

„DIAGNÓZIS ÉS TERÁPIA”

JAVASLAT A KÖZSZOLGÁLAT MUNKAJOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK REFORMJÁRA – FIGYELEMMEL AZ EU-TAGÁLLAMOK JOGALKOTÁSÁRA ÉS HAZAI HELYZETÜNKRE

Dr. Horváth István

Budapest – 2006.

TARTALOMJEGYZÉK

	Oldal:
I. Fejezet	
Bevezető gondolatok	15.
II. Fejezet	
Mire vállalkozom?	20.
III. Fejezet	
A diagnózis: „Kjt. kontra Ktv.” – avagy a hatályos civil közszolgálat munkajogi szabályozásának főbb ellentmondásai	23.
<i>III.1. A magyar közszolgálati szabályozás szerkezete</i>	23.
<i>III.2. A munkajogi rendszerváltozás egy téves jogalkotási következménye</i>	26.
<i>III.3. A megkettőzött közszolgálati szabályozás kormányzati „garanciái”, a jogalkotás és a jogkövetés kérdőjelei</i>	28.
<i>III.4. Szabályozási ellentmondások, hiányosságok tíz tételben</i>	30.
III.4.1. A személyi hatály	31.
III.4.2. A munkáltató meghatározása	32.
III.4.3. A jogviszony statikus elemei	33.
III.4.4. A vezetői megbízás visszavonása	40.
III.4.5. A fegyelmi felelősség	42.
III.4.6. Az illetményrendszer	49.
III.4.7. Átjárhatóság – „útakadályokkal”	54.
III.4.8. A kollektív szerződés	55.
III.4.9. Munkaügyi kapcsolatok– részvételi jogok	56.

III.4.10. Az Mt. szabályozási szerepe a közszférában	57.
<i>III.5. Diagnózis és terápia között – Érvek és ellenérvek az egységes hazai szabályozással kapcsolatban</i>	58.
III.5.1. Az érvek	58.
III 5.2. Ellenérvek	61.
IV. Fejezet	
Tények és törekvések a magyar közszolgálati szabályozás történetéből	63.
<i>IV.1. Jogalkotási kísérletek és a jogtudomány kritikája (1867 – 1945)</i>	63.
<i>IV.2. Kudarok és politikai kényszerpályák (1945-től napjainkig)</i>	67.
V. Fejezet	
Nemzetközi háttér: OECD és európai uniós keretek - hazai lábjegyzettel”	71.
<i>V.1. Fogalmakról, értékekről, tendenciákról, reformokról általában</i>	71.
V.1.1. A közszolgálat „nagysága”	71.
V.1.2. A közszolgálat fogalma, a közszolgálatba tartozó jogviszonyok	74.
V.1.3. Reformtörekvések – ahány ország, annyi megoldás – Nyugat-Európa – két évtizede a reformok lázában	76.
V.1.4. Amortizálódó stabilitás – létszámcsökkentések káros „mellékhatásokkal”	78.
V.1.5. Kodifikációs leckék: a humánerőforrás és morál	

szabályozása	80.
V.1.6. Csökkenő komparatív előnyök és változó társadalmi értékrend	82.
<i>V.2. A közszolgálat európai uniós tagállami jellemzői</i>	83.
V.2.1. Az integráció – fókuszba hozta a közszolgálatot	83.
V.2.2. Állami szerep és nemzeti kötöttség	84.
V.2.3. A közszféra kihívásai – a közszolgálat szabályozását befolyásoló viszonyok	85.
V.2.4. A rendszer: fókuszban az állam és a politika	87.
V.2.5. A munkáltatók – erősödő szerep?	90.
V.2.6. A teljesítménykövetelmény megjelenése a közszektorban	92.
V.2.7. Szakszervezetek – küzdelem az értékmegóvásért, viszony a reformokhoz	97.
V.2.8. Kollektív megállapodások – elmozdulás a magánszektor felé	99.
V.2.9. Sztrájkok – színes formák	101.
V.2.10. Átalakulás, modernizáció vagy lemaradás	101.
V.2.11. EU: gyenge konvergencia a tagállamok, erősebb a nemzeti magán- és közszféra között	106.
<i>V.3. Hazai lábjegyzetek a nemzetközi háttérhez</i>	108.
V.3.1. Mire késztet vagy kényszerít az EU és az OECD?	108.
V.3.2. Mit segít a külföldi jog?	109.
VI. Fejezet	
Három európai „nagyág” közszolgálata az ezredfordulón	111.
<i>VI.1. Nagy-Britannia</i>	112.
VI.1.1. Decentralizáció, csökkenő létszám	112.

VI.1.2. Köz- és magánszféra: átfedések a foglalkoztatási feltételekben	113.
VI.1.3. Transzformáció – konzervatív hátszéllel	113
<i>VI.2. Németország: az egység és a folyamatosság jegyében</i>	114.
VI.2.1. A német egység után: küzdelem és egységesítésért	114.
VI.2.2. Megállapodások az állások megőrzésére	118.
VI.2.3. A jövő kihívásai – a folyamatosság jegyében	119.
<i>VI.3. Franciaország: állásbiztonság privatizációval</i>	120.

VII. Fejezet

A közszolgálati szektor hatálya, tipikus munkáltatók és munkáltató típusok	121.
<i>VII.1. A fejlett világ közös sajátosságai</i>	121.
<i>VII.2. Nagy Britannia: központi kormányzat – köztisztviselők – helyhatóságok</i>	122.
<i>VII.3. Franciaország: állami vállalatok – társadalombiztosítási szervezet – a klasszikus közszektor</i>	124.
<i>VII.4. Németország: szabályok és tradíciók mentén – privatizáció állami gondoskodással</i>	130.
VII.4.1. Tradíciók, szabályozottság, folytonosság, stabilitás – pénzügyi nyomás	130.
VII.4.2. Privatizáció – állami védelemmel	132.
<i>VII.5. Javaslat a magyar egységes közszolgálat tárgyi hatályára</i>	133.

VIII. Fejezet

A közzolgálat személyi hatálya és a közzolgálat jogviszonyai	137.
<i>VIII.1. Az uniós tagállamok jellemzői</i>	138.
<i>VIII.2. Franciaország – a kinevezettek dominanciája</i>	138.
<i>VIII.3. Nagy-Britannia – a szokásjog alapján, szerződéssel</i>	140.
<i>VIII.4. Németország: kategóriák a köz- és magánjog talaján</i>	141.
<i>VIII.5. Javaslat a magyar egységes közzolgálat személyi hatályára és jogviszonyaira</i>	143.

IX. Fejezet

A közzféra foglalkoztatási jellemzői: statisztikák – közzolgálati pályák – atipikus jegyek – a köz-és a magánjog „együttélése”	147.
<i>IX.1. Általános jellemzők</i>	147.
IX.1.1. Közzolgálati rendszerek	147.
IX.1.2. A kiválasztás	150.
IX.1.3. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata: az egység és az átjárhatóság irányában – tagállami kritikákkal	150.
IX.1.4. Atipikus elemek a közzolgálati foglalkoztatásban	152.
<i>IX.2. Nagy-Britannia: csökkenő közzolgálati létszám – terjedő atipikus formák – konvergencia a magánszektorral</i>	153.
IX.2.1. Állás- és karrier-rendszer – magánjogi konvergenciával	153.
IX.2.2. Bővülő részmunkaidős foglalkoztatás	154.
IX.2.3. Határozott idő	155.

IX.2.4. Új emberi erőforrás igazgatás – nyitás a piac felé	155.
IX.2.5. Állami kivételek és szakszervezeti kritikák	156.
IX.2.6. Állami politikák – konzervatív kormánystratégia	157.
IX.2.7. Teljesítmény: célok és értékelés	159.

IX.3. Németország: három csoport – amortizálódó klasszikus

foglalkoztatási jegyek - hagyományos hierarchia 160.

IX.3.1. Köztisztviselők, alkalmazottak, munkavállalók	160.
IX.3.2. Nők részmunkaidőben	161.
IX.3.3. Határozott idejű foglalkoztatás egyes szolgáltatásokra	162.
IX.3.4. Heterogén alkalmazási feltételek	163.
IX.3.5. Közszolgálat: a minta-munkáltató	163.
IX.3.6. Szabályozott előmenetel és védelem – „életfogytig”	164.
IX.3.7. Jövedelem: osztályok és szolgálati idő alapján - kollektív alku vagy jogszabály szerint	165.
IX.3.8. Reformtörekvések – korlátozott hatékonysággal	166.
IX.3.9. Munkaidő – változó mértékben	168.
IX.3.10. A teljesítmény szerepe a díjazásban – kudarcra ítélve?	169.

IX.4. Franciaország: három komponens – állaskategóriák

- kinevettek és szerződöttek 171.

IX.4.1. A közszolgálat három komponense	171.
IX.4.2. Részmunkaidő – minden ötödik	173.
IX.4.3. A foglalkoztatás összetétele: az egészségügy és a közoktatás	173.
IX.4.4. Állásteremtés – új szerződéstípussal és instabilitással	175.
IX.4.5. Osztályozott állások	176.
IX.4.6. Karrier-menedzsment versenyvizsgával	177.
IX.4.7. Bérek és fizetések: központi elosztás – kiskapukkal	178.

IX.4.8. Kormányzat és szakszervezetek	
– kompromisszumra törekvés törvényben kihirdetve	180.
IX.4.9. Kétes értékű konvergencia a magán-és a közszektor között	182.
IX.4.10. Jövedelmek: összevetés a verseny-és a közszféra, valamint a közszolgálat csoportjai között	183.
IX.4.11. Köztisztviselői értékelés – „ha tetszik...”	184.
<i>IX.5. Javaslat a magyar egységes közszolgálati pályára és a megváltoztatandó tendenciákra</i>	185.
IX.5.1. Néhány hazai statisztika	185.
IX.5.2. Zárt vagy nyitott rendszer?	190.
IX.5.3. Karrier- és állásrendszer – ötvözve	191.
IX.5.4. Illetmény-előmenetel	193.
IX.5.5. A teljesítmény-értékelés	197.
IX.5.6. A vezetők: megbízás munkakörre – visszavonás indokoláshoz kötötten	201.
IX.5.7. Atipikus kísérlet: kormányzati törekvés a részmunkaidő terjesztésére és a diplomás munkanélküliség csökkentésére	202.
X. fejezet	
Munkáltatók, munkáltatói szervezetek és vezetőik	203.
<i>X.1. Nagy Britannia: a decentralizáció és korlátai</i>	
– önkormányzati helyzetkép – menedzser a munkáltató élén	203.
X.1.1. A decentralizáció hatása	203.
X.1.2. Az NHS (Nemzeti Egészségügyi Szolgálat)	
– mint kísérleti alany	204.
X.1.3. A helyhatóságok – függetlenség és konfliktus a központi kormányzattal	205.

X.1.4. A munkáltatói szervezetek	206.
X.1.5. A munkáltató „része”: a menedzser – státusz és szerep	207.
<i>X.2. Franciaország: privatizáció vagy modernizáció</i>	
– korlátozott autonómia - együttműködés vagy lobbyszás	209.
X.2.1. A munkáltatói kört befolyásoló állami politika	209.
X.2.2. A közszolgálati munkáltatók és vezetésük jellemzői három meghatározó területen	211.
<i>X.3. Németország: erős szociális partnerség</i>	
– kísérletek pénzügyi nyomásra – alkalmazott vezetők	218.
X.3.1. Munkaadói tömörülések – három szint	218.
X.3.2. A vezetők – nem menedzserek	219.
<i>X.4. Javaslat az egységes magyar közszolgálatra:</i>	
– az állam és az önkormányzat - mint munkáltató	220.
X.4.1. A munkáltató személyének meghatározása	220.
X.4.2. A munkáltatói jogkör megosztásának két szintje - decentralizáció	221.
X.4.3. A munkáltatói szervezetek	222.
X.4.4. A vezetés	224.
XI. fejezet	
Szakszervezetek a közszolgálatban	225.
<i>XI.1. Nagy-Britannia – gyengülő tradíciók – csökkenő taglétszám</i>	
– romló érdekérvényesítési képesség	225.

XI.1.1. A jogi keretek hagyományos hiánya	225.
XI.1.2. A szakszervezeti struktúra és szervezet – Hogyan hat a közszolgálat átalakítása a szakszervezet szervezettségére?	226.
XI.1.3. Szakszervezetek az egészségügyben és az önkormányzatokban – fúzió és verseny	227.
XI.1.4. Gyengülő érdekérvényesítő pozíció	229.
<i>XI.2. Németország: csúcsszervezetek - párbeszéd - együttműködés - konkurencia</i>	230.
XI.2.1. Közszolgálati szakszervezetek – elkülönülten, harmóniában	230.
XI.2.2. Szervezettség: az átlag kétszerese	231.
XI.2.3. Alkalmazotti státuszok – szakszervezeti törekvések	232.
XI.2.4. Szakszervezetek és személyzeti tanácsok: békés egymás mellett élés és együttműködés	233.
XI.2.5. A szakszervezetek közötti viszony	234.
XI.2.6. Színlelt modernizációs kampány – leplezett szakszervezeti célokkal	235.
<i>XI.3. Franciaország: megosztottság – szakmai orientáció – részvétel az igazgatásban</i>	236.
XI.3.1. Szakszervezetek – a reprezentativitás és a megosztottság jegyében	236.
XI.3.2. A szakszervezeti viszony a közszféra modernizációjához	238.
XI.3.3. Francia kapcsolatok – co-management	242.
<i>XI.4. A magyar közszolgálat szakszervezetei – változtat-e az egységes szabályozás?</i>	243.

XII. fejezet**A kollektív szerződések** 245.*XII.1. Nagy Britannia: a szerződés szintjei – decentralizációra törekedve – országos önkormányzati megállapodás* 246.

XII.1.1. Alapvetés 246.

XII.1.2. A kollektív megállapodás szintjei – kormányzati nyomás a decentralizáció irányába 247.

XII.1.3. A jövedelem-meghatározás: összehasonlítás és felülvizsgálat 249.

XII.1.4. Önkormányzatok: országos megállapodás 250.

XII.2. Németország: vegyes rendszer – szerződések és lobbyszás – óvatos decentralizáció 251.

XII.2.1. Kollektíven vagy államilag 251.

XII.2.2. Kollektív megállapodási struktúra 254.

XII.2.3. Decentralizáció – visszafogottan vagy mellőzve 255.

XII.3. Franciaország – kései elismerés, lassú haladás 257.

XII.3.1. A kollektív megállapodáshoz való jog közszolgálati elismerése 257.

XII.3.2. Központosított szerződéskötés 258.

XII.3.3. Kormányzat – szakszervezetek megállapodása 258.

XII.3.4. Miért lassul a kollektív szerződések elterjedése? 261.

XII.3.5. Modernizáció és érdekvédelem – szélesebb szabályozási hatáskörű kollektív szerződésekkel? 261.

XII.4. A kollektív szerződés javasolt szabályozási szerepe a tervezett magyar egységes közszolgálatban 262.

XII.4.1. Részleges állami visszavonulás a szabályozásban 262.

XII.4.2. Az állam és az önkormányzat mint szerződésalkotó partner – a közszolgálati minisztérium	263.
XII.4.3. A személyi hatály	264.
XII.4.4. A kollektív szerződés szintjei – kontrollált decentralizáció	264.
XII.4.5. A kollektív szerződés karaktere	266.
XII.4.6. A díjazás – mint kritikus szabályozási kérdés	266.
XIII. fejezet	
Munkaügyi konfliktusok a közszférában	267.
<i>XIII.1. Nagy Britannia: sztrájkok csökkenő, de mégis magas számban</i>	268.
<i>XIII.2. Németország: munkabéke</i>	269.
XIII.2.1. Üzemi viták, sztrájkok – fehér holló „gyakorisággal”	269.
XIII.2.2. A viták elintézése	270.
<i>XIII.3. Franciaország: kései sztrájkjog – kis megszorítással</i>	271.
<i>XIII.4. Munkaügyi kapcsolatok az egységes magyar közszolgálatban</i>	272.
XII.4.1. Az érdekegyeztető fórumok és szerepük	272.
XIII.4.2. Munkabéke és sztrájkjog	273.
XIV. fejezet	
Zárójelentés	275.
<i>XIV.1. Jogpolitika a közszolgálatban</i>	276.

<i>XIV.2. A közszolgálati jog és a magánmunkajog – elhatároló pontok és átfedések</i>	279.
<i>XIV.3. Átfedések és törésvonalak: a magánjog közszolgálati megjelenése – a konvergencia határai</i>	285.
<i>XIV.4. A szabályozás szerkezetéről, az egységesen és eltérően rendezhető meghatározó jogintézmények</i>	286.
<i>XIV.5. A munkáltató személye – a közszolgálat mint minta-munkáltató</i>	289.
<i>XIV.6. Centralizáció és decentralizáció</i>	291.
<i>XIV.7. Záró tézisek 12 pontban</i>	293.
Felhasznált irodalom	298.

„Rossz törvényekkel és jó tisztviselőkkel mindig lehet kormányozni, de ha a tisztviselők rosszak, a legjobb törvény sem segíthet rajtuk”

Bismarck

I. fejezet

Bevezető gondolatok

Hány ponton kötődöm a közszolgálathoz? Ha számvetést készítek – visszatekintve e tanulmány megírásakor – számos „kapcsot” találok. Állami kórházban születtem, tanácsi fenntartású, fővárosi kerületi általános iskolában tanultam, majd újfent az állam következett. Egy állami egyetem gyakorló gimnáziumának kijárása után az egyetem jogi karán folytattam. Ha két évtizedes jogászi pályámat összefoglalom, ugyancsak *a közszolgálat dominál*. Egy rövid ügyvédi kitérőt leszámítva mindig állami intézmény volt a munkáltatóm, hol a felsőoktatásban, hol pedig a közigazgatás különböző szerveinél. Eddigi *legnagyobb jogászi feladatom is a közszolgálathoz kapcsolódik*, 1991-92-ben, a Munkaügyi Minisztérium jogászként – sokszor mint az „egyszereplős színdarabban” – végeztem a közalkalmazottak jogállásáról szóló, utóbb 1992. évi XXXIII. számon kihirdetett törvény kodifikációjának előkészítését. Életem legsúlyosabb krízise is a közszolgálathoz köt, egy már-már kilátástalan betegség miatt éveken át a budapesti és időközönként a londoni, egyaránt a közszektorba tartozó kórházak páciense voltam. Felgyógyulva, reinkarnálódó jogászként némi szarkazmussal állapítottam meg: a hazai közegészségügy és az angol National Health Service között nem a kontinentális jog és a Common Law relációjában mutatkozik meg a legnagyobb különbség. *A közszolgálat* a bölcsőtől – sőt inkább a fogantatástól, vagy annak nem egyszer bonyolult előkészítésétől – a koporsóig *kísér bennünket*, mégsem dédelgetjük, sem mi, sem a sokszor jó példaként hozott európai uniós tagállamok. Böngézek a napilapot, a költségvetés vesztese az állami intézményrendszer lesz – állítja az aktuális pénzügyminiszter - szinte már évről évre.

E néhány gondolatot egy közszolgálati kérdésekkel foglalkozó előadásom bevezetőjeként mondtam el, tudatosan, nem rögtönzéseként. Azért, hogy *a közszférán kívül dolgozó tisztelt hallgató közönségben is empátiát ébresszek a*

téma iránt. Jogásként és emberként egyaránt. Ezúttal az Olvasóval kívánom ezt tenni, megköszönve, hogy fellapozta tanulmányomat.

* * *

Közel másfél évszázada *elégedetlen a magyar jogászság közszolgálat* foglalkozó szűk rétege a hazai szabályozással. Az állami és az önkormányzati kompetenciába tartozó feladatok ellátásnak közös alapokon nyugvó, átfogó szabályozását a tudósok mellett többször az aktuális kormányzati kurzus is jogalkotási célként fogalmazta meg. *Nagy léptékű történelmi ugrásokkal* szemléltetve mindezt, megemlíthetjük *Ferenc Józsefnek* az 1892-es országgyűlésen elhangzott *trónbeszédét*, amely a *tisztviselők jogviszonyainak szabályozásáról szóló törvényjavaslat benyújtására utasította a kormányt*, de törvény nem született. Az 1930-as évek elején a miniszterelnökségen *Magyary Zoltán professzor* vezetésével a közigazgatás egyszerűsítését és javítását célzó tervet kidolgozó *tárcaközi bizottság* létesült, a *reform megrekedt a tudomány keretei között*. *Bő fél évszázadot ugorva*, a politikai rendszerváltozással szükségszerűen együtt járó, a közszféra és a magángazdaság foglalkoztatási viszonyainak szabályozását elkülönítő törvényalkotással egyben *indokolatlan struktúrájú, és nem magyarázható elvi és tételes tartalmi ellentmondásokkal terhelt közszolgálati munkajog született* – továbbra is tápot adva a szakmai közönség kritikájának.

A közszolgálat és a politika szoros – a szakmai, jogalkotási elvárások tekintetében – túl közeli *kapcsolatban* áll egymással. Így a szakmai, jogalkotási állásfoglalások, és különösen a *kritikák óhatatlanul politikai áthallást kelthetnek* – sokszor alaptalanul, az említett, túlságosan is közeli kapcsolat okán. Tanulmányom elkészítése a *2002 – 2006 közötti kormányzati ciklus* időtartamára esett. Mindennek általában nem lenne jelentősége egy előszóban, de az alkotás folyamatában különös esetnek lehettem – lehetünk – tanúi. Az *egységes közszolgálati szabályozásra bejelentett kormányzati ígéretnek, a végrehajtás megkezdésének és bukásának*. Lám, ha a bukásról írok, akár némi politikai célzatot, rosszindulatú kommentálást feltételezhetnek kijelentésemben. Mert a bukás felemlítésével az új – a rendszerváltozás óta

szerencsétlenül kialakult - reflexünk szükségszerűen a másik, az ügy kudarcából tőkét kovácsoló oldalhoz sorol. Holott mindez pusztán egy általános tényközlés. *Az ügy, a közszolgálat egységes szabályozás kialakítása már a meghirdetésekor - szakmai kritériumok alapján (!) - valószerűtlen kormányzati vállalkozásnak tűnt.*

A közszolgálati reform irányairól, az egységes közszolgálati törvény megvalósításának programjáról szóló 2317/2003. (XII.10.) számú kormányhatározat rendelkezett. A szakmai közvélemény többsége egyetértett a koncepcióban megfogalmazott azon gondolattal, mely szerint a közszolgálati rendszer túlzottan széttagolt, sokszor ellentmondásokkal terhes és indokolatlan, gyakran igazságtalan különbségeket tartalmaz. A döntés ugyanakkor merész sebességet diktált, az érdek-ellentétek gerjesztette, le nem zárt belső kormányzati polémiát követően egy bő esztendő alatt kellett volna rendezni mindazt, amit a kiegyezés óta leginkább „csak” tudományos disszertációk leírásaiban sikerült megfogalmazni. A határozat az egységes közszolgálati szabályozás 2005. január 1-i hatályba lépését tervezte. A jogalkotási elképzelések ezúttal is csak kodifikációs ötletek maradtak. Az 1110/2005 (XI.23.) Korm. határozat az egységes közszolgálati szabályozás kidolgozásáért és végrehajtásának koordinálásáért felelős kormány megbízott felmentéséről rendelkezett, és új megbízott kinevezése híján mindez ténylegesen a jogalkotási feladat „törlését” is jelentette a kormány programjából.

Igény és idő. A szabályozás szükségessége és a rendelkezésre álló feltételek. Miért volt e sietség? Mint említettük, az említett kormányhatározat meghozatalának időpontjában prognosztizálni lehetett: a meghirdetett kodifikációs feladatok a kitűzött határidőre teljesíthetetlenek. Dolgozatom készítése közben többször is át kellett írnom e sorokat, figyelve, hogyan csökken az esélye bárminemű törvénymódosításnak – végül nem az egységes, de még az egységesebb közszolgálat érdekében sem történt semmi. Ennek folyamányaként egy friss közszolgálati törvény megalkotásának és tartalmának kritikája helyett szabadon szárnyalhat a szerzői fantázia a „mit és hogyanról”. Elveszett négy év, karakterisztikusabban fogalmazva: a kormányzat – hatalmi,

pénzügyi és szakmai tekintetben egyaránt – *elpazarolta ezt az időt. A parlamentáris demokrácia hazai árnyékos oldala, hogy – a kelleténél nagyobb törésekkel - négyéves ciklusokra osztja az életet.* Ebbe a periódusba gyömöszöl bele a következő megmérettetésen elérendő győzelem reményében a lehetőség szerint minden tervet – függetlenül a megvalósítás időigényességétől, jogalkotás esetén a szükséges és a rendelkezésre álló feltételektől.

A közszolgálat egységes munkajogi szabályozásának tárgyában nincs külső kényszer, az Európai Unió (EU) nem fogalmazott meg elvárásokat, a jogalkotás – legalábbis munkajogi vonatkozásban - a tagállamok belügye. Ez a körülmény ugyanakkor nem adhatna okot a tétlenségre, a közszolgálatot – benne a dolgozóim fókuszában álló közalkalmazottak és köztisztviselők jogállását - jelenleg több mint félszáz törvény és végrehajtási rendelet szabályozza – nemcsak jogi ellentmondásokkal terhelten.¹ Az EU számára a közszolgálat pénzügyi szempontból fontos: a maastrichti konvergencia kritériumok elviekben szigorúan vizsgálják a költségvetés hiányát és az államadósságot, melynek okozója – többek között – a túlköltekezés, így a közszolgálat pazarló működtetése is lehet. Meglátásom szerint az említett kormányhatározatban megfogalmazott szabályozási igény megalapozott volt, ugyanakkor - „tekintettel az eset összes körülményére” - kisebb és biztonságosabb léptékkal kellene - kellett volna - haladni. A munka komplexitása által igényelt tempóban. Mértékadó kísérlet lenne a civil közszolgálat két kódexének, a közalkalmazotti és a köztisztviselői törvénynek az összehangolása. Tekintettel az állam aktív jogalkotói szerepére, olyan kérdésekre szükséges választ adni, melyek megkerülhetetlen előfeltételei a kodifikációnak. A pontosan definiált

¹ A Kjt-nek és a Ktv-nek 2006-ban összesen ötvennyolc kormány –és miniszteri rendeleti szintű végrehajtási jogszabálya van. A szám önmagában még nem minősít, hiszen a szabályozandó életviszonyok meglehetősen heterogének. Inkább a norma-tenger koherenciája kifogásolandó elsődlegesen a két törvény általános és tételes szabályozási ellentmondásai miatt. A közalkalmazottak esetében a Kjt. hatálya alá tartozó sokrétű tevékenység egyes kérdésekben kétségtelenül terjedelmes végrehajtási rendelkezéseket követel meg (pl. a munkakörök besorolása és a betöltésükhöz szükséges iskolai végzettségek, képesítések), ugyanakkor a rendeleti szinten kialakított indokolatlan összetettséggű illetmény-pótlék rendszer már felettébb kifogásolható, amely a feltételezett konzisztenciát felborítva sokszor átmeneti „versenyelőnyt” teremt egyes ágazatoknak, szakmáknak (lásd például a 2002-ben hatályon kívül helyezett szakmai illetményesztörvényét!).

követelményekhez az általános – a versenyszférára vonatkozó - munkajogi kondíciókat meghaladó *stabilitás és kiszámíthatóság biztosítása komoly költségvetési és emberi erőforrás-gazdálkodási tanulmányokat* igényel, a jogalkotás belépője csak ezt követően lenne indokolt.

Az első gimnáziumi történelemórák örök bölcsessége Herodotosz korokon átívelő mondata, amely szerint a történelem az élet tanítómestere. És úgy tűnik, mintha az aktuálisan hatalomba kerülők mégsem az életnek tanulnának, a múlt kudarcai jelzik, a történelem tanulságai többnyire az iskola falai között rekednek. Egy dolgozat erejéig megpróbálom elkerülni a zsákutcákat. Tanulva közel másfél évszázad magyar történelméből és az európai tendenciákból, mintákból, megítélésem *az egységes közszolgálat* tényleges – nem politikai határozatok kipipálásában és sajtóközleményekben kimerülő - *megvalósításához legalább három előfeltétel szükséges. A hatalom, a pénz és a szaktudás koncentrációja. A szaktudásé, amely a jogtudomány mellett felvonultatja az emberi erőforrás-gazdálkodással, a közigazgatással, az egyes közszolgálati ágazatok sajátosságaival kapcsolatos ismereteket. A pénz, amely a kellő költségvetési forrásokat adja és a hatalom, amely a két előző kondíciót koncentrálja és alkalmas az ellenállás legyőzésére.*² *A közszolgálat magyar történetében minderre eddig még nem volt példa,* mindez intő jel tanulmányíróknak és politikusoknak egyaránt. Nem feledve a bismarcki tétel első fordulatát, jó tisztviselőkkel túl lehet lépni a rossz törvényeken. Ugyanakkor bízva az emberben, mindez nem adhat örök felmentést a jogalkotónak...

² Ehhez képest milyen kondíciókkal rendelkezett a közszolgálati reformért, a közszolgálati törvény megvalósításáért felelős kormány megbízott? A 2003. december 10-én kihirdetett kormányhatározatban valamennyi, a jogalkotást előkészítő feladatért felelősként az utolsó helyen lett megjelölve, megelőzte az összes, a közszolgálattal kapcsolatban eltérő súllyal érintett – és saját ágazati vagy funkcionális érdekét az egységes közszolgálati törvénnyel szemben képviselő - miniszter (pl. belügy, munkaügy, pénzügy). A lista élén mindig a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter állt. Ugyanakkor azzal, hogy az előkészítés tényleges felelőssége mégis a kormány megbízotté volt, a törvénytervezet elfogadtatáshoz szükséges kormányzati hatalom nem került egy kézbe – így a közszolgálat átalakításához kapcsolódó jogalkotási program már kihirdetésekor magában hordozta sorsát, a végrehajthatatlanságot. Kormányzati naivitás vagy szándékos figyelem elterelés....(Lásd a 2317/2003.(XII:10) Korm. határozatot!)

II. fejezet

Mire vállalkozom?

Dolgozatom legfontosabb célkitűzése: szabályozási szempontok és jogalkotási megoldások megfogalmazása, melyek a civil közszolgálat egységes, illetve - minimális célként - egységesebb szabályozásához vezetnek. Az újkori Magyarország egyik jogalkotási „adóssága” a közszolgálat közös, koherens alapokon nyugvó kodifikációja. A kérdést különösen két körülmény teszi aktuálissá: egyrészt Magyarország európai uniós csatlakozásával egyidejűleg felmerül a közszolgálat – nem a jogharmonizációs kötelezettségen alapuló – európai normákhoz történő igazítása, másrészt a hatályos magyar szabályozás 1992 óta áttekinthetelenné és ellentmondásossá vált. A felülvizsgálat európai paradigmák mentén történő lefolytatása nem eredményezheti a külföldi megoldásainak kritikátlan átvételét, a magyar viszonyoktól nem szabad elszakadnunk, hiszen ezekre – az eddigi értékeket megőrizve - kívánunk hatékony, új megoldásokat találni. A Bevezető gondolatokban említett kormányzati kudarc szabadabbá, de nem felelőtlené teheti a szerzői fantáziát, nem szorítva azt elsődlegesen a meg nem alkotott új törvény megoldásaival kapcsolatos véleményalkotásra.

Magyarország európai uniós csatlakozása végképp nemzetközi relációba helyezte a korábban nemzeti ügyként kezelt közszolgálatot. Tanulmányom a nemzetközi (OECD és EU-tagországok) és a hazai tapasztalatok, továbbá a kodifikációra főként okot adó hatályos magyar szabályozás ellentmondásainak figyelembe vételével tartalmaz jogalkotási javaslatokat az egységes közszolgálati szabályozás kulcskérdéseire. Megállapítható, az EU nem határoz meg egységes elvárást a közszolgálat tagállami szabályozásával kapcsolatban, ugyanakkor az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata indirekt módon mégis bizonyos egységesítési törekvést tartalmaz – különösen a munkaerő szabad áramlásával összefüggő elv érvényesítéséhez. Homogén szabályozási igények fogalmazódnak meg például a negatív diszkrimináció tilalmával vagy a

szolgálati idő számításával kapcsolatban, ugyanakkor az *egységesítéssel szemben tapasztalható a tagállami ellenállás is*, az egyes országok védik saját közszolgálatukat.

Az európai tendenciák elemzésekor tapasztalható a munkajogi szabályozásban *a közjogi és a magánjogi elemek keveredése*, célként fogalmazódik meg *a decentralizáció, a rugalmasság, a hatékonyság és az alacsonyabb létszám*. Ugyanakkor valamennyi állam törekszik a közszolgálat ún. komparatív előnyének megőrzésére a versenyszférával szemben. Mindennek biztosítása Magyarországon is kulcskérdése - kellene, hogy legyen (!) - egy tervezett egységes közszolgálati szabályozásnak, az alkalmazandó munkajogi eszközöket e célnak indokolt alávetni.

A dolgozat „*európai körképe*” különböző időszerű témákat boncolgat. Áttekinti, hogy a *közszolgálati jogviszonyok összehasonlító elemzése* mutat-e egyedi jellegzetességeket, foglalkozik a közszféra aktuális kihívásaival, továbbá azzal, hogy az Európai Unión belüli *makrogazdasági integráció* és más, a reformot sürgető kényszerűségek vajon *létrehoznak-e nagyobb hasonlóságokat* a közszolgálati foglalkoztatás szabályozásának szerkezetében. Megvizsgálandó, hogy a makrogazdasági megszorítások és az átalakítási folyamatok mennyiben vezettek az egyes országok közötti konvergenciához, figyelembe véve *a magán és közszféra munkaügyi kapcsolatai elkülönültségében végbemenő erózió mértékét három kiválasztott országban, az Egyesült Királyságban, Németországban és Franciaországban*. Áttekintjük a közszolgálat munkajogi szabályozásának *európai tendenciáit*, kitérünk az említett három mellett más *EU-tagállamok* – bizonyos jogintézmények vonatkozásában akár példaértékű – *jogalkotási megoldásaira*. Ugyanakkor megállapíthatjuk: *a magyar jogalkotás számára egyértelműen követhető külföldi minta nincs*, a hazai viszonyokra tekintettel indokolt átvenni az egyes szabályozási megoldásokat. Mindehhez – egyfajta szakmai „étlapként” – bemutatjuk a *közszolgálat átalakítására* tett, jószerevel „soha véget nem érő történetnek” tűnő *EU-tagállami kísérleteket*. Azokat a *jogelmélet, a politológia és a szociológia körébe tartozó tényezőket*, amelyek a közszolgálat helyét és

tartalmát meghatározóan befolyásolják, a közszolgálati foglalkoztatást – minden más munkavégzéstől megkülönböztető – *pályaszabályokat: a zárt – illetve nyitott rendszert*, továbbá az Európában domináns, de nem homogén módon szabályozott *karrier- valamint állásrendszert*. A tanulmány ismerteti a közszolgálati szabályozás fókuszába ugyan változó fajsúllyal került, de megkerülhetetlen *teljesítmény-orientáltság társadalompolitikai okait és a teljesítményértékelés tapasztalatait*

Az EU tagállamok tapasztalataira, szabályozási megoldásaira is figyelemmel – a német, a brit és a francia viszonyokat részletesebben bemutató fejezetekhez kapcsolódva – *tanulmányom jogalkotási javaslatot tesz a közszolgálat alappilléreink minősülő jogintézmények új – és a hatályosakat megőrzendő – főbb szabályaira*. Fókuszba kerülnek a *személyi hatály és a többes foglalkoztatás jogviszonyok kérdése, az állam és az önkormányzat munkáltatói szerepének, a kollektív munkajogi intézmények alkalmazhatóságának, a közszolgálati pálya rendszerének, a teljesítmény-követelmény elvének, a közszolgálat lelkeként emlegetett előmeneteli rendszer szabályozásával kapcsolatos, jogalkotási feladatot igénylő témakörök. És a legkritikusabb probléma, a tárgyi hatály. Milyen feladatok, szolgáltatások tartoznak a közszolgálatba, mit kell kiszervezni az állami és önkormányzati tevékenység-listából a non-profit vagy a versenyszférába? A tervek, a nemzetközi minták és az új magyar közszolgálatra tervezett javaslataink ismertetése előtt áttekintést adunk a jelen ellentmondásairól, a közszolgálati szabályozás hazai történetéről és törekvéseiről. A múlt folyamatainak figyelmen kívül hagyása a jövő kudarcát sejtetné.*

Úgy vélem, *példa nélküli, eddig fel nem vállalt jogalkotási feladat lenne a közalkalmazottak és a köztisztviselők jogállásának közös alapokra helyezése. A közhatalmi tevékenységet közvetlenül vagy közvetve ellátók, valamint a modern állam és önkormányzat funkcióit (pl. egészségügy, közoktatás) nem feltétlenül kizárólagos jelleggel biztosító költségvetési szervek alkalmazottainak egy jogviszonyba „terelése”. A sikeres kodifikáció megszüntetné azt az indokolatlan duplikációt, amely kizárólag azon a*

körülményen alapul, hogy a közalkalmazottaktól eltérően a köztisztviselők – többségük igen csak áttételesen – részt vesznek az impérium gyakorlásában. Ez a tény pusztán néhány kérdés vonatkozásában igényel eltérő szabályokat (pl. a magyar állampolgárság megkövetelése, szélesebb körű vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettség, szigorúbb összeférhetetlenségi és fegyelmi felelősségi feltételek a jelenlegi köztisztviselőknél), de egyáltalán nem igényli a megkettőzött törvényi szerkezetet. Mindennek figyelembevételével a közalkalmazottak és a köztisztviselő jogviszonya egy törvényben rendezhető, ezért javaslataim a Kjt. és a Ktv. által szabályozott területre és viszonyokra, a civilként aposztrofált közszolgálatra vonatkoznak. A kijelölés nem önkényes, magam szakmai szempontok alapján egyrészt e két törvény „egybeolvasztását” tartom jogalkotási szempontból megvalósíthatónak, másrészt a közalkalmazottak és a köztisztviselő alkotják a teljes közszolgálat gerincét, az összes foglalkoztatott túlnyomó többsége az említett két kategóriába tartozik. A különbség: a közhatalom gyakorlásban történő részvétel. A tanulmány megírása persze olyan, mint egy laboratóriumi kísérlet – nem elrugaszkodva, de mégis messze a valóságtól.

III. fejezet

A diagnózis: „Kjt. kontra Ktv.” – avagy a hatályos civil közszolgálat munkajogi szabályozásának főbb ellentmondásai

III. 1. A magyar közszolgálati szabályozás szerkezete

A magyar közszolgálat szabályozása hét törvényre, s ezek „végrehajtási rendelet-tengerére” tagozódik. A tanulmány gerincét alkotó területet, az általunk civilnek nevezett közszolgálatot két törvény, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény [a továbbiakban: Kjt.] és a

köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény [a továbbiakban: Ktv.] szabályozza. A *Kjt. hatálya* alá a modern állam és önkormányzat által felvállalt, *közhatalom-gyakorlással általában nem járó tevékenységek és szolgáltatások*, így különösen az egészségügy, a nevelés és az oktatás, valamint a közművelődés tartoznak. *A Ktv. a „civil” közhatalom-gyakorló szervekre, a központi közigazgatási szervekre, és az önkormányzatok hivatalaira vonatkozó munkajogi feltételeket* állapítja meg. *Megkérdőjelezhető* az a kormányzati jogkör, amely alapján *határozatban dönthető el*, hogy mely szervek tartoznak a *Ktv. tárgyi hatálya* alá. Sommásabban: egy kormányhatározattól függ, ki a köztisztviselő...

A következő csoportba – a közvetlenül vagy közvetve – az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó tevékenységek szabályozása tartozik. A bírák jogállásáról az 1997. évi LXVII. törvény rendelkezik, az *ügyészekre, ügyészégi alkalmazottakra* az 1994. évi LXXX. törvény állapít meg szabályokat. Az *igazságügyi alkalmazottak* (pl. bírósági fogalmazó és titkár, pártfogó, felügyelő, igazságügyi szakértő és szakértőjelölt, írnok, fizikai dolgozó) szolgálati jogviszonyáról az 1997. évi LXVIII. törvény rendelkezik. A szabályozás *harmadik csoportjába a közhatalom-gyakorlás „egyenruhás” területei* tartoznak. A Magyar Honvédség *szereződéses és hivatásos állományú katonáinak jogállásáról* a 2001. évi XCV. törvény [Hjt.] rendelkezik, a *fegyveres szervek hivatásos állományú tagjairól* (Határőrség, Rendőrség, Polgári védelem, Vám- és Pénzügyőrség, Országos Büntetés-végrehajtás, Állami és Önkormányzati Tűzoltóság, Polgári Nemzetbiztonsági Szolgálat) az 1996. évi XLIII. törvény szól.

Megtévesztő lehet, ha a hazai közszolgálati szabályozás elvszerűségét és koherenciáját önmagában a jogszabályok száma, és terjedelme alapján ítéljük meg. A tanulmány tárgyát jelentő, *általam civilnek nevezett közszolgálat fogalmába* – értelmezésem szerint – *az állam és a helyi önkormányzatok által – jogszabályi kötelezés alapján ellátott szolgáltatások tartoznak. Ezek járhatnak közhatalom-gyakorlással, a közhatalmi elemeket nem tartozó szolgáltatások többségében pedig megtaláljuk azok piaci, vagy a nonprofit szektorba tartozó*

alternatíváit is (pl. magánkórházak, egyházi vagy alapítványi iskolák, gazdasági vállalkozásként működő színházak, nem az állami felsőoktatás körébe tartozó magánegyetemek és főiskolák). Amint a példalózó felsorolás mutatja, a *közszolgálat körébe tartozó szolgáltatások*, az ehhez kapcsolódó tevékenységek (szervezetek, beosztások, munkakörök) rendkívül *sokfélék*. Ezt az összetett viszonyrendszert kell *megfelelő differenciáltsággal leképeznie a jogi szabályozásnak*. Így elsődlegesen a joganyag eltúlzott terjedelmével kapcsolatos kritikákat önmagában nem tartjuk megalapozottnak, nem tekintjük „első helyi” problémának. *Legfőbb kérdés – és probléma - a külön törvények egymáshoz való viszonya, a szabályozás közszolgálati voltából eredő, kívánatos koherenciája*, és – ha már a terjedelmet említettük – az *indokolatlan párhuzamos jogalkotás, ebből eredően kiemelkedő jogalkotási feladat* az azonos életviszonyokat feleslegesen azonosan vagy hasonló, illetve megalapozott indok nélkül eltérően szabályozó rendelkezések *felszámolása*.

Az egységes közszolgálati szabályozással kapcsolatos 2002-ben meghirdetett kormányzati koncepció kritikájaként a szakmai közvélemény általános élel jegyezte meg: a javaslat „úgy tesz”, mintha a közszolgálati szabályozás ellentmondásainak felszámolására egyetlen lehetőségként az egységes törvény kínálkozna, ez a kizárólagos, s ráadásul aggályok nélkül megvalósítható mód. A kormány tehát nem kap képet a még kínálkozó lehetőségekről, azok előnyeiről és hátrányairól, mint ahogy az egységes törvény megalkotása ellen megfogalmazható érvekről sem. Így a koncepció a kormányt pusztán részinformációk biztosításával nem hozta szakmailag megalapozott döntési helyzetbe.³ Ezzel szemben – amint ezt a II. fejezetben is jeleztük – a *közalkalmazottak és köztisztviselők jogviszonya* – bizonyos differenciált rendelkezések fenntartása mellett – *közös közszolgálati jogviszonyként egybeolvasztható*. Az *azonos jogviszonyban állók esetében egyébként sem példa nélküli a különös szabályok megfogalmazása* egyes munkavállalói csoportok vonatkozásában, gondoljunk csak az Mt. vezető állású

³ Dr. Imre Miklós – Dr. György István: A közszolgálat egységes szabályozásáról, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Budapest, 2003., 3-4. old.

munkavállalóira, a távmunkát végzőkre, a közigazgatási munkavállalókra, illetőleg a munkaerő-kölcsönzés keretében foglalkoztatottakra. Esetükben a törvény önálló fejezetben állapítja meg az általánostól eltérő, és az általános szabályok alkalmazását kizáró rendelkezéseket.⁴ Az egységes „civil” közszolgálati törvény *reális megalapozásához* megkerülhetetlen feladat, hogy *feltárjuk - részben éppen a duplikációból eredő - ellentmondásokat. A következőkben a Kjt-ről és a Ktv-ről megállapított diagnózisunkban számos – terápiaaként – jogalkotással kezelendő problémát regisztrálunk.*

III.2. A munkajogi rendszerváltozás egy téves jogalkotási következménye

A hazai *1992-es munkajogi rendszerváltozás jogalkotási eredménye* –vagy inkább következménye – *a civil közszolgálat duplikált törvényi szabályozása.* A piacgazdaság kialakításának óhatatlan követelménye volt a munkáltatók jogállására és funkciójára általában érzéketlen, *korábbi egységes rendszer felszámolása.* Ennek következtében került megalkotásra a gazdaságban történő munkavégzés viszonyait rendező 1992. évi XXII. törvény a *Munka Törvénykönyvéről* [a továbbiakban: Mt.], valamint a civil közszolgálatot szabályozó Kjt. és a Ktv. Az *Mt. hatálya és szabályozási szerepe* egyértelmű: a korábbihoz képest jóval visszafogottabb, *korlátozott állami szerepvállalással*, minimál-standardok megvonásával, szociális és egészségügyi szempontok preferálásával és a munkaügyi kapcsolatok rendszerének kialakításával megfelelni az akkor éppen még csak kopogtató, a gyakorlatban ismeretlen magyar piacgazdaság munkajogi követelményeinek. A célzottan a versenyszférára orientáló *Mt. megalkotásával szükségszerűen együtt járt a közsféra törvényi szintű, önálló munkajogi szabályozása. Nem minősíthetjük viszont hasonló szükségszerűségnek, hogy „nem férték” egy törvénybe munkáltatóként az állami és a helyi önkormányzati közfeladatokat,*

⁴ Lásd az Mt. Harmadik rész X.-XII. fejezeteit!

közszolgáltatásokat ellátó költségvetési szervek. Kétségtelen *különbség a köztisztviselői és a közalkalmazotti jogviszony között* az előbbiben megjelenő, eltérő terjedelmű *közhatalom-gyakorlás*. A verseny (non-profit) szféra és a közszektor munkajogi elkülönült szabályozása viszont nem indokolta az ún. *trichotom törvényi szerkezetet*, erre egyébként a *közhatalom gyakorlása mint minősítő jegy nem szolgál alapos indokként*. Véleményünket alátámasztja a külföld. Egyetlen vizsgált nemzeti jog sem osztja két táborra közszolgáltatást az impérium gyakorlásában történő részvétel mentén.

A szabályozás struktúrájának meghatározásakor a fent említettekkel összefüggésben nem kérdéses: *elegendőek lennének-e az egy jogszabály keretein belül megalkotható különös rendelkezések!?* Szükségtelen duplikált módon, sokszor azonos vagy hasonló tartalommal rendezni a homogén szabályozást igénylő életviszonyokat! A két törvény tartalmával kapcsolatban regisztrálhatunk egy *másfajta duplikációt* is. Azt a megkettőzöttséget, amikor *eltérő foglalkoztatási viszonyokban azonos jogi rendezést igénylő életviszonyok indokolatlanul kapnak más-más szabályozást*. A közalkalmazotti, illetve a köztisztviselői jogviszony – mint életviszony – jogszabályban meghatározott állami és helyi önkormányzati feladatok költségvetési forrásból történő ellátást jelenti. Természetesen e szolgáltatások feltételei differenciáltak, azonban az *állami, illetve önkormányzati keretek között folytatott tevékenység jogszabályi előírásából eredő viszonylagos stabilitása és mindennek költségvetési finanszírozása*, különösen a jogviszony statikus elemei és a díjazás vonatkozásában *azonos karakterű jogalkotási megoldásokat igényelne*.

Míndez *nem alkotmányossági dilemma*, az Alkotmánybíróság több határozatában is kifejtette: a diszkrimináció problémája csak összehasonlítható jogosultak vagy kötelezettek között vethető fel, a közalkalmazottak és a köztisztviselők pedig olyan egymástól elkülönült csoportba sorolhatók, amelyekre az eltérő munkajogi szabályozás alkotmányosan indokolt lehet (25/2003. (V.21.) / AB határozat). *A jogalkotónak ugyanakkor szükséges, de nem elégséges csupán az alkotmányossági kritériumokat szem előtt tartani.*

III.3. A megkettőzött közszolgálati szabályozás kormányzati „garanciái”, a jogalkotás és a jogkövetés kérdőjelei

Nem tekintjük írásunk fő témájának az ellentmondásos szabályozási helyzet kialakulásához és lassan már másfél évtizedes fennmaradásához vezető okok feltárását, elemzését. Csupán rövid megállapításra szorítkozva, a *civil közszolgálati munkajog megkettőzöttségének inkább pragmatikus, mint elméleti okai* vannak. A *minisztériumi szintű közigazgatási feladatok megosztásakor a köztisztviselői szabályozás* előkészítése és gondozása a *Belügyminisztériumnak*, a *közalkalmazotti* pedig az akkori *Munkaügyi Minisztériumnak* jutott, és a megosztás 1990 óta változatlanul fennáll. A Kjt. és a Ktv. 1992-es életbe lépését követően számos törvénymódosításon esett át, e *változások során nem tapintható ki a két közszolgálati terület munkajogi integrálásának tudatos kormányzati szándéka.*

A duplikált szabályozást *konzerválja a forráshiány* is. Mindig csak egy – egy területre, ágazatra jutott pénz. Klasszikus közhely: *a közszolgálat lelke az előmeneteli rendszer.* Az egységességhez szükséges „nagylelkűség” viszont hiányzik, 2001-ben a köztisztviselői⁵, 2002-ben és 2005-ben pedig a közalkalmazotti *illetmények* növekedtek⁶ két kormány egymással koncepcionális kapcsolatban egyáltalán nem álló döntései nyomán. A „*Kjt. kontra Ktv.*” *fordulatok* mellett e jelenségnek külön is szemtanúi vagyunk a *Kjt. keretei közé sorolt ágazatokban, szakmákban.* Az egyes területek (pl. egészségügy, közoktatás) aktuális érdekérvényesítő képességétől függ, hogy – különösen kihasználva a *törvény végrehajtási szabályokra szóló felhatalmazásait* – hol tudnak az általánosnál kedvezőbb foglalkoztatási, díjazási feltételeket kialakítani. Minderre példaként említhetjük a *korábbi szakmai szorzó intézményét*⁷, melynek bevezetése mögött inkább béremelési szempontok, mintsem szakmai indokok álltak, s amely privilégiumból

⁵ Lásd a 2001. évi XXXVI. törvényt!

⁶ Lásd a 2002. évi XXIII. törvényt és a 2005. évi CLIII. törvényt!

⁷ A szakmai szorzó intézményét az 1999. évi XC. törvény vezette be, a díjazási jogcím a 2002. évi XXIII. törvénnyel került megszüntetésre.

fokozatos, a közalkalmazottak meghatározó hányadára kiterjedő, általános jellegű díjazási jogcím lett 2002-es hatályon kívül helyezéséig.

Ha a jogalkotás a *közszolgálati munkajog hatékony egységesítésére* törekszik, és ennek keretében *megszünteti a díjazásban jelentkező indokolatlan eltéréseket*, akkor ehhez különösen szükséges a Bevezető gondolatok között említett *„szakmai szentháromság”*: a *szaktudás*, az ágazatok képviselőiben megjelenő minisztériumok feletti *hatalom és a pénzeszközökkel kapcsolatos döntés koncentrációja*. Amely képes *„maga alá gyűrni” az egyes ágazati érdekeket*, s így képes *felvállalni* a kiegyenlítődéssel járó viszonylagos előnyök – bérkülönbségek – *megszüntetéséből eredő konfliktust*. Ezen túlmenően rendelkezni kell a *külső nyomás elhárításának képességével is* – meggyőzve a befolyásos gazdasági kritikusokat: a hatékony közszolgálat a legjobb társadalmi befektetés.

A jogalkotással kapcsolatban elmondhatjuk, hogy a *nemzeti tételes jog „törzsanyaga” nemzetközi összehasonlításban fiatalnak tekinthető*. A joganyag törzsét előbb a rendszerváltás körüli *demokratikus átalakulás* és a piacgazdaság létrejöttének következményeként, majd később *az európai jogharmonizációs kötelezettségek* teljesítése érdekében kampányszerűen elfogadott jogszabályok adják. Ennek is betudható, hogy az *1991-2004. között központi szinten elfogadott jogszabály 48%-a korábbi jogszabályokat módosított, kiegészített, illetve hatályon kívül helyezett*. Ugyanakkor az idézett *társadalmi változások önmagukban nem indokolják, hogy minden második jogszabály* azért szülessen meg, hogy egy *korábbi módosítson*, esetleg korrigáljon. Ez annál inkább így van, mert *a módosítások évenkénti aránya nem változott az idézett közel másfél évtizedben. Valójában a mennyiség átvette az uralmat a minőség felett*. A jogszabály-módosítások nagy száma a jogbiztonság szempontjából is rendkívül veszélyes lehet. A *dereguláció tekintetében* a rendszerváltás környékén megvalósult *jogtisztítást pusztán hullámszerű kampányok* kísérték. Említést érdemel a 2003-at követően megvalósított programozott dereguláció, de az is kizárólag a technikai jogtisztítás terén hozott eredményeket. Az *adminisztratív terhek csökkentése* voltaképpen csak néhány szabályozási kört érintő

modellvizsgálatra korlátozódott. *Gondok jelentkeznek a helyi önkormányzatok jogalkotási tevékenységénél is, ahol külön probléma, hogy településnagyságtól függően különböző szakmai tapasztalattal és tudással rendelkező szakértők készítik elő a helyi jogszabályokat. Ez a körülmény azért is különösen fontos, mert a tanulmányban későbbiekben javasolandó új közszolgálati munkáltatói jogalanyiség az önkormányzatot teszi meg munkaadónak az összes, általa fenntartott közintézmény és költségvetési szerv vonatkozásában, ami az ezzel járó szabályozási és adminisztratív terhekkel a jelenleginél összetettebb követelmények elé állítja a helyi igazgatás szakembereit.*

A megalkotott jogszabályok „hasznosulása”, vagyis *a jogérvényesülés változatos képet mutat. A rendszerváltás utáni jogkövetésre nagy vonalakban jellemző, hogy a szocializmus évtizedei során megszokottakhoz képest új típusú kötelezettséget teremtő szabályok (pl. adózás, számlaadás) és a modern jelenségek, korábban nem vagy kevésbé védett érdekek esetében kirívóan rossz a jogkövetés. Hosszabb távon javulást a jogi ismereteket átadó, jogtudatos viselkedésre, a mások jogainak tiszteletben tartására fókuszáló oktatás és nevelés adhat⁸.*

III.4. Szabályozási ellentmondások, hiányosságok tíz tételben

A Kjt. és a Ktv. tíz olyan szabályozási sajátosságát, illetőleg *jogintézményét* hasonlítjuk össze, amelyek *indokolatlan tartalmi eltéréseikkel* különösen az *egységes rendezésért* „kiáltanak”. Az ellentmondásokat feltáró *kritika a diagnózis*. E helyütt és különösen a dolgozat későbbi fejezeteiben de lege ferenda – egyfajta *terápiás jelleggel* – egyrészt állást foglalunk, és eszközöket ajánlunk az *indokolatlan duplikációk felszámolásához*, másrészt jelezzük és bemutatjuk, *milyen új szabályozási megoldásokat* kell alkalmazni az egységes közszolgálat megalkotásakor.

⁸ Igazgatási rendszer korszerűsítése, Operatív Program, A Magyar Köztársaság Kormánya, 2006. 5. old.

III.4.1. A személyi hatály

A *személyi hatály tárgyában* a Kjt. és a Ktv. szabályozási összhangja 2001-ben szűnt meg, a Ktv. 2001. évi XXXVI. törvénnyel történő módosítása az *ügykezelőket és a fizikai alkalmazottakat a Ktv-ből az Mt. hatálya alá „szervezte ki”*. Mindezzel megtört a Kjt. és a Ktv. szabályozásában korábban egyaránt érvényesülő *finanszírozási szemlélet*, mely szerint a munkáltató költségvetési státusza egyértelműen meghatározza a jogviszony típusát. Azaz munkaköri tevékenységtől függetlenül a köz- illetve önkormányzati igazgatásban közszolgálati, a további állami és önkormányzati civil közfeladatokat ellátó költségvetési szerveknél pedig közalkalmazotti jogviszonyban áll valamennyi alkalmazott. A *Ktv. szabályozásában a finanszírozási elvet felváltotta a funkcionális szemlélet*, csak az áll közszolgálati jogviszonyban, aki munkájával érdemben részese a szolgáltatás biztosításának. A személyi hatály vonatkozásában *a Kjt-nél továbbra is a finanszírozási elv érvényesül*⁹, a 2001-es módosítás során még csak jogalkotói szándékot sem találunk a két törvény személyi hatályának azonos tartalmú átformálására. E tekintetben a Ktv. 2003-as módosítása sem „ihlette meg” a törvényalkotót, a 2003. évi XLV. törvény az *ügykezelők munkaviszonyát – inkább politikai, mintsem szakmai megfontolásból – közszolgálati jogviszonnyá alakította át*¹⁰. Megjegyezzük, a vizsgált EU-tagállamok közszolgálatában, *a nem alaptevékenységet ellátó alkalmazottak jogállása időközönként visszatérő politikai kérdés*, az aktuális kormányzati elképzeléstől függ, milyen garanciák mellett dolgozik a kisegítő feladatokat ellátó személyzet. Mind emellett az ügykezelők 2003-as újbóli közszolgálati jogviszonyba állításával a Ktv. egy újabb *megkérdőjelezhető szabályozási variációt* alkalmazott, az *igazgatási*

⁹ Lásd a Kjt. 1. § (1) bekezdését! A hatály vonatkozásában egyébként a Kjt. egyfajta „általános” törvénynek is tekinthető, mivel hatálya kiterjed valamennyi állami és helyi önkormányzati költségvetési szervnél, valamint a helyi önkormányzat által a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátóira – ha törvény eltérően nem rendelkezik. Tanulmányom vonatkozásában eltérő törvény a Ktv.

¹⁰ Ktv. 1. § (1) bekezdés

funkció ellátásában érdeemben részt nem vevő két alkalmazotti csoport közül a működés szempontjából vitathatatlanul fontosabbat – részlegesen revideálva a 2001-es jogalkotási célt – visszahozta a Ktv. hatálya alá. Ezzel egyben a Ktv. személyi hatályának megvonásakor sem a finanszírozási, sem pedig a funkcionális elv nem érvényesül, hiszen a ténylegesen nem igazgatási feladatokat ellátók egy csoportja közszolgálati jogviszonyban, másik fele munkaviszonyban áll.

A 2001-es törvénymódosítás *másik anomáliája*, hogy a Ktv. hatálya alá tartozó költségvetési szerveknél a továbbiakban is *munkaviszonyban álló korábbi fizikai alkalmazottak* jogállására a Ktv.-vel *szöges ellentétben álló szabályozási szemléletű Mt. rendelkezései* vonatkoznak. Munkajogi szempontból nehezen magyarázható, hogy *egy munkáltatónál hogyan férnek meg együttesen a Ktv. kogens*, a kollektív szerződést és a munkavállalói részvételi jogok gyakorlását kizáró, valamint az *Mt. relatíve diszpozitív*, kollektív alku megkötésére készítő és az üzemi tanács választást kötelezően előíró szabályai. Az Mt-ben foglalt, a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalókra vonatkozó eltérő rendelkezések csak az általánost meghaladó, különleges feltételeket állapítják meg, de nem zárnak ki egyetlen, a munkaviszony vonatkozásában érvényesülő szabályt sem.¹¹

III.4.2. A munkáltató meghatározása

A munkáltató személyének definiálásában *formális a különbség a Kjt. és a Ktv. között. Közalkalmazotti jogviszony* esetén egyértelmű, hogy a *munkaadó* pozíciójában az állami vagy a helyi önkormányzati *költségvetési szerv*, illetve bizonyos esetekben (a helyi önkormányzat feladatkörébe tartozó egyes közszolgáltatások ellátása esetén) maga az *önkormányzat áll*.¹² Mindettől csak látszólag eltérő a *Ktv. szabályozási megoldása. A foglalkoztatás az állam, illetve a helyi önkormányzat nevében történik*¹³, ugyanakkor a munkáltatói

¹¹ Mt. Harmadik rész XII. fejezet

¹² Kjt. 1. § (1) bekezdés

¹³ Ktv. 5. §

pozícióban *ténylegesen* a törvény szervi hatálya alá tartozó *közigazgatási szervek és hivatalok* állnak. A kormány „túl hatalmaként” is értékelhetjük, hogy a Ktv. hatálya alá tartozó szerveket – a közszolgálati jogviszony munkáltatóit – határozatával maga állapítja meg¹⁴

A jogviszony statikus és tartalmi elemeinek vonatkozásában *a két törvény közötti normaszöveg-különbség valójában érdemi eltérést nem eredményez.* Az állami, önkormányzati foglalkoztatásból eredő garancia a közszolgálat egyik meghatározó *komparatív előnye*, hogy *korlátozza a piaci, a versenyszférára jellemző instabilitást* - különösen a jogviszony megszüntethetősége tekintetében. Mindennek egyik legfontosabb *előfeltétele –a jogviszony egyik alanyként - olyan képességekkel rendelkező munkáltató meghatározása*, garancia a komparatív előnyök tényleges biztosítására, a statikus elemek tekintetében *a versenyszférához képest korlátozottabb foglalkoztatói megszüntetési lehetőségekkel rendelkező.* A *biztonság helyett ugyanakkor, különösen a köztisztviselők állása* a jogviszony megszüntetésére vonatkozó munkajogi szabályok alapján – a munkáltatói pozíció meghatározásából is eredően – *nem stabilabb a versenyszféra munkavállalóiénál.* Mindehhez háttérként: a Ktv. hatálya alá tartozó munkáltató *végrehajthat olyan átszervezést*, melynek következtében a munkakör feleslegessé válik, s ez a törvény alapján *ad okot a felmentésre*¹⁵. (Ilyen konzekvenciájú átszervezést *közalkalmazotti jogviszony esetén a munkáltató nem tehet meg*, erre csak külső, országgyűlési, kormányzati vagy fenntartói döntés következtében van lehetőség.)

III. 4.3. A jogviszony statikus elemei

A jogviszony statikus elemei – annak létesítése és megszüntetése – *különös megkülönböztető jegyei a közszolgálati munkajognak.* A jogviszony nem szerződéssel, hanem *kinevezéssel* létesül – tükrözve a felek közötti *közjogi*

¹⁴ Lásd az 1034/1992. VII.1.) Korm. határozatot!

¹⁵ Ktv. 17. § (1) bekezdésének c) pontja

kapcsolatot, amelyben a közszolgálatban munkát vállaló többnyire elfogadhatja vagy elutasíthatja az alkalmazás feltételeit, de a magánjogi értelemben tekintett alkupozícióval nem rendelkezik. A nemzetközi tapasztalatokat is figyelembe véve - megjegyezhetjük: a megszüntetés jellegzetessége, hogy intézményének – amint a munkáltató személyének problematikájánál jeleztük - védenie kell a közszolgálat alkalmazottját a piaci viszonyok között meglévő kiszámíthatatlanságtól, a közszolgálat szabályai alapján a munkáltatói jogviszony megszüntetési lehetősége korlátozottabb, mint a versenyszférában. Az általános jellemző a magyar közszolgálati szabályok tételes analízisekor megdőlni látszik...

a) A jogviszony létesítése – pályára kerülés

A jogviszony létesítésével összefüggésben meghatározó annak a periódusnak törvényi kikötése, amely *felkészíti, és egyben megvizsgálja a rendszerbe kerülőt* abban a tekintetben, hogy hosszabb távon – akár egy életpályát is eltöltve – *megfelel-e a közszolgálat és hivatása elvárásainak. A Kjt-ben* mindeerre találunk *intézményesített megoldást*, a törvény a miniszternek, az ágazatért felelős „gazdának” lehetőséget ad *gyakornoki idő* kikötésére és *gyakornoki vizsga* letételére. A gyakornoki idő legfeljebb három évig terjedhet, kikötése esetén a kinevezés próbaidőt már nem tartalmazhat [Kjt. 22.§].¹⁶ *A Ktv. ezzel szemben kizárólag a legfeljebb hat hónap próbaidőt* tartalmazza, amely tartalmi előírások hiányában „üres jogintézmény” – egyetlen tényleges jogkövetkezménye, hogy a felek indokolás nélkül, azonnali hatállyal a közszolgálati jogviszonyt megszüntethetik. *Nem tekinthetjük a gyakornokság megfelelőjének a köztisztviselő gyakornoki besorolását, melynek tartama alatt a közigazgatási alapvizsgát* le kell tenni, és ennek *elmulasztása* vagy sikertelensége esetén a közszolgálati jogviszony *megszűnik*¹⁷. Az alapvizsga sikeres abszolválása és a közszolgálati pályára való alkalmasság között megítélésünk szerint szoros oksági kapcsolat nem áll fenn. *Megelőlegezett*

¹⁶ Kjt. 22. §

¹⁷ Ktv. 25. § (5) bekezdés

kritikaként itt csak annyit, hogy *a határozatlan idejű kinevezést, a „véglegesítést” ki kellene érdemelni* – az ezzel járó, komparatív közszolgálati előnyként emlegetett korlátozott munkáltatói jogviszony-megszüntetési lehetőséggel együtt.

b) A jogviszony, megszűnése, megszüntetése

A jogviszony stabilitásának egyik meghatározó tényezője a *megszüntethetőség munkáltatói lehetőségének korlátozása*. A munkajogban megtalálható az *indokoláshoz kötött, illetve kötetlen megszüntetési (felmondási) rendszer*. Az indokoláshoz kötött szisztémán belül pedig ismeretes *a szabad és a kötött rendszer*, mely utóbbi *taxatíve módon, kimerítő jelleggel sorolja fel* a megszüntetésre alapot adó okokat. *A kötött rendszerbe tartoznak a Kjt. és a Ktv. felmentési szabályai*. E tényből általában arra a következtetésre juthatnánk, hogy a két közszolgálati törvény az Mt-ben foglalt általános munkajogi szabályokhoz képest fokozottabban védi a jogviszony stabilitását, jobban szolgálva ezzel a tisztviselői és alkalmazotti érdekeket. A szabályok részletes áttekintése némileg „amortizálja” az említett feltételezésünket, továbbá a köztisztviselői és a közalkalmazotti jogállás közötti, a megszüntetés vonatkozásában respektálandó különbség hiányában *indokolatlan eltéréseket regisztrálhatunk a megszüntetés jogcímei és feltételei között*.

- *Az alkalmazotti oldal*

Áttekintve a megszüntetés lehetséges jogcímeit, markáns differenciaként állapíthatjuk meg, hogy *a Ktv. nem tartalmazza a rendkívüli lemondás intézményét*. Akár jogi abszurdnak is tekinthetjük, de a köztisztviselő egy feltételezett munkáltatói jogellenes zaklatás esetén legfeljebb a lemondás lehetőségével élhet, ledolgozva az ehhez kapcsolódó két hónapos időt. *A Kjt. ugyanakkor lehetővé teszi a közalkalmazottnak a rendkívüli lemondást¹⁸*. Minderre akkor kerülhet sor, ha a munkáltató a közalkalmazotti jogviszonyból eredő lényeges kötelezettségét szándékosan vagy súlyos gondatlansággal

¹⁸ Kjt. 29. §

jelentős mértékben megszegi, vagy olyan magatartást tanúsít, mely a közalkalmazotti jogviszony fenntartását lehetetlenné teszi. *A köztisztviselői szabályozás a szervezet – az állam vagy az önkormányzat – érdekeit az ember elé helyezi,* még az említett tényállási elemek fennállása, így például a munkáltató tetemes bértartozása, egyoldalú kinevezés-módosítása vagy zaklatása, hátrányos megkülönböztetése sem nyit jogszerű utat az azonnali hatályú távozáshoz. Mindennek esetleges köztisztviselői megtétele – a példáinkban felsorolt esetekben is – a Ktv. jogellenes jogviszony-megszüntetésre vonatkozó következményeit vonják maguk után. Így a közigazgatási szerv súlyos jogsértésére a lemondásnál „gyorsabban” reagáló, jogviszonyát azonnali hatállyal jogellenesen megszüntető köztisztviselőnek – a Ktv. szoros értelmezése mellett - még a lemondási időre járó illetményét is meg kell fizetnie annak a munkáltatónak, melynek a szándékos vagy súlyosan gondatlan jogsértése mindehhez alapul szolgált. *A köztisztviselő elzárása a rendkívüli lemondás lehetőségétől egyértelmű - és jogalkotási vonatkozásban nem akceptálható - példája a szervezeti érdekek egyoldalú előtérbe helyezésének. Bár a közszolgálati jogviszony közjogi karaktere nem tartja mellérendelt státuszban a feleket, vitatandó, hogy a másik fél minősített jogsértését – a szolgálat folyamatoságát biztosítandó - csak a közigazgatási szerv szankcionálhatja, köztisztviselői vétség alapos gyanúja esetén igénybe véve a fegyelmi felelősség intézményét.*

Lényeges – és ugyancsak megalapozatlan – eltérést regisztrálhatunk a *jogviszony jogellenes alkalmazotti megszüntetése jogkövetkezményeinek szabályozásakor.* A közalkalmazott a köztisztviselőhöz képest – a hátrányos jogkövetkezmények tekintetében – jószerivel „tét nélkül” szüntetheti meg jogellenesen jogviszonyát. Ha a köztisztviselő a közszolgálati jogviszonyát nem a Ktv-ben előírtak szerint szünteti meg, köteles a munkáltató számára a lemondási időre járó illetményének, azaz kéthavi illetménynek megfelelő összeget megfizetni.¹⁹ Ezzel szemben a közalkalmazotti megszüntetés csupán azzal a jogkövetkezéssel jár, hogy a jogellenesen távozó közalkalmazott egy

¹⁹ Ktv. 60/A. § (1) bekezdés

évig a Kjt. hatálya alá tartozó munkáltatónál semmilyen vezetői állásban nem dolgozhat.²⁰ Ha a jogellenes jogviszony-megszüntetéshez kapcsolódó szankciótól *egyfajta generális preventív, visszatartó hatást várunk el, akkor a cél megvalósításához a Ktv. szabályát tartjuk alkalmasnak.* (Vélhetően egy másik közintézménynél felajánlott közszolgálati vezetői állás betöltéséhez nem kell jogellenesen eltávozni a fennálló jogviszonyból.)

- A munkáltatói oldal

Három, általunk kiemelt – a megalapozottságot nélkülöző – eltérést könyvelhetünk el a közalkalmazotti és a köztisztviselői felmentés szabályai között. Ezen túlmenően két, kizárólag a Ktv-ben megfogalmazott szabályt is kiemelünk – az egyiket szintén megalapozatlannak, így természetesen feleslegesnek is tartva, a másikat viszont – elismerve elvi indokoltságát – a Kjt-ből hiányolva.

Mindkét törvény *az ún. taxatív módon megállapított indokoláson alapuló felmentési rendszert alkalmazza*, ugyanakkor az elfogadott felmentési okok között egy lényeges, a jogviszony stabilitását alapjaiban érintő különbség van. A Ktv. hatálya alá tartozó munkáltató végrehajthat *olyan átszervezést*, melynek következtében a *munkakör feleslegessé válik*, s ez a törvény alapján *okot ad a felmentésre.*²¹ *Ilyen konzekvenciájú átszervezést közalkalmazotti jogviszony esetén a munkáltató nem tehet meg*, erre csak *külső, országgyűlési, kormányzati, miniszteri vagy önkormányzati döntés következtében van lehetőség.*²² A „belső” átszervezésben *benne foglaltatik – a gazdaságra hatályos Mt. szabályaival azonos módon – a munkáltató működésével összefüggő okként a munkavégzés, munkaszervezés hatékonyságát növelendő olyan változtatás is, amely egy munkakör megszüntetéséhez vezet.*²³ Valamelyest *„fékezheti” a felmentést megelőző eljárás sebességét a munkáltató állás-felajánlási kötelezettsége*, azonban ez az intézménynél és az

²⁰ Kjt. 35. §

²¹ Ktv. 17. § (1) bekezdés c) pont

²² Kjt. 30. § (1) bekezdés b) pont

²³ Lásd ehhez az Mt. 89. § (3) bekezdését!

alárendeltségébe tartozó szervre – ha van ilyen (pl. az iskoláknál, óvodáknál nincs) - terjed ki. Viszont nem kell már vizsgálni, hogy a fenntartónál, a felügyeleti szervnél, illetve ennek más fenntartott intézményénél van-e betöltetlen megfelelő más munkakör²⁴. A jogviszony stabilitásának ésszerűtlen gyengítése a szabályozásban, és mindez csak megerősíti a munkáltató személyének újra-definiálásával kapcsolatos kodifikációs igényt! Feltételezve a közszolgálati feladatok viszonylagos állandóságát, a munkáltatói átszervezésen alapuló felmentés általános lehetőségét – különös tekintettel a közszolgálat egyik komparatív előnyeként számon tartott stabilitásra – vitatható, direktbben fogalmazva, elvetendő szabályozási módszernek tartjuk.

A második eltérés a felmentés jogdogmatikailag ellentmondó, kötelező alkalmazása. A munkajogi szabályozásban általában elfogadott, hogy a munkáltató jogutód nélküli megszűnése – mint pusztán tény a jogviszony megszűnéséhez vezet. Az említetteknek felel meg a Kjt. szabályozása.²⁵ Ezzel szemben a Ktv. a közszolgálati jogviszony felmentéssel történő kötelező megszüntetését írja elő arra az esetre, ha a közigazgatási szerv jogutód nélkül megszűnik²⁶. A kétségtelenül köztisztviselő-barát rendelkezés megkérdőjelezhetőségét támasztja alá az a körülmény, hogy egy kétpólusú jogviszony esetében önmagában az egyik fél megszűnése a kapcsolat szükségszerű végét, a jogviszony megszakadását jelenti, mindehhez a megszűnő fél megszüntető nyilatkozata szükségtelen. Különösen azért is kifogásolandó ez a konstrukció, mert a közszolgálati jogviszonyban a foglalkoztatás az állam, illetve az önkormányzat nevében történik, így – ha a jog „komolyan” végig vinné a szabályozáson ezt a deklarációt – egy közigazgatási szerv mint quasi telephely megszűnése nem is vezethetne szükségszerűen a jogviszony megszűnéséhez.

Harmadik kifogásolandó eltérésként a felmentés eltérő bérköltségeit jelölhetjük meg. A Kjt. – 60 napról indítva – a közalkalmazotti jogviszonyban töltött idővel arányosan, a Ktv. egységesen 6 hónapban állapítja meg a felmentési idő

²⁴ Lásd például a Kjt. 30. § (3) bekezdését!

²⁵ Lásd a Kjt. 25. § (1) bekezdés c) pontját!

²⁶ Ktv. 17. § (2) bekezdés a) pont

tartamát. Az önkormányzati fenntartású általános iskolában foglalkoztatott közalkalmazottnak legalább húsz év közalkalmazotti jogviszonyban töltött idő kell ahhoz, hogy a polgármesteri hivatalban – akárcsak néhány hónapja dolgozó köztisztviselővel azonos mértékű felmentési időben részesüljön²⁷. *A közsféra két munkajogi törvényének gyökeresen eltérő felmentési időszámítási szabálya a jogpolitika optikáján keresztül nézve nem indokolható.* A felmentéssel kapcsolatos költségeket ugyanis mindkét esetben az állami, illetve az önkormányzati büdzséből kell kifizetni. *A Ktv. egységesen hat hónapban, a munkáltatónál alkalmazásban töltött idő hosszától függetlenül meghatározott mértéke a humánpolitikai arányosság és a foglalkoztatás megszüntetésével összefüggő szükséges költségek tekintetében is kifogásolandó – figyelemmel arra, hogy a közszolgálati jogviszonyból származó, a közalkalmazotttól eltérő foglalkoztatási specialitások sem támasztják alá az eltérést..*

Negyedik kifogásunk szerint nem tartható elfogadhatónak az – a közszolgálati életpálya lezárását elismerni célzó rendelkezés sem, amely *egy alkalommal az öregségi nyugdíjra jogosult vagy a rokkantsági nyugdíjban részesülő köztisztviselőnek lehetővé teszi, hogy kérje a munkáltatótól jogviszonyának felmentéssel történő megszüntetését.* Az intézmény nemcsak jogpolitikai vonatkozásban, hanem a jogalkotási „kivitelezés” szemszögéből is vitatható. A köztisztviselő kérelmére a munkáltatónak kötelező a felmentést közölnie, azaz – némi szarkasztikus felhanggal kommentálva - a köztisztviselő saját munkáltatói jogkörgyakorlójává válik, ily módon akár maga is megírhatná felmentését... Mindez ténylegesen, a törvény szövege szerint – *jogdogmatikai abszurdként* - azt jelenti: *az egyik fél kérelmére a másiknak kötelező az egyoldalú jognyilatkozat megtétele.* Ez a körülmény pedig formálissá teszi ekkor a felmentést mint egyoldalú nyilatkozatot, hiszen a szabad akarat a munkáltató részéről teljességgel hiányzik²⁸ .

Az ötödik nem megalapozott eltérés vagy inkább szabályozási hiányosság, hogy csak a Ktv. intézményesítette tartalékállományt, amelynek jogpolitikai célja,

²⁷ Kjt. 33. § és Ktv. 18. §

²⁸ Ktv. 17. § (2) bekezdés e) pont

hogy felmentés esetén – egyfajta állasközvetítő rendszert alkalmazva, megkísérelje a köztisztviselő benntartását a rendszerben²⁹ [Ktv. 20/A: §]. Nem bocsátkozva annak vizsgálatába, hogy a tartalékállomány mennyire bizonyult hatékonynak, *minderre szüksége lenne a jogviszony stabilitása érdekében a közalkalmazottaknak is.*

III.4.4. A vezetői megbízás visszavonása

Részben a *jogviszony statikus elemének tekinthetjük a vezetői megbízást is*, ugyanis azon túl, hogy a közszolgálati életpályán történő előrehaladás egyik lehetséges alternatívája a vezetővé válás, sokak – de facto – vezetőként kerülnek a munkáltatóhoz. Mindkét törvény *hiányossága és hibája, hogy a vezetői státuszt általában nem önálló munkakörként, hanem az általános szabályok szerinti besorolás melletti megbízásként állapítja meg.* A vezetői beosztás viszont ténylegesen általában önálló munkakör (pl. a kórház gazdasági igazgatója, a minisztérium főosztályvezetője), különös esetekben azonban egy másik munkakörbe tartozó feladatokkal együttesen kerül ellátásra (pl. az osztályvezető főorvos, illetve a tanszékvezető egyetemi tanár a vezetés mellett operál, illetve oktat). Alapvető hibaként könyvelhetjük el, hogy a gyakorlat tapasztalataival és elvárásaival ellentétben a *kinevezés általában nem a vezetői munkakörre, hanem egy vélelmezett, sokszor fiktív beosztotti státuszra szól.* Ebből a helyzetből emeli ki a közalkalmazottat és a köztisztviselőt a vezetői megbízás. A konstrukció megtévesztő, hiszen többségében – ahogyan fentebb jeleztük – nem a kinevezés szerinti munkakör mellett látják el a vezetői teendőket a közszolgálatban dolgozók.

