

ÁGH ATTILA

A magyar munkáltatói szervezetek mint közpolitikai szereplők

A demokratikus intézményrendszer kiépítésének folyamata Magyarországon lényegében véget ért. Elérkezett az idő arra, hogy a demokratizálás után és bázisán a politikai modernizáció, azaz a kialakult demokratikus intézményrendszer hatékony működtetése kerüljön előtérbe. A demokratikus intézményrendszer leggyengébb és legkevésbé kialakult eleme a „mezostruktúra”, a rendszer középső szintjén elhelyezkedő nagy társadalmi szervezetek, érdekképviselések. Ennek a civil társadalom és a nagypolitika közötti közvetítő rétegnek a részleges kialakulatlansága és szabályozatlansága egyben a politikai rendszer alacsony hatékonyságú működésének egyik fő oka is, vagyis a politikai modernizáció kiteljesítése egyben feltételezi a demokratikus intézményrendszer kialakításának befejezését is.¹

A demokratikus intézményrendszer kialakulását lezáró folyamatot nevezhetjük a többpárti demokrácia többszereplős demokráciává bővítésének is, azaz a középszint szereplőinek a közpolitikai folyamatba bevonásával létrejövő kiteljesített demokráciának. Ennek a folyamatnak a leírása egyrészt intézményi megközelítést kíván, másrészt azonban a középszint vizsgált intézményeit egyben mint aktív szereplőket is tárgyalja a közpolitikai döntéshozatal egészében. Hazánkban ugyanakkor a demokratizálás és az európaizálás folyamatai szorosan összekapcsolódnak, éppen ezért szerintem a magyar politikai fejlődés vizsgálatának központi kategóriája a *politikai harmonizálás*, azaz a magyar politikai rendszernek az Európai Unió politikai rendszeréhez való komplex, a jogi harmonizáláson jóval túlmenő strukturális alkalmazkodása (lásd Ágh 1996b).

Az intézményi középszint lemaradása a demokratikus intézményrendszer kiépítésében természetesen nem véletlen. A mezostruktúra

vagy mezopolitika Közép-Európában hagyományosan fejletlen, s elmaradottságát tovább fokozták az államszocializmus évtizedei. Am a demokratizálás egyéb területeitől való leszakadásának sajátosan új okai is vannak. Mindenekelőtt az, hogy a nagypolitika kibontakozása során főszereplői, a pártok tudatosan hátráltatták a mezoszféra kialakítását, mert csak a saját szférájukra koncentráltak és igyekeztek monopolizálni a közéletet. Így ez a lemaradás a mezostruktúra kiépítésében már a nemzeti kerekasztal-tárgyalásokon is megfigyelhető, s innen egyenes út vezet az Antall-kormány megszorító törekvésein át a Horn-kabinet kormányprogramjába foglalt társadalmi-gazdasági megállapodás kidolgozásának kudarcáig. A kormányok és pártok a megszorító intézkedések támogatását kérték és várták az érdekképviselletektől (nemcsak a szakszervezetektől, hanem a munkáltatói képviselletektől is), de nem voltak hajlandók cserében – miként az Spanyolországban történt – az érdekképviselleteket a politikai intézményrendszerbe és a közpolitikai döntéshozatali folyamatokba szilárdan beépíteni. Az intézményi elmaradottság másik alapvető oka, hogy az érdekképviseltek vezetői sem az általuk irányított intézmények általános érdekében léptek fel – illetve ez az érdek a belső működés hiányosságai miatt maga is meglehetősen homályban maradt –, hanem inkább a saját részérdekeik vagy személyes politikai karrierjük érdekében. Az érdekképviseltek terepét tehát az egyes lobbizó csoportok uralták, inkább a klientúra-rendszer szabályait követve, semmint a demokratikus intézmények nyilvános és ellenőrizhető szabályai szerint. Az egyes munkáltatói érdekképviselési intézmények inkább a mögöttük álló személyek és tőkecsoportok részére lobbiztak sajátos előnyökért, mint az adott terület egésze számára általános és intézményesített jogokért. Ez az ellentmondás elkerülhetetlennek tűnik a privatizáció időszakában, s a nagy kérdés csak az, hogy egy-két év múltán, a privatizáció lezárulásával kialakul-e a demokratikusan ellenőrzött intézményrendszer a mezostruktúrában.²

A létrejövő mezoszféra Magyarországon is és Kelet-Közép-Európában másutt is rendkívül felemás, aszimmetrikus, mivel a munkavállalói szervezetek sokkal inkább kiépültek, mint a munkáltatói szervezetek (Ágh-Ilonszki 1996). Ez egyrészt nyilvánvalóan az államszocializmus öröksége: az előbbieket a maguk nem-autonóm módján kifejlődhetek, míg az utóbbiak csak a rendszerváltás folyamatában alakulhattak ki – bár a különböző kamarák itt is előzményt jelentenek –, így megkésésük oka világos. Másrészt azonban azt is számításba kell vennünk, hogy a kétféle szervezet szerveződési elvei a kialakult demokráciákban is radikálisan eltérőek, azaz a munkavállalói szervezetek nagyok és koncentráltak, szemben a munkáltatói szervezetekkel, amelyek sokkal megosztottabbak, s nem hoznak létre egyetlen országos csúciszervezetet.

A munkáltatói érdekszervezeteknek két nagy típusa van, az egyik a gazdasági vagy vállalkozói érdekszervezet, amely a makrogazdaság nagy kérdéseiben (költségvetés, exporttámogatás stb.) igyekszik a döntéshozatalt befolyásolni, a másik pedig a tulajdonképeni mun-

kaadóji vagy alkalmazói érdekképviselőt, amely csak a munka világában mozog. Ennek a két szervezettípusnak a szétválasztása maga is alapvető munkáltatói érdek, hiszen az első típus „semleges”, „technikai” és szektor-orientált érvekkel operál, vagyis a gazdaság mint olyan érdekei mellett érvel, míg a második típus közvetlenül alkalmazói érdeket jelenít meg. Harmadik típusként megemlíthető a kamarák is mint gazdasági önkormányzat, amelynek formálisan ugyan nem markáns érdekképviselői funkciója van, hanem „önigazgatási”. De természetesen a kamarák az egyes szakmák vagy termelési területek működési feltételeinek biztosítására hivatkozva informálisan érdekképviselői tevékenységet is kifejtenek mindenütt, így ennek a három típusnak a szerepe korántsem válik élesen szét a közpolitikai döntéshozatal folyamatában Magyarországon sem.³

AZ ÉRDEKEGYEZTETÉS RENDSZERÉNEK KIALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON

Az érdekegyeztetés tripartit rendszere a kelet-közép-európai országok közül elsőként Magyarországon jött létre. Az Országos Érdekegyeztető Tanácsot (OÉT) a Németh-kormány szervezte meg 1988 decemberében, majd Érdekegyeztető Tanács (ÉT) néven az Antall-kormány kibővített hatáskörökkel újrászervezte. Az OÉT másfél év alatt nyolc alkalommal ülésezett, az ÉT plenáris ülésére 1994 végéig, azaz mintegy négy év alatt több mint 70 alkalommal került sor, ami önmagában véve is jól mutatja a két intézmény működésének jellegét. Intézményi szempontból még nagyobb a különbség, hiszen az OÉT mint előfutár tulajdonképpen az érdekképviselők kormányzati ellenőrzésére és befolyásolására törekvést testesített meg. Ezért az egyes tagszervezetek nem rendelkeztek megfelelő autonómiával és az egyes szereplők nem voltak egyenrangúak, eltérő jogosítványokkal bírtak, mert különböző volt a politikai legitimitásuk. Ez az oka annak, hogy a részvétel ellenére a VOSZ végül is formálisan nem csatlakozott az OÉT-hez. Az OÉT tehát tulajdonképpen az addigi államigazgatási egyeztetések demokratizált fórumaként működött (lásd Ladó-Tóth 1996: 61–62).⁴

Munkáltatói szervezetek – az OÉT tagjai (1988–1990)

