

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-853/2014. számú ügyben  
(Kapcsolódó ügy: AJB-854/2014)**

Előadók: dr. Zemplényi Adrienne  
dr. Rajzinger Ágnes

### **Az eljárás megindítása**

A 2012-es évben „A Munka Méltósága” projekt keretén belül az alapvető jogok biztosa kiemelt figyelemmel vizsgálta a közfoglalkoztatási rendszerrel kapcsolatban felmerülő egyes alapjogi problémákat. Időközben a közfoglalkoztatás rendszerében – mind a jogszabályi környezet, mind a közfoglalkoztatás keretében ellátandó feladatok tekintetében – több jelentős változás is történt, emellett ez a speciális foglalkoztatási forma egyre növekvő és egyre heterogénebb munkavállalói létszámnak kíván munkát adni. 2013 decemberében elindult a közfoglalkoztatás új modellje, az ún. „Téli közfoglalkoztatás”, amely részben munkavégzést, részben képzési programokat foglal magában. A „Téli közfoglalkoztatás” megvalósításával összefüggésben az ország minden területéről számos panasz érkezett az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalához, amelyek egyrészt a képzési programok megvalósításával kapcsolatos, másrésztől munkavédelmi, munkabiztonsági problémákat érintettek.

Mindezekre, valamint arra is tekintettel, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdése *d*) pontja szerint az ombudsman tevékenysége során kiemelt figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére – és a magyar *közfoglalkoztatási modell* egy olyan speciális, hatósági elemekkel is bővített, ezáltal kevésbé mellérendeltségen alapuló jogviszony, ahol a közfoglalkoztatott kiszolgáltatott helyzetben van – vizsgálatot indítottam. A vizsgálat keretében azt kívántam feltárni, hogy kiépítettek-e a 2013. december 2-án elindult „Téli közfoglalkoztatási program” jogszerű működéséhez elengedhetetlen garanciális elemek, illetve megfelelően biztosítják-e a vitathatatlanul kiszolgáltatottabb helyzetben lévő munkavállalók alapvető jogainak tiszteletben tartását. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján a „Téli közfoglalkoztatási program” megvalósításáról írásbeli tájékoztatást kértem a belügyminisztertől, a Nemzeti Munkaügyi Hivatal és a Türr István Képző és Kutató Intézet főigazgatójától, valamint a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökétől.

### **Az érintett alkotmányos jogok és követelmények**

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

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.);
- a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Kftv.);

- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.);
- a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ft.);
- munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény
- a felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Fktv.)
- a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet;
- a felnőttképzési tevékenység folytatásához szükséges engedélyezési eljárásra és követelményrendszerre, a felnőttképzést folytató intézmények nyilvántartásának vezetésére, valamint a felnőttképzést folytató intézmények ellenőrzésére vonatkozó részletes szabályokról szóló 393/2013. (XI. 12.) Korm. rendelet
- az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet
- a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzet kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet
- a 2013/2014. évi átmeneti időszak téli közfoglalkoztatásával összefüggő képzési program kérdéseiről szóló 1704/2013. (X.8.) Kormány határozat

## **A megállapított tényállás**

**I.** A panaszbeadványokban jelettek szerint a *képzési program* tananyaga alapvetően gyermekek számára íródott, azt nem adaptálták megfelelően a különböző végzettséggel rendelkező közfoglalkoztatotti csoportokra. Emellett a panaszosok sérelmezték a képzések tárgyi feltételeinek elégtelenségét is.

**II.** A vizsgálat feltárta, hogy az egyre növekvő közfoglalkoztatotti létszám komoly kihívás elé állította mind a munkáltatókat, mind a munkabiztonsági szakigazgatási szerveket azzal összefüggésben, hogy már a munkavégzés kezdetekor, illetve a munkavégzés időtartama alatt mindvégig biztosítani tudják a *biztonságos munkavégzéshez* elengedhetetlenül szükséges tárgyi eszközöket (munkaruha, melegedő, illemhely, stb). A Hivatalomhoz érkező beadványok szerint ugyanis a munkáltatók nem minden esetben tudták biztosítani a szükséges munkavédelmi eszközöket. Mindezen problémákkal összefüggésben a belügyminisztert és a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatóját az alábbi kérdéssor megválaszolására, valamint arra kértem, hogy válaszuk mellett szíveskedjenek a tárgykört érintő egyéb észrevételeikről is tájékoztatni, különösen arról, hogy a „Téli közfoglalkoztatási program” gyakorlati megvalósítása során milyen nehézségekbe ütköztek, melyek azok az elemek, amelyek a gyakorlatba történő átültetést követően egyértelműen átgondolásra szorulnak, továbbá van-e javaslatuk azok módosítására.

### **I.**

1. A „Téli közfoglalkoztatási program” során a tervezett 200 000 főből hány fő foglalkoztatása valósult meg? Ebből hány személy és milyen típusú képzésben részesült?
2. A végrehajtás zökkenőmentes lebonyolítása érdekében milyen előkészítő munka előzte meg a képzési tananyag kialakítását, a képzők felkészítését, a személyi- és tárgyi feltételek megteremtését tekintetében a képzések megindítását?
3. Tudomásuk szerint előfordult-e, hogy nem indulhattak el a képzések a tervezett időben az előkészítő feladatok csúszása miatt?
4. Milyen előzetes felkészítésben vettek részt a képzési programokba bevont oktatók? Az oktatók kiválasztása során szükséges szempont volt-e, hogy felnőttképzési gyakorlattal rendelkezzenek? Milyen egyéb feltételeknek kellett megfelelniük?

5. A képzésben részt vevő oktatók tekintetében ki gyakorolja a munkáltatói jogokat, milyen jogviszony alapján, milyen időbeosztásban végzik a munkájukat?
6. A tananyag összeállítása milyen szakmai elvek alapján történt, annak elkészítésére kit, mely szervet vagy személyt kértek fel?
7. Milyen időbeosztásban – közmunka, oktatás aránya – kerül sor a tanfolyamokra? Milyen arányú a gyakorlati és elméleti órák száma? Milyen napokon kerül sor a képzésre? Milyen egymásra épülő szakaszokból áll a tanfolyam?
8. A hivatalomhoz érkező valamennyi beadvány érintette azt a problémát, hogy végzettség tekintetében meglehetősen heterogén csoportok jöttek létre. A TKKI honlapján közzé tett tájékoztató szerint a téli közfoglalkoztatásba vont személyek négy képzési program közül választhatnak (Alapkompetencia-fejlesztés, Kompetencia-fejlesztés: középiskolát végzett hallgatók számára, 7. osztályos felzárkóztató képzése, 8. osztályos felzárkóztató képzése) Milyen kiválasztó szempontok, metódus alapján sorolják be a közfoglalkoztatottakat a különböző képzési csoportokba?
9. Tudomásuk szerint mely képző intézmények végzik a fennmaradó ötvenezer közfoglalkoztatott képzését? Milyen szempontok alapján és mely szerv döntött arról, hogy a TKKI hatáskörén túlmutató képzéseket mely képző intézmények valósíthatják meg?
10. Milyen területi lefedettséggel valósulnak meg a képzési programok? Kérem, amennyiben rendelkezésükre áll, a megvalósult képzések számát és összetételét, illetve a résztvevői létszámot is magában foglaló, megyei szinten lebontott statisztikai adatokat válaszelevelében megküldeni szíveskedjen.
11. Jellemzően hol – pl. iskolában, művelődési központban – kerül sor a képzésekre? A tárgyi feltételek minden esetben adottak-e a különböző létszámú csoportok szükségleteihez?
12. A képzések során milyen panasztételi fórumokon jelezhetik problémájukat a résztvevők? Biztosított-e a hallgatók által történő visszajelzések által a képzések minőségellenőrzése?
13. A végrehajtási folyamatba beépített-e az utókövetés, annak vizsgálata, hogy a célul tűzött kompetenciafejlesztést valóban a lehető leghatékonyabb módszerrel sikerült fejleszteni, illetve a mindennapokban is megfelelően hasznosíthatóak a tanultak?
14. A Belügyminisztérium milyen szintű és milyen gyakoriságú ellenőrzési feladatokat lát el a „Téli közfoglalkoztatási programmal” összefüggésben?

## II.

1. A programba bevont közfoglalkoztatottak jellemzően mely munkáltatóknál és milyen munkakörben vannak foglalkoztatva?
2. Érkeztek-e közvetlenül a közfoglalkoztatottakról panaszok munkavédelmi hiányosságok miatt? Amennyiben igen, úgy ezzel kapcsolatban milyen intézkedést tettek?
3. A munkavédelmi ellenőrzéseket jellemzően panasz alapján, vagy hivatalból végzik? Ez idáig mennyi ellenőrzésre került sor?
4. Az ellenőrzésük kiterjed-e arra, hogy a közfoglalkoztatók hogyan biztosítják a közfoglalkoztatottak számára a biztonságos munkavégzés feltételeit?
5. Tapasztalataik szerint a közfoglalkoztatottak részesülnek-e – már a munkavégzés megkezdésekor – a szükséges védőfelszerelésben?
6. Amennyiben az ellenőrzésük során hiányosságot tapasztaltak, milyen intézkedéseket tettek a jogsértő állapot megszüntetésére?

A *belügyminiszter* válaszában először is arról tájékoztatott, hogy a téli közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó képzéseket a TÁMOP 2.1.6. „Újra tanulók” forrásból finanszírozták, amely program megvalósítására létrejött konzorciumnak a Nemzetgazdasági Minisztérium irányítása alá tartozó Nemzeti Munkaügyi Hivatal a tagja. A képzések megszervezése szintén a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (továbbiakban: NMH) feladata. A 2013/2014. évi átmeneti időszak téli közfoglalkoztatásával összefüggő képzési program kérdéseiről szóló 1704/2013. (X. 8.) Korm. határozat a téli közfoglalkoztatás keretében megvalósítandó alapkompentencia-fejlesztő képzések lebonyolítására az Emberi Erőforrások Minisztériuma felnőttképzési és módszertani háttérintézetét, a Türr István Képző és Kutató Intézetet jelölte ki. A fentiekre tekintettel a feltett kérdések döntő többsége nem a Belügyminisztérium, hanem a Nemzetgazdasági Minisztérium és az Emberi Erőforrások Minisztériumának feladatkörébe tartozik.

A Belügyminisztérium feladatkörébe tartozó kérdésekkel összefüggésben ugyanakkor a miniszter az alábbiakról tájékoztatott. A kormányhivatalok munkaügyi központjainak adatszolgáltatása alapján a 2014. február 24. és 2014. március 2. közötti időtartamban a közfoglalkoztatás keretében a hatályos közfoglalkoztatási hatósági szerződésekben foglalt támogatott közfoglalkoztatottak létszáma 210.786 fő volt. Az NMH 2014. február 24-ei jelentése szerint, a képzésbe vont létszám 97.952 fő volt. A képzési típusokra vonatkozó adatokkal az NMH rendelkezik, a Belügyminisztérium ezt az adatot nem kezeli. Azzal összefüggésben, hogy milyen időbeosztásban (közmunka, oktatás aránya) kerül sor a tanfolyamokra, általános válasz nem adható. Mind a közfoglalkoztatási jogviszonyok hossza, mind a képzések óraszámja eltérő; előbbi a közfoglalkoztató igényeitől, utóbbi a képzés jellegétől függ.

Az ellenőrzési feladatokkal kapcsolatban a miniszter arról tájékoztatott, hogy a NMH-ról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről szóló 323/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet 8. § (3) bekezdés *a*) pontja az ellenőrzési hatáskört a munkaügyi központok részére biztosítja. A munkaügyi központok folyamatosan folytatnak ellenőrzéseket, a feltárt jogsértések esetén saját hatáskörben eljárnak, vagy hatósági eljárás lefolytatása céljából átteszik az ügyet a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező más szakigazgatási szervekhez, különösen a munkavédelmi és munkaügyi hatóságokhoz. A közfoglalkoztatók döntő többsége települési önkormányzat. A közfoglalkoztatók között megtalálhatóak továbbá a vízügyi igazgatóságok, vízgazdálkodási társulatok, rendvédelmi szervek, erdőgazdálkodók, a MÁV stb. A betöltött munkakörök zömében segédmunkás munkakörök. A Belügyminisztériumhoz közvetlenül nem érkeztek a közfoglalkoztatottaktól munkavédelmi jellegű panaszok. Amennyiben a munkaügyi központokhoz, kirendeltségekhez érkezik ilyen panasz, akkor a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 22. § (2) bekezdése szerint átteszik a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező munkavédelmi hatósághoz. A BM Közfoglalkoztatási és Logisztikai Főosztálya több alkalommal – legutóbb 2013. január 30-án – írásban hívta fel a munkaügyi központok figyelmét arra, hogy fordítsanak különös figyelmet a munkavédelmi szabályok betartására és ellenőrzésére. A Főosztály megküldte továbbá a munkaügyi központoknak a NMH Munkavédelmi és Munkaügyi Igazgatóságának tájékoztató anyagát, amely a közfoglalkoztatás során felmerülő munkavédelmi kockázatokat, a munkavédelemre vonatkozó szabályokat és általános tudnivalókat tartalmazta.

A *Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatója* a megkeresésemre adott válaszában arról tájékoztatott, hogy a téli átmeneti közfoglalkoztatásban 2013 novembere és 2014 márciusa között 192.349 fő vett részt. A képzésekbe 2014. március 28-ig 99.304 főt vontak be, e létszámból 48.142 fő vett részt alapkompentencia fejlesztésére irányuló képzésben, és 755 fő magasabb szintű kompetencia-fejlesztésben. A programban elvégezhető volt a 7. és 8. osztályos felzárkóztató képzés is, amelyre 170 főt iskoláztak be. Legnagyobb létszámban a szakmát, szakmai képzettséget adó képzésekbe léptek be közfoglalkoztatottak.

Szakmai bizonyítványt, tanúsítványt összesen 49.921 fő szerezhetett, ebből sikeres vizsga esetén OKJ-s bizonyítványt 21.607 fő kaphat. 2014. március 28-ig 20.258 fő jelentkezett OKJ-s vizsgára és 10.232 fő tett sikeres vizsgát.

A téli közfoglalkoztatást előkészítő NGM/21057/2013 számú előterjesztésben foglaltak szerint 2013 decembere és 2014. március vége között 100 ezer fő képzésbe vonását kellett megoldani. Ennek megfelelően a program előkészítésében és megvalósításában részt vevő együttműködő szervezetek a képzések ütemezett indítását tervezték, figyelembe véve azt is, hogy a képzések jelentős része 4 hónapnál rövidebb ideig tart. A program előkészítése jelentős terhet rótt az abban résztvevőkre, ugyanakkor az indulás tervezett időpontját, 2013. december 2-át megelőzően a szükséges intézkedések nagy része megvalósult.

A tervezés és a végrehajtás során felmerült problémák, olykor az eredeti tervek újragondolását, átütemezését eredményezték, mindez azonban a megvalósításba bevont szervezetek együttműködésének köszönhetően nem okozott jelentős fennakadást a megvalósításban. Ilyen – előre nem tervezett – körülményként jelentkezett a lehetséges képzési helyszínek pontosítása. Például a Türr István Képző és Kutató Intézetnek (TKKI) közel 50 ezer fő képzése kapcsán kellett új helyszínt biztosítani. A tanfolyamok indulását hátráltatta továbbá, hogy a jelentkezők közül sokan nem feleltek meg az adott szakirányban előírt orvosi vizsgálatokon, ezért a minimális csoportlétszám eléréséhez más személyeket kellett bevonni. Mindezek ellenére a 2013 évre ütemezett képzések nagy része el tudott indulni 2013 decemberében (2013. december 31-ig a képzésbe vontak száma 92.500 fő volt).

A képzési projektet szervező NMH, illetve a megyei, fővárosi kormányhivatalok feladata volt a képzésre jelentkezők támogatása. A képzéseket felnőttképző intézmények – köztük, az EMMI felügyelete alá tartozó állami felnőttképző szerv, a TKKI- nyújtották. A támogatható képzések, képzési jegyzékről voltak választhatóak. A képzési jegyzékre az az intézmény kerülhet fel, amely megfelel a képzési ajánlattételi felhívásban meghatározott feltételeknek, többek között annak, hogy *„rendelkezik az ajánlatban szereplő képzések megvalósításához szükséges személyi (szakképzettséggel és szakmai gyakorlattal rendelkező oktatók) és tárgyi feltételekkel.*

Több képzésre tett ajánlat esetén elengedhetetlen feltétele volt az ajánlatnak, hogy a *pályázó a szükséges szakképzettséggel és szakmai gyakorlattal rendelkező oktatókat a képzési programok egyidejű indítása esetén is biztosítani tudja.* A személyi feltételeket a felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Fktv.) 30. §-a hatálya alá tartozó képzések esetében a képzési programban kellett meghatározni. Az Fktv. 3. §-ának hatálya alá tartozó képzések esetében pedig a 393/2013. (XI. 12.) Korm. rendelet 5. §. (1) bekezdése tartalmazza a szükséges szakképzettségre és szakmai gyakorlatra vonatkozó előírást. Az NMH, illetve a megyei, fővárosi kormányhivatalok munkaügyi központjai folyamatosan látogatták a képzéseket, vizsgálva a feltételek megfelelőségét.

A program keretében a közfoglalkoztatás 2013. november 1. és 2014. április 30. között valósul meg, a közfoglalkoztatási jogviszonyban álló emberek egy részének képzésbe vonását 2013 decembere és 2014. március vége között kellett megoldani. Munkavégzés a képzés indulását megelőzően, illetve a képzések zárását követően történt a közfoglalkoztatási jogviszonyokon belül. Szükséges megjegyezni ugyanakkor, hogy a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 1. § (2b) bekezdés szerint szintén közfoglalkoztatási jogviszonynak minősül, ha a közfoglalkoztatási program keretében a közfoglalkoztatott a munkaerő-piaci alkalmazkodását, munkához jutását szolgáló képzésben vesz részt. A képzések intenzitása napi 6+2 óra, melyből 6 kontaktóra, további 2 órát pedig felkészüléssel töltöttek a hallgatók. A képzések folyamatosan zajlottak, a hét valamennyi munkanapján. A téli közfoglalkoztatásban számos képzési szakirányban valósultak meg a tanfolyamok, eltérő felépítésben. Az alapkompétencia fejlesztésére irányuló képzés kizárólag elméleti órákat tartalmazott és az alábbi tananyagegységekből épült fel:

- Ráhangoló, motiváló tréning	42 óra
- Alapozó, megújító fejlesztés (olvasás, írás, számolás)	150 óra
- Tanulási készségek fejlesztése	90 óra
- Életviteli kompetenciák fejlesztése	108 óra
- Mentálhigiénés fejlesztés	48 óra

A beérkezett válasz szerint az alapkompétencia fejlesztésére irányuló képzés programjának keretében a TKKI több eltérő nehézségi szintű tananyagot dolgozott ki annak érdekében, hogy a heterogén csoportokon belül differenciált oktatást tudjanak végrehajtani. Ennek megfelelően a csoportokban folyó munka alkalmazkodott a csoport összetételéhez, sajátosságaihoz. A szakirányba sorolást a képzési lehetőségeken belül – azt, hogy milyen szakirányban indítanak a képzők tanfolyamot – befolyásolta az ügyfél képzettségi szintje, elvárása, valamint a közfoglalkoztató javaslata. Ugyanakkor, a több évtizede szerzett iskolai végzettségnek megfelelő képzésben való részvételt a tartós munkanélküliség, az egyén szociális, egészségügyi állapota nem minden esetben tette lehetővé. Az egy-egy szakirányon belüli képzési csoportba sorolás során elsődleges szempont a képzési helyszín és a lakó-, tartózkodási hely közelsége volt. Ennek oka a költséghatékonyság mellett az volt, hogy a résztvevőknek minél kevesebb időt kelljen utazással tölteniük. Teljesen homogén csoportok kialakítása azt vonta volna magával, hogy egyes résztvevőknek hosszú órákat kellett volna utazniuk a képzési helyszínéig. A téli közfoglalkoztatás keretein belül a képzéseket a TKKI-n kívül 71 gazdasági társaság, 20 KLIK által fenntartott szakiskola és 28, a Vidékfejlesztési Minisztérium felügyelete alá tartozó mezőgazdasági szakiskola valósította meg. A képző intézmények kiválasztása nyílt ajánlattételi eljárás keretében valósult meg. A kiválasztást a program Értékelő Bizottsága végezte, melynek tagjai a Belügyminisztérium, a Nemzetgazdasági Minisztérium és a Nemzeti Munkaügyi Hivatal munkatársai voltak. A Képzési Jegyzékre a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzet kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet 3. § (2) bekezdésében meghatározottakat is figyelembe véve azon képző intézmény kerülhetett, amely

- az Fktv. 5. §-ában meghatározott felnőttképzést folytató intézmények elektronikus nyilvántartásában szerepel,
- vállalja – figyelemmel az Fktv. 30. § (1) bekezdésében foglaltakra is – hogy a képzés teljes időtartama alatt érvényes intézmény akkreditációval, vagy az Fktv. 3. §-ában meghatározott engedéllyel rendelkezik,
- nem OKJ-s képzések esetében rendelkezik a képzés teljes időtartama alatt akkreditált vagy engedélyezett képzési programokkal és annak megvalósításához szükséges tananyaggal,
- rendelkezik az ajánlatban szereplő képzések megvalósításához szükséges személyi (szakképzettséggel és szakmai gyakorlattal rendelkező oktatók) és tárgyi feltételekkel. Több képzésre tett ajánlat esetén biztosítani tudja a szükséges szakképzettséggel és szakmai gyakorlattal rendelkező oktatókat a képzési programok egyidejű indítása esetén is,
- OKJ-s képzés esetén pedig biztosítja (saját maga, vagy partnerei által) a képzésben résztvevők részére a szakmai és vizsgakövetelményben előírt munkavédelmi eszközöket, illetve a védőruházatot,
- a folyamatos kapcsolattartás biztosítása érdekében rendelkezik telefon, és interneten való elérhetőséggel, valamint az adott képzés helyszíne szerinti megyében biztosítja az ügyfélszolgálati és panaszkezelési rendszer ellátásához szükséges feltételeket. Képzési ajánlatainak költsége nem haladja meg a 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet 3. § (2) bekezdés f) pontja szerint a Nemzetgazdasági Minisztérium által a Nemzetgazdasági Közlönyben közzétett – az ajánlattétel beadásának napján érvényes – költségnormák kereteit,

- a tanfolyam szervezésével kapcsolatos egyéb díjat a képzésben résztvevőtől nem kér,
- vállalja, hogy a területileg illetékes kormányhivatal munkaügyi szakigazgatási szervével az adott képzésre együttműködési megállapodást köt,
- a tanfolyam indítását a vizsgaidőpontok figyelembe vételével – az év bármely szakában vállalja,
- a képzésben résztvevővel felnőttképzési szerződést köt,
- megfelel a rendezett munkaügyi kapcsolatokról szóló jogszabályokban foglalt feltételeknek, nem áll csődeljárás, felszámolási eljárás, vagy végelszámolás alatt,
- nincs a székhely és/vagy telephely szerint illetékes állami, illetve önkormányzati adóhatóság hatáskörébe tartozó, lejárt köztartozása,
- az Európai Unió tradicionális saját forrásai címen tartozása nincs, vagy ha van, arra az illetékes adóhatóság fizetési könnyítést (részletfizetés, fizetési halasztás) engedélyezett.

Az oktatókra vonatkozó kérdéseimmel összefüggésben a főigazgató arról tájékoztattott, hogy az NMH és a megyei, fővárosi kormányhivatalok munkaügyi központjai a képző intézményekkel álltak szerződéses kapcsolatban, ezért az oktatók jogviszonyairól nem rendelkeznek információkkal, e témában az érintett képző intézmények megkeresését javasolta.

*A tárgyi feltételek biztosítása* – hasonlóan a személyi feltételekhez – a megkötött szerződések alapján *a képző intézmények feladata volt.* A képző intézmények ezen kötelezettségének teljesítését a megyei, fővárosi kormányhivatalok munkaügyi központjai – helyszíni látogatások során – folyamatosan vizsgálták. 2014. január 15-éig valamennyi képzési helyszín ellenőrzése megtörtént, az ellenőrzések azt követően is folyamatosak voltak. Hiányosság feltárása esetén a munkaügyi központok, kirendeltségek munkatársai minden szükséges esetben intézkedést kezdeményeztek. A feltárt hiányosságok kiküszöbölését a munkaügyi központok ellenőrizték, tapasztalataik szerint az induláskor felmerült problémákat megoldották, a helyzet normalizálódott.

Képzési helyszíneként jellemzően iskolák, szakiskolák, művelődési központok, bérelt vagy saját tulajdonú tantermek szolgáltak. A program keretében a munkaügyi központok *mentori rendszert* működtettek. A mentorok kiemelt feladatai közé tartozott, hogy segítsék a résztvevőket a képzési programba való beilleszkedésben, illetve a képzés befejezéséig támogatást biztosítsanak számukra a motivációban, vagy élethelyzetükből adódó problémáikban, valamint egyéb, a képzést befolyásoló tényezőkben. A mentorok heti rendszerességgel látogatták a képzéseket, így a résztvevőknek folyamatosan lehetőségük volt kérdéseikkel, panaszaikkal hozzájuk fordulni. Emellett a résztvevőknek lehetőségük volt közvetlenül az NMH-hoz is panaszt tenni, néhány ilyen eset elő is fordult. Így például többen panaszolták, hogy nem kapnak juttatást a képzések sikeres befejezéséért, annak ellenére, hogy erre a program keretein belül lehetőség lenne, emellett kifogásolták, hogy a képzés befejezését követően több hónapig nem vehetnek részt támogatott képzésen. Ezzel kapcsolatban arról tájékoztatták az érintetteket, hogy a programban a képzés sikeres befejezését követően abban az esetben nem fizethető juttatás, ha a résztvevőt a közfoglalkoztató a képzés ideje alatt nem kötelezte munkavégzésre. A képzés befejezését követően pedig – tekintettel arra, hogy az ezt korlátozó jogszabályok módosításra kerültek – lehetőség van egyéb támogatott képzéseken való részvételre. Emellett az NMH a képző intézményeknek a képzési jegyzékre kerülés feltételeként írta elő, hogy biztosítsák a panaszkezelési és ügyfélszolgálati rendszer ellátásához szükséges feltételeket.