A munkakör meghatározását, illetve módosítását a munkajog általában *a felek közös megegyezésétől* teszi függővé. E követelménynek *érvényesülnie kellene a vezetői megbízás visszavonása során is.* Mindehhez közelít a Kjt. megoldása, mely szerint *a vezetői megbízás visszavonását a közalkalmazott kérelmére kötelező a munkáltatónak indokolnia.* Jogellenes visszavonás esetén az

²⁹ Ktv. 20/A. §

eltávolított vezetőt korábbi beosztásában kell foglalkoztatni³⁰. Ezzel szemben a *Ktv. a visszavonáshoz nem ír elő semmiféle munkáltatói indokolási kötelezettséget*, a vezetői megbízás elfogadásával a köztisztviselő egyben azt a kockázatot vállalja, hogy bármikor kikerülhet a közszolgálatból. A megbízás visszavonásával egyidejűleg *ugyan fennáll a munkáltató munkakör-felajánlási kötelezettsége*, feltéve, ha a leváltott vezető képzettségének megfelelő betöltetlen állással rendelkezik. A *kettéosztott közszolgálati szabályozásból* – ugyan nem szükségszerűen – eredő probléma, hogy a *köztisztviselőnek közalkalmazotti, a közalkalmazottnak pedig köztisztviselői állás nem ajánlható fel.*³¹ Ismerve a közigazgatás létszámhelyzetét és a 2003 őszén végrehajtott csoportos létszámcsökkentést³², inkább a felajánlható munkakör hiányának törvényi konzekvenciájaként előírt kötelező felmentésre kerülhet sor. Különösen a közszolgálati életpálya *stabilitásához fűzött hivatalos jogalkotói elvárás tükrében* tartjuk kifogásolandónak a vezető beosztásuk lehetséges sorsát, a humánpolitikai kondíciók mellett *a közszolgálatból történő szükségszerű eltávolítás esélyét a megbízás visszavonása* esetén. A négyévenkénti kormányváltások következtében a közigazgatásban közvetlenül jelentkező politikai hatások még inkább erősíthetik az instabilitást, *a jog egyelőre nem talált választ* a szervezeti átalakításokkal, a győztes párt-holdudvarába tartozók elhelyezésével, bizalomvesztéssel járó folyamatokra. A rendszerváltozást követően más módon jelentkező *politikai befolyástól* a jogállam a jogviszony statikus elemei tekintetében *nem tette stabillá* a közszolgálat vezető szakmai pozícióit. Sőt a jog – indirekt eszközként - az aktuális kurzusnak még segítségül is szolgál, a *Ktv. legálissá teszi az eljárást*, hiszen *a közszolgálati jogviszonyban álló vezető székéből bármikor felállítható* – és mindez akár „beárnyékolhatja” későbbi pályáját is. Sőt, *a jog direkt eszközzel is szolgál*, a minisztériumi főosztályvezetői megbízásokat például

³⁰ Kjt. 23. §

³¹ AKtv. 17. § (2) bekezdésének c) pontja például a vezetői megbízás visszavonását követően – megelőzendő a felmentést – másik vezetői vagy köztisztviselői munkakör felajánlását írja elő.

³² Lásd ezzel kapcsolatban a kormányzati létszámcsökkentésről és a létszámcsökkentés alapjául szolgáló intézkedési tervek elkészítéséről szóló 2263/2003 (X.27.) Korm. határozatot!

nem a hivatali szervezet élén álló közigazgatási államtitkár, hanem a miniszter, a politikus adományozza³³.

Megfontolandó, hogy egy feltételezett új, egységes közszolgálati szabályozás ne vezetői beosztást, hanem *vezetői munkakört* állapítson meg – *közös megegyezéshez vagy a Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának 95. számú állásfoglalásában* megfogalmazott kritériumoknak megfelelő indokoláshoz kötött visszavonáshoz (megszüntetéshez) kapcsolva a vezetői státuszról történő elmozdítást.

III.4.5. A fegyelmi felelősség

- A fegyelmi vétség fogalma, és egy különös eset: a vagyonyilatkozáttal kapcsolatos kötelezettségszegés

Csak egy szó különbség van *a Kjt. és a Ktv. fegyelmi vétség definíciója között*. Fegyelmi vétséget követ el a köztisztviselő, ha közszolgálati jogviszonyából eredő kötelezettségét vétkesen megszegi. A közalkalmazottakkal szemben jelenik meg az idézethez képest említett *egyszavas többletkíváncsi, mely szerint a kötelezettségszegésnek lényegesnek kell lennie*³⁴. A szabályok tartalmának jogalkalmazási interpretálásához egy korábbi legfelsőbb bírósági döntés mutat irányt, kizárva ezzel a szó szerinti értelmezésből eredő anomáliákat. A Kjt. fegyelmi vétség-meghatározásában a kötelezettségszegés törvényben megkövetelt *lényeges minősítése* egyértelmű és korlátozott mérlegelési lehetőséget biztosít a munkáltatói jogkör gyakorlójának a tekintetben, hogy megindítja-e az eljárást, vagy csak a figyelmeztetés lehetőségével él, esetleg a nem megfelelő munkavégzésre alapozva felmentéssel megszünteti a közalkalmazotti jogviszonyt. Egy elképzelt egységes közszolgálati kódexbe a Kjt. meghatározását lenne indokolt átvenni. *A fegyelmi vétség fogalma két konjunktív elemből áll: a kötelezettségszegést megvalósító magatartásból és az ahhoz fűződő vétkes elkövetői tudati*

³³ Lásd például a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatát.

³⁴ Vesd össze a Ktv. 50. és a Kjt. 45. §-át!

viszonyból. A *kötelezettségszegések lehetséges esetei kimerítő jelleggel felsorolhatatlanok*, az összes tényállás egyfajta büntető törvénykönyvi analógiával nem írható le. A lehetséges jogellenes magatartások közül külön említést érdemel *a vagyonynyilatkozat-tétellel kapcsolatos egyes kötelezettségek megszegésének és a fegyelmi felelősségnek a viszonya*. A vagyonynyilatkozattal összefüggő valamely kötelezettség megsértése a törvényi általános definíció alapján fegyelmi vétséget valósít meg. A Ktv.-nek a kérdésben rendelkező különös szabálya szerint viszont, ha a nyilatkozattételre köteles köztisztviselő *a vagyonynyilatkozat tételére vonatkozó kötelezettségét szándékosan elmulasztja*, vagy vagyonynyilatkozatában szándékosan a valóságnak meg nem felelő lényeges adatot, tényt közöl, avagy a vagyonynyilatkozatát és a személyes adatkezelésre vonatkozó felhatalmazó nyilatkozatát visszavonja, *a közszolgálati jogviszonyát azonnali hatállyal, a törvény erejénél fogva meg kell szüntetni*³⁵[Ktv. 22/A.§ (14) bekezdés]. A *fegyelmi vétségről szóló definíció* és az eljárás megindítására vonatkozó szabály, valamint az idézet a *vagyonynyilatkozattal összefüggő rendelkezések megsértésének szankcionálása nincs összhangban* egymással. A dolgok logikus menete szerint a nyilatkozattétellel kapcsolatos bármely jogsértés alapos gyanúja esetén a munkáltatói jogkör gyakorlójának fegyelmi eljárást kellene indítania. Ennek során válhat az alapos gyanú bizonyossággá, és ekkor állapítható meg a köztisztviselői magatartás szándékos vagy gondatlan minősítése is. Önmagában a vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettség elmulasztásából ugyanis még nem lehet egyértelműen következtetni a szándékosságra. A fegyelmi eljárás éppen arra is hivatott, hogy tisztázza a köztisztviselői vétkesség fennállását, s ezen belül a szándékosság vagy a gondatlanság megítélését. A cselekmények logikus sorrendjén kívül maga a *Ktv.* is valamennyi fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja esetén *kötelezővé teszi a fegyelmi eljárás megindítását*, a törvény a vagyonynyilatkozattal kapcsolatos vétségek esetében sem mentesíti az illetékes vezetőt. A nyilatkozattétel szándékos elmulasztásának vagy a valóságnak meg nem felelő lényeges adatok szándékos

³⁵ Ktv. 22/A. § (14) bekezdés

közlésének megállapításakor viszont a *közszolgálati jogviszonyt a törvény erejénél fogva, azonnali hatállyal meg kell szüntetnie* a munkáltatói jogkörgyakorlónak. Mindez *koherencia-zavar a törvényen belül*, hiszen a fegyelmi eljárás szabályszerű menetét követve ebben az esetben a fegyelmi tanács döntése alapján hivatalvesztés büntetés lenne kiszabható, egyszemélyi döntésen alapuló, a jogviszony azonnali hatályú megszüntetését lehetővé tevő intézkedést azonban fegyelmi büntetésként a Ktv. nem tartalmaz. A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséggel kapcsolatos gondatlan magatartás szintén fegyelmi vétség, mindennek megállapításához a fegyelmi eljárás nyújthat segítséget és megfelelő garanciákat. *A törvény akkor fogalmazna helyesen, ha a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség szándékos elmulasztása, illetve valótlan adatközlés esetén a fegyelmi felelősség keretein belül az eljáró fegyelmi tanácsnak a hivatalvesztés büntetés kiszabását tenné kötelezővé. A Kjt.-re is vonatkozik kritikánk*, mert a törvény - gazdaságos jogalkotási módszerrel - a közalkalmazottakra a Ktv. vagyonyilatkozatra vonatkozó rendelkezéseinek megfelelő alkalmazását rendeli el³⁶.

- Szankciók

Többféle és súlyosabb hátrányt okozó szankciókkal sújthatók a köztisztviselők a közalkalmazottaknál, ha egy fegyelmi ügyben a felelősségük bebizonyosodik. A megrovás és a hivatalvesztés (elbocsátás) között a Ktv. öt, a Kjt. viszont csak három, a foglalkoztatás feltételeit a munkáltató terhére átmenetileg hátrányosan befolyásoló fegyelmi büntetést tartalmaz³⁷. Több azonos elnevezésű büntetés eltérő tartalmat, különböző súlyú szankciókat takar. Csak a Ktv. teszi lehetővé a legalább egyhavi illetmény összegének megfelelő külön juttatás még ki nem fizetett részének csökkentését, megvonását, továbbá az előmeneteli rendszerben történő visszavetést egy fizetési vagy besorolási fokozattal. Mindkét törvényben megtalálható a vezető beosztás, megbízás fegyelmi hatályú visszavonása, valamint a címtől való megfosztás. A

³⁶ Kjt. 41/ A. §

³⁷ Vessd össze a Kjt. 45. és a Ktv. 50. §- át!

köztisztviselői vezetői megbízás visszavonásának fegyelmi büntetésként való alkalmazását megkérdőjelezi az a körülmény, hogy az a törvény általános szabályai szerint bármikor, indokolás nélkül visszavonható. A címtől való megfosztás tényleges súlya sem azonos, a köztisztviselőknek adományozható címek ugyanis az életpályán történő előrehaladást gyorsítják, a közalkalmazottak címei – az ezért járó címpótlékkal – csak kisebb díjazási kiegészítést (legfeljebb tizenhétézer-egyszáz forintot jelentenek).

A két rendszer legsúlyosabb, a jogviszony megszüntetését jelentő büntetése (hivatalvesztés, illetve elbocsátás) nemcsak nevében, hanem „utóhatásában” is eltérő. A hivatalvesztés egyben azt is jelenti, hogy a volt köztisztviselő a közszolgálati jogviszonyának megszüntetését követően három évig közigazgatási szervnél nem alkalmazható. A Kjt. elbocsátása ugyanakkor nem az elhelyezkedés kizárásával jár a törvény hatálya alá tartozó intézményeknél, csak vezetői státusz betöltése nem lehetséges a büntetés jogerőre emelkedésétől számított egy évig³⁸. Jogsabályi előírások nélkül is, önmagában a fegyelmi hatályú jogviszony-megszüntetés nagyban rontja az elhelyezkedés esélyét. Összevetve a két törvény rendelkezését, a Kjt-nek legalább részben fel kellene zárkóznia a köztisztviselői szabályozás szigorúságához, kimondva: aki fegyelmi büntetéssel került ki a közszolgálatból, határozott ideig (pl. egy évig) abszolút módon legyen eltiltva a közszektorban történő munkavállalástól.

- **Eljárás**

Az eljárási rendelkezéseket áttekintve markáns különbséget találunk a Kjt. és a Ktv. szabályai között a fegyelmi eljárás kötelező megindításával kapcsolatban. Mindezt a köztisztviselők esetében a törvény általános rendelkezésként tartalmazza, közalkalmazottak tekintetében viszont a kinevezési jogkörgyakorló csak akkor köteles eljárást indítani, ha jelentős súlyú fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja áll fenn, vagy ha az eljárás lefolytatását a közalkalmazott maga ellen kéri. A Ktv. pótolandó szabályozási hiányosságaként tarthatjuk számon, hogy ez utóbbira a köztisztviselőknek nem

³⁸ Lásd a Ktv. 50. § (6) bekezdését és a Kjt. 45. § (5) bekezdését!

ad lehetőséget a törvény, a gyanú alóli tisztázás céljából csak a közalkalmazott élhet az alanyi jogon biztosított fegyelmi eljárás indítás kezdeményezésével³⁹.

Mindkét törvény *jogvesztő határidőket* állapít meg az eljárás indításával kapcsolatban. Az *eltérő időtartamok* indokoltságának vizsgálatakor elismerendő, hogy a *közigazgatás* – a közhatalmi jelleg miatt – *szigorúbb szabályozást követel meg*. Így *elfogadható*, hogy a fegyelmi eljárás megindításával kapcsolatos *objektív jogvesztő határidő a köztisztviselők esetében háromszor hosszabb* a Kjt. e helyütt alkalmazandó határidejénél, mindezzel tágabb lehetőséget biztosítva a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos kötelezettségszegések szankcionálására. *Nem alapos* ugyanakkor a Ktv-Kjt. összehasonlításban *a szubjektív jogvesztő határidő tartamának megháromszorozása*.⁴⁰ A határidő az illetékes jogkörgyakorló tudomásszerzésétől indul, egyedüli kötelezettsége az írásban történő rendelkezés az eljárás megindításáról. Rendeltetésszerű joggyakorlást feltételezve *a két törvényben megállapított eltérő határidőnél jóval rövidebb tartam biztosítása lenne indokolt* a munkáltatói jogkörgyakorlónak az eljárás megindítására.

A *határidők* szabályozásában *ellentmondás* van a Kjt. és a Ktv. között abban az esetben, ha a fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja miatt egyben *büntető- vagy szabálysértési eljárás* is indult. A *Kjt. szabályai* szerint, amennyiben a büntető- vagy szabálysértési eljárás nem végződik felmentéssel (az indítvány elutasításával), *a szubjektív jogvesztő határidő a jogellenes határozatnak a munkáltatóval történt közlésétől, az objektív jogvesztő határidő pedig az eljárás jogerős befejezésétől kezdődik*. A határidő számításának e különös esetében a *Ktv. megítélésünk szerint hibásan rendelkezik*. *A speciális szabály alkalmazását* ugyanis csak abban az esetben teszi lehetővé, ha a büntető- vagy szabálysértési eljárás a köztisztviselő *felelősségének megállapítása nélkül fejeződik be*⁴¹. . A *határidő kezdetének elhalasztására* a törvénynek – ellenkezően a Ktv-ben megfogalmazottakkal – éppen azért kell

³⁹ Vesd össze a Ktv.51. § (1) bekezdését és a Kjt. 46. (2) bekezdését!

⁴⁰ Kjt. 46. § (3) bekezdés és Ktv. 51. § (1) bekezdés

⁴¹ Kjt. 46. § (5) bekezdés és Ktv. 51. § (3) bekezdés

módot adnia, hogy a büntetőjogi vagy szabálysértési felelősség alól *fel nem mentő döntés* esetén a munkáltatónak legyen lehetősége a *kötelezettségsszegés munkajogi következményeinek megállapítására. Ugyanis a munkajog keretei közötti fegyelmi és a büntető, illetve szabálysértési felelősség nem áll fenn mindig kölcsönösen.* Utóbbiak megállapítása általában a fegyelmi felelősséget is megalapozza, viszont a fegyelmi vétség inkább csak kivételesen eredményez bűncselekményt vagy fegyelmi vétséget.

Mindét törvény lehetőséget teremt a *fegyelmi eljárás felfüggesztésére* abban az esetben, ha az ügyben indult büntető- vagy szabálysértési eljárás jogerős befejezése nélkül a tényállás nem tisztázható, illetve amennyiben akadályoztatása miatt a közalkalmazott vagy köztisztviselő a védekezését nem tudja előterjeszteni.⁴² Ugyanakkor a Kjt. és Ktv. nem tartalmaz rendelkezést abban a vonatkozásban, hogy *az eljárás felfüggesztése, ténylegesen a szünetelése érinti-e a vizsgálatra nyitva álló – bár nem jogvesztő – 15 nappal indokolt esetben meghosszabbítható 15 napos határidőt?! A felfüggesztés egy büntető ügy apropóján akár évekig is eltarthat. Véleményünk szerint a felfüggesztés – tételes, erről rendelkező szabály hiányában is – megszakítja az eljárási, vizsgálati határidőt, a felfüggesztés elrendelhetősége ugyanis olyan körülményen alapul, amely érdemében kizárja a vizsgálat folytatását, a tényállás tisztázását, tehát szükségszerűen megszakítja és szünetelteti az eljárási határidőt is. Minderről azonban - elméleti fejtegetés helyett – a törvénynek kellene explicite rendelkeznie.*

A fegyelmi eljárás egyik *garanciális kérdése az ügyben a munkáltató részéről eljáró személyek meghatározása, a velük kapcsolatban megjelenő jogszabályi elvárások.* A *vizsgálóbiztos* mindkét törvényben egyfajta *ügyészi szerepet* játszik, feltárva a felelősség kérdésében történő döntéshez szükséges bizonyítékokat, majd a vizsgálatokat követően az összes dokumentumot saját véleményével ellátva megküldi a munkáltatói jogkör gyakorlójának. *Megalapozatlan eltérést találunk a Kjt. és Ktv. szabályai között a „ki lehet vizsgálóbiztos” kérdésben. A köztisztviselők személyével kapcsolatos*

⁴² Kjt. 47. § (7) bekezdés és Ktv. 51/A. (5) bekezdés

megkötés, hogy a fegyelmi eljárás alá vontnál *magasabb besorolású*, ennek hiányában vezetői megbízású személy kerüljön kijelölésre. A *közalkalmazottnál* ezzel ellentétben nem a besorolás, hanem a *vezetői státusz a fontos*, a vizsgálóbiztosnak a fegyelmi eljárás alá vontnál elsősorban magasabb beosztásúnak kell lennie. Ha ilyen személy nincs, akkor elegendő a legalább azonos beosztás, illetőleg besorolás. A *követelmény ellentmondásos* meghatározása ugyanígy fennáll a *fegyelmi tanács tagjaival* kapcsolatban is⁴³. A *helyes megoldás* talán a két törvény szabályainak részbeni „*összeolvasztása*” eredményezné. A *vizsgálóbiztos kijelölésekor* megfelelő preferált szempontnak tartjuk az eljárás alá vontnál *magasabb besorolás megkövetelését*, viszont a *fegyelmi tanácsi tagságnál* a magasabb vezetői státuszt indokolt általános elvárásként előírni, tekintettel arra, hogy a tanács tagjai a jogviszony tartalmát, akár annak létét, további fennállását is érintő munkáltatói jogkört gyakorolnak érvényesen. Ezen túlmenően, ha az eljárás *magasabb vezetői megbízású személy ellen folyik*, szerencsésebb lenne, ha mindkét törvény általános szabályával a *szervezeten kívülről, a fenntartó vagy a felügyelő szervezetből, testületből* „verbuválná” az eljárás szereplőit.

- Tárgyalás és határozat

Az eljárási szabályok összevetésekor végezetül ki kell térnünk a fegyelmi *tárgyalás és határozat* egyes kérdéseire. A *Kjt. általános szabálya* kimondja a *tárgyalás nyilvánosságát*, a fegyelmi tanács azonban az államtitok vagy szolgálati titok megőrzése érdekében, valamint a fegyelmi eljárás alá vont kérelmére *zárt tárgyalást* köteles elrendelni⁴⁴. A *Ktv. hallgat* a kérdésben. A közalkalmazotti szabályok szerint a fegyelmi tanácsnak *döntését* az első tárgyalástól számított *harminc napon belül* kell – akár újabb tárgyalás tartásával is – meghoznia⁴⁵. A *Ktv. e kérdésben sem rendelkezik*. A fegyelmi *határozat tartalmát* tekintve szintén kifogásolható a *Ktv. szabálya* az eljárás

⁴³ Kjt. 47. § (1) bekezdés és Ktv. 51. § (5) bekezdés

⁴⁴ Kjt. 50. § 2 bekezdés

⁴⁵ Kjt. 51. § (1) bekezdés

megszüntetése kimondásával kapcsolatban⁴⁶ [Ktv. 55/A.§]. Vitatva a köztisztviselőkre hatályos rendelkezést, megítélésünk szerint, *ha a köztisztviselő a terhére rótt fegyelmi vétséget nem követte el, nem az eljárást megszüntető, hanem a felelősség hiányáról kifejezetten rendelkező határozatot lenne indokolt hozni.* Amennyiben ugyanis a köztisztviselő a *fegyelmi vétséget* bizonyíthatóan nem követte el, a „vádak” alól *felmentő, és nem az eljárást megszüntető határozat* az elfogadható. Utóbbinak akkor lenne helye, ha az eljárás lefolytatása objektív ok miatt lehetetlenné válik, így a jogviszony megszűnik, vagy a munkáltató a törvényben előírt jogvesztő határidők valamelyikét elmulasztja, illetve bizonyítás hiányában nem állapítható meg a felelősség.

III.4.6. Az illetményrendszer

Négy cím alatt nyolc példát mutatunk be a közalkalmazotti és a köztisztviselői díjazási rendszer szabályozási ellentmondásaira. Nem térünk ki annak vizsgálatára, hogy mennyiben indokolt az azonos besorolási feltételek megléte esetén a különbség a közalkalmazotti és a köztisztviselői illetmények összege között. Mindez ugyanakkor *megkerülhetetlen problémája lesz a közszolgálat bármilyen tervezett egységes szabályozásának, egy közös illetményrendszernek ki kell egyenlítenie a közszféra egyes területei között meglévő, nem megalapozott díjazási különbségeket.* E nivelláció keretében szükséges *bérfelzárkóztatás* viszont külön tervezendő költségvetési ráfordítást igényel, továbbá *perspektívát* kell biztosítani a rendszerben jelenleg legjobban keresőknek is.

- Különbség a karakterben

Már az *illetményrendszerek jellege is ellentmondásos*, az azonos forrásból származó pénzeszközök gyökeresen eltérő munkajogi szabályok szerint fizethetők a közalkalmazottaknak, illetve a köztisztviselőknek. A *Kjt.*

⁴⁶ Ktv. 55/A. (1) bekezdés c) pont

illetményrendszer *relative diszpozitív jellegű*, tíz fizetési osztályának tizennégy fizetési fokozata garantált illetményeket rögzít, melyektől a közalkalmazott javára jogszabályi megszorítás nélkül el lehet térni. A jogszabályban – nem alsó-felső határos jellegű - illetménypótléktól a kollektív szerződés is eltérhet a közalkalmazott javára. Egy újra tervezett közszolgálati szabályozás fő kérdése: relatív diszpozitivitás vagy kongencia? Vagy a kettő elege: autonómia állami, önkormányzati kontroll mellett. Ehhez képest a *Ktv. szabályai kogensek*, a köztisztviselő illetménye – teljesítményértékelésétől függően – a besorolásához képest *egy plusz-mínusz húsz százalékos sávban történő eltérést enged*⁴⁷.

- A teljesítményértékelés

A modern európai közszolgálatokban *változó és vitatható szerepet kap* a teljesítményértékelés intézménye. A Ktv. 2001-es módosítása (lásd a 2001. évi XXXVI. törvényt) vezette be a teljesítményértékelés intézményét⁴⁸. A Ktv. a *naptári évenkénti utólagos teljesítményértékeléshez köti a köztisztviselői alapilletmény legfeljebb 30 %-kal történő megemelhetőségét* és – munkajogi skandalumként említendő – esetleges, maximum 20 %-os csökkentését⁴⁹. Ugyanakkor a törvény a kiemelkedő, illetve *az átlag feletti teljesítmény méréséhez alanyi jogon nem teremt jogosultságot* az illetmény megemelésére, mindez a munkáltató mérlegelési jogkörébe tartozik. Ennek háttérében - a közszolgálat jövedelmeinek központi elosztása áll, azaz általában *nincs külön helyi forrás* az átlag feletti teljesítményhez rendelve. *A teljesítményértékelés igazi hatékonyságához a nyugat-európai közszolgálatokban fajsúlyos célkitűzésként megfogalmazott decentralizáció szükséges*, azaz a munkáltatók, az élükön álló jogkörgyakorlók szerepkörének kibővítése, a pénzügyi források feletti rendelkezési joguk kiszélesítése. A probléma melletti ellentmondás, hogy ha már a kormányzat 2001-ben a teljesítményértékelés intézményének bevezetése mellett döntött, azt *miért nem terjesztette ki a civil közszolgálat*

⁴⁷ Ktv. 43. § és Kjt. 66. §

⁴⁸ Lásd erről részletesen a Ktv. 34. §-át!

⁴⁹ Ktv. 43. § (4) bekezdés

valamennyi szegmensére, így a közalkalmazotti jogviszonyban állókra!? A kifogásolt jogalkotói döntés hiányában teoretikus kérdés, hogy a Kjt. alsó határos illetményrendszerében – amely megfelelő díjazási háttérrel biztosított volna mindehhez – az intézmények rendelkeztek volna a szükséges pénzügyi fedezettel.

Mind a köztisztviselők, mind a közalkalmazottak vonatkozásában, közös kritikaként fogalmazhatjuk meg *a teljesítményértékeléshez szükséges szaktudás hiányát*. A közigazgatásban és az önkormányzatoknál az illetékes jogkörgyakorlók *általában nem rendelkeznek olyan ismeretekkel*, amely a teljesítményértékeléshez kapcsolódó eljárás valamennyi fázisának szakszerű végrehajtását biztosítanák. A közalkalmazottaknál természetesen mindez hipotetikus probléma, hisz a rendszer nem került bevezetésre. Amennyiben viszont mindez megtörténne, ugyanezzel a szaktudás-hiánnyal néznénk szembe.

- Szociális érzékenység

Az illetményrendszerek *szociális érzékenysége is eltérő*. A Ktv. – a fogalmazótól az államtitkárig – *az illetményalap szorzataként* határozza meg a *köztisztviselői alapilletményt*, így amennyiben az infláció vagy a megélhetési költségek emelkedése béremelést indokol, *a legrosszabb díjazási helyzetben lévők illetménye csak úgy emelhető, hogy a rendszer „elbírja” a legmagasabb besorolásúak – a szükségszerű automatizmusból eredő – nagyobb arányú illetménynövekedését is*. Ezért a szociálisan indokolt illetménynövelésnél azokat a köztisztviselőket is figyelembe kell venni, akik besorolásuknál, vezetői megbízásuknál fogva egyébként nem érzékenyek bizonyos megélhetési költségek növekedésére. A Kjt. tíz fizetési osztályos, osztályonként önálló, abszolút számban meghatározott bázissal működő rendszere *elvieken alkalmas a kizárólag szociális szempontokon nyugvó bérkorrekcióra, hiszen az egyes fizetési osztályokban törvényi rendelkezéssel elkülönítetten is emelhető az*

*illetmény*⁵⁰. A Ktv. közös illetményalapon nyugvó rendszere *szociális vonatkozásban érzéketlenebb*, hiszen az alap megélhetési okok miatti megemelése minden köztisztviselőt – és nem csak a rászorult kategóriákat – érinti. Mindez *korlátozhatja* az alacsonyabb besorolásúak esetében *a szociális érzékenységet*. A Kjt. fizetési osztályaiban jogalkotói szándéktól függ az egységes vagy differenciált illetményemelés. *A szociális szempontok esetleges túlzott érvényesítése viszont indokolatlan nivellációt eredményezhet* a különböző besorolású közalkalmazottak között.

- **Önkormányzati pozíciók**

Eltérő az önkormányzat szerepe és lehetősége a *törvénytől eltérő kedvezőbb díjazás meghatározásában*. Mindez egyébként felveti *az állam és önkormányzat viszonyának általános elvi kérdését*, melyre az *egységes közszolgálati szabályozásnak feltétlenül választ kell majd adnia*. *Közalkalmazotti intézmények* esetén a fenntartó *önkormányzat hatáskörébe* tartozik annak eldöntése, hogy költségvetéséből biztosítja-e a *törvényi szintet meghaladó mértékű illetmények kifizetését*. Az állam a *Kjt-ben* az egyes fizetési fokozatokhoz kapcsolódó legalacsonyabb összegű díjazást határozza meg, *az önkormányzatok autonómiája az alsó határok tekintetében korlátozott*. Mindezzel szemben *a közigazgatásban állami túlterjeszkedés állapítható meg*. A *Ktv.* ugyanis *eleve kizárja* az államinál *kedvezőbb önkormányzati illetményalap* megállapítását, mely megoldás egyébként *ellentétes a világ fejlett államainak jogalkotási megoldásaival*. Az *OECD- tagállamokban* ugyanis vagy *eleve külön szabályozás hatályos az állami és önkormányzati közszolgálatra*, vagy, ahol *egy jogállás vonatkozik mindkét rendszerre*, ott az *önkormányzatok saját bevételeik és szabad pénzeszközeik terhére eltérhetnek az állami szabályokban foglaltaktól*. A jogelméleti mellett praktikus szempontból sem fenntartható, a korábbi differenciálatlan állami beavatkozást *valamelyest kompenzáló 2003. július 1-től hatályos Ktv-módosítás*, amely az önkormányzati hivataloknál kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselőknek

⁵⁰ Vesd össze a Ktv. 43. § (1)-(3) bekezdését és a Kjt. 66. § (1) bekezdését!

– az éves költségvetésben megállapított létszám legfeljebb húsz százalékaig *személyi illetmény* biztosítását teszi lehetővé – részben „visszacsempészve” a törvényből 2001-ben számúzott díjazási jogcímet⁵¹.

- **Ellentmondásos tételek**

Az elvi élű ellentmondásokon túlmenően a *díjazás egyes tételes jogi megoldásaiban is indokolatlan ellentétek* találhatóak. *A Ktv. a munkajogi szabályozás rendszerében is idegen módon, a munkáltató mérlegelési jogkörében eljárva lehetőséget teremt a kinevezés egyoldalú módosítására azzal, hogy a teljesítményértékelés alapján a már megszerzett illetmény legfeljebb húsz százalékkal csökkenthető.*

Előre bocsátva az illetménypótlék-rendszer fenntarthatóságának megkérdőjelezését, magában a hatályos szabályozásban is indokolatlan eltérések találhatóak a Ktv. és a Kjt. *pótlékrendszerében*. Amíg a *vezetői beosztás betöltését a köztisztviselőknél önálló rendszer*, a beosztáshoz és nem a betöltő személy besorolásához kapcsolódó tarifa honorálja, addig ezt a *Kjt. a pótlékalap százalékában meghatározott magasabb vezetői vagy vezetői illetménypótlékkal honorálja*⁵². *A Ktv. megoldását tartjuk helytállónak*, ugyanis ahogyan *a vezető megítélése független a besorolásánál elismert jogviszonyban töltött időtől*, úgy díjazásában sem lehet a törvénynek erre tekintettel lennie. Két azonos vezető beosztást betöltő közalkalmazott között – megítélésünk szerint – önmagában az eltérő mértékű jogviszonyban töltött idő okán fennálló illetmény-különbség nem ad alapot a díjazásbeli különbségtételre – figyelemmel a velük szemben támasztott követelmény és felelősség azonos súlyára.

Eltérő jogosultsági feltételekkel szerezhetnek idegen nyelv ismeretért többletjövedelmet a Kjt. és a Ktv. hatálya alatt dolgozók. *Közalkalmazott esetében a pótlékra való jogosultság feltétele az idegen nyelv rendszeres használata a munkaköri feladatok ellátása során. Köztisztviselő*

⁵¹ Ktv. 44/B. §

⁵² Vesd össze a Kjt. 70. §-át és a Ktv. 45. §-át!

vonatkozásában akkor jár a pótlék, ha *az idegen nyelv a munkakör betöltéséhez szükséges*, magyarul, az idegen nyelv ismerete nélkül az állás be sem lenne tölthető⁵³. A *Ktv. szövegezése elméleti ellentmondást tartalmaz*. A pótlék munkajogi szerepe ugyanis azoknak a különös munkavégzési feltételeknek, körülményeknek a honorálása, melyek a kinevezésben meghatározott illetmény összegében nem jelennek meg. A törvény viszont a *kinevezés egyik feltételét* – a munkakör betöltéséhez szükséges idegen nyelvismeretet – *fizeti meg* önálló jogcímen, illetménypótlékkal. Az *ellentmondás másfelől a három jelentős európai uniós nyelv*, az angol, a francia és a német esetében is regisztrálandó, ekkor ugyanis a *Ktv. alanyi jogon biztosítja a nyelvpótlékot* – az a köztisztviselő is jogosult erre a díjazásra, akinek munkavégzése során e három nyelv egyikét sem kell használni. A *törvény a pótlékkal az utóbbi esetben a megszerzett nyelvtudást, és szintén nem a munkaköri speciális feltételeket honorálja*⁵⁴

Nem pusztán számszaki ellentmondás, hogy a *Ktv. jubileumi jutalommal* honorálja a *harmincöt éves* közszolgálati jogviszonyban töltött időt, az azonos büdzből finanszírozott közalkalmazottaknak viszont az említett időtartam nem hoz négyhavi illetménynek megfelelő díjazást⁵⁵. A számok mögött olyan, *az egész illetmény-rendszert érintő érvek és problémák állnak*, melyek *feloldása talán az egyik legnagyobb kihívása az egységes közszolgálat szabályozásának*.

III.4.7. Átjárhatóság – „útakadályokkal”

A *Kjt. és a Ktv. közötti átjárhatóságot* egyfelől biztosítja a két törvény az *áthelyezés intézményével*, amely egyszerre jelenti a jogviszony megszüntetését és létesítését⁵⁶. Másfelől viszont, *ha a munkáltató belső szervezeti okok miatt felmentésre kényszerül*, az *állás felajánlási kötelezettség kizárólag a*

⁵³ Lásd a Kjt. 74. és a Ktv 46. §-ában foglaltakat!

⁵⁴ Ktv. 48. § (6)-(9) bekezdés

⁵⁵ Vesd össze a Kjt. 78. és Ktv. 49/E. §-át!

⁵⁶ Ktv. 15. § (2) bekezdés b) pontja és Kjt. 25. § (2) bekezdés b) pontja

*közszolgálati, illetve a közalkalmazotti jogviszony tekintetében áll fenn a munkáltató hierarchiájába tartozó szervezeteknél*⁵⁷. Így amennyiben az önkormányzat polgármesteri hivatalától egy tanári diplomával rendelkező köztisztviselőtől átszervezés miatt meg kell válni, felmentése előtt az önkormányzati fenntartású oktatási intézmény be nem töltött pedagógusi állását nem kell kötelezően felajánlandónak tekinteni.

A további átjárhatósági probléma a közigazgatási közszolgálati és munkaviszonyai között található. A Ktv. és az Mt. nem teremti meg e két jogviszony között az áthelyezhetőség lehetőségét. Ha például a közigazgatási szerv tanulmányi szerződést köt egyik munkavállalójával, vállalva a szerződésben a képzettségnek megfelelő, közszolgálati jogviszonyba tartozó munkakörben történő továbbfoglalkoztatást, a megfelelő végzettség megszerzése után meg kell szüntetni a támogatott munkavállaló munkaviszonyát, és ugyanannál a szervnél ki kell nevezni köztisztviselőnek. Figyelemmel a Ktv. kogens szabályaira, a törvény kizárólag az illetmény megállapításánál veszi figyelembe a korábban – nem csak - a közigazgatási szervnél fennállt munkaviszony időtartamát. Nem lehet ennek tartamát beszámítani például a végkielégítésre való jogosultság megállapításakor.

III.4.8. A kollektív szerződés

A Kjt. – igaz, korlátozott keretek között – lehetővé teszi egyes, közalkalmazotti jogviszonyra tartozó feltételek kollektív szerződésben történő rendezését. A kollektív szerződés nem lehet jogszabállyal ellentétes⁵⁸, további törvényi rendelkezés hiányában mindezt azt jelenti, hogy kizárólag Kjt. szabályozási felhatalmazása alapján rendelkezhet a közalkalmazotti jogviszony egyes kérdéseiről. Ezzel szemben a Ktv. szerint a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos kérdések csak jogszabályban rendezhetők. A szabályozási ellentét mögött egy elvi jelentőségű kérdés húzódik meg: a közjogi szabályozási

⁵⁷ Lásd például a Ktv. 17. § (4) bekezdését!

⁵⁸ Kjt. 2. § (2) bekezdés

keretek között helyet kaphat-e a versenyszféra szabályozásában meghatározó kollektív munkajog egyik alappillére, a kollektív szerződés. Megítélésünk szerint önmagában a köztisztviselők esetében a munkavégzés során megjelenő közhatalom gyakorlása nem feltétlenül zárja ki a kollektív szerződés szabályozási szerepét. E körülménynél jóval fontosabb annak figyelembe vétele, hogy – a közjogi környezet miatt – a választott képviseleti szervek, testületek (Országgyűlés, önkormányzat) döntési kompetenciáját mennyiben befolyásolhatják az alkalmazotti érdekképviselők. Igaz ugyan, hogy a Kjt. alapján a szerződést kötő partner a munkáltató és nem a fenntartó, ugyanakkor tárgyalási pozícióját és döntéseit ténylegesen a fenntartó állapítja meg. Így a szakszervezet partnere e tekintetben a hatályos jog szerint egy pseudo-foglalkoztató, a munkáltatói adottságokkal a foglalkoztatás főbb feltételeinek meghatározásában csak formálisan rendelkező szervezet, a fenntartott, azaz függő helyzetben lévő költségvetési szerv. Az említett körülmény egyébként jelzi a III. 4. 2. alatt, a munkáltató meghatározásával kapcsolatos problémát – azaz a közszolgálatban a közintézmény vagy a közigazgatási szerv számos meghatározó kérdésben nincs ténylegesen munkáltatói pozícióban. Ugyanakkor át nem gondolt, és a közjogi karakterű rendszerbe nem illeszkedik az a szabály, amely – talán az érem másik oldalaként – a közigazgatásban dolgozó munkavállalók szakszervezeteinek az Mt., azaz a versenyszféra magánjogi feltételei mellett teremt lehetőséget a munkafeltételek kollektív szerződésben történő szabályozására. Egyfelől túlzó szigor, másfelől indokolatlan liberalizmus.

III.4.9. Munkaügyi kapcsolatok – részvételi jogok

A munkaügyi kapcsolatok terén – a III.4.8. pont alatt említett kollektív szerződés mellett – meghatározó eltérés, hogy csak a Kjt. biztosítja intézményesítetten a munkavállalói részvételi jogok gyakorlását ⁵⁹. A közalkalmazottaknak a törvényben meghatározott létszám esetén kötelező a

⁵⁹ Kjt. 14-19. §

közalkalmazotti tanács, illetve képviselő választása, ugyanakkor a Ktv. kizárólag a köztisztviselői érdekképviselőknek ad helyt, a köztisztviselők jogszabály által intézményesített részvételi jogokkal nem rendelkeznek. Megítélésünk szerint a közszolgálat közjogi elemekkel is átítatott munkajoga nem zárja ki az alkalmazotti részvételi jogok intézményesített gyakorlását, erre több európai példát (Német – illetve Franciaország) is találunk. Összességében a Kjt. és a Ktv. közötti eltérést nem tartjuk megalapozottnak – különös figyelemmel arra, hogy a közigazgatásban az Mt. hatálya alatt dolgozó fizikai alkalmazottak az általános szabályok szerint választhatnak üzemi tanácsot, illetve megbízottat. Mindebből egy olyan abszurd helyzet adódik, hogy a munkáltató – például egy minisztérium vagy egy polgármesteri hivatal – a szervezetet érintő stratégiai döntéseket a legkevésbé kompetens alkalmazotti csoportok képviselőiből álló üzemi tanáccsal (pl. takarítónő, villanyszerelő, kézbesítő) köteles előzetesen véleményeztetni.

III.4.10. Az Mt. szabályozási szerepe a közsférában

Kifejezett kodifikációs hibának tartjuk azt az eltérést, ahogyan a Kjt. és a Ktv. az Mt-hez „közelít”. Az a körülmény kétségtelenül elismerendő, hogy egyik törvény sem ismétli meg feleslegesen az Mt. szektor-semleges rendelkezéseit (pl. a jogok gyakorlására vonatkozó alapelvek, az elévülés, az átlagkereset számítása). Azzal viszont már *nem érthetünk egyet, hogy a Ktv. különös, a Kjt. pedig általános szubszidiárius, azaz helyettesítő szabályként rendeli el az Mt. egyes rendelkezéseinek az alkalmazását.* A Ktv. alapján a közszolgálati jogviszonyra ugyanis az Mt. szabályait akkor kell alkalmazni, ha a törvény ezt kifejezetten elrendeli. Ezzel szemben a Kjt. általában valamennyi, Mt-beli szabály alkalmazását elrendeli. Az egyes fejezetek végén tünteti fel a törvény, hogy a versenyszféra munkajogából mely szabályok nem irányadóak a közalkalmazotti jogviszonyra ⁶⁰. *Miután mindkét jogviszonyra két törvény (a Kjt. és az Mt., illetve a Ktv. és az Mt.) vonatkozik, a joggyakorlatot a Kjt.*

⁶⁰ Kjt. 2. § (3) bekezdés és Ktv. 71. §

megoldása teszi egyszerűbbé, ugyanakkor – némiképp átlépve a diagnózisból a terápiába – egy feltételezett egységes közszolgálati törvény akár valamennyi munkajogi kérdésről teljes körűen rendelkezhet – érintve ezzel az Mt. bizonyos szabályozási tárgyait is. Döntő a tervezett egységes törvény vonatkozásában a közszolgálati és az általános munkajogi szabályanyag aránya és az a körülmény, hogy egy adott életviszonyra irányadó, azonos jogágba tartozó rendelkezések összességét lehetőleg egy jogszabályba foglalja a törvényalkotó.

III.5. Diagnózis és terápia között - Érvék és ellenérvék az egységes hazai szabályozással kapcsolatban

Egy betegség diagnosztizálása és a kórtünetre javallt kúra közötti idő a gondolkodásé. Kételyek, remények, vajon hat-e szer, sikeres lesz-e a terápia? A dolgozatunkban taglalt problémák esetében: nem új ellentmondásokat teremtünk-e a régóta nyomasztó tünetek jogalkotási kezelésével. „*Pro-és kontra*” jelleggel közelítve mindehhez, számos érvet, illetőleg ellenérvet sorakoztathatunk fel.

III.5.1. Az érvek

Az egységesség mellett szól, hogy más-más módon ugyan, de a közszolgálatban dolgozó *alkalmazottak közfeladatokat valósítanak meg*, közszolgáltatásokat nyújtanak. A megragadható *lényeg a szolgáltatás tárgya*, hogy a közszolgálati jog uralma alatt álló jogviszonyokban nyújtott szolgáltatásokat *a társadalom valamennyi tagja igénybe veheti*, s többnyire erre rá is szorul. Második attribútumként a jogviszony alanyai közül *a munkáltató* említendő. Ebben a szerepben *mindig az állam vagy az önkormányzat által fenntartott szervet* találjuk. Ennek megfelelően *állami vagy önkormányzati szerv az általuk fenntartott intézmény is* – így nem csak az önkormányzat polgármesteri hivatala, hanem az önkormányzat által fenntartott költségvetési szervek (pl.

iskolák, kórház). *Működésükben, gazdálkodásukban igen sok a hasonlóság, ami alátámasztja az egységes szabályozás mint jogalkotási megoldás helytállóságát. Valamennyi közszolgálati réteg - közvetlenül, vagy közvetve - a központi költségvetésből kapott támogatás „leosztására” szolgáló alapjából kapja az illetményét. A központi „budget” lehetne a „modus vivendi” az egyenlőbb elbánás elvének alkalmazásához, mindenek előtt az illetményrendszer területén. A jelen helyzetben elsősorban politikai döntés kérdése, hogy melyik közszolgálati réteg milyen nagyságrendű elismerésben részesül. A feltételezett egységes közszolgálati szabályozás egy meghatározott illetményrendszert tartalmazva (vagy legalábbis közelítve az eltérő rendszereket), nivellálhatná az indokolatlanul nagy szóródást mutató illetményeket. Alapja és eszköze lenne a koherenciának. A kiegyenlítődés sokak szerint szükséges, hiszen elvi alapon nem lehet indokolni egy orvosprofesszor, vagy egyetemi tanár, illetve egy vezető beosztású közigazgatási szakember illetményben jelentkező olyan eltérő megítélését, amely nem elvszerűsége, hanem sokszor ad hoc jellegű törvényalkotáson, és ehhez kapcsolódóan egyes közszolgálati területek aktuális érdekérvényesítő képességén alapul.*

További érv, hogy az egységes közszolgálat biztosíthatná az átjárhatóságot. Mindez azt jelenti, hogy valamely közszolgálati szerv alkalmazottja a közszférán belül úgy kerülhet át annak egy másik szektorába, hogy eközben sem illetménye, sem megszerzett jogai, sem társadalmi helyzete nem változik. Az átjárhatóság nemcsak az egyes közszolgálati dolgozók szempontjából lehet előnyös, hanem az államnak mint munkáltatónak is, hiszen ennek segítségével megfelelőbben lehet gazdálkodni a rendelkezésre álló emberi erőforrásokkal. Mindezt erősíti az, az általánosan elfogadottnak tekinthető nézet, amely szerint az egészséges mértékű mobilitás a közszolgálaton belül is előnyös, mert energiákat szabadít fel az új területekre kerülőkben.

Egyes vélemények szerint az egységes szabályozás mellett szóló legjelentősebb érv, hogy az egyes közszolgálati rétegek jogállását szabályozó törvények között sok a hasonlóság, tehát a pragmatikában ma is vannak közös elemek. Mindez

természetes, hiszen miért kellene eltérően szabályozni a pályázati eljárást vagy a fegyelmi felelősségre vonás rendjét egy köztisztviselőnél vagy közalkalmazottnál⁶¹. Megjegyezzük, hogy ennek ellenére hibásan – akár a példaként említett két jogintézménynél is - *a Kjt. és a Ktv. intézményrendszere számos indokolatlanul eltérő szabályozási megoldást alkalmaz*. Sok esetben a közalkalmazottnál és köztisztviselőknél fellelhető eltérő rendelkezések mögött *nem könnyű megtalálni az eltérő törvényi rendelkezésekhez vezető jogpolitikai indokot* – már, ha volt ilyen (lásd a III.4. pont alatt írtakat). Ez is arra hajlamosít bennünket, hogy azt gondoljuk: azonos szabályokkal is működnének az eltérő rendszerek a pragmatika adott elemében.

*Az európai uniós keretek között – a hatékonyság szempontjából - szemlélve és érvelve megállapítandó: a gazdasági szféra önmagában nem képes teljesíteni a nagyobb gazdasági növekedés, illetve a munkahelyteremtés céljait. Ehhez részint megfelelő gazdálkodási környezet, részint pedig hatékony, egyúttal magas színvonalú kormányzati, s általában közigazgatási működés, hatékony közszolgálat szükségeltetik. Átalakulóban van a korábbiakban kizárólag a tagállami felelősség körébe tartozó közszolgálathoz – és annak a teljesítményéhez – való hozzáállás. Az EU elvárásokat fejti ki bővebben a kohéziós politika prioritásait rögzítő *Közösségi stratégiai iránymutatások* című dokumentum, amely rögzíti: „elsődleges fontosságú az állami szféra minősége és produktivitása elsősorban a gazdaság, foglalkoztatás, szociális kérdések, oktatás, környezetvédelem és joggyakorlat területeinek megreformálása és jó kormányzása érdekében. Ez nemcsak az EU kohéziós politikája megvalósításának javítását, hanem általában a gazdasági teljesítmény növelését is elősegíti. A *Közösségi stratégiai iránymutatások* – a felülvizsgált lisszaboni akcióterv mentén – az közszféra működésének két vetületét emeli ki: annak a minőségét, továbbá a produktivitását. A közszolgálati politika továbbra is nemzeti hatáskörben nyugszik, ennek ellenére meggyökeresedett annak a felismerése, hogy az *Unió tagállamainak közszolgálata hasonló kihívásokkal**

⁶¹ Dr. Imre Miklós – Dr. György István: i.m. 12. old.

*néz szembe*⁶². Az erre adandó *jogalkotási válasz* is egységességet követel meg, azaz, a kellően differenciált rendelkezések mellett *a szabályozásnak közös elveken kell állnia*. Mindezt – figyelemmel az elmúlt másfél évtized tapasztalataira - szükséges, hogy *kifejezze a szabályozás egységes szerkezetét* is. A „civil közszolgálat” szabályait egy törvénybe kell foglalni.

III.5.2. Ellenérvek

Az egységes szabályozás ellenzői ezt a véleményüket a közszolgálati tevékenységre, annak sokrétűségére alapozzák. Megítélésük *szerint a különböző közszolgálati rétegek tevékenysége oly mértékben eltérő, amely kizárja az azonos tartalmú jogintézmények alkalmazhatóságát*. A tevékenységek eltérő voltát talán *a közhatalom gyakorlásának megjelenése* jellemzi legjobban, amíg például a vezető beosztású *köztisztviselők impériumot gyakorolnak*, addig a közalkalmazottaknál mindez jószerivel kizárt⁶³. (Bár a közhatalom gyakorlás igen csak elvi jelleggel van jelen számos beosztott, ügyintézőként dolgozó köztisztviselő munkájában is (pl. ügyfélszolgálati tanácsadás, jogértelmezést tartalmazó állásfoglalás előkészítése, amely nem rendelkezik normatív erővelhatállyal). *Különböző a közszolgálati szervek hierarchikus felépítése is*. Vannak közöttük olyanok, amelyeknél az alá-fölérendeltség meghatározó, illetve nemcsak funkcionális, hanem szakmai kérdésekben is. Ennek megfelelően *erőteljesen hierarchizáltak struktúrájukban a közigazgatási szervek*. *Nem jellemző mindez ugyanakkor a közalkalmazotti foglalkoztatók többségére*.

Különbséget találunk az egyes rétegek, *a közalkalmazottak és a köztisztviselők politikához fűződő viszonyában* is. *A köztisztviselőknél a politikai tevékenység általában tilalmazott, a közalkalmazottaknál semmilyen megkötés nincs, minden politikai szerepvállalás megengedett*. Mindennek alapján kérdéses, hogy az egységes szabályozás képes-e figyelemmel lenni valamennyi réteg

⁶² Forrás: European Public Administration Network, Lisbon ad hoc group: The EPAN contribution to the success of the Lisbon Strategy, Final report, Luxembourg, May 2005.

⁶³ Dr. Imre Miklós Dr. György István: i.m. 13. old.

eltérő sajátosságaira. Feltehetően a jogállás, a pragmatika minden elemében egyfajta normát, talán a ma működő megoldások egyikét kellene alkalmazni. E feltevés nyomvonalán továbbhaladva kérdés, hogy az *egyik közszolgálati réteg számára megfelelő norma egyidejűleg más csoportok jogállásának alapértékeit nem kezdi-e ki*, vagy ellenkezőleg, indokolatlanul nem korlátozza-e egyes alapjogaikat. Példaként említhetjük az előzőleg említett, a politikához fűződő viszonyt. Ha egy, minden rétegre egyaránt érvényes norma a politikai tevékenységnek legcsekélyebb formáját is megengedné, úgy például a köztisztviselők politikai semlegességén, mint a réteg egyik alapértékén ejtene sebet. Ugyanakkor a politikai tevékenység bármilyen esetleges korlátozása különösen a közalkalmazottak nagy részét teljesen feleslegesen gátolná az alkotmányos alapjogok közé tartozó tevékenység gyakorlásában.

Az egyes szektorok, rétegek közötti különbség kiküszöbölése lehetséges-e? Ennek apropóján *újabb aggályként említhető az összemérhetőség, a megfeleltethetőség kérdése*. Ha *egyetlen pragmatika* jönne létre, úgy a *különböző rétegek tagjainak valamennyi szereplőjét egymáshoz kellene hasonlítani* az egyes jogintézményekben. Példaként talán a legérzékenyebb területet, az illetményrendszert tekintve, *egy közös illetménytáblában kellene elhelyezni valamennyi közszolgálati dolgozót*. Ehhez szükséges meghatározni, hogy a különböző szektorokba tartozók közül *kik kerüljenek az illetménytábla ugyanazon fokára*, kik kapjanak egyforma alapilletményt. Szükséges megjegyezni, hogy egyes szakmai álláspontok szerint *1990-ben a tervezett közszolgálati törvény éppen ezen a ponton bukott meg, az érintett minisztériumok az összemérés feladatát nem látták elvégezhetőnek*⁶⁴. Mentségükre legyen mondva, egy ilyen feladat nem is oldható meg néhány hónap alatt, a két világháború közötti Magyarország jól működő állami közszolgálatának a I-XI. fizetési osztályba sorolása már az 1893. évi IV. törvénycikk rendelkezéseivel megkezdődött.

⁶⁴ Dr. Imre Miklós – Dr. György István: i.m.15. old.

IV. fejezet

Tények és törekvések a magyar közszolgálati szabályozás történetéből

A kiegyezést követő újkori történelmünkben a közszolgálati szabályozás a jogtudomány állandó kritikája alatt állt. Az *egységes szabályozással kapcsolatos elvek és részletek azonban soha nem léptek ki a publikációk keretei közül*, az óhajtott és tervezett közszolgálati pragmatika jogszabályban foglaltan nem jelent meg.

IV.1. Jogalkotási kísérletek és a jogtudomány kritikája (1867 – 1945.)

Előjáróban megállapítandó: a XIX. század második felében az állami szolgálatban *önmagában az a körülmény, hogy az állam – szolgálatadóként és jogalkotóként – egyes területeken szabályozta a foglalkoztatás feltételeit, már előnyt, privilegizált helyzetet teremtett* más ágazatokban, így például a magángazdaságban dolgozók jogszabályban többnyire nem rendezett viszonyaihoz képest. Az állami szabályozás a követelmények lefektetése mellett védelmet és páratlan biztonságot jelentett. 1867 után a *pénzügyminisztérium ügykörére vonatkozó szolgálati szabályok különböző kiadásai az államszolgálat valamennyi ágazatára kiterjesztésre kerültek*. A szabályzat előírja, hogy aki a közszolgálatba akar lépni, annak az ehhez megkívánt tulajdonságokkal kell rendelkeznie. *A szabályzat rendelkezik a szolgálat betöltésének általános és különös „kellékeiről”, az államtisztviselők, altisztek és szolgák jogairól és kedvezményeiről (pl. illetményről, lakpénzről vagy természetbeni lakásról, a helyettesítés és a kiküldetés díjazásáról, az*

előreléptetésről, a szabadságról, a különböző szakvizsgákról, a nyugdíjazásról és az alkalmazotti kötelezettségekről).⁶⁵

A magyar közszolgálat jelentős állomása *a köztisztviselők képzéséről szóló 1883-ban elfogadott törvénycikk*, amelynek szabályozási hatásköre ténylegesen meghaladja a címben foglaltakat, s kiemelendő etikai elvárásokat támaszt a közszolgálatban dolgozókkal szemben. *Az összeférhetetlenség intézményének bevezetése* korlátozta a köztisztviselők politikai tevékenységét (pl. az országgyűlési képviselőség), kizárta bizonyos vállalkozások folytatását (pl. kereskedés, ipar, gyakorló ügyvéd), szűkítette a lehetséges tulajdonosi pozíciókat (pl. politikai lap tulajdonjogának megszerzése). A jogászság képviselőjében a törvénycikk elfogadásának évében *Keleti Ferenc* ügyvéd publikált az államszolgálat jogi természetével és az államszolgálati pragmatika elveivel foglalkozó, a Magyar Tudományos Akadémia által arany díjjal elismert tanulmányt, megfogalmazva a jogalkotási elvárásokat. Hangsúlyozza: a megnövekedett állami feladatokat végző nagyszámú állami apparátus megfelelő működtetéséhez *elkerülhetetlen az állam és a szolgálatában álló tisztviselő viszonyának, az államszolgálat jogi természetének, az állam és az állampolgárok jogi érdekeinek szabályozása*. A kor külföldi tükreként Keleti ugyanakkor megállapítja, hogy kimerítő, valamennyi hivatali jogot és kötelességet magában foglaló kodifikált szabályzat alig található. Európai minta hiányában, a hazai igényeket kielégítendő *egységes szolgálati pragmatika létesítését tartja szükségesnek*, valamennyi államszolgálati ágazatra kiterjedő hatállyal. *Keleti célkitűzései ma is aktuálisak*: tökéletesedő, az államot és polgárát egyaránt szolgáló közigazgatás, a köztisztviselő jogainak, becsületének és életvitelének kielégítő biztosítása, cserébe az állam és polgárának aránylag csekély anyagi megterhelésével. Az elvek megvalósításához *Keleti különösen a kinevezés, az előléptetés, az áthelyezés, a nyugdíjazás és az elbocsátás szabályozását hangsúlyozza*, mely jogintézmények az egységes közszolgálat XXI. századi tervezett

⁶⁵ lásd a Magyar Királyi Pénzügyminisztérium ügykörére vonatkozó Szolgálati Szabályok Gyűjteményét; Magyar Királyi Pénzügyminisztérium, Budapest 1896.

megvalósításában is kulcsfontosságúak.⁶⁶ Tartalmuktól függ, hogy mennyiben biztosíthatóak a közszolgálat komparatív előnyei az általános munkajogi szabályok alatt működő versenyszféra aktuálisan sokszor kezeletlenebb kondícióival szemben.

Visszatérve a XIX. század utolsó harmadához, *csak az egyes részterületeket szabályozó rendelkezések születtek, így az állami tisztviselők nyugdíjazásáról szóló 1885. évi, vagy a törvényhatósági tisztviselők fegyelmi eljárást szabályozó 1886. évi törvénycikk.* A tudomány megszakítás nélkül kritizál és hiányol. *Fésűs György jogakadémiai professzor sajnálattal állapítja meg: hazánkban nincs államszolgálati pragmatika, így sok esetben az osztrák jogszabályokra kell támaszkodni.*⁶⁷

Egy másik szerző, *Hencz Aurél* szintén sajnálkozik, a közszolgálati szabályozást hiányolja – nem csak a tisztviselők, de az állam és az állampolgárok védelmében is.⁶⁸ Az *1892-97-i országgyűlés megnyitása alkalmával felolvasott trónbeszéd* utasítja a kormányt, hogy a *tisztviselők jogviszonyainak szabályozásával kapcsolatos törvényjavaslatát* terjessze a Ház elé. A kezdeményezést egyaránt támogatja a kormánypárt és ellenzék, *Eötvös Károly* hangsúlyozza: *a magyar közigazgatás bajainak fő oka az, hogy a tisztviselőknél nincsen olyan törvényük, mely szolgálati viszonyaikat rendezné.*⁶⁹ A trónbeszédben foglalt utasítás sorsát és egyben a kiegyezés utáni évtizedek értékelését is tekintve a *Magyar Közigazgatás*, a kor rangos tudományos folyóirataként *elmarasztaló értékelést fogalmaz* meg 1899-ben: *a törvényhozás több mint harminc éves működése során nem tudott a közigazgatás alapvető bajain segíteni.* Az országban az egységes, szerves közigazgatási rendszer helyett egy cselekvéseiben kiszámíthatatlan,

⁶⁶ Keleti Ferenc: Az államszolgálat jogi természete; Singer és Wolfner, Budapest 1886.; 28. old.

⁶⁷ Fésűs György: A magyar közigazgatási jog kézikönyve; Eggenberger – Atheneum, Budapest, 1880.; 17.old.

⁶⁸ Hencz Aurél: Gondolatok a közszolgálati pragmatikáról és etikáról (1886-1944); Magyar Közigazgatás, 1993/1.szám, 13-25. old.

⁶⁹ Hencz Aurél: i.m. 13-25. old.

érvényesülésében bizonytalan, a társadalmi érdekek gondozásáról leszokott, szellem nélküli gépezet működik.⁷⁰

Az I. világháború újfent elodázta a közszerológati pragmatika kidolgozását, a kommunista diktatúra utáni konszolidáció kezdetén *Bethlen István miniszterelnök fogalmazta meg a „régi-új” célokat*. A közigazgatás legyen gyorsabb és közvetlenebb, a megélhetés jobb biztosítására kevesebb tisztviselő több és jobb munkát fejtsen ki. Bármely pénzügyi kormányzat felvállalhatja Bethlennek a tisztviselői létszám csökkentésére irányuló bejelentését.⁷¹ A történelem ezúttal is ismétli önmagát, *Tomcsányi Móric neves fővárosi professzor vonja meg a negatív egyenleget*: a közszerológati jogviszonyra vonatkozó egységes kódex nincs, pedig megítélése szerint e jogviszonyok is azok közé tartoznak, amelyek - legalább alapelveikben – törvényhozási szabályozást kívánnak.⁷²

Az 1930-as évek elején a miniszterelnökségen *a közigazgatás egyszerűsítését és javítását célzó tervek kidolgozására tárcaközi bizottság* létesült. A bizottság *előadója* az akkor már szélesebb körben szaktekintélyként elismert *Magyary Zoltán egyetemi tanár*. Részben az elvesztett világháború következményei, részben a világgazdasági válság, részben az elmaradt társadalmi és államszerkezeti reformok következtében *elodázhatatlannak tűnt a kormányzás gyökeres reformja, ehhez pedig szellemi muníciót csak az akkori közigazgatástudomány, vagy az általa érvényesített szemléleti mód adhatott*.⁷³ *Magyary kormánybiztosként 1932-ben részletes programot dolgozott ki a közigazgatás racionalizálására, ennek részeként ígerte a szerológati pragmatika tervezetének kormány elé terjesztését*. Erre azonban nem került sor, Magyary támogatása egyre fogyott, s végül lemondott kormánybiztosi tisztéről. *A II. világháborúig terjedő időszak értékelését a professzor „Magyar közigazgatás” című, 1942-ben kiadott átfogó monográfiája adja meg*. Mint írja, a magyar köztisztviselők

⁷⁰ Hencz Aurél: i.m. 13-25. old.

⁷¹ Hencz Aurél: i.m. 13-25. old.

⁷² Tomcsányi Móricz: A magyar közigazgatási jog és alapintézményei; Budapest, 1926. 25.old.

⁷³ Lőrincz Lajos: Magyary Zoltán munkássága nemzetközi összehasonlításban; Magyar Közigazgatás 1995/4., 241-245.old.

szolgálati jogviszonyai kodifikálva nincsenek. A magyar közszolgálati jog törvényekben, rendeletekben, minisztertanácsi határozatokban, kúriai, közigazgatási bíróságok ítéleteiben, döntvényekben, valamint a pénzügyminisztérium által kiadott közszolgálati jogszabályok gyűjteményében található. Ezek a szétszórt rendelkezések egyben a rendszer alapvető hiányosságait tüntetik fel. *Magyary erőteljesen hangsúlyozza, hogy a közszolgálatra vonatkozó összes alapvető kérdés szabályozása végett feltétlenül szükség van a közszolgálatról szóló törvény megalkotására, „mely majd a magyar közszolgálatot a nemzet életében reá váró felelősségteljes szerep betöltésére fokozatosan képessé teszi”.*⁷⁴

IV.2. Kudarok és politikai kényszerpályák (1945-től napjainkig)

Nem a polgári demokrácia és a piacgazdaság viszonyaira ad mintát a II. világháborút követő négy évtized keményebb-puhább diktatúrájának a korábbihoz képest kétségtelenül egységesebb közszolgálati munkajogi szabályozása. Az 1951-ben megszületett első Munka Törvénykönyve (Mt.) törvényerejű rendeletként (a jogforrások szükségszerűen devalválódnak, ahol formális a jogalkotó, azaz a parlament szerepe – a szerző), majd az új gazdasági mechanizmus korszakában kiadott új Mt. (1967. évi II. törvény) személyi és szervi hatálya szektor-semleges. A „mindenki a társadalom számára végez munkát” elve a kohézió alapja, így került a közszolgálatban történő munkavégzés feltételeinek rendezése is az általános munkajogi szabályok hatálya alá, melyek egyébként több, inkább a közszférára jellemző közjogias karakterű jogintézményt tartalmaztak. A szabály a megalkotó kor viszonyaiban gyökeredzik. Nyilvánvaló, hogy az akkori munka világában az állam jogalkotói szerepe mellett tulajdonosi minőségben is megjelenik, mindez a

⁷⁴ Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás; Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1939. 43. old.

munkáltatót hatósággá minősíti át a dolgozóval szemben. A hierarchizáltságnak ez, a közszolgálatra jellemző módja talán legszembetűnőbb a munkaviszonyok esetében általánosan érvényesülő fegyelmi felelősség intézményében öltött testet. A „mindenki a társadalom javára dolgozik” említett tétel elvszerűségét a tulajdonviszonyokon belül a társadalmi tulajdon uralma alapvetően meg is erősíti.

Egyfajta *kitörés* a köz és a gazdasági szféra viszonyait a társadalmi tulajdon dominanciája alapján egymásba csúsztató egységes felfogás alól a 38/1973. (XII.27.) MT. számú rendelet, amely az államigazgatási és az igazságszolgáltatási dolgozók munkaviszonyának egyes kérdéseit állapította meg. A differenciáltságnak inkább látszólagos kellékei a közszféra egyes ágazataira alkalmazott munkaköri bértáblázatok (pl. minisztériumok és országos hatáskörű államigazgatási szervek, tanácsok és ezek szakigazgatási szervei, alsó, közép- és felsőfokú oktatási intézmények alkalmazottai, orvosok és egészségügyi alkalmazottak)⁷⁵ hiszen a tervgazdálkodás keretében a besorolási rendszerek – a rendszerből objektíve eredően – minden szektorra meghatározásra kerültek.

A hazai 1992-es munkajogi rendszerváltozás jogalkotási eredményéről – vagy részben következményéről – a III.2. pont alatt már írtunk. Részben a *pályaválasztás optikáján* keresztül tekintve reklamálja a szakmai közönség az új alapokra helyezett *közszolgálati (személyzeti) törvény megalkotását, központjában a karrier (életpálya) rendszerrel*⁷⁶. A jogtudománynak – még csak az akkori kodifikációs előkészületekre fókuszáló - kritikájából kiemelendő az az álláspont, amely szerint *a közjog-magánjog dualizmusára épülő jogrendben az – 1990-es évek elején még csak tervezett - hármas tagozódási szabályozási struktúra feloldása az esetleges szerkezeti és működési problémák*

⁷⁵ Zsiga László: *Közalkalmazottak munkajogi kézikönyve*; Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1983.; 451-541. old.

⁷⁶ Dr. Csépainé Széll Pálma – Dr. Fogarasi József: *A közszolgálat tudatos választása és a pályaválasztási motivációk közötti néhány összefüggés*, Magyar Közigazgatás 1990/5. 21-29. old.

*tekintélyes részét megszüntetné*⁷⁷. A hatályos trichotom szabályozás (Mt-Kjt-Ktv.) megszüntetésének esetén szükségszerűen megfogalmazódik az egységes közszolgálati törvény megalkotásának igénye. Hiszen ekkor már nem a Kjt. és a Ktv. – önálló két törvényként – harmonizálása lenne a jogalkotási feladata.

A vázlatos történeti áttekintés összegzéseként találóak *Lőrincz Lajos akadémikus Magyar Zoltán életművét értékelő gondolatai*. „*A magyar közigazgatás lényegében ma is ugyanolyan, mint 1930-ban, ... annak ellenére, hogy a társadalomban annyiféle változás ment végbe, amennyi csak gondolatilag elképzelhető. Ez idő alatt a közigazgatást előbb hadicélok teljesítésére, a győzelem kivívására, később a jóvátétel teljesítésére, a vereség túlélésére, majd a vas és acél országának felépítésére, jóléti szolgáltatások teljesítésére, ezek megszűnésének elviselésére állították át, először feudális, fasiszta, népi demokratikus, proletárdiktatúras, szocialista, majd nép-nemzeti-keresztény jelmezben. S kikkel! Dzsentrikkel, akiket kiszorítottak a fél dzsentrik, a munkás-paraszt káderekkel, a haladó értelmiséggel, igaz magyar emberekkel, legújabbán szakértőkkel. S hányféle átszervezési programmal, amelynek mind jobb, az ember-közeli, az olcsóbb és hatékonyabb közigazgatás volt a célkitűzése.*”⁷⁸ A többnyire csak *elvi fejtegetésekkel jellemezhető helyzetet egy csapásra megváltozott azzal, hogy a Kormány megbízottat nevezett ki az egységes közszolgálati szabályozás kidolgozásának és végrehajtása koordinálásának felelősségével*⁷⁹. Kétségtelen, a szakmai közvélemény többsége egyetértett a koncepcióban megfogalmazott azzal a gondolattal, mely szerint a jelenlegi közszolgálati rendszer túlzottan széttagolt, sokszor ellentmondásokkal terhes és indokolatlan, gyakran igazságtalan különbségeket tartalmaz⁸⁰. A korrekt diagnózist – a választási ciklus által is beszűkítetten – rossz terápia követte. Az első bevallott kormányzati kísérlet az

⁷⁷ Dr. Kenderes György – Dr. Prugberger Tamás: A közszolgálat, a közalkalmazás és a köztisztviselés a tervezett új jogi szabályozás tükrében, Magyar Közigazgatás 1991/10., 908-917. old.

⁷⁸ Lőrincz Lajos: i.m. 241-245. old.

⁷⁹ Lásd a 1161/2002. (IX.26.) Korm. határozatot!

⁸⁰ Lásd erről részletesen a Közszolgálati Reform Kormány megbízott elterjesztését az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács részére az egységes közszolgálati törvény koncepciójáról 2003.

idő, a tisztázó érdemi szakmai viták, a hatalom, és talán a kellő pénzforrás és a valós politikai eltökéltség hiányában elbukott. *A kudarc sorozat – tekintettel a jelen jogalkotási törekvéseire – áttételesen elgondolkoztató a közszolgálat egésze, így a tanulmány fókuszában álló köztisztviselői és a közalkalmazotti szabályozásra is.* A munkajogi jogszabályok változásával kapcsolatos megoldás keresésének az ad sajátos vonást, hogy tárgyuk minden korban az érdekek keresztútjében állt, és a jogalkotás mozgásterét általában az adott társadalmat meghatározó ellentétes gazdasági és szociális megfontolások korlátozták. A megalapozott kodifikációra leselkedő veszélyek közül kiemelendő, hogy *a közel másfél évtizede politikai kényszerpályára térített jogalkotói munka gyakran elméleti megalapozás nélkül folyik, az idő egyre jobban érezhető szorításában.*⁸¹ A kortalan kortünet szem elől tévesztése hiba lenne az európai megoldások kritika nélküli követésekor, a történelem elfelejtése pedig a jövő kudarcát determinálná.

⁸¹ A Kiss György által 1995-ben leírt helyzetkép több mint egy évtized elteltével nem veszített aktualitásából. Igazsága különösen időszerű a tanulmány tárgyában, a közszolgálat egységes kodifikálása és az erre tervezett határidő ellentmondása vonatkozásában, amely – bár nem egyetlen okként – a 2002-ben meghirdetett kormányzati célkitűzés bukásához vezetett. Lásd: Kiss György: A munka világa szabályozásának egy lehetséges változata; Magyar Közigazgatás, 1995/5. szám, 257-270. old.

V. fejezet

Nemzetközi háttér: OECD és európai uniós keretek – hazai „lábjegyzettel”

V.1.Fogalmakról, értékekről, tendenciákról, reformokról általában

V.1.1. A közszolgálat „nagysága”

A közszolgálat korszerűsítése a nyolcvanas évek közepe óta folyamatosan napirenden szerepel a világ fejlett országaiban. Az OECD felmérése szerint a XXI. század elején a szervezet tagállamai közül 26 országban folyt korszerűsítési program, melyek célja kiemelten a számítástechnikai eszközök széles körű alkalmazása, mérhető teljesítménycélok rögzítése, s az adminisztratív terhek csökkentése. Az adatok azt mutatják, hogy a korszerűsítési törekvések nem változtattak a közszféra relatív nagyságán: gyakorlatilag változatlan maradt a közszférában foglalkoztatottak összes foglalkoztatotthoz viszonyított, illetve a közszférára fordított kiadások bruttó nemzeti termékhez viszonyított részaránya. 1980 és 2000 között például az OECD 23 tagállamában nőtt a közszféra alkalmazottainak az összes foglalkoztatotthoz viszonyított részaránya, s csupán 4 országban csökkent ez a mutató⁸². Az EU-15 országaiban a közszférában foglalkoztatottak nemzetgazdaság egészén belüli részaránya az 1997-es 28,3%-ról 2005-ben 29,73%-ra nőtt⁸³. Magyarországon ugyanez a szám 26,42%-ról 26,96%-ra emelkedett a megjelölt időszakban. Azaz, a korábban csatlakozó, Magyarországnál fejlettebb gazdaságú államok statisztikája szerint nincs túlfoglalkoztatottság a hazai közszférában. Az EU-15 országaiban a

⁸² Forrás: OECD

⁸³ A megadott évek 2. negyedévi adatai. Forrás: Eurostat

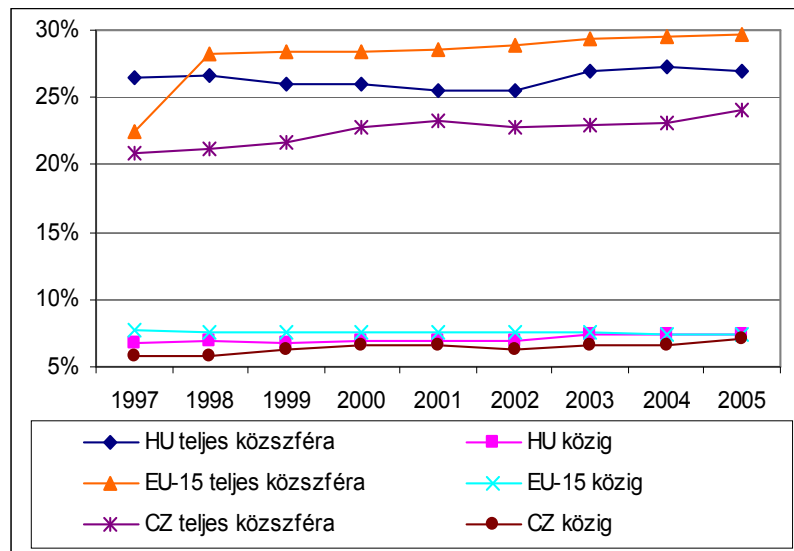
közkidások a GDP 47,1%-át tették ki 1999-ben, míg 47,7%-át négy évvel később⁸⁴. Magyarországon ugyanez a szám 2000-ben 47,9% volt, ami ugyanakkora volt 2003-ban és 47,5%-ra módosult 2004-re⁸⁵. Összességében a magyar közszolgálat tehát nem drágább az európainál, azonban a közigazgatáson belül állításunk már nem helytálló.

⁸⁴ Forrás: Eurostat

⁸⁵ Forrás: Pénzügyminisztérium költségvetés zárszámadása alapján a Belügyminisztérium számítása

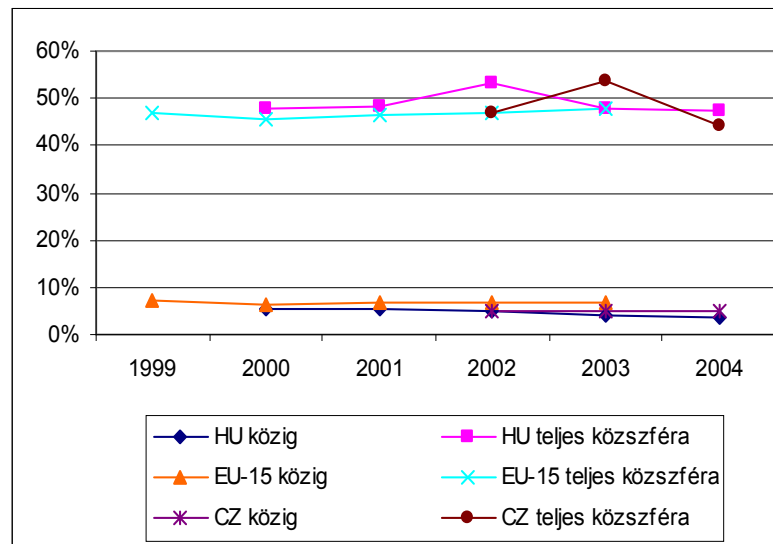
Nemzetközi összehasonlító grafikonok a közszféra egészéről, illetve a közigazgatásról

Foglalkoztatottak a nemzetgazdaság egészéhez képest



Forrás: Eurostat

Kiadások a GDP-hez képest



Megjegyzés: a nemzetközi közigazgatási adatok az adósságtörlesztési ráfordításokat is tartalmazzák, míg a magyarok nem

Forrás: magyar adatok PM, nemzetközi adatok Eurostat

A teljes közszférán belül a *közigazgatás*⁸⁶ *szűkebb halmaza is gyakorlatilag változatlan nagyságú maradt* az elmúlt években. Ez ugyanúgy igaz az EU-15 országaira, mint Magyarországra. A kettő összevetéséből azonban kiderül, hogy míg a foglalkoztatottak tekintetében *a magyar közigazgatás nagysága megfelel az EU-15-ök adatainak* (bár kissé magasabb a V-4-ekéhez képest), addig *a GDP-ből rá fordított kiadások aránya mind a két országcsoporthoz képest magasabb*, még akkor is, ha Magyarországon 2001 és 2004 között drasztikusan csökkent a közigazgatásra fordított kiadások GDP-ben kifejezett mértéke (5,5%-ról 3,8%-ra). *A magyar közigazgatás arányaiban azonos létszámmal, ellenben arányaiban magasabb költséggel működik, tehát további költséghatékonysági tartalékokkal rendelkezik*⁸⁷.

V.1.2. A közszolgálat fogalma, a közszolgálatba tartozó jogviszonyok

Bármely részlet tárgyalását megelőzően szükséges *tisztáznunk, mit tekintünk* – nem csak e tanulmány vonatkozásában – *közszolgálatnak. A hatályos magyar jog alkalmazásával a fogalom megszorító értelmezést kap*, közszolgálati jogviszonyban a központi közigazgatás és az önkormányzatok köztisztviselői állnak. Így a közszolgálat *fogalmi köréből kizorúlnak* a modern állam és önkormányzat *nem közhatalmi jogosítványok gyakorlásával járó*, a közalkalmazotti foglalkoztatók feladatkörébe tartozó *tevékenységek*. (Idesorolhatjuk természetesen a tanulmányunk tárgyát nem képező, a civil közszolgálat melletti szolgálati jogviszonyokat is.) *Az OECD-országok többségében is tágabb kört értenek e fogalom alatt*, mint a fentebb említett, a magyar hatályos jog alapján a közigazgatásra szűkítő definíció tartalmát. A *meghatározás tagállamonként változó* ugyan, de megközelítőleg a Kjt. és a Ktv.,

⁸⁶ A nemzetközi statisztikai módszertan (Eurostat, illetve COFOG) szerinti általános közszolgáltatások kategóriát értjük a közigazgatás alatt. Ez a foglalkoztatottak tekintetében közigazgatáson kívül tartalmazza a védelmet és a kötelező társadalombiztosítást, ugyanakkor nem tartalmazza egyes általános gazdaságpolitikai és szociális funkciók ellátását. A kiadások szempontjából a statisztikai és a hétköznapi értelemben vett közigazgatás fogalmának a tartalma megegyezik.

⁸⁷ Igazgatási rendszer korszerűsítése Operatív Program, i.m. 3-4. oldal

valamint a szolgálati törvények hatálya alá tartozók, valamint az igazságügyi alkalmazottak sorolandók e körbe.⁸⁸

Több EU-tagállam *a jogalkotásban is kísérletet tesz a közszolgálat meghatározására. Az írott alkotmánnyal rendelkező EU-tagállamok* egy részének alaptörvényei bizonyos közszolgálati szabályozási tárgyakat érintenek, így például rendelkeznek a jogviszony keletkezéséről, a hivatalnokok egyes jogairól, kötelezettségeiről (pl. Belgium, Luxemburg). A tagországok legnépesebb csoportjába azok tartoznak, amelyek *az alkotmányos rendelkezéseken túlmenően részletes szabályozást állapítanak meg az egyes közszolgálati területekre* (Dánia, Franciaország, Hollandia, Spanyolország, Németország, Olaszország). Végezetül *néhány állam az alkotmányban ad részletes közszolgálati szabályozást*, de e mellett számos egyéb jogszabály is rendelkezéseket tartalmaz (Görögország, Portugália). *Az írott alkotmányok mellett* különböző törvényi meghatározásokkal is találkozunk. *Nagy-Britanniában* – ahol egyébként írott alkotmány nincs – *a törvények nem feltétlenül magára a közszolgálatra vonatkoznak, hanem az egyes szervek hatáskörét rögzítik, és ily módon lehet következtetni a foglalkoztatottak jog státuszára.* Ettől eltérően létezik *néhány meghatározó szabály* (pl. Civil Service Order in Council, Civil Service Commissioners), *továbbá számos jogszabály vonatkozik a közszolgálat egyes kérdéseire* (pl. nyugdíjrendszer, titoktartási kötelezettség és korrupció-ellenesség), *valamint a magánszférára hatályos rendelkezések egy részét is alkalmazni kell* (pl. a diszkrimináció tilalma). *A tagállamok meghatározó hányadában létezik a közhivatalnokokra, továbbá a közszolgálat egyes ágaira vonatkozó külön törvényi szabályozás* (Dánia, Németország, Franciaország, Görögország, Luxemburg, Hollandia. *Új tendencia,* hogy egyre több EU-tagállamban rendezik azok jogállását, akik *nem a hagyományos kinevezéssel, hanem magánjogi szerződéssel dolgoznak a közszolgálatban. Mindez külön jogszabályban vagy a közszolgálatra hatályos jogszabályokban történik* (pl. Dánia, Spanyolország, Görögország). A közszolgálat kodifikált fogalma szempontjából jelentős még a törvényi szint alatti

⁸⁸ Structure of the civil service employment in seven OECD – countrys, 1999., OECD PUMA HRM, Paris

rendezés, a jogalkotói törekvésekkel szemben is gyarapodnak a meghatározó rendeletek, statútumok.⁸⁹

V.1.3. Reformtörekvések – ahány ország, annyi megoldás - Nyugat-Európa – két évtizede a reformok lázában

Az 1990-es évek gazdasági folyamatai a fejlett országokat arra ösztönözték, hogy *javítsák a közügyek intézésének színvonalát, gondolják át az állam szerepvállalását és a közszolgáltatások teljesítésének módját.* A magán és a közszeaktor feladatainak újrendezésére *szinte valamennyi OECD-tagországban indultak reformprogramok,* melyek jól jelzik a tendenciákat még akkor is, ha az *eredmények meglehetősen vegyes képet mutatnak. A reformok célja egy eredményesebb és a szolgáltatásokat igénybevevők szükségleteihez jobban alkalmazkodó közszolgálat megteremtése.* Az emberi erőforrás-gazdálkodásban sok az azonosság vagy a *hasonlóság a közszeaktor és a versenyszféra között,* mindez meghatározó tapasztalat a kodifikáció számára is, különös tekintettel a jogi szabályozásban a két terület között alkalmazandó eltérő megoldások létjogosultságának kérdésére. Az OECD-országokban az ezredfordulón megfogalmazott *tételes törekvések: hatékonyság és létszámcsökkentés, decentralizáció és rugalmasság, függetlenség és felelősség a humán erőforrások felhasználásában. A központi kormányzatok és a helyi önkormányzatok foglalkoztatáspolitikájukkal modellként kívánnak szolgálni az egész foglalkoztatási piacon.*⁹⁰ Az azonos célokhoz ugyanakkor az egyes országokban *különböző reformprogramok* kapcsolódnak, melyeket az adott állam gazdasági, társadalmi, politikai helyzete, valamint az eltérő kultúra determinál. Az *ország-specifikus jelleg* a reformok megvalósítása során *szélsőségesen eltérő következményekhez* vezet, amíg az Egyesült Királyságban, Svédországban vagy

⁸⁹ Dr. Kiss György: A közszolgálati – hatósági és nem közhatalmi jellegű – munkavégzés szabályozásának meghatározó elemei az EU egyes tagállamaiban (kézirat), Pécs, 2002. 3-16. old.

⁹⁰ Synthèse of reform experience in nine OECD – countries: Government roles and functions and Public Management, 1999., Paris, OECD PUMA/SGF 99/1.

Ausztráliában *eltűnőben van a közszolgáltatásra vonatkozó specifikus szabályozás*, addig Lengyelországban és Hollandiában a *centralizáció és a zárt rendszer van erősödőben*. Közös vonás, hogy *átalakulóban van a munkaerőpiac*, egyre nehezebb a minőségi munkaerő megszervezése és megtartása a közszektorban. A *globalizáció és a nemzetközi integráció* kiteljesedése szükségessé teszi a közszolgálat feltételeinek nemzetközi dimenziókban történő vizsgálatát. A szakirodalom megközelítőleg az *1980-as évek* idejére datálja a *közszolgáltatásban bekövetkező változások nyitányát*, a zárt közszolgálati szektor nyitását, a *magán munkajog egyes intézményeinek alkalmazását*. A hagyományos kinevezést részben felváltják bizonyos szerződéses formák, oldva ezzel a közszolgálat tradicionális hierarchiáját is.⁹¹

Az 1980-as évektől kezdődően Európa-szerte változatlan érdeklődés kíséri a közszolgálati jogviszony megreformálását. A *reformot sürgető nyomást elsődlegesen a magas közkiadások erősítik*, amelyek *káros hatást* gyakorolhatnak a nemzeti *versenyképességre* a globalizálódó világgazdaságban. Ezeket a *makrogazdasági kényszerűségeket megerősítették a maastrichti konvergencia kritériumok* (a közös pénz egyes tagállamokban történő bevezetésének feltételei), amelyek *szükségesek a gazdasági és monetáris uniós tagsághoz* (EMU) és az 1997-es *bővítési és stabilitási paktum rendelkezéseinek az érvényesüléséhez* – fenntartva ezzel a nyomást a tagállamok kormányainak költségvetési politikájára. A *makrogazdasági tényezőkhez adódott hozzá a mikrogazdasági szkepticizmus*. Azaz annak kérdése (megkérdőjelezése), hogy *a közszolgálati jogviszony hagyományos formái biztosítani tudják-e a közszolgáltatások területén dolgozók megerősítését, megőrzését és a szolgáltatások kielégítő biztosítását* - *reflektálva mindezzel a társadalom megnövekedett elvárásaira* a közszolgáltatások minőségével és hatékonyságával kapcsolatban. A legtöbb országban a *közszolgálati jogviszony markáns ismérve* - ideértve a közigazgatási és jogi igazgatás „*körülmenyes*” rendszerét - *a jövedelem megállapításnak központi rendszere, a humánerőforrás menedzsment kezdetleges formái, a szakszervezeti*

⁹¹ Dr. Kiss György: i.m. 3-16. old.

*befolyás előli elzárkózás*⁹². Az említett karakterisztikus jegyek részét képezik a dolgozat európai kitekintésének.

Sok minden forog kockán a kormányzatok, az alkalmazottak és a szakszervezetek részéről. *A kormányok továbbra is - direkt vagy indirekt módon - a teljes munkaerő 20-30 %-át kitevő közszolgálati alkalmazottak munkáltatói maradnak, és irányításuk alá tartozik a közigazgatási kiadások meghatározása az eredményes gazdaságpolitika érdekében. Sőt, egy sor közszolgáltatás politikai érzékenysége indokolja, hogy valamennyi kormány folytassa e szolgáltatások szigorú ellenőrzését. Számos javasolt strukturális és foglalkoztatási reform támogatja a közszolgálati munkáltatók szerepének növelését, ugyanakkor az említett kormányzati szempont sokkal inkább kényszerít az egyes szervezetek tevékenységének kontrolljára. A szakszervezetek számára a közszolgálat a gazdasági és politikai befolyás gyakorlás egyik kritikus terepe, ugyanakkor szembesülniük kell az egyre csökkenő taglétszámmal és a munkáltatók rugalmasság iránti igényéből eredő folyamatos nyomással*⁹³

V.1.4. Amortizálódó stabilitás – létszámcsökkentések káros „mellékhatásokkal”

A közszolgálatra vonatkozó *speciális jogi szabályozás egyik fő eleme a foglalkoztatás stabilitása*, a közszolgálati állás hosszú távra szól, lényegében az egész *egyéni életpályára vonatkozó garanciák meglétét jelenti*. Számos OECD - tagországban ugyanakkor *a stabilitás mint érték amortizálódik*, egyre több helyen alkalmaznak a közszolgálatban határozott időre tisztviselőket. Csökken az állást garantáló jogi eszközök köre, kikezdve ezzel a közszféra legvonzóbb előnyét a magánszférához képest. *Két OECD - tagországban, Új Zélandon és – a nem földrajzi értelemben távoli - Svédországban már ugyanazokat a jogszabályokat kell alkalmazni a közszféra alkalmazottaira, mint a magánszfektoréra*. Az állás stabilitása tekintetében Franciaország és Japán áll az élen, míg a többi *OECD - tagországban sor kerülhet elbocsátásra gazdasági okok miatt is*. A határozatlan

⁹² Synthèse of reform experiences in nine OECD – countries: Government roles and functions and Public Management, 1999, Paris, OECD PUMA/SGF 99/1.

⁹³ Dr. Kiss György: i.m.1-3. old.

idejű szerződések lépnek több helyütt az egész pályára szóló kinevezések helyébe.

A közszolgálat szabályozására közvetlenül és indirekt módon is hatással bír az OECD - országok létszámpolitikája. E tekintetben a gazdasági hatékonyságnak alárendelt létszámcsökkentési folyamatokat figyelhetünk meg, melynek két főbb módszere regisztrálható. Az egyik szerint minden évben meghatározott százalékkal kell *automatikusan csökkenteni* az összlétszámot (Németország, Dél-Korea). A másik metódus alapján *privatizációs kiszervezés vagy más intézményi reformok* következtében csökken a közszektorban foglalkoztatottak száma. A *privatizáció lehetséges következménye az elbocsátás*, amely egyébként általában is *nem kívánatos következményekkel* jár. Egyrészt a *leépített tisztviselők magánszférában való elhelyezkedése aktív foglalkoztatáspolitikát, átképző programokat igényel*, másrészt az elbocsátások gyakran a *közszolgáltatások színvonalának csökkenését* okozzák. Az elmúlt évtizedben *az OECD - országok közül többen nagymértékben csökkent a közszektor létszáma* (pl. Egyesült Királyság, Svédország, Finnország, Olaszország, Ausztria), mígy *másutt a stabilitás* volt tapasztalható (pl. Franciaország, Új-Zéland).⁹⁴ Magyarországon 2003-ban került sor az első, a kormányhatározatban meghirdetett – több ezres léptékű kormányzati – létszámleépítésre⁹⁵. Példaértékűnek is tekinthetnénk az ezt követően, még a felmentések előtt a Köztisztviselők Érdekegyeztető Tanácsában a kormány és a szakszervezetek között megszületett megállapodást a létszámcsökkentés végrehajtásáról. A megállapodás egyrészt kedvezőbb feltételeket teremtett a távozóknak számára (pl. mentesítés a munkavégzési kötelezettség alól a felmentési idő teljes tartamára), másrészt védenek a megszüntetéssel szemben bizonyos, a munkaerőpiacon hátrányosabb helyzetű alkalmazottakat (pl. 50 év feletti nők, gyermeküket egyedül nevelők). A gyakorlatban azonban a közigazgatási szervek a megállapodást többször megszegték, „védett személyek” jogviszonyát megszüntetve, és mivel a kormány-szakszervezet megállapodás a Ktv. alapján nem minősül közszolgálati

⁹⁴ Synthese of reform experience in nine OECD – countries: Government roles and functions and Public Management, 1999., Paris, OECD PUMA/SGF 99/1.

⁹⁵ 1106/2003. (X.31.) Korm. határozat a kormányzati létszámcsökkentésről

jogviszonyra vonatkozó szabálynak, így a „gentleman agreement” megsértése a bíróságok előtt következmények nélkül maradt.

V.1.5. Kodifikációs leckék: a humánerőforrás és morál szabályozása

A közszolgálati kodifikációnak reagálnia kell az emberi erőforrás gazdálkodás elvárásaira, továbbá – a reakción túllépve – a jogalkotásnak eszközöket szükséges találnia a humánerőforrás – igazgatás megvalósítandó céljaihoz. OECD keretek között ez a decentralizáció és a rugalmasság. Egyértelmű tendencia, hogy a központi szintről a feladatokat a végrehajtó szervek szintjére adják le. A humánerőforrás decentralizáció módszere a közigazgatási szervek szintjére felépített teljes személyzeti igazgatási és bértömeg-gazdálkodási jogkör. A korábban igen centralizált országokban – s mindez jelen időben mértékadó Magyarország vonatkozásában is – a decentralizáció csak folyamatosan és szakaszosan valósul meg, és a keretszabályozás változatlanul központilag történik a minősítési rendszert, az illetményrendszert, a munkavégzés feltételeit és az alkalmazás arányait (pl. egyes társadalmi rétegeket, nemeket érintő pozitív diszkrimináció) illetően. Hazánkban például az államháztartás szabályai alapján a minisztériumok létszámát (az ún. engedélyezett létszámot) a kormány központilag, határozattal állapítja meg⁹⁶, ennek következtében nem a minisztérium vezetése dönti el, hogy a státútumában megszabott feladatok és a személyi kifizetésre rendelkezésre álló költségvetési forrás alapján hány köztisztviselőt foglalkoztatnak.

A decentralizáció szintjétől független, közös vonás az illetményrendszer fellazítása annak érdekében, hogy a vezető a teljesítmény szerint differenciálni tudjon. Magyarországon e tekintetben a Kjt. alsó határos illetmény-tábláit és a kollektív szerződésnek a díjazásban biztosított szabályozási szerepét akár „fellazított”, az államtól függetlenedő díjazási struktúrának is minősíthetjük⁹⁷. A pénzügyi források korlátozottsága és elosztása azonban jelentősen centralizálhatja

⁹⁶ A kormány az államháztartásról szóló XXXVIII. törvény 36. § (2) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján állapítja meg a minisztériumokban foglalkoztatott köztisztviselők és munkavállalók létszámának felső határát.

⁹⁷ Kjt. 66. §

a munkajogi értelemben megteremtett decentralizált mechanizmust. A *Ktv. munkajogi vonatkozásban is centralizáltabb*. Nincs kollektív szerződés, tehát helyi szinten nincs alku az illetmény egyes elemeiről sem. A *kogens illetmény-táblát oldó*, 50 százalékos (+30 és –20 %) differenciálási lehetőséget biztosító, *a teljesítmény-értékeléstől függő illetmény-eltérítéshez egyrészt nem biztosított a decentralizált költségvetési forrás*, másrészt az illetmény-megállapítás nem a teljesítmény értékelőjének, hanem a szervezet vezetőjének a jogkörébe tartozik, ami *a lehetséges pénzkeret felosztását is centralizálja*. A *Ktv-ben az állam nem enged eltérést az önkormányzatoknak* – függetlenül azok esetleges gazdagságától – a központi illetményalaptól, amely újabb ékes bizonyítéka a centralizációnak⁹⁸. Ez utóbbi szabályt 2001-ben egy magát konzervatívnak valló kormány vezette be Magyarországon⁹⁹, *mindennek politikai érdekessége vagy inkább ambivalenciája*, hogy *a konzervatív kormányzatok inkább a decentralizáció felé veszik az irányt* – a központosított elosztás lebontásával közelítve a közszolgálat rendszerét a magánjog sajátosságaihoz (lásd Nagy Britannia esetét a 18 éves konzervatív uralom alatt!). A közigazgatás merev rendszerében „idegen test” a munkavállalóké, akikre megszorítás nélkül alkalmazandó az Mt. munka díjazására vonatkozó, relatíve diszpozitív karakterű szabályozása.

A munkajogi jogalkotásnak is választ kell találnia a közszolgálattal szemben támasztott követelmények nemzetközi léptékben érzékelhető változásaira. Igény van a jogszabályokon túl *általános viselkedési, etikai normákra*, mindez *különösen igaz a decentralizáció kapcsán fennálló egyéni felelősségnövekedés apropóján*. Az ezredfordulóra ez a témakör igen felértékelődött az OECD - tagországokban. A köztisztviselők magatartási szabályainak továbbfejlesztése *három kiemelt területre koncentrálódik*: a jogi keretekre, a szakmai szocializációra és a szakmai környezet megteremtésére. A közszolgálat szabályozásának vizsgálatakor a jogi keretekkel összefüggésben hangsúlyozandó, *több ország választja azt a megoldást, hogy a már kialakult etikai szabályokat a jogszabályok szintjére emeli*. Ennek során *az átlátható és elszámoltatható*

⁹⁸ Lásd a Ktv. 34. és 43. §-át!

⁹⁹ Lásd a 2001. évi XXXVI. törvényt!

közszolgálat érdekében széles körben bevezeti és alkalmazza a vagyonyilatkozási és ellenőrzési rendszert¹⁰⁰. A nemzetközi tendencia egyik hazai megjelenése a vagyonyilatkozat bevezetése Ktv-ben és a Kjt-ben – értelemszerűen, a közhatalom gyakorlásra figyelemmel, jóval szélesebb körben a köztisztviselők esetében¹⁰¹.

V.1.6. Csökkenő komparatív előnyök és változó társadalmi értékrend

A hazai közszolgálattal szemben megfogalmazott elvárások megfogalmazásakor nem téveszthetők szem elől az OECD keretek közötti új tendenciával jelentkező problémák. Kiemelendő, hogy miközben csökken a közszolgálatban a foglalkoztatás biztonsága, változnak a korábbi privilégiumokat tartalmazó jogi lehetőségek, ezzel párhuzamosan nem emelkednek megfelelő mértékben a magánszférához képest az illetmények és juttatások. E folyamat következményeként eltűnnek a közszféra komparatív előnyei a magánszférával szemben, és egyre nehezebb lesz képzett munkaerőt és főként vezetőt a közszektorban alkalmazni. A decentralizáció folyamata csökkenti a közszolgálat egységességét. Számos országban külön főtisztviselői testület jött létre a vezetőkkel való hiánygazdálkodás egyfajta kezelésére. E testület megtartja az általában zsugorodó, elvesző komparatív közszolgálati előnyöket (pl. kiemelt díjazás, egyéb juttatások)¹⁰². A közszolgálat nemzetközivé válása és az új információ-technológia alkalmazásával együtt járó tudásmenedzsment generációs konfliktust gerjeszthet, a kisebb alkalmazkodó képességű idősebb korosztály és a rugalmasabb, aktuális szaktudással rendelkező fiatalok között. Az ellentét egy új dimenziója – melyben a jogalkotásnak is állást kell foglalnia – a hagyományos közszolgálati értékrend és a társadalom gyors változása által életre hívott új

¹⁰⁰ Synthese of reform in nine OECD – countries: Government roles and functions and Public Management, 1999, Paris, OECD PUMA/SGF 99/1.

¹⁰¹ Lásd a Ktv.22/A-22/B. §-át és a Kjt. 41/A. §-át!

¹⁰² A kiemelt díjazást biztosító főtisztviselői intézményt Magyarországon a Ktv 2001. évi XXXVI. törvény vezette be. Az intézmény „árnyoldala”, hogy a mindenkorai miniszterelnöktől – és nem egy független szakmai grémiumtól – függ, hogy kit kap kinevezést a főtisztviselői pozícióba! [Ktv. 31/A. § (2) bekezdés]

igények közötti különbség. Jószerevel *valamennyi OECD - ország* célkitűzéseiben hangsúlyt kap a *közszolgálat hatékony működéséhez fűzött elvárás*, ugyanakkor probléma, hogy mindehhez *kvalifikált munkaerő* kell, melyet nehéz a magánszférával szemben biztosítani. Ennek érdekében pedig teljes körű felülvizsgálatra és *megújításra szorul a humánerőforrás igazgatás*. A jövőben megoldandó feladatok határozzák meg a közszolgálati szektorra vonatkozó tudományos kutatásokat és a gyakorlati reformelképzelések kidolgozását egyaránt.¹⁰³

V.2. A közszolgálat európai uniós tagállami jellemzői

V.2.1. Az integráció – fókuszba hozta a közszolgálatot

Korábban az európai *munkaiügyi kapcsolatokban* bekövetkező változásokkal részletesen foglalkozó *vizsgálatok* főleg a *magánszektorban szerzett tapasztalatokon alapultak*¹⁰⁴. A tanulmányok azt vizsgálják, hogy *a munkaiügyi szabályozás jellegzetes nemzeti rendszerei túlélhetik-e a globalizációból és az európai integrációból eredő nyomást*. Változatlanul hangsúlyozzák a nemzeti megosztottság állhatatosságát, és visszautasítják a konvergencia-elmélet erélyes változatát. Ezzel szemben *a konvergencia kérdése kevésbé volt releváns a közszolgálattal szemben*, mivel a közszektort az adott országra jellemző *állami tradíciók erőteljesen befolyásolták*. A közszféra összehasonlító kutatása a szakirodalomban ún. szub-szektoriális szinten jelentkezett erőteljesen. Az egyes *országok közötti eltérések* a struktúra, pénzügyek és a jóléti reformra vonatkozó javaslatok tekintetében *fokozták az érdeklődést a nemzetközi tapasztalatok iránt*, figyelemmel a foglalkoztatási gyakorlatra – különösen az egészségügyi szolgáltatások, a helyi önkormányzatok, és a civil szolgáltatások területén. A

¹⁰³ Balázs István: A közszolgálati fejlődés tendenciái a világ fejlett országaiban; Magyar Közigazgatás 2001/11. szám 641-647. old.

¹⁰⁴ Lásd például Bamber, G. and Lansbury, R.: International and Comparative Employment Relations, London, Sage, 1998.; Ferner, A. and Hymann, R.: Changing Industrial Relations in Europe, Blackwell, 1998;

közszolgálat iránti megnövekedett érdeklődést – hangsúlyozva, hogy az egyes nemzeti rendszerek összehasonlítása a továbbiakban már nem pusztán tudományos vagy politikai érdek - az európai integráció váltotta ki¹⁰⁵.

V.2.2. Állami szerep és nemzeti kötöttség

Az állam szerepe a maga egyedülálló jogi, adminisztratív jellegzetességeivel meghatározó marad a közszektorban bekövetkező változásokban. Az állami tradíciók, az egyedülálló igazgatási kultúrával; a jóléti állam történelmi vívmányaival; benne egy sajátos megállapodással – a munkabékéről - a tőke és a munka között, valamint az egyes országok gazdasági és politikai jellegzetességei döntő szerepet játszottak a közszolgálati viszonyok fejlődésében. Megállapítható, hogy az 1990-es évek végéig alig történt megfelelő kényszerítő lépés a közszolgálat területén - a közművek, illetve az állami vállalatok jelentős kivételével - a dereguláció és a privatizáció vonatkozásában¹⁰⁶.

A közszektorban működnek transznacionális vállalatok, de a közszolgálatok szilárdan a nemzeti kormányok ellenőrzése alatt állnak és védettek a nemzetközi verseny „jeges szelétől”, lényegi elemét alkotva ezzel az egyes országok szociális rendszereinek. A közszolgálat szabályozását és szociológiáját döntően befolyásolja, hogy a közszolgálatok – szemben a globalizációval érintett magánszférával - nem helyezhetők át az egyik államból a másikba. Mindez egyben meghatározó befolyással van a köz-és magánszektor munkaügyi kapcsolatai közötti különbség említett eróziójára – kizárva ezzel „a falak teljes leomlását” ott, ahol a hagyományok erősen szétválasztották e két terület szabályozását. A közszféra munkaügyi kapcsolatainak nemzeti formája a politikai döntéshozók és a szociális partnerek érdekkörébe tartozik¹⁰⁷. Az OECD Public Management Service az elsődleges információforrás a munkaügyi kapcsolatok alakulása

¹⁰⁵ Bach, S.: Changing public service employment relations - Public Service Employment Relations in Europe, London and New York, Routledge, 1999. 2-3. old.

¹⁰⁶ Lane, J-E.: Public Sector Reform: Rationale Trends and Problems, London, Sage, 1997. 15-25. old.

¹⁰⁷ Lásd erről: Hegewisch, A.: Direct Participation in the Social Public Service, Dublin, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, 1998.

tekintetében. Az irányítás és az igazgatás gyakorlatával kapcsolatban *erős kritika* alakult ki a jelenlegi *közigazgatási foglalkoztatási modellel* szemben. Az OECD publikációi egy *olyan humánerőforrás menedzsment modellt támogatnak, amely sokat merít a magánszférában létező „legjobb gyakorlatból”*. A következtetés általában mindig az, hogy *a közszektor munkaiügyi kapcsolatai megérették az újraértékelésre*¹⁰⁸.

V.2.3. A közszféra kihívásai – a közszolgálat szabályozását befolyásoló viszonyok

- Magas költségek

A fennálló közszolgálati jogviszonyformákkal szembeni *kritika kiindulópontja: a közkiadások növekedése fenntarthatatlan* és a közszektor mérete és hatáskörébe tartozó feladatmennyiség szükségessé teszi a rendszer újraértékelését. *A közkiadások alakulására mint a rendszert minősítő, fontos mutatóra tekintenek*¹⁰⁹. A pénzügyi válságról folytatott hosszan tartó vita ellenére *kevés olyan állam van, amely sikerrel zabolázta volna meg a közkiadásokat*. E tendencia háttérben többek között *a társadalombiztosítási juttatások csökkentésének problémái; a lassú gazdasági növekedés és a rekord szintű munkanélküliség* áll Európai Unió szerte, és az okok közé sorolható a 90'es évek mindvégig kedvezőtlen demográfiai statisztikája. Az, hogy vajon ezek a tendenciák pénzügyi válsághoz vezetnek-e, nyitott kérdés maradt, viszont a politikai döntéshozók már régóta válságról beszélnek¹¹⁰.

- Alacsony színvonal, gyenge hatékonyság, motiválatlan alkalmazottak

A közszolgáltatások költségeivel kapcsolatos aggodalmakon felül *folyamatos kritika tárgya az ellátás minősége, a szolgáltatások elérhetősége, a*

¹⁰⁸ OECD Governance in transition: Public Management Reform sin OECD Countries, OECD, Paris, 1995. 5. old.

¹⁰⁹ Lásd erről Foster, C. and Plowden, F.: The State under Stress, Buckingham, Open University Press, 1996.

¹¹⁰ Bach, S.: i.m.: 3. old.

hozzáférhetőség és az egyenlőség, a szolgáltatások sebessége és hatékonysága. Általában a prosperitás növekvő szintje, az ügyfélszolgálatok tökéletesítése és a *magánszektor szolgáltatásainak komfortosítása* odavezetett, hogy az *állampolgárok kedvezőtlenül minősítik a közszolgáltatások színvonalát*¹¹¹. *A közszolgáltatásokat viszonylagosan alacsony szintű hatékonyságuk miatt bírálják.* Általában elfogadott, hogy az előbb említett *hatékonyság a közszektorban rosszabb, mint a versenyszférában,* a közszolgálat munka-intenzitási jellegzetességei között csak korlátozottan emelkedik a technológiai innovációval együtt járó eredményesség. Széles körben ismert, hogy a *rugalmatlan foglalkoztatási megoldások és a korlátozott előmeneteli lehetőségek szintén hozzájárultak az alacsony teljesítményhez és a munkaerő motiválatlanságához*¹¹² (OECD, 1995).

- Ösztönzés vagy kényszer: a konvergencia kritériumok

A végső ösztönzés a közszolgáltatási foglalkoztatás megreformálására *az európai gazdasági és politikai integrációból származik.* A Gazdasági és Pénzügyi Unióban (EMU) való részvételi tagságot előíró *konvergencia kritériumok* kikötik, hogy minden egyes tagállam (kölségvetési) *deficitje nem haladhatja meg a GDP 3%-át* és a *tejes államadósság nem lehet több a GDP 6%-ánál*¹¹³. Ezeket a közösségi elvárásokat úgy tekintették, mint ami sok kormányt arra kényszerít, hogy *visszafogja a közkiadásokat és ezzel kockára teszi a közszektorban lévő állások egy hányadának fenntartását.* A *maasrtichti konvergencia kritériumok* vitathatatlanul sok országban lényeges befolyást gyakoroltak a közszolgáltatásokra fordított kiadásokban bekövetkező változásokra, de ennek a *jelentőségét nem fogadhatjuk el kritika nélkül.* Az EU monetáris elvárása *megemelte a munkanélküliségi rátákat,* de az ehhez kapcsolódó költségeket is. A közkiadások megfékezésekor a kormányzatoknak nyilvánvalóan kényelmes volt,

¹¹¹ Lásd erről Flynn, N. and Strehl, F.: Public Sector Management in Europe, London Prentice Hall, 1996

¹¹² OECD Governance in transition: i.m. 7. old.

¹¹³ Magyarországon a rendszerváltozást követően még soha nem sikerült az államháztartás hiányát a kívánatos szintre, a GDP 3 százalékára leszorítani. (HVG 2006. III. 18.)

hogy az érzékeny kérdésként jelentkező *adóemelésekért vagy a közkiadások megszigorításáért az EMU folyamatot hibáztathatták*. Végül megjegyzendő, az *állami gazdaságpolitika korlátozott befolyása még inkább a közszféra illetmény-és foglalkoztatás politikájára tereli a kormányok figyelmét*. Az egyre globálisabb és integráltabb pénzügyi piacok összetett hatása és az egységes valutarendszerrel kapcsolatos monetáris kényszerítő körülmények kikezdték egy sor, a tagállamok számára igénybe vehető eszközt, korlátozva döntési autonómiájukat. Következésképpen a *kormányok még tendenciózusabban belekapaszkodnak a hatáskörükben megmaradt gazdaságpolitikai lehetőségekbe, így nem utolsó sorban a közszolgáltatások költségeibe és azok hatékonyságába*¹¹⁴.

V.2.4. A rendszer: fókuszban az állam és a politika

Az európai országok között *szignifikáns különbségek* vannak a közszolgálatok *méretében, hatáskörében és szerepében*. A közszolgálat egyik meghatározó tulajdonsága szinte valamennyi államban, hogy *speciális foglalkoztatás jogviszonyban* állnak az ott dolgozók, gyakorta a *magánszektortól eltérő munkajogi státussal*. A közszolgálatba tartozó *lényeges szolgáltatás* különösen a *központi és helyi igazgatás, az egészségügy és az oktatás*, bár annak mértéke, hogy az egyes, említett ágazatok mekkora szerepet töltenek be a közszolgálatban - országonként változó. Így például több államban *a vasút és a posta* a közszolgálat része, ugyanakkor néhányban a vasúti és a postai dolgozók közalkalmazotti jogviszonya áthelyezésre került a munkajog hatálya alá. Ennek oka, hogy ezek a *vállaltok köztulajdonban vannak, állami támogatásból működnek, közszolgáltatásokat nyújtanak*, de profitot általában nem termelnek. Így az ott dolgozók általában *nem is kapnak a versenyszférában elérhető nagyságú fizetést*, ellentételezésként azonban megilletik őket a közszolgálati jogállással együtt járó előnyök, esetleges privilégiumok¹¹⁵. Megjegyezzük, a két világháború közötti Magyarországon is a közszolgálatba tartozott számos ún. közvállalat (pl. MÁV,

¹¹⁴ Bach, S.: i.m. 4. old.

¹¹⁵ Dr. Imre Miklós – Dr. György István: i.m. 8. old.

Magyar Posta). 1945 után a magánszféra lebontásával a korábbi közszolgálat fogalma is értelmét veszítette, az 1989 – 1990-es rendszerváltozást követően a *gazdasági társasággá alakult közvállalatok megszorítás nélküli magánmunkajog* alá sorolása bizonyos jogintézmények vonatkozásában (pl. az Mt. relatíve diszpozitív szabályai a munka díjazásánál, a végkielégítésnél) új, és azóta sem megoldott *ellentmondásos helyzetet* teremtett.

A *közszolgálati foglalkoztatásnak* – amely hagyományosan elkülönül a magánszektortól – számos jellegzetessége *az állam munkáltatóként betöltött egyedülálló szerepéből fakad*. Számos esetben, különösen Dél-Európában, az *állam támogatási forrásként* jelenik meg, egyrészt sokakat megvédve a munkanélküliségtől, másrészt kétségtelenül káros befolyást gyakorolva a rendszer hatékonyságára. A *közszolgálatok központosított, hierarchizált és technokrata vonalak mentén* - sokszor a kormány által egyoldalúan hozott közigazgatási szabályok keretében - *inkább a közigazgatási jog alapjain fejlődtek ki, szemben a munkaügyi kapcsolatok szabályozásával*. Az 1990-es évektől különösen az *átalakuló gazdasági közeg feszültséget okozott a közszolgálati foglalkoztatás uralkodó formáiban*¹¹⁶. Meghatározó, hogy vajon a *makrogazdasági kényszerítő erők nagyobb hasonlóságot eredményeznek-e* Európán belül az átstrukturálódó közszektorban. Mindezzel összefüggésben a következő kérdések merülnek fel:

- **Átalakíthatóság**

Mennyiben változtatható meg a közszolgálat szerkezete?! Az örökség néhány országban az erős állam, amely elrettentő képességével kezdeményez messzire vezető reformokat, amely áthatol az egész közszektoron. Másutt a hatalom megosztottabb, tükrözve ezzel annak az államtól mint központtól való átruházását, vagy egy szövetségi rendszerű államszerkezetet megvalósító történelmi orientációt.

¹¹⁶ Bach, S. i.m. :6-7. old.

- Politika

A második szempont a politika jelenléte és befolyása. A kormány politikai összetétele összefüggésben állhat a közzolgálati reformmal, szerepe van mindebben a kormányok stabilitásának csakúgy, mint a választási ciklusok ismétlődésének. Meghatározó a politikai kultúra – vagy tekintélyelvű és kiélezett (*adversial*), vagy befogadó (*inclusive*) és megegyezésre törekvő. Mindez hatást gyakorol a reform terjedelmére, irányára és sebességére. Ezek az eltérések jól illusztrálhatók a privatizációval összefüggő állami politikával, azaz az állami vállalatok eladásától a magánszektor bátorító minden olyan kezdeményezésig, amely a közzolgáltatások ellátásában való részvételre irányul¹¹⁷ A közzolgáltatások körében a privatizáció legismertebb formája azok magánosított ellátása, de az ún. „kiszereződés” kevésbé elterjedtnek tűnik, mint ahogyan azt gyakran gondolják.

- Hatékonyság-növelés a rendszeren belül

A privatizáció hiánya ugyanakkor nem fojtotta el azokat a kezdeményezéseket, amelyek a hatékonyságot kívánják növelni, és változtatni próbálnak az ösztönző rendszeren a közzolgálatban. A költségvetés decentralizációja és a személyzeti döntéshozatal – a szervezeti kötöttségek csökkentése érdekében – gyakran kapcsolatban áll a közzolgálat függetlenebb egységekre történő felosztásával. Néhány államban, mint például Franciaországban és Spanyolországban ezek a változások a hagyományosan túlközpontosított államszerkezettel való szakításra irányuló kísérletet reprezentálnak. A közzolgálat decentralizációját és a döntéshozatal átruházását előnyben részesítő általános szemléleten belül a hangsúlyok eltérőek. Néhány kormány a hatáskör-átruházást a hierarchia felszámolásának, a jobb személyzeti gyakorlat, és a továbbfejlesztett szolgáltatási színvonal elősegítésének eszközeként tartja számon, olyan hangsúlyos elemként, amely egybecseng a Franciaországban, Dániában, és Spanyolországban végbemenő reform néhány elemével. Másutt – erre Nagy-Britannia a tökéletes

¹¹⁷ Lásd erről Rondinelli, D. and Iacono, M.: Policies and Institutions for Managing Privatization, Geneva, International Labour Organization, 1996.

példa – a *decentralizáció és a szigorú költségvetési szigorítások* azt a célt szolgálták, hogy *hatékonyság-növekedést* sajtoljanak ki a közszolgáltatból, kockára téve ezzel a szolgáltatások színvonalát. Hangsúlyozandó, *az állami beavatkozás elsődleges célja a közszolgáltatások átstrukturálása* annak reményében, hogy *mindez a foglalkoztatás viszonyait is megváltoztatja. Az állam az alkalmazás kondícióinak módosulásakor a speciális közszolgálati foglalkoztatási szabályozásokra és a jövedelem megállapítási mechanizmusokra összpontosít* azért, hogy ezeket hasonlóvá tegye a magánszektorban működő gyakorlathoz¹¹⁸.

V.2.5. A munkáltatók – erősödő szerep?

A legutóbbi években *elmozdulás* történt a közszektor munkaügyi kapcsolatainak a kollektív megállapodásokkal és a törvényalkotás intézményeivel való, szinte kizárólagos azonosításától *a munkáltatói stratégia figyelembe vétele irányába*¹¹⁹ Mindez azt jelenti-e, hogy *a munkáltatók a közszolgálati reform domináns szereplőjévé váltak?* A válaszhoz meg kell határozni, hogy a közszolgálaton belül *kik a munkáltatók*, s hogy *milyen felhatalmazással rendelkeznek* a foglalkoztatás feltételeinek alakításában. *A közszolgálati munkáltatók meghatározó jellemzőjének* tekintik az *irányítás* államon belüli, különböző szintek közötti *megosztottságát* és mindebben az ellentétes érdekek megnyilvánulását. Ez tükröződik a *munkáltatói szervezetek szerepében*, amelyeket *kevésbé jól meghatározottnak* tekintenek, *mint a magánszektorbelieket*¹²⁰. Mindez az irányításnak a munkáltatói érdekek koordinációjára irányuló törekvéséből ered, amely érintheti a különböző ágazatokat, és annak a mértékét, hogy a *munkáltatói hatáskör mennyire függ az állami beavatkozástól*. A munkáltatói szervezetek mérlegelése, döntési pozíciója *korlátozott az alkalmazotti jövedelem*

¹¹⁸ Bach, S.: i.m. 7. old.

¹¹⁹ Bach, S. and Della Rocca, G.: The management strategies of public service employers in western Europe (Paper presented at the eleventh World Congress of the IIRA, Bologna, Italy, 1998.

¹²⁰ Keller, J., Due, J. and Anderson S. : The changing role of employers' associations and unions in public sector employment relations (Paper presented at the eleventh World Congress of the IIRA, Bologna, Italy, 1998.)

meghatározásában. A szervezet-átalakítás, a decentralizált kollektív megállapodás és a vezetés átruházása több helyütt a figyelmet a munkáltatói szervezetek formális felelősségéről a közszolgáltatón belüli irányítási gyakorlatra helyezte át. Minderre jó példa az angol „Új Közmenedzsmentként” (New Public Management; NPM) elnevezett folyamat, amelyben a közszektor menedzserei a magánszektor legjobb gyakorlatát igyekeznek követni¹²¹.

Kérdés, főleg vagy kizárólag angolszász jelenségről van-e szó, vagy a kontinens egyes államainak gyakorlatában is megtalálhatóak-e az NPM jegyei? Számos országban hosszantartó kísérleteket szerveztek arra, hogy az irányítást az államon belül alacsonyabb szintre szállítsák le - jóllehet gyakran szigorú központi kormányzati szabályozás mellett történt mindez. Nagy-Britannián kívül bizonyos mértékig Franciaországban és Olaszországban tettek kezdeményezéseket a munkáltatói vezetés szerepének erősítésére, különösen olyan ágazatokban, mint például az egészségügy, amelyek kemény pénzügyi nyomással szembesültek. Még az olyan országokban is, ahol az új közmenedzsment jelei kevésbé láthatóak – ahogyan Németországban is – élénk vita alakult ki az irányítási reformot illetően, különösen az önkormányzatokon belül. Bár a legtöbb országban elismerik, hogy a hatékonyabb közszolgálat céltudatos menedzsmentet feltételez, ez nem szükségszerűen felel meg a NPM elvei szerint modellezett vezetői szerepnek. Mindez a közszféra menedzsmentjének megkülönböztető jellegzetességeiből ered, ugyanis a magánszektorral összehasonlítva például magas a szakszervezeti tagság aránya, és a vezetők többsége is szakszervezeti tag, szemben a magánszektorral¹²². Kérdés, hogy a vezetők osztják-e beosztottaik értékrendjét, és ha igen, akkor változtatnak-e jövőben az irányítási gyakorlaton?

¹²¹ Pollit, C. and Summa, H.: Trajectories of reform: public management in four countries , Public Money and Management, 17:1.,7-18. old.

¹²² Bach, S.: i.m. 9. old.

V.2.6.. A teljesítménykövetelmény megjelenése a közszektorban

A közszolgálat *hatékonyságának és minőségének* javítását célzó, az 1990-es évek közepétől nagy lendületet vett közigazgatási reformirányzat, *a fentebb említett NPM több, a magánszférában már sikerrel alkalmazott igazgatási és szervezési módszert próbált a közszférába adaptálni.* A humán erőforrás-gazdálkodás területén egyebek közt az egyéni teljesítmény-értékelés és az ehhez kapcsolt teljesítményfüggő javadalmazás módszerei azok, melyek előtérbe kerültek. Az ezredfordulón az *EU - tagországok figyelme főként a közigazgatás minőségbiztosítására, illetve a teljesítményhez kötött illetményrendszer alkalmazására terjedt ki.*

A teljesítményhez kötött illetményrendszert *valamilyen formában az EU - tagországokban – Luxemburg kivételével – mindenütt alkalmazzák.* Megjegyezzük, mindez *nem ad az intézménynek azonos súlyt* a következő fejezetekben bemutatott három állam közszolgálati rendszerében, a francia- és a német modell nem igazán fogadta be a díjazás új elemét. *A teljesítményhez kötött illetményrendszer intézménye nem önállóan értelmezhető, hanem a közszektor modernizációs programjának részeként.* A hangsúly a *menedzsment kontrollra épített teljesítményértékelésen* van. E cél emberi erőforrás oldala a teljesítményhez kötött illetményrendszer alkalmazása azért, mert az egyre gyarapodó *közkidadásokon belül a költségvetést nagyobb részben a bérjellegű költségek és kiadások terhelik.* Ebből adódóan, a magánszférában igazolhatóan bevált fizetési módszert adaptálják a közszektorban is, *így az adófizetők befizetéseiből működő közszektor kiadásait is szabályozott mederben lehet tartani.*

Az általános kereteken belül konkretizálhatóak további célkitűzések is, *így a közszektorban dolgozók egyéni motivációjának növelése, a közszolgálat vonzóbbá tétele a munkaerőpiacon, valamint a közszektorban dolgozókkal szembeni társadalmi elvárások fokozottabb kielégítése.* A hagyományos *Max Weber-i bürokratikus modellben létező közigazgatás a hierarchikus elven működik,* melyben a magánszférában érvényesülő menedzserszemlélet igen nehezen, és csak meghatározott területeken alkalmazható. A magánszférában alapelveként

érvényesülő *felelősség és eszközdecentralizáció a közszférában csak a hagyományos hierarchikus rend felbontásával érvényesíthető.* Ez a feladat viszonylag könnyebben teljesíthető a közszolgáltató intézmények esetében, de alapvető *gondokkal járhat a közhatalmat közvetlenül érvényesítő közigazgatási szervek körében.* Megjegyzendő, hogy az EU - országokban a közigazgatás intézményrendszerének részét képezik a közszolgáltató intézmények és a rendészeti igazgatási szervek is. A hierarchizált szervezetben az egyén teljesítményét jobban befolyásolja a szervezet egészének teljesítménye, így az egyén motivációja, a többi alkalmazott munkatárs hozzáállása alapvető. A *hierarchikus szervezet motivációs viszonya szűkül,* ennek feloldása a szervezeti teljesítménymutatók meghatározásában, majd az egyéni szempontrendszer kialakításában nagyon bonyolult feladat.

A közszolgálat vonzóbbá tétele a munkaerőpiacon *a teljesítményhez kötött illetményrendszer alkalmazásával az egész hagyományos karrierrendszerű közszolgálat megkérdőjelezését jelenti.* Az EU - államokban mindenütt *olyan karrierrendszerű közszolgálat működik, melyben a magán és a közszférában alkalmazottak közötti munkaerő-piaci egyensúlyt a valóságban érvényesülő komparatív előnyök biztosítják.* Ebben az egyensúlyban *meghatározó elem a közszférában foglalkoztatás nagyobb biztonsága, az előmenetel és a hozzá kapcsolódó illetmény garantált mértéke a magánszféra bizonytalanabb, de magasabb jövedelmet eredményező viszonyaival szemben.* A *teljesítményhez kötött illetményrendszer részben ezeket a biztos alapokat kezdi ki,* hiszen a pozitív és negatív teljesítményeltérítés előbb vagy utóbb nemcsak az illetményrendszerre, hanem a *foglalkoztatottság stabilitására is kihat.* A klasszikus értékek elvesztése pedig az egész *munkaerő-piaci egyensúlyhelyzet felborulásával járhat.*

A közszektorban dolgozókkal szemben társadalmi elvárások fokozottabb kielégítésének célja az egész *új közmenedzsment irányvonal alapideológiája.* Az *adófizetőket meg kell győzni arról, hogy az egyre nagyobb költségvetési eszközöket felemésztő közszektor a társadalmilag szükséges tevékenységet a magánszférában általánosan érvényesülő hatékonysággal és minőségben végzi.* E meggyőző folyamatban kiemelt fontosságú a közszolgálatban dolgozókról

kialakult rossz társadalmi értékítélet megváltoztatása, a közbizalom visszanyerése. Az új követelményeket úgy kell érvényesíteni, hogy a közszférában dolgozók jövedelme csak közelíthesse, de ne érhesse el a magánszféra átlagát. Minderre pótlólagos kiadások nélkül csak oly módon van lehetőség, hogy nemcsak pozitív, hanem negatív következményeket is érintő teljesítményhez kötött illetményrendszereket alakítanak ki. A társadalmi közhangulat megnyugodva láthatja, hogy a közszoigák biztos langyos vizes medencéiből a magánszférához hasonló ádáiz harcöt folytatnak egymással a jobb érvényesülés reményében...¹²³

Az EU-ban bármennyire nem tartozik a közigazgatás és a közszoigálat az uniós szabályozási tárgykörbe, a közösségi vívmányok egységes alkalmazása bizonyos közszoigálati standardokat is igényel. Nem mindegy, hogy merre tart az európai közszoigálat. Kinyílik-e mint Svédország, ahol lényegében a munka világának jogi szabályozása érvényesül a közszektorban is, vagy a hagyományos közszoigálat intézményi reformját próbálják megvalósítani. E kérdés meghatározó minden új tagállam, így Magyarország számára is, mert az uniós elvárások hol a klasszikus közszoigálati elvek betartását követelik meg, hol pedig az új módszerek alkalmazását kérik számon. Az EU - tagállamokban alkalmazott rendszerek folyamatos felülvizsgálat alatt állnak a tökéletesítés érdekében. Az illetménynek a teljesítményhez kötött aránya igen nagy eltéréseket mutat az egyes országokban. Általában az éves bértömeg 3-18%-a között mozog a teljesítményfüggő illetményrész azzal, hogy egyes vezetői kategóriákban ez 40-60% is lehet. Az alkalmazott teljesítményértékelési módszerek ugyancsak nagyon eltérők azzal, hogy mindenütt több összetevőből álló komplex rendszert alkalmaznak. A teljesítményértékelés és az attól függő illetményrendszer nem kötelező minden közszoigálató intézménynél, és főleg nem minden köztisztviselői besorolási osztályra. Jellemzően a magasabb vezető állást betöltők körében és olyan intézményeknél kerül alkalmazásra, ahol a közszoigálatások minősége és mennyiség jól mérhető. A teljesítményértékelés hatása általában decentralizált

¹²³ Balázs István: A teljesítményhez kötött illetményrendszer bevezetésének helyzete az Európai Unió országában, Magyar Közigazgatás 2002/2. szám 577-581.old.

módon történik, ugyanakkor a *teljesítményhez kötött illetményrendszer költségvetési ellenőrzése erős*, a munkáltatók mozgástere többnyire szűk a teljesítmény kompenzációra költendő költségvetési eszközök terén.

*Az új rendszer bevezetése számos gondot okoz. A közszolgálati apparátus bizalmatlan iránta, a legtöbb alkalmazott rendszer eddig csak kísérleti programnak minősíthető, és hatásairól nincsenek megbízható információk. Fontos pszichikai akadály az a negatív hatás, amely a magasabb és jobb teljesítményt nyújtókkal szemben az átlagos teljesítményt elérőkben a büntetés érzetét kelti. Mindez pedig az átlagos teljesítmény színvonalának csökkenését jelentheti perspektivikusan. További gond, hogy a közszektor egy részében nagyon nehéz teljesítményindikátorokat meghatározni, melyek szervezeti célokból erednek, és a munkaadók szubjektív megítélésének alávetettek. A teljesítmény megítélése ugyancsak szubjektív jellegű, hiszen általában a közvetlen felettes feladata. Ehhez járul még az, hogy az eddig alkalmazott megoldások jelentős részében a teljesítményértékelés első lépéseként maga az értékeléssel érintett végzi el saját önértékelését.*¹²⁴

A teljesítményhez kötött illetményrendszereket érintő *legfőbb kritika a teljesítmény értékelésének módját érinti*. A változásoktól amúgy is idegenkedő bürokrácia hozzáállását csak akkor lehet megváltoztatni pozitív irányba, ha a *teljesítményértékelés szempontrendszere kevésbé szubjektív, az eljárás pedig ellenőrizhető és főleg átlátható*. Ezeket az elvárásokat eddig *egyetlen működő rendszer sem tudta teljesíteni*. A továbblépéshez szükség lenne arra, hogy a köztisztviselők továbbképzési programja kiemelt prioritást adjon e tárgykörnek.

A teljesítményhez kötött illetményrendszer alkalmazása során még *sehol nem készült egy olyan felmérés, amely egyértelműen bizonyította volna azt, hogy az új rendszer milyen hatással van az érintett szervezet által nyújtott szolgáltatások minőségére és a humánerőforrás-gazdálkodásra*. Általában *eleve feltételezik az automatikus és pozitív kapcsolatot az emelt illetmény és a több-jobb teljesítmény*

¹²⁴ Balázs István: A teljesítményhez kötött illetményrendszer bevezetésének helyzete az Európai Unió országában, Magyar Közigazgatás 2002/2. szám 577-581.old.

között. Az EIPA (European Institute of Public Administration – Európai Közigazgatási Intézet) 2002-es jelentése külön kiemeli azt, hogy az egyes országokban milyen kevés figyelmet fordítottak eddig a teljesítményhez kötött illetmény és az effektív teljesítmény közti kapcsolatra. A jelentésből nyilvánvalóvá vált az, hogy a teljesítményhez kötött illetményrendszeren sokan sokfélét értenek, a közös nevező pedig igen széles, de ugyanez vonatkozik magára a szervezeti és személyi teljesítményértékelésekre is. A tapasztalatok a közsférában olyan szűk körűek még, hogy a széles értelemben vett alkalmazásból sem lehet egyértelmű következtetéseket levonni. Feszítő kényszer látszik az egyik oldalról a magánszférában alkalmazott korszerű humánerőforrás igazgatás közigazgatás adaptációjára a társadalmi elvárások kielégítése érdekében, másfelől viszont a klasszikus és tradicionális európai közszolgálat ellenáll, vagy csak formális és kísérleti jellegű alkalmazást enged, olyat, amelyben a jobb teljesítmény elnyeri méltó jutalmát, de a rosszabb szankció nélkül marad. Mindazonáltal az is világos, hogy az illetményrendszer reformja önmagában nem értelmezhető, hanem azt csak az egész közszolgálatot érintő új kihívások együttes értékelésével lehet vizsgálni. A teljesítményhez kötött illetményrendszer alkalmazásában az EU - tagállamokban jelenleg még több a kérdőjel, mint a hozadék. Kérdés, hogy a teljesítmény hogyan mérhető az egyes közszolgálati területeken. Egyes ágazatokban mindez jól megállapítható, s így a teljesítményértékelés indikátorai is könnyebben meghatározhatók, de nem feledkezhetünk meg arról, hogy a mérhető közszolgáltatások esetében is meghatározóak a szolgáltató intézmény külső feltételei (pl. általános iskolai oktatás egy elmaradott kistélepülésen vagy egy nagyváros gazdag kerületében). A munka, az ellátott feladat, a tevékenység jellege (pl. hatósági ügyintézés, jogalkotási feladatok előkészítése) esetén igencsak problémás a teljesítménymutatók meghatározása.

Az EU egyes államai (pl. Egyesült Királyság, Svédország) szabad illetményrendszert alkalmaznak a magánszférához hasonlóan, amely az egyes munkakörökre állapít meg illetményt, annak rendszeres emelése pedig nem az időtől, hanem a teljesítménytől függ. A szubjektív elem azonban egyik megoldásból sem zárható ki. A szabad illetményrendszerben a munkaerő-piaci

helyzet a reális értékéről mindig eltérítheti az adott munkakörben a munkaerő árát, míg a kötött illetményrendszerben a munkaerő ára eleve spekulatív.¹²⁵

V.2.7. Szakszervezetek –küzdelem az értékmegóvásért, viszony a reformokhoz

A közszolgálati szakszervezetek – ahogyan magánszektorbeli társaik is – állandó kihívásokkal szembesülnek, a *legfőbb kérdés, mennyiben képesek a tagjaikat mobilizálni, érdekeiket összefogni, artikulálni* olyan módon, amely fenntartja a szolidaritást - vagy legalábbis megakadályozza a megosztottságot - biztosítva a szervezeti hatalmat és kohéziót. A *szakszervezetek „működési terepét” érinti a munkaerő versenyztetése* – benne a nők relatíve magas részvételével a fehér galléros foglalkozások körében – fontos hatással van a közszolgálat karakterére. Sok *szakszervezet szakmai szervezetekből „nőtt ki”*, elsődlegesen privilegizált szakmai célokkal a státusz, a szolgáltatás minősége és az állami politika befolyásolása iránt, mintsem, hogy szűken fókuszáljon a foglalkoztatás feltételeire és körülményeire, ha szükséges sztrájkjal fenyegetve. Ez a célkitűzés már többnyire a múlté, *elsődlegessé a munkavállalással, az alkalmazással összefüggő kondíciók váltak*. A közszolgálati szakszervezetek nem immúnisak a szakszervezeti mozgalom jellegzetes nemzeti formáinak befolyásától, *az egyesülések térnyerése egyre szignifikánsabb*, ahogyan azt az angol és német törekvések illusztrálják. Mindazonáltal a szakmai alapon szerveződött szervezeteknek maradandóbbnak minősültek a közszolgálatban, mint a privát szektorban.

A szakszervezeti tevékenység elsősorban a nemzeti szinten jelenik meg és a kormányok maximális befolyásolására összpontosít. Ennek egyik oka a *jövedelem-meghatározás központosított szintje* és a szakszervezetek prominens szerepe az állami jóléti politikai alakításában. A közelmúltban regisztrálható tendenciák ezt a szakszervezeti pozíciót vélhetően korlátozzák majd. Különösen a

¹²⁵ Comparative survey of system of productivity – linked remuneration that are employed in the civil services of the member states of the EU. Spring 2002. EIPA

centralizált és bürokratikus belső szerkezetű szakszervezeti szövetségek nem képesek valószínűleg alkalmazkodni az irányítás kevésbé központosított formáiból eredő kihívásokhoz. Új elem, hogy a hagyományos szakszervezeti tevékenység körébe bevonják a közszolgáltatások minőségének kritikáját. A közszolgálati szakszervezetek számos előnnyel rendelkeznek a magánszektorbeli szervezetekkel szemben, nem utolsó sorban magas taglétszámuk miatt. Csak kis mértékben vagy egyáltalán nem néznek szembe a tagok toborzása során a munkáltatók ellenségességével; kevés a szervezeti korlátozás, mivel a tagság többnyire a nagy foglalkoztatási egységekbe tömörül, nagyobb állásbiztonsággal¹²⁶. A legnagyobb kihívást a szakszervezetek számára azok a próbálkozások jelentik, amelyek a közszolgálati foglalkoztatási státuszok privilégiumainak lefaragására irányulnak. Ezek között említendő például a foglalkoztatás stabilitásának csökkenése, az atipikus formák terjedése, a teljesítménykövetelmények előtérbe kerülése, elmosva részben a különbséget a köz-és magánszektor között.

A nemzeti jogalkotást érintő kérdés: mennyiben vonható be a szakszervezet a közszolgálat átalakításába?! Nagy-Britanniában a szakszervezeteket nemcsak a reformok tervezéséből és végrehajtásából zárták ki, hanem a változás akadályaként aposztrofálták e szervezeteket és kísérletet tettek befolyásuk csökkentésére. Franciaországban a reform céljai és eredményei mérsékeltbbek voltak. A francia kormányok haboztak kötelezettségvállalást tenni a szakszervezeteknek a reformokba történő bevonása tekintetében, bár egy 1995-ben kirobbant konfliktus és az ezt követő választások után leváltott Juppé - kormány bizonyítja mindennek kockázatát. A reform másik megközelítését a konszenzusra törekvés jellemzi, a szakszervezetek inkább elkötelezik magukat a kormányzati intézkedések mellett, szemben állva a neoliberais privatizációs elképzelésekkel. Mindez jellemző Németországra, a kormányzat bevonta a szakszervezeteket a modernizációról folytatott vitába. A különböző reformtervek a szakszervezeteket szembesítik a közszolgálati kiadások megemelkedett működtetési

¹²⁶ Lind, J.: The modernization of trade unions in Denmark, Transfer, 1995., 1:1., 44-63. old.

költségeivel, arra kényszerítve őket, foglaljanak állást: helyeslik, vagy ellenzik a modernizációs stratégiát¹²⁷.

V.2.8. Kollektív megállapodások – elmozdulás a magánszektor felé

A kollektív megállapodás irodalmán belül – amely főként a magánszektor tapasztalatain alapul – szokás különbséget tenni *a megállapodás hatásköre, szintje, hatálya és formája között*¹²⁸. A közszolgálatban – egyébként a magánszektorban uralkodó - *kollektív megállapodási formáknak* valamennyi országban fontos *befolyása van, ugyanakkor meghatározó marad az állam szabályozó szerepe*. A *közszolgálati kollektív megállapodások* jellegzetes speciális tulajdonságokkal rendelkeznek. *A kormányzatok számára elsődleges kérdés, hogy a foglalkoztatás feltételeinek és körülményeinek közös szabályozása megfelelő eszköz-e a közszektor jövedelmeinek meghatározásához?* Bizonytalanság mutatkozik annak megítélésében, vajon *a kollektív megállapodás alkalmas eszköz-e* arra, hogy a közszektor kiadásainak szoros ellenőrzését összeegyeztessék a tágabb makrogazdasági kényszerítő körülményekkel. Kétségtelen az *elkülönülés az egyoldalú állami szabályozás és a kollektív megállapodás között*, kérdés, milyen mértékben tolódott a határvonal az elmúlt időszakban a kollektív megállapodás felé?

Úgy tűnik, általános *elmozdulás* tapasztalható a közszolgálati alkalmazottak nagyobb csoportjának *kollektív szerződéskötési jogának elismerése felé, ugyanakkor néhány alkalmazotti csoport kívül marad* a kollektív megállapodási mechanizmuson, miként például Nagy-Britanniában és Németországban. A kollektív alkuk mellett a foglalkoztatási feltételeket *a szociális partnerek lobbytevékenysége* is befolyásolja, szintén jól példázzák ezt az angol és a német

¹²⁷ Bach, S.: i.m.:10-11. old.

¹²⁸ Lásd erről Windmuller, J.: *Collective Bargaining in Market Economies*, Geneva, International Labour Organization, 1987.

tapasztalatok.¹²⁹ A példabeli azonosság nem véletlen, *ahol nincs a kollektív alkura lehetőség, marad érdekérvényesítésként a kijárás, a lobby-tevékenység.* Egy másik jellegzetes tulajdonsága a közszolgálati kollektív megállapodási eljárásnak a *többoldalúság*¹³⁰ A munkáltatói oldalon jelentős a hatalom megosztása a kormányzati miniszterei, az állami tisztviselők és a közszolgálat menedzserei között. A *konfliktus* tovább *bonyolítja a tárgyalásokat, de hasonló „tünetek”* tapasztalhatók a közszolgálati *szakszervezetek között* is. A munkáltatók és a szakszervezetek számára kulcsprobléma a *belső megosztottság csökkentése* a megállapodások megkötethetősége érdekében. A megállapodás szintjének vizsgálatakor figyelemmel indokolt lennünk a *magánszektor tapasztalataira, ahol a decentralizált megállapodások felé történő elmozdulás kihívásokat állít a szakszervezetek elé, felértékelve a munkahelyi szintű alkukat*¹³¹. *Érvényesek-e ugyanezen irányzatok a közszolgálatban* vagy a közszektor hagyományosan központosítottabb jövedelem meghatározási rendszere érintetlen maradt-e? *Mely szabályozási tárgykörök decentralizálhatók?*

A decentralizált kollektív megállapodás eltérő a köz- és a magánszektorban. A magánszektorban ugyanis az egyes cégek *arra összpontosítanak, hogy létrehozzák a foglalkoztatásuk saját feltételit és körülményeit vállalati szinten. A közszektorban viszont az eljárás kezdő pontja az állam, amely felelős a jövedelmek meghatározásáért, és általában egyes esetekben* szülehetnek olyan döntések, *hogy foglalkoztatás feltételeivel és körülményeivel kapcsolatos felelősségét átruházza a közhatalom a közszolgálat munkáltatóira, intézményeire*¹³² *A kormányok általában vonakodnak attól, hogy megkockáztassák az ellenőrzés elvesztését a közszektor kiadásai felett* azáltal, hogy támogatják a decentralizált kollektív megállapodásokat. Mindez azonban nem zárja ki szükségszerűen a decentralizáció minden típusát, ugyanis a *"szervezett decentralizáció"* olyan formái ismeretesek, amelyek *az átfogó szoros kiadási*

¹²⁹ Bach, S.: 12-13. old.

¹³⁰ Lásd erről: Kochan, T.: A theory of multilateral bargaining in city governments, *Industrial and Labour Relations Review*, 1974., 27:4.

¹³¹ Bach, S. 13. old.

¹³² Lásd erről: Dell'Aringa, C.: Pay determination in the public service: an international comparison, Department of Economics Working Paper 16, Milan, Catholic University of Milan

*ellenőrzést kombinálják a helyi szintű, munkáltatóknál megkötött megállapodásokkal*¹³³.

V.2.9. Sztrájkok – színes formák

A közszolgálatban korábban *kevesebb sztrájkot* hirdettek, mint a magánszektorban, mindez részben abból eredt, hogy *a sztrájkjog csak korlátozottan biztosított* az ún. „nélkülözhetetlen” szolgáltatásokat ellátó munkavállalók részére. Ez jelentősen *változott és a közszektor messze a legérdekesebb összeütközési tereppé vált*. A *konfliktusok számos variációjával* szembesülhetünk, így a privatizáció és a munkateher-növekedés elleni védekező küzdelemtől a szakmai csoportok offenzív akciójáig, a szakmai szakszervezetekkel szemben az alkalmazotti érdekek sikertelen oltalmazása miatt megfogalmazott kritikákig. A *decentralizált megállapodási gyakorlat* és az *átruházott vezetői felelősség* általában egyre inkább *mikro-szintű konfliktusokat váltott ki*, amely a sztrájkon túl kiterjed a személyzet moráljával és munkafegyelmével kapcsolatos problémákra is. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a *helyi szintű vezetés tágabb mérlegelési lehetősége* a munkáltatóknál a *munkaiügyi kapcsolatok együttműködő formáinak létrehozását* teheti lehetővé a szociális partnerek között¹³⁴.

V.2.10. Átalakulás, modernizáció vagy lemaradás

Az elmúlt évtized kiemelkedő jelentőségű volt a közszolgálatok számára Európában. Meghatározó *a pénzügyi válságtól való folyamatos makro-gazdasági aggodalom, és ezzel egyidejűleg a kitarató kísérlet a közigazgatás kormányzati és foglalkoztatási struktúrájának megreformálására*. A nemzeti kormányok számára

¹³³ Lásd erről: Traxler, F. Collective bargaining and industrial change: a case of disorganization? A comparative analysis of 18 OECD countries, European Sociological Review, 1996, 12:2,

¹³⁴ Bach, S.: i.m. 13. old.

ugyanis a közkiadások megfékezése szükséges, de nem elégséges feltétele volt a gazdasági versenyképesség megteremtésének, egyértelművé vált, a közszolgálat strukturális felülvizsgálata megkerülhetetlen.

*Átalakulás, modernizáció vagy lemaradás*¹³⁵. A szakirodalom kategóriái. Mit értünk a kifejezések alatt?

- **Átalakulás**

Célzott, intenzív és kitartó kísérlet a közszektor alapvető szervezési elveinek a megváltoztatására. Az eredmények magukba foglalhatják az *újszerű szervezeti formák létrehozását, a hatalmi viszonyok átalakítását és a közszolgálat irányítási struktúrájának megváltoztatását*, például az elmozdulást a hierarchikus szerkezettől a piaci viszonyok felé¹³⁶.

A közszolgálati reformok *Nagy-Britanniában* vettek irányt a *klasszikus „átalakítás”* felé. A brit gyakorlat megkülönböztető tulajdonsága, hogy a *reform mind az állam közigazgatási struktúrájában, mind a munkaügyi kapcsolatok terén megvalósult*. A közszolgálati rendszert újraszervezték és a *munkaügyi kapcsolatokért fennálló felelősséget* átruházták – a munkáltatói oldalon - a *menedzserekre*. Ez együtt járt a *vezetői hatalom szakszervezetek rovására történő szembetűnő megerősítésével*, gyakorta a piaci verseny egyes formáinak alkalmazásával. A kormányzati politikában erőteljes hangsúlyt kapott, hogy a *közszektor irányítási gyakorlatának a magánszektor legjobb megoldásait kellene „utánoznia”*. Intézkedéseket hoztak a *kollektív megállapodás decentralizálására és a humán erőforrás menedzsment technikák bevezetésére*, mint például az egyéni teljesítménytől függő bérezés. A cél a *konvergencia biztosítása a köz és magánszektorbeli gyakorlat között*.

Mi volt az *előfeltétele* a foglalkoztatási viszonyok átalakítására irányuló *kitartó próbálkozásoknak*? A *tipikus magyarázat* minderre *politikai természetű*, azon a feltételezésen alapul, hogy a *brit konzervatív kormányok* ideológiai tekintetben

¹³⁵ Bach, S.: i.m. 13-19. old.

¹³⁶ Lásd erről: Ferlic, E.: The New Public Management in Action, Oxford, Oxford University Press, 1996.

szemben álltak a közszektorral, továbbá annak szakszervezeteivel, és ez szabad utat engedett a radikális reformoknak. Mindez csak a magyarázat egyik része, jóllehet a tizennyolc év folyamatos konzervatív kormányzás a radikális reformok szükségszerű feltétele volt, mégsem volt mindehhez önmagában elégséges. Fontos további feltételként minősítendő a politikai és a közjogi tradíciók. A konzervatív kormányzatnak javaslatai véghezvitelében segítségére volt az írásos alkotmány és a parlamenti szuverenitás hagyományának hiánya, amely kevésbé korlátozza az aktuálisan hatalmon lévő kormányt. Ezen kívül nem elhanyagolható a viszonylag gyenge közigazgatási jogi hagyomány¹³⁷. A kormányzati törekvéseknek kedvező „hátszelet” biztosított, hogy Nagy-Britanniában nincs kodifikált rendszere a szociális párbeszédnek. A közszektorban gyenge lábakon áll a szociális partnerség, az a befolyás, amelyet a szakszervezetek az együttes konzultáció (joint consultation) spontán formáin keresztül gyakorolnak. Alkupozíciójuk - írott jogi szabályozás hiányában -kizárólag erejüktől függ és attól, hogy a munkaadók vezetői hajlandók-e felismerni a konzultációk értékét. Az állam közvetlen beavatkozási képessége radikális reformokhoz vezetett a szervezeti struktúrában, a menedzsment szerepekben, és a piaci szemlélet elterjedésében, de paradox módon a folytonosság alkotóelemeiben is. A centripetális, a centrum felé húzó erők ugyanis – összekapcsolódva a központi döntéshozatallal és a brit közszektor kiadásainak szoros kontrolljával – részben megakadályozzák a változásokat a foglalkoztatási gyakorlatban.

- Modernizáció

Fogalma általános megjelölése lett a közszolgálat reformjáról folytatott párbeszédnek és pontatlanul arra használják, hogy kifejezzék a közszolgálatokban folyó reformok széles körét. Szemben az átalakulással a modernizáció egy köztes kategória, amely a fokozatosabb és kevésbé intenzív próbálkozások váltakozása a reformok felé - hangsúlyozva a folyamatosság szerepét.

¹³⁷ Ridley, F.: The new public management in Europe: comparative perspectives, Public Policy and Administration, 1996. 11:1., 16-29. old.

- Lemaradás

Jelentősen *korlátozott változás* – kifejezi egyben az *ellenállást* is az érdekcsoportok részéről, a *tétlenséget* és a *tehetetlenséget* a kormányok részéről, de kifejezhet egy *tudatos döntést* a lényegi értékek, tradíciók *megőrzéséről*.

- Modernizáció vagy lemaradás: német és francia tapasztalatok

Németország gyakorlata majdnem homlokegyenest *ellentétes Nagy-Britanniáéval* és *kevesebb jele* van az átalakításnak, sok esetben még a modernizációnak is. Az 1990-es évek végéig alig voltak viták a közkiadásokról és a közszektor hatékonyságáról, részben tükrözve ezzel *az állam – más országokkal szemben – sokkal visszafogottabb és diffúzabb, megosztottabb szerepét*. Ráadásul a német *újra egyesítéssel járó hatalmas méretű változások* megkövetelték, hogy az új államok átültessék a közigazgatási és foglalkoztatási rendszer szabályait, amely *elterelte a figyelmet azokról a kihívásokról, amelyekkel a korábbi Nyugat-Németország közszektora legalább rövidtávon szembesült*. Szemben sok országgal, a modernizációról folytatott vita kevésbé összpontosult a központi kormányzati kezdeményezésekre, a polémia inkább az egyes tagállami, illetve önkormányzati szintre korlátozódott.

Kevés kezdeményezés irányult az állam *közigazgatási struktúrájának* vagy a *munkaerő foglalkoztatási rendszerének a megváltoztatására*. A *kollektív megállapodás megkötése* - amelyből *kizártak a hivatalnokok (Beamte)* - igen központosított, és kevés nyomás mutatkozik a decentralizáció irányába. A *leginkább vitatott téma a hivatalnokok speciális státusza*, de bármely reformhoz szükség lenne a *szakszervezetek kifejezett hozzájárulására* és széles *politikai konszenzusra* a különböző politikai pártok között. A *reform* inkább csak egy *távoli lehetőség*, nem utolsó sorban azért, mert a *közhivatalnokok* megfelelő parlamenti képvisellel rendelkeznek és – például előjogaik megőrzése végett - *informális befolyást is gyakorolhatnak* számos csatornán keresztül.

A *közszektor munkáltatói* igyekeznek a *magánszektorból származó egyes irányítási technikák* átvételére. Mindez némileg *ambivalens szándék*, ha

figyelemmel vagyunk a vezetők és az alkalmazottak, illetve szakszervezetek együttműködésével kapcsolatban fennálló, *meglehetősen bonyolult jogosultságokra*, melyek meggyengítették a menedzser-kultúra fejlesztésére irányuló lépéseket. *Németországban* az adminisztratív szabályozás hagyományos rendszere a munkáltatók számára azért hagy bizonyos teret a helyi szintű szabályozáshoz, *a korlátozott reformokra irányuló nyomás tapasztalható*. Megjegyzendő, hogy *a német állam szövetségi struktúrája* miatt a *központi kormányzat* munkaügyi kapcsolatokat érintő, alapvető reformokat kezdeményező *képessége is erőteljesen korlátozott*¹³⁸.

A reform karakterét *Franciaországban* nem lehet elválasztani a francia *igazgatási tradíciók egyedülálló jellemvonásaitól*: egy erősen központosított állam, különös adminisztratív kultúra, amely kísérleteket tett a modernizáció felé. A *francia republikánus hagyomány* az államnak központi szerepet szánt a II. világháború utáni gazdasági növekedés előmozdításában. 1982-től kezdődően találkozunk néhány, *az állami struktúra reformját és különösen a helyi kormányzat decentralizációját szorgalmazó kezdeményezéssel*, továbbá az egészségügyi szektoron belüli kísérletekkel. Ezek a lépések *az országos politikai döntéshozatal dominanciáját csökkentő és a helyi hatalmat erősítő próbálkozások*, de *az állam központi szerepét támogató erők továbbra is meghatározóak maradtak*, nehezítve ezzel a foglalkoztatási viszonyok megreformálását. Talán nem túlzás, ha azt állítjuk, *az állami modernizáció folytatásának fő akadálya maga az állam*.

A közszolgálati alkalmazásra jellemző *a jog által részletesen szabályozott foglalkoztatási feltételek rendszere és a fizetési fokozatok illetve besorolási osztályok rendkívül centralizált struktúrája*. A próbálkozás - egy olyan rendszer megreformálására, amely *az extrém szintű centralizációt kombinálja a számtalan „beskatulyázott” testülettel* – nagy akadályokkal néz szembe. Az ún. *elit köztisztviselők* törekednek *megőrizni sarkalatos szerepüket* a közpolitikában, de nyilvánvalóan anyagi érdekük is a *status quo* megőrzéséhez fűződik. *Részen akadály a szakszervezeti magatartás* is. A közszolgálati *szakszervezetek*

¹³⁸ Bach, S.: i.m. 13-19. old.

ambivalensek a reformokkal kapcsolatban, melyek újra felélesztették a régi versengést a különböző szövetségek között. *A szakszervezetek elégedetlenek a rugalmatlan jövedelmi körülmények miatt, ugyanakkor tartanak hagyományos privilégiumaik elvesztésétől. Az ellenérdekeltséget erősíti az alacsony taglétszám, amely csökkenti a jóléti állam irányításából vállalt szerepet. A szakszervezetek továbbá hasznot húznak az érdekegyeztetés rendszeréből, amely számos kérdésben vétőjogot biztosít a közszolgálati döntéshozatalban*¹³⁹.

V.2.11. EU: gyenge konvergencia a tagállamok, erősebb a nemzeti magán- és közszféra között

Az európai nemzeti közszolgálatok átalakításával, modernizálásával kapcsolatban *két általános megállapítást* tehetünk. *Egyrészt az Európai Unión belüli makrogazdasági integráció és a hatékonysággal, illetve a szolgáltatások színvonalával kapcsolatos mikrogazdasági aggodalmak hasonlóságot eredményeztek a tagállamok közszolgálati foglalkoztatás szabályozásában. Másrészt, az egyes országokban az átalakulási folyamat az államot, munkáltatókat, illetve szakszervezeteket érintő reform részben kikezdte, erodálta a köz és magánszektor foglalkoztatási viszonyai közötti elkülönülést.*

*A konvergencia elmélet erős változatát elutasíthatjuk. Minden ország közös aggodalma a hatékonyság növelése és a közkiadások megfékezése. Kétségtelen, a globalizáció, a multinacionális szervezeti politikák és az európai integráció erős kényszerítő hatása a foglalkoztatás feltételeire, mindez hat a nemzeti közszolgálatok közötti konvergencia is, de a nyomás nem olyan erős a konvergencia irányába, mint a versenyszférában. Így például teljes egészében hiányzik közszolgálaton belüli egyik domináns egyesítő erő, az európai szintű szociális párbeszéd*¹⁴⁰.

¹³⁹ Bach, S.: i.m. 13-19. old.

¹⁴⁰ Lásd erről: Keller, B. and Henneberger, F.: Prospects for social dialogue in the public sector, Transfer, 1997. 3:1.

Erősebb a konvergencia növekedése a tagállamokon belül a köz és a magánszektor foglalkoztatási viszonyai vonatkozásában. A két szektor közötti távolság szűkebb, mint a tagállami rendszerek közötti, de ezt a ténytet a nemzetközi szakirodalom szerint részben leplezi az egyes országokon belül a köz-és magánszektor jövedelmi szintjeinek összehasonlításába történő „belefeledkezés”. A munkáltatói törekvések a magánszektor gyakorlatának átvételére irányulnak, így ugyanazok az aggodalmak jelentkeznek, mint a versenyszférában a bérköltségek csökkentésével és a munkaerő flexibilitásának növelésével kapcsolatban.

A kollektív megállapodásokkal való „lefedettség” a legtöbb országban növekszik, és a díjazási feltételek megállapításáról szóló döntés meghozatalát decentralizálják, az állami struktúra alacsonyabb szintjére telepítik az ezzel kapcsolatos jogkört. Ezt az átfogó képet ugyanakkor megosztottá teszi a közszektor munkaerőpiacának szegmentációja, amely az egyes alkalmazotti csoportok közötti fontos eltérésekhez vezet. A túlnyomórészt rosszul fizetett rétegek esetében - magánszektorbeli kollegáikkal együtt – a piacosítás és privatizáció különböző formái nyomást gyakoroltak a bérekre és még inkább rontották a foglalkoztatás feltételeit, körülményeit. Ezt a „lefelé irányuló” konvergenciát szembe kell állítani azokkal a foglalkoztatási csoportokkal - mint például számos EU - tagállamban a tanárokkal és nővérekkel -, amelyeknek általában nincs magánszektorbeli alternatívájuk, így elvileg fizetésüknek is tükröznie kellene megkülönböztetett foglalkoztatási identitásukat.

Mindebből arra következtethetünk, hogy - bár a kormányok hasonló problémákkal szembesülnek a különböző országokban - túl korai egy olyan közszolgálati verzió feltételezése, amelyben az egyes államok foglalkoztatási viszonyai erős konvergenciát mutatnak. A kormányzatok alakítják továbbra is a közszolgálat – az adott ország tradícióin, egyedi politikai, gazdasági helyzetén, és jogi intézményrendszerén alapuló – átalakítását, modernizációját. Az egyes országok egyre közelítik gyakorlatukat a magánszektorhoz, de az EU – tagállamok közötti konvergencia messzi távlat marad.

V.3. Hazai „lábjegyzetek” a nemzetközi háttérhez

V.3.1. Mire készítenek vagy kényszerít az EU és az OECD?

Áttekintésünk eredményeként megállapítható: a számunkra sok esetben mértékadó OECD – kereteket tekintve - mely magába foglalja jószerével az összes EU - tagországot - *a hazai jogalkotás számára közvetlenül adaptálható modellt nem találunk.*¹⁴¹ *Az eltérések várhatóan hosszabb ideig fennmaradnak,* mert egyrészt a nemzeti közszolgálati szabályozások évszázados történelmi tradíciókon alapulnak, másrészt *nincs egységes EU - elvárás sem, a Közösség a magánszektor tagállami munkajogi szabályainak közelítésére koncentráls elsődlegesen. Az EU „közös piac”, melynek fókuszában a gazdaság, a vállalkozás szabadsága áll, mindehhez pedig a közszolgálat közvetlenül nem kapcsolódik. A Közösség nem érdekelt a tagállami közszolgálati rendszerek munkajogi szabályozásának közelítésére vonatkozó legkisebb közös többszörös megalkotásában.* (Ez vélhetően az eltérő tradíciók, a különböző közjogi rendszerek és munkajogi szabályozás, államberendezkedés miatt jószerével lehetetlen vállalkozás lenne, bármely uniós jogharmonizációs szándék megjelenése esetén a közszolgálat egyébként belső, tagállami problémát jelentő működtetése egy csapásra megvédendő nemzeti érték, az ország identitásának tudati szimbólumává is válhatna, akár...) Ugyanakkor mégis van *EU - nyomaték* a nemzeti közszolgálatokon, közvetetten hatnak *a maastrichti konvergencia kritériumok.* Az uniós pénzügyi elvárás egy tekintetben feltétlenül közelíti a tagállamok közszolgálati szabályozását: *a humánpolitikát és a munkajogi szabályozást a költségtakarékosság szempontja alá rendeltlen kell alakítani,* amely ha nem is homogén, de sokszor egymáshoz közelítő, *egymással hasonlatos megoldásokhoz vezet.* Ugyanakkor az *EU – országok meghatározó hányadában*

¹⁴¹ Mindezt megerősíti Kiss György: A közszolgálat – hatósági és nem közhatalmi jellegű – munkavégzés szabályozásának meghatározó elemei az EU egyes tagállamaiban (kézirat: 2002.)

létezik egységes közszolgálati pragmatika. Ennek oka, hogy a jogalkotó tudatosan törekszik az egyes rétegeknél azonos, illetve hasonló megoldások alkalmazására, így az indokolatlan különbségek megszüntetésére.

V.3.2. Mit segít a külföld jog?

Ha „a külföldet olvassuk”, mindezzel párhuzamosan óhatatlanul *elgondolkodunk hazai viszonyainkon*. Amíg az EU korábbi tagállamai az 1980-as évek végétől, a 90-es évek elejétől *a machstrichti konvergencia-kritériumok jegyében kezdték megreformálni, átalakítani vagy modernizálni és hatékonyabbá tenni a közszolgálatokat*, addig Magyarországon ez idő tájt *a rendszerváltozás okán a legfontosabb feladat a közszféra és a magánszféra munkajogi szabályozásának kettéválasztása* volt. A fáziskésés azonban nem szabad, hogy kapkodást eredményezzen.

Kérdés, hogy egy feltételezett újabb közszolgálati reform során *mennyire hat majd a globalizáció, mennyiben kell engedni és ellenállni a közszolgálat magánjog-orientált átalakításának*. Ahogyan Európában, illetőleg az OECD – keretek között, Magyarországon is megkerülhetetlen annak vizsgálata, *hogy a versenyszféra munkajogának mely intézményei alkalmazhatók – akár némi átalakítással – a közszférában*. E körben talál a lehangsúlyosabb annak megfontolása, *hogy a közszolgálatban a kollektív munkajog a szabályozás és a munkafeltételek megállapítása során mekkora szerepet kaphat*. A globalizáció, a soha nem látott hatékonyságra törekvés talán *a legnagyobb kihívás a hagyományos közszolgálat számára*. Nem pusztán a globalizáció hatékonyságra törekvése miatt. A legfőbb probléma, hogy a hatékonyság előtt semmi sem szent, *a globalizáció minden lehetséges eszközt igénybe vesz – behívja az országba az idegen külföldi olcsó munkaerőt, és ha kell, otthagya a hazáját*. *A közszolgálat viszont nem hagyhatja el azt a területet, amelyet jogszabályokban meghatározott vállalatok alapján szolgálni hivatott*. Nem telepíthető át egy másik országba, vagy önkormányzatok esetén másik városba, megyébe. *Egy feltételezett új, megreformált magyar közszolgálatnak – akár egységes, akár heterogén marad –*

biztosítania kell a komparatív előnyöket. A közszolgálatot ugyanis nem önmagáért kell fenntartani, az általa nyújtott szolgáltatások színvonala ugyanis nem függhet – szemben egy vállalkozással - a működtetés gazdasági racionalitásától. Ezért nem lehet teljes körűen beereszteni a versenyszférát, a magánmunkajogot a közszolgálati keretek közé, és ezért kell biztosítani a közszolgálat újraértékelt komparatív előnyeit – cserébe különösen az alacsonyabb jövedelemért.

Tanulmányom kéziratának lezárásakor viszont nagy a kísértés. Talán túlságosan is nagyok a költségvetési problémák, a Brüsszel által számon kért konvergencia-kritériumok teljesítése miatt. Ahogyan az EU más, korábban csatlakozott tagállamaiban, Magyarországon is a legkézenfekvőbb lehetőség – a piacgazdaság és a privátszféra korlátai miatt – *a közszolgálat karcsúsítása, működési költségeinek csökkentése.* Mindehhez Magyarországon még *demagóg kommunikáció is kapcsolódik – vezető politikusok és vállalkozók állami túlfoglalkoztatásról, pazarló közszolgálatról és többszázézes létszámleépítésről beszélnek. Anélkül teszik ezt, hogy csak egyszer is bárki megközelítő hitelességgel felmérte volna, a közszolgálati kompetenciába tartozó, hatósági és közhatalom-gyakorlással nem járó feladatok ellátására hány fő szükséges.* Ugyanakkor a külföldi tapasztalatok arra is figyelmeztetnek, hogy *a közkiadások visszafogására tett kormányzati kísérlet a közszolgálat vonatkozásában nem bizonyult sikeresnek.*

Mind *a konvergencia-kritériumoknak történő megfelelés, mind pedig a közszolgálat hatékonysága vonatkozásában a 2002 és 2006 közötti négy év kárba veszett.* Az európai relációban emlegetett „átalakulás – modernizáció – lemaradás” triumvirátusból *Magyarország esetében a lemaradás a megfelelő minősítő jegy.* Ugyanakkor szakmailag is megalapozott politikai eltökéltség esetén hazánkban *kizárólag a modernizációnak van esélye.* Ahogyan más EU - tagállamok, így Magyarország *sem feledkezhet meg történelmi tradícióiról.* Magyarországon - amikor teljes volt a szuverenitás – *jellemzően erős volt az államhatalom, az állam nem volt föderális struktúrájú.* Mindez akár az átalakítás tervezésére is okot adhatna, ugyanakkor szintén szem előtt kell tartani a – *meghatározó közjogi tradíciókról.* A szocializmus első bő két évtizedétől

eltekintve, ha nem is teljes körűen, de *a magyar közsférára egy részére elkülönült alkalmazási rendelkezések vonatkoztak, és a politikai rendszerváltozás után két évvel a közszolgálat szabályozása „levált” a magánszféra munkajogáról.* Nem is a német példával egyenértékű, de *jogszabályokban rendezett a szociális párbeszéd, amely szintén az átalakítás kizárását erősíti meg.* Az átalakítás esélyét csökkenti a *választási rendszer*, a kormányzat legfeljebb négy évre tervezhet, a hatalomváltás hazánkban jellemzően megtörte az előző koalíció törekvéseit. Talán a külföldi példaként említett Nagy-Britanniában sem történhetett volna meg a közszolgálat átalakítása, ha a konzervatív párt tizennyolc évig nincs megszakítás nélkül uralmon. Természetesen *az átalakítás nem önmagában érték, megítéléséhez szükséges azt is vizsgálni, hogy milyen állapotban van a változásra váró intézményrendszer, és hogy hova kíván a törvényalkotó eljutni.*

VI. fejezet

Három európai „nagyág” közszolgálata az ezredfordulón

Nagy-Britannia, Németország, Franciaország. Egy királyság – erős tradíciókkal, írott alkotmány nélkül, egy föderális állam – erős szociális partnerséggel, kollektív megállapodásokkal és jogszabálytengerrel, valamint egy központosított köztársaság – a decentralizáció felé törekedve. Európa három markáns arca továbbra is különbözik. A globalizáció – akár a divathullámok – végigvonul a világ fejlettebb felén, egységesebbé formálja a nemzetgazdaságokat, a nagyvárosok peremét - ipari parkokat, bevásárló központokat és konténerraktárakat emelve az egykori városfalak helyébe. A közszolgálatok – a markáns arcok – ugyan változnak, mint minden az ember által mért időben, de az Unió kényszere nem uniformizál, továbbra is különbözik mindhárom rendszer. Ahogyan nem keverhető össze London, Berlin és Párizs belvárosa sem.

Magyarországra – uniós tagságunk óta különösen – ugyanazok a tendenciák hatnak. Az elvárások, akár vetéskor a mag, a mi esetünkben is más talajra hull, és a közös európai politika – ahogyan a briteknél, a németeknél vagy a franciáknál – nálunk is eltérő hajtásokat csalogat elő a közös tőből.

Mielőtt a tanulmányban a közszolgálat vonatkozásában meghatározó jogintézményeket és fogalmakat részletesen áttekintjük – *ismertetve e három állam viszonyait és az általános nemzetközi kondíciókat, a hazai helyzetet és a kodifikációs javaslatunkat* -, egy-egy pillanatfelvétel Európa nagyhatalmainak közszolgálatáról.

VI.1 Nagy-Britannia

VI.1.1. Decentralizáció, csökkenő létszám

Az 1945-öt követő három évtizedben a *közszektorban foglalkoztatottak száma folyamatosan emelkedett*, egészen az 1980-as évek elejéig, amikor majdnem elérte a 7 millió alkalmazottat, közel 30%-át a foglalkoztatottnak. Azóta a létszám *folyamatosan csökkent*, az ezredforduló tájékán alig valamivel több, mint 5 millió alkalmazott, vagyis *a munkaerő 20%-a dolgozott a közszférában*. A csökkenés mértéke és területe az 1979 és 1997 között folyamatosan hivatalban lévő konzervatív kormány politikájából következett. Csaknem valamennyi államosított iparágat privatizálták, és sok közszolgálati tevékenységet „kiszerezdtettek” magáncégekhez. Ezek a változásokat szilárd elkötelezettséggel *a menedzsment hatalmának megerősítése és a szakszervezetek pozíciójának gyengítése céljából* alakították ki - és nem utolsó sorban a *verseny-és piaci viszonyok létrehozásával*. A kiadások erős központi kontrollja mentén a reformok elvezettek a menedzsment hatalmának átruházásához, *a korábban egyesített szervezetek és struktúrák széttördeléséhez, és a verseny növekedéséhez a köz- és a magánszolgáltatást nyújtók között*. Ez a szervezeti átalakulás elkerülhetetlenül *kétségbe vonta a*

kollektív megállapodás központosított metódusát és a foglalkoztatási viszonyok formáit, amelyek a közszektor jellegzetességeit viselték magukon az elmúlt fél évszázadban.

VI.1.2. Köz- és magánszféra: átfedések a foglalkoztatási feltételekben

A köz-és magánszektorban, illetőleg a közszféra egyes ágazataiban a foglalkoztatás közötti *határokat Nagy-Britanniában soha nem húzták meg* olyan világosan, mint a legtöbb országban. Ez a köz- és magánszektorban való *foglalkoztatás alapvető szétválasztásának teljes hiányából* ered. Mindez az 1970-es évekig a *munkaiügyi kapcsolatok jogi szabályozatlanságát jelentette*, azóta az egyéni-és a kollektív foglalkoztatási jog rohamos fejlődése *csak ritkán különítette el szignifikáns módon a köz és a magánszektorban alkalmazottakat*. A közszolgálati foglalkoztatás formális jogi státusza bizonytalan volt a legfelsőbb bíróság 1991-es döntéséig, mely szerint a köztisztviselőket (*civil servants*) a Korona munkaszerződéssel foglalkoztatja, de a korábbi jogi kétértelműségnek kevés fontos gyakorlati konzekvenciája volt. Általánosabban, a világos jogi *distinkció hiánya* a köz és magánszektorban a foglalkoztatás tekintetében *elősegítette az átstrukturálás, privatizáció és piac vezérelte reformok programját*.

VI.1.3. Transzformáció – konzervatív hátszéllal

Megállapítható: Nagy Britanniában a közszolgálati foglalkoztatási viszonyok „transzformációjára” az 1980-as és 1990-es során került sor. Az egymást követő *konzervatív kormányok* ebben az időszakban intézkedéseikkel legnagyobb részében *képesek voltak a közigazgatás szervezeti formáit átalakítani*, az igazgatás hatalmát és felelősségét megerősíteni, ezzel párhuzamosan a *szakszervezetek infrastruktúráját és az alkalmazotti érdekképviselőtekbe vetett bizalmat csökkenteni*, amortizálni. 1997-től a hatalomba visszakerült *munkáspárti kormány*

magáévá tette az „új menedzserizmus” legtöbb elemét, különösen az elkötelezettségét a szervezeti és egyéni teljesítmény értékelésére, és a köz- és magánszektor közötti szorosabb kapcsolat kialakítására a szolgáltatások finanszírozása és szervezése tekintetében. A közszolgálatban két meghatározó területen történt átalakítás: a szervezet-és a kollektív megállapodási rendszer került megreformálásra - utóbbi hatókörét és sebességét tekintve az elmúlt húsz évben visszafogottabb volt. A szakszervezetek ellenséges érületei ellenére a teljesítményhez viszonyuló bér meghonosodottá vált a közszolgálatokban. A sokszor hivatkozott angol szakirodalom jóslata szerint „kevés kétség férhet ahhoz, hogy a közszolgálati jogviszonyok politikai és pénzügyi összefüggései további reformokat fognak ösztönözni egy olyan rendszerben, amely drámaian megváltozott az elmúlt néhány évtized során”¹⁴².

VI.2. Németország: az egység és a folyamatosság jegyében

VI.2.1. A német egység után: küzdelem az egységesítésért

A német egység létrejötte 1990-ben kevesebb, mint egy évvel a berlini fal leomlása után, a korábbi kérdőjelek mellett egy új - a nyugat-európai országokban természetesen ismeretlen, a különböző keménységű diktatúrától megszabaduló közép-kelet európai államokban viszont szintúgy felmerülő - követelményt is megfogalmazott: *a független közszeztort kellett létrehozni az öt új szövetségi államban, ráadásul nagyon rövid időn belül.* A közszolgálatban a helyi önkormányzati és a szövetségi állami szintet az 1950-es évek elején eltörölték a Német Demokratikus Köztársaságban, ezeket az intézményeket „hamvaikból” újjá kellett szervezni – a feladataik betöltéséhez szükséges költségvetési kapacitás biztosításával. *A pénzügyi feltételek szavatolása mellett a német egység utáni első*

¹⁴² Winchester, D. – Bach, S.: The transformation of public service employment relations in Britain; Public service employment relations in Europe, London and New York, Routledge, 1999. 22-23. old.

években a közszolgálat megszervezésében a másik meghatározó segítség *a megfelelő szakismerettel rendelkező emberi erőforrás rendelkezésre bocsátása volt*: a nyugati szövetségi államokból a közszféra tapasztalt alkalmazottai telepedtek át keletre, határozott időtartamra, munkájukkal támogatni az átalakítási folyamatot¹⁴³.

A *kelet-német átalakítás* során az *együtműködés a régi, kommunista szakszervezetekkel lehetetlennek bizonyult*; a csúcsszervezet, a Szabad Német Szakszervezeti Konföderáció (FDGB), és tagszakszervezetei teljesen elveszítették a hitelüket, és hamarosan, 1990-ben meg is szűntek. Magániparbeli versenytársaikhoz hasonlóan *minden nyugat-németországi, a közszektorban működő szakszervezet megszervezte saját pénzügyi és az emberi erőforrásainak átcsoportosítását*, és ha csak „alapjáraton” is, de *kiterjesztette szervezeti struktúráját az öt keleti szövetségi államra*. A közszféra szakszervezetei még odáig is elmentek, hogy sürgették keleten az állami munkáltatókat, kezdeményezzék saját érdekképviselői szerveik létrehozását, így gondoskodva *megbízható partnerekről az első kollektív megállapodások létrehozatalához* és az együtműködés más, szükséges formáinak kialakításához. Általában a munkaadói és a szakszervezeti oldalon *keleten a szervezeti minta pontosan lemásolta a nyugati társaik jól megalapozott struktúráját* – mindennek valamennyi előnyével és hátrányával. A szakszervezetek esetében a nyugati szervezeti mintát adoptálták regionális és szövetségi állami szinten is. A *munkáltatók érdekképviselői szervezettségi aránya helyi és szövetségi állami szinten* – éles ellentétben a magániparral – *nagyon közel áll a 100 százalékhoz*. Ha *problémák* merülnének fel az eltávolodó érdekek miatt, az ellentétek *feloldásában releváns szerepet* tölt be a Helyi Önkormányzati Munkáltatók Egyesületeinek Föderációja¹⁴⁴.

A szakszervezetek a tagtoborzás kezdeti sikerei után komoly szervezeti nehézségekkel szembesültek; tagjaik közül sokat elveszítettek. Az új tagok várakozásai – a tényleges lehetőségekhez képest - valószerűtlenek voltak; a

¹⁴³ Lásd erről: Henneberger, F. and Keller, B.: Der öffentliche Dienst in den neuen Bundesländern, Organisierte Interessen in Ostdeutschland, Marburg, 1992.

¹⁴⁴ Keller, B.: i.m.: 59. old.

szakszervezetek nem tudták az állások meghatározó hányadát megmenteni az átalakulási folyamatban. Ugyancsak korlátozott a szakszervezetek befolyásoló szerepe a munkanélküliség csökkentésével szemben. Az állások elvesztése elindította a szakszervezetek pozíciójának fokozatos erózióját, a negatív tendenciát tovább erősítette az instabil pénzügyi helyzetük, a deficitet növekedése, mert hogy a frissen szerződött személyzet és a tagok részére nyújtott különböző szolgáltatások költsége sokkal nagyobb lett, mint a csökkenő tagság által fizetett kötelező tagdíj.

Szignifikáns eltérés az ország nyugati és keleti része között, hogy az új szövetségi államok és helyi önkormányzatok vonakodtak átvenni és bevezetni a köztisztviselők (Beamte-ék) speciális státuszát. A közszolgálati munkáltatók az alkalmazottaik túlnyomó többségét a rugalmasabb feltételek fenntartása érdekében (pl. a tanárokat) továbbra is fizetett alkalmazottakként foglalkoztatták. A gyakori állami és politikai beavatkozások ellenére a német köztisztviselői szakszervezet (DBB) képtelen volt a helyzet saját érdekei szerint történő megváltoztatására, és az ezredfordulón csak a közsférában dolgozók 16 százalékának volt keleten Beamte, azaz köztisztviselői státusza, összevetve a nyugati 44 százalékkal¹⁴⁵.

A kollektív megállapodás új rendszere keleten stabilabb volt a közszektorban, mint a magánszférában. A közszolgálati kollektív szerződések elterjedésének aránya az egykori NDK-ból létrejött öt tartományban hasonló a nyugati szövetségi tagállamokéhoz, a magániparral szemben viszont nagyon magas arányt képvisel. Ún. egységesítő tárgyalások (joint negotiation) folytak a közszektorban Németország mindkét felén, ennek ellenére a fizetésben és munkafeltételekben maradtak eltérések kelet és nyugat között. Az 1990-es évek végére keleten a bérek és fizetések a közszektorban elérték a nyugati szint 85 százalékát, a munkaidő hosszabb volt (heti 40 óra összevetve 38,5-tel¹⁴⁶. Németország korábbi két oldala közeledésének iránya megegyezik a magániparban érvényesülő általános tendenciával. Ugyanakkor az is általános tünet, hogy a gazdasági növekedés

¹⁴⁵ Keller, B.: 87. old.

¹⁴⁶ Lásd erről: Bispinck, R. and WSI Tarifarchiv, WSI Tarifhandbuch 1998., Cologne

ellenére a bérek még mindig jelenősen alacsonyabbak keleten, és a kiegyenlítés folyamata lelassult a kezdeti nagy lendület után. Nyilvánvalóan a kelet és nyugat közötti, a bérekben és a munkafeltételekben jelentkező különbség felszámolása sokkal tovább fog tartani, mint ahogyan azt a német egyesítést követően remélték. A Német Demokratikus Köztársaság körülbelül 2.2 millió embert foglalkoztatott abban a szférában (beleértve a rendőrséget és a titkos szolgálatokat is), amelyet a „közszektor” nyugati megfelelőjének lehet nevezni. Ezt az igen csak magas alkalmazotti létszámot kellett jelentősen csökkenteni. Vitán felül áll, hogy az állások megszüntetésére, az ezzel együtt járó elbocsátásokra strukturális okokból, valamint politikai megfontolásokból került sor. Az utóbbi esetben a korábbi kommunista rendszerrel fennálló politikai kapcsolaton - így a párttagságon is - alapultak az elbocsátások, összességében 1991-1992-ben szüntették meg a legtöbb jogviszonyt¹⁴⁷.

A szakirodalom előrejelzése szerint a közeljövő számára az egyik fő probléma, hogy a közszektort keleten számos kritika még mindig túlságosan nagyra ítéli meg - figyelemmel a személyzet létszámában jelentkező feleslegre. A bírálatok a nyugati standardokkal történő összehasonlításokon alapulnak¹⁴⁸. A személyzet létszámának kritikája különösen a helyi önkormányzati szolgáltatásokra összpontosít, beleértve az óvodákat, a nappali ellátást biztosító központokat, és az egészségügy egyes területeit. Ugyanakkor e jelenség fonákja, hogy a helyi önkormányzatok néhány meghatározó területén viszont nincs elegendő személyzet, továbbá az alkalmazottak foglalkoztatása során jelentkező átszervezések végrehajtása is sokszor nehézségekbe ütközött. A változások miatt a képzések továbbra is szükségesek a közigazgatásban¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Lásd erről: Henneberger, F. and Keller, B.: i.m.

¹⁴⁸ IWD – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, 1998. 6-7. old.

¹⁴⁹ Keller, B.: i.m. 57-88. old.

VI.2.2. Megállapodások az állások megőrzésére

Az új kollektív szerződések megteremtették a lehetőséget arra, hogy ne csak a bérekről, hanem a *foglalkoztatás megőrzésének feltételeiről is megállapodjanak*. A legprominensebb példája mindennek az ún. *állás-megőrző megállapodási politikának* a Volkswagen autógyár, az itt kialakított megoldást máshol is követték. A közszektorban „keleti felén” 1994-ben aláírt keret-megállapodás megalkotását szintén az *állások megőrzésének szándéka* inspirálta. *A munkaidő és az illetmények is csökkenthetők akár néhány, akár az összes alkalmazott számára* (pl. a szokásos 40-ről heti 32 órára, részleges bérkompenzációval vagy a díjazás kiegészítése nélkül); *elkerülve ezzel a végső lépést, a létszámleépítések alkalmazását*. A „*munkaidő szolidáris társadalmi megosztásáról*” szóló keret-megállapodás normatív karaktere nem hasonlítható más kollektív szerződések kötőerejéhez. Rendelkezéseit a megyei és helyi önkormányzati szinten kell végrehajtani - további, a keret-megállapodásnak alárendelt egyezményekkel¹⁵⁰.

Megjegyzendő, *kevés empirikus bizonyíték* áll rendelkezésre az említett tárgykörben. Az első felmérések szerint az *önkéntes megállapodások* együttes száma megyei és helyi önkormányzati szinten *alacsony* volt. Találhatóak megállapodások a helyi igazgatásra kiterjedő hatállyal. Ugyan említhetünk *példaértékű megoldásokat*, így kollektív szerződéseket kötöttek az óvodai alkalmazottakra, továbbá – a tanárok mellett - az oktatásban dolgozó más szakmákra, munkakörökre¹⁵¹, de csupán ez a néhány megemlíthető eset is azt jelzi, hogy *a foglalkoztatás megőrzésére és a „megállapodási rendszer szabályozott rugalmasságára” irányuló kísérleteket csak az esetek kisebbségében alkalmazzák*. Így *jelentőségük korlátozott a közszolgálati alkalmazotti létszám megőrzésével kapcsolatban* megtehető intézkedések között. A vázolt alternatíva *így nem teremtett egy általános, új trendet a megállapodási politikában*.

¹⁵⁰ Lásd erről: Grafé, F.: Die Umsetzung des § 15. BAT-O im Land Brandenburg, Arbeit und Arbeitsrecht, 1995, 50:190-3.

¹⁵¹ Lásd erről: Haller, R. and Shea D.: Arbeitsrechtliche Probleme beim Lehrer – Personalkonzept, Arbeit und Arbeitsrecht, 1997. 52: 47-50. old.

VI.2.3. A jövő kihívásai – a folyamatosság jegyében

Valamennyi, a közszférát érintő *beavatkozástól azt várják*, hogy a *közszektor foglalkoztatási viszonyainak jellegzetes stabilitását aláaknázzák*. Németországban a változások megvalósítását és a *modernizáció végrehajtását* célzó stratégiát ugyan megfogalmazták, de az ennek nyomán elindított *folyamatok lassúak és egyenetlenek* voltak. A *német egység* ugyan nem várt gyorsasággal valósult meg – egyrészt *anélkül*, hogy a *közszektort forradalmasította volna, másrészt viszont elhalasztotta a közszférában tervezett átalakulási folyamatot*. Az Európában *végbemenő változások* ugyan befolyásolják az átalakulást a közszektor néhány területén, de *a hatás jóval csekélyebb, mint a magániparban*. A közelmúltig *végbement változások* – az eredmények tekintetében – *inkább kísérletekhez hasonlíthatók*, távlati konklúziók, messzire mutató lépések nem történtek. *A német visszafogott tempónak* (és ez nem feltétlenül baj, sőt a gyorsaság nem feltétlenül erény – a Szerző) az előbbieken túlmenően fontos indoka *a közszolgálatra hatályos átfogó és összetett törvényi szabályozás, az állam szövetségi struktúrája, amely szükségszerűen együtt jár a döntéshozó hatalom megosztásával*. A reformot fékezik a történelmi tradíciók, a hagyományokon alapuló struktúra erős befolyása. *Milyenek lesznek a közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok egy évtizeden múlva Németországban?* – teszik fel a szakértők már-már válaszként egy jóslatot igénylő kérdésüket. A szakirodalom talán az *eddiginél gyorsabb, de nem túl sebes változásokat* prognosztizál. A legvalószínűbb foratókönyv szerint a *folyamatosság jegyében* a rendszer keretein belül legalább *néhány fő alkotóelem jelenleginél központosítottabb szabályozása várható*. A közszektor korábban privatizált részét a magániparból eredő alapelvekkel fogják irányítani¹⁵². A közszolgálatban érvényesülő politikai befolyásra figyelemmel ugyancsak *nyitott kérdés*, hogy a 2005. évi választásokon nyertes kereszténydemokraták – igaz a szociáldemokratákkal szövetségre kényszerítve – mennyiben érvényesítik, erősítik

¹⁵² Keller, B.: i.m. 57-88. old.

fél a konzervatív szemléletből eredő jegyeket a közszolgálat modernizációjában?
 Brit megoldást azért ne várjunk...

VI.3. Franciaország: állásbiztonság privatizációval

Egy olyan *gazdasági krízisben*, amelyet *Franciaország* más európai országokhoz hasonlóan megtapasztalt, a hatékonysággal kapcsolatos elvárások nem érhetők el ugyanazon módon a közszektorban, mint a magánszférában – szól a francia szakirodalom megállapítása. A *köztisztviselők* nagyfokú *állásbiztonsággal* rendelkeznek, így a *létszámleépítések* nem szolgálhatnak ún. *kiegyenlítő mechanizmusként*, ellentételezve a *költségvetési hiányt*. Annak érdekében, hogy elérjék az államadóság szintjének csökkentésére irányuló pénzügyi célokat, az *elsődleges kiegyenlítő mechanizmus* Franciaországban a korábban az *állami szektorba tartozó vállalkozások privatizálása*. A közszolgálati döntéshozók központi problémája, hogy a *privatizáció és a modernizáció* ugyanakkor veszélyeztetheti a francia állampolgárok ún. szerzett jogait. Valójában az *állás biztonsága*, amely szervesen hozzá tartozik a közszektorbeli foglalkoztatáshoz, nem egyszerűen a közszolgálati privilégiumok fenntartására irányuló *szakszervezeti befolyás állami politikára gyakorolt hatásnak visszatükröződése*. Jóval több annál! A *stabil, kiegyensúlyozott közszolgálat az állampolgárt arról biztosítja: az ügyében eljáró köztisztviselők függetlenek és nincsenek kitéve a magánszektorban rejlő kockázatoknak*. Ugyanakkor nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy az *állás biztonságért „cserében”* a versenyszféra átlagánál *alacsonyabb béreket* fizetnek. A fenti, kissé idilli képet a *közelmúltban* némileg kikezdte egyes közszolgálati *privilégiumok fokozatos megvonása*, és a

*privatizáció is erodálta a közszektorban dolgozók előjogait, a közszférához kapcsoló függetlenségüket*¹⁵³.

VII. fejezet

A közszolgálati szektor hatálya, tipikus munkáltatók és munkáltató típusok

VII. 1. A fejlett világ közös sajátosságai

Az EU-tagállamokban jellemző, hogy a *közszféra minden alkalmazottját az állam vagy az önkormányzat nevében foglalkoztatják*. A pénzügyi szemlélet is az állam munkáltatói szerepének egységességére utal azzal, hogy azokat tekinti közszolgálatot ellátóknak, akiknek illetményét a központi állami költségvetés biztosítja. *A szervezet nagysága és összetettsége* már önmagában *specifikus tartalommal* ruházza fel a közszolgálati *alkalmazott és az állam* (helyi önkormányzat) mint munkáltató közötti jogi kapcsolatot. Az államszervezet berendezkedésétől függően a néha több ezer szervezeti egységet, s igen széleskörű szakmai, ágazati struktúrát fog át a közszolgálat. Emiatt egységes *működése* csak bizonyos szintű *centralizációval biztosítható*, amely a személyzeti igazgatás *hierarchikus működését* igényli. Az alá-fölérendeltség elsősorban a munkáltatói jogosítványok telepítésében, az utasítási jogkör kijelölésében, valamint a felelősségi viszonyok sajátos működtetésében fejeződik ki. Megjegyzendő, hogy *a közszolgálati jogviszony közjogi tartalma* eleve *kizárja a jogok és kötelezettségek munkáltatóként történő eltérő szabályozását*.

A közszolgálat fejlődési tendenciái egyben azt a célkitűzést is szolgálják, hogy az *állam váljék munkaadói modellé* a magánszféra munkáltatói oldala előtt. Ez különösen olyan területeken fontos, mint az *esélyegyenlőség biztosítása* a nemek között vagy a hátrányos helyzetű etnikumok és társadalmi rétegek számára. A

¹⁵³ Mossé, F. and Tchobanian, R.: The restructuring of employment relations in the public service, Public Service employment relations in Europe, London and New York, Routledge, 1999. 130-163. old.

rugalmas munkaidő, az otthon végezhető munka lehetősége - mind ezeket a célokat szolgálják. Az OECD – tagországainak vonatkozásában megállapítható, hogy szinte mindegyikük rendelkezik a közszolgálat fejlesztését célzó és a *modell-munkáltatói törekvéseket szolgáló reformprogrammal*. Mindennek célkitűzései között szerepel a közszolgálati munka motivációjának és eredményességének javítása és a *köztisztviselők érdekeltségének növelése* a jobb munkavégzés iránt.¹⁵⁴

A közös nemzetközi tendenciákon túl e fejezetben két, a tanulmányunkban részletesebben vizsgált *európai ország közszolgálatának tárgyi hatálya alá tartozó szervezeteket*, azaz a közszeztort markánsan megtestesítő közintézmény-rendszert mutatjuk be, mindehhez kapcsolva a magyar „civil” közszolgálatra vonatkozó kodifikációs javaslatunkat.

VII.2. Nagy Britannia: központi kormányzat – közttestület - helyhatóságok

A nemzeti tanulmányok a gazdaságot olyan intézményi szektorokra osztják, amelyek hasonló gazdasági tevékenységet folytató szervezeteket foglalnak magukba. A *brit közszolgálat hármias osztályozása* a jogi és igazgatási hatáskörökön, továbbá a központi kormányzattól való pénzügyi függetlenség fokán alapul¹⁵⁵

Az első „egység” a központi kormányzat (central government), amely körébe tartoznak mindazok a szervezetek, amelyek tevékenységéért a miniszter (vagy más közjogi státusú személy) felelős a parlamentnek. Eltekintve a fegyveres testületektől, a központi kormányzat felügyelete alá tartozik *a közszolgálat és végrehajtó szervezetei*, és más *közcélből alapított testületek*, melyek *pénzügyileg a központi kormányzattól függenek*. Ez utóbbi körbe sorolhatók például a kutatási

¹⁵⁴ Structure of the civil service employment in seven OECD – countrys, 1999., OECD PUMA HRM, Paris

¹⁵⁵ Safford, J. and MacGregor, D.: Employment in the public and the private sectors, Economic Trends, 1998. No. 532. (March), 22-33.old.

tanácsok, nemzeti múzeumok és a Nemzeti Egészségügyi Szolgálat (National Health Service, NHS) kerületi hatóságai.

A második csoportba sorolandó köztestületek (public corporations) – tekinthetjük állami vállalatoknak is ezeket - a központi kormányzattól bizonyos fokú pénzügyi függetlenséggel rendelkező szervezetek. Amíg a kormányzat miniszterei közvetve vagy közvetlenül nevezik ki a legtöbb vezető menedzsert, addig az állami vállalatok a - parlament által felállított korlátok között - pénzügyi önállóságot szerezhetnek és tarthatnak fenn. Az 1980-as évek közepéig a köztestületek körében való foglalkoztatást az államosított iparágak és a közszolgáltatók uralták, de a privatizáció radikális programja – beleértve a telekommunikációt, légi szállítás, gáz, elektromos és vasúti szolgáltatást, valamint a szénbányászatot is – drámaian redukálta ennek az ágazatnak a méretét. Eltekintve a postahivataloktól, és mintegy negyven viszonylag kisebb vállalatától, az állami vállalatoknál foglalkoztatottak többsége ma az NHS megbízásában álló – azaz az Egyesült Királyságban az egészségügyi szolgáltatások többségét nyújtó - kórházakban és közösségi egészségügyi szervezetekben dolgozik.

A harmadik csoportba tartozó helyi önkormányzatok rendelkeznek az adókievetés jogával, és jogszabályon alapuló kötelezettségük, hogy egy sor olyan szolgáltatást nyújtsanak, amelyeket a Parlament által egymást követően elfogadott, helyi önkormányzatokról szóló törvények határoznak meg. A közszféra más részeitől eltérően, a helyi önkormányzatokat választott tagok vagy tanácsnokok vezetik, akik politikai hovatartozásuk miatt konfliktusba kerülhetnek a központi kormányzat minisztereivel. Ez a feszültség vezetett a hatalmi ágak közötti alkotmányos egyensúlynak a helyi kormányzattól a központi végrehajtó hatalom felé történő fokozatos elmozdulásához. Az 1980-as évek elejétől kezdve a központi kormányzat korlátozta a helyi önkormányzatok adókievetési jogát, az általuk folytatott politikákat szigorúbban szabályozta, és megszüntetett néhányat a funkcióik közül. Ez utóbbit úgy érte el, hogy egyrészt új állami vállalatokat hozott létre (pl.: helyi utas szállítás, repülőtéri vagy lakhatással összefüggő szolgáltatások nyújtására), másrészt egyes szolgáltatásokat privatizáltak. Így például a műszaki és más felsőoktatási intézményeket 1989-ben kivonták a helyi

önkormányzatok ellenőrzése alól, és a tanárok csaknem 10 %-át jelenleg „szubvenciók rendszerben fenntartott” iskolákban foglalkoztatják, amelyeket ugyancsak kivontak a helyi önkormányzat ellenőrzése alól. *E változások ellenére a helyi önkormányzatok még mindig a szolgáltatások széles skáláját nyújtják és a közszférában foglalkoztatott munkaerőnek több mint a felét foglalkoztatják.*

A központi kormányzatot sokan olyannak tekintik, mint ami megegyezik a minisztériumokkal és a végrehajtó tevékenységet végző hivatalokkal, amelyek jelenleg kb. félmillió személyt alkalmaznak, többnyire nem fizikai munkakörben. A helyi önkormányzatokra vonatkozó rész középpontjában az általuk foglalkoztatott 1,5 millió alkalmazott áll, akiket a legkülönbözőbb tevékenységi körökben, fizikai és nem fizikai munkakörben foglalkoztatnak. E személyi állományon kívül a megközelítőleg félmillió tanár többségét (valamint a rendőrségi, illetve tűzoltósági alkalmazottakat) is a helyi önkormányzatok alkalmazzák. Végül, a 1,2 millió NHS alkalmazottat dolgozik az egészségügyben.¹⁵⁶

VII.3. Franciaország: állami vállalatok - társadalombiztosítási szervezet – a klasszikus közszektor

A tágabb értelemben szemlélt francia közszféra három elkülönült komponense - az atipikustól a tipikus felé haladva - a közvállalatok, a társadalombiztosítási szervezetek és a szűkebb megközelítés szerint tekintett közszolgálati szektor.

Az első csoportban említendő közvállalatokkal kapcsolatban az államnak a közszolgálatot is érintő gazdasági befolyásával – térnyerésével és annak részbeni elvesztésével - összefüggésben némi történelemi háttér! Az államosításnak Franciaországban három hulláma volt: 1936-ban, majd a II. világháborút követően, végül 1982-ben. Az említett tendenciával ellentétes privatizációs politika erőteljes, és egyre jobban duzzadó folyamattá az 1980-as évek végétől

¹⁵⁶ Winchester, D. – Bach, S.: i.m. 23-24. old.

vált - alapvetően megváltoztatva a korábban államosított iparágakat. 1983-ban az összes francia munkavállaló még több mint 10 százalékát alkalmazták *az állami gazdasági szektorban. A foglalkoztatás feltételeit* úgy jellemezhetnénk, hogy valahol a *köz- és a magánszektor között* helyezkedtek el. Az ezt követő időszakban iparvállalatokat, illetve bankokat és biztosító társaságokat részlegesen vagy teljesen privatizáltak. Így például a Renault-t részlegesen privatizálták és az állam nem több, mint 47 százalékát birtokolja a részvényeknek, de így is az állam maradt a főrészes francia szimbólumként tisztelt autógyárban. Az ezredfordulón *az állami vállalatok* megközelítőleg 1,5 millió dolgozót, az összes alkalmazott kb. 6 százalékát foglalkoztatták. Általában kizárólagos állami tulajdonban állnak vagy a 100 százalékos állami tulajdonosi jelenlét hiányában is *állami irányítás alatt működnek a tömegközlekedés és az energia szektor területén* működő foglalkoztatók. Ehhez kapcsolódóan *egy tételes jogi szemlélettel nem igazolható, sajátos megoldás*, hogy a megreformált *postai és telekommunikációs szolgáltatások* állami cégekként kerültek kategorizálásra, amelyekre a közszolgálati szabályok hatálya közvetlenül nem terjed ki. Ugyanakkor – *a munkáltatói pozíció ellenére* - a *személyzet többsége* ezen a területen megőrizte a *közszolgálati státuszát*, és az 1990-es évek második felében a postai és telekommunikációs területen a jelentős többség, megközelítőleg 400 000 alkalmazott maradt köztisztviselő az összesen 460.000 foglalkoztatott közül.

A *második csoportba* tartozó, kb. 220 000 alkalmazottal rendelkező *társadalombiztosítási szervezeteket* általában a *polgári jog (droit privé)* szabályozza. *Jóléti és újraelosztó funkciójuk* van, amely átfogja a *betegségbiztosítást, nyugdíjat és munkanélküli juttatásokat*. Megjegyzendő, ezeket a szolgáltatásokat közvetlenül a központi kormányzat biztosítja a legtöbb államban, azonban *Franciaországban a szakszervezeti és a munkaadói szövetségek megállapodásán nyugszik* az egyébként az állami szabályozás hatálya alá tartozó társadalombiztosítás működtetése¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Mossé, P. and Tchobanian, R.: i.m. 130-132. old.

A klasszikus, *szűkebb értelemben tekintett közszektor* három elkülönült komponensből áll. Ezek: *a központi közigazgatás, a helyi kormányzat, valamint a kórházak. Külön érdemes megemlíteni ezen túlmenően az oktatást.*

- *Központi kormányzat – decentralizáció a centralizációban*

A szakértői elemzések szerint *a központi kormányzat a közszolgálat a legfontosabb része* maradt Franciaországban még akkor is, ha az egészségügyre és helyi kormányzatokra 1984-ban, önálló, elkülönült foglalkoztatási szabályokat vezettek be. *A központi kormányzatba tartoznak az állam központi funkcióit gyakorló szervezetek - beleértve a hadsereget, a bíróságot és a rendőrséget is.* A központi kormányzat részét képezi minden olyan szolgáltatás, amelyet nem delegáltak helyi szintre vagy amelyeket nem a közkórházak látnak el. *A központi kormányzat hatálya alá tartozik a postai és telekommunikációs szolgáltatóknál foglalkoztatottak egy része, illetve a magániskolai tanárok, ha a kormány fizeti őket, azaz díjazásuk fedezetét a költségvetés állja.*

A legnagyobb arányban a köztisztviselők a központi államhatalom szervezeteiben dolgoznak. Ez a tény is tükrözi *a közigazgatás erősen központosított jellegét* és – ezzel szemben – *a helyi kormányzati struktúra gyengeségét.* Ez a sajátosság különösen az 1982-es decentralizációs törvény elfogadását megelőzően érvényesült. *A centralizáció következménye – akár egyfajta fonákja -, hogy ekképpen azoknak a köztisztviselőknek a szerepe, akiket a központi közszolgálatban foglalkoztatnak, nem korlátozódik csupán a központi igazgatási tevékenységekre.* *Az állam olyan sok szolgáltatásról gondoskodik helyi szinten, hogy az összlétszámhoz képest a központi kormányzati köztisztviselők arányát csak 4-5 százalékára becsülik.* Ehhez képest 14 százalékuk dolgozik *regionális vagy megyei (department) szinten,* és 81 százalékuk a „decentralizált” helyi szolgálatok feladatait valósítja meg. *Az állami szolgálat két szintjét kell megkülönböztetni.* A központi szolgálat része egyrészt a *különböző minisztériumokba szervezett központi kormányzat,* másrészt az *országos hatáskörű funkcionális vagy technikai szolgáltatásokat biztosító szervek.* A decentralizált

szolgálatok helyi szinten működnek, közülük a legfontosabbak ellátásáért fennálló felelősség az előjárók (*préfet*) hatáskörébe tartoznak, akik az állam közvetlen képviselői.

A központi és helyi kormányzat közötti viszony az 1982-es decentralizációs reform óta változott meg. A megye (department) autonóm politikai egységgé vált, melyet a helyi közgyűlés (conseil général) igazgat és kormányoz - megválasztva elnökét. Ugyanakkor a központi kormányzati alkalmazottak még mindig olyan tevékenységeket gyakorolnak, amelyek ellátása – francia szakirodalom meglátása szerint - talán inkább a helyi kormányzati dolgozók feladatkörébe kellene, hogy tartozzon. A franciák szerint a rendőrség szemléletes példa minderre! Még ha létezik is helyi rendőrség, csak másodlagos szerepet játszik a törvényes rend fenntartásában az országos rendőri szervhez képest. A központi kormányzat és a helyi kormányzat tevékenysége közötti határvonal nincs mindig pontosan meghatározva. A decentralizáció bizonyos mértékig megváltoztatta a központi és helyi kormányzat közötti hatáskör-megosztást, de a lényegi állami funkciók dominánsan a központi kormányzat hatáskörében maradtak¹⁵⁸.

- *Helyi kormányzat: erősödőben – törvényi támogatással*

A helyhatóságok *tekintélyes hatalmat gyakorolnak* Franciaországban – még az állam nagyon központosított struktúrája ellenére is; *a megyék megteremtése a francia forradalom öröksége volt.* Az említett, 1982-es törvényt megelőzően az önkormányzatokban az alkalmazottakat változatos, különböző feltételek alapján foglalkoztatták. Ez a *heterogenitás* „tetszőleges”, önkényes kiválasztási és karrierdöntéseket eredményezett. 1982 előtt például egy városi alkalmazottat el kellett bocsátani ahhoz, hogy egy másik városi foglalkoztató újra alkalmazni tudja: nem volt lehetséges a közvetlen átvétel, a magyar fogalmak szerinti áthelyezés. A központi kormányzat részeként működő szervezetek - például az előjáróságok - kiválóan szervezettek voltak, egységes státusszal és helyi szinten erős befolyással rendelkeztek - szemben a gyenge helyi kormányzattal.

¹⁵⁸ Mossé, P. – Tchobanian, R.: i.m. 131-133. old.

Nyilvánvaló és egyértelmű törekvésként fogalmazódott meg a függetlenebb helyi kormányzat iránti igény.

1982 márciusa szimbolikusan is döntő elmozdulást jelez a francia állam unitárius természetétől. Az ekkor megalkotott törvény egy hármass helyi kormányzati struktúrát állapított meg - 36500 önkormányzattal, 96 körzettel és 22 régióval¹⁵⁹. Jelenleg az összes állami alkalmazott körülbelül egynegyedét ezekbe az elkülönült struktúrákba tagozódó munkáltatóknál foglalkoztatják. Tevékenységük eltér a központi kormányzatétól és a megyei költségvetés megközelítőleg fele az egészségügyi és szociális szolgálat kiadásait fedezi. A reformok nagyobb formális függetlenséget és legitimitást hoztak a helyi kormányzatba választott tanácsoknak. Ráadásul – mint egy francia szerző megjegyzi - az intézkedéseket Le Pors – a kommunista párt tagja és a Mitterand kormányzat minisztere – vezette be, ugyanazokat az előnyöket megadva a helyi szinten dolgozóknak, mint amelyek a központi kormányzatban foglalkoztatottakat megilletik¹⁶⁰.

- *Állami egészségügy*

Az egészségügyben alkalmazottak heterogén csoportokból állnak, habár az orvosi szakma továbbra is domináns marad. Az állami kórházrendszerbe tartoznak a regionális egyetemi kórházak is, melyek a klasszikus profil mellett kutatásra és oktatásra is vállalkoznak. Az állami kórházrendszer része még több helyi kórház. Megjegyezzük, a magánkórházi szektor nagyon jelentős, és e körben a profit orientált és a non-profit kórházak kombinációja magyarázattal szolgál egy harmadik kórház-típusra. A magánkórházakban dolgozók egy hányadát is az állami költségvetésből fizetik (közvetlenül vagy a társadalombiztosítási rendszer révén, amely a teljes kórházi struktúrát finanszírozza), de az itt foglalkoztatottak munkajogi státusza természetesen különbözik az állami alkalmazottakétól.

A kiadások növekedése folyamatos probléma minden egyes kórház számára, újabban az állami kórházak finanszírozása úgy változott, hogy a költségvetést még

¹⁵⁹ Lásd erről: Keraudren, P. and Baka, A.: France: a different approach to reform, Innovation in Public Management: Perspectives from East and West Europe, Cheltenham, Edward Elgar, 1998.

¹⁶⁰ Mossé, P. – Tchobanian, R.: i.m. 133. old.

hatékonyabban kösse össze a kórházak által ellátott, elvállalt tevékenységgel. Az 1996-os reform óta minden kórháznak szerződést kell kötnie a helyi illetékes kórházügyi hivattal (local hospital agency), ez utóbbit az egészségügyi miniszter által kinevezett igazgató irányítja. Ezek a hivatalok a központi kormányzat és az országos egészségbiztosítási hatóságok közvetlen irányítása alatt állnak. Ez a „szerződéskötési” folyamat azzal a céllal jött létre, hogy országosan 50 000-rel csökkentsék az ágyak számát a következő öt évben.

Ezen túlmenően megkezdődött a *privát igazgatási, irányítási technikák* - úgy, mint minőség menedzsmentet, a szervezeti egységek közötti verseny vertikális (pl. az orvosi és a támogató szolgáltató egységek között) vagy horizontális (pl. az orvosi egységek között) – *elterjesztése*. Az egészségügyi ágazatban *ellentmondásos az a jogi helyzet*, mely szerint csak *kevés orvos közvetlen alkalmazottja a közszektornak*. A megközelítőleg 170 000 francia orvos közül 45 000-et a köz vagy magánkórházak teljes munkaidőben foglalkoztatnak, de közülük *senki nem rendelkezik köztisztviselői jogállással*. *Néhány orvos ugyan köztisztviselő*, de sajátos módon mégsem kórházakkal vagy egészségügyi központokkal állnak jogviszonyban, hanem - de iure – valamelyik *kormányzati hivatalnál dolgoznak*. Csoportjuk létszáma összességében csekély, körülbelül 8 000 fő. A közkórházak - több mint 800 000 fős személyzettel – a foglalkozási csoportok nagyon szerteágazó skáláját alkalmazzák¹⁶¹.

- *Oktatás*

Az oktatást az állam - és e struktúrában belül is - különösen a francia oktatási minisztérium uralja, amely több mint egymillió köztisztviselői státuszú személyzetet irányít. Az oktatási szektor nem a közigazgatás elkülönült ágazata. E területen alkalmazzák az összes foglalkoztatott körülbelül 4 százalékát, és megjegyzendő, hogy – akárcsak az egészségügyben - a legtöbb magániskolában is az állam fizeti a tanárokat. Az oktatási rendszer szervezete kiterjed a központi és helyi kormányzatra, illetve a magánsektorra. Az oktatásban dolgozók döntő

¹⁶¹ Mossé, P. and Tchobain, R.: i.m.: 134-135. old.

többséget (1,1 milliót az összesen 1,5 millióból) a központi kormányzat foglalkoztatja. A tanárok a legreprezentatívabbak a közszolgálatban, létszámuk majdnem fele az összes állami köztisztviselőnek. Az oktatás és nevelés nagyrészt – mint fentebb jeleztük – a francia oktatási *minisztérium* ellenőrzése alatt áll, amely a *decentralizációs törekvések ellenére* még mindig *ellenőrzést gyakorol* a tananyag és a képzés mellett a *személyzeti igazgatás valamennyi főbb aspektusa felett*.

Az egyetemek pénzügyileg függenek az államtól, de a vezetés és az oktatás (tantervek) tekintetében bizonyos önállósággal rendelkeznek. A központi kormányzathoz kapcsolódó viszony alapja a minisztériummal aláírt négy évre szóló szerződés. A középiskolák helyi állami létesítmények, melyek vezetése szintén viszonylagos függetlenséggel rendelkezik. Ugyanolyan módon, mint az egyetemeknek, a középiskoláknak is vannak belső adminisztratív tanácsaik (*conseils d'administration*), személyzeti képviselőkkel. Az alapfokú, általános iskolákat és óvodákat már közvetlenül az önkormányzatok (*communes*) igazgatják¹⁶².

VII.4. Németország: szabályok és tradíciók mentén – privatizáció állami gondoskodással

VII.4.1. Tradíciók, szabályozottság, folytonosság, stabilitás – pénzügyi nyomás

A közszolgálatban végbemenő folyamatokat *egyeztetett változásként, modernizációként és az egységesítés kihívásaként* aposztrofálja a szakirodalom¹⁶³. A közszolgálat hatálya minden alkalmazottra kiterjed, aki a szövetségi (*Bund*), szövetségi állami (*Bundesländer*), illetve helyi (*Gemeinden/ Gemeindeverbände*) szinten foglalkoztatnak. Nagyon lényeges tehát, hogy a közszolgálat *mindenek*

¹⁶² Mossé, P. and Tchobanian, R.: i.m. 135. old.

¹⁶³ Keller, B.: *Negotiated change, modernization and the challenge of unification (Germany), Public service employment relations in Europe*, London and New York, Routledge, 1999. 56. old.

előtt állami, önkormányzati szolgálat, azonban itt is megfigyelhető a közszolgálat úm. kettéosztódása. Ennek megfelelően, a közszolgálatban a szorosabb értelemben vett hivatalnoki – *köztisztviselői réteg mellett* – szintén a magyar terminológiát kölcsönvéve – *nagyon jelentős az alkalmazottak köre, amelyek legkülönbélebb állami feladatokat látnak el.* Ebbe a körbe tartoznak *például az állami egészségügy, oktatás* mellett azon *állami vállalkozások alkalmazottjai,* akikre szintén a közjog szabályai érvényesek¹⁶⁴.

A közszeaktor Németországban hasonló *problémákkal* küzdött, mint amelyekkel más nyugat-európai országok szembesültek, így különösen a *hatékonyság fokozásával, a költségek megszorításával.* A közszféra *német sajátosságai, a páratlan tradíciók, a rendkívül szabályozottság.* A közszeaktor *nem állt a központjában a munkaviszonyok rendszerében bekövetkező radikális változásoknak,* és megállapítható: a *költségvetési megszorítások és privatizációs intézkedések ellenére* a közszeaktort egy jelentős mértékű *stabilitás és folytonosság* jellemezte¹⁶⁵.

Az 1990-es években élesen *emelkedett* a szövetségi és a tagállami *költségvetés deficitje.* A *német egyesülés* váratlanul magas és folyamatos költségei, továbbá az Európai Monetáris Unió *konvergencia kritériumainak* való megfelelés szükségszerűen megkérdőjelezte a közfoglalkoztatás szintjének stabilizálását, *hatalmas nyomást* teremtve a közszférában *foglalkoztatottak számának fokozatos csökkentése* felé. Mindez *felerősítette* az igényt a *közszeaktor reform* terveinek bevezetésére is. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy Németországban – a közvélekedéssel szemben – *nem volt kiugróan magas a közszférában foglalkoztatottak száma az OECD - államok között*¹⁶⁶. Az 1990-es évek közepén az összes foglalkoztatott kb. 15 %-a dolgozott a közszeaktorban¹⁶⁷.

¹⁶⁴ Kiss György: A közszolgálati – hatósági és nem közhatalmi jellegű – munkavégzés szabályozásának meghatározó elemei az EU egyes tagállamaiban, kézirat, 2002., 8-9. old.

¹⁶⁵ Keller, B.: i.m. 56-57. old.

¹⁶⁶ Lásd erről: Beaumont, P.: Public sector industrial relations in Europe, Public Sector Employment in a Time of Transition, Madison WI., 1996.

¹⁶⁷ Keller, B.: i.m.

VII.4.2. Privatizáció – állami védelemmel

A közszeztort érintő markáns változásként említhetjük a *vasúti és a postai szolgáltatás átszervezését* és a *szolgáltatók részvénytársaságokká történő átalakítását (Aktiengesellschaft)*. Mindkét esetben a *privatizáció* a tulajdonosi pozícióban történő változást jelentett, és ami a témánk szempontjából meghatározó: *elmozdulást a munkaviszonyban történő alkalmazás magánszektorban uralkodó formája felé*¹⁶⁸. Mind a *postai*, mind a *vasúti szervezetet három részre osztották*. A korábbi Deutsche Bahn a vasútra; személyszállításra; és a teherforgalomra tagozódott, a formálisan egységes postai szolgáltatást is három részvénytársaságra: osztották. A Deutsche Post AG - biztosítja a szűkebb értelemben tekintett postai szolgáltatást, a Deutsche Telecom AG - kompetenciájába a távközlés tartozik, a Deutsche Postbank - a postai bank, amely egyébként egy felettebb kicsi szervezetként működik. Az említett *politikai motiváltságú piacosításnak* egy fontos foglalkoztatási következménye a közszféra korábbi alkalmazottainak - különösen a köztisztviselőknek - átkerülése a *magánszektor (private industry)* teljesen eltérő foglalkoztatási feltételei közé. A, az ún. *könnyítési-modell (Beleihungsmodell)*, amely tartalmazta az Alkotmány 143. cikkének *szükségszerű módosítását, megengedve* az érintett köztisztviselőknek, hogy a *speciális közszoigálati státuszból eredő jogaik elvesztése nélkül* lépjenek át a magánszektor munkaviszonyába. A szakirodalom megítélése szerint - ellentétben a köztisztviselőkkel - a fizetett alkalmazottak és bérből élők átmenete sokkal egyszerűbb volt. A *közszoigálat megreformálásának égisze* alatt alkalmazták a privatizációt, így szövetségi, tagállami és helyi önkormányzati szinten *magánosították például a köztisztasági szolgáltatást*, továbbá a közszféra különböző szintjein *törekedtek a szolgáltatások körének csökkentésére* (pl. *közkönyvtárakban, múzeumokban, színházakban, operaházakban, uszodákban*) - ezzel összefüggésben csökkentve az alkalmazotti

¹⁶⁸ Lásd erről: Martin, B.: *Int he Public Interest? Privatisation and Public Sector Reform*, London, 1993.

létszámot¹⁶⁹. A viszonylag későn megkezdett privatizációs intézkedések – szemben az Egyesült Királysággal – a megállapodásra törekvő tárgyalások szellemében zajlottak¹⁷⁰

VII.5. Javaslat a magyar egységes közszolgálat tárgyi hatályára

A Kjt. és a Ktv. tárgyi hatálya az *állami és önkormányzati fenntartású költségvetési szervekre* terjed ki. Pontosabban: eltérő rendelkezés hiányában valamennyi ilyen szervezetre a Kjt. szabályozása az irányadó. Mint a törvény megállapítja: a törvény hatálya – ha törvény eltérően nem rendelkezik – az állami és a helyi önkormányzati költségvetési szerveknél, valamint a helyi önkormányzat által feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonyára terjed ki. A Kjt.-ben foglalt felhatalmazás alapján eltérő törvénynek tekinthető a Ktv., melynek hatálya a központi közigazgatási szervekre, ezek területi és helyi szerveire, valamint a helyi önkormányzatok képviselőtestületeinek hivatalaira terjed ki¹⁷¹. A közel *háromezer közigazgatási szerv több mint kétharmada tartozik az önkormányzati szférába*, a többi államigazgatási szerv. Az önkormányzati szervek tekintetében a *gond az elaprózott szervezetrendszer*: pusztán a települések egyharmada tart fenn közös igazgatási szervet, holott a települések 75%-ában a lakosság nem éri el a 2.000 főt¹⁷².

A *tárgyi hatály megvonásánál*, igazodva az európai, a hatékony működést előtérbe helyező tendenciákhoz – természetesen annak vizsgálatára kell fókuszálnunk, hogy a *jelenlegi körből részben vagy teljes egészében ki ne tartozzék a tervezett egységes közszolgálati törvény hatálya alá*. Általános élel leszögezzük: az *egységes közszolgálati kódex tárgyi hatálya az állami és önkormányzati fenntartású – a jelenlegi Ktv. és Kjt. hatálya alá tartozó szervek*

¹⁶⁹ Keller, B.: i.m. 64. old.

¹⁷⁰ Lásd erről: Esser, J.: Privatisation in Germany: symbolism in the social market economy in D. Parker (ed.) Privatisation in the European Union: Theory and Policy Perspectives, London and New York, 1998.

¹⁷¹ Lásd a Kjt. és a Ktv. egyaránt 1. § (1) bekezdését!

¹⁷² Igazgatási rendszer korszerűsítése, i.m. 8-9. old.

feladatait ellátó - költségvetési szervekre terjedjen ki – egy jogszabály hatálya alá „terelve” a Kjt. és a Ktv. hatálya alatti szervezeteket.

Bizonyos redukción azonban végre kell hajtani. A tárgyi hatály szűkítése óhatatlanul összekapcsolódik a közszolgálati jogviszony kérdésével, azzal, hogy mely feladatok, tevékenységek – és azok ellátói – nem tartoznak feltétlenül a közszolgálat keretébe?! Így megvizsgálandó, hogy a munkáltatók alaptevékenységéhez kapcsolódó, azt kiszolgáló, illetőleg a szervezet működését biztosító feladatok közül melyek nem tartoznak közszolgálati keretbe. Feltétlenül ilyenek tartjuk a különböző étkeztetési, szállítási, takarítási, őrzés-védelmi tevékenységeket, amelyek ellátására a munkáltató vagy a fenntartó kötne szerződést gazdasági társaságokkal, vállalkozásokkal – átmeneti jelleggel nem kizárható a munkaerő-kölcsönzés sem. Ugyanakkor a munkáltató működéséhez, az ellátandó feladat részeként kapcsolódó, a munkavégzés helye szerinti munkaadói utasítást feltételező kiszolgáló tevékenységre (pl. a mentőautó vezetője, intézményi ügykezelői munka) a közszolgálat hatálya kiterjedne azzal az eltéréssel, hogy a munkavégzés nem közszolgálati jogviszonyban, hanem közszolgálati munkaszerződés alapján történne. Ezzel kapcsolatban a törvénynek természetesen rendelkeznie kell azokról, a közszolgálati alaptevékenységeket kiszolgáló feladatokról, amelyek a munkáltatói döntéstől függően kiszervezhetőek, és saját alkalmazott helyett egy külső szervezettel megkötött polgári jogi szerződés alapján is elláthatók.

Megítélésünk szerint azok, a Kjt. jelenlegi hatálya alá tartozó munkáltatók, amelyeknek megtalálhatjuk állami vagy önkormányzati tulajdonban – gazdasági társaságként működő – alternatíváját, feltétlenül „kiszervezendők”. E körbe sorolhatjuk elsődlegesen a kulturális, illetve művészeti tevékenységet folytató intézmények egy részét, amelyeknél a közszolgálati funkció mellett (kulturális értékek megőrzése terjesztése) domináns a piaci befolyás, a nyerség-orientáltság. Mindehhez példaként: a Kjt. hatálya alá tartozó költségvetési szerv a Magyar Állami Operaház, ugyanakkor a kulturális életben azonos szerepet, státuszt betöltő Nemzeti Színház állami tulajdonú részvénytársaságként működik. A kultúra terjesztése egy ponton túl már nem feltétlenül kétségtelenül közfeladat,

ugyanakkor nem védhető meg a verseny „szelétől” sem az intézmény, sem pedig az alkalmazott.

Bizonyos költségvetési szervként működő közintézmények gazdasági társasággá történő átalakítása a *tágabb értelemben tekintett közszolgálat egy újabb problémájához vezet.* Amint a kulturális példa is mutatja, *számos köztulajdonban lévő és közfeladatot ellátó munkáltató működik gazdasági társasági formában az Munka Törvénykönyve, azaz a magánmunkajog hatálya alá tartozó munkáltatóként.* Példaként említhetjük a MÁV-ot, a Magyar Postát, vagy nagyvárosaink tömegközlekedési vállalatait, az elektronikus közmédia intézményeit. Ezek a vállalkozások megítélésünk szerint részben ún. *pszeudorészvénytársaságok.* Ha ugyanis *az állam, illetve a fenntartó önkormányzat nem biztosítana jelentős mértékű költségvetési támogatást, a tevékenység szükségszerű vagy a gazdálkodásból fakadó esetleges veszteségei a felszámoláshoz vezetnének.* A kizárólagos vagy többségi állami, illetve önkormányzati tulajdon, az általában nyereségesen nem ellátható közfeladat és az ennek következtében is biztosított meghatározó mértékű pénzügyi támogatás *jelentős mértékben hasonlatossá teszi ezeket a gazdasági társaságokat – vagy elhatárolható tevékenységek esetén egyes feladatokat (pl. vasút: teher- illetve személyfuvarozás) - a közszolgálatba tartozó költségvetési szervekhez.* Mindebből *következően nem megalapozott, hogy az előbbi szervezetek – társasági formákban működve – megszorítás nélkül a Munka Törvénykönyve hatálya alá tartoznak.* A magánjogi szabályok, a relatíve vagy bizonyos esetekben az abszolút diszpozitivitás és a kollektív munkajog ugyanis csak ott érvényesülhet kizárólagos jelleggel, ahol tulajdonosként a munkáltató felelőssége korlátlan, a nyereség mellett el kell számolnia a veszteséges gazdálkodás következményeivel is. Mindennek érvényesíteni szükséges munkajogi konzekvenciáit is, *azaz a köztulajdonban álló, gazdasági társasági formában működő munkáltatónál a nyereséges gazdálkodást kizáró közfeladatok ellátása esetén a relatív diszpozitivitás a vezetők és alkalmazottak szerződésében, valamint a kollektív szerződés szabályozása során általában nem érvényesülhetne,* hiszen a deficitért nem a munkáltató, hanem fenntartóként az állam vagy a helyi önkormányzat viseli a felelősséget. *Ahol pedig egy gazdasági társaságon belül*

elválaszthatók a nyereséget, illetőleg a veszteséget hozó ágazatok, célszerű lenne külön gazdasági társasági társaságokba osztani e tevékenységeket.

Összességében – a társasági jogi szabályokat nem érintve – javasoljuk a *kizárólagos, illetve többségi állami vagy helyi önkormányzati tulajdonban lévő munkáltatók a munkajogi szabályozás vonatkozásában egy köztes, harmadik kategóriát képviseljenek.* „Közvállalatként” ugyan a Munka Törvénykönyve hatálya alá tartoznának, azonban *az általános munkajogi normákat kogens szabálynak kellene tekinteni,* és csak kifejezett törvényi felhatalmazás alapján lehetnek kedvezőbb munkafeltételeket megállapítani. Ugyanez vonatkozna a kollektív szerződés szabályozási lehetőségének meghatározására is. *A munkabér vonatkozásában megkerülhetetlen egy kötött, a munkakörök besorolásán és a munkaviszonyban töltött időn alapuló bérrendszer,* ennek hiánya ugyanis visszaélésekre, a kogens szabályok (pl. végkielégítés, jutalmak) kijátszására teremtene módot. *A közvállalati munkaviszony szabályozása közelítene az általunk javasolt közszolgálati munkaszerződéshez,* a különös rendelkezéseket – azonosan például a munkaerő-kölcsönzéssel vagy a távmunkával – az Mt. önálló fejezetet tartalmazná

A Franciaország esetében leírtakkal azonosan, Magyarországon is költségvetési támogatásban részesülnek bizonyos, a közszolgálatba tartozó funkciót ellátó, de a közszolgálat hatályán kívül eső szervezetek. *Így például a közoktatásban a nem állami, nem helyi önkormányzati intézményfenntartó részére megállapított normatív költségvetési hozzájárulások és egyéb támogatások összege nem lehet kevesebb, mint a helyi önkormányzat részére ugyanazon jogcímen megállapított normatív hozzájárulás.* Ennek munkajogi következménye, *hogy a nem állami szerv, illetve nem helyi önkormányzat által fenntartott nevelési-oktatási intézmény munkaviszony keretében foglalkoztatott pedagógusainak kötelező óraszámára, túlmunka díjazására, pótszabadságára a közalkalmazottakra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.* *A pedagógusok munkabére és pótléka nem lehet kevesebb az azonos feladatot ellátó közalkalmazottaknak járó illetmény*

és pótlék legkisebb mértékénél¹⁷³. A költségvetési támogatásban részesülők ez által természetesen nem kerülnek közszolgálat hatálya alá, és ezen a helyzeten a megreformált közszolgálati szabályozásnak sem kell változtatnia – figyelemmel arra, hogy a támogatott foglalkoztatók nem az állam vagy az önkormányzat szervei. A támogatástól függetlenül a munkáltatók még a magánmunkajog hatálya alatt maradnak. Önmagában az állami költségvetésből történő részesülés még nem teszi a közszolgálat alanyává a támogatott szervezetet, mindezzel az állam csak a – különösen a non-profit szervezetek és az egyházak által biztosított – szolgáltatás társadalmi hasznosságát ismeri el. A költségvetési forrásból történő részesülés nem teszi állami, illetve önkormányzati szervvé a munkáltatót. Bizonyos politikai pártok is részesülnek költségvetési támogatásban, ugyanakkor foglalkoztatóként a magánmunkajog, a Munka Törvénykönyve hatálya alá tartoznak.

VIII. fejezet

A közszolgálat személyi hatálya és a közszolgálat jogviszonyai

Bármely munkajogi szabályozásnak, így a közszolgálatinak is megvannak azok a sarokpontjai, amelyekről a kodifikációt megelőzően dönteni szükséges. A keretek nagyban befolyásolják a tartalmat. A *személyi hatály és a „ki milyen jogviszonyban”* dolgozik kérdésre adandó válasz egyben meghatározza korunk egyik – a népszerű közhellyel élve - kihívására megfogalmazott megoldást is, egyszerre utat nyitva és korlátokat állítva a *magánjogi befolyásnak*. A *közszektor karakterét* nagyban jellemzi, hogy hol húzódik a *magánjog felé történő nyitás és a korlátozás közötti határvonal*. Ezt is törekszünk bemutatni - általánosan EU-léptékben, és részletesebben, a VIII. fejezetben szereplő három uniós „nagyság” esetében.

¹⁷³ Lásd a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 122. §-át!

VIII.1. Az uniós tagállamok jellemzői

Az EU-tagállamok¹⁷⁴ közszolgálatán belül az alkalmazottak *két főbb csoportra különíthetők* el. Az egyik a *közhivatalnoki réteg*, amely állami vagy önkormányzati hatósági jogokat gyakorol (lásd a magyar köztisztviselőket), a másik a *nem privatizált közfeladatok ellátásában* vesz részt (pl. oktatás, egészségügy, közművelődés – lásd a magyar közalkalmazottakat). Szinte valamennyi EU-tagállamban *többféle jogviszonyt alkalmaznak a közszolgálatban*, ugyanakkor az állam mindenütt törekszik *egységes követelmények* felállítására. A közszolgálat összetettségéből fakadó tendencia *a munkaügyi kapcsolatok intenzívebbé válása*, amely szükségszerűen felveti azt a magyar jogalkotás számára is megválaszolandó kérdést, hogy *a kollektív tárgyalások és alkuk mennyiben egyeztetethetők össze az állam autoritásával*.

Az európai *kontinentális jogrendszerben* általánosan elfogadott *a munka magánjoga és a közszolgálati jog szétválasztása*. Jelen van ugyanakkor egy *harmadik kategória*, akiknek jogállás szerinti besorolása már nem problémamentes. Egyrészt ide sorolandók a közhivatalnokok munkáját segítő alkalmazottak, akik a köztisztviselőkkel azonos munkaszervezettel állnak jogviszonyban. A másik csoportba azok tartoznak, akik – a közigazgatáson és a hivatalokon kívül – meghatározott területeken (pl. közegészségügy, közoktatás, közművelődés) *tevékenykednek*, azonban nem minősülnek köztisztviselőnek. Munkáltatóik kívül esnek a versenyszférán, általában állami vagy önkormányzati költségvetésből gazdálkodó szervek.¹⁷⁵

VIII.2. Franciaország – a kinevezettek dominanciája

A közszolgálati alkalmazottak *egységes jogállással rendelkeznek*, mely kiterjed a *központi kormányzati közszolgálatra, valamint a helyi és területi önkormányzati*

¹⁷⁴ EU - tagállamnak e tanulmány szerint a már korábban csatlakozott tizenöt országot tekintjük.

¹⁷⁵ Kiss György: A munka világa szabályozásának egy lehetséges változata; Magyar Közigazgatás, 1995/5. szám, 257-270.old.

*szolgálatra, illetve e két kategória intézményeire is.*¹⁷⁶ Egy ún. általános státútum az 1980-as években megalkotott négy törvényt foglal magába, melyek rendezik a köztisztviselők jogait és kötelezettségeit, az állami, illetve a kommunális köztisztviselőkre, továbbá a kórházakban alkalmazottakra irányadó rendelkezéseket. A közszolgálatban nem hivatalnokként foglalkoztatottakra vonatkozó minimális előírásokat külön jogszabály rögzíti.¹⁷⁷ A *közszolgálati alkalmazottak* – a foglalkoztatás módját tekintve – két nagy csoportra oszthatók. A *határozatlan időre kinevezettek* az általános és speciális közalkalmazotti jogállás minden előnyéből részesülnek. A *szerződéses alkalmazottak* – kiknek munkaviszonya bármikor felmondható – további két kategóriába tagozódnak: a *közjogi szabályok alá tartozókra, illetve a magánjogi szabályok alapján a közigazgatásban foglalkoztatott alkalmazottakra. A közjogi szabályok hatálya alá tartozók* – a munkaviszony instabilitásától eltekintve – közel azonos kedvezményekben részesülnek, mint a kinevezett kollégáik. Sőt gyakran a kötelező pályázati rendszert megkerülve alacsonyabb végzettséggel, magasabb bérért kerülnek alkalmazásra, mint a kinevezettek. A *magánjog szerint szerződtettek* főként megbízási vagy vállalkozási szerződéssel rendelkeznek.¹⁷⁸ A *közszférába tartozó szolgáltatások* közül a legnagyobb a *közegészségügy és a közoktatás*, az utóbbiba tartozik az általános iskolától az egyetemig bezárólag valamennyi intézmény¹⁷⁹. Az *egészségügyi szolgáltatást ellátók* – egy 1996-os reform következtében – *különböző jogviszonyban* állnak, ezzel szemben az állami közoktatásban domináns a közszolgálathoz való kötődés.¹⁸⁰ Az egész *francia rendszer meghatározója a kinevezettek kategóriája*, így a közszolgálat alatt általános szabályként ezt kell érteni.

¹⁷⁶ Balázs István: A közszolgálati jogviszony személyi hatálya a világ főbb közszolgálati rendszereiben; Magyar Közigazgatás, 1992/2. szám, 78-88. old.

¹⁷⁷ Kiss György: A munka világa szabályozásának egy lehetséges változata; Magyar Közigazgatás, 1995/5. szám, 257-270. old.

¹⁷⁸ Balázs István: A közszolgálati jogviszony személyi hatálya a világ főbb közszolgálati rendszereiben; Magyar Közigazgatás, 1992/2. szám, 78-88. old.

¹⁷⁹ Lásd erről még a VII.2. alatt írtakat!

¹⁸⁰ Kiss György: A munka világa szabályozásának egy lehetséges változata; Magyar Közigazgatás, 1995/5. szám, 257-270. old.

A köztisztviselőkre az állam által megalkotott közigazgatási szabályozás vonatkozik, és nem a munkajog hatálya alá tartoznak. A közszolgálati szabályozás alapelvei egységesek, a közszolgálat korábbi egységes szabályozásából erednek, 1984-ig ugyanis a közszféra nem volt alrendszerekre, ágazatokra felosztva. Az egyes jogokat és kötelezettségeket alapul véve a *köztisztviselők munkajogi státusza különbözik a többi munkavállalótól* - beleértve az állami cégek alkalmazottait is. Ehhez az állapothoz hosszú történelmi fejlődés vezetett, amely *egyedülálló pozíciót* határoz meg azok számára, akik az állam részére dolgoznak, és amely státusz függetlenné tesz a politikai befolyástól. Mindez egyben tükrözi a *központosítást és az egységességet*, amely a jellegzetes francia politikai környezetben gyökeredzik. A *szakszervezetek* folyamatos törekvése, hogy kiterjessék a közszolgálati (*fonctionnaires*) státuszt más alkalmazottakra is¹⁸¹.]

VIII.3. Nagy-Britannia – a szokásjog alapján, szerződéssel

Az angolszász rendszer meghatározója, hogy *a Civil Service nem rendelkezik jogszabályban rendezett egységes jogállással*. Megjegyzendő, hogy *a közszolgálat és a magánmunkajog között nincs olyan jelentős különbség, mint az európai kontinentális jogban*. A *Civil Service meghatározása nem jogszabállyal történik, a közalkalmazottak (civil servant) kinevezésüket egy meghatározott közalkalmazotti címre kapják és teljes mértékben az állami költségvetésnek a parlament által erre a közszolgálati célra meghatározott alapjából kapják fizetésüket*. Az *állami vállalatok alkalmazottait nem jogi szabályok zárják ki a közszolgálatból, hanem pénzügyi és költségvetési kategóriájuk alapján nem tartoznak oda*, mivel más költségvetési alapból részesülnek, mint a közalkalmazottak. Az említett ok miatt *nem tartoznak az állami közszolgálatba az önkormányzati alkalmazottak sem*. Mivel *nincs általános közalkalmazotti jogállás*, a közalkalmazottak *egyedi szerződéssel* kerülnek be a közszolgálatba. A

¹⁸¹ Ásd erről: Meurs, D.: Employment and Pay determination in the public sector: the french case, paper presented at the ARAN workshop on the restructuring of employment relation in public services in Western Europe? Rome, 8 January 1996.

*szerződések tartalma azonban – a szokásjogi elvárás alapján – mégis egységes jogállássá áll össze.*¹⁸² A közszolgálat szempontjából rendkívül fontos az ún. *közjogi személyekkel munkaviszonyban állók kategóriája*, Angliában ezek közül a legjelentősebb a National Health Service (Nemzeti Egészségügyi Szolgálat). A közszolgálat következő nagyobb csoportja *a helyi önkormányzatokkal, illetőleg az ezek által fenntartott szervezetekkel alkalmazásban állók*. Ez utóbbiak, főképpen az oktatást, bizonyos szociális szolgáltatást, rendészeti feladatokat, illetve egyéb, helyben felmerült igényeknek megfelelő szolgáltatásokat nyújtanak. Az angol közszolgálat „deontológiáját” nagyrészt *szokásjogi szabályokból* álló gyűjteményből lehet megismerni. Valószínű, hogy más országok esetében a szokásjogi szabályok törékenyek lennének, de *az angol tradíció speciális vonása az erős érvényesülés és a stabilitás*. Az angol közalkalmazottak talán jogilag a legvédtelenebbek közé tartoznak, a gyakorlatban viszont szinte a legerősebbek a világ nagy rendszerei közül¹⁸³

VIII.4. Németország: kategóriák a köz- és magánjog talaján

A német törvényi szabályozás – eltérve az angol és a francia szemlélettől – *az állami szuverenitás oldaláról közelíti meg a közszolgálatot*. Az angoloknál *pénzügyi, költségvetési ismérvek dominálnak*, a személyi hatály legfőbb kérdése: *ki fizeti a közszolgálatot*. A német definíció politikai és filozófiai megközelítésében szereplő, egy szakirodalmi nézet szerint *a feudalizmusra emlékeztető hűségnek szolgálati kategóriaként történő törvényi megemlítése nem más, minthogy a köztisztviselő egész szakmai pályája alatt munkaerejét és tudása legjavát köteles az állam szolgálatára áldozni, integrálódni az állami hierarchiába*. A német jogban – *a legtágabb interpretáció szerint* – *mindenki a közszolgálatban foglalkoztatottnak minősül, aki hivatásszerűen közfeladatot lát el és munkaadója valamely állami, illetve önkormányzati szerv, vagy általuk*

¹⁸² Balázs István: A közszolgálati jogviszony személyi hatálya a világ főbb közszolgálati rendszereiben; Magyar Közigazgatás, 1992/2. szám, 78-88. old.

¹⁸³ Winchester, D. and Bach, S.: i.m. 24-25. old.

fenntartott intézmény. Ugyanakkor a közszférában *foglalkoztatottak* három csoportjának *jogi státusza közötti különbségek* meghatározó jelentőségűek, ezen alapul a német közszektor sajátos struktúrája. Az 1949. évi *Alaptörvény* 33. cikkelye szerint szabályozott közszolgálati rendszer a hagyományos alapelveken nyugszik – különös figyelemmel a *XIX. századi tradíciókra és a Bismarcki alkotmányra*. A közszolgálat állami és önkormányzati szolgálat, amely *két csoportra tagozódik*. A német jog köztisztviselőnek, *közjogi jogállásúnak* tekinti azokat, akik *az állami szuverenitásból eredő közszolgálati hatásköröket* állandó jogcímen gyakorolják olyan módon, hogy *e viszony a köztisztviselő és az állam (a közszolgálat) között szolgálati és hűségkapcsolatot feltételez*. A köztisztviselők (*Beamten*) *speciális jogi státusszal* rendelkeznek, joguk van – mint minden más alkalmazottnak - belépni a szakszervezetbe vagy érdekképviseleti szervezetet alakítani. A német jog szerint - ellentétben a magánjog hatálya alá tartozó minden *fizetett alkalmazottal (Angestellte)* és *bérből élővel (Arbeiter)* - számukra nem megengedett, hogy *kollektív megállapodást köthessenek vagy sztrájkoljanak*¹⁸⁴.

A *közjogi szabályok hatálya alá tartozó hivatalnok* réteg mellett jelentős az *alkalmazottak* száma, akik különféle állami feladatot (pl. egészségügyi, oktatás) látnak el. A *magánjogi státuszú közalkalmazottakra a munkajog általános szabályai vonatkoznak*, ebben a szférában kiemelkedő jelentősége van a kollektív szerződésnek. Az e körbe tartozó *alkalmazottakra és munkavállalókra (Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst)* kiterjedő hatályú *kollektív szerződések különös garanciális szerepe*, hogy munkaadói oldalon valamennyi közszolgálati szervezet megjelenik (az állam, a tartományok, a kommunális munkáltatói szövetségek)¹⁸⁵.

Hosszas vita alakult ki, hogy a *munkajogi jogállásban jelentkező különbségeket* mennyiben lehet megindokolni a *státusból fakadó kötelezettségekre* való utalással. A gyakorlatban például az a döntés, hogy a frissen felvett személyzetet köztisztviselőként vagy fizetett alkalmazottként kell-e alkalmazni, sokszor tetszés

¹⁸⁴ Lásd erről: Weiss, M. : Labour Law and industrial relations in Germany, Deventer and Boston, MA, 1995.