1. Magyar Gazdasági Kamara (MGK)
2. Ipari Szövetkezetek Országos Tanácsa (ISZOT)
3. Kisiparosok Országos Szervezete (KIOSZ)
4. Fogyasztási Szövetkezetek Országos Tanácsa (FSZOT)
5. Kiskereskedők Országos Szervezete (KISOSZ)
6. Termelőszövetkezetek Országos Tanácsa (TOT)
- [7. Vállalkozók Országos Szövetsége (VOSZ)]

Az OÉT „meghívott” tagjai között szembetűnő a heterogenitás, az egységes alapelv mint funkcionális differenciálódás hiánya. A tagok

számos erővonal mentén szerveződtek, nevezetesen típus (vállalat vagy szövetkezet), nagyság (nagy- vagy kistermelő) és tulajdonviszonyok (állami, szövetkezeti és magáncégek) szerint. Az említett érdekszervezetek némelyike esetében a munkáltatói jelleg sem világos vagy nem elég markáns, mert lényegében „önfoglalkoztatók szakszervezetéről” van szó (KIOSZ, KISOSZ, FSZOT). Az intézményrendszer jellemzője egyrészt a képviseleti monopóliumra törekvés – azaz alternatív szervezetek nem jöhettek létre és nem léphettek be a rendszerbe –, másrészt az érdekszervezetek felülről szervezett és ellenőrzött jellege, túlcentralizált struktúrája. Harmadrészt kiemelendő, hogy ezeknek a szervezeteknek gyenge volt az érdekérvényesítési képessége, tulajdonképpen államigazgatási feladatokat láttak el és közvetítettek – jóllehet viszonylagos önállóságuk jóval nagyobb volt, mint a többi államszocialista országban –, és ehhez kapcsolódva elosztási funkciókat is betöltöttek, s többüknek területi-felügyeleti szervezési és ellenőrzési funkciója is volt (TOT, ISZOT, FSZOT és KIOSZ, KISOSZ).

Az ÉT kialakulásával egyrészt nagyon kevés változott, hiszen lényegében ugyanezek a szereplők maradtak az ÉT tagjai is, másrészt azonban határozott minőségi változásra került sor ugyanezen szereplők magatartásában és szervezeti felépítésében. Az érdekszervezetek kötelező tagságának elve megszűnt, így a tagság radikálisan csökkent, de egyben az intézmények alapvető belső átalakulásra kényszerültek, demokratikus szervező elveket vezettek be, és csak úgy tudták megtartani tagságukat, ha valóban bizonyították érdekérvényesítési képességüket. Az ÉT tagjai tehát belülről jelentősen átszerveződtek, s már csak az ÉT kibővült jogköre, bizottsági rendszere és kemény vitái is arra kényszerítették a tagszervezeteket, hogy képesek legyenek a vitatott közpolitikai kérdésekben állást foglalni és a döntéseket a saját tagságukkal (vagy tagszervezeteikkel) elfogadtatni. Az ÉT tagsága – főleg a szakszervezeti oldalon – most már nem meghívásos alapon, tehát kormányzati preferenciák alapján állt össze, hanem az összes meglévő szervezetet összefogta mindkét alapon, bár ezen szervezetek reprezentativitása körül kezdettől fogva igen éles viták folytak az egyes oldalakon belül. A tagság kibővülésével és átrendeződésével az ÉT egyrészt demokratizálódott, másrészt ezzel még kevésbé felelt meg a funkcionális differenciálódás elveinek, hiszen tagszervezeteinek a profilja még elmosódottabb lett, és többszörös átfedések jöttek létre az egyes érdekszervezetek tagsága között.

Munkáltatói szervezetek – az ÉT tagjai (1990–1994)

1. Munkaadók Országos Szövetsége (MaOSZ)
2. Magyar Iparszövetség (OKISZ)
3. Magyar Kézműves Kamara (MKK)
4. Általános Fogyasztási Szövetkezetek Országos Szövetsége (ÁFEOSZ)
5. Kiskereskedők és Vendéglátók Országos Szövetsége (KISOSZ)

6. Mezőgazdasági Szövetkezők és Termelők Országos Szövetsége (MOSZ)
7. Magyar Agrárkamara (MA)
8. Vállalkozók Országos Szövetsége (VOSZ)
9. Magyar Gyáriparosok Országos Szövetsége (MGYOSZ)

Valamennyi magyar érdekszervezet, különösen a munkáltatói szervezetek számára a kilencvenes évek első fele a vakrepülés időszaka volt. Ez részben már a funkcionális differenciálódás hiányából adódott, részben pedig a termelési szerkezetben végbemenő mély változások zavarták össze az érdekek erővonalait. Az egyes szervezetek számára sem volt tiszta a saját profiljuk, az, hogy valójában milyen konkrét érdekeket képviselnek konkrét ügyekben, sokkal inkább az volt a jellemző, hogy – különösen a munkáltatói szervezetek – az egyes cégek és személyek, s politikai kapcsolatrendszereik mentén erősen fragmentálódtak a részérdekek szerint. A kibontakozást a kilencvenes évek közepére nem a „rég” érdekek tisztázódása, hanem a termelés szerkezetének átalakulásával „új” társadalmi szereplők megjelenése jelentette, amelyek már tudatosan keresték a nekik megfelelő érdekképviselőket, illetve kikövetelték azoktól a már világosabban körvonalazódó érdekeik hatékony képviselőit.

A funkcionális differenciálódás terén nagy előrelépést jelentett a kamarai rendszer bevezetése. A kamarai törvényt 1994. március elsején fogadta el a parlament, és ennek nyomán maga a kamarai szervezet 1995. január elsejével jött létre. A kamarai intézményrendszer vázát a három országos kamara – a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, a Magyar Kézműves Kamara és a Magyar Agrárkamara – és megyei, illetve budapesti fiókszervezeteik alkotják. Ez nagy előrelépés volt a mezőgazdasági demokratikus intézményrendszerének kialakításában, hiszen a kamarák mint szakmai és gazdasági önkormányzatok igen széles körű jogokat kaptak az öngazgatásban. Ugyanakkor azonban a kamarák nem kapták meg az induláshoz szükséges erőforrásokat (épületek és felszerelések), és az illetékes minisztériumok sem siettek átadni az igazgatási jogköröket. Ezért a kamarák igen nehéz feltételek között szerveződtek meg, már induláskor magas tagdíjat kellett szedniük, pedig még kevés módjuk volt az ígért szolgáltatói funkciók ellátására a tagságuk számára. A kamarák indulása tehát igen ellentmondásos körülmények között történt, a tagok passzív ellenállása érezhető volt, s még két év után is érzékelhető a magatartásukban, hogy a „költség-haszon” elemzés szempontjából nem feltétlenül fogadják el a kamarák szükségességét.

A kamarák ugyanis a kontinentális, azaz német és francia minta alapján, tehát kényszertagsággal jöttek létre. Ezen a ponton nemcsak begyűrűzött Magyarországra, hanem éles formákat is öltött a „pluralizmus” és a „korporatizmus” mint társadalomszerveződési elvek vitája (lásd például Cawson 1985). Nevezetesen a korporatizmus itt konkrétan és pragmatikusan olyan törvényhozást jelent, amelyben a kamarai tagság kötelező, és a kamarák közjogi funkciókat is ellátnak,

szemben az angolszász „pluralista” gyakorlattal, amely szerint a kamarák tagsága önkéntes, és az állam nem delegál hozzájuk közfunkciókat. A hazánkban érdekelt nemzetközi vállalatok körében az angolszász háttérrel rendelkezők közül többen nehezményezték a kontinentális gyakorlat átvételét a kamarai törvény kapcsán, a magyar törvényhozásban végül mégis a természetes környezetünket jelentő kontinentális modell került elfogadásra. Megjegyzendő egyébként, hogy e tekintetben a kontinentális mintát Magyarország és Szlovénia követi a legszorosabban, míg a lengyel és a cseh törvényhozás a kontinentális modell enyhébb változatait fogadta el. Ennek kapcsán utalnunk kell arra az elméleti összefüggésre is, miszerint a demokratikus átmenetben a pártok a főszereplők, a demokratikus konszolidációban mint a következő szakaszban pedig a társadalmi-politikai szervezetek (köztük a nagy érdekszervezetek), ezért ezeknek a „részrendszereknek” (partial regimes) a konszolidációja készíti elő és teremti meg végül is a demokratikus konszolidációt (lásd Schmitter 1992; Linz-Stepan 1996).⁵

A MAGYAR MUNKÁLTATÓI SZERVEZETEK A KAMARAI TÖRVÉNY UTÁN

A kamarai szervezet létrehozása újabb radikális váltást jelentett a munkáltatói érdekképviseletek körében, hiszen a kamarai funkciók kikerültek a hatáskörükből, s ezzel az egész ÉT-ből, így viszont belülről alapvetően megváltoztak, ami többnyire a névváltásban is kifejeződött. Az intézményrendszer kialakulása még mindig eléggé a kezdeti fázisában van, de most már igencsak érzékelhető az előrelépés a funkcionális differenciálódásban.