A program *utókövetést* is tartalmazott. A képzési program befejezését követő fél év múlva ugyanis a résztvevők kérdőívet kapnak, melyben munkaerő-piaci helyzetükről, illetve a munkaerő-piacon történt előrelépésükről kell nyilatkozniuk. A főigazgató álláspontja szerint az Fktv.-ben foglaltaknak megfelelően lefolytatott engedélyezési eljárás garanciát jelentett a minőségi felnőttképzésre, illetve a képzés hatékonyságát mutatja, hogy a TKKI felismerve a résztvevők differenciált kezelésének igényét, több eltérő nehézségi szintű tananyagot dolgozott ki a program végrehajtása érdekében.

A munkaügyi központok heti rendszerességgel látogatták a téli közfoglalkoztatás valamennyi képzési csoportját. A vizsgálatok tárgyát képezte többek között:

- a személyi-tárgyi feltételek megfelelése,
- a képzési dokumentáció megfelelése
- a hiányzók, a képzésről lemorzsolódó hallgatók száma, a lemorzsolódás oka,
- a korábbi megállapítások kiküszöbölése érdekében tett intézkedések végrehajtása.

A képzések látogatását folyamatosan végezték a munkaügyi központok, néhány esetben fordult elő, hogy bejelentés, illetve a sajtóban megjelent cikkek kivizsgálása érdekében folytattak ellenőrzést. A feltárt hiányosságok megszüntetése érdekében tett intézkedések:

Hiányosság	Intézkedés
Taneszközök, tananyagok hiánya, nem megfelelő, fűtetlen helyiség	A képző intézmény felszólítása a megfelelő tárgyi feltételek biztosítására
Gyakorlati képzéshez szükséges anyagok, munkaruhák hiánya	A képző intézmény felszólítása; szükséges esetben előleg biztosítása a képző intézmény számára
Jegyzetfüzet, íróeszköz hiánya	Jegyzetfüzet, íróeszköz biztosítása a képzésen résztvevők számára az NMH által
Gyakorlati képzéshez szükséges eszközök (kisgépek) hiánya	a nem megfelelő feltételekkel indult csoportokból a résztvevők átcsoportosítása más, azonos szakirányban indult csoportokba
Nehézkes eljutás a lakóhelyről a képzési helyszínre	Utazási utalványok biztosítása az NMH által, a Volán társaságokkal, illetve a MÁV-val megállapodás megkötése, szükség esetén további autóbuszok forgalomba állítása
Az utazási utalványokat egy képző intézmény nem érvényesítette (nem volt elég bélyegző), veszélyeztetve a résztvevők eljutását a képzésre	Az NMH biztosította nagy mennyiségben a bélyegzők beszerzését és átadta a képző intézmény részére

A munkaügyi központok, kirendeltségek a képző intézményekkel megkötött megállapodásokban foglaltak teljesítését ellenőrizték. Az oktatók munkájával, a bérezéssel összefüggő ellenőrzésekre a főigazgató tudomása szerint az állami intézmények által folytatott képzések esetében (TKKI, KLIK és VM szakiskolák) a fenntartó volt jogosult. A nem állami fenntartásban működő felnőttképzési intézmények esetében a személyi és tárgyi feltételek meglétének ellenőrzésére a 393/2013 (XI. 12.) Korm. rendeletben meghatározott módon az NMH volt jogosult.

## II.

A *Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatója* tájékoztatásában kitért arra, hogy a programba bevont közfoglalkoztatottakat döntően az önkormányzatok foglalkoztatták. Jellemző volt az építőipari, területrendezési, hulladékgyűjtési és erdőgazdasági tevékenység. A közfoglalkoztatottak a szükséges egyéni védőeszközöket – az ebben az évben ellenőrzött munkaadók közül – két munkáltató esetében nem kapták meg. Gyakrabban volt tapasztalható az, hogy az egyébként biztosított egyéni védőeszközt a munkavállalók nem használták és ezt a tényt a munkáltatók eltűrték, a használatot nem ellenőrizték. A *munkavédelmi tárgyú ellenőrzéseket*, figyelemmel a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 81. § (1) bekezdésére a munkavédelmi hatóság látta el.

A közfoglalkoztatottak ritkán fordultak panasszal a munkavédelmi hatósághoz, de olyan eset előfordult például, hogy sérelmezték a balesetek kivizsgálásának elmulasztását. Amennyiben a panasz megalapozott volt, a munkavédelmi hatóság megtette a szükséges intézkedéseket. Jellemzően közérdekű bejelentések érkeztek a munkavédelmi hatósághoz. A bejelentők a személyes adataikat nehezen adták bejelentésükhöz, inkább nem kértek tájékoztatást, de névtelenségüket megőrizték. A bejelentések részben megalapozottak voltak. A szociális körülményeket vizsgálva is jellemző volt, hogy az önkormányzatok olykor a lakott településtől távol foglalkoztatott nagy létszámú munkavállalói csoportnak nem biztosítottak illemhelyet, pihenőhelyet, kézmosási lehetőséget.



A téli időszakban a hideg időjárás ellenére előfordult az is, hogy a napi 8 órában, a szabadban dolgozó közfoglalkoztatottak részére nem biztosítottak védőitalt, pihenőidőt, melegedőhelyet, ételmelegítési lehetőséget és illemhelyet. Ezek a hiányosságok a munkavégzést nagyban megnehezítik, az emberi méltóságot nagymértékben sértik. A munkavédelmi hatóság minden esetben megtette a szükséges intézkedéseket. A panaszokban és a közérdekű bejelentésekben gyakran a munkavédelmi tárgyú hiányosságok mellett munkaügyi tárgyú hiányosságokat is megjelöltek. A bejelentések főként a munkaidő nyilvántartás vezetésével, a közfoglalkoztatott jogviszonyának megszűnését követő igazolások kiadásával, a munkaidővel, a pihenőidővel, illetve a munkabérrrel kapcsolatos jogsértésekre vonatkoztak. A munkaügyi bejelentések azonban jelentős számban nem voltak megalapozottak.

2014. január 1-je előtt a munkavédelmi hatóság nem vezetett külön nyilvántartást a közfoglalkoztatottakat érintő munkavédelmi ellenőrzésekről. Célzott munkavédelmi ellenőrzéseket panaszok illetve közérdekű bejelentéseket követően folytatottak. Január 1-je óta az ellenőrzések során kitöltött látogatási lapokon jelölni kell, ha az ellenőrzés konkrétan a közfoglalkoztatókat érinti. 2014. január-április között 47 közfoglalkoztatót ellenőriztek, 24 munkáltatónál tártak fel szabálytalanságot, közülük 9 építőipari tevékenységet folytatott.

Végezetül a főigazgató arról tájékoztatott, hogy álláspontja szerint nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy a téli közfoglalkoztatás százezres nagyságrendben segítette hozzá a nehéz élethelyzetben lévő, a munkaerőpiactól olykor évtizedek óta távol lévő embereket ahhoz, hogy életükbe rendszeresség, apró sikerek, közösségi élmények kerüljenek. A munkaügyi központok gyakran számoltak be a képzéseken szerzett pozitív tapasztalataikról, a résztvevők többsége örült a lehetőségnek, sokan tűztek ki maguk elé célokat, a képzéseken megszerzett elméleti és gyakorlati ismereteket otthonukban, közvetlen lakókörnyezetükben is hasznosítani tudták. Többen már a képzések vége előtt, illetve a képzés befejezését követően el tudtak helyezkedni a nyílt munkaerőpiacon, így a képzésekről történt lemorzsolódások egyik fő oka új munkaviszony létesítése volt. A napi sajtó által a téli közfoglalkoztatást érintő, gyakran felnagyított ügyeket az NMH a munkaügyi központok közreműködésével kivizsgáltatta és az esetek többségében megalapozatlannak találta, a szükséges esetekben pedig megtette a kellő intézkedéseket.<sup>1</sup> Az ilyen ügyek ugyanakkor elenyésző számban merültek fel a teljes közfoglalkoztatotti, illetve a képzésbe vont létszámhoz képest.

Végezetül a főigazgató arról tájékoztatott, hogy az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet<sup>2</sup> 37. § w) pontja 2011. július 1-jétől a belügyminiszter szakpolitikai feladat- és hatáskörébe utalja a közfoglalkoztatást, beleértve a közfoglalkoztatottak képzését is, ezért e tárgyban javasolta a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási és Vízügyi Helyettes Államtitkárságának a megkeresését is.

Figyelemmel arra, hogy a 1704/2013. (X.8.) Kormány határozat alapján a nemzetgazdasági miniszter a Türr István Képző és Kutató Intézetet jelölte ki a téli közfoglalkoztatás keretében megvalósítandó alapkompentencia-fejlesztő képzések lebonyolítására, ezért a képzésekre vonatkozó kérdéseimmel megkerestem a Türr István Képző és Kutató Intézet főigazgatóját. A főigazgatót a következő konkrét kérdések megválaszolására kértem:

1. A végrehajtás zökkenőmentes lebonyolítása érdekében milyen előkészítő munka előzte meg a képzési tananyag kialakítását, a képzők felkészítését, a személyi-és tárgyi feltételek megteremtését tekintetében a képzések megindítását?
2. Előfordult-e bizonyos megyékben, hogy nem indulhattak el a képzések a tervezett időben az előkészítő feladatok csúszása miatt?

<sup>1</sup> Lásd 2. számú ábra

<sup>2</sup> A rendeletet hatályon kívül helyezte a 152/2014. (VI.6.) Korm. rendelet 136.§ (3) bek. c) pontja

3. Milyen előzetes felkészítésben vettek részt a képzési programokba bevont oktatók? Az oktatók kiválasztása során szükséges szempont volt-e, hogy felnőttképzési gyakorlattal rendelkezzenek? Milyen egyéb feltételeknek kellett megfelelniük?
4. A képzésben részt vevő oktatók tekintetében ki gyakorolja a munkáltatói jogokat, milyen jogviszony alapján, milyen időbeosztásban végzik a munkájukat?
5. Van-e lehetőség szupervízióra az oktatói munka során? Hová, kihez fordulhatnak az oktatók, ha nehézségekbe ütköznek?
6. A tananyag összeállítása milyen szakmai elvek alapján történt, annak elkészítésére kit, mely szervet vagy személyt kértek fel? Már kész kompetenciafejlesztő oktatási anyaggal dolgoztak, vagy a speciális hallgatói összetételű figyelembe véve új képzési anyagot készítettek? Amennyiben már meglévő kompetenciafejlesztő tananyag áll rendelkezésre, mi alapján végezték el a tananyag speciálisan a célközönségre, a közfoglalkoztatottakra szóló adaptálását?
7. Milyen időbeosztásban – közmunka, oktatás aránya – kerül sor a tanfolyamokra? Milyen arányú a gyakorlati és elméleti órák száma? Milyen napokon kerül sor a képzésre? Milyen egymásra épülő szakaszokból áll a tanfolyam?
8. A hivatalomhoz érkező valamennyi beadvány érintette azt a problémát, hogy végzettség tekintetében meglehetősen heterogén csoportok jöttek létre. A honlapjukon közzé tett tájékoztató szerint a téli közfoglalkoztatásba vont személyek négy képzési program közül választhatnak (Alapkompetencia-fejlesztés, Kompetencia-fejlesztés: középiskolát végzett hallgatók számára, 7. osztályos felzárkóztató képzése, 8. osztályos felzárkóztató képzése) Milyen kiválasztó szempontok, módszer alapján sorolják be a közfoglalkoztatottakat a különböző képzési csoportokba?
9. Mennyire kötött a tananyag? Van-e arra lehetőség, hogy az oktató a képzés során differenciáljon a képzésben részt vevők között, a magasabb kompetenciával rendelkezők számára nehezebb szintű feladatot adjon?
10. Tudomásuk szerint mely képző intézmények végzik a fennmaradó ötvenezer közfoglalkoztatott képzését? Milyen szempontok alapján és mely szerv döntött arról, hogy a TKKI hatáskörén túlmutató képzéseket mely képző intézmények valósíthatják meg?
11. Milyen területi lefedettséggel valósulnak meg a képzési programok? Kérem, amennyiben rendelkezésükre áll, a megvalósult képzések számát és összetételét, illetve a résztvevői létszámot is magában foglaló, megyei szinten lebontott statisztikai adatokat válaszlevelében megküldeni szíveskedjen.
12. Jellemzően hol – pl. iskolában, művelődési központban – kerül sor a képzésekre? A tárgyi feltételek minden esetben adottak-e a különböző létszámú csoportok szükségleteihez?
13. A képzések során milyen panasztételi fórumokon jelezhetik problémájukat a résztvevők? Biztosított-e a hallgatók által történő visszajelzések által a képzések minőségellenőrzése?
14. A végrehajtási folyamatba beépített-e az utókövetés, annak vizsgálata, hogy a célul tűzött kompetenciafejlesztést valóban a lehető leghatékonyabb módszerrel sikerült fejleszteni, illetve a mindennapokban is megfelelően hasznosíthatóak a tanultak?

A kérdésekkel összefüggésben a *TKKI főigazgatója* a következőkről tájékoztatott. A 1704/2013. (X.8.) Kormány határozatban megfogalmazott feladatok teljesítésére a TKKI október-november folyamán felkészült. Ennek során a tárgyi és személyi feltételek biztosításának előkészítése, a képzési program kidolgozása, a tananyagok sokszorosításra előkészítése, a tanulást segítő eszközök beszerzésének tervezése történt meg.

A TKKI a fenti feladatok ellátására saját forrásai terhére kezdte meg az előkészítést. A tárgyi és személyi feltételek biztosításának segítésére 2013. november 8-án együttműködési megállapodást írt alá a TKKI és a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ. A képzések indításához engedélyezett képzési programra volt szükség, melyet a Nemzeti Munkaügyi Hivatal 2013. november 5-én engedélyezett. Az NGM mint a képzések szakmai irányítója és felügyeletét ellátó szerve, olyan képzést igényelt, amelyet célcsoportjai olyan alacsony iskolai végzettségű (8. általános, vagy az alatti végzettség) felnőttek, akik elsődlegesen az alapvető kompetenciáik fejlesztésére szorulnak (ezért lett a program neve „alapkompentencia fejlesztés”). A program összhangban van az Európai Parlament és a Tanács az egész életen át tartó tanuláshoz szükséges kulcskompetenciákról szóló 2006/962/EK ajánlásával (2006. december 18.). A program tartalma az ajánlásban szereplő 8 kompetencia közül 5 fejlesztésére irányul, melyek a munkavállaláshoz elengedhetetlenek. Az NMH 2013. november 11. napjára kért ajánlatot pályázati felhívásában 7. osztályos és 8. osztályos felzárkóztató képzésre 4500 fő és alapkompentencia fejlesztő képzésre 50.000 fő részére, a 2013. december 1 és 2014. március 31 között indítandó képzésekre. A TKKI a megadott határidőre a feltételek alapján pályázatot nyújtott be. 2013. november 4-ig a munkaügyi központok 200.000 fő álláskeresőt vontak közfoglalkoztatási programba. Az előkészítéshez szükséges szerződések pénzügyi fedezete 2013. november 28. napjától rendelkezésre állt, ezt követően aláírták a TKKI és a megyei kormányhivatalok, illetve azok munkaügyi központjai közötti együttműködési megállapodásokat. Így az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 37. § (1) bekezdése alapján kötelezettség vállalásra is mód nyílt.

A képzések indítására 2013. december 2 és 19 között, heti terv alapján került sor. A képzések 95%-a december hónapban elindult. Több mint 2000 csoportban, mintegy 1000 helyszínen, 7000-nél több oktató bevonásával közel 50.000 fő részére indult alapkompentencia fejlesztés. A képzések a megrendelő igénye szerint 73 munkanap hosszúságúak voltak, így a közfoglalkoztatási program végéig 2014. április 30-ig a képzések is befejeződtek.

Az oktatási feladat ellátásában elsősorban a KLIK oktatóira számítottak, ahogyan azt a vonatkozó kormányhatározat előírta. Emellett mintegy 600 fő álláskereső pedagógust vontak be, ezzel is növelve a foglalkoztatást, és csökkentve a munkanélküliséget. A TKKI az oktatók felkészítésére már október elejétől készült, ennek keretében 60 fő multiplikátort képeztek ki, az oktatók módszertani, felnőttképzési felkészítésére. A felkészítések országszerte zajlottak a multiplikátorok szervezésével. Valamennyi oktatói feladatot ellátó oktatót előzetesen felkészítettek a képzési program tartalmát, módszertanát, a felnőttképzés alapvető szabályait és eljárásait illetően. Elektronikusan valamennyiük számára hozzáférhetővé tették a szükséges dokumentumokat és a multiplikátorok folyamatosan rendelkezésre álltak kérdések, problémák esetén. Oktatóik jellemzően pedagógus végzettséggel rendelkeznek, és előnyt jelentett a kiválasztásnál a felnőttképzési gyakorlat. Az oktatókat közalkalmazotti jogviszonyban foglalkoztatták, vagy részmunkaidőben (a KLIK tanárait további jogviszony keretében), vagy teljes munkaidőben (jellemzően az álláskereső tanárokat). A munkáltatói jogokat a TKKI főigazgatója gyakorolta, a TKKI területi igazgatói részére a munkáltatói jogok egy részét főigazgatói utasításban delegálta.

Valamennyi oktató a képzésszervezőkkel tartotta a kapcsolatot, továbbá a kiképzett multiplikátorok folyamatosan segítettek az oktatók munkáját. A kapcsolattartást külön erre a célra létesített elektronikus rendszer segítette. Főigazgatói intézkedés keretében az azonos csoport szintű oktatók közötti kapcsolattartás is megszervezésre került. A képzés során minőségellenőrző látogatásokat szerveztek annak érdekében, hogy a módszertani támogatás mindenkihez eljusson. A képzési program megvalósítását kipróbált tananyag segítette, amelyet egy, a leghátrányosabb helyzetű felnőttek képzését támogató uniós projekt keretében mintegy 700 fő bevonásával kipróbáltak. A főigazgató tájékoztatásában kitért arra, hogy a tananyag jól használható volt az alapvető kompetenciák fejlesztésére irányuló programok esetén.

A képzési programot és az ahhoz kapcsolódó tananyagot október-november folyamán a fejlesztőkkel átdolgozták annak érdekében, hogy bőséges kínálat álljon rendelkezésre az esetlegesen eltérő előképzettségű, motivációjú képzésbe vontak részére is. A képzéseket a megrendelő igénye szerint napi hat órában szervezték, az alapkompétencia fejlesztés jellemzően tréningelemeket tartalmazott. A képzés hétköznap került megszervezésre. A modulok kötelező tartalmát az oktatók differenciáltan összeállított feladatok segítségével valósították meg. Az alapkompétencia fejlesztő képzés egymásra épülő modulokból állt:

- Ráhangoló, motiváló tréning
- Alapozó/megújító fejlesztés (olvasás, írás, számolás)
- Tanulási készségek fejlesztése
- Életviteli kompetenciák fejlesztése
- Mentálhigiénés fejlesztés

A TKKI által ajánlott 4 képzési program (alapkompétencia fejlesztés; kompetenciafejlesztés érettségizettek részére; 7. osztályos felzárkóztató képzés; 8. osztályos felzárkóztató képzés) egy kínálat, melyre a munkaügyi központok választották ki az ügyfeleket. A TKKI-nak a résztvevők kiválasztásában nem volt szerepe, lehetősége. A képzés indulásának napján az általuk megjelölt helyszínen és időpontban megjelenő ügyfelekkel kötöttek felnőttképzési szerződést. A képzések alapvető módszertana a differenciált tanulásszervezés volt, a tanítási segédletek, modulfüzetek is ennek figyelembe vételével készültek.

Az oktató a képzés indításakor egy szintfelmérő segítségével felmérte a csoport fejlesztési szükségletét, annak érdekében, hogy az igényekhez igazodó oktatás valósulhasson meg. Amikor a TKKI tudomást szerzett arról, hogy a munkaügyi központok olyanokat is delegáltak az alapkompétencia fejlesztésre, akik jó anyanyelvi és számolási kompetenciákkal bírtak, akkor a differenciálás érdekében bővítették a logikus gondolkodást fejlesztő és a szövegértési gyakorlatok, feladatok, segédanyagok számát. Ennek az volt a célja, hogy az eltérő előképzettségű bevont személyek megfelelő tananyagot használhassanak a fejlesztés során. Egyébként a képzésbe lépők 90%-a (ez mintegy 45.000 ember) számára az előre elkészített tananyag tökéletesen illeszkedett a fejlesztési igényeihez. A fennmaradó 50.000 fő képzését az NMH pályázaton hirdette meg, erről az NMH tud korrekt és részletes tájékoztatást adni.

A képzéseket a megrendelő igényének megfelelően indították el. Az alapkompétencia fejlesztés az ország valamennyi részén megvalósult.<sup>3</sup> Az érettségizettek részére szóló kompetenciafejlesztés mintegy 750 fővel, a 7. osztályos felzárkóztató képzés és a 8. osztályos felzárkóztató képzés csupán néhány csoportban indult el mintegy 150 fő részvételével.

A 2000 oktatási csoportból 470 csoport iskolai környezetben, jellemzően szakképző iskolákban, illetve olyan általános és középiskolában indult, ahol a kihasználatlan épületrészek lehetővé tették a képzések elkülönített szervezését. A csoportok a képzés négy hónapja alatt ezeket a helyszíneket kulturáltan használták. A mintegy 1500 egyéb helyszínen bérelt termekben, illetve a TKKI saját ingatlanjaiban folyt a program. A tárgyi feltételek a képzéshez a taneszközökön kívül nem igényelnek beruházást, a bérbeadóktól termet, asztalt, széket, táblát, táblaíró, mosdóhasználatot béreltek.

A résztvevők panaszukat az oktatónál, a képzésszervezőnél, a TKKI rendszeresen megjelenő munkatársainál, és természetesen levélben, telefonon és e-mailben is megtehették. A TKKI humánszolgáltató intézményként a panaszok haladéktalan kivizsgálásával, az esetleges mulasztások kiküszöbölésével igyekezett a képzésben résztvevők elégedettségének növelésére. Csoportonként átlagosan heti egy ellenőrzés történt. Emellett az NMH is rendszeresen ellenőrizte a képzések helyszíneit. Több mint 100 főt alkalmaztak arra, hogy a téli közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó képzéseket felügyeljék, a résztvevők panaszait kivizsgálják.

<sup>3</sup> A képzésre vonatkozó adatokat az 1. számú melléklet táblázata tartalmazza.

A felnőttképzési folyamat része a hallgatói elégedettségmérés, amelyet a képzések végén bonyolítottak le. A képzések hatékonyságát a felnőttképzési folyamatba törvényszerűen beépített, modulonként elvégzett modulzárók dokumentáltan tanúsítják. A képzések eredményeinek utókövetése a programot irányító NGM hatásköre volt, saját program tekintetében 180 utókövetést végeztek. A képzést befejezők egy része számára a TKKI lehetőséget tudott biztosítani uniós finanszírozású projektjeiben a további részvételre, ahol munkatapasztalat szerzés és a szakmai képzés is elérhető volt.

A közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó képzések megszervezéséért a TKKI mellett a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (továbbiakban: KLIK) volt a felelős. A téli közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó alapkompentencia-fejlesztő és a 7-8. osztály felzárkóztatását elősegítő képzésekhez szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosításával összefüggésben a KLIK elnökétől az alábbi konkrét kérdésekre kértem választ:

1. A téli közfoglalkoztatás keretében zajló képzések tekintetében a KLIK-nek konkrétan milyen feladatai voltak, vannak?
2. Mikortól és milyen módon kezdték meg a képzésben részt vevő pedagógusok toborzását? Volt-e valamilyen előzetes szempontrendszer a pedagógusok kiválasztásában? Szükséges szempont volt-e, hogy felnőttképzési gyakorlattal rendelkezzenek? Milyen egyéb feltételeknek kellett megfelelniük?
3. Milyen előzetes felkészítésben vettek részt a képzési programokba bevont oktatók? Ki gyakorolja felettük a munkáltatói jogokat, milyen jogviszony alapján, milyen időbeosztásban végzik a munkájukat?
4. Mikor került sor, a pedagógusokkal történő szerződéskötésre?
5. Milyen bérezésben részesülnek és ki folyósítja a pedagógusokat megillető bért?
6. A végrehajtás zökkenőmentes lebonyolítása érdekében milyen előkészítő munka előzte meg a képzési tananyag kialakítását, a képzők felkészítése, a személyi-és tárgyi feltételek megteremtése tekintetében a képzések megindítását?
7. Előfordult-e bizonyos megyékben, hogy nem indulhattak el a képzések a tervezett időben az előkészítő feladatok csúszása miatt?
8. Van-e lehetőség szupervízióra az oktatói munka során? Hová, kihez fordulhatnak az oktatók, ha nehézségekbe ütköznek?
9. A tananyag összeállítása milyen szakmai elvek alapján történt, annak elkészítésére kit, mely szervet vagy személyt kértek fel? Már kész kompetenciafejlesztő oktatási anyaggal dolgoztak, vagy a speciális hallgatói összetételt figyelembe véve új képzési anyagot készítettek? Amennyiben már meglévő kompetenciafejlesztő tananyag állt rendelkezésre, mi alapján végezték el a tananyag speciálisan a célközönségre, a közfoglalkoztatottakra szóló adaptálását?
10. A képzéseket megelőzően, legkésőbb azok megkezdésekor rendelkezésre állt-e valamennyi helyszínen a szükséges képzési tananyag? Volt-e idejük a pedagógusoknak azok megismerésére, ezen speciális jellegű oktatásra való felkészülésre?
11. Milyen időbeosztásban – közmunka, oktatás aránya – kerül sor a tanfolyamokra? Milyen arányú a gyakorlati és elméleti órák száma? Milyen napokon kerül sor a képzésre? Milyen egymásra épülő szakaszokból áll a tanfolyam?
12. A hivatalomhoz érkező valamennyi beadvány érintette azt a problémát, hogy végzettség tekintetében meglehetősen heterogén csoportok jöttek létre. A honlapjukon közzé tett tájékoztató szerint a téli közfoglalkoztatásba vont személyek négy képzési program közül választhatnak (Alapkompentencia-fejlesztés, Kompetencia-fejlesztés: középiskolát végzett hallgatók számára, 7. osztályos felzárkóztató képzése, 8. osztályos felzárkóztató képzése) Milyen kiválasztó szempontok, metódus alapján sorolják be a közfoglalkoztatottakat a különböző képzési csoportokba?

13. Mennyire kötött a tananyag? Van-e arra lehetőség, hogy az oktató a képzés során differenciáljon a képzésben részt vevők között, a magasabb kompetenciával rendelkezők számára nehezebb szintű feladatot adjon?
14. Tudomásuk szerint mely képző intézmények végzik a fennmaradó ötvenezer közfoglalkoztatott képzését? Milyen szempontok alapján és mely szerv döntött arról, hogy a TKKI hatáskörén túlmutató képzéseket mely képző intézmények valósíthatják meg?
15. Milyen területi lefedettséggel valósulnak meg a képzési programok? Kérem, amennyiben rendelkezésükre áll, a megvalósult képzések számát és összetételét, illetve a résztvevői létszámot is magában foglaló, megyei szinten lebontott statisztikai adatokat válaszlevelében megküldeni szíveskedjen.
16. Jellemzően hol – pl. iskolában, művelődési központban – kerül sor a képzésekre? Amennyiben köznevelési intézményekben került sor a képzésre, úgy volt-e arra lehetőség, hogy az alapfeladatok zavarása nélkül, attól elkülönülten kerüljön sor?
17. A tárgyi feltételek minden esetben adottak-e a különböző létszámú csoportok szükségleteihez? Előfordult-e, hogy nem tudtak megfelelő helyszínt biztosítani a képzések lebonyolításához?
18. A képzések során milyen panasztételi fórumokon jelezhetik problémájukat a résztvevők? Biztosított-e a hallgatók által történő visszajelzések által a képzések minőségellenőrzése?
19. Érkeztek-e már a képzésekkel összefüggésben a KLIK-hez panaszok, milyen jellegűek és milyen intézkedéseket hoztak azok orvoslása érdekében?
20. A végrehajtási folyamatba beépített-e az utókövetés, annak vizsgálata, hogy a célul tűzött kompetenciafejlesztést valóban a lehető leghatékonyabb módszerrel sikerült megvalósítani, illetve a mindennapokban is megfelelően hasznosíthatóak-e a tanultak?

A *KLIK elnöke* a megkeresésemre adott rövid válaszában a következőkről tájékoztatót. Az 1704/2013. (X. 8.) Korm. határozat (4) bekezdése értelmében a Kormány felhívta az emberi erőforrások miniszterét, hogy a program keretében megvalósítandó alapkompentencia fejlesztési és felzárkóztató képzésekhez (a továbbiakban: képzés) szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosítása érdekében gondoskodjon a Türr István Képző és Kutató Intézet, valamint a KLIK közötti megállapodás megkötéséről. Ebből fakadóan a KLIK a képzéssel kapcsolatban a feltett kérdések megválaszolásának csak egy részében érintett, a többi kérdés esetében a TKKI, illetve a Nemzeti Munkaügyi Hivatal jogosult a válaszadásra.

*A KLIK és a TKKI között* – a közfoglalkoztatottak alapkompentencia fejlesztő, valamint 7-8. osztályos felzárkóztató képzésekre vonatkozóan – létrejött megállapodás csak az oktatáshoz szükséges helyiségek biztosításáról, illetve az oktatáshoz szükséges személyi feltételek biztosításáról rendelkezik. A pedagógusok 2013. október 31-től, önkéntes jelentkezés alapján kerültek be a képzésbe. Az alapkompentencia fejlesztő képzésben oktatónak az jelentkezhetett, aki rendelkezett valamilyen pedagógiai végzettséggel. A KLIK és a TKKI között létrejött megállapodásban a KLIK elnöke, mint a munkáltatói jogkör gyakorlója hozzájárult ahhoz, hogy a KLIK közalkalmazottai, jelenlegi jogviszonyuk mellett a TKKI-val további közalkalmazotti jogviszonyt létesítsenek. A KLIK az alapkompentencia fejlesztő képzés helyszíneinek kiválasztásában együttműködött a TKKI-val. A KLIK területi szervezeti egységeiként működő tankerületek igazgatói konzultáltak az intézményvezetőkkel, akik a szervezés során figyelemmel voltak arra, hogy a feladat az alapfeladatok sérelme nélkül ellátható legyen. A köznevelési intézmények bevonása csak abban az esetben történhetett meg, ha a közfoglalkoztatottak által használt tantermek, mellékhelyiségek a többi tanteremtől elhatárolhatóak voltak, illetve az adott tantermet a közfoglalkoztatottakon kívül a diákok más időszámban sem használták.

A fent ismertetett szempontok alapján 236 köznevelési intézményben 454 helyiséget vontak be, melyek összesen 13.120 fő befogadását tették lehetővé. Ezekben 10.683 fő vett részt a képzésben (a létszám hétről hétre változott, annak függvényében, hogy a munkaügyi központok újabb közfoglalkoztatottakat vontak be a képzésbe, illetve mások kikerültek a képzésből). A többi közfoglalkoztatott képzése nem a KLIK által biztosított – többnyire önkormányzat tulajdonában lévő – helyszíneken valósult meg. A tárgyi feltételek biztosításával kapcsolatban a megállapodás úgy rendelkezett, hogy „a helyiségek mindegyike alkalmas legyen legalább 20 fő létszámú résztvevő oktatására, valamint az ehhez szükséges megfelelő mennyiségű szék és asztal, tanári szék és asztal, illetve tábla rendelkezésre álljon.”

A KLIK az általa biztosított helyszíneken történő képzésekről heti rendszerességgel jelentést készített a Köznevelésért Felelős Államtitkárság részére, melyekben hétről hétre összegzésre kerültek a gyakran felmerült problémák, illetve az aktuális héten bekövetkezett rendkívüli események. A jelzett problémák (pl. képzéshez szükséges eszközök hiánya) megoldása érdekében a tankerületi igazgatók szoros együttműködést alakítottak ki a TKKI és az NMH területi szerveivel, valamint a helyi önkormányzatokkal. A KLIK pedagógusai sok esetben a csoport teljesítőkéességéhez igazították a TKKI által biztosított tananyagot, vagy saját pedagógusi tapasztalataikat felhasználva kiegészítették azt a jobb szemléltethetőség érdekében. A KLIK elnökének javaslata szerint, amennyiben a közfoglalkoztatottak képzése a következő évben is folytatódna, úgy hasznos volna a KLIK pedagógusait bevonni a tananyag fejlesztésébe, tekintettel arra, hogy sok olyan értékes tapasztalatot szereztek, amellyel hatékonyabbá tehetik a programot.

### III.

Annak érdekében, hogy a Téli közfoglalkoztatási program gyakorlati megvalósulásáról a jelentésem valóban átfogó, tárgyyszerű képet nyújtson, a megkeresett központi szervek válasza mellett szükségesnek tartom néhány, e tárgyban hivatalomhoz érkezett egyedi panaszbeadvány, illetve az annak kapcsán folytatott ombudsmani vizsgálat eredményének ismertetését is.

1. A programba történő bekerüléssel kapcsolatban számos esetben sérelmezték a tartósan álláskereső személyek [AJB-1844/2014., AJB-1833/2014., AJB-4300/2014., 5279/2014. számú panaszügy], hogy a munkáltató döntése következtében – mert például a polgármester csak a saját rokonai, ismerősei számára biztosította a közfoglalkoztatásba kerülés lehetőségét – nem nyertek felvételt a közfoglalkoztatási programokba, noha korábban jól teljesítettek. Mindezek következtében veszélybe került saját maguk és családjuk megélhetése. Ezekkel a panaszokkal összefüggésben ombudsmani vizsgálat nem indult. Ennek oka, hogy a munkáltatók a felvételi eljárás során – a közfoglalkoztatási jogviszony esetén is – saját hatáskörben, munkáltatói érdekeik figyelembevételével, mérlegelést követően döntenek a felvenni szándékozott munkavállalók személyéről. Ennek befolyásolására – a jogszabályban rögzített ombudsmani eszköztár figyelembevételével – nem rendelkezem hatáskörrel. Ugyanakkor a kiválasztási eljárás rendszerszinten jelentkező hiányosságával – a megfelelő módszertan, garancia alkalmazásának kidolgozásával – összefüggő ombudsmani ajánlásról a panaszosokat tájékoztattam.

2. Az AJB-8136/2013. számú ügyben<sup>4</sup> a téli közfoglalkoztatási programba bevont panaszos azért fordult hivatalomhoz, mivel sérelmezte, hogy – többszöri érdeklődése ellenére – sem az eljáró munkaügyi kirendeltség, sem a közfoglalkoztató nem tájékoztatta megfelelően a program megvalósításáról. Így nem kapott értesítést arról, hogy mikor, hol kell a közfoglalkoztatás keretében megvalósuló képzését megkezdenie, de arról sem, hogy mikor, hol kell munkába állnia.

<sup>4</sup> Az ügyben készült jelentés megtalálható a

[http://www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/Jelent%C3%A9s+a+t%C3%A9li+k%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A9si+programr%C3%B3l+2013/136\\_2013/f8ed5726-39a8-4035-bf8e-c274bb6884dd?version=1.0](http://www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/Jelent%C3%A9s+a+t%C3%A9li+k%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A9si+programr%C3%B3l+2013/136_2013/f8ed5726-39a8-4035-bf8e-c274bb6884dd?version=1.0) oldalon

A vizsgálat megállapította, hogy felkészülésre nyitva álló rövid idő miatt az előzetes, csoportos tájékoztatókon – tekintettel arra, hogy a képzések megszervezésére, a képző intézmények kiválasztására, a foglalkoztatókkal történő szerződéskötésre is ez idő alatt került sor – a konkrét munkalehetőségekről és képzésekről a munkaügyi kirendeltségeknek még nem volt lehetőségük részletes tájékoztatást nyújtani. Ez lehetett az oka annak, hogy a panaszos – bár már októberben értesült a közfoglalkoztatási munka-és képzési lehetőségről –, annak pontos kezdési időpontjáról és helyszínéről nem kapott konkrét tájékoztatást.

3. Az *AJB-1998/2014. számú ügyben*, az 5 és fél éve munkanélküli panaszos két diplomával, tudományos fokozattal, két nyelvvizsgával, valamint 25 év munkavisztonnyal rendelkezett. Az illetékes munkaügyi kirendeltség levelében felhívta, hogy jelenjen meg munka-alkalmassági vizsgálaton, majd azt követően a közfoglalkoztatónál, mivel a közfoglalkoztatás keretében közterületi karbantartó (utcaseprő) állást kell betöltenie. Sérelmezte, hogy végzettsége ellenére ilyen munkakört kell betöltenie. Hasonló panaszt fogalmazott meg az *AJB-8136/2013. számú ügy* panaszosa is, akit szintén szemétyűjtő, utcaseprő munkakörben kívántak foglalkoztatni.

A vizsgálat során arról tájékoztattam a panaszosokat, hogy 2011. január 1-jétől a megfelelő munkahely szempontjából *nem feltétel, hogy a felajánlott munkakör az álláskereső képzettségi szintjének megfelelően*, azaz minden olyan álláshely felajánlható, amely a munkanélküli végzettségével betölthető. A magasabb iskolai végzettséghez képest alacsonyabb végzettséget igénylő munkalehetőség is. A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Flt.) 25. § (1)-(2) bekezdése szerint ugyanis az álláskeresési járadékra vagy nyugdíj előtti álláskeresési segélyre jogosult vagy abban részesülő *álláskereső az együttműködési kötelezettség keretében a megfelelő munkahelyet köteles elfogadni*. A felajánlott munkahely akkor megfelelő, ha egészségi állapota szerint az álláskereső a munka elvégzésére alkalmas<sup>5</sup>, a várható kereset az álláskeresési járadék összegét, illetőleg – amennyiben az álláskeresési járadék összege a kötelező legkisebb munkabérnél alacsonyabb – a kötelező legkisebb munkabér összegét eléri, a munkahely és a lakóhely közötti naponta – tömegközlekedési eszközzel – történő oda- és visszautazás ideje a három órát, illetve tíz éven aluli gyermeket nevelő nő és tíz éven aluli gyermeket egyedül nevelő férfi álláskereső esetében a két órát nem haladja meg, az álláskereső foglalkoztatása munkaviszonyban történik. Az együttműködési kötelezettség az Flt. 54. § (14) bekezdésben megjelölt elemeinek megsértése *az álláskeresők nyilvántartásából való törlés jogkövetkezményét vonja maga után*. Az első esetben a panaszos az orvosi szakvélemény alapján a kijelölt munkakörre alkalmatlan volt, így nem törölték a regisztráltak közül, a második esetben azonban – mivel a panaszos nem vette fel a munkát, azaz nem jött létre a közfoglalkoztatási jogviszony – a közfoglalkoztatási program keretében egy hónappal később induló házi betegápoló képzésben sem vehetett részt és a nyilvántartásból is törölték.

Az *AJB-3326/2014. számú ügyben* a panaszos munkaügyi nyilvántartásból való törlését eredményezte, hogy a felajánlott közfoglalkoztatási munkavégzést nem fogadta el.

4. Az *AJB-25/2014. számú panaszban* kifogásoltak szerint a „Téli közfoglalkoztatási program” keretében végzett utcai takarítási munka során nem voltak biztosítottak a megfelelő munkakörülmények. A közfoglalkoztatottak számára nem biztosítottak sem munkaruhát, sem a 8 órás munkavégzés esetén különösen elengedhetetlen melegedőt, illetve illemhelyet és munkavédelmi oktatásban sem részesültek. Emellett a panaszos az alapkompentencia képzéssel kapcsolatosan is jelezte, hogy a tanórán nem voltak biztosítottak a tárgyi feltételek, nem volt elég pad és szék a hallgatók számára. A beadványozó kitért arra is, hogy az orvosi alkalmassági vizsgálaton megállapítottak szerint kizárólag gerinckímélő munkát végezhetne, ugyanakkor belső takarítási feladatokra osztották be, amelynek eredményeként betegállományba került.

---

<sup>5</sup> A foglalkoztatásban, képzésben való részvétel előtti szakmai alkalmassági vizsgálatokkal kapcsolatos szabályokat a 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet tartalmazza.



Az illetékes kormányhivatal munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szerve a névtelen közérdekű bejelentést követően ellenőrzést tartott. Tájékoztatásuk szerint a közérdekű bejelentést a jogszabályi előírásoknak megfelelően kivizsgálták; a helyszíni ellenőrzés tapasztalata szerint a közfoglalkoztatottak munkavédelmi oktatásban részesültek, védőítal és egyéni védőeszköz biztosítva volt.

Egy személy saját tulajdonú védőlábbelit viselt, továbbá egy személy sérült – védelmi képességét veszített – védőkesztyűt használt, annak ellenére, hogy megfelelő egyéni védőeszköz a helyszínen rendelkezésre állt. A vizsgálat megállapította, hogy közfoglalkoztatásban résztvevő munkavállalók tevékenységük során a megfelelő egyéni védőeszközöket nem minden esetben használták megfelelően. Ezen hiányosságok megszüntetése érdekében a hatóság munkavédelmi felügyelője figyelemfelhívással élt. *A vizsgálat a panasszal összefüggésben feltárta, hogy a hatóság a jogszabály által biztosított vizsgálatot lefolytatta, a szükséges intézkedéseket megtette.*

5. Az *AJB-507/2014* számú ügyben a panaszos a vízügyi területen megvalósuló közmunkaprogram munkakörülményeit sérelmezte. Többek között azt, hogy fokozottan balesetveszélyes, ráadásul emberi méltóságot sértő körülmények között kell munkát végeznie, ráadásul a munkavégzés során sem melegedési lehetőség, sem illemhely nem volt számukra biztosítva. Azonban ha elutasítja a felajánlott munkát, még a segélyét is elveszíti. Ezzel kapcsolatban – a megkeresésemre adott írásbeli válaszlevelek alapján – megállapítottam, hogy kétségtelen tény, hogy a vízügyi területen történő munkavégzés sokszor valóban elhanyagolt területen történő nehéz fizikai munkát jelent. Ez a körülmény azonban önmagában nem jelenti azt, hogy a munkavégzés körülményei méltatlanok lennének és sértenék az emberi méltóságot. Ennek ellenére a kiszolgáltatót helyzetben lévő közfoglalkoztatottak jogainak védelme érdekében szükségesnek tartottam hangsúlyozni, hogy a közfoglalkoztatóknak a megfelelő munkafeltételek biztosítását a jövőben is kiemelten kell kezelnie és a lehetőségek szerint széleskörűen kell biztosítani.

6. Az *AJB-1226/2014.* számú ügyben a panaszos sérelmezte, hogy közfoglalkoztatottként dolgozik egy óvodában, ahol munkaviszonyban foglalkoztatott kollégái méltatlan módon bánnak vele, alacsonyabb értékű munkavállalóként kezelik, kedvezőtlenebb foglalkoztatási feltételei, kiszolgáltatót helyzete miatt. Sérelmezte továbbá a munkavédelmi körülményeket, mivel a munkáltató utasítása szerint az udvar takarítását is el kellett látnia, esős, hideg időben azonban az egészségét veszélyeztetette a feladat ellátása.

7. Az *AJB-1985/2014* számú ügyben a helyszíni vizsgálat során megkérdezett közfoglalkoztatottak láncfűrész kezelési tanfolyamon vettek részt, amely során azt panaszolták, hogy nem volt fűtés a tanteremben, így nagyon fáztak.<sup>6</sup>

8. Az *AJB-8215/2014* számú ügyben a víz-gázvezeték és készülék szerelő végzettséggel rendelkező panaszos azt sérelmezte, hogy a közfoglalkoztatás keretében indult képzés színvonala a már szakképesítéssel illetve érettségivel rendelkező résztvevők számára rendkívül alacsony volt, a jövőbeni elhelyezkedésüket nem segíti. Ezért többször kérte, hogy olyan szakmai tanfolyamon vehessen részt, amely az elhelyezkedését megkönnyítené. Megkeresésemre az eljáró munkaügyi kirendeltség arról tájékoztatót, hogy a szakmai képzések megszervezésére előzetes igényfelmérés után került sor, azonban nem került sor minden képzés elindítására, amelyek az igényfelmérő kérdőíven szerepeltek. Emiatt a panaszos számára az alapkompenciái fejlesztését tekintették a munkaerő-piaci elhelyezkedésének elősegítése céljából a legmegfelelőbbnek.

Kérésére azonban – a téli közfoglalkoztatást követően – megvizsgálják további képzési támogatásának lehetőségét.

<sup>6</sup> Lásd *AJB-1985/2014* számú jelentés 14. oldal

[http://www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/B%C3%A9k%C3%A9s+megyei+jelent%C3%A9s+a+k%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A9s+vizsg%C3%A9lat%C3%A9r%C3%B3l+1985\\_2014/Od49ef5c-9bac-4a94-8d48-de56b3f0199f?version=1.0](http://www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/B%C3%A9k%C3%A9s+megyei+jelent%C3%A9s+a+k%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A9s+vizsg%C3%A9lat%C3%A9r%C3%B3l+1985_2014/Od49ef5c-9bac-4a94-8d48-de56b3f0199f?version=1.0)

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint a biztos vizsgálatának tárgya valamely hatóság tevékenysége vagy mulasztása lehet. Hatóságnak minősül többek között a közigazgatási szerv. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés *d)* pontja szerint központi államigazgatási szerv a minisztérium, illetve a *g)* pontja szerinti központi hivatal. Így – a fenti hatásköri szabályok értelmében – lehetőségem van a Belügyminisztérium, az Emberi Erőforrások Minisztériuma irányítása alá tartozó Türr István Képző és Kutató Intézet, valamint a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ működésének vizsgálatára.

A Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről szóló 323/2011. (XII. 28.) kormányrendelet 1. § (1) bekezdése szerint a Nemzeti Munkaügyi Hivatal foglalkoztatáspolitikai, munkavédelmi, munkaügyi, szak- és felnőttképzési feladatokat ellátó központi hivatal, amely a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés *g)* pontja értelmében központi államigazgatási szervnek minősül, így vizsgálati hatáskörömbé tartozik.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy az érintett szervek vonatkozásában az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen fennáll.*

### **II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében**

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

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.*

*Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

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

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

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

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

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

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

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

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

### **III. Az ügy érdekében**

#### **A „Téli közfoglalkoztatási program” megvalósulása**

2013 novemberében elindult a közfoglalkoztatás új modellje, az ún. „Téli közfoglalkoztatás”, amely részben munkavégzést, részben képzési programokat foglalt magában. A téli átmeneti időszakban induló közfoglalkoztatási program egyrészt a téli időszakban is végezhető, értékteremtéshez kapcsolódó és munkajövedelemmel járó foglalkoztatást, másrészt – a képzési programban való részvétellel – lehetőséget igyekezett teremteni a közfoglalkoztatottak részére a felzárkózásra, amellyel növelhetőek az elhelyezkedési esélyeik az elsődleges munkaerő-piacon. A Kormányzat célja szerint 2013 novembere és 2014 áprilisa közötti időszakban 200 ezer fő folyamatos, egyidejű közfoglalkoztatását, ezen belül pedig 100 ezer fő képzését kellett biztosítani. A programok megvalósításához szükséges forrást a Kormány – a közfoglalkoztatással összefüggő egyes kérdésekről szóló 1783/2013. (XI. 4.) Korm. határozatában<sup>7</sup> – 26,1 Mrd forintban határozta meg.

<sup>7</sup> 1783/2013. (XI. 4.) Korm. határozat a közfoglalkoztatással összefüggő egyes kérdésekről A Kormány a Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 5. melléklet 2. pontja alapján jóváhagyja a Kvtv. 1. melléklet LXIII. Nemzeti Foglalkoztatási Alap fejezet, 8. Startmunka-program cím - 1507/2013. (VIII.

A közfoglalkoztatók körét 75%-os arányban a helyi, illetve települési önkormányzatok, 16%-ban az országos közfoglalkoztatók (pl.: vízgazdálkodási társulatok, Magyar Közút Non-profit Zrt., Nemzeti Parkok, rendészeti szervek, Honvédelmi Minisztérium, állami és magánerdészetek, MÁV Zrt.), 9%-ban pedig egyéb közfoglalkoztatók (pl.: Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság, Klebelsberg Intézményfenntartó Központ intézményei, Nemzeti Művelődési Intézet, karitatív szervezetek) alkották.<sup>8</sup>

A TKKI honlapján közzétett tájékoztatás szerint a téli közfoglalkoztatásba 2013. november 1-jétől 200.000 embert kellett bevonni, akiknek 50 százalékát képzésben is részesíteni kellett. A Kormány döntése alapján a mintegy százezres létszámból 52.000 főt alapkompentencia képzésbe és felzárkóztató képzésbe (7-8. osztály) kellett vonni, míg a fennmaradó közel 50.000 fő képzését más képző intézmények végezték.

### *1. Kellő felkészülési idő hiánya*

A téli közfoglalkoztatás előkészítéseként 2013 nyarán a Kormányhivatalok Munkaügyi Központjai és a járási hivatalok munkaügyi kirendeltségei felmérték az önkormányzatok és egyéb foglalkoztatók feladat- és létszámigényét. A megvalósítandó konkrét programról és annak tervezett létszámáról azonban ekkor még nem voltak pontos ismereteik.

*2013. augusztus elsején* jelent meg az 1507/2013. (VIII. 1.) Korm. határozat a közfoglalkoztatással összefüggő egyes kérdésekről, amelyben a Kormány – szeptember 15-i határidővel – felkérte a foglalkoztatáspolitikáért felelős minisztert, hogy a közfoglalkoztatásért felelős miniszterrel együttműködve a közfoglalkoztatást kiegészítő képzési program előkészítése érdekében *tervezze meg a képzések lebonyolítását, illetve dolgozza ki a program végrehajtási rendszerét. Ezt követően 2013. október 8-án* jelent meg a 1704/2013 (X.8.) Korm. határozat (továbbiakban: Korm. határozat), amely *azonnali határidővel* felhívta

- a Miniszterelnökséget vezető államtitkárt, hogy biztosítson a téli közfoglalkoztatást kiegészítő képzési program 24 Mrd Ft-os összköltségének 50%-ában meghatározott *előleget* a tanfolyamok lebonyolítása érdekében, illetve hogy készítse elő a kiterjesztett TÁMOP 2.1.6 kiemelt projekt akciótervi nevesítéséről és támogatásának jóváhagyásáról szóló előterjesztést.
- a nemzetgazdasági minisztert, hogy a közfoglalkoztatást kiegészítő képzési program végrehajtása érdekében gondoskodjon a *Türr István Képző és Kutató Intézet* alapkompentencia fejlesztés és felzárkóztató *képzések bonyolítására történő kijelöléséről*, illetve
- az emberi erőforrások miniszterét, hogy a program keretében megvalósítandó alapkompentencia-fejlesztési és felzárkóztató *képzésekhez szükséges személyi, tárgyi feltételeinek biztosítása érdekében gondoskodjon* a Türr István Képző és Kutató Intézet, valamint a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ közötti *megállapodás megkötéséről*.

Ezt követően – a *TKKI főigazgatójától* beérkezett válasz szerint – október-november hó folyamán a TKKI-nek fel kellett készülnie a Korm. határozatban foglalt feladatai teljesítésére. Ez magában foglalta a személyi, tárgyi feltételek biztosításának előkészítését, a képzési programok kidolgozását, a tananyagok sokszorosítását, előkészítését, a tanulást segítő eszközök beszerzésének tervezését. Az NMH *2013. november 5-én* engedélyezte a képzések indításához szükséges képzési programot, a tárgyi és a személyi feltételek biztosításának segítésére, majd *2013. november 8-án* kötött együttműködési megállapodást a TKKI és a KLIK. Az engedélyezési eljárás után az NMH *2013. november 11-én* kért ajánlatot pályázati

---

1.) Korm. határozattal *jóváhagyott 19,202 milliárd forinttal történő túllépésén túl - további 6,916 milliárd forinttal történő túllépését.* Felelős: foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter közfoglalkoztatásért felelős miniszter Határidő: azonnal

<sup>8</sup>Forrás: <http://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/download/0/1f/80000/131118%20H%C3%A1tt%C3%A9ranyag%20sajt%C3%B3t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3ra%20%C3%A9li%20k%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A1s.pdf>

felhívásban a 7. és 8. osztályos felzárkóztató képzésre és alapkompétencia fejlesztő képzésre, a 2013. december 1-jétől már induló képzésekre. Az előkészítéshez szükséges szerződések pénzügyi fedezete 2013. november 28-ától állt rendelkezésre. Ezt követően kezdték aláírni a TKKI és a megyei kormányhivatalok, illetve azok munkaügyi központjai közötti együttműködési megállapodásokat.

Időközben 2013. november 1-jén elindult a Téli átmeneti közfoglalkoztatás. Ekkor azonban – november hónapban – egyelőre csak maga a (köz)foglalkoztatás történt meg, a képzések elindítására csak egy hónappal később, december 1-től került sor.

Összességében tehát megállapítható, hogy a 2013. december 1-jén induló képzések szakmai, oktatási tananyagának előkészítését csupán két hónappal a képzések indulását megelőzően kezdték kidolgozni. Az előkészítéshez szükséges pénzügyi fedezet pedig – a közfoglalkoztatás költségeire betervezett pénzügyi keret további növelésével<sup>9</sup> – csupán néhány nappal korábban, november 28-ától állt rendelkezésre. A szintén hosszabb időtartamot igénylő pályázatást, amely magában foglalja a pályázati anyagok feldolgozását, kiértékelését, valamint a mind szakmailag, mind a tárgyi feltételek tekintetében megfelelőnek bizonyuló képző intézmények kiválasztását is kevesebb, mint egy hónappal a közfoglalkoztatási program indulását megelőzően kezdték meg.

A KLIK elnökének tájékoztatása szerint a képzésben részt vevő pedagógusok szintén ekkor – 2013. október 31-től – kerültek be önkéntes jelentkezés alapján a képzésbe, akik mellett további 600 fő álláskereső pedagógust is alkalmaztak.

A *Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójának* válasza szerint „a program előkészítése jelentős terhet rótt az abban résztvevőkre, mivel a programba bevont személyek kiemelten magas létszáma a szervezési és előkészítési munkálatok szakszerű, pontos és előrelátó kivitelezését tette szükségessé. A végrehajtás során felmerült problémák, olykor az eredeti tervek újragondolását, átütemezését eredményezték” és csak a „bevont szervezetek fokozott együttműködésével tudták a felmerült problémákat orvosolni”. A főigazgató „ilyen – előre nem tervezett – körülményként” értékelte a lehetséges képzési helyszínek biztosítását, amelynek során „például a Türr István Képző és Kutató Intézetnek közel 50 ezer fő képzése kapcsán kellett új helyszínt biztosítani”.

Az NMH igazgatója által rendelkezésemre bocsátott statisztikai adatok szerint ugyanakkor a kitűzött terveket sikerült megvalósítani, mivel a téli átmeneti közfoglalkoztatásban 2013 novembere és 2014 márciusa között 192.349 fő vett részt.<sup>10</sup> A tanfolyamok indulását azonban hátráltatta, hogy a jelentkezők közül sokan nem feleltek meg az adott szakirányban előírt orvosi vizsgálatokon, ezért a minimális csoportlétszám eléréséhez más személyeket kellett bevonni. A központi szervek mellett a program elindítása a helyi munkaügyi kirendeltségekre is számos feladatot rótt, hiszen nekik kellett a 200.000 fős közfoglalkoztatotti létszámot kiválasztani, kiközvetíteni, orvosi alkalmassági vizsgálatra küldeni, a közfoglalkoztatókkal való kapcsolatot tartani és nem utolsósorban biztosítani azt is, hogy a közfoglalkoztatásba vont álláskeresőket közel fele valamilyen – alapkompétencia, OKJ-s vagy egyéb – képzésben is részt vegyen. Mindezekkel összefüggésben a következőket szeretném hangsúlyozni. Amint azt már a „Téli Közfoglalkoztatási Program” Békés Megyei megvalósulásával összefüggő, helyszíni vizsgálatral egybekötött, *AJBH-1985/2014.* számú jelentésemben is megállapítottam,<sup>11</sup> az egymást követő közfoglalkoztatási programok sikerét tovább növelné, ha azok *tervezhetően, előre kiszámíthatóan működnének.*

<sup>9</sup> Lásd 1783/2013. (XI. 4.) Korm. határozat

<sup>10</sup> A képzésekbe 2014. március 28-ig 99.304 főt vontak be, e létszámból 48.142 fő vett részt alapkompétencia fejlesztésére irányuló képzésben, és 755 fő magasabb szintű kompetencia-fejlesztésben. A programban elvégezhető volt a 7. és 8. osztályos felzárkóztató képzés is, amelyre 170 fő került beiskolázásra.

<sup>11</sup> A jelentés megtalálható a <http://www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/B%C3%A9k%C3%A9s+megyei+jelent%C3%A9s+a+k%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A9s+vizsg%C3%A9s+11at%C3%A9s+1985+2014/0d49ef5c-9bac-4a94-8d48-de56b3f0199f?version=1.0> oldalon.



Mind a közfoglalkoztatottak, mind a közfoglalkoztatók számára nagyobb biztonságot és kiszámíthatóságot jelentene, ha *már jóval a programok lejárta megelőzően* – esetleg hónapokkal előtte – lennének ismereteik arról, hogy azt követően mely időponttól, milyen létszámú és időtartamú közfoglalkoztatási programra kerülhet majd sor. Különösen így van ez azon programok esetében, amelyekhez képzés is járul, hiszen – annak érdekében, hogy a rászorulóknak olyan képzéseket kapjanak, amely elősegíti a munkaerő-piacon történő elhelyezkedésüket – *szükséges lenne a foglalkoztatói igények előzetes felmérésére és az ahhoz szükséges, megfelelő szaktudást biztosító elméleti és gyakorlati oktatási anyagok kidolgozására*. A munkaügyi kirendeltségek számára is egyenletesebb munkaterhelést biztosítana, ha előre tudnák, hogy mikor és milyen nagyságú közfoglalkoztatási program indítására kerül sor. Mindez elősegítené azt is, hogy a rászorulóknak számára megfelelő tájékoztatást és tervezhető munkalehetőséget tudjanak biztosítani.

Bár az általam megkeresett szervek a kérdéseimre adott válaszaikban erre külön nem tértek ki, ugyanakkor a hivatalomhoz érkezett – és a jelentés „A megállapított tényállás” fejezetének III. pontja alatt részletesen ismertetett – panaszok azt jelezték, hogy a felkészülési idő hiánya következtében állt elő az a helyzet, hogy a képzések és a foglalkoztatás megkezdésekor a kellő információ és idő hiánya gátolta a megfelelő szakmai alapokon nyugvó, tervezhető programkoordinációt, munkaszervezést.

Az *NMH elnökének* megkeresésemre adott válaszából ugyanakkor az is kitűnik, hogy a képzések indításakor tartott ellenőrzések számos hiányosságot tártak fel. A képzések – elsősorban a szakképzések – elindulásakor nem minden esetben állt rendelkezésre a szükséges tananyag, illetve taneszköz, esetenként maga a képzés helyszíne sem volt még biztosítva, és sok esetben a képzésbe vont személyek képzőhelyre juttatása sem volt megoldott. Mindez annál is inkább aggályos, mivel a közfoglalkoztatás rendszeréből a munkaerőpiacra történő visszakörnyezés egyik meghatározó feltétele – és a Téli közfoglalkoztatási program hangsúlyos eleme, célkitűzése volt –, hogy a közfoglalkoztatottak a közfoglalkoztatási, továbbá a piaci igényeknek megfelelő alap-, illetve továbbképzésben részesüljenek.

A hiányosságok megszüntetése érdekében tett valamennyi intézkedés a tárgyi hiányosságok kiküszöbölését érintette (tankönyv, taneszköz, fűtés),<sup>12</sup> amelyek gyors megoldására maga az NMH biztosította az anyagi fedezetet. Mindez annak ellenére történt, hogy a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzet kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet 3. § (2) bekezdésében meghatározott pályázati feltételek szerint *a kiválasztott képző intézmények pályázati anyagukban vállalták, hogy rendelkeznek az ajánlatban szereplő képzések megvalósításához szükséges személyi (szakképzettséggel és szakmai gyakorlattal rendelkező oktatók) és tárgyi feltételekkel*. Mindezek alapján megállapítom, hogy az a körülmény, hogy nem, illetve csak szűkösen állt rendelkezésre a Téli közfoglalkoztatási program sikeres megvalósításához szükséges felkészülési idő, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszajátszás bekövetkeztének közvetlen veszélyét hordozta magában.

## 2. A közfoglalkoztatásra és a képzésekre történő kiválasztás

Fontosnak tartom kiemelni, hogy mivel a téli – illetve általánosságban is a – közfoglalkoztatási programokba történő kiválasztás nem csupán munkalehetőséget, hanem az álláskeresőknak számára számos esetben a szociális ellátásokhoz való hozzáférést is jelenti, ezért a *munkaügyi szakigazgatási szerv szerepe* ezen a ponton *kétpólusú*. A döntése ugyanis nem csupán szolgáltatói, hanem egyben – az állami (önkormányzati) szociális ellátások odaítélése, további folyósítása szempontjából – közvetlenül hatósági elemet is magában foglal.

A közfoglalkoztatási munka elfogadása ugyanis feltétele a szociális ellátás (foglalkoztatás helyettesítő támogatás) további folyósításának, így a kiközvetítés alapvetően

<sup>12</sup> Lásd 2. ábra, a Jelentés 9. oldalán

befolyásolja a rászorult személyek megélhetését, további boldogulását. Az Flt. 57/B. § (1) bekezdése szerint az állami foglalkoztatási szerv a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személyekről, valamint a közfoglalkoztatásban résztvevő személyekről a munkaerőpiaci helyzetük javítása, a közfoglalkoztatásban való részvételük biztosítása, a közfoglalkoztatás megszervezése, a közfoglalkoztatás feltételeinek biztosítása érdekében, továbbá a szociális ellátásokra való jogosultságot megállapító törvényben meghatározott jogosultsági feltételek fennállásának ellenőrzése céljából elektronikus nyilvántartást vezet (a továbbiakban: adatbázis). Az adatbázis – többek között – tartalmazza azokat a szempontokat is, amely alapján az álláskereső hátrányos helyzetű, illetve súlyosan hátrányos helyzetű munkavállalónak tekinthető. A kiközvetítés során ezen – jogszabályban megállapított – prioritási szintekre figyelemmel kell lenni és lehetőség szerint az – ezen objektív besorolási szempontok alapján – hátrányos helyzetűnek tekintett munkavállalókat kell – elsődlegesen – közfoglalkoztatásba vonni. A hivatalomhoz érkező panaszok ugyanakkor számos esetben azt jelezték, hogy a kiválasztás valójában nem ezen objektív szempontok alapján történik, hanem a közvetítésben részt vevő szervek vagy a közfoglalkoztató gazdasági vagy egyéb érdekeit szem előtt tartva.<sup>13</sup>

Tény ugyanakkor az is, hogy minél nagyobb a közfoglalkoztatási program során foglalkoztatni kívánt létszám, annál nagyobb a valószínűsége annak, hogy nem kizárólag a foglalkoztató által előzetesen „kiválasztott”, alkalmazni kívánt személyek kerülhetnek be, hanem a kirendeltségek mozgásteret is nagyobb a közvetítés során. Ezen esetekben valóban biztosítható, hogy lehetőség szerint a leghátrányosabb álláskeresők kapjanak nagyobb számban és arányban lehetőséget a munkavállalásnál. Ezt támasztja alá a Békés megyei helyszíni vizsgálat tapasztalata is, amely során a munkaügyi központ igazgatója arról tájékoztató, hogy Békés megyében a Téli közfoglalkoztatási program olyan nagyszámú álláskereső felvételét tette lehetővé, hogy szinte valamennyi álláskeresőt – aki elfogadta a programban való részvételt – be tudtak vonni a képzésbe, vagy a tényleges foglalkoztatásba. Tájékoztatója szerint ugyanakkor a *képzésekre történő kiválasztásnál* elsődlegesen a közfoglalkoztatók véleményét vették figyelembe, mivel ők rendelkeztek személyes tapasztalattal a munkavállalók motiváltságáról, munkabírásáról.<sup>14</sup>

Mindezek ellenére – bár országos szinten erre vonatkozóan nem rendelkezem adatokkal – a hivatalomhoz érkezett számos egyedi panaszbeadvány továbbra is a legfőbb problémaként azt emeli ki, hogy a jellemzően nehéz szociális helyzetben lévő, álláskereső személyek sok esetben nem kerülnek be a közfoglalkoztatási programokba.

