

A doktori értekezés tézisei

Horesnyi Julianna:

Bérgarancia

A magyar szabályozás és annak gyakorlata

Témavezető:

Dr. Hajdú József

Tanszékvezető, egyetemi tanár

Szeged, 2010

I. A kitűzött kutatási célok és a dolgozat szerkezete

A „Bérgarancia – A magyar szabályozás és annak gyakorlata címet viselő” **dolgozat célja** a jelenlegi bérgarancia szabályozás, a történeti előzmények, gyökerek bemutatását követően, a szükséges mértékben a releváns közösségi jogi, illetve nemzetközi joganyagot is górcső alá helyezve, a Munkaerőpiaci Alap mint elkülönített állami pénzalap bérgarancia alaprészének, **a magyar bérgaranciának a szabályozásával és működésével kapcsolatos anomáliák feltárása, annak átfogó, több jogterületet érintő elemzése, az alaprész létrehozatalát, funkcionáltatását motiváló célok megvalósulásának értékelése.** Célom volt továbbá, az analízisen túl olyan **javaslatok megfogalmazása**, melyek hozzájárulhatnak **az anomáliák felszámolásához, az alaprész, az ahhoz kapcsolódó tevékenységek által érintett valamennyi szereplő szempontjából lehető leghatékonyabb működéséhez.**

A téma, a Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Bérgarancia törvény) illetve az általa szabályozott garanciarendszer vizsgálata megítélésem szerint, napjainkban különösen aktuális, hisz a 2008. év őszen kezdődött világgazdasági válsággal összefüggésben egyre több munkáltató vált és válik fizetéseképtelenné mind Magyarországon, mind az Európai Unió más tagállamaiban. Az eljárás alá vont munkaadók pedig sok esetben nem képesek munkavállalóik irányába bérfizetési kötelezettségüket teljesíteni, így az államnak kell a pénzben egzakt módon kifejezhető értékek – az elvégzett munka, illetve annak pénzbeli / anyagi ellentételezése -, és ezzel együtt a munkavállalók szociális biztonságának védelmét szavatolnia.

Fenti céloknak megfelelően, **a dolgozat felépítését** tekintve, bevezető és záró részei közötti három fejezetében vállalkozom

- a **magyar bérgarancia rendszerének bemutatására**, tekintettel arra, hogy problémafeltárás és elemzés, illetve módosítási javaslat nem tehető a releváns szabályozási háttér ismerete nélkül,
- a **magyar bérgarancia szabályozás történetének rövid ismertetésére**, hisz a jelenlegi szabályozás és működés nem közelíthető statikusan, annak megértéséhez nélkülözhetetlen a múlt ismerete, illetve a múltban esetleg találhatóak a hatályos szabályozásba átültethető szabályozási-, és működési tartalmak,
- a **magyar bérgarancia szabályozásban rejlő kérdőjelek és anomáliák feltárására, bemutatására, valamint azok felszámolásához javaslatok megfogalmazására.**

II. A kutatás forrásai és módszere

A módszerek, eszközök, melyeket az alap- illetve az azokhoz kapcsolódó részletkérdések megválaszolhatósága – az esetenként gyakorlati jogalkalmazóként megalkotott hipotézisek alátámasztása vagy megcáfolása -, a rendszer rendellenességeinek feltárása érdekében alkalmaztam, többfélék.

Kutatásom módszere volt mindenekelőtt **a jogszabály elemzés** (a szoros értelemben vett jogszabály terminus technikuson túllépve, dolgozatomban kitérek a témában szabályozó állami irányítás egyéb jogi eszközeire, az irányadó eljárásrendi szabályozásra is), mely elemző tevékenység időben és tartalomban egyaránt többretegű.

Az időbeliséget tekintve törekedtem az előzmények legteljesebb-körű feltérképezésére és bemutatására.

A tartalmi teljesség igénye okán pedig, a területet szabályozó jogszabály-sokaság elemeit kellett beazonosítani és vizsgálni, ami több jogterület legalábbis részleges bejárását tette szükségessé, hisz az alap-területeken – mint a munkajog, a csődjog, a foglalkoztatáspolitikai jogterülete – túl, kisebb-nagyobb kitérőket kellett tenni a polgári jog, az adó- és járulékjog, a közigazgatási jog, a költségvetési pénzügyi jog világába is.

A vizsgálódás még egy további réteggel is kiegészült, hisz térben mozogva a belső jog világából kilépve külső jogi analízist is végzek. E tekintetben két szabályozó rendszerre, illetve azok releváns elemeire tekintek ki: hazánk európai uniós tagságára, valamint az ebből fakadó jogharmonizációs kötelezettségére tekintettel az Európai Unió vonatkozó másodlagos normáira, illetve érintőlegesen a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet - melynek Magyarország is tagja - égisze alatt, a tárgyban keletkezett egyezményre, illetve ajánlásra. Mindemellett élek az összehasonlító módszerrel is, azaz bizonyos témáknál vizsgálat tárgyává teszem néhány más uniós országbeli szabályozás egyes elemeit is. Hangsúlyozni kívánom ugyanakkor, hogy értekezésem középpontjában a magyar szabályozás és jogalkalmazási gyakorlat áll, semmiképpen sem összehasonlító jogi dolgozat megírása volt a célom.

A normatív, normatív-jellegű aktusokon túl, nagyító alá kerülnek a **bírói testületek vonatkozó döntései**, mind a hazai bírósági gyakorlat, mind pedig az Európai Közösségek Bírósága (a továbbiakban: EB) esetjoga.

Dolgozatom a jogszabályi környezet gyakorlati alkalmazhatóságát, illetve a jogalkalmazás során felmerülő problémákat feltáró **empirikus anyagát** képezik a bérgarancia alaprész működésével kapcsolatos államigazgatási - 2005. november 01-től közigazgatási hatósági - eljárásokból merített gyakorlati tapasztalatok, tekintettel arra, hogy a Csongrád Megyei Munkaügyi Központ mint az alaprészből nyújtandó támogatás megállapítására és folyósítására hatáskörrel rendelkező szerv munkatársaként 1997. óta részt vettem ezen ügycsoportba tartozó ügyek intézésében. Ezen eszköz, illetve módszer tulajdonképpen nem jelent mást, mint **dokumentumelemzést**.

A konkrét államigazgatási, illetve hatósági ügyeken túllépve az elemzett dokumentumok között megjelennek: a releváns jogalkotási folyamatról készült országgyűlési dokumentumok, az Állami Számvevőszék Jelentései a Munkaerőpiaci Alap működésének ellenőrzéséről, egyéb, a Bérgarancia Alap működésének átfogó felülvizsgálatáról készült írásos anyagok, valamint a hatáskörrel rendelkező minisztériumok által a Munkaerőpiaci Alap, illetve a bérgarancia alaprész működésével kapcsolatosan közzétett beszámolók, tájékoztatók.

Az elsődleges források elemzésén túl, fontos volt a **szekunder források feltárása, a téma szakirodalmának tanulmányozása és felhasználása**.

III. Az értekezés főbb megállapításai

1. A bérgarancia dogmatikai megközelítése

A bérgarancia helyét és szerepét keresve a jog- és intézményrendszerben, annak *bérvédelmi funkcióját* alaptézisként kell leszögezni (megemlítve, hogy ezen funkciójában korántsem kizárólagos, hisz mind a munkajog, mind a fizetéseképtelenségi jog tartalmaz további védelmi regulákat), valamint a védelem egymással szorosan összefüggő *gazdasági-, illetve szociális biztonsági vetületét* kell hangsúlyozni.

Ezen alapokról kiindulva és **definíciót célozva**, a következő megállapítás tehető: **a bérgarancia egy olyan állam által gazdasági és szociális célból, az EU-s tagságból adódóan kötelezően működtetett, bérvédelmet szolgáló, jogilag szabályozott intézmény, mely a munkavállalók fizetéseképtelen munkáltatóikkal szemben fennálló bérköveteléseinek egy maximalizált mértékig való kielégítését biztosítja, állami (kötségvetési) forrásból.**

A – fenti fogalom szerinti - bérgarancia hazai normatív kerete a *Bérgarancia törvény*. Arra vonatkozóan tartalmaz ugyanis iránymutatást, hogyan, milyen szabályok mentén, milyen eljárási keretek között juthatnak hozzá a felszámolás alatt álló munkáltatók munkavállalói elmaradt bérkövetelésükhöz, vagy legalábbis annak egy részéhez a bérgarancia intézmény segítségével. A szabályozás főbb **tartalmi elemei**:

- a *felszámoló által – fő szabályként kötelezően - benyújtandó kérelemre* induló bérgarancia eljárás keretében,
- a *felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezeteknek, a szokásos magyarországi munkavégzési hellyel rendelkező munkavállalóikkal szemben fennálló, kiegyenlíthetetlen bértartozása előlegezhető meg,*
- *egy meghatározott összegig* (mely fő szabályként a nemzetgazdasági havi bruttó átlagkeresethez igazodik oly módon, hogy az nem lépheti túl a tárgyévet megelőző második évre vonatkozóan a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett kereset ötszörösét),
- a *Munkaerőpiaci Alap bérgarancia alaprészéből, visszafizetendő kamatmentes támogatásként,*
- a *közigazgatási hatósági eljárás általános szabályait alkalmazva, és a törvényben rögzített speciális határidőket betartva: az eljárást lefolytató munkaügyi központ a támogatásról nyolc napon belül határozattal dönt, 15 napon belül pedig köteles intézkedni annak átutalásáról; a felszámoló – fő szabályként - három munkanapon belül gondoskodik a munkavállalók részére történő kifizetésről.*

Le kell ugyanakkor szögezni, hogy önmagában a Bérgarancia törvény, annak ismerete, alkalmazása nem elegendő a garancia tényleges működéséhez, az *a hozzá szorosan kapcsolódó egyéb – elsősorban munkajogi, fizetéseképtelenségi jogi - szabályozókkal kiegészülve* válik a munkabér védelmének, és ezzel együtt a munkavállalók szociális biztonságának egyik lényeges alapkövévé.

2. A bérgarancia történeti megközelítése

A szabályozást történetiségében vizsgálva és a Bérgarancia törvényt középpontba helyezve, két fő szakasz képezhető, a törvény hatálybalépése előtti – ezen belül a második világháború előtti, illetve utáni -, valamint az azt követő időszak.

A huszadik század második feléig, az állami helytállást, garanciát megtestesítő előzményeket, gyökereket a hazai normatív szabályozásban nem találunk. A munkavállalók követeléseinek védelme a **második világháborút megelőzően**, elsősorban a csődjogi szabályozás keretei között (1840. évi XXII. törvénycikk a csődületről, 1881. évi XVII. törvénycikk csődtörvény) jelent meg, de ez is csak viszonylag későn és szociális biztonsági célok betöltésére nem igazán alkalmas módon. Mindemellett találkozhatunk néhány egyéb, a bérkövetelések védelmét szolgáló szabályozókkal, mint például a gazdasági munkások követeléseiről való kezesség jogintézményével, vagy az ingatlan megszerzőjének felelősségével (a gazdasági munkaszerződéseken alapuló követelések védelméről szóló 1933. évi V. törvénycikk).

A **második világháborút közvetlenül követő** időszak sajátos volt a fizetésképtelenség szabályozása, pontosabban annak gyakorlata szempontjából. Ez abból eredt, hogy a direkt, tervutasításon alapuló gazdaságirányítás keretei között a csődintézmény igazából szükségtelen volt. Ebben az időben sajátosan vetődött fel a fizetésképtelenség és a különösen a munkáltatói fizetésképtelenség kérdésköre, az állam ugyanis ebben a relációban – is - mindenhol jelen volt. Így például a felszámolást az illetékes miniszter rendelhette el, valamint ő nevezte ki a felszámolót (fő szabályként a Pénzügyi Központot), az eljárás végén pedig ő hagyta jóvá a felszámolás eredményét megállapító végelszámolást (a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsának 4247/1949.(197) M. T. számú rendelete egyes vállalatok felszámolásának szabályozása tárgyában). A rendelet, illetve a módosító norma (113/1950.(IV.18.) M. T. számú rendelet) kezelte a munkavállalói követeléseket, ez utóbbi a kielégítési sorrendben előre helyezve a munkavállalóknak a felszámolás elrendelése előtt megszolgált, legfeljebb három havi ki nem egyenlített járandóságát, mégpedig az utolsó havit teljes összegben, ennél hosszabb időre havi 1000 Ft-ot meg nem haladó összegben. A védelem azonban a gyakorlatban nem érvényesült, hisz a csődjogi szabályozás ugyan adott volt, de a szocialista gazdaságirányítás ekkor – s még néhány évtizedig – nem alkalmazta azt.

Némi változást hozott az *1968-as gazdasági reform*, mely a felülről vezérelt gazdaság modelljébe kívánta beemelni a piaci szabályozás momentumait. Ha azonban a szabályozáshoz hozzáillesztjük a gyakorlatot, továbbra is elmondható, hogy a csőd elvi lehetősége fennállt, de példa nem volt a felszámolásra.

Fontos lépés volt a szabályozástörténeti folyamatban *a felszámolási eljárásról szóló 1986. évi 11. törvényerejű rendelet*, mellyel bírósági hatáskörbe került a felszámolási eljárás

lefolytatása. A szabályozás, mely célul tűzte ki a munkavállalók érdekeinek védelmét (megjelentek szociális biztonsági szempontok) háromszakaszos eljárást alakított ki, beiktatva a folyamatba a szanálási eljárást. Kifejezetten a munkavállalók védelmének megnyilvánulása volt a rendeletben, hogy bár a gazdálkodó szervezetet terhelő munkabér, illetőleg munkadíj a kielégítési sorrendet tekintve csupán a második csoportban helyezkedett el, de az állam ezen követelésekért – ha azok a gazdálkodó szervezet vagyonából nem kerültek kielégítésre – felelősséggel tartozott. A norma tartalma az állami mögöttes – garancia jellegű - felelősség tekintetben 1989. január 01-től úgy változott, hogy gazdasági társaság felszámolása esetén ez a fajta felelősség az államot kizárólag az állami és a szövetkezeti érdekeltség arányában terhelte. A felelősség ily tartalmú módosítására, szélesebb spektrumban vizsgálódva a magyar gazdasági / jogi / társadalmi környezet változása okán került sor. Ennek egy a téma szempontjából fontos összetevője volt, hogy a munkáltató személyének változásával járó privatizáció a korábbiakhoz képest minőségben eltérő gazdasági hatást váltott ki, és a munkavállalók oldalán egy új típusú, a munkáltatójuk fizetésképtelenségében rejlő, és számukra nagy terhet jelentő kockázatot generált. Ezt fokozta, hogy a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (a továbbiakban: Cstv.) 1992. január 1-én történő hatálybalépésével egyidejűleg, teljes egészében megszűnt a felszámolási eljárás alá kerülő gazdálkodó szervezetek bérkifizetéseivel kapcsolatos állami garanciavállalás.

A fentiekben hivatkozott kockázathoz rendelődött hozzá 1994-ben az annak kezelését szolgáló *Bérgarancia törvény* (financiális szempontból a Bérgarancia Alap).

Az 1994-es induló tartalom, egy több mint tizenöt éves, soklépcsős, számos módosítást magában hordozó *jogalkotási-, jogszabály módosítási folyamat eredményeként mára jelentősen átalakult*. A garanciarendszer alakításában, formálásában számos munkaerőpiaci szereplő követelt és kapott részt, és sok tényező játszott szerepet, melyek között voltak külső – pl. hazánk uniós tagsága -, és belső tényezők – pl. költségvetés helyzete, illetve egyéb gazdasági, pénzügyi megfontolások – egyaránt.

A folyamat főbb lépései – melyek miértjeinek és hogyanjainak bemutatása, illetve esetenként értékelése is megjelenik dolgozatomban - elkülönítve a hazai indíttatású változásokat, és a hazánk uniós tagságából következő jogharmonizációs módosításokat, a következők voltak.

Hazai indíttatású, a rendszert fejlesztő törvénymódosítások

- A Bérgarancia Alap 1996.01.01-től megszűnt önálló elkülönített pénzalap lenni, más alapokkal együtt beépült Munkaerőpiaci Alapba, annak egyik alaprészévé vált.
- A támogatási maximum számításánál nem a minimálbér négyszeresét, hanem ötszörösét kellett figyelembe venni.
- 1998. január 01-től kiterjesztették a bérgarancia igénybevételének lehetőségét a betegszabadság idejére járó térítésre is.
- A hatáskört a munkaügyi központokra telepítette a norma, az illetékességi szabály: a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet székhelye szerinti központ jár el.
- A törvény az általános államigazgatási határidőnél rövidebb határidőt határozott meg a kérelem elbírálására, ezt 8 napban rögzítette.
- Anullálásra került azon eljárásjogi szempontból a kezdetektől megkérdőjelezhető rendelkezés, mely szerint a nem megfelelő kérelem átvételét a munkaügyi központ elutasíthatta.
- A gazdálkodó szervezetnek a korábbi igény benyújtásakor felmondási tilalom alatt álló munkavállalóival szemben, a felszámolási eljárás során esedékessé vált bértartozása kiegyenlítéséhez támogatás akkor is nyújthatóvá vált, ha a gazdálkodó szervezet visszafizetési kötelezettségének nem tett eleget.
- A támogatási limit, illetve annak számítási metodikája változott 2001. január 01-től: kiindulási pont nem a minimálbér, hanem a tárgyévet megelőző második év – KSH által közzétett - nemzetgazdasági havi bruttó átlagkeresete, illetve annak négyszerese.

Az uniós csatlakozás hatása a szabályozásra

A jogharmonizáció jellemzőit, a közösségi- és a nemzeti jogi szabályozási szinteket, a dolgozatom történeti részében bemutatott jogforrásokat tekintve megjegyzendő, hogy

- a vizsgált területen irányelvekkel mint másodlagos közösségi jogi normákkal kellett és kell operálni a magyar jogalkotóknak - a Tanács 1980. október 20-i 80/987/EGK Irányelve a munkáltató fizetése képtelensége esetén a munkavállalók védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről; az Európai Parlament és a Tanács 2002. szeptember 23-i 2002/74/EK Irányelve a munkáltató fizetése képtelensége esetén a munkavállalók védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 80/987/EGK tanácsi irányelv módosításáról; az Európai Parlament és a Tanács 2008/94/EK irányelve (2008. október 22.) a munkáltató fizetése képtelensége esetén a munkavállalók védelméről

- a belső jogban a harmonizáció alapvetően törvények útján valósult meg, annak okán is, hogy a hazai jogharmonizációs jogalkotás nem rendelkezik önálló jogforrással sem tárgyi, sem alanyi szempontból.

Az elsősorban harmonizációs jellegű, fenti alapokon realizált, illetve a szorosan kapcsolódó módosítások az alábbiak voltak.

A 2001. december 22-én hatályba lépett változások:

- a felszámoló köteles a kérelmet haladéktalanul beadni, míg a korábban a legalább 8 napos lejárt esedékességű tartozások alapozhatták meg a – a benyújtható - kérelmet,
- a támogatás a felszámolás kezdő időpontja előtt megszűnt munkaviszonyból származó bértartozások fedezetéül is szolgál (korábban erre nem volt lehetőség)
- a támogatás újabb tartozások keletkezése esetén ismételten nyújtható, tekintet nélkül arra, hogy a korábbi támogatási összeg visszafizetésre került – e
- a támogatás visszafizetése annak folyósításától számított 60. napon, illetve, ha a felszámolási zárómérleg benyújtására a 60. napot megelőzően kerül sor, a felszámolási zárómérleg benyújtásának napját megelőző napon válik esedékessé
- a támogatás nyújtásának nem feltétele, hogy a gazdálkodó szervezet a tevékenységét a felszámolás kezdő időpontját megelőzően legalább 12 hónappal megkezdte.