Munkáltatói szervezetek – az ÉT tagjai (1994–1996)

1. Magyar Munkaadói Szövetség (MASZ)
2. Magyar Iparszövetség (OKISZ)
3. Ipartestületek Országos Szövetsége – Magyar Kézműves Kamara (IPOSZ – MKK)
4. Általános Fogyasztási és Értékesítési Szervezetek Országos Szövetsége (AFEOSZ)
5. Kereskedők és Vendéglátók Országos Érdekképviseleti Szövetsége (KISOSZ)
6. Mezőgazdasági Szervezők és Termelők Országos Szövetsége (MOSZ)
7. Agrár Munkaadói Szövetség (AMSZ)
8. Vállalkozók Országos Szövetsége (VOSZ)
9. Magyar Gyáriparosok Országos Szövetsége (MGYOSZ)

Ezek az intézmények a kilencvenes évek második felében már hosszú történetre tekinthetnek vissza:

1. A Magyar Munkaadói Szövetség előzménye a nyolcvanas években a Magyar Gazdasági Kamara, amely nemzetközileg is képviselte országunkat a munkáltatói szervezetekben. 1994 júliusában alakult át Magyar Gazdasági Kamara és Munkaadói Szövetség néven, ami már önmagában véve is jelzi a kettős funkciót. Jelenlegi profilja szerint főleg a vállalkozói-alkalmazói érdekek képviselőjére szakosodott a munka világában.

2. A Magyar Iparszövetség 1920-ban alakult, majd 1948-ban újjászervezték az államszocializmusban. A nyolcvanas évek végétől sorozatos átalakulások után nyerte el a jelenlegi formáját, 1992-ben újra OKISZ lett, jelenlegi neve azt jelzi, hogy főleg az ipari és szolgáltatási szervezeteket tömöríti.

3. Az Ipartestületek Országos Szövetsége először 1884-ben szerveződött meg, 1949-ben KIOSZ-ként alakították át, majd 1993-ban újra IPOSZ lett. Az önálló kisiparosok és kézművesek, azaz főleg az önfoglalkoztatók egyesülete.

4. Az Általános Fogyasztási és Értékesítési Szövetkezetek Országos Szövetsége a fogyasztási szövetkezetek országos fóruma. 1949-ben hozták létre, 1990-ben átalakult és 1993-ban nyerte el a jelenlegi formáját.

5. A Kereskedők és Vendéglátók Országos Szövetsége eredetileg 1904-ben jött létre OMKE (Országos Magyar Kereskedelmi Egyesülés) név alatt. A KISOSZ nevet 1949-ben vette fel és ugyanezen néven szervezte újjá magát 1989-ben és 1991-ben. A kiskereskedőket és a vendéglátókat, valamint alkalmazottaikat foglalja szövetségbe.

6. A Mezőgazdasági Szövetkezők és Termelők Országos Szövetsége elődszervezete, a TOT 1989 decemberében alakult meg. A mezőgazdasági szövetkezeteket és tagjaikat tömöríti.

7. Az Agrár Munkaadói Szövetség előzményei ugyancsak 1989 decemberére és a TOT-hoz nyúlnak vissza, de már a Magyar Agrárkamara formájában, illetve a kamarai törvény után a fenti név alatt a mezőgazdasági vállalkozókat és munkaadókat fogja össze, a tehetősebb termelők érdekeit kívánja védeni.

8. A Vállalkozók Országos Szövetsége eredeti formájában 1982-ben létesült a Magyar Gazdasági Kamara kisvállalkozói tagozataként. 1988 februárjában vált jogilag is önálló szervezetté, s ettől kezdve arra törekedett, hogy a kis- és nagyvállalkozók érdekeit egyaránt képviselje.

9. A Magyar Gyáriparosok Országos Szövetsége eredetileg GYOSZ néven alakult meg 1902-ben, és 1948-ban felszámolták. 1990 márciusában alakult meg újra, ismét GYOSZ néven és 1991 októberében vette fel a jelenlegi MGYOSZ nevet. Amint a neve jelzi, a nagyvállalkozókat és szervezeteiket fogja össze, gazdasági és munkaadói-alkalmazói érdekképviselőként egyaránt (lásd Héthy 1989; Kovács 1993).

A munkáltatói szervezetek intézményesülése jelenlegi fokát és formáját tekintve Magyarországon előbbre tart, mint a többi kelet-közép-európai országban – Szlovénia kivételével (lásd Wiesenthal-

Styckow 1994). De ez még mindig félig kialakult állapot és intézményrendszer. Az adott intézmények csak a kilencvenes évek második felére váltak valódi, tudatos és jól szervezett szereplőkké a közpolitikai döntéshozatalban, amelynek áttekinthető és jól szabályozott rendezése az állam részéről még várat magára. A mezoszféra viszonylagos jól rendezettsége már megmutatkozik a rendszeres kiadványokban és az általuk nyújtott szolgáltatásokban is. A Munkaügyi Kutatóintézet kiadásában megjelenik a *Munkaügyi Kalendárium*, amely közli a nagyobb érdekszervezetek és fórumok híreit és eseményeit, valamint a jogszabályokat, és sajtófigyelőt is tartalmaz. Hasonló rendszeres kiadványokat a nagyobb érdekszervezetek is megjelentetnek, ilyen például a Magyar Munkaadói Szövetség *Hírlevelével* című tájékoztatója, amelynek 1996. decemberi száma részletes EU-mellékletet tartalmaz. Végül fontos fejlemény a mezoszféra rendezése szempontjából a Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat létrejötte, amelynek Működési és Eljárási Szabályzatát az ÉT 1996. február 16-ai ülése hagyta jóvá.

A kilencvenes évek elejét azonban mégiscsak az jellemezte Magyarországon és az érintett többi országban, hogy a munkáltatói avagy vállalkozói érdekszervezetek nem maguk fogalmazták meg, alakították és vívták ki jogait, hanem jobbra a kormányok mentek elébe a szükséges átalakításoknak, eleget téve a piacgazdaság létrehozása általános követelményeinek és a nemzetközi nyomásnak vagy elvárásoknak. A kormányoknak ez a „funkcionális empátiája” szükséges, de csak átmeneti lehet, különben megerősíti a Közép-Európában amúgy is erős paternalista hagyományokat. Másfelől belső letisztulási folyamat is szükséges valamennyi érdekszervezetben, de különösen a munkáltatói szervezetekben, aminek nyomán sokkal inkább az adott szféra általános érdekei, mintsem egyes befolyásos csoportjaik részérdekei fogalmazódhatnak meg az adott szervezetek konkrét törekvéseiben és az ÉT-ben való szereplésükben. A továbbiakban ezeknek a megoldásra váró feladatoknak a körvonalazására törekszünk, alternatív megfogalmazásban.