¹⁸⁵ Keller, B.: i.m. 60-62. old.

szerinti, esetleges. Olyan alkalmazottaknak, akik pontosan *ugyanazt a munkát végzik, többször különböző státuszuk lehet*; a tanárok esete erre prominens példa. *A köztisztviselők speciális státuszának szükségessége és indokoltsága is vita tárgya* volt az elmúlt három évtizedben. Kulcskérdésként fogalmazták meg, hogy *fenn kell-e tartani a köztisztviselői pozíciót*, vagy változtatni szükséges – részleteiben, illetve alapjaiban –, esetleg el kell-e törölni ezt a státuszt. *A kritikák ellenére átfogó strukturális reformra nem született javaslat*¹⁸⁶.

VIII.5. Javaslat a magyar egységes közszolgálat személyi hatályára és jogviszonyaira

Ismeretes az a *hazai álláspont*, amely a közszolgálat tagozódásánál az ún. *gyakorlatias, illetőleg teoretikus jellegű megközelítés alapján osztályoz*. A *gyakorlatias megközelítés szerint az számít közszolgálati dolgozónak, akit a jogállását rendező jogszabály annak minősít*. A döntő ismérv a törvény hatálya, kézenfekvő példa minderre a „mai magyar köztisztviselő”, akiről a Ktv. kimondja, hogy közszolgálati jogviszonyban áll, tehát közszolgálati dolgozó. Természetesen ez a *leegyszerűsítő megoldás a jogalkalmazás szükségleteire van figyelemmel*, a hatályt megfogalmazó jogalkotókat elméleti megfontolások vezetik. A *teoretikusabb jellegű megközelítésben a közszolgálati alkalmazottak olyan szerveknél dolgoznak, amelyeket az állam vagy az önkormányzat (a köz!) tart fenn* (így minősülnek ezek költségvetési szervnek), és ezek a szervezetek alkalmazottaikkal *a közérdekbe tartozó feladatokat, a modern állam által felvállalt - nem csak közhatalom gyakorlással járó – szolgáltatásokat látnak el*, közszolgáltatásokat biztosítanak, gyakorta állami alapfunkciókat valósítanak meg. Közös a szolgáltatásokban, hogy potenciálisan a társadalom valamennyi tagja igénybe veheti őket, a szolgáltatást nyújtó alkalmazottakban pedig az, hogy

¹⁸⁶ Keller, B.:i.m. 57. old.

professzionális tudással rendelkező, a pályát meghatározó hányadukban élethivatásnak tekintő dolgozók.

Az említett szempontokra tekintettel *a tágabb értelemben meghatározott közszolgálatban dolgozók hat csoportra oszthatók*. Az első két csoportba a dolgozatunk szempontjából meghatározó, annak tárgyát alkotó kategóriák tartoznak. *Egyrészt a köztisztviselők*, akik a széles értelemben tekintett *közigazgatási szerveknél* állnak alkalmazásban. Köztisztviselő a központi államigazgatási szerveknél, a helyi területi dekoncentrált szerveknél, illetve az önkormányzat hivatalában, vagy igazgatási társulásánál szolgálatot teljesítő alkalmazott. *A második csoport a közalkalmazottaké*, akik állami vagy önkormányzati költségvetésből gazdálkodó intézményeknél dolgoznak. A munkáltató tulajdonosa, fenntartója az állam, illetve az önkormányzat. *A Kjt., ellentétben a köztisztviselők jogállását rendező Ktv-vel, nem osztályozza a dolgozókat, így valamennyi munkát vállaló közalkalmazottnak minősül. Harmadik csoportba a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai tartoznak*. A hivatásosok a fegyveres erőknél (honvédség, határőrség), a rendvédelmi szerveknél (rendőrség, katasztrófa-védelmi szervek, vám- és pénzügyőrség, büntetés-végrehajtási szervezet) és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál állnak szolgálati jogviszonyban. Az utóbbi hangsúlyozása azért fontos, mert *egyres fegyveres szerveknél a hivatásosok mellett köztisztviselők, vagy az Mt. hatálya alatt állók is dolgoznak*. *A szabályozás széttagoltsága nem csak a közszolgálat civil, hanem „egyenruhás” részére is jellemző, a 2001. évi XCV. törvény a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállását elkülönítetten rendezi – kivonva őket az 1996. évi XLIII. törvény hatálya alól. A negyedik kategória az állami főhatalom szervei hivatalainak dolgozói*. E körbe tartozik a köztársasági elnök, az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék és az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosainak Hivatala. Természetesen a hivatalok élén álló személyek közjogi méltóságként nem tekintendők a szorosabb értelemben vett közszolgálat részeként, az említett hivatalok köztisztviselőire viszont általában a Ktv. szabályait kell alkalmazni. *A bírák, ügyészek, illetve a munkájukat segítő alkalmazottak alkotják az ötödik*

*csoportot. A bírakat és az ügyészeket külön-külön kategóriába is rendezhetnék, jelenleg azonban ugyanazon hatalmi ághoz való tartozásuk megengedi összekapcsolásukat. Végezetül – amint a VII. 4. pont alatt írtuk - megemlítendőek az ún. közvállalatok dolgozói, akik kizárólag elméleti kategóriát jelentenek, hiszen a hatályos munkajog szerint munkaviszonyban állnak, foglalkoztatásukra az Mt. szabályai alkalmazandók.*¹⁸⁷

A személyi hatály meghatározásakor feltétlenül a Kjt. és a Ktv. egységesítését tartjuk célszerűnek. *A közalkalmazottak és a köztisztviselők jogviszonyát egységesen közszolgálati jogviszonynak kell minősíteni. Az elnevezés hűen tükrözné azt a tevékenységet, feladatot, amelyet ebben a jogviszonyban ellátó személy, és a jogviszony munkáltatói oldalán álló szervezet a társadalom részére nyújt. A jogviszony egységes megjelölése továbbá nem zárja ki – különösen a közhatalom gyakorlásából eredő különbség miatt – a differenciált szabályozást. Munkajogi példaként említhetjük a vezető állású munkavállalókra, a távmunkát végzőkre vagy a munkaerő-kölcsönzés keretében foglalkoztatottakra, de egyaránt munkaviszonyban állókra irányadó differenciált szabályozást a Munka Törvénykönyvből. A közszolgálatban a közhatalom gyakorlása az az egyedüli, igazán markáns megkülönböztető jegy, amely a jogviszony egyes elemeinél (pl. a kinevezés feltételei, összeférhetetlenség) differenciált szabályozást követel meg. A személyi hatály meghatározásakor – visszakanyarodva a jelenlegi közalkalmazotti és közszolgálati jogviszonyhoz - a feltételezett egységes közszolgálati törvényben a funkcionális elv érvényesítését tartjuk követendőnek. A közszolgálati tevékenység érdemi megvalósításában munkájukkal közvetlenül az alapfeladatokban (pl. orvos, pedagógus, könyvtáros, minisztériumi jogász, ápoló, revizor) és közvetetten a funkcionális tevékenységben (pl. pénz- és személyügy) résztvevők – egységes elnevezéssel közszolgálati alkalmazotti pozícióban állnának.*

¹⁸⁷ Dudás Ferenc- Hazafi Zoltán: A közszolgálat munkaadói szerepkörének fejlődése a versenyképesség javításának tükrében az Európai Unióban; Magyar Közigazgatás 2003/5. 272-279.old.

A szolgáltatásokhoz kapcsolódó, kisegítő tevékenységet ellátók foglalkoztatása – ellentétben a közigazgatás hatályos szabályaival – nem történhet munkaviszonyban, de nem tartozhatnak a közszolgálat alkalmazottai közé sem. Megoldásként szolgál az ún. közszolgálati munkaszerződés típusának törvényi megteremtése, melyben a munkáltató közjogias, költségvetési profiljához megfelelően illeszkedve megjelenhetnek a közszolgálat egyes garanciái, mindennek következtében viszont korlátozottabbak lennének az általános munkajogi szabályok által biztosított kollektív jogok és nem érvényesülhetne szemben a hatályos Mt-beli rendelkezésekkel - korlátlanul a feleknek a törvénytől a munkavállaló javára történő eltérést biztosító megállapodási lehetősége sem.

A közszolgálati munkaszerződés intézményét a kormányzati közszolgálati reformról szóló elképzelések is helytállóan fogalmazták meg. *Közszolgálati munkaszerződésben állnának mindazok, akik munkájukkal nem a munkáltató alap- és érdemi funkcionális tevékenységébe tartozó feladatot látnak el, és foglalkozásukra szakmai életpálya nem építhető. Részben ezek olyan tevékenységek, amelyek – a munkáltató vagy a fenntartó döntésétől függően – kiszervezhetők, harmadik személyként közreműködő vállalkozással kötött polgárjogi szerződés keretében is elláthatók.* A közszolgálati munkaszerződés intézménye, és az ehhez kapcsolódó kollektív munkajogi jogosultságok egyben megoldanák a jelenleg közigazgatásban foglalkoztatott munkavállalók helyzetének nem megfelelő szabályozását is, amely a közszolgálatra vonatkozó szabályoknál lényegesen kevesebb jogosultságot és garanciát biztosít, másfelől viszont korlátozás nélkül „behozza” a Ktv. tárgyi hatályának keretei között idegen, a munkaviszonyra irányadó, alapvetően relatív diszpozitív szabályozási rendszert. A közszolgálati munkaszerződésnek – az egységes közszolgálati törvényben megfogalmazott – alkalmazotti garanciái, szociális védelmi szabályai meghaladnák az általános munkajogi normában meghatározott mértéket, „cserében”- mint fentebb írtuk - a kollektív jogosultságok szűkebbek lennének. Így első helyen a kollektív szerződés – azonosan a hatályos Kjt. szemléletével – a jogszabálytól csak kifejezett felhatalmazás alapján térhetne el a törvénytől, ugyanúgy, ahogyan a közszolgálatra általánosan javasolt kollektív megállapodás.

A személyi hatály és a közszolgálat foglalkoztatási jogviszonyainak meghatározása szükségszerűen elvezet *a közjog kontra magánjog problémához*. Megítélésünk szerint ezúttal *megfér egy törvényben* - megfelelő szabályozási struktúra alkalmazásával - a közjog kogens és a magánjog megengedő karaktere. A közszolgálati jogviszonyra és a közszolgálati munkaviszonyra „telepedő” *kogencia mellett meg kell határozni* azokat a szabályokat, melyektől *a relatív vagy abszolút diszpozitívítás, a megengedés jegyében a kollektív szerződésnek eltérést, illetve önálló szabályalkotási lehetőséget biztosít* a törvény.

IX. fejezet

A közszféra foglalkoztatási jellemzői: statisztikák - közszolgálati pályák – atipikus jegyek – a köz-és a magánjog „együttélése”

IX.1. Általános jellemzők

IX.1.1. Közszolgálati rendszerek

A polgári államok közszolgálati rendszereinek *fejlődése két, egymással ellentétes irányt vett*. Az ún. *zárt közszolgálati rendszer* – amely jellemzően Európában terjedt el – lényege, hogy az alkalmasság, előmenetel, felelősség, díjazás, képzés és továbbképzés rendjét részletes szabályok tartalmazzák, biztosítva ezzel *a hivatalnoki kar stabilitását*. Az ún. *nyitott rendszer* a hosszú távra biztosított karrier helyett *a politikai erőviszonyok változásától függően csak egy-egy rövid időszakra szóló alkalmazást tesz lehetővé* a köztisztviselő számára. Legmarkánsabb formája az ún. *zsákmányrendszer*, a múlt század közepére alakult ki az Egyesült Államokban. Lényege, hogy a választások eredményeként

kormányalakításra jogot nyert párt a kormányzásra kapott választói felhatalmazással élve, saját bizalmi embereivel tölti fel a közigazgatás állásait azzal az indokkal, hogy csak ily módon képes a választók bizalmának eleget tenni, s választási ígéreteit beváltani. Mint említettük, *Európában a zárt rendszer jellemző*, ugyanakkor, ha megvizsgáljuk a különböző országok közszolgálati rendszereit, a különbözőségek miatt *európai értelemben vett egységes szisztémáról nem beszélhetünk*.

A zárttság *szükségszerűen a jogállást* is érinti, az erre vonatkozó EU-tagállami szabályok alapvetően különböznek egymástól a *karrier-, illetve az állástípusú rendszerekben*. Mindehhez azt is hozzá kell tenni, hogy tiszta formájában egyik típus sem tudott megerősödni a tagállamokban. A *karrierrendszer azt jelenti, hogy a köztisztviselő egész szakmai életét a közszolgálatban tölti. Karrierjére (előmenetelére) olyan szervezet épül, mely szigorú, hierarchikus kategóriákra, testületekre osztott, s melyeken belül az előmenetel kötött szabályok szerint fokozatosan történik. Az EU tagállamok zöme ezt a vázolt karrierrendszert követi enyhébb vagy szigorúbb formában.*

Az *állástípusú rendszer* lényege, hogy az *állásokat kategorizálják, és a köztisztviselőt egy meghatározott munkakörre alkalmazzák, előmenetel, azaz karrierlehetőség nélkül. A közszolgálati politika tehát ez esetben az egyes közigazgatási munkakörök társadalmi hasznosságának megítéléséből és az ennek megfelelő kategorizálásból indul ki. Ennek alapján állapítják meg az egyes kategóriákat, az osztályok betöltéséhez szükséges képesítési előírásokat, bérezést, és más dolgozói jogokat és kötelezettségeket. Az állástípusú rendszerben a konkrét munkakör áll a középpontban, míg a karriertípusú rendszerben a köztisztviselő személye és előléptetési lehetősége. A karrierrendszerben a közszolgálati állás és a köztisztviselői karrier elválasztódik egymástól, a köztisztviselő személyi karrierje elvileg független a betöltött munkakörtől. Az állástípusú rendszerben ennek fordítottja történik, a személyes karrier és a munkakör fontossága egymást fedik, hiszen a köztisztviselőt személyes képességei alapján nevezik ki. A személyes karrier minden eleme (pl. a bérezés, a jutalmazás, a szabadság) a betöltött állásra meghatározott szabályoktól függ. Amennyiben egy*

konkrét munkakör, állás betöltője valamely okból elveszti állását, közszolgálati karrierje is megszakad. A két rendszer különbségei ugyanakkor nem abszolút értékűek. A karrierrendszerben is találhatunk példát arra, hogy a rangfokozat és a betöltött állás egymást fedő fogalmak (pl. államtanácsos). Az állásrendszerben pedig a kevésbé fontos állást betöltők a fontosabb munkakörök felé törekednek egy bizonyos karriert befutva ezzel, nyilván nem függetlenül az előzőleg betöltött munkakörtől. Az állásrendszer a nagyobb mobilitást és az effektív munkaerő jobb kihasználását teszi lehetővé. A karrierrendszer ezzel szemben nagyobb előnyöket teremt a személyzet stabilitása szempontjából, ezen felül a köztisztviselők többféle feladatra igénybe vehetők az állásrendszer egyedi specializációjával szemben.

Az egyes közszolgálati rendszerekben megfogalmazott köztisztviselői kötelezettségekkel szemben általában olyan jogok állnak, amelyek egyes esetekben jóval meghaladják a versenyszférában tapasztalható munkavállalói jogokat. Ezek egy része szintén közvetlenül kapcsolódik a szolgálathoz – mint például a speciális díjazás, előmenetel biztosítása, valamint az egyéb kedvezmények és juttatások. Másrészt a szolgálathoz közvetlenül kapcsolható szolgáltatások rendszere figyelemre méltó, amely kiterjed az önálló társadalombiztosítási rendszerre, valamint a hozzátartozók meghatározott köréről történő gondoskodásra. Az egyes tagállamok közszolgálati törvényei, statútumai tételesen meghatározzák a köztisztviselői jogviszony megszűnésének, illetve megszüntetésének eseteit, sőt azt is mondhatjuk, hogy ún. kötött megszüntetési rendszer érvényesül. Ezek közül figyelemre méltó a kötött nyugdíjkorhatárhoz igazodó megszüntetési mód.

A közszolgálati pálya szabályozásának legfőbb kérdése: mennyire engedi „beszivárogni” a magánjogi elemeket. Milyen szerepet kapnak a vizsgált három államban a közszolgálat rendszerében egyébként relatíve új és idegen megoldások? Minderre jó példa a teljesítményértékelés megjelenése, de ide sorolhatjuk a magasabb besorolású, illetve vezetői állások betöltésének módját. A közszolgálatban korábban idegen elemnek tekinthettük az atipikus foglalkoztatási formákat, így különösen a részmunkaidő és a határozott idejű szerződések megjelenését. Amellett, hogy az atipikus foglalkoztatásnál – eltérő mértékben –

megjelenik egyfajta bizonytalanság a klasszikus - teljes munkaidős és határozatlan idejű - jogviszonyhoz képest, nem minősíthetjük pusztán negatív előjellel ezt a folyamatot. Nem igaz ez a részmunkaidőre, amely bevallott eszköze a munkanélküliség csökkentésének, különösen a kisgyermekes anyák munkaerőpiaci integrációjának¹⁸⁸.

IX.1.2. A kiválasztás

Az egyes EU tagállamok szabályozásából kitűnően megfigyelhető, hogy a jogalkotó különös hangsúlyt helyezett a köztisztviselők, közalkalmazottak kiválasztására, a követelményrendszer meghatározására, a pályáztatásra, valamint az ezzel kapcsolatos eljárási rend kimunkálására. Szinte mindegyik tagállamban pontosan rögzített eljárási rend szerint választják ki a pályázók közül a megfelelő leendő köztisztviselőt, nem egy esetben a kinevező, illetve pályázatot kérő szervtől független bizottság értékeli a köztisztviselő teljesítményét. Ehhez a minősítéshez általános szabályként nem kötött a kinevező szerv, de találunk arra is példát, hogy a független értékelő bizottság által kialakított sorrendtől csak a bizottsággal történő konzultációt követően térhet el a munkáltató. A köztisztviselői kinevezés nyílt pályázati rendszert feltételez, habár találunk arra is példát, hogy az állam által szervezett képzésben résztvevők bizonyos előnyt élveznek, ami egyben azt jelenti, hogy itt már megjelenik bizonyos zárt rendszer kiépítése.¹⁸⁹

IX.1.3. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata: az egység és az átjárhatóság irányában – tagállami kritikákkal

A kérdésben egyre nagyobb befolyást jelent a tagállami alkalmazási feltételekre az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata, amely – érthetően – egyféle irányba próbálja befolyásolni a közigazgatás személyi állományára vonatkozó szabályok

¹⁸⁸ Balázs István: A közszolgálati jogviszony személyi hatály a világ főbb közszolgálati rendszereiben, Magyar Közigazgatás, 1992./2. 78-88. old.

¹⁸⁹ Balázs István: A közszolgálati jogviszony személyi hatály a világ főbb közszolgálati rendszereiben, Magyar Közigazgatás, 1992./2. 78-88. old.

harmonizálását. Az egységesítési törekvés célja, hogy eltávolítson minden olyan közvetlen, vagy közvetett akadályt, amely a munkaerő szabad áramlásának útjában állhatna. Elsősorban a nyelvi különbözőség, illetve az eltérő szolgálati idő számítása hátráltatja a köztisztviselők tagállamok közötti mozgását, de példát találhatunk arra is, hogy a Bíróság a korlátozások megszüntetését a házastárs alkalmazására vonatkozóan is szükségesnek tartotta. Az Európai Bizottság a Bíróság ítélezésére támaszkodva arra törekszik, hogy teljes mértékben érvényt szerezzen a rendszerek egymáshoz közelítésének, akár olyan áron is, hogy az komoly sérelmet okoz egyes tagállamoknak. A Bizottság elszántságát bizonyítja Franciaországnak címzett felszólítása, amelyben azt kifogásolta, hogy a francia jogszabályok nem veszik figyelembe – áthelyezés esetén – az áthelyező ország közigazgatásában szerzett szolgálati időt. Ennek értelmében, ha az álláshelyek betöltésekor a közigazgatási szerv pályázati feltételként bizonyos szolgálati időt vagy szakmai gyakorlatot ír elő, akkor a másik tagállam közszolgálatában eltöltött időt is figyelembe kell venni, feltéve, hogy azt a megpályázott álláshoz hasonló tartalmú munkakör gyakorlása során szerezték. A másik tagállamban szerzett szolgálati idő automatikus elfogadása ugyanakkor hátrányos helyzetbe hozhatja a fogadó állam köztisztviselőit, mivel könnyen előfordulhat, hogy a beszámítás alapjául szolgáló, másik tagállamban gyakorolt tevékenység a fogadó államban nem minősül közszolgálatnak, s ezért arra a fogadó állam köztisztviselői semmi esetre sem hivatkozhatnak. A Bizottság tehát azzal, hogy a másik tagállamból pályázó köztisztviselők hátrányos megkülönböztetését kívánja megakadályozni, fordított diszkriminációt okozhat a fogadó állam köztisztviselőjével szemben.

Legfőképpen a karrierrendszer súlytalanná válása miatt fogalmazzák meg fenntartásaikat az egyes tagállamok. Az ún. Schleming-esetben hozott európai bírósági ítélet azt mutatja, hogy a besorolási szabályok negligálása, az átjárhatóság erősítése véglegesen fellazítja a karrierrendszer zártságát, és növeli az állástípusú rendszerek befolyását az egységesítési törekvésekre. A presztízs okokon túlmenően a karrierrendszert követő országok azért is ellenzik a közszolgálati rendszer zártságának feloldását, mivel álláspontjuk szerint, saját

viszonyaik között *kizárólag a karrierrendszer képes megfelelően biztosítani a közszolgálat folytonosságát, illetve a köztisztviselők egyenlőségét és semlegességét. Álláspontjuk szerint a különböző közszolgálati rendszerek között különbségek csökkentését nem lehet kizárólag a Bíróságra, illetve a Bizottságra bízni, hanem arról politikai döntést kell hozni. A rendszerek közelítésére vonatkozó törekvések, illetve a versenyhelyzetből adódó kihívások politikai tétjét érzékelve, a tagállamok egyre határozottabban vetik fel, hogy a Bíróság ítélkezése helyett politikai döntés rendezze a közszolgálati rendszerek fokozatos nyitásával összefüggő kérdéseket.*¹⁹⁰

IX.1.4. Atipikus elemek a közszolgálati foglalkoztatásban

Közös meghatározó jegy – az atipikus formaként tekintett – részmunkaidő és a határozott idejű alkalmazás terjedése. A klasszikus jogviszony egyfajta amortizációjának tekintett atipikus foglalkoztatási modellek arányának növekedése nem feltétlenül negatív jelenség. Ezek az intézmények olyan munkavállalókat is a munkaerőpiac aktív oldalán tartanak, akik az említett klasszikus jogviszony keretében nem juthatnának munkához. A részmunkaidő leginkább a nőket „aktivizálja”, a nem teljes munkaidős alkalmazottak döntő többsége talán az egyéb (társadalmi, családi) szerepvállalásból következően nő. A határozott idejű jogviszonyok terjedéséhez viszont a bizonytalanság is kapcsolható, szemben a határozatlan idejű kinevezéssel mindez azt jelenti: nincs hosszú távú elkötelezettség a foglalkoztatásra. Mindhárom, részletesebben vizsgált EU tagállamban egyaránt megjelenő atipikus foglalkoztatási formák egyben növekvő egyenlőtlenséget is eredményezhetnek a védett és a nem klasszikus pozícióban munkát vállalók között. Mindez a közszolgálat egy újfajta szegmentációjához vezet.

¹⁹⁰ Dudás Ferenc – Hazafi Zoltán: A közigazgatást és annak személyi állományát érintő harmonizációs törekvések iránya, illetve követelményei a jogalkotás és a bírói ítélkezés tükrében; Magyar Közigazgatás 2001/3. szám 7-17. old.

IX.2. Nagy-Britannia: csökkenő közszolgálati létszám – terjedő atipikus formák – konvergencia a magánszektorral

A közszolgálati *foglalkoztatás* 1981-től bekövetkezett *csökkenése* főleg az *államosított iparágak privatizációjából* ered. A privatizáció mellett „*kiszűrődtetés*” szintén hozzájárult közszolgálati foglalkoztatás megközelítőleg 25%-os csökkenéséhez és a fizikai munkások közszolgálat szerte bekövetkezett állásvesztéséhez. Az *NHS-nél (az egészségügyben)* és a *helyi önkormányzatoknál* összesen foglalkoztatottak száma viszonylag *stabil*¹⁹¹.

IX.2.1. Állás- és karrier-rendszer – magánjogi konvergenciával

A legtöbb európai országgal összehasonlítva az *Egyesült Királyság közszolgálatának* foglalkoztatási jellegzetességei általában *közelebb állnak a magánszektoréhoz*. Ugyanakkor a közelmúltig sok, a közszolgálatban foglalkoztatott alkalmazott nagyobb fokú állásbiztonsággal, világosan meghatározott karrier perspektívával, és általában jobb nyugdíjjal, táppénzzel, és más juttatással rendelkezett, mint a privátszektorbeli kollégái. Azonban a közszolgálati *foglalkoztatáspolitikai változásai* számos korábbi, a magánszektortól történő eltérést, *különbséget erodáltak*. A versenyeztető pályáztatás és a munkaerőpiac tesztelése *felerősítette a konvergenciát a magán és közszektor foglalkoztatási feltételei* és gyakorlata között, különösen az alacsony képzettségű fizikai és irodai személyzetnél. Az ilyen mértékű *ún. lefelé harmonizálás a kormány*nak a munkaerőpiac deregulációjára irányuló politikájából ered.

Az Egyesült Királyságban a *karrierrendszer elemei keverednek az állástípusú rendszerével*. Az angol közszolgálat hagyományosan az osztályok rendszereire épült, de a Fulton jelentés következményeként a mobilitás elősegítése érdekében 1974-ben eltörölték az osztályokat és helyettük csoportokat hoztak létre. Az *első csoportba tartoznak az általános tisztviselők*, a többibe pedig a *speciális és a*

¹⁹¹ Winchester, D. and Bach, S.: i.m. 24. old.

technikai alkalmazottak. Az osztály –és a csoportrendszer közötti legfőbb különbség, hogy az osztályrendszer a karrierrendszert képviselte, mert a tisztviselőket osztályozta, míg a csoportrendszer a közigazgatási állásokat osztja fel, tehát jobban hajlik az alkalmazási vagy állásrendszer felé¹⁹².

IX.2.2. Bővülő részmunkaidős foglalkoztatás

Az utolsó évtizedben a *nők aránya* a közszektor munkaerejében 50.2%-ról 58.7%-ra *emelkedett*. Ez részben az *államosított iparágak* - amelyek főleg férfiakat alkalmaztak - *privatizációjából* és a *foglalkoztatásnak a szociális szolgáltatások terén bekövetkező emelkedéséből* következett. Az *oktatásban és az egészségügyi szolgáltatásokban* foglalkoztatták mindig a *nők többségét*, de nem mindig az alaptervekenységbe tartozó szakmákban, mint például a tanítás vagy ápolás, hanem alacsonyabb képesítésű és alacsonyabb státuszú munkakörökben (pl. adminisztráció, takarítás, étkeztetés). Míg a közszolgálat még mindig valamivel több férfit foglalkoztat, mint nőt, addig a *NHS-nál (egészségügyben)* és az *önkormányzati oktatásban* a nők számbelileg messze felülmúlják a férfiakat.

Több nő dolgozik rész, mint teljes munkaidőben a közszektorban. Az 1990-es évek végén az összesen kb. 1,7 millió *részmunkaidőben* foglalkoztatottaknak megközelítőleg a *90%-a volt nő*, többségük az NHS-nál (egészségügyben) és a helyhatóságokban dolgozott. A legutóbbi évtized során a *közszektorban részmunkaidőben dolgozók aránya 25%-ról 33%-ra nőtt*. *Nincs egyszerű magyarázat* erre a változásra, egyes elemzések arra utalnak, hogy mind a kínálati oldal, mind a keresleti tényezők működnek – növelve ezzel az atipikus foglalkoztatás eme formájának arányát a közszolgálaton belül. A közszolgálati munkáltatók magyarázata szerint a *részmunkaidős foglalkoztatás növekedése a személyzet osztott vagy csökkentett munkaidőben történő munkavégzés iránti igényéből fakad* - különösen a szülési szabadságról visszatérő nők esetében. *Szintén sok munkáltató növelte a részmunkaidős foglalkoztatást* abból az okból,

¹⁹² Winchester, D. and Bach, S.: i.m. 25. old.

hogy pótolják a munkaerőhiányt és megfeleljenek a költségvetési megszorításoknak¹⁹³.

IX.2.3. Határozott idő

A brit munkaerőpiacon az 1990-es évektől *növekedés* tapasztalható az ideiglenesen, *határozott ideig foglalkoztatottak* számában. Az 1990-es évek második felében 1,6 millióra emelkedett számuk - összesen körülbelül 10%-a a közszektor teljes személyzetének. Összehasonlítva a magánszektor 5%-ával, megközelítőleg kétszer annyian dolgoznak határozott idejű szerződéssel a közszférában, amelyet – figyelemmel a gazdaság ciklikus, periodikus működésére és a közszolgálati szolgáltatások viszonylagos állandóságára – akár ambivalens statisztikaként regisztrálhatunk. A közszolgálatban ideiglenesen foglalkoztatottak *többsége* meghatározott időre szóló szerződés alapján dolgozik, és sokan közülük *szakértői feladatot* látnak el¹⁹⁴. Egy *kisebb hányaduk a munkaközvetítőkön keresztül* jut álláshoz – mint például a felsőoktatási intézményekben a tanárok és az ápolók. A *költségvetési megszorításokat* és az ezzel járó bizonytalanságot, valamint az *átmenetileg hiányzó, távollévő személyzetet* (pl. a gyermeknevelés miatt otthon lévők) pótlását tekinthetjük a *határozott idejű foglalkoztatás főbb motívumainak*¹⁹⁵.

IX.2.4. Új emberi erőforrás igazgatás – nyitás a piac felé

A technikai, szakértői, és vezetői személyzet kiválasztására, ellentételezésére, értékelésére, előmenetelére, és állásbiztonságára vonatkozó politika nagyjából

¹⁹³ Winchester, D. and Bach, S.: i.m.25-26. old.

¹⁹⁴ Sly, F. and Stillwell, D.: Temporary workers in Great Britain, Labour Market Trends, 1997. 54. old

¹⁹⁵ Lásd erről: Bach, S.: The Management of Employment Relations in the NHS: Pay, Work Organization and the Internal Market, Ph.D. thesis, University of Warwick, 1998.

tükrözi a magánszektorban található viszonyokat. Ez részben alakult így, mert a közszolgálatban a vezető tisztségekre történő *belső előrelépés korábbi gyakorlata részben megszűnt a nyílt toborzás módszerének alkalmazásával*. Az 1990-es évtized második felében például – *nem a belső előléptetéseket preferálva* - a központi közigazgatásban a *vezető tisztségviselői* pozícióból majdnem 70 százalékot nyílt pályázatással töltötték be, és közel 40 százalékuk külső kinevezett volt. Mindannyian *meghatározott időre* kerültek kinevezésre - megújítható szerződésekkel, és néhányan közülük újrapiályáztak a pozíciókra a kinevezési időszak végén¹⁹⁶. Ma nagyobb *a mobilitás a magán és közszektor között*, magában a közszolgálaton belül is, mint korábban. Az elmúlt évtized új „*humánerőforrás menedzsment*” politikáját (pl. rugalmas foglalkoztatási gyakorlatok, teljesítményhez viszonyuló fizetés, és minőség menedzsment) aktívan folytatják a közszolgálat szinte valamennyi területén¹⁹⁷.

IX.2.5. Állami kivételek és szakszervezeti kritikák

Természetesen vannak *kivételek* a fent említett, a köz-és magánszektor munkaerőpiacának és foglalkoztatási gyakorlatának konvergenciáját felvázoló kép alól abban az esetben, ahol *az állam közvetlenül vagy közvetve alkalmazza* a bármely foglalkozási csoportba tartozók túlnyomó többségét, és *felvállalja a felelősséget a belépési standardok (kinevezési feltételek) szabályozásáért, a képzések finanszírozásáért, a szolgáltatásnyújtás minőségének ellenőrzésért*. A *közszolgálati foglalkoztatás karaktere* valószínűleg *megőrzi* megkülönböztető eltéréseit, *sajátosságait*, a magánszekortól eltérő jegyek érvényesülnek a továbbiakban is. Minderre nyilvánvaló példák az orvosok, ápolók, és iskolai tanárok. A *képzettség (végzettség), szakmai gyakorlat, és szakmai szervezetben*

¹⁹⁶ House of Lords: Report, Select Committee on the Public Service, Session 1997-1998, HL Paper 55, London: Stationery Office

¹⁹⁷ Winchester, D. and Bach, S.: i.m. 26-27. old.

vagy szakszervezetben való tagság mind befolyásolja az alkalmazott foglalkozási identitását és munkaerőpiaci pozícióját.

A szakszervezetek és a szakmai szervezetek hevesen *ellenzik a teljesítményhez viszonyuló bérezés bevezetését*, azzal érvelnek, hogy az *egyéni érdemen* alapuló bérezés alkalmatlan egy olyan munkakörnyezetben, amelyben a szolgáltatások színvonalának fenntartásához ténylegesen *csapatmunkára* van szükség. A korábbi intézmények közül megőrizték az *ún. nemzeti illetményeket felülvizsgáló testületeket*, melyek működésének eredményeként – a szakszervezeti befolyás eredményeként - gyakran az inflációs rátát és a közszolgáltatásban máshol kötött egyezségeket meghaladó szintű *illetményemelésről* születik döntés. *Kevésbé voltak sikeresek a szakszervezetek az állás elvesztéssel, a részmunkaidős és a határozott idejű személyzet alkalmazásával, a szakképzettség felhígításával, és a munkateher növelésével szembeni védekezésben*¹⁹⁸.

IX.2.6. Állami politikák – konzervatív kormánystratégia

Az 1979-97-es évek *konzervatív kormányzása* alatt folyamatos programot hajtottak végre a *közszektor megreformálásáért*. A kormány stratégiája olyan ideológiai és gyakorlati előírást foglalt magában, amely a *piaci viszonyok, a verseny, és a magánszektor menedzsment szakértelmének az elsőbbségét* hangsúlyozza. A stratégia három fő összetevőből áll:

a; a *menedzsment reform*;

b; a kötelező *versenyeztetésen alapuló pályáztatás*; és

c; a „*belső (egységes) piac*” megteremtése.

A *kötelező versenyeztetésen alapuló pályáztatás a foglalkoztatás lényeges csökkenéséhez vezetett a közszolgáltatásban*. A kritikák azzal érveltek, mindennek legnagyobb költsége éppen a leépítésből, az állások elvesztéséből fakadt, ugyan az alapilletmény rátáját megvédték, de az illetménykiegészítések, a fizetett szabadság és táppénz intézménye erodálódott. A *kereseti és egyéb körülményekben*

¹⁹⁸ Winchester, D. and Bach, S.: i.m. 27. old.

bekövetkező hanyatlás változatlanul a nők körében volt a nagyobb; a magánvállalkozók ugyanis ritkán alkalmazzák a közszektorban tipikusan megtalálható esélyegyenlőségi politikát.

A kormány reform stratégiájának harmadik része az 1990-es években a „belső piac” rendszerének megteremtésére összpontosított, azzal a szándékkal, hogy megpróbálják leképezni, ha úgy tetszik utánozni a magánszektorban megtalálható versenyhelyzetet. Az NHS-ban, a közszolgálati egészségügyben, és kisebb léptékben az iskolákban az ún. fél-autonóm szervezetek által történő szolgáltatásnyújtást elkülönítették a költségvetésből, azaz a hatóságok által finanszírozottaktól. A belső piac hatóköre tekintélyesen változott, mindez azon a logikai okfejtésen alapult, hogy a szolgáltatást nyújtóknak (pl. kórház vagy adományokból fenntartott iskola) versenyezniük kell a betegek ápolására vagy iskolai helyek fenntartására megállapított költségvetési támogatásért. Sok kórházban a vezetők évről-évre pénzügyi bizonytalansággal néztek szembe; nem tudták biztosítani az egészségügyi ellátások „vásárlói” által igényelt szolgáltatásokat. Ez ösztönözte a munkaköltségek szorosabb ellenőrzését és kiterjesztette a határozott idejű és ideiglenes szerződések használatát.

A konzervatív uralmat felváltó munkáspárti kormány választási győzelme óta ugyan lelkesen helyeselte a közszolgálati menedzsment reformjának és fejlesztésének széleskörű politikáját, de a lelkesedés formális volt. Ténylegesen a baloldal győzelme a kötelező versenyeztetésen alapuló pályáztatás végét jelentette a helyi önkormányzatokban, és az NHS (egészségügy) „belső piacának” megreformálása is véget ért. Az egyes szolgáltatásokkal kapcsolatos pályáztatás jogi kényszere helyett a munkáspárti kormány azt javasolta, hogy minden szolgáltatást időszakosan felülvizsgálat alá kell vonni a „legjobb érték” biztosítása érdekében. Azaz, a hasonló, köz-és magánszolgáltatásokban megvalósuló, teljesítmény-értékelésen és más összehasonlításokon alapuló célokat kell felállítani és végrehajtásukat folyamatosan nyomon követni. Az NHS (egészségügy) reformját szorgalmazó javaslatok is körvonalazzák a minőségi standardok felállításának és ellenőrzésének új megoldásait - a szolgáltató és a vásárló közötti szerződéses kapcsolat újraszervezésével kombinálva.

Megváltoztatják a finanszírozás rendszerét, és az egészségügyi hatóságokkal együttműködésben hosszú távú megállapodásokat fejlesztenek ki a korábbi évenkénti szerződéskötési eljárás helyett¹⁹⁹.

IX.2.7. Teljesítmény: célok és értékelés

Az ún. kulcs teljesítménycélokat - melyek kiterjednek a pénzügyekre, a hatékonyságra, és a szolgáltatások minőségére – évente a kormány miniszterei állítják fel, és az e célok megvalósításához kapcsolódó tevékenységről minden egyes hatóságnak be kell számolnia az általa kibocsátott éves jelentésben. A teljesítményértékelés első lépében a vezetői személyzetre kiterjedően vezették be, és 1995-re már kiterjedt több más, beosztotként dolgozó alkalmazottra is. Így általában a közszolgálatban a jövedelem emelkedése részben már a közösen megállapított célok elérése érdekében kifejtett tevékenység éves értékelésétől is függ. A rendszer működését és befolyásoló szerepét a pénzügyi kondíciók azonban nagyban rontják. Különösen a feszes költségvetési megszorítások nehezítik meg, hogy a jó teljesítményt megfelelően elismerjék, jutalmazzák, így tipikusan - a teljes illetménynek csak egy kis hányadára rugó - csekély mértékű fizetésemelést osztanak szét a személyzet körében – a „produktivitás” elismeréseként.

Megemlítendő az illetményrendszerrel kapcsolatos *negatív, elutasító szemlélet is. Az alkalmazottak legnagyobb része nem hitte, hogy a növeli motivációjukat az új díjazási rendszer, nem utolsó sorban azért, mert megosztotta a személyzetet, rontotta együttműködésüket. Elterjedt az is, hogy a menedzserek a teljesítménybéreket kvótákkal korlátozzák, és, hogy az új szisztéma „aláaknázza” a korábbi kedvezmények rendszerét. Megjegyzendő, hogy sok élvonalbeli menedzsernek is negatív a véleménye a teljesítményen alapuló bérezésről, mivel elégtelen kontrollt gyakorol munka felett, és az a nézet alakult ki, hogy az ún.*

¹⁹⁹ Winchester, D. and Bach, S.: i.m. 26-27. old.

performance related pay (PRP – a teljesítményen alapuló fizetés) csökkenti a kooperációt a személyzet és a menedzsment között²⁰⁰.

IX.3. Németország: három csoport – amortizálódó klasszikus foglalkoztatási jegyek - hagyományos hierarchia

IX.3.1 Köztisztviselők, alkalmazottak, munkavállalók

Ami a közszolgálat szabályozását illeti, a német alaptörvény 33–34. cikkelyeinek általános rendelkezésein túl, a köztisztviselőkre többek között az 1985-ben megalkotott és többször módosított *Bundesbeamtenengesetz* (Szövetségi Köztisztviselői Törvény), az egyes köztisztviselői jogviszonyok egységesítéséről szóló *Rahmengesetz zur Vereinheitlichung der Beamtenrecht* (1985), a *Bundesbesoldungsgesetz* (1997), valamint a *Bundesdisziplinalgesetz* (2001) vonatkozik. A közszolgálatban foglalkoztatottak további kategóriáira alapjaiban a magán munkajog szabályozása vonatkozik, azonban a különböző kollektív megállapodásoknak kiemelkedő jelentőségük van, olyannyira, hogy külön joganyagot képeznek, és egyes pontokon alapjaiban térnek el a magánmunkajog szabályozásától²⁰¹.

A foglalkoztatási jogviszonyok szabályozása és a kollektív megállapodások rendszere hagyományosan centralizált, a központosítás mértéke még magasabb a közszektorban, mint a magán ágazatokban²⁰². A centralizált struktúra eredménye a magas fokú egységesítés a munka körülmények szabályozásában. Csak kisebb jövedelemkülönbségek regisztrálhatók például az egyes alkalmazotti csoportokon belül, nagyon kevés kivétellel azonos a munkaideje a közszféra valamennyi alkalmazottjának.

²⁰⁰ Wichester, D. and Bach, S.: i.m. 26-27. és 34. old.

²⁰¹ Kiss György: A közszolgálati – hatósági és nem közhatalmi jellegű munkavégzés szabályozásának meghatározó elemei az EU egyes tagállamaiban, kézirat, 2002. 9. old.

²⁰² Lásd erről: Jacobi, O., Keller, B. and Müller-Jentsch, W.: Germany: facing new challenges, *Industrial Relations in the New Europe*, Oxford, Blackwell, 1998.

A foglalkoztatás összetételében a legfontosabb *jogi distinkció* a *közsféra alkalmazottainak három*, már korábban említett *csoportja között* van. Mennyiségi értelemben: a közsférában dolgozók kb. 40 %-a a köztisztviselő hagyományos státuszával rendelkezik, megközelítőleg 37 %-a fizetett alkalmazott, és a további 23 %-a bérből él. Történelmi távlatban a *köztisztviselők* százalékos *aránya viszonylag stabil* maradt, a fizetett *alkalmazottaké* viszont jelentős mértékben *emelkedett*, és a *bérből élők* százalékos aránya *visszaesett*. Ezek a hosszú-távú tendenciák a német irodalom szerint csaknem biztosan folytatódnak, mivel a bérből élők (a munkavállalók) állásainak száma csökkenni fog és a köztisztviselők továbbra is próbálják megakadályozni a változtatást, őrzik státuszaikat²⁰³.

IX.3.2. Nők részmunkaidőben

A magyar gondolkodásmód és közszolgálati politika vonatkozásában is figyelemreméltó a jövőre nézve az Európai Unió által is preferált *atipikus foglalkoztatási formák terjedése* a német rendszerben. E tendenciát vizsgálva külön megemlítendő a nők szerepe, ugyanis a *női foglalkoztatás* százalékos aránya (a teljes közsféra alkalmazottainak részeként, a katonákat kivéve) – majdnem 45 százalékig emelkedett az 1990-es évek közepén²⁰⁴. Mindennek azért van külön jelentősége, mert *az összes részmunkaidős foglalkoztatottnak 85-90 %-a nő*. Más szóval a részmunkaidős foglalkoztatás bármilyen megvitatása szerte a gazdaságban megfeleltethető a nők foglalkoztatásának kérdésével. Mindez meghatározó tényező a munkaerő nemek közötti hagyományos megosztottságában.

A munkaerő-piaci rugalmasság különböző formáinak bevezetése különösen a *problematikus a foglalkoztatás* olyan rendkívül részletes, törvényi szintű, bürokratikus karakterű és elég *merev rendszerében*, mint a német közszolgálat. Az első, *flexibilitást jelentő eszköz* – a nők közszolgálati foglalkoztatási

²⁰³ Keller, B.: i.m. 60-61. old.

²⁰⁴ Lásd erről: Breidenstein, W.: Personal im öffentlichen Dienst, Wirtschaft und Statistik, 1996.

szerepvállalásával összefüggésben a már említett - *részmunkaidő, amely a fizetett alkalmazottak és a bérből élők mellett érinti a köztisztviselőket is*, a nem teljes munkaidőben foglalkoztatottak száma *20 %-ra növekedett* az 1990-es évek közepére. Ez az adat akkor „beszédesebb” igazán, ha megemlítjük: a részmunkaidősök aránya a *magánszektorban 16 %*. A részmunkaidőben dolgozók aránya – az említett köztisztviselői érintettség mellett is - a fizetett alkalmazottak és bérből élők körében magasabb maradt, mint a köztisztviselők között. Mindezek a számok és arányok egyaránt jellemzőek szövetségi, tagállami és helyi önkormányzati szinten. A *részmunkaidő* jelentős és hatékony eszköz a *magas munkanélküliség kialakulása elleni foglalkoztatáspolitikában*²⁰⁵.

IX.3.3. Határozott idejű foglalkoztatás egyes szolgáltatásokra

Több rövid időtartamú, *határozott idejű szerződést* kötnek, *nem csupán a szakmai gyakorlat (vocational training) rendszerében*, hanem általában a *közszféra olyan meghatározó területein* mint az oktatás és a postai szolgáltatás. Ekképpen a közszféra munkáltatói *növelték rugalmasságukat - csökkentve hosszú távú elkötelezettségüket az állásbiztonság (job security) iránt*. A *szociális szolgáltatásokban, kórházakban és oktatásban* sok „ideiglenes” állást hoztak létre, amelyek rövid tartamú, határozott időre szólnak vagy „*gyakorlati*”, *gyakornoki helyeknek* tekintik őket, illetve e körbe tartoznak azok a pozíciók, ahol kívánatos a személyzet cserélődése az új elképzelések folyamatos beáramlásának biztosítása végett. Következésképpen a klasszikus, korábban hagyományos *teljes munkaidős, állandó, határozatlan időre szóló foglalkoztatás*, annak biztonságával együtt már nem szabványos, *nem abszolút módon domináns* a közszolgálatban²⁰⁶.

²⁰⁵ Keller, B.: i.m. 60-62. old.

²⁰⁶ Lásd erről: Casey, B. et al.: Temporary employment in Great Britain and the Federal Republic of Germany: an overview, International Labour Review, 1989., 128:449-66.

IX.3.4. Heterogén alkalmazási feltételek

A IX.3.4. pont alatt írtak nyilvánvaló következménye a *további szegmentáció*, felosztottság a foglalkoztatási struktúrán belül, a *jól védelmezett és a mellékesebb csoportok közötti növekvő egyenlőtlenséget* eredményezve. Így a *közszektorbeli munkaerőpiacok* – szemben a neoklasszikus feltevésekkel – *nem homogének*. Különböző jellegű ún. *belső piacokból állnak*, szigorúan *korlátozott számú belépési ponttal*. Egy sor *strukturált állás-ranglétrával*, a *vertikális mobilitást* (előmenetel) világosan meghatározó szabállyal rendelkeznek. A *belső előléptetéssel* kapcsolatos, beleértve a *karrier-fejlesztésre* vonatkozó *terveket* alkalmaznak. Továbbra is jellemző a *bérverseney kiküszöbölése*, a foglalkoztatás biztonságának és állandó jellegének magas szintje, *a védelem és az izoláció a tiszta piaci kényszerekkel szemben*. Ugyanakkor a *pályakezdők több nehézséggel* szembesülnek, mint valaha a megfelelő munkahely megtalálásában, és később is jellemző mindez - az állás megtartásakor és az előrelépés során²⁰⁷. A *közszektoron belüli* említet „*felszeletelődés*”, a szegmentáció növekedése miatt az egyes szektorok között nehezebb hidat építeni, mint korábban; a *horizontális mobilitás lehetősége korlátozott*²⁰⁸. (Hasonló összehasonlításért más országokban lsd. Marsden-t, 1993; Wise.)

IX.3.5. Közszolgálat: a minta-munkáltató

Gyakran *vitatott probléma a nem kérdése*. Általában az az érvelés hallható, hogy az *állami munkáltatók kevésbé diszkriminatívak*, mint a magánszektorbeli társaik a munkaerőpiac különböző szegmenseiben, mivel fokozott a politikai nyomás az *egyenlő munkáért egyenlő bér biztosítására*. A férfi és női bérezés közötti

²⁰⁷ Keller, B.: i.m. 60-61. old.

²⁰⁸ Más országokról szóló hasonló elemzésekkel kapcsolatban lásd: Marsden, D.: Reforming public sector pay in OECD, Pay Flexibility in the Public Sector, Paris 1993.; Wise, L.: International Labour Markets, Civil Service System in Comparative Perspective, Bloomington IN, 1996.

különbségek általánosságban kisebbek a közszektorban, mint a magániparban. A *közszolgálatot* e vonatkozásban talán *példaadó munkáltatónak* tekinthetjük, a közszektor hozzájárult a *nők munkapiaci integrációjához* annak ellenére, hogy a nők még mindig alulreprezentáltak a vezető pozíciókban és a köztisztviselők körében, továbbá nagyobb foglalkoztatási kockázattal – például határozott idejű szerződéssel – néznek szembe²⁰⁹.

IX.3.6. Szabályozott előmenetel és védelem – „életfogytig”

A változtatásra irányuló kísérletek ellenére a különböző *karriercsoportok* hagyományos, *szigorúan hierarchizált rendszere* továbbra is létezik - speciális állás-osztályozással és fizetési csoportokkal. A rendszert egyébként kemény és komoly kritika érte az utóbbi években. Ezek a szabályok *egységesek* az egész közszektorban. *Négy* különböző *karriercsoport (Laufbahngruppen)* áll nyitva a *köztisztviselők részére*, mindegyik állás osztályozott, a megkövetelt szakképzettség szintjének megfelelően kerül besorolásra a négy csoport valamelyikébe. Mindettől jogilag ugyan különböző, de működését tekintve a köztisztviselőkével azonos *hierarchikus rendszer létezik a fizetett alkalmazottak és a bérből élők* esetében is. Minden *pályakezdőnek* a legalacsonyabb csoportban kell kezdenie saját egyéni előmeneteli pályáját, „ösvényét”. A *magasabb pozíciókat* – ellentétben az angol példával – *belülről*, előléptetéssel töltik be. Ez többnyire a *szolgálati idő* hosszán, mintsem az egyéni teljesítményen alapul. Az *előrelépés* lehetőségét a szabályozás elviekben biztosítja az egyes *karriercsoportok között*, de ténylegesen mindez *korlátozott*, mivel *költségvetési okokból* a magasabb pozícióknak a négy karriercsoporton belüli százalékos arányát *szigorúan megkurtították*²¹⁰. Az ún. *lefokozások, a visszasorolások* a jogszabály szerint ugyan lehetségesek, de a *gyakorlatban nem élnek* ennek lehetőségével. *Németország* – Franciaországgal és Olaszországgal együtt – olyan

²⁰⁹ Keller, B.: i.m. 62. old.

²¹⁰ Lásd erről: Keller, B.: Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors, Baden-Baden, 1993.

állam, amelynek *jövedelem-elosztási, díjazási gyakorlata* tipikusan a *bürokratikus szervezetek jellegzetességeit* hordozza magán²¹¹. Minden köztisztviselő számára *élethosszig tartó állásbiztonságot* garantálnak a karrierje legelején, speciális státuszuk integráns részeként. A kollektív szerződések szerint a *fizetett alkalmazottak és bérből élők pedig tizenöt éves foglalkoztatás után védettek* az elbocsátással szemben.

IX.3.7. Jövedelem: osztályok és szolgálati idő alapján - kollektív alku vagy jogszabály szerint

A béreket és a fizetéseket három főbb összetevő határozza meg – több jegyében hasonlóan a magyar közalkalmazottak és köztisztviselők szabályozásához. A betöltendő állás alapján az egyik fő determináns az ún. karrier osztály és a megfelelő fizetési csoport, amelyhez a közszféra foglalkoztatottja tartozik. A szolgálat hossza a második sarkalatos tényező: a bérek és fizetések minden második évben emelkednek a szolgálati idő hosszának megfelelően egy bizonyos életkorig, amely karriercsoportokként eltérő. A harmadik tényező az egyéni teljesítmény, amelynek ténylegesen alig van jelentősége ebben a részleteiben különböző, de alapelemeiben mégiscsak egységes fizetési rendszerben. Az 1997. évi reformcsomag bevezetése óta ugyan az egyéni teljesítménynek nagyobb szerepet szánnak a díjazásban – de ezzel kapcsolatban a szakirodalomban értékelhető megállapítást nem találtunk. A következő sajátosság, hogy a béremelés a fizetett alkalmazottak és a bérből élők számára kollektív megállapodásokról, a köztisztviselők esetében a jogalkotástól, az állami jogpolitikától függ. A rendszert kritika éri nagyfokú rugalmatlanság miatt, uniformizált jellegéért, a munkában kifejtett egyéni teljesítménytől való függetlenségéért, és a – már negatív előjellel emlegetett - nagyfokú állásbiztonságért. Egy meghatározott százalékos, a közszféra valamennyi

²¹¹ Lásd erről: Dell' Aringa, C.: Pav determination int he public service: an international comparison, Milan, Università Cattolica del Sacro Coure, 1997.

alkalmazottját érintő *fizetésemelés* ténylegesen *nagyobb bérnövekedést* jelent a *magasabb osztályokba soroltak* számára, szélesítve a díjazásbeli eltérést a foglalkoztatottak különböző csoportjai között. Mindez *hasonlatos a magyar Ktv. illetmény-előmeneteli rendszeréhez*, ahol az egységes illetményalap összegének törvényi emelése a magasabb besorolásúaknak és a vezető megbízással rendelkezőknek – az illetmény-szorozók növekedése miatt – arányaiban és abszolút számban nagyobb béremelkedést eredményez. Ez akkor jelenthet igazán problémát, ha – miután a bérskála aljára soroltak díjazása éppen, hogy elegendő a megélhetési költségek fedezésére – az inflációt elérő százalékkal az előmeneteli-rendszer közös bázisa a magasabb fizetéssel rendelkezők okozta költségvetési kiadás miatt nem emelhető.

A *szolidáris bérpolitika*, amely az egyenlőségre törekvőbb skandináv társadalmakban évtizedek óta meghonosodott, *ritka kivétel* Németországban²¹². (Svédországban például a kollektív szerződések hatálya ugyanúgy kiterjed a gazdaságra, mint a közszférára, így a kollektív alkuk szabályozó szerepe meghatározó például a köztisztviselőknél vagy a bíráknál.)

IX.3.8. Reformtörekvések – korlátozott hatékonysággal

Valamennyi reform előtt – vagy alatt – álló közszolgálatra igaz Treu figyelmeztetése: „Az állam hagyományos orientációja – jó munkáltatóként – elégtelen, *nemkívánatos* eredményre vezető lehet, ha a „jót” *megfeleltetjük a „védelmezővel”*”²¹³. Mindennek *elkerülése nagyfokú eltökéltséget* követel meg a reformot irányító kormányzattól – különös figyelemmel a közvéleménytől és maguktól a közszféra alkalmazottaitól eredő nyomásra. A nagy *közszektor-reformok* szükségességéről folyó politikai viták Németországban a *köztisztviselőkre összpontosítanak*. Az *intézkedések végrehajtását* könnyebbnek felételezik e csoport tekintetében, mivel éppen speciális jogi státuszuk,

²¹² Keller, B.: i.m. 63. old.

²¹³ Treu, T.: Public Service Labour Relations: Recent Trends and Future Prospects: A Comparative Study of Seven Industrial Market Economy Countries, Geneva, 1987. 270. old.

foglalkoztatási feltételeik részletes jogszabályi rendezése az államhatalom és a kormányzat részére enged nagyobb hatáskört a döntéshozatalban. Megkerülhetetlen tartják ugyanakkor a bérből élők és a fizetett alkalmazottak helyzetének áttekintését is. Nem csak azért, mert e két említett csoport alkotja a közsférában együttesen a foglalkoztatottak többségét, hanem azért is, mert a három csoport közötti alapvető eltéréseket tartják elfogadhatónak. A reform keretében többen javasolják például az előléptetés és a magasabb pozícióba történő végső kinevezés előtti próbaidő bevezetését az egyéni karrier, a közszolgálati pálya kezdetén, a köztisztviselők egy hányadának részmunkaidős kinevezését, az automatikus fizetésemelés szigorú szolgálati időn alapuló rendszerének megváltoztatását, és ezzel párhuzamosan az egyéni teljesítmény előtérbe helyezését; végül a nyugdíjak arányos csökkentését előnyudijazás esetében.

Megjegyzendő, a közszektor átalakítása során olyan piaci intézmények, mint például az Egyesült Királyságban meghonosodott versenyeztetésen alapuló pályázatás, Németországban teljesen ismeretlen. A szövetségi szint befolyása korlátozott, mivel minden előrelépést (fejlesztést) decentralizált alapon kell végrehajtani. Ezek a reform folyamatok viszonylag későn indultak, és ezért kevésbé eredményesek, mint más OECD országokban²¹⁴. Az 1982-ben hatalomra került konzervatív-liberális koalíciós kormány óvatosabb volt, mint más országokban a konzervatív kormányok „az állam visszaszorítása” tekintetében. A pénzügyi nyomás a legfontosabb programindító, meghatározóbb, mint a politikai eszmék. Németország Japánnal, Egyesült Államokkal, és Ausztráliával együtt azon országok heterogén csoportjához tartozik, amelyekben közös jellemvonás, hogy az adminisztratív szabályozás nyilvánvaló túlsúlya nagyban korlátozza az ún. eredménykormányzást (*results steering*), magyarul a közszolgálat gyökeres átfőrmálását²¹⁵. (Az iménti felsorolásba Magyarország is beleillik...)

A szakirodalom értékítélete szerint a német közsféra-politika elsősorban a különböző költségcsökkentő intézkedésekre koncentrál, és kevésbé foglalkozik a

²¹⁴ Lásd erről: Public Management Developments: Survey, Paris 1990, 1993.

²¹⁵ Keller, B.: i.m. 66-67. old.

közszolgálat minőségével és fejlesztési lehetőségeivel, a megváltozott fogyasztói érdekekkel, az ügyfél-orientációval, a közigazgatás demokratizálása felé tett lépésekkel, valamint az állampolgárok és az alkalmazottak képviselésével. Nem folyt stratégiai párbeszéd a közszektor jövőbeni szerepéről, inkább az állam jövőjére koncentrált a diskurzus – azzal a konklúzióval, hogy az állami intervenciós politika, a közszolgálat központilag vezényelt átalakítása német földön esélytelen a hatalom kifinomult megosztásának keretei között működő szövetségi struktúrában. Fontos a sorrend. Mint a német szerzők megjegyzik, először a fő politikai döntéseket kellene meghozni a strukturális reform irányáról - beleértve a közszolgálat jövőbeni hatáskörét, a magán és közszolgáltatások közötti kapcsolatot, a közszféra hierarchizáltsági fokának és a közszolgálat modernizált struktúrájának meghatározását –, és ezt követően lehetne határozni az egyes intézkedések bevezetéséről. Mindennek hiánya konzerválja a munkakörülmények és munkaviszonyok megváltoztatandó struktúráját²¹⁶.

IX.3.9. Munkaidő – változó mértékben

Az 1980-as évek közepétől a munkaidő kérdése, különösen a *heti munkaidőé*, az egyik *kiemelt megállapodási témává* vált. Általánosságban megjegyezhetjük, hogy a *munkaidő csökkentését* (szakszervezeti érdek) a nagyobb mértékű *flexibilitásra törekvés, a rugalmasabb munkaszervezés* (munkáltatói érdek) kísérte²¹⁷. Az átlagos heti munkaidőt a közszférában fokozatosan csökkentették 40-ről 39 órára (1989), azután 38 órára (1990). A munkaidő további csökkentése (a heti 35 óra felé) mindvégig javaslat maradt. A díjazás formális értelemben nem változott az 1980-as évek munkaidő csökkentése után, de a gyakorlatban világossá vált, a *rövidebb munkaidő alacsonyabb jövedelem-emeléssel jár*. Az 1990-es évek közepe óta *több állami munkáltató sikeresen megpróbálta növelni a munkaidőt* a régi heti 40 órás szintre a köztisztviselők esetében – de ez a törekvés

²¹⁶ Lásd erről. Tondorf, K.: Leitungszulagen im öffentlichen Dienst – ein instrument gegen den Strukturkonservatismus, WSI –Mitteilungen 1996, 49: 182-9

²¹⁷ Lásd erről: Keller, B.: Einführung in die Arbeitspolitik . Arbeitbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive, 5. edition, Munich and Vienna, 1997.

sikertelen maradt a bérből élőknel és a fizetett alkalmazottaknál, amelyek *szakszervezetei határozottan visszautasítják a munkaidő témájáról történő alkudozást*²¹⁸.

IX.3.10. A teljesítmény szerepe a díjazásban – kudarcra ítélve?

A modernizációs kampány második - immár decentralizáltabb - fázisa 1995 végétől kezdődött. A teljesítményalapú díjazási rendszer megvalósítása, illetve az érdemen alapuló kiegészítések (*bonuses*) bevezetése *nem volt teljesen új elképzelés* Németországban, egy ún. *Közszolgálati Vizsgálóbizottság* már az 1970-es évek elején jelentésében javasolta ennek a rendszernek a bevezetését, de a követő évtizedekben a megvalósítás érdekében kevés dolog történt. Az 1990-es évek elején a *munkáltatók* és vezetők minden korábbinál keményebben kezdték *sürgetni a közszférában a teljesítményhez viszonyuló komponensek különböző mechanizmusainak beépítését a bérekbe, fizetésekbe*. Ez a törekvés azonban nem a klasszikus díjazási rendszer megszüntetését célozta, hanem a *szigorú* rangidősség és besorolás alapelvén nyugvó *díjazás hagyományos rendszerének kiegészítését*.

A közszférabeli munkáltatók *növelni akarják a szervezeti teljesítményt* a díjazásban megjelenő egyéni kiegészítések rendszerével, amelyet azért alkottak meg, hogy – a szervezeti feladatok ellátásában - *az alkalmazottak fokozzák a egyéni teljesítményüket* és megelőzzék a munkakerülés különböző formáit. A kiegészítéseket *azonban széles körben még nem vezették be*; általában a piaci típusú ösztönzők alkalmazására irányuló új mechanizmusokat kiegészítik a kollektív ösztönzők – szükségesnek tartott - régi formáit. Az a *sarkalatos kérdés*, hogy a munkáltatói szervezeten belül *kinek van hatásköre, jogosultsága* meghatározni és végrehajtani ilyen intézkedéseket. A *teljesítménnyel kapcsolatos díjazási reformnak* a munkáltatói vezetés részéről történő egyoldalú végrehajtási lehetősége igen csak *korlátozott*, elsődlegesen a *közszektorbeli együtdöntés rendszerének speciális körülményei miatt*²¹⁹. A német előrejelzés szerint a

²¹⁸ Keller, B.: i.m. 67. old.

²¹⁹ Lásd erről: Tondorf, K.: i.m.

teljesítményelvű díjazás meghonosításában az *állami vezetők nem lesznek képesek*, és a *munkáltatói szervezetek talán nem is próbálják meg* elérni céljaikat a szakszervezetek kifejezett általános konszenzusa hiányában. A szakirodalom megítélése szerint, az érdemét tekintve *a személyi teljesítményen alapuló bérezés bevezetéséről folytatott hosszas tárgyalások nem vezettek kézzel fogható eredményre*²²⁰. 1997-ben *keret-megállapodást kötöttek a szakszervezetek és a helyi munkáltatói érdekképviseleti szervezetek a teljesítményalapú kiegészítések és jutalmak (premiums) juttatásának alapelveiről*. A *fizetésben megállapodni csak további regionális vagy helyi szerződés alapján lehetséges*. Ezt követően azonban csak *nagyon kevés ilyen tárgyú megállapodást kötöttek*, és a meglévők tartalma sem került végrehajtásra. A *megtárgyalt változtatások, módosítások bevezetése, másrészt a konfliktus elkerülésére irányuló próbálkozás* együttes jelenléte *elhúzódó folyamatot* ígér.

Ellentmondásos, *nehezen eldönthető* annak megítélése, hogy *az intézkedések milyen kimenetellel, milyen hatékonysággal járnak*²²¹. *Indikátorokat kell meghatározni*, nem csak a különböző ágazatokban, hanem a jelentős számú, heterogén, különböző karakterű állás, munkakör esetében is²²². A reform győztese és vesztese között az új egyensúly megtalálásának alapvető problémáját is elég nehéz megoldani. A *végrehajtás eredményével* kapcsolatban úgy számolnak Németországban, hogy az leginkább olyan jellegű lesz, mint egy „zero sum game”, az ún. *nulla végösszegű* játék. Azaz, mivel a „*rideg*” *költségvetési megszorítások* miatt *nem biztosítható további szétosztható pénzügyi forrás*, így csak korlátozott számú alkalmazottnak lesz lehetősége arra, hogy többet keressen.

Az említett, a közszolgálatban dolgozók munkavégzésének hatékonyságát elősegíteni hivatott megállapodásokkal kapcsolatban *további problémák* is felmerültek. Az alkalmazottak a díjazásukban is megjelenő *egyéni kiegészítések (individual bonuses)* miatt *háttérbe szorítják az együttműködést* a

²²⁰ Keller, B.: i.m. 63. old.

²²¹ Lásd erről: Naschold, F. and Prhöl, M.: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, 1-2. Dokumentation eines wissenschaftlichern Dickurses zum Produktivitätsbegriff, Gütersloh, 1994-1995.

²²² Lásd erről Tondorf, K.: i.m.

munkatársaikkal; az *alkalmazottak képviselői pedig egyfajta társvezetői (co-manager)* szerepet tölthetnek be. Nem elhanyagolható, hogy a *források biztosításával* kapcsolatos, különösen a *felek közötti tárgyalás* és az *adminisztráció idő- és költségigényes*. Német elemzők szerint az előléptetési, a ranglétrán történő előrejutást biztosító *rendszer költségvetési okok miatt kifulladt*. A felettebb ellentmondásos vitából ugyanakkor hiányzik egy koherens elméleti bázis, és úgy tűnik, *túlbecsülték a jelentőségét* - összevetve a tényleges körülményekkel és a munkaszervezés igényeivel²²³.

IX.4. Franciaország: három komponens – álláskategóriák - kinevettek és szerződöttettek

Az ezredfordulón a *közszektorban* a kb. *25 millió foglalkoztatott* közül hozzávetőlegesen *6 millióan* dolgoztak. Visszatekintve, a II. világháború utáni időszakban lényegesen *nőtt a foglalkoztatás a közszférában*. Így például 1947-ben a közszektor több mint 3 millió embert alkalmazott a 20 milliós teljes aktív munkaerőből. Az ezt követő fél évszázad alatt a közszolgálati foglalkoztatás aránya megközelítőleg az összes foglalkoztatott 15 százalékáról 25-re emelkedett²²⁴.

IX.4.1. A közszolgálat három komponense

A francia közszektort *három elkülönült komponensre oszthatjuk*. Az *első csoportba tartozó különböző állami vállalkozásoknál* foglalkoztatottak létszáma 1,852,000-ról a magánosítás utolsó periódusa után az 1990-es évek közepére 1,5 millióra - hozzávetőlegesen a munkaerő 8 százalékára – csökkent. Ebbe a számba beletartozott kb. 430ezer postai és távközlési alkalmazott, akik köztisztviselőnek

²²³ Keller, B.: i.m.63-68. old.

²²⁴ Mossé, P. and Tchobanian, R.:i.m. 131. old.

minősültek. A *második komponens a társadalombiztosítási szervezetek*, amelyek néhány éve kb. 220,000 alkalmazottat foglalkoztattak. A *közszolgálat harmadik alkotóeleme a központi kormányzat*, a legrégebb óta fennálló és a legnagyobb létszámú - az 1990-es évek közepén 2,2 millió alkalmazottal. Az arányok kedvéért, hozzávetőleg 200,000 főt *nem rendelkező köztisztviselői státusszal (non-titulaires)*. 1984-ben az 1982-es *decentralizációs törvényt követően elkülönült helyi kormányzati szabályozást* hoztak létre. Körülbelül 1,3 millió főt alkalmaztak ebben a szektorban az elmúlt évtized derekán a különböző szintű helyi kormányzatoknál (önkormányzatok, megyék, régiók). Végül *külön állami szabályozás vonatkozik az állami kórházakban dolgozókra*. A közkórházakban az elmúlt évtizedben kb. 840,000 embert foglalkoztattak.

A *közoktatást nem szabályozza külön állami jogszabály*. A *legtöbb tanárt a központi kormányzat, azaz a közszolgálat munkafeltételei alapján foglalkoztatják*, míg az ún. *nem-tanító személyzetet* az óvodákban és általános iskolákban helyi kormányzati alkalmazottként sorolják be. Összesen 1,1 millióan dolgoznak az oktatási ágazatban, a többségük - 813,000-en – tanárok. A magánoktatás fontos, mivel a diákok hozzávetőlegesen 17 százalékát itt, a magánszektorban tanítják. A *magánszektor legnagyobb része állami gondnokság alatt áll*, amely kontrollálja az oktatásminőségét és a tantervet. Az 1990-es évek második felében a magániskolákban 144,000 tanárt foglalkoztattak, akik *ténylegesen állami bérből éltek*²²⁵. Az *oktatási intézmények és kórházak az egyedüliek a közszolgálatban*, amelyeknél az állami szabályozás és finanszírozás domináns, ugyanakkor – alternatív jelleggel - a szolgáltatásokat meghatározó hányadban magánszolgáltatók vállalják²²⁶.

²²⁵ Lásd erről még Franciaországgal kapcsolatban a VII.2. pont alatt írtakat!

²²⁶ Mossé, P. and Tchobanian, R.: i.m. 135-136. old.

IX.4.2 .Rész munkaidő – minden ötödik

Franciaországban a II. világháború utáni időszakban a köztisztviselők száma kiugróan emelkedett az 1990-es évek elejéig. Ez a növekedés az egyes ágazatok és foglalkozási csoportok között váltakozó mértékben történt. A teljes mellett jelen van a rész munkaidős foglalkoztatás. A közszektorban magas a nők létszáma, egy felmérés szerint arányuk kb. 57 százalék körül volt a köztisztviselők körében²²⁷. A nők jelentős számban dolgoznak az oktatásban, a helyi kormányzatokban és az egészségügyben. Ahogy a német áttekintésnél tapasztalhattuk, magas arányukat különösen a rész munkaidős állások növekedése magyarázza, amely atipikus munkaviszony az 1990-es évek elejétől kezdett elterjedni, habár a rész munkaidős tevékenység az alkalmi foglalkoztatás régóta jellemző formája volt a francia kisvárosokban. Az 1990-es évek közepén majd minden ötödik munkavállaló, az összes közszoigálati alkalmazott 18,6 százaléka dolgozott rész munkaidős jogviszonyban - ez magasabb arány volt, mint a magánszektor 15,2 százalékos rátája²²⁸.

IX.4.3. A foglalkoztatás összetétele, az egészségügy és a közoktatás

Az arányok kedvéért: a helyi kormányzatokban foglalkoztatott 1,3 millió dolgozó döntő többségét a települési önkormányzatok alkalmazzák. Csak 150,000-en dolgoznak megyei szinten (departments), és kevesebb, mint 7,000 köztisztviselőt a régiók foglalkoztatnak. Foglalkozási csoportokban kifejezve, legtöbben az irodai és a technikai dolgozók vannak. Minden szint (önkormányzat, megye, régió) különleges funkciókra specializálódik, az alkalmazottak iskolai végzettsége a helyi igazgatásban általában alacsonyabb, mint a központ kormányzatban. Jelentős eltérést mutat a vezetők aránya is, 39 százalék volt országos szinten és a

²²⁷ Audier, F.: 'La Fonction publique: un débouché majeur pour le jeunes diplômés, Economic et statistique, 1997. 48. old

²²⁸ Mossé, P. and Tchobanian, R.: i.m. 136-137. old.

központi kormányzat portfóliójába tartozó szerveknél, 10 százalék a megyei és regionális, és mindössze 4,4 százalék városi szinten.

- Közkórházak

A közkórházakban a foglalkoztatás növekedésével egyidejűleg több, korábban *a kórházi alkalmazottakkal ellátott tevékenységet kiszerveztek*, így például a betegek utógondozását, bizonyos sebészeti beavatkozásokat is, a karbantartást, takarítást, stb. Ez a trend megmagyarázza, hogy például a közkórházakban alkalmazottak száma miért csökkent kb. 8 százalékkal. Ezzel egyidejűleg az orvosok, valamint az ápolók és az adminisztratív személyzet létszáma emelkedett. Az elmúlt évtizedben a kórházi felvételek számának kiugró emelkedésével és a kezelési idő csökkenésével *minden kórház teljesítménye hirtelen megnőtt*.

Az *alkalmazási feltételek* vonatkozásában egy *különös eltérés* található a kórházi alkalmazottakra és a köztisztviselőkre vonatkozó általános szabályok között. A *speciális rendelkezés a nemzetiséget érinti*. A *francia jog meggátolta a nem-francia állampolgárokat* abban, hogy a *közszolgálatban dolgozzanak*, de a *kórházi foglalkoztatás kivétel* ez alól, mivel bármely EU - tagállam polgára felvehető a köz (és magán) kórházakba. Ahogyan a közszeaktor más területein, így a kórházakban is a *kinevezés és versenyzizsga (concour) az általános metóduz a közszolgálati állás betöltésére*. Létezik ugyanakkor néhány *kivétel* az általános szabály alól. Például a *rövidebb, határozott időre szóló szerződéssel* foglalkoztatott személyzetet különleges körülmények esetén közvetlenül a kórház igazgatója választhatja ki. *A concour után a próbaidő következik egy évig, melynek leteltét követően az alkalmazottat általában állandó státuszba helyezik*²²⁹.

- Oktatás

²²⁹ Általában mértékadó jogi és humánpolitikai megoldásnak tekinthetjük az új közszolgálati szabályozás számára a francia metóduzt, a véglegesítést, azaz a határozatlan idejű kinevezést „ki kell érdemelni”. A komparatív előnyként számon tartott határozatlan idejű, a versenyszférahöz képest védett jogviszonyba kerülés nem közszolgálati automatizmus, egy követelményrendszer teljesítése vezet ebbe a státuszba.

Az 1990-es évek végén a *tanárok száma kiugróan emelkedett* a közszolgálatban - 28 %-kal az egyetemeken, 7,4 %-kal a középiskolákban, és csak 1,5 %-kal az általános iskolákban. Megközelítőleg 290,000 fő dolgozik az oktatási szektor adminisztratív vagy technikai területén, és a személyzet 63 százaléka nő, akiket kiváltképpen nem a tanári foglalkozásokban alkalmaznak. A tanárok között a nők aránya az oktatási szintektől függően eltérő - az egyetemeken 30 százalékatól az általános iskolák 76 százalékáig. *A legtöbb tanár a legmagasabb A kategóriába tartozik, mindez igaz még az általános iskolai tanárookra is*²³⁰.

IX.4.4. Állásteremtés – új szerződéstípussal és instabilitással

A közszolgálatban speciális, ún. „*állást-teremtő*”, az alkalmazásban a *szolidaritást is kifejező szerződéseket (contracts emploisolidarité, CESs)* vezettek be 1989-ban. Az 1990-es években több mint 715,000-en dolgoztak ilyen szerződéssel - különösen a *munkánélküli és alacsonyabb képzettségű fiatalok*. A szerződés két éves *részmunkaidős foglalkoztatásra* szólt, melyhez többnyire *állami támogatás* is járt a közszolgálatba tartozó vagy non-profit jellegű munkáltatóknak. A *kórházakban* az intézkedés nagyon *sikeres* volt, a legtöbb kórház ilyen speciális szerződések alapján vett fel alkalmazottakat. A *francia egészségügyi tárca* hajlandó volt *fizetni* azért, hogy *felvegyék a munkánélkülieket*, mindezt úgy tekintette, mint az *egészségügyi ágazat szociális kötelezettségének teljesítését*. Az egészségügyi minisztérium *szociális mérlege (bilan social)* azt mutatja, hogy az 1990-es években több mint 54,000 embert alkalmaztak a kórházakban az ún. állást teremtő szerződésekkel, e létszámból is különösen sokat a kisebb helyi kórházakban. Ugyanakkor a *munkaerőpiac aktív oldalára kerültek hosszú távú integrációja nem sikerült*, a speciális szerződéssel alkalmazottak közül csak 6 százalékuk nyert állandó foglalkoztatást. Az átmeneti állásteremtés árnyoldalának tekintették, hogy a *bizonytalan foglalkoztatási feltételek veszélyeztethetik* az egész kórházi szervezetet *működését*, melyhez minden alkalmazott elkötelezettsége, kötődése is szükséges.

²³⁰ Mossé, P. and Tchobanian, R.: i.m. 138-140. old.

Egy 1996-ban, a kormány és a legjelentősebb szakszervezetek által aláírt megállapodás azt célozta, hogy elkerüljék a bizonytalan, instabil állásokban történő foglalkoztatást. A megállapodás másik célkitűzése, hogy állandó állást ajánljon a rövidebb határozott időre vagy részmunkaidő keretében foglalkoztatottaknak. Ezt követően a francia kormány bejelentette tervét, mely szerint 350,000 munkahelyet hoz létre fiatalok részére – elsődlegesen az oktatási és népjóléti ágazatban²³¹.

IX.4.5. Oszályozott állások

A karrierrendszer legkifejezőbb formája a francia közsolgálati rendszer, melynek lényege, hogy a közsolgálatban a köztisztviselői állások három részre oszthatók fel. Az A, B és C osztályra történő tagolás a foglalkozás szerint csoportosít, mindez a munka típusán, vagy az adminisztratív, technikai, illetve más elvégzendő feladaton alapul. Az egyes állások kategóriákba sorolását a betöltéséhez szükséges képzettségi szint határozza meg. Egyetemi képzettséget kívánnak meg az A kategóriában, ún. baccalauréat-i képzettséget a B kategóriában, és alacsonyabb szintű diplomát vagy diplomát sem a C kategóriában. Az 1990-es évek közepén a köztisztviselők 41 százalékát az A kategóriába sorolták be, 27 százalékukat a B, 32 százalékukat a C kategóriába. A központi kormányzati személyzetnek magasabb a képzettségi szintje, mint a többi ágazatnak, főleg a vezető köztisztviselők és a tanárok magas aránya miatt. A legtöbb tanár az A kategóriában van.

Az ellátandó tevékenységet tekintve az A kategóriába azok az ún. közsolgálati testületek tartoznak, melyek feladata a koncepció kidolgozása és az irányítás. A B kategóriába a végrehajtás funkcióját gyakorlók, a C-be pedig a kiegészítő és ügyviteli alkalmazottak tartoznak. Minden kategórián belül az említett, különböző testületek található az azonos jellegű munkakört betöltőkből felépítve, a testületeken belül osztályok és fokozatok vannak. A köztisztviselők egész szakmai

²³¹ Mossé, P.: and Tchobanian, R.: i.m. 140. old.

életét – általános szabályként – egy meghatározott területen belül a fokozatokon és osztályokon felfelé haladva töltik el. Az egyes kategóriák és területek közötti mobilitás csak kivételes, mivel a köztisztviselő kinevezése általában meghatározza előmenetelét a vázolt rendszerben²³².

