

A makro- és mezoszintű szociális párbeszéd lehetőségei a magyar és a francia közszolgálatban¹

M É L Y P A T A K I G Á B O R * – H R E C S K A - K O V Á C S R E N Á T A **

Absztrakt: Tanulmányunkban szeretnénk bemutatni a folyamatosan változó közszolgálat érdekegyeztető fórumrendszerét. Ebből a rendszerből is a makroszintű és a mezoszintű fórumokra fókuszálunk. Fontosnak tartjuk ezen fórumrendszerek bemutatását, mivel a közszolgáltatásra fokozottan érvényes, hogy az abban foglalkoztatott személyek a kiszolgáltatottabb fél pozícióját foglalják el. Ezt bizonyítják a 2020-ban a közalkalmazotti jogviszonyt érintő változások is. A témát a jogösszehasonlítás eszközével szeretnénk kontextusba helyezni, melyhez a francia közszolgálat megoldásait fogjuk megvizsgálni.

Kulcsszavak: munkaügyi kapcsolatok, közszolgálat, makroszint, mezoszint, köztisztviselő

1. BEVEZETÉS

Az elmúlt tíz évben a közszolgálati szektor szabályozásában folyamatosan, bár változó intenzitással zajlottak az átalakítások. A 2010-es évek elején hivatali jogviszonyok átalakítása volt napirenden. Bár ez a folyamat sem zárult még le, 2020-ban a közalkalmazotti jogviszonyok újragondolása és átalakítása is megkezdődött. A jogalkotó több közalkalmazotti csoport jogviszonyát átalakította munkaviszonnyá vagy más egyéb szolgálati jogviszonnyá. Ilyen hatással járt – többek között – az állami fenntartású egyetemek magánegyetemekké való átalakítása, a közművelődési szektor átalakítása és az orvosoknak egészségügyi szolgálati jogviszonyba való áttelése. Ezek az átalakítások azt eredményezték,

hogy a közalkalmazottak száma jelentősen csökkent. Ahogy Horváth István is kiemeli, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) hatálybalépésekor szinte senki nem gondolt arra, hogy valaha eljutunk odáig, hogy az állam leépíti a nem hatósági alkalmazotti státuszt.² Rengeteg ember sorsát érintik ezek a változások. A megváltozott jogi keretek pedig megváltozott jogokat és kötelezettségeket jelentenek. Tanulmányunk célja, hogy ezen friss események apropóján bemutassa azokat a makro- és mezoszintű érdekegyeztetési lehetőségeket, melyek a közszolgálatban elérhetők. A 2020-as év ugyanis nemcsak a pandémiáról szólt hazánkban, hanem a közszolgálati rendszer újabb átalakításáról is.

Egy ilyen átalakítás előtt a jogalkotó feladata a rendelkezés hatásainak előzetes felmérése. Erre vonatkozóan a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) is tartalmaz kritériumokat. A törvény szerint a jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. Ennek mérlegelése alapján akkor tehet javaslatot a jogszabály megalkotására, ha az a szabályozási cél eléréséhez feltétlenül szükséges. Ezzel párhuzamosan a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény szabályozza a társadalmi egyez-

* Egyetemi adjunktus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

** Doktorjelölt, Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

tetés szabályait is. Ennek a vizsgálatnak és társadalmi egyeztetésnek az egyik terepe lehetne a makroszintű szociális párbeszéd vizsgálata.

Úgy tűnik, hogy egyes, a közszolgáltatást jellemző nemzetközi trendekhez a hazai folyamatok illeszkednek.³ A nemzetközi gyakorlat a közalkalmazásban foglalkoztatottak számának a csökkentését célozza. Ez az elmúlt időszak eseményeit figyelembe véve itthon is megtörtént. Kiváló példa erre az egészségügyben foglalkoztatottak jogviszonyának megváltoztatása, amelyre vonatkozóan a kormányzati javaslat a törvényalkotást megelőzően pár nappal került nyilvánosságra. De említhető még a kulturális területen foglalkoztatott közalkalmazottak jogviszonyának munkajogviszonnyá alakítása is.

A fent felsorolt foglalkozási csoportok jogviszonyának átalakításakor azonban az érintett szakmai szervezetek⁴ és szakszervezetek⁵ jelezték, hogy nem értenek egyet az új szolgálati jogviszonynak a társadalmi egyeztetés nélküli bevezetésével. A társadalmi párbeszéd hatékonysága nagyban függ attól, hogy a partnerek mennyire veszik komolyan annak szerepét. Ha az elmúlt évtized trendjeit nézzük, a szociális párbeszéd fórumainak szerepe egyre inkább csökken, a közalkalmazotti jogviszonyban lévők számának csökkenésével csökken az itt képviselt foglalkoztatotti réteg létszáma is.

2. A SZOCIÁLIS PÁRBESZÉD FOGALMA

A szociális párbeszéd egy többes jelentésréteggel bíró kifejezés.⁶ Beszélhetünk róla az Európai Unió szintjén, regionális szinten, vagy éppen országos szinten. A szociális párbeszéd rendelkezik tágabb és szűkebb értelmezéssel is, egyszerre jelent általános és szektoriális, szakmaspecifikus egyeztetési formát is. Az uniós szintű szociális párbeszéd két fő formában valósul meg. A háromoldalú (tripartit) megoldás a munkabérből élők és a munkáltatók mellett magában foglalja az Unió intézményeit is.⁷ A kétoldalú (bipartit) tárgyalások a

munkaadók és a szakszervezetek európai uniós szintű szerveinek fórumaként értelmezhető.⁸

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (a továbbiakban: ILO) megfogalmazása alapján a szociális párbeszéd magában foglalja az összes tárgyalási típust, a konzultációt, vagy az egyszerű információcserét is a munkáltatók, a munkavállalók és a kormányzat között, amelyekben gazdasági és szociálpolitikai érdekeiknek megfelelően kapcsolódnak össze a szociális partnerek. Az általánosan megfogalmazott definíció elismeri azt a tényt, hogy az egyes államokban eltérő módon, az adott állam sajátosságainak megfelelően fejlődtek ki a szociális párbeszéd fórumrendszerei.⁹

Magyarországon a szociális párbeszéd fenti értelmezése elsősorban a makroszintű érdekegyeztetésre volt jellemző. Háromoldalú fórumként működött a szociális párbeszéd makroszintű fóruma. Az alsóbb szinteken a bipartit érdekegyeztetés volt a jellemző.¹⁰ A magyar munkaügyi kapcsolatok rendszerében 2010-ben jelentős változás következett be. Az addig működő tripartit jellegű makroszintű konzultációs fórumot, az Országos Érdekegyeztető Tanácsot a jogalkotó megszüntette. E helyett egy kétszintű szabályozást alkotott. Jogszabályok útján létrehozott egy erősnek szánt mezoszintű bipartit szociális párbeszéd fórumot, és egy gyenge, inkább a társadalmi párbeszéd keretébe tartozó makroszintű szervezetet, a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsot (a továbbiakban: NGTT).

A szociális párbeszéd számára fenntartott fórumok általános jellegűek. Az NGTT-ben teljes mértékben érvényesül az univerzalitás, azaz a lehető legszélesebb körben tárgyalják a szociális kérdéseket. A „tripartism plus” fórumok esetében az ILO is elismeri azt az igényt, hogy egyes témák megtárgyalása szélesebb körben szükséges, mint a munkáltató-munkavállaló-állam hármasa. Az NGTT multipartit fórum, a Kormány azonban nem tagja, így a súlya nagyon kicsi, és klasszikus értelemben vett szociális párbeszéd fórumnak sem nevezhető.

A fentiek alapján a makroszintű szociális párbeszéd az univerzalizmusról szól: az univer-

zális szociális és foglalkoztatási problémák megtárgyalása legmagasabb szinten. Ez lehet pozitívum, de sok esetben gátja is a problémák megoldásának, miután a munkaerőpiac Magyarországon nem egységes. A magánszektorban és a közszolgáltatásban a hasonlóság ellenére több lényegi különbség van a foglalkoztatási jogviszonyok jellemzőiben.¹¹

3. A SZOCIÁLIS PÁRBESZÉD ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEI A KÖZSZOLGÁLATBAN

A magyar civil közszolgálat egy duplikált fórumrendszer alakított ki. Közalkalmazotti és tisztviselői jogviszonyban beszélhetünk helyi, közép- és felsőszintű érdekegyeztetésről. A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 198. §-ához fűzött jogalkotói indoklás szerint a közszolgálat területén a makroszintű érdekegyeztető fórum feladatát az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács (a továbbiakban: OKÉT) látja el. Mezoszinten a Közszolgálati Érdekegyeztető Fórum (a továbbiakban: KÉF) és a Közalkalmazottak Országos Munkaügyi Tanácsa (a továbbiakban: KOMT) tölt be jelentős szerepet. A KÉF a vonatkozó törvény indoklása alapján országos szintű, de szektoriális szociális párbeszéd fórum, mely elsősorban a tisztviselői szféra munkaügyi kapcsolatait rendezi. Ehhez csatlakozik a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 171. §-ához kötött indoklás is, mely szerint központi szinten, két fórumon zajlik a közszolgálati tisztviselői érdekegyeztetés. Egyrészt a Közszolgálati Érdekegyeztetői Fórumban, másrészt pedig az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanácsban, amely a kormánytisztviselőkön kívül más közszolgálati jogállási törvények hatálya alá tartozó foglalkoztatottak érdekegyeztető fóruma is. A jogszabályi indoklásból kitűnik, hogy a makroszintű szociális párbeszéd meghatározás a jogalkotó oldalán csak azt jelenti, hogy országos fórumról beszélünk. Ez annyiban nem vitatható, hogy a KÉF és a KOMT is országos szociális párbeszéd fórum.

3.1. OKÉT

Az OKÉT-ra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket a Kjt. tartalmazza, egy olyan makroszintű fórumot szabályoz, amely kiterjed a civil közszolgálat más területeire is. Lényegében a közalkalmazotti jogszabály tartalmaz rendelkezéseket a tisztviselőkre. A jogszabályi változások okán azonban az egészségügyi szolgálati jogviszonyban állóknak új fórumot alakított ki. Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény (a továbbiakban: Eszjtv.) 15. § tartalmazza az Egészségügyi Szolgálati Érdekegyeztető Fórumra (ESZÉF) vonatkozó szabályokat. Az Eszjtv. az OKÉT-ra nem tesz utalást. Ebből is látható, hogy az OKÉT ténylegesen csak azon szolgálati jogviszonyok esetében működő fórum, amit a jogalkotó szűk értelmezésben civil közszolgálatnak tekint. Az Eszjtv. véleményünk szerint az egészségügyi dolgozókat kiemeli az országos univerzális érdekegyeztetésből átutalva egy olyan sajátos szakmai fórumba, amely végleges formájában még nem állt fel.

Az OKÉT felhatalmazást kapott, hogy az alapszabályában maga határozza meg szervezetét, működésének rendjét, az egyeztetés célját és tárgyköreit, valamint a szociális partnereket megillető jogosítványokat. Az alapszabály intézményes keretet teremt a közszolgálati alkalmazottak összességét érintő jövedelempolitikai, bérpolitikai, munkaügyi, foglalkoztatási kérdésekben az országos szintű szociális párbeszéd működéséhez, megállapodások megkötéséhez. Csak az elmúlt év eseményeit vizsgálva sem az orvosok, sem az egyetemi oktatók, sem a közművelődési dolgozók jogviszonyváltozása nem került az OKÉT elé, de a KOMT elé sem. A fent megjelölt foglalkoztatotti csoportok ugyan nem jelentik a közszolgálat egészét, de olyan jelentős részét viszont igen, amelynek foglalkoztatási szabályai, ha megváltoztatásra kerülnek, akkor szükséges, hogy makro szintű szociális párbeszéd fórumok elé is bekerüljenek. A változások érintették a foglalkoztatás, bér- és jövedelempolitika kérdéskörét is.

Az OKÉT segíti az érdekképviselői szervezetek lát.-ban foglalt véleményezési jogának érvénye-

sítését. Ezeken túl figyelmet fordít mindazon oktatási, egészségügyi, szociális, kulturális humán-szolgáltatásokat végzők foglalkoztatási, bérezési helyzetére, akik ilyen közfeladatot nem közszolgálati alkalmazottként látnak el.¹² Ennek alapján a közalkalmazotti státuszukat veszítő közalkalmazottak érdekének védelmében is felléphetnek az OKÉT-ben részes szakszervezetek. Egyrészt az azonban bizonyos, hogy az OKÉT feladatai a Kjt.-ben megfogalmazott személyi hatályon alapulnak, hiszen az említett területeken munkaviszonyban lehetséges még a feladatok ellátása. Másrészt érthető, hogy a fórum felvállalta az említett ágazatok teljes védelmét, hiszen így lehet egységesen képviselni az itt dolgozók teljes körét.

Az OKÉT-et, illetve az oldalakat az alapszabályban foglaltak szerint tájékoztatáshoz való jog, véleményezési és javaslattevési jog illeti meg. Ahogy ez a munkajogban általában működik, a tájékoztatáshoz való jog a leggyengébb jogosítvány. Az alapszabály vonatkozó rendelkezései szerint ennek alapján az oldalak kölcsönös szóbeli vagy írásbeli tájékoztatásra jogosultak az alapszabályban meghatározott jogosultságok gyakorlásához, az OKÉT működéséhez szükséges, vagy más, kölcsönös érdeklődésre számot tartó információkról.¹³ A véleményezési jog erősebb jogosítvány, mint a tájékoztatáshoz való jog, hiszen vannak olyan témakörök, melyekben a Kormány köteles kikérni az oldalak véleményét. A véleményezési jog igazodik a célokhoz és a feladatokhoz. Az OKÉT többek között a közszolgálati alkalmazottak összességét érintő kérdésekben rendelkezik véleményezési joggal, így a hosszabb távú bér- és foglalkoztatáspolitikai kérdésekről, a közszolgálati alkalmazottak összességét érintő politikák végrehajtási eszközeinek alkalmazásáról, vagy éppen egy-egy-egy közszolgálati reform tartalmáról kell kikérni az oldalak véleményét.

3.2. KOMT

A KOMT feladata és célja a közalkalmazottak érdekeinek az előmozdítása. Tripartit egyeztetési fórumként kellene működnie, a fentiekhez hasonlóan. A KOMT működésének célja, hogy a

felek közötti konzultációk, tárgyalások útján elősegítse a kölcsönös tájékoztatást, a vélemények megismerését, az érdekek egyeztetését, ajánlások, megállapodások elfogadását, a munka világában keletkező feszültségek megelőzését, rendezését.¹⁴ A KOMT funkciója, hogy intézményes keretet teremtsen a Kjt. hatálya alá tartozó intézményi körben a közalkalmazottak összességét érintő munkaügyi kérdések megtárgyalásához, és az országos, ágazatközi szociális párbeszéd működéséhez, valamint a Jat.-ban foglalt véleményezési jogok érvényesítéséhez.

A tájékozódási jog alapján az oldalak kölcsönös szóbeli vagy írásbeli tájékoztatásra jogosultak az alapszabályban meghatározott jogosultságok gyakorlásához, a KOMT működéséhez szükséges, vagy más, kölcsönös érdeklődésre számot tartó információkra nézve. A szociális partnereket megillető véleményezési jog alapján a Kormány, illetve az illetékes kormányzati szervek csak a szociális partnerek véleményének megismerése, az álláspontok egyeztetése után döntenek, illetve intézkednek. A véleményezési jog különösen a következő kérdéskörökre terjed ki: a Kjt., beleértve a közalkalmazotti illetményrendszert és a munka törvénykönyve közalkalmazottakat érintő rendelkezéseit, a költségvetési törvény közalkalmazotti jogviszonyt közvetlenül befolyásoló elemei, illetve a közalkalmazotti jogviszony alá tartozó területek szociális párbeszéd rendszere.¹⁵

A KOMT a javaslattevési jogosultsága alapján ajánlásról és állásfoglalásról jogosult megállapodni:

- „(...) a közalkalmazotti intézményi körben ágazati, helyi önkormányzati, intézményi szinten folytatott érdekegyeztető tárgyalásokon követendő eljárásról, magatartásról;
- a KOMT működési területéhez tartozó tárgykörben kormányzati intézkedés kezdeményezéséről.”¹⁶

Döntési jogosultsággal azonban csak a saját szervezetével, munkaprogramjával, működésével kapcsolatos belső ügyekben (pl.: alapszabály) rendelkezik. Ebből is látható, hogy a KOMT az OKÉT-hoz hasonlóan a tripartit fórumok jellemzőit viseli

magán. A tripartit fórumok jellemzője, hogy kötelező jellegű döntés, vagy kollektív szerződés nem születik a keretei között.

3.3. KÉF

A Közzszolgálati Érdekegyeztető Fórum, hasonlóan az előzőekhez, szektoriális érdekegyeztető fórum, melyben a tisztviselői jogviszonyokkal összefüggő kérdések merülnek fel. Ez a fórum is korlátozott lehetőségekkel rendelkezik. A korlátozott lehetőségek természetesen összefüggnek azzal a szűk mozgástérrel, amely talán kevésbé érzékelhető a társadalomban, de jelentős mértékben befolyásolja a közszféra foglalkoztatási viszonyait.

A KÉF működésének célja a közzszolgálati munkáltatók, valamint a közzszolgálati tisztviselők érdekeinek és törekvéseinek egyeztetése, a vitás kérdések tárgyalásos rendezése, megállapodások és ajánlások kialakítása, az információcsere és a véleményezés biztosítása a munkavállalókat érintő jövedelmi, szociális és munkaügyi kérdésekben, amelyek meghatározzák vagy befolyásolják a közzszolgálati tisztviselők élet- és munkakörülményeit, foglalkoztatásuk feltételeit.¹⁷

A felvázolt cél kapcsán beszélhetünk arról, hogy a Magyar Kormánytisztviselői Kar (a továbbiakban: MKK) és a KÉF hogyan is viszonyulnak egymáshoz. Mind a KÉF, mind az MKK a közzszolgálati tisztviselők érdekképviselőjét hivatott ellátni. A különbség, hogy az MKK-ban a tisztviselők a törvény erejénél fogva tagok, de jogait nem közvetlenül, hanem választott küldöttek útján gyakorolják. Mind az MKK, mind a KÉF feladata a tisztviselők foglalkoztatási és munkakörülményeinek javítása, de teljesen más a működési elvük. Egymástól függetlenek, elviekben nincs összefüggés a két megoldás között. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az MKK ne csökkentené a KÉF mozgásterét. A KÉF-nek nemcsak azokkal a tényezőkkel kell szembenéznie, mint a KOMT-nak vagy az OKÉT-nak, hanem azzal is, hogy egy kötelező tagsággal bíró testület is kialakításra került a tisztviselői szektorban, amely egyes feladatainak ellátása érdekében átvesz, illetve duplikál funkciókat a szociális párbeszéd területén.

3.4. ÁLTALÁNOS KONKLÚZIÓK A KÖZZSZOLGÁLATOT ÉRINTŐ MAKROSZINTŰ SZOCIÁLIS PÁRBESZÉDRŐL

Mindegyik közzszolgálati rétegnek megvan a saját maga működő szociális párbeszéd fóruma, melyre vonatkozó szabályokat az adott közzszolgálati alkalmazottakra vonatkozó törvény tartalmaz. Ténylegesen általános hatáskörű, országos szintű szervezet az OKÉT, amelyben az alkalmazotti és a tisztviselői érdekek egyaránt meg tudnak jelenni. Véleményünk szerint az OKÉT-nak egyrészt, szintetizáló szerepe van, hiszen a KÉF-ben és a KOMT-ban megtárgyalt kérdések bevihetők az OKÉT mint magasabb szintű fórum elé is. Másrészt a közzszolgálat új átalakított struktúrájába is nagyon jól illeszkedik ez a hármas fórumrendszer. A fórumok nemcsak párhuzamosan működnek, de a résztvevő szakszervezetek versenyhelyzetben is vannak. Mind az alkalmazotti, mind a tisztviselői réteg ugyanabból a költségvetésből szeretne saját magának nagyobb szeletet kihasítani bér- és egyéb személyzeti fejlesztési kérdéskörökben. Ehhez a versenyhez csatlakozott a közelmúltban a Közzszolgáltató Vállalkozások Konzultációs Fóruma (KVKF), amelynek munkavállalói oldala a költségvetésből finanszírozott harmadik munkavállalói réteg érdekeit képviselő szakszervezeteket fogja össze. A versengés élet némileg tompítja, hogy az OKÉT-ban lehetősége van az alkalmazotti és tisztviselői rétegeket is képviselő szakszervezeteknek, hogy egymáshoz képest pozícionálják magukat és egyes kérdésekben szövetkezzenek is.

Ennek a feladatnak az ellátására az NGTT is alkalmatlan, mivel egy teljes mértékben vegyes tagsággal rendelkező multipartit szervezet. Ez azt jelenti, hogy nemcsak a munkavállalói oldal és a munkáltatói oldal tagja ennek a fórumnak, de az egyházak, civil szervezetek és a tudomány képviselői is, a Kormány azonban nem. A másik ok a jogosítványrendszer. Az NGTT-t a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi tanácsról szóló 2011. évi

XCIII. törvény olyan puha jogi eszközökkel ruház fel, mint a véleménynyilvánítás vagy tájékoztatás kérésére. Az oldalak száma és a résztvevők száma okán nem képes hatékony és szakmai munkát végezni. A másik esélyes fórum a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma (VKF) lehetne, de a gazdasági élet szereplői, a munkáltatók és a Kormány is mereven elzárkóznak a közszolgáltatási érdekeknek a fórum előtti megjelenítésétől, holott olyan döntéseket hoznak, melyek jelentős mértékben kihatással vannak pl.: a Kjt. bértáblájára.¹⁸ A gazdasági élet szereplőinek ez a hozzáállása erősen vitatható egy olyan piacgazdaságban, mely ma Magyarországot és Európát is jellemzi.

4. KÖZSZOLGÁLATI ÉRDEKEGYEZTETÉS NEMZETKÖZI MEGKÖZELÍTÉSBEN

Felmerül a kérdés, hogy vajon miért annyira eltérőek az egyes állami gyakorlatok a közsférában fellelhető foglalkoztatotti érdekképviselő szempontjából? Az államigazgatásra jellemző differenciáltság nem jellemző a magánszektor szociális párbeszédrendszerére. Ennek elsősorban az az oka, hogy miután az állam központi igazgatásának megszervezése egy, az állam szuverenitását alapjaiban érintő kérdés, az Európai Unió formálisan e szabályozási területet nem egységesíti vagy harmonizálja.¹⁹ Ebből az következik, hogy sem a bérpolitikában, sem a bérszínvonal meghatározásában, sem pedig a döntéshozatali mechanizmusok kialakításában nincsenek kötelező segéd szabályozások. Ebben a körben a tagállamok egymás jó gyakorlataiból és negatív példáiból kiindulva fejleszthetik saját rendszerüket.

Az Európai Unió tagállamai a szociális párbeszéd szempontjából több csoportra oszthatók: az északi országok mind a magán-, mind a közsférában erősen orientálódnak a minél fejlettebb és hatékonyabb szociális párbeszéd kialakítására, a közsférában általános az érdekképviselői hálózat akti-

vítása. Az új közmenedzsment (NPM – new public management) országok (Ciprus, Írország, Olaszország, Hollandia) fejlődő képet mutatnak, amellyel az északi államokhoz hasonló rendszert alakíthatnak ki, azonban a szociális párbeszédben a szektorális szint mellett a szervezeti szint is megjelenik, főleg Olaszország esetében.²⁰

A közép-európai államok északi társaikhoz képest közepes mértékű érdekképviselői hálózatot tudhatnak magukénak a közsférában. Megjelentek már elemek, amelyek a szociális párbeszéd decentralizálása felé mozdítják el ezeket a rendszereket, azonban ez nem általánosan jellemző: több esetben az egyeztetések megindulnak a szektor szintjén, azonban a végső döntést a kormányzat hozza, és a Kormány a tárgyalási szakaszban is aktívabb szereplő.

A központi irányítás által vezérelt államok (Franciaország, Görögország, Málta, Portugália és Spanyolország) esetében, ahol – mint a kategóriájuk is mutatja – centralizált döntéshozatali mechanizmusok útján szerveződik a közsféra, általánosan jellemző a törvényi szintű szabályozás, az állami vagy ágazatközi megállapodás. A hazánkat is tömörítő kelet-európai államok csoportjában általánosan elterjedt a kormányzat által történő bér meghatározás, egyes esetekben pedig ezt egészíti ki a helyi igazgatás felhatalmazása a helyi bérek megállapítására. Az érdekképviselői jelenlét aktivitásában fejleszthető, a számára biztosított mozgástér pedig sok esetben fejlesztendő, emellett általánosan nagyobb hangsúlyt kaphatna a közszolgáltatás, mert itt a szervezett foglalkoztatottak aránya elmarad az uniós átlagtól.²¹

Az északi államokban haladóbb felfogás érvényesül, az érdekképviselői tevékenységnek köszönhetően sok esetben már a kollektív megállapodások szintjén sikerül rendezni az alapvető foglalkoztatási feltételeket a közsférában. Az északi országok olyan színvonalat biztosítanak a közszolgáltatási érdekképviselői kérdésben, amelyet Magyarország a gazdasági-kulturális helyzete miatt csak szorgalmas és kitartó munka árán tudna elérni. Ennek oka az, hogy ki kellene nevelni azt a szakértői réteget, amely megalapozottan, jó érvekkel és elő-

relatíván munkálkodna a foglalkoztatottak és az állami érdekek összehangolásán. Emellett a tisztviselői rétegnek bíznia kellene az érdekképviseltek tevékenységében és tisztában kellene lennie a saját érdekeivel, amit képviseltetni kíván.

Franciaország a magyarhoz közelebb álló szociális párbeszédrendszert tudhat magáénak, ugyanakkor akár követendő példaként is állhatna a hazai rendszer fejlesztői előtt. A közszolgálati érdekképviselői szervezetek egyfelől évente egyeztetnek egymással a szociális agenda keretrendszerének részeként, másfelől a jogalkotó minden tervezetet, jelentést és egyéb, a közsférát érintő kérdést megvitat az érintett szervezetekkel. A szabályozás szintjén ez hasonlít a magyarországi rendszerhez, ám itt jelentősebb a véleménycsere és a szervezetek közötti feladatok felosztása is tervezettebb. A jelenlegi rendszert 2008-ban alakították ki az ún. Bercy-megállapodásokkal,²² amelyek a közsférában megvalósuló szociális párbeszéd újrastrukturálását tűzték ki célul. Ezek előkészítése fordulópontot jelentett a szociális partnerek számára, miután a megállapodással annyi érdekképviselői szervet sikerült megmozgatni, bevonni a párbeszédbe és összefogni az általuk képviselt érdekek rendszerét, hogy egy elméletileg és gyakorlatilag egyaránt megalapozott keretterv született a későbbi együttműködés biztosítására.²³ Egy ilyen megoldás Magyarországon nagyon sokat emelhetne a közsféra érdekképviselői szintjén, bár ahhoz – véleményünk szerint – a meglévő érdekképviselői fórumokat olyan módon kellene megreformálni, hogy munkájuk egymástól elkülönüljön, a feladatkiosztás egyértelmű és hatékony legyen, a munkavégzésük transzparensen követhetővé váljon, és a működésbe bekapcsolódhasson mindenki, aki hozzá tud tenni a szektor fejlesztéséhez.

Franciaországban a Bercy-megállapodások értelmében a szociális demokrácia egy küldötti rendszeren keresztül valósul meg, amelyben a küldötteket konzultációs testületek választják és delegálják az ún. közös igazgatási bizottságba (commissions administratives paritaires, CAP) és a korábbi technikai bizottságot felváltó szociális ügyekért felelős bizottságokba [comité social

d'administration (köztisztviselők), le comité social territorial (területi közigazgatás tisztviselői), comité social d'établissement (kórházi alkalmazottak)].²⁴ A választásokat négyévente ismétlik meg. A küldötti rendszer lehetővé teszi a közsférában tevékenykedő szakszervezetek befolyásának és hatékonyságának növelését azáltal is, hogy a megállapodásokról szóló döntéseket a bizottságokban többségi alapon hozzák a résztvevő képviselők.²⁵ Az állam nagyot lépett előre abban, hogy minden olyan döntést, amelynek akár érintőlegesen is köze van a közsférához, megvitatja az érdekképviselői szervekkel – így elkerülhető, hogy a közszolgálati dolgozókkal szembeni döntéshozói szolidaritás elveszzen vagy indokolatlanul meggyengüljön.²⁶

A Bercy-megállapodások nyomán a jogalkotó Franciaországban létrehozta a 2010-751. számú törvényt (2010. július 5.) a szociális párbeszéd megújításáról,²⁷ illetve a 2012-148. számú rendeletet (2012. január 30.), amely a Közszolgálati Közös Tanács (CCFP – Conseil commun de la fonction publique) (a továbbiakban: Tanács) működéséről szól.²⁸ A Tanács munkájának fejlesztése érdekében utóbbi jogszabályszoveg több módosításon esett át 2013 és 2016 között, azonban azóta akadálytalanul működik. Ebből azt láthatjuk, hogy kétéves előkészítő és hároméves „igazító” munka eredményeként a közszolgálati érdekképviselő helyzetében jelentős javulás érhető el. Történelmi távlatokban egy ötéves fejlesztési szakasz nem nagy befektetés, és elsősorban együttműködés, valamint jogalkotói akarat szükséges a siker eléréséhez.

A közszolgálati érdekképviselőt a Tanács munkájával nem merül ki, hiszen három felsőbb szintű tanács is megtalálható a rendszerben, amelyeknek alapvető feladata a hatáskörébe tartozó területeken felmerülő bármely kérdés véleményezése.²⁹ A szervezetek felépítése garantálja, hogy a munkában minden nézőpont aktívan megjelenjen. Ezek az ún. Felsőtanácsok az általános tanácsadói funkció mellett egyéni ügyekben fellebbviteli fórumként is működnek, így a köztisztviselők vagy közalkalmazottak, akikkel szemben fegyelmi eljárás indult, vagy megszűnt a jogviszonyuk, esetleg a karrierlépcsőn való előrehaladásuk te-

kintetében merült fel vitájuk a munkáltatójukkal, olyan szervekhez fordulhatnak, amelyek aktív érdekképviselőket képesek ellátni. Ehhez hasonló funkciót tölt be Magyarországon a Közszolgálati Döntőbizottság.³⁰

A francia közszolgálati érdekképviselői rendszerben az eddig felsorolt kétszintű tanácsrendszeren felül több bizottság vesz részt,³¹ ezek tevékenysége részben ahhoz hasonló, ahogyan a magyar munka törvénykönyve írja elő a felettes szakszervezeti szerv előzetes beleegyezését bizonyos esetkörökben.³² Ezeket az érintett bizottságokat központi és helyi szinten is létrehozzák, tevékenységük pedig lehet általános és szakkérdésekre orientált is.³³

A magyar közszolgálat nagyot léphetne előre egy olyan reform révén, amely a meglévő érdekegyeztetési szervezeti formákat megszünteti, és az egyes funkciók megfelelő csoportosításával új szervezeteket hoz létre, azoknak legalább éves jelentéstételi kötelezettséget ír elő, illetve az újonnan létrehozandó szervezetekbe delegálható, munkájukat aktívan ellátni képes tisztviselőket

vonz be. Ennek érdekében a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) hatálya alatt működő munkáltatók esetében a szakszervezetek és a kormányzati együttműködés további közelítése eredményesebbé és hatékonyabbá tehetné az általános érdekképviselői munkát, amelyet már a Jat. is törekszik előmozdítani a megfelelő minőségű egyeztetési folyamat biztosítására vonatkozó előírásával.

Az Európai Unióban alkalmazandó átlátható és kiszámítható munkafeltételekről szóló 2019. június 20-i 2019/1152/EU irányelv alapján³⁴ 2027. augusztus 1-ig a szociális partnerek bevonásával van lehetőség arra, hogy az előírtak teljesüljenek. Bár a tagállamok objektív indokok alapján rendelkezhetnek úgy, hogy a munkafeltételekre vonatkozó minimumkövetelményekre vonatkozó rendelkezések³⁵ nem alkalmazandók a köztisztviselőkre, de az irányelv jó apropó, és kellően hosszú időt biztosít a megfelelő reformok megvalósítására a hazai jogalkotó számára, hogy szociális partnerhálózatot kialakítva, megerősítve alakítsa a közszolgálat jövőjét is.

Jegyzetek

- 1 A tanulmány Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs hivatal által támogatott „K 120158, K_16 kutatási témapályázat - A kiszolgáltatottabb fél helyzete a munkavégzési jogviszonyokban az európai és a magyar szabályozás tükrében” keretében készült.
- 2 Horváth István (2020) Félve boncolás – A közalkalmazotti törvény fokozatos hatályvesztéséről, *Munkajog*, 4(3), 32-39.
- 3 Demmke, C. (2020) The Legitimacy of Civil Services in the 21st Century, *Oxford Research Encyclopedias*, <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-982> (2020. 10. 07.) DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.982.
- 4 A MOK hivatalos véleménye az egészségügyi szolgálati jogviszony törvényről, <https://mok.hu/hirek/mokhirek/a-mok-hivatalos-velemenye-az-egeszsegugyi-szolgalati-jogviszony-torvenyrol>, (2021. 10. 19.).
- 5 A LIGA Szakszervezetek, a SZEZ, az ÉSZT, a MASZSZ és a Munkástanácsok közös nyilatkozata a 2021. július 31-i egészségügyi demonstrációval kapcsolatban, <https://www.eszt.hu/archivum/archiv-hireink/702-a-liga-szakszervezetek-a-szez-az-eszt-a-maszsz-es-a-munkastanacsok-kozso-nyilatkozata-a-2021-julius-31-ei-egeszsegugyi-demonstracioval-kapcsolatban.html> (2021. 10. 19.).
- 6 Arató Krisztina (2001) *Szociális párbeszéd az Európai Unióban* (Budapest: Rejtjel).
- 7 *National tripartite social dialogue: an ILO guide for improved governance / International Labour Office, Social Dialogue and Tripartism Unit, Governance and Tripartism Department.* - Geneva: ILO, 2013.
- 8 Gaitenidis, N. (2013) *The European Social Dialogue: Delineation of its Functions in the EU Governance Nexus.* Department of International and European Studies, University of Macedonia, Greece.
- 9 Social Dialogue in Developing Countries – A Desk Study, *Norad Report*, 2011/8, 1. https://www.norad.no/globalassets/import-2162015-80434-am/www.norad.no-ny/filarkiv/vedlegg-til-publikasjoners/social-dialogue-in-developing-countries_.pdf (2020. 08. 18.).
- 10 Prugberger Tamás – Rác Zoltán (2017) A munka- és a közszolgálati jogi érdekvérvényesítés alakulása 2010 után, *Polgári Szemle*, 13(4-6) 184-201, DOI: 10.24307/psz.2017.1215.
- 11 György István (2007) *Közszolgálati jog* (Budapest: HVG ORAC) 27-41.

- 12 OKÉT alapszabálya 3. pont., http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:5keB0I5Hk9YJ:mkkosz.org.hu/html/04/4_3/4_3_1/4_3_1_1_oket_alapszabaly.doc+&cd=1&hl=hu&ct=clnk&gl=hu&client=opera (2017. 10. 10.).
- 13 OKÉT alapszabálya 9. pont.
- 14 KOMT alapszabálya 2. pont, http://polhist.hu/wp-content/uploads/2017/11/komt_alapszabaly2001.pdf, eredeti forrás: <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=14112> (2021. 02. 08.).
- 15 KOMT alapszabálya 5.3.1. pont.
- 16 KOMT alapszabálya 5.4. pont.
- 17 Miniszterelnökség közleménye a Közzolgáltatási Érdekegyeztető Fórum Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló Megállapodásról, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A16K0021.MVM&txtreferer=00000001.TXT> (2020. 12. 10.).
- 18 Minimálbér és a garantált bérminimum kérdésköre különösen ilyen.
- 19 Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 152. cikk és 153. cikk (5) bekezdés. Megjegyezzük, hogy az uniós egységesítés a versenyszférában sem direkt, ugyanakkor a tőke/munka struktúra mindenütt analóg, a közigazgatás és az állami szolgáltatások pedig a tagállamokban erősen különböznek egymástól.
- 20 Ld. Brunetta-reform (150/2009. számú törvényerejű rendelet). A témáról lásd. bővebben ILO, 2015.
- 21 Az összehasonlításához lásd bővebben ILO: Collective Bargaining in the Public Service in the European Union, WP No. 309, Geneva, 2015., https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_429795.pdf (2021. 10. 20.).
- 22 A megállapodásról lásd bővebben az illetékes minisztérium által kiadott összefoglalót: Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique, Paris 2008, https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/hors_collections/RAM-2008.pdf (2021. 10. 07.).
- 23 A Bercy-megállapodásokat a nyolc működő közsférában tevékenykedő szakszervezetből hatan írták alá (CGT, CFDT, FSU, UNSA, Solidaires, CGC).
- 24 *Quelles instances de dialogue social après la loi de transformation de la fonction publique?*, <https://www.vie-publique.fr/eclairage/271436-quelles-instances-de-dialogue-social-dans-la-fonction-publique> (2021. 10. 07.).
- 25 *Accords historique de Bercy sur le dialogue sociale dans la fonction publique - 23/05/2008*, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique-534> (2021. 10. 07.).
- 26 Mélypataki Gábor: A szociális párbeszéd lehetőségei a közszolgálat területén. Pro Publico Bono, *Magyar Közigazgatás*, 2019/1. 26. (http://real.mtak.hu/103261/1/WEB-PPB_2019_1---022-041_Melypataki.pdf) (2021. 10. 20.).
- 27 2010-751. számú törvény a szociális párbeszéd megújításáról, 5. cikk, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT-000022436528/#JORFARTI000022436590> (2021. 10. 07.).
- 28 2012-148. rendelet a Közzolgáltatási Közös Tanács működéséről, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000025242128/> (2021. 10. 07.).
- 29 Ld. 84-16. számú törvény (Közzolgáltatási Felsőtanács) (1984. január 11.) 13. cikk, illetve 2012-225. számú rendelet (2012. február 16.); 84-53. számú törvény (1984. január 26.) 8-11. cikk, illetve 84-346. számú rendelet (1984. május 10.); 84-53. számú törvény (Területi Közzolgáltatási Felsőtanács) (1984. január 26.) 8-11. cikk, illetve 84-346. számú rendelet (1984. május 10.); 86-33. számú törvény (Egészségügyi Közalkalmazottak Felsőtanácsa) (1986. január 9.) 11-13. cikk, illetve 2012-739. számú rendelet (2012. május 9.).
- 30 A Közzolgáltatási Döntőbizottság portálja: <http://kdb.gov.hu/> (2021. 10. 07.).
- 31 *Les instances de dialogue social*, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/instances-de-dialogue-social> (2021. 10. 07.).
- 32 *Les instances de dialogue social / Les Commissions administratives paritaires (CAP) et les Commissions consultatives paritaires (CCP)*, https://www.fonction-publique.gouv.fr/instances-de-dialogue-social#cap_ccp (2021. 10. 07.).
- 33 *Les instances de dialogue social / les Comités techniques (CT), le Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT)*, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/instances-de-dialogue-social#ct>; <https://www.fonction-publique.gouv.fr/instances-de-dialogue-social#chsct> (2021. 10. 07.).
- 34 Ld. az Európai Parlament és a Tanács 2019. június 20-i (EU) 2019/1152 irányelve az Európai Unióban alkalmazandó átlátható és kiszámítható munkafeltételekről, 23. cikk, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1152&from=EN#d1e937-105-1> (2021. 10. 07.).
- 35 Ide tartozik a próbaidő maximális hossza, a párhuzamos foglalkoztatás, a munka minimális kiszámíthatósága, a behívásos munkaszerződésekre vonatkozó kiegészítő rendelkezések, a másik foglalkoztatási formára való áttérés, a kötelező képzések és a kollektív szerződések sorsa.