AZ ÉRDEKKÉPVISELETI TÖRVÉNY VITÁJA

Új helyzet van

A társadalmi-gazdasági megállapodásról (TGM) szóló tárgyalások megszakítása, a kamarai rendszer bevezetése és az ÉT mind ellentmondásosabb működése együttesen új helyzetet teremtett az érdekegyeztetésben. A szociális partnerek egyrészt szükségképpen a rész megoldásokra és a konkrét évi költségvetési alkudozásokra összpontosították figyelmüket, másrészt azonban kitűnt, hogy az érdekegyeztetési szféra („mezopolitika”) általános jogi és politikai rendezetlensége mindenképpen komoly problémát jelent. Ezért a TGM-ről szóló tárgyalások befejezésével, 1995 februárjában korántsem oldódott meg

a kormányzati dilemma az általános rendezés és a részmegállapodások sorozata között (lásd részletesen Kőhegyi 1995). Úgy tűnik, hogy a kormányzat továbbra is sodródik a szűkkeblű pragmatizmus és a szélesebb ívű politikai modernizáció között. Szeretné ugyan a politikai intézményrendszer továbbfejlesztését elérni és a mindennapi ügyek intézgetésén túllépni, de nincs meg hozzá (1) a politikai akarat, (2) az egyéb kormányzati teendők mellett az idő és energia, s végül (3) a személyes és intézményi mozgatóerő, amely a törvény keresztülvitelét vállalná.

A törvénynek két változata lehetséges:

a) az *érdekképviselési* törvény, ami jóval tágabb, mert az összes érdekképviselések és (települési, gazdasági és társadalombiztosítási) önkormányzatok alkotmányos jogállását, társadalmi-gazdasági és politikai mozgásterét szabályozza.⁶

b) az *érdekegyeztetési* törvény, ami jóval szűkebb, mert csak az elfogadott érdekképviselések közötti intézményi tárgyalási folyamatok belső mechanizmusát és feltételrendszerét szabályozza.

Az előbbi jóval kívánatosabb – bár nehezebb –, ezért tanácsos a tágabb perspektíván belül vizsgálni, s a két törvény megvalósíthatóságát egymástól csak a végső értékelésben szétválasztani. Magyarországon 1988 decembere óta a „korporatív” típusú tárgyalási rendszereknek és politikai technikáknak igen széles rendszere jött létre, amelyek nagy társadalmi támogatottságot élveznek. Megállapítható:

egyrészt, hogy ennek a – meglehetősen esetlegesen létrejött és eklektikusan szabályozott – széles korporatív intézményrendszernek és a vele kapcsolatos „tárgyalásos-kiegyeztetés” politikai kultúrájának döntő része volt abban, hogy az átalakulási válságból adódó óriási társadalmi terhek hazánkban nem vezettek társadalmi robbanáshoz, s ezt a konfliktusszabályozó szerepét a továbbiakban még jobban betölthetné a – legalábbis részleges – újraszabályozás révén;

másrészt, hogy a demokratikus rendszer és a szociális piacgazdaság konszolidációja nem mehet végbe ennek a korporatív és konszenzuális intézményrendszernek a további bővítése és intézményesítése, vagyis átfogó szabályozása nélkül; a korporatív intézményrendszer a termelésben anyagilag érdekelt csoportok érdekegyeztetésének kompromisszumos technikája, a konszenzuális rendszer pedig az etnikai, kulturális, vallási és életmódbeli csoportok sajátos érdekeinek a nagypolitikába való integrálását szolgálja;

harmadrészt, a korporatív intézményrendszer és a rá épülő érdekegyeztetési mechanizmus bizonyos formái minden nyugati politikai rendszer lényeges részét alkotják, pótolhatatlan szerepet töltenek be a társadalmi béke megteremtésében és a konfliktusok rendezésében; minél később és minél töredékesebben kerül sor a kiépítésükre, annál jobban kitolódik a társadalmi-politikai konszolidáció is.⁷

A korporatív és konszenzuális jellegű intézményeknek mint a társadalmi párbeszéd és érdekegyeztetés fórumainak kiépítése a nyugat-európai politikai rendszerek átalakulásának fő áramlatát és legfontosabb tendenciáját jelentette az utóbbi évtizedekben. Ahol ez az intéz-

ményrendszer csak minimálisan jött létre (például Franciaországban), ott a társadalom súlyos árat fizet azért, hogy minden konfliktust keményen megvívjak, és nincsenek megfelelő intézmények a közvetítésre és érdekegyeztetésre. Gyakran óvnak a korporatizmus végleteitől és idézik fel a felülről túlszabályozott „állami korporatizmus” rémképét idehaza is. Voltaképpen a korporatív intézményrendszernek és a kisebbségek integrálását ellátó konszenzuális technikáknak számos fajtája van, s nagyon helytelen lenne az egyes végletes formáik elleni ideologikus érveléssel lemondani a modern európai politikai rendszereknek erről a vívmányáról. Rugalmas és differenciált eszközrendszerre van szükség, amely kombinálja az államot tehermentesítő autonóm önkormányzatiság kötelező, közjogi elemeit a kamarák szintjén az önkéntes alapon szervezett egyesületi szféra elemeivel a gazdasági és munkáltatói érdekegyesületek szintjén, s ezzel mind a szakmai öngazgatás, mind pedig a gazdasági érdekképviselet előnyös vonásait érvényre juttatja.

Magyarországon jelenleg egyetlen érintett fél sem vitatja, hogy az érdekképviseleti-érdekegyeztetési szféra számos ponton radikális reformra szorul, bár nyilván a saját érdekeik alapján másképp látják ezek szükségességét és kívánatos jellegét. Az egyes részintézkedéseken túlmenő, átfogó törvényi szabályozás már korántsem számíthat ilyen általános társadalmi támogatásra, mert ennek egyértelműen vesztesei és nyertesei is lennének. Itt belép, kormányzati és társadalmi oldalon egyaránt, a status quo védelme, a meglévő intézmények tehetetlenségi nyomatéka, amely a változás, a további politikai modernizáció legfőbb akadályja ezen a területen is.⁸

Érvek a törvény meghozatala mellett és ellen

Az érdekképviseleti vagy akár az érdekegyeztetési törvény szükségessége – netán később a törvénytervezet tartalma – körüli vitákban érvek csapnak össze, ezért célszerű a törvény melletti és elleni érveket röviden összefoglalva előrebocsátani.

1. Érv: Az általános rendezés érve: a nagypolitika és a települési önkormányzatok intézményesítése és törvényi szabályozása lényegében befejeződött, de van középen egy köztes terület, amely alapvonalában szabályozatlan, s ezért destabilizálja a kormányzat működését, főleg azért, mert így a „nagypolitika” és a „kispolitika” között hiányoznak az intézményes közvetítő rendszerek.

1. Ellenérv: Az általános kormányzati ellenállás érve: a kormányzat feladatokkal túlterhelt, különösen a törvényelőkészítés és törvényhozás vonatkozásában, s mivel minden szféra sajátos törvényi szabályozás (vagy módosítás) után kiált, a kormányzat igyekszik elhárítani ezeket az igényeket vagy elhalasztani törvényi megfogalmazásukat, különösen akkor, ha a szabályozás széles területet érint és túlságosan bonyolult.

2. *Érv: A hatékonyság érve:* az érdekegyeztetés és az érdekképviselések helyzetének rendezése nélkül sok felesleges konfliktus jön létre, és ezek többnyire nem is rendeződnek azon a szinten, ahol keletkeztek, hanem felszívódnak a politika magasabb szintjeire és túlterhelik a központi kormányzatot, egyszóval a nagy társadalmi feszültségek jelenlegi időszakában a törvényi szabályozás hiánya szükségképpen alacsony hatékonyságot eredményez a kormányzat, s különösen illetékes szakapparátusai működésében.⁹

2. *Ellenérv: A status quo megőrzésének érve:* a kormányzat éppen ezzel az átalakítással, a status quo felborításával teremtené nagyobb konfliktuspotenciált, amelynek a kimenete előreláthatatlan, hiszen túl sok törvényt kellene módosítani, nemcsak egyet meghozni; s minden egyes lépés sok érdeksérelemmel és ezért nagy ellenállással jár, különösen veszélyes az eddigi, viszonylag laza, informális kapcsolatok formális-jogi szabályozásának kísérlete, mert ez már önmagában is kielezi a konfliktusokat.