*A tisztán rászorultsági alapon történő, objektív döntés meghozatala érdekében szükségesnek tartom hangsúlyozni, hogy továbbra is fenntartom a korábbi, AJB-3025/2012. számú jelentésben tett megállapítást, mely szerint az a körülmény, hogy a közfoglalkoztatásra történő kiválasztás során nincs olyan eljárási rend, garancia amely biztosítaná, hogy a munkaügyi kirendeltségek a jogszabályban foglalt<sup>15</sup> prioritási szempontok figyelembe vételével tegyenek eleget a közvetítési feladataiknak, kiszámíthatatlanságot okoz, ezáltal sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét, továbbá a rászorultak szociális biztonságához való jogával összefüggésben visszásság bekövetkezésének állandó és közvetlen veszélyét veti fel.*<sup>16</sup> A munkavégzés mellett a téli közfoglalkoztatási programba integrált képzési komponens szintén azt a kiemelt állami célt szolgálta, hogy az elsődleges munkaerőpiacon „súlytalan”, megfelelő képzettség és tapasztalat nélküli munkavállalókat előnyösebb pozícióba hozza, egyben megfelelően motiválja a további szakképzések elvégzésére.

<sup>13</sup> Lásd AJB-8136/2013; AJB-1998/2014; AJB-3326/2014. számú ügy

<sup>14</sup> Lásd AJB-1985/2014. számú jelentés 6-7. oldal

<sup>15</sup> Flt.57/B. § (4) bekezdése

<sup>16</sup> Lásd AJB-3025/2012. számú jelentés 20-21. oldal



A hivatalomhoz érkező panaszok ugyanakkor azt jelezték, hogy a képzésbe vont személyek nem mindig a munkaerő-piaci szempontból számukra előrelépést biztosító képzésben vettek részt. Az *AJB-8215/2014. számú* ügyben történt megkeresésemre adott válaszában a kirendeltségvezető is arról tájékoztatót, hogy – mivel az előzetes igényfelmérés ellenére az adott szakképzés nem indult el – a közfoglalkoztatottakat a képzettségüknél jóval alacsonyabb tudásszintet feltételező alapképzettség képzésbe vonták be.

Mindezek alapján a jövőre vonatkozóan fontosnak tartom kiemelni, hogy a Téli közfoglalkoztatási programok indítását, és különösen az azon belül megvalósuló képzéseket megelőzően szükséges lenne, *előzetes hatástanulmányokat készíteni, amelyek megfelelő részletességgel felméri a helyi munkaerő-piaci igényeket. A képzési programokat ezen helyi igények figyelembe vételével, a közfoglalkoztatottak mielőbbi munkaerő-piaci elhelyezkedését segítő, elméleti és gyakorlati ismeretek megszerzését is lehetővé tevő, megfelelő szakmaisággal és részletességgel kidolgozott tananyagok mentén lenne célszerű megszervezni.*

Mindezzel összefüggésben fontos rámutatni arra is, hogy szükség lenne a képzési lehetőségek kiszélesítésére, szélesebb spektrumba helyezésére is, amely a jelenlegi, sokkal inkább a közfoglalkoztatók igényeit kiszolgáló gyakorlati ismeretek nyújtásán túl, a helyi szinten jelentkező elsődleges munkaerő-piaci lehetőségeket is figyelembe veszi. Az ilyen jellegű képzés ugyanis a közfoglalkoztatás öncélú újratermelődése helyett valóban a közfoglalkoztatotti létből, mint a munka világába történő első lépcsőfokról való elmozdulást, előrelépést segíthetné elő. A sikeres képzési rendszer kidolgozásának ugyanakkor elengedhetetlen feltétele az *utókövetés* rendszere, vagyis annak vizsgálata és nyomon követése, hogy a közfoglalkoztatási programok keretében megszerzett képzések, szakképesítések eredményeként az álláskeresőknél milyen arányban, mely munkáltatóknál sikerült elhelyezkedniük.

### *3. Munkavédelem, a közfoglalkoztatottak biztonságos munkavégzéshez való joga*

A Téli közfoglalkoztatási program átfogó monitorozása során kiemelt hangsúlyt helyeztem annak vizsgálatára, hogy a program megvalósításakor mennyire jutottak érvényre a jogszabályban előírt munkavédelmi követelmények, azaz a foglalkoztatás során megfelelően biztosították-e a közfoglalkoztatottak biztonságos munkafeltételeit. A korábbi, közfoglalkoztatással összefüggő ombudsmani vizsgálatok ugyanis több ízben is megállapították, hogy a közfoglalkoztatók a program kezdetekor még egyáltalán nem rendelkeztek a szükséges munkavédelmi eszközökkel (bakancs, munkaruha, védőital, stb.), illetve esetlegesen azok beszerzésére csak a program megvalósítása közben került sor.

A közfoglalkoztatottak – Alaptörvényben rögzített – biztonságos munkavégzéshez való joga érvényesülésének vizsgálatát annál is inkább fontosnak tartottam, mivel a Téli közfoglalkoztatási program olyan nagy létszámú munkavállaló foglalkoztatását tűzte ki célul, amelyre korábban még nem került sor. Így a program kezdetekor, illetve annak során az *eddigieknél jóval nagyobb létszámú munkavállaló számára kellett – egyidejűleg – a biztonságos munkafeltételeket, a szükséges munkavédelmi eszközöket biztosítani.*

Ezzel összefüggésben a vizsgálat megállapította, hogy az egyre növekvő közfoglalkoztatotti létszám valóban komoly kihívás elé állította mind a munkáltatókat, mind a munkabiztonsági szakigazgatási szerveket azzal kapcsolatban, hogy már a munkavégzés kezdetekor, illetve a munkavégzés időtartama alatt mindvégig biztosítani tudják a biztonságos munkavégzéshez elengedhetetlenül szükséges tárgyi eszközöket (munkaruha, melegedő, illemhely). A közbeszerzési eljárások mielőbbi lefolytatása érdekében időközben hatályba lépett – a korábbi ombudsmani jelentésben javasolt<sup>17</sup> – speciálisan rövidebb határidőhöz kötött közbeszerzési eljárás, valamint a már korábbi programok során beszerzett és még meglévő munkavédelmi eszközök következtében ugyanakkor a program indításakor a

<sup>17</sup> Lásd *AJB-4162/2012. számú ombudsmani jelentés*

szükséges alapvető felszerelések (munkaruha, stb.) alapvetően rendelkezésre álltak.<sup>18</sup>

Ezt támasztotta alá az NMH főigazgatójának tájékoztatása is, miszerint a közfoglalkoztatottként dolgozó munkavállalók a szükséges egyéni védőeszközöket *az általuk ellenőrzött* közfoglalkoztatók esetében mindössze két munkáltatónál nem kapták meg.

A Hivatalomhoz érkező beadványokban ugyanakkor a panaszosok továbbra is azt jelezték, hogy esetenként a munkáltatók nem tudják biztosítani valamennyi munkavállalójuk számára a szükséges munkavédelmi eszközöket, amelyek azonban elengedhetetlen feltételei a biztonságos munkavégzésnek.

A panaszok jelentős része emellett azt is sérelmezi, hogy *bár a szükséges eszközök rendelkezésre állnak, ennek ellenére a közfoglalkoztatók nem helyeznek kellő hangsúlyt a közfoglalkoztatottak által alkalmazott munkagépek használati előírásainak ismertetésére, valamint a munkavédelmi eszközök (pl.: védősisak, bakancs, védőszemüveg) megfelelő és rendszeres használatának megkövetelésére, ellenőrzésére.* Ezt megerősítette az NMH főigazgatójának válaszlevele is, mely szerint az ellenőrzéseik során „gyakran tapasztalható, hogy az egyébként biztosított egyéni védőeszközt a munkavállalók nem használják és ezt a munkáltatók eltűrik, a használatot nem ellenőrzik.”

Mindezzel összefüggésben szükséges tartom megjegyezni, hogy – vizsgálati tapasztalataim szerint – a közfoglalkoztatottak gyakran félnek valamiféle „megtorlástól”, vagy munkájuk elvesztésétől, ezért nem szívesen tesznek panaszt a közfoglalkoztatóval szemben. Éppen emiatt a munkavégzés biztonságos megteremtése, valamint folyamatos biztosítása érdekében elengedhetetlenül szükséges lenne az arra felhatalmazással rendelkező szervek (munkaügyi központok, munkavédelmi szakigazgatási szervek) által gyakorolt rendszeres kontroll, a hivatalból elrendelt, előre be nem jelentett ellenőrzések. Sajnos azonban vizsgálati tapasztalataim szerint ennek megvalósítása az egyre kiszélesedő közfoglalkoztatási programok szervezési feladataiból adódó leterheltség, valamint a közfoglalkoztatási programokon túl, az általános munkavédelmi feladatok ellátása mellett sok esetben lehetetlen helyzet elé állítja a szakigazgatási szerveket. *Mindezek alapján megállapítom, hogy azáltal, hogy egyes közfoglalkoztatók nem minden esetben tesznek eleget a munkavédelemre vonatkozó megfelelő tájékoztatás, betanítás kötelezettségének, valamint nem minden esetben teszik kötelezővé a közfoglalkoztatottak számára a rendelkezésre álló munkavédelmi eszközök használatát, illetve az a körülmény, hogy a közfoglalkoztatási programok munkavédelmi ellenőrzéséért felelős szervek leterheltsége következtében az ellenőrzések viszonylag csekély számúak és esetlegesek, a közfoglalkoztatottak biztonságos munkavégzéshez való jogával összefüggésben visszásság közvetlen veszélyét hordozza magában.*

## **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő alapjogi visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján

- 1.) *felkérem a belügyminisztert, hogy gondoskodjon arról, hogy*
  - a) a későbbiekben megvalósuló közfoglalkoztatási programok előzetes tervezése során, annak érdekében, hogy mind a munkaügyi kirendeltségek, mind a közfoglalkoztatók fel tudjanak készülni a program sikeres megvalósítására, minden esetben biztosítsák a program megtervezéséhez és az arra való felkészüléshez szükséges időtartamot;

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

- b) a közfoglalkoztatás keretében megvalósuló képzések tervezése során, lehetőség szerint előzetesen mérjék fel a helyi munkaerő-piaci igényeket, s a képzéseket ezen igények figyelembe vételével, a közfoglalkoztatottak mielőbbi munkaerő-piaci elhelyezkedését elősegítő, elméleti és gyakorlati ismeretek megszerzését is biztosító képzésekkel, megfelelő szakmaisággal és részletességgel kidolgozott tananyagok mentén szervezzék meg;
  - c) hívja fel a *munkaügyi központok* igazgatóinak figyelmét arra, hogy a közfoglalkoztatási programokra, illetve azon belül a különböző programelemekre történő kiválasztáskor minden esetben elsődlegesen a rászorult, sok esetben már a szociális ellátórendszerből is kiszorult álláskeresőket érdekeit, képzési igényeit, és nem a közfoglalkoztatók – alapvetően teljesítményi, hatékonysági és gazdasági megfontolások alapján meghozott – kiválasztásait részesítsék előnyben.
- 2.) *felkérem a belügyminisztert, hogy a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködésben, az egyre szélesedő közfoglalkoztatási programok zökkenőmentes lebonyolítása, valamint a biztonságos munkavégzés követelményének megtartása érdekében, mozdítsa elő a munkaügyi szakigazgatási szervek ellenőrzési feladatellátását, a szükséges anyagi és emberi erőforrások biztosításával.*

Budapest, 2015. február

Székely László sk.

1. számú melléklet

Megye	Alapkompetencia		Kompetencia képzés		7. osztályos		8. osztályos	
	Csoportok száma	Létszám	Csoportok száma	Létszám	Csoportok száma	Létszám	Csoportok száma	Létszám
Bács-Kiskun	114	2617	0	0	0	0	0	0
Baranya	113	2673	0	0	0	0	0	0
Békés	85	2066	2	41	0	0	0	0
Borsod-Abaúj-Zemplén	308	6774	0	0	1	14	1	18
Budapest	116	2514	16	314	1	11	1	4
Csongrád	94	2529	4	109	0	0	0	0
Felér	74	1768	0	0	0	0	0	0
GYőr-Ménfő-Sopron	27	635	0	0	0	0	0	0
Hajdú-Bihar	213	4852	0	0	0	0	0	0
Heves	78	1653	0	0	0	0	0	0
Jász-Nagykun-Szolnok	122	2769	0	0	0	0	0	0
Komárom-Esztergom	47	1175	0	0	1	16	1	18
Nógrád	87	2035	5	126	0	0	0	0
Pest	145	3790	0	0	0	0	0	0
Somogy	87	1916	1	17	0	0	0	0
Szabolcs-Szatmár-Bereg	218	4986	3	60	2	21	2	20
Tolna	50	1145	1	18	0	0	0	0
Vas	30	665	0	0	0	0	0	0
Veszprém	57	1362	3	69	0	0	0	0
Zala	52	1292	0	0	0	0	0	0
	<b>2117</b>	<b>49216</b>	<b>35</b>	<b>754</b>	<b>5</b>	<b>62</b>	<b>5</b>	<b>60</b>