

**A kis- és középvállalkozások munkajogi szabályozásának
kérdései, különös tekintettel a differenciált szabályozásra**

Doktori (PhD) értekezés tézisei

Készítette: dr. Marencsák Zsolt

Témavezetők:

Prof. Dr. Hajdú József, PhD

Dr. habil. Kun Attila, PhD

Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
Szeged, 2018.

1. A doktori értekezés háttere

1.1 Kontextus és problémafelvetés

A kis- és középvállalkozások munkajogi szabályozásával kapcsolatos problémakör egy igazán vékony, ám annál fontosabb szelete a tágabb értelemben vett munkajogtudománynak, mivel a kkv-szektor gyakorlatilag minden országban a kis- és középvállalkozások létszámánál fogva meghatározó szerepet tölt be a makrogazdaságban és a foglalkoztatásban. A kis- és középvállalkozások foglalkoztatáshoz való hozzájárulása a legjelentősebb a különböző méretű cégeken belül és a kkv-szektor több munkalehetőséget generál, mint a nagyvállalatok.¹ A kisvállalkozások e szerepének felismerése a kkv-szektor növekedésével, körülbelül húsz éve jelent meg az Európai Unió foglalkoztatáspolitikájában és gazdaságpolitikájában. Ekkortól találhatunk arra jelentősebb számú utalást, hogy EU tudatosan figyelembe veszi, vagy legalábbis törekszik figyelembe venni a kisvállalkozások igényeit a különböző gazdaságpolitikai és foglalkoztatáspolitikai célok, stratégiák kialakítása során. E folyamattal párhuzamosan hazánkban is megjelent a foglalkoztatáspolitikában és gazdaságpolitikában a kisvállalkozások támogatása, igényeinek figyelembe vétele. A kkv-szektor munkajog oldaláról történő támogatásának gondolata a jelenleg hatályos Mt.² elfogadása előtti időkben bontakozott ki, mikoris az Mt. előkészítése során számos alkalommal felszínre került, hogy a munkáltatók többsége a kkv-szektorba tartozik, mely munkáltatóknak a foglalkoztatási igényei és képességei eltérnek a nagyobb vállalkozásokétól. Ennek keretében felmerült a differenciált munkajogi szabályozás gondolata is, miszerint a kisebb munkáltatókra olyan munkajogi szabályokat kell megalkotni, amelyek kevésbé jelentenek terhet számukra, vagyis figyelembe kell venni gazdasági erejüket és foglalkoztatási képességeiket.³ Ezen elképzeléseket a 41/2009. (III. 27.) AB határozat lényegileg „megtorpedózta”, ugyanakkor a vita – megítélésem szerint – nem zárult le, mivel számtalan ellenvélemény fogalmazódott meg azóta is a kisvállalkozások munkajogi szabályozását illetően, melyeket az értekezésbe kritikusan elemezve be kívánok mutatni.

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

² A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.)

³ Berke Gyula – Kiss György – Lőrincz György – Pál Lajos – Pethő Róbert – Horváth István: „Tézisek az új Munka Törvénykönyve szabályozási koncepciójához” – Összefoglalás, *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2009/3. sz., 149. old.

A probléma forrása onnan ered, hogy ha ugyanazok a szabályok alkalmazandók a kisvállalkozásokra, mint a nagyobb, akár több ezer főt foglalkoztató, tőkeerős multinacionális munkáltatókra, akkor a szabályozás nem veszi figyelembe a kisvállalkozások foglalkoztatási igényeit és képességeit. Ugyanakkor, ha mentesítjük a kisvállalkozásokat a munkajog által meghatározott bizonyos kötelezettségek teljesítése alól, akkor az ott foglalkoztatott munkavállalók kerülhetnek rosszabb helyzetbe azon munkavállalóhoz képest, akik egy nagyobb vállalkozásnál kaptak munkát. Ez utóbbi megoldás viszont a kisvállalkozások munkavállalóinak alapvető munkavállalói jogait, különös tekintettel az egyenlő bánásmódhoz fűződő jogot sértheti, így az ő helyzetüket rontja a munkaerőpiac egyéb szereplőjéhez képest. Ráadásul empirikusan kimutatott tény, hogy a kisvállalkozások munkavállalói általában rosszabb körülmények között kénytelenek dolgozni, mint a nagyobb vállalkozásoknál alkalmazott személyek, alacsonyabb bérért, hosszabb munkaidő mellett, az egészséget és biztonságot garantáló szabályok érvényesülése nélkül. Amennyiben pedig azzal szeretnénk támogatni a kisvállalkozásokat, hogy a munkajogi szabályok, vagy legalábbis azok egy része alól mentesítjük őket, akkor az számos – az értekezésben részletesen ismertetésre kerülő – hátránnyal járhat a munkavállalókra nézve. Mindezt, ha annak fényében tesszük, hogy az Európai Unió egyik célja a foglalkoztatás bővítése a kkv-szektorban, akkor komolyan kell venni e felvetéseket is, mivel több millió munkavállaló helyzetét érintheti a szabályozás ilyen irányú elmozdulása.

Természetesen a helyzet ennél sokkal összetettebb és a kkv-szektor „kihívásainak” számos aspektusa van, amelyből a dolgozat kizárólag a munkajogi problémakör kritikai igényű, és teljeskörű elemzésére tesz kísérletet. Annak ellenére, hogy célként kizárólag a munkajogi kérdéskör vizsgálatát tűztem ki, számos esetben egyéb, főként foglalkoztatáspolitikai kérdéseket is érintek, és vizsgálom a szükséges mértékig.

A kisvállalkozások mentesítése a munkajog és a munkajogilag releváns szabályok alkalmazása alól, vagy pusztán a gyakorlatban a kikényszerítés elmaradása látszólag csekély pozitív gazdasági hatással jár együtt, ugyanakkor a munkavállalók jogi helyzetét, munkavégzési körülményeit, szociális biztonságát jelentős mértékben negatív irányba befolyásolja.

Meggyőződésem szerint, a munkajog megfelelő alkalmazása nem gátolja a gazdasági növekedést és fejlődést, sőt az innovatív (újító, fejlesztő) szabályozási megoldások fontos szerepet játszhatnak a megfelelő szabályozási környezet kialakításában, biztosítva a tisztességes foglalkoztatás feltételeit, miközben segítik a kisvállalkozások növekedését és előmozdítják jogszerű működésüket.

A munkavállalók jogainak védelme és a tisztességes foglalkoztatás feltételeinek biztosítása gazdasági érdek, mivel az államnak sokkal fontosabb, hogy az állampolgárai számára a munka világában a biztonság és a tisztességes feltételek garantáltak legyenek. A munkavállalók jogi védelme, az állam bevételeinek védelmét is jelenti, mikor pedig a tisztességes foglalkoztatás feltételeiről beszélünk, köztük a tisztességes – lehetőleg minél magasabb, de termelékenység alapján indokolt – berről, az az államnak is érdeke. A termelékenység és a magas bér rossz munkakörülmények, (munkavállalói) jogok hiányában nem értelmezhetőek. Nem véletlen, hogy az EU foglalkoztatáspolitikája is a tudás alapú gazdaságra helyezi a hangsúlyt, és a munkavállalók képzését esszenciális fontosságúnak ítéli, mivel a termelékenységnek és a versenyképességnek elengedhetetlen alapja a megfelelően képzett, motivált munkaerő, amelyről egy munkáltató nem is álmodhat, ha nála a foglalkoztatás minősége gyenge, és a munkavállalókat nem illetik meg jogok. Mindez már túlmutat a dolgozat szűk értelemben vett témakörén, ugyanakkor alátámasztja azt a következtetést, miszerint tudásalapú, versenyképes gazdaságban szükség van a megfelelő munkajogi védelemre és a tisztességes foglalkoztatás feltételeinek biztosítására.

1.2 Az értekezés céljai és hipotézisei

A dolgozat kísérletet tesz a kkv-szektorra vonatkozó munkajogi szabályozás modelljeinek komplex bemutatására, hogy miként vezettek be az egyes államok differenciált munkajogi szabályozást annak érdekében, hogy enyhítsék a kisvállalkozások terheit. Ennek keretében elemzem ezen modellek előnyeit és hátrányait (3. rész).

Ezzel szoros kapcsolatban áll a dolgozat három hipotézise is:

- Nem indokolt az olyan differenciált munkajogi szabályozás alkalmazása, amely a munkavállalók alapvető jogait csökkenti, mivel az hátrányosan különbözteti meg a munkavállalókat, és számos egyéb kockázatot hordoz magában (3. rész).
- A kkv-szektorba tartozó munkáltatók mentesítése a munkajog hatálya alól káros hatással van a foglalkoztatás minőségére (4. rész).
- Nem szükségszerű, hogy a foglalkoztatás minősége és a tisztességes foglalkoztatás feltételeinek megteremtése érdekében elfogadott szabályok negatív hatással legyenek a munkahelyteremtésre és a gazdasági növekedésre (5. rész).

Mindemellett részletesen elemzem a foglalkoztatás minőségének (job quality) tartalmát, annak meghatározó elemeit, megvizsgálva azt, hogy azok miként érvényesülnek a kkv-szektor vonatkozásában (4. rész).

További célom, hogy javaslatot tegyek olyan szabályozási modellre, mely egyszerre valósíthatja meg a munkahelyteremtés és a gazdasági növekedés ösztönzését, támogatását, ugyanakkor előmozdítja a foglalkoztatás minőségének javulását, és a tisztességes foglalkoztatás feltételeinek megvalósulását (5. rész).

Végül az értekezés témájának hazai vonatkozását mutatom be és elemzem, a korábbi fejezetekben leírtak fényében (6. rész).