A következő módosítással, 2005. október 08-tól a Bérgarancia törvénybe ültetett, a 2002-es irányelvvel összefüggő, harmonizációt szolgáló szabályok:

- annak újra definiálása, hogy mely munkáltatók munkavállalóira terjed ki a hatály
- a „szokásos munkavégzési hely” fogalmának bevezetése
- annak meghatározása, hogy külföldi gazdálkodó szervezet, illetve annak fióktelepe felszámolása esetén kinek a kötelezettsége a támogatás iránti kérelem benyújtása
- speciális illetékességi szabályok megalkotása, tekintettel azon gazdálkodó szervezetekre, akik nem rendelkeznek székhellyel Magyarországon
- az EU más tagállamainak bérgarancia-szervezeteivel, felszámolóival való kapcsolattartás egy kézben való tartása, a Fővárosi Munkaügyi Központ kijelölésével
- mintegy technikai módosításként, immáron nem a Társulási Megállapodásra, hanem azon uniós jogi aktusokra való utalás, melyeknek való megfelelést a törvény szolgálja.

A fejlődési folyamat utolsó 5 éves szakaszában még 2006-ban, valamint 2007-ben módosult a Bérgarancia törvény érdemben a következők szerint.

A *2006. évi módosítás* a felszámoló kötelezettségeit pontosította, a munkaügyi központ által kiutalt összeg kifizetésére szigorú határidőket írva elő: fő szabályként a támogatás a szervezethez való beérkezését követő 3 munkanapon belül köteles gondoskodni a bértartozások munkavállalók részére történő kifizetéséről.

A *2007. évi XIX. törvény* számos ponton hozott változást.

- Románia és Bulgária EU-hoz való csatlakozása okán – akik nem tagjai az EGT-nak - pontosításra került a felszámolási eljárás törvényi fogalma.
- A módosítás a támogatás-igénybevétel időkereteit kibővítve rögzítette, hogy
 - azon munkavállalókkal szembeni bértartozást, akiknek munkaviszonya a munkáltató jogutód nélküli megszűnése miatt szűnik meg, illetőleg
 - azt a bértartozást, amely a gazdálkodó szervezet jogutód nélküli megszűnésének időpontjában válik esedékessé,a felszámoló köteles rendelkezésre álló fedezet hiányában – a munkavállaló külön igénybejelentése nélkül – a felszámolási zárómérleg elkészítését megelőzően az alaprészből megigényelni és azt a munkavállaló részére kifizetni.
- Nőtt a támogatási limit: a viszonyítási alap változatlan, de a szorzó ötszörös.
- Egyértelmű rendelkezések épültek be a jogszabályba arra vonatkozóan, hogyan kell figyelembe venni a támogatási maximumot: a korlátot egy felszámolási eljárást tekintve kell vizsgálni. Rögzítették továbbá a törvényben, hogy ha a felszámolási eljárás egyes naptári éveiben a nemzetgazdasági havi bruttó átlagkereset mértéke eltérő, a jogosultság szempontjából a magasabb bruttó átlagkereset az irányadó.
- Megjelent a bérgarancia eljárásokban a mérlegelési jogkör: bizonyos körülmények fennállása esetén, jogosultanként további, legfeljebb kettő havi bruttó átlagkeresetnek megfelelő támogatást igényelhet a felszámoló – a munkaügyi központ főigazgatója pedig nyújthat -, ha annak törvényi feltételei fennállnak.

A változtatások jó néhány, kezdetben meglévő problémát, negatívan értékelhető – sok esetben munkavállalói érdeket sértő – szabályozási tartalmat anulláltak, avagy megfelelő irányba módosítottak, de mindezekkel együtt, számos problémát hordoz jelenleg is a rendszer, melyek az értekezés az „Anomáliák és kérdőjelek a magyar bérgarancia szabályozásban” címet viselő IV. fejezetének tárgyát képezik. .

3. A bérgarancia probléma- és javaslat központú megközelítése

Elismerve a jogszabály keletkezésétől bekövetkezett, a dolgozat III. fejezetében, jelen összefoglaló III.3. pontjában megjelenített módosítások előrevívő – számos esetben munkavállalói érdekeket védő -, időnként anomáliák felszámolását célzó és eredményező jellegét, a dolgozat IV. fejezete alapján kimondható, hogy ***a magyar bérgarancia szabályozás továbbfejlesztésére van szükség.***

Ez a fejlesztő munka, a dolgozat írása során feltárt anomáliák eltérő jellege miatt, megítélésem szerint kétrétegű kell, hogy legyen az alábbiak szerint és okán.

a) Pontosító jellegű módosítási szükségletek, javaslatok

Egyrésztől azon szabályozási tartalmaknál, ahol a szabályozási koncepció és metódus elfogadható, és az anomália a nem kellő mértékben egzakt, normán belüli diszharmonikus szövegezésből fakad, meg kell tenni bizonyos pontosításokat. A vonatkozó javaslatok ugyanakkor további két csoportba tagolhatóak.

TÉZIS I.

- A pontosítási javaslatok egyes esetekben olyan *technikai jellegű problémák felszámolását* célozzák mint, hogy például a törvényszövegben a bérgarancia támogatás iránti ***kérelem előterjesztőjeként*** bizonyos rendelkezésben a felszámoló, míg egy másikban a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet van nevesítve.

Hasonló szükségletként minősítem ***a támogatás címzettjére*** vonatkozó szabályozás módosítását. A jelenlegi rendelkezés alapján ugyanis, a támogatást a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet bankszámlájára kell utalni. Ugyanakkor a gyakorlatban nagy számosságú esetben előfordul, hogy a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetek a bérgarancia támogatásra vonatkozó kérelem beadásakor már nem rendelkeznek bankszámlával.

Az ebből fakadó dilemmát szándékolta feloldani a bérgarancia támogatásra irányadó, a munkaügyi központok által alkalmazott eljárási rend akkor, amikor kimondta, hogy ilyen esetekben – bizonyos feltételek mellett - van mód és lehetőség a felszámoló számlájára történő utalásra. E szabályozási tárgykörben

tehát az eljárásrend alkotói nem elégedtek meg a vonatkozó jogszabályi rendelkezések becítálásával, hanem a jogértelmező funkción is túllépve „jogot alkotottak”, hisz a törvényben foglaltakkal nem egyező gyakorlatot engedélyeztek a munkaügyi központok számára. Álláspontom szerint ez a lépés, bár kétségkívül valamennyi szereplő szempontjából kedvező megoldás, nem elfogadható. A probléma feloldás metódusa ugyanis *jogszabály-módosítás* kellene, hogy legyen, oly tartalmat alkotva, hogy *a munkaügyi központ szükség esetén a felszámoló számlájára is utalhassa az összeget*.

TÉZIS II.

- Megfogalmazhatóak továbbá olyan – technikainak semmiképpen sem nevezhető – *pontosítási elvárások, melyek a garancia egyes alapelemeit*, például annak tárgyát és ezzel együtt a védelem terjedelmét *befolyásolják*.

Azon hiátus – a jogbiztonság elvének érvényesüléséhez elvárható - felszámolása például, melynek okán a jelenlegi jogi szabályozásból nem határozható meg egyértelműen, hogy a Bérgarancia törvény alkalmazása során *mit értünk munkabértartozás alatt*, érdemi jellegűnek minősíthető.

Álláspontom szerint, a jogbiztonságot és az egységes jogalkalmazást szolgálná azon *járandóság-típusok egzakt – taxatív jellegű felsorolásban való – meghatározása a Bérgarancia-törvényben*, melyek, ha azokat a munkavállaló részére nem fizetik ki, a törvényben meghatározott maximum figyelembe vételével, megtérítésre kerülhetnek a bérgarancia alaprészből.

Dolgozatomban *javaslatot teszek a megtéríthető járandóságok típusaira is* (bővítve a jelenlegi kört): indokoltnak tartanám bevinni a Bérgarancia törvény hatálya alá azon – alapvetően munkabér jellegű – követeléseket, azok egy részét, amelyek a munkáltató kártérítési felelősségéből fakadnak, illetve a kötelező jellegű költségtérítéseket. Ugyanakkor a szociális juttatások bérgarancia rendszerbe illesztését nem tartom indokoltnak. Úgy ítélem meg ugyanis, hogy a munkáltató által a munkavállalókról való többlet-gondoskodás terhe, illetve annak költsége nem hárítható az államra, és mindemellett ezen juttatások téríthetősége eredményezhetne olyan joggal való visszaélést, hogy a felszámolási eljárás előtt / alatt hoznának olyan munkáltatói intézkedéseket, melyek a juttatások körét

bővítenék (mondván, hogy az alaprészből lehívható a juttatás a támogatási összeg maximumáig).

A törvényi szintű szabályozásig szükségesnek és indokoltnak tartom azon *eljárásrendbeli rendelkezés hatályon kívül helyezését*, mely szerint munkabérként azon összegek vehetőek figyelembe, amelyeket a munkaadó az Mt. VII. fejezete alapján köteles megfizetni a munkavállalónak. Ezen gondolattal nem tudok egyetérteni, mert önkényesen leszűkíti a munkabér fogalmát a kötelező kifizetésekre, holott ilyen rendelkezést jogszabály nem tartalmaz.

TÉZIS III.

