



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

Összegző kiadvány



TECHNOLÓGIAI ÉS IPARI
MINISZTERIUM



KÜLDETÉSÜNK A BIZTONSÁGOS JÖVŐ

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

A munkaügyi jogsértések speciálisan a kkv szektorra gyakorolt hatásai c. tanulmány az Innovációs és Technológiai Minisztérium a GINOP-5.3.7–VEKOP-17-2017-00001 azonosító számú „Jogszerű foglalkoztatás fejlesztése” elnevezésű kiemelt projektje keretében valósult meg. 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.¹ 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,² míg Magyarországon 99,9% ez az arány.³ A 2. fejezet további részeiben a kkv szektor-jellegzetes problémái, úgymint 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.⁴ 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.⁵ Náluk valószínűsíthetően azért is jellemzőbbek a szabálysértések, mivel nem tudják, vagy nem akarják megfizetni a megfelelő szakembereket azon ügyeik intézéséhez, melyhez nem értenek.⁶ Mindezt nehezíti az adott állam jogrendszerének 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 elen-

1 Kkv törvény 3.§

2 2021 SME Country Fact Sheet European Union, 1. o., <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/46060> letöltés ideje: 2022. április 20.

3 2021 SME Country Fact Sheet Hungary, 1. o., <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/46078> letöltés ideje: 2022. április 20.

4 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.

5 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.

6 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.

gedhetetlenül 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
- Partecipáció
- 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 érdekképviselők 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 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.⁷ 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,⁸ 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. 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. 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.

7 Portes i. m., 126–128. o.

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

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 rezponzív szabályozás.

Végezetül pedig, a kutatás eredményeinek értékeléseként a „Javaslatok, módszerek” c. fejezetben javaslatokat fogalmazunk meg.

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 nagynak számít hazánkban. Emiatt érdemes mérlegelni, hogy munkajogi, vagy foglalkoztatáspolitikai szempontból szükséges-e meghatározni egy alacsonyabb foglalkoztatotti létszámot, annak érdekében, hogy az egyes programok, támogatások valóban célrt 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 jogszerű 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 zúgolódnáshoz (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 tisztségviselőket, 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 középvállalkozásoknál, 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.⁹ 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 sűrke/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 – költségkímélőbb 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 szakszervezeti jelenlét hozzájárulhat a normák érvényesítésének elmaradásához.) Ennek megfelelően a kisvállalkozások vonatkozásában a munkajogi szabályoknak való megfelelés figyelemmel kísérése erősen korlátozott.¹⁰ Ráadásul éppen a KKV-knál a legkisebb a szervezettségi 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.¹¹ A KKV-szektorban foglalkoztatott munkavállalók helyzete

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

11 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

általában rosszabb, mint a nagyobb vállalkozásoknál munkát végző személyeké, tekintet nélkül arra, hogy azok be tartják-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.

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 biztosítani 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.

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.

A jogalkotónak meg kell találni az innovatív módját, 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 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 célzottak 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 „vegytiszta” határozzuk meg azokat a céljaik szerint, következő kategóriák vannak:

elrettetés célját szolgáló stratégiák, jogkövetkezmények,

tanácsadás és meggyőzés célját szolgáló stratégiák.¹²

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 mód-

szernek, hogy az együttműködést és a büntetést az elérendő cél érdekében leghatékonyabban használhassuk,¹³ 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.¹⁴

A „végrehajtási piramis” elmélete egy eszköz, mely egy reszponzív munkajogi szabályozás kialakításához jól használható. A „munkajogi szabályozási piramis” elmélete a „végrehajtási piramis” átgondolása, melynek¹⁵ 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 reszponzív 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 reszponzív szabályozásnak, hogy a szabályozott közeg is bevonásra kerül.

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 megcélozni 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

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

14 Ayres–Braithwaite i. m., 35. old.

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

meg kell jelölni (leginkább adminisztratív, és pénzügyi jellegű könnyítések képzelhetőek el).¹⁶

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 védelmét is jelenti, mikor pedig a tisztességes foglalkoztatás feltételeiről értekezünk, köztük a tisztességes – lehetőleg minél magasabb, de termelékenység alapján indokolt – berről, 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 gazdaságban szükség van a megfelelő munkajogi védelemre és a tisztességes munkafeltételek biztosítására.



FOGLALKOZTATÁS-FELÜGYELET

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

Technológiai és Ipari Minisztérium

2022

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE