

Mélypataki Gábor

A SZOCIÁLIS PÁRBESZÉD LEHETŐSÉGEI A KÖZSZOLGÁLAT TERÜLETÉN¹

The Possibilities of Social Dialogue in the Area of Civil Service

Dr. Mélypataki Gábor, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete, melypataki.gabor@gmail.com

A szociális párbeszédnek több jelentése is ismeretes. A szociális párbeszédnek általánosságban a munkaügyi kapcsolatok előmozdítása a célja. A szociális partnerek tárgyalásai a munkavállalók érdekeinek az előmozdítása okán valósulnak meg. A közzszolgálatban a szociális párbeszéd több akadályba ütközik mint a gazdasági szférában. Nehezen lehet az alanyokat meghatározni. A szociális partnereknek szűk a mozgásteret. E nehézségek ellenére kell eredményeket elérniük az alkalmazottak munkafeltételeinek javítása érdekében.

KULCSSZAVAK:

szociális párbeszéd, szociális partnerek, munkaügyi kapcsolatok, közzszolgálat

More meanings of social dialogue are known. Generally, the goal of the social dialogue is to promote labour relations. The negotiations of the social partners can happen because of the promotion of the interests of the employees. Social dialogue meets more obstacles in the civil service than in the economic sector. It is hard to define social partners. The playing field of the social partners is narrow. They have to achieve results to improve their employees' working conditions in spite of these difficulties.

KEYWORDS:

social dialogue, social partners, labour relations, civil service

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közzszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt által működtetett *Egyed István Posztdoktori Program* keretében, a Nemzeti Közzszolgálati Egyetem felkérésére készült.

1. BEVEZETÉS

A szociális párbeszéd egy többes jelentésréteggel bíró kifejezés.² A többes jelentésréteg fakad abból is, hogy az Európai Unió szintjén, regionális szinten vagy éppen országos szinten beszélünk róla. A szociális párbeszéd rendelkezik tágabb és szűkebb megközelítési módokkal is. A szociális párbeszéd egyszerre jelent általános egyeztetési, de szektorális szakmaspecifikus egyeztetési formát is. Azt, hogy a fogalom értelmezése még egy adott értelmezési szinten sem egységes, jól mutatja az Unióban megvalósuló európai szociális párbeszéd. Az európai szociális párbeszéd formájától függ a párbeszédet folytató tagok összetétele. Az uniós szintű szociális párbeszéd két fő formát ölt. A háromoldalú (tripartit megoldás) a munkabérből élők és munkáltatók mellett magában foglalja az Unió intézményeit is. A kétoldalú (bipartit) tárgyalások az európai munkaadók és a szakszervezetek európai uniós szintű szerveinek fórumaként értelmezhető.³ Ásványi Zsófia Kiss György nyomán kiemeli, hogy az eredeti – ma már szűkebbnek tekintett – értelmezésben a szociális párbeszéd a munkaadók és munkavállalók európai csúciszervezetei közötti kétoldalú párbeszédet jelenti. Ez a szűkebb értelmezés eredetileg az Európai Szakszervezeti Szövetség (ETUC), az Európai Gyáriparosok és Munkáltatók Szervezeteinek Szövetsége (UNICE) és az Állami Vállalatok Európai Központja (CEEP) közötti intézményesített együttműködést takarta. Ehhez képest a szélesebb értelmezés a már korábban is említett tripartit megoldást jelenti.⁴

Ez a kettős értelmezési szint egyrészt a kiindulási alapunk. Nagyon sokáig a szociális párbeszéd az Európai Unióban a szociális partnerek között zajló, különböző formában megvalósuló kapcsolatrendszeret jelentette.⁵ A fogalom használata csak a későbbiekben, az új ezredfordulón kezdett el leszivárogni a nemzetállamok fogalmi készletébe. Rácz Zoltán jegyzi meg ezzel a folyamattal kapcsolatosan, hogy a szociális párbeszéd tulajdonképpen az érdekegyeztetésnek nevezett fogalomkörben volt elhelyezhető. A fentiekhez hozzáteszi, hogy az érdekegyeztetés hazánkban a háromoldalú párbeszédet jelentette a kormány, a munkáltatói érdekképviseleti szervezetek és a munkavállalói érdekképviseleti szervezetek között.⁶ A Rácz Zoltán által kifejtett gondolatok alapján a szociális párbeszéd hazai meghatározása egészen megfelelően illeszkedik a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) által megfogalmazott fogalmi struktúrába. Az ILO megfogalmazása alapján a szociális párbeszéd magában foglalja az összes típusú tárgyalást, konzultációt vagy egyszerű információcserét is a munkáltatók, a munkavállalók és a kormányzat között, amelyekben

² Az egyes fogalmi megközelítéseket lásd: ARATÓ Krisztina (2001): *Szociális párbeszéd az Európai Unióban*. Budapest, Rejtjel.

³ GAITENIDIS, Nikolaos: *The European Social Dialogue: Delineation of its Functions in the EU Governance Nexus*. Department of International and European Studies. Greece, University of Macedonia. 1.

⁴ ÁSVÁNYI Zsófia (2010): A szociális párbeszéd történelmi előzményei. *Tudásmenedzsment*, 11. évf. 2. sz. 69.

⁵ RÁ CZ Zoltán (2016): A szociális párbeszéd helyzete Magyarországon. In KÉ KESI Tamás ed.: *MultiScience – XXX. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference*. Hungary, University of Miskolc. 1.

⁶ Uo.

gazdasági és szociálpolitikai érdekek mentén kapcsolódnak össze a szociális partnerek.⁷ 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.⁸ Vannak olyan országok, ahol szélesebb és vannak olyan országok, ahol szűkebb az értelmezési lehetőség.

Magyarország vonatkozásában a szociális párbeszéd fenti értelmezése elsősorban a makroszintű érdekegyeztetésre volt jellemző.⁹ A magyar munkaügyi kapcsolatok rendszerében azonban 2010-ben egy jelentős változás következett be. Az addig regnáló tripartit jellegű makroszintű konzultációs fórumot a jogalkotó megszüntette. E helyett egy kétszintű szabályozást alkotott meg. Jogszabályok útján létrehozott egy erősnek szánt mezoszintű bipartit szociális párbeszéd fórumot, és egy gyenge, de inkább a társadalmi párbeszéd keretébe tartozó makroszintű szövet.

A két jogintézmény hatálybalépését követően a mezoszintű szociális párbeszédet a szociális partnerek az Ágazati Párbeszéd Bizottságok (a továbbiakban: ÁPB) keretében folytathatják. A makroszintű érdekegyeztetés pedig a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács (a továbbiakban: NGTT vagy Tanács) keretében valósul meg. Az ÁPB-ben az egyeztetések bipartit alapon működnek, ami a szociális párbeszédnek a tágabban értelmezett definíciójában helyezhető el. Az NGTT pedig a szociális partnereken túl a társadalom más fontos szereplőit is bevette a fórum munkájába, és ennek következtében a korábban tárgyalt témák körét is kiszélesítették.

A szociális párbeszéd funkciója, hogy a szociális partnerek közötti tárgyalásokat elősegítse. A szociális partnerek közötti tárgyalások lehetnek kollektív tárgyalások vagy másfajta konzultációk. A fenti meghatározásokból is remekül kitűnik, hogy elsősorban a foglalkoztatási feltételek javítása, és az ezekhez kapcsolódó szociális kérdések tárgyalása történik meg. A szociális párbeszéd és a kollektív tárgyalások között annyiban húzhatunk párhuzamot, hogy a kollektív tárgyalás a szociális párbeszéd egy intézményesített formája. A munkafeltételek javítása érdekében természetesen nemcsak kollektív tárgyalásokat lehet folytatni, hanem más jellegű, nem intézményesített, informális egyeztetéseket is.

A szociális párbeszéd számára fenntartott fórumok általános jellegűek. Ez annyit tesz, hogy vagy a lehető legszélesebb körben tárgyalja a szociális kérdéseket, mint az NGTT, vagy széles körben nyitva áll a szociális partnerek előtt, mint az ÁPB. Azt azonban látni kell, hogy az univerzalitás fokában a makro- és a mezoszinten lévő szociális párbeszéd esetében eltérések vannak. Az NGTT esetében teljes mértékben érvényesül az univerzalitás. Az univerzalitás előnye, hogy a témák saját komplexitásukban a lehető legnagyobb nyilvánosság előtt megtárgyalhatók. A hátránya pedig, hogy az egyes speciális kérdések elsíkhadhatnak, illetve a problémák ilyen formában történő megtárgyalása nem mindig jelenti

⁷ *National tripartite social dialogue: an ILO guide for improved governance* (2013). Geneva, International Labour Office, Social Dialogue and Tripartism Unit, Governance and Tripartism Department. 13.

⁸ *Social Dialogue in Developing Countries – A Desk Study*. Norad Report 2011/8. 1.

⁹ A fejlődéséről bővebben: PRUGBERGER Tamás – RÁCZ Zoltán (2017): A munka- és a közszolgálati jogi érdekegyeztetés alakulása 2010 után. *Polgári Szemle*, 13. évf. 4–6. sz.

a konkrét javaslatok megfogalmazásának a lehetőségét. Az ÁPB esetében korlátozottabban érvényesül az univerzalitás. Ez inkább a hozzáférhetőségben rejlik. Mindenkinek lehetősége van elméletileg, hogy a megfelelő reprezentativitást elérve tárgyaló félként vehessen részt a szociális párbeszédben. Az univerzalitás ebben az esetben az adott ágazatra vonatkozó problémák vizsgálatára vonatkozik. Fő különbség, hogy az NGTT multipartit fórum, vagy ahogy az ILO nevezi „tripartism plus”,¹⁰ az ÁPB pedig bipartit alapon működik. 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.

A fentiek alapján a szociális párbeszéd, még ha némi megszorítással is, de az univerzalizmusról szól. Az univerzális szociális és foglalkoztatási problémák megtárgyalása a legmagasabb szinten. Ez egyrésztől pozitívum, de sok esetben gátja is a problémák megoldásának. Ezt támasztja alá, hogy Magyarországon nem egységes a munkaerőpiac. Sokféleképpen feloszthatnánk. A témánk szempontjából a gazdasági szektor és a közszolgálati szektor különválasztásának van jelentősége. A problémák, az igények jelentős része azonos módon jelentkezik mindkét szektorban, de vannak olyan kérdések és körülmények, amelyek különbségeket okoznak. A két szektorban a hasonlóság ellenére több szempontból is különbségek vannak a foglalkoztatási jogviszonyok jellemzőiben.¹¹

Ennek megfelelően a továbbiakban azt vizsgálom, hogy az általános jellegű szociális párbeszéd fórumok mennyire hatékonyak az állami alkalmazottak vonatkozásában, illetve az esetükben mely speciális fórumokról beszélhetünk.

2. AZ NGTT TEVÉKENYSÉGE

Az NGTT-t a 2011. évi XCIII. törvény alkotta meg, és tette a magyar jogrend részévé. Ahogy azt korábban is említettük, a Tanács a társadalmi párbeszéd egy fontos színtere. A Tanács egy konzultatív szerv, amely kötelező döntést nem hoz, és nem születnek kollektív megállapodások sem a keretében. A fentiekben említettem, hogy egy multipartit egyeztető fórum. A multipartit fórum jelenti azt, hogy a szociális partnereken kívül a civil szféra, a tudomány képviselői és a bevett egyházak is képviseltetik magukat a szerv működésében. A tanulmány témája szempontjából a munkavállalói oldal, ami érdekes. A munkavállalói oldalt a szakszervezeti szövetségek képviselik. A munkavállalókat képviselő szakszervezeti szövetségek égisze alatt működnek olyan tagszervezetek, amelyek kifejezetten a közszféra munkavállalóinak érdekét képviselik. A szakszervezeti részvétel biztosítja, hogy a közszféra alkalmazottainak az érdekei is megjelenjenek a Tanács előtt. Az elmúlt évek jegyzőkönyveinek és éves jelentéseinek vizsgálata azonban kimutatta, hogy a közszolgálat helyzete nem volt hangsúlyos. Elsősorban az általános bérrendezési kérdések elemeként tűnt fel. Nagyobb hangsúlyt először az NGTT 2016. évi jelentésében találtam, ahol több említés

¹⁰ *National tripartite social dialogue: an ILO guide for improved governance* (2013). 15.

¹¹ GyÖRGY István (2007): *Közszolgálati jog*. Budapest, HVG-ORAC.

is történik vele kapcsolatban. Az egyik fő kérdés a közszféra szakemberhiány kérdésének a megoldására irányul, a másik pedig a bérrendezés kérdése volt.¹² A témánk szempontjából további fontos momentumként emelhető ki a 2017. decemberi ülés beszámolója, amelyben említettek egy, a közszolgálati béremelésekről szóló előadást is. A fentiek alapján elmondható, hogy a közszolgálat kérdése a Tanács előtt általában a fősodorhoz társuló kiegészítő kérdésként merül fel. Az NGTT elsősorban a gazdasági szféra problémáit emeli ki, és annyiban társítja hozzá a közszolgálatot, amennyiben az kihatással van ez utóbbira.

Az NGTT tevékenységét ezzel kapcsolatban szükséges összehasonlítani a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma (a továbbiakban: VKF vagy Fórum) tevékenységével. A VKF egy, a versenyszférában tevékenykedő, a szociális partnerek és az állam közötti szociális fórum. Szükséges kiemelni, hogy nem intézményesített formában működik. Nincs külön jogszabály a működéséről és a szervezetéről. A neve alapján informális fórumként lehetne elkönyvelni, amely elsősorban a gazdasági szférára fókuszál. Az előbbi két jellemző azonban további elemzést igényel. A VKF tripartit szociális párbeszéd fórumként működik, amely súlyánál fogva fontosabb, mint az NGTT. Ennek egyik fontos bizonyítéka, hogy a szociális partnerek és az állam ennek a fórumnak a keretében írta alá 2016-ban azt a kétéves bérmegállapodást a minimálbérről, a garantált bérminimumról és a járuléksökkenésről, ami 2018 januárjától jelentős béremeléssel járt.¹³

A közszolgálati munkavállalói, illetve érdekképviseleti oldalról elég sok kritika éri mind az NGTT, mind a VKF működését. Az egyik alapvető kritika, hogy ténylegesen érdeemben a közszolgálat problémáival nem foglalkoznak. Az NGTT előtt, ha nem is önálló problémakörként, azért az oldalak foglalkoztak a közszolgálattal. A VKF már csak elnevezésénél fogva sem tud direktben a közszolgálattal foglalkozni. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a Fórum keretében elfogadott megállapodások ne lennének áttételesen hatással a közszférára.¹⁴ Ez jelentősebb mértékben a legutóbbi, már említett kétéves bérmegállapodás keretében jelentkezett. A közszolgálati szférában hangsúlyosabban részt vevő szakszervezetek több szempontból is a szolidaritás elvesztéséről beszéltek, mivel a minimálbér és a garantált bérminimum emelésével kapcsolatosan lett a Kjt. szerinti bértábla annál inkább kiüresítve.^{15,16} A közalkalmazotti bértáblában sokak számára megszűnt a tényleges karrierrendszer, mert a ledolgozott éveik számától függetlenül vagy a minimálbérré lesznek jogosultak, vagy a garantált bérminimumra. Ebből az egy példából is

¹² Részletesebben lásd: *Jelentés a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács 2016. évi tevékenységéről* (2017). NGTT.

¹³ *A Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fórumának megállapodása a minimálbér, a garantált bérminimum és a reálbérek emeléséről, valamint a munkáltatói terhek csökkentéséről*. Elérhető: http://vosz.hu/rovat/file?id=vjymxWfOG8BDUI5B21_5twihEdpys1g3gMuRWJNua0y8NxgnA_0In7TsW3Kxsotpq0Rx-WYthVvwkxz_jLgLvgy (Letöltés dátuma: 2018. 02. 25.)

¹⁴ *A Szakszervezetek Együttműködési Fóruma Ügyvivő Testület állásfoglalása*. Elérhető: http://archiv.szef.hu/hirek/szef_ut_allaasfoglalas_20150106 (Letöltés dátuma: 2018. 01. 23.)

¹⁵ Erről részletesebben: *Megroppant szolidaritás, magára hagyott közszolgálat* (2014). Elérhető: http://archiv.szef.hu/hirek/kozlemeny_szef_20141230 (Letöltés dátuma: 2018. 01. 23.)

¹⁶ Az említett vita kifejtése és elemzése nem képezi tárgyát jelen tanulmányunk.

látható, hogy az egyes versenyszférára megalkotott döntések jelentős kihatással lehetnek a közszolgálati szektorra.

3. AZ ÁGAZATI PÁRBESZÉD BIZOTTSÁGOK SZEREPE

Az ÁPB szerepe a szociális párbeszédben a szociális partnerek közötti mezoszintű megállapodások elősegítése.¹⁷ Az ágazati párbeszédbizottságok szerepe nemcsak elősegíteni, hanem tető alá is hozni az ágazati szintű kollektív szerződéseket. Ezeknek a kollektív megállapodásoknak a hatálya egy-egy nemzetgazdasági ágra, ágazatra, al- vagy szakágazatra terjednek ki kollektív szerződés formájában.¹⁸ Az ÁPB-ről szóló törvény preambuluma is az alábbiakat fogalmazza meg: „[...] elősegítse a munkavállalók és a munkáltatók érdekképviselői között a középszintű szociális párbeszéd fejlődését, e szervezetek érdekvédelmi és érdekképviselési jogainak érvényesülését, valamint meghatározza az ágazati párbeszéd intézményrendszerének kereteit, s ezzel hozzájáruljon az ágazati politikák megalapozásához, a rendezett munkaügyi kapcsolatok erősítéséhez, a munkabéke megteremtéséhez és fenntartásához, a munkafeltételek javításához, az ágazati kollektív szerződések elterjedéséhez, az Európai Unió gyakorlatára is.” Az ÁPB-k rendszere elsősorban a for-profit gazdasági vállalkozások számára nyújt segítséget, de több közszolgáltató is tagja egy-egy ilyen szakmai egyeztető fórumnak. Az ÁPB mindig csak arra az ágazatra fókuszál, amelyben a felek érintettek. Az így megkötött kollektív szerződéseknek csak a szélesan értelmezett közszolgáltatásra van hatása. Az ÁPB-k rendszerében a köztulajdonban álló munkáltatónál munkát végző személyekre van lehetőség kollektív szerződést kötni az egyes ágazatokban. A köztulajdonban álló ágazatok közül a vasúti közlekedés területe az egyik legjelentősebb. A közalkalmazottak esetében a szabályozás nem teremti meg az ágazati szintű tárgyalásoknak a lehetőségét. Az elmúlt évek gyakorlatából ez azonban nem jelenti azt, hogy a közalkalmazottak esetében ne történtek volna kísérletek ágazati szintű tárgyalásokra. A legjelentősebb ágazatokban, mint a szociális ágazat, és az egészségügyi ágazat, történtek tárgyalások és egyes esetekben előrelépések is. Ezek azonban nem a jogszabályi keretek által biztosított fórumrendszerben, hanem azon kívül történtek.

A mezoszintű érdekegyeztetés látható, hogy már karakterében is eltér a makroszintű érdekegyeztetéstől. A középszinten megvalósuló szociális párbeszéd bipartit jellegű, amelynek a célja egy kollektív szerződés létrehozása. A gyakorlat azonban azt alakította ki, hogy a széles társadalmi párbeszédet folytató makroszint és az erős vállalati szintű helyi

¹⁷ PETROVICS Zoltán (2017): Az Ágazati Párbeszéd Bizottságok és az Ágazati Részvételt Megállapító Bizottság. *Munkajog*, 1. sz. 72.

¹⁸ HALMOS Szilvia – PETROVICS Zoltán (2014): *Munkajog*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar.; NACSA Beáta (é. n.): *Az Ágazati Párbeszéd Bizottságok működésének jogi – munkajogi elemzése*. Kutatási zárótanulmány. Civil Európa Egyesület. 36–37.

szociális párbeszédrendszerek között egy gyengébb ágazati szint jött létre.¹⁹ Ágazati szintű kollektív szerződést csak az ÁPB-be bekerülő reprezentatív munkáltatói és munkavállalói érdekképviselői szervek jogosultak kötni. Az ilyen kétoldalú tárgyalásoknál jelentősége van a reprezentativitásnak, amelyet az határoz meg, hogy az adott szociális partner megfelelő súlyt és potenciált képvisel-e az adott ágazatban.²⁰ A közszféra ágazataiban működő szakszervezeteket háromévente taglétszám vonatkozásában felméri. A közszféra esetében azonban a jogszabályi feltételek nem adták az ágazati szintű megállapodásokra.²¹ A versenyszféra szakszervezeteinél nincs ilyen előírás, így ott mindenféleképpen szükséges a szakszervezet súlyának meghatározása. Ezt a mérést az Ágazati Részvételt Megállapító Bizottság végzi. A jogszabályi feltételeket figyelembe véve állapítja meg, hogy egy-egy szakszervezet vagy munkáltatói érdekképviselő bekerülhet-e a bizottságba.

Az ÁPB-k megjelenése nemcsak a gazdasági szféra szociális párbeszédre irányuló gyakorlatát változtatta meg, hanem a közszféra munkaügyi kapcsolatait is. Az ÁPB-k megjelenése nem önmagában módosította a közalkalmazottak ágazati kollektív szerződéskötési gyakorlatát, hanem a 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről (a továbbiakban: Mt.) hatálybalépésével együtt. A 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról (a továbbiakban: Kjt.) ma már hatályon kívül helyezett 9. § (3)–(4) bekezdése szerint a szociális partnerek saját maguk határozták meg, hogy az ágazati szintű kollektív szerződés megkötésénél mely partnerek minősülnek reprezentatívnak.²² Az Mt. hatálybalépésével azonban megszűntek elviekben a közalkalmazottak lehetőségei az ágazati szintű tárgyalásra. Az 2009. évi LXXIV. törvény az ágazati párbeszéd bizottságokról és a középszintű szociális párbeszéd egyes kérdéseiről (a továbbiakban: ÁPB tv.) az Mt. szereplőire optimalizált fórum.²³ Ezt a tényt jól mutatja az a Berki Erzsébet által feltett kérdés, amely vizsgálja, hogyan szerveződhetnének az egyes oldalak a közszolgálati ágazatokban egy ilyen fórumrendszerben. Véleménye szerint az egyik jelentős kérdés, hogy ki az, aki a foglalkoztatottakkal szembeni ellenpólust képviseli?²⁴ Akkor ki is tekintendő ténylegesen

¹⁹ BORBÉLY Szilvia: *Az ágazati párbeszéd nemzetközi és hazai helyzete és lehetőségei*. Elérhető: www.mkksz.org.hu/html/main/2015/agazatiparbeszed.pdf 18. (Letöltés dátuma: 2018. 03. 05.)

²⁰ Példaként hozhatók a szociális ágazat szakszervezeti létszámának 2014-es mérési adatai: *Ágazati (szakmai) szakszervezetek, szakszervezeti szövetségek közalkalmazotti jogviszonyban álló tagjainak összesítése a TEÁOR'08 ágazati, illetve államháztartási szakágazati rend szerinti csoportosításban (a fegyveres és rendvédelmi szerveknél foglalkoztatott közalkalmazottak nélkül)* (2014). Elérhető: www.mkir.gov.hu/tag2014/dokumentumok/2014_tablázat_3.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 02. 27.)

²¹ *Olyasmiről tárgyalnak, amiről nem lehetne? – Nem köthető ágazati kollektív szerződés az egészségügyben* (2015). Elérhető: <https://szakszervezetek.hu/hirek/2493-nem-kotheto-agazati-kollektiv-szerzodes-az-egeszsegugy-benu> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

²² Az idézett Kjt. rendelkezés vonatkozásában lásd még: 725/B/2005. AB határozat a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 5. § (5) bekezdése, 9. §-a, valamint 12/A. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról.

²³ SZABÓ Imre Szilárd: (2015): *A kollektív szerződések szerepe a megújult munkajogi szabályozásban*. *Magyar Munkajog*, 1. sz. 30.

²⁴ BERKI Erzsébet (2004): *Ágazati párbeszéd bizottságok a közszférában: dilemmák és megoldási lehetőségek*. In BERKI Erzsébet szerk.: *Ágazati párbeszéd Magyarországon*. Budapest, Foglalkoztatáspolitikai és Munkügyi Minisztérium. 175.

munkáltatónak? Tekintettel arra, hogy a közszférában az intézményi munkáltató, a fenntartó és a szakmai felügyeleti szerv, (több esetben, mint a költségvetés gazdája) egyszerre van jelen – miközben intézményi munkáltatói szövetség nincs –, a probléma csak úgy hidalható át, ha a kollektív szerződéskötési jogot mesterségesen delegáljuk valamelyikhez, vagy létrehozunk egy olyan szervezetet, amelynek ez a feladata.²⁵ A kérdés feloldása nem egyszerű, hiszen a felsorolt lehetőségek egy része politikai kötődésű és a közhatalom útján legitimált, a másik pedig nem alkalmas a megfogalmazott célok elérésére, kollektív szerződések kötésére. A szociális partnerek között létrejövő megállapodás egyenrangú szerződéses felek által megkötött szerződés, amely természetesen bír normatív jelleggel is. Az állam a fenntartó vagy ellenőrző szerv formájában pedig inkább egy alá-fölé rendelt jogviszonyt eredményezne. Jelen esetben egy sajátos helyzetről beszélhetünk. A közalkalmazottak egyes csoportjai úgy vesznek részt az egészségügyi és a szociális ágazatban az ágazati kollektív egyeztetésen, hogy nincsenek meg a formális keretei az ilyen típusú szociális párbeszédnek.

A tanulmány eddigi részeiben a munkavállalók és a közalkalmazottak helyzetét vizsgáltuk, de a tisztviselőket nem. A tisztviselők egészen eddig azért nem kerültek szóba, mivel az NGTT és az ÁPB tevékenysége őket csupán áttételesen érinti. A tisztviselői jogviszonyokban olyan mértékben korlátozott a munkaügyi kapcsolatokkal összefüggő érdekérvényesítés, hogy az a speciális közszolgálati fórumrendszer keretein túl nem is terjed. A következő lépésként azokat a fórumokat fogjuk megvizsgálni, amelyek kifejezetten a közszolgálat területén működnek.

4. A SZOCIÁLIS PÁRBESZÉD ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEI A KÖZSZOLGÁLATBAN

Mielőtt belekezdenénk a közszolgálatban létező fórumrendszer egyes elemeinek az ismertetésébe mindenféleképpen érdemes néhány általános megjegyzést tenni. A közszolgálat a Kjt. és a 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (a továbbiakban: Kttv.) mentén egy duplikált fórumrendszert alakított ki. Mindkét jogviszonyban beszélhetünk a helyi, a közép- és a felsőszintű érdekegyeztetésről. A kidolgozás mélységében is jelentősen eltérnek a megoldások. A Kjt. esetében a helyi szintre vonatkozóan külön szabályokat nem találunk, mert ott az Mt. vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni. A Kttv. esetében pedig elég részletesen kifejtett a helyi érdekérvényesítés.

A jogszabályok vizsgálatából kiderül az is, hogy a közszolgálat területén két jelentős makroszintű érdekegyeztető fórum van a Kttv. 198. §-hoz fűzött jogalkotói indoklás szerint. Az egyik az Országos Érdekegyeztető Tanács (a továbbiakban: OKÉT), a másik pedig a Közszolgálati Érdekegyeztető Fórum (a továbbiakban: KÉF). A magam részéről ehhez azért mindenképpen hozzátenném, hogy e kettő mellé mindenképpen felsorolandó fórum

²⁵ BERKI (2004): *i. m.*

a Közalkalmazottak Munkaügyi Tanácsa (a továbbiakban: KOMT) is. (Lásd az 1. táblázatot.)

1. táblázat • Az egyes közszolgálati érdekegyeztető fórumok legfőbb jellemzői

(Forrás: KÁRTYÁS Gábor szerk. [2015]: *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 154.)

Szervezet elnevezése	Szervezet célja	Érintettek köre	Munkáltatói oldal
OKÉT	az egyes közszolgálati foglalkozásokra vonatkozó jogszabályok által szabályozott jogviszonyokat együttesen érintő munkaügyi, foglalkoztatási, bér- és jövedelempolitikai kérdések országos szintű érdekegyeztetési fóruma	közszolgálati tisztviselők, közalkalmazottak, állami tisztviselők, fegyveres szervezetek hivatásos állományú tagjai, honvédek	Kormány, országos önkormányzati érdekképviselői szervek
KÉF	közigazgatási szervek, valamint a közszolgálati tisztviselők érdekeinek egyeztetése, a vitás kérdések tárgyalásos rendezése, valamint a megfelelő megállapodások kialakítása céljából a Kormány, az országos önkormányzati érdekképviselői szervezetek, valamint a kormánytisztviselők és a köztisztviselők országos munkavállalói érdekképviselői szervezeteinek tárgyalócsoportja	közszolgálati tisztviselők	Kormány, országos önkormányzati érdekképviselői szervek
KOMT	közalkalmazotti jogviszonyt érintő munkaügyi, foglalkoztatási, bér- és jövedelempolitikai kérdések országos szintű, ágazatközi érdekegyeztetési fóruma ²⁶	közalkalmazottak	országos önkormányzati érdekképviselői szervezetek, Kormány

A tanulmány további részében az egyes szintek bemutatásával folytatjuk a gondolatmenetet. Először az országos szintű szerveket, majd az alsóbb szintű formákat mutatjuk be.

²⁶ KÖSZEGFALVI Edit (2012): *Pedagógusok munkaügyi kézikönyve II*. Wolters Kluwer. 37.

4.1. OKÉT

Az OKÉT-ra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket a Kjt. tartalmazza. Ez a tény önmagában hordozza azt, hogy itt a Kjt. túlmutat önmagán. Egy olyan makroszintű fórumot szabályoz, amelynek a tagsága kiterjed a civil közszolgálat más területeire is. Lényegében fennáll az, hogy a közalkalmazotti jogszabály tartalmaz rendelkezéseket a tisztviselőkre. Annyiban szükséges azonban a fentieket kiegészíteni, hogy 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 interneten az OKÉT-nak egy 2002-ben kelt alapszabálya található meg.²⁷ Az alapszabály ebben a formájában rengeteg hatálytalan dolgot tartalmaz. Ezeket most nem vizsgáljuk, feltételezve, hogy van ennél sokkal frissebb hatályos verzió is. Ami azonban kiemelendő, hogy a célok olyan feladatokat takarnak, amelyek megoldása folyamatosan napirenden van és talán túl is mutat a munkaügyi kapcsolatoknak a rendszerén:

- a) intézményes keretet teremt a közszolgálati alkalmazottak összességét érintő jövedelempolitikai, béripolitikai, munkaügyi, foglalkoztatási kérdésekben az országos szintű szociális párbeszéd működéséhez, megállapodások megkötéséhez,
- b) segíti az érdekképviseleti szervezetek jogalkotásról szóló törvényben foglalt véleményezési jogának érvényesítését,
- c) figyelmet fordít mindazon oktatási, egészségügyi, szociális, kulturális humánszolgáltatásokat végzők foglalkoztatási, bérezési helyzetére, akik ilyen közfeladatot nem közszolgálati alkalmazottként látnak el.²⁸

A fenti felsorolást is végignézve kijelenthető, hogy a c) pontban megfogalmazott elemek túlnyúlnak a Kjt.-ben megfogalmazott személyi hatályon, 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.

A fenti célok és feladatok megvalósításának a szociális partnerek tripartit formában foghatnak neki. Ez előrevetíti, hogy milyen jogosultsága van az érdekegyeztető fórumnak és az egyes oldalaknak. Az OKÉT-et, illetve az oldalakat az alapszabályban foglaltak szerint a tájékoztatáshoz való jog, a véleményezési és a javaslattevési jog illeti meg.

Ahogy ez a munkajogban általában működik, a tájékoztatáshoz való jog a leggyengébb jogosítvány. Az alapszabály vonatkozó rendelkezései szerint a tájékoztatói jog alapján az oldalak kölcsönös szóbeli vagy írásbeli tájékoztatásra jogosultak az alapszabályban

²⁷ Valószínűsíthető, hogy az OKÉT rendelkezik sokkal frissebb és a hatályos Mt.-nek megfelelő alapszabállyal, ami nem elérhető. Ezzel a problémával találkozott Kun Attila is egy, a közszolgálat munkaügyi kapcsolataival foglalkozó kéziratában. A kéziratot tartalmazó monográfia még szerkesztés alatt áll, ezért részletes adatok közlésére nincs lehetőségem.

²⁸ *OKÉT alapszabálya* 3. pont.

meghatározott jogosultságok gyakorlásához, az OKÉT működéséhez szükséges, vagy más, kölcsönös érdeklődésre számot tartó információkról.²⁹

A véleményezési jog erősebb jogosítvány, mint a tájékoztatáshoz való jog, hiszen vannak olyan témakörök, amelyekben a Kormány köteles kikérni az oldalak véleményét. A véleményezési jog igazodik a célokhoz és a feladatokhoz:

- „a) a közszolgálati alkalmazottak összességét elsődlegesen érintő politikák kiemelt kérdései, így a hosszabb távú bér- és foglalkoztatáspolitikák, a költségvetés bérezési- és foglalkoztatási vetületei, a bruttó és nettó keresetalakulást közvetlenül befolyásoló jövedelempolitikai elemek,
- b) a közszolgálati alkalmazottak összességét érintő politikák végrehajtási eszközei, ezek összehangolása (bér-meghatározási és juttatási rendszerek, teljesítmény- és hatékonysági követelmények, munkafeltételek javítása és szabályozása stb.),
- c) a közszolgálati rendszerek, jogállási törvények éves és hosszabb távú összehangolt működtetése, fejlesztése az egységes közszolgálati szabályozás irányában,
- d) az egységes közszolgálati reform tartalma,
- e) a költségvetési szféra szociális párbeszéd rendszerének működtetése, fejlesztése,
- f) a jogállási törvények szerinti, szektorális érdekegyeztető fórumokon esetenként felmerülő, szektorközi összehangolást igénylő kérdések.”³⁰

A felsorolt témakörök az OKÉT komplex feladatait is meghatározzák, amelyek célja röviden a közszolgálati alkalmazottak jólétének és szakmai potenciáljának az előmozdítása. A paletta széles, a közszolgálati egységesség vizsgálatán túl a jövedelmi viszonyok meghatározásáig. Azt kell megállapítanunk, hogy ezek a megjelölt kérdések jelentős párhuzamoságot mutatnak a korábbi OÉT célkitűzéseivel és megtárgyalandó témáival.

A fentiekén túl a Kormány az alábbi pontokban mindenféleképpen ki kell, hogy kérje a szociális partnerek véleményét:

- „a) az OKÉT működési területéhez tartozó tárgykörben kormányzati intézkedés kezdeményezéséről,
- b) a költségvetési intézményi szférában szektorális, ágazati, helyi önkormányzati, intézményi szinten folytatott érdekegyeztető tárgyalásokon követendő elvekkel, eljárással, magatartással kapcsolatos ajánlásról.”³¹

A fent megjelölt kérdésekben plenáris ülésen dönt. A plenáris üléseken minden oldalt egy-egy szavazat illeti meg. Azonban egyik oldal tartózkodása nem akadályozza meg a konszenzust. Az OKÉT konszenzus útján hozza meg a döntéseit. Az OKÉT-ben született megállapodás, állásfoglalás – az oldalak döntése alapján – megjelenik a Magyar Közlönyben.

²⁹ OKÉT alapszabálya 9. pont.

³⁰ OKÉT alapszabálya 11. pont.

³¹ OKÉT alapszabálya 12. pont.

4.2. KOMT

A KOMT az OKÉT-nak egy olyan szűkített verziója, amelynek feladata és célja a közalkalmazottak érdekeinek az előmozdítása. Tripartit egyeztetési fórumként működik 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, illetve rendezését.³² A fentiek alapján a KOMT funkciója, hogy intézményes keretet teremt a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény hatálya alá tartozó intézményi körben a közalkalmazottak összességét érintő munkaügyi kérdések megtárgyalásához és az országos, ágazatközi szintű szociális párbeszéd működéséhez, valamint a jogalkotásról szóló törvényben foglalt véleményezési jogok érvényesítéséhez.

A jogosítványait tekintve se nem több, se nem jobb, mint az OKÉT.

A tájékoztatói 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. 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 az alábbi kérdéskörökre terjed ki:

- „a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény, beleértve a közalkalmazotti intézményrendszert és a Munka Törvénykönyve közalkalmazottakat érintő rendelkezéseit,
- a költségvetési törvény közalkalmazotti jogviszonyt közvetlenül befolyásoló elemei,
- a közalkalmazottakat közvetlenül érintő, államháztartásra vonatkozó szabályozás,
- a közalkalmazotti tanácsválasztással összefüggő szabályozás,
- a közalkalmazottakra vonatkozó, éves és hosszabb távú kormányzati bérpolitika,
- a közalkalmazottak foglalkoztatását érintő ágazatközi jelentőségű intézkedések,
- a közalkalmazotti jogviszony alá tartozó terület szociális párbeszéd rendszere.”³³

A KOMT keretében 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.”³⁴

Döntési jogosultság azonban csak a saját szervezetével, munkaprogramjával, működésével kapcsolatos belső ügyekben (például alapszabály) illeti meg. Ebből is látható, hogy

³² KOMT alapszabálya 2. pont.

³³ KOMT alapszabálya 5.3.1. pont.

³⁴ KOMT alapszabálya 5.4. pont.

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. A közalkalmazottak legmagasabb szintű konzultatív fórumának tekinthetjük. A KOMT-nak azonban az NGTT-hez képest még néhány további speciális körülménnyel is szembe kell néznie. Az egyik ilyen speciális körülmény, amit már a korábbiakban is említettünk, a szűk mozgástér. A közalkalmazottak esetében a szociális párbeszédet erősen behatárolja a költségvetésben meghatározott szektorra jutó bértömeg mértéke. Ebben a kiindulási helyzetben nehezebb alkupozícióban vannak az érintett szakszervezetek és szakszervezeti szövetségek. A szociális párbeszéd egyik leglényegesebb kérdéskörét jelentik a bértárgyalások. A másik speciális körülmény, hogy nehezen meghatározható a munkáltatók köre. A munkáltatók köre is hasonló problémákkal szembesül, mint a szakszervezetek. A munkáltató mozgásterét is behatárolja a költségvetés mértéke, illetve a fenntartó. A fenntartó lehet országos, de önkormányzati szintű is. Ez azonban nem változtat a tényen, hogy a költségvetés számai erősen befolyásolják a megállapodás szabadságát. Ez egyébként nemcsak a KOMT, de majd a KÉF és az újonnan alakult KVFK esetében is így lesz.

4.3. KÉF

A Közzolgálati Érdekegyeztető Fórum, hasonlóan az NGTT-hez, az OKÉT-hez és a KOMT-hoz, egy makroszintű érdekegyeztető fórum, amelyben a tisztviselői jogviszonyokkal összefüggő kérdések merülnek fel. Ez a fórum is, hasonlóan a korábban a tanulmányban felsoroltakhoz, egy korlátozott lehetőségekkel rendelkező fórum. A korlátozott lehetőségek természetesen összefüggenek azzal a szűk mozgástérrel, amely talán kevésbé érzékelhető a mindennapi társadalomban, de jelentős mértékben befolyásolja a közszféra foglalkoztatási viszonyait.

A KÉF működésének célja a közzolgálati munkáltatók, valamint a közzolgálati 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 közzolgálati tisztviselők élet- és munkakörülményeit, foglalkoztatásuk feltételeit.³⁵

A felvázolt cél kapcsán beszélhetünk arról, hogy az MKK és a KÉF hogyan is viszonyulnak egymáshoz. Mindkét fórum a szakmai dolgozók érdekképviselését látja el. A különbség, hogy az MKK-ban a tisztviselők választott elektorai útján vesznek részt, a KÉF-ben pedig a szociális partnerek együttműködéséről van szó. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az MKK ne csökkentené a KÉF mozgásterét. A KÉF-nek nemcsak azokkal a tényezővel

³⁵ *Miniszterelnökség közleménye a Közzolgálati Érdekegyeztető Fórum Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló Megállapodásról*

kell szembenéznie, mint a KOMT-nak vagy az OKÉT-nek, hanem azzal, hogy egy kötelező érdekképviseleti fórumot is kialakítottak a tisztviselői szektorban, amely egyes feladatainak ellátása érdekében átvesz, illetve duplikál funkciókat a szociális párbeszéd területén. Érdekes további elem, hogy a KÉF hatáskörébe a közigazgatásban foglalkoztatott kormánytisztviselők és köztisztviselők élet- és munkakörülményeire, foglalkoztatási feltételeire vonatkozó tárgykörök tartoznak. Ez felveti azt a kérdést, hogy az állami tisztviselők élet- és munkakörülményeire kiterjed-e a fórum hatásköre?

Az eddig bemutatott szociális párbeszéd fórumokhoz hasonlóan a tájékoztatáshoz és a véleménynyilvánításhoz kapcsolódó jogosítványokat gyakorolhatja.

4.4. A legújabb fórum, a KVKF

A széles értelemezett közszolgálat vonatkozásában meg kell említenünk a 2018. február 12-én létrejött Közszolgáltató Vállalkozások Konzultációs Fórumát (a továbbiakban: KVKF). Ez a fórum a VKF mintájára kialakított tripartit makroszintű szociális párbeszéd fórum. Ez a fórum a köztulajdonban lévő és működő cégek, illetve a közszolgáltatásokat érintő gazdasági tárgyú kérdések és kormányzati döntések előkészítésében működik közre. A fórum a köztulajdonban álló munkáltatónál munkát végző munkavállalók munkaügyi kapcsolataira fókuszál. A közszolgálat egyes szélesebb értelmezéseiben ezen munkavállalói réteg is besorolható. A közvállalatoknál dolgozó munkavállalók esetében az a kettősség áll fenn, hogy az Mt. hatálya alatt foglalkoztatják őket, de legalább annyira korlátozottak az érdekvégyesítési lehetőségeik, mint a közalkalmazottaknak. A közszolgálatban jelentkező generális probléma itt is érzékelhető, hiszen ezek a vállalkozások legalább 50%-os állami vagy önkormányzati tulajdonban vannak. A tulajdonosi struktúra okán a bértömeget is a költségvetési törvény határozza meg. A gazdasági szektor szögéből ezek a vállalkozások egy tekintet alá esnek a közszolgálati szektor más elemeivel. Egy további nehézség ezen a területen, hogy az Mt. 205. § (1) bekezdése olyan kógens szabályokat határoz meg, amelyek jelentős mértékben korlátozzák kollektív szerződések megkötését ebben a szektorban.³⁶

A KVKF célja a köztulajdonban működő közszolgáltatások munkavállalói, munkáltatói érdekképviseleteinek és a Kormány szándékainak egyeztetése, megállapodások előkészítése és információk cseréje. A kormányzatot ebben a fórumban a Nemzetgazdasági Minisztérium és a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, mint fenntartók képviselik, ehhez kapcsolódik a STRATOSZ³⁷ és az egyéb szektorális ágazati munkáltatói, illetve az érintett szakszervezetek. További fontos momentum, hogy a mintát adó VKF nem egy formalizált fórum. Ennek az új fórumnak a létrejöttét a szociális partnerek jelentős eredménynek

³⁶ BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – KISS György (2017): *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*. Budapest, Wolters Kluwer. 603.