IX.4.6. Karrier-menedzsment versenyvizsgálóval

Fontos eltérés van a helyi önkormányzati és más köztisztviselői státusz között a toborzás és az áthelyezhetőség vonatkozásában. A *karrier menedzsment tekintetében a helyi kormányzat rendelkezik hatáskörrel*, amelyet azért tarthatunk paradoxonnak, mert a *humánerőforrás igazgatást ugyanakkor országos szinten kívánják harmonizálni. Az emberi erőforrás igazgatás harmonizációjára hozták létre a Centre National de la Fonction Publique Territoriale –nak (CNFPT) nevezett hivatalt (Területi Közfunkciók Nemzeti Központjának), amely megbirkózik az olyan fontos témákkal mint például a vezetők kiválasztása és a (tovább)képzés. Ugyanakkor az 1990-es évek második felétől megindult decentralizáció a helyi menedzsment központoknak nagyobb szerepet biztosít, csökkentve a CNFPT hatáskörét. Mint említettük, az országos vagy helyi szintű kiválasztás főleg versenyzetető vizsgáztatással (concours) történik. Egyes esetekben ugyanakkor lehetséges, hogy formális vizsgáztatás nélkül vegyenek fel alkalmazottakat a legalacsonyabb, C kategóriájú dolgozók esetében. A döntést – mely a helyi munkáltatók (városi polgármester vagy megyei elnök) hatáskörébe tartozik – azért kritizálták, mert egyfajta „kliens-rendszer” alakított ki. Az 1994-ben bevezetett „Hoeffel törvény” a helyi kormányzatok autonómiáját szűkítette ebben a kérdésben. Nem minden központi kormányzati alkalmazott dolgozik köztisztviselői (fonctionnaire) státuszon és ennek következményeként közülük nem mindegyik rendelkezik a klasszikus közszoigálati állásbiztonsággal (job security). A szerződéssel, tehát nem kinevezés alapján foglalkoztatottak próbaidő hatálya alatt állnak vagy rövid, meghatározott időre vállalnak munkát. Az elmúlt évtized végén az állami alkalmazottak 14 százaléka nem volt állandó státuszú,*

²³² Mossé, P. and Tchobanian, R.: i.m.137-138. old.

határozatlan idejű jogviszony keretében munkát vállaló. Állandó státusz esetén a *léépítési eljárás értelmében a formális elbocsátás, felmondás nem lehetséges*, de a gyakorlatban a munkáltató elmozdíthatja az alkalmazottat, ami gyakran az egyén földrajzi mobilitásához vezet.

A nők jelentős aránya a közszolgálatban egyben egyes *atipikus foglalkoztatási jegyek* térnyerését is jelzi. Az „*elnőiesedés*” az olyan foglalkozásokban a legerősebb, mint a *tanítás, nevelés-gondozás (nursing)*, ahogyan azt fent említettük, a nők arányának megnövekedése hozzájárult a *részmunkaidős foglalkoztatás elterjedéséhez*.²³³

IX.4.7. Bérek és fizetések: központi elosztás – kiskapukkal

A köztisztviselők *fizetés-megállapítási rendszere erősen központosított*, egyetlen illetmény-besorolási rendszert tartalmaz. Ahogy korábban megjegyeztük, *három általános kategória* van (A, B, és C), amelyek meghatározzák az *általános karrier végpontokat* és az *előrehaladás határait a jövedelemben*. A köztisztviselők minden csoportja (*corps*) – amelyekből több, mint 1800 létezik – *egyedi foglalkoztatási, besorolási feltételekkel* rendelkezik; meghatározó a *besorolási szintek közötti idő*, melynek munkában töltése szükséges a következő fokozatba történő előrelépéshez²³⁴. A gyakorlatban a *legtöbb köztisztviselő* egy kisszámú csoporthoz, az ún. csúcs-köztisztviselők a kb. tíz elit *grand corps* egyikéhez tartoznak. A kormány létrehozott egy *általános indexet* (szorzót) országos szinten, valamennyi köztisztviselő számára az *alapilletmény (basic pay) megemelésére*. Az indexek teljes struktúrája meghatározza a lehetséges eredmények hálózatát. A *három kategória* (A, B és C) mindegyikének van egy minimum és egy maximum pontszáma, a *jövedelemtárgyalások az index pontszám-értékére* összpontosítanak. Ennek megfelelően az *illetményt* az egyes kategóriákban a *képzettségi szint*, a *szolgálati idő hossza*, a különböző *szociális és földrajzi pótlékok* (a családi

²³³ Mossé, P. and Tchobanian, R.: i.m. 137-139. old.

²³⁴ Meurs, D.: Employment and pay determination in the public sector: the French case, paper presented at the ARAN workshop on the restructuring of employment relations in public service in Western Europe, Rome, 1996.

körülményektől függően) és *kiegészítések* határozzák meg. Az 1995-es évek derekán a bruttó jövedelem kb. 15 százalékát az alapilletményt kiegészítő díjazási jogcímek alkották.

Általánosságban megállapítható, hogy *szűkebbek a jövedelemkülönbségek* a köz, mint a magánszektorban. A legfelső 10 százalék 2,4-szer annyit keres, mint a legalsó 10 százalék. A jövedelem tendenciák alapján az 1990-es évek közepén a növekedés 1,8 százalékos volt. Így a magasabb képzettségi szintek elérése és a szolgálati idő hosszának átlagos növekedése miatt a bérek automatikusan emelkedtek a GVT-ként (*Glissement – Viellissement – Technicité; Elmozdulás, Öregedés, Szakszerűség*) meghatározott formula szerint. A *bérszintek megállapítására alkalmazott módszernek* elengedhetetlen kihatása van az átlagos közszektorbeli bérek emelkedésére, mindez egyben egy állandó, feszültséget indukáló *vitás kérdés az állam és a szakszervezetek között*.

Egy olyan *központosított rendszerben*, mint a francia, a díjazási struktúrában a *kiegészítések* számos jogcíme *fontos eszköz* ahhoz, hogy *az egyént*, a köztisztviselőt vagy *ezek bizonyos csoportjait jutalmazzák*. 1990-től egy országos *egyezmény garantálta* a helyi kormányzati alkalmazott – úgy, mint más köztisztviselők és kórházi alkalmazottak - számára, hogy a *jutalmak a speciális*, az általánosnál nehezebb *munkakörülményekkel* kapcsolódjanak össze. A *Nouvelle bonification indiciaire*-nek, az *Új kedvezmény kezdeményezésnek* nevezett folyamatot a *szakszervezetek* is üdvözölték, úgy tekintették, mint a *méltányosság bevezetését* egy különben *merev rendszerbe*. A *differenciálásra* módot adó intézkedést ugyanakkor csak a köztisztviselők kisebbségét érinti, és mindennek összege *csak bérük csekély hányadát* teszi ki. Nem feledkezhetünk meg arról, hogy *az alapilletmény (basic wage) nem azonos a teljes díjazással (total remuneration)*. A *helyi kormányzati státútum bevezetése előtt* sok *juttatást és kiegészítést adtak önkényes alapon* a helyi munkáltatók. A *jövedelem kiegészítések (bonus payments)* ezt követően is *vitatott kérdések* maradtak, mivel eleve a kiegészítések sokkal *magasabb mértékben jelentkeznek a magasabb keresetűeknél*. A közszektorban *a legalacsonyabb bért kereső 10 százalék*

*jövedelem kiegészítése (bonus payment) elhanyagolható, de a legmagasabb 10 százalék kiegészítései eléri a fizetés egynegyedét*²³⁵.

IX.4.8. Kormányzat és szakszervezetek – kompromisszumra törekvés törvényben kihirdetve

Az 1960 –as évek végének politikai és szociális zavargásai után a kormány formalizáltabb rendszerben kezdett konzultálni a szakszervezetekkel a jövedelem meghatározásról. Egy *1983-ban megalkotott törvény* tett pontot a szakszervezetek „előrenyomulására”, a jogszabály megállapította a *munkavállalói érdekképviselők jogát* arra, hogy *országosan tárgyaljanak a díjazásról*. A törvény több volt, mint a szimbolikus megjelenítése a partnerségnek. A kormányzat ekkor szocialista, és a közfunkciók minisztere tagja a kommunista pártnak, tehát a *reformot legalább annyira politikai motívumok vezették, mint a munkügyi kapcsolatokkal (industrial relation) összefüggő megfontolások*. A törvény továbbá más kérdéseket is megcélzott. Franciaországban elsőként ismerte el a *szakszervezetek* arra vonatkozó jogát, hogy a *munka szervezéséről* és a *körülményekről, a munkafeltételekről* tárgyaljanak. Ezek a reformok ugyanakkor nem „aknázzák alá” a *kormánynak a jövedelemráták* és az illetmény-előmenetel meghatározására, esetleges befagyasztására vonatkozó jogkörét a közszektorban. *Ugyanakkor előzetesen a kormány dönti el, mikor kerüljön sor a jövedelem-emelésről szóló tárgyalásokra*. Például az Euró bevezetéséhez is kapcsolódó, meglehetősen szigorú maastrichti költségvetési konvergencia kritériumok figyelembe vétele okán nem kezdeményeztek tárgyalásokat a kormányzat és a szakszervezetek között 1995-től 1998-ig. Helyette a kormány egyoldalúan a nominális bérek kismértékű emeléséről döntött azért, hogy fenntartsa a köztisztviselők illetményének vásárlóerejét. 1997-ben a Juppé - kormány egyszázalékos béremelésről döntött az 1996-os illetmény-befagyasztást követően.

²³⁵ Mossé, P. and Tchobanian, R.: i.m. 141-142. old.

A tárgyalások megkezdésének kormányzati bejelentését követő *eszmecserék szigorú szabályok között* folynak. A tárgyalások eredményeként megállapított *indexpontokon alapul a bérstruktúra*, egyben meghatározva az egyes köztisztviselői kategóriákhoz tartozó pontszámot. A tárgyalás eredményeként létrehozott *egyezményt* – amelyet általában a *konklúziók*, a következtetések kinyilatkoztatásának (*relevé de conclusions*) vagy néha a *contrat* vagy *accord salarial*-nek *szerződésnek* vagy *bérmegállapodásnak* nevezik – és mindig a szociális partnerek írják alá. Ennek az *egyezménynek* azonban nincs jogi státusza, *normatív karaktere* és nem szükséges, hogy közvetlenül ez a megállapodás változtasson a béreken. Azonban - mivel *egy politikai kompromisszum* eredménye, minden szereplő – beleértve a *kormányt* is – *ragaszkodik végrehajtásához*. Ennek megfelelően a fent említett, ún. *konklúziók kinyilatkoztatását* mindig a francia *parlament erősíti meg* és általában a *tárgyalások végeredménye szerint* hajtják végre. A kormányzat és a szakszervezetek közötti alku eredményét magában foglaló „*konklúzió*” (ez általában egy kb. 10 oldalas emlékeztető) *ajánlásokat* fogalmaz meg, legtöbbjük a *díjazást, a karriert, az előrelépést és különösen az alacsony fizetésűek helyzetét* érinteti. Így például az 1998-1999 –es időszakban az alacsony díjazásban részesülők 2,5 – 3 százalékos növekedést értek el az említett, pontszámokon alapuló meghatározott rendszerben. A megállapodás más cikkelyei a *bérekkel közvetlenül össze nem függő témákat* érintenek. Így például a *harmincöt órás munkahét* bevezetése előtt a három közszolgálati szektorban a helyzet értékelését tartalmazta a dokumentum. Az egyezmények általános megállapításokat tartalmaznak arról, hogy az új tárgyalások során az *előző évi megállapodás hatékonyságát* mérjék fel és vizsgálják meg az illetmény-rendszerre meghatározott számok (pontok) hatályosulását, végrehajtását²³⁶.

²³⁶ Mossé, P. and Tchobanian, R.:i.m. 142-144. old.

IX.4.9. Kétes értékű konvergencia a magán-és a közszektor között

A francia szakirodalom nehéznek ítéli az 1983-as, a *kormányzati – szakszervezeti közös bérmegállapítást rendező törvényről a véleményalkotást*. Egyfelől ez a törvény *mérföldkő* volt a *magán- és közszektorbeli munkaviszonyok konvergenciájában*, mivel a közszektor kollektív tárgyalásait igyekezett hasonlóbbá tenni a magánszektorbelihez. *Másfelől* látható, hogy a törvény nem több, mint *politikai „trükk”*, hiszen *legitimitást adott a szakszervezeteknek – a nélkül* azonban, hogy bármilyen lényeges és *tényleges új jogosítványt kaptak* volna. Az *eljárás politikával átítatott és centralizált*, azzal együtt, hogy a tárgyalás eredményei kiterjednek minden köztisztviselőre, a foglalkoztatási helyzetükben meglévő óriási egyenlőtlenségek változatlanul fennállnak. Ugyan megpróbálják figyelembe venni a specifikus problémákat az alacsonyabb köztisztviselői kategóriák körében, mindegyik azonban nagyon nehéz külön megoldást találni a centralizált eljárás miatt. A *politikai téren növekvő szintű decentralizációval ellentétben* ugyanis a legfőbb pénzügyi kérdéseket – így a bér meghatározását – csak *országos szinten* rögzítik. A kritika ugyanakkor - a kétes értékű, a magán-és a közszektor közötti *konvergencia - pozitív kísérő jelenségeként* ítéli meg a magas szintű központosítással és egységesítéssel 1983 óta megteremtett *szakszervezeti lehetősége* arra, hogy a bérek meghatározásánál *szélesebb témakört, így a foglalkoztatás más feltételeit is megvitathatják*. Ezt a reformista stratégiát többnyire követi a szakszervezetek közül a CFDT (*Confédération Française Démocratique du Travail*), míg a CGT (*Confédération Générale du Travail*) és a FO (*Force Ouvrière*) nem kötik magukat a tárgyalások eredményéhez, és néha részt sem vesznek a tárgyalási folyamatban²³⁷.

²³⁷ Mossé, P. and Tchobanian, R.: i.m. 143. old.

IX.4.10. Jövedelmek: összevetés a verseny- és a közsféra, valamint a közszolgálat csoportjai között

Egy, a francia közszolgálati minisztérium által 1997-ben közzétett emlékeztetőben arra a következtetésre jutottak, hogy *más európai országokkal összehasonlítva Franciaországnak túl sok köztisztviselője* van. Létszámleépítésekkel, alacsony bérekkel, a magáncégek produktivitásra törekvésével fémjelzett gazdasági környezetben a közszektor személyzete csendesen növekedett - 1975 és 1990 között több, mint 600 ezer fővel. Időközben az állami *köztisztviselők illetményének vásárlóereje is rendszeresen növekedett. Nem volt tehát már igaz az a megállapítás, hogy a foglalkoztatás biztonsága az alacsony bérek ellentételezése.* Egy 1994-ben közzétett tanulmány úgy értékelt, hogy az azonos felelősséggel rendelkező B és a C kategóriájú állásokat betöltő személyzetet jobban megfizették a közszektorban, mint a magánszférában. Az eltérések mértéke 19,3 százaléktól 23,6 százalékig terjedt a legalsó, a C kategóriában, és körülbelül 16 százalékig az előbbinél egy fokkal magasabb B osztály vonatkozásában. *Markáns különbségeket regisztrálunk ugyanakkor a közsféra három besorolási csoportja között is. Az átlagos bér a közszolgálatban ugyan jelentősen emelkedik a szolgálati idővel, de a köztisztviselő képzettségi szintje és az ily módon meghatározott besorolási kategóriája szintén kulcs tényező. A legalacsonyabb besorolású, C kategóriájú köztisztviselők a karrierjük végén kevesebbet keresnek, mint a legmagasabb, A kategóriájú fiatal köztisztviselő pályája elején. Az előmeneteli szabályok összességében arra irányulnak, hogy kitágítsák a C és az A kategória közötti „szakadékot”. A különbség a karrier kezdetén az illetményben körülbelül 20, a végén pedig 100 százalékos²³⁸.*

²³⁸ Lásd erről: Choussat, J.: Brèves réflexions sur l'emploi public', note pour le Ministre de l'économie, Paris, 1997.

IX.4.11. Köztisztviselői értékelés – „ha tetszik...”

Az ezredfordulón megjelent az ún. *új menedzsment* kísérlet, mely főként *egyéni értékelésen* alapult. Már az 1945-ös létrehozásakor a közszolgálati szabályozás tartalmazta, hogy minden köztisztviselőt a vezetője értékeli egyéni pontozással.

A közelmúltig ez az *eljárás szimbolikus* volt, a vezetők a tapasztalatok szerint szinte valamennyi köztisztviselőnek a lehető legmagasabb pontszámot adták. Ez fiktívvá tette és kétségbe vonta az értékelést mint hatékony humánerőforrás igazgatási eszközt. *1998-ban a francia kormányzat* elhatározta, hogy megváltoztatja ezt a gyakorlatot - *bevezetve az egyéni interjút a pontozást megelőző fázisaként*. Kezdetben a *szakszervezetek ellenezték* a változást; attól tartottak, hogy a munkáltatói jogkör kiszélesítése, az új vezetői hatalom *veszélyeztetheti* a szolgálati idő hosszán alapuló, kiszámítható *karrier-rendszer általános érvényesülését*. Néhány hónap elteltével többen meggondolták magukat. Elismerték, hogy *egy interjú jó alkalom az alkalmazott számára* arra, hogy ő is kifejtse igényeit, például a képzéséről, vagy az áthelyezésével, fizetésével kapcsolatos elképzeléseit. Mindennek ellenére, a *tapasztalatok* szerint a köztisztviselők *értékelésére szolgáló eljárás* a későbbiekben is inkább *fakultatív alapon* és nem generális jelleggel szervezték. Legutoljára Lionel Jospin szocialista kormánya határozta el - a szakmai közvélemény erős szkepszise mellett -, hogy általánosan érvényesíti az eljárás végrehajtását²³⁹.

²³⁹ Mossé, P. and Chobanian R.: i.m. 144. old.

IX.5. Javaslat a magyar egységes közszerolgalati pályára és a megváltoztatandó tendenciákra

IX.5.1. Néhány hazai statisztika

Magyarország valamennyi – így nemcsak a Kjt. és a Ktv. hatálya alá tartozó – költségvetési szervénél 2004 végén kb. 800 ezren dolgoztak. E létszámból megközelítőleg 672 ezren a tanulmányunk fókuszában álló Kjt. és a Ktv. hatálya alá tartozó munkáltatónál. 2005 végén a magyar civil közszerféra öthatoda – a közhatalmat nem gyakorló – közalkalmazottként dolgozott (kb.552 ezer fő) a közvetlen vagy közvetett módon közhatalmat gyakorló köztisztviselők száma kb.114.500 ezer volt. A szellemi munkát végzők száma messze meghaladja a fizikai alkalmazotkét: 403 ezer közalkalmazott és több, mint 110 ezer köztisztviselő dolgozott „fehérgalléros munkakörben”. A közhatalom-gyakorlással nem járó két legjelentősebb közszerolgalati terület – azonosan a vizsgált három európai országgal – az oktatás, valamint az egészségügyi és a szociális ellátás. 2004 végén a közoktatásban több mint 236 ezren, az egészségügyi és szociális ágazatban megközelítőleg 192 ezren dolgoztak. A közigazgatási létszám alakulása részben igazodott csak az európai trendként nevezhető csökkenéshez. Ugyan a fizikai munkát végző, közigazgatási szerveknél dolgozók létszáma – vélhetően a 2003 második félévében meghirdetett létszámcsökkentés következményeként – csak 86 százaléka a 2003. évinek²⁴⁰, azonban felsőfokú végzettségű tisztviselők létszámnövekedése miatt összességében a közigazgatásban több mint egy százalékkal dolgoztak többen 2004-ben, mint 2003-ban. A közalkalmazotk inkább követik a nyugat-európai trendet: a 2003-as létszám 98,5 százaléka dolgozott egy évvel később az állami, illetve önkormányzati fenntartású intézményeknél²⁴¹. Ha az egyes szegmenseket a nemzetgazdaságban alkalmazásban állókhöz viszonyítjuk, akkor látható, hogy

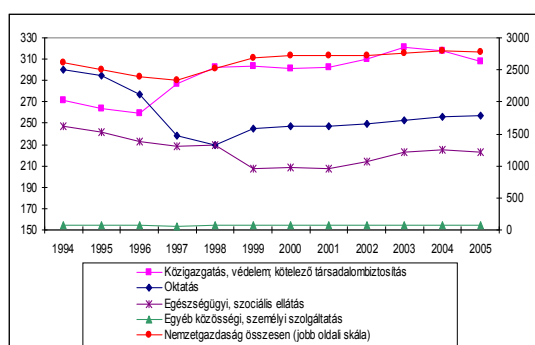
²⁴⁰ Lásd a 1106/2003. (X.31.) Korm határozatot.

²⁴¹ Központi Statisztikai Hivatal: Főbb munkaügyi folyamatok, 2004. január – december, 2005. május

1994 óta az oktatás, illetve az egészségügy és szociális ellátás részaránya a kezdeti gyors csökkenést követően gyakorlatilag nem változik, így az 1994-es szint alatt maradt. A közigazgatás és a kötelező társadalombiztosítás részaránya a kezdeti dinamikus emelkedést követően átmenetileg csökkent, amit újabb növekedés követett, s azóta enyhén csökken, de így is az 1994. évi szint felett maradt.

A közsférában alkalmazásban állók a nemzetgazdaság egészében

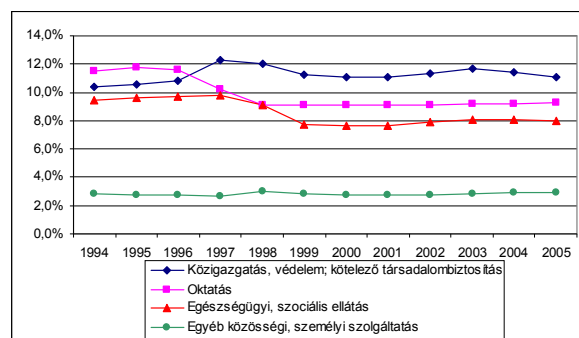
Az alkalmazásban állók létszáma²⁴²



Forrás: KSH

A közsférában alkalmazásban állók megoszlása

(a nemzetgazdasághoz képest százalékban)

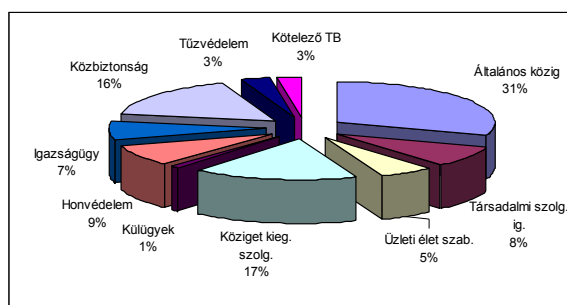


Forrás: KSH

Néhány további köztisztviselői statisztika! Az említett kb. 114.500 fő köztisztviselői létszám 9,2%-os bővülést jelent 1994-hez képest. Az említett növekedés több mint kétharmada az államigazgatási szerveknél jelentkezett (tájékoztatásul: ezen időszakban több mint 6%-kal csökkent a közigazgatási szervek száma). A köztisztviselők 60,23%-át az államigazgatási szervek, 39,76%-át pedig az önkormányzati szféra alkalmazza. Az ország fővárosában, Budapesten a köztisztviselők több mint harmada áll alkalmazásban.

²⁴² Minden évben az első negyedévi adatok.

***A közigazgatás, védelem, kötelező
társadalombiztosítás ág százalékos
megoszlása, 2005. december***



Forrás: KSH

A minisztériumokban foglalkoztatott köztisztviselők és munkavállalók engedélyezett létszáma 2005. végén 8.705 fő volt. A minisztériumok tényleges köztisztviselői létszáma 1993-2003. között 6.872 főről 7.226 főre nőtt. A köztisztviselők 73%-a nő és 27%-a férfi²⁴³. A hivatalhoz való hozzájutás szempontjából a nők tehát nem szenvednek semmiféle hátrányt, a vezetői beosztásokba való kinevezést tekintve azonban már más a helyzet: ezekben a pozíciókban – különösen a felsővezetői posztokon – a férfiak száma jelentősen meghaladja a nőkéét. A közigazgatási államtitkárok között például a nők aránya már csak 14%. Az átlagéletkor 43 év, azon belül a nők átlagéletkora alacsonyabb (42 év) a férfiakénál (44 év). Érdekes, hogy ezzel szemben éppen a középkorúak (41-50 évesek) részaránya folyamatosan csökken (2004-ben 28%), míg a fiatalabb és az idősebb korosztályoké növekszik.

A köztisztviselői állomány korstruktúrája torz képet mutat, mivel a pályájuk elején, illetve végén álló köztisztviselők létszámához képest nagyon alacsony a pályájuk derekán állók aránya. Ebből következően 2007-2013. között a nyugállományba vonuló köztisztviselők létszáma mintegy 40%-kal lesz nagyobb annál, mint ami egy ideális korstruktúrából következne. Ez komoly kihívást jelent a közigazgatás számára, egyúttal lehetőséget is nyújt a személyzeti politika

²⁴³ Forrás: Belügyminisztérium

számára. A pályakezdők és a nagy tapasztalattal rendelkezők ilyen magas arányú egymás mellett élése egyedüli lehetőséget nyújt a tapasztalatok átadására, s az átörökítésre érdemes értékek átadására, megóvására. A köztisztviselők társadalmi megbecsülése a közszolgálat más ágaihoz képest alacsony, ugyanakkor a valamennyi foglalkozás átlagnál még mindig magasabb. Ennek mutatószámául a lakosság köztisztviselőkkel kapcsolatos attitűdjét vizsgáló közvélemény-kutatási felmérés szolgál. Egy 2003-ban készült közvélemény-kutatás²⁴⁴ adatai szerint a lakosság a közszolgálatban dolgozó csoportok közül a különböző köztisztviselői csoportok munkáját ötfokozatú skálán átlagosan 3,2-esnek minősítette, ezen belül a minisztériumi köztisztviselők munkáját 3,1-esnek. A többi közszolgálati munkakör átlagosan 3,7-es minősítést kapott (ahol 1 a legrosszabb és 5 a legjobb). Ellentétben a három állam adataival, Magyarországon nem terjed a részmunkaidős foglalkoztatás – nemzetgazdasági szinten az összes foglalkoztatott kb. 3-4 százaléka dolgozik nem teljes munkaidőben. Ez az adat meghatározó a közszférában is. A hazai részmunkaidő elterjedését nem ösztönözték az európai uniós munkajogi jogharmonizáció részeként a Munka Törvénykönyvében, illetve az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényben megalkotott szabályok, és egyelőre nem regisztrálhatunk érzékelhető változást az öregségi nyugdíjra való jogosultság megszerzése tárgyában módosított, korábbi kedvezőtlen rendelkezések következtében sem. A társadalombiztosítási nyugellátás jogosultsági feltételei között az arányosan elismerhető szolgálati idő kifejezetten hátrányosan érinteti a minimálbérnél kevesebbet kereső részmunkaidős alkalmazottakat²⁴⁵.

²⁴⁴ Készítette a Szonda Ipsos 2003 szeptemberében.

²⁴⁵ A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény [Tny.] 39. §-a szerint: ha a biztosítottnak a biztosítási kötelezettséggel járó jogviszonya keretében - ide nem értve a Munka Törvénykönyve értelmében teljes, illetőleg az adott munkakörre irányadó, jogszabályban meghatározott munkaidőben foglalkoztatottakat - elért nyugdíjjárulék-alapot képező keresete, jövedelme a külön jogszabályban meghatározott minimálbérnél kevesebb, akkor 1996. december 31-ét követően a biztosítási időnek is csak az arányos időtartama vehető szolgálati időként figyelembe. Ebben az esetben a szolgálati idő és a biztosítási idő aránya azonos a

Megítélésünk szerint a *részmunkaidős foglalkoztatás, és ezzel egyben a munkanélküliség csökkentését kifejezetten hátrányosan érintő jogalkotási döntés volt* a gyermekgondozási segély melletti munkavállalás „felszabadítása”. A *családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény* 2004-ig a gyermek másféléves kora után, és általában csak a teljes munkaidő legfeljebb felének megfelelő mértékű munkaidőben tette lehetővé a munkavégzést. 2005-től már a gyermek egyéves korától meg lehetett szakítani a nevelésre biztosított fizetés nélküli szabadságot a gyes-ben történő további részesülés mellett, *2006-tól pedig – a negatívnak minősített módosítás következtében - már munkaidő korlát nélkül folytatható kereső tevékenység*²⁴⁶. A törvénymódosítás feltételezhető következménye, hogy a gyes-ben részesülő, többségében női alkalmazott akkor is teljes munkaidőben tér vissza munkahelyére, ha – figyelemmel a szülői szerepre – átmenetileg szívesebben választaná a részmunkaidős foglalkoztatást. Magyarországon vélhetően nem számolhatunk a közel jövőben a három vizsgált állam részmunkaidős statisztikáival, benne a nők jelentős többségével, és így az állások „másik négy órája” sem teremt munkalehetőséget az állást keresőknek. (Nem tárgya dolgozatunknak annak elemzése, mennyit ront a gyermeknevelés feltételein a szülő korai teljes munkaidőben történő visszatérése munkahelyére, illetve a részmunkaidős foglalkoztatási lehetőségek elenyésző száma.)

Az előbb említett munkaidő liberalizálás arányaiban valamelyest korlátozott visszaszorító hatása mellett a *részmunkaidő korlátozott szerepének a magyar foglalkoztatásban különösen két okot tulajdoníthatunk*. Egyrészt az *alacsony hazai bérszínvonalat* nevezhetjük meg: a szellemi munkakörökben dolgozó köztisztviselőknek 221.684.-Ft, a közalkalmazottaknak 162.110.-Ft volt a havi

nyugdíjjárulék alapját képező kereset, jövedelem és a mindenkor érvényes minimálbér arányával.

²⁴⁶ Cst. 21. § A gyermekgondozási segélyben részesülő személy - ide nem értve a nagyszülőt - keresőtevékenységet

- a) a gyermek egyéves koráig nem folytathat, kivéve a kiskorú szülő gyermekének gyámját,
- b) a gyermek egyéves kora után időkorlátozás nélkül folytathat.

átlagkeresete 2004-ben – teljes munkaidős foglalkoztatás esetén. Ez az összeg a közigazgatás fizikai alkalmazottainál 107.147.-Ft, a fizikai munkát végző közalkalmazottak esetében 87.149.-Ft volt²⁴⁷. *Másrészt a munkaszervezés megváltoztatásához kapcsolódó hazai rugalmatlan hozzáállás, a munkaidő extenzív kezelése, a teljes munkaidő „mindenhatóságának” hite a másik oka az alacsony részmunkaidős foglalkoztatásnak*²⁴⁸.

IX.5.2. Zárt vagy nyitott rendszer?

A közszolgálat munkajogi helyzetének újbóli meghatározásához feltétlenül szükséges dönteni arról, a magán- munkajog jegyeit milyen mértékben viseli magán majd az új szabályozás. A zártság védelmet jelentene, többek között a munkaerő-piacon jelentkező negatív tendenciákkal szemben, egyben ellentételezve a gazdasági szféra kereseteinél részben alacsonyabb közszolgálati jövedelmeket. A zártságot is tekinthetjük egyfajta komparatív előnyként, ugyanakkor mindez nem egy feltétlen automatizmus alapján illelné meg a közszolgálatba kerülőt, a zárt szisztéma azoknak nyújthat védelmet, akik a közszférában is alkalmazott korszerű humánpolitikai kiválasztási módszerek alapján – nem csak a rendszerbe történő bekerülés során - megfelelnek az elvárásoknak. A közszolgálati rendszerek kérdésében a magyar jogalkotásnak is figyelembe kell vennie az Európai Bíróság gyakorlatát.

A zárt közszolgálati életpályát – szemben az alapvetően formális hatályos szabályokkal – „ki kellene érdemelni” A pályájuk elején közszolgálati jogviszonyba kerülőknél gyakornoki időt gyakornoki vizsgákkal tarkított számonkérésekkel kellene eltölteni, és a gyakornokság többéves (megfelelő például a Kjt. 3 éves szabálya) sikeres teljesítése nyitna ajtót a határozatlan idejű kinevezéshez. Mindennek további előfeltétele lenne, hogy a közszolgálat

²⁴⁷ Központi Statisztikai Hivatal: i.m.

²⁴⁸ A részmunkaidő elterjesztésére tett, 2006. január 1-től hatályos kormányzati kísérletről lásd a IX.5.7. alatt írtakat!

valamennyi ágazatában, szakmájában és az egyes önkormányzatoknál *olyan független testületeket kellene létrehozni, amelyek rangsorba állítják a közszolgálat üres álláshelyeire pályázatot benyújtókat, és az üres álláshelyek betöltésére az említett lista figyelembevételére alapján kerülne sor.* Mindez egyben korlátozná a protekcionizmus érvényesülését a közszolgálatba kerülésnél.

IX.5.3. Karrier- és állásrendszer - ötvözve

A Kjt. és a Ktv. szabályozásában is keverednek a karrier-és az állásrendszer jegyei. A kinevezés egy meghatározott munkakörre történik, ugyanakkor az előmeneteli struktúra számos elemében (pl. a várakozási idő letelte utáni kötelező fizetési fokozat emelkedés, az intézményesített pályagyorsítás) a karrierrendszer jellegzetességeinek meglétére utal. Megítélésünk szerint a hazai jogalkotásnak a közszolgálati rendszer kialakításakor is figyelemmel kell lenni a korábban már említett komparatív előny biztosítására a versenyszférával szemben. A karrier és az állásrendszer elemeinek ötvözése szükséges, amennyiben a kinevezés egy meghatározott munkakörre (állásra) szól, ugyanakkor a köztisztviselő vagy a közalkalmazott a munkáltató (állam, illetve önkormányzat) keretei közé tartozó munkaadók között bizonyos garanciális feltételek figyelembe vétele mellett, akár egyoldalú munkáltatói döntéssel is áthelyezhető lenne. Ez teremtené meg a karrier töretlen ívének feltételeit, az egyoldalú áthelyezhetőség azonban nem csak a munkavégzés helyének a megváltozását jelentené feltétlenül, hanem változhatna a munkakör, az állás is. Ez utóbbinál a korlát a közszolgálatban dolgozó legutolsó munkaköréhez szükséges legmagasabb iskolai végzettség, csak ehhez igazodó másik munkakörbe történhetne az egyoldalú áthelyezés. Ez azt jelentené, hogy szükséges és indokolt esetben a közszolgálati jogviszonyban álló személy más intézményben, esetleg más településen és a korábbtól eltérő munkakörben dolgozhatna.

A közszolgálati jogviszony egysége alapján – a jelenlegi fogalmak szerinti - nem csak közalkalmazottiból közalkalmazotti, illetőleg köztisztviselőiből köztisztviselői állásba történhetne az áthelyezés, *hanem a két kategória is*

közvetlenül „átjárható” lenne. Például az Oktatási Minisztérium tanácsosa – tanári diplomával – megelőzve az elbocsátást – áthelyezhető lenne az állami fenntartású egyetem gyakorló gimnáziumába a szakképesítésének megfelelő tantárgyakat oktatni. Figyelembe kell venni a közszolgálati jogviszonyban álló családi kötelezettségeit, iskolai végzettségét, képesítését, egészségügyi állapotát, családi helyzetét és egyéb méltányolandó körülményeit (pl. ápolási szabadság igénybe vétele nélkül otthonában ápolja szüleit). Természetesen az állásbiztonságot megteremtő, javasolt egyoldalú áthelyezhetőség szintén említett garanciális követelményei alapos kidolgozást igényelnek.

Az állam és az önkormányzat munkáltatói minőségével egy közintézmény vagy közigazgatási szerv a közalkalmazottak, illetve a köztisztviselők foglalkoztatása esetén pusztán egy telephely lenne. Mindez megfelelő humánpolitikai háttérrel és állásnyilvántartó rendszerrel megteremtené az alapját, megfelelő munkavállaló garanciák mellett – az egyoldalú áthelyezhetőségnek.

A közszolgálat talán legmeghatározóbb komparatív előnyeként korlátozni indokolt a munkáltató egyoldalú jogviszony-megszüntetési lehetőségét – a belső működési problémákra, átszervezésekre figyelemmel. Felmenteni a nyugdíjasnak minősülő, illetve a munkáját hosszabb időn keresztül nem megfelelően végző, valamint a közszolgálati életpályával kapcsolatos képesítési, továbbképzési követelményeket felróható módon nem teljesítőket lehetne. Ez a stabilitás feltételezi a munkáltató személyének a tanulmányunk szerinti megváltoztatását. A költségvetési szerv helyett annak fenntartóját, az állam, illetve a helyi önkormányzat kerülne a munkáltató pozíciójába. Felmentésre – az új fogalom szerinti – munkáltató működésével kapcsolatos ok miatt kizárólag akkor kerülhetne sor, ha a felajánlott állást az egyoldalú áthelyezés keretében a közszolgálati jogviszonyban álló elutasítja, illetve iskolai végzettségének (képesítésének), továbbá az előbbieken példálózóan felsorolt körülményei figyelembe vételével megfelelő, felajánlható állás nincs. Amennyiben a közszolgálati alkalmazott a számára egyébként megfelelő állásba történő áthelyezést nem teljesíti, elutasítása lényegesen rontaná a felmentés kondícióit (pl. rövidebb felmentési idő, végkielégítésre való jogosultság kizárása). A szabályozás sikeres megvalósítása egy klasszikus

közszolgálati érték – a modern fogalmak szerint komparatív előny – megmentését, illetőleg megőrzését jelentené az Európa szerte átalakuló munkaerőpiacon. A mérleg nyelve ebben a kérdésben – nem követelmények nélkül – a jóléti állam foglalkoztatási biztonságának javára billenne a piaci verseny bizonytalanságával szemben.

IX.5.4. Illetmény-előmenetel

- Az illetmény-rendszer karaktere

A közszolgálati rendszer megalapozásakor *egységes elveken nyugvó díjazási struktúra kialakítása szükséges*. Mindez ugyanakkor nem csak jogalkotási, hanem *pénzügyi, költségvetési szempontból* jelent elsődlegesen problémát, a közös illetményrendszernek *ki kell egyenlitenie a közszféra egyes területei között meglévő, nem megalapozott díjazási különbségeket*. E nivelláció keretében szükséges bérfelzárkóztatás külön tervezendő költségvetési ráfordítást igényel, továbbá *perspektívát kell biztosítania a jelenleg legjobban keresőknek is*. *Meg kell szüntetni az illetményrendszerek ellentmondásban álló jogi karakterét*, azt, hogy az azonos forrásból származó pénzeszközök gyökeresen eltérő munkajogi szabályok szerint fizethetők a közalkalmazottaknak, illetve a köztisztviselőknek. *Dönteni kell a relatíve diszpozitivitás és a kogencia között*. Megítélésünk szerint *az állami közszolgálat esetében egy alapvetően kötött illetmény-rendszer bevezetése indokolt, ugyanakkor, a kívánatos dereguláció jegyében, különösen az egyén munkáját, szakmai előmenetelét és a szervezet teljesítményét értékelve tételes törvényi felhatalmazás alapján lehetőség lenne az elmozdulásra a felek megállapodásban és a helyi kollektív szerződésben is*. *Az önkormányzati közszolgálat esetében viszont – azonosan a Kjt. hatályos rendelkezésével – az állami illetmények alsóhatárt jelentenének – saját forrásból lehetséges lenne az alkalmazott javára történő eltérés*.

A kollektív szerződés a közszolgálati munkaviszonyban állók munkafeltételeinél, így a díjazási szabályoknál is lehetőséget kapna. Ez azonban – szemben a Munka Törvénykönyve hatályos szabályával – *általános jelleggel nem a relatív*

diszpozitivitás talaján állna, hanem a Kjt-vel azonos módon – csak a törvényben tételesen megnevezett esetben lenne mód a szabályozásra, és *különösen a díjazásnál megkötöttségek érvényesülnének* – figyelemmel az eltérés jogcímére, esetleges felső határára és pénzügyi forrására.

- **Eltérés az állami és az önkormányzati közszolgálat között**

Választ kell adni az *állam és önkormányzat viszonyának általános elvi kérdésére*. Arra, hogy *az állami jogalkotás hogyan határozza meg az önkormányzat díjazási lehetőségét* az általa fenntartott intézményekben dolgozók esetében. Jelenleg közalkalmazotti intézmények esetén a fenntartó önkormányzat hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy költségvetéséből biztosítja-e a törvényi szintet meghaladó illetmények kifizetését. Ezzel szemben megítélésünk szerint *az önkormányzati igazgatásban állami túlterjeszkedés állapítható meg*, a Ktv. ugyanis eleve kizárja az államinál kedvezőbb illetményalap megállapítását, mely megoldás *ellentétes a világ fejlett államainak jogalkotási megoldásaival*. Az OECD-tagállamokban ugyanis általában eleve külön szabályozás hatályos az állami és önkormányzati közszolgálatra, ahol pedig egy jogállás vonatkozik mindkettőre, ott az önkormányzatok saját bevételeik és szabad pénzeszközeik terhére eltérhetnek az államtól.

- **Díjazási jogcímek**

A közszolgálati életpálya lelkeként emlegetett *illetmény-előmeneteli rendszer három díjazási jogcímen* alapulna. Egyrészt a közszolgálatban általában, klasszikus jelleggel figyelembe vett *szolgálati időn*, másod- és harmadrészt két új elemen: a *közszolgálati jogviszonyban álló szakmai előmenetelének teljesítésén*, valamint a *munkakör értékelésén alapuló, külön jogcímen fizetett díjazáson*²⁴⁹. A *szakmai előmenetel biztosítására* a közszolgálati jogviszonyban a közalkalmazott, illetve a köztisztviselő – azaz a közszolgálati alkalmazott - szakmájával kapcsolatban *egy életpálya modellt kell kialakítani* – a meghatározott

²⁴⁹ A 2001-2002-ben a Miniszterelnöki Hivatalban működő Közalkalmazotti életpálya Bizottság ezeket a díjazási jogcímeket állapította meg a szociális partnerek konszenzusával a közalkalmazotti illetmény-előmenetel legfőbb elemeiként.

többlettudást igénylő fokozatokkal. Ennek a *teljesítése az előírt határidő esetén növelné az illetményt, a gyorsabb teljesítés pedig magát az előmenetelt is katalizálná* – önálló díjazási jogcímként emelve a közszolgálati jogviszonyban álló illetményét.

A *munkakör értékelés bevezetésével a jószerivel áttekinthetetlen, meghatározó részben béremelési funkcióval fokozatosan létrehozott illetménypótlék-rendszer is felszámolandó*. Megítélésünk szerint az egységes közszolgálati szabályozásnak a pótlékok helyett alapvetően a versenyszférában már elterjedt *munkakör-értékelésre* szükséges támaszkodnia, amely *az azonos munkakört betöltők esetében önálló díjazási jogcímként differenciálna az illetményben*. A *megkülönböztetés alapja az adott munkakör betöltésének feltétele, illetve a munkavégzés kondíciói*. Így például a nagyobb szaktudást, fokozottabb pszichés és fizikai igénybevételt, felelősséget feltételező körülmények. Ennek megfelelően például a munkakör-értékelés alapján lenne jogosult magasabb díjazásra a kodifikációban résztvevő, idegen nyelvet beszélő minisztériumi jogász az ugyancsak a minisztériumban, annak ügyfélszolgálatán dolgozó jogász kollégájánál. Nem ugyanolyan munkafeltételek mellett dolgozik egy kisváros és az Országos Széchényi Könyvtár könyvtárosa – szintén a munkakör-értékelés fejezné ki az illetmény összegében az utóbbi esetben szükséges informatikai tudást és idegen nyelvismeretet, a munkahely méretéből fakadó különbségeket²⁵⁰. Mint írtuk, a *munkakör-értékelés* alapján biztosított díjazási jogcím az *illetménypótlékok döntő többségét feleslegessé tenné*. Jószerivel csak *azoknak az illetménypótlékoknak fenntartása indokolt, amelyek fizetésére az általános munkajogi szabályok kötelezik a munkáltatót* (pl. többműszakos munkarend esetén vagy a rendkívüli munkavégzésért fizetett pótlék). Kiemelve a munkakör értékelés alapján két eltörlendő jogcímet, *feleslegessé válna* – többek között – *az idegennyelv-tudásért fizetett pótlék* (lásd ezzel kapcsolatban a III.4.6. pont alatt írt kritikánkat!). A magyar melletti másik nyelv tudásának elismerésére a munkakör-

²⁵⁰ Lásd ezzel kapcsolatban a IX.4.5. pont alatt ismertetett francia közszolgálati állás-osztályozást, amely az A, B és C kategóriába sorolással az ellátott tevékenység összetevőinek, körülményeinek figyelembe vételével jóval markánsabban különíti el egymástól az alkalmazottakat – többek között a díjazás vonatkozásában.

értékelés alapján nyílna lehetőség, pontosabban kötelezettség a munkáltató számára, amennyiben a munkakör ellátásához valóban szükséges az idegen nyelv használata. E helyütt jegyezzük meg, hogy *értékelésük szempontjából valamennyi munkakör osztályozását a törvény végrehajtási rendelete állapítaná meg*. A kétségtelenül hatalmas jogalkotási munka a törvénynél alacsonyabb, a *terület változékonyságára rövid időn belül reagálni képes szabályozási szinten* történne, ugyanakkor a munkakör értékelés *díjazási konzekvenciáit* – egyrészt a jogalkotási garanciák, másrészt a rendszer koherenciája érdekében – a *közszolgálati törvényben* kell rendezni. *Szükségtelen lenne a Kjt. által alkalmazott vezetői pótlék is*. Megtartva a Ktv-ben alkalmazott rendszert, *a vezetői megbízás az illetményben, és nem pótlékkal lenne megfizetve*. Mindez egyben megszüntetné az azonos vezetői beosztást betöltő, de különböző szolgálati idővel rendelkezők közötti indokolatlan bérkülönbséget - különös figyelemmel felelősségük azonos súlyára.

- Az állami gondoskodás mint komparatív előny

Az állami gondoskodás növelése, a díjazáson kívüli juttatások átgondolt kiépítése – különösen a versenyszféra átlagánál *alacsonyabb díjazás ellentételezéseként* – egyik eszköze lehet a közszolgálatban *a minőségi munkaerő megtartásának*, közvetett módon segítve a közszolgálat hatékonyságának és versenyképességének növekedését. Mindez újabb *komparatív előnyt jelenthet*, az intézményrendszer hatályos szabályainkban elsődlegesen csak a Ktv-ben fedezhető fel. Az egységes közszolgálati törvényben alanyi jogot kell teremteni *a „véglegesített alkalmazottak” részére járó komparatív előnyként tekintett szociális juttatásokra*, *a foglalkoztatáson túlnyúló gondoskodásra*. Például *az állam kezességvállalása a méltánylandó igényt kielégítő ingatlanvásárláshoz*, bizonyos *költségek megtérítése* (pl. helyi- és helyközi közlekedés, ruhapénz) és *az életpályát lezáró önálló nyugdíjrendszer* jelentheti a bázisát a közszolgálat versenyképességének és megtartó erejének.

- Két speciális közszolgálati díjazási jogcím

Az egységes közszolgálati szabályozásban – szemben a Kjt. és a Ktv. eltérő szabályaitól – *egységesen kell meghatározni a 13. havi illetmény és a jubileumi jutalomra való jogosultság feltételeit*. Ezeket a díjazási jogcímeket szintén a közszolgálat komparatív előnyeként tarthatjuk számon a magánmunkajog, a versenyszféra szabályaival szemben. Meghatározó ugyanakkor, hogy a 13. havi fizetés kifizetésének esedékessége ne a tárgyévet követő időpontra essen. Magyarázként talán elegendő annyi, hogy külföldön több helyütt - ahol ezt a díjazási intézményt, „bónuszt” alkalmazzák – általában karácsonyi pénznek hívják a plusz egyhavi illetményt. Kérdés ugyanakkor, *egy-egy díjazási intézmény tényleges funkciójának biztosítását mennyire lehet a pénzügyek dominanciájával szemben megteremteni* – a tárgyévi költségvetés tehermentesítését megelőzheti-e az a körülmény, hogy a karácsonyi, 13. havi pénzt ne januárban fizessék. Ez az egy tétel egyébként elvezet a közszolgálati jogalkotás – más-más szempontok miatt jószerivel általában - aktuális problémájához: *mennyiben lehet az ésszerűség keretei között tartani a költségvetés befolyását a foglalkoztatás feltételeinek kodifikálásakor*.

IX.5.5. A teljesítmény-értékelés

Az európai tapasztalat szerint a teljesítményhez kötött illetményrendszert talán *túlságosan sok szubjektív tényező befolyásolja*. Mindehhez illeszkedően a hazai viszonyokra vonatkozó elképzelésünket is egy szubjektív megjegyzéssel kezdjük. Sajnálatos, hogy a Ktv. 2001-es módosítására az Európai Közigazgatási Intézet – V.2.6. pont alatt - idézett *európai uniós tanulmány publikálása előtt egy évvel került sor, így annak tanulságait sem lehetett figyelembe venni a köztisztviselőkre kialakított teljesítményértékelési rendszernél*. A Ktv. 2001-es módosítása a magyar közszolgálati rendszer közigazgatási részében is megteremtette az egyéni teljesítményértékelés, valamint a teljesítménytől függő illetmény lehetőségének jogi alapjait. A rendszer *a leírt európai problémákkal küzd*, alkalmazásával kapcsolatban az idő, a szakmai képzettség és az érdekeltség hiányáról

beszélhetünk. A közigazgatás leterheltségéről, a feszített munkatempóról. (A bürokrácia hierarchizáltsága egyébként is a formális teljesítések irányába hat.) Az emberi erőforrás-gazdálkodás e módszere megfelelő szakmai tudást, előképzettséget igényel valamennyi olyan munkáltatói jogkörgyakorlótól, akinek teljesítményfeladatokat kell meghatároznia, és azt az év elteltével értékelnie. *Az érdektelenség a teljesítményértékelés pozitív következményének, a lehetséges illetménynövekedés garantálatlanságán alapszik.* A megfelelő költségvetési források hiányában feltételezhető, a kiemelkedő teljesítményt nem honorálja a százszázalékos beállási szintet meghaladó mértékű illetmény, s mindez kölcsönösen érdektelenné teszi főnököt és beosztottját a teljesítményértékelés valós alkalmazásában. *A munkáltatói jogkörgyakorlónak szükségszerűen más motivációs és számon kérő eszközöket kell alkalmaznia, a köztisztviselő is tudja, honorálása nem a teljesítménykövetelmény meghatározásától a teljesítés értékeléséig tartó eljárástól függ.* A három említett körülmény egymástól sem független, létükkel kölcsönösen erősítik egymást. *A költségvetési, munkaszervezési és humánpolitikai körülmények mellett a Ktv. megoldása a teljesítményértékelésnek az illetmény csökkentési lehetősége miatt munkajogi tekintetben nem elfogadható.* E szabály sérti azt az általános munkajogi alapelvet, *hogy a bér (személyi alaphér, garantált illetmény) csak közös megegyezéssel módosítható,* egy rossz teljesítményértékeléssel ugyanis a köztisztviselői alapilletmény akár húsz százalékkal is csökkenthető a következő naptári évre. Másrészt a munkáltatónak a teljesítményértékeléstől *függő plusz harminc, mínusz húsz százalékos eltérítési lehetősége idegen elem a Ktv. egyébként kötött illetményrendszerében.* Az ilyen léptékű munkáltatói egyoldalú differenciálási lehetőség a díjazás összegének meghatározásában *összeférhetetlen az egyébként a közszolgálatban töltött időn, a munkakörhöz szükséges képzettségen, végzettségen alapuló díjazási szisztémától.*

A kritikán kell, hogy alapuljon a jövőbe tekintés, így az új egységes közszolgálattal szemben megfogalmazott elvárás is. Egységes közszolgálati rendszer esetén *egyres területet, ágazatot nem zárhatók ki a teljesítményértékelési rendszerből, mindez meg nem engedhető módon sértene az egyenlő bánásmód*

elvét. Az alapok megteremtése már a civil közszolgálatban (Ktv., Kjt.) is jelentős emberi erőforrás-gazdálkodási előkészítést igényel, nem kerülhető meg ugyanis az a probléma, hogy egyrészt a munkakörük betöltésével nem mérhető, hanem értékelhető teljesítményt nyújtó közalkalmazottak és köztisztviselők követelményei hogyan kerülnek megállapításra, másrészt olyan értékelő rendszer kialakítása szükséges, amely figyelemmel van a közszolgálatba tartozó tevékenységek eltérő karakterére (pl. igazgatás, oktatás, egészségügy). A rendszer kétségtelen – és részben szükségszerűen felületes – PR-hozadéka, hogy a társadalom elé valamiféle elszámolást ad a közszolgálati költségekről. Az „átláthatóság” ugyanakkor több pénzbe is kerülhet, hiszen a jobb teljesítményt nyújtók díjazása az illetmények emelésével jár. Ennek elmaradása a teljesítményértékelési rendszert formálissá teszi, a hatékonyság és az olcsóság e tekintetben egymást kizáró elvárások. A hatékony teljesítményértékelésnek és az eredményéhez kapcsolódó konzekvenciák alkalmazásának előfeltétele a decentralizáció, azaz a munkáltatói jogkör és az ehhez kapcsolódó pénzügyi kondíciók megfelelő szintre történő delegálása.

Az európai tendencia érvényesítése láthatóan nem pusztán jogalkotási kérdés, állami elszánás és pénzügyi feltételek szükségesek ahhoz, hogy a teljesítmény kitűzése ellenőrzése és értékelése a közszolgálatban ténylegesen gyökeret eresszen. Amennyiben a pótlólagos kereteket a költségvetés nem biztosítja, akkor a teljesítményt csak úgy lehet elismerni, ha a gyengébben teljesítőktől ennek fedezetét – mintegy büntetésként – elveszik. Ilyen rendszer azonban a példaként is tekintett EU tagállamokban sehol nem működik, a rendszer pozitív irányú szubjektivitása még elviselhető, de a törvényben garantált előmeneteltől függő illetmények esetében a lefelé történő eltérítés súlyos problémákat vetne fel²⁵¹.

Természetesen felmerülhet az a kérdés is, hogy Magyarországnak az egységes közszolgálat megalkotásakor feltétlenül ragaszkodnia kell-e az EU tagállamokban tapasztalható tendenciához? Van-e értelme a teljesítményhez kötött

²⁵¹ Lásd még a III.4.6.pontnál a Ktv. vonatkozó szabályával összefüggésben írt munkajogi kritikánkat!

illetményrendszernek, vagy a problémák súlya alatt elhaló kísérletről van-e szó csupán Európában is? A válasz az EU tekintetében jelen pillanatban *nem egyértelmű, ugyanakkor feltétlenül biztos, hogy az egyéni teljesítményértékelés jogilag szabályozott rendszeréről a közszolgálat nem mondhat le.* A hazai egységes közszolgálat megalkotásakor első lépésként az *illetményrendszer karakteréről* kell dönten. Egy képzeletbeli láncolatban mindennek előfeltétele annak meghatározása, hogy a közszolgálat zárt (zártabb) vagy nyitott (nyitottabb) szisztémában működik-e. A szerző a hazai viszonyok alapján a feltétlenül szükséges *komparatív előnyök biztosítása érdekében a zártság dominanciáját javasolja,* amely magával hozza a kötöttebb illetményrendszert, melynek eleme a garantált előrehaladás. A *garanciák ellentételezéseként viszont megjelenítendő a teljesítmény,* az előrejutás nem csak jogszabályi biztosítékokon, hanem a közszolgálójának értékelésétől is függene. *Módosítani kell a teljesítmény-értékelés díjazási következményeit.* Elsődlegesen meg kell szüntetni azt a lehetőséget, hogy az átlag alatti teljesítmény a következő évre az illetmény egyoldalú csökkentésére adjon jogszerű lehetőséget a munkáltatónak. *Az átlag feletti teljesítmény az illetmény emelésére, illetve a közszolgálati előmenetel gyorsítására* adjon módot. *A gyenge teljesítmény viszont akár a várakozási idő egyéves befagyasztásával is járhatna* – nem elvéve a megszerzett díjazást, hanem meghosszabbítva a következő fokozatig tartó várakozási időt. *A teljesítményértékelés így nem az illetmény naptári évenkénti esetleges megváltoztatásával járna, hanem a közszolgálati életút sebességét határozná meg.*

A teljesítmény-értékelés előfeltételeivel kapcsolatban hangsúlyozandó, a teljesítményértékelés alkalmazása csak a díjazási szabályok indokolt léptékű decentralizációjának következtében alkalmazhatók sikeresen. Ugyanis, amíg a költségvetési szervek, az illetékes *jogkörgyakorlók nem rendelkeznek a teljesítmény-értékelés honorálásához szükséges anyagi forrással, az értékelés csak formalitás.* A teljesítmény-értékelés teljes közszolgálati bevezetése esetén a munkáltatói *jogkörgyakorlókat fel kell készíteni a teljesítmény-kitűzés mellett az értékelés lefolytatására,* ennek hiánya, a feladat alulértékelése, vagy az attól való esetleges félelem szintén a bürokratikus „megoldáshoz” vezet.

IX.5.6. A vezetők: megbízás munkakörre – visszavonás indokoláshoz kötötten

A közszolgálati *életpályán történő előrehaladás egyik lehetséges alternatívája a vezetővé válás. A vezetői beosztás – ellentétben a hatályos szabályokkal - általában ténylegesen önálló munkakör, különös esetekben azonban egy másik munkakörbe tartozó feladatokkal együttesen kerül ellátásra (pl. az osztályvezető főorvos, illetve a tanszékvezető egyetemi tanár a vezetés mellett operál, illetve oktat). A munkakör meghatározását, illetve módosítását a munkajog általában a felek közös megegyezésétől teszi függővé. E követelménynek érvényesülnie kellene a vezetői megbízás visszavonása során is. Mindehhez közelít a Kjt. megoldása, mely szerint a vezetői megbízás visszavonását a közalkalmazott kérelmére kötelező a munkáltatónak indokolnia. Ezzel szemben a Ktv. a visszavonáshoz nem ír elő semmiféle munkáltatói indokolási kötelezettséget, a vezetői megbízás elfogadásával a köztisztviselő egyben azt a kockázatot vállalja, hogy bármikor kikerülhet a közszolgálatból. A közszolgálati *életpálya stabilitásához* fűzött jogalkotói elvárás tükrében tartjuk különösen kifogásolandónak a vezető beosztású köztisztviselők lehetséges sorsát.*

A feltételezett új, egységes közszolgálati szabályozás nem vezető beosztást, hanem munkakört állapítson meg – közös megegyezéshez vagy a Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának 95. számú állásfoglalásában megfogalmazott kritériumoknak megfelelő, indokoláshoz kötött visszavonáshoz, vezetői munkakör esetén – a visszavonással egyidejűleg - a jogviszony megszüntetéséhez kapcsolva a vezető státuszról történő elmozdítást. Alkalmos jogalkotási eszköz mindehhez a Kjt. és a Ktv. szabályainak megfelelő összeillesztése. Egyrészt, ha a vezető kéri, legyen kötelező a visszavonás indokolása a 95. számú MK állásfoglalás kritériumainak megfelelően, másrészt, amennyiben a volt vezető nem kér indokolást, választhasson: vagy betölt a közszolgálatban egy képzettségének megfelelő munkakört, vagy eltávozik. Ekkor kötelező lenne felmentése. A leírtak alól kivételt jelentene, ha a megbízás visszavonására a fegyelmi felelősség megállapítása miatt kerül sor.

IX.5.7. Atipikus kísérlet: kormányzati törekvés a rész munkaidő terjesztésére és a diplomás munkanélküliség csökkentésére

A civil közszolgálat szabályait módosító 2005 évi CLXXX. törvény *munkáltatói kötelezettségeket állapít meg a rugalmas foglalkoztatás közszférában történő térnyerése érdekében. Általános szabály* lett a Kjt-ben és a Ktv-ben, hogy a *munkáltató* évente, illetve – ha a foglalkoztatás feltételei ezt indokolják – szükség szerint *köteles megvizsgálni*, hogy – különös figyelemmel a feladatok hatékony, szakszerű és a jogszabályoknak megfelelő ellátására – *mely munkakörben van lehetőség a rész munkaidőben történő munkavégzésre*. A munkáltató köteles azokról a munkakörökről, amelyeknél – alkalmazotti kezdeményezés esetén – a kinevezés módosításával rész munkaidő köthető ki. *Különös esetben* – a jogviszonynak a munkáltató működésével összefüggő megszüntetését megelőzendő – *a munkáltató köteles azt is megvizsgálni, hogy a közintézménynél a rész munkaidőben történő foglalkoztatásra van-e lehetőség – elkerülve ezzel a felmentést*²⁵². Megítélésünk szerint a munkáltatói adminisztrációs kötelezettség előírása kevés a rész munkaidős foglalkoztatás – az EU által is kívánatosnak tartott és a három vizsgált tagállamban megtörtént – *bővüléséhez*. Az említett *alacsony jövedelemszint mellett a fentebb kifogásolt munkáltatói gondolkodásmódon is változtatni szükséges*, amely a munkaszervezés szempontjából a teljes munkaidős foglalkoztatást – szinte kizárólagos jelleggel - preferálja²⁵³.

A francia állásteremtő megállapodáshoz részben hasonlíthatjuk a 2005-ben bevezetett ösztöndíjas jogviszonyt. Ellentérően a szakirodalmi értékelés szerint a végkimenetelt tekintve nem túlságosan sikeres *francia közszolgálati kísérlettel*, az ösztöndíjas nemcsak a Kjt. és a Ktv., hanem az Mt. hatálya alá tartozó munkáltatónál is foglalkoztatható. Az intézmény a diplomás munkanélküliség csökkentésére törekszik - szektor semlegesen teremtve meg az ösztöndíjas jogviszonyt. Kétségtelen, az új jogintézmény önálló jogviszonyként, állami támogatással sikeres esetben akár egy hosszú próbaidő lehet az egyébként nem

²⁵² Lásd például a Ktv. 14/ A. és 17. §-át.

²⁵³ Lásd még a IX.1. pontnál a rész munkaidős csekély jelenlétével kapcsolatban írt kritikánkat!

garantált véglegesítést - a kinevezést vagy a munkaszerződés megkötését - megelőzően. Megfelelő statisztikák hiányában ugyanakkor csak bizakodhatunk, hogy a diploma utáni ösztöndíjas foglalkoztatás nem a francia úton jár²⁵⁴ – nem növelve az instabilitást.

X. fejezet

Munkáltatók, munkáltatói szervezetek és vezetők

A *közszolgálat munkáltatóinak áttekintése* nem öncél, hanem helyzetük, működésük és kapcsolataik jellege, befolyásuk a foglalkoztatási feltételekre, továbbá vezetésük sajátosságai egyben *képet adnak a közszolgálat egyik alapvető szegmenséről*. A lehetőségekről és a korlátokról, amelyek a magánszféra gyakorlatának közszolgálati alkalmazását érintik, felvetve szükségszerűen azt a kérdést, hogy *hol húzódnak a közszolgálat átalakíthatóságának határai*, melyek túllépése a jogtörténet süllyesztőjébe dobná a közszféra önálló foglalkoztatási intézmény-rendszerét.

X.1. Nagy Britannia: a decentralizáció és korlátai – önkormányzati helyzetkép – menedzser a munkáltató élén

X.1.1. A decentralizáció hatása

Minden egyes, a közszolgálatba tartozó *hivatalnak* nyilvánosságra hozott *keretdokumentumban* található meg saját *hatásköre, ún. felelősségi köre, működésének céljai, tárgyköre*. 1990-es évek második felében az összes köztisztviselő 76%-a 138 ún. végrehajtó hatóságnál dolgozott²⁵⁵. Jelentős *eltérés regisztrálható a hatóságok (munkáltatók) között* a méretük, tevékenységük, pénzügyi rendszerük, és a költségvetési támogatást biztosító minisztériummal

²⁵⁴ Lásd ehhez a IX.4.4. pont alatt írtakat.

²⁵⁵ Cabinet Office: Next Steps Report 1998. Cm 3889, London HMSO

való kapcsolatuk tekintetében. Ennél fogva az angol értékelés szerint *nehéz felbecsülni az előző pontokban említett reformok átfogó hatását*, de az viszont egyértelművé vált, hogy a decentralizációval *aláaknálták a régi, egységes közszolgálatot*, ezzel egyben szükségszerűen ösztönözve az *eltérő személyzeti politikák és igazgatási stílusok kialakítását*. Mindez a szakszervezeti tárgyalópartnereket és a közszolgálat vezető menedzsereit az átruházott kollektív megállapodás, az *„alkudozás” egy újfajta rendszere felé kényszerítette* - megjegyezve, hogy *a kincstár továbbra is erős befolyást gyakorol a kollektív megállapodásokra*²⁵⁶.

X.1.2. Az NHS (Nemzeti Egészségügyi Szolgálat) – mint kísérleti alany

Az 1948-as megalakításától kezdődően az NHS-t úgy tekintették, *mint a központi kormányzat alkotórészét*. Egyben a *decentralizációt is jól illusztrálja*: az 1990-es években a „belső piac” bevezetése óta az *NHS személyzet többségét több mint 400 olyan ún. egyéni NHS megbízott foglalkoztatja*, amelyek jellemzője, hogy:

- kórházi és közösségi egészségügyi szolgáltatásokat nyújtanak;
- viszonylag alacsony létszámban dolgoznak a körzeti egészségügyi hatóságok részére.

A központban az NHS végrehajtó szerve úgy látja el hivatalát, mint a közszolgálat integráns része és az NHS testületi központi irodája (head office). Ennek következtében, általában a közszolgálatban végbemenő folyamatokhoz hasonló módon *az NHS szervezete is tagoltabbá, töredezettebbé vált*. *Az átalakítás nagyobb teret enged a decentralizált pénzügy –és humánpolitikának, továbbá bizonyos fokú autonómiát biztosít a munkaügyi kapcsolatok terén is*. Így minden egyes NSH megbízott vezetésének diszkrecionális jogkörébe tartozik, hogy a döntés szerinti korlátok között külső *finanszírozás* után nézzen, *jelentős szabadsággal rendelkeznek a felvételi és személyzeti politika* tekintetében, és

²⁵⁶ Winchester, D. and Bach, S.: i.m. 30-31. old.

létrehozhatják a *helyi alkufolyamatok kereteit* és a *konzultációt biztosító intézményrendszert*²⁵⁷.

X.1.3. A helyhatóságok – függetlenség és konfliktus a központi kormányzattal

Szemben a közszolgálattal, a *helyi önkormányzatoknak viszonylagos autonómiával rendelkeznek*, lehetőségük van például az adók emelésére, és a jogszabályi kötelezettség alapján ellátott szolgáltatásokon túl a több mint 460 helyi önkormányzat „*valamennyi*” szabadsággal rendelkezik az országos politikától, különösen a helyi lakosság igényeinek kielégítése érdekében. *Növelhetik forrásaikat a helyi prioritások követése érdekében.* Ez a diszkrecionális lehetőség egyben *eltérésre ad módot az országos fizetési és egyéb körülményekről szóló szabályozás végrehajtásában más közszolgálati megtalálhatókhoz képest.* A helyi önkormányzatok 10%-a elutasította az országos alku-mechanizmust és az 1990-es évek elejére *tárgyalások útján helyi egyezményeket alkottak.* A *helyzetten részben változtatott*, hogy a főként munkáspárti ellenőrzés alatt álló *önkormányzatok* és az 1997-ig regnáló konzervatív *központi kormányzat közötti konfliktusok az önkormányzatok pénzügyi szabadságának komoly megszorításához* vezetett. A cél a meggyengítés volt. A helyi adóztatás ma csupán a teljes bevétel 20%-át teszi ki és a központi kormány közvetlenül korlátozza a helyi önkormányzatok kiadási előirányzatait²⁵⁸. E körülmény óhatatlanul befolyásolja az önkormányzat mint munkáltató helyzetét.

A *helyi önkormányzati döntések bírói felülvizsgálatának szélesebb körű alkalmazása érintette a vezetők politikai felelősségét*, amely elvezetett a munkáltatók felelősségéhez, és ennek keretében a *menedzsmenttel szemben támasztott elvárásokban hozott változásokat.* A *rendszer működésének tapasztalatai ugyanakkor nem az egyértelmű sikerről szólnak.* A kormány minisztereinek azon vágya ellenére, hogy *a közszolgálati igazgatásnak,*

²⁵⁷ Winchester, D. and Bach, S.: i.m.31. old.

²⁵⁸ Wilson, D. and Game, C.: Local Government in the United Kingdom, London, Macmillan, 1998. 125. old.

irányításnak a magánszektor „legjobb gyakorlatát” kell utánoznia, egyértelművé vált, hogy a környezet, a célkitűzések, és a menedzsmenttel szemben támasztott kikötések a „köz-területen” mindentől nagyon eltérőek maradtak²⁵⁹. A közszolgálati vezetők gyakran kerülnek konfrontációs szituációba az inkompatibilis célkitűzések apropóján - amikor jobb minőségű szolgáltatásokat várnak a költségvetési források csökkentése mellett.

A menedzserek, a vezetők szembe találják magukat a közszolgálati foglalkoztatási viszonyok megkülönböztető jellegzetességeivel, így például a magánszektorénál jóval magasabb szakszervezeti tagsággal és erősebb szervezettséggel – még maguk a vezetők között is. A közszolgálati alkalmazottakra olyan foglalkoztatási vagy szakmai szabályrendszer is vonatkozik, amely eltér a verseny-és piaci viszonyok kívánalmaitól, és nem felel meg a decentralizációnak, azaz a szolgáltatások egy nagy helyett több kisebb „töredezett” szervezetben nem biztosíthatók megfelelően.

További sajátosság Nagy Britanniában a szakmai érdekképviselők és a szakszervezetek szerepe. Az egészségügyben de az oktatás és szociális szolgáltatások esetében is - a szakmai szervezetek és szakszervezetek gyakran a közpolitikai vitákban kívánják érdekeiket érvényesíteni a vezető menedzserekkel - és kormányzati törekvésekkel is - szemben. Ezen túlmenően, szervezeti, munkáltatói szinten is törekszenek befolyás gyakorolására a szolgáltatási színvonal nevében, de ténylegesen saját érdekeik védelmében a vezetés kezdeményezések meggátolására²⁶⁰.

X.1.4. A munkáltatói szervezetek

A szervezetek helyzetét meghatározta, hogy az 1980-as évek közepéig részletesen szabályozott szolgálati feltételek voltak hatályban a köztisztviselőkre - beleértve

²⁵⁹ Lásd erről: Ransom, S. and Stewart, J.: Management for the Public Domain? London, Macmillan, 1994.

²⁶⁰ Winchester, D. and Bach, S.: i.m. 31-33. old.

az egységes illetményrendszert is. *Megváltoztatta és bonyolultabbá tette működésüket az 1990-es években a közszolgálat „széttördelése”, decentralizálása önálló végrehajtó hatóságokra, amely a megállapodásokkal kapcsolatos átruházott hatáskörök gyarapodásával járt. A munkáltatói szervezetek kettős helyzetére egyfelől a nagyobb szabadság, másfelől a korlátok további érvényesülése jellemző. Habár a közszolgálati szakszervezetek és a munkáltatói szervezetek tárgyalásai során nagyobb eltérésekre van lehetőség az illetménystruktúrában és a közszolgálati foglalkoztatási feltételekben, az állam, nevezetesen a kincstár továbbra is nagyon erőteljes szerepet játszik.*

A helyi önkormányzati munkáltatók képviselete az országos kollektív megállapodások során bizonyult a legnehezebbnek. Első helyen említhetjük, hogy a munkáltatói szerep megoszlik a megválasztott tanácsosok, képviselő testületek és az intézményeket vezető menedzserek között, az előbbi képviselőinek vezető pozíciójával a tárgyalások során. Másodsorban, a legutóbbi egyesülésükig elkülönült helyi önkormányzati szervezetek visszatükrözték a felső és alsóbb-szintű hatóságok, valamint a vidéki és a városi hatóságok közötti hatásköri átfedéseket. A jelzett problémák ellenére az 1990-es évekre az önkormányzati munkáltatók kialakítottak egy koherens alku- és érdekvérvényesítési stratégiát, a hatékony tárgyalási pozíciót biztosító szakértői testületükkel, az ún. Local Government Managemet Board –al (Helyi Önkormányzati Igazgatási Testület). 1997-ben ez tette lehetővé a kollektív megállapodások rendszerének megújítását, átalakítását egy „egyedülálló státuszú”, megközelítőleg 1,5 millió alkalmazottra kiterjedő hatályú országos egyezmény megalkotásával²⁶¹.

X.1.5. A munkáltató „része”: a menedzser – státusz és szerep

Vitatott a brit közszolgálati menedzsment helyzete és szerepe. A szigetországban hiányzik a közigazgatás olyan erős, egyben jogi kötöttségeket jelentő hagyománya, mint amilyen sok más, európai állam kontinentális jogrendszerében

²⁶¹ Winchester, D. and Bach, S.: i.m.34-35. old.

megtalálható. Ez a körülmény is *segítette azt az átfogó, jelentős kiterjedésű és mértékű szervezeti változást*, amelyet az elmúlt évtizedben hajtottak végre a brit közszolgálatban. Az „új menedzserizmus”, vagy az „Új Közmenedzsment” (*New Public Management*) néven aposztrofált folyamat hatásának megítélése a közszolgálaton belül széleskörű, de összességében eredménytelen vitához vezetett. Az irányítás reformja mindig olyan „szakmák” körét érinti, amelyek tekintélyes befolyással rendelkeznek a szolgáltatás színvonalának meghatározásában, *a vezetői státuszt betöltőket terheli a hierarchiában betöltött szerepük alapján a felelősség a költségvetésért, és megnövekedett az ún. „funkcionális”, így a humánpolitikát irányító menedzserek szerepe is.*

Korábban említettük, hogy a közszolgálat vezető beosztású személyzete növekvő számban kerül *nyílt pályáztatással kiválasztásra*, általában a kiválasztási folyamatot a minisztériumokhoz vagy az érintett hatóságokhoz delegálták. Amíg a kiválasztás szabályainak és eljárásának meg kell felelnie az ún. Közszolgálati Biztosok Kódexének, a hatóságoknak nem kötelező konzultálni az ún. *Kiválasztási és Értékelési Szolgálattal* – amely 1996-ig a közszolgálat része volt, amikor *végül is a szervezetet privatizálták. A még nyitottabb és versenyztető megoldások így redukálták a belső, közszolgálati munkaerőpiac korábbi jelentőségét.* Különösen a vezetői munkaköröknél a magánszektorbeli elvárások közszolgálati megjelenésével *sok középszinten dolgozó menedzser előléptetési kilátásai romlottak.* Az átalakítási folyamat sebessége és hatóköre egyben *csökkentette sok közszolgálati menedzser állásbiztonságát*²⁶².

A közszolgálati vezetőknek járó *díjazás szintje és formája radikálisan változott - tükrözve teljesítményük és a munkaerőpiaci tényezők nagyobb hangsúlyát, befolyásoló szerepét.* A fizetések összegét és a bérnövekedést befolyásoló teljesítmény mellett a *díjazás differenciálásához* vezet az olyan megüresedő állás, amely betöltése különös képességeket (készségeket) és szakmai tapasztalatot kíván meg. Mindezt egyébként az is elősegíti, hogy *csökken a kollektív szerződés*

²⁶² Ridley, F.: *The New Public Management in Europe: comparative perspectives*, Public Policy and Administration, 1996. 11,1. 16-29 old.

hatálya alá tartozó menedzseri illetmények száma, azaz tágabb teret kapnak az individuális megállapodások²⁶³.

X.2. Franciaország: privatizáció vagy modernizáció – korlátozott autonómia - együttműködés vagy lobbyzás

X.2.1. A munkáltatói kört befolyásoló állami politika

A francia állam méretével és befolyásával megegyező alig van Nyugat-Európában. Franciaországban az állam modernizációjáról folytatott vitának két kulcs komponense fogalmazódott meg. Először számba vették az állam hatáskörébe tartozó tevékenységeket. Általános, és nem csak a francia közszolgálatot érintő kérdés például, hogy szükséges-e bevonni az államot közvetlenül az ipari termékek előállításába vagy a pénzügyi szolgáltatásokba? Másodsorban megválaszolendő, milyen legyen az egyensúly a költséghatékonyság és a szélesebb szociális célok között?

A két meghatározó kérdés vitájában a francia szakmai közvélemény elismerte az állami tevékenység hatáskörének csökkentését az áruk közvetlen előállításában és különösen olyan szolgáltatások esetén, ahol piacgazdaság alternatív módon működik és egyébként az állami szerepvállalás szerepe csökken. Ez utóbbi konklúzióhoz megjegyezzük, az 1980-as évek végén privatizálták a legtöbb bankot és biztosító társaságot, így az állami szektor „összehúzódott”. A folyamatot az állami vállalatok pénzügyi helyzete is befolyásolta, közülük némelyiket csak részlegesen privatizálták – figyelemmel financiaális problémáikra²⁶⁴. Sok közszektorhoz tartozó szervezet jelentős nyomás alatt áll - hatékonyságukat állandóan a magánszektorbeli cégekéhez hasonlítják. 1991-ben elmozdulás történt az állami tulajdonlástól az ún. közcég státusz felé (pl. France-

²⁶³ Winchester, D. and Bach, S.: i.m. 33-34. old.

²⁶⁴ Minderre „rimmel” két évtizedes késéssel a magyar 2005 évi tendencia is, a munkajogi értelemben nem a közszolgálat részét képező MÁV tervezett kettéválasztásával és a Malév többségi részvényeinek eladásával.

Télécom), és 1997-ben – a szocialisták választási sikere ellenére – tovább *folytatódott a részleges privatizáció*. Hasonló fejlemények regisztrálhatók a közmédiában, a rádiós-televíziós műsorszórásban (broadcasting), a privat csatornák létrehozása mellett privatizálták a legnagyobb állami csatornát az 1980-as évek közepén²⁶⁵. Más, korábbi közszolgáltatásokat - mint például vízszolgáltatást - jelenleg többnyire magáncégek nyújtják. *A közszolgáltatások terén a privatizáció körüli vita kevésbé volt éles, a disputa fókuszában a szolgáltatás eredményessége, minősége és költséghatékonysága állt.* Franciaországban a *központi kormányzati kiadások* és a közszolgáltatásra költött adók Európában a *legmagasabbak* közé tartoznak. Az előző évtizedben általában a teljes összeg a GDP 44,5 százaléka volt, ebből körülbelül 25 százalékot adókból, 19 százalékot pedig szociális (társadalombiztosítási) hozzájárulásokból finanszíroztak. Az adókból befolyt összegek ellenére – az elmúlt évtizedben, amikor a gazdasági növekedés lelassult – a kiadások túlszárnyalták a bevételeket. Az 1990 évek derekán például *az államadósság szintje messze meghaladta a maastrichti konvergencia kritériumok „türelmi” korlátait*. Az államadósság visszaszorításáért és az egységes valuta, az Euro bevezetéséért kifejtett erőfeszítések 1999-ben *az állami források még hatékonyabb felhasználását követelték meg*. Mindez egyben – talán szükségszerűen is - a *közszolgálat modernizációjáról folytatott vita felélénküléséhez* vezetett. Már 1997-ben a közszektorbeli emberi erőforrás menedzsmentért felelős minisztériumot átkeresztelték. Az új név: *Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'état et de la décentralisation*, magyarul a *Közszolgálat, az állami reform és decentralizáció Minisztériuma*. Az érintett időszakban hatalmon lévő szocialista kormány megerősítette a közszektor fontosságát - a *köztisztviselők számának csökkentésre* vonatkozó korábbi kormányzati politika fenntartásával. Francia

²⁶⁵ Mindennek magyar kérdése: szükséges volt-e az 1990-es évek derekán három hazai közszolgálati médium – az MTI, a Magyar Televízió és a Magyar Rádió – munkajogi kivonása a közszolgálatból a szervezetek részvénytársasággá történő alakításával, de privatizáció nélkül. E cégek közvállalatok, a részvénytársasági forma annyiban feltétlenül megtévesztő, hogy a három szervezet állami költségvetési támogatás hiányában működésképtelenné válna, ugyanakkor a Kjt-ből az Mt. hatálya alá kerülve – megítélésünk szerint ambivalens módon - a magán munkajog hatálya tartoznak.

szakértők szerint felismerték, hogy ez a közszektor *modernizációjához elengedhetetlen eleme.*

A közszektor modernizációjának megvalósításában – az elemzők szerint – Franciaország 1986 óta hektikusan haladt - nem utolsó sorban azért, mert számos kormányváltást tapasztalt meg balról jobbra és jobbról balra. 1986 és 1998 között *a kormány elkezdte az állami cégek privatizációját és a közszolgálat modernizációját.* A modernizáció a közszektorba is át kívánta venni *a magánszféra egyes irányítási technikáit.* 1988-tól 1993-ig az új modernizációs politikát a központi kormányzatba is átültették, a „*közszolgálat megújításának elméletén*” alapulva ezek a kezdeményezések *több autonómiát biztosítottak az államigazgatás decentralizált részének és támogatták az aktívabb humán erőforrás menedzsmentet.*

A közszolgálatot érintő politika ugyanakkor vegyes eredményeket hozott. Egyrészt a *gazdasági recesszió* újbóli megjelenése a növekedés néhány éve után *elfojtotta a reform-kezdeményezéseket,* másrészt 1993-ban újból a jobboldali pártok kerültek újra kormányra. A jobboldal túlnyomóan a *privatizációra összpontosított, szemben a modernizációval.* A törekvés az érintett közszolgáltató cégeken belül *nagyfokú szembenállással találkozott*²⁶⁶.

