeket a keretszabályokat megtölthetik tartalommal. Tipikusan azért az angolszász vállalatokra jellemző, mert abból a jogrendszerből eredően náluk a legkevésbé „túlszabályozott” pl. a munkajog. Mindebből arra következtethetünk, hogy nem hiteles az az érv, hogy a piac szereplői a szabályok nélküli működést részesítik előnyben. Természetesen azt is elismerjük, hogy az ehhez hasonló önszabályozás nem ugyanaz, mintha az állam alakít ki szabályokat, amelyeket mindenkire kötelező hatályúak.

Kétségtelen, hogy a kisvállalkozások, mint minden haszonelven működő vállalat elsősorban a piaci igényekre reagálnak, de ne feledjük, hogy a piac sem légüres térben működik. A piac nem csak úgy „odakint” a már korábban létező (adott) állami és politikai környezetben helyezkedik el, hiszen egy jól működő piac nem jön csak úgy magától létre, sokkal inkább függ a különböző intézményesített megoldásoktól, rendelkezésektől és a politikai beavatkozásoktól.²²⁷

A fentiekre tekintettel, a deregulációt mi sem tartjuk járható útnak, viszont fontos megemlíteni az olyan szabályozási megoldásokat, melyeket a jelenleg hatályos Mt. is tartalmaz, miszerint kollektív szerződésben a felek – sok esetben akár a munkáltató előnyére – eltérhetnek a vonatkozó munkajogi szabályozástól. Ezáltal a törvény kollektív megállapodások rendelkezésein keresztül ad lehetőséget a feleknek a saját szabályozás kialakítására, amennyiben erről meg tudnak állapodni a munkavállalókat képviselő szervezetekkel (szakszervezet, üzemi tanács). Ez a módszer ugyanakkor nem tévesztendő össze a deregulációval, mivel ehelyütt teljeskörűen vannak szabályozva a munkajog egyes kérdései, csupán csak a feleknek ad lehetőséget arra, hogy az egyes szabályoktól eltérjenek. Ez már csak azért is különbözik a deregulációtól, mert ha a felek nem tudnak megállapodni, akkor is van hatályos szabály, amit be kell tartaniuk, így a törvény szövege „kiindulópontként” is szolgál a felek tárgyalásához.

Mindez, a tágabb értelemben vett munkajog nem minden területén képzelhető el. Sem munkavédelem, sem a szociális biztonság (társadalombiztosítás) egyes kérdéseinél nem tartjuk járható útnak, hogy azokról a munkáltató és a munkavállaló képviselői egyeztessenek. Munkavédelmi előírások bármiféle enyhítése hozzájárulhat az egyébként is rossz munkavédelmi körülmények további romlásához a kisvállalkozásoknál. A szociális biztonságról (társadalombiztosítás) pedig azért nem tartjuk lehetségesnek a liberálisabb szabályozást, mert annak biztosítása az állam egyik kötelezettsége, így az ehhez szükséges forrásokról szóló döntést sem lehet delegálni a munkáltatóhoz, és a munkavállalói képviselőknek.

²²⁴ Mindez a dereguláció legszélsőségesebb megközelítése, mivel jelenleg is legfeljebb csak egy-egy munkajogi jogintézmény eltörlése fordul elő a gyakorlatba, ami nem tesz lehetővé ilyen jellegű szélsőségeket.

²²⁵ Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 7–8. o.

²²⁶ Pokol Béla: *Jogszociológiai vizsgálódások*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003, 6. o.

²²⁷ Polányi Károly: *The Great Transformation*, Beacon Press, Boston, 1957, 178–191. o.

4.1.3. A törvényes működés előmozdítása

A fentiek alapján az egyes államoknak nemcsak lehetőségük, hanem a felelősségük is a megfelelő szabályozási környezet kialakítása, ami nem könnyű feladat. Ugyanakkor szembe kell nézniük azzal a kihívással, hogy előmozdítsák olyan összetett célok elérését, mint a vállalkozások számának növekedése, a munkahelyteremtés, a tisztességes foglalkoztatás feltételeinek biztosítása, a foglalkoztatás minőségének garantálása, a gazdasági növekedés ösztönzése, valamint a (kis)vállalkozások törvényes működése.²²⁸

A szabályozás kialakítása során figyelembe kell venni a szabályozandó közeg terhelhetőségét, adottságait, vizsgálva azt, hogy a szabályozással együtt járó anyagi és egyéb terhek milyen hatással lesznek rájuk. E tekintetben, a munkajog csak egy vékony szelete a számos érintett jogterületnek,²²⁹ a társadalmi és gazdasági szabályozásnak, amely a kkv-k működését szabályozza, befolyásolja. A munkajog vizsgálata szempontjából két különálló, de egymással összefüggő kérdést is figyelembe kell venni. Egyfelől a munkajog hatálya nem minden esetben terjed ki a kkv-szektorba tartozó munkáltatókra, másfelől pedig, amennyiben a hatálya ki is terjed rájuk, a gyakorlatban már koránt sem biztos, hogy az érintett hatóságok kikényszerítik azok alkalmazását.

Abban mindenki egyetért, hogy a kisvállalkozásokat minél nagyobb számban, szélesebb körben kellene „bejuttatni” a legális gazdaság keretei közé, elősegíteni, kikényszeríteni a teljesen törvényes működésüket, melyben az állami programok kulcsszerepet játszhatnak. Ugyanakkor egyes tanulmányok, felmérések szerint, *a munkajog is az egyik fő akadálya a kisvállalkozások törvényes működésének*, mégha nem is leginkább problémás, akadályozó tényezők között említik azt.²³⁰ A kisvállalkozások hozzáállása a munkajoghoz, annak komplexitása okán befolyásolja a törvényes működésre való hajlandóságukat. Továbbá rendre felhozott érv, hogy *a munkajog alkalmazása elkerülhetetlen túlszabályozást jelent az üzleti életnek*, mely akadályozza a gazdasági növekedést. Viszont ez az álláspont nem veszi figyelembe, hogy az egyes kormányok sokféle szabályozási gyakorlatot alkalmazhatnak a kívánt politikai célok elérése érdekében, hogy elősegítsék például a kisvállalkozások törvényes működését. Mindemellett *nincs egyértelmű és meggyőző bizonyíték arra, hogy a kisvállalkozások mentesítése a munkajog hatálya alól – akár formálisan, jogszabályban rögzítve, akár csak a gyakorlatban –, jelentős mértékben előmozdítná a kisvállalkozások törvényes működését*, mivel szinte lehetetlen erre vonatkozó adatot szerezni. A legfontosabb hiányosság, hogy sok állam nem rendelkezik pontos és friss munkaerőpiaci adatokkal. Azok az államok, melyek rendelkeznek ilyenek információkkal, gyakorta nem kezelik külön a kisvállalkozásokra vonatkozó adatokat, így nehéz megállapítani a munkajog tényleges hatását, befolyását a gazdaság teljesítményére és a növekedésre. Ennek megfelelően a munkajog hatását, mint befolyásoló tényezőt nem tudjuk izoláltan vizsgálni.²³¹

A korábban már említett *indeterminacy of labour law* tétele cáfolja a munkajog kalkulálható foglalkoztatást bővítő, gazdaságélénkítő funkcióját, mely szerint egy munkajogi reform gazdasági hatásai nem mérhetők;²³² így a foglalkoztatáspolitikai bizonyosan nem egy törvényen múlik,²³³ és korántsem biztos az, hogy a munkaerőpiaci deregulációval, vagy a kisvállalkozások mentesítésével a munkajog hatálya alól elérhetőek a kívánt célok.

A kisvállalkozások általában olyan környezetben működnek törvényes formában, amely kedvez a beruházásoknak és az üzleti életnek, valamint a szabályozási környezet maradéktalan betartása nem mértéktelenül költséges.²³⁴ Mindez azért is kiemelkedően fontos a kisvállalkozások esetén, mert a szabályozási környezetnek való megfelelés költségei náluk arányaiban nézve sokkal magasabbak, mint

²²⁸ Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 8. o.

²²⁹ Munkavédelem, társadalombiztosítás, adójog, versenyjog, közigazgatási jog stb.

²³⁰ Reinecke – White i. m., 68. o.; Dyring Christensen – Goedhuys i. m., 35. és 42. o.; *Business environment, labour law and micro- and small enterprises*, 2006, 4–5. o.; Schwab Klaus: *The Global Competitiveness Report 2015–2016*, World Economic Forum, 2015, 196. o. http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf letöltés ideje: 2022. május 7.

²³¹ Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 65–66. o.

²³² Deakin – Sarkar 2008, <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/clpe/201> letöltés ideje: 2022. 05. 17.

²³³ Kun i. m., 398. o.

²³⁴ *Decent Work and the Informal Economy*, i. m., 27. o.

a nagyobb vállalkozásoknál.²³⁵ Azok a reformok, amelyeknek célja az egyszerűsítés és a (regisztrációval együtt járó) költségek csökkentése, általában leginkább segítik a kisvállalkozásokat. A regisztrációs költségek többé-kevésbé fix összeget tesznek ki, amely jelentős mértékét adja a megfelelés teljes költségeinek.²³⁶

Az ILO 189. számú ajánlás szerint a nem célszerű, nem megfelelő, valamint az indokolatlan terheket eredményező szabályozást meg kell szüntetni, ideértve azokat, amelyek nem ösztönzik a munkavállalók felvételét, viszont a foglalkoztatás minőségének fenntartására ügyelni kell.²³⁷ A különböző szabályozási rendszerek hatásának mérése a vállalkozások törvényes működésének szintjére meglehetősen problémás, hiszen a gyakorlatban nehéz megkülönböztetni egy illegálisan működő vállalkozást, amely éppen jogi státust vált, vagyis törvényes formában kezd el működni, egy olyan vállalkozástól, amely ténylegesen újonnan létrejövő.²³⁸

4.1.4. A gazdasági növekedés akadályai a mentesítés?

Ugyan nem munkajoghoz kapcsolódó probléma, de általánosságban elfogadott, hogy a cégek regisztrációs eljárásának (nyilvántartásba vétel) pénz és időigényességére úgy tekintenek, mint az egyik fontos tényezője annak, hogy az újonnan létrejövő vállalkozások az informális működést választják. Ez sok esetben érthető, mivel a regisztrációs eljárás az egyes országokban valóban pénz és időigényes. Ennek megfelelően a regisztrációs költségeknek és az egyéb szabályozási terhek csökkentésének szükség szerint elő kellene mozdítania a kisvállalkozások törvényes működését. Ezáltal a kisvállalkozások munkavállalói a formális munkajog és munkaügyi normák hatálya alá tartoznának, valamint az állami felügyelet és ellenőrzés látóterébe kerülnének. Másfelől, a formális, legális gazdaságban a munkavállalók – feltehetően – jobb szociális védelmet élveznének, mivel elég gyakori probléma, hogy a munkavállaló után az informális gazdaságban nem fizetik be a társadalombiztosítási járulékokat, valamint a bérek is jelentősen alacsonyabbak, mint a legális gazdaságban.²³⁹ Ugyanakkor egyértelmű, hogy önmagában a törvényes működés nem garantálja a munkajogi normák betartását a kkv-szektor munkavállalóinak. Tekintettel arra, hogy a gyakorlatban nem feltétlen alkalmazzák a munkajogi előírásokat, így nem teljesen bizonyos, hogy milyen mértékben járulnak hozzá a foglalkoztatás minőségének javításához azok a programok, politikai törekvések, amelyek a kisvállalkozások regisztrációját könnyítik. Mindazonáltal a hivatalossá válás segítségével nagy potenciál van, mivel számos országban különböző, egymással összekapcsolódó adminisztratív lépéseket követelnek meg a formális működéshez, amely legalább a valószínűségét növeli annak, hogy az egyes kisvállalkozások betartják a munkajogi előírásokat.²⁴⁰

Ahol a szociális biztonságra vonatkozó szabályozás rosszul tervezett vagy túlzott terheket ró a munkaviszony alanyaira, ott tovább növelheti a foglalkoztatással együtt járó költségeket, mely szintén visszatartó erőt jelent a kisvállalkozások számára, hogy hivatalos formában, jogszabályokat betartva működjenek. Vietnámban például a társadalombiztosítási járulék viszonylagos alacsony szintje viszont a munkaerő mobilitását korlátozza, mivel a munkavállalók nem bíznak benne, hogy szükség esetén megfelelő ellátást biztosít számukra a társadalombiztosítás.²⁴¹ Vagyis nem mernek kimozdulni a közvetlen környezetükből, mert szükség esetén csak a családjukra, rokonaikra és barátaikra számíthatnak a munkavállalók. Ugyanakkor, ha a társadalombiztosítási járulék költségei túl magasak, az is akadályozhatja a részvételt a rendszerben, ami gyakorta jelent megfizethetetlen költségeket a kisvállalkozásoknak. Ecuadorban mind a munkavállalók, mind a munkáltatók alacsony részvételét a társadalombiztosításban az alacsony fizetések és a vállalkozások alacsony haszonkulcsa okozza, mely gyakorlatilag kizárja őket a rendszerből.²⁴² *Jellemző, hogy a kisvállalkozások gazdasági korlátaikat*

²³⁵ Flores i. m., 19. o.; Biagi i. m., 456. o.

²³⁶ Reinecke – White 2004, 90. o.

²³⁷ 189. sz. Ajánlás a munkahelyteremtés ösztönzésének általános feltételeiről a kis- és közepes vállalkozásokban 6. (h)

²³⁸ Reinecke i. m., 11. o.

²³⁹ Decent Employment through Small Enterprises: A Progress Report on SEED activities, ILO, Genf, 2003, 17. o.

²⁴⁰ Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 67–68. o.

²⁴¹ Nicholson, Pip: Vietnam's Labour Market: transition and the role of law, in: Cooney, Sean – Lindsey, Tim – Mitchell, Richard – Zhu, Ying (szerk.): *Law and Labour Market Regulation in East Asia*, Routledge, London - New York, 2002, 142–143. o.

²⁴² Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 68. o.

nevezik meg, okolják, hogy milyen, mennyire tisztességes feltételeket tudnak garantálni a munkavállalóiknak. Ugyanakkor a kisvállalkozások versenyképességét nagyban befolyásolja a foglalkoztatás minősége, amelyet a munkavállalóinak biztosít. A Világbank felmérése Malajziában például a manufaktúrák esetén arra a megállapításra jutott, hogy a vállalkozás mérete önmagában nem szükségszerűen korlátozza az adott vállalat hatékonyságát, vagy a foglalkoztatás minőségét. A hatékonyan működő vállalatok Malajziában sokkal inkább a minőség hangsúlyozásán, biztosításán alapuló verseny által próbálnak érvényesülni. Szintén nagyon aktívak a különböző technológiák engedélyezése, a közös vállalatok és az exportra termelés terén. Folyamatosan hangsúlyozzák a képzések és a megfelelő HR politika kialakítását, mellyel ösztönzik a foglalkoztatás stabilitását, valamint a további képességek, készségek megszerzését. Ezt a megállapítást támasztja alá az ILO tanulmánya is, amely a '90-es évek exportra termelő övezeteiről szól. A tanulmány megállapította, hogy a minőségi, tudatos és innovatív vállalkozások változatlan előírások mellett magasabb béreket biztosítanak a munkavállalóiknak a nemzeti átlagnál, valamint jobb munkakörülményeket, és persze képzéseket, mely fontos következményekkel van a foglalkoztatás minőségének javítására a szektoron belül.²⁴³

A leggyakoribb érv a kisvállalkozások (munka)jog hatálya alóli mentesítése mellett, hogy ezzel *mérsékeljék a terheiket*, melyet a szabályozási környezet teremt, így ösztönözve a vállalkozói szellemet és a gazdasági növekedést. Ugyanakkor ezzel teljesen ellentétes az az elmélet, mely szerint a (munka)jog hatálya alóli mentesítés egyfajta *növekedési csapdát* teremthet, azon túl, hogy az érintett *munkavállalókat hátrányosan megkülönbözteti*. Ennek megfelelően, ha példának okáért mentesítjük a 10 főnél kevesebb munkavállalót foglalkoztató kisvállalkozásokat a munkajog, vagy egyes munkajogilag releváns szabályok hatálya alól, akkor ellentétes ösztönző hatást is generálhatunk, hogy 10 vagy több munkavállalót foglalkoztasson. Ezen gondolatmenetnek megfelelően, mikor egy vállalkozás a küszöbérték (10 fő munkavállaló) közelébe ér, dönthet úgy, hogy inkább „kicsi” marad, ha továbbra is el szeretné kerülni a (munka)jogi szabályozás hatálya alá tartozást és az ehhez kapcsolódó költségeket. Ilyen esetben, a formális munkajog világába történő belépés sokkal költségesebb, mint a hagyományos, normál szabályrendszer mellett a 10. munkavállalóval együtt járó többletköltségek.

Ezek a költségek gyakorta olyan magasak, hogy nincs értelme átlépni a jogszabályban megjelölt küszöböt, mivel az gazdaságilag nem kifizetődő. Szélsőséges esetben az egyes vállalatok *kreatív feldarabolódásának* veszélyével is számolni kell, annak érdekében, hogy a könnyített szabályrendszer hatálya alá kerüljenek²⁴⁴. Ez természetesen nemcsak a munkajogi szabályokra igaz, mivel ugyanilyen visszatartó hatása lehet például a különböző adókulcsok alkalmazásának. Az adózásban ezt a kérdést a sávós progresszív adókulcsokkal lehet kezelni, így, ha a bevétel egy meghatározott szintet elér, csak a meghatározott összeg feletti részre vonatkozik a magasabb adókulcs. Ezt azonban a munkajognál nem lehet alkalmazni a diszkrimináció tilalma miatt, mivel az elképzelhetetlen, hogy az időrendben felvett első kilenc munkavállaló jogviszonyára nem kell alkalmazni a munkajogi szabályokat, de a tizediként felvettre már igen. Ennek megoldására jó alternatíva lehet a párhuzamos munkajogi szabályok alkalmazása, ugyanakkor a sávós, lépcsőzetes alkalmazás ehelyütt sem lehetséges, mivel a küszöbértékként megjelölt létszám felett már az általános munkajogi szabályokat kell alkalmazni minden egyes munkavállalóra, ellenkező esetben az eljárás diszkriminatív lenne. Ugyanakkor a differenciált munkajogi szabályok sem jelentenek igazán jó megoldást. Egyfelől, ha az alternatív (könnyített) munkajogi szabályok valódi, értékelhető kedvezményeket tartalmaznak, akkor a küszöbérték elérése mindenképpen visszatartó erővel bír. Másfelől, ha alternatív (könnyített) munkajogi szabályok nem jelentenek igazi előnyöket, vagyis nem hátráltatják a növekedést a küszöbérték elérésekor, akkor pedig szükségtelenül bonyolítják a jogszabályi környezetet, ami pedig a jogbiztonság szempontjából nem előnyös.

Olyan adatokat nehéz beszerezni, mely a munkajog befolyását mérné a beruházásokra és a kisvállalkozásoknál a foglalkoztatásra. A munkajoggal kapcsolatos adatok, és felmérések eltolódtak a munkáltatók szubjektív megítélése irányába, vagyis a legtöbb korlát nem objektív alapon van megítélve. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy az így nyert adatok nem érnek semmit, vagy nem használhatóak, hiszen a munkáltatók megítélése, mérlegelése nyilvánvalóan fontos, vagyis az, hogy mire alapítják a beruházási és foglalkoztatási döntéseiket.²⁴⁵ Ugyanakkor az egyes kutatások azt

²⁴³ Job quality and small enterprises.

²⁴⁴ Homicskó – Kun i. m., 104. o.

²⁴⁵ Dyring Christensen – Goedhuys i. m., 2. o.

sugallják, hogy a kisvállalkozások munkáltatóként a munkajogot és a munkajogilag releváns szabályozást nem tekintik a foglalkoztatás bővítése szempontjából fő akadállyal.²⁴⁶

Gyulavári Tamás szerint a munkajogi szabályozás nem foglalkoztatáspolitikai csodafegyver, amelynek segítségével érdemben lehet növelni a foglalkoztatás mértékét. A foglalkoztatás mértéke elsősorban a gazdasági fejlődéstől függ, melyet erősen befolyásol a világgazdaság és az állami szabályozórendszer (például adók, járulékok, kedvezmények, támogatások stb.) változásai. Az új beruházásokról való döntéseknél – melyek munkahelyeket teremtenek – elsősorban olyan tényezők játszanak szerepet, mint az oktatás, a rendelkezésre álló munkavállalók szakképzettsége, az infrastruktúra, autópályák, munkavállalók mobilitása, bérköltség stb., mely tényezők sorában rendre csak sokadik tényezőként kerül említésre a munkajogi szabályozás. Tehát a munkajogot a foglalkoztatást elősegítő, vagy éppen gátló tényezőjeként említik, viszont a munkahelyteremtésnek, foglalkoztatás bővítésének, pontosabban az azt lehetővé tevő beruházások eldöntésének számos előfeltétele van, melyek közül a munkajogi szabályozást számos tényező megelőzi.²⁴⁷ E véleménynel egyetértve azért is érdemes kiemelni, hogy az egyes atipikus munkaviszonyok összefüggésben állnak, befolyásolják a foglalkoztatás mértékét, ugyanakkor tényleg nem tekinthetünk úgy a munkajogra mint „foglalkoztatáspolitikai csodafegyverre”. Sőt azt is érdemes figyelembe venni, hogy egy fokozottabb rugalmasság a munkajogi szabályozásban milyen mérvű társadalmi/szociális „áldozatokkal” járhat a „versenyképesség oltárán.”²⁴⁸

A kisvállalkozó munkáltatók a hitelhez és a piachoz jutást tekintik a legfőbb akadállyal a gazdasági fejlődésüknél, a foglalkoztatás bővítésénél. Az állam által kialakított szabályok közül pedig, az adókat és adóztatásra vonatkozó szabályok befolyásolják negatívan a kisvállalkozások működését, amely a legtöbb munkáltató véleménye szerint a legfőbb akadály a üzleti élet megfelelő működésének.²⁴⁹

Az ILO által készített felmérés alapján a munkaerő költségek, a munkajogi szabályozás, a kormányzat politikája és az adózás a legkevésbé befolyásoló tényező a munkahelyteremtésnél és foglalkoztatásra vonatkozó kérdéseknél.²⁵⁰ E felmérés alapján következtethetünk arra, hogy a munkáltatókat a munkáltatói döntéseik meghozatalánál a foglalkoztatásról, a munkakörülmények javításáról milyen tényezők befolyásolják. Az első helyen a piacot említették, másodikra az épületek, az üzlethelyiségek kerültek, harmadikként a forrásokat, negyedikként az export, ötödik helyre került a finanszírozás kérdése, hatodik és hetedik helyre pedig a foglalkoztatás költségei, valamint a munkajogi szabályozás kérdése, nyolcadik lett a kormányzat politikája, végül a kilencedik az adóztatás, mint olyan tényezők, melyek a foglalkoztatási kérdéseket befolyásolják.²⁵¹

A Világbank befektetési környezettel kapcsolatos felmérése is hasonló eredményre jutott, amelynek keretében több mint 26 000 vállalatvezetőt kérdeztek meg 53 országban, hogy mit tekintenek a legfőbb akadállyal a vállalkozás működésével kapcsolatosan. A kérdés ehelyütt általánosabb volt és nem közvetlen a foglalkoztatás bővítésének, a foglalkoztatás minőségfejlesztésének akadályait vizsgálta, hanem általában véve a működésüket befolyásoló akadályokat. Ugyanakkor megkérdezett vállalkozások mintegy 60%-a említette akadályként a munkajogi szabályokat, melyből összesen 16% szerint komoly, lényeges akadály.²⁵²

²⁴⁶ Dyring Christensen – Goedhuys i. m., 35. o.

²⁴⁷ Gyulavári Tamás: Út a rugalmasságba, in: KUN Attila (szerk.): *Az új Munka Törvénykönyve dilemmái* (tudományos konferencia utókiadvány), Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2013, 94. o.

²⁴⁸ Kun i. m., 397. o.

²⁴⁹ Lásd bővebben: *Business environment, labour law and micro- and small enterprises*, 2006, 4–5. o.; továbbá: Schwab, Klaus: *The Global Competitiveness Report 2017-2018*, World Economic Forum, 2017, 142. o., <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf> letöltés ideje: 2022. június 1.

²⁵⁰ Dyring Christensen – Goedhuys i. m., 35. o.

²⁵¹ Dyring Christensen – Goedhuys i. m., 35. és 42. o.

²⁵² *Business environment, labour law and micro- and small enterprises*, 2006, 4-5. old., <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/esp-1.pdf>, letöltés ideje: 2022. április 15.

A World Economic Forum felmérése hasonló eredményeket mutat Magyarország tekintetében, melynél a vizsgált 16 akadályozó tényező osztályozásánál a munkajog csupán a 11. helyen végzett.²⁵³

Hazánkban a kkv-k növekedését akadályozó tényezők feltérképezéséről készült felmérésekben a vállalkozások általában a magas adó- és társadalombiztosítási terheket, a gazdasági szabályozás kiszámíthatatlanságát és a magas adminisztrációs terheket jelölik meg. Emellett – feltehetően a válság hatására –, komoly növekedési akadályként említették a nem kielégítő keresletet a megkérdezettek. Érdekes, hogy ez a kkv-k között lefolytatott kérdőíves felmérés egyáltalán nem említi a munkajogot mint növekedést akadályozó tényezőt (bár adó- és társadalombiztosítási terheket első helyen említették).²⁵⁴

Az ILO által készített felmérés alapján a munkáltatók sokkal inkább hajlandóak voltak előnyöket biztosítani a munkavállalóknak, ha az véleményük szerint, hozzájárul a vállalkozás gazdasági teljesítményéhez, mint például a képzések, a teljesítményösztönzők (jutalék, bónusz), a fizetésemelések, és a biztonságos munkavégzési körülmények stb. Kevésbé szívesen teljesítették azokat az előírásokat, melyekre kizárólag munkajogi kötelezettségként tekintettek, melyeket csak a munkajogra vonatkozó szabályozás ír elő, mint például az írásban készült munkaszerződés, egészség és nyugdíjbiztosítás, szülői szabadság stb.²⁵⁵

A fenti felmérések eredményéből arra következtethetünk, hogy *a kisvállalkozások munkáltatóként nem tekintik a munkajogi szabályozásnak való megfelelés költségeit jelentős akadályozó tényezőnek*, amely potenciálisan hátráltatná a foglalkoztatás bővítését. Ugyanakkor gyengíti a felmérés eredményeit, hogy a felmérés szubjektív munkáltatói véleményeken alapul. Továbbá azt is le kell szögezni, hogy a különböző méretű vállalkozásokra másként hatnak a munkajogi szabályok. A közepes méretű cégek (20-tól 100 főig) a leginkább terheltek a munkajogi szabályozás által, míg a kisvállalkozások kevésbé érintettek például a jogszabályi vagy gyakorlati mentesítés, illetve azok informális működése folytán.²⁵⁶ Sőt gyakran a kisvállalkozásokat vezető munkáltatók nem is ismerik a rájuk vonatkozó előírásokat, így ez is torzíja a felmérés eredményét. Mivel nagyon sok kisvállalkozás nem tartozik a munkajog hatálya alá, vagy a gyakorlatban nem tartja be a szabályokat, így ezen vállalkozások munkáltatói által adott válasz nem minősül „perdöntő” eredménynek. Másfelől az is nyilvánvaló, hogy a kisvállalkozások stratégiai döntéseket hoznak, hogy a szabályozási környezet mely elemeinek fognak megfelelni, és melyeknek nem. Vagyis az államoknak célravezető lenne olyan szabályozási politikát folytatnia, mely rezponzív és számításba veszi azt, hogy szabályozott közeg nem statikus, és azonnal reagál az őket érintő normákra.

Erre tekintettel fontos, hogy a kormányok a szabályozási programjaikat a szociális partnerekkel együtt, konzultáció során alakítsák ki. A legfontosabb kérdés a rezponzív szabályozás kialakítása során, hogy a munkajogi szabályozás költségeit és előnyeit teljes mértékben elismerjék a kisvállalkozások is, vagyis ne úgy tekintsenek arra, mint szükséges rossz. Kétségtelen, hogy a munkajogi normák teljes, minden részletre kiterjedő betartása – minden előnyét figyelembe véve is – költséges, mely költségeket a kisebb vállalkozások nagyon nehezen képesek viselni. Feltételezhetően, ez a tény szolgál alapjául annak, hogy a kisvállalkozásokat részben vagy egészben mentesítik a tágabb értelemben vett munkajogi, munkaügyi szabályozás hatálya alól. Ezen elméletek, programok azonban csak a pillanatnyi működési költségeket vizsgálják, amely csak a munkajognak való megfelelés okozta költségekkel kalkulál. Ugyanakkor nem számolnak a hosszabb távú előnyökkel, mely a munkajognak való megfelelésből származhat, vagyis a *jobban képzett, motiváltabb és termelékenyebb munkavállalókkal*. Más szóval ez a felfogás nem veszi számításba a *rövid és hosszú távú célokat*, és nem tesz különbséget köztük, így fennáll a veszélye, hogy hosszabb távon jelentős többletköltségeket generál a „kicsiket kicsinek tartani.” Az ilyen politika ösztönözni a kisvállalkozásokat, hogy ne legyenek termelékenyek, vagy kevésbé legyenek azok, mint a nagyobb vállalkozások. Mindez pedig hozzájárul a jövedelmük folyamatos alacsonyan tartásához,

²⁵³ Schwab i. m., 142. o.

²⁵⁴ Kis- és középvállalkozások stratégiája 2014-2020 (Társadalmi egyeztetésre készített tervezet) (2013. május), 8. o., https://www.nth.gov.hu/hu/tevekenysegek/gazdasagfejlesztes/hazai-vonatkozasu-dokumentumok/letoltés_ideje: 2016. szeptember 21.

²⁵⁵ Dyring Christensen – Goedhuys i. m., 43. o.

²⁵⁶ *Business environment, labour law and micro- and small enterprises*, 2006, 4-5. o., <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/esp-1.pdf>, letöltés ideje: 2022. április 15.

mint az a fejlődő országok legtöbbségében jellemző. Ennek megfelelően, káros hatással vannak a fejlődésre makroszinten.²⁵⁷

Ehelyütt érdemes ismét hivatkozni a World Economic Forum felmérésére, mely a nem megfelelően képzett munkaerőt, mint nehézséget okozó tényezőt a 1., a munkavállalóknál tapasztalható gyenge munkamorált pedig a 7. helyen említik.²⁵⁸ Ebből pedig azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a vállalkozások vezetői hazánkban is tisztában vannak azzal, hogy *a foglalkoztatás minősége fontosabb, mint megúszni a munkajog hatálya alá tartozást.*

Mindezekre tekintettel, azzal is számolni kell, hogy *a munkajog hatálya alóli mentesítés lehet a legnagyobb akadálya a kisvállalkozások növekedésének.* Szükséges támogatnunk a kisvállalkozásokat, a piacok növekedése és fejlődése érdekében tett intervenciókkal, amelyben maguk a kisvállalkozások képesek fejlődni és növekedni, fejleszteni a vállalati kultúrát, amely nagyban függ a munkavállalók készségeitől, képességétől és termelékenységétől. Más szóval szükséges versenyképesnek maradniuk a munkaerőpiacon is, amely a foglalkoztatás feltételein alapszik.²⁵⁹ Ezért a gazdasági fejlődés erősítését célzó stratégiák – melyek a növekedést és a versenyt ösztönzik a termékpiacon –, önmagukban is vezethetnek a munkajogi normák széleskörű követéséhez, különösen, ahol ez alapvető eleme a reszponzív munkajogi szabályozási stratégiának.

4.2. Egyes EGT országok összevetése a hazai helyzettel

Az alábbi fejezet célja, hogy a kiválasztott országok vonatkozásában megvizsgálja a szabályozási különbségeket a hazai helyzettel. Az államok választásában az alábbi szempontok voltak döntő jelentőségűek. Lengyelország esetében a kiválasztási alapot a gazdasági hasonlóság adta, mivel – mint közép-kelet európai állam – hasonló gazdasági folyamatok hatnak rá. Olaszország pedig, mint Európa egyik „harcos” és munkaügyi kapcsolatokban aktív állama azért bizonyult megfelelő kutatási területnek, mert gyümölcsöző lehet azt megvizsgálni, vajon a fejlett munkaügyi kapcsolati rendszer tudja-e, és ha igen, hogyan befolyásolni a KKV-k jogkövető magatartásának ösztönzését, illetve az ellenőrzési rendszer alakulását. Ennek érdekében az alábbiakban – országonkénti lebontásban – elsőként a szabályozás és az ellenőrzési rendszer leírása olvasható, majd pedig a legjobb gyakorlatok („best practices”) felmutatásával kívánjuk megadni a tanulmány e részének a sajátosságát.

4.2.1. Lengyelország

a) Szabályozás

A lengyel szabályozásról, a felügyelet működéséről és specialitásairól a „Koncepció a magyarországi munkaügyi hatósági ellenőrzési rendszer jövőbeli fejlesztési irányaira” c. tanulmány vonatkozó fejezete²⁶⁰ szól részletesebben, így ehelyütt csak a főbb jellemzőket kívánjuk ismertetni.

Az Országos Munkaügyi Felügyelet (National Labour Inspectorate, Państwowa Inspekcja Pracy, a továbbiakban: NLI) a munkajog, így különösen a munkavédelmi és munkaegészségügyi előírások és szabályok, valamint a foglalkoztatás és egyéb fizetett munkavégzés jogszerűségére vonatkozó előírások betartásának felügyeletére és ellenőrzésére létrehozott hatóság.²⁶¹ Tehát ellátja mind a munkaügyi-, mind a munkavédelmi ellenőrzéseket. Az Országos Munkaügyi Felügyelet a Lengyel Köztársaság Parlamentje alá tartozik. Az NLI felett – a törvényben meghatározott körben – a felügyeletet az Országgyűlés elnöke által kijelölt Munkavédelmi Tanács (Labour Protection Council) látja el. Az NLI-

²⁵⁷ Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 71. o.

²⁵⁸ Schwab i. m., 142. o.

²⁵⁹ Reinecke – White i. m., 37. o.

²⁶⁰ 3. 1. 3. Visegrádi országok

²⁶¹ 2007. évi 13. törvény az Országos Munkaügyi Felügyelőségről, <https://www.pip.gov.pl/pl/f/d/208103/Act%20on%20NLI%2006.2019%20final.pdf>, letöltés ideje: 2022. 07. 10.

t az Országgyűlés elnöke által kinevezett munkaügyi főfelügyelő (Chief Labour Inspector) irányítja, akinek munkáját a képviselők segítik.²⁶²

Az NLI széleskörű együttműködést folytat tevékenysége ellátása során más (állami) szervekkel és egyéb szervezetekkel, úgy, mint például szakszervezetekkel, üzemi tanácsokkal, munkáltatói szervezetekkel, államigazgatási szervekkel, a Nemzeti Adóhivatallal, a Rendőrséggel, a Határőrséggel, a Társadalombiztosítási Intézettel stb.²⁶³ Az NLI, mint fő szervezet mellett 16 kerületi felügyelet működik az országban, és 42 területi iroda, a képzési központ Boroszlóban (Wroclaw) található.²⁶⁴

Az NLI nem csupán a munkáltatók ellenőrzésére jogosult, hanem azon vállalkozásoknak is, akik nem minősülnek munkáltatóknak, valamint azoknak is, akik részére természetes személyek végeznek munkát, ideértve azokat is, akik saját körben adnak számlát, függetlenül a munkavégzés jogalapjától.²⁶⁵

b) Best practices

A lengyel legjobb gyakorlatok közül érdemes kiemelni és részletesen elemezni az ún. „*Első Ellenőrzés*” (First Inspection) stratégiáját, amely kifejezetten a kkv szektort érintette 2016-2017-ben. Ez alapján a mikrovállalkozások (1-9 fő), a kisvállalkozások (10-49 fő) és a közepesvállalkozások (50-249 fő) estek az vizsgálatok fókuszába. A program fő célkitűzése volt elsődlegesen, az edukáció és tanácsadás. Vagyis a munkaügyi ellenőr átfogó vizsgálatot végzett az adott cég jogszabályi megfelelésével kapcsolatban (munkajogi előírások, jogszerű foglalkoztatás, munkavédelem és –egészségügy), majd ennek végeztével fejlesztő javaslatokat / figyelmeztetéseket (improvement notices), szóbeli utasításokat (verbal instructions) és határozatokat (decisions) fogalmazott meg.²⁶⁶ Az edukatív és tanácsadó jellegű ellenőrzés egyrészt abban nyilvánult meg, hogy a munkáltatóknak meghatározott idő állt rendelkezésükre, hogy az észlelt hiányosságokat kijavítsák, vagy a feltehető hibákat elkerüljék, másrészt pedig büntető jellegű szankciókat (disciplinary measures) nem alkalmaztak velük szemben. Ez utóbbi kitétel alól kivételt jelentettek például a munkavédelmi és munkaegészségügyi (OSH, occupational health and safety) szabályok kirívó megsértései, kifejezetten azok, amelyek közvetlen veszélyt jelentettek a munkavállalók életére és testi épségére, a komoly és végzetes balesetek, illetve a jogellenes foglalkoztatás és a munkajogi védelmi szabályok kimagasló megsértései. Az alábbi ábrán látható, hogy milyen arányban oszlott meg a munkaügyi ellenőrök tevékenysége.

²⁶² Report on the National Labour Inspectorate's activity in 2020 – abbreviated version for the International Labour Organization, 1. o.
<https://www.pip.gov.pl/pl/f/v/251660/Report%20on%20NLI%20Activity%20in%202020%20-%20abbreviated%20for%20ILO.pdf>, letöltés ideje: 2022. július 10.

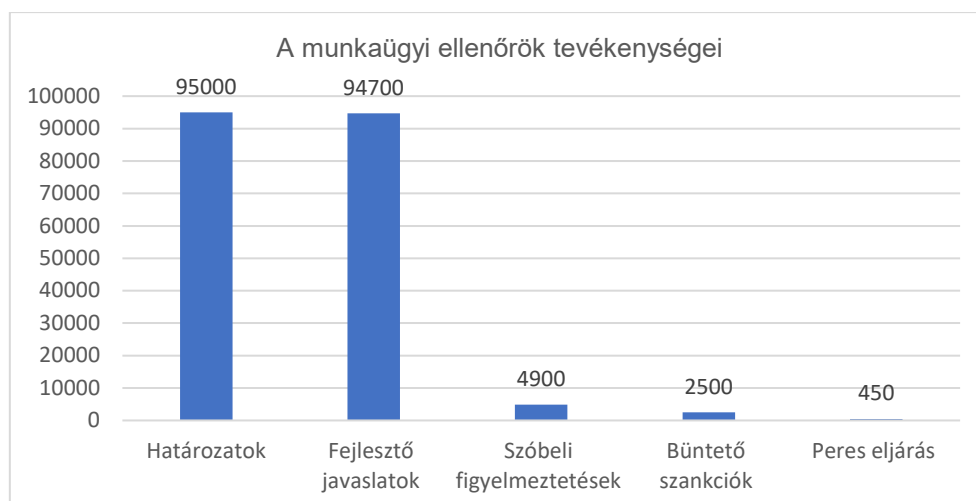
²⁶³ Report on the National Labour Inspectorate's activity in 2020, i.m. 5. o.

²⁶⁴ National Labour Inspectorate – Structure and competencies,
<https://www.pip.gov.pl/pl/f/v/35972/The%20NLI%20s%20organizational%20structure%20and%20responsibilities.pdf>, 2. o. letöltés ideje: 2022. július 10.

²⁶⁵ Act of 13 April 2007 on National Labour Inspectorate, 11.§ 5) pont

²⁶⁶ Report on the National Labour Inspectorate's activity in 2017 (Summary for the ILO),
<https://www.pip.gov.pl/en/f/v/193358/NLI%20Poland%20report%20for%202017%20summary.pdf> 7. o.

3. ábra: A munkaügyi ellenőrök tevékenységei



Forrás: Fostering a work safety culture in Polish companies – the role of the National Labour Inspectorate, 2018. 6. o.²⁶⁷

2017-ben több mint tizenötezer vizsgálatot folytatott le a Hatóság. A cégek mérete szerint az alábbi arányban történtek az ellenőrzések. A diagramból látszik, hogy a középpontban a mikrovállalkozások álltak, míg a közepes méretű cégek nagyon minimális mértékben szerepeltek az ellenőrzésekben.

4. ábra: Az „Első Ellenőrzések” aránya a cégek mérete alapján

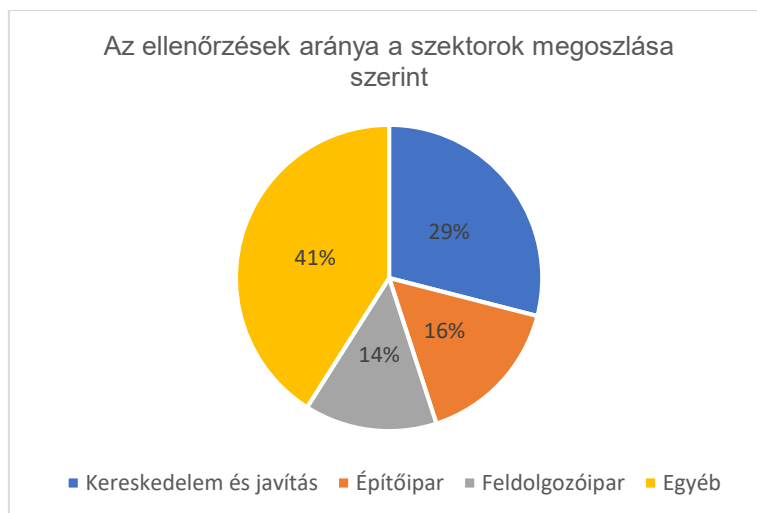


Forrás: Fostering a work safety culture in Polish companies – the role of the National Labour Inspectorate, 2018. i. m. 7. o.

A vállalkozások mérete mellett a vizsgált szektorok vonatkozásában is olvasható egy ábra. Ez alapján látható, hogy a kereskedelemi és javítási ágazat minősült dominánsnak, valamint az építőipar és a feldolgozóipar emelkedett még ki a többi terület közül.

²⁶⁷ Fostering a work safety culture in Polish companies – the role of the National Labour Inspectorate, 2018. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20170&langId=en>, letöltés ideje: 2022. július 10.

5. ábra: Az „Első Ellenőrzések” aránya a szektorok megoszlása szerint



Forrás: *Report on the National Labour Inspectorate's activity in 2017, i. m., 7. o.*

A vizsgálatok során nagyjából minden vállalatnál ugyanazt a tizenkettő típusú szabálytalanságot tárták fel. Mivel az ellenőrzések szinte kizárólag a mikro- és kisvállalatokat érintették, így az eredmények betekintést nyújtanak ezen foglalkoztatók szabálykövetésével kapcsolatos problémákba és jellemzőkbe. A legtöbb esetben a munkáltatók által elkövetett szabálytalanságok a gazdasági érdekek előtérbe helyezéséből következtek (például az emberi erőforrás menedzsment költségeinek a hátrányára), vagy a megfelelő (jogi) tudás hiányából, vagyis nem állt rendelkezésre az a szakértői kör, aki a követelményeknek való megfelelést ellenőrizni, követni tudta volna. Így a cégek kifejezetten érdekelték voltak a munkaügyi ellenőrök javaslatainak, tanácsainak a megtartásában. Szükséges kiemelni, hogy csupán minden nyolcadik ellenőrzött cégnél alkalmaztak büntető jellegű szankciót.²⁶⁸

2017-ben 1900 „utókövetéses” (follow-up) vizsgálatot bonyolítottak le az ellenőrök. Ennek keretében meghatározták, hogy a korábban alkalmazott szankciók milyen mértékben voltak hatásos eszközök, illetve az is ellenőrizték, hogy bármilyen egyéb szabálytalanság fellelhető-e. Átlagosan két szabálytalanságot tártak fel az ellenőrök az utókövetéses eljárások során. Összehasonlítva az első vizsgálatokkal – ahol tizenkettő volt az átlag – jelentős javulásnak mondható ez a szám. Ezek az újonnan azonosított hiányosságok általában eltértek az elsőként megállapítottaktól. Azonban szükséges azt megállapítani, hogy csupán 302 utóvizsgálat (ami körülbelül 15%-nak felel meg) tárt fel a munkavállalói jogok megsértésével kapcsolatos hibákat.²⁶⁹

A tapasztalatok alapján megállapítható, hogy a munkáltatók pozitívan fogadták az „első ellenőrzés” ötletét, kifejezetten azok, akik még csak rövid ideje működtették a tevékenységüket. A munkaügyi ellenőrök tanácsainak és javaslatainak a rendelkezései a munkajogi kötelezettségek vonatkozásában arra késztették a foglalkoztatókat, hogy még tudatosabban tekintsenek jogi kötelezettségeikre. A vizsgálatok során az ellenőrök promóciós és oktatási anyagokat is adtak a munkáltatóknak, ezzel is ösztönözve őket, hogy mélyítsék a munkajogi tudásukat.²⁷⁰

A 2017-es évhez viszonyítva, 2020-ban az „Első Ellenőrzés” stratégiája már csak azokat a mikro- és kisvállalkozásokat vizsgálta, amelyek nem több mint egy éve vannak jelen a piacon, és korábban még nem ellenőrizték őket. Ellentétben a korábbi tendenciával, a 768 először ellenőrzött cégnél különböző típusú és jellegű szabálytalanságokat tártak fel. Megállapításra került, hogy munkavédelmi és munkaegészségügyi feladatokat külsős szakértőkkel végeztetik el a vállalatok. Ezek a szakértők sok esetben számos cégnek nyújtanak hasonló szolgáltatásokat, csak éppen más és más szektorokban.

²⁶⁸ Report on the National Labour Inspectorate's activity in 2017, i.m. 7. o.