Fenti célokhoz igazodva javaslom továbbá, annak egyértelmű, egzakt rögzítését a törvényben, hogy ***a támogatás alapját képező követelések bruttó, avagy nettó jellegűek – e*** (e szabályozási tárgynál véleményem szerint, nem elegendő az eljárásrendbeli rendelkezés).

A tárgykörben a szabályozási szükséglet feltárásán túl, mintát is meghivatkozok, mégpedig a '90-es évek jogalkotásából. A munkabér kifizetésének elmaradása miatti foglalkoztatási válsághelyzet esetén a Munkaerőpiaci Alap foglalkoztatási alaprészből nyújtható támogatásról szóló, 2004. augusztus 15-től hatálytalan Kormányrendelet ugyanis e tekintetben konkrétan rendelkezett:

„5. § (1) E rendelet alkalmazásában...

c) a kérelmezőnek a személyi jövedelemadóról szóló törvény és az adózás rendjéről szóló törvény adóelőlegfizetési szabályai tekintetében, valamint a vonatkozó jogszabályokban előírt - a munkavállalót terhelő - járulékok, levonások tekintetében a munkáltató számára előírt rendelkezések szerint kell eljárni;

d) a kérelmező a munkaadó járulékfizetési kötelezettségeit nem veszi át”.

A minta tartalma egyértelmű és tulajdonképpen megegyezik a ma fő szabályként alkalmazott gyakorlattal, illetve az általam javasolt szabályozási tartalommal: a munkavállalói közterhek támogatási alapot képeznek, a munkaadói fizetési kötelezettségek pedig nem.

b) A rendszer működési logikáját befolyásoló anomáliák, azok felszámolását célzó javaslatok

A fentiekén túlmenően, kétség kívül szükséges és indokolt néhány nagyobb volumenű, a rendszer működési logikájának mélységéig hatoló változtatás kidolgozása, hatályba léptetése és alkalmazása, melyre vonatkozóan a dolgozat egyes alfejezeteiben, a következő főbb javaslatokat fogalmaztam meg.

JAVASLATOK A NORMAALKOTÓK IRÁNYÁBA

TÉZIS IV.

A garancia rendszer funkciójából fakadólag, annak egésze szempontjából legfontosabb és legjelentősebb jogalkotási szükséglet megítélésem szerint, a garancia által védett *munkavállalói kör kiterjesztése* érdekében mutatkozik. A munkajogi szabályozást átszűrve a bérgarancia szabályozáson ugyanis azt láthatjuk, hogy a munkavállalók azon köre, akik nem a Cstv. szerinti gazdálkodó szervezettel állnak munkaviszonyban, nem részesülhetnek a bérgarancia alaprész forrásaiból. A nem ezen fogalom szerinti gazdálkodó szervezetként működő munkáltatók, és az általuk foglalkoztatottak köre pedig igen széles:

- egyéni vállalkozók, illetve az általuk munkaviszony keretében foglalkoztatottak
- nonprofit-, társadalmi szervezetek, egyesületek, alapítványok, egyházak, szakszervezetek és egyéb érdekképviselői szervek, pártok (amelyek nem szerepelnek a Cstv. felsorolásában), illetve az általuk munkaviszony keretében foglalkoztatottak
- az állami-, költségvetési szféra munkáltatói és az általuk közszolgálati-, közalkalmazotti jogviszonyban, munkaviszonyban, ügyészségi szolgálati jogviszonyban, bírósági jogviszonyban, igazságügyi alkalmazotti szolgálati viszonyban foglalkoztatottak,
- a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományúként foglalkoztatott tagjai, illetve a Magyar Honvédség szerződéses állományban dolgozó tagja.

Ezen munkáltatókkal munkaviszonyban (közszolgálati-, közalkalmazotti-, egyéb releváns jogviszonyban) álló személyek, ha munkaadójuk „csődbe megy”, nem képes a fizetésre (nyelvtani értelemben véve fizetéseképtelen) és ezért nem tud számukra munkabért fizetni, nem számíthatnak az állami segítségre.

Az alanyi kör bővítése – azon a megközelítésen való túllépés, hogy a garanciával védett munkavállalók köre a felszámolási eljárás alá vonható gazdálkodó szervezetek munkavállalóira korlátozódik – véleményem szerint, nélkülözhetetlen a Bérgarancia törvény preambulumban rögzített cél eléréséhez, a munkavállalók szociális biztonságának az egyenlő elbánás elvén alapuló elősegítéséhez. A jelenlegi metódus mellett ugyanis egyes munkavállalók – attól függően, hogy kivel /mivel állnak munkaviszonyban – munkavállalóbbak, mint mások, ami véleményem szerint súlyosan sérti az esélyegyenlőség elvét.

TÉZIS V.

Ugyancsak nem megkerülhető vizsgálati tapasztalataim alapján, a mechanizmusban jelenleg meglévő azon – a védett munkavállalói kör problémájához is kapcsolódó - ***egyensúlytalanság felszámolása***, mely a ***garanciához való anyagi hozzájárulás, azaz a járulékfizetési kötelezettség, illetve a garanciából való részesedés, azaz a támogatáshoz való hozzájutás joga***, lehetősége között mutatkozik.

Ugyanis míg a fentebb már leírtak szerint, a támogatással érintettek csak azok a munkavállalók lehetnek, akiknek munkaadói a Cstv. szerinti gazdálkodó szervezetek, a járulékfizetésre kötelezett munkavállalói, illetve szorosan kapcsolódván munkáltatói kör, ennél jóval szélesebb. Ebből következőleg nagy számban vannak olyan munkavállalók, akik – illetve, akiknek munkáltatói - juttatásaik után megfizetik a járulékot, ugyanakkor abból fakadóan, hogy nem gazdálkodó szervezettel állnak munkaviszonyban, nem bírnak jogosultsággal arra, hogy részesedjenek a bérgarancia támogatásból.

Mindenképpen át kell tehát gondolni a normatív szabályozás ezen területét, és a kérdéskört semmiképpen sem leegyszerűsítve arra a kérdésre, hogy a mérlegelvet alkalmazva mit hozhatna és mit vihetne pénzügyileg (hisz természetesen az alaprészből való kifizetések növekedése prognosztizálható) a kiterjesztés, meg kell oldani minden olyan munkavállaló alaprészből való részesedésének lehetőségét, akit a járandóságainak munkáltatója általi ki nem fizetése sújthat.

TÉZIS VI.

A változtatási igény-sor természetesen messze nem teljes a fenti elemekkel. A Bérgarancia törvényen belül, ahhoz kapcsolódóan, az előbbi, általam kardinálisnak minősített módosítási elvárásokon, illetve a már ezidáig felszámolt – a történeti fejezetben felvonultatott - anomáliákon túl is, vannak még a ***rendszer jobbítása érdekében való tennivalók.***

Ugyanis vizsgálat tárgyává tettem még például az alábbi témákat, minek eredményeként további dilemmák, kérdőjelek kerültek feltárára, melyek megszüntetésére irányuló javaslatok megfogalmazására ösztönöztek:

- a munkavállalói követelés fennállásának és mértékének igazolása, azaz ***rögzíteni lenne szükséges – javaslatom szerint irányelvben, avagy közleményben, esetleg eljárásrendben -, milyen bizonyítási eszközök alapján kerül megállapításra a bérgarancia támogatás*** (biztosítva, hogy ezek kellőképpen alátámasszák a követelés létét és annak mértékét, megakadályozva a bérgarancia alaprésszel való visszaélést)
- a bérgarancia támogatás illeszkedése, illetve vizsgálatom eredményeként kimondható, annak hiánya ***az Állami Foglalkoztatási Szolgálat (és ezen belül a regionális munkaügyi központok) által működtetett egyéb munkaerőpiaci eszközökhöz, minek okán a jövőbeni változásoknak biztosítania kellene a munkaerőpiaci szolgáltatások, támogatások rendszeréhez való illeszkedést, a munkavállalókat érintő koordináltabb, rendszerszemléletű problémamegoldás érdekében.***

Mindemellett a bevezetőben prognosztizáltak szerint, a dolgozat író, illetve annak alapjául szolgáló kutatómunka, további kérdéseket is felszínre hozott.

TÉZIS VII.

Véleményem szerint, mindenképpen ***meg kell válaszolni a transznacionális esetek kezelésének kérdéseit,*** mely esetekben a közösségi joghoz igazodva, a magyar garanciarendszer akkor áll helyt, ha a munkavállaló szokásos munkavégzési helye Magyarországon van.

Javaslataim szerint, ***a vonatkozó eljárásrendben:***

- *jogszabályi rendelkezés hiányában az EB, a dolgozatban bemutatott esetjogában megadott válaszokat, melyek szerint*
 - ahhoz, hogy a másik tagállamban is tevékenységet folytató vállalkozásnak legyen tekinthető az adott munkáltató, az irányelv 8a cikke nem követeli meg, hogy az fiókteleppel vagy állandó telephellyel rendelkezzen az adott tagállamban
 - ugyanakkor annak állandó gazdasági jelenléte szükséges ez utóbbi tagállamban, amelyet a tevékenység folytatását lehetővé tévő emberi erőforrás megléte jellemez

szükséges lenne megjeleníteni,
- *másrészt pedig abban egyértelműen deklarálni kellene a „szokásos munkavégzési helyé” minősítés kritériumait.*

TÉZIS VIII.

Meg kellene szüntetni továbbá, a Bérgarancia törvény, illetve a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény találkozásából fakadó dilemmákat a támogatás visszakövetelésekor.

Ez megítélésem szerint elérhető lenne, ha az *alkalmazandó jogág – közigazgatási jog, illetve polgári jog / csődjog – egyértelműen kerülne meghatározásra a törvényben.*

TÉZIS IX.