3. *Érv: A kormányzat tehermentesítésének érve:* minden autonóm intézmény terhet vesz le a kormányzat válláról, hiszen szakmai önkormányzatként számos ügyet elintéz a saját hatáskörén belül, s ezzel csökkenti az állami adminisztrációt és a költségeket, valamint álláshelyeket szabadít fel és „társadalmasít”, sőt megadja az ügyekhez közelebb, azaz szakmailag kompetensebb és hatékonyabb ügyintézés lehetőségét is.

3. *Ellenérv: A kormányzat veszélyeztetésének érve:* az állami-kormányzati funkciók leadása mindig azzal a pánikkeltő hatással jár, hogy az állam általában – és az adott kormányzat konkrétan is – elveszíti a közvetlen ellenőrzést az érintett terület felett, vagyis veszít hatalmából; s nagyon erőteljesen jelentkezik ez az érdekképviseltek kapcsán, amelyek nagyobb önállóság esetén az őket érintő kérdésekben akár szembe is fordulhatnak a kormánnyal, márpedig (a hagyományos kormányzati gondolkodás számára) csak a hatalomkoncentráció hozhatja meg a hatékonyságot és a gyors döntés lehetőségét.¹⁰

4. *Érv: A politikai hitelvesztés (legitimációs deficit) érve:* az érdekegyeztetés szereplői a nagy változások ellenére többé-kevésbé állandóak az utóbbi hat-hét évben, jóllehet többen közülük nem rendelkeznek (már) lényeges tömegtámogatással, alig képviselnek reális érdekeket, mégis nagy részük túlzott igényei révén szereptévesztésben van; vagyis a kormányzat sokáig nem halogathatja tovább annak eldöntését, hogy kit tekint és milyen jogosítványokkal szociális partnernek, mert a jelenlegi szereplők egyre inkább maguk is kölcsönösen kétségbe vonják egymás legitimitását és reprezentativitását.

4. *Ellenérv: Az önszerveződés legitimáló ereje:* az ÉT jelenlegi működését és társadalmi szerepét éppen az teszi társadalmilag és politikailag elfogadottá, hogy az 1990 után kialakult politikai helyzetben a kormányzat elfogadta a realitásokat, és bevonta az új szereveteket mint szociális partnereket az ÉT-be, de soha nem kérdezett rá a reprezentativitásukra, hanem lényegében az egyes oldalakra hagyta,

hogy ismerjék el egymást, szervezzék meg magukat és alakítsák ki belső egyeztetési szabályaikat, s ezzel hozzák létre a saját legitimitásukat.

5. *Érv: Az új szereplő érve:* a kamarai törvénnyel új erőteljes szereplő – vagy régi, teljesen újjászervezett formában – lépett az érdekképviseltek terepére, amely máris gyökeresen megváltoztatta az erőviszonyokat, nemcsak a munkáltatói oldalon, hanem a teljes érdekegyeztetési folyamatban, s további radikális erőeltolódás várható, mert ez a folyamat megállíthatatlan.

5. *Ellenérv: A fokozatos beilleszkedés érve:* a kamarák egész kiépülő rendszere valóban radikális fordulat, de a kamarák maguk is a korábbi érdekképviseltek bázisán jöttek létre, s ezért fokozatosan átveszik azok funkcióját és kialakítják maguknak az új funkciókat, tehát az áttérés amúgy is megoldódik a lépésről lépésre való átalakítással, legfeljebb az azt kísérő kisebb törvénymódosításokkal.

6. *Érv: A régi szereplők érve:* az érdekegyeztetés peremén ott torlódna a legkülönbözőbb civil szervezetek, amelyeknek a kormányzathoz való viszonya és közéleti szerepe a sok ígéretés után ugyancsak szabályozásra vár; ráadásul ez igen heterogén szféra, amelynek egyes szereplői a saját speciális terepükön közvetlen elismerést érdemelnek és a kormányzati munkába közvetve beépítendőek, míg mások sokan a nagy átfogó civil szervezetek („civil kerekasztal” vagy „civil tömörülés”) ábrándját kergetve politikai és társadalmi szereptévesztésben szenvednek, s végül több szervezet a két – szakmai és politikai – pólus között egyszerűen nem találja a helyét.

6. *Ellenérv: A civil szervezetek gyenge támogatottsága:* A civil szervezetek nagy része esetében a tömegtámogatottság (reprezentativitás) nem világos, de a megléte sem jelenthet közvetlen társadalmi felhatalmazást politikai tevékenységre; külön probléma e szervezetek összekapcsolódása országos egyesületekké, mert országos politikai szereplésüknek sem szervezeti-jogi, sem pedig társadalmi-legitimációs bázisa nem adott (vagyis például a bélyeggyűjtőknek és a kiskerttulajdonosoknak semmiféle országos szervezete, avagy azok közös egyesülete nem jogosult sem általános politikai, sem szakpolitikai – például szociálpolitikai stb. – kérdésekbe való beleszólásra), tehát bekapcsolásuk az intézményes érdekegyeztetésbe inkább megzavarná, mint elősegítené az érdekegyeztetést.

7. *Érv: Az EU-csatlakozás és az európai jogharmonizáció érve:* a kilencvenes évek végére már aktuális az erőteljes jogharmonizáció, a nyugati érdekszervezetek is Brüsszelbe futnak minden országból jogaik érvényesítéséért, de ehhez rendezettnek kell lennie hazai helyzetüknek; ezért hatékony érdekképviselést csak úgy lehet kialakítani az EU-ban, ha a hazai érdekképviselési szervezetrendszer jól működik és csatlakozik az összeurópaihoz (a legnagyobb bonyodalom az agrárszférában várható, a nyugat-európai szőlés szerint a legjobb érdekvédelemmel Európában a francia paraszt rendelkezik, mellettük igazán nehéz szóhoz jutni).

7. *Ellenérv: Az érdekképviseltek nemzeti jellegének érve:* magában az EU-ban sem ment még igazán végbe az érdekképviseltek nemzetközi integrációja, és az egyes tagországok konkrét rendszerei nagyon is eltérőek; elég tehát a kapcsolatok megteremtése a meglévő brüsszeli érdekképviselési csúcsszervezetekkel, és nem kell a teljes jogú tagsághoz egységes belső rendezést elérni, s nem vagyunk ebben késésben a többi belépést igénylőhöz képest sem.¹¹

A törvény meghozatalában érdekelt és ellenérdekelt szereplők

A törvény előkészítéséhez mindenekelőtt azonosítani kell a mellette és ellene fellépő társadalmi és politikai szereplőket, s mozgósítani az előbbieket és megfelelő stratégiával semlegesíteni az utóbbiakat.

Az átfogó törvényi szabályozásban *jelentősen ellenérdekelt szervezetek:*

1. A nagy munkáltatói szervezetek (GYOSZ, VOSZ) viszonylag kis reprezentativitással és nagy politikai érdekérvényesítési képességgel rendelkeznek, ezért rövid távon nem érdekeltek az átfogó rendezésben; hosszú távon viszont igen, de most mindenki rövid távon, az önnön pozíciójának közvetlen megerősítésében gondolkodik.

2. Ellenérdekeltek az ET munkáltatói oldalának „kis-szervezetei” is, amelyek státusa és reprezentativitása szintén kétséges, mivel munkáltatói jellegük nem domináns, s nem is állnak szemben megfelelő szakszervezetekkel, hiszen inkább önállókat, mint alkalmazókat tömörítenek, ezért a sajátos kamarai szerepen túl a munkaügyi viszonyok országos rendezésében nincs szerepük, vagy legfeljebb marginális.

3. Erősen ellenérdekeltek minden változással szemben a kisebb szakszervezeti konföderációk, mert nagy politikai elánnal indultak, és azóta drasztikusan csökkent a tömegtámogatásuk, így mindenekelőtt a status quo fenntartásában érdekeltek, mert félnék, hogy kiesnek az országos rendezésből.