²⁶⁹ Report on the National Labour Inspectorate's activity in 2017, i.m. 8. o.

²⁷⁰ Uo.

Azonban az elkészített sablon dokumentumok már nem voltak az adott vállalathoz, ágazathoz igazítva. Jogellenes foglalkoztatásra 221 esetben került sor, ami az ellenőrzések 28,8%-át tette ki.

Összességében a lengyel példa alapján megállapítható, hogy az audit / tanácsadó jellegű ellenőrzések elősegítik a munkajogi szabályok betartásának fokozódását. Érdemi és pozitív változások természetesen csak ott várhatók egy ilyen programtól, ahol a szabálytalanságokat a munkáltatók tudásbeli hiánya okozza, vagy éppen a kompetens személyzet hiánya. Ugyanis ebben az esetben a cégek „kihasználják” az ellenőrök által biztosított „ingyen” tanácsot és elfogadják, beépítik a javaslatokat a mindennapi gyakorlatba. Azonban vannak olyan munkáltatók is, akik szándékosan, a jogi kötelezettségek tudatában nem tartanak be bizonyos szabályokat. Ezeket sok esetben pénzügyi okokkal indokolnak, de kiderült, hogy ez az állítás sok esetben nem is állja meg a helyét.²⁷¹

4.2.2. Olaszország

a) Szabályozás

Olaszországban a munkaügyi ellenőrzésekért az Országos Munkaügyi Főfelügyelőség (*Ispettorato Nazionale del Lavoro*, a továbbiakban: INL)²⁷² felel. Az ellenőrzés részleteit a 124/2004. sz. törvényerejű rendelet²⁷³ szabályozza. A szervezet működése az ország egész területére kiterjed és valamennyi munkajogi és társadalombiztosítási szabály végrehajtását kívánja biztosítani az ipar, a kereskedelem és a mezőgazdaság ágazatában, akár csak minden bérkereseti helyzetben is. Tehát néhány kivétellel (szárazföldi szállítás, kőbányák és bányák) valamennyi ágazatban illetékes. Az INL a közsféra esetében is felelős a foglalkoztatási szabályok alkalmazásának ellenőrzésért, valamint helyi hivatalokkal együttműködve a munkahelyi egészség és biztonság megtartása, a munkahigiénia, közegészség, élelmiszerhigiénia és állategészségügy is a hatáskörébe tartozik.

Az INL-en kívül több hivatal / szervezet is végez ellenőrzéseket, mintegy partner hatóságként. Így például a tűzoltóság, a „Guardia di Finanza”, a „Carabinieri”, az állami rendőrség, a helyi rendőrség, a helyi egészségügyi hatóságok ellenőrző szolgálatai és a kikötői parancsnoki hivatalok is együttműködnek. Ezen felül pedig speciális szakterületek ellenőrzésekor bizonyos minisztériumokat bíznak meg, például a Gazdaságfejlesztési Minisztériumot bányászati tevékenységek esetében, vagy az Igazságügyi Minisztériumot börtönök esetében. Az ellenőrzések meghatározásakor akár a szakszervezetek jelentései, értékelései alapján is eljárhatnak a hatóságok.

Az ellenőrök panasz alapján előre megtervezett, vagy véletlenszerű látogatásokat tehetnek egy-egy foglalkoztatónál. Előzetes bejelentés alapján végeznek ellenőrzéseket, melynek időpontja bármikor történhet: akár éjszaka, hétvégén is, amikor az adott szituáció megkívánja. Az ellenőrzéseket általában két személy végzi. Az ellenőr eljárása körében többek között a következőket alkalmazhatja: önkéntes nyilatkozatok felvétele a munkahelyen dolgozóktól; a vizsgálatához szükséges összes dokumentum áttekintése; információk bekérése valamennyi állami hivataltól, munkaügyi tanácsadótól, a munkaadótól és társadalombiztosítási intézményektől (INPS, INAIL, INPDAP stb.). A jelentés elkészítését követően a dokumentum bizonyítékként és alapul szolgál bármely közigazgatási, polgári és büntetőjogi szankció alkalmazásához.²⁷⁴ Problémaként jelenik meg, az ellenőrök alacsony száma, akik kifejezetten és kizárólagosan az ellenőrzési feladatokkal foglalkoznak. Csupán pár ezerre tehető a számuk ahhoz képest, hogy közel nyolcezer település van az országban.²⁷⁵ Az INL egyelőre rendezetlen létszámbővítésig az ellenőrzési tevékenység egy megelőző értékelésen alapul, amelyben kijelölik a leginkább veszélyeztetett ágazatokat és területeket.

A szankció a megállapított szabályszegés súlyosságától függően közigazgatási (bírság) vagy büntetőjogi (börtönbüntetés) lehet. Különösen azokban az esetekben, amikor a szabálytalanság

²⁷¹ Report on the National Labour Inspectorate's activity in 2017, i.m. 8-9. o.

²⁷² <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/Pagine/default.aspx> letöltés ideje: 2022. július 10.

²⁷³ Decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124. Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30.

²⁷⁴ ILO: Italy. https://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_126019/lang--en/index.htm letöltés ideje: 2022. július 10.

²⁷⁵ Talán kicsit idegen ez az összehasonlítási alap, de az általunk megkérdezett olasz szervezet ezeket az adatokat szolgáltatta.

elhárításába be lehet avatkozni, alkalmazzák az alábbi eljárást: ha az ellenőr hiányosságot talál (pl. veszélyt jelző táblák hiánya), szankcionálja a cég tulajdonosát (bírsággal), aki a törvényben meghatározott százalékkal mérsékelt / csökkentett bírságot fizethet meg, ha az ellenőr által meghatározott időben és módon beavatkozik. A szankciók kiszabása során számos különböző tényezőt vesznek figyelembe, úgy, mint a vállalat méretét, a forgalmát, az alkalmazottak számát és mindenekelőtt a szabálysértés súlyosságát. A bírságok pontos mértékét törvényerejű rendelet határozza meg.²⁷⁶ A 124/2004. számú törvényerejű rendelet 13. cikke szerint a munkaügyi felügyelők figyelmeztethetik a munkáltatót a megállapított meg nem felelés orvoslására (ha orvosolható). A munkáltatói figyelmeztetés a legalacsonyabb szankciónak (ún. „sanzione ridottissima”, legalacsonyabb szankció) tekinthető.

Az Olaszországban lezajló szabálytalanságok vonatkozásában elmondható, hogy kiemelt szerepet tölt be a feketefoglalkoztatás. Helyi jogászok elmondásai alapján²⁷⁷ az országban olyan mértékű a bejelentés nélküli foglalkoztatás aránya, hogy a hivatalos statisztikák nem is tudják azt pontosan megjeleníteni. Kifejezetten igaz ez Dél-Olaszországban, ahol nagyon alacsony az ellenőrzések száma. Összességében elmondható, hogy magas a be nem jelentett munkavégzések száma. Egyes megállapítások szerint az állami szerveknek nincs elég forrása arra, hogy kiterjedt ellenőrzéseket végezzenek. Így a legtöbb jogsértés felderítetlen marad.

Kiemelve a *feketefoglalkoztatás* területét, megállapítható, hogy a szankciók differenciálása aszerint alakul, hogy a foglalkoztatók milyen hosszú időn keresztül / hány napig nem jelentették be a dolgozóikat. Egy sávos rendszer van kialakítva a szankciók mértékének tekintetében, amelyeket ezen felül is meg lehet emelni 20 %-kal, ha bizonyos súlyosbító körülmények is fennállnak. Ezek alapján az alábbiak szerint alakul a be nem jelentett foglalkoztatás szankciórendszere.²⁷⁸ A bírság mértéke egy kumulatív összegnek minősül, vagyis a megsértett adójogi, munkajogi és közigazgatási jogi előírásokra összességében alkalmazandó.

Az a munkáltató, aki „feketén” foglalkoztat, pénzbeli szankciót köteles fizetni:

- 1.800 – 10.800 euró: minden szabálytalanul foglalkoztatott munkavállaló után, amennyiben a tényleges munkavégzés a harminc napot nem haladja meg;
- 3.600 – 24.600 euró: minden szabálytalanul foglalkoztatott munkavállaló után, amennyiben a tényleges munkavégzés harmincegy és hatvan nap között van;
- 7.200 – 43.200 euró: minden szabálytalanul foglalkoztatott munkavállaló után, amennyiben a tényleges munkavégzés a hatvan napot meghaladja.²⁷⁹

A fenti összegek 20%-kal megemelhethők, ha az alábbiak valamelyike megvalósul:

- „külföldi” munkavállaló foglalkoztatása (a 286/1998. törvényerejű rendelet 22.§ (12) bekezdése értelmében²⁸⁰)
- olyan kiskorúak foglalkoztatása, akiknek az alkalmazását a jogszabály tiltja („nem munkaképes kiskorú)
- állampolgársági jövedelemben részesülők foglalkoztatása (a 4/2019. sz. törvényerejű rendelet szerint)

Ha ún. visszaesőnek²⁸¹ tekinthető a foglalkoztató, akkor a szankcionálással járó összegek 20%-os emelése mellett ezen százalékok megkétszerezése is megvalósulhat.²⁸²

A fenti adatok és a Szerzők által készített interjúk alapján elmondható, hogy a pénzügyi szankciók mértéke igen magasnak tekinthető, amely az elmúlt években folyamatosan emelkedett. Ennek ellenére a jogkövetés nem nőtt arányos mértékben. Sőt a vállalkozások (kkv-k, vagy nagy cégek) még mindig

²⁷⁶ Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81

²⁷⁷ A Szerzők által, 2022 tavaszán készült interjúk alapján, melynek résztvevői olasz munkajogászok voltak. Elmondások alapján a munkaügyi ellenőrzéssel foglalkozó (jogász) szakemberek száma igen alacsony.

²⁷⁸ INL: Maxisanzione per lavoro sommerso, 2022. 5. o. <https://www.ticonsiglio.com/wp-content/uploads/2023/05/vademecum-maxisanzione.pdf> letöltés ideje: 2022. július 10.

²⁷⁹ Uo.

²⁸⁰ Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286

²⁸¹ Ha a munkáltató az elmúlt három évben közigazgatási vagy büntetőjogi szankcióban részesült ugyanazon cselekmények tekintetében.

²⁸² A 2019-es költségvetési törvény szerint. Legge di bilancio 2019 (Legge 30 dicembre 2018, n. 145 - GU Serie Generale n. 302 del 31-12-2018 - Suppl. Ordinario n. 62)

azon álláspont mellett helyezkednek el, hogy inkább vállalják az esetleges szankciókat, minthogy valamennyi jogszabályt betartsanak. Kifejezetten igaz ez Dél-Olaszország vonatkozásában, ahol a foglalkoztatók álláspontja szerint egyszerűen nem tudnak / nem akarnak megfelelni minden jogszabályi előírásnak. Sokszor azonban ez a dolgozóknak sem jelent problémát az elmondások alapján, mert inkább kapnak magasabb juttatást feketén készpénzben, mint, hogy az adók és járulékok befizetése után kevesebb fizetés maradjon náluk. Tehát a feketefoglalkoztatás „logikája” ugyanazon az alapon működik, mint hazánkban.

A munkavédelmi és társadalombiztosítási szabályok megsértése esetén más szankciók alkalmazandók.

b) Best practices

Érdekes megemlíteni a munkaügyi ellenőrök ún. Magatartási Kódexét (*Codice di comportamento dei dipendenti dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro*).²⁸³ A 2006-ban elfogadott Kódex célja volt a harmonizáció kialakítása egy olyan kérdéskörben, ami régóta heterogénnek bizonyult az olasz rendszerben. Így összehangolja és egységesíti az ellenőrök munkáját a munkaügyi és társadalombiztosítási jogszabályok betartásának érdekében végzett ellenőrzések során. A Kódex négy nagyobb szerkezeti egységből áll össze, melyek közül az első rögzíti a tárgykörre irányadó általános elveket, meghatározza a Kódex hatályát, valamint a szorgalom, a lojalitás, a tisztesség és a pártatlanság aspektusait is tárgyalja. A második rész az ellenőrzött munkáltatóval szemben követendő magatartási iránymutatásokat tartalmazza, többek között nevezetesen:²⁸⁴

- *Együttműködés.* Ennek értelmében az ellenőr köteles együttműködni a foglalkoztató által elkövetett szabálytalanságok teljes feltárásában még a szankciók megállapítása előtt.
- *Kölcsönös tisztelt.* Ami kimondja azoknak az előfeltevésnek a feladását, miszerint az ellenőrzött foglalkoztató biztosan valamilyen szabálytalanságot követett el; és hogy az állami ellenőrzési funkcióba vetett bizalmat teljes egészében a felügyelő testesíti meg, így „mindenre jogosult”.
- *Minimális beavatkozás.* Miszerint az ellenőrzés során minél kisebb mértékben avatkozzanak be az ellenőrzött foglalkoztató gazdasági tevékenységébe.
- Stb.

A harmadik rész az ellenőrzés során követendő eljárásokat és alaki követelményeket határozza meg. Tehát a munkaügyi ellenőrzés egyszerű sematikus felépítését fázisokra bontva taglalja.²⁸⁵

A negyedik rész etikai szabályokat tartalmaz, amelyeket az ellenőröknek követniük kell látogatásaik során. A 20-26. cikkek a tényleges és megfelelő magatartási kötelezettségek bemutatására szolgálnak. Ezek közül érdemes külön megemlíteni a következőket:

- alapvető értékek: pártatlanság, objektivitás, hatékonyság, titoktartás, szakmai megfelelőség, átláthatóság, őszinteség (személyes és intellektuális) és integritás (erkölcsi);
- a munkaügyi felügyelő kötelezettsége, hogy tartózkodjon az ellenőrzés elvégzésétől, ha lehetőség van személyi vagy anyagi előnyök megszerzésére;
- a panasztevő védelmének, titokban tartásának kötelezettsége a beavatkozási kérelmet követő szemle megkezdésekor.²⁸⁶

Talán az olasz mentalitáshoz és szervezettséghez hűen az országban létezik egy – a KKV szektor foglalkoztatóit összefogó – munkáltatói érdekképviselői szervezet. A *Confapi* (Confederazione Italiana Piccola e Media Industria Privata, Olasz Kis- és Középvállalkozások Szövetsége a Magánszektorban)²⁸⁷ 1947 óta áll a KKV-k szolgálatában. Fő célkitűzései és feladatai között szerepel, hogy minden szinten védje és előmozdítsa az olasz KKV-k valódi értékeit; hogy elősegítse a KKV-k fejlődését a kormánnyal

²⁸³ INL: Codice di comportamento dei dipendenti dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/notizie/Documents/Codice-comportamento-INL-febbraio-2022.pdf> letöltés ideje: 2022. július 10.

²⁸⁴ Mario Fasani: Labour Inspection in Italy. ILO, Working Document No. 11. – March 2011. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_154063.pdf letöltés ideje: 2022. július 10.

²⁸⁵ Lásd bővebben: INL: Codice di comportamento dei dipendenti dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, 13. oldaltól

²⁸⁶ Fasani i. m., 17. o.

²⁸⁷ <https://confapi.org/it/chisiamo/la-storia.html> letöltés ideje: 2022. július 10.

és a szociális partnerekkel folytatott párbeszédén keresztül. Emellett országos kollektív szerződéseket köt a feldolgozóipar, szállítási, szolgáltatói és ipari ágazatban működő KKV-k számára. Így többek között részt vett az alábbi ágazatokra vonatkozó megállapodások megkötésében: turizmus-szállás-szabadtéri létesítmények; üzleti kommunikáció; mezőgazdasági dolgozók és kertészek; idősok otthonában, valamint bentlakásos és szociális jóléti intézményekben alkalmazottak; illetve a kisegítő szolgáltatások alkalmazottai, stb.²⁸⁸ Mi sem példázza jobban a szervezet aktivitását, minthogy nyolcvanháromezer – több mint nyolcszáz ezer alkalmazottat foglalkoztató – cég alkalmazza a Confapi által aláírt kollektív szerződéseket.

A Confapi tevékenységei közé tartozik emellett, hogy konföderációs megállapodásokat köt a CGIL²⁸⁹ (Confederazione Generale Italiana del Lavoro, Olasz Általános Munkás Konföderáció), a CISL²⁹⁰ (Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori, Olasz Dolgozók Szakszervezeti Szövetsége) és az UIL²⁹¹ (Unione Italiane del Lavoro, Olasz Munkás Szakszervezet) nemzeti szakszervezeti szövetségekkel. Az ország gazdasági és civil fejlődését elősegítő kezdeményezéseket és programokat valósít meg nemzeti és európai szervezetekkel, intézményekkel kapcsolatban.

Érdekességként lehet még említeni, hogy működik egy ún. „*pmi.it*” honlap²⁹² (piccola e media impresa, KKV), amely információkkal és szolgáltatásokkal kívánja segíteni az olasz KKV-k működését. Például formanyomtatványokat és kitöltési útmutatókat tömörít, szakértői segítséget nyújt egy-egy kérdés megválaszolásában, tematikus cikkeket publikál, illetve podcast-ot is működtet, amely a kkv-kat érintő főbb kérdéseket vizsgálja gyakorlati szempontból.

4.3. Nemzetközi irányvonalak és megoldások a megelőzésre

A nemzetközi példákból láthatóan a jogsértések megelőzésében nagy szerepet játszhat a képzés / tájékoztatás. A lengyel példa alapján egyértelműen megállapítható, hogy az audit / tanácsadó jellegű ellenőrzések elősegítik a munkajogi szabályok betartásának fokozódását. Az edukációhoz nagymértékben hozzájárulhat a kkv-k összefogása, tudásmegosztása is, ami az olasz példa szerint jelenik meg a kkv szektor munkáltatóinak szervezkedésével.

Jelen fejezetben foglaltak alapján megállapíthatjuk, hogy a foglalkoztatás minősége és a tisztességes foglalkoztatás feltételeinek megteremtése érdekében elfogadott szabályok nem szükségszerűen bírnak negatív hatással a munkahelyteremtésre és a gazdasági növekedésre, másfelől vannak olyan szabályozási módszer, mely egyszerre valósíthatja meg a munkahelyteremtés és a gazdasági növekedés ösztönzését, támogatását, ugyanakkor előmozdítja a foglalkoztatás minőségének javulását, és a tisztességes foglalkoztatás feltételeinek megvalósulását.

A KKV-szektorba tartozó vállalkozások sokszínűsége (méret, tulajdonosi háttér, ágazat stb.) különösen komoly kihívás mind a jogi szabályozás kialakítása, mind a szabályozásnak való megfelelés biztosítása szempontjából, amely két külön feladatot jelent a maguk összefüggésében.

Emellett a jogalkotónak számos kihívással kell megküzdeni, mikor a KKV-k számára akar munkajogi szabályozást kialakítani, hiszen szükséges támogatni a munkahelyek teremtését, ugyanakkor a foglalkoztatás minősége nem megfelelő a szektorban, és a tisztességes foglalkoztatás feltételei sem érvényesülnek a szektorban. Emiatt a jogalkotónak szükséges megtalálni az egyensúlyt e két politikai cél között: egyrészt támogatni kell a munkavállalói jogok és érdekek érvényesülését a megfelelő munkajogi szabályozás kialakításával, másrészt pedig ezeket a szabályokat úgy kell megalkotni, hogy a KKV-k számára ideális szabályozási környezetet teremtsenek, amelyben a jog nem ró betarthatatlan terhet a vállalkozásokra, és nem veti vissza azok fejlődését, gazdasági növekedésének potenciálját. A jogalkotónak folyamatosan keresni kell az egyensúlyt a fenti két politikai cél között, az azonban

²⁸⁸ Lásd bővebben: <http://www.confpmiitalia.it/web/elenco-documenti-contratti> letöltés ideje: 2022. július 10.

²⁸⁹ <https://www.cgil.it/>

²⁹⁰ <https://www.cisl.it/>

²⁹¹ <https://www.uil.it/storia.asp>

²⁹² <https://www.pmi.it/>

bizonyos, hogy nem gondolkodhat egyszerű deregulációban, mikor a munkajogi szabályozásról kell dönteni a kkv-szektor tekintetében, azon cél érdekében, hogy ezzel segítse a kisvállalkozások működését, versenyképességét, mivel az hosszabb távon növekedési csapdát keletkeztet, és a foglalkoztatás minőségére, valamint a tisztességes foglalkoztatás követelményére is súlyosan negatív hatással lenne, mindamellett, hogy a nevesített cél elérése érdekében sem elég hatékony. Számos állam mentesíti a KKV-kat a rájuk vonatkozó szabályozás egy része alól, mégsem értek el számottevő pozitív eredményeket, a foglalkoztatás minősége alacsony maradt, a KKV-k nem működnek törvényesebben, és folytatják a korábban már bevált módszereiket, miszerint stratégiai döntéseket hozva a szabályozásnak való megfelelésről.

Az állam által kialakított szabályozásra szükség van, mivel anélkül a piac nem működik megfelelően. Az állam szabályozó szerepe esszenciális fontosságú a munkavállalókat megillető alapvető munkajogi előírások, és a foglalkoztatás minőségének, valamint a tisztességes foglalkoztatás feltételeinek biztosítása érdekében, mely hosszabb távon hozzájárulhat a gazdasági teljesítmény fenntarthatóságához, a kisvállalkozások életképes működésének biztosításához, mivel a foglalkoztatás minősége közvetlen hatással van a termelékenységére, így a gazdasági teljesítményre és a növekedésre.

A jogalkotónak meg kell találni az innovatív módját annak, hogy rezponzív szabályozást alakítson ki, amely megfelel a munkavállalók és a munkáltatók igényeinek is. A foglalkoztatás minőségének fejlesztése összefügg a vállalat termelékenységével, és a munkavállalók szegénységének visszaszorításával, vagyis a gazdasági fejlődés két fő célkitűzésével.

Emellett fontos azt is hangsúlyozni, hogy a gazdasági fejlődés és a foglalkoztatás minőségének fejlesztése egymással összeegyeztethető, egymást kölcsönösen erősítő politikai célok. A foglalkoztatás minősége fontos eleme a gazdasági fejlődésnek, mivel az a tisztességes foglalkoztatás kérdésének előmozdítása nélkül nem tekinthető sikeresnek. Az állami szabályozás nélkülözhetetlen a piac szabályozásánál – melyben a kisvállalkozások is működnek –, az olyan szabályozási környezet kialakításához, amely elismeri és tiszteletben tartja a munkaügyi normákat és szociális jogokat. Az innovatív megközelítése a munkajogi szabályozásnak ugyanakkor megköveteli a szabályozás, mint fogalom jelentésének kiszélesítését, kiterjesztését.

Ennek megfelelően a munkajogi szabályok kialakításánál a szabályozási technikák széles skáláját célszerű alkalmazni, hogy a kívánt politikai célokat elérjük, valamint folyamatosan felül kell vizsgálni és értékelni a hatékonyságát az alkalmazott eljárásoknak. E cél elérése érdekében három különböző eljárás bizonyult különösen hatékonyak:

- az oktatás és a tájékoztatás;
- a pénzügyi támogatások és egyéb ösztönzők;
- a szabályozásban érintett alanyok bevonása a szabályozás kialakításába.