Ezen pontban a módosítás tartalmi kérdésein túl – miben, milyen tartalmi elemeket érintően kell a szabályozást módosítani -, szólni kell bizonyos módszertani követelményekről is. A rendszer át/alakító munka folyamán ugyanis, semmiképpen sem elegendő a Bérgarancia törvényt önmagában tekinteni és kezelni, ***fokozott figyelmet kell fordítani az egyes csatlakozó jogszabályokkal, jogterületekkel való harmonizációra, az „azonos szellemben” való jogalkotásra.*** Adódik ez abból, hogy egy olyan teendőről van szó, mely a számos szorosan, avagy kevésbé szorosan kapcsolódó jogszabály – például Cstv., Ket., Munka Törvénykönyve, Foglalkoztatási törvény, Esélyegyenlőségi törvény, Áht. - okán, szükségessé teszi a magyar jogrendszer mélyreható, több jogágra,

részterületekre kiterjedő ismeretét, annak ellenére, hogy maga a garancia-szabályozás alapvetően egytörvényes.

JAVASLATOK A NORMAALKALMAZÓK IRÁNYÁBA

TÉZIS X.

Javaslatok mint a címből is kitűnik nemcsak a normaalkotók, hanem a normaalkalmazók irányába is megfogalmazhatóak. Ugyanis a többsíkú, *többrétegű ismeret nemcsak a jogalkotó sajátja kell, hogy legyen, hanem a mindennapi jogalkalmazóé is*. A normatív kereteket ugyanis az alkalmazóknak – hatóságnak és ügyfélnek – lehet, illetve kell kitölteni tartalommal. Ez pedig azt jelenti, hogy az optimális bérgarancia rendszer működtetése érdekében, nem csupán a szabályozást alkotónak vannak feladatai, a szabályozás alkalmazóinak is minden számunkra rendelkezésre álló eszközzel hozzá kell ahhoz járulni. Így például a nem egyértelmű jogszabályi rendelkezések esetén – azok jogalkotó általi egyértelművé tételéig - az Állami Foglalkoztatási Szolgálat keretein belül módszertani útmutatókkal, eljárási rendekkel és az abban foglaltak betartásával kell biztosítani az egyes munkaügyi központok egységes jogalkalmazását, eljárását. Ez ugyanis nélkülözhetetlen a mind garanciavédelmi-, mind eljárásjogi szempontból követelményként megfogalmazódó egyenlő bánásmód biztosításához.

Összefoglalásul rögzíthető, hogy a dolgozatomban és jelen összefoglalóban kifejtettek okán, **a bérgarancia szabályozás, illetve az annak keretet adó Bérgarancia törvény módosítása felfogásomban feladat és esély, olyan feladat amelyet teljesíteni kell, és ezzel együtt olyan esély, amit meg kell ragadni a szabályozási-, garancia optimum eléréséhez**. Bízom abban, hogy a foglalkoztatáspolitikai jelen téma szempontjából érintettjei élnek az eséllyel - számomra az nem kérdés, hogy a feladatukat a törvény megalkotását követő másfél évtizedben teljesítették, hisz a jogintézmény működik – és így az intézmény minden szereplő szempontjából pozitív irányba való fejlődésével számolhatunk a jövőben.

Ennek a fejlődésnek eredményeként pedig talán kiteljesedhet egy olyan letisztult, egzakt jogi- és intézményi kereteket, tartalmat magában hordozó, a külső- és belső jogharmonizációt egyaránt biztosító bérgarancia szabályozás, mely a megkívánt legtágabb

körben és az esélyegyenlőség elvét tiszteletben tartva, biztosíthatja azon munkavállalói bérkövetelések állami forrásokból való kielégítését, melyek a munkáltatónál meglévő fedezet hiányában, annak fizetésre nem képes állapotából fakadóan, egyébként nem térülnének meg. Ez az ideál-szabályozás – és annak maradéktalan végrehajtása – a fokozottabb bérvédelem, a szociális biztonság felé vezető úton egy nagyon fontos lépés lenne hazánkban.

IV. Az értekezés hasznosíthatósága

Dolgozatom üzenetet közvetít a *jogszabály-előkészítőknél, illetve a jogalkotónak*: lépéshelyzetben vannak, minél előbb elő kell állni a bérgarancia szabályozás módosítását célzó javaslatokkal, és a jogalkotási folyamat végén biztosítani kell a rendszerben meglévő anomáliák teljes körű felszámolását. Ehhez az értekezés kiindulópontul szolgálhat.

Azonban nemcsak a jogalkotók, hanem *a jogalkalmazók*, azaz a hatóságként eljáró munkaügyi központok, azok ügyintézői, illetve a bérgarancia támogatás iránti igényt érvényesítő felszámolók számára is megfogalmaz olyan felvetéseket, melyek révén munkájuk megfontoltabbá válhat.

A *kettős* – másodfokú hatóságként jogot alkalmazó és a munkaügyi központok jogalkalmazásához irányt mutató - *pozícióban lévő Foglalkoztatási és Szociális Hivatal* (annak munkatársai) szintén hasznosíthatja a dolgozatban foglaltakat. Egyrészt jogalkalmazó munkája válhat tudatosabbá, másrészt pedig az egyes anomáliák bemutatása és az azokra adott válaszok, alapul szolgálhatnak az eljárásrendi szabályozáshoz.

Az *egyetemi oktatás* keretében az értekezésben foglaltak hasznosítása a munkaügyi és társadalombiztosítási igazgatási BA képzésben, a Bérgarancia szabályozás és annak gyakorlata fakultatív kollégium keretében realizálódhat.

Végezetül tekintettel arra is, hogy a magyar bérgarancia egy viszonylag kis mértékben kutatott és publikált téma, a dolgozat alapul szolgálhat *további kutatásoknak* is.

V. Az értekezés témakörével összefüggő publikációk, konferencia-előadások jegyzéke

Publikációk:

Munkavállalói bérkövetelések kiegyenlítése felszámolás alatt álló cégeknél
Munkaügyi Szemle 50. évfolyam. 9. szám. 2006. szeptember

Módosult a bérgarancia törvény
Munkaügyi Szemle 51. évfolyam 5. szám 2007. május

Anomáliák és kérdőjelek a magyar bérgarancia szabályozásban
Opuscula Szegediensia 2 A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő
Oktatók második konferenciája Szeged Pólay Elemér Alapítvány Szeged, 2008.

Konferencia-előadások

Munkajogi és szociális jogi doktoranduszok és pályakezdő oktatók második konferenciája:
Anomáliák és kérdőjelek a magyar bérgarancia szabályozásban – A garancia alanyairól
dióhéjban (Szeged, 2008. február 01. Rendező: Szegedi Tudományegyetem Állam- és
Jogtudományi Kar Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék)

Munkajogi és szociális jogi doktoranduszok és pályakezdő oktatók harmadik
konferenciája: Anomáliák és kérdőjelek a magyar bérgarancia szabályozásban – A
garancia tárgyáról dióhéjban (Szeged, 2009. február 05. Rendező: Szegedi
Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék)

The theses of the doctoral treatise

Julianna Csilla Horesnyi:

**Wage guarantee
The Hungarian regulation and its practice**

Consultant:
Dr. József Hajdú
Head of Department, university professor

Szeged, 2010

I. The set research aims and the construction of the paper

The aim of the thesis “Wage guarantee – the Hungarian regulation and its practice” following the introduction of the present wage guarantee regulation, historical antecedents and roots, through the overview of the relevant community law or rather the international legal material in the necessary measure, **is the exploration of anomalies connected to the regulation and functioning of the Hungarian wage guarantee**, the wage guarantee part of the fund of the Labour Market Fund as a separate state fund, **its thorough analysis affecting several legal areas as well as the assessment of the achievement of objectives motivating the establishment and functioning the part of fund**. My aim furthermore, was - beyond the analysis – **to formulate proposals** that may contribute to the liquidation of the anomalies as well as **to the maximum efficiency needed for the functioning from the viewpoint of all characters affected by the part of the fund and the activities being attached to it**.

In my judgement the topic, the examination of the Act LXVI of 1994 on Wage Guarantee Fund (hereinafter: Wage Guarantee Act) or rather the guarantee structure regulated by it is especially current nowadays, since an increasing number of employers have become or are becoming insolvent both in Hungary and in other member states of the European Union due to the world economic recession started in the autumn of 2008. In many cases the employers placed under the procedure are not capable of fulfilling their obligation to pay remuneration to their employees, therefore the state has to guarantee the values that can be expressed in an exact way – the work performed, or rather its financial / monetary compensation together with the protection of employees' social safety.

According to above-mentioned aims, considering **the construction of the paper**, in three of the chapters between the introduction and its final chapter I wish to

- **present the system of the Hungarian wage guarantee**, considering the fact that problem exploration and analysis or a proposal for modification cannot be done without the knowledge of the relevant background of the regulation,
- give a **short review of the history of the Hungarian wage guarantee regulation**, since the present regulation and functioning cannot be approached statically, the knowledge of the past is necessary for its understanding; or rather the regulatory and operational contents found in the past that may be transposed into the legislation in force,

- explore and present the question marks and anomalies residing in the Hungarian wage guarantee regulation as well as to draft proposals in order to liquidate these.

II. The resources and method of the research

The methods and instruments I have applied in order to explore the answerability of the questions about the fund and the questions of detail being attached to it, to support or to refute the hypotheses as a practitioner of law occasionally as well as to explore the abnormalities of the system are diverse.

First of all the method of my research was the **analysis of law** (exceeding the literally used technical terms of law, I will expand on the other legal instruments of public management in my paper as a regulator in the topic), which analysing activity is multi-layered both in time and content.

Considering timeliness I made an effort to map and introduce the antecedents to my best knowledge.

Due to the claim of content completeness it was necessary to identify and examine the elements of the multitude of laws regulating the area, that made at least a partial ingress necessary in several areas of law, since beyond the basic areas – such as labour law, bankruptcy law, and employment policy – it was necessary to make lesser or greater bypasses into the world of civil law, tax and contribution law, administration law as well as of budget financial law.