³⁷ Stratégiai és Közszolgáltató Társaságok Országos Szövetsége

tartják. Ezzel az összes érintett főbb foglalkoztatási szektornak létrejött az országos szintű szociális párbeszéd fóruma.

4.5. Általános konklúziók a közszolgálatot érintő makroszintű szociális párbeszédéről

Az előző részekben kifejtettük, hogy mely országos fórumok azok, amelyek relevánsak a szociális párbeszéd területén a kissé tágabban értelmezett közszolgálati szektorban. Most már elmondható, hogy mindegyiknek megvan a saját maga jobban-rosszabbul működő fóruma. Egy ténylegesen általános országos szintű szerv az OKÉT, amelyben az alkalmazotti és a tisztviselői érdekek is egyaránt meg tudnak jelenni. Véleményünk szerint az OKÉT-nak némileg szintetizáló szerepe is van, hiszen a KÉF és a KOMT egy-egy szűkebb szektorban megfogalmazott igényeket képvisel. A KÉF és a KOMT előtt megtárgyalt kérdések bevitelük az OKÉT elé is, mint szélesebb fórum elé. Másrészt hozzá kell tenni, hogy a közszolgálatnak a szétválasztással összefüggő kormányzati intézkedési struktúrájába is nagyon jól illeszkedik ez a hármas fórumrendszer. A fórumok nemcsak párhuzamosan működnek, de versenyhelyzetben is vannak. Mind az alkalmazotti, mind a tisztviselői réteg ugyanabból a költségvetésből szeretne saját magának nagyobb szeletet kihalászni bér- és egyéb személyzeti fejlesztési kérdéskörökben. Ehhez a versenyhelyzethez csatlakozik idéntől a KVKF, amely szintén a költségvetésből finanszírozott harmadik munkavállalói réteg érdekeinek a képviselőjében alakult meg. A versengés élet némileg tompítja, hogy az OKÉT-ban lehetősége van az alkalmazotti és tisztviselői rétegeket is képviselő szakszervezeteknek, hogy egymáshoz képest pozicionálják magukat, és egyes kérdésekben szövetekezzenek is.

De hiába is beszélünk szépen kiépített makroszintű fórumrendszeréről, ha éppen egy általános, minden szektorra kiterjedő fórum hiányzik. Ennek a feladatnak az ellátására az NGTT véleményünk szerint alkalmatlan. Két okból is így gondoljuk. Az egyik ok, hogy egy teljes mértékben felhígított tagsággal rendelkező multipartit szervezet, amelynek a Kormány nem is tagja. A másik ok az a jogosítványrendszer, amely névlegesen ruházza fel egyes kérdésekben akár véleménynyilvánításra, akár tájékoztatás kérésére, az oldalak száma és a résztvevők száma okán nem képes hatékony és szakmai munkát végezni. A másik esélyes fórum a VKF lehetne, de a gazdasági élet szereplői mereven elzárkóznak a közszolgálati érdekeknek a fórum előtti megjelenésétől, holott olyan döntéseket hoznak, amelyek jelentős mértékben kihatással vannak például a Kjt. bértáblájára.³⁸ A gazdasági élet szereplőinek ez a hozzáállása erősen vitatható egy olyan piacgazdaságban, amely ma Magyarországot és Európát is jellemzi.

A magyar jogi szabályozás természeténél fogva alkalmas a széttöredezett rendszerek kiépítésére. Ez nem feltétlenül szándékos minden esetben, de a berögződések mentén így sikerül ezeket szabályozni. Azt azonban látni kell, hogy a gazdaság egészére vonatkozó megfelelő döntések meghozatalához szükséges egy általános, minden szektorra kiterjedő

³⁸ Minimálbér és a garantált bérminimum kérdésköre.

szociális párbeszéd fórum. Ebben a szektorális rendszerben a közszolgálati területek magukra hagytak, amelyeknek gyengébb az érdekérvényesítő képessége, hiszen a gazdasági munkavállalók oldaláról nehezebb támogatókat találni egyes kérdésekben. A csak szektorális szinten működő szabályozás jelentős mértékben csökkentette a munkavállalói érdekérvényesítés hatékonyságát.

5. A KÖZÉPSZINTŰ SZOCIÁLIS PÁRBESZÉD A KÖZSZOLGÁLATBAN

A középszinten megvalósuló szociális párbeszéd lehetőségei a közszolgálat területén nem annyira kidolgozott szabályok mentén valósulnak meg, mint a makroszintűek. A tisztviselők esetében az ágazati fórumok nem kidolgoztak, a közalkalmazottak esetében pedig nem alkalmazható az ÁPB-k rendszere. Az ágazati szintű törvényes keretek között működő bizottságokat a köztulajdonú vállalatok munkavállalói vehetik igénybe. A tisztviselői jogviszonyok esetében a szakszervezetek szerepe a helyi szintű szociális párbeszédben is korlátozott. Kollektív szerződések megkötése nem lehetséges. A bipartit érdekérvényesítésnek így nem is alakult ki fórumrendszere sem ágazati, sem helyi szinten. A közalkalmazottak esetében a Kjt. tesz utalást arra, hogy mind ágazati, mind helyi szinten megvalósítható a szociális párbeszéd. A korábbiakban azonban utaltunk rá, hogy az Mt. 2012-es hatálybalépésével a jogalkotó kitörölte a Kjt.-ből az ágazati kollektív szerződés megkötésére vonatkozó szabályokat. Ennek következtében kialakult egy jogalkotási deficit. Az ÁPB tv. szabályait nem tudjuk alkalmazni a közalkalmazottak érdekérvényesítése körében, ennek ellenére az elmúlt években is születtek ágazati kollektív szerződések az egészségügy területén. A közalkalmazotti érdekérvényesítés területén egy ex lege állapot van jelen.

6. A SZOCIÁLIS PÁRBESZÉD HELYI SZINTJE

A szociális párbeszéd helyi szintjei a munkahelyi vagy vállalati szintű formákat jelentik. Ebben az esetben a szakszervezetek és a munkáltató kétoldalú egyeztetéseiről beszélünk. Ennek a megvalósulási formái a munkaviszony és a közalkalmazotti viszony esetében a kollektív alku folyamata, a tisztviselői jogviszonyok esetében munkahelyi kormánytisztviselői érdekegyeztetés. Az utóbbi eset ugyanolyan kétoldalú fórum, mint a kollektív alku, azonban ezeknek a tárgyalásoknak nem kollektív szerződés lesz a vége. A Kttv. 200. §. alapján a munkahelyi kormányzati szolgálati kérdések rendezésére a munkahelyi kormánytisztviselői érdekegyeztetés szolgál. A munkahelyi kormánytisztviselői érdekegyeztetésben az államigazgatási szerv vezetője és a szakszervezet választott tisztségviselője vesz részt. A kérdés azonban nyitott, hogy melyik szakszervezet képviselőjére is gondolt a jogalkotó? A Kttv. nem írja elő a reprezentativitási feltételeket.³⁹ Nem egyértelmű, hogy ha

³⁹ A Közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata (2012). 359.

több szakszervezet is működik az adott igazgatási szervnél, akkor melyik jogosult a védelemre, illetve jogosult-e az összes érintett személy? A szakszervezet jogosult szűk körben a véleménynyilvánításra, illetve korlátozott formában a tájékoztatáshoz való jog gyakorlására. A véleménynyilvánítás és a tájékoztatás kérése a tisztviselők élet- és munkafeltételeinek javítása érdekében valósulhat meg. A Kttv. az Mt.-hez és a Kjt.-hez képest egyes esetekben kizárja a szakszervezetnek a tájékoztatáshoz való jogát, ha olyan tény, információt kellene közölnie, amely veszélyeztetné a közszolgálatot.⁴⁰ A Kttv. esetében a felek közötti konzultáció elmaradásának nincs szankciója. A munkáltatónak nincs konzultációs kötelezettsége. A jogi szabályozás csak az általánosságokat fogalmazza meg, majd pedig a szakszervezeti tisztviselők védelmét fejtette ki.

7. ÖSSZEGZÉS

Röviden a fentiek alapján elmondható, hogy a szociális párbeszéd lehetősége korlátozott. Ez a korlátozottság igaz az összes szinten. A közszolgálatban a fórumrendszert tagoltnak tekinthetjük. A szektorban a tripartit érdekegyeztetés az általános. A viszonylagosan részletesen kidolgozott szabályrendszerben kialakult makroszint mellett egy gyenge középszint és egy változó erősségű munkahelyi vállalati szint alakult ki.

A feleknek a legnagyobb nehézséget mindenképpen az állam meghatározott szerepe adja. A közszolgálati jogviszony jellemzőjéből adódóan nehezen meghatározhatók a munkáltatók. A másik probléma pedig a költségvetésbe betervezett bértömeg. Hazánkban a karrierrendszer érvényesül, amelybe a munkaügyi kapcsolatok nem igazán illeszkednek. Országos szinten a szociális partnerek több helyen értek már el eredményeket. A középszintű érdekegyeztetés nem működik, de egyes részeredmények főleg a közzállalatoknál megvalósulhatnak. A helyi szintű fórumok érdekérvényesítési szabályai pedig szektoronként eltérnek.

⁴⁰ HAZAFI Zoltán (2015): Közszolgálati érdekegyeztetés. In GyÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati jog*. Budapest, NKE. 233.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ARATÓ Krisztina (2001): *Szociális párbeszéd az Európai Unióban*. Budapest, Rejtjel.
2. ÁSVÁNYI Zsófia (2010): A szociális párbeszéd történelmi előzményei. *Tudásmenedzsment*, 11. évf. 2. sz. 69–78.
3. BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – KISS György (2017): *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*. Budapest, Wolters Kluwer.
4. BERKI Erzsébet (2004): Ágazati párbeszéd bizottságok a közszférában: dilemmák és megoldási lehetőségek. In BERKI Erzsébet szerk.: *Ágazati párbeszéd Magyarországon*. Budapest, Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium.
5. BORBÉLY Szilvia: *Az ágazati párbeszéd nemzetközi és hazai helyzete és lehetőségei*. Elérhető: www.mkksz.org.hu/html/main/2015/agazatiparbeszed.pdf 18. (Letöltés dátuma: 2018. 03. 05.)
6. GAITENIDIS, Nikolaos: *The European Social Dialogue: Delineation of its Functions in the EU Governance Nexus*. Department of International and European Studies. Greece, University of Macedonia.
7. GYÖRGY István (2007): *Közszolgálati jog*. Budapest, HVG-ORAC.
8. HALMOS Szilvia – PETROVICS Zoltán (2014): *Munkajog*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar
9. HAZAFI Zoltán (2015): *Közszolgálati érdekegyeztetés*. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati jog*. Budapest, NKE
10. *Jelentés a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács 2016. évi tevékenységéről* (2017). NGTT.
11. KÁRTYÁS Gábor szerk. (2015): *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
12. *A Közalkalmazottak Országos Munkaügyi Tanácsa alapszabálya*.
13. KÖSZEGFALVI Edit (2012): *Pedagógusok munkaügyi kézikönyve II*. Wolters Kluwer.
14. *Miniszterelnökség közleménye a Közszolgálati Érdekegyeztető Fórum Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló Megállapodásról*
15. NACSA Beáta (é. n.): *Az Ágazati Párbeszéd Bizottságok működésének jogi – munkajogi elemzése*. Kutatási zárótanulmány. Civil Európa Egyesület. 36–37.
16. *National tripartite social dialogue: an ILO guide for improved governance* (2013). Geneva, International Labour Office, Social Dialogue and Tripartism Unit, Governance and Tripartism Department.
17. *Olyasmiről tárgyalnak, amiről nem lehetne? – Nem köthető ágazati kollektív szerződés az egészségügyben* (2015). Elérhető: <https://szakszervezetek.hu/hirek/2493-nem-kotheto-agazati-kollektiv-szerzodes-az-egeszsegugyben> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
18. *Az Országos Érdekegyeztető Tanács alapszabálya*.
19. PETROVICS Zoltán (2017): *Az Ágazati Párbeszéd Bizottságok és az Ágazati Részvételt Megállapító Bizottság*. *Munkajog*, 1. sz.

20. PRUGBERGER Tamás – RÁCZ Zoltán (2017): A munka- és a közszolgálati jogi érdekvédelem alakulása 2010 után. *Polgári Szemle*, 13. évf. 4–6. sz. DOI: <https://doi.org/10.24307/psz.2017.1215>
21. RÁCZ Zoltán (2016): A szociális párbeszéd helyzete Magyarországon. In KÉKESI Tamás ed.: *MultiScience – XXX. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference*. Hungary, University of Miskolc. DOI: <https://doi.org/10.26649/musci.2016.118>
22. *Social Dialogue in Developing Countries – A Desk Study* (2011). Norad Report 2011/8. 1.
23. SZABÓ Imre Szilárd (2015): A kollektív szerződések szerepe a megújult munkajogi szabályozásban. *Magyar Munkajog*, 1. sz.
24. *A Szakszervezetek Együttműködési Fóruma Ügyvivő Testület állásfoglalása*. Elérhető: http://archiv.szef.hu/hirek/szef_üt_allaasfoglalas_20150106 (Letöltés dátuma: 2018. 01. 23.)
25. *A versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fórumának megállapodása a minimálbér, a garantált bérminimum és a reálbérek emeléséről, valamint a munkáltatói terhek csökkentéséről*. Elérhető: http://vosz.hu/rovat/file?id=vjymxWfOG8BDU15B21_5twihEdpys1g3gMuRWJNua0y8NxgnA_0In7TsW3Kxsotpq0RxWYthVvwkxz_jLgLvgy (Letöltés dátuma: 2018. 02. 25.)

Jogi források

1. 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról
2. 2011. évi XCIII. törvény a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról
3. 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
4. 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről
5. 725/B/2005. AB határozat a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 5. § (5) bekezdése, 9. §-a, valamint 12/A. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról

Dr. Mélypataki Gábor egyetemi tanársegéd a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Civilisztikai Tudományok Intézetében. 2009-ben végezte el jogi tanulmányait a Miskolci Egyetemen. Ezt követően először PhD-hallgatóként, majd főállású oktatóként lett a fent említett intézmény munkatársa. Kutatásait a kezdetektől fogva a közszolgálati jog jogviszonyaira fókuszálta elsősorban munkajogi megközelítésből. A kutatásai kiindulópontját a közszolgálati jog egységesítésére irányuló törekvések adták. Ennek irányait és lehetőségeit vizsgálja a folyamatosan változó jogalkotói tendencia és akarat tükrében. Eredményei összefoglalásának egyik jelentős állomása volt a 2016 júniusában a témában megírt PhD-dolgozatának megvédése. Eddigi kutatási tevékenysége elismeréséért 2016 novemberében MAB-ME Tudományos Díjban részesült.