Ezek a különböző szabályozási eszközök, stratégiák mind használhatóak párhuzamosan egymást kiegészítő, kiegészítő módon, a rezponzív szabályozás megteremtése érdekében.

A megfelelő szabályozás kialakításának – amellyel kezelni lehet az egymással szorosan összefüggő kihívásokat, mint a foglalkoztatás minőségével kapcsolatos problémák, és a kisvállalkozások informális működése – hatékony eszköze lehet a rezponzív szabályozás.

A fentiekkel kapcsolatosan az egyik legfontosabb szempont, hogy a jogalkotóknak a tisztességes foglalkoztatás és a foglalkoztatás minőségének előmozdítása mellett nem kell feladnia az egyéb politikai célokat, mint a munkahelyteremtés, és a gazdasági növekedés stb. A jogalkotó számára a kihívás inkább az, hogy olyan innovatív szabályozást alakítson ki, amely a már létező intézményrendszerre épül, és be tudja vonni a szabályozás kialakításába az érdekképviselői szerveket. Az érdekképviselői szervek bevonásával nagyobb valószínűséggel alkotható meg olyan munkajogi szabályozás, amely nem jelent aránytalan terhet a kisvállalkozásoknak, de védi a munkavállalók jogait, támogatva a tisztességes foglalkoztatás feltételeinek és a foglalkoztatás minőségének javítását.

4.4. Ajánlások megfogalmazása

Az alábbiakban javaslatot fogalmazunk meg olyan szabályozási módszerre, mely egyszerre valósíthatja meg a munkahelyteremtés és a gazdasági növekedés ösztönzését, támogatását, ugyanakkor előmozdítja a foglalkoztatás minőségének javulását, és a tisztességes foglalkoztatás feltételeinek megvalósulását. A korábbiakban kifejtettek alapján – egyetértve más szerzők témában kifejtett állásfoglalásával²⁹³ – az államnak nem szabad egyszerűen mentesítenie a kisvállalkozásokat a munkajogi szabályok hatálya, vagy annak alkalmazása alól. Ehelyett az államnak a foglalkoztatás minőségének javítására, és a tisztességes foglalkoztatás alapvető értékeinek biztosítására kell törekednie, valamint a kisvállalkozások jogszerű, formalizált működését szükséges ösztönöznie, megfontolva akár innovatívnak tekinthető módszerek alkalmazását is. Erre tekintettel, a cél olyan munkajogi szabályozás kialakítása és alkalmazhatóságának biztosítása, amely a tisztességes foglalkoztatás értékei mentén képviseli az állam érdekeit, ugyanakkor reszponzív a kisvállalkozások igényeire is. *Az egyes államoknak nemcsak lehetősége, hanem kötelezettsége is a megfelelő szabályozás kialakítása, amely kezeli az egymással szorosan összefüggő problémákat, mint a foglalkoztatás minőségével kapcsolatos problémák, és a kisvállalkozások informális működése.* Ezen célok nem érhetőek el azáltal, ha a kkv-kat mentesítjük a munkajogi szabályok betartásának kötelezettsége alól.

Az általunk javasolt megoldás a *reszponzív szabályozás*, ami három alapelvre épül:²⁹⁴

- A (munkajogi) szabályozás megalkotásánál nem kizárólag a normatív tartalomra kell koncentrálni, hanem figyelembe kell venni azt is, hogy miként lehet megfelelni az adott rendelkezéseknek, valamint szükség esetén hogyan lehet kikényszeríteni azokat.
- Mind a normatív tartalom kialakításánál, mind az alkalmazásnál, kikényszerítésnél a részvételi rendszer több mint kívánatos, szükséges elem.
- Mind a normatív tartalom kialakításának, mind az alkalmazás, kikényszerítés eszközeinek céltottnak kell lennie, számításba kell venni a kisvállalkozások különleges igényeit és problémáit.

A jogalkotónak a szabályozás kialakításánál gondolni kell arra is, hogy a szabályozás betartható legyen, és a megfelelést ellenőrizni is lehessen, szükség esetén, pedig kikényszeríthetőnek kell lennie. A hatékony végrehajtás esszenciális eleme a (munkajogi) szabályozásnak, a társadalmi célok megvalósításának, mivel azok a (jog)sabályok, melyeket nem tudnak kikényszeríteni, nemigen érik el társadalmi céljaikat.²⁹⁵ A legtöbb munkajogi szabályozás az ún. *command and control*, vagyis az utasítás és ellenőrzés rendszerére épül, azon alapszik. Más szóval, meghatározzák a kötelezően alkalmazandó munkajogi szabályokat és sztenderdeket, felhatalmazzák a megfelelő (munkaügyi) hatóságot, hogy felügyelje a végrehajtást, ellenőrizze az előírások betartását, valamint szankciókat biztosítanak a hatóság számára arra az esetre, ha munkáltatók nem felelnének meg a szabályozásnak. Ugyanakkor számos olyan ország van, ahol – különböző okok miatt – sem a munkajogi ellenőrzésben, sem a végrehajtásban a hatóságok nem követik ezen előírásokat a kisvállalkozások esetén. Mondani se kell, hogy számos probléma van azzal, ha az egyes államok nem tartják be következetesen a saját szabályozásukat. Amennyiben a hatóságok szelektálnak, hogy mely szabályok betartását kényszerítik ki, és mely szabályok megsértését ignorálják, az fokozhatja a korrupciót is, amely erősíti ezeket a negatív hatásokat.²⁹⁶

Emellett számos gyakorlati akadálya is van a megfelelő ellenőrzésnek és végrehajtásnak, melynek következtében sem a (munkaügyi) ellenőrzés nem lesz hatékony, sem a kikényszerítés. Az egyik ilyen akadály a forráshiány, vagyis a munkaügyi hatóságok rendelkezésére biztosított anyagi források szűkössége. Kritikai megjegyzésként az is elmondható, hogy más esetekben pedig a munkaügyi hatóság hozhat stratégiai döntést – egy szélesebb végrehajtási stratégia részeként – a végrehajtással

²⁹³ Homicskó – Kun i. m., 117. o., továbbá Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 113–114. o.

²⁹⁴ Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 105. o.

²⁹⁵ Gunningham, Neil: Enforcement and Compliance Strategies, in: Baldwin, Robert – Cave, Martin – Lodge, Martin (szerk.): *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford University Press, New York, 2010, 120. o.

²⁹⁶ Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 105. o.

kapcsolatos megközelítésről.²⁹⁷ Ugyanakkor a szabályozás hatástalanságának vizsgálatánál látnunk kell, hogy már a *legelső fázisában a jogszabályok kialakításánál számba kell venni az alkalmazás, ellenőrzés, végrehajtás és kikényszeríthetőség kérdéseit*, nem lehet elkülönítetten kezelni, és csak a már kész szabályozás elfogadása után kialakítani azokat.²⁹⁸

Amennyiben az állam által kialakított szabályok *végrehajtásának két alaptípusáról* beszélünk és „vegytisztán” határozzuk meg azokat a céljaik szerint, következő kategóriák vannak:

- Elrettentés célját szolgáló stratégiák, jogkövetkezmények.
- Tanácsadás és meggyőzés célját szolgáló stratégiák a megfelelőség érdekében.²⁹⁹

Tény, hogy a fenti két stratégia önálló alkalmazása erősen korlátozná a végrehajtás hatékonyságát, így a legjobb eredmény elérése érdekében szükséges ezeket együtt használni. A kérdés sokkal inkább az, hogy mi az ideális kombinációja ezen két stratégiának, hogy az együttműködést és a büntetést az elérendő cél érdekében leghatékonyabban használhassuk.³⁰⁰

Ez a fajta holisztikus megközelítés, amely a szabályozás kialakításakor már a végrehajtásra is fókuszál valószínűleg hatékonyabb jogi normák megalkotására ad lehetőséget. Amennyiben a (munkajogi) szabályok kialakításánál figyelembe vesszük a végrehajtás kérdéseit is, jellemzően nagyobb hatékonyság várható el az így megalkotott normáktól.³⁰¹

Kihívás, hogy egyszerre kell elrettenteni azokat, akik szándékosan nem követik a szabályokat, és bátorítani, segíteni azokat, akik önkéntes jogkövetők. Erre az egyik legelfogadottabb megoldás Ayres és Braithwaite „*végrehajtási piramis*” *elmélete*, mely tanácsadó és meggyőző stratégiát alkalmaz a végrehajtás legelső szintjén, adminisztratív szankciókat a piramis közepén, és büntető szankciókat, mint végső eszközt a piramis tetején.³⁰² Nézetük szerint – bár ez csak javaslat – a jogalkalmazónak a piramis alján szükséges kezdeni a szabályozás betartásának kikényszerítését, feltételezve azt, hogy az érintettek önként követik a szabályokat. Amennyiben a feltételezés alaptalan volt, szükséges az eskaláció egy felsőbb szintre, melynek nagyobb elrettentő ereje van. Ez a kezelés egyben képet is ad arról – az ismételt interakció okán –, hogy a szabályozott közeg miért nem teljesíti a követelményeket.³⁰³

A „végrehajtási piramis” elmélete egy eszköz, mely egy rezponzív munkajogi szabályozás kialakításához jól használható. Ayres és Braithwaite elképzelését Fenwick, Howe, Marshall és Landau társszerzők tovább gondolták és megalkották a „munkajogi szabályozási piramis” elméletét.³⁰⁴ Az alapvetése a szabályozási piramisnak az, hogy a szabályozás végrehajtása hatékonyabb, ha a szabályozók számos eszköz közül választhatnak, hogy kikényszerítsék a végrehajtást. A létező jogszabályok és normák lefektetik, rögzítik a munkajogokat és sztederdekét, mint nem megkérdőjelezhető viselkedési minimum, mely esetben a nem megfelelés tárgya, a nem diszkrecionális döntésen alapuló büntetés, amely a piramis csúcsán helyezkedik el. Ezek egyben meghatározzák a munkajogi szabályozás célját és a jogalapú megközelítés értékeit, mint alapvető elemei a szabályozásnak, irányjelzők és végső soron a szankció forrásai is.

Leghatékonyabb módja a viselkedésbeli változás elérésének, ha a szabályozás címzettjei önként, szankcionálás nélkül választják a jogkövetést, vagyis a releváns jogoknak és sztederdeknek való megfelelést. Nincs ez másként a munkajogban sem a kisvállalkozások esetén, mivel egy szankcióval kikényszerített magatartás soha nem lesz olyan hatékony, mint a kényszermentes jogkövetés. A szabályozási piramis ezért tartalmaz egyéb szabályozási stratégiákat, melyeket az állam is használhat, gyakorta együttműködve más szabályozó szereplőkkel, hogy elérjék a kívánt változást rezponzív szabályozás kialakításával, mely fogékony a kisvállalkozások igényeire és körülményeire. Az egyik különösen jelentős előnye ennek a szabályozási piramisnak a rugalmasság, mivel annak nem feltétlen kell kinéznie ugyanúgy minden országban. Ez tehát nem egy koncepció az optimális munkajogi szabályozásra, melyet alkalmazni lehet bármely társadalmi, gazdasági, kulturális vagy politikai

²⁹⁷ Ayres, Ian – Braithwaite, John: *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press, New York, 1992, 38–41. o.

²⁹⁸ Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 106. o.

²⁹⁹ Ayres – Braithwaite i. m., 20–21. o.

³⁰⁰ Lásd bővebben: Kun Attila: A munkajogi megfelelés ösztönzésének újszerű jogi eszközei, *L'Harmattan Kiadó*, 2014, 28. o.; Gunningham i. m., 125. o.; Ayres–Braithwaite i. m., 20–21. o.

³⁰¹ Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 106. o.

³⁰² Ayres – Braithwaite i. m., 35. o.

³⁰³ Gunningham i. m., 126. o.

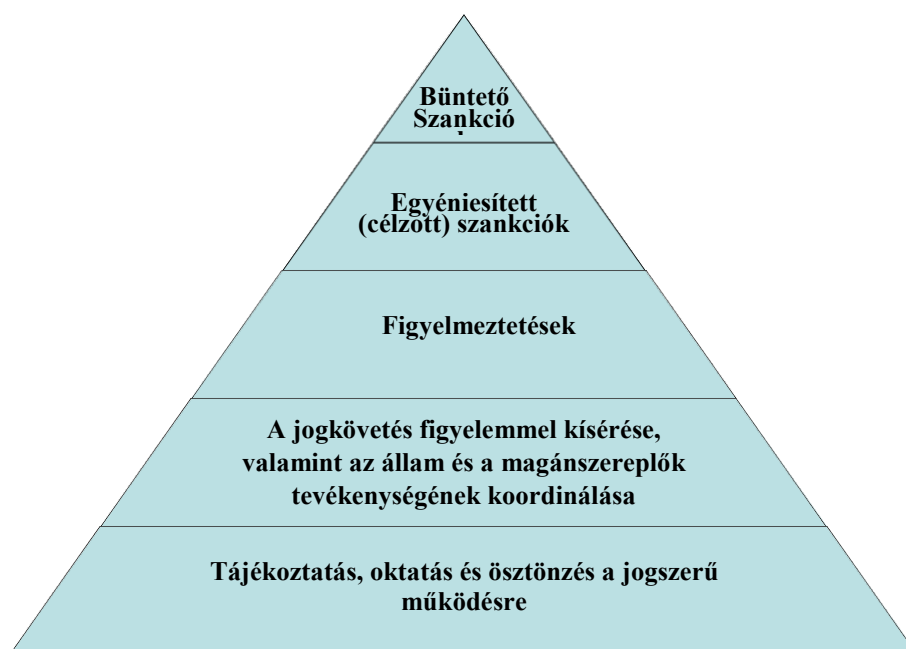
³⁰⁴ Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 106. o.

kontextusban.³⁰⁵ Sokkal inkább egy módja annak, hogy megfogalmazzuk és grafikusán ábrázoljunk egy sor szabályozási megközelítést, melyeket az állam alkalmazhat, melyek mindegyike támogatja a kulcsfontosságú fejlesztési célokat, a legfontosabb szabályozási célt.

Ebben a modellben szükséges a *fokozatosság elvének alkalmazása*, amelynek értelmében – amennyiben mód van rá – mindig az enyhébb, a szabályozási piramis alsó szintjein elhelyezkedő következményeket kell alkalmazni. A fokozatosság mellett szintén esszenciális eleme a modellnek a *büntető szankció* megléte a piramis csúcsán, mint végső eszköz, amely megfelelő elrettentő erővel szolgál azoknak, akik minden enyhébb eszközzel szemben közömbösek. Ugyanakkor a végső szankció megléte nem csak azoknak szól, akikre semmilyen más eszköz nincs hatással, hiszen mindenkinek a viselkedésére hat, akire a szabályozás alanyi hatálya kiterjed. Mindezzel elősegíti a többi, a piramis alacsonyabb szintjein elhelyezkedő módszerek hatékony működését, mivel azok esetleges nem követése végül bizonyosan elvezet a felsőbb szintekre, amelynek a csúcsán ott a büntető szankció. Ennek megfelelően rendkívül fontos taktikai funkcióval is bír, amely talán még fontosabb is, mint az, hogy a legrenitensebbeket büntesse.³⁰⁶

A fentiekre tekintettel a szabályozási piramis legfontosabb eleme, esszenciális része a piramis csúcsa, amely büntető jellegű szankciókat tartalmaz a (munkajogi) szabályok megszegése esetére. Egyfelől azért van rá szükség, hogy a munkaügyi hatóságnak végső soron meglegyen az eszköze a szabályok betartásának kikényszerítésére, amennyiben az enyhébb jogkövetkezmények kudarcot vallának. Másfelől a végső büntető szankció pusztán létezése elősegíti a többi, nem büntető jellegű jogkövetkezmény alkalmazásának hatékonyságát is. A piramis többi részét azonban államonként eltérő módon lehet, és kell kialakítani az adott társadalmi, gazdasági, kulturális és politikai környezetnek megfelelően.³⁰⁷

6. ábra: Munkajogi szabályozási piramis



Forrás: Fenwick–Howe–Marshall–Landau i. m., 107. o.

a) Tájékoztatás, oktatás és ösztönzés a legális működésre

A tájékoztatás és az oktatás azon az alapvető felismerésen nyugszik, hogy leggyakoribb oka a szabályok be nem tartásának, hogy a szabályozott közeg nincs azokkal tisztában, vagyis sem a

³⁰⁵ Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 106–107. o.

³⁰⁶ Gunningham i. m., 126. o.

³⁰⁷ Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 106–107. o.

munkáltató, sem a munkavállaló nem ismeri a vonatkozó szabályozást. Ennek megfelelően a jogi műveltség hiánya a leggyakoribb oka a szabályok megszegésének, akadálya a jogkövető magatartásnak. Másodsor, a munkáltatók gyakorta stratégiai döntéseket hoznak a (munka)jogi szabályok betartásáról, hogy mely szabályokat érdemes betartani, melyeket nem. Gyakorta tévesen értékeli a munkajogi szabályozást, amely – szerintük – megszorítja, lassítja a gazdasági növekedést. Ezekben az esetekben a tanácsadás vagy az oktatás (munkajogról), az egyéb kisvállalkozások számára kialakított ösztönzőkkel együtt megfelelő alapja lehet egy átfogó végrehajtási stratégiának, az első szintje a szabályozási piramisnak. Ezek a stratégiák az önkéntes jogkövetést támogatják, ezért elkerülők reguláció kontra dereguláció egyszerű, de nem hatékony megközelítését.³⁰⁸

Az ILO WISE program³⁰⁹ egy példa erre a szabályozási megközelítésre, melynél a kisvállalkozó munkáltatók figyelmét felhívták, hogy milyen szoros a kapcsolat a nagyobb termelékenység és a jobb munkakörülmények között, melynek felismerése ösztönzi ezeket a munkáltatókat a jobb munkafeltételek megteremtésére. A WISE program egyik fontos eleme a munkahelyi egészségvédelem és biztonság feltételeinek javítása, mivel az jelentősen meghatározza foglalkoztatás minőségét, és a tisztességes foglalkoztatás feltételeinek megteremtését. Másik fontos eleme a munkavállalók képességeinek, készségeinek fenntartása, fejlesztése, ami elengedhetetlen a termelékenység folyamatos növeléséhez. A WISE program célja a munkafeltételek javítása a kkv-szektorban, melyet a tulajdonosok és menedzserek oktatásával, képzésével szándékozott elérni. A javuló munkafeltételekért cserében növekvő termelékenységet ígért. A program abból a felismerésből indult ki, hogy a legnagyobb gond a kisvállalkozásoknál az egészséges és biztonságos munkahely feltételeinek a hiánya. Jellemző, hogy sem a munkáltatók, sem a munkavállalók nem törődnek a probléma lehetséges következményeivel. A WISE program alapvetően a költséghatékony és olcsó megoldásokra összpontosított a foglalkoztatás minőségének javítása érdekében. A program az ILO mellett, az állami szerveket, a munkáltatókat, a civil szervezeteket, valamint a szakszervezeteket is be kívánta vonni a kitűzött cél elérésébe, és annak értékelése azt mutatja, hogy pozitív hatással volt a munkafeltételekre és a termelékenységre a kkv-szektorban.³¹⁰

b) A jogkövetés figyelemmel kísérése, valamint az állam és a magánszereplők tevékenységének koordinálása

A munkaügyi hatóságoknak szükséges figyelemmel kísérni, hogy a kisvállalkozások milyen mértékben felelnek meg a munkajogi szabályozás követelményeinek. Szükség van egy hatékony ellenőrzési rendszerre, amely alkalmazkodik a kisvállalkozások körülményeihez. Például Chilében pozitív eredményeket is sikerült elérni egy ellenőrző rendszerrel, mely igazodik a kkv-k adottságaihoz. A rendszerben azon túl, hogy kivizsgálják a munkavállalóktól érkező panaszokat, még az érzékenyebb gazdasági ágazatokat is lefedik a tervezett ellenőrzésekkel, melyek ötvözik a hagyományos munkaügyi ellenőrzés eszköztárát a tájékoztató kampányokkal és egyszersmind a szabályozás betartásának elemzésével bizonyos ágazatokban. Mindemellett az ellenőrzési programok középpontjában az olyan ágazatok vannak, melyekben a kisvállalkozások aránya magasabb, mint például a textil- és ruhaipar.³¹¹

Emellett a hatóságok e tevékenység kivitelezésébe a különböző képviselői szerveket is bevonhatják. Erre kiváló példa a svéd regionális munkavédelmi megbízott rendszere. Ebben a rendszerben megmutatkozik, hogy a szakszervezetek milyen kiemelt szerepet játszhatnak a jogkövető magatartás figyelemmel kísérésében (monitorozás) és annak kikényszerítésében. Svédországban a regionális munkavédelmi képviselő³¹² jó példája annak a kezdeményezésnek, amelynek célja, hogy felszámolja azokat a korlátokat, mely alapján a vállalatok munkavállalói lehetnek csak képviselők. Mint sok más országban, így a svéd kisvállalkozások esetén is a szabályozás nem teszi kötelezővé, hogy munkavédelmi képviselőt kelljen választani egy bizonyos létszám alatt. Ehelyett a szakszervezeteknek joguk van választani egy munkavédelmi képviselőt a vállalaton kívülről, vagyis olyan személyt, aki az

³⁰⁸ Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 108. o.

³⁰⁹ Work Improvements in Small Enterprises, http://www.ilo.org/travail/whatwedo/projects/WCMS_119287/lang--en/index.htm, valamint http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/instructionalmaterial/wcms_152469.pdf, letöltés ideje: 2022. április 21.

³¹⁰ Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 95. o.

³¹¹ Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 93. o.

³¹² <http://www.eurofound.europa.eu/emire/SWEDEN/ANCHOR-REGIONALTSKYDDSBUDSE.htm>, letöltés ideje: 2022. április 21.

adott vállalatnak nem munkavállalója. Ez a jogszabályi jogosultság az alapja a regionális munkavédelmi képviselő rendszerének (RSR). Egy regionális munkavédelmi képviselőt ki lehet nevezni olyan munkáltatóhoz is, melynek legalább egy munkavállalója tagja a szakszervezetnek.

Fő feladatai a regionális munkavédelmi képviselőnek:

- egyfajta vándorló munkavédelmi képviselőként ellenőrzi a munkahelyi egészség és biztonság feltételeinek meglétét a kisvállalkozásoknál, és megköveteli a szükséges változtatásokat;
- támogatja a munkavállalók részvételét a munkahelyi egészség és biztonság védelmével kapcsolatos feladatok megvalósításában, többek között a munkaerő felvételénél, a képzésnél, és a helyi munkavédelmi képviselőnél;
- helyi munkavédelmi feladatokat kezdeményez, átfogó belső ellenőrzés keretein belül a kisvállalkozásoknál.

Ez a rendszer alapvetően sikeresnek tekinthető, mivel az magában foglalja a kkv-k többségét Svédországban, és a munkavédelmi képviselők általában jó viszonyban vannak a munkaügyi felügyelőkkel, valamint a munkáltatókkal. A munkavédelmi képviselők jellemzően csupán kétfévente egyszer látogatják meg a munkáltatókat, viszont így is sokkal jobb a helyzet, mint a munkaügyi felügyelet ellenőrei esetén, akik átlagosan nyolc-, tízévente ellenőriznek. Emellett a munkavédelmi képviselők a kisvállalkozások oktatásában is fontos szerepet töltenek be, valamint nagyban hozzájárulnak a munkakörnyezet javításához, ezáltal pedig a munkahelyi balesetek és megbetegedések csökkenéséhez.³¹³

A hatóságok szintén fontos szerepet játszhatnak a fentiek mintájára kialakított rendszerekben, az ellenőrzésnek és a végrehajtásnak a koordinálásában a munkaügyi adminisztráció és a képviseleti szervek között, különösen ott, ahol a vállalatok részt vesznek az önkéntes kezdeményezésekben.

c) Figyelmeztetések

A következő szintje a munkajogi szabályozási piramisnak a formális szankció alkalmazása előtt, mikor a munkaügyi hatóságok hivatalosan értesítik a kisvállalkozást, hogy nem felel meg a munkajogi szabályozásnak. Az értesítést kísérheti egy figyelmeztetés is, mellyel világossá teszik, hogy a további jogsértés esetén valamiféle szankcióra számíthat a vállalkozás.

A figyelmeztetés alkalmazása akkor javasolt, ha az oktatás, a monitorozás, az ellenőrzések nem vezettek eredményre, vagyis nem hozták meg a kívánt változást a (munka)jogi normák követése tekintetében.

d) Egyéniesített (célzott) szankciók

Az egyéniesített szankció lehetővé teszi a munkaügyi hatóságoknak, hogy a (munka)jogi szabályok megsértése esetén olyan jogkövetkezmény alkalmazzon, amely alkalmazkodik a jogsértő személyéhez, gazdasági helyzetéhez, a jogsértés súlyához és az egyéb körülményekhez.

Ennek egyik jó példája a Chilei program, melynek értelmében, azok a kisvállalkozások, melyek 10 főnél kevesebbet foglalkoztatnak, jogsértés esetén, részt vehetnek egy kötelező munkajogi tréningen, mellyel elkerülhetik a bírság kifizetését, amit a jogsértés okán szabtak volna ki. Ennek a szankciónak az alapja, hogy feltételezi a munkáltatók jóhiszeműségét és csak az ismeretek hiányára vezeti vissza a jogsértést.³¹⁴

Szintén jó példa az egyéniesített szankcióra hazánkban a munkaügyi ellenőrzésről szóló törvény, amely a munkaügyi bírság kiszabása esetén figyelembe veszi a munkáltató egyes meghatározó körülményeit. Amennyiben a munkáltató 21 főnél kevesebb munkavállalót foglalkoztat, akkor a kiszabható bírság maximuma – a főszabályként meghatározott 10 millió forint helyett – 5 millió forint, míg természetes személy foglalkoztató esetén 1 millió forint.³¹⁵ Ráadásul a természetes személy munkáltató méltányossági kérelemmel is élhet, ha egészségi állapotában, illetve vagyoni helyzetében a bírságot

³¹³ Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 94. o.

³¹⁴ Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 109. o.

³¹⁵ A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény (a továbbiakban: Met.) 7. §

megállapító határozat jogerőre emelkedése után olyan változás következett be, amely jelentősen megnehezíti a kötelezettség teljesítését.³¹⁶

e) Büntető szankciók

A szabályozási piramis végső eleme a büntető szankció. Valószínűleg ez a leggyakrabban előforduló végrehajtási eszköz, melyet szinte mindenhol alkalmaznak a munkaügyi hatóságok, mivel ennek a szintnek a megléte – a korábban kifejtettek szerint – szükségszerű. Bármennyire is megengedő és megértő módon gondolkodunk a kisvállalkozásokról, a büntető szankció megléte esszenciális eleme minden szabályozásnak, így a szabályozási piramisnak is két okból is.

Egyfelől annak ultima ratio jellege folytán, melyből az következik, hogy az alkalmazása csak szükség esetén ajánlott, mikor már a szabályozás más szintjei csődöt mondtak, mivel a legjobb eredmény az önkéntes jogkövetéssel valósul meg, melynél fontos szerepe van a hatóságok és a szabályozott közeg kapcsolatának. Mindezekre tekintettel fontos, hogy felesleges szankcionálással nem terheljük a munkaügyi hatóság és a munkáltatók kapcsolatát, ezért büntető szankció alkalmazása csak végső esetben, a fokozatosság elve mentén javallt. Ugyanakkor a fokozatosság elve sem kizárólagos, vannak olyan esetek, mikor a jogsértés súlya megköveteli a példásan súlyos büntetést.

A másodsorban a büntető szankció pusztá léte, vagyis a tény, hogy a hatóságok végső esetben alkalmazhatják, elősegíti a többi szint érvényesülését. Ebből a szempontból az sem döntő, hogy csak a szabályozási piramis csúcsán helyezkedik el, mivel elérhető, és a fokozatosság elve szükség esetén mellőzhető.

A munkajogi szabályozási piramis elmélete – megítélésünk szerint – megfelelően alkalmazható a kkv-szektor esetén is, és egybeesik a korábban kifejtettekkel. Gunningham szerint ugyanakkor hat mérföldkő mentén célszerű kialakítani és alkalmazni a szabályozási vagy végrehajtási piramist,³¹⁷ melyeket a jogtudományi irodalom alakított ki az elmúlt években:

1. Az eszkalációnál, egy felsőbb, szigorúbb jogkövetkezmény alkalmazásánál a nem szándékolt hatásokra is figyelemmel kell lenni, vagyis egy esetleges büntető jellegű jogkövetkezmény megváltoztatja azon önkéntes jogkövető motivációját, aki egy kisebb hiba okán lett büntetve. Mindez a korábbi együttműködés és bizalom jellemezte viszonyt átalakíthatja az elrettentés és a bizalmatlanság irányába.³¹⁸ Azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy bizalmat építeni egy olyan vállalattal, illetve vezetőivel sokkal egyszerűbb, amely soha nem volt jogi eljárás alá vonva, viszont a bizalmat újra felépíteni már teljesen más kérdés.³¹⁹ Megítélésünk szerint ezen észrevételek fokozottan érvényesülnek a kkv-szektorban, főként ott, ahol a tulajdonos maga intézi közvetlenül a cég ügyeit, mert ez esetben az érzelmei is jobban befolyásolják, mint egy olyan cégnél, ahol a tulajdonos helyet alkalmazott vezetők intézik a cég ügyeit, akik adott esetben a munkaügyi szankciót kevésbé élik meg személyes támadásnak.

2. Szintén nagyon fontos a piramis megfelelő működése szempontjából, hogy az információáramlással ne legyenek gondok a szabályozó és a szabályozott közeg között már a piramis legalsó szintjénél se. Vagyis valódi kommunikációnak kell lennie, mivel, ha az adott munkáltató felső vezetői nem veszik komolyan a figyelmeztetéseket – mert példának okáért a profit és egyéb üzleti ügyek fontosabbak számukra –, akkor a fokozatosság mit sem ér. Fontos megértetni ezen szabályozási célok jelentőségét mind a vállalkozásokkal, mind a közösséggel. Gyakorta ez nehezen megy, az pedig még nehezebben, hogy „üzleti érdekként” jelenítsék meg a szabályoknak való megfelelést. Gunningham e szempontja is teljességgel értelmezhető a kisvállalkozásokra, és egyet is lehet vele érteni. Ugyanakkor ehelyütt ismételtén érdemes megemlíteni a korábban már hangoztatott oktatás és tájékoztatás fontosságát, amely, ha hatékony, akkor a cég vezetője is tisztában lesz a megfelelés előnyeivel és a szabályszegés kockázataival.

³¹⁶ Met. 8/A. § (6) bek.

³¹⁷ Gunningham i. m., 126–129. o.

³¹⁸ Haines, Fiona: *Corporate Regulation: Beyond the 'Punish or Persuade'*, Clarendon Press, 1997, 119. o.

³¹⁹ Haines i. m, 120. o.

3. Szükséges az egyes szabályozott szereplők osztályozása aszerint, hogy önkéntes jogkövető, vonakodó szabálykövető, inkompatibilis vagy éppen szándékosan nem tartja be a szabályokat. Ez egy relatív egyszerű, tiszta meghatározás, ugyanakkor ez az osztályozás statikus is, ami nehezen összeegyeztethető a szabályozási piramis természetével, mivel az alapvetően a kérdés-válasz stratégiáját követi, vagyis fontos az interakció a hatóság és a szabályozott közeg között. Például, ha azt tapasztalják, hogy relatív nagy többség nem tart be bizonyos szabályokat, melyre racionális magyarázat van, akkor lehetőséget kell adni a jogalkalmazónak, hogy eltérjen a következő szint automatikus alkalmazásától, ugyanis ebben a modellben a tárgyalásnak, az alkunak nagyon fontos szerepe van, mely magában foglalja az elérhető célok elemzését, keresését ahelyett, hogy egyszerűen választana közülük, vagy csak automatikusan eskálálna. Ezt számításba kell venni, mivel egyes szereplőket más motivációk hajtanak, ezért más végrehajtási stratégia alkalmazandó náluk.³²⁰ Gunningham fenti állásfoglalását – véleményünk szerint – fenntartásokkal kell kezelni, mivel, ha a jogalkalmazónak lehetőséget adunk arra, hogy bizonyos szabályok alkalmazásától eltekintsen, az a szabályok erőzítőjához is vezethet, ráadásul növeli a korrupciós kockázatot azáltal, hogy bizonyos kérdésekben „szabad kezét” kap az eljáró személy. Gunningham által felvetett probléma kivédésére megfelelő eszközt jelenthet, ha a részonzív szabályozás másik két feltételével egyidejűleg alkalmazzuk a szabályozási piramist, vagyis bevonjuk a szabályozási folyamatba az érintetteket, valamint törekszünk arra, hogy a szabályozás célzott legyen, vagyis vegye számításba a kisvállalkozások igényeit és problémáit. Ez esetben nagyobb a valószínűsége annak, hogy olyan szabályozás kerül kialakításra, amelyet a szabályozás érintettjei be tudnak tartani, és a jogalkalmazónak nem kell szembesülnie azzal, hogy azt tömegesen ignorálják a kisvállalkozások.

4. A hagyományos szabályozás és végrehajtás alapvetően kockázat alapú, amely az alapján határozza meg az ellenőrzést és a végrehajtást, hogy a szabályozott közeg mekkora kockázat forrása.³²¹ Mindez alapvetően mellőzi a fokozatosság elvét, mivel azokat, akiknek a tevékenysége nagy kockázattal jár(hat) gyakrabban ellenőrzik és szigorúan büntetik, míg azoknak a tevékenységét, akik alacsonyabb rizikóval működnek, gyakorta mellőzik az ellenőrzésnél, így a kisebb szabályszegéseik sem járnak jogkövetkezménnyel.³²² Mindez számos komoly problémát keletkeztet, többek között azt, hogy kis számú komoly veszély okán, a nagy számú kisebb kockázatokat jellemzően nem kezelik. A kockázat alapú gondolkodás sem ellentétes a végrehajtási piramis fokozatosság elvével, de két ponton másként kezeli a kockázatokat. Egyfelől válaszolni kell a kisebb, de nagyobb számú kockázatokra is, másfelől azon vállalatok, amelyek első alkalommal nem feleltek meg a munkajogi szabályozásnak, a fokozatosság elve alapján nem szükséges, hogy teljes szigorral legyenek kezelve. Természetesen, ez nem azt jelenti, hogy a fokozatosság kötelező, inkább csak ajánlott, szükség esetén mellőzhető is. A fenti probléma – megítélésünk szerint – a szabályozási piramis alkalmazása esetén is kezelhető, mivel a fokozatosság elvét nem kötelező alkalmazni. Amennyiben nagyobb kockázatú tevékenységnél hiányosságokat tapasztal a munkaügyi ellenőr, akkor nem szükséges a fokozatosságot betartani, amennyiben olyan szabályok megsértését tapasztalja, melyeket nem lehet azonnal megszüntetni és az alapvető feltétele a munkavégzésnek, akkor a kisvállalkozás tevékenységét fel is kell függeszteni, nincs helye az enyhébb jogkövetkezmények alkalmazásának. Az alacsonyabb rizikóval működő vállalkozások ritkább ellenőrzése pedig általános jelenség, azt leginkább a hatóságok véges kapacitása eredményezi, annak nincs köze a végrehajtási piramishoz.

5. Szintén szükséges azzal számolni, hogy a szabályozási vagy végrehajtási piramis egy policentrikus szabályozási rendszer, mely magában foglalja azokat a szerepeket, akik kialakítják a szabályozást, akik ellenőrzik azok betartását, valamint azokat, akik a végrehajtásért felelnek. Mindez meg van osztva számos intézmény között, melyet fokoz, hogy bizonyos igazságszolgáltatási hatáskörök, legalábbis azok határai fedik egymást. Ez egy modern, összetett társadalomban teljesen normális, amennyiben feladatok elosztása megalapozott.³²³

6. Végül, nagyon sok iparágban nincs meg a megfelelő ismételt interakció a szabályozók és a szabályozottak között, amely szükséges lenne egy szabályozási piramis megfelelő működéséhez.

³²⁰ Braithwaite, John: *Restorative Justice and Responsive Regulation*, Oxford University Press, New York, 2002, 36–40. o.

³²¹ Black, Julia: Managing Regulatory Risks and Defining the Parameters of Blame: A Focus on the Australian Prudential Regulation Authority, *LAW & POLICY*, Vol. 28, No. 1, 2006. január, 4. o.

³²² Black i. m., 12. o.

³²³ Baldwin, Robert – Black, Julia: Really Responsive Regulation, *The Modern Law Review*, vol. 71, 2008. január, 93. o.

Ahhoz, hogy a súlyosabb jogkövetkezményt alkalmazzák, az enyhébbre nem megfelelő választ kell adni. Viszont, ha egyáltalán nem működik a „válasz”, mert például a szabályozott közeg nem tudja, hogy mi a megfelelő reakció, nem tudja használni az alacsonyabb szinten kapott szabályozási eszközt, vagy nem érti a probléma lényegét. Erre tekintettel, szükséges az, hogy a szabályozottak tisztában legyenek azzal, hogyan tudják értelmezni a szabályozás eszközeit és hogyan tudnak válaszolni, reagálni. Mindez nem csak azt követeli meg a jogalkalmazóktól, hogy teljes részletességgel ismerjék a szabályozási programot, hogy egy-egy jogkövetkezmény mit von maga után, hanem szükséges a szabályozott közeg maradéktalan megértése: például egy adott cég milyen környezetben működik, milyen elvek, értékek mentén cselekszik, miként fog reagálni az egyes jogkövetkezményekre, és miért éppen úgy.³²⁴ Ez rendkívül nagy feladat, mely nélkül a szabályozási piramis sokkal kevésbé használható. Ehhez viszont szükséges a tényleges interakció a két fél között.

Egyetértve Gunningham ezen észrevételével, szükségesnek tartjuk megjegyezni, hogy ez a problémakör egyéb végrehajtási stratégia esetén is jelen van. Ugyanakkor ehelyütt ismételtén érdemes megemlíteni a korábban már hangoztatott oktatás és tájékoztatás fontosságát, amelynek keretében teljeskörűen szükséges tájékoztatni a kisvállalkozásokat, hogy miként tudnak megfelelni az egyes elvárásoknak, lehetőleg magyarázatot adva a követelmények céljára is.

Scott szerint az első 5 pont viszonylagos valószínűséggel kivitelezhető, azonban a 6. pont gyakran nem megvalósítható a gyakorlatban, mivel az ismételt interakcióra nincs lehetőség bizonyos esetekben. Ő éppen a kisvállalkozásokat hozza fel példaként, mivel a hatóságok – korlátozott kapacitásuk okán – csak alkalmasszerűen tudnak ellenőrzéseket végezni náluk, így – szerinte – a fokozatosság elve nem alkalmazható, vagyis a szabályozási piramis erősen korlátozott alkalmazását teszi lehetővé. Ezekben az esetekben a jogalkalmazók inkább az egyszeri kényszerítő szankciók kiszabását preferálják a jogsértés súlyától függően.³²⁵

Valóban, Scott észrevétele nagyon is fontos, a munkaügyi hatóságok kapacitása véges és a kisvállalkozások rendszeres ellenőrzése kizárt, ugyanakkor megoldást jelenthet a célzott ellenőrzés, vagyis, ha a kisvállalkozásnál mulasztást tapasztalnak bizonyos kérdésben, akkor 6 illetve 12 hónapon belül ismételt, de célzott ellenőrzést kell tartani az adott munkáltatónál, mely során a korábban problémás kérdésre fókuszálva ellenőrzik a szabályoknak való megfelelést.

Szintén a szabályozási piramis alkalmazása ellen hatnak a súlyos szabálysértések, melyek nem teszik lehetővé a fokozatosság alkalmazását. Ez természetesen nem jelenti a végrehajtási piramis alkalmatlanságát, mivel a fokozatosság csak ajánlás, szükség esetén akár azonnal alkalmazható annak csúcsán elhelyezett büntető jellegű szankció, ugyanakkor ez esetben a piramis megközelítés jelentette innovatív előnyök elvesznek.

A szabályozási piramis elmélet másik problémája, hogy összetettebb gondolkodást igényel a jogalkalmazóktól, felelős döntések meghozatalát például akkor, mikor el kell döntenie, hogy mi a megfelelő válasz egy jogsértésre. A szabályozási piramis elmélete az interakciókra épít, ha a munkaügyi ellenőr tudja, hogy nem várhat változást a kisvállalkozástól, akkor ennek megfelelően kell eljárnia, illetve olyan következményt kell meghatároznia, amely hatékony lesz. A szabályozási piramisra nem szabad statikus lehetőségként tekinteni, melyben az első jogsértés után alkalmazandó az első szint, majd a második, a harmadik és így tovább, mert az a koncepció kudarcát eredményezi.

Továbbá figyelemmel kell arra is lenni, hogy a piramis az adott gazdasági, társadalmi és kulturális környezetnek megfelelően legyen kialakítva, mivel ami az egyik államban jól működik a másikban nem használható.

³²⁴ Johnstone, Richard: *From Fiction to Fact – Rethinking OHS Enforcement*, National Research Centre for OHS Regulation, Working Paper 11, 2003. július, 18. o.

³²⁵ Scott, Colin: Regulation in the age of governance: the rise of the post regulatory state, In: Jordana, Jacint – Levi-Faur, David (szerk.): *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. CRC series on competition, regulation and development, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2004, 145–174. o.

5. JAVASLATOK, MÓDSZEREK

A kisvállalkozások munkajogi szabályozásának kérdése csak egy kis szelete a munkajognak, ugyanakkor a szektor gazdaságban és foglalkoztatásban betöltött szerepe rávilágít a téma jelentőségére. A KKV-szektor mind a gazdaságban, mind a foglalkoztatásban kimagasló szerepet tölt be, viszont sok KKV esetén a foglalkoztatás minősége nagyon alacsony, és a tisztességes munka feltételei sem teljesülnek. Mint láthattuk a KKV fogalma jól definiált, és uniós szinten is egységes, ugyanakkor a tanulmány célja szempontjából, megkérdőjelezhető, hogy indokolt-e a szektorba tartozó munkáltatókat egységesen kezelni, mivel például egy 249 főt foglalkoztató KKV meglehetősen nagy számú hazánkban. Emiatt érdemes mérlegelni, hogy munkajogi, vagy foglalkoztatáspolitikai szempontból szükséges-e meghatározni egy alacsonyabb foglalkoztatotti létszámot, annak érdekében, hogy az egyes programok, támogatások valóban célt érjenek. Ugyanakkor ellenérvként hozhatjuk fel az egységes fogalomtól, vagy az általános kkv programoktól való eltérésre, hogy a szabályozás egyszerű, átlátható jellege nagyon fontos szempont, szükségtelenül nem szabad bonyolítani azt, ráadásul a fenti fogalmak, a foglalkoztatotti létszám az egész Európai Unióra irányadóak.

Első javaslat: Egy esetleges munkajogi, foglalkoztatáspolitikai differenciálásnál kézenfekvő lehet például csak a mikro- és kisvállalkozásokra fókuszálni, mely esetben nem szükséges a jelenleg használt fogalmak bonyolítása, elegendő a mikro- és kisvállalkozásokra fókuszálni. Összhangban azon korábbi állítással, mely szerint nem indokolt az olyan differenciált munkajogi szabályozás alkalmazása, amely a munkavállalók alapvető jogait csökkenti, a fenti javaslat is a munkajogi szabályozáson kívüli kérdésekre, valamint munkajogi és foglalkoztatáspolitikai programokra vonatkozik elsősorban.

Nemzetközi példákon keresztül láthatjuk, hogy a munkajogot általában korlátozottan alkalmazzák a KKV-szektorban, akár jogszabály által rögzített felmentés alapján, akár pusztán a kikényszerítés elmaradása okán.

Leginkább a kisvállalkozásoknál, de a gazdaság szinte minden területén előfordul a nem jogszzerű foglalkoztatás, ráadásul bizonyos országok számos esetben (részben) mentesítik a KKV-kat a munkajog hatálya alól. Az egyes országok sokféle formáját alkalmazzák a tágabb értelemben vett munkajogi, munkaügyi normák hatályának. Jellemzően elismerik az anyagi és egyéb terheit a szabályozásnak, így gyakorta mentesítik KKV-kat a (munka)jogi szabályok – legalább egy részének – hatálya vagy alkalmazása alól. Egyfelől az az egyik legnagyobb kihívás, hogy olyan szabályokat alakítsunk ki a kisvállalkozások számára, amelyeknek a gyakorlati alkalmazása is megvalósítható; másfelől e szabályok végrehajtása, vagyis a normáknak való megfelelés biztosítása legalább ekkora kihívás.

A mentesítés vagy a kivételek alkalmazásának politikája – vagyis az, hogy a kisvállalkozások számára nem kötelező az egyes (munka)jogi szabályok betartása – azon a feltevésen alapul, hogy a KKV-k alapvetően nem képesek a szabályozással együtt járó terhek viselésére. Tény, hogy a szabályozásnak való megfelelés költségei jelentős mértékűek, mely a kisvállalkozásokat valószínűsíthetően hatványozottan érinti, ugyanakkor a mentesítés bizonyos rendelkezések hatálya alól se nem kockázat, se nem költségmentes. A mentesítésnek, vagy kivételek alkalmazásának az egyik – talán legjelentősebb – kockázata, hogy egyfajta *növekedési csapdát* hozhat létre, amely nem csupán az egyes cégekre, vállalkozásokra lehet negatív hatással, hanem potenciális veszélyt jelenthet a nemzetgazdaságra is. Az ilyen növekedési csapda csökkenti a kkv-k termelékenységét és bevételeit, ezáltal a nemzetgazdaság adóbevételeit. Azon országokban, ahol túlsúlyban vannak a kisvállalkozások, rendkívül súlyos következményei lehetnek a nemzetgazdasági összjövedelem szintjére.