The investigation was even supplemented with an additional layer, since I am making an external legal analysis moving in space, stepping out from the world of the internal law. In this respect I will examine two regulatory systems, or rather their elements: the European union membership of our country, our obligation for the harmonisation of law stemming from this, regarding the relevant secondary norms of the European Union, and tangentially the convention or rather the recommendation arose in the matter under the aegis of the International Labour Organisation of which Hungary is a member. Nevertheless I avail myself of the comparative method, i.e. I make the single elements of some other union country regulations the object of an examination at certain topics. At the same time I wish to emphasize that Hungarian regulation and the practice of application of law are in the centre of my treatise, on no account I intended to write a comparative law paper.

Beyond the normative and normative-like acts, **the relevant decisions of the judicial panel** as well as the case law of both the Hungarian judicial practice and the Court of Justice of the European Communities (hereinafter: ‘the Court’) are to be examined.

The practical experiences drawn from administration - from 1st November 2005 – public administration authority procedures connected to the functioning of the wage guarantee part of a fund act as the **empirical substance** of my paper revealing problems arising from the practical adaptability of the regulatory environment, as well as the from the application of law, in view of the fact that as an employee of the Csongrád County Labour Centre, as competent authority for establishing and granting a support from the part of a fund I took a part in the management of such cases from 1997. As a matter of fact this instrument or method does not mean anything else than **document analysis**.

The following documents appear among the analysed documents exceeding the actual administrative or magisterial cases:

the parliamentary documents on the relevant legislative procedure, the Reports of the State Audit Office of Hungary on the audit of the Labour Market Fund’s operation, the written documents on the comprehensive review of the Wage Guarantee Fund’s operation, as well as the reports and guides on the operation of the Labour Market Fund and the wage guarantee fund issued by the competent ministries.

Beyond the analysis of the primary sources, **the exploration of the secondary sources, as well as the examination of the literature of the topic and its use** was also important.

III. Main findings of the study

1. Dogmatic approach of the issue of wage guarantee

When trying to find the place and role of wage guarantee within the legal and institution system its *wage protecting function* has to be declared to be its essential feature (noting that this function is not exclusively the function of the wage guarantee, since both the labour law and the insolvency law contains additional protective regulations), and the closely related *economic and social security aspects* of protection have to be emphasised.

Having declared the above and **trying to phrase a definition**, the following statement may be made: **Wage guarantee is a legally regulated institution that serves the protection of wages. The state is obliged to operate it for economic and social purposes due to the EU membership of the country. It guarantees the meeting of the wage claims of**

employees existing against insolvent employers up to a maximised extent, from state (budget) resources.

According to the above concept, the domestic normative framework of wage guarantee is represented by the *Wage Guarantee Act*, since this act contains guidance concerning along what rules, within what procedural frameworks the employees of employers under liquidation may get their non met wage claims, or at least a part of them with the aid of the institution of wage guarantee. The **main** elements of the regulation are the following:

- in the framework of the wage guarantee procedure started by *the application that has to be submitted – as a main rule compulsorily - by the liquidator,*
- *t is possible to pay in advance the unsettled wage debt of companies under liquidation existing towards their employees that have usual Hungarian work execution places,*
- *up to a certain amount* (which as a main rule is adjusted to the gross monthly average wage of the national economy, in such a way that it may not surpass five times the earnings that are published by the Hungarian Central Statistical Office in respect of the second year before the year in question),
- *from the wage guarantee fund part of the Labour Market Fund, as a refundable interest free support,*
- applying the *general rules of public administration authority procedures* and observing the *special deadlines* prescribed by law: the labour centre conducting the procedure is to decide about the support within eight days with a resolution, and it is obliged to act within 15 days concerning its transfer; the liquidator – as a main rule – has to take care of having it paid to the employees within three work days.

At the same time it has to be noted that the Wage Guarantee Act in itself, its knowledge is not sufficient for the actual operation of the guarantee, it is one of the significant essential elements of protecting wages and through it of the social security of employees *together and being complemented with the closely related other – primarily labour law, insolvency law - regulations.*

2. Historic approach of wage guarantee

When examining the related regulations from the aspect of the history of wage guarantee, focusing on the Wage Guarantee Act, two main periods may be distinguished, the period

before the Act came into force – and within this the period before and the period after the Second World War – and the period that came afterwards.

Till the second half of the twentieth century in the area of domestic normative regulations it is not possible to find any background or roots of state liability or state guarantee. The protection of the claims of employees **before the second world war** appeared primarily within the framework of the bankruptcy law regulation (Article XXII of year 1840 on bankruptcy, and Article XVII of year 1881 on the bankruptcy act), and even this appeared only relatively late in time and in a manner that is not really suitable for meeting social security purposes. In addition to this, there were some other regulators as well that serve the protection of wage claims, as for example the legal institution of surety for the claims of the workers of the economy, or the liability of the party acquiring a real estate (Article V of year 1933 on the protection of claims that are based on business labour contracts).

The period that **followed** the **second world war** had a special insolvency regulation, especially from the aspect of its actual use. This was due to the fact that in the frameworks of a directly plan based economy the institution of bankruptcy was actually not needed. In this period the issue of insolvency and especially the issue of employer insolvency were raised in a specific way, since the state was present everywhere in this relationship as well. For example, liquidation could be ordered by the competent Minister, and the liquidator was also appointed by the Minister (as a rule of thumb the Financial Institution Centre was appointed), and at the end of the procedure the Minister approved the final accounting that concluded the result of liquidation (Decree 4247/1949.(197) M. T. of the Council of Ministers of the People's Republic of Hungary on the subject of regulating the liquidation of companies). This decree and its modifying regulation (Decree 113/1950.(IV.18.) M. T.) addressed the claims of employees. This latter regulation placed payment to the employees to the front of the ranking of payments up to his/her at most three months unpaid salary that was earned before liquidation was ordered, and the payment of the last month in its full amount, and for the period beyond this in an amount that did not exceed monthly 1000 HUF. However, this protection was not enforced in practice, since although legislation concerning bankruptcy was given, nevertheless the socialist economy ruling of the time – and for some more decades – did not apply it.

Some changes took place as a result of the *economic reform of 1968*. These changes wanted to introduce into the economic model managed from the top the elements of market

regulation. However, if we look at the regulations and the actual practice it may be said that in spite of the theoretical possibility of bankruptcy, there wasn't a single case of liquidation in practice.

Regulation 11 of year 1986 of the force of an Act on the liquidation procedure was an important step in this history, as a result of which conducting liquidation procedures were moved to the competence of the courts. This regulation, the purpose of which was to protect the interests of the employees (social security aspects have appeared) established a three phase procedure, inserting into the process the "rehabilitation" procedure. This regulation intended to specifically protect the employees, although the wage or work fee burdening the companies was only in the second group in the ranking of payments, however, the state was responsible for these claims, that is, if they were not paid from the assets of the company. The content of the norm changed as regards the background – guarantee like – liability of the state starting with January 01, 1989. From which time on if a company was liquidated this kind of liability burdened the state exclusively in the proportion of state and co-operative participation. It may be concluded if we examine this issue from a wider aspect that the changing of liability in this manner was done as a consequence of the changes of the Hungarian economic/legal/societal environment. This had one component that is important from the aspect of this topic, that privatisation, which involved a change in the person of the employer, had an economic impact that was different compared to the previous situation as regards its quality. On the side of the employees it generated a new type of risk that was represented by the potential insolvency of their employers, and this meant a great burden for the employees. This was increased by the fact that simultaneously with Act XLIX of year 1991 on bankruptcy procedures, liquidation procedures and winding up (hereinafter referred to as the Bankruptcy Act) that came into force on January 1, 1992, state guarantee undertaking connected to the wage payments of companies representing the subject of a liquidation procedure had been fully terminated.

The *Wage Guarantee Act* (from financial aspects Wage Guarantee Fund) was allocated to the above mentioned risks in 1994 for the purpose of addressing them.

The original content of 1994, *has significantly changed as a result of* a more than fifteen years, multi-step *legislative and legal provision modification process*, which involved a number of modifications. In the shaping, forming of the guarantee system a number of labour market players wanted to play and did actually play a role together with many

factors. Among these there were external factors – e.g. the Union membership of our country – and internal factors – e.g. the situation of the budget, and other economic and financial considerations.

The main steps of this process – the reasons and methods of which are introduced in my study, in some cases with their evaluation – were the following, listing separately the domestically initiated changes and the legal harmonisation modifications that were a consequence of the EU membership of Hungary.

Domestically initiated system development law modifications

- The Wage Guarantee Fund ceased to exist as an independent separate fund starting with 01 January 1996, it was merged together with other funds into the Labour Market Fund, and it became one of its essential parts.
- When calculating the support maximum not four times, but five times the minimum wage had to be taken into consideration.
- Starting with 01 January 1998 the possibility of using the wage guarantee was extended for payment that was due for the period of sick leave as well.
- The norm, the competence related rule delegated the related authority to the labour centres: to the centre competent in respect of the seat of the company under liquidation.
- The Act defined a shorter deadline than the general state administration deadline for deciding the application, by prescribing an 8 day deadline.
- A provision was annulled, which was questionable from the start from procedural law aspects, according which the receipt of a non appropriate application could be refused by the labour centre.
- The support for the company for meeting its wage debt that became due in the course of the liquidation procedure towards its employees that had been under a dismissal prohibition at the time when the previous claim was submitted became payable even if the company did not meet its refunding obligation.
- The support limit, and its calculation method changed starting with January 01, 2001: the starting out point was not the minimal wage any more, but the monthly gross average salary of the national economy in the second year prior to the year in question – published by the Hungarian Central Statistical Office /KSH/, or four times its value.

The impact of accession to the Union on the legislation

As regards the characteristics of legal harmonisation, the community and national legislation levels, concerning the legal sources introduced in my history related section, it has to be mentioned that

- in the examined area the Hungarian legislators had to and have to operate with directives as secondary community law norms – Council Directive 80/987/EEC of 20 October 1980 on the approximation of the laws of the Member States relating to the protection of employees in the event of the insolvency of their employer; European Parliament and Council Directive 2002/74/EC of 23 September 2002 on the modification of Council Directive 80/987/EEC on the approximation of the laws of the Member States relating to the protection of employees in the event of the insolvency of their employer; European Parliament and Council Directive 2008/94/EC (22 October 2008) on the protection of employees in the event of the insolvency of their employer
- in area of domestic law harmonisation was basically realised through Acts, also due to the reason that Hungarian legal harmonisation legislation does not have an independent legal source neither as regards objective nor as regards subjective related aspects.

The primarily harmonisation type of modifications that were realised on the above basis and closely connected ones were the following.

Changes that came into force on 22 December 2001:

- the liquidator is obliged to submit the application without delay, while previously the grounds could be provided for submitting an application by debts that have expired at least with 8 days,
- the subsidy serves as a coverage also for wage debts that originate from employment relations that had been terminated before the starting time of the liquidation (previously this was not possible)
- the support may be provided repeatedly in case newer debts are generated, irrespective of whether the amount of the previous support was repaid or not
- the repayment of the support shall become due on day 60 after its disbursal, or if the liquidation closing balance sheet is submitted prior to day 60, then on the day that precedes the day when the liquidation closing balance sheet is submitted
- it is not a prerequisite of providing the support for the company to have started its activity at least 12 months prior to the starting time of liquidation.

Rules related to Directive of 2002, serving harmonisation that were incorporated into the Wage Guarantee Act with the next modification, which modification came into force on 08 October 2005:

- re-definition of those employers in respect of whose employees the Act is in effect
- introduction of the concept of „usual working place”
- defining that in the case of the liquidation of a foreign company or its branch office whose obligation it is to submit the support application
- introducing special competency rules in respect of companies, which do not have a headquarters in Hungary
- keeping in a single hand contact keeping with the wage guarantee organisations, liquidators of other EU member states, by appointing the Labour Centre of the Capital
- as a quasi technical modification - reference is made already not to the Accession Agreement, but to those union legal acts, compliance to which is served by the Act.

In the last 5-year phase of the development process the Wage Guarantee Act was significantly modified also in year 2006 and year 2007 according to the following.

The *modification of year 2006* defined more precisely the obligations of the liquidator, prescribing strict deadlines for disbursing the amount that is provided by the labour centre: the main rule is that the liquidator is obliged to take care of paying the wage debts to the employees within 3 work days after the support has arrived to the organisation.

Act XIX of *year 2007* introduced changes in a number of points.

- Based on the reason of Romania and Bulgaria joining the EU – countries that are not members of the EEA – the legal concept of the liquidation procedure had been defined more accurately.
- The modification stipulated an extended time frameworks for using the support as follows
 - wage debt towards those employees, whose labour relationship is terminated because the employer is terminated without a legal successor, and
 - wage debt that becomes due at the time when the company is terminated without a legal successor,liquidator - in the lack of an available coverage - is obliged to request it from the relevant part of the fund and to pay it to the employee prior to preparing the

liquidation closing balance sheet –without this being specifically requested by the employee.

- The support limit increased: the calculation base is unchanged, but the multiplication factor is five.
- Unambiguous provisions had been incorporated into the legal provision concerning the way the support maximum has to be observed: the limit has to be examined in respect of a specific liquidation procedure. It was also included into the Act that if the monthly gross average earnings of the national economy are different in the different calendar years of the liquidation procedure, then from the aspect of entitlement the higher gross average wage is to be applied.
- The authority of judgement has appeared in the wage guarantee procedures: under certain circumstances for each entitled persons a further support corresponding to at most two month gross average earnings may be requested by liquidator – which may be provided by the General Director of the Labour Centre – if the relevant legal conditions are met.

The changes solved numerous initially existing problems and annulled some negative regulatory content elements – which in many cases were against the interests of employees – **or modified them in the proper direction**, however, in spite of these positive developments, the system still includes a number of problems even today. These problems are discussed in Section IV of the present study under the title of „Anomalies and question marks in the Hungarian wage guarantee legislation”.

3. The problem- and proposal-centred approach to wage guarantee

Acknowledging the progressive character – sometimes aiming at or resulting the liquidation of anomalies, in several cases protecting the interest of employees - of the modifications displayed in paragraph III.3. of the present summary, in Chapter III of the paper since the formation of the legislation, on the basis of chapter IV of the paper we can state that *the Hungarian wage guarantee regulation should be further developed*.

According to my judgement this developmental work – due to the different character of anomalies revealed in the course of this work - should be two-layered according to and due to the followings:

a) Needs for modification and proposals of a clarifying character

On the one hand, with those mandatory contents where the concept and method of regulation are acceptable, and the anomaly is not sufficiently exact, stemming from jarring wording within the norm, certain clarifications have to be made. The relevant proposals, however, can be divided into further two groups.

THESIS I

- The proposals for clarification in single cases take aim at *the liquidation of such problems being technical*, for instance in the wording of the legislation in a certain provision the liquidator, whereas in another one the economic entity under liquidation is denominated as *the submitter of the application* for wage guarantee support.

I consider the modification of the regulation concerning *the addressee of the support* as a similar type of need. Namely, based on the present provision it is necessary to transfer the support to the bank account of the economic entity under liquidation. Whereas in several cases in practice the economic entities under liquidation no longer have a bank account at their disposal at the time of the submission of an application concerning wage guarantee support.

The guiding cooperation procedure for the wage guarantee support, applied by Labour Centres, intended to resolve the dilemma stemming from this, when it stated that in such cases - beside certain conditions - there is a way and opportunity for transferring to the liquidator's account. Consequently - in this scope of regulation – it was not sufficient for the originators of the order of procedure to cite the relevant legislative measures, but overstepping the interpreting function "they formed a law", whereas they allowed the Labour Centres a practice of law that is not in accordance with the law. In my judgement this step, although it is undoubtedly a favourable solution to all actors, cannot be accepted. The problem resolution method should be *a legislative change*, forming a content that *the Labour Centre would be allowed to transfer the sum onto the liquidator's account in case of need*.

THESIS II

- In addition, such *requirements for clarification that influence the certain elements of the guarantee* - for instance its object and together with this the scope of protection - can be formulated, that cannot at all be called technical ones.

The liquidation of such hiatus – expectable to the success of the principle of legal security - for example, due to which it is not possible to define unequivocally from the present legal regulation *what we mean by wage debt*, in the course of the application of wage guarantee law, can be qualified as a substantive one.

In my point of view, *the exact definition of such taxatively enumerated types of emolument in the Wage Guarantee Law* would serve the legal security and the uniform application of law which, if not paid off for the employee may be reimbursed from the wage guarantee fund considering the maximum defined in the law.

I will propose the *types of the recoverable emoluments* in my paper (broadening the present range): I would consider it reasonable to take those claims - fundamentally of wage character - or a part of them under the Wage Guarantee Act – that stem from the employer's liability for claims as well as the mandatory reimbursements of costs. At the same time I do not consider the social benefits implemented in the wage guarantee system to be reasonable. In my judgement the state cannot be charged for the burden or rather the cost of surplus provision for the employees by way of the employer, and beside all this the refundability of such emoluments could result in abuse of such rights that such employer measures would be taken before / during the liquidation procedure that would broaden the range of the benefits (saying, that the benefit can be callable from the part of a fund up to the maximum support sum).

I consider *the repealing of the provision within the order of procedure* necessary and justified until the regulations at the same level as acts are issued, according to which those sums can be considered wage that the employer is bound to pay based on Chapter VII of the Labour Code. I cannot agree with this thought, since it arbitrarily restricts the concept of wage to the mandatory payments, whereas no legislation implies such a provision.

THESIS III

Additionally, conforming to the above-mentioned aims I suggest it to be unambiguously and exactly put down in law, *whether or not the claims constituting the basis of the support are gross or net claims* (with this kind of an object of regulation I think a regulation of procedure is not enough). In the scope beyond the exploration of regulatory need, I will cite a sample, namely from the legislation of the 90's. In case of an employment crisis situation due to the backlog in the payment of wages, the Government Decree on the aid granted from the Training Fund of the Labour Market Fund, which has been of no effect since 15th August 2004 concretely provided in this regard:

„5. § (1) For the purpose of this Regulation...

c) the petitioner should proceed according to the rules of deduction payment in the personal income tax law, the Act on the Rules of Taxation and in point of employee contributions and deductions, specified for the employer, in the relevant measures.

d) the petitioner does not take over the employer's obligations to pay contribution”.

The content of the sample is unequivocal and actually it is equal to the practice applied as a capital rule today, or rather to the content of regulation suggested by me: The employees' dues form a support fund, although the employers' obligations to payment do not.

b) Anomalies influencing the operational logics of the system, proposals aiming at their liquidation

In addition to the above, the elaboration, putting in place and application of some large-scale modifications towards the depth of the logic of operation of the system is necessary and justified beyond doubt, related to which I formulated the following main proposals in each subsection of my paper.

PROPOSALS FOR THE NORM-MAKERS

THESIS IV

In my judgement the most important and most significant legislative need, stemming from the function of the guarantee system, and from the aspect of its entirety, appears to be *the extension of the circle of employees* protected by the guarantee. Filtering the labour law regulation through the wage guarantee regulation we may see that the circle of the employees, who are not employed by economic entities according to the Bankruptcy Law, may not come in for the sources of the wage guarantee fund. The circle of employers working as economic entities, but not according to this concept, as well as of those employed by these is rather wide:

- private entrepreneurs, or rather those employed by them in the framework of an employment
- non-profit-, social organizations, associations, foundations, churches, trade unions and other interest representation organizations, parties (that are not listed in the Bankruptcy Law), as well as those employed by them in the framework of an employment
- employers of the state-, budget sector and the civil service as well as those employed in the public service, in civil service, in fixed-duration employment relationship, in public prosecution service, in judicial relationship, as well as the judicial staff employed by them,
- the professional staff of the Hungarian Defense Forces, law enforcement agencies and the civil national security services, the contractual staff of the Hungarian Defense Forces.

For those employed by the above-mentioned employers (civil service-, public servant-, in other relevant contractual relationship) if their employer goes bankrupt, is not capable of payment (in a grammatical sense insolvent) and therefore they cannot pay a wage for them, they may not count on the help of the state.

In my judgement the extension of the circle of subjects – exceeding that approach, that the circle of the employees protected by the guarantee are restricted to the employees of economic entities, which may be subject of a liquidation procedure – is indispensable in order to achieve the aim defined in the preamble of the Wage Guarantee Law and to the promotion of the employees' social safety being based on the principle of equal treatment. Beside the present method single employees – depending on who / what they are legally

employed by – are more willing to be employed than others, what seriously offends the principle of equal opportunity in my opinion.

THEESIS V

On the basis of my examination experiences *the liquidation of disequilibrium* - currently existing in the mechanism and connected to the circle of protected employees- which exists between *the contribution to the guarantee, i.e. the obligation to pay contribution and the share from the guarantee, i.e. the right for obtaining support from the fund*.

Since according to the above-mentioned those who affected by the support may only be the employees, whose employers are economic entities operating according to the Bankruptcy Law, the circle of employees and employers obliged to the payment of contribution, is much wider. As a result of this there are great numbers of employees, whose contribution is paid – either by themselves or by their employers - after their allocations, whereas stemming from the fact that they are not employed by economic entities they are not entitled to receive anything from the wage guarantee support.

This scope of normative regulation has to be reconsidered, and – without simplifying the issue in any way - onto that question, what could the extension bring or take financially applying the balance principle (since the increase of payments from the fund can be prognosticated) the chance for a share of all employees from the fund has to be given, who may be striked in case if their employers are not paying their emoluments.

THEESIS VI

Certainly, the row of claims for the change is far from being complete with the above elements. *There are several things to do for the improvement of the system* within the wage guarantee law, and related to it, beyond the expectations for modification qualified by me as cardinal, as well as beyond the already liquidated anomalies deployed in the historical chapter.

For example I also made the following topics the object of an examination, which resulted in the exploration of additional dilemmas and question marks, which motivated me for drafting proposals being aimed at their liquidation:

- the justification of the existence of the employee claim and its measure, that is *it would be necessary to fix – according to my proposal in a governing principle, or rather in communication, possibly in order of procedure – based on what kind of means of proof wage guarantee support is defined* (insuring the existence and scale of claim are sufficiently supported, as well preventing the abuse of the wage guarantee fund)
- based on my examination it can be stated that the adjustment of wage guarantee support, as well as its deficiency, *to the other labour market tools operated by the Public Employment Service (and inside this the regional Labour Centres)*, due to which *the future changes should ensure the adjustment to the system of labour market services and assistance in the interest of a more coordinated, system-based problem solving with regard to the employees.*

Beside all this, the writing work and the research work serving as a basis for it, as prognosticated in the introduction, brought up additional questions.

THESIS VII

In my judgement, **the question of treatment of transnational cases has to be responded** by all means, in which cases the Hungarian guarantee system conforming to the community law can only fulfill its commitment if the usual working place of the employee is in Hungary.

According to my proposals, *in the relevant order of procedure:*

- *in the lack of legislation*The European Commission has given answers in the case law presented in the paper, according to which
 - in order that the given employer can be considered to be an enterprise pursuing an activity in the other member state, Article 8a of the guiding principle does not require it to have a branch or a permanent establishment in the given state
 - however, its constant economic presence is necessary in this latter member state, which is characterised by the human resources making the continuation of the activity possible*would be necessary to display,*
- on the other hand, however, *the criteria of qualifying the "usual working place" should be unambiguously declared* in it.

THESIS VIII

Additionally, at the time of the recovery of the support, it would be necessary to liquidate the dilemmas stemming from the encounter of the Wage Guarantee Law and Act no. CXL of 2004 on the general rules of the public administration authority procedure and service.

According to my judgement this could be available if *the branch of law applicable – administrative law and civil law / bankruptcy law – would be unambiguously defined in the law.*

THESIS IX

In this point beyond the content questions of the modification – in what, regarding what kind of content elements the regulation has to be modified -, it is necessary to speak about certain methodological requirements. Since, during the work aiming at the re/construction of the system, in no way it is enough to consider and treat the Wage Guarantee Law merely by itself, *increased attention has to be paid to the harmonisation with certain accession legislation, with the areas of law as well as to the formation of legislation “in the same spirit”*. It derives from the fact that we are talking about a task that makes the thorough knowledge of Hungarian legal system, expanding on several legal branches and subfiles, necessary due to numerous tightly or less tightly connected laws - for example Bankruptcy Act, the General Rules of Public Administration Procedures and Services Act (“Ket.”), Labour Code, Employment Act, the Act on equal treatment and the promotion of equal opportunities, the Public Finance Law - despite the fact that the guarantee regulation is fundamentally based on one law.

PROPOSALS FOR THE NORM-APPLIERS

THESIS X

As it is apparent in the title, proposals can be formulated for not only the norm-makers, but for the norm-appliers as well. Since the multi-level, *multilayer knowledge should not only be the legislator’s own, but of the common appliers of law as well*. Since the

normative frameworks may and should be filled with content by the applicants – an authority or a client. This means, that in the interest of the functioning of an optimal wage guarantee system not only the creator of the regulation has certain tasks, but also the applicants of the regulation have to contribute to it using all tools available for them. Therefore, for instance, in case of ambiguous measure provisions – until they are made unambiguous by way of a legislator – the standardized application of law and procedure of certain Labour Centres must be ensured by methodological guides, orders of procedure, and complying with those laid down in it, within the framework of the Public Employment Service. Since it is indispensable in ensuring equal treatment

In summary we can state that due to the reasons explicated in my paper and in the present summary, **the wage guarantee regulation, or rather the modification of the Wage Guarantee Law providing a framework for it, to my mind is a task as well as a chance; such a task that has to be accomplished, and – together with this – such a chance that must be taken in order to reach the regulatory optimum and optimal guarantee.** I do hope that the stakeholders of employment policy in terms of the present topic avail themselves of the chance - for me it is without question that their task has been accomplished in the one and a half decades since the framing of the law, since the legal institution works - therefore we will be able to calculate on the positive development of the institution in the future from the viewpoint of all characters involved.

Perhaps, as the result of this development such a wage guarantee regulation, having a transparent, exact legal- and institutional framework, ensuring the external as well as internal legislative harmonisation, can evolve, which may –ensure the satisfaction of the employer’s wage claims from state resources, which otherwise would not be recovered due to the employer’s lack of coverage, their not being able to pay for it, in the widest circle desired while having respect for the principle of equal opportunity. This ideal regulation – and its complete execution – would be a very important step on the road towards the stronger wage protection and social safety in our country.

IV. The usefulness of the treatise

My paper mediates a message *to the promoters of legislation, or legislator*: they are in a step situation, it is necessary to present proposals aiming at the modification of the wage guarantee regulation as soon as it is possible and it is necessary to insure the overall

liquidation of anomalies existing in the system at the end of the legislative process. To this the treatise may serve as a starting point.

At the same time it formulates propositions not only the legislators, but **the appliers of law, i.e. the Labour Centres** acting as the authority, their officials in charge, as well as the liquidators enforcing a claim for wage guarantee support, through which their work may become more deliberate.

The *National Employment and Social Office* (its colleagues), an applier of law as a second-degree authority guiding the labour centres on the application of law, being *in a dual position* may also utilize the knowledge in the paper. On the one hand the work of the applier of law may turn to be more conscious; on the other hand the presentation of single anomalies and the answers given to them may serve as a basis to the procedural regulation.

In the framework of the *university education* the utilisation of the knowledge acquired from the treatise could be realized in the labour and social security administration BA programme, whereas the Wage guarantee regulation and its practice may be realised in an optional lecture course.

Lastly in view of the fact that Hungarian wage guarantee has not yet been a well-researched and published topic the thesis may serve as a basis to *additional researches*.

V. The register of the publications related to the subject of the treatise

Publications:

The settlement of the employee wage demands at firms under liquidation
Munkaügyi Szemle Volume 50, Issue 9 September 2006

The wage guarantee law has been modified
Munkaügyi Szemle (Labour review) Volume 51, Issue 5, May 2007

Anomalies and question marks in the regulation of the Hungarian wage guarantee
Opuscula Szegediensia 2 - The second conference of Doctoral Candidates of Labour Law and Social Law and Early-stage Lecturers, Szeged Pólay Elemér Foundation, 2008.

Conference lectures

The second conference of Doctoral Candidates of Labour Law and Social Law and Early-stage Lecturers: Anomalies and question marks in the regulation of the Hungarian wage guarantee – About the subjects to the guarantee - in a nutshell (Szeged, 1st February 2008. Organiser: Faculty of Law and Public Administration of the University of Szeged, Department of Labour and Social Law)

The third conference of Doctoral Candidates of Labour Law and Social Law and Early-stage Lecturers: Anomalies and question marks in the regulation of the Hungarian wage guarantee – About the object of the guarantee - in a nutshell (Szeged, 5th February 2009. Organiser: Faculty of Law and Public Administration of the University of Szeged, Department of Labour and Social Law)