Az egységes törvényi szabályozásban *jelentősen érdekelt szervezetek:*

1. Az újonnan megszervezett kamarák erősen érdekeltek a további általános rendezésben, az érdekképviselési törvényben is, nemcsak az érdekegyeztetési törvényben; partnerek, de nemcsak egy nagy átfogó törvényi aktushoz, hanem akár sok kisebb szervezeti lépés megtételéhez is.

2. A nagy szakszervezeti konföderációk érdekeltisége világos, hiszen nagy a reprezentativitásuk, és a választások sorozata után legitimitációjuk is adott, de éppen túlzott, esetleg monopolisztikus törekvéseik válhatnak ki másutt élénk ellenállást.

3. A költségvetési érdekképviseltek érdekeltek minden olyan átalakításban, amely fokozza önállóságukat és sajátos érdekképviselési lehetőségeiket, de az ehhez szükséges lépések megtételével a kormányzatnak számolnia kell növekvő aktivitásukkal is.

4. Az egész érdekképviseleti-érdekegyeztetési intézményrendszer sajátos, különálló problémája az agrárérdekeltség megjelenítése, nemcsak hazai, hanem EU-szempontról is; az agrárszervezetek erősen érdekelték az általános rendezésben, de csak a maguk sajátos érdekei mentén, amelyeknek a rendezése jelentős mértékben le is választható az itt tárgyalt problematikáról.

A korábbi kormányzat lényegében elutasította az érdekképviseleti törvény szükségességét, megalkotását inkább ellenzéki oldalról szorgalmazták. Jelenleg a hatpárti (hétpárti) megegyezés esélye sem sokkal rosszabb, mint a kormánykoalíció belüli, illetve az MSZP különböző csoportjai közötti megegyezése. Az SZDSZ valószínűleg meggyőzhető az átfogó törvényi rendezés szükségességéről, ha biztosítékokat kap, hogy nem csúszik el a szabályozás az „állami korporatizmus” felé. Mindenekelőtt arról van szó, hogy a létrejövő egyeztetési intézmény ne legyen „felsőház” vagy „miniparlament”, azaz ne korlátozza a parlament jogait, és minél nagyobb mozgásteret hagyjon az önkéntesen szervezett érdekképviseleteknek a kötelező tagságú kamarák mellett. Az MSZP mint „posztmodern néppárt” különböző csoportjai viszont ellentétes érdekképviseleti törekvéseikkel kölcsönösen lebéníthatják egymást, vagy rossz kompromisszumokkal legyengíthetik a kívánt átalakulást, így körükben előzetes érdekfeltárára és egyeztetésre van szükség.¹²

A köztes sáv vagy mezoszféra kidolgozása egyben a politikai és gazdasági, illetve a politikai és szakmai (vagy szakpolitikai) szereplők elválasztásának kérdése is, ennyiben szorosan kapcsolódik az összeférhetetlenségi törvényhez. Amíg ez a viszony a politika és a gazdaság között rendezetlen, addig minden érdekképviselet közvetlen politikai szereplőként igyekszik fellépni vagy politikai befolyásolási lehetőséget keres. Ez destabilizálja a helyzetet és demoralizálja a közvéleményt, mert minden érdekérvényesítési törekvés áthúzódik az informális szférába, ami egyrészt antidemokratikus és alacsony hatékonyságú, hiszen áttekinthetetlen és ellenőrizhetetlen, illetve szelektív, időnként egyenesen monopolisztikus. Pedig az érdekképviseleti vagy érdekegyeztetési törvény meghozatala nemcsak a politika és a gazdaság viszonyára hatna jótékonyan, hanem a politika és a társadalom viszonyára is, mert a társadalmi törekvéseknek a politikába való nyilvános becsatornázásával, azaz fórumok és intézmények létrehozásával, és a széles nyilvánosság előtti működtetésével legitimálná a politikát általában és a társadalmi békét elősegítő kormányzatot konkrétan is.¹³

Az érdekképviseleti törvény részleges vagy teljes megvalósíthatósága

Az elkülöníthető és bizonyos mértékig *külön* kezelhető feladatok:

1. A *kamarai törvény* módosítása, egyrészt a hatáskörök kiterjesztésével, másrészt a hatályos kamarai törvénynek megfelelő törvény-módosításokkal. Közismerten súlyos probléma például a vállalatok

és gazdálkodó személyek nyilvántartásának kérdése az adózás és a szakmai felügyelet szempontjából is. Valószínűleg javítana a helyzeten, ha a túlterhelt cégbíróságok helyett a kamarák végeznék a cégbejegyzést és állítanának fel kimutatást a tagságról, megfelelő jogi ellenőrzés mellett:

2. Külön kezelendő az Agrárkamara és a *mezőgazdasági érdekképviselő* helyzete, már csak azért is, mert az EU-integráció kapcsán határozottan előtérbe kerül a pénzügyi és egyéb szempontokat tükröző mezőgazdasági exporttámogatás és egyéb állami támogatás vagy piaci szabályozás problémaköre, így az agrárképviseltek kérdése leválasztható az ET-ről (lásd Varga 1996).

3. A szűkebb értelemben vett – gazdasági és munkaadói vagy munkavállalói – érdekképviseltek körében feltétlenül szükségesnek látszik:

a) A *közszolgálati* (állami és önkormányzati) és a *versenyszféra* éles elhatárolása, és érdekképviselőik jogosítványainak és intézményrendszerének (ET és KIÉT), mint két párhuzamos, de eltérő jellegű érdekegyeztetési mechanizmusnak az önálló törvényi szabályozása, valamint a közös, koordinációs fórum kialakítása. Különösen fontos lenne a közszolgálati szférában a munkáltató pontos meghatározása és a középső szintek kialakítása, hogy az alapszintű konfliktusok ne emelkedjenek azonnal kormányzati szintre (lásd Pestoff 1995).¹⁴

b) Világos elkülönítésre vár általában a nyugaton jól ismert három szint: (1) a kötelező tagságú, közjogilag szabályozott *kamarák*, (2) az önkéntesen szervezett *gazdasági érdekképviselő* és (3) a csúcshintzen integrált vagy „koalíciósan” tárgyaló, hivatalosan elismert *munkaügyi érdekképviselő*tek; valamint szabályozásra várnak ezek intézményes működési mechanizmusai és kapcsolódási pontjai. Jelenleg ez a három szint diszfunkcionálisan működik, mert összeolvadnak és átfedik egymást. Az ET eddig egyszerre töltötte be mindhárom szerepkört, s tevékenységében a hangsúly nem az országos béralkun és a munkaügyi megállapodásokon, hanem a nagy gazdaságpolitikai-költségvetési stratégiai kérdéseken volt. De a világos intézményi funkcionális differenciálás nem halasztható már sokáig – s a kamarai rendszerrel már el is kezdődött –, mert különben egyetlen intézménytípus hatékony működése sem biztosítható.

c) Hasonlóképpen összemosisódik a jelenlegi rendszerben a *konzultáció* és véleményezés mechanizmusa a tárgyalások és *egyeztetések* mechanizmusával, azaz nem egyértelmű, hogy milyen fórumokon és ügyekben kíván a kormány csupán konzultálni, illetve ezen túlmenően tárgyalások révén megegyezésre jutni a szociális partnerekkel. Márpedig ez két alapvetően különböző dolog – a kormányzat kötelezettségvállalása és a szociális partnerek jogosítványa oldaláról is.

d) Az ET jelenlegi működése tele van egyéb ellentmondásokkal is. Nem világos, egyrészt, hogy milyen *bizottságok* tartoznak hozzá, és milyen jogosítványokkal, s másrészt, hogy hol vannak az *egyes oldalak* önszabályozó és önlegitimációs tevékenységének szakmai és politikai *korlátai*, s jelenlegi önállóságuk mikor csap át káoszba és sza-

kad el teljesen a valóságtól. Egyáltalában, az ÉT az egész érdekképviseleti rendszer „*konfliktus-szemetesládájává*” változott, amelybe minden intézményi konfliktust beledobtak, s ezért idővel már több konfliktust fog a belső diszfunkcionalitása miatt generálni, mint megoldani.

A kamarai szervezet létrehozása a gazdasági önkormányzatok jogosítványainak meghatározása révén egyrészt egyszerűsítette a helyzetet, másrészt eleve meggyengítette a túlterhelt és diszfunkcionális ÉT-ét. A további lépések hasonlóak lehetnek, hiszen új intézmények létrehozása új jogosítványok kialakítására ad lehetőséget a régiék közvetlen érdeksérelme nélkül, tehát a legkisebb ellenállással. Amennyiben az ÉT közvetlen átalakítása nagy nehézségekbe ütközik, új intézmények létrehozásával az ÉT fokozatosan kiüríthető, majd végül könnyebben átalakítható.

A fenti feladatokból a következő *menetrend* adódik:

Az *első* és egyben a legkönnyebb, viszonylag önálló lépés annak kinyilvánítása a kormányzat részéről, hogy hol és mennyiben hajlandó együttműködni a sajátos profilú civil szervezetekkel. De a kormányzat egyben elutasítja e szervezetek egyetlen országos csúcsszervezetté koncentrálásának (civil parlament) igényét, mert a nemzeti politikai alternatívák megfogalmazása a modern demokráciákban mindenütt a pártok feladata. A civil szervezeteknek semmiféle országossá emelt csúcsszervezete sem lehet szociális partner, vagyis nem vonható be az érdekegyeztetési intézményekbe. Ugyanakkor azonban az egyes szakminisztériumoknál miniszteri rendeletekkel egységesen szabályozni kellene a sajátos profilú civil szerveződésekkel való kötelező egyeztetést-veleményezést, illetve konzultációt, az ügyek természete szerint, de ez természetszerűleg nem tárgyalási folyamat, amelyben megegyezésre kell jutni. Végezetül szükség lenne a Miniszterelnöki Hivatal keretében a civil szervezetekkel foglalkozó főhivatalra – esetleg politikai államtitkár vezetése alatt –, amely koordinálná a minisztériumok és a parlament (és bizottságai) ez irányú munkáját.

A *második* lépés a Gazdasági és Szociális Tanács megalakítása lehet, de szigorúan csak *konzultatív* jelleggel, amelyben a viszonylag széles körből bevont intézményeknek csupán *veleményezési* joga lenne. Ez az intézmény nem szükségképpen csak tripartit jellegű, hanem „multipartit”, azaz „sokoldalú”, hiszen helyet kaphatnának benne a különféle kamarák, települési és társadalombiztosítási önkormányzatok és csúcshintű gazdasági és munkaügyi érdekképviseletek. Ide kerülhetne az ÉT néhány bizottsága egyértelmű szerepkörrel és jogosítványokkal, s a megfelelő parlamenti bizottságokhoz fűződő, törvényesen rögzített *konzultációs* kapcsolatokkal. Az egész Tanács egyben kötelező fázisként a parlamenti törvényhozás előtti szűrőként működhetne mint intézményesített társadalmi vitafórum, de ebből adódóan mint tárgyalási és véleményezési fórum nem hozhatna a kormányra (és ezzel a parlamenti többségre) kötelező határozatokat sem.

A harmadik lépésként, a két konzultációs szint megteremtése után következhetne az ÉT belső reformja mint a tárgyalási szintek megszerzése. Az ÉT átalakításában az első menet a *versenyszféra* és a *közszolgálati szféra* világos szétválasztása lehetne. Ez a lépés közvetlenül nem érinti a kamarai rendszert és a munkáltatói szervezeteket, viszont leválaszt egy problémát az egyéb intézményekről, hiszen ez a viszony eleve bipartit, csak az államnak és az önkormányzatoknak az alkalmazottaikhoz való viszonyára vonatkozik. A közszolgálati szférában a munkaügyi tárgyalások eredményeként hosszú távú bérmegállapodások rendszere lenne kívánatos, mind a társadalmi béke, mind pedig a költségvetés tervezhetősége szempontjából. Továbbá ugyancsak szükséges lenne a *Közszolgálati Kamara* – és tagozatai – létrehozása és szakmai önkormányzatként való működtetése, azaz az önkéntes és versengő szakszervezeti-érdekképviseleti szférától való elválasztása a közszolgálatban is.

A negyedik lépés – és egyben az ÉT átalakításának második menete – lenne a fentiekben tehermentesített ÉT *tárgyalási* fórumként való átalakítása, illetve az érdekegyeztetési fórumok jogi szabályozása. Nevesíteni kellene azokat a területeket, ahol a kormány kötelező egyeztetést vállal – bizonyos mértékig – a tripartit (illetve a bipartit) szerkezetben belül, és meghatározni az ide bevonható szervezeteket és jogosítványaikat. Ezek száma a jelenleginél sokkal kisebb lenne, csak a nagy és mérvadó munkavállalói és munkáltatói csúcsszervezetek tartoznának ide, ami egyben a résztvevők belső önszerveződési mechanizmusának átszervezését és közös képviselő kialakítását is jelentené. Megfordítva is, az egyes oldalak belső megállapodása koalíciós alapon alakíthatná ki magukat a szereplőket. Az *egyeztetési* mechanizmus törvényi szabályozása mindenképpen szükséges és elérhető. Az egyes *érdekképviseletek* jogosítványainak törvénybe foglalása már nehezebb, de akár ez is megoldható közjogi szabályozás útján. Az ÉT tárgyalásra jogosult szociális partnereinek jogi szabályozása az érdekképviseleti törvény lényege, s egyben a fenti menetrend lezárása is.

A társadalmi párbeszéd és a munkabéke intézményeinek átalakítása nemcsak a konfliktusok rendezésében és a politikai intézményrendszer hatékonyabb működtetésében jelentene komoly előrelépést, hanem az európai integráció elősegítésében és az eurokonform politikai rendszer kialakításában is. Tanulmányunk azt kívánta bizonyítani, hogy hazánk – a sok nehézség és ellentmondás dacára is – a munkáltatói szervezetek létrehozása és működtetése tekintetében a kilencvenes évek második felére jelentős lépést tett előre az Európai Unióval való politikai harmonizálásban, de a mezoszféra európaizálása még így is elmarad a politikai rendszer más szférái és szintjei kialakítása mögött.¹⁵

JEGYZETEK

- ¹ Ez a tanulmány egy közép-európai együttműködésben készült hosszabb anyag rövid összefoglalása. Az eredeti tanulmány egyben beleilleszkedett a Helmut Wiesenthal által koordinált kutatásba is az egyes közép- és kelet-európai országok munkáltatói szervezeti sajátosságairól. A kutatási anyagok összefoglalóan megjelentek az Ágh és Ilonszki (1996) által szerkesztett kötetben. A demokratizáció és politikai modernizáció váltásának szükségességéről szóló elképzeléseimet részletesebben kifejtettem egy korábbi írásomban (lásd Ágh 1995).
- ² A privatizáció kapcsán felvethető lenne az a rendkívül izgalmas kérdés, hogy milyen társadalmi formáció jött létre Magyarországon a kilencvenes években, amelyre nézve Szelényi Iván sok érdekes írást közölt (lásd a legutóbb Szelényi et al. 1996, valamint Kuczsi 1996). Ez a tanulmány azonban a magyar munkáltatói intézményrendszer leírására és értékelésére törekszik, és nem foglalkozhat ezzel és számos más érdekfeszítő elméleti kérdéssel.
- ³ A két szervezettípus közötti különbségről szóló nemzetközi vitát összefoglaltam egy korábbi tanulmányomban (lásd Ágh 1996a) és bemutattam a háromféle szervezet működését az EU tagállamaiban.
- ⁴ A Ladó Mária és Tóth Ferenc szerkesztésében megjelent könyv alapmunka ebben a tekintetben, amelyre a tanulmányban sokoldalúan támaszkodtam a munkáltatói szervezeteket illetően, és behatóan foglalkozik a szakszervezetekkel is.
- ⁵ A demokratikus átmenet és demokratikus konszolidáció mint egymást követő két nagy szakasz általánosan elfogadott a szakirodalomban. Ebben a témakörben Linz és Stepan 1996-ban kiadott munkája a legújabb részletes elméleti elemzés, amely egyben alaposan tárgyalja az egyes kelet-közép-európai országok demokratizálódását is.
- ⁶ Ennek sajátos területe a területfejlesztési tanács megyei és országos szinten. A területfejlesztési törvény alapján az Országos Területfejlesztési Tanácsot 1996. december 18-án hozta létre a magyar parlament.
- ⁷ Nem kívánok itt a Lijphart-féle konszenzuális demokrácia elméletének a hazai szakirodalomban is sokoldalúan tárgyalt tematikájára kitérni, csak – a korporatizmus tágabb fogalmát alkalmazva – arra utalok, hogy ilyen konfliktus-szabályozó technikák különböző formában minden nyugat-európai országban működnek (lásd Wiesenthal 1996a; 1996b).
- ⁸ A meglévő intézményrendszer tehetetlenségi nyomatókát és belső problémáit jól jelzi Ladó és Tóth (1995) írása az ÉT nehézkes döntéshozatali mechanizmusáról, a kialakult patthelyzetről és a „TGM-takarodóról”!
- ⁹ Wiesenthal különösen nagy nyomatókkal hangsúlyozza, hogy az állam vagy a kormányzat túlterhelése (overload) nem pusztán a demokrácia korlátozásával fenyeget, hanem drasztikusan csökkenti a hatékonyságot is (Wiesenthal 1996a: 30–35).
- ¹⁰ Ez a helyzet különösen élesen megmutatkozott az úgynevezett Bokros-csomag bevezetése, 1995. március 12-e után, amikor felélénkült az érdekszervezetek tevékenysége a kormánnyal szemben, de ez a drasztikus intézkedési csomag jobb előkészítése révén jelentős mértékben csökkenthető lett volna.
- ¹¹ A politikai harmonizációról írott tanulmányomban felvázolom a mezopolitika európaizációját is (Ágh 1996b: 67–69). Itt csak azt szeretném jelezni, hogy minden nemzeti sokféleség ellenére az alapvető szabályozás mégis közös, az Európai Szociális Charta 1993 novemberétől 11 tagországban (azaz Anglia kivételével) érvényessé vált, s az újabb három belépő is határozottan támogatja az alkalmazását. A teljes magyar politikai rendszer európaizációját összefoglalóan és részletesen tárgyaltuk (lásd Ágh–Szarvas–Vass 1995).
- ¹² A kétkamarás parlament kérdésére itt nem akarok kitérni. Az MSZP-t azért nevezem posztmodern néppártnak, mert az 1994-es választáson minden nagyobb társadalmi rétegtől legalább 25 százalékos támogatást kapott, tehát bizonyos mérték-

kig a társadalom összes rétege képviselve van a pártban. Ez meg is látszik a parlamenti frakció tevékenységében, de nem jöttek létre állandósult frakciók, hanem hullámzanak, s minden új döntési helyzetben átrendeződnek ezek a belső érdekcsoportok.

¹³ A parlamenti képviselőkre vonatkozó összeférhetetlenségi törvényt a parlament 1996. december 16-án elfogadta, de végrehajtása kapcsán még számos probléma várható, különösen akkor, ha kiterjesztik a későbbiekben az önkormányzati képviselőkre is. 1996 végén nem látható, hogy a kormány tervezné az általános érdekképviseleti törvény meghozatalát, bár 1994 óta ennek számos részlemege megjelent.

¹⁴ A KIÉT (Költségvetési Intézmények Érdekegyeztető Tanácsa) problémakörét behatóan tárgyalja Ladó-Tóth 1996: 194–216.

¹⁵ A legújabb fejlemény az, hogy a *Népszava* 1996. december 20-ai számában megjelent *A kereskedelmi és iparkamarák 12 pontja az 1997. évre*, amely nagyon részletes programot tartalmaz, például a 3.3. pontjában megemlítik, hogy be akarnak kapcsolódni az EU-csatlakozást előkészítő tárgyalásokba, és a 12. pontban azt, hogy mindazok a közigazgatási feladatok, amelyek a gazdálkodók szempontjából előnyösebben végezhetők a gazdasági önkormányzatok szintjén, mihamarabb a kamarákhoz kerüljenek.

HIVATKOZÁSOK

Ágh Attila 1995. A rendszerváltástól a modernizációig. *Demokrácia és modernitás. Társadalmi Szemle* (L) 8–9, 5–11.

— 1996a *The Europeanization of the ECE Business Interest Associations: The Models in Western Europe and the European Union*. In: Ágh-Ilonszki (eds.) 1996. 79–91.

— 1996b „*Politikai harmonizálás*”, avagy a magyar politikai rendszer európaizálása. In: Inotai-Tamás (szerk.) 1996. 57–77.

Ágh Attila-Ilonszki Gabriella (eds.) 1996. *Parliaments and Organized Interests in Central Europe: The Second Steps*. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies

Ágh Attila-Kurtán Sándor (eds.) 1995. *Democratization and Europeanization in Hungary: The First Parliament, 1990–1994*, Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies

Ágh Attila-Szarvas László-Vass László 1995. *The Europeanization of Hungarian Polity*. In: Ágh-Kurtán (eds.) 1995. 216–248.

Berki Erzsébet (szerk.) 1993. *A munkaügyi kapcsolatok aktuális kérdései*. Budapest: Munkaügyi Kutató Intézet

Cawson, Alan (ed.) 1985. *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*. London: Sage

Héthy Lajos (szerk.) 1989. *A munkavállaló, a munkáltató és az állam*. Budapest: Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal

Inotai András-Tamás Pál (szerk.) 1996. *Európai Politikai Évkönyv, 1995–1996*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia

Kovács Géza 1993. *A munkaadói érdekképviseletek és együttműködésük*. In: Berki (szerk.) 1993.

Kőhegyi Kálmán 1995. A társadalmi-gazdasági megállapodás története. *Európa Fórum*, (5) 3, 3–32.

Kuczai Tibor 1996. A vállalkozók társadalmi tőkái az átalakulásban. *Századvég*, (1) 1, 29–51.

- Ladó Mária–Tóth Ferenc 1995. Az Érdekegyeztető Tanács 1995-ben: a hadviselés éve. In: Kurtán et al. *Magyarország Politikai Évkönyve 1995*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 293–303.
- Ladó Mária–Tóth Ferenc (szerk.) 1996. *Helyzetkép az érdekegyeztetésről (1990–1994)*. Budapest: Érdekegyeztető Tanács Titkársága
- Linz, Juan–Alfred Stepan 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore and London: The Johns Hopkins U. P.
- Pestoff, Victor (ed.) 1995. *Reforming Social Services in Central and Eastern Europe – An Eleven Nation Overview*. Cracow: Cracow Academy of Economics
- Schmitter, Philippe 1992. The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups. *American Behavioral Scientist*, (35), 4–5, 422–449.
- Szelényi, Iván–Gil Eyal–Eleanor Townsley 1996. Posztkommunista menedzserializmus: a gazdasági intézményrendszer és a társadalmi szerkezet változásai. *Politikatudományi Szemle*, (5) 2, 7–29.
- Varga Gyula 1996. *Magyarország mezőgazdasága az Európai Unió kapujában*. In: Inotai–Tamás (szerk.) 1996, 144–160.
- Wiesenthal, Helmut 1996a *Organized Interests and Public Policy: Logic, Performance and an Optimistic Lesson of Interest Groups' Participation in West European Democracies*. In: Ágh–Ilonszki (eds.) 1996.
- 1996b *Organized Interests in Contemporary East Central Europe: Theoretical Perspectives and Tentative Hypotheses*. In: Ágh–Ilonszki (eds.) 1996.
- Wiesenthal, Helmut–Petra Stykow 1994. *Unternehmerverbände im Systemwechsel*. Berlin: Max–Planck–Gesellschaft, Arbeitsgruppe Transformationsprozesse in den neuen Bundesländern, 2.