A KKV-k kiemelése a munkajogi szabályok hatálya alól csupán arra adhat megoldást, hogy az adott kisvállalkozás rövid távú működési költségeit csökkentse. Ennek azonban az a kockázata, hogy hosszú távon jelentős költségeket generál az egész nemzetgazdaságnak. Mindez abból következik, hogy a kisvállalkozások nem növekednek, nem válnak termelékenyebbé, és nem hoznak létre több (minőségi) munkahelyet. Ennek megfelelően, *szükséges különbséget tenni a rövid és hosszú távú költségek között*. A mentesítés, vagy a kivételek alkalmazása képes torzítani a szabadpiaci versenyt, így sok KKV-tulajdonos, vállalkozó *tisztességtelen versenyelőnyhöz* juthat, mivel akik a küszöbérték alatt vannak, mesterségesen generált alacsonyabb munkaerő-költségekkel működhetnek. A kivételek alkalmazásának, mentesítéseknek ez a formája nagyobb problémát is jelenthet, mivel hozzájárulhat egy szélesebb zúgolódáshoz (vagy „visszalépéshez”, trükközéshez) azok részéről, akik alig lépték át ezt a

jogszabályban meghatározott küszöbértéket, és ugyanazon a piacon kell versenyképesnek maradniuk, mint a kisebb, kevésbé hatékony versenytársaiknak, akik mégis sikeresebbek, mert nem kötelesek megfelelni az alapvető munkajogi normáknak. További káros mellékhatása az ilyen küszöbértékek alkalmazásának, hogy *növelheti a hajlamot a korrupcióra*, mivel az egyes munkáltatók, vállalkozók hajlamosak lehetnek megvesztegetni a tisztviselőket, ha elmulasztottak eleget tenni a kötelezettségeiknek, ezért inkább pénzt áldoznak a vesztegetésre, mintsem megfeleljenek ezeknek a szabályoknak.

Egy másik fontos kérdés, hogy a kisvállalkozások milyen mértékben képesek, és valójában milyen mértékben felelnek meg az alkalmazandó szabályoknak, normáknak. Sok vállalkozás nem felel meg a vonatkozó szabályozási környezetnek, akár munkajogról, akár egyéb jogterületről beszélünk. Egyfelől a mentesítés bizonyos rendelkezések hatálya alól talán csak vegyülne a nem-megfelelés már létező kultúrájával. Másfelől az állami szabályozás hatályát nem lehet csak úgy megváltoztatni és pusztán csak ettől azt várni, hogy ez majd megváltoztatja a korábban kialakult jogkövetési kultúrát. Valószínűleg nem változna semmi, mert az ilyen átalakuláshoz rengeteg idő kell, és persze sok egyéb más tényező. A jogszabályi követelményeknek való megfelelés kapcsán fontos kiemelni az *ismeretek hiányát, a tájékoztatás fontosságát*. Gyakorlati tapasztalatok alapján a (munka)jogi szabályok egyszerűsítése nem elégséges, hogy önmagában a nagyobb megfeleléshez vezessen. Attól, hogy a szabályozás könnyített terheket jelent, még nem biztos, hogy betartják annak rendelkezéseit a munkáltatók, mivel az érintett vállalkozások vezetői gyakorta nincsenek tisztában még azzal sem, hogy rájuk milyen szabályok vonatkoznak. Ugyanakkor nagy valószínűséggel ugyanez elmondható a kisvállalkozások megsegítésére szánt kedvezményekről, egyéb ösztönzőkről, és programokról.

Mind a mentesítés, mind a párhuzamos szabályozás előnyei eltörpülnek az esetleges hátrányok mellett, ezért *nem indokolt az olyan differenciált munkajogi szabályozás alkalmazása, amely a munkavállalók alapvető jogait csökkenti, mivel az hátrányosan érinti a munkavállalókat és számos egyéb kockázatot hordoz magában*.

Másfelől azt se feledjük, hogy a foglalkoztatást szabályozó jogi normák a közép- és nagyvállalkozásoknál, a nagyvállalatoknál és a költségvetési szerveknél érvényesülnek többé-kevésbé maradéktalanul, vagyis minél kisebb a szervezet, annál valószínűbb, hogy az egyes szabályokat nem tartják be, sőt a mikrovállalkozások esetén meglehetősen bizonytalan a foglalkoztatással összefüggő normáknak való megfelelés.³²⁶ Mindezekre tekintettel, egy differenciált munkajogi szabályozás, vagy munkajog hatálya alóli mentesítés igazi haszonélvezői a közepes méretű vállalkozások lehetnének, míg a mikro- és kisvállalkozásoknál nem lenne érdemi hatása, sem a foglalkoztatás bővítésére, sem az ott foglalkoztatott munkavállalók munkajogi, és szociális helyzetére.

Legalább olyan fontos kérdés a munkajog hatálya mellett, annak alkalmazása, és állandó jellegű küzdelmet jelent, hogy miként lehetne előmozdítani a (munka)jogi szabályozásnak való megfelelést a KKV-szektorban, mivel rendkívül nehéz a folyamatos figyelemmel kísérése és kikényszerítése a munkaügyi normáknak. A munkajog kikényszerítése és annak ellenőrzése számos esetben kifejezetten nehézséget okoz a hatóságoknak, melynek számos oka lehet: a KKV-k rendkívül nagyszámúak, kicsik, változatos formában, földrajzilag szétszórta, gyakorta a szürke/feketegazdaságba húzódva működnek, erős hajlamot mutatva az informális működésre. Emellett, akár szándékos politikai döntés is húzódhat a kikényszerítés elmaradásának hátterében. Sőt előfordulhat, hogy a munkaügyi hatóság él vissza a számára biztosított diszkrecionális jogkörével, de a korrupció, és a források hiánya is a kikényszerítés ellen hat. Ennek érdekében, a kormányzat együtt tud működni az érdekelt felekkel a tágabb értelemben vett munkajogi normák betartásának, betartatásának előmozdítása érdekében. E problémák enyhítésére megoldást jelenthet a szakszervezetekkel való szorosabb együttműködés. A szakszervezeteknek fontos szerepe lehet a munkavállalók oktatásában, a jogokról, valamint a vonatkozó szabályozásról történő informálásban, továbbá – több más mellett – költség-hatékonyabb lehet a munkavédelmi és munkaügyi ellenőrzésben, mint a közvetlen állami fellépés.

Ennek megfelelően a szakszervezeteknek fontos szerepe lehetne a tágabb értelemben vett munkajogi rendelkezések betartása, betartatása területén, ugyanakkor a KKV-szektorban a szerepük erősen korlátozott, főként a szakszervezeti szervezkedés alacsony szintje miatt. (A szakszervezetek tagjainak száma rendszerint tükrözi annak befolyását, erejét, mivel az erősebb szakszervezeti képviselő nagyobb nyomást tud gyakorolni például a munkaügyi felügyeletre az ellenőrzések kérdésében, míg a gyenge

³²⁶ Gyulavári i. m., 101. o.

szakszervezeti jelenlét hozzájárulhat a normák érvényesítésének elmaradásához.) Ennek megfelelően a kisvállalkozások vonatkozásában a munkajogi szabályoknak való megfelelés figyelemmel kísérése erősen korlátozott.³²⁷ Ráadásul éppen a KKV-knál a legkisebb a szervezetségi arány, sőt hazánkban még ezt a csekély eredményt is hátráltatja a vállalati szintű szakszervezeti modell dominanciája.

Második javaslat: A jogalkotónak – a lehetőségekhez képest – a korlátok és akadályozó tényezők visszaszorítására kellene fókuszálni a szakszervezetek létrehozásának és működésének kérdése tárgyában, illetve mérlegelni kellene az innovatív módszerek ösztönzését, vagyis a munkavállalói képviselő mellett, hogyan lehetne a szakszervezeteket bevonni például a munkaügyi ellenőrzésbe. Ehhez – megítélésünk szerint –, az egyes államoknak elsősorban a munkavállalókat kell a szükséges tájékoztatással ellátni, mely feladatban a munkaügyi hatóságoknak, és a szakszervezeteknek is szükséges aktívan részt venni.

Annak érdekében, hogy a munkavállalók ne féljenek belépni a szakszervezetekbe, nem elégséges a megfelelő jogi védelem biztosítása, mert az gyakran nem elég hatékony, hanem *érdekeltté kell tenni a munkáltatókat is abban, hogy a munkavállalók csatlakozzanak az egyes szakszervezetekhez. Ehelyütt elsősorban olyan programokat kellene kialakítani, amely költségektől mentesíti a munkáltatókat (pl. a szakszervezet szakmai továbbképzéseket biztosítana a tagoknak, vagy egyéb olyan kötelezettség alól mentesítené a munkáltatót, amely költséges, sőt akár adómentes juttatási formákat, adó-, és járulékkedvezményeket is lehetne alkalmazni e cél érdekében).* A lényeg, hogy a munkáltatónak nagyobb anyagi előnye legyen abból, ha a munkavállalói be szeretnének lépni az egyes szakszervezetekbe, mint az esetleges felmerülő hátrányok.

Ennek kapcsán nagyon fontos szempont a rövid távú anyagi előnyök biztosítása, mind a munkáltató, mind a munkavállaló szempontjából, ezért is szükséges a jogalkotónak anyagilag is támogatni mind a munkáltatókat, mind a szakszervezeteket. Szakszervezetek esetén fontos azt is elérni, hogy a tagdíj mértéke ne tartsa távol a belépni szándékozókat. Az állam a kiadásokért cserébe a szakszervezeteket számos olyan feladat ellátásába be tudná vonni, amellyel költségeket takaríthat meg, gondolva ehelyütt a munkavédelmi és munkaügyi ellenőrzésre, például a svéd munkavédelmi képviselő mintájára. Az állam mindezzel akár költségeket is megtakaríthat, valamint javíthatja a munkajog kikényszerítésével kapcsolatos hiányosságokat, így a foglalkoztatás minőségét.

A foglalkoztatás minőségének javítása elengedhetetlenül fontos a szektor munkavállalóinak, de magának a vállalkozásnak is, mivel potenciális előnyöket jelenthet, hiszen közvetlen kapcsolat van a foglalkoztatás minősége, a vállalat termelékenysége és versenyképessége között. Mindezekre tekintettel az adott vállalkozás gazdasági növekedését eredményezheti, ami pedig munkahelyeket teremthet.³²⁸ A KKV-szektorban foglalkoztatott munkavállalók helyzete általában rosszabb, mint a nagyobb vállalkozásoknál munkát végző személyeké, tekintet nélkül arra, hogy azok betartják-e a rájuk vonatkozó munkajogi szabályozást vagy nem. Láthatjuk, hogy számos állam mentesíti a KKV-kat a munkajogi szabályok legalább egy része alól, esetleg párhuzamosan könnyített szabályokat alkalmaz, valamint bizonyos esetekben, a végrehajtás során nem kényszerítik ki azokat. Ugyanakkor nehéz megállapítani azt, hogy van-e okozati összefüggés a munkajog hatálya alóli mentesítés, és a foglalkoztatás minőségének hiányosságai között. Az összefüggés jelentős, és e nélkül is látható, hogy a munkajog nagymértékben járulhat hozzá a foglalkoztatás minőségének javításához. Mindent egybevetve, a foglalkoztatás minősége hosszabb távon csak megfelelő jogi szabályozás mellett biztosítható, az nem valósulhat meg, ha a munkavállalókat nem illetik meg alapvető jogok a munkában.

A KKV-szektorba tartozó munkáltatók mentesítése a munkajog hatálya alól káros hatással van a foglalkoztatás minőségére.

³²⁷ Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 41. o.

³²⁸ Decent Employment through Small Enterprises: A Progress Report on SEED activities, ILO, Genf, 2003, 16–17. old., valamint Reinecke – White 2004, 32–33. o., továbbá Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „A munkával töltött évek minősége, termelékenység és foglalkoztatás a globalizáció és a demográfiai változások tükrében” (2006/C 318/27), 1.2–1.3 és 2.5.1 pont; valamint Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „A munkával töltött évek minősége, termelékenység és foglalkoztatás a globalizáció és a demográfiai változások tükrében” (2006/C 318/27), 1.2–1.3 és 2.5.1 pont; lásd bővebben még: Arends – Prinz – Abma 2017; valamint European Agency for Safety and Health at Work: *Quality of the Working Environment and Productivity* 2004.

Jelenleg korlátozottan állnak rendelkezésre adatok ahhoz, hogy izoláltan tudjuk elemezni a munkajognak és költségeinek hatását a KKV-kra, ugyanakkor empirikus bizonyítékok azt igazolják, hogy a vállalkozások nem tekintik a munkajogot olyan akadályozó tényezőnek, mely jelentősen befolyásolná a vállalkozás növekedési potenciáját. Mindez azt sugallja, hogy lehetséges a munkajogi szabályozás kialakítása anélkül, hogy hátrányosan befolyásolná a KKV-k növekedési esélyeit, sőt szükséges is a foglalkoztatás minőségének és a tisztességes munka feltételeinek biztosítása érdekében, hogy az adott vállalkozás versenyképességét megőrizzük.

A neoliberális felfogás szerint a nem megfelelő szabályozás akadályozza a gazdaság hatékonyságát, korlátozzák a termelékenységet, drágábbá teszik vállalkozás működését az extrém magas költségekkel, valamint az indokoltnál komplexebb követelményekkel, melyek végső soron az informális működésre kényszerítik a gazdaság szereplőit. Ennek megfelelően, az egyes országoknak szükséges lenne az állami szabályozást a minimálisra csökkenteni.

Kérdés, hogy a dereguláció vezethet-e nagyobb rugalmassághoz munkaszervezés módjában és az ipar szerkezetében, vagyis a (munka)jog határainak redukálása lehetővé teheti-e a vállalkozások működésének és üzleti formájának olyan irányú fejlődését, mely korábban nem volt lehetséges. Mindezt eddig kevés bizonyíték áll rendelkezésre, hogy a dereguláció mindezt támogatná, ráadásul Európában is rendre elbuktak a deregulációs kezdeményezések.

Erre is tekintettel – álláspontunk szerint –, az állami szabályozásra szükség van, hiszen anélkül a piac nem működik megfelelően. Az államnak egyaránt biztosítania kell az alapvető munkajogi védelmet, jogosultságokat a munkavállalóknak, és ellenőrzés, korlátozás alatt kell tartani a piaci verseny káros hatásait (pl. alacsony bérek). Tehát – megítélésünk szerint – az állam szabályozó szerepe esszenciális a munkavállalókat megillető alapvető munkajogi előírások, és a foglalkoztatás minőségének biztosítása érdekében, mely hosszabb távon hozzájárulhat a gazdasági teljesítmény fenntarthatóságához, a kisvállalkozások életképes működésének biztosításához, mivel a foglalkoztatás minősége közvetlen hatással van a termelékenységre, így a gazdasági teljesítményre, növekedésre. Ugyanakkor a kkv-szektorba tartozó vállalkozások sokszínűsége (méret, tulajdonosi háttér, ágazat stb.) különösen komoly kihívást jelent mind a jogi szabályozás kialakítása, mind a szabályozásnak való megfelelés biztosítása szempontjából, amely két külön feladatot jelent a maguk összefüggésében. A jogalkotónak számos kihívással kell megküzdeni, mikor a kkv-k számára akar munkajogi szabályozást kialakítani. Egyfelől szükséges támogatni, segíteni a munkahelyek teremtését, másfelől, a foglalkoztatás minőségének kérdésével, és a tisztességes munka feltételeivel is szükséges foglalkoznia, mivel azok rendszerint nem érvényesülnek a szektorban. Emiatt a jogalkotónak szükséges megtalálni az egyensúlyt e két politikai cél között: egyrészt támogatni a munkavállalói jogok és érdekek érvényesülését a megfelelő munkajogi szabályozás kialakításával, másrészt pedig ezeket a szabályokat úgy kell megalkotni, hogy a KKV-k számára ideális szabályozási környezetet teremtsenek, amelyben a jog nem ró betarthatatlan és indokolatlan terhet a vállalkozásokra, valamint nem veti vissza azok fejlődését, gazdasági növekedésének potenciálját.

A jogalkotónak meg kell találni az innovatív módját, hogy reszponzív szabályozást alakítson ki, amely megfelel a munkavállalók és a munkáltatók igényeinek is. A foglalkoztatás minőségének fejlesztése összefügg a vállalat termelékenységével, és a munkavállalók szegénységének visszaszorításával, vagyis a gazdasági fejlődés két fő célkitűzésével.

Emellett fontos azt is hangsúlyozni, hogy a gazdasági fejlődés és a foglalkoztatás minőségének fejlesztése egymással összeegyeztethető, egymást kölcsönösen erősítő politikai célok. A foglalkoztatás minősége fontos eleme a gazdasági fejlődésnek, mivel az a tisztességes munka kérdésének előmozdítása nélkül nem tekinthető sikeresnek. Az állami szabályozás nélkülözhetetlen a piac szabályozásánál – melyben a kisvállalkozások is működnek –, az olyan szabályozási környezet kialakításához, amely elismeri és tiszteletben tartja a munkaügyi normákat és szociális jogokat.

Az innovatív megközelítése a munkajogi szabályozásnak ugyanakkor megköveteli a szabályozás mint fogalom jelentésének kiszélesítését, kiterjesztését.

Ennek megfelelően a munkajogi szabályok kialakításánál a szabályozási technikák széles skáláját célszerű alkalmazni, hogy a kívánt politikai célokat elérjük, valamint folyamatosan felül kell vizsgálni és értékelni a hatékonyságát az alkalmazott eljárásoknak. E cél elérése érdekében három különböző eljárás bizonyult különösen hatékonyak:

- az oktatás és a tájékoztatás,
- a pénzügyi támogatások és egyéb ösztönzők,
- a szabályozásban érintett alanyok bevonása a szabályozás kialakításába.

Ezek a különböző szabályozási eszközök, stratégiák mind használhatóak párhuzamosan egymást kiegészítő, kiegészítő módon, a rezponzív szabályozás megteremtése érdekében.

Megítélésünk szerint, a jogalkotónak nemcsak lehetősége, hanem kötelezettsége is a megfelelő szabályozás kialakítása, amellyel kezelni lehet az egymással szorosan összefüggő kihívásokat, mint a foglalkoztatás minőségével kapcsolatos problémák, és a kisvállalkozások informális működése. A megfelelő szabályozás kialakításának – amellyel kezelni lehet az egymással szorosan összefüggő kihívásokat, mint a foglalkoztatás minőségével kapcsolatos problémák, és a kisvállalkozások informális működése – hatékony eszköze lehet a rezponzív szabályozás, amely három alapelvre épül:

- A (munka)jogi szabályozás megalkotásánál figyelembe kell venni azt is, hogy miként lehet megfelelni az adott rendelkezéseknek, valamint miként lehet kikényszeríteni azokat.
- Mind a normatív tartalom kialakításánál, mind az alkalmazásnál, kikényszerítésnél részvételi rendszert szükséges kialakítani.
- Mind a normatív tartalom kialakításának, mind az alkalmazás, kikényszerítés eszközeinek célzottan kell lennie, vagyis számításba kell venni a KKV-k igényei és problémái mellett a foglalkoztatás minőségének előmozdítását.

Tehát a jogszabályok kialakításánál már a legelső fázisában számba kell venni az alkalmazás, ellenőrzés, végrehajtás és kikényszeríthetőség kérdéseit, kihívásait.

Amennyiben az állam által kialakított szabályok végrehajtásának két alaptípusáról beszélünk és „vegytisztán” határozzuk meg azokat a céljaik szerint, következő kategóriák vannak:

- elrettentés célját szolgáló stratégiák, jogkövetkezmények,
- tanácsadás és meggyőzés célját szolgáló stratégiák.³²⁹

Mivel e két stratégia önálló alkalmazása erősen korlátozná a végrehajtás hatékonyságát, így a legjobb eredmény elérése érdekében szükséges ezeket együtt használni. A kérdés csak az, hogy mi az ideális kombinációja e két módszernek, hogy az együttműködést és a büntetést az elérendő cél érdekében leghatékonyabban használhassuk,³³⁰ mivel egyszerre kell elrettenteni azokat, akik szándékosan nem követik a szabályokat, és bátorítani, segíteni azokat, akik önkéntes jogkövetők. Erre az egyik legelfogadottabb megoldás a „végrehajtási piramis” elmélet, mely tanácsadó és meggyőző stratégiát alkalmaz a végrehajtás legelső szintjén, adminisztratív szankciókat a piramis közepén, még büntető szankciókat – mint végső eszköz – a piramis tetején.³³¹

A „végrehajtási piramis” elmélete egy eszköz, mely egy rezponzív munkajogi szabályozás kialakításához jól használható. A „*munkajogi szabályozási piramis*” elmélete a „végrehajtási piramis” átgondolása, melynek³³² az alapvetése, hogy a szabályozás végrehajtása hatékonyabb, ha a szabályozók számos eszköz közül választhatnak, hogy kikényszerítsék a végrehajtást. Ugyanakkor a leghatékonyabb módja a viselkedésbeli változás elérésének, ha a kisvállalkozások önként, szankcionálás nélkül választják a jogkövetést.

Az egyik különösen jelentős előnye a szabályozási piramisnak a rugalmasság, mivel annak nem feltétlen kell kinéznie ugyanúgy minden országban. Ez tehát nem egy koncepció az optimális munkajogi szabályozásra, melyet alkalmazni lehet bármely társadalmi, gazdasági, kulturális vagy politikai kontextusban.

A rezponzív szabályozás második fő elve, hogy mind a szabályozás kialakításánál, mind az alkalmazásnál lehetőséget kell teremteni az érintetteknek a részvételre. Ez az egyik legfontosabb eleme a rezponzív szabályozásnak, hogy a szabályozott közeg is bevonásra kerül.

³²⁹ Ayres – Braithwaite i. m., 20–21. o.

³³⁰ Lásd bővebben: Kun i. m. 2014, 28. o.; Gunningham i. m., 125. o.; Ayres – Braithwaite i. m., 20–21. o.

³³¹ Ayres–Braithwaite i. m., 35. old.

³³² Fenwick – Howe – Marshall – Landau i. m., 106. o.

Végül a harmadik fő elv, hogy a szabályozásnak célzottan kell lennie, vagyis annak a foglalkoztatás minőségére kell fókuszálnia a kisvállalkozásoknál, és nem elegendő a szabályozásnak a kisvállalkozások jogszerű működését megcélózni anélkül, hogy a foglalkoztatás minőségét nem javítanánk.

