

A SZOCIÁLIS BESZERZÉS LEHETSÉGES HATÁSA A MUNKAJOGOKRA HAZÁNKBAN*¹

*Puskás Ágnes*²

Napjainkban a munka színes, globalizált világában újra és újra előre nem prognosztizálható, dinamikusan fejlődő és nemzeti határokon átívelő kreatív jelenségek bukkannak fel, amelyek kezelésére a munkajognak folyamatosan készen kell(ene) állnia. Ma már nem az a kérdés, hogy van-e szükség a munkajog megújulására, új fogalomrendszerre, szabályozási eszközökre, hanem az, hogy hogyan közelítsen a munkajog a megváltozott és továbbra is változó munkaerőpiachoz, milyen értékekre, milyen típusú eszközrendszerrel nyújtsa ki védőhálóját.³ Fel kell ismernünk, hogy a hagyományos, jogszabályok általi kötelezés-ellenőrzés-kikényszeríthetőség talaján nyugvó jogászai gondolkodásmódunkon alapuló szabály- és eszközrendszer mellett szükség van egy szemléletváltásra, tágabb dimenzióra, amelyben ugyanazon célok megvalósítását már nem pusztán az írott jog kikényszeríthetőségétől reméljük, hanem minden kínálkozó alkalmat megragadva kihasználjuk, hogy akár önkéntes fogyasztói, nagyvállalati magatartások, más jogág egyes jogintézményei közvetett módon jótékony hatást gyakorolhatnak munkajogi értékekre.

A következőkben az említett „tágabb dimenzióban kínálkozó lehetőségek” közül emelek ki egyet, és arra kívánok rámutatni, hogy miként gyakorolhat hatást a közbeszerzés szabályrendszere egyes munkajogi értékekre. Hogyan alakultak ki ennek jogi keretei az Európai Unióban illetve Magyarországon, és hogyan tölthetné ki ezt az állam saját magatartásán keresztül tényleges tartalommal. A cikkben bemutatom a keretszabályokat, azok elfogadásának okait, a szociális szempontok érvényesíthetőségének lehetőségeit a közbeszerzési eljárásokban, mindezt annak illusztrálására, hogy hogyan lehet a munkajog hasznára egy másik jogterület közvetett hatása, miként állhat a közbeszerzés munkajogi értékek szolgálatában, horizontális hatásaként hogyan támogathatja védendő céljait.

* DOI 10.21867/KjK/2018.1.3.

¹ A tanulmány a jogászképzés színvonalát emelő programok (IX - 14/6/2/2017. iktatószámú szerződés) keretében jött létre.

² Dr. Puskás Ágnes, PhD hallgató, Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

³ Kun Attila (2016): Globális szabályozás a munkajogban?, Trendek, új fejlemények és tanulságok. In: *HR és Munkajog*. VII. évf. 2016/10, 31. old.

Szociális beszerzés szabályozási háttere az Európai Unióban

Az Európai Unió politikájában a közbeszerzés és munkajog kapcsolatát érintően, ha nem is a szemléletváltást, de mindenképpen a szemlélet elmélyítését az Európa 2020 program jelenti. A dokumentum – szerteágazó célkitűzései között azt is - deklarálja, hogy az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedési stratégiájában a közbeszerzés kulcsszerepet játszik, amely elsődleges célja a közpénzek leghatékonyabb felhasználása⁴, azonban másodlagos célként a közbeszerzési szerződések felhasználhatók egyéb szakpolitikák (környezetvédelem, szociálpolitika, foglalkoztatáspolitikai, esélyegyenlőségi politika) támogatására.⁵

A célkitűzésben foglaltak megvalósulását elősegítve a Bizottság egy évvel később Útmutatót bocsájtott ki a szociálisan felelős közbeszerzésről.⁶ A dokumentum több szempontból is jelentős: egyrészt megalkotja a társadalmi szempontból felelős közbeszerzés SRPP (social responsible public procurement) fogalmát⁷, másrészt kifejti, hogyan lehet szociális megfontolásokat közbeszerzésekbe építeni a meglévő uniós keretek tiszteletben tartásával.

Mindez nem jelenti azt, hogy az akkor hatályban lévő 2004/17/EK és a 2004/18/EK közbeszerzési irányelvek egyáltalán ne engedtek volna teret szociális szempontok figyelembevételének⁸, de a szabályozás szintjén megteremtett lehetőséget a bírói joggyakorlat szűkkörűen értelmezte.

A 2004-es közbeszerzési irányelvek reformfolyamatában egyre erőteljesebben az a szemlélet élt, hogy olyan szabályrendszernek kell születni, amely lehetővé teszi, hogy a közbeszerzések lebonyolítása során szociális megfontolások is megjelenjenek. Ennek eredményeképpen a közbeszerzésről (és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről) szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU irányelv (a továbbiakban: irányelv) a korábbi irányelvek

⁴ A Bizottság Közleménye, Európa 2020, Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, Brüsszel, 2010.3.3. COM(2010), http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf, 29. old.

⁵ Kun Attila (2014): A munkajogi megfelelés ösztönzésének újszerű jogi eszközei. Budapest: L'Harmattan, 63. old.

⁶ Szociális beszerzés, Útmutató a szociális szempontok figyelembevételéhez a közbeszerzések során, Luxembourg, 2011., <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6457&langId=hu>

⁷ SRPP (social responsible public procurement): olyan beszerzési tevékenység, amelynek során a következő szociális szempontok egyikét figyelembe veszik: munkalehetőség, tisztességes munka, szociális és munkajogok tiszteletben tartás, társadalmi befogadás, esélyegyenlőség, etikus kereskedelem, önkéntes társadalmi felelősségvállalás (CSR), betartva az uniós szerződésekben és közbeszerzési irányelvekben szereplő rendelkezéseket, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6457&langId=hu> 7. old.

⁸ Különösen akkor, ha e szempontok a szerződés tárgyához kapcsolódnak, annak követelményeivel arányosak, valamint ha az ár-érték arányára és a minden uniós szállító számára egyenlő hozzáférés biztosítására vonatkozó elvek érvényesültek

felülvizsgálatának és modernizálásának már egyik okaként jelöli meg azt, hogy olyan szabályozásra van szükség, amelyet a beszerzők jobban felt tudnak használni a közös társadalmi célok támogatására⁹ és alapelvi szinten rögzíti a tagállamok azon kötelezettségét, miszerint megfelelő intézkedéseket kell hozniuk annak érdekében, hogy a gazdasági szereplők a közbeszerzés teljesítése során betartsák a vonatkozó környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeket, amelyeket az uniós jog, a nemzeti jog, a kollektív szerződések valamint az irányelv mellékletében felsorolt környezetvédelmi, szociális és munkajogi rendelkezések írnak elő.¹⁰

Szociális beszerzés szabályozási háttere és lehetőségei hazánkban

Az új irányelv implementációja határidőben és korrekt módon megtörtént hazánkban is. Az Országgyűlés 2015. szeptember 22. napján elfogadta a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényt, amely indokolása utal az uniós közbeszerzési irányelvekben történt szemléletváltásra, miszerint a közbeszerzés különböző stratégiai célok megvalósítását is elősegítheti, így „a szabályozás lehetőséget kíván biztosítani arra, hogy szociális célkitűzések (foglalkoztatás, munkahelyteremtés) a közbeszerzési politika integráns részévé váljanak.”¹¹

Azonban hogyan valósulhat ez meg a gyakorlatban, hol jelenhetnek meg munkajogokat érintő vállalások közbeszerzési eljárásokban?

Jelen tanulmányban a közbeszerzési eljárás négy olyan pontjára szeretnék rámutatni, ahol lehetőség nyílik munkajogi, szociális szempontok érvényesítésére: az alkalmassági szempontok¹², az ajánlat érvénytelensége¹³, az értékelési szempontrendszer¹⁴ és a különleges szerződéses feltételek¹⁵ körében. Például a közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő kizárhatja az ajánlattevőt, ha szociális és munkajogi követelményeket súlyosan megszegett¹⁶, vagy érvénytelenné nyilváníthatja az ajánlatot, ha nem felel meg azoknak a környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeknek, amelyeket a jogszabályok vagy kötelezően alkalmazandó kollektív szerződés, ILO egyezmények írnak elő, de értékelési szempontként is megjeleníthetők szociális szempontok. Azonban a szociális és munkajogi szempontok

⁹ 2014/24/EU irányelv Preambulum (2) bekezdés

¹⁰ 2014/24/EU irányelv 18. cikk (2) bekezdés

¹¹ 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.), Indokolás, I.1. pont 1. old.

¹² Kbt. 63. §

¹³ Kbt. 73. § (4) bekezdés

¹⁴ Kbt. 76. §

¹⁵ Kbt. 132. §

¹⁶ és ezt három évnél nem régebben meghozott, jogerős bírósági, közigazgatási vagy annak felülvizsgálata esetén bírósági határozat megállapította.

érvényesítésének legtágabb színterét a különleges szerződéses feltételek jelentik, mivel az ajánlatkérő a szerződés teljesítésére vonatkozóan sajátos feltételeket határozhat meg. Szociális feltételnek minősül különösen a szerződésnek a védett foglalkoztatók bevonásával történő teljesítése, az álláskereső, hátrányos helyzetű munkavállalók, valamint munkanélküliek vagy fogvatartottak foglalkoztatása, a munka világába visszatérő anyák rész munkaidőben történő foglalkoztatása, az egyenlő bánásmód követelményének biztosítása érdekében teendő intézkedések előírása, munkanélküliek vagy fiatalok számára képzés nyújtása.

Az ajánlatkérő a fentiek alkalmazásával eldöntheti, hogy eljárásában mennyiben kíván munkajogi, szociális szempontokat érvényesíteni, de alapvetően két út áll előtte: pusztán a munkajogi szabályok megtartását várja el az ajánlattevőktől, vagy ezen túlmenő követelményeket is támaszt: társadalmilag felelős magatartás érdekében egyes munkajogi értékek felkarolásának kötelezettségét is előírja; mindkét célhoz biztosít eszközöket a törvény.

Pusztán munkajogi megfelelést szolgálnak az alkalmassági szempontok körében előírható feltételek, és az ajánlat érvénytelenségére vonatkozó rendelkezések, mindkettő tartalmában a jogszabályok be nem tartásának szankcióját jelentheti. Azonban az értékelési szempontrendszer és különleges szerződéses feltételek között már előírhatóak olyan többletkövetelmények, amelyek nemcsak munkajogi szabályoknak való megfelelést követelnek meg, hanem azon túl, társadalmilag felelős magatartást várnak el, illetve munkavállalók, hátrányos helyzetű munkavállalók jogainak vagy szociális jogoknak kiteljesedéséhez járulhatnak hozzá. Ezáltal – a szerződés tárgyához kapcsolódóan – lehetőség van arra, hogy az ajánlatkérő a nyertes ajánlattevővel szemben olyan követelményeket támasszon, mint például munkanélküliek, fogyatékkal élők kötelező alkalmazása, képzési programok kötelező szervezése vagy olyan intézkedések meghozatala, amely a nők és férfiak közötti esélyegyenlőséget segíti. A közbeszerzés szabályrendszere így két aspektusból is alkalmas arra a stratégiai célkitűzésre, hogy horizontális hatása útján a munkajogi szabályokat támogassa: egyrésztől eszköze lehet a hard law szabályok érvényesülésének, mivel megköveteli azok betartását és szankcionálja annak hiányát, másrésztől lehetőséget biztosít arra, hogy egyes munkajogi értékeket (például esélyegyenlőség) az ajánlatkérő felkaroljon és az ajánlattevőtől a jogszabályi minimumnál magasabb szintű érvényesülést várjon el.

Állami szerepvállalás jelentősége a szociális beszerzés elterjedésében

Az állam szerepe nemcsak a jogalkotáson keresztül vizsgálható a közbeszerzés és munkajog relációjában. Saját beszerzéseik révén az állam és

szervei önkéntes értékválasztással elősegíthetik a tisztességes munkához jutást, a társadalmi befogadást, és az etikus kereskedelmet. Általánosságban az állami szervek jelentős fogyasztónak számítanak Európában, így magatartásukkal jelentős hatást gyakorolhatnak a piaci szereplőkre. Az Unió bruttó hazai termékének mintegy 17 %-át költik el, amelynek összege Németország GDP-jének felét teszi ki.¹⁷ Így azáltal, hogy vásárlóerejüket olyan termékek és szolgáltatások választására használják fel, amelyek kedvező szociális hatással is bírnak, jelentős mértékben hozzájárulhatnak a szociális beszerzés eredményeinek erősítéséhez.

Magyarországon jogszabályi szinten megteremtett annak a lehetősége, hogy a közbeszerzések során munkajogi, szociális szempontok is megjelenjenek. Azonban hangsúlyozottan mindez csupán lehetőség, amelyet nem saját értékválasztása miatt teremtett meg Országgyűlésünk, hanem uniós irányelvből származó kötelezettsége volt. A közbeszerzési eljárásokban elterjedt azon rendelkezéseknek alkalmazása, amelyek munkajogi szabályoknak való megfelelést várnak el az ajánlattevőtől (például az alkalmassági szempontok körében), de önmagában a jogszabályi lehetőség megteremtése kevés lesz ahhoz a szemléletváltáshoz, hogy a szociális szempontok (foglalkoztatás, munkahelyteremtés) a közbeszerzési eljárásokba beépüljenek, annak integráns részévé váljanak. Egy új szemléletmód elterjedését egy új és hangsúlyos állami szerepvállalás segíthet elő, amely vagy saját beszerzéseivel példát mutat, vagy egyéb úton ösztönöz az eljárások során munkajogi szempontok érvényesítésére.

Álláspontom szerint a közbeszerzési eljárásokon keresztül, közvetett hatásként munkajogi értékek védelmet nyerhetnek, így tágabb értelemben a munkajog az eljárások „nyertese” lehet. Azonban jelenleg ez nem több hazánkban, mint egy kiaknázatlan lehetőség, mivel a gyakorlatban a jogszabály vonatkozó rendelkezéseit az ajánlatkérők csekély mértékben alkalmazzák. Ez adódhat az információ- vagy ösztönzési rendszer hiányából, de szerintem az okokat sokkal inkább az elköteleződés hiányában kell keresni. A kiteljesedéshez elengedhetetlen, hogy az állam beszerzései során a maga által szabott keretek között is érvényesítse és hangsúlyozza a szociális felelősség fontosságát, amellyel – pozitív példát mutatva – a gazdaság többi szereplőjét is ebbe az irányba terelheti.

¹⁷ Szociális beszerzés (2011): *i.m.* 5. old.

Források jegyzéke:

- A Bizottság Közleménye, Európa 2020, Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, Brüsszel, 2010.3.3. COM(2010), http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf, 29. old.
- Kun Attila (2016): Globális szabályozás a munkajogban?, Trendek, új fejlemények és tanulságok. In: HR és Munkajog. VII. évf. 2016/10, 31. old.
- Kun Attila (2014): A munkajogi megfelelés ösztönzésének újszerű jogi eszközei. Budapest: L'Harmattan, 63. old.
- Szociális beszerzés, Útmutató a szociális szempontok figyelembevételéhez a közbeszerzések során, Luxembourg, 2011., <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6457&langId=hu>
- Különösen akkor, ha e szempontok a szerződés tárgyához kapcsolódnak, annak követelményeivel arányosak, valamint ha az ár-érték arányára és a minden uniós szállító számára egyenlő hozzáférés biztosítására vonatkozó elvek érvényesültek
- 2014/24/EU irányelv Preambulum (2) bekezdés
- 2014/24/EU irányelv 18. cikk (2) bekezdés
- 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.), Indokolás, I.1. pont 1. old.