X.2.2. A közszolgálati munkáltatók és vezetésük jellemzői három meghatározó területen

A személyzeti politikával és a foglalkoztatással kapcsolatban az *állami munkáltatók helyi szinten nagyon csekély befolyással rendelkeznek.* A közszolgálati ágazatokban még mindig érvényesülnek a korábbi *erős központi kormányzati befolyást* megvalósító szabályok. Következésképpen a helyi munkáltatóknak *nem érdekük munkaadói érdekképviseleti szervezet létrehozása* vagy az ahhoz történő csatlakozás - főleg azért, mert egy ilyen lobbynak –

²⁶⁶ Mossé, P. and Chobanian, R.: i.m. 144-145. old.

figyelemmel a centralizált rendszerre - egyáltalán nem lenne hatása a döntésekre. Ugyan a *decentralizációs folyamatnak* volt némi befolyása a helyi szintű autonómia bővítésére, de mindez összességében *csekély jelentőséggel* rendelkezett, és mértéke a különböző ágazatok, szolgáltatók között változott²⁶⁷.

- Oktatás: autonómiakeresés és költségvetési függőség

A központosítás vitathatatlan megnyilvánulása: a tanárok létszámát egy országos mutatószám alapján határozzák meg, amely elsősorban a diákok számától függ, következésképpen egyetlen iskola igazgatójának sincs hatásköre új tanárok alkalmazására. Az oktatási rendszer minden szintje összekapcsolódik a helyi kormányzat három szintjének egyikével - az óvodák és általános iskolák az önkormányzatokkal, a középiskolák a megyékkel, és a gimnáziumok a régiókkal. Még az épületeik fenntartásában is kevés döntéshozó hatalmuk van az igazgatóknak. Korlátozott autonómiájuk az iskola igazgatóknak a tanterv prioritásainak meghatározásában van, ez is az Oktatási Minisztérium által felállított paraméterek között. Meghirdethető például néhány speciális kurzus vagy tudományos szakkör a diákok számára - az ehhez szükséges külön személyzet alkalmazásával, természetesen nem a közszolgálatba tartozó jogviszony keretében.

Ez a felettebb korlátozott szabadság Franciaországban elfogadottnak tűnik. A központosítás hagyományának hatására - ellenezvén ezzel a túlzott helyi autonómiát - általánosnak tekinthető az a szemlélet, hogy a valamennyi állampolgár számára nyújtott oktatás az egyik leghathatósabb eszköz arra, hogy ezzel Franciaországot egységes nemzetté tegye a republikánus értékekre alapozva. Az említett ideológia szilárdságára egy példa, tárgya az áthelyezés. Ha egy középiskolai vagy gimnáziumi tanár el kíván menni egyik iskolából a másikba, a döntést az Oktatási Minisztérium hozta meg - még akkor is, ha az áthelyezés ugyanazon a megyén belül történne. Mivel több ezer „költözés” van minden évben, az eljárás bürokratikus, hosszadalmas, és költséges, 1998-ban elhatározta az Oktatási Minisztérium, hogy a döntéshozatalt az országosról a helyi szintre

²⁶⁷ Mossé, P. and Chobanian, R.: i.m. 144-146. old.

delegálja. A reformmal szembeni ellenkezés ellenére végül is sikerült a decentralizációt megvalósítani.

Még egy, különben központosított oktatási rendszerben is találunk *néhány példát az autonómiára*. Franciaországban működik a nálunk ismeretlen *ún. globális óra kiutalás (dotation globale horaire, DGH)*. Minden gimnáziumban (secondary school) évente körülbelül *500 extra órát utalnak ki és az igazgató az oktató személyzettel szabadon használhatja fel ezeket, szakmai döntésük szerint*. Általában a döntés figyelembe veszi a szervezet oktatási terveit, a diákok igényeit, és az elérhető forrásokat. Egyes kimutatások szerint az iskolák közötti különbségek elég jelentősek. *A legtöbb órát arra használták fel, hogy a túlszűfoltnak ítélt osztályokat megosszák, de a DGH-át gyakran az iskola szociális környezetével és a tanárok érdeklődésével összefüggően, a szociális integráció és az egészségügy témájában használták fel*²⁶⁸.

Az eltérések a magánszektortól a közszférában továbbra is meghatározóak maradtak. Még akkor is, ha az 1980-as évektől kezdődően egyre több közszolgálati vezető alkalmazott olyan vezetési módszereket, amelyek a privátszféra megoldásait követték. *A változások nem önmagában a pénzügyi és gazdasági megszorítások, hanem a liberalizációs törekvések miatt következtek be, amelyek a jóléti állam krízisével egyidejűleg alakultak ki*. A francia elemzők szerint *az állami munkáltatók és a politikai vezetés közötti viszony meghatározó akár országos, akár helyi szinten*. Ezek a viszonyok nagy részben magyarázatot adnak arra a jelenlegi helyzetre, amelyben az egyensúlyt az intézmények vezetőinek kell megteremtenie *az autonómia keresése és a központi kormányzattól való forrásigény kielégítése között*²⁶⁹.

- Helyhatóságok – az együttműködés vagy a lobbizás jegyében

²⁶⁸ Lásd erről: Grellier, Y.: 'La répartition de la dotation globale', Education et formation, 1997., mars: 41-8.

²⁶⁹ Mossé, P. and Tchobanian, R.: i.m. 146-147. old.

Franciaország azon kevés európai országok egyike, ahol a *helyhatóságok három különböző szinten szerveződnek, míg ezzel párhuzamosan működnek a központi kormányzat által adminisztratív módon meghatározott területek és autonóm körzetek*. Mindhárom szinthez tartozó *munkáltatók különös hatáskörökkel rendelkeznek*. Az alkalmazottak számát tekintve az *önkormányzatok a legjelentősebbek*. Ez az a szint, ahol a szervezet vezetőjének – nevezetesen a *polgármesternek – a legnehezebb a szerepe, különösen a kisvárosokban*. A szakirodalom szerint eléggé problematikus a helyi kerületet főleg önkéntesekkel vagy heti alacsony óraszámú dolgozó részmunkaidős, csekély számú alkalmazottal vezetni. Aránytalanul magas viszont az alkalmazotti létszám azokban a megyékben, ahol a lakosság száma alacsony, mert az ellátandó tevékenységek körét a népesség nem befolyásolja. Az önkormányzatok esetében a hasonló problémával szembesülünk, figyelemmel arra, hogy 36,000-ból 25,000 francia önkormányzatnak kevesebb, mint 700 lakosa van és összességében 80 százalékukban kevesebb, mint 1000 fő él. Formálisan valamennyijüknek *ugyanaz a funkciójuk és kötelezettségük, de a kistelepüléseken nehéz megszerezni és megfizetni azt a minimális számú köztisztviselőt, aki ahhoz szükséges, hogy minden önkormányzat fő kötelességeit (rendőrség, útkarbantartás, stb.) teljesítse*. Ehhez nyújt segítséget az, az *egész országra kiterjedő hatályú költségvetési rendszer, amely egyfajta egyensúlyt – hacsaknem méltányosságot – próbál megteremteni a források átcsoportosításával, a gazdagabb önkormányzatoktól a szegényebbek felé*. Ez a módszer ugyanakkor jelentősen korlátozott nagyvárosok esetében. A legtöbb képviselő-testület számára az egyetlen út a problémákkal való megbirkózásra *az együttműködés egy másik önkormányzattal, megosztva a rendelkezésre álló pénzügyi forrásokat, de ezzel megszervezve valamennyi szükséges szolgáltatást is*. Természetesen ennek is megvan a maga politikai felhangja, a politikusoknak demonstrálniuk kell, hogy jobb munkát végeznek, mint a szomszéd önkormányzat.

A pragmatizmus erősebb, mint az ideológia, és több mint két évtizede tapasztalható *a városi polgármesterek együttműködése*. Két csoportot alakítottak ki. Az elsőnek, a *syndicat*-nak általában *nincs pénzügyi autonómiája és a városok*

csak korlátozott hatáskört delegálnak e „szervezetre”. Többnyire inkább kísérleti jellegű szerveződésnek tekintik egy integráltabb helyi fejlesztés és emberi erőforrás menedzsment megteremtése érdekében. *A másik típusnak, a groupes de communes- nek engedélyezett már, hogy meghatározza saját költségvetési politikáját, amely különbséget tehet a csoport valamennyi tagja, így minden önkormányzat között. A communauté* neve alatt létrehozott kezdeményezés 1992-ben jött létre. Egy sokoldalú megállapodási rendszer, összességében kb. 100,000 alkalmazottat foglalkoztató, megközelítőleg 15,000 önkormányzatot foglal magában.

Megyei szinten szintén az irányítás harmonizálása felé mutató tendenciát tapasztalhatunk, de mindez inkább kísérlet, így sokkal kevésbé szervezett a helyi önkormányzati szintű összefogáshoz képest, mivel nem létezik formális, szerződésben rögzített megállapodás a megyék között. Az együttműködés fóruma az országos szinten szervezett egyesülés, melyben tagsághoz jut a majdnem 100 megyei szintű tanács (conseils généraux) elnöke. Az egyesülés fő célja nem a megyék által ellátott tevékenységek koordinálása, hanem a lobbyzás a megyék védelme érdekében - szemben az olyan javaslatokkal, melyek e közigazgatási egységek szerepét csökkentenék, és a régióknak adnának több hatáskört. A formális koordináció hiánya ellenére a megyei szintű együttműködés kiterjed a foglalkoztatással és kiadásokkal kapcsolatos ügyekre. A kormány létrehozott egy országos szolgálatot, amely szakmai tanácsokkal segíti a megyéket, a régiókat és az önkormányzatokat, a szolgálat legfontosabb feladatai a szakmai képzést, a statisztikai információt és a helyi tevékenység értékelését érintik.

A helyi önkormányzati köztisztviselők és politikusok közötti viszony jogi optikán keresztül tekintve tiszta. A köztisztviselő dolga végrehajtani a politikusok által meghatározott döntéseket. A helyi politikusok – úgy, mint a nagyvárosi polgármesterek vagy a megyei elnökök – a köztisztviselőkre támaszkodnak - különösen a szociálpolitika és a közegészségügyi politika, a helyi közbiztonság és az útfenntartáshoz kapcsolódó kötelezettségek végrehajtásában. *A helyi politikusoknak figyelembe kell venniük az általuk foglalkoztatott köztisztviselők*

speciális tudását és szakképzettségét. A szélesebb autonómia és a helyi tevékenységek feletti szorosabb kontroll egyidejű biztosítása érdekében a legtöbb politikus, különösen a megyei és a regionális szinten, magán személyzeti irodát hozott létre. Az irodákban dolgozó tanácsadók gyakran ugyanazoknak a területeknek a szakemberi, mint a politikusok által a közszolgálatban irányított köztisztviselők. Mindez akár bonyolíthatja is a munkaszervezést, hiszen a magániroda szakértői beékelődnek a politikai és a végrehajtói szint közé. Feltételezhető, hogy a magániroda léte csökkentheti a hivatalnok, köztisztviselők tényleges hatáskörét, átirányítva azt a választott politikusokhoz, nemcsak a döntéshozatali folyamatban, hanem az értékelési fázis során is. Mindennek ugyanakkor vannak bizonyos előnyei az alkalmazottak számára²⁷⁰. Valójában ugyanis a magánirodák léte a politikai és a végrehajtói döntések közötti még erősebb szeparációt, elkülönültséget eredményez²⁷¹. Egy olyan korszakban, melyben a korrupció nő, a francia tapasztalatok szerint a politikusok néha kísérletet tesznek és megkérlik az alkalmazottaikat arra, hogy bizonyos ügyekben ne a szabályoknak megfelelően járjanak el. A magánirodák közbeékelődése következképpen a végrehajtói és a politikai döntések közötti határvonalat teszi tágabbá – a közszolgálat alkalmazottait jobban védve a politikusi jogellenes befolyástól²⁷².

- Közkórházak – igazgatók: kolléga helyett menedzser

Az egészségügyi szektorban *kettős tendencia mutatkozik*: a szakosodás és az egyesülés. Az átstrukturálódási folyamat a kórházakat arra ösztökélte, hogy *megosszák forrásaikat más köz vagy magán egészségügyi ellátást nyújtó intézménnyel*. Legfőbb cél a *kórházak teljesítményének növelése*, kiegészítve

²⁷⁰ Lásd erről: Schrameck, O.: La fonction publique territoriale, Paris, Dalloz, 1995.

²⁷¹ Megjegyezzük, Magyarországon a Ktv. 1997 óta beengedi a politikusok személyi környezetét, intézményesítve a Miniszterelnöki Hivaltaltól, a minisztériumokon keresztül az önkormányzati képviselő-testületekig a különféle politikai tanácsadókat, főtanácsadókat – egészen a hivatali összlétszám akár 5%-áig is [11/A.§]. Így a politikusi környezet nem magánirodákban, hanem a közszolgálatban, igaz annak elkülönült részeként, de mégis költségvetési pénzekből tevékenykedik.

²⁷² Mossé, P. and Tchobanian, R.: i.m. 147-149. old.

mindezt a lehetséges *megtakarításokkal*. A folyamatot *a kórházigazgatói szakma egységesítése tette lehetővé*. Korábban *a kórházigazgatók* megbízatásuk előtt maguk is *kórházi alkalmazottak* voltak, és ezért a helyi orvosok befolyásolták döntéseiket. A kórházigazgatók meglehetősen kevés legitimitással rendelkeztek, igazgatási vonatkozásban ellensúlyozták az orvosi szakértelmet. Ez a kép változott meg - nagyobb elismertséget adva az igazgatói szakmának. A változás fő megalapozója, hogy felállítottak egy olyan *országos iskolát*, ahol a *jövő igazgatóit képzik a menedzsmentre összpontosítva*, közelebb hozva a *kórházi vezetőket a magasabb beosztású köztisztviselőkhez*. Felállítása óta ez az iskola kiképezte a kórházigazgatók és vezetők egy különös alakulatát, *corps-át*.

A *karrier megalapozása* érdekében minden menedzsernek több évet kell különböző típusú és eltérő földrajzi elhelyezkedésű kórházakban dolgoznia. A *nagyfokú mobilitás biztosítja, hogy hasonló menedzserei szemléletű irányítást alkalmazzanak valamennyi közkórházban*, a közös problémákkal szembesülve a vezetők hasonló megoldással élnek. Minderre példaként említhetjük azt a tendenciát, hogy *az ún. periférikus, tehát nem az alaptevékenységek* (patyolat, étkeztetés, takarítás, néhány karbantartási funkció, sőt néhány laboratóriumi teszt) *körébe tartozó feladatok ellátását kiszervezik (outsorce)*, így a felsorolt munkákat nem a kórház alkalmazottai végzik. A kórházigazgatók törekednek a *magánszektor gyakorlatának átvételére*, megjegyzendő, hogy az eddigi változtatások némelyikét egyébként maga a központi kormányzat kezdeményezte. A menedzserek maguk is igyekeznek befolyást szerezni az irányítás feltételeinek alakításában, növelve mindezzel pozíciójuk súlyát.

A *kórházigazgatók és a központi kormány közötti viszony* az 1990-es évek közepéig közvetlen volt. A *jó direktor képes volt Párizsba menni és közvetlenül tárgyalni az Egészségügyi Minisztériummal* azért, hogy több forrást szerezzen a kórháznak, az éves inflációs rátát meghaladó összegben. Ez a helyzet megváltozott, 1996 óta a *kórházi reformokban a Kórházak Regionális Hivatalának (Regional Agency of Hospitals, RAH) igazgatója az egyetlen szereplő, akivel a kórházigazgatóknak számolniuk kell*. Ez a szilárd hatalommal rendelkező köztisztviselő fő kötelezettsége a *források elosztása a magán és*

kórházak között, egy kollektíven kidolgozott terv és a kórház régiójának közegészségügyi igényei alapján. A huszonhat regionális igazgatót közvetlenül az Egészségügyi Minisztérium jelöli ki, és az illetményük sokkal magasabb, mint az ehhez hasonló pozíciót másutt betöltőké. A kiemelt díjazást az elérendő célok igazolják, melyeket a regionális igazgatóknak rövidtávon kell elérniük. Legfontosabb a kórházi menedzsment modernizálása és racionalizációja, a költségek redukálása – főleg sok kórházi ágy leépítése révén – mialatt a fenn kell tartani a minőségi ellátást. A RAH igazgatójának, ennek az új és erőteljes szereplő „megérkezésének” ellenére a kórházigazgatóknak még továbbra is meg kell küzdeniük a helyi politikával. A kórházak gyakran a fő munkaadók a városban, és mint ilyenek, nyomás alatt állnak a foglalkoztatási szint fenntartása miatt. Ezt a pressziót formálisan megerősíti a polgármester pozíciója, aki törvény szerint a kórházat irányító testület feje²⁷³.

X.3. Németország: erős szociális partnerség – kísérletek pénzügyi nyomásra – alkalmazott vezetők

X.3.1. Munkaadói tömörülések – három szint

A munkaadókat tekintve, *a német állami munkáltatók a közigazgatás három szintjének megfelelően szervezettek. A helyi önkormányzatok esetében különböző munkáltatói szervezetek működnek minden szövetségi államon belül. Országos vagy csúcsszervezetük az 1949-ben alapított Helyi Önkormányzati Munkáltatók Szervezete. A szövetségi állami szinten a Német Államok Tárgyaló Szervezetét szintén 1949-ben alapították, célja a munkakörülmények egységesítése minden szövetségi államban, illetve a munkáltatói érdekek garantálása – különösen a bértárgyalások során. Szövetségi szinten 1960 óta a belügyminiszter felelős a közérdek biztosításáért, formálisan ő hagyja jóvá a kollektív megállapodásokat. A*

²⁷³ Mossé, P. and Chobanian, R.: i.m. 149-150. old.

belügyminiszter nem csak a munkáltatók tárgyalási bizottságát vezeti a kollektív tárgyalások során, hanem a jogalkotást is előkészíti a Beamte –ék, a köztisztviselők díjazásával és más munkafeltételekkel kapcsolatban. Ez a kettős funkció a belügyminisztert „gyűjtőpontba” helyezi a tárgyalások és valamennyi közszféra alkalmazott jövedelmének meghatározása során. A hatáskör – legújabb divatos nevén: kompetencia - centralizációja nyilvánvalóan egyszerűsíti a tárgyalásokkal és a döntéshozatal problémájával kapcsolatos felelősséget. Az állami munkáltatók és szervezeteik mind a három szinten együtt állapodnak meg - az érdekek összegzésének és közvetítésének növekvő bonyodalma ellenére²⁷⁴.

X.3.2 A vezetők – nem menedzserek

Az állami vezetők tekintetében - sok más országgal szemben – hiányzik a klasszikus – a britek esetében bemutatott - „menedzserializmus”, a közszolgálati vezetőknek Németországban nincs saját elkülönült tárgyalási egysége (bargaining unit); számukra megengedett, hogy ugyanahhoz a szakszervezethez és érdekképviseleti szervezethez csatlakozzanak, mint a közszféra más alkalmazottai. A vezetői illetményrendszer – kevés kivétellel – része az általános díjazási struktúrának. Jogállásuk az alkalmazotti vagy köztisztviselői státuszuktól függ, és minden, az állásbiztonságot érintő általános szabály érvényes a vezetők többségére is²⁷⁵. A német szakirodalom kritikája ugyanúgy kiterjed a vezetőkre, mint magára a közszolgálati átalakulás fogyatékoságaira. Németországban ugyanis az állami vezetők az új, magánszektorbeli stílusú stratégiák bevezetéséről hozott döntéseit elsősorban pénzügyi kényszerűségek motiválják, a közmenedzsment reformjának átfogó koncepciója alig létezik²⁷⁶. Az utóbbira azért találunk törekvéseket, az ún. Kommunale Gemeinschaftsstelle für

²⁷⁴ Keller, B.: i.m.63-68. old.

²⁷⁵ A vezetői megbízással rendelkező közalkalmazottak és köztisztviselők jogállása – a köztisztviselői vezetői megbízás indokolás nélküli visszavonásának kivételével – ehhez hasonló.

²⁷⁶ Lásd például: Budaus, D.: Public Management, Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin, 1994.

Verwaltungsvereinfachung (KGSt), a német városok és önkormányzatok által alakított szervezet a helyi igazgatás átalakítására jött létre, fontos szerepet játszva a *belső modernizációra irányuló kezdeményezésekben*. A KGSt ösztönözte az új közmenedzsmentről folytatott - vitatott - párbeszédet, decentralizációs kezdeményezései voltak - különösen helyi önkormányzati szinten. A közelmúltig ugyanakkor a német irodalom értékelése szerint *nem született meg az új közmenedzsment modelljének versenyképes koncepciója*²⁷⁷ (Jahn, 1998).

X.4. Javaslat az egységes magyar közszolgálatra: az állam és az önkormányzat - mint munkáltató

X.4.1. A munkáltató személyének meghatározása

Az egységes közszolgálatra irányuló jogalkotási törekvésekhez elengedhetetlen a *munkáltató fogalmának felülvizsgálata és annak újbóli definiálása*. Mindennek keretében megvizsgálandó, az adott közigazgatási szerv vagy közintézmény helyett a munkaadó pozíciójába kerülhet-e az állam, illetve a helyi (területi vagy települési) önkormányzat. *A magyar jogban a munkáltató személyének definiálásában formális a különbség a Kjt. és a Ktv. között. Közalkalmazotti jogviszony* esetén egyértelmű, hogy a munkaadó pozíciójában az állam vagy a helyi önkormányzati költségvetési szerv, illetve bizonyos esetekben (a helyi önkormányzat feladatkörébe tartozó egyes közszolgáltatások ellátása esetén) ahol az önkormányzat áll. Mindettől *csak látszólag eltérő a Ktv. szabályozási megoldása*. A foglalkoztatás az állam, illetve a helyi önkormányzat nevében történik, ugyanakkor a munkáltatói pozícióban ténylegesen a törvény szervei hatálya alá tartozó közigazgatási szervek és hivatalok állnak²⁷⁸. *A jogviszony statikus és tartalmi elemeinek vonatkozásában a két törvény közötti normaszövegkülönbség valójában érdemi eltérést nem eredményez.*

²⁷⁷ Keller, B.: 68-70. old.

²⁷⁸ Lásd a Ktv. 1. és 5. §-át, valamint a Kjt. 1 §-át!

Egy feltételezett közszolgálati törvény megalkotása során a Ktv. fentebb említett, deklaratív karakterű szabályából indokolt érdemi szabályt alkotni. Azonban nem csak az állam, illetve az önkormányzat nevében történne a foglalkoztatás, *a munkáltató pozíciójában ténylegesen is az állam vagy a helyi önkormányzat állna. A szolgáltatás felelőse ugyanis elsődlegesen az állam és az önkormányzat, a mindehhez szükséges anyagi forrás is költségvetésükből biztosított.*

Az állam, illetve az önkormányzat munkaadói pozícióban történő megjelenése egyben *a közszolgálat komparatív előnyeként számon tartott stabilitást is a hatályos szabályoknál megfelelőbben, jobban tudná biztosítani. A közszolgálati „belső” átszervezésben benne foglaltatik – a gazdaságra hatályos Mt. szabályaival azonos módon – a munkavégzés, munkaszervezés hatékonyságát növelő olyan változtatás is, amely a munkakör megszüntetésével a felmentéshez vezet.* Mindezt - feltételezve a közszolgálati feladatok viszonylagos állandóságát - *a jövő tervezett egységes közszolgálatából „száműzendő” módszernek tartjuk.* Ennek hiányában az állam, illetve az önkormányzat munkaadói (kinevezői) pozícióba emelése pusztán formalitás lenne. A közszolgálati jogviszony stabilitásának megteremtése azonban csak másodsorban kodifikációs feladat. Az *egyoldalú – munkáltatói döntésen alapuló - áthelyezés törvényi garanciáinak* (előzetes tájékoztatás, a személyes és családi körülmények, a munkakör figyelembe vétele) megalkotása mellett elsődlegesen *egy olyan, belső állásnyilvántartó és közvetítő rendszer kialakítása szükséges, amely a közszolgálatban dolgozónak az adott intézményben, szervnél történő feleslegessé válása esetén jelzi: van-e – állami vagy önkormányzati keretek között – megfelelő betölthető másik üres munkakör közigazgatási szervnél vagy költségvetési intézménynél.*

X.4.2. A munkáltatói jogkör megosztásának két szintje – decentralizáció

Az állam, illetve a települési és területi önkormányzatok munkáltatói jogalanyisága esetén szükségszerűen *rendezni kell a hatályos jog alapján munkáltatói pozícióban lévő költségvetési és közigazgatási szervek helyzetét. A munkáltató személyének megváltozása „telephellyé degradálja” az említett*

szervezeteket. Mindez szükségszerűen a *munkáltatói jogok gyakorlásának átrendezésével is jár. A jogviszony statikus elemei vonatkozásában a munkáltatói jogokat (a kinevezés és a jogviszony megszüntetése) az állam, illetve az önkormányzat részéről kijelölt, közjogi pozícióban lévő személy vagy testületnek kell gyakorolnia. Végső soron – állami közszolgálat esetén – a köztársasági elnök lenne a kinevező, ha az állás jelölte a kiválasztást követően a határozatlan idejű jogviszony „kiérdekléséhez” szükséges eljárás sikerrel átesik. A jogviszony dinamikus elemeivel kapcsolatos munkáltatói jogkör gyakorlása kerül elsődlegesen a közintézmény vezetőjéhez – így például a foglalkoztatással, az illetmény emelésével kapcsolatos jogosultságok, a közszolgálati életpályával összefüggő kötelezettségek meghatározása és számonkérése, a jogviszony létét nem érintő fegyelmi jogkör, továbbá a közintézmények közötti egyoldalú vagy megegyezésen alapuló áthelyezés jogának gyakorlása. A munkáltatói jogok megosztása során figyelemmel kell lenni – az európai tapasztalatok alapján is megfogalmazható – decentralizációs igényre. Azaz arra, hogy a közszolgálat egységét, belső koherenciáját még nem érintő differenciáltság biztosításához szükséges munkáltatói döntéseket a szükségesnél ne magasabb szinten hozzák meg. Minderre jó példa az átlagon felüli teljesítményértékeléshez fűződő magasabb díjazás biztosításának követelménye. A központi költségvetés centralizált elosztórendszere ugyanis decentralizált források hiányában nem biztosít megfelelő mozgásteret az illetékes munkáltatói jogkörgyakorló részére a pozitív teljesítmény díjazásban történő elismeréséhez. Ezért formalizálttá válik a közszolgálat nemzetközi léptékben terjedő új intézményében foglalt kötelezettségek teljesítése, a kezdeti kiábrándultság pedig rossz jelzés a jövőnek.*

X.4.3. A munkáltatói szervezetek

A munkáltatói érdekképviseleti struktúra és a jogalkotás kölcsönhatásban áll egymással. A munkaadók szövetségei befolyásolni törekszenek a törvényalkotót, a szabályozás pedig megszabja az érdekérvényesítés fórumait és folyosóit. Az indokolatlanul megtöbbszörözött közszolgálati szabályozási struktúra

szükségszerűen megsokszorozza azoknak az érdekképviselői fórumoknak a számát, amelyen a munkáltatói szövetségek képviselhetik a foglalkoztató érdekeit. Mindez szükségszerűen, talán néha a kelleténél jobban is szétdarabolja a munkaadói szervezeteket. Az érdekegyeztetési struktúra kettévál a civil közszolgálatban, a közalkalmazottaknál a Közalkalmazottak Országos Munkaügyi Tanácsa (KOMT), a köztisztviselőknél a Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanács (KÉT) biztosítja a tárgyalások kereteit. Az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács – a közszféra szolgálati „jogviszonyos” érdekképviselőivel kiegészülve - egyfajta „csúcsszervként” telepszik az egyes közszolgálati területek érdekegyeztető fórumaira. A megosztottság a szabályozás tagoltságából következik, arra továbbá feltétlenül alkalmas, hogy egyes közszolgálati részérdekeket előnyben részesítsen, mindezzel ugyanakkor szükségszerűen gátjává válik a szabályozás egységesítésének. Az egységes civil közszolgálat új érdekegyeztető fórum megteremtését, a KOMT és a KÉT összevonását igényli – magában a szabályozásban is, ezzel meghatározva a munkaadói szervezetek érdekérvényesítő lehetőségeit. Ez a körülmény pedig vélhetően formálja majd a munkaadói szervezeti struktúrát. Az állami mellett külön önkormányzati szintű intézményi kapcsolat-rendszer szabályozása szükséges, de – a hangsúlyozott decentralizáció jegyében – a rendezett munkaügyi kapcsolatok kialakítását akár az önkormányzatokra és a megfelelő szintű szakszervezetekre is bízhatók. Ebben az esetben az államnak mint törvényalkotónak csak az önkormányzati érdekegyeztetés résztvevőiről, struktúrájáról és elveiről kellene rendelkeznie. Kérdéses ugyanakkor, hogy ez a „hirtelen” autonómia mennyiben állná ki a gyakorlat próbáját.

A munkáltató fogalmának javasolt megváltoztatásával kapcsolatban kifejezetten szerencsés, hogy ténylegesen nem a közintézmények és költségvetési szervek érdekképviselői, hanem a különböző fenntartói szervezetek jelennek meg a tárgyalásokon. Az OKÉT-ben a kormányzati – de facto munkaadói - oldal a közszolgálat meghatározó minisztériumai (pl. pénzügy, belügy, munkaügy, honvédelem), valamint – a települések szerkezetéhez, méretéhez igazodóan az intézményeket fenntartó – önkormányzati szövetségek (Kisvárosi, illetve Községi

Önkormányzatok Szövetségei, Magyar Faluszövetség, Magyar Önkormányzatok Szövetsége, Megyei Jogú Városok Szövetsége, Megyei Önkormányzatok Szövetsége, Települési Önkormányzatok Szövetsége) képviselik. Az a körülmény, hogy *a munkaadói oldalon ténylegesen a fenntartók*, illetve – az állami közintézmények esetében – a fenntartók képviselői foglalnak helyet, *alátámasztja* azt a megállapításunkat, hogy *a munkáltató pozíciójába egyrészt az államot, másrészt az egyes önkormányzatokat* szükséges „ültetni”.

Összességében: *a jogalkotás értelemszerűen közvetlenül nem befolyásolhatja a munkaadói érdekképviseletek számát és tagozódását*. Ugyanakkor *a közszolgálat egységesítése megváltoztathatja az érdekvérvényesítés csatornáit* is, amely *a struktúra homogénebb tagozódásához* vezethet.

X. 4.4. A vezetés

Indokolt felülvizsgálni *a munkáltatók vezetésének ellátását*, a vezetői megbízások rendszerét. Azon túlmenően, hogy – mint korábban jeleztük – a vezető általános jelleggel önálló munkakört jelentene, *számos pozíciót ún. közszolgálati menedzserekkel kellene betölteni*. Különösen szükséges lehet, az említett új munkakör alkalmazása *a közintézmények gazdasági-pénzügyi vezetői pozícióiban, de az is megfontolandó, hogy bizonyos intézményeknél* (pl. művészeti intézmények, kórházak) – *akár eseti, akár állandó jelleggel – közszolgálati menedzser vezetné a közintézményt*. Ez utóbbi megállapításunk különösen helytálló olyan szervezetek esetében, amelyeknek megtalálható alternatívájuk a versenyszférában és gazdálkodásuk jelentős bevétellel járhat. *A közszolgálati menedzseri jogállást indokolt kiszakítani a közszolgálati jogviszony általános szabályai közül* – különösen az előmeneteli rendszer és a díjazás vonatkozásában. A státusz, és az ellátandó feladathoz kapcsolódó tudás és felelősség szükségtelemmé tenné az említett szabályok érvényesülését – *közelítve ezzel e pozíció jogi helyzetét a versenyszféra vezető állású alkalmazottaiéhoz*. Mindez kölcsönhatásként *a közszolgálati komparatív előnyök kizárásával is járna*.

XI. fejezet

Szakszervezetek a közszolgálatban

A köztisztviselői és alkalmazotti *érdekképviselők helyzete: befolyása és szerepe* a közszolgálati szabályozásban, az érdekek érvényesítésében országonként változik. *Partnertől az ellenségig* sokféle pozícióban láthatjuk a szakszervezeteket. A kor kihívása, hogy mennyire képesek a *rivalizáló szervezetek a háttérbe szorítani a versengést*, s hogy a *centralizált érdekképviselési* struktúra milyen módon tudja a *decentralizáció folytán megváltozott helyzetben* érvényesíteni az alkalmazotti érdekeket. A *szakszervezetek némelyike* az ún. co-management, az együttes irányítás reményében *a reformok kezdeményezőjeként* lép fel, a szerepvállalás mögött azonban *ténylegesen az érdekképviselési pozíció megerősítése* bújik meg. A szakszervezet tárgyalási pozícióját befolyásolja a *szociális párbeszéd állam általi szabályozása*, vagy éppen szabályozatlansága. Több helyütt *csökken a tagság*, de még így is jóval *felül múlja a gazdasági szféra szakszervezeti taglétszámát*.

X.1. Nagy-Britannia – gyengülő tradíciók - csökkenő taglétszám – romló érdekérvényesítési képesség

XI.1.1. A jogi keretek hagyományos hiánya

A XX. század legnagyobb részében a szigetországban *alig találunk jogi akadályt, korlátozást a szakszervezeti szervezetekkel* és a legtöbb közszolgálati alkalmazotti érdekképviseléssel szemben. Mindennek különös oka, *hogy a köz- és magánszektor munkaügyi kapcsolatait állami szabályok nem érintették* - a törvénykezés gyakorlatilag „hallgatag maradt” a *szervezetek szervezkedési szabadságával és tárgyalási és konzultációs jogának elismerésével kapcsolatban*. Ugyanebben a távolságtartó jogi rendszerben a kormánypolitika bátorította a

közszolgálati alkalmazottakat, hogy lépjenek be a szakszervezetekbe és vegyenek részt tevékenységükben. Mindez 1919 és 1979 között volt igaz. Elsődlegesen *a kormányzati és nem a jogpolitika általánosságban magas szintű szakszervezeti tagságot eredményezett* - különösen a nem-fizikai alkalmazottak és vezető beosztást betöltők szintjén – *éles kontrasztban állva mindezzel a magánszektorral. A közszolgálat átalakítása azonban megváltoztatta a helyzetet*²⁷⁹.

XI.1.2. A szakszervezeti struktúra és szervezet - Hogyan hat a közszolgálat átalakítása a szakszervezet szervezettségére?

Nagy-Britanniában az iparági és az ágazati szakszervezeti mozgalom *szervezési alapelvei soha nem váltak szilárdan megalapozottá*. Az elmúlt évtizedekben a *szakszervezeti struktúra az egyesülésekkel, fúziókkal racionalizálódott*. Például 1970-ben 543 szakszervezet működött 11.1 millió taggal, összehasonlítva az 1990-es évtized végére megmaradt 245 szakszervezettel és annak 7,9 milliós tagságával²⁸⁰ Az említett folyamat ugyanakkor nem szüntette meg teljes mértékben *a szakszervezetek közötti versengést*. A közszolgálati szakszervezeti mozgalom struktúrájában is tükröződnek ezek a tendenciák – egyfajta átfogó „nemzeti mintaként”, de e közben minden alágazatban az általánostól eltérő, megkülönböztető jellemzők is megmutatkoznak.

A közel múltig a közszolgálati *szakszervezetek elsődlegesen az alkalmazottak besorolásán, fokozatán alapuló elv szerint szerveződtek*. Különálló szakszervezetek képviselték a fizikai-munkások, a hivatali személyzet, a szakmai és tudományos munkatársak, és a vezető beosztással rendelkezők kicsiny, elit csoportját. *A közszolgálati szakszervezeti mozgalom struktúrája jelentősen megváltozott* - a brit politikában bekövetkezett jelentős elmozdulásra reagálva. *A korábban egységes szolgálati és illetmény struktúrát megosztották a szervezeti*

²⁷⁹ Winchester, D. and Bach, S.: i.m. 36. old.

²⁸⁰ Cully, M. and Woodland, S.: Trade Union membership and recognition: an analysis of data from the Certification Officer and the LFS, Labour Market Trends, 1998. 353-64.

változások, a piac hatása, néhol a privatizáció és az átruházott jogkörben biztosított kollektív megállapodás megkötésének lehetősége. Néhány hatóság még agresszívabb humánerőforrás irányítási gyakorlatot (HRM) alakított ki, amely ellehetetlenítette a szakszervezetek korábbi tagtoborzási lehetőségét és kikezdte a munkahelyi szakszervezeti képviselő megfelelő ellátását is. Ezek a változások ösztönözték a szakszervezetek egyesülését. A folyamat az 1990-es évek közepén kezdődött és 1998-ban négy szakszervezet – „betetőzve” az egyesítések sorozatát – megalkotta a köz- és kereskedelmi szolgáltatások (*Public and Commercial Services, PCS*) szakszervezetét. Az egyesítések kísérletet jelentettek az olyan környezet biztosítására, amely igazodik az egyre csökkenő és szétszóródott, szervezetenként megosztott tagság érdekeinek képviseletéhez, és - miként az új szakszervezeti megnevezés is sugallja – a privatizált, korábbi közszolgáltatásoknál foglalkoztatottak szakszervezeti tagként történő megtartására²⁸¹.

XI.1.3. Szakszervezetek az egészségügyben és az önkormányzatokban – fúzió és verseny

A közszolgálatot befolyásolja a szociális párbeszéd helyzete, szerepe, súlya a szabályozásban, *meghatározóak maguknak az érdekképviseleti szervezeteknek a tulajdonságai*. Az alábbiakban két terület tapasztalatairól, tendenciáiról.

- **Egészségügy**

Az egészségügyi szolgálaton belül a szakszervezeti struktúra főbb jellemzője a két alkalmazotti csoportot tömörítő szervezeten belüli, és e szervezetek közötti feszültség. Az elsőbe tartoznak a *Trade Union Congress (TUC- Szakszervezeti Kongresszus)* egyesítette szakszervezetek, amely tagokért verseng az NHS-en, az egészségügyi szektoron belül, de azon kívül is. A másik csoport nagyszámú, nem

²⁸¹ Winchester, D. and Bach, S.: i.m. 36-38. old.

TUC szervezetből áll, amelyek *ötvözik a szakszervezet és szakmai szervezet funkcióit*, és kizárólag az egészségügyi szolgálaton belül verbuválnak tagokat. Több mint negyven különálló szervezetet ismertek el az országos megállapodási, kollektív szerződéskötési mechanizmusban. A taglétszám csökkenése és az egészségügyi szolgálat kisebb szervezetekre tagolása (több mint 400 elkülönült egységre), *a szakszervezeti szerveződés ésszerűsítéséhez* vezetett. A három TUC szervezet az egészségügyi szolgálaton belüli jelentős létszámú tagságával 1993-ban egyesült, hogy megalkossa az ún. Unison-t, *a legnagyobb szakszervezetet az Egyesült Királyságban*. Ez a mamut-szakszervezet *szervezi be a legtöbb tagot* a hivatali és adminisztratív személyzet köréből, az ún. kiegészítő alkalmazottak többségét, sok képzés nélküli ápolót (segédápolók és egészségügyi asszisztensek), és néhány magasan képezettet is. Mindazonáltal az Unison-nak még mindig versenyeznie kell más, TUC egyesítette szervezetekkel, így erős a verseny a képzett ápolószemélyzet szakszervezetbe történő beléptetésért. *A kisebb, az egészségügyben működő szakmai érdekképviseletek egy fontos szervezeti dilemmával szembesültek: egyre problémásabb a tagok képviselete a „széttörédezett”, tagolt struktúrájú szolgáltató intézményi hálózatban; néhány szervezet fontolgatta a TUC-ba való tagszervezeti belépést. Kérdés, hogy ezek a változások mennyiben biztosíthatják a kollektív megállapodások rendszerében a szűk szakmai érdekek megóvását!?*

- **Az önkormányzatok**

A helyi önkormányzatok szakszervezeti struktúráját egyszerűsítették az Unison megalkotásával. Az egyesület ezzel kívánta igazolni, hogy *a szervezet lenne a „Közszolgálati Szakszervezet”* - képviselve mind a fizikai és nem-fizikai önkormányzati alkalmazottakat. Ugyanakkor mégis versenyeznie kell a vezető menedzsereket képviselő, nem TUC tagszervezetekkel és másik két, általános szakszervezettel, amelyek jelentős fizikai alkalmazotti tagsággal rendelkeznek. *Sajátos módon a helyi önkormányzati szektoron belül a tanárok szakszervezeti mozgalmának struktúrája kínálja a legtöbb példát a szakszervezetek közötti*

*verseny és konfliktus legjellemzőbb megnyilvánulásaira. Hat elkülönült szakszervezet működik ugyanis - alapvetően visszatükrözve az iskolatípusok közötti, hagyományos jogállásuk szerinti megkülönböztetést. Így például más szakszervezet védi az alkalmazotti érdeket az általános és középiskolában, vagy az oktatás állami és magánszektorában. Az 1990-es években az oktatási terület legnagyobb szakszervezete, a *National Union of Teachers (Tanárok Országos Szakszervezete)* elvesztette a „minden tanárok szakszervezete” pozíciót, és a szektor második legnagyobb szakszervezetével (NAS/UWT) fennálló versengése a továbbiakban is intenzív maradt²⁸².*

XI.1.4. Gyengülő érdekérvényesítő pozíció

Kevés sem kétség férhet ahhoz, hogy a közszolgálati szakszervezeti mozgalom struktúrája elvesztette azt a korábbi, valamennyi területet átfogó érdekérvényesítő képességét, hogy hatékonyan választ adhasson a kormányzati átalakítási szándékokból fakadó kihívásokra. A szakszervezetek erejét tovább gyengítette, hogy a tagság példa nélkül álló mértékben csökkent az elmúlt több mint másfél évtizedben. Ugyanakkor összehasonlításként megjegyzendő, a taglétszám zsugorodása sokkal kevésbé volt jelentős, mint a magánszektorban. További negatív hatással járt a tagság érdekeinek artikulálása és védelme tekintetében a közszolgálat szervezeti tagozódásának, darabokra hullásának gyors tempója és e folyamat széleskörűsége. Mindezt különösen hangsúlyossá teszi az a körülmény, hogy a konzultációra és tárgyalásra vonatkozó jogilag szabályozott eljárás hiányában a szakszervezetek nyújtják az egyetlen csatornát a kollektív képviselethez Nagy-Britanniában²⁸³. Az angol szakirodalom értékelése szerint a szakszervezeti pluralizmus és az alapvetően ebből fakadó szakszervezetek közötti

²⁸² Winchester, D. and Bach, S.: i.m. 36-38. old.

²⁸³ A tanulmány lezárásakor nem álltak birtokunkban pontos információk arra nézve, hogy az Egyesült Királyság a 2005. márciusi jogharmonizációs határidőre hogyan teljesítette a munkavállalókkal folytatandó konzultáció európai közös követelményeit rögzítő 2002/14 EK irányelv átvételét.

*rivalizálás gátja marad a hatékony alkalmazotti érdekképviselőnek a közszolgálat számos területén*²⁸⁴.

XI.2. Németország: csúcsszervezetek - párbeszéd - együttműködés – konkurencia

XI.2.1. Közszolgálati szakszervezetek – elkülönülten, harmóniában

Az alkalmazotti érdekképviselők vonatkozásában a kiindulópont, hogy az I. világháború vége óta Németországban minden alkalmazottnak joga van arra, hogy szakszervezetekbe, illetve érdekcsoportokba lépjen be. A hitleri uralom alatti szünetelését követően, a Harmadik Birodalom bukása után az alkalmazotti érdekképviselői jogokat helyreállították. Az alkotmányjogi garanciák az Alaptörvényben biztosítottak, e törvényhely szavatolja a pozitív és a negatív egyesülési szabadsághoz való jogot. A kötelező szakszervezeti tagságot kikötő bármely záradék ezért törvényellenes. A szakszervezet kollektív szerződést köthet, rendelkezik a sztrájkjoggal - nem csak a magániparban, hanem a közszektor minden bérből élő és fizetett alkalmazottja tekintetében. A köztisztviselők szervezetét a sztrájkjog nem illeti meg. Szemben a magániparral, az ún. többiparágú (multi-industry) szakszervezeteket nem hoztak létre a közszektorban. A szervezetek megosztottságához egyes esetekben az alkalmazotti csoportok független szakmai szerveződései vezettek.

A szakszervezetek közül első helyen említendő a Német Szakszervezeti Szövetség (Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB), a központi konföderáció a magánszektorra összpontosít, de az általa egyesített szakszervezetek közül többnek vannak tagjaik a közszektorban. A Közszolgálati, Szállítványozási és Közlekedési Szakszervezet (Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, ÖTV) 1,6 millió tagjával a második legnagyobb szakszervezet az IG Metall után. Az ÖTV tagságának 90 %-át a közszféra alkalmazottai alkotják.

²⁸⁴ Winchester, D. and Bach, S.: i.m.: 38-40. old.

Mivel az ÖTV-nek nagy és heterogén tagsága van, a *közszektorban a bérből élők és fizetett alkalmazottak nevében folytatott tárgyalásokon* különleges, országosan fontos szereppel rendelkezik. Más, a DGB-ben tagként egyesített, a *közszektorban működő szakszervezetek jóval kisebbek* (pl. Német Vasúti Alkalmazottak Szakszervezet, Német Postai Szakszervezet), ezeket *komolyan sújtotta a privatizáció is*.

A másik *érdekképviseleti csúcyszervezet a Német Köztisztviselői Szövetség (Deutscher Beamtenbund, DBB)* több, mint 1,1 millió taggal rendelkezik és a közszektorban – értelemszerűen többnyire a köztisztviselőket tömöríti. A DBB *nem tart igényt a köztisztviselők sztrájkjogára, ezért Németországban nem tekintik e szervezetet szakszervezetnek a szó szokásos értelmében*²⁸⁵ (Keller, 1993). A két „gyűjtő” ún. *esernyő szakszervezeti konföderáció* (umbrella association), a DGB és a DBB csak *autonóm tagszervezetekkel* rendelkezik, érdekképviseleti szövetségként természetes személy tagjuk nem lehet. A két csúcyszervezeten túl megemlítendő a *Fizetett Alkalmazottak Német Szakszervezete (Deutsche Angestelltengewerkschaft, DAG)*, kb. félmillió tagjának megközelítőleg a negyedét a közszektorban foglalkoztatják. A DAG a *fizetett alkalmazottak speciális érdekeit képviseli, versengve a DGB egyesítette szervezeteivel – de nem konkurálva a DBB-vel*, így nem teremtve érdekképviseleti szervezeti alternatívát a tagság vonatkozásában a köztisztviselőknek. Viszonylag kevés független szakszervezet van a konföderációkon kívül.

XI.2.2. Szervezettség: az átlag kétszerese

Általánosnak tekintendő statisztika, hogy a *szakszervezeti szervezettség jelentősen magasabb a köz, mint a magánszektorban*, és ez a „szakadék” tovább tágult az 1990-es években²⁸⁶. Németországban az *általános szakszervezeti szervezettség kb.*

²⁸⁵ Lásd erről: Keller, B.: Arbeitspolitik des öffentlichen sektors, Baden-Baden, 1993.

²⁸⁶ Beaumont, P.B. and Harris, R.: Trends in public sector union membership, European Industrial Relations Review, 1998. 293: 21-3.

30 %-os, a közszektorra vonatkozó becslések szerint ez a szám az összes foglalkoztatott 60%-a. Azaz, az átlag kétszerese tagja valamelyik szakszervezetnek. A magasabb szakszervezeti taglétszám indoka a közszektorban jól ismert. A szervezettség a munkaadói szervezeti mérettel egyenes arányban nőhet, és a közigazgatási szervezetek jellemzően nagyobbak, mint általában a magánszektorbeli munkáltatók. Németországban továbbá a közszektor magas fokú homogenitással rendelkezik a foglalkozási státuszok tekintetében. A menedzsment és a kormányzat attitűdje kevésbé ellenséges a szakszervezetekkel szemben, mint ahogyan például a briteknél a konzervatív kormányzat 1980 – 1990-es évek alatti regnálása alatt láthattuk, és a vezetők ugyanannak a szakszervezetnek lehetnek tagjai, mint beosztottaik. A felsorolt tényezők azonban nem védték meg a szakszervezeteket az 1992 óta tartó jelentős tagságvesztéstől²⁸⁷.

XI.2.3. Alkalmazotti státuszok – szakszervezeti törekvések

A DGB és a DBB nem csak a legnagyobb, hanem a szervezeti hatalmuk miatt a legfontosabb csúcsszervezetek. Fontos különbségek vannak közöttük, de ez nem érinti együttműködésüket - hatékonyabbá téve az érdekképviseletet. A vita főleg a köztisztviselők, a Beamte-ék sztrájkjogának kizárásából és a három különböző közszolgálati munkavállalói csoport munkajogi helyzetének meghatározásának problémájából eredt. A DBB a status quo megőrzésében érdekelt, amíg a DGB évtizedek óta követelte az egységes foglalkoztatási státusz bevezetését. A véleménykülönbség oka, hogy a DBB társult szervezetei tagjainak döntő többsége köztisztviselő – így sztrájkjoga kizárt, míg a különböző DGB szakszervezetek tagsága főleg bérből élőkől és fizetett alkalmazottakból áll. Az említett érdekképviseleti struktúra egyébként nagyban befolyásolja a német közszolgálat helyzetét, hiszen minimalizálja a versenyt, a rivalizálás mértékét munkahelyi és ágazati szinten a szakszervezetek között. Más kisebb szakszervezetek nem rendelkeznek befolyással. A problémát nem a konföderációk koegzisztenciája,

²⁸⁷ ILO World Labour Report, Industrial Relations, Democracy and Social Stability, Geneva, 1998

hanem az *irányítási stratégiák változása jelenti*. A vasúthálózat és a postai szolgáltatás *privatizációja például turbulenciát, nyugtalanságot teremtett a kollektív megállapodás rendszerén belül*, és veszélyeztette az együttműködés korábbi stabil formáját²⁸⁸.

XI.2.4. Szakszervezetek és személyzeti tanácsok: békés egymás mellett élés és együttműködés

Az alkalmazotti képviselet *duális rendszere* érvényesül vállalkezési/munkahelyi szinten. A kettős struktúra, amely mind a magániparra mind a közszektorra jellemző, az 1920-as évek Weimari Köztársaságára vezethető vissza. A közszektor szabályozása (pl. a szövetségi személyzet képviseletéről szóló törvény) néhány különös rendelkezéssel a Munka Alkotmány Törvény alapelveit követi, amely egyébként kizárólag a magánszektorra vonatkozik. A *személyzeti tanácsokat - melyek megfelelnek a magánipar üzemi tanácsainak - valamennyi alkalmazott választja*. Az arányos képviselet alapelveit követve, *a tanácsok a három különböző alkalmazotti* (értsd ebbe a *Beamte*-éket, a köztisztviselőket is) csoport képviselőiből állnak. A *személyzeti tanácsnak törvényben biztosított együttdöntési joga van, amely számos szociális és személyzeti ügyre terjed ki* (pl. *felvétel, előléptetés, áthelyezés*), ugyanakkor *nem vonatkozik a gazdasági ügyekben való egyetlen döntés tervezetére sem*. Az érdekképviselet „duális rendszerén” belül *csak a szakszervezetek kezdeményezhetnek és szervezhetnek sztrájkot*. Kiemelendő a közszolgálati szabályozás leírásakor, hogy - több más nyugat-európai országgal szemben - *az együttműködés fentebb vázolt formái folyamatosan uralják a foglalkoztatási viszonyokat*. Ennek talán elsődleges oka a jogilag intézményesített együttdöntés egyedülálló és sajátos rendszere. A *szakszervezetek és személyzeti tanácsok a szabályozás által elkülönített szervezetek, de gyakori az informális kötelék a szakszervezeti és a személyzeti tanácsi tagok között, és általában - értelemszerűen - szorosabb a kapcsolat helyi*

²⁸⁸ Keller, B.: i.m. 74. old.

*önkormányzati, mint a szövetségi állami szinten. A vázolt duális rendszeren kívül a munkavállalói részvételnek és érdekképviselőnek nincs más formája Németországban*²⁸⁹.

XI.2.5. A szakszervezetek közötti viszony

*Az érdekképviselői rendszere meglehetősen stabil; természetesen az állandóságot kikezdheti, ha új szakszervezetek vagy egyesülések jönnek létre, vagy ha szaporodik a kollektív akciók, az ún. üzemi zavargások (industrial unrest) száma. A német jogrendszerben a munkakörülményeket szabályozó különböző rendszerek hatálya a közszolgálat teljes egészére kiterjed. Az alkalmazotti érdekképviselők egységre törekszenek, a legnagyobb közszektorbeli szakszervezeteknek, a DGB-vel társult ÖTV-nek és a független DAG-nak sikerült véget vetni a hosszú ideje tartó vitáknak, a szervezetek között fennálló nézeteltéréseknek. A konfliktusokat elsődlegesen a szakszervezetek érdekképviselői céljait meghatározó szempontok idézték elő, a DAG képviselte a fizetett alkalmazottak viszonylag szűk érdekeit, amíg az ÖTV sokkal szélesebb munkavállalói kört reprezentált. Az alapvető oka a váratlan egymásra találásnak abban keresendő, hogy az európai szintű fajsúlyosabb befolyás gyakoroláshoz az Európai Közszolgálati Unió (EPSU) belül, mindkét szervezetnek együtt kellett működnie*²⁹⁰.

Az egyes államok feletti, szupranacionális szinten történő együttműködés szükségessége véget vetett a hosszú évek óta fennálló nemzeti keretek között zajló konfliktusnak az érdekképviselők között és a koalíciós megállapodásuk megújulásához vezetett. Ennek a folyamatnak jelentős a következménye minden érdekképviselő, és különösen a DBB – a Beamte-ék gyűjtőszervezete – számára. Szakértői előrejelzések alapján vitatható, hogy a nagy tömörülések, így a DGB-vel társult szakszervezetek és a DBB szervezetei közötti viszony

²⁸⁹ Keller, B.: 74-75. old.

²⁹⁰ Lásd erről: Keller, B. and Henneberg, F.: Privatwirtschaft und öffentlicher Dienst, Parallelen und Differenzen in der Arbeitspolitiken, Konfliktpartnerschaft, Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen, 3 rd edition, Munich and Mering, 1998.

pragmatikusabbá, és kevésbé konfliktus-terheltté válik-e a jövőben - a kölcsönös túléléshez fűződő közös érdek miatt. Sokak a történelmi és az ideológiai különbségek ellenére *fokozottabb együttműködés valószínűsítene*²⁹¹.

XI.2.6. Színlelt modernizációs kampány – leplezett szakszervezeti célokkal

A közszolgálattal kapcsolatban a társadalom részéről kettős elvárás fogalmazódik meg. Egyrészt a fogyasztók és az adófizetők, az összes állampolgár *a fejlesztések költségeinek lefaragásában és a közkiadások megszorításában érdekeltek*. Másrészt a társadalom valamennyi tényezője *a jobb minőséget és a magasabb színvonalú jóléti szolgáltatásokat követeli*. Ezzel összefüggésben ugyanakkor megállapítandó: a különböző fogyasztói érdekeket általában figyelmen kívül hagyják a közszektorban. Az 1980-as évek végétől az ÖTV átvette a közszektor modernizációjának megvalósításáról folytatott párbeszéd vezetését - ahelyett, hogy szakszervezetként pusztán a *status quo*-t védelmezze. Az ÖTV megpróbált létrehozni egy *szélesebb stratégiai szövetséget a szolgáltatások igénybevevői érdekében* - kísérletezve az ún. co-management új stratégiájával, törekedve *a szolgáltatások minőségének és a közszektor produktivitásának fejlesztésére*, ahelyett, hogy pusztán új forrásokat, költségvetési támogatásokat követelt volna az elosztásról szóló döntéskor – végső soron az adófizetőktől.

*Az ÖTV javaslata mögötti motiváció a szervezet erősítése, a tagság érdekeinek a védelmezése, és új tagok toborzása volt*²⁹². A modernizációs folyamatban való részvételre elsődlegesen azért törekedtek, hogy *befolyásolhassák – sőt alakíthassák – az átszervezésről meghozandó alapvető döntéseket* ahelyett, hogy az ilyen stratégiákat a szakszervezet nélkül, *kizárólag a kormányzat, a különböző szintű vezetés dolgozza ki*, és az érdekképviselő szerepe pusztán új források igénylésére korlátozódjon. A helyi önkormányzati szintet – és nem a szövetségit –

²⁹¹ Keller, B.: i.m. 83-85. old.

²⁹² Lásd erről: Wulf Mathies, M.: Zukunft durch öffentliche Dienste, Cologne, 1991-1994.

tartotta a szakszervezet fontosnak, figyelemmel arra, hogy ez a legmeghatározóbb a foglalkoztatottak szempontjából. A *modernizáció néhány kísérleti projektjét végrehajtották*, de ezeket nem koordinálták szorosán és a siker is váltakozó volt.

A *„formáljuk a jövőt közszolgálaton keresztül”* című kampányt - melyet az 1980-as évek végén tárgyalták meg, de megszakította a német egységesítés váratlan folyamata – végig az az alapvető probléma jellemezte, hogy *sem a nyilvánosság, sem a szakszervezeti tagság többsége nem vett részt ténylegesen benne*. A szolgáltatás igénybevevői, a személyzet, és a szakszervezetek közötti érdekháromszög sokkal kevésbé integráns, mint ahogy azt gyakran feltételezték. Nem a demokratizálás volt a kampány gyújtópontja, és a *végeredmény kockázatokkal járt volna a szakszervezet, mint szervezet számára, mivel általában győztesekre és vesztesekre osztja a tagságot*. A kampány ugyan teremt néhány új állást, viszont valószínű, hogy a betöltöttek közül több megszüntetésre kerül. Mindenesetre a *szakszervezeti tisztviselők az új politikát, a kampány részeként kialakított stratégiát sikeresnek tartották*, az ÖTV átalakult, részt vesz az aktív együttműködés és a stratégiai co-menedzsment, az együttes igazgatás új formáinak kialakításában. *A modernizációs kampány második - immár decentralizáltabb - fázisa az 1995-ös év végétől kezdődött*²⁹³.

XI.3. Franciaország: megosztottság - szakmai orientáció – részvétel az igazgatásban

XI.3.1. Szakszervezetek – a reprezentativitás és a megosztottság jegyében

A magán- és a közszektor szakszervezetei általában majdnem minden esetben ugyanahhoz a konföderációhoz tartoznak. Ugyanakkor a szakszervezetek által alkalmazott *érdekérvényesítési eszközök nagyon eltérőek voltak*. Ennek egyik – ma már történelmi - oka elsődlegesen az volt, hogy a *kollektív megállapodást*

²⁹³ Keller, B.: i.m. 83-85. old.

formálisan nem ismerték el egészen 1984-ig. Másodsorban fontos körülmény, hogy az alkalmazottak képviselete – akárcsak Németországban - sokkal jelentősebb a közszektorban a magángazdasághoz képest. Ennek jó példája az ún. paritásos adminisztratív tanács (commissions administratives paritaires), ahol a szakszervezetek választott képviselőik révén fontos szerepet játszanak a közszolgálati munkafeltételek alakításában. De a közszolgálati szakszervezetek tevékenységének más speciális jellemzői is vannak, így a legfontosabb szakszervezetek működésében felfedezhető a szakmai orientáció is. Ez a helyzet például az oktatási ágazat esetében, ahol a szakszervezeti tagság nagyon magas maradt.

A közszektor szakszervezetei egységesek és autonómok maradtak, ez jellemezte például a befolyásos Federation de l'éducation nationale-t (FEN), a Nemzeti Oktatási Szövetséget, amely 1992-ig domináns szakszervezetként működött az oktatási ágazatban, tagjai közt tudva az összes tanár több mint felét. Az 1990-es évek elején azután történtek szétválások és egyesülések: az említett FEN két elkülönült szakszervezetre szakadt szét; az egyik szervezet megmaradt FEN-ként, a másik létrehozta a Federation syndicale unitaire (FSU) –t, amely utóbb dominánssá vált. A kisebbségben maradt FEN és más autonóm köztisztviselői föderációk (mint például a Fédération autonome des fonctionnaires, mely a rendőrök körében népszerű) létrehozták az autonóm szakszervezetek országos szövetségét (UNSA), és ezzel a hatodik legnagyobb francia szakszervezeti konföderációvá váltak.

A szakszervezeti befolyás felbecsülésének egyik módja a reprezentativitási kritériumok vizsgálata. A reprezentatív szakszervezetként történő elismerés lehetővé teszi a szakszervezet számára, hogy jelöltlistát állítson a paritásos adminisztratív tanácsokba történő választásokon. 1996 óta a reprezentativitás megállapítása az egész közszektorra kiterjedő hatállyal történik. Ennek eredményeként öt hagyományos országos szakszervezet (CGT, CFDT, FO, CFTC, és CGC), továbbá a fentebb említett UNSA minősül reprezentatív alkalmazotti érdekképviseleti szervezetnek. Más, kisebb szakszervezetek a közszolgálat olyan ágazataiban válhatnak reprezentatívvá, ahol jelöltek tudnak

állítani a választásokra. Az eredmények azt mutatják, hogy a közszektor szakszervezeti mozgalma sokkal inkább megosztott, mint a magánszektorbeli. Ez a közszektor ágazati tagoltságából és az alkalmazottak differenciált képzettségéből, illetve szakmai megosztottságából ered. A megosztottságot tovább erősítik a szervezetek közötti ideológiai különbségek.

Nehéz megbecsülni a szakszervezeti taglétszámot a köztisztviselők körében. Minden, a szakszervezeti jelenlét teljes körű felbecslésére irányuló kísérlet arra következtetésre jut, hogy az összes foglalkoztatotthoz képest - különösen a magánszektorban - alacsony taglétszám. A becslések szerint az 1990-es évek második felében a versenyszférában mindez 10 százalék alatt volt²⁹⁴. Mivel a tagság által a szakszervezet részére fizetett tagdíj adóköteles, elméletileg felmérhető lenne a belföldön jövedelemmel rendelkező szakszervezeti tagok száma. A szakirodalom azonban csak becslésekre támaszkodik. Franciaországban zuhanásszerűen csökkent a szakszervezeti taglétszám, de a közszektort mindig úgy tekintették, mint amely immúnis maradt ettől a krízistől. A magánszektorban a közelmúltban három szakszervezet minősült reprezentatívnak (CGT, CFDT, FO) - a közszektorban dolgozóknak is szintén nagy arányát képviselve²⁹⁵.

XI.3.2. A szakszervezeti viszony a közsféra modernizációjához

Azok a szakszervezetek, amelyek kizárólag a közszektorban aktívak (mint például FEN és a FSU), magas taglétszámmal rendelkeznek. Az 1970 évek vége óta folyamatosan regisztrált létszám csökkenés ellenére a szakszervezetek szervezettsége, jelenlétük aránya sokkal magasabb, mint a gazdasági szférában (a francia elemzések kifejezetten erős szakszervezeti szervezettséget említenek például a postai alkalmazottak körében). Az oktatásban a szakszervezetek viszonylagosan jelentős ereje a szakmai előmenetel meghatározásában való részvétellel áll összefüggésben. A hagyományos módon működő

²⁹⁴ Lásd erről: Labbé, D.: Syndicats et syndiqués en France depuis 1945., Paris, Harmattan, 1996.

²⁹⁵ Mossé, P. and Tchobanian, R.: i.m.150-152. old.

szakszervezeteknek az 1980-as évektől kezdődően nehézséget jelentett a közszektor modernizációhoz történő viszony kialakítása, az ezzel kapcsolatos köztisztviselői érdekvédelem megszervezése. A szakszervezeteken belüli, a ketté szakadáshoz vezető ellentétek - melyek két nagy szövetségnél (a FEN/FSU és a CFDT/SUD belül) jelentkeztek - főként a „reformerek” és a „radikálisok” közötti nézeteltérésekből fakadtak. Az utóbbiak, akik a *status quo*-t támogatták, növelték a támogatásukat azon félelem miatt, hogy sok köztisztviselő pórul fog járni a reformok következtében. Más szakszervezetek (pl. a CFDT és a FEN) is nehézségeket tapasztaltak, amely éppen abból fakadt, hogy hajlandóak voltak részt venni a modernizációs tervekről szóló tárgyalásokon. A közszolgálati dolgozók reakciója a reformokra ugyanis azt mutatta, hogy amit tapasztalnak, az nem pusztán a közszolgálat „à la française” modelljének reformja. *A cél éppenséggel nem egyedi, nem a francia út meghatározása, hanem általában egybeesett a Nyugat-Európában tapasztalható fő iránnyal, azaz a humán erőforrás-irányítás olyan átalakításával (pl. a mobilitási szabályok liberalizálása, az állami jóléti juttatások csökkentése, a nyugdíjak korlátozása stb.), melyek veszélyeztethetik megszerzett jogikat.* Az 1990-es évek közepén kibontakozó folyamatok erős hatással voltak a szakszervezeti szerveződésre és az érdekképviseleti tevékenységre – például az egészségügy és az oktatás terén²⁹⁶.

- Egészségügy: szakmai szervezetek kontra szakszervezetek

Az egészségügyi szektorban, habár az orvosok nem köztisztviselők, célkitűzéseik domináns befolyást gyakorolnak más szakmák stratégiájára. Számos *orvosi szakszervezet működik, szakmai vonalak mentén tagozódva* - néhány szervezetet szakorvosok uralnak, míg másokban az általános orvosok dominánsak. Az orvosi érdekképviseleteknek körülbelül 15,000 tagjuk van a hozzávetőlegesen 170,000 fős orvosi személyzetből. A legnagyobb a 6000 taggal rendelkező a *Confédération syndicale des médecins de France* (CSMF). Ezen túlmenően

²⁹⁶ Mossé, P. and Tchobanian, R.: i.m. 150-152. old.

számtalan kisebb orvosi társaság működik lobby-szervezetként saját, néha szűk körű, speciális orvosi érdekek előmozdítására fókuszálva.

Az 1990-es években *a szakszervezeteknek kompromisszumot kellett kötniük a független dolgozói szervezetek új típusával, amelyek az egyes hivatások speciális foglalkozási érdekeinek érvényesítésére alakultak.* Konkurálva a hagyományos szakszervezetekkel és konföderációkkal, egy inkább szakmai, mint érdekvédelmi orientációban ez a típusú csoportosulás 1980-as évek végén jelent meg. A kórházi ápolók sztrájkjuk során szervezett együttműködést alakítottak azért, hogy foglalkozásuk érdekeit előmozdítva, más szakmákhoz viszonyítva több szociális és gazdasági elismertséget szerezzenek maguknak. Ezt követően - különösen a hagyományos értékeket védelmező - nagyobb szakszervezetek kudarcot vallottak az alkalmazotti szavazásokon a közkórházi szektorban a reprezentativitást megállapító választások során. Ezek a szavazások bizonyítják *a francia szakszervezeti mozgalmon belüli feszültséget a szűk szakmai érdekek és a szélesebb kollektív érdekek érvényesítése között*²⁹⁷.

- Oktatás – erős szakszervezetek változó súllyal

Az oktatási ágazatban az 1990-es évek második felétől bekövetkező szakszervezeti választások eredménye igen jelentős elmozdulást jelzett a korábbi helyzettől²⁹⁸. A választások végkimenetele azt mutatja: *a szavazatok többségét sorozatosan a radikálisabb arculatú szakszervezetek szereztek meg.* Az oktatásban *a szakszervezeti mozgalom az iskolai szerkezetet és az egyes intézményekben dolgozók tevékenységét tükrözi.* Az egyik meghatározó szakszervezetet, a FEN-t különböző foglalkozások (általános iskolai tanárok, középiskolai és gimnáziumi tanárok, egyetemi előadók, irodai személyzet) mentén szervezték. Az általános iskolai tanárok játszották az uralkodó szerepet; a diákok száma miatt ők voltak a legtöbben a szakszervezet számára mérvadó foglalkozások betöltői között. A szakszervezet formális egysége mögött ugyanakkor különböző frakciók állnak. Az

²⁹⁷ Mossé, P. and Tchobanian, R.: i.m. 152-154. old.

²⁹⁸ Lásd erről: Geay, B.: *Le Syndicalisme enseignant*, Paris, La Découverte, 1997.

általános iskolai szektorban a *Syndicat national des instituteurs* (SNI) volt a legjelentősebb, egyben politikai kötődéssel is rendelkező frakció, a Szocialista Párthoz közel álló politikát folytatva. Egy másik, a szakszervezeten belüli csoportosulás a középiskolákban és gimnáziumokban a *Syndicat des enseignants du secondaire* (SNES) néven szerveződött, a belső csoportosulás viszont közelebb állt a Francia Kommunista Párthoz. Ekképpen *több különböző ideológia létezett egymás mellett egy foglalkozási, szakmai alapon létrehozott szervezetben.*

A komplex, az oktatást érintő valamennyi szakmát átfogó szakszervezeti struktúra kialakulása a FEN ágazati szintű megerősödéséhez vezetett és garantálta a részvételt – erős pozícióban - a közszolgálatot érintő, a munkafeltételek kérdéseivel foglalkozó bizottságban. Ez az erős státusz egyben tovább javította szakszervezet helyzetét, hiszen ösztönözte a munkavállalókat az érdekképviseleti szervezetbe történő belépésre. *A szakmai aggodalmak, a társadalom- és magánbiztosításhoz történő szakszervezeti kapcsolódás és az ennek keretében nyújtott szolgáltatások igénybe vételének lehetősége, és a közoktatás ideológiája hozzájárultak az erőteljes szakszervezeti mozgalom létrejöttéhez.*

Az oktatási ágazat két meghatározó szakszervezete, a FEN és a FSU együttesen a paritásos adminisztratív tanácsokra leadott szavazatok több mint 60 százalékát szerezte meg (az egyetemeket kivéve) 1990-es évek második felében. *Az erős szervezetek közötti konkurencia a továbbiakban is fennmaradt.* Meghatározó a „konkurenciaharcban”, a taglétszám alakulásában, hogy a szakszervezeti tagság mennyiben akceptálja a közszolgálati reformmal kapcsolatos állami politikát. A korábban említett *FEN hanyatlását, térvesztését erősítette az a körülmény például, hogy a tanárok vonakodtak elfogadni az új feltételek alkalmazását a közszolgálaton belül. A FEN ráadásul hajlandó volt a változásokat célba vevő modernizációról tárgyalni; a konkurens FSU stratégiája a hagyományos közszolgálati értékek védelmét, ezek további fenntartását célozta, különösen az*

*alkalmazotti mobilitás és a karriertervezés, az előmenetel tárgykörében*²⁹⁹. Mindez az FSU megerősödéséhez vezetett.

XI.3.3. Francia kapcsolat: co-management

Országos szinten a *Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat* (Közfunkciók Legfelsőbb Állami Tanácsa) minden olyan általános témával foglalkozik – beleértve a közigazgatást –, amely az állam közvetlen hatalma alatt áll. Az ún. közös technikai tanácsok (*comités techniques paritaires, CTPs*) foglalkoznak a munkaszervezethez és a szervezéshez kapcsolódó témákkal a közszolgálatban. Az együtt-menedzselés (co-management) fő fórumai az egyesített adminisztratív tanácsok (*commissions administratives paritaires, CAPs*), amelyek *biztosítják a szakszervezeti befolyást a közszolgálatban*. Minden szakmai *corps*-nak, testületnek megvan a saját CAP-ja. Az *alkalmazotti képviselőket* a CAP-okban *szakszervezeti listáról választják, ez a módszer hatékony eszköz a különböző szakszervezetek relatív befolyásának, reprezentativitásának felmérésére*. A CAP-ok több, *a humán erőforrás igazgatással összefüggő témában – például az előrelépés, a mobilitás, a képzés, a toborzás, a kiválasztás, és a fegyelmezés – konzultálnak*. Bármely köztisztviselőre, mint egyénre vonatkozó összes fontos döntést az a CAP vizsgálja meg. A CAP-tól érkező *javaslatok csupán konzultatív jellegűek*, de a munkáltatók nagyon ritkán használják arra hatalmukat, hogy felülbírálják a tanács véleményét. Mindennek eredménye, hogy *a CAP rendszer a személyzeti igazgatás szabályainak standardizálásához vezetett, még világosabbá téve az alkalmazottak számára a foglalkoztatás feltételeit, és egyben korlátozva a vezetés autonómiáját*³⁰⁰.

²⁹⁹ Mossé, P. Tchobanian, R.: i.m. 152-154. old.

³⁰⁰ Mossé, P. and Tchobanian, R.: i.m. 158-159. old.

XI.4. A magyar közszolgálat szakszervezetei – változtat-e az egységes szabályozás?

Ahogy a munkáltatói érdekképviseltek hazai helyzetével összefüggésben megjegyeztük, *a közszolgálati szabályozás szerkezete, és a megsokszorozott érdekképviselési fórumok* – a hatékony érdekérvényesítés optikáján keresztül tekintve – *talán, a hatékony érdekképviselőhöz feltétlenül sok szakszervezet jelenlétét eredményezték.* Kétségtelen, hogy az általunk *eltúlzottnak tekintett pluralizmusnak* másik szükségszerű, az indokolatlanul tagolt közszolgálati szabályozást megelőzően kialakult oka *az 1980-as évek végén a politikai rendszerváltozáshoz kapcsolódó egyesülési szabadság megteremtése* volt. Jószérivel ugyanis a politikai pártokkal azonos tempóban jöttek létre különböző „színű” munkavállalói érdekképviseltek. A szín több esetben látens vagy kimondott *politikai kötődést* is jelent. Az OKÉT szakszervezeti oldalán összességében *öt szövetség tíz tagszakszervezete* foglal helyet. Ezek *egy része kizárólag szakmai, ágazati* alapon szerveződik (pl. Fegyveres és Rendvédelmi Dolgozók Érdekvédelmi Szövetsége, Közgyűjtemények és Közművelődési Intézmények Demokratikus Szakszervezete), ugyanakkor *számos párhuzamosságot* is találunk (pl. az egészségügyben és egyes köztisztviselői területeken).

Azonosan az Európai Unió egyes tagállamainak statisztikáival, *a szakszervezeti taglétszám magasabb a közszektorban, mint a versenyszférában.* 2005-ben *a szakszervezetek szerveződését leginkább a munkahely ágazati hovatartozása szabja meg.* Nyilvánvaló, hogy *a szakszervezeti tagság azokban a nemzetgazdasági ágakban magasabb, ahol a szakszervezetek szervezett jelenléte is az.* Így a legtöbb szakszervezeti tagot a bányászat, az energiaipar, a szállítás, a posta és a távközlés mellett *a közigazgatás, az oktatás és az egészségügy tudhatja magáénak.* A közigazgatásban az összes foglalkoztatott 26,8%-a, az oktatásban 27,2%-a, az egészségügyi, illetve szociális ellátásban 26,9%-a volt szakszervezeti tag 2005-ben. A gazdaságban ezt a számot csak a bányászat, az energiaszektor,

valamint a posta és a távközlési terület haladta meg (32-34%), egyéb ágazatokban a szakszervezeti taglétszám 3 és 11% között változott³⁰¹. Kétségtelen, hogy *a versenyszféránál átlagában magasabb közszolgálati taglétszámú* – az ismertett európai tapasztalatokkal egyezően – *különösen az a körülmény alapozza meg, hogy a vezető beosztású személyzet is* – egzisztenciális kérdésekben – az alkalmazotti érdekeket és értékeket fogadja el magáénak, továbbá *a szakszervezetek szervezését nem nehezíti a versenyszférában tapasztalható munkavállalói érdekképviselő-ellenes tulajdonosi mentalitás.*

Amint a munkáltatói érdekképviselőkkel kapcsolatban megjegyeztük, feltételezhető, hogy *az egységes közszolgálati szabályozás – önmagában egy ilyen jogalkotási program újbóli meghirdetése és nem „komolytalan” végrehajtása - az ugyanazt az alkalmazotti kört párhuzamosan képviselő és tagként tömörítő szakszervezetek egyesüléséhez, illetve részbeni megszűnéséhez vezethet. A szakszervezetek erejével, támogatottságával kapcsolatban megkerülhetetlen jogalkotási feladat* egy olyan, az egységes közszolgálat egészére kiterjedő – akár a jelenlegi taglétszámon, akár a közalkalmazotti – közszolgálati?! - tanácsválasztás eredményén alapuló – rendszer kidolgozása, amely kijelöli *az alkalmazottak kellő súllyal és támogatottsággal rendelkező képviselőit a közszolgálati érdekegyeztetésben.* Mindez különös jelentőséget kap a kollektív szerződés szélesebb körű közszolgálati elterjesztése és szabályozási szerepvállalása miatt is. A szakszervezet mint alkalmazotti érdekképviselő tárgyalása szükségszerűen felveti az 1992-ben bevezetett *részvételi jogok intézményesített gyakorlása továbbélésének kérdését.* Mint áttekintésünk bemutatta, a kettős alkalmazotti képviselő (szakszervezet és személyzeti tanács békésen létezik egymás mellett Németországban.) A *közalkalmazotti tanács megemlézése* a szakszervezeti reprezentativitás kapcsán szükségszerűen felveti azt a *jogalkotási problémát és ellentmondást, hogy egyrészt a Kjt. biztosítja a részvételi jogok intézményesített gyakorlását a munkáltató vezetésében, a Ktv. viszont erre nem teremt lehetőséget.* Megítélésünk szerint – mivel *az alkalmazotti participációs és érdekképviselői jogok az apróbb átfedésektől eltekintve különválaszthatók, indokolt a közszolgálat*

³⁰¹ Forrás: Központi Statisztikai Hivatal, 2005.

közigazgatási szervei vonatkozásában is intézményesítetten biztosítani a részvételt – a tanulmányban javasoltak szerint - a jogi értelemben nem munkáltatói pozícióban lévő közintézmény, költségvetési szerv vezetésében. Célszerű egységesen az ún. közszolgálati tanácsok létrehozatala, kérdés, hogy ez a testület milyen súlyú jogosítványokkal rendelkezik. Megfontolandó lehet a jóléti célú eszközök (pl. segélyek elosztása, támogatások, üdültetés biztosítása) mellett bizonyos szociális vonatkozású döntéseket megelőzően (pl. közszolgálati létszámcsökkentés) egy feltételezett közszolgálati tanácsnak erősebb jogosítványt biztosítani a megelőzés és a kiválasztás során. Megítélésünk szerint a közszolgálati tanács általánossá tétele mellett szükséges, hogy a szakszervezetek tevékenységüket – az egységes közszolgálati szabályozás alapján is – nem elsődlegesen egy adott munkáltató keretein belül, hanem egy ágazat, szakma vagy önkormányzat területén, illetve országosan fejtsék ki. Ez a profiltisztítás megszüntetné a duális alkalmazotti képviseletből eredő, különösen a hatályos szabályozáson alapuló jogosítvány-átfedésekből eredő problémákat.

XII. fejezet

A kollektív szerződések

A hazai szabályozás ismeretében a *kollektív szerződésre „idegen testként”* tekintünk a közszolgálatban, hiszen megkötésére – a Kjt. hatálya alá tartozó intézmények kivételével – nincs lehetőség, és a közalkalmazottak vonatkozásában is igen korlátozott a kollektív alku regulatív szerepe. *A jogi tradíciók e jogintézménynél is meghatározók. Az Egyesült Királyságban – ahol elenyésző a különbség a köz- és a magánszféra munkajogi szabályai között – a kollektív szerződés szabályozási funkciójában sem találunk meghatározó különbséget a két terület között. A jóléti állam Nyugat-Európában kb. három évtizede megkezdődött – eltérő sebességű és léptékű - amortizációja megváltoztatta a kormányzat szemében a kollektív szerződés jellegét, elsődlegesen a dereguláció szolgálatába*

állítva e speciális munkajogi szabályozási eszközt. A vegyes rendszerre példa a német, ahol a különböző munkajogi státuszú alkalmazottak közül a klasszikus közjogi pozícióban lévő köztisztviselők szakszervezetei nem rendelkeznek a két meghatározó kollektív jogosítvánnyal: a kollektív szerződéskötés és a sztrájk jogával. Mindezt a szomszédos Franciaországban az 1980-as évek elején garantálta a törvénykezés, és szemben a brit folyamatokkal, továbbra is centralizált keretek között folyik a kollektív szerződések megkötése. Az állam szerepe más-más módon meghatározó, azt eltérő súllyal, de egyaránt befolyásolják a tradíciók, az aktuális kormányzat politikai irányultsága és az erősödő globalizációra adott válaszok. Nehéz receptet találni a magyar jogalkotás részére...