A fentiekkel kapcsolatosan az egyik legfontosabb szempont, hogy a jogalkotóknak a tisztességes munka és a foglalkoztatás minőségének előmozdítása mellett nem kell feladnia az egyéb politikai célokat, mint a munkahelyteremtés, és a gazdasági növekedés stb. A jogalkotó számára a kihívás inkább az, hogy az adott ország igényeinek megfelelő innovatív szabályozást alakítson ki, amely a már létező intézményrendszerre épül, és be tudja vonni a szabályozás kialakításába az érdekképviselői szerveket. Az érdekképviselői szervek bevonásával nagyobb valószínűséggel képzelhető el olyan munkajogi szabályozás, amely nem jelent aránytalan terhet a kisvállalkozásoknak, de védi a munkavállalók jogait, támogatva a tisztességes munka feltételeinek és a foglalkoztatás minőségének javítását, hiszen *nem szükségszerű, hogy a foglalkoztatás minősége, és a tisztességes munka feltételeinek megteremtése érdekében elfogadott szabályok negatív hatással legyenek a munkahelyteremtésre és a gazdasági növekedésre.*

Hazánkban is felmerült a KKV-szektor differenciált munkajogi szabályozásának kérdése. Annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság 41/2009. (III. 27.) AB határozatának eredményeként hazánkban rendkívül szűk körben lehetséges a kisvállalkozások differenciált munkajogi szabályozása, számos példát találhatunk a létszám szerinti differenciálásra a hazai jogrendszerben. Az Alkotmánybíróság e döntése ugyan nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a kisegzisztenciájú munkáltatók esetén a differenciált szabályozással segítsék azok helyzetét, azonban ez nem sértheti a munkavállalók egyenlő méltósághoz való jogát. Eltérő szabályozás esetén továbbá különösen alaposan vizsgálandó a szabályozás ésszerű indoka, mivel az szükségképpen a munkaviszony eltérő alakítását eredményezi, mely természetesen a munkavállaló helyzetét is érinti.

*Amennyiben sor kerül a differenciált szabályozás bevezetésére, legalább két elvi kritériumot kell figyelembe venni: egyfelől tartalmi oldalról a szabályozás nem különböztetheti meg hátrányosan a KKV-knál foglalkoztatott munkavállalókat, vagyis az olyan szabályozás nem elfogadható, ahol egyértelműen csökkenne a munkavállalók munkajogi védelmének szintje. Másfelől technikai értelemben pontosan meg kell határozni a differenciálás mutatóit, melyek közül a foglalkoztatotti létszám csak egy tényező lehet, valamint a lehetséges szabályozási területeket is pontosan meg kell jelölni (leginkább adminisztratív, és pénzügyi jellegű könnyítések képzelhetők el).*³³³

Minden nehézség ellenére szükségesnek tartjuk, hogy olyan munkajogot alakítsunk ki általános jelleggel, amely megfelel a KKV-k foglalkoztatási igényeinek, de nem csökkenti a munkavállalók jogi védelmét. A munkajog szabályain túl, legalább olyan fontos, hogy az elfogadott szabályokat milyen mértékben tartják be a munkáltatók. Mint korábban arról részletesen volt szó, a KKV-szektorban a munkáltatók nem, vagy nem teljesen tartják be a (munka)jogi szabályokat. Vagyis nem elegendő arra fókuszálni, hogy olyan szabályozást alakítsunk ki, amely megfelel a KKV-k foglalkoztatási igényeinek, miközben megfelelő védelmet nyújt a munkavállalóknak, hanem arra is kell koncepció, hogy miként történjen ezen jogszabályok kikényszerítése.

A munkavállalók jogainak védelme és a tisztességes foglalkoztatás feltételeinek biztosítása nem kizárólag egyfajta cél, amelyet az államnak jó lenne biztosítania, hanem „gazdasági érdek”, mivel az államnak sokkal fontosabb, hogy az állampolgárai számára a munka világában a biztonság és a tisztességes feltételek garantáltak legyenek. A munkavállalók jogi védelme, az állam bevételeinek védelmének is jelenti, mikor pedig a tisztességes foglalkoztatás feltételeiről értekezünk, köztük a tisztességes – lehetőleg minél magasabb, de termelékenység alapján indokolt – bérrel, az az államnak is érdeke. A termelékenység, a magas bér, rossz munkakörülmények, (munkavállalói) jogok hiányban nem értelmezhetőek. Nem véletlen, hogy az EU foglalkoztatáspolitikája is a tudásalapú gazdaságra helyezi a hangsúlyt, és a munkavállalók képzését esszenciális fontosságúnak ítéli, mivel a termelékenységnek és a versenyképességnek elengedhetetlen alapja a megfelelően képzett, motivált munkaerő, amelyről egy munkáltató nem is álmodhat, ha nála a foglalkoztatás minősége gyenge, és a munkavállalókat nem illetik meg jogok. Mindez már túlmutat jelen tanulmány szűk értelemben vett témakörén, ugyanakkor alátámasztja azt a következtetést, miszerint tudásalapú, versenyképes

³³³ Homicskó–Kun i. m., 104–105. o.

gazdaságban szükség van a megfelelő munkajogi védelemre és a tisztességes munkafeltételek biztosítására.

6. ÖSSZEGZÉS

Jelen tanulmány részletesen foglalkozik a munkaügyi jogsértések speciálisan a kkv szektorra gyakorolt hatásaival. Tekintve, hogy a kis- és középvállalkozások szerepe gazdasági értelemben kiemelt jelentőségű a munkahelyek minőségének javítása, a versenyképesség növelése, valamint a foglalkoztatási ráta emelése érdekében nélkülözhetetlen a kifejezetten kkv szektorra jellemző munkaügyi jogsértések és az azokat kiváltó okok feltárása és elemzése.

Ennek keretében a tanulmány első blokkja (2. fejezet „A kis- és középvállalkozások szerepe hazánkban”) a kkv-k szerepét vizsgálta a hazai környezetben. Így elsőként a fogalom meghatározásra került sor. Vagyis kkv-nak minősül az a vállalkozás, amelynek összes foglalkoztatotti létszáma 250 főnél kevesebb, és éves nettó árbevétele legfeljebb 50 millió eurónak megfelelő forintösszeg, vagy mérlegfőösszege legfeljebb 43 millió eurónak megfelelő forintösszeg.³³⁴ Az alfejezet egyebek mellett részletesen meghatározza a fogalom alkalmazásához szükséges számítási és értelmezési elemeket. Következésképpen a kkv szektor gazdaságban és foglalkoztatásban betöltött szerepe kerül elemzésre. Az ismertetett adatok bemutatásának célja a kkv-szektor jelentőségének szemléltetése és annak alátámasztása, hogy ha a szektor szerepe ilyen jelentős, akkor annak minden részkérdésével, így a munkaügyi jogsértések kkv-szektorra gyakorolt hatásával is szükséges foglalkozni. Ennek megfelelően, EU-27 átlagában a kkv-szektorba sorolható a vállalkozások 99,8%-a,³³⁵ míg Magyarországon 99,9% ez az arány.³³⁶ A 2. fejezet további részeiben a kkv szektor-jellegzetes problémái, úgy, mint a foglalkoztatás minősége (általánosságban) és a törvényes működés került kifejtésre. A tanulmány mindkét kérdéskörrel foglalkozik részletesebben és mélyrehatóbban a későbbiekben, azonban álláspontunk szerint fontos volt ehelyütt is generális szinten meghatározni és lefektetni a kérdéskörök alapvető szempontjait.

A következő nagyobb tartalmi egység (3. fejezet) „A kkv-kra jellemző munkaügyi jogsértések és annak okai”-t kívánta feltárni. A szankciók esetében a magyar kötelező szankcionálási esetek mellett néhány EU-s ország azonos rendelkezéseit villantjuk fel. Majd pedig a versenyképességre gyakorolt hatások vizsgálatával az okok feltárása volt a cél. A működésük feltételeit lerontó nehézséggel is számolniuk kell a kkv-knek a kiélezett versenyben. Ilyen nehézség, hogy a kkv-k közel 21%-ának problémát jelent a forráshoz jutás, mely arány a mikrovállalkozások esetén számos tagállamban jelentősen rosszabb. A nagyvállalatokkal összehasonlítva európai szinten kevés kkv valósít meg sikeres innovációt, mely képet tovább rontanak azok a szerkezeti nehézségek, melyek a fejlődéshez szükségesek lennének. Ilyen például a megfelelő menedzsment, illetve bizonyos műszaki készségek hiánya. Továbbá az sem segíti a kkv-kat, hogy a tagállami munkaerőpiacok jellemzően merevek, lassan alkalmazkodnak.³³⁷ A munkaügyi ellenőrzések során tapasztalt jogszabálysértések azt mutatják, hogy nagyon sok esetben a szabályok be nem tartása a munkáltatók részéről a tudás, az ismeretek hiányának tudható be. Ez természetesen nem csak a kisvállalkozásokra igaz, de rájuk jellemzőbbek azok a szabálysértések, amelyek az előírások nem ismeretéből erednek.³³⁸ Náluk valószínűsíthetően azért is jellemzőbbek a szabálysértések, mivel nem tudják, vagy nem akarják megfizetni a megfelelő szakembereket azon ügyeik intézéséhez, melyhez nem értenek.³³⁹ Mindezt nehezíti az adott állam jogrendszerének

³³⁴ Kkv törvény 3.§

³³⁵ 2021 SME Country Fact Sheet European Union, 1. o., <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/46060> letöltés ideje: 2022. április 20.

³³⁶ 2021 SME Country Fact Sheet Hungary, 1. o., <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/46078> letöltés ideje: 2022. április 20.

³³⁷ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “Think Small First”, A “Small Business Act” for Europe, Brussels, 25.6.2008 COM(2008) 0394 final, 2-3. o. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0394:FIN:EN:PDF>, letöltés ideje: 2022. május 10.

³³⁸ Az NGM Foglalkoztatás-felügyeleti Főosztályának összefoglaló jelentése a munkabérre vonatkozó szabályok céll ellenőrzéséről [2016. március 21. – április 8.], 2016, 13. old. http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=172&hir_reszlet=515, letöltés ideje: 2022. június 5.

³³⁹ lásd bővebben: Horváth Bianka: *Új kihívások a humánstratégiában – válság és valóság*, „Válság közben, fellendülés előtt” Tudományos Konferencia, Széchenyi István Egyetem, Győr, 2010.,

összetettsége, valamint a szabályozási környezet gyakori változása, mely a jogbiztonság kérdését is érinti.

A 3. fejezetben a „job quality” vonatkozásában többek között megállapításra került az is, hogy a foglalkoztatás minősége kritikus fontosságú a munkavállalói termelékenység szempontjából is, amely befolyásolja az adott vállalkozás sikereit, annak szélesebb alapokon nyugvó gazdasági növekedését. Számos országban mentesítik a kisvállalkozásokat a munkajog hatálya alól néha szabályozás szinten is, néha csak a gyakorlatban, viszont mindegyik esetben jellemzően ez rossz hatással van a foglalkoztatás minőségére. A foglalkoztatás minőségének javítása azonban elengedhetetlenül fontos a szektor munkavállalóinak, de magának a vállalkozásnak is, mivel potenciálisan előnyöket jelenthet számára. Ezt követően részletesen elemzésre került a munkajog és a foglalkoztatás minőségének a kapcsolata az alábbi szempontok mentén haladva:

- A munka és foglalkozás szabad megválasztásának alapelve
- Munkahelyi egészség és biztonság követelménye (munkavédelem)
- Az egyenlő bánásmód követelménye
- A munka díjazása (munkabér és a béren kívüli juttatások)
- A munka- és pihenőidő
- Munkaügyi kapcsolatok: szervezkedés szabadsága, valamint alapvető jog a kollektív alkuhoz
- Participáció
- Egyéb tényezők, amelyek befolyásolják a foglalkoztatás minőségét, úgymint a munkahely stabilitásának kérdése; a tudás és az ismeretek hiánya; humánerőforrás-menedzsment és földrajzi tényezők.

A 3. fejezet utolsó alfejezeteként pedig a szociális partnerek és a gazdasági érdekképviseltek véleménye kerül ismertetésre.

A következő nagy blokkban (4. fejezet, „Nemzetközi kitekintés”) nemzetközi kitekintés olvasható. Ennek részeként részletesen foglalkozunk a *párhuzamos szabályozás, részleges mentesítés* kérdésével. Álláspontunk szerint nem szükségszerű, hogy a foglalkoztatás minősége, és a tisztességes foglalkoztatás feltételeinek megteremtése érdekében elfogadott szabályok negatív hatással legyenek a munkahelyteremtésre és a gazdasági növekedésre. Ezért javaslatot fogalmazunk meg olyan szabályozási módszerre, mely egyszerre valósíthatja meg a munkahelyteremtés és a gazdasági növekedés ösztönzését, támogatását, ugyanakkor előmozdítja a foglalkoztatás minőségének javulását, és a tisztességes foglalkoztatás feltételeinek megvalósulását. Az *állami szabályozás* szerepével kapcsolatban megállapításra került, hogy a kvv-k megfelelő szabályozási környezet nélkül nem lesznek képesek eredményeket elérni, mivel a növekedés semmi esetre sem automatikus, és a kivételes eseteket leszámítva az informális vállalkozások hiányt szenvednek a tőkében, a technológiai „know-how”-ban és a szervezeti forrásokban. Az állami beavatkozásra szükség van az informális gazdaság túlélése szempontjából, melynek legjobb eszköze a feketegazdaság „kifehérítése”, vagyis az informálisan működő vállalkozások átvezetése a legális gazdaságba. A legtöbb fejlesztési terv, program sajnos keveset törődik a munkajogi sztenderdekkel, de hangsúlyozni kell azok fontosságát.³⁴⁰ A *törvényes működés előmozdítása* érdekében a szabályozás kialakítása során figyelembe kell venni a szabályozandó közeg terhelhetőségét, adottságait, vizsgálva azt, hogy a szabályozással együtt járó anyagi és egyéb terhek milyen hatással lesznek rájuk. E tekintetben, a munkajog csak egy vékony szelete a számos érintett jogterületnek,³⁴¹ a társadalmi és gazdasági szabályozásnak, amely a kvv-k működését szabályozza, befolyásolja. A munkajog vizsgálata szempontjából két különálló, de egymással összefüggő kérdést is figyelembe kell venni. Egyfelől a munkajog hatálya nem minden esetben terjed ki a kvv-szektorba tartozó munkáltatókra, másfelől pedig, amennyiben a hatálya ki is terjed rájuk, a gyakorlatban már koránt sem biztos, hogy az érintett hatóságok kikényszerítik azok alkalmazását. Az alfejezet zárásaként a munkajog hatálya alóli *mentesítés* kérdésével foglalkozik a tanulmány, vizsgálva azt, hogy vajon a gazdasági növekedés akadályát képezi-e a szabályozás betartása.

A 4. fejezet következő fejezetének („Egyes EGT országok összevetése a hazai helyzettel”) célja, hogy a kiválasztott országok vonatkozásában megvizsgálja a szabályozási különbségeket a hazai helyzettel.

<http://kgk.sze.hu/images/dokumentumok/kautzkiadvany2010/horvath%20bianka.pdf>, letöltés ideje 2022. június 5.

³⁴⁰ Portes i. m., 126–128. o.

³⁴¹ Munkavédelem, társadalombiztosítás, adójog, versenyjog, közigazgatási jog stb.

Az államok választásában az alábbi szempontok voltak döntő jelentőségűek. Lengyelország esetében a kiválasztási alapot a gazdasági hasonlóság adta, mivel – mint közép-kelet európai állam – hasonló gazdasági folyamatok hatnak rá. Olaszország pedig, mint Európa egyik „harcos” és munkaügyi kapcsolatokban aktív állama azért bizonyult megfelelő kutatási területnek, mert gyümölcsöző lehet azt megvizsgálni, vajon a fejlett munkaügyi kapcsolati rendszer tudja-e, és ha igen, hogyan befolyásolni a KKV-k jogkövető magatartásának ösztönzését, illetve az ellenőrzési rendszer alakulását. Ennek érdekében az alábbiakban – országonkénti lebontásban – elsőként a szabályozás és az ellenőrzési rendszer leírása olvasható, majd pedig a legjobb gyakorlatok („best practices”) felmutatásával kívánjuk megadni a tanulmány e részének a sajátosságát.

A „nemzetközi irányvonalak és megoldások” felvázolása körében meghatározásra került, hogy a jogsértések megelőzésében nagy szerepet játszhat a képzés / tájékoztatás. A lengyel példa alapján egyértelműen megállapítható, hogy az audit / tanácsadó jellegű ellenőrzések elősegítik a munkajogi szabályok betartásának fokozódását. Az edukációhoz nagymértékben hozzájárulhat a kkv-k összefogása, tudásmegosztása is, ami az olasz példa szerint jelenik meg a kkv szektor munkáltatóinak szervezkedésével. Emellett megállapításra került is, hogy a foglalkoztatás minősége és a tisztességes foglalkoztatás feltételeinek megteremtése érdekében elfogadott szabályok nem szükségszerűen bírnak negatív hatással a munkahelyteremtésre és a gazdasági növekedésre, másfelől vannak olyan szabályozási módszer, mely egyszerre valósíthatja meg a munkahelyteremtés és a gazdasági növekedés ösztönzését, támogatását, ugyanakkor előmozdítja a foglalkoztatás minőségének javulását, és a tisztességes foglalkoztatás feltételeinek megvalósulását. A KKV-szektorba tartozó vállalkozások sokszínűsége (méret, tulajdonosi háttér, ágazat stb.) különösen komoly kihívás mind a jogi szabályozás kialakítása, mind a szabályozásnak való megfelelés biztosítása szempontjából, amely két külön feladatot jelent a maguk összefüggésében.

A 4. fejezet utolsó részeként („Ajánlások megfogalmazása”) pedig javaslat megfogalmazására került sor olyan szabályozási módszerre, mely egyszerre valósíthatja meg a munkahelyteremtés és a gazdasági növekedés ösztönzését, támogatását, ugyanakkor előmozdítja a foglalkoztatás minőségének javulását, és a tisztességes foglalkoztatás feltételeinek megvalósulását. A javasolt megoldás a reszponzív szabályozás.

Végezetül pedig, a kutatás eredményeinek értékeléseként a „Javaslatok, módszerek” c. fejezetben javaslatokat fogalmazunk meg, melyek részletesen a fentiekben kerültek kifejtésre.

- Első javaslat: Egy esetleges munkajogi, foglalkoztatáspolitikai differenciálásnál kézenfekvő lehet például csak a mikro- és kisvállalkozásokra fókuszálni, mely esetben nem szükséges a jelenleg használt fogalmak bonyolítása, elegendő a mikro- és kisvállalkozásokra fókuszálni. Összhangban azon korábbi állítással, mely szerint nem indokolt az olyan differenciált munkajogi szabályozás alkalmazása, amely a munkavállalók alapvető jogait csökkenti, a fenti javaslat is a munkajogi szabályozáson kívüli kérdésekre, valamint munkajogi és foglalkoztatáspolitikai programokra vonatkozik elsősorban.
- Második javaslat: A jogalkotónak – a lehetőségekhez képest – a korlátok és akadályozó tényezők visszaszorítására kellene fókuszálni a szakszervezetek létrehozásának és működésének kérdése tárgyában, illetve mérlegelni kellene az innovatív módszerek ösztönzését, vagyis a munkavállalói képviselő mellett, hogyan lehetne a szakszervezeteket bevonni például a munkaügyi ellenőrzésbe. Ehhez – megítélésünk szerint –, az egyes államoknak elsősorban a munkavállalókat kell a szükséges tájékoztatással ellátni, mely feladatban a munkaügyi hatóságoknak, és a szakszervezeteknek is szükséges aktívan részt venni.

IRODALOMJEGYZÉK

- 1) 189. sz. Ajánlás a munkahelyteremtés ösztönzésének általános feltételeiről a kis- és közepes vállalkozásokban
- 2) 115/2021. (III. 10.) Korm. rendelet a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság tevékenységéről
- 3) 1996. évi LXXV. törvény a munkaügyi ellenőrzésről
- 4) 2004. évi XXXIV. törvény
- 5) 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről
- 6) 2014. december 4-i FNV Kunsten Informatie en Media ítélet, C-413/13, ECLI:EU: C:2014:2411.
- 7) 2021 SME Country Fact Sheet European Union, 1. o., <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/46060> letöltés ideje: 2022. április 20.
- 8) 2021 SME Country Fact Sheet Hungary, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/46078> letöltés ideje: 2022. április 20.
- 9) 2/2013. Közigazgatási-munkaügyi jogegységi határozat a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény 12/A. §-ának alkalmazásáról
- 10) A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A Közösség Lisszaboni Programjának végrehajtása modern kkv-politika a növekedésért és a foglalkoztatásért, Brüsszel, 2008. június 25., COM(2005) 551 végleges
- 11) A munkaügyi / foglalkoztatás-felügyeleti ellenőrzések tapasztalatai (2021. év), http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=172&hir_reszlet=836, letöltés ideje: 2022. június 5.
- 12) A társadalombiztosítás minimális normáiról szóló 1952. évi Egyezmény
- 13) Act of 13 April 2007 on National Labour Inspectorate
- 14) Act on the Implementation of Measures of Occupational Safety and Health to Encourage Improvements in the Safety and Health Protection of Workers at Work (Arbeitsschutzgesetz, ArbSchG)
- 15) Alaptörvény
- 16) Alkotmánybíróság 8/2011. (II. 18.) számú AB határozata
- 17) Antalóczy Adrienn: Munkaügyi ellenőrzés: nincs kesztyűs kéz KKV! <https://antaloczy-legal.hu/munkajog/munkaugyi-ellenorzes-nincs-kesztyus-kez-kkv/>, letöltés ideje: 2020. 07. 20.
- 18) Ayres, Ian – Braithwaite, John: Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate, Oxford University Press, New York, 1992
- 19) Az NGM Foglalkoztatás-felügyeleti Főosztályának összefoglaló jelentése a munkabérre vonatkozó szabályok céllenőrzéséről [2016. március 21. – április 8.], 2016. 13. o. http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=172&hir_reszlet=515, letöltés ideje: 2022. június 5.,
- 20) Baldwin, Robert – Black, Julia: Really Responsive Regulation, *The Modern Law Review*, vol. 71, 2008. január
- 21) Bankó – Berke – Dudás – Kajtár – Kiss – Kovács: *Magyarázat a magyar és az európai munkajogi szabályozásról*, Első rész, Negyedik fejezet – A munkajog alapelvei, A megfelelő munkafeltételekhez való jog, <http://uj.jogtar.hu/#doc/db/198/id/A12M0001.WMM/ts/20150101/> letöltés ideje: 2016. július 27.
- 22) Belyó, Pál - Molnár, István: Improving SME performance globally: the Hungarian case In: Pervez, N Ghauri; V. H. Manek Kirpalani (szerk.) Handbook of research on international entrepreneurship strategy: Improving SME performance globally Cheltenham, Egyesült Királyság / Anglia : Edward Elgar Publishing, (2015) pp 351-383
- 23) Berke Gyula – Kiss György (szerk.): Kommentár a munka törvénykönyvéhez, Wolters Kluwer, Budapest, 2014
- 24) Biagi, Marco: Labour Law in Small and Medium-Sized Enterprises: Flexibility or Adjustment?, *Comparative Labour Law Journal*, Vol. 16., 1995
- 25) Black, Julia: Managing Regulatory Risks and Defining the Parameters of Blame: A Focus on the Australian Prudential Regulation Authority, *LAW & POLICY*, Vol. 28, No. 1, 2006. január
- 26) Braithwaite, John: *Restorative Justice and Responsive Regulation*, Oxford University Press, New York, 2002
- 27) Brecht-Heitzmann, Holger – Kempen, Otto Ernst – Schubert, Jens Martin – Seifert, Achim (Hrsg.): Tarifvertragsgesetz. Frankfurt am Main, 2014. Bund Verlag
- 28) Bronstein, Arturo S.: Labour Law Reform in Latin America: Between State Protection and Flexibility, *International Labour Review*, Vol. 136, 1997, 13–23. o.