1.3 A dolgozat szerkezete

Az értekezés szerkezetét tekintve hat nagyobb részre tagolódik a következő logikai sorrend szerint:

- A bevezető, 1. rész exponálja a problémákat, bemutatja az értekezés célkitűzéseit és hipotéziseit, valamint néhány módszertani szempontot fektet le.
- Az értekezés 2. részében a kkv-szektor általános bemutatását tűztem ki célul. Ennek megfelelően a fejezet részletesen ismerteti a kkv-szektor fogalmának meghatározását, a szektor jelentőségét, a gazdaságban és foglalkoztatásban betöltött szerepét, valamint a jellegzetes problémákat, kihívásokat, amellyel a kisvállalkozások szembesülnek a mindennapi életben. A 2. rész fő célja azon tény bemutatása, hogy a kisvállalkozások munkajogi szabályozásának kérdése, csak egy apró szelete a munkajog tudománynak, ugyanakkor a szektor gazdaságban és foglalkoztatásban betöltött szerepe rávilágít a téma tényleges jelentőségére. A kkv-szektor mind a gazdaságban, mind a foglalkoztatásban kimagasló szerepet tölt be, ugyanakkor sok kkv esetén a foglalkoztatás minősége nagyon alacsony, és a tisztességes foglalkoztatás feltételei sem teljesülnek.
- A dolgozat 3. része részletesen elemzi az egyes kisvállalkozásokkal kapcsolatos munkajogi/munkaügyi tárgyú kérdéseket, számos példán keresztül ismerteti a munkajog hatályára vonatkozó modelleket, gyakorlatokat, részletesen vizsgálja a munkajogi szabályozás alkalmazásának kérdéseit. Ennek keretében a 3. rész egyik alapvető célja annak meghatározása, hogy mit tekintünk, mit tekinthetünk tágabb értelemben vett munkajogi, munkaügyi normáknak. Tisztázandó kérdés, hogy az így meghatározott, tágabb értelemben vett munkajog hatálya kiterjed-e a kisvállalkozásokra vagy sem. Amennyiben igen, akkor vizsgálendő, hogy a munkajogi normákat, szabályokat betartják-e a munkáltatók, illetve a betartását kikényszerítik-e a hatóságok, ugyanis lényeges különbség van az egyes normák hatálya, és a tényleges alkalmazása között, mely fokozottan igaz a munkajog és a kisvállalkozások viszonyára. Mindezekén túl

kísérletet teszek azon hipotézis bizonyítására, hogy nem indokolt az olyan differenciált munkajogi szabályozás alkalmazása, amely a munkavállalók alapvető jogait csökkenti, mivel az hátrányosan különbözteti meg a munkavállalókat, és számos egyéb kockázatot hordoz magában.

- A 4. rész részleteiben vizsgálja, hogy mit is jelent a foglalkoztatás minősége, milyen alapvető (munka)jogokból épül fel, tevődik össze. Ezeknek az egyes munkajogi rendelkezéseknek mi a célja, miként érvényesülnek a kkv-szektor vonatkozásában, valamint 4. részen belül teszek kísérletet, hogy az értekezés egyik hipotézisét bizonyítsam, mely szerint a kkv-szektorba tartozó munkáltatók mentesítése a munkajog hatálya alól káros hatással van a foglalkoztatás minőségére.
- Az 5. rész javaslatokat és indokokat tartalmaz, hogy miért kell törekednünk a kkv-k megfelelő szabályozására, és miért kell elkerülni a „nem indokolt” mentesítést, vagy a „nem indokolt” párhuzamos szabályozást. Emellett néhány innovatív és rezponzív szabályozási elméletet is bemutatok, melyek alkalmazása indokolt a kkv-szektor esetén. Továbbá ezen rész a dolgozat egyik hipotézisének bizonyítására is kísérletet teszek, mely szerint nem szükségszerű, hogy a foglalkoztatás minősége és a tisztességes foglalkoztatás feltételeinek megteremtése érdekében elfogadott szabályok negatív hatással legyenek a munkahelyteremtésre és a gazdasági növekedésre. Ehhez szorosan kapcsolódva az értekezés egyik céljának megvalósítására is kísérletet teszek, miszerint javaslatot fogalmazok meg olyan szabályozási módszerre, mely egyszerre valósíthatja meg a munkahelyteremtés és a gazdasági növekedés ösztönzését, támogatását, ugyanakkor előmozdítja a foglalkoztatás minőségének javulását, és a tisztességes foglalkoztatás feltételeinek megvalósulását.
- A 6. rész a téma hazai vonatkozását, a nemzeti szabályozást elemzi, részletesen bemutatva, és kritikusan vizsgálva a téma kapcsán a releváns alkotmánybíróági határozatokat, valamint a hatályos hazai joganyag releváns rendelkezéseit, mindezt az előző részek és a dolgozat hipotézisei fényében.

1.4 Módszertani megjegyzések

A kutatás legfőbb módszertani nehézségét az adja, hogy sem a külföldi, sem a hazai szakirodalomban jelen téma nem került fókuszba, vagyis a munkajogi kérdések marginális területnek számítanak a „kkv problematikában.” Természetesen számos tanulmány, és kutatás foglalkozik a kkv-kal, de ezek jobb esetben is inkább foglalkoztatáspolitikai tárgyúak, melynek következtében az elérhető információk, statisztikák számos esetben csak részben használhatóak

a téma szempontjából, ugyanakkor szinte minden esetben mind a nemzetközi, mind az uniós tanulmányokban, felmérésekben ugyanazon megállapítások trendszerűen megjelennek.

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

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

2. Az értekezés tudományos eredményeinek összefoglalása

A kkv fogalma jól definiált, és uniós szinten is egységes, ugyanakkor témánk szempontjából, megkérdőjelezhető, hogy indokolt-e ilyen magasan (250 fő) meghúzni a középvállalkozások foglalkoztatotti létszámát, hiszen például 249 fő foglalkoztatotti létszámmal rendelkező munkáltató meglehetősen nagynak számít hazánkban. Emiatt érdemes mérlegelni, hogy munkajogi, vagy foglalkoztatáspolitikai szempontból szükséges-e alacsonyabb foglalkoztatotti létszámhoz kötni e fogalmat, annak érdekében, hogy az egyes programok, támogatások valóban célt érjenek. Ugyanakkor ellenérvként hozhatjuk fel az egységes fogalomtól, vagy az általános kkv programoktól való eltérésre, hogy a szabályozás egyszerű, átlátható jellege nagyon fontos szempont, szükségtelenül nem szabad bonyolítani azt, ráadásul a fenti fogalmak, a foglalkoztatotti létszám az egész Európai Unióra irányadóak.

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

Az értekezés harmadik része mutatja be a munkajogi szabályozás módszereit, a munkajog hatályát a kkv-szektorban, ismertetve a differenciált munkajogi szabályozást, melynek keretében az értekezés elemzi e módszer előnyeit és hátrányait. A munkajogot általában korlátozottan alkalmazzák a kkv-szektorban, akár jogszabály által rögzített felmentés alapján, akár pusztán a kikényszerítés elmaradása okán.

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

A mentesítés vagy a kivételek alkalmazásának politikája – vagyis az, hogy a kisvállalkozások számára nem kötelező az egyes (munka)jogi szabályok betartása – azon a feltevésen alapul, hogy a kkv-k alapvetően nem képesek a szabályozással együtt járó terhek viselésére. Tény, hogy a szabályozásnak való megfelelés költségei jelentős mértékűek, mely a kisvállalkozásokat valószínűsíthetően hatványozottan érinti, ugyanakkor a mentesítés bizonyos rendelkezések hatálya alól se nem kockázat-, se nem költségmentes. A mentesítésnek, vagy kivételek alkalmazásának az egyik – talán legjelentősebb – kockázata, hogy egyfajta *növekedési csapdát* hozhat létre, amely nem csupán az egyes cégekre, vállalkozásokra lehet negatív hatással, hanem potenciális veszélyt jelenthet a nemzetgazdaságra is. Az ilyen növekedési csapda csökkenti a kkv-k termelékenységét és bevételeit, ezáltal a nemzetgazdaság adóbevételeit. Azon országokban, ahol túlsúlyban vannak a kisvállalkozások, rendkívül súlyos következményei lehetnek a nemzetgazdasági összjövedelem szintjére.⁴

A kkv-k kiemelése a munkajogi szabályok hatálya alól csupán arra adhat megoldást, hogy az adott kisvállalkozás rövid távú működési költségeit csökkentse. Ennek azonban az a kockázata, hogy hosszú távon jelentős költségeket generál az egész nemzetgazdaságnak. Mindez abból következik, hogy a kisvállalkozások nem növekednek, nem válnak termelékenyebbé, és nem hoznak létre több (minőségi) munkahelyet. Ennek megfelelően, *szükséges különbséget tenni a rövid és hosszú távú költségek között*. A mentesítés, vagy a kivételek alkalmazása torzíthatja a

⁴ Homicskó Árpád Olivér – Kun Attila: A munkáltató „méretének” relevanciája a munkajogi szabályozásban a 41/2009 (III.27.) AB Határozat fényében, *De iurisprudencia et iure publico*, V. évfolyam, 2011/2. szám, 104. old.

szabadpiaci versenyt, így sok kkv-tulajdonos, vállalkozó *tisztességtelen versenyelőnyhöz* juthat, mivel akik a küszöbérték alatt vannak, mesterségesen generált alacsonyabb munkaerő-költségekkel működhetnek. A kivételek alkalmazásának, mentesítéseknek ez a formája nagyobb problémát is jelenthet, mivel hozzájárulhat egy szélesebb zúgolódáshoz (vagy „visszalépéshez”, trükközéshez) azok részéről, akik alig lépték át ezt a jogszabályban meghatározott küszöbértéket, és ugyanazon a piacon kell versenyképesnek maradniuk, mint a kisebb, kevésbé hatékony versenytársaiknak, akik mégis sikeresebbek, mert nem kötelesek megfelelni az alapvető munkajogi normáknak. További káros mellékhatása az ilyen küszöbértékek alkalmazásának, hogy *növelheti a hajlamot a korrupcióra*, mivel az egyes munkáltatók, vállalkozók hajlamosak megvesztegetni a tisztségviselőket, ha elmulasztottak eleget tenni a kötelezettségeiknek, ezért inkább pénzt áldoznak a vesztegetésre, mintsem megfeleljenek ezeknek a szabályoknak.

Mivel sok vállalkozás nem felel meg a vonatkozó szabályozási környezetnek, akár munkajogról, akár egyéb jogterületről beszélünk, ezért a mentesítés bizonyos rendelkezések hatálya alól valószínűleg csak vegyülne a nem-megfelelés már létező kultúrájával. Emellett az állami szabályozás hatályát nem lehet csak úgy megváltoztatni és pusztán ettől azt várni, hogy ez majd megváltoztatja a korábban kialakult jogkövetési kultúrát. Valószínűleg nem változna semmi, mert az ilyen átalakuláshoz rengeteg idő kell, és persze sok egyéb más tényező.⁵

A jogszabályi követelményeknek való megfelelés (compliance) kapcsán fontos kiemelni az *ismeretek hiányát, a tájékoztatás fontosságát*. Gyakorlati tapasztalatok alapján a (munka)jogi szabályok egyszerűsítése önmagában nem elégséges ahhoz, hogy nagyobb megfeleléshez vezessen. Attól, hogy a szabályozás könnyített terheket jelent, még nem biztos, hogy betartják annak rendelkezéseit a munkáltatók, mivel az érintett vállalkozások vezetői gyakorta nincsenek tisztában még azzal sem, hogy rájuk milyen szabályok vonatkoznak. Ugyanakkor nagy valószínűséggel ugyanez elmondható a kisvállalkozások megsegítésére szánt kedvezményekről, egyéb ösztönzőkről, és programokról.

Első tétel: Mind a mentesítés, mind a párhuzamos szabályozás előnyei eltörpülnek az esetleges hátrányok mellett, mindez igazolja a dolgozat azon hipotézisét, mely szerint *nem indokolt az olyan differenciált munkajogi szabályozás alkalmazása, amely a munkavállalók alapvető jogait csökkenti, mivel az hátrányosan érinti a munkavállalókat és számos egyéb kockázatot hordoz magában.*

⁵ Fenwick, Colin – Howe, John – Marshall, Shelley – Landau, Ingrid: *Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches*, Legal Studies Research Papers No. 322, Melbourne Law School, ILO, 2007, 35. old

Másfelől azt se feledjük, hogy a foglalkoztatást szabályozó jogi normák a közép- és nagyvállalkozásoknál, a nagyvállalatoknál és a költségvetési szerveknél érvényesülnek többé-kevésbé maradéktalanul, vagyis minél kisebb a szervezet, annál valószínűbb, hogy az egyes szabályokat nem tartják be, sőt a mikrovállalkozások esetén meglehetősen bizonytalan a foglalkoztatással összefüggő normáknak való megfelelés.⁶ Mindezekre tekintettel, egy differenciált munkajogi szabályozás, vagy munkajog hatálya alóli mentesítés igazi haszonélvezői a közepes méretű vállalkozások lehetnének, míg a mikro- és kisvállalkozásoknál nem lenne érdemi hatása, sem a foglalkoztatás bővítésére, sem az ott foglalkoztatott munkavállalók munkajogi, és szociális helyzetére.

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

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

⁶ Gyulavári Tamás: Út a rugalmasságba, in: Kun Attila (szerk.): *Az új Munka Törvénykönyve dilemmái* (tudományos konferencia utókiadvány), Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2013, 101. old.

az ellenőrzések kérdésében, míg a gyenge szakszervezeti jelenlét hozzájárulhat a normák érvényesítésének elmaradásához.) Ennek megfelelően a kisvállalkozások vonatkozásában a munkajogi szabályoknak való megfelelés figyelemmel kísérése erősen korlátozott.⁷ Ráadásul éppen a kkv-knál a legkisebb a szervezettségi arány, sőt hazánkban még ezt a csekély eredményt is hátráltatja a vállalati szintű szakszervezeti modell dominanciája.

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

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

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

⁷ Fenwick–Howe–Marshall–Landau 2007, 41. old.

A negyedik rész – az értekezés egyik céljának megfelelően – részletesen elemzi a foglalkoztatás minőségének tartalmát, annak meghatározó elemeit, megvizsgálva azt, hogy az miként valósul meg, milyen kihívásokat tartogat a kkv-szektor vonatkozásában. A foglalkoztatás minőségének javítása elengedhetetlenül fontos a szektor munkavállalóinak, de magának a vállalkozásnak is, mivel potenciális előnyöket jelenthet, hiszen közvetlen kapcsolat van a foglalkoztatás minősége, a vállalat termelékenységé és versenyképessége között. Mindezekre tekintettel az adott vállalkozás gazdasági növekedését eredményezheti, ami pedig munkahelyeket teremthet.⁸ A kkv-szektorban foglalkoztatott munkavállalók helyzete általában rosszabb, mint a nagyobb vállalkozásoknál munkát végző személyeké, tekintet nélkül arra, hogy azok betartják-e a rájuk vonatkozó munkajogi szabályozást vagy nem. Az értekezés harmadik részében írottak alapján láthatjuk, hogy a legtöbb állam mentesíti a kkv-kat a munkajogi szabályok legalább egy része alól, esetleg párhuzamosan könnyített szabályokat alkalmaz, valamint bizonyos esetekben, a végrehajtás során nem kényszerítik ki azokat. Ugyanakkor nehéz megállapítani azt, hogy van-e okozati összefüggés a munkajog hatálya alóli mentesítés, és a foglalkoztatás minőségének hiányosságai között. Az összefüggés jelentős, és e nélkül is látható, hogy a munkajog nagymértékben járulhat hozzá a foglalkoztatás minőségének javításához. Mindent egybevetve, a foglalkoztatás minősége hosszabb távon csak megfelelő jogi szabályozás mellett biztosítható, az nem valósulhat meg, ha a munkavállalókat nem illetik meg alapvető jogok a munkában. Ennek megfelelően az elemzett jogok, mint a foglalkoztatás minőségének meghatározó elemei, a jogi alapjait teremtik meg a foglalkoztatás minőségének, mivel a munka és a foglalkoztatás minősége egészen széles skáláját jelenti azoknak a normáknak a munkahelyen, melyek hatással vannak a munkavállaló gazdasági, szociális, fizikális és mentális jólétére.

Második tézis: Mindezekre tekintettel a negyedik részben kifejtett érvek alátámasztják az értekezés azon hipotézisét, mely szerint *a kkv-szektorba tartozó munkáltatók mentesítése a munkajog hatálya alól káros hatással van a foglalkoztatás minőségére.*

Jelenleg korlátozott mértékben állnak rendelkezésre adatok, hogy izoláltan tudjuk elemezni a munkajognak és költségeinek hatását a kkv-kra. Ugyanakkor empirikus bizonyítékok vannak arra, hogy a vállalkozások nem tekintik a munkajogot olyan akadályozó tényezőnek, mely

⁸ *Decent Employment through Small Enterprises: A Progress Report on SEED activities*, ILO, Genf, 2003, 16–17. old.; Reinecke, Gerhard – White, Simon: *Policies for Small Enterprises: Creating the Right Environment for Good Jobs*, ILO, 2004, 32–33. old., továbbá Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „*A munkával töltött évek minősége, termelékenység és foglalkoztatás a globalizáció és a demográfiai változások tükrében*” (2006/C 318/27), 1.2–1.3 és 2.5.1 pont; lásd bővebben még: Arends, Iris – Prinz, Christopher – Abma, Femke: *Job quality, health and at-work productivity*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 195, OECD Publishing, Paris, 2017., <http://dx.doi.org/10.1787/43ff6bdc-en> letöltés ideje: 2017. december 3.; valamint European Agency for Safety and Health at Work: *Quality of the Working Environment and Productivity Research Findings and Case Studies*, Working Paper, Luxembourg, 2004.

jelentősen befolyásolná a vállalkozás növekedési potenciáját. Mindez azt sugallja, hogy lehetséges a munkajogi szabályozás kialakítása anélkül, hogy hátrányosan befolyásolná a kkv-k növekedési esélyeit, sőt szükséges is a foglalkoztatás minőségének és a tisztességes munka feltételeinek biztosítása érdekében, hogy az adott vállalkozás versenyképességét megőrizzük.

A neoliberais felfogás szerint a rossz jogszabályok akadályozzák a gazdaság hatékonyságát, korlátozzák a termelékenységet, drágábbá teszik vállalkozás működését az extrém magas költségekkel, és az abszurd módon komplex követelményekkel, melyek végső soron az informális működésre kényszerítik a gazdaság szereplőit. Ennek megfelelően, az egyes államoknak szükséges lenne az állami szabályozást a minimálisra csökkenteni.⁹

Kérdés, hogy a dereguláció vezethet-e nagyobb rugalmassághoz munkaszervezés módjában és az ipar szerkezetében, vagyis a (munka)jog határainak redukálása lehetővé teheti-e a vállalkozások működésének és üzleti formájának olyan irányú fejlődését, mely korábban nem volt lehetséges. Mindeztáig kevés bizonyíték áll rendelkezésre, hogy a dereguláció mindezt támogatná, ráadásul Európában is rendre elbuktak a deregulációs kezdeményezések.¹⁰

Erre is tekintettel – álláspontom szerint –, az állami szabályozásra szükség van, hiszen anélkül a piac nem működik megfelelően. Az államnak egyaránt biztosítani kell az alapvető munkajogi védelmet, jogosultságokat a munkavállalóknak, és ellenőrzés, korlátozás alatt kell tartani a piaci verseny káros hatásait (pl. alacsony bérek). Tehát – megítélésem szerint – az állam szabályozó szerepe esszenciális a munkavállalókat megillető alapvető munkajogi előírások, és a foglalkoztatás minőségének biztosítása érdekében, mely hosszabb távon hozzájárulhat a gazdasági teljesítmény fenntarthatóságához, a kisvállalkozások életképes működésének biztosításához, mivel a foglalkoztatás minősége közvetlen hatással van a termelékenységre, így a gazdasági teljesítményre, növekedésre. Ugyanakkor a kkv-szektorba tartozó vállalkozások

⁹ de Soto, Hernando: *The Other Path, The invisible revolution in the third world*, Harper & Row Publisher, New York, 1989, 131–187. old., *Doing Business in 2004, Understanding Regulation*, World Bank, Washington, D.C., 2004, 29. old., <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB04-FullReport.pdf>, letöltés ideje: 2014. március 15.; *Doing Business in 2005, Removing obstacles to growth*, World Bank, 2005, 3. old., <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB05-FullReport.pdf>, letöltés ideje: 2014. március 15.; *Doing Business 2010, Reforming Through Difficult Times*, A copublication of The World Bank, IFC and Palgrave MacMillan, 2009, 22–26. old. <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2010/>, letöltés ideje: 2017. november 15., *Doing Business 2018, Reforming to Create jobs*, The World Bank Group, Washington, D.C., 2018, 33. és 206. old., <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>, letöltés ideje: 2018. április 17.

¹⁰ Joost, Detlev: *Deregulation and Labour Law in Germany*, in: Blanpain, Robert (szerk.): *Deregulation and Labour Law, Bulletin Comparative Labour Relations* 38, 2000, 60–61. old.; Engels, Chris: *Deregulation and Labour Law: The Belgian Case*, in: Blanpain, Robert (szerk.): *Deregulation and Labour Law, Bulletin Comparative Labour Relations* 38, 2000, 40. old.; Eklund, Ronnie: *Deregulation and Labour Law: The Swedish Case*, in: Blanpain, Robert (szerk.): *Deregulation and Labour Law, Bulletin Comparative Labour Relations* 38, 2000, 120–123. old.

sokszínűsége (méret, tulajdonosi háttér, ágazat stb.) különösen komoly kihívást jelent mind a jogi szabályozás kialakítása, mind a szabályozásnak való megfelelés biztosítása szempontjából, amely két külön feladatot jelent a maguk összefüggésében. A jogalkotónak számos kihívással kell megküzdeni, mikor a kkv-k számára akar munkajogi szabályozást kialakítani. Egyfelől szükséges támogatni, segíteni a munkahelyek teremtését, másfelől, a foglalkoztatás minőségének kérdésével, és a tisztességes munka feltételeivel is szükséges foglalkoznia, mivel azok rendszerint nem érvényesülnek a szektorban. Emiatt a jogalkotónak szükséges megtalálni az egyensúlyt e két politikai cél között: egyrészt támogatni a munkavállalói jogok és érdekek érvényesülését a megfelelő munkajogi szabályozás kialakításával, másrészt pedig ezeket a szabályokat úgy kell megalkotni, hogy a kkv-k számára ideális szabályozási környezetet teremtsenek, amelyben a jog nem ró betarthatatlan terhet a vállalkozásokra, és nem veti vissza azok fejlődését, gazdasági növekedésének potenciálját.

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

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

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

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

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

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

Megítélésem szerint, a jogalkotónak nemcsak lehetősége, hanem kötelezettsége is a megfelelő szabályozás kialakítása, amellyel kezelni lehet az egymással szorosan összefüggő kihívásokat, mint a foglalkoztatás minőségével kapcsolatos problémák, és a kisvállalkozások informális működése. Ennek megfelelően, az ötödik rész utolsó fejezete javaslatot fogalmaz meg olyan szabályozási módszerre, mely egyszerre valósíthatja meg a munkahelyteremtés és a gazdasági növekedés ösztönzését, támogatását, ugyanakkor előmozdítja a foglalkoztatás minőségének javulását, és a tisztességes munka feltételeinek megvalósulását. A megfelelő szabályozás kialakításának – amellyel kezelni lehet az egymással szorosan összefüggő kihívásokat, mint a foglalkoztatás minőségével kapcsolatos problémák, és a kisvállalkozások informális működése – hatékony eszköze lehet a rezponzív szabályozás, amely három alapelvre épül:

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

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

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

- elrettentés célját szolgáló stratégiák, jogkövetkezmények,
- tanácsadás és meggyőzés célját szolgáló stratégiák.¹¹

Mivel e két stratégia önálló alkalmazása erősen korlátozná a végrehajtás hatékonyságát, így a legjobb eredmény elérése érdekében szükséges ezeket együtt használni. A kérdés csak az, hogy mi az ideális kombinációja e két módszernek, hogy az együttműködést és a büntetést az elérendő cél érdekében leghatékonyabban használhassuk,¹² mivel egyszerre kell elrettenteni azokat, akik szándékosan nem követik a szabályokat, és bátorítani, segíteni azokat, akik

¹¹ Ayres, Ian – Braithwaite, John: *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press, New York, 1992, 20–21. old.

¹² Lásd bővebben: Kun Attila: *A munkajogi megfelelés ösztönzésének újszerű jogi eszközei*, L'Harmattan Kiadó, 2014, 28. old.; Gunningham, Neil: *Enforcement and Compliance Strategies*, in: Baldwin, Robert – Cave, Martin – Lodge, Martin (szerk.): *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford University Press, New York, 2010, 125. old.; Ayres – Braithwaite 1992, 20–21. old.

önkéntes jogkövetők. Erre az egyik legelfogadottabb megoldás a „végrehajtási piramis” elmélet, mely tanácsadó és meggyőző stratégiát alkalmaz a végrehajtás legelső szintjén, adminisztratív szankciókat a piramis közepén, még büntető szankciókat – mint végső eszköz – a piramis tetején.¹³

A „végrehajtási piramis” elmélete egy eszköz, mely egy rezponzív munkajogi szabályozás kialakításához jól használható. A „*munkajogi szabályozási piramis*” elmélete a „végrehajtási piramis” átgondolása, melynek¹⁴ az alapvetése, hogy a szabályozás végrehajtása hatékonyabb, ha a szabályozók számos eszköz közül választhatnak, hogy kikényszerítsék a végrehajtást. Ugyanakkor a leghatékonyabb módja a viselkedésbeli változás elérésének, ha a kisvállalkozások önként, szankcionálás nélkül választják a jogkövetést.

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

A rezponzív szabályozás második fő elve, hogy mind a szabályozás kialakításánál, mind az alkalmazásnál lehetőséget kell teremteni az érintetteknek a részvételre. Ez az egyik legfontosabb eleme a rezponzív szabályozásnak, hogy a szabályozott közeg is bevonásra kerül. Végül a harmadik fő elv, hogy a szabályozásnak célzottan kell lennie, vagyis annak a foglalkoztatás minőségére kell fókuszálnia a kisvállalkozásoknál, és nem elegendő a szabályozásnak a kisvállalkozások jogszerű működését megcélozni anélkül, hogy a foglalkoztatás minőségét javítaná.

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

Harmadik tézis: Mindez alátámasztja a dolgozat azon hipotézisét, miszerint *nem szükségszerű, hogy a foglalkoztatás minősége, és a tisztességes munka feltételeinek megteremtése érdekében*

¹³ Ayres–Braithwaite 1992, 35. old.

¹⁴ Fenwick–Howe–Marshall–Landau 2007, 106. old.

elfogadott szabályok negatív hatással legyenek a munkahelyteremtésre és a gazdasági növekedésre.

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

Harmadik javaslat (de lege ferenda): Amennyiben sor kerül a differenciált szabályozás bevezetésére, legalább két elvi kritériumot kell figyelembe venni: Egyfelől tartalmi oldalról a szabályozás nem különböztetheti meg hátrányosan a kismunkáltatóknál foglalkoztatott munkavállalókat, vagyis az olyan szabályozás nem elfogadható, ahol egyértelműen csökkenne a munkavállalók munkajogi védelmének szintje (például indokolás nélküli felmondás lehetősége). Másfelől technikai értelemben pontosan meg kell határozni a differenciálás mutatóit, melyek közül a foglalkoztatotti létszám csak egy tényező lehet, valamint a lehetséges szabályozási területeket is pontosan meg kell jelölni (leginkább adminisztratív, és pénzügyi jellegű könnyítések képzelhetőek el).¹⁵

Mindez összhangban van a dolgozat azon hipotézisével, mely szerint nem indokolt az olyan differenciált munkajogi szabályozás alkalmazása, amely a munkavállalók alapvető jogait csökkenti, mivel az hátrányosan különbözteti meg a munkavállalókat, és számos egyéb kockázatot hordoz magában. Az alkotmánybíróság határozata nyomán elképzelhető differenciált szabályozás olyan szűk körre szorítja a jogalkotó mozgásterét, amelybe talán csak az egyes adminisztratív terhek csökkentése, valamint az egyéb pénzügyi jellegű könnyítések, ösztönzők tartozhatnak bele.

Negyedik javaslat (de lege ferenda): Figyelembe véve, hogy a foglalkoztatott munkavállalók közel 70%-a dolgozik a kkv-szektorban, ezért – megítélésem szerint – olyan szabályozást szükséges kialakítani, amely általános jelleggel a kisvállalkozások igényeihez van igazítva, és a nagyobb vállalkozásoknak kollektív megállapodások rendelkezésein keresztül ad lehetőséget

¹⁵ Homicskó–Kun 2011, 104–105. old.

a törvénytől való eltérésre, amennyiben erre igény mutatkozik részükről, és erről meg tudnak állapodni a munkavállalókat képviselő szervezetekkel (szakszervezet, üzemi tanács).

Ez természetesen számos ok miatt nehézségekbe ütközik, mivel a kkv-k nem lépnek fel egységesen érdekeik érvényesítésére, míg a nagyobb cégek rendszerint nagyobb lobbitevékenységet képesek kifejtteni, így az általuk megjelenített célokat hamarabb figyelembe veszi a törvényhozás. A kisvállalkozások e szempontból is hátrányban vannak, egyfelől kevésbé tudják egységesen képviselni az érdekeiket, mivel heterogén jellegű alanyokról van szó, vagyis számtalan érdeket és körülményt kellene figyelembe venni, így szinte lehetetlen egységesen megfelelő szabályozást kialakítani, másfelől a lobbitevékenységre se pénz, se tudás, se idő, se megfelelő szándék nincsen részükről.

Ötödik javaslat (de lege ferenda): Erre megoldást jelenthetne számukra a klaszteresedés vagy egyéb munkáltatói érdekvédelmi szervezetbe tömörülés, amely folyamatban az állam tevékenyen tudna támogatást nyújtani.

Ugyanakkor minden nehézség ellenére szükségesnek tartom, hogy olyan munkajogot alakítsunk ki általános jelleggel, amely megfelel a kisvállalkozások foglalkoztatási igényeinek, de nem csökkenti a munkavállalók jogi védelmét. Az Mt. jelenlegi rendelkezéseit is – részben – már e szellemben alakították ki, mint azt korábban részletesen kifejtettem, ugyanakkor célszerűnek látom az Mt. egészének átgondolását a kisvállalkozások foglalkoztatási igényeinek figyelembevétele mentén.

A munkajog szabályain túl, legalább olyan fontos, hogy az elfogadott szabályokat milyen mértékben tartják be a munkáltatók. Mint korábban arról részletesen volt szó, a kkv-szektorban a munkáltatók nem, vagy nem teljesen tartják be a (munka)jogi szabályokat. Vagyis nem elegendő arra fókuszálni, hogy olyan szabályozást alakítsunk ki, amely megfelel a kkv-k foglalkoztatási igényeinek, miközben megfelelő védelmet nyújt a munkavállalóknak, hanem arra is kell koncepció, hogy miként történjen e jogszabályok kikényszerítése.

Hazánk jogrendszerében számos olyan terület van, amely már komoly lépéseket tett a kkv-szektor számára is kedvezőbb szabályozási környezet kialakítása felé. Mind a pénzügyi ösztönzőknél, mind a közigazgatás változásánál üdvözlendő változások tapasztalhatóak. Megítélésem szerint, a leghatékonyabb eredmény eléréséhez mindezeket egy átfogó kkv-stratégia részeként, azzal összehangolva kell kivitelezni. Az értekezésben bemutatott stratégia például egyáltalán nem foglalkozik munkajogi kérdésekkel, csupán a foglalkoztatás mennyiségi bővítését jelöli meg célként. A foglalkoztatás minősége, a tisztességes munka feltételeinek megteremtése nem jelenik meg célként, ugyanakkor a (nemzetközi) versenyképesség, csak jól

képzett motivált munkavállalókkal érhető el, így hosszabb távú eredmények tekintetében a stratégia e szempontból hiányos.

3. Az értekezés témájához kapcsolódó publikációim

1. A kkv-szektor munkajogi szabályozása, különös tekintettel a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény egyes, a kisvállalkozások helyzetének előmozdítását célzó rendelkezéseire, in: Miskolczi Bodnár Péter (szerk.): Jog és Állam, 21. szám, XI. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója (konferencia utókiadvány), Budapest, 2018, 85-93. old. (ISBN: 978-963-9808-83-6, ISSN: 1787-0607)
2. A kis- és középvállalkozások munkajogi szabályozásának egyes kihívásai, in: Miskolci Jogi Szemle, XII. évfolyam, 2017, 2. szám, 137-149. old. (ISSN: 1788-0386)
3. A kkv-szektor munkajogi szabályozásának egyes kérdései, különös tekintettel a differenciált szabályozásra, In: Szabó Miklós (szerk.): Doktoranduszok Fóruma, Miskolc, 2016. november 17. Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa, Miskolc, 2017, 221-226. old. (ISBN: 978-963-358-124-7)
4. A kkv-szektor munkajogi szabályozásának helyzete hazánkban, in: VII. Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók Konferenciájának (MSZDOPOK) utókiadványa, Szeged, 2014. (Megjelenés alatt)
5. A KKV szektor innovatív munkajogi szabályozásának néhány kérdése, in: P. Szabó Béla – Szemesi Sándor (szerk.): Profectus in Litteris V., Debrecen, 2013, 211-218. old. (ISSN 2062-1469)
6. A munkavállalás néhány problémája a KKV szektorban, in: Jogelméleti Szemle 2011/3. szám, <http://jesz.ajk.elte.hu/marencsak47.html>
7. Innovative Labor Regulatory Approaches for SMEs, in: [közread. Univerzita Komenského v Bratislave] (szerk.): MIL'NÍKY PRÁVA V STREDOEURÓPSKOM PRIESTORE 2011. Konferencia helye, ideje: Pozsony, Szlovákia, 2011.03.31 - 2011.04.02., Pozsony: Univerzita Komenskeho v Bratislave, 2011, 644-648. old. (ISBN:978-80-7160-318-4)
8. Some questions about the Labor Regulation of Small and Medium-sized Enterprises, with especial regard to Hungarian Regulatory Approaches, in: Homicskó Árpád Olivér - Kun Attila (szerk.): Studia Iuridica Caroliensia 6., Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2011, 125-132. old. (ISBN: 17880246)

9. A KKV szektor differenciált munkajogi szabályozásának kérdései, különös tekintettel az Alkotmánybíróság 41/2009. (III. 27.) AB határozatára, in: Smuk Péter (szerk.): Az állam és jog alapvető értékei 1. kötet, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2010, 358-367. old. (ISBN:978-963-7175-61-9)
10. A felelős vállalkozás mint koncepció alkalmazásának néhány kérdése a kis- és középvállalkozásoknál, in: Kun Attila – Lajtár István – Miskolczi Bodnár Péter – Pákozdi Csaba – Rixer Ádám – Szabó Zsolt – Törő Csaba (szerk.): Jog és Állam, 17. szám, VII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója (konferencia utókiadvány), Budapest, 2012, 83-88. old. (ISBN: 978-963-9808-37-9, ISSN: 1787-0607)
11. Néhány gondolat a KKV szektor újraszabályozása elé, in: P. Szabó Béla – Szemesi Sándor (szerk.): Profectus in litteris III., Debrecen, 2011, 177-184. old. (ISSN 2062-1469)

Issues of Labour Regulation of Small and Medium-Sized Enterprises, with special regard to Differentiated Regulation

Theses of Doctoral (PhD) Dissertation

Prepared by: dr. Zsolt Marencsák

Supervisors:

Prof. Dr. József Hajdú, PhD

Dr. habil. Attila Kun, PhD

University of Szeged
Doctoral School of Law and Political Sciences
Szeged, 2018

1. Dissertation Background

1.1 Context and Problem Statement

The issue related to labour regulation of small and medium-sized enterprises is a very limited but important field of labour law in a broader sense, as the SME sector plays a crucial role in the macro-economy and employment due to the large number of small and medium-sized enterprises in virtually all countries. The contribution of small and medium-sized enterprises to employment is the most significant amongst enterprises of all sizes, and the SME sector creates more jobs than large companies.¹ After recognising the important role of small enterprises amid the growth in the SME sector, the sector has formed part of EU employment policy and economic policy for about 20 years. Thereafter, the European Union has provided a significant number of indications that it takes or endeavours to take the needs of small undertakings into account when setting different economic policy and employment policy purposes and drawing up strategies in this respect. Alongside this process, the Hungarian employment policy and economic policy have begun supporting small enterprises and taking their needs into account. The concept of supporting the development of the SME sector in terms of labour legislation emerged before the adoption of the Hungarian Labour Code² currently in force, when it was mentioned several times in the preparation of the Labour Code that the majority of employers belong to the SME sector, and the employment needs and capabilities of these employers are different to those of larger firms. In that context, differentiated labour regulation has also been suggested, according to which labour rules that are less burdensome for small employers should be created, i.e. their economic strength, employment needs and capabilities should be taken into account.³ These ideas were essentially ‘torpedoed’ by Constitutional Court Decision 41/2009 (III. 27.), however, in my opinion, the debate on this matter is still not cut-and-dried, as many counter-arguments on labour regulation of small enterprises have emerged since then; a critical analysis of these arguments is provided in the dissertation.

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

² Act I of 2012 on the Labour Code (hereinafter referred to as ‘Labour Code’)

³ Berke Gyula – Kiss György – Lőrincz György – Pál Lajos – Pethő Róbert – Horváth István: „Tézisek az új Munka Törvénykönyve szabályozási koncepciójához” – Összefoglalás, *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2009/3. sz., p. 149.

The source of the problem is the fact that if the same rules apply to small enterprises and large, well-capitalised multinational enterprises with thousands of employees, legislation fails to take the employment needs and capabilities of small enterprises into account. Nevertheless, if small enterprises are exempted from certain labour law obligations, employees employed by these enterprises could be worse off than those employed by larger enterprises. However, the latter option may infringe the most basic and fundamental employee rights of the employees of small enterprises and, in particular, the principle of equal treatment, and would thus imply a deterioration of their situation compared to that of other persons in the labour market. Moreover, it is an empirically proven fact that the employees of small enterprises generally have to endure worse working conditions — i.e. they work longer hours for lower wages, while rules guaranteeing health and safety at work are not respected in their workplace — than the employees of large enterprises. Supporting small enterprises by exempting them from labour rules or at least some of those may entail for employees a number of disadvantages to be discussed in depth in the dissertation. If we do so in the light of the fact that one of the key objectives of the European Union is to raise employment in the SME sector, those suggestions should also be taken seriously, as amendments to that effect will affect the situation of millions of employees.

Of course, the situation is more diverse, and the ‘challenges’ for the SME sector have many aspects; in this respect, the dissertation endeavours to provide a critical and complete analysis of the issue of labour law. Despite the fact that the dissertation solely aims to examine labour law issues, it also covers and examines, as far as necessary, other, in particular employment policy issues.

Exempting small enterprises from the application of labour and labour-related laws or failure to enforce these rules in practice appear to have a little positive impact on economy, while it has a significant negative impact on the employees’ legal position, working conditions, and social security.

I am convinced that the correct application of labour law does not hamper economic growth and development, instead innovative regulatory solutions can play an important role in streamlining a satisfactory regulatory environment, in such a way as to secure decent work and, at the same time, help develop small enterprises and promote their formalisation.

Safeguarding of the employees’ rights and ensuring the basic values of the decent work are economic interests, as it is far more important for a state to ensure safety at work and fair terms of employment for its citizens. The legal protection of employees entails the protection of state revenue, and when it comes to fair employment terms, including decent wage levels that are

preferable as high as possible and justified on the basis of productivity, they are of key interest to the state as well. Productivity, high wages become meaningless in poor working conditions and the absence of (employees') rights. It is not by chance that the EU's employment policy lays emphasis on the knowledge-based economy and considers the training of employees to be fundamentally important, as adequately skilled and motivated workforce is an essential foundation of productivity and competitiveness, which an employer cannot even dream of if the quality of its jobs is low and its employees do not have rights. This goes a little beyond the limits of the dissertation, while it supports the conclusion that there is a clear need for adequate labour law protection and securing decent work in a knowledge-based and competitive economy.

1.2 Aims and Hypotheses of the Dissertation

The dissertation seeks to provide a complex overview of the models of labour regulation for the SME sector: how certain states have introduced differentiated labour regulation with the aim of reducing burdens on small businesses. The advantages and disadvantages of those models are analysed in that context in the dissertation (Section 3).

The three dissertation hypotheses are closely linked to that:

- The application of a differentiated labour regulation that reduces the fundamental rights of employees is not justified, since it would discriminate against employees and implies other risks (Section 3).
- The exemption of employers belonging to the SME sector from labour law has adverse effects on job quality (Section 4).
- Rules adopted in order to improve job quality and secure decent work do not necessarily have negative consequences for job creation and economic growth (Section 5).

In addition, a detailed analysis of job quality and its determining factors is provided, looking into how they apply to the SME sector (Section 4).

Moreover, the dissertation proposes a regulatory model which stimulates and promotes both job creation and economic growth and at the same time fosters the improvement of job quality and the creation of decent work (Section 5).

Lastly, the description and analysis of the same issues with respect to Hungary is provided in the light of the findings in the previous sections (Section 6).

1.3 Structure of the Dissertation

Concerning the structure of the dissertation, it consists of six sections according to the following logical order:

- The first, introductory section outlines problems, provides the aims and hypotheses of the dissertation, and sets out certain methodological aspects.
- The second section of the dissertation aims to provide the general description of the SME sector. Accordingly, the section describes in detail the definition of the concept of ‘SME sector’, the significance of the sector, its important economic and employment share, the specific problems and challenges facing small enterprises in their daily operations. The second section focuses on the fact that the issue of labour regulation of small enterprises is only a relatively minor field of the discipline of labour law, however the role of the sector in the economy and employment underlines the real importance of the topic. The SME sector has a pre-eminent role both in the economy and employment, while the quality of jobs is very low in SMEs, and the conditions for decent employment are not met in the SME sector.
- The third section of the dissertation presents an in-depth analysis of labour law and labour issues, describes the models of labour law and practices with respect to labour rights by means of several examples and addresses in detail the issue of the application of labour regulation. In this context, one of the fundamental aims of the third section is to determine what is or can be considered to be labour law standards and labour standards in a broader sense. It needs to be clarified whether the scope of labour law thus defined in a broader sense covers small enterprises. If so, it should be ascertained whether employers respect labour law standards and rules, and whether authorities enforce respect for these standards and rules, as there is a marked difference between the scope of standards and the effective application of standards, which applies, but even more so, to the relationship between labour law and small enterprises. Furthermore, an attempt is made here to confirm the hypothesis stating that the application of a differentiated labour regulation that reduces the fundamental rights of employees is not justified, since it would discriminate against employees and implies other risks.
- The fourth section first defines job quality and then examines, in detail, fundamental (labour) rights, the aims of different labour law provisions, and how they apply to the SME sector, and an attempt is made to confirm the hypothesis stating that the exemption of employers belonging to the SME sector from labour law has adverse effects on job quality.
- The fifth section includes recommendations and arguments on why we should seek to ensure appropriate regulation on SMEs, and why it is necessary to avoid ‘unjustified’ exemption or ‘unjustified’ parallel sets of rules. Some innovative and responsive

regulation theories are also presented in this section, as the application of these theories is justified in regard to the SME sector. In addition, in this section an attempt is made to confirm the hypothesis stating that rules adopted in order to improve job quality and secure decent work do not necessarily have negative consequences for job creation and economic growth. Further to this, I attempted to pursue one of the aims of the dissertation, namely to propose a regulatory model which stimulates and promotes both job creation and economic growth and at the same time fosters the improvement of job quality and the creation of decent work.

- The sixth section analyses the national legislation in Hungary, detailing and critically assessing Constitutional Court decisions relevant to the topic and the relevant provisions of the current legislation in Hungary in the light of the former sections and the hypotheses of the dissertation.

1.4 Methodology

The greatest methodological difficulty of the research lies in the fact that particular attention has not been brought to the issue both in foreign and Hungarian literature, namely that labour law issues are considered as a marginal field within ‘the problematic field related to SMEs’. Of course, there are numerous studies and several pieces of research on SMEs, but they address, at best, the issues of employment policy, which implies that only some of available information and accessible statistics can be used to address this issue in many cases, while both international and EU studies and surveys have reached the same findings in almost all cases.

The dissertation is based on Hungarian sources and English-language international literature. In addition, the dissertation draws on the materials of international organisations (EU, ILO, OECD, World Bank etc.) active in the field concerned. Furthermore, the need of processing of the latest data related to them made the use of Internet sources (the websites of ETUI, OSHA, the European Commission, the Hungarian Central Statistical Office etc.) essential.

Of course, the scientific approach to the problems of the SME sector relates to a range of disciplines, the topic thus can be addressed from different angles, including economic science, management science, sociology, legal science and a number of other disciplines. Although the dissertation explores the labour law dimension, it also aims to consider the specific issues in a profounder relation and highlight the highly complex nature of ‘the issue of SMEs’.

2. Summary of the Key Results Obtained within the Framework of This Dissertation

The concept of SME is clearly defined and a uniform definition at EU level, but at the same time it is questionable with regard to the topic whether there are good grounds to determine such high workforce size threshold (250 employees) for medium-sized enterprises, as an employer with 249 employees is considered to be a large enterprise in Hungary. It would therefore be worth considering whether it is necessary from a labour-law or employment-policy perspective to determine a lower workforce size threshold for a medium-sized enterprise in order to ensure that certain programmes and support funds fulfil the objective for which they have been established. However, an argument can be put forward against the derogation to the uniform definition or SME schemes, namely that the simple and transparent nature of legislation is a very important aspect; it should not be complicated unnecessarily, furthermore the above terms and the workforce size threshold are provisions of European Union law.

First proposal (de lege ferenda): Focusing exclusively on micro- and small enterprises could be a simple solution in case of differentiation in labour law and employment policy, in which case there would be no need to complicate the currently used terms, it would be enough to focus on micro- and small enterprises. In line with the above-mentioned thesis stating that the application of a differentiated labour regulation that reduces the fundamental rights of employees is not justified, the above proposal primarily concerns issues that go beyond labour law, as well as labour law and employment policy programmes.

The third part of the dissertation describes the regulatory methods of labour law and the scope of labour law in the SME sector, together with a description of differentiated labour regulation and an analysis of the advantages and disadvantages of this method. Labour law is generally applied in the SME sector in a limited way, either on the basis of exemption defined in law or simply due to failure to enforce legislation.

Unlawful employment is more common in small enterprises but also across the economy, and, what is more, certain states (partially) exempt SMEs from labour law in many cases. Different countries apply different scopes of labour law and labour standards in a broader sense. Some countries recognise the financial and other burdens imposed by regulation, they thus exempt SMEs from — at least a part of — the rules (of labour law) or their application. One of the main challenges is to create rules that are easy to apply in practice for small enterprises, on the one hand, and the enforcement of these rules, i.e. ensuring compliance with standards, presents at least as much of a challenge, on the other hand.

The policy route of exemption or the application of exceptions — namely that compliance with certain rules (of labour law) is not compulsory for small enterprises — is based on the assumption that SMEs are essentially not capable of carrying the burdens imposed by legislation. Fact remains that the costs of compliance with legislation are substantial, which is likely to impact more on small enterprises, however exemption from certain provisions is neither a risk nor cost-free. Perhaps the most important risk for exemption or the application of exceptions is that it may constitute a kind of *growth trap* which could not only have a negative impact on companies and enterprises but also represent a potential danger to the national economy. Such growth trap reduces the productivity and revenues of SMEs, thereby the tax revenues of a national economy as well. In countries where small enterprises predominate, it can lead to very serious consequences for the total income generated in a national economy.⁴

The exemption of SMEs from the rules of labour law can only provide a solution for the reduction of the short-term operating costs of small enterprises. However, that would create the risk of generating additional costs for the whole national economy in the long term. This follows from the fact that small enterprises would not grow, become more productive or create more (quality) jobs. Accordingly, *a distinction is to be made between short-term and long-term costs*. Exemption or the application of exceptions may distort competition, and this could lead to an *unfair competitive advantage* for a large number of SME owners and entrepreneurs, as those who are below the threshold could operate at lower, artificially reduced labour costs. This form of exemptions and exceptions may pose an even bigger problem, since it can lead to widespread unrest (or ‘moving to a lower category’, gimmickry) of those who have only marginally exceeded the threshold set by the legislation and must remain competitive on the same market as their smaller and less efficient competitors that are yet more successful since they are not obliged to comply with fundamental labour law standards. The application of such thresholds has an additional undesired knock-on effect: it *may increase susceptibility to bribery*, as some employers and entrepreneurs are prone to bribe officials when failing to comply with their obligations and spend money on bribing rather than comply with these rules.

Since many enterprises are failing to comply with the rules applicable to them, whether we speak of labour law or other area of law, the exemption from certain provisions is likely to worsen the already widespread culture of non-compliance. Moreover, the scope of national legislation cannot be just amended, and it is unrealistic to expect the change of the current culture of compliance from it. It would probably not make any difference, since large amounts

⁴ Homicskó Árpád Olivér – Kun Attila: A munkáltató „méretének” relevanciája a munkajogi szabályozásban a 41/2009 (III.27.) AB Határozat fényében, *De iurisprudencia et iure publico*, V. évfolyam, 2011/2. szám, p. 104.

of time should be dedicated to the change of that culture in which many other factors also play a part.⁵

As regards compliance with legal requirements, it is important to point out *the lack of awareness and the importance of information and communication*. Empirical evidence shows that the simplification of the rules (of labour law) is in itself insufficient to lead to better compliance. Just because legislative amendments reduce burdens, it does not necessarily mean that employers will comply with the provisions of legislation, as the managers of the enterprises concerned are often not even aware of what rules are applicable to them. Nevertheless, the same might be said of the benefits, other incentives and programmes designed to support small enterprises.

First thesis: Benefits arising both from exemption and parallel sets of rules are outweighed by possible drawbacks, which confirms the dissertation hypothesis stating that *the application of a differentiated labour regulation that reduces the fundamental rights of employees is not justified, since it would discriminate against employees and implies other risks*.

Furthermore, we should also bear in mind that medium-sized enterprises, large companies and budgetary authorities are more or less fully complied with the legal standards governing employment, i.e. the smaller an organisation, the more likely it is that it does not respect certain rules, moreover, micro-enterprises are most likely to not comply with employment standards.⁶ In the light of these considerations, medium-sized enterprises would most certainly be the first to benefit from differentiated labour regulation or the exemption from labour law, while it would have no substantial impact on the increase of employment, the terms and conditions of employment for or social situation of employees of micro- and small enterprises.

In addition to the scope of labour law, another important issue is the enforcement of labour law which has frequently been a matter of controversial debates about how to foster compliance with (labour) laws in the SME sector, since it is extremely difficult to continuously monitor the respect for employment standards and to enforce the obligations under these rules. Authorities, in many cases, have considerable difficulties to enforce labour laws and monitor the respect for them for a number of reasons: there are a large number of SMEs, SMEs are of small size, are geographically widely scattered, can have various forms, often operate in the black economy

⁵ Fenwick, Colin – Howe, John – Marshall, Shelley – Landau, Ingrid: *Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches*, Legal Studies Research Papers No. 322, Melbourne Law School, ILO, 2007, p. 35.

⁶ Gyulavári Tamás: Út a rugalmasságba, in: Kun Attila (szerk.): *Az új Munka Törvénykönyve dilemmái* (tudományos konferencia utókiadvány), Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2013, p. 101.

and are highly prone to informal operation. Furthermore, even a deliberate policy decision could be a reason behind the failure to enforce the rules. Moreover, it may also be the case that the employment authority misuses its discretionary power conferred on it, but corruption and the lack of resources also act against enforcement. Governments should cooperate with relevant stakeholders to promote compliance with and enforcement of labour law standards in a broader sense. A solution for mitigating these problems could be to cooperate more closely with trade unions. Trade unions can play an important role in the training of employees, raising awareness about rights and the law applicable, and, inter alia, it may be more cost-effective to cooperate with trade unions with regard to occupational safety and health, and labour inspections than direct state actions.

In the light of the above, trade unions could play an important role in the field of compliance with and the enforcement of labour law provisions in a broader sense, while their role in the SME sector is currently very limited mainly due to the low level of trade union organisation. (The number of trade union members usually reflects the influence and power of the given trade union, as strong trade union representation can exert greater pressure, inter alia, on the labour inspectorate with regard to inspections, while weak trade union presence could lead to non-enforcement of standards.) Accordingly, monitoring small enterprises compliance with the rules of labour law is facing major difficulties.⁷ Moreover, the degree of organisation is lowest in the SME sector, and the dominance of the model for firm-level trade unions further undermines this little progress in Hungary.

Second proposal (de lege ferenda): The legislator should focus, as far as possible, on reducing barriers and obstacles to the formation and functioning of trade unions and consider promoting innovative methods, i.e. how trade unions, while representing employees, could be involved, inter alia, in labour inspections. To this end, in my opinion, the state should provide employees with all the necessary information in this regard, and employment authorities and trade unions should also actively participate in this task.

In order to ensure that employees are not afraid to join trade unions, providing adequate legal protection is insufficient, as it often lacks efficacy, but *employers should also be made interested in encouraging employees to join trade unions. Programmes that relieve employers from costs (e.g. trade unions would provide their members with professional trainings, or the programmes would exempt employers from other obligations that inflict significant costs on them, or even tax-free benefits forms, reduction on taxes and contributions could be given to*

⁷ Fenwick–Howe–Marshall–Landau 2007, p. 41.

this end) should be designed. What is important is that employers should gain greater cost advantage with encouraging employees to join trade unions than the disadvantages arising from high union density.

An important factor here is the conferring of financial advantage both on employers and employees in the short term, it is therefore necessary for the legislator to support financially both employers and trade unions. It is also important to ensure that the level of trade union membership fee does not fright employees who want to join from joining trade unions. The state, in exchange to its additional expenditure, could involve trade unions in carrying out several tasks, such as labour, and occupational safety and health inspections — e.g. following the example of safety representative in Sweden —, whereby the state could save costs. As indicated above, cost savings can be achieved for the state, and the weaknesses in the effective enforcement of labour law can be corrected, which would improve job quality.

The fourth section, in accordance with one of the aims of the dissertation, provides a detailed analysis of the determinants of job quality, looking into how quality jobs are ensured and what challenges the SME sector is facing. It is essential to improve job quality both from the perspective of employees in the sector and enterprises, since quality jobs present potential benefits, as there is a direct link between job quality, enterprise productivity, and competitiveness. In view of all the above, it may lead to the economic growth of enterprises, which may contribute to the creation of new jobs.⁸ The situation of employees employed in the SME sector is normally worse than that of persons working at larger firms, irrespective whether these enterprises comply with labour laws that apply to them, or not. On the basis of the analysis set out in the third section of the dissertation, we can see that most countries exempt SMEs from at least some of the rules of labour law and, in parallel, establish relaxed rules, and do not enforce respect for these rules in certain cases. However, it is difficult to see precisely whether there is a casual link between exemption from labour law and the low quality of jobs. There is a significant correlation between them, and, apart from this, it is clear that labour law can greatly contribute to the improvement of job quality. To sum up, job quality can only be ensured by adequate legislation, and it cannot be ensured if employees do not enjoy their fundamental

⁸ *Decent Employment through Small Enterprises: A Progress Report on SEED activities*, ILO, Genf, 2003, pp. 16–17.; Reinecke, Gerhard – White, Simon: *Policies for Small Enterprises: Creating the Right Environment for Good Jobs*, ILO, 2004, pp. 32–33., and Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárty: „*A munkával töltött évek minősége, termelékenység és foglalkoztatás a globalizáció és a demográfiai változások tükrében*” (2006/C 318/27), 1.2–1.3 and 2.5.1; See also: Arends, Iris – Prinz, Christopher – Abma, Femke: *Job quality, health and at-work productivity*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 195, OECD Publishing, Paris, 2017., <http://dx.doi.org/10.1787/43ff6bdc-en> on 3 december 2017; and European Agency for Safety and Health at Work: *Quality of the Working Environment and Productivity Research Findings and Case Studies*, Working Paper, Luxembourg, 2004.

labour rights. Accordingly, the rights analysed as the determinants of job quality establish the legal basis for job quality, as the quality of work and jobs covers a multitude of labour standards that have an impact on employees' financial position, social welfare, physical and mental health.

Second thesis: In the light of these considerations, the arguments developed in the fourth section support the dissertation hypothesis stating that *the exemption of employers belonging to the SME sector from labour law has adverse effects on job quality.*

Data on the issue are currently limited, it therefore is a difficult task to analyse the impact of labour law and the costs of labour law compliance on SMEs in an isolated manner. However, empirical evidence suggests that enterprises do not consider labour law to be a barrier that has a significant impact on the growth potential of enterprises. All this suggests that the design of labour regulation is possible so that it does not adversely affect the growth potential of SMEs and is even necessary to guarantee job quality and ensure decent work conditions while maintaining the competitiveness of these enterprises.

According to the neo-liberal approach, bad legislation hampers economic efficiency, limits productivity and makes the operations of businesses more expensive by imposing on them excessively high costs and absurdly complex requirements which, ultimately, force economic operators to operate in the informal sector. Consequently, states should reduce state regulation to a minimum.⁹

The question arises whether deregulation can lead to more flexibility in relation to the way work is organised and industry structure, i.e. whether the reduction of the boundaries of (labour) law enables enterprises to achieve progress in their operations and business model in a direction which was previously not feasible. There has been little available evidence of sufficient quality so far to justify that deregulation has the effects described, and, in addition, the promises of deregulation have not been kept in Europe.¹⁰

⁹ de Soto, Hernando: *The Other Path, The invisible revolution in the third world*, Harper & Raw Publisher, New York, 1989, pp. 131–187., *Doing Business in 2004*, Understanding Regulation, World Bank, Washington, D.C., 2004, p. 29., <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB04-FullReport.pdf>, on 15 March 2014; *Doing Business in 2005*, Removing obstacles to growth, World Bank, 2005, p. 3., <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB05-FullReport.pdf>, on 15 March 2014; *Doing Business 2010, Reforming Through Difficult Times*, A copublication of The World Bank, IFC and Palgrave MacMillan, 2009, pp. 22–26. <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2010/>, on 15 November 2017, *Doing Business 2018*, Reforming to Create jobs, The World Bank Group, Washington, D.C., 2018, pp. 33. and 206., <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>, on 17 April 2018.

¹⁰ Joost, Detlev: Deregulation and Labour Law in Germany, in: Blanpain, Robert (ed.): *Deregulation and Labour Law*, *Bulletin Comparative Labour Relations* 38, 2000, pp. 60–61.; Engels, Chris: *Deregulation and Labour Law*:

Against this backdrop, in my view, state regulation is necessary, as without state regulation markets would not function properly. States must provide basic labour law protection and confer rights on employees, and the harmful effects of competition on the market (e.g. low wages) must also be kept under state control and restriction. Therefore, I believe that the regulatory role of a state is essential to ensure core labour law standards of protection for employees and job quality, which can contribute to maintaining economic performance and ensuring the viable operations of small enterprises in the longer term, as job quality directly affects productivity and consequently economic performance and growth. However, the plurality of enterprises in the SME sector (size, ownership structure, sector etc.) poses a serious challenge to the creation of adequate legal rules and the enforcement of compliance with the regulation, which are two different responsibilities in their context. The legislator is facing many challenges in designing labour regulation of SMEs. It is necessary to support and promote job creation, on the one hand, and to give thorough consideration to the issues of job quality and decent work, as these conditions often do not prevail in the sector. Therefore, the legislator should seek to strike a balance between these two policy goals: it should safeguard employees' rights and protect employee interests by developing appropriate labour rules, on the one hand, and these rules should be designed to create an ideal regulatory environment for SMEs, in which law does not impose unnecessary burdens on enterprises or hamper their development and economic growth, on the other hand.

The legislator needs to find an innovative way of developing a responsive regulation that meets the needs of employees and employers as well. The improvement of job quality is closely linked to the productivity of businesses and combating in-work poverty, i.e. to the two main priorities of economic development.

It is also important to underline that economic development and the improvement of job quality are compatible and mutually reinforcing policy objectives. Job quality is an important element of economic development, as it cannot be regarded as a success without promoting decent work. State regulation is vital for regulating the market — in which, inter alia, small enterprises operate — in order to create a regulatory environment in which labour standards and social rights are recognised and respected.

Nevertheless, the innovative approach of labour regulation requires the extension of the concept of 'regulation'.

The Belgian Case, in: Blanpain, Robert (ed.): *Deregulation and Labour Law*, *Bulletin Comparative Labour Relations* 38, 2000, p. 40., Eklund, Ronnie: *Deregulation and Labour Law: The Swedish Case*, in: Blanpain, Robert (ed.): *Deregulation and Labour Law*, *Bulletin Comparative Labour Relations* 38, 2000, pp. 120–123.

Consequently, a range of regulatory techniques should be applied in establishing the rules of labour law in order to achieve policy goals to be pursued, and the effectiveness of the applied procedures should be kept under constant review and assessed continually. In order to achieve this goal, three procedures have proved to be particularly effective:

- education and awareness-raising;
- financial assistance and other incentives;
- the involvement of stakeholders concerned by the regulation in the regulation-making process.

These different regulatory instruments and strategies can be applied concurrently in a complementary manner in order to create a responsive regulation.

I consider that the legislator not only has the possibility but also the duty to develop an appropriate regulation which is intended to address inter-connected challenges, such as problems related to job quality and small enterprises operating in the informal sector. Accordingly, the final chapter of Section 5 formulates a proposal for a regulatory technique which stimulates and promotes both job creation and economic growth, while fostering the improvement of job quality and the fulfilment of decent work conditions. Responsive regulation can be an effective means for developing a suitable regulation which is intended to address inter-connected challenges, such as problems related to job quality and small enterprises operating in the informal sector. Responsive regulation is based on three basic principles:

- It should also be taken into account in the shaping of labour regulation how to comply with the given provisions and how to enforce them.
- It is necessary to develop a participation scheme both in the determination of normative content and the application of normative provisions.
- The means both for the determination of normative content and the implementation and enforcement of provisions should be dedicated, i.e. in addition to the needs and problems of small undertakings, the improvement of job quality should also be taken into account.

Therefore, the issues and challenges of compliance, control, enforcement and enforceability should be considered at the very first step of the establishment of legislation.

As far as the two base types of the enforcement of the rules developed by the state and their ‘unadulterated’ specification according to their purpose are concerned, there are the following categories:

- strategy of deterrence and penalties;

- strategy of advice and persuasion.¹¹

Since the autonomous use of these two strategies would strongly hamper the efficiency of enforcement, they should be used together to obtain the best possible result.¹² The only question is what the ideal combination of these two strategies is, as regards the use of cooperation and punishment in the most effective manner possible to achieve the intended purpose, as those who intentionally break the rules should be deterred and those who abide by the law should be encouraged and supported. The theory ‘enforcement pyramid’ is one of the most widely accepted solutions for that; the strategy of advice and persuasion is applied at the first level of enforcement, tailored sanctions are used at the middle level of the pyramid, and punitive sanctions, as a last resort, are applied at the top of the pyramid.¹³

The theory ‘enforcement pyramid’ can be used as an effective tool for designing a responsive regulation in the field of labour law. The theory ‘labour regulation pyramid’ follows on from the ‘enforcement pyramid’;¹⁴ its fundamental premise is that the enforcement of regulation is more effective when regulators can choose a number of enforcement tools to use. However, the most efficient way to achieve behavioural change is the voluntary compliance of small enterprises without being sanctioned.

A particularly significant advantage of the regulatory pyramid is flexibility, as it does not necessarily have to be the same in all countries. It therefore is not a concept for an optimal labour regulation which can be integrated into any social, economic, cultural or political spheres.

The second main principle of responsive regulation is that it ought to be possible for stakeholders to engage both in the design and application of regulation. The engagement of regulated stakeholders is one of the key aspects of responsive regulation.

Finally, the third key principle is that regulation must be targeted, i.e. it should focus on job quality in the SME sector, and it is not sufficient to target enterprises operating in the informal sector without improving the quality of jobs.

In this regard, one of the most serious aspects is the fact that the legislator, while promoting decent work and improving job quality, does not have to abandon other policy goals, such as

¹¹ Ayres, Ian – Braithwaite, John: *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press, New York, 1992, pp. 20–21.

¹² See also: Kun Attila: *A munkajogi megfelelés ösztönzésének újszerű jogi eszközei*, L’Harmattan Kiadó, 2014, p. 28.; Gunningham, Neil: Enforcement and Compliance Strategies, in: Baldwin, Robert – Cave, Martin – Lodge, Martin (szerk.): *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford University Press, New York, 2010, p. 125.; Ayres – Braithwaite 1992, pp. 20–21.

¹³ Ayres–Braithwaite 1992, p. 35.

¹⁴ Fenwick–Howe–Marshall–Landau 2007, p. 106.

job creation, economic growth etc. The real challenge for the legislator is to design an innovative regulation that meets the needs of the given country, is based on the existing institutional system and can involve representative organisations in the design of regulation. The involvement of representative organisations increases the likelihood that a labour regulation will be designed which does not impose unnecessary burdens on small enterprises but protects employees' rights through improving decent work conditions and job quality.

Third thesis: All this justifies the dissertation hypothesis stating that *rules adopted in order to improve job quality and ensure decent work conditions do not necessarily have negative consequences for job creation and economic growth.*

The sixth section of the dissertation shows that the issue of labour regulation of the SME sector is arising more frequently in Hungary as well. Despite the fact that as a result of Constitutional Court Decision 41/2009 (III. 27.) a very small number of SMEs can be regulated in the field of labour law in a differentiated manner, there are many examples of differentiation based on the number of staff in the Hungarian legal system. While this Constitutional Court Decision does not exclude the possibility of providing relief to employers in a difficult situation through differentiated regulation, it should not prejudice the employees' right to human dignity and the principle of equality. Furthermore, in case of a different regulation, the reasonable grounds of the regulation should be scrutinised, as it necessarily implies differently regulated employment relationship, which, of course, affects the situation of employees.

Third proposal (de lege ferenda): Should a differentiated regulation is introduced, at least two conceptual criteria have to be taken into account: The regulation should not discriminate against employees employed by small employers in terms of content, i.e. a regulation that brings about an unquestionable decrease in the level of labour law protection of employees (e.g. the possibility of notice without giving a reason for terminating an employment) is not appropriate. Furthermore, technical indicators for differentiation should be properly defined, amongst which the size in terms of number of employees should only be a factor, and possible regulatory areas should also be accurately identified (mainly administrative facilitation and financial alleviation).¹⁵

This is in line with the dissertation hypothesis stating that the application of a differentiated labour regulation that reduces the fundamental rights of employees is not justified, since it would discriminate against employees and implies other risks. The differentiated regulation currently emerging pursuant to the Constitutional Court Decision places considerable limits on

¹⁵ Homicskó–Kun 2011, pp. 104–105.

the legislator's scope of action that is now limited to the alleviation of certain administrative burdens and financial burdens, and financial incentives.

Fourth proposal (de lege ferenda): Taking into account that about 70% of employees are employed in the SME sector, therefore, in my view, a regulation that is generally tailored to the needs of SMEs and provides for the possibility for large undertakings to derogate from legislation, if so requested by them and provided they can reach an agreement with the representative organizations of employees (trade unions and works councils) on this matter, through the provisions of collective agreements, should be designed.

Of course, this has a great many obstacles to overcome, since SMEs are not speaking with one voice in order to protect their common interests, while larger firms are usually able to lobby intensively, legislation is thus more likely to take their interests into account. Small enterprises are facing serious disadvantages in this regard too, as they are less able to represent their interests because SMEs are a very heterogeneous group, i.e. a wide range of interests and circumstances should be taken into account, which makes it impossible to design a regulation that could satisfy every SMEs, and they have no money, no time, and no will for lobbying, and lack knowledge.

Fifth proposal (de lege ferenda): One possible solution for them can be clustering or to group into other representative organisations of employers, and the state could provide support for this process.

However, despite all the difficulties, I believe it to be necessary to design, in a general way, a labour regulation that satisfies the employment needs and capabilities of small enterprises but does not reduce the legal protection of employees. The current provisions of the Labour Code are partially formulated in the same spirit, as discussed in detail earlier in this dissertation, however I consider it appropriate to review the whole Labour Code, taking account of the employment needs and capabilities of small enterprises.

Employers' compliance with the adopted rules is at least as important as the rules of labour law. As set out in detail above, employers in the SME sector do not or do not fully comply with the rules (of labour law). In other words, it is not sufficient to focus on designing a regulation that satisfies the employment needs of SMEs while providing sufficient protection for employees, but a concept for the effective enforcement of legislation should also be considered.

There are several fields in Hungary's legal system that have already taken serious steps towards creating a more favourable regulatory environment for the SME sector. Both financial incentives and administration are undergoing welcome changes at present. I consider that all this should be carried out as part of a comprehensive SME strategy and aligned with this

strategy in order to achieve the best possible results. For instance, the strategy mentioned in the dissertation does not deal at all with labour law issues, it just gives as an objective the creation of more jobs. Job quality and the creation of decent work conditions have not been embedded as policy priorities in the strategy. Whereas (international) competitiveness can only be achieved through having highly-skilled and motivated workers, the strategy is yet to be completed in this respect in order to achieve longer-terms results.

3. My publications in the field of the research topic

1. A kkv-szektor munkajogi szabályozása, különös tekintettel a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény egyes, a kisvállalkozások helyzetének előmozdítását célzó rendelkezéseire, in: Miskolczi Bodnár Péter (ed.): Jog és Állam, 21. szám, XI. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója (konferencia utókiadvány), Budapest, 2018, pp. 85-93. (ISBN: 978-963-9808-83-6, ISSN: 1787-0607)
2. A kis- és középvállalkozások munkajogi szabályozásának egyes kihívásai, in: Miskolci Jogi Szemle, XII. évfolyam, 2017, 2. szám, pp. 137-149. (ISSN: 1788-0386)
3. A kkv-szektor munkajogi szabályozásának egyes kérdései, különös tekintettel a differenciált szabályozásra, In: Szabó Miklós (ed.): Doktoranduszok Fóruma, Miskolc, 2016. november 17. Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa, Miskolc, 2017, pp. 221-226. (ISBN: 978-963-358-124-7)
4. A kkv-szektor munkajogi szabályozásának helyzete hazánkban, in: VII. Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók Konferenciájának (MSZDOPOK) utókiadványa, Szeged, 2014. (publication in progress)
5. A KKV szektor innovatív munkajogi szabályozásának néhány kérdése, in: P. Szabó Béla – Szemesi Sándor (eds.): Profectus in Litteris V., Debrecen, 2013, pp. 211-218. (ISSN 2062-1469)
6. A munkavállalás néhány problémája a KKV szektorban, in: Jogelméleti Szemle 2011/3. szám, <http://jesz.ajk.elte.hu/marencsak47.html>
7. Innovative Labor Regulatory Approaches for SMEs, in: [közread. Univerzita Komenského v Bratislave] (ed.): MIL'NÍKY PRÁVA V STREDOEURÓPSKOM PRIESTORE 2011. Konferencia helye, ideje: Pozsony, Szlovákia, 2011.03.31 - 2011.04.02., Pozsony: Univerzita Komenskeho v Bratislave, 2011, pp. 644-648. (ISBN:978-80-7160-318-4)
8. Some questions about the Labor Regulation of Small and Medium-sized Enterprises, with especial regard to Hungarian Regulatory Approaches, in: Homicskó Árpád Olivér

- Kun Attila (eds.): *Studia Iuridica Caroliensia* 6., Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2011, pp. 125-132. (ISBN: 17880246)
9. A KKV szektor differenciált munkajogi szabályozásának kérdései, különös tekintettel az Alkotmánybíróság 41/2009. (III. 27.) AB határozatára, in: Smuk Péter (ed.): *Az állam és jog alapvető értékei* 1. kötet, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2010, pp. 358-367. (ISBN:978-963-7175-61-9)
10. A felelős vállalkozás mint koncepció alkalmazásának néhány kérdése a kis- és középvállalkozásoknál, in: Kun Attila – Lajtár István – Miskolczi Bodnár Péter – Pákozdi Csaba – Rixer Ádám – Szabó Zsolt – Törő Csaba (eds.): *Jog és Állam*, 17. szám, VII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója (konferencia utókiadvány), Budapest, 2012, pp. 83-88. (ISBN: 978-963-9808-37-9, ISSN: 1787-0607)
11. Néhány gondolat a KKV szektor újraszabályozása elé, in: P. Szabó Béla – Szemesi Sándor (eds.): *Profectus in litteris* III., Debrecen, 2011, pp. 177-184. (ISSN 2062-1469)