XII.1. Nagy Britannia: a szerződés szintjei – decentralizációra törekedve – országos önkormányzati megállapodás

XII.1.1. Alapvetés

A kollektív megállapodás volt a legfontosabb metódusa a közszolgálat kereseti és foglalkoztatási körülményei szabályozásának, továbbá a munkáltatók és a szakszervezetek közötti viszony rendezésének az elmúlt évtizedben. A szerződéskötés alapvetően önkéntes rendszerére irányadó közvetlen jogi szabályozással alig találkozunk, a kollektív szerződések kiterjednek mind a magánszektorra, mind a közszolgálat legnagyobb részére. Szemben sok más ország jogrendszerével, a kollektív szerződések nem rendelkeznek jogi kötőerővel a felek között; így a megállapodások csak ajánlások a közszektor foglalkoztatói számára. A kollektív megállapodásokat létrehozó mechanizmus a foglalkoztatás minden egyes szintjén megkülönböztető jellegzetességgel rendelkezik³⁰².

³⁰² Winchester, D. and Bach, S.: i.m. 42. old.

XII.1.2. A kollektív megállapodás szintjei – kormányzati nyomás a decentralizáció irányába

Nagy-Britanniának az 1950-es évektől rendkívül *központosított kollektív megállapodási rendszere volt*. Az 1960-as évek végéig a kollektív megállapodás rendszer *relatíve kevés munkaügyi konfliktus* mellett működött: a *megállapodás alapelvét a jövedelmi szintek és növekedés mértékét* a gazdaság többi részében – a tisztességes összehasonlítás elve alapján - széles körben elfogadták; és a háromoldalú egyeztetés a kormányzat, a munkaadói és a szakszervezeti szövetségek között kielégítő módszert kínált a viták elkerülésére. Mindez a *szokatlanul kedvező politikai és gazdasági körülményeken alapult*. Az egymást követő munkáspárti és konzervatív kormányok *elkötelezettek voltak a jóléti állam kiterjesztésében*, megkövetelve ezzel a közkiadások és a közszolgálati foglalkoztatás többé-kevésbé folyamatos emelését. A *munkanélküliség és az infláció alacsony* volt, a közszolgálati alkalmazottak törekvései és a szakszervezetek igényei szerények - összehasonlítva a magánszektor sok területével.

A *gazdasági feltételek romlásával* a magánszektorral fennálló közszolgálati *jövedelem-arányosság helyreállítására* gyakran az *általános választásokat megelőző vagy azt követő időszakban került sor*. Ez szolgálta a *politikuskor választási kilátásainak megerősítését a közszolgálatban*, az itt foglalkoztatott nagyszámú választói csoport megjutalmazásával vagy a későbbi jutalmazás ígéretével³⁰³. Amikor a munkáspárti *miniszterelnök figyelmen kívül hagyta ezt* az alapvető politikai szabályt 1978/79 telén, Nagy-Britannia történetének legszélesebb körű közszolgálati vitáját váltotta ki, és elvesztette az általános választásokat. Ez az *„engedetlenség tele” kikövezte az utat a kormány politika*

³⁰³ Minderre Magyarországon is találunk precedenst – történelmi okok miatt – a brithez képest több, mint két évtizednyi időeltolódással. 2001-ben – egy évvel a választások előtt – a kormány két lépcsőben emelte fel a köztisztviselői illetményt (lásd a Ktv. 2001. évi XXXVI. törvénnyel történt módosítását). 2002-ben, a választások megnyerését követően az új kormány – a választási ígéret különösebb közgazdasági hatásvizsgálat nélküli betartásaként – a közalkalmazotti szférában hajtott végre drasztikus illetmény-emelést (lásd a Kjt. 2002. évi XXIII törvénnyel történt módosítását).

számára közszolgálati kollektív megállapodás felé való döntő elmozduláshoz. A közkiadások tervezése és ellenőrzése, illetve a kollektív megállapodás struktúrája, eljárása, és eredménye jelentős változáson ment keresztül³⁰⁴.

A változás azzal kezdődött, hogy az 1980-as évektől a konzervatív kormányzat megkérdőjelezte az országos szintű, a jövedelmekre és a fontosabb munkakörülményekre fókuszáló megállapodások relevanciáját és hatékonyságát. Szemben a központosítással, következetesen támogatták a decentralizált kollektív megállapodást - azzal érvelve, hogy az még fogékonyabb, megfelelőbb legyen a munkáltatók hatékonyságának és a munkaerő-piac igényeinek biztosítására, és érzékenyebb eszközként álljon rendelkezésre az alkalmazottak teljesítményének elismerésére és az ösztönzésre. A közszolgálati munkáltatók fokozatosan elfogadták az említett érvek többségét, de maradtak azért kritikák is. A bírálók azzal érveltek, hogy a kincstár számára sokkal kényelmesebb, ha az országos tárgyalásokra gyakorolt befolyása révén kontrollálja a jövedelmeket és kiadásokat. A szakszervezetek – nyilvánvalóan más érdekektől motiváltan - általánosan elutasították a decentralizációra irányuló nyomást és kísérletet tettek az országos szabályozás, így az átfogó bér és jövedelem struktúra és a foglalkoztatás standardjainak megőrzésére annak érdekében, hogy megóvják a legkiszolgáltatottabb alkalmazottakat. A kollektív megállapodás területenként és egyenlőtlen módon alakult, ahogyan azt az egyes szektorokban bekövetkező változások analízise mutatja.

A közszolgálatban egy 1992-ben meghozott törvény engedélyezte a kincstár számára, hogy a jövedelem és munkakörülmények tárgyalásaiért való felelősséget egyes minisztériumokhoz, illetve végrehajtó hatóságokhoz delegálja. A változások növekvő sokféleséghez vezettek - visszatükrözve a hatóságok jellemzői közötti eltérést - például a szervezet mérete, tevékenysége, és pénzügyi körülményei alapján, döntő elmozdulást eredményezve a közszolgálati kollektív megállapodás vonatkozásában. A közszolgálat egyik jelentős szejletében, az egészségügyi szolgálatban meghatározó volt, hogy az alkalmazottak majdnem

³⁰⁴ Lásd erről: Winchester, D.: Industrial relations in public sector, Industrial Relations in Britain, Oxford, Blackwell, 1983.

felét eltávolították a hagyományos kollektív megállapodások hatálya alól. Majd egy 1996-os kompromisszum eredményeként a szakszervezetek többsége ugyan vonakodva, de elfogadta a helyi jövedelem-meghatározás alapelvét, viszonzásul az ún. „biztonsági háló” eljárásáért, amely szerint az országos illetmény-skálát évente felülvizsgálják, lehetőséget adva az előző évi helyi tárgyalások eredményeinek figyelembevételére. Az angol szakirodalom értékítélete szerint bármilyen előrelépést is tettek az új jövedelem meghatározó rendszer megalkotásáért, biztos, hogy a jelenlegi trend folytatódni fog a munkaidőt és a munka megszervezését érintő foglalkoztatási körülmények témakörében a helyi tárgyalások szintjén, a munkáltatók vezetése által szorgalmazott „helyi flexibilitás” megvalósítása érdekében³⁰⁵.

XII.1.3. A jövedelem-meghatározás: összehasonlítás és felülvizsgálat

A konzervatív kormány kétszámjegyű inflációt „termelő” gazdaságot és intézményesített közszolgálati jövedelem-meghatározási rendszert örökölt az 1970-es évtized végén. Az ún. Összehasonlító Állandó Bizottságot (*Standing Commission on Pay Compatibility*) a munkáspárti kormány utolsó hónapjaiban állították, fel két funkcióval. Egyrészt ad hoc feladata volt, hogy számos vita megoldásában választott bírósági testületként működött, másrészt a hosszú távú szerepe az elfogadható „összehasonlítási alapok” felállítása volt a közszolgálat legnagyobb részét illetően³⁰⁶. Kétéves fennállása során a bizottság 2,5 millió alkalmazottat, a közszolgálati dolgozók huszonöt csoportját érintő jövedelmi sérelmekkel kapcsolatban tett ajánlásokat azok orvoslását megelőzően. A konzervatív kormány hamarosan bemutatta prioritásait a jövedelem meghatározás reformját illetően, amely megkísérelte letörni a „tiszteséges összevetés” alapelvét és azt a kiadások szigorú készpénz korlátozásával meghatározott, az ún.

³⁰⁵ Winchester, D. and Bach, S.: i.m. 43-44. old.

³⁰⁶ Clegg, H.: Reflections on incomes policy and the public sector in Britain, *Labour and Society*, 1982. VII. 3-12. old.

„megfizethetőség” kritériumával helyettesíteni. Mindez egyben bátorította a munkáltatókat a szakszervezeti követelésekkel szembeni ellenállásra, és szokatlan hajlandóságot mutatott az *elhúzódó viták politikai kockázatainak és pénzügyi költségeinek a vállalására*. Például a kormány egy közel két évig tartó vitába bocsátkozott a közszolgálati szakszervezetekkel, amikor 1981-ben visszavonta a jövedelem megállapodást.

A *jövedelem-felülvizsgáló rendszer metodikája befolyásolta a közszolgálati jövedelem meghatározás szélesebb vitáját*, ösztönözte a felek érveinek sokkal *szisztematikusabb elemzését* a hagyományos kollektív megállapodásokkal kapcsolatos érvekhez képest. A *jelentések felmérték a megfizethetőséggel és az összehasonlíthatósággal összefüggő, egymással összeütköző érveket*, és fontolóra vették az alkalmazottak motivációira, moráljára, és munka terhelésére vonatkozó bizonyítékokat és érveléseket. A *jövedelem felülvizsgáló rendszerben a kormányzati miniszterek és vezető köztisztviselők, valamint a munkáltatók és szakszervezeti tisztviselők érveléseit tüzetesen megvizsgálták, és gyakran kritizálták a közzétett jelentésben*. A *jövedelem felülvizsgáló rendszer aláaknázza a kormányzat nyilvánvaló preferenciáját a még decentralizáltabb jövedelem meghatározás iránt*³⁰⁷.

XII.1.4. Önkormányzatok: országos megállapodás

A közszolgálatban a *helyi önkormányzatok (local authorities)* körében az 1990-es évek végén a *szakszervezetek és munkáltatók a megállapodási struktúra radikális reformját* alakították ki. Egy új, 1,5 millió - fizikai és nem fizikai - alkalmazottakra kiterjedő egyezményt kötöttek, amely egyedülálló, ún. *országos megállapodó tanácsot, egységes feltételeket, és egyetlen országos illetményalapot (pay spine)* hozott létre. A *szakszervezetek különösen azért voltak lelkesek az egyezmény megalkotása miatt, mert az alapvetően az egyenlőség elvén alapult*,

³⁰⁷ Lásd erről: Bach, S and Winchester, D.: Opting out of pay devolution? Prospect for local pay bargaining in UK public service, British Journal of Industrial Relations, 1994.

amely például a munkaidő tekintetében megszüntette a fizikai és nem fizikai, az ún. kék, illetve fehér galléros alkalmazottak közötti történelmi státusz-megosztottságot. *A munkáltatók azért voltak érdekeltek az egyezmény létrehozatalában, mert tisztázta az országos és a helyi megállapodás viszonyát. Az önkormányzati szinten megkötött kollektív alku lényegében a helyi, önkormányzati alkalmazásra vonatkozó országos hatályú rendszer, melyet a hatóságok – a magyar jogi gondolkodás számára nehezen „emészthető” módon - szabadon alkalmazhatna. Az egyezmény – ahogyan azt fentebb a kollektív szerződés jogi karakterével kapcsolatban megjegyeztük - nem kötelező. Olyan, mint például egy nemzetközi munkaügyi egyezményhez fűzött ajánlás. Így a bérekkel összefüggő helyi besorolás során megengedett a hatóságok számára, hogy eltérjenek az országos hatályú kategóriáktól; ez lehetővé teszi a szolgálati feltételek módosítását helyi önkormányzati szinten³⁰⁸.*

XII.2. Németország: vegyes rendszer – szerződések és lobbizás – óvatos decentralizáció

XII.2.1. Kollektíven vagy államilag

Nemzetközi összehasonlító elemzések azt mutatják, hogy *három főbb módja van a foglalkoztatás szabályozásának a közszektorban³⁰⁹*. Először, *minként a magániparban, a kollektív megállapodás lehet a szabályozás egyedüli vagy domináns módja* - mint például Belgiumban, Dániában, Olaszországban, vagy Svédországban. A második modell: *a foglalkoztatás feltételei az állam mint jogalkotó által egyoldalúan meghatározottak, a szakszervezeteknek csupán konzultációs joguk van* (pl. Ausztriában, Spanyolországban, vagy Hollandiában). Végül a *vegyes rendszer, a kollektív megállapodás és az állam egyoldalú szabályozása. Németország a harmadik csoportba tartozik, a jogfejlődés*

³⁰⁸ Winchester, D. and Bach, S.: i.m. 48-49. old.

³⁰⁹ Lásd erről: Traxler, F.: *The State in Industrial Relations: A Cross national Analysis*, University of Vienna, 1997.

eredményeként a szabályozás két alrendszerre tagozódik. *Az elhatároló szempont: a munkát vállaló státusza*³¹⁰.

- Közszolgálati alkalmazottak és munkavállalók

*A kollektív megállapodási struktúra jogi alapja az 1949. évi kollektív megállapodási törvény, amely nem csak a magánszektorra vonatkozik, hanem a közszférában bérből élőkre és a fizetett alkalmazottakra is. Negatív optikán keresztül közelítve: a közszolgálatban csak a köztisztviselők alkalmazását nem szabályozhatja kollektív szerződés. Ez a törvény garantálja a szabad kollektív megállapodást, azaz a feleknek azt a jogát, hogy állami beavatkozás nélkül megtárgyalják a bérezést és minden egyéb munkafeltételt. A szakszervezetek és a munkáltatói szervezetek a bérből élőkre és a fizetett alkalmazottakra kiterjedő hatállyal tárgyalnak, és mint a magániparban működő szakszervezetek, a közszolgálati érdekképviselők sztrájkot is kezdeményezhetnek. A kollektív megállapodás tárgya a díjazás és a munkakörülmények, munkafeltételek. Kétféle kollektív megállapodásról tárgyalnak. Az egyik, az ún. Manteltarifverträge többnyire nem bérezési témákról rendelkezik, hanem más fontos munkafeltételről, így például a munkaidőről. A másik fajtája a kollektív szerződésnek a bérmegállapodás (Tarifverträge). A megtárgyalt és a kollektív szerződésekben foglalt foglalkoztatási körülmények a szakszervezeti tagokra vonatkozó „megkülönböztetési záradékok” tilalma miatt minden alkalmazottra vonatkoznak. Természetesen a megállapodások tartalmát a jogszabályok korlátozzák - mint például a nyugdíjak, az egészségbiztosítás vagy a munkaidő maximális tartama tárgykörében*³¹¹.

- A közszolgálat köztisztviselői

Szemben a fentiekkel, a Szövetségi Köztisztviselői Törvény (*Bundesbeamtenengesetz*) egy független, *az alkalmazottakra és a munkavállalókra hatályostól eltérő szabályozási rendszert képvisel. A köztisztviselőknek, illetőleg*

³¹⁰ Keller, B.: i.m. 76-77. old.

³¹¹ Keller, B.: i.m. 77. old.

szakszervezeteiknek nincs kollektív megállapodási és sztrájkjoguk. Eltérően néhány országtól, ahol az „alapvető szolgáltatásokban” dolgozó alkalmazottakra kiterjedő sztrájk tevékenységet korlátozzák, Németországban a tilalom státuszuk miatt minden köztisztviselőre, Beamte-éra kiterjed. A tilalom általános: nincs eltérés a szövetségi államok vonatkozásában vagy a helyi önkormányzatokon belül.

A köztisztviselők foglalkoztatási feltételeit ún. tiszta jogi nézőpontból tekintve a szövetségi parlament, a Bundestag állapítja meg. A két nagy, teljesen vagy részben köztisztviselőket tömörítő szakszervezetnek, a DBB-nek és a DGB-nek garantált joga van a törvény-előkészítés során a formális részvételre, de ez nem egyenértékű természetesen a kollektív megállapodással, nem jelenti a mellérendelt szociális partnerség megvalósulását. A gyakorlat optikáján keresztül tekintve viszont a tényleges körülmények viszont nem olyan megszorítóak, hiszen a szakszervezeteknek bőséges lehetőségük van – intenzív lobbizással - a szövetségi parlamentben hozott releváns döntések befolyásolására. Mindezt a parlamenti képviselők és a minisztériumi bürokrácia hozzáállása tette lehetővé. Sokan közülük ugyanis szintén köztisztviselők vagy korábban azok voltak, és képviselőként azzal a politikai fenyegetéssel élnek, hogy a választók megvonják bizalmukat³¹². A köztisztviselők és a másik két, alkalmazotti és munkavállalói csoportra hatályos eltérő szabályozási rendszer ellenére a végeredmény alapvetően mégis hasonló: a Beamte-ék béremelését és a munkakörülményeiben való változást szorosan összefüggésbe hozzák a fizetett alkalmazottakéval és a bérből élőkével. Ugyanakkor kétségtelen, egyszerűbb az államnak a köztisztviselőkre, a Beamte-ékra kiterjedően egyoldalúan eltérő feltételeket bevezetni az alkalmazotti és a munkavállalói szakszervezetekkel történő alkufolyamatot lezáró megállapodáshoz képest. Az érdekképviselők hozzájárulását ugyanis sokszor nehéz megszerezni. A közelmúltban a jövedelememelés terén a közszektor relatív értelemben veszített a magánszférával szemben, az állami munkáltatói szervezetek azzal érveltek, hogy a magas és a

³¹² Lásd erről: Keller, B.: Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Tarifpolitik der Gewerkschaften und Interessenpolitik der Beamtenverbände, Frankfurt and New York, 1983.

növekvő munkanélküliség idején a közszféra alkalmazottainak *állásbiztonságát általánosságban előnyben kell részesíteni más, így a béremelési szempontokkal szemben*. Mindez különösen irányadó a köztisztviselők esetében is– ennek alapján akár tekinthetjük a bevallott *állásbiztonságot közszolgálat egyik komparatív előnyének*

Egy másik gyakran vitatott *probléma a nem kérdése*. Elfogadott az az érvelés, hogy *az állami munkáltatók kevésbé diszkriminálnak*, mint a magánszektorbeli kollegáik a munkaerőpiac különböző szegmenseiben, mivel *erős a politikai nyomás az egyenlő munkáért egyenlő bér érvényesítése irányában*. A férfi és női bérezés közötti különbségek *általánosságban kisebbek is a közszektorban*, mint a magániparban. Az esélyegyenlőség terén az 1980-as évek közepe óta és történt néhány előrelépés. A munkáltatók valamennyi szinten kifejlesztették és megpróbálták végrehajtani *az esélyegyenlőségi törvényeket vagy a női előléptetési programokat* annak érdekében, hogy a munkaerőpiac túljusson a nemi szegregáció különböző formáin. *A közszektor hozzájárult a nők munkapiaci integrációjához* annak ellenére, hogy a nők még mindig alulreprezentáltak a vezető pozíciókban és a *Beamte-ék körében*. *Nagyobb foglalkoztatási kockázattal – például korlátozott, határozott idejű szerződéssel rendelkezve – néznek szembe*³¹³.

XI.2.2. A kollektív megállapodási struktúra

A kollektív megállapodások rendszere *foglalkoztatói oldalról kiterjed az állami, szövetségi és helyi önkormányzati munkáltatói szervezetekre*, másfelől a különböző, megfelelő, az említett *három szinthez igazodó szakszervezetekre*. A *kollektív megállapodás az egyetlen mód a bérből élők és a fizetett alkalmazottak díjazásának meghatározásához*. A viszonylag *magas fokú centralizáció egységes bérstruktúrát teremt és a belső méltányosság (equity) magas szintjéről*

³¹³ Keller, B.: i.m. 77-78. old.

gondoskodik. A béreket és más munkafeltételeket – kevés kivétellel – évenkénti tárgyalási fordulókkal állapítják meg a közsféra valamennyi alkalmazottja számára - országos, szövetségi állami és helyi szinten. Ezen túlmenően az együttműködés informális formái is elősegítették az átfogó és egységes megállapodások megteremtését és fenntartását a közszektorban. Az ún. informális koalíció végét jelzi viszont a privatizáció. A német postából kiszervezett Telecom AG az első „jelentkező” volt a régi koalíció elhagyására, a részvénytársasági formában történő további működés rugalmasabb lehetőséget kínált - a béreket és illetményeket is magukba foglaló – munkakörülmények szabályozására. A szakszervezetek és a postai szolgáltatások elkülönült részeinek különböző munkáltatói között önálló kollektív megállapodásokat kötnek, példaként szolgálva mindezzel a közszolgálat decentralizálására³¹⁴.

XII.2.3. Decentralizáció – visszafogottan vagy mellőzve

A közszektor foglalkoztatási viszonyainak szabályozásában *nem állapítható meg a tendenciaként a decentralizációra való törekvés. A béreket, fizetéseket még mindig országos szinten állapítják meg - valamennyi alkalmazottra kiterjedő hatállyal. Megjegyzendő, a közszektor meghatározó szereplői sem mutatnak érdeklődést a decentralizált és deregulált, az állami rendelkezésektől részben megszabadított szabályozás iránt. Kétségtelen, történt néhány, pontosan három pontban összegezhető lépés, amely fokozatos törekvést jelzett a decentralizáltabb és rugalmasabb rendszer irányába.*

Először, amint fentebb megjegyeztük, a dereguláció és a privatizáció felé tett lépések a formálisan egységesített megállapodási rendszer részbeni „széttöredezéséhez” vezetett³¹⁵. Másodsorban, az új munkaidő szabályokat az 1980-as évek végére kellett végrehajtani munkáltatói szinten további rendelkezésekkel, ennek során a munkáltatóknál a helyi vezetés és személyzeti

³¹⁴ Keller, B.: i.m. 78-79. old.

³¹⁵ Lásd erről: Bispinck, R.: Stabil oder fragil? Die bundesdeutschen Arbeitsbeziehungen im Umbruch, Sozialpartnerschaft, . Arbeitsbeziehungen in Europa, 1995.

tanácsok választhattak a napi vagy heti munkaórák csökkentésének különböző lehetőségei közül³¹⁶. Harmadszor, a kollektív megállapodások esetében támogatják a kevesebb egységesítésre, közös szabályra és a nagyobb decentralizációra irányuló tendenciát, amelyre néhány példát találunk helyi és regionális szinten. Ez a helyzet az ezredforduló éveiben nem csak az új szövetségi, hanem a nyugati tagállamokban is jellemző volt. Sajátos eset a tömegközlekedés példája, ahol a helyi és regionális szinten a közsférába tartozó munkáltatók azzal fenyegettek, hogy elhagyják szervezeteiket és a magán munkáltatói érdekképviseletekbe lépnek be annak érdekében, hogy kedvezőbb kollektív szerződés hatálya alá tartozzanak. Néhány tevékenység esetén – érintve ezzel a kollektív szerződés hatályát - jellemzően megtörténik a kiszervezés (pl. étkeztetés, takarítás, nyomtatás), amely nem csak a közszektorban alkalmazott stratégia.

A változásra a szakszervezeteknek is reagálniuk kellett, és míg megőrizték a meglévő, korábban felvett személyzet béreit, az új belépők részére viszont már alacsonyabb illetményt fogadnak el - így megteremtve azt a duplikált struktúrát, amit más összefüggésben „kétkötésű bérrendszereknek” neveznek. Hasonló tendencia figyelhető meg a repülőtereken ahol minden földi szolgáltatást megnyitottak a nemzetközi verseny előtt. Sőt, néhány „beavatott” Németországban arra következtetett, hogy a homogén szabályozás eróziója a közszektor néhány részében előrehaladottabb, mint ahogyan azt becsülik³¹⁷ Növekvő igény van nagyobb rugalmasság és szakértelem iránt a közszektorban is – a munkaidő esetén például a közhivatalok korábbinál hosszabb és esti későbbi nyitva tartását,

³¹⁶ Az átlagos heti munkaidőt a közsférában fokozatosan csökkentették 40-ről 39 órára (1989 április), azután 38, 5 órára (1990 április). A munkaidő további csökkentését (a heti 35 óra felé) csak javasolták, de soha egyeztek meg benne. A munkaidő további megszorítása már nem volt kérdés. Az 1990-es évek közepe óta néhány állami munkáltató sikeresen megpróbálta növelni a munkaidőt a régi heti 40 órás szintre legalább a *Beamte*-ék vagy néhány alcsoport – de nem a bérből élők a fizetett alkalmazottak – számára, akik szakszervezetei határozottan visszautasítják erről a témáról történő alkudozást.

³¹⁷ Lásd erről: Wendl, M.: Konkurrenz erzwingt Absenkung. Die Erosion der Flachentarifverträge des öffentlichen Dienstes am Beispiel des Personen nachverkehrs, Erosion oder Erneuerung? Krise und Reform des Flachentarifvertrags, Hamburg, 1998.

és az ügyfelek kiszolgálásának gyorsabb és jobb minőségét igénylik, ha lehetséges, alacsonyabb áron.

A centralizált döntéshozatal részleges korlátozása ugyan tetten érhető, de hiányzik az átütő politikai motiváció, így a közigazgatást sem érintette meg a decentralizáció szele. A munkáltatói szervezetek - szemben a magániparbeli megfelelőikkel vagy a brit tapasztalatokkal – egyáltalán nem mutattak erős érdeklődést a kollektív megállapodás struktúrájának decentralizációja iránt. A kollektív megállapodási rendszer decentralizációja irányában felmerülő tendenciák inkább mérsékelt természetűek; ezek nem a fennálló rendszer megszüntetésével fenyegetnek, hanem inkább a megváltozó körülményekhez történő valamiféle igazodással³¹⁸.

XII.3. Franciaország – kései elismerés, lassú haladás

XII.3.1. A kollektív megállapodáshoz való jog közszolgálati elismerése

Az 1983-as törvénykezés megváltoztatta a közszolgálatra vonatkozó lényeges szabályokat. *Tárgyalási jogot biztosított a reprezentatív szakszervezetek részére a kormánnyal, mielőtt az a béremelésről döntene. A törvény elfogadását megelőzően a kollektív megállapodás jogszabály által megerősített, a foglalkoztatási jogviszonyra vonatkozó normaként, azt szabályozó szerződésként nem létezett a közszektorban. Ezzel szemben a magánszférában – és a közszektor munkajoggal (*droit du travail*) lefedett kis részében – az első kollektív megállapodásról szóló törvényt már 1919-ben megalkották. Az 1983-as törvény kiváló illusztrációja a köz -és a magán szektorbeli foglalkoztatás közötti részleges konvergencia megvalósításának³¹⁹.*

³¹⁸

³¹⁹ Mossé, P. and Tchobanian, R.: i.m. 155-156. old.

XII.3.2. Központosított szerződés-kötés

Az 1983-as törvény tisztázza a kollektív megállapodás szerepét. A magánszektorban, a béreket a munkáltatóknak a reprezentatív szakszervezetekkel kell megtárgyalni. A közszférában a *Közfunkciók, Állami Reformok és Decentralizáció Minisztériuma központilag tárgyal a három közszolgálati ágazat reprezentatív köztisztviselői szakszervezeteivel*. Ha a tárgyalások sikertelenek, az állam egyoldalúan dönthet a köztisztviselői béremelés mértékéről. Az említett minisztérium felelős az egész közszektor szabályozásáért is, ideértve annak a szükséges pénzügyi fedezetnek a biztosítását, amely biztosítékot teremt a megtárgyalandó bérstruktúrára. Az egyezségek *különös intézkedéseket* is tartalmazhatnak, például a *bérek minimális szintjét*. A központosított tárgyalások *kiterjednek a bérskálákra, a tarifák meghatározására*. A közszolgálaton belül minden szakmát egy *corps*-hoz tartozóként – saját speciális bérskálával rendelkezőként – határoznak meg. A *corps*-ok egész sora *különböző kategóriákra oszlik, a megkövetelt szakképesítés szintjeinek megfelelően*. Az új, speciális szakmai követelményeket a díjazási rendszerben sokszor problémás honorálni, mivel a tárgyalások során figyelembe kell venni a teljes közszolgálati bérrendszer konzisztenciájának fenntartására vonatkozó igény teljesítését³²⁰.

XII.3.3. Kormányzat – szakszervezetek megállapodása

A díjazás terén 1990-ben - azért, hogy *rugalmasabbá tegyék a bér- és állás besorolási rendszert* - egy fontos megállapodást írt alá a kormány és a legtöbb szakszervezet (a CGT-ét kivéve). Az ún. „*Durafour megállapodás*” (az akkori közfunkcióügyi miniszterről nevezték el) azt célozta, hogy *több koherencia legyen az állás-besorolási rendszerben*. Megpróbálta *csökkenteni az alkalmazottak csoportjai közötti egyenlőtlenségeket*, amelyek a megkövesedett bérstruktúrából és az elvégzett munkához szükséges képességek elismerése közötti ellentmondásból

³²⁰ Mossé, P. and Tchobanian, R.: i.m. 156. pld.

fakadtak. Így például az egészségügyben az ápolók különösen „megsértődtek”, hogy a béreik nem tartanak lépést a munkájukhoz kapcsolódó, megnövekedett technikai tudás elismerésével. Elfogadott a közszolgálatban, hogy *a szolgálati idővel együtt olyan új, további besorolási ismérveket (variables) kell bevezetni, amelyek befolyásolják a köztisztviselő karrierjét, előre jutását a bérrendszerben. A munkakör ellátásához szükséges növekvő különös szaktudás és egyedi szakképzettség elterjedése (lásd a kórházi nővérek esetét), új állások, tevékenységek és a módosult munkafeltételek megjelenése (számítástechnikai ismeretek, ügyfélkapcsolatok, nagyobb egyéni felelősség, stb.) a bérstruktúrát meghatározó besorolási kritériumoknak a modernizációjáért kiáltott.*

A megállapodás sikeres volt, mert a legtöbb szociális partnert bevonták az előkészítésbe és a végrehajtásba, továbbá a kormányzat nem csak véleményt kért, a lényegi változtatásokban ugyanis a felekkel megegyezésre jutottak. A megállapodás valamennyi köztisztviselői kategóriát érinti, szabályozva például a közszolgálat lelkeként emlegetett előmeneteli feltételeket. A legalacsonyabb, az ún. D kategóriát fokozatosan megszüntették, bevezették az új illetménykiegészítések rendszerét (Nouvelle bonification indiciaire). Mindez olyan díjazási kiegészítések meghatározásában áll, amelyekkel néhány tevékenységet vagy foglalkozást jutalmaznak. A foglalkozási csoportok osztályozása lehetőséget teremt egy szelektív, az indokolt különbséget biztosító béremelésre, amely azokban az állásokban nyújt kiegészítéseket a díjazásban, ahol a köztisztviselők speciális képességekkel és ismeretekkel kell, hogy rendelkezzenek, illetve az általánostól eltérőek a munkafeltételek. A keret-megállapodás megkötését követően az ezzel kapcsolatban érintett foglalkozások és szakmák listáját minden egyes minisztériumban külön tárgyalások alapján határozzák meg. Néhány példa! A helyi kormányzatban a veszélyesnek tekintett foglalkozások gyakorlóinak adnak kiegészítéseket. Egy erre létrehozott pontrendszer szerint például harminc pontot (kb. 5 százalékos béremelkedés) kapnak azok a szociális munkások, akiknek az a feladata, hogy a társadalom súlyosan hátrányos helyzetű tagjaival foglalkozzanak. A több, mint 500 ágyal rendelkező kórházakban ötvenöt pluszpontot (ez kb. 8 százalékos bérnövekedés) biztosítanak a főnővéreknek (chief nurces) felelősségük

elismeréseképpen. *Negyvenegy pluszponttal ismerik el a munkakörülmények specialitását azoknak a szakképzett ápolókat, akik a műtőkben dolgoznak*³²¹.

Az 1990-es évek végén megtörtént a *Durafour megállapodás első összegzése, melynek eredményeképpen a bérek és a betöltött álláshoz kapcsolódó elvárás és felelősség tényleges szintje közötti különbség csökkent, és egyben javultak a közszféra alkalmazottainak karrier-lehetőségei is*. Ezek az elmúlt évtizedben végrehajtott intézkedések hozzájárultak a közszektor nagyobb hatékonyságához és modernizációjához. Előre tekintve, a francia szakirodalom évtizedünk a fő problémáját nem is annyira a bérszintekben vagy a díjazási rendszerben látja, hanem a közszektornak azt a képességét állítja fókuszba, amely a megfelelő személyzet kiválasztására és annak megőrzésére vonatkozik³²².

Ugyanakkor más témákban is kompromisszumra jutottak a *Közfunkcióügyi Minisztériummal a közszolgálati érdekképviseletek*. Például az 1990-es évek végén megállapodások születtek a *szakmai (tovább)képzések szervezéséről, a rövid határidejű szerződések számának csökkentéséről, és egy új, az általánostól eltérő, korábbi életkorban igénybe vehető nyugdíjról annak érdekében, hogy fiataloknak állást teremtsenek*. Ezeket a keret-megállapodásokat alkalmazták minden egyes alágazatban - a speciális igényeknek megfelelően. A legtöbb szakszervezet - kivéve a kommunistákhoz közeli CGT-t - általában ezeket a nem-bér jellegű megállapodásokat írja alá. A béreket magukban foglaló alkukat ugyan nem mindig a szakszervezetekkel fogadják el, mert minden kormány hajlik arra, hogy a béremelésekről egyoldalúan döntsön, mindezzel egy erős bérpolitikát kikényszerítve, amely részét alkotja a kormányzat szélesebb gazdaságpolitikájának. Összegezve: a kollektív megállapodás a közszektorban egy

³²¹ A francia rendszer a munkakör-értékeléssel rokon megoldást tartalmaz, melynek bevezetését tanulmányunk is megfontolásra ajánlja, a nem konzisztens, jelentős mértékben a díjazásban történő lemaradást kompenzáló illetménypótlékok, többségében végrehajtási rendeletekben szabályozott „tengeri kígyója” helyett.

³²² Tanulmányunk – ismerve a kontraszelekció kellemetlen jelenségét – azért mindennek ellenére továbbra is első helyen evidens elemeként tekintjük a bért: kik jelentkeznek, ha alacsony a bérszint – és, ha elmarad a béremelés, akkor kik maradnak!? Vélhetően gondolkodásunkat a franciánál alacsonyabb illetmény-színvonal is befolyásolja.

*relatív új intézmény - inkább támogatja, mintsem helyettesíti a foglalkoztatás jogi szabályozását, amelyben az állam szerepe kiemelkedő marad*³²³.

XII.3.4. Miért lassul a kollektív szerződések elterjedése?

Egyik kiemelendő oka annak, hogy *miért lassult le a kollektív megállapodás (collective bargaining) „begyűrűzése”* a közszolgálatba, az a szerep, amelyet az ún. *személyzeti képviselők* játszanak a humánpolitikai igazgatásban. Ez a képviselet a magánszektorban az üzemi bizottság (work committees, *comités d'entreprise*) néven létezik. A közszektorban e rendszernek két *különös tulajdonsága van*. Az *alkalmazottak képviselete csak olyan bizottságokban* biztosított, amelyekben a munkáltatói képviselők is jelen vannak. Ezek tehát *olyan közös intézmények, amelyekben az alkalmazottnak és a munkáltatónak egyenlő képviselettel rendelkeznek*. Másfelől, még akkor is, ha ezek az intézmények csak „konzultatívak”, mivel a munkáltatók hozzák meg a döntéseket, a *hatásuk a közszolgálati alkalmazottak egyéni vagy kollektív viszonyaira nézve igen jelentősek*. A bizottságok egyfajta *együttdöntési szerepet* játszanak az intézmények sűrű hálózatán belül³²⁴.

XII.3.5. Modernizáció és érdekvédelem – szélesebb szabályozási hatáskörű kollektív szerződésekkel?

A kollektív megállapodás fokozatos fejlődése a munkajogi szabályozásban közelebb hozza a közszektort a magánszektorban uralkodó modellhez. A történelmi fejlődés és a közszolgálati státusz magyarázatul szolgál a szociális partnerek közötti párbeszéd fontosságára a kieléződő foglalkoztatási helyzetekben. A *köztisztviselők nem hagyományos munkaszerződés alapján dolgoznak*, mint az alkalmazottak a magánszektorban, hanem a közigazgatási

³²³ Mossé, P. and Tchobanian, R.: i.m. 156-158. old.

³²⁴ Mossé, P. and Tchobanian, R.: i.m. 157-158. old.

jogból eredő szabályok szerint. Így a *foglalkoztatási viszonyok nagyban a jogok és kötelezettségek meghatározása köré szerveződnek - mind egyéni, mind kollektív szinten*. Az alkalmazottak között a *szakszervezeti befolyást általában az egyesített adminisztratív tanácsokba történő választással* lehet felbecsülni. Mint korábban megjegyeztük, a *kollektív megállapodás központosított jelleggel szabályoz, és elsődlegesen a bérekre összpontosít*. A modernizáció miatt a közszektorbeli megállapodások *szabályozási hatáskörét a francia szakirodalom szerint ki kellene szélesíteni a hatékony közszolgálati érdekvédelem* miatt, de ez leleplezné a szakszervezetek közötti, a modernizációhoz való viszonyuk közötti, fentebb jelzett nézeteltéréseket, melyek egyébként nagyban befolyásolják népszerűségüket is³²⁵.

XII.4. A kollektív szerződés javasolt szabályozási szerepe a tervezett magyar egységes közszolgálatban

XII.4.1. Részleges állami visszavonulás a szabályozásban

Miután a *versenyszférában a munkafeltételeket*, benne a béreket alapvetően a *munkaerő-piac határozza meg*, így ebben a körben a *kollektív szerződés teljes körű szabályozási szabadsággal rendelkezik*. A közszolgálatban azonban a *munkaerő-piac által kialakított feltételeknek és díjazási követelményeknek legfeljebb közvetett hatása lehet, a munkavégzés kondícióinak meghatározása – közvetlenül vagy közvetetten - állami, illetve önkormányzati kompetenciába tartozik*. Ezen a körülményen megítélésünk szerint a tervezett egységes közszolgálati szabályozásnak sem kell módosítania. Ugyanakkor a *kollektív szerződés szabályozási szerepének hazai meghatározásakor* alapvető kérdés, hogy a jelenlegihez képest *mennyire vonul vissza szabályozási szerepéből az állam, illetőleg – munkáltatóként - milyen pozícióba kerül az önkormányzat?! A köztisztviselők esetében ugyanis jelenleg nem lehet kollektív szerződést kötni, a*

³²⁵ Mossé, P. Tchobanian, R.: i.m. 158-159. old.

közalkalmazottak szakszervezetei korlátozott tartalommal köthetnek kollektív szerződést, egyedül a közigazgatás munkavállalóinak szakszervezetei rendelkeznek a munkajog általános szabályai szerinti kollektív szerződés-kötési lehetőséggel. Amint korábban megjegyeztük, az utóbbi szabályozást rendszeridegennek tekintjük, hiszen a versenyszféra általában relatív diszpozitív szabályozási karakterét emeli be a közszektor alapvetően kogens rendszerébe. Egyértelmű igény az állami szerepvállalás csökkentése, ez felel meg egyébként a közjog-magánjog közötti konvergencia követelményének is. A szabályozás magánjogi elemeinek erősítése azonban nem öncél, a hatékonyság és a takarékoság jegyében a közszolgálat karakterének megtartása mellett a szabályozási felelősség részbeni megosztása történik az állami és a szociális partnerek között.

XII.4.2. Az állam és az önkormányzat, mint szerződéskötő partner – a közszolgálati minisztérium

A kollektív szerződésnél meghatározó, hogy szerződést kötő partnerként ki a munkáltató. Figyelemmel arra, hogy javaslatot tettünk az állam, illetve az önkormányzatok – azaz a jelenlegi intézmény fenntartók – munkáltatói pozícióba történő emelésére, mindez meghatározza a szakszervezetek tárgyaló partnereit is. Kétségtelen ugyanakkor, hogy az államot nem lehet „asztalhoz ültetni” gondoskodni kell a képviseléről. Megítélésünk szerint – a francia megoldást elfogadva – indokolt létrehozni egy közszolgálati minisztériumot. Ez a közigazgatási szerv egyrészt felelős lenne általában a közszolgálati szabályozásért, másrészt az állami fenntartású intézmények vonatkozásában ellátná az államnak, mint munkáltatónak a képviselét a kollektív szerződés megkötéséhez kapcsolódó tárgyalásokon. A közszolgálati minisztérium létrehozatala egyben megoldást jelentene a hatalommegosztás jelenlegi problémájára, hiszen a munkaadó oldalán egy szervezetbe integrálná a közszolgálat szabályozási érdekeit. Az önkormányzatok az általuk fenntartott intézményekre kiterjedő hatályú kollektív szerződést kötnének a helyi szinten

szervezett szakszervezetekkel. A *kollektív szerződéssel történő szabályozás azonban csak akkor* lehetséges, ha a *szakszervezeti oldalon olyan alkalmazotti érdekképviselők*, illetőleg ezek konföderációi, szövetségei járnak el, amelyek – a reprezentativitást megállapító mérés szabályai szerint – *a közsférában meghatározónak minősülnek*. Ennek hiányában az államnak (önkormányzatnak) kell a szabályozás felelősségét felvállalnia.

XII.4.3. A személyi hatály

A kollektív szerződés általános körű bevezetésével végig kell gondolni *a személyi hatály kérdését*. Miután megszűnik a közalkalmazott és a köztisztviselő közötti megkülönböztetés, *a közhatalom gyakorlással járó munkakörök betöltőit általános jelleggel nem lehet kizárni a kollektív szerződés hatálya alól*. Így, szemben a német megoldással, a mai fogalmak szerinti *köztisztviselőkre is kiterjedne a kollektív szerződés hatálya*, az már más lapra tartozik, hogy a korlátozott vagy kizárt sztrájkjog miatt a szerződéskötéshez kapcsolódó tárgyalásokon *szakszervezeteik korlátozottabb érdekérvényesítő képességgel rendelkeznének*. Ugyanakkor *a személyi hatály alól indokolt kizárni a magasabb beosztást betöltő vezetőket*, így például a kinevezési jogkör gyakorlóit. Azokat, akiktől a közszolgálatban többletkövetelményként megfogalmazott *hűség* különösen elvárható. *Az egység jegyében ugyanaz vagy ugyanolyan jogi karakterű kollektív szerződés vonatkozna* – szemben a Ktv. és az Mt. hatályos szabályozásával – *a közigazgatás munkavállalóira*, akik az egységes rendszerben közszolgálati munkaszerződéssel kerülnének foglalkoztatásra.

XII.4.4. A kollektív szerződés szintjei – kontrollált decentralizáció

Meg kell határozni a *kollektív szerződések szintjét*. Megítélésünk szerint – különösen az állami foglalkoztatók esetében *kétszintű rendszert* érdemes megalkotni, mivel számos olyan, különösen *a munkaszervezéshez kapcsolódó kérdés található* (pl. munkaidő-beosztás, ügyeletek, készenlétek szervezése, a

rendkívüli munkavégzés díjazásának egyes kérdései, a teljesítmény értékelés- és honorálás decentralizálható szabályai stb.) melyeket a *mai fogalmak szerinti munkáltató szintjén lehet hatékonyan rendezni*. Mindez ugyanakkor azt a problémát veti fel, hogy – *mivel az állam a munkáltató – ki lesz a szerződést kötő partner a munkaadó nevében.?! Véleményünk szerint az egyes intézmények vezetőinek különös állami, illetve önkormányzati felhatalmazást kell biztosítani*, hogy ekkor az állam vagy az önkormányzat, azaz *a munkáltató nevében eljárva a szerződést megköthessék*. A kétszintű rendszer egyben a *decentralizáció szükséges mértékű megteremtését is biztosítaná a szabályozás során – kettéválasztva a központilag, illetve a helyi szinten szabályozandó munkafeltételeket*.

A kollektív szerződéses rendszere ugyanakkor *nem tartalmazná az ágazati kollektív szerződés intézményét*, hanem az *állami, illetve önkormányzati kollektív szerződések egyes mellékletei, függelékei rendeznék az általánostól eltérő különös szektorális vagy szakmai sajátosságokon alapuló feltételeket*. Az önálló ágazati kollektív szerződések kizárása a *közszolgálat egységét*, és a szabályozás indokolt homogenitását biztosítaná – megszüntetve a tapasztalataink szerint indokolatlan különbségeket eredményező ágazati- szakmai lobbytevékenység lehetőségét. Ennek *esélyét erősítené az a körülmény is, hogy az állami intézmények esetében nem az ágazati minisztérium, hanem az általunk javasolt közszolgálati minisztérium lenne a partner – az állam mint a munkáltató nevében*.

A kollektív szerződés szintjeinek javasolt meghatározása – az előfeltételnek tekintett, kellő mértékű állami visszavonulás mellett választ ad a *centralizáció és a decentralizáció megfelelő arányának biztosítására*. A *centralizáció* egyrészt azt jelenti, hogy mit kell *az államnak törvényben szabályoznia, és mit biztosít a kollektív szerződésnek úgy, hogy garantálja a szabályozás koherenciáját*. A *decentralizáció az intézményi autonómia növelését jelenti a szabályozásban*, az egységes közszolgálati törvény megalkotásakor *dönteni kell arról is, hogy a kiadások megfelelő kontrolálása mellett milyen jogcímen lehet helyi szinten határozni a közszolgálati jogviszonyhoz kapcsolódó kiadásokról*. Így például a jutalmak fizetéséről, az átlag feletti teljesítmény és a pályagyorsítás honorálásához szükséges pénzeszközökről. Önmagában az a *körülmény, hogy a jelenleg*

kizárólag jogszabályban rendezett *foglalkoztatási feltételek egy része a kollektív szerződésben nyerhet rendezést* – és csak megállapodás hiányában dönthet a jogalkotó -, már egy *lépés lenne a decentralizáció irányába*, hiszen a szabályozást nem a központi vagy a helyi igazgatás készítené egyoldalúan elő, hanem szerződéses kötéshez vezető eljárás mozgósítaná az érdekképviselőket. A *döntés centralizáltsága a felelősség megosztásával eleve csökkenne*.

XII.4.5. A kollektív szerződés karaktere

Meg kell határozni *a kollektív szerződés jogi karakterét* is. A közszolgálatban – a szabályozás kogens, részben közjogi jellegére – a versenyszféra liberális, nem a tanulmányunk relációjában *vitatható relatíve diszpozitív szabályozási karaktere nem biztosítható*. A közszolgálati törvénynek alapvetően *tételesen meg kell határoznia azokat a tárgyköröket, melyekben a kétszintű kollektív szerződések rendelkezhetnek*, külön dönteni kell arról, hogy – figyelemmel az egységesség és a szükséges különbözőség megfelelő arányára – *milyen szinten mit enged rendezni a törvény*. Ezen túlmenően meg kell határozni, hogy a kollektív szerződés *mely esetekben szabályozhat abszolút, illetve relatív diszpozitív jelleggel* a közszolgálati törvényhez képest, továbbá mely, jogszabályban részletes tartalommal nem rendezett jogintézmény vonatkozásában állapíthatja meg a jogosultsági feltételeket.

XII.4.6. A díjazás - mint kritikus szabályozási kérdés

Az illetményrendszer meghatározó elemei a jövőben sem képezhetik abszolút jelleggel alku tárgyát – mindez sértené az állam és az önkormányzatok közjogi autonómiáját, a bérharcokhoz kapcsolódó esetleges sztrájkok veszélyeztetnék a szolgáltatások folyamatosságát. A magyar jogi tradíciókra is figyelemmel, a közszolgálati minisztériumnak, illetve az önkormányzatoknak *tárgyalást kellene folytatni* – a francia példa szerint – *a szakszervezeti szövetségekkel a megállapodás céljából az illetményrendszer meghatározó elemeihez tartozó*

számokról, pénzösszegekről. Konszenzus esetén a kormány, illetve az önkormányzat kötelezettséget vállalna a megállapodás szerinti szabályok megfelelő szintű jogforrásban történő kihirdetésére. Amennyiben a felek álláspontjai a tárgyalások végéig nem találkoznak, az államé és az önkormányzaté lenne a felelősség a díjazás szabályozásával kapcsolatban. Mindez azonban nem jelenti a díjazás témakörében a kollektív szerződés szabályozási szerepének teljes körű kizárását. Az ún. kiegészítő díjazási jogcímeknél – mint például a jutalmazás rendszere –, továbbá a teljesítményértékelés honorálása, a pálya gyorsítás egyes feltételei, vagy a munkakör-értékelés paramétereinél a kollektív szerződés meghatározó szabályozási szerepet kapna, különös figyelemmel az ágazati és szakmai sajátosságok figyelembevételére. A helyi szinten megkötött kollektív szerződés csak olyan díjazások esetében rendelkezhet, melynek pénzügyi forrásával maga az intézmény rendelkezik.

XIII. fejezet

Munkaügyi konfliktusok a közszférában

A közszektor a versenyszférához képest „konfliktus-mentesebb” területnek tűnik. Feltételezésünk *első cáfolata az Egyesült Királyság*, ahol évente több ezer sztrájkot regisztráltak. Az *ellenpélda Németország*, ahol a szociális párbeszéd kifinomult és központosított *szabályai, tradíciói*, és nem mellékesen a társadalom feltételezett ellenszenvé alig-alig vezetett a sztrájkjog gyakorlásához, melyből a köztisztviselők egyébként is kizártak. A *francia sztrájkjog kései biztosítása* a közszoigálatban jelzi a *magánszférával való konvergencia korlátait*.

XIII.1. Nagy Britannia: sztrájkok csökkenő, de mégis magas számban

A brit közszolgálatban az elmúlt három évtizedben *pélada nélküli számban volt jelen a munkaügyi konfliktus*. A magas szintű infláció és a közszolgálati alkalmazottakkal szembeni *diszkriminatív kormányzati jövedelempolitika* ahhoz vezetett, hogy a korábban visszafogott *közszolgálati szakszervezetek* hosszan tartó ideig *harcba szálltak bérükért*. A közszolgálati sztrájkok jelentősen hozzájárultak a munkaügyi konfliktusok átfogó jelenlétéhez Nagy-Britanniában, amelyben a bejelentett sztrájkok száma az 1970-es években esztendőnként 2000 és 3000 között ingadozott, és a sztrájk miatt kiesett munkanapok száma majdnem 30 millióval tetőzött 1979-ben. A következő évtizedben minden évben átlagosan 1271 sztrájk volt és a sztrájk miatt kiesett munkanapok száma átlagosan épphogy 10 millió alatt volt. Éles ellentétben az 1970-80-as évekkel, 1990 óta a sztrájkok száma átlagosan évi 307-re „esett vissza”, és a sztrájk miatt kiesett munkanapok száma átlagosan 800 000 volt minden évben. *Mi okozta a sztrájkok számának csökkenését?* Az angol szakirodalom szerint különösen *a munkanélküliség magasabb szintje; a foglalkoztatottság hanyatlása a hagyományosan sztrájkot vonzó iparágakban* - mint például a szénbányászatban, dokkokban és gyáripárban³²⁶.

A konzervatív kormányok által bevezetett, a *sztrájkokkal kapcsolatos jogi korlátozások* – különösen a kötelező *sztrájk-szavazások (strike ballots)*, a *szakszervezeti tisztségviselők ezzel járó növekvő felelőssége és az alkalmazotti érdekképviselési finanszírozás sebezhetősége mind a magán, mind a közszektorban a sztrájkok meggondolására készítetett*. A *szakszervezetek számára különös nehézséget jelentett a megfelelés a sztrájk-szavazásokkal kapcsolatos szigorú adminisztratív követelményeknek*. Ez a magyarázata, hogy a *konzervatív kormányok* – az erre irányuló gyakori fenyegetés ellenére – *miért nem vezettek be speciálisan a közszolgálati vitákra vonatkozó további korlátozó szabályokat*.

³²⁶ Lásd erről: Edwards, P.: *Strike and industrial conflict, Industrial Relations: Theory and Practice in Britain*, Oxford, Blackwell, 1995.

(Kivétel a büntetés-végrehajtás, ahol az 1994. évi büntető igazságszolgáltatási és közrendi törvény kizárta az alkalmazottak jogát arra, hogy *bomlasztó akciót (disruptive action)* szervezzenek.)

A sztrájk-kezdeményezésre vonatkozó negatív jogi és más kényszerítő körülmények ellenére *a közszolgálati vitáknak még mindig rendkívüli magas a száma*. Nagy-Britanniában az elmúlt évtizedben a sztrájkok körülbelül 40 %-a – több, mint 5000 elveszett munkanapot „eredményezve” – a közszolgálatban szerveződött. *A munkaügyi konfliktusok jelentős számban korábban országos bérviták voltak, majd a foglalkoztatási viszonyok átstrukturálódása vált a legfőbb kiváltó okká*³²⁷.

XIII.2. Németország: munkabéke

XIII.2.1. Üzemi viták, sztrájkok – fehér holló „gyakorisággal”

Az üzemi konfliktusokhoz fűzött megjegyzéseink rövidek, *hiszen a közszektor Németországban soha nem volt hajlamos a sztrájkra*³²⁸. Az *első nagy munkabeszüntetésre* közel három évtizeddel a II. világháború után, 1974-ben került sor és csupán néhány napig tartott. A második és egyben utolsó nyilvántartott sztrájk 1992-ben szerveződött. Alkalmanként, különösen az 1960-1970-es években, *a köztisztviselők néhány csoportja a munkabeszüntetés különös eszközeként alkalmazta például a táppénz igénybevételét (sick-ins), vagy a munka lassítását (go-slows, work-to-rules)*. Néhány nem hivatalos, *kisebb sztrájk a fizetett alkalmazottak és a bérből élők körében szintén megszervezésre került ebben az időszakban*³²⁹. A nem hivatalos, ún. *figyelmeztető sztrájkokat alkalmanként szervezik* - elsődlegesen a munkaadók és a tisztviselők közötti tárgyalási fordulók során, és többé-kevésbé *rutin gyakorlatnak tekintik a szakszervezetek által informálisan befolyásolt munkabeszüntetéseket, melynek*

³²⁷ Winchester, D. and Bach, S.: i.m. 51-52.old.

³²⁸ Lásd erről: Keller, B.: Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors, Baden-Baden, 1993.

³²⁹ Lásd erről: Keller, B.: Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Tarifpolitik der Gewerkschaften und Interessepolitik der Beamtenverbände, Frankfurt and New York, 1983.

résztvevői ritkán ugyan, de szankciókkal nézhetnek szembe. Eltérően más OECD országoktól az üzemi nyugtalanság nem fokozódott a gazdasági válságok idején³³⁰. Mindennek Németországban az a körülmény állt a háttérben, hogy a magas és folyamatos munkanélküliség, az adószint emelkedése és a reálbérekben bekövetkező veszteség idején *a közszolgálatban szervezett sztrájk a közvélemény jelentős ellenállásával találta volna magát szembe. A sztrájkok viszonylag csekély száma* továbbá azzal a ténnyel is magyarázható, hogy minden szakszervezetnek joga van a kollektív megállapodás megkötéséhez és a sztrájkhoz, így *nincs érdekképviselési „elismerési” probléma*, a szakszervezetnek önmagában ezért a jogért nem kell harcba szállnia. A nemzetközi összehasonlítások eredményeként megállapítható: *a kollektív megállapodások rendkívül központosított rendszereiben viszonylag kevés sztrájkra lehet számítani.* Németország beleillik ebbe a mintába, a sztrájkok száma is elenyésző. A szinte sztrájk-mentes munkaügyi kapcsolatokat *garantálja a német jogkövető mentalitás, a köztisztviselők szervezetei a fent említett nagyon kevés kivételtől eltekintve betartják a sztrájktilalmat.* Mindezzel kapcsolatban nem feledkezhetünk meg arról a szociológiai – politológiai körülményről sem, hogy a *munkabéke fenntartását a szakszervezetek politikai befolyása is alátámasztja, tagjaik érdekeit politikai eszközökkel is védelmezik*³³¹.

XIII.2.2. A viták elintézése

A II. világháború után majdnem húsz évig *nem létezett a kollektív viták meg- és feloldására vonatkozó formális mechanizmus.* A független szociális partnerek által az 1974-es nagy sztrájk után létrehozott *közvetítő szervezetet többször igénybe vették a sztrájkok megelőzésére.* A szakirodalom megítélése szerint - *szemben az önkéntes közvetítői eljárással - bármilyen kötelező alávetettségen alapuló választott bírósági egyezség összeférhetetlen lenne a szabad kollektív megállapodás alapjával.* A formális vagy informális állami beavatkozás,

³³⁰ Lásd erről: Shalev, M.: The resurgence of labour quiescence, The Future of Labour Movements, London, 1992.

³³¹ Keller, B.: i.m. 82. old.

interferencia ismeretlen. Más szavakkal, *a közvetítői eljárás eredményességének előfeltétele a felek kifejezett konszenzusa*. A megállapodások rendszerének magas szintű centralizációja miatt csak egy közvetítő intézmény áll a teljes közszektor rendelkezésére. A rendszer említett sajátosságát a közszolgálat résztvevői tudomásul vették, soha nem folytak közéleti viták az esetleges patthelyzetek megoldását szolgáló, a fennállótól különböző formák és mechanizmusok létrehozataláról. A közvetítő szolgálat nem vált túlságosan professzionálissá. *Egy jogszabályokkal „átítatott” rendszerben, ideértve az 1928 óta fennálló önálló munkaügyi bíraskodást is, a konfliktusokat a szabályok és a szerződések magyarázatával – és nem sztrájkok szervezésével, kollektív akciókkal - oldják meg*, melyben jelentős szerepet kapnak a bíróság döntései. Az új szerződésekkel kapcsolatos konfliktusokat kollektív egyeztetési eljárások alkalmazásával kontrolálják, szükségtelenné téve az ún. panaszeljárások igénybevételeét³³².

XIII.3. Franciaország: kései sztrájkjog – kis megszorítással

Az alkalmazottak kollektív jogait, úgy mint például a szakszervezetbe való belépés jogát, vagy a sztrájkhoz való jogot már az 1880-as években biztosították. A köztisztviselők helyzete ugyanakkor sokáig tisztázatlan volt. A szakszervezeti jogokat például nem ismerték el formálisan 1946 előtt, sőt, a II. világháború utáni alkotmányban megemlített sztrájkhoz való jogot a köztisztviselők vonatkozásában először egy 1983-as törvényben deklarálták. A sztrájkjog gyakorlásában a köztisztviselői számára némi kötöttséget tartalmaz a jog a magánalkalmazottakhoz képest, például be kell jelenteniük a sztrájkra vonatkozó szándékukat, a sztrájkról szóló értesítést (préavis de grève) - adva néhány napot a felkészülésre a munkáltatónak. A magánszektorbeli alkalmazottak és szakszervezetek számára nincs előírva ilyen megszorítás, mivel e körben a sztrájk egyéni alkotmányos jog. A kollektív jogok érvényesülését meghatározza, hogy a köztisztviselők nem egy szokásos munkaszerződés alapján dolgoznak, mint az alkalmazottak a

³³² Keller, B.: i.m. 82-83. old.

magánszektorban, hanem a közigazgatási jogból eredő szabályzatok keretei között, jogviszonyuk nagyban a jogok és kötelezettségek iránti figyelem köré szerveződnek mind egyéni és mind kollektív szinten³³³

XIII.4. Munkaügyi kapcsolatok az egységes magyar közszolgálatban

XII.4.1. Az érdekegyeztető fórumok és szerepük

A tanulmányunkban javasolt, megváltoztatandó munkáltatói jogalanyisághoz kapcsolódóan célszerű *„átszabni” a hazai érdekegyeztetés rendszerét. Külön országos szintű állami és önkormányzati érdekegyeztető fórumokat kell létrehozni*³³⁴. Másrészt szükséges a *szakmai és ágazati párbeszéd biztosítása* – figyelemmel arra, hogy az *egységes közszolgálat koherenciája ne jelentsen sematizmust, magyarán az indokoltan eltérő életviszonyokat a jövőben is differenciáltan kezelje a jogalkotás. Fontos, hogy a részérdekek megfelelően és megalapozottan integrálódjanak az egységes közszolgálat állami és önkormányzati szabályaiba – és jogszabályi felhatalmazás alapján a kétszintű kollektív szerződésekbe. Ez a munkaügyi kapcsolatok legfőbb jelentősége és értelme, a munkabéke megőrzése mellett.*

A javasolt a fórumok *egyrészt megtárgyalnák a közszolgálat állami szabályozási körébe tartozó kérdéseket* (pl. illetményrendszer, szakmai követelmények), *másrészt a kollektív szerződések megalkotásához, illetve előkészítéséhez szükséges tárgyalások keretét is biztosítanák.* Mint írtuk, figyelemmel a *közszolgálati tevékenység heterogenitására, indokolt ágazati, esetleg szakmai érdekegyeztető testületek létrehozatala* is, azonban állami szinten – *munkáltatóként az államot* – első helyen nem az ágazati minisztérium, hanem a javasolt *közszolgálati minisztérium képviselné. Az ágazati érdekegyeztetés egyrészt megtárgyalná az állami jogalkotói kompetenciába tartozó szabályozás tervezetét,* másrészt

³³³ Mossé, P. and Tchobanian, R.: i.m. 155-156. old.

³³⁴ Lásd erről a X.4.3. alatt írt javaslatot az egységes közszolgálat érdekegyeztető fórumairól!

előkészítené az állami intézményekre hatályos kollektív szerződés különös – ágazat és szakma-specifikus rendelkezéseit, amelyek a szerződés függelékében kerülnének kihirdetésre. E rendszer leképezése indokolt – a hatáskörök és feladatok összetettségétől függően – helyi önkormányzati szinten is.

XIII.4.2. Munkabéke és sztrájkjog

Az állami és önkormányzati szinten működő központi és ágazati (szakmai) érdekegyeztető fórumok *alapvető garanciái lennének a közszolgálatban különösen fontos munkabéke* biztosításának. Ezzel összefüggésben, a munkaügyi kapcsolatok vonatkozásában megkerülhetetlen *a sztrájkjog biztosításának a kérdése. Az egységes közszolgálati jogviszony következtében nem azonos feltételek mellett lenne mód a sztrájkjog gyakorlására, hanem az ellátott feladat, a munkakör jellege* befolyásolná e jog biztosításának teljességét, korlátozását vagy tiltását. *Nem indokolt megváltoztatni a sztrájkjokról szóló 1989. évi VII. törvénynek a tilalmat és a korlátozást megállapító szabályait.* Így bizonyos közhatalmi tevékenység esetén (pl. rendőrség, honvédelem) a továbbiakban is tilalmazott lenne a sztrájk, *ahogyan a tanulmányunk tárgyát érintő, az életet és az egészséget közvetlenül és súlyosan veszélyeztető helyzetek elhárításában közreműködő közintézmények (pl. kórház) egyes alkalmazottai esetében is. A közigazgatásban pedig kizárólag a Kormány és a szakszervezetek közötti megállapodás alapján lehetne e jogot gyakorolni.* Mindez *ténylegesen sztrájktilalmat jelent*, hiszen amíg nincs konszenzus a kormánnyal, a szakszervezet nem szervezhet sztrájkot. A megállapodás nyomán felvetjük, hogy a sztrájkjog biztosítása és a közszolgálat garantált folyamatos működése érdekében *célszerű lenne vagy a sztrájkjtörvényben, vagy a közszolgálati törvény munkaügyi kapcsolatokról szóló rendelkezései között – a munkabeszüntetés különös szabályaként – rendelkezni a közigazgatást érintő megszorításokról.*

A sztrájkjokról szóló 1989. évi VII. törvény 3. §-ának (2) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján a Kormány és az érintett szakszervezetek, az országos önkormányzati érdekképviselői szervezetek csatlakozása figyelembevételével

megkötött megállapodásukban *a közszolgálati jogviszony létét alapvetően érintő munkáltatói jogkört* (pl. kinevezés, felmentés, fegyelmi eljárás megindítása) gyakorló köztisztviselő számára *továbbra is tilalmazzák a sztrájkot*. E megkötés az egységes közszolgálatban értelemszerűen *csak a közigazgatásban és az önkormányzati igazgatásban* érvényesülne. A sztrájk *kezdeményezésének joga a megállapodást aláíró, valamint a megállapodáshoz csatlakozó szakszervezeteket,* továbbá azok munkahelyi szerveit illeti meg. Ez a szabály is kizárólag *az igazgatás területén működő szakszervezeteket* kötné az új civil közszolgálatban.

A *sztrájkot megelőző egyeztető eljárást* a megállapodás szerint először annál a szervnél kell lefolytatni, ahol a sztrájkot kezdeményezték. A helyi egyeztető eljárást a kezdeményezést követő három munkanapon belül meg kell kezdeni. *Közigazgatási szerv esetében,* ha a tárgyalások a megkezdésüktől számított hét munkanapon belül nem vezetnek eredményre, *a felek illetékes miniszteri szintű egyeztetést kezdeményeznek.* A miniszteri szintű egyeztetést a kezdeményezést követő *három munkanapon belül meg kell kezdeni.* Az egyeztetést a sztrájkot kezdeményező *szakszervezet legmagasabb szintű szervének képviselői, valamint a sztrájkkövetelésben érintett közigazgatási szerv és a miniszter által kijelölt képviselők között kell lefolytatni.* A sztrájk akkor kezdhető meg, ha a vitatott kérdésben a közigazgatási szerv esetében a miniszteri szintű, önkormányzat esetében pedig a helyi egyeztető eljárás - a kezdeményezéstől számított kilenc munkanapon belül - nem vezet eredményre. Az ún. „*lehűlési időszak*” megállapodás szerint *szabályai tarthatók azzal, hogy az állami intézményekben kezdeményezett sztrájk esetén a közszolgálati minisztérium képviselné az államot – mint magát a munkáltatót.*

A megállapodás szerint az *egységes közszolgálat közigazgatási területén a munkabeszüntetés az ügyfeleket a továbbiakban sem akadályozhatná meg a halaszthatatlan ügyeik elintézésében.* A *sztrájk nem akadályozhatná országos és helyi választás, népszavazás lebonyolítását, nem veszélyeztethetné az ország honvédelmi, katasztrófavédelmi feladatainak ellátását, nem hiúsíthatná meg az Országgyűlés, a Kormány és az önkormányzati képviselőtestület, illetve a közgyűlés jelentős társadalmi kihatású döntéseinek teljesítését.* A halaszthatatlan

ügyek és az ellátásukhoz szükséges feltételek, továbbá a jelentős társadalmi kihatású döntések körének meghatározása – a továbbiakban is - a sztrájkot megelőző egyeztető eljárás tárgyát képeznék.

Bár a közszolgálatban a sztrájk törvény hatálybalépése óta *sztrájk szervezésére alig találunk példát*, egy kérdésben feltétlenül – és nem csak a közszférára kiterjedő hatállyal – indokolt változtatni. *A törvénynek – a szolidaritási sztrájk kivételével - be kellene vezetnie a szavazást a sztrájkról, hogy ne feltétlenül a szakszervezeti elit döntsön sajátos érdekei alapján – így például az érdekképviselő megerősítése céljából a konkurens szakszervezetekkel szemben - a munka beszüntetéséről, hanem az érintett alkalmazotti közösség többsége. A kodifikációnak jó példaként szolgál a közigazgatás sztrájkmegállapodása. E szerint a kezdeményezés feltétele a szakszervezet erre felhatalmazott képviselőjének nyilatkozata arról, hogy a szakszervezet a sztrájk kezdeményezésére rendelkezik a köztisztviselők többségének felhatalmazásával. Ha ezzel kapcsolatban vita lenne, a szakszervezet az erre vonatkozó dokumentumokat a munkaügyi bíróságnak adná át – tisztázva a szabályok betartását.*

XIV. fejezet

Zárójelentés

Dolgozatunk utolsó egysége, igazodva a diagnózis-terápia metódushoz, a „kezelés” befejezéséről szóló „zárójelentés” *szubjektív áttekintése* egy feltételezett – vagy a realitásokat tekintve, inkább vizionált – *új koncepció alapján egységesített civil közszolgálati szabályozás megalkotásának*. Figyelemmel ugyanis a számba vett európai tapasztalatokra és hazai esélyeinkre, már a *részlegesen végrehajtott modernizáció is sikert jelenthetne, ennek tekinthetnénk a tanulmányban említett civil közszolgálat, a Kjt. és a Ktv. szabályainak közös alapokra helyezésével egy egységes, de a foglalkoztatási követelmények*

sokrétűségéből eredően, kellően differenciált törvénybe foglalását. Végezetül néhány megkerülhetetlen „hangsúly” – koránt sem összegzésként, inkább az előző oldalakon leírt, vagy éppen utólag felmerülő gondolatok rendszerezéséhez.

XIV.1. Jogpolitika a közszolgálatban

Előjáróban megjegyezzük, a körülöttünk zajló összetett folyamatok elemzése és értékelése alapján úgy ítéljük meg, hogy *15-20 éves távlatban társadalmi és gazdasági átrendeződés előtt áll az ország.* Ebben a helyzetben az *állam nem vetheti le magáról azt a felelősséget,* hogy ne vegye ki aktív részét az új feladat sikeres osztársadalmi szintű megválaszolásából. Ez a követelmény magától értetődően *kihat a közszolgálat működésére is.* Ebben a vonatkozásban is jogpolitikával kapcsolatban, *általánosságban két követelményt* szögezzünk le, több más, a tanulmányban szereplő megállapítás mellett. Nem engedve a kísértésnek, *elsődlegesen ne a pénzügyi nyomás legyen a meghatározó koncepció az átalakításkor.* Az egységesítés és a takarékoság rossz példajaként bevezetett – és számos munkajogi aránytalanságot tartalmazó, a 13. havit felváltó – ún. „0. havi” illetmény alkotmány ellenességét kimondó alkotmánybírósági határozat bizonyítja: a szakmailag előkészítetlen, a gyors megtakarítással kecsegtető megoldások már viszonylag rövidebb távon is éppen az ellenkező hatást kiváltva, pazarláshoz vezetnek³³⁵. *A másik elvárás vagy inkább tanács – figyelemmel a német tapasztalatokra -, hogy ne csak állami, hanem önkormányzati szinten folyjon a jogalkotás előkészítése – figyelemmel azok megváltozó szerepkörére.*

Tanulmányokat olvasva olybá tűnik, a *közszféra foglalkoztatási szabályainak története* az elmúlt két évtizedben a foglalkoztatási jogviszonyok, a közszolgálati pályák *átalakításával kapcsolatos* – direktebb, vagy kompromisszumra törekvőbb – *küzdelemről szól.* Az Egyesült Királyság kivételével Franciaországban és Németországban csak korlátozott hatékonyságról beszélhetünk. A *hatékonyság ugyanakkor önmagában nem érték,* csak a közszolgálatban dolgozók helyzete,

³³⁵ Lásd erről a 32/2005 (IX.15) AB határozatot!

valamint a szolgáltatás és a közhatalom gyakorlás minősége alapján alkothatunk véleményt. *Az átalakítás mélységében, amelyet szintén nem tartunk feltétlenül sikernek, meghatározó a kormányzat színe, az Egyesült Királyságban mindehhez jó háttérrel biztosított a korábban már említett tizennyolc éves konzervatív kormányzás. E vonatkozásban – a kormányzat politikai irányultságától függetlenül - fékező hatású a széleskörű és összetett adminisztratív szabályozás, a közjogi tradíciók és a szociális párbeszéd súlya – megakadályozva az ún. eredménykormányzást. Lassítja a reformot, a modernizációt az állam szövetségi struktúrája is. A rendszert – eredményeivel és hibáival - tovább konzerválja a politikai döntés hiánya, illetve döntés esetén a következetes végrehajtás elmaradása. Ez utóbbira sajnálatos példa Magyarország 2002 és 2005 közötti időszaka, amikor első ízben került meghirdetésre a közszolgálat egységes alapokon nyugvó szabályozása. Maga a meghirdető kormányzat tette talán a legtöbbet a kudarc érdekében! A rossz szervezés, az eszköz- és időhiány, az illuzórikus és irreális célkitűzések, a kormánynak a közszolgálat egyes területeiért felelős minisztereinek az ágazati pozíció védelmén alapuló ellenállása már elégséges volt a reform ellehetetlenítéséhez, a társadalom érintettjeinek, így a szakszervezetek, a munkaadói szövetségek, a tudományos műhelyek kritikája már a kormányzat által magára hagyott törvénytervezettel vitakozott. A jogpolitikai célkitűzések realitása, az ágazatok többségének motiváltsága és a belső ellenállás letöréséhez szükséges érvek és hatalom nélkül a közszolgálati szabályozás koherenciájának megteremtése nem lehetséges.*

Amíg az EU korábbi tagállamai az 1980-as évek végétől, a 90-es évek elejétől a *machstrichti konvergencia-kritériumok jegyében kezdték megreformálni, átalakítani vagy modernizálni és hatékonyabbá tenni a közszolgálatokat, addig Magyarországon ez idő tájt a rendszerváltozás okán a legfontosabb feladat a közszféra és a magánszféra munkajogi szabályozásának kettéválasztása volt. A fáziskésés azonban nem szabad, hogy kapkodást eredményezzen. Erre azért különös hangsúllyal figyelmeztetni, mert az EU nincs figyelemmel semmilyen fejlettségi különbségre, korábbi, a történelem lapjaira tartozó hátrányra, a két évtizednyi fáziskülönbségre sem. A szakmai szempontok figyelembevételét*

átugró gyorsaság veszélyét erősíti *a jogalkotás négyéves választási ciklusokra darabolása*, amely a hosszú távú előkészítés és az érdemi, megalapozott szabályozás lehetőségeit nagyban korlátozza – figyelemmel a közszolgálat politikai érintettségére és érzékenységére. Ehhez kapcsolódóan *a sajtónak mint de facto negyedik hatalmi ágnak* a megjelenése, a politikának a sikerekről szóló kommunikációs kényszere ugyancsak elvehet a nem túl bőséges szakmai „légtérből”.

A magyar jogpolitika legnagyobb problémája – 1990 óta – éppen a jogpolitika hiánya. A tudatos szabályozás vonatkozásában egyedüli kivételként *az 1992-ben befejeződő munkajogi jogalkotási folyamatot tekinthetjük*, amikor – a piacgazdaság követelményeinek is megfelelően – szétválasztásra került a verseny- illetve a közszféra szabályozása. *A jogpolitika azonban csak részben volt megalapozott, a közszolgálat duplikált szabályozásával új problémák magvát vetették el.* Az eltelt másfél évtizedben tudatos és megalapozott kísérlet nem történt az ellentmondások felszámolására. Egyrészt nem tapasztalhattuk, hogy a kormányzat törekedne – a duplikált Kjt.–Ktv. szerkezet fenntartása mellett – a közalkalmazotti és közszolgálati jogviszony meghatározó elemeinek azonos tartalommal történő szabályozására, másrészt *egyres jogalkotási lépések még az indokolatlan eltérések körét is bővítették* (pl. a teljesítmény-értékelés bevezetése, a 35 év alapján járó jubileumi jutalom biztosítása a közigazgatásban). *Formális előrelépésnek minősíthetjük* azt – a fentiekben elmarasztalt -, a 2002. évi *kormány-megbízotti felkérést*, amely az egységes közszolgálat megalkotására szól a választási ciklus végéig. Már a „startnál” előre jelezhető volt, hogy a *pozíció gyengesége* – szemben a markáns ágazati érdekeket képviselő miniszterekkel, valamint a szabályozás összetettsége folytán a kimunkáláshoz szükséges idő hiánya bukásra ítéli a jogalkotási kísérletet. Mindez *hátrányt jelenthet a feladatnak esetleg újra nekivágó, jövőbeni kormányzatnak*, hiszen egy kudarc után kell újra próbálkoznia.

Egy megalapozott jogpolitika mentén megkezdődő *közszolgálati kodifikáció esélyének megítéléséhez* figyelemre méltó a kormányzat által egy korszerűsítési dokumentumban elkészített helyzetértékelés. E szerint, miután a szervezeti

érdekek dominálnak, így csak *korlátozottan beszélhetünk egyazon irányba cselekvő kormányzatról*. Ennek hatására széttöredezetté válik a kormányzat teljesítménye, magas a párhuzamos erőforrás-felhasználás. Sem központi, sem pedig helyi szinten *nem jelenik meg markánsan a szakpolitikai megközelítés a döntés-előkészítés során*. Ennek egyik oka a kormány-jelentés szerint, hogy *a szakapparátus szocializációjából ez hiányzik* (a saját ágazatában és nem ügyekben gondolkodik), másrészt *a döntéshozók a rövid távú feladatmegoldásra összpontosítanak*. *A szakpolitikai gondolkodás mellőzése szinte lehetetlenné teszi az (ön-)kormányzati teljesítmény fokozását*. A tanulmányunkban jelzett cél eléréséhez biztatónak tűnhet az az álláspont, mely szerint – szemben az említett negatívumokkal – részint az uniós csatlakozásra való felkészülés folyamányaként – az elmúlt években a kilencvenes években tapasztaltakhoz képest *látványosan javult a stratégiai tervezés minősége*. Ez a javulás ugyan még nem átütő erejű, de már kedvezően befolyásolja a szakpolitika-alakítás más területeit is. Hasonlóan kedvező tendencia mutatható ki a *társadalmi partnerek döntés-előkészítésbe történő bevonása terén is*: több szakterületen már kialakultak a *társadalmi egyeztetés fórumai, s kezdenek megerősödni a civil érdekérvényesítésre alkalmas szervezetek is*, tehát vannak partnerek. Ez a fejlődés azonban szigetszerű maradt, s pusztán egy-két területre jellemző, s ott sem mindig tekinthető érdeminek. A megvalósult *partnerségi együttműködések tapasztalatai* ráirányították arra a figyelmet, hogy a *civil társadalom* túlnyomó része vagy *nem érdeklődik a szabályozásban való részvétel iránt*, vagy *nem rendelkezik az érdemi részvételhez szükséges tudással*³³⁶.

XIV.2. A közszolgálati jog és a magánmunkajog – elhatároló pontok és átfedések

Hogyan helyezzük el a jogrendszerben a közszolgálat munkajogi szabályozását? A munkajog tárgyát alkotó függő munka jogi kifejeződésül a polgári államok

³³⁶ Igazgatási rendszer korszerűsítése, i.m. 4. old.

jogrendjének zömében *csak a szerződéses alapú munkajogviszonyt ismerik el*, és olybá tűnik – különösen a nyugat-európai kontinentális jogban –, hogy a *közszolgálat kívülállása bizonyítást nem igénylő tétel*. A közjog-magánjog szétválasztása, illetve az alárendelt, önállótlan munkának a munkajogi központi fogalmaként történő meghatározása szükségessé teszi a közszolgálat és a magánmunkajog összevetését. *A tanulmányban vizsgált három állam e tekintetben – a jogrendszerek alapvető eltéréseiben gyökerező okok miatt is – két részre osztható.*

A francia munkajogban uralkodó álláspont szerint a munkavállaló alárendeltsége abban az esetben is fennáll, ha az állam vagy más közjogi alany számára végez munkát. Ez azonban kívül esik a munkajog – a magánmunkajog - keretein és a közjog szabályai alá tartozik. Hasonló felfogás szerint különül el a köztisztviselők jogviszonya a munkajogviszonytól a német jogban is. *A szétválás megnyilvánul a jogviszony keletkezésének jogalapjában, a jogviszony tartalmában és annak alakításában.* Általános felfogás szerint, a magánmunkajog a felek önrendelkezésének, a magánautonómiának az egyik kifejeződési formája, amelyet a szerződési elv érvényesülése biztosít