- 29) Business environment, labour law and micro- and small enterprises, ILO Governing Body GB.297/ESP/1 297th Session, Genf, 2006. november
- 30) Buzás Norbert: Klaszterek: Kialakulásuk, szerveződésük és lehetséges megjelenésük a Dél Alföldön, TÉR ÉS TÁRSADALOM, XIV. ÉVFOLYAM, 2000/4.
- 31) Collins, Cristopher J.: *Alternative systems of human resources practices and performance in small entrepreneurial organizations*, in: Cooper, Cary L. – Burke, Ronald J.: *Human Resource Management in Small Business*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA, 2011
- 32) Commision Recommendation of 3 April 1996 concerning the definition of small and medium-sized enterprises (Text with EEA relevance) (96/280/EC).
- 33) Commision Staff Working Document on the implementation of Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises, Brussels, 7.10.2009, SEC(2009) 1350 final.
- 34) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and ahe Committee af the Regions, "Think Small First", A "Small Business Act" for Europe, Brussels, 25.6.2008 COM(2008) 0394 final, 2-3. o. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0394:FIN:EN:PDF>, letöltés ideje: 2022. május 10.
- 35) Cooke, Fang Lee: Employment relations in small commercial businesses in China, *Industrial Relations Journal*, Vol. 36., 2005
- 36) Cooke, Fang Lee: *HRM, Work and Employment in China*, Routledge, London – New York, 2005
- 37) Cooney, Sean – Lindsey, Tim - Mitchell, Richard – Zhu, Jing (szerk.): *Law and Labour Market Regulation in East Asia*, 2002.
- 38) Copland, Paul – Ter Haar, Beryl: How EU Employment Rights are Experienced in Different-Sized Enterprises and Why it Matters, in: *Employment Relations and Transformation of the Enterprise in the Global Economy* (eds.: Ales, Edoardo – Basenghi, Francesco – Bromwich, William – Senatori, Iacopo), Torino, Collana fondazione Marco Biagi, 2016, 203-224. o., továbbá Kovács Szabolcs: Az alternatív vitarendezés a kkv szektorban, Magyar Iparszövetség, 2017
- 39) Countouris, Nicola – De Stefano, Valerio: New trade union strategies for new forms of employment. ETUC. Brussels. 2019.
- 40) Cséfalvay Zoltán: *Globalizáció 1. 0*, Nemzeti Tankönyvkiadó Rt., 2004; Cséfalvay, Zoltán: *Globalizáció 2. 0*, Nemzeti Tankönyvkiadó Rt., 2004.
- 41) Daza, José Luis: Informal Economy, Undeclared Work and Labour Administration, Dialogue Paper 9, ILO, Genf, 2005
- 42) de Kok, Jan – Deijl, Claudia – Veldhuis-Van Essen, Christi: Is Small Still Beautiful? Literature Review of Recent Empirical Evidence on the Contribution of SMEs to Employment Creation, International Labour Organisation (ILO) and Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 2013
- 43) de Soto, Hernando: *The Other Path, The invisible revolution in the third world*, Harper & Raw Publisher, New York, 1989, 131–187. o.
- 44) Deakin, Simon – Sarkar, Prabirjit: Assessing the Long-Run Economic Impact of Labour Law System: A Theoretical Reappraisal and Analysis of New Time Series Data, *Comparative Research in Law & Political Economy*. Research Paper No. 30/2008, <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/clpe/201> letöltés ideje: 2017. szeptember 17.
- 45) Decent Employment through Small Enterprises: A Progress Report on SEED activities, ILO, Genf, 2003,
- 46) Decent Work and the Informal Economy, Report VI, ILC 90th session, ILO, Genf, 2002.
- 47) Decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124. Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30.
- 48) *Doing Business 2010, Reforming Through Difficult Times*, A copublication of The World Bank, IFC and Palgrave MacMillan, 2009
- 49) *Doing Business in 2005, Removing obstacles to growth*, World Bank, 2005.
- 50) Dudás Katalin – Gyulavári Tamás – Horváth István – Hős Nikolett – Kártyás Gábor – Kulisity Mária – Kun Attila – Petrovics Zoltán: *Munkajog* (szerk.: Gyulavári Tamás), ELTE Eötvös Kiadó, 2014
- 51) Eklund, Ronnie: Deregulation and Labour Law: The Swedish Case, in: Blanpain, Robert (szerk.): *Deregulation and Labour Law, Bulletin Comparative Labour Relations* 38, 2000
- 52) Engels, Chris: Deregulation and Labour Law: The Belgian Case, in: Blanpain, Robert (szerk.): *Deregulation and Labour Law, Bulletin Comparative Labour Relations* 38, 2000
- 53) EU Alapjogi Charta

- 54) Európai Bizottság sajtóközleménye, Brüsszel, 2012. január 16., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-20_hu.htm, letöltés ideje: 2022. május 7.
- 55) Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „A munkával töltött évek minősége, termelékenység és foglalkoztatás a globalizáció és a demográfiai változások tükrében” (2006/C 318/27), 1.2–1.3 és 2.5.1 pont; lásd bővebben még: Arends, Iris – Prinz, Christopher – Abma, Femke: Job quality, health and at-work productivity, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 195, OECD Publishing, Paris, 2017., <https://doi.org/10.1787/43ff6bdc-en>, letöltés ideje: 2022. június 5.;
- 56) Európai Szociális Karta, Torino, 1961. október 18.
- 57) European Agency for Safety and Health at Work: Quality of the Working Environment and Productivity, Research Findings and Case Studies, Working Paper, Luxembourg, 2004.
- 58) Faundez, Julio: A View on International Labour Standards, Labour Law and MSEs, Job Creation and Enterprise Development Department, Employment Sector Employment Working Paper No. 18., ILO, Genf, 2008
- 59) Fenwick, Colin – Howe, John – Marshall, Shelley – Landau, Ingrid: Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches, Legal Studies Research Papers No. 322, Melbourne Law School, ILO, 2007
- 60) Flores, Carolina: Creating a Conducive Policy Environment for Employment Creation in MSEs in Chile, SEED Working Paper No. 61, ILO, Genf, 2003
- 61) Fodor T. Gábor – Nádas György – Szabó Imre Szilárd: *Kollektív munkaügyi viták és az alternatív vitarendezés lehetőségei a közúti közlekedés területén*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2018.
- 62) Fostering a work safety culture in Polish companies – the role of the National Labour Inspectorate, 2018. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20170&langId=en>, letöltés ideje: 2022. július 10.
- 63) Frenkel, Stephen – Kuruvilla, Sarosh: Logics of Action, Globalization and Changing Employment Relations in China, India, Malaysia and Philippines, *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 55, 2002; Kuruvilla 2002
- 64) Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development) adatai itt érhető el: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD> letöltés ideje: 2022. május 24.
- 65) Ghai, Dharam: Decent work: concept and indicators, *International Labour Review*, Vol. 142., No. 2., ILO, 2003
- 66) Gregory, Gary – Harvie, Charles – Lee, Hyun-Hoon: Korean SMEs in the wake of the financial crisis: Strategies, constraints and performance in a global economy, Working Paper 02–12, Department of Economics, University of Wollongong, 2002, <http://ro.uow.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1057&context=commwkpapers>, letöltés ideje: 2022. május 7.
- 67) Gunningham, Neil: Enforcement and Compliance Strategies, in: Baldwin, Robert – Cave, Martin – Lodge, Martin (szerk.): *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford University Press, New York, 2010
- 68) Gyulavári Tamás: A gazdaságilag függő munkavégzés szabályozása: Kényszer vagy lehetőség? *Magyar Munkajog E-folyóirat*, 1.
- 69) Gyulavári Tamás: *A szürke állomány– Gazdaságilag függő munkavégzés a munkaviszony és az önfoglalkoztatás határán*, Pázmány Press, 2014.
- 70) Gyulavári Tamás: Út a rugalmasságba, in: KUN Attila (szerk.): *Az új Munka Törvénykönyve dilemmái* (tudományos konferencia utókiadvány), Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2013
- 71) Haines, Fiona: *Corporate Regulation: Beyond the 'Punish or Persuade'*, Clarendon Press, 1997
- 72) Hajdú József – Kun Attila (szerk.): *Munkajog I.*, Patrocinium Kft., Budapest, 2012
- 73) Hajdú József – Kun Attila (szerk.): *Munkajog II.*, Patrocinium Kft., Budapest, 2012
- 74) Homicskó Árpád Olivér – Kun Attila: A munkáltató „méretének” relevanciája a munkajogi szabályozásban a 41/2009 (III.27.) AB Határozat fényében, *De iurisprudencia et iure publico*, V. évfolyam, 2011/2. szám
- 75) Horváth Bianka: *Új kihívások a humánstratégiában – válság és valóság*, „Válság közben, fellendülés előtt” Tudományos Konferencia, Széchenyi István Egyetem, Győr, 2010., <http://kgk.sze.hu/images/dokumentumok/kautzkiadvany2010/horvath%20bianka.pdf>, letöltés ideje: 2022. június 5.
- 76) <http://kamaraonline.hu/cikk/uj-taxisrendeletet-kovetel-a-magyar-taxisok-szakszervezete> letöltés ideje: 2022. május 25.

- 77) <http://mmkszu.hu/wp-content/uploads/2018/04/alapszabaly.pdf> letöltés ideje: 2022. május 25.
- 78) <http://nol.hu/belfold/szokatlan-szakszervezeti-osszefogas-a-hankook-ellen-1478097> Letöltés ideje: 2022. május 1.
- 79) <http://www.confpmiitalia.it/web/elenco-documenti-contratti> letöltés ideje: 2022. július 10.
- 80) http://www.ommf.gov.hu/index.html?akt_menu=223_1 letöltés ideje: 2022. május 21.
- 81) http://www.ommf.gov.hu/letoltes.php?d_id=8211, letöltés ideje: 2022. június 5.
- 82) <https://confapi.org/it/chisiamo/la-storia.html> letöltés ideje: 2022. július 10.
- 83) https://nepszava.hu/3102437_nem-engedik-be-a-szakszervezeti-vezeteket-a-dunaferr-gyaraba letöltés ideje: 2022. január 2.
- 84) <https://www.cgil.it/>
- 85) <https://www.cisl.it/>
- 86) <https://www.pmi.it/>
- 87) <https://www.uil.it/storia.asp>
- 88) <https://www.vg.hu/vilaggazdasag-magyar-gazdasag/2021/12/vesztesei-is-vannak-a-minimalber-emelesnek>, letöltés ideje: 2022. június 5.
- 89) Hungary - SME key figures related to the fact sheet 2021., https://ec.europa.eu/growth/smes/sme-strategy/sme-performance-review_hu letöltés ideje: 2022. május 7.
- 90) Hungary - SME key figures related to the fact sheet 2021., https://ec.europa.eu/growth/smes/sme-strategy/sme-performance-review_hu letöltés ideje: 2022. május 7.
- 91) ILO: Application of International Labour Standards 2022, Report of the Committee of Experts on
- 92) ILO: Italy. https://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_126019/lang--en/index.htm letöltés ideje: 2022. július 10.
- 93) INL: Codice di comportamento dei dipendenti dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/notizie/Documents/Codice-comportamento-INL-febbraio-2022.pdf> letöltés ideje: 2022. július 10.
- 94) INL: Maxisanzione per lavoro sommerso, 2022. <https://www.ticonsiglio.com/wp-content/uploads/2023/05/vademecum-maxisanzione.pdf> letöltés ideje: 2022. július 10.
- 95) International Organization of Employers: Labour Law & Micro and Small Enterprises (MSEs), Survey, 2006
- 96) Jeneiné Gerő – Henriett Emese – Kincses Áron – Tóth Géza: A hazai kkv-k területi jellegzetességei válságok idején, *Statistikai Szemle*, 99. évfolyam 12. szám
- 97) *Job Quality and Small Enterprise Development*, IFP/SEED Working Paper No. 4, ILO, Genf, 1999
- 98) Johnstone, Richard: *From Fiction to Fact – Rethinking OHS Enforcement*, National Research Centre for OHS Regulation, Working Paper 11, 2003. július
- 99) Joost, Detlev: Deregulation and Labour Law in Germany, in: Blanpain, Robert (szerk.): Deregulation and Labour Law, *Bulletin Comparative Labour Relations* 38, 2000
- 100) Kiss György: A jogalkotó felelőssége a munkajog állapotáért. In: *Ünnepi tanulmányok Lőrincz György 70. születésnapja tiszteletére*. HVG-Orac, Budapest, 2019.
- 101) Kiss György: A munkavállalóhoz hasonló jogállású személy problematikája az Európai Unióban és e jogállás szabályozásának hiánya a Munka Törvénykönyvében. *Jogtudományi Közlöny* 2013, LXVIII. évfolyam, 1. szám, 1-14. o.;
- 102) Kiss György: Munkajog, Osiris, 2005
- 103) Kiss György: The Problem of Persons having Similar Legal Status as Employees (worker) and The Absence of Regulation of this Legal Status in the Hungarian Labour Code. In: György, Kiss (ed.): Recent Developments in Labour Law, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2013. 259-279. o.
- 104) Kun Attila: A digitalizáció kihívásai a munkajogban In: Homicskó Árpád Olivér (szerk.): *Egyes modern technológiák etikai, jogi és szabályozási kihívásai*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2018.
- 105) Kun Attila: A munkajogi megfelelés ösztönzésének újszerű jogi eszközei, L'Harmattan Kiadó, 2014
- 106) Kun Attila: Az új munka törvénykönyve, In: Jakab András – Gajduscheck György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016, 398. o.
- 107) Kun Attila: Munkajogviszony és digitalizáció: rendszerszintű kihívások és a kezdetleges európai uniós reakciók. In: Pál Lajos; Petrovics, Zoltán (szerk.) *Visegrád 15.0: A XV. Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai*. Budapest, Magyarország: Wolters Kluwer (Budapest), 2018

- 108) *Labour and Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, The World Bank, Washington D.C., 1995
- 109) Latham, Scott: Contrasting strategic response to economic recession in start-up versus established software firms, *Journal of Small Business Management*, Vol. 47, Issue 2, 2009, 180–201. o.
- 110) Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet által készített „A munkaügyi szankciórendszerek” kutatási összefoglaló.
- 111) Maldonado, Carlos: The Informal sector: Legalization or laissez-faire?, *International Labour Review*, 1995, Vol. 134, No. 6.
- 112) Marencsák Zsolt: Néhány gondolat a KKV szektor újraszabályozása elé, in: Szabó Béla – Szemesi Sándor (szerk.): *Profectus in litteris III.* (konferenciakötet), Lícium Art Kft., 2011
- 113) Mario Fasani: Labour Inspection in Italy. ILO, Working Document No. 11. – March 2011. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_154063.pdf letöltés ideje: 2022. július 10.
- 114) Michael, Steven C. – Robbins, Keith D.: Retrenchment among small manufacturing firms during recession. *Journal of Small Business Management*, Vol. 36, No. 3, 1998, 35–45. o.,
- 115) National Labour Inspectorate – Structure and competencies, <https://www.pip.gov.pl/pl/f/v/35972/The%20NLI%20s%20organizational%20structure%20and%20responsibilities.pdf>, 2. o. letöltés ideje: 2022. július 10.
- 116) Nicholson, Pip: Vietnam’s Labour Market: transition and the role of law, in: Cooney, Sean – Lindsey, Tim – Mitchell, Richard – Zhu, Ying (szerk.): *Law and Labour Market Regulation in East Asia*, Routledge, London - New York, 2002
- 117) Occupational Safety and Health and Economic Performance in Small and Medium-sized Enterprises: a Review, EU-OSHA - European Agency for Safety and Health at Work, 2009 <https://osha.europa.eu/en/publications/report-occupational-safety-and-health-and-economic-performance-small-and-medium-sized> letöltés ideje: 2022. június 4.
- 118) OMMF Hírlevél, 2011/4.
- 119) PartizánDOKU: Egy magyar szakszervezet eltiprásának története: https://www.youtube.com/watch?time_continue=1&v=OKtRFTDUwoc&feature=emb_logo letöltés ideje: 2022. május 1.
- 120) Pokol Béla: *Jogszociológiai vizsgálódások*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003
- 121) Polányi Károly: *The Great Transformation*, Beacon Press, Boston, 1957
- 122) Portes, Alejandro: When More Can Be Less: Labor Standards, Development, and the Informal Economy, in: Rakowski, Cathy A. (ed.): *Conrapunto – The Informal Sector Debate in Latin America*, State University Press of New York, Albany, 1994
- 123) Prugberger Tamás: Az új Munkatörvénykönyv az uniós normák és a tagállami szabályozások tükrében, in: Kun Attila (szerk.): *Az új Munka Törvénykönyve dilemmái* (tudományos konferencia utókiadvány), Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2013
- 124) Rácz Ildikó: A kollektív jogok érvényesülésének lehetőségei a platform-munkavégzés esetében. *Miskolci Jogi Szemle*, 13. évfolyam, 2. szám, 1. kötet. 2018. 143-158. o.
- 125) Rácz Ildikó: A munkaügyi kapcsolatok, a munkát végző személyek kollektív jogainak érvényesülése a digitalizáció korszakában. Budapest, 2019. Elérhető: <https://drive.google.com/open?id=19SuVbnnXv1BZBEvQMuU3fHplIQzTbHFI>
- 126) Radnay József: *Munkajog*, Budapest, Szent István Társulat, 2009
- 127) Regular violations of right. ITUC Global Rights Index. The world's worst countries for workers: <https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/2019-06-ituc-global-rights-index-2019-report-en-2.pdf> letöltés ideje: 2022. május 1.
- 128) Reinecke, Gerhard – White, Simon: *Policies for Small Enterprises: Creating the Right Environment for Good Jobs*, ILO, 2004
- 129) Report on the National Labour Inspectorate’s activity in 2017 (Summary for the ILO), <https://www.pip.gov.pl/en/f/v/193358/NLI%20Poland%20report%20for%202017%20summary.pdf>
- 130) Report on the National Labour Inspectorate’s activity in 2020 – abbreviated version for the International Labour Organization <https://www.pip.gov.pl/pl/f/v/251660/Report%20on%20NLI%20Activity%20in%202020%20-%20abbreviated%20for%20ILO.pdf>, letöltés ideje: 2022. július 10.
- 131) Robbins, Keith D. – Pearce, John A.: Entrepreneurial retrenchment among small manufacturing firms. *Journal of Business Venturing*, Vol. 8, No. 4, 1993, 301–318. o.,
- 132) Román László: *Munkajog (Elméleti alapvetés)*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1989

- 133) Sato, Yuri: *How did the crisis affect small and medium-sized enterprises? From a field study of the metal-working industry in Java*. Institute of the Developing Economies, 2000, 579. o. https://www.researchgate.net/publication/5141075_How_did_the_crisis_affect_small_and_medium-sized_enterprises_From_a_field_study_of_the_metal-working_industry_in_Java, letöltés ideje: 2022. május 7.
- 134) Schwab Klaus: *The Global Competitiveness Report 2015–2016*, World Economic Forum, 2015, 196. o. http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf letöltés ideje: 2022. május 7.
- 135) Scott, Colin: *Regulation in the age of governance: the rise of the post regulatory state*, In: Jordana, Jacint – Levi-Faur, David (szerk.): *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. CRC series on competition, regulation and development, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2004
- 136) Smith, Mark – Zagelmayer, Stefan: Working time management and SME performance in Europe, *International Journal of Manpower*, Vol. 31 No. 4, 2010
- 137) Statistical Analysis of Socio-economic Costs of Accidents at Work in the European Union, EUROSTAT, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5832069/KS-CC-04-006-EN.PDF.pdf/1af31b4a-037e-4f60-af83-4afe5a199df4?t=1414779136000>, letöltés ideje: 2022. május 21.
- 138) szállodákban, éttermekben és hasonló létesítményekben irányadó munkafeltételekről
- 139) Szociális igazságosság a méltányos globalizációért ILO nyilatkozat, ILC, 98. ülészak, Genf, 2008, I. Hatály és alapelvek B. pont
- 140) the Application of Conventions and Recommendations International Labour Conference 110th Session, 2022 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_836653.pdf, letöltés ideje: 2022. május 25.
- 141) The new SME definition, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/10abc892-251c-4d41-aa2b-7fe1ad83818c>, letöltés ideje: 2022. május 7.
- 142) U.S. Small Business Administration Office of Advocacy: Frequently Asked Questions About Small Business, 2021 decembere, <https://cdn.advocacy.sba.gov/wp-content/uploads/2021/12/06095731/Small-Business-FAQ-Revised-December-2021.pdf> letöltés ideje: 2022. május 7.
- 143) United Nations, Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights – The Right to Work, General comment No. 18, Adopted on 24 November 2005, Article 6 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Right
- 144) Work Improvements in Small Enterprises, http://www.ilo.org/travail/whatwedo/projects/WCMS_119287/lang--en/index.htm [travail/documents/instructionalmaterial/wcms_152469.pdf](http://www.ilo.org/travail/documents/instructionalmaterial/wcms_152469.pdf), letöltés ideje: 2022. április 21.
- 145) Zhu, Ying: Economic reform and labour market regulation in China, in: Cooney, Sean – Lindsey, Tim - Mitchell, Richard – Zhu, Ying (szerk.): *Law and Labour Market Regulation in East Asia*, Routledge, London -New York, 2002

ÁBRAJEGYZÉK

1. ábra: A versenyszférában foglalkoztatottak aránya Magyarországon
2. ábra: Minimálbérrel vagy garantált bérminimummal kapcsolatos szabálytalanságokkal érintett munkavállalói létszám (2014-2021. év)
3. ábra: A munkaügyi ellenőrök tevékenységei
4. ábra: Az „Első Ellenőrzések” aránya a cégek mérete alapján
5. ábra: Az „Első Ellenőrzések” aránya a szektorok megoszlása szerint
6. ábra: Munkajogi szabályozási piramis

TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. táblázat: A mikro-, kis- és középvállalkozások besorolásáról
2. táblázat: Magyarország, V4 országok, Románia, Ausztria, Németország munkaügyi bírságtételei és az EU átlag
3. táblázat: Üzemi tanácsok lefedettsége (KSH)



FOGLALKOZTATÁS-FELÜGYELET

GINOP-5.3.7-VEKOP-17-2017-00001 azonosító számú
„Jogszerű foglalkoztatás fejlesztése” elnevezésű kiemelt projekt

Technológiai és Ipari Minisztérium

Készítette: Enrawell Consulting Kft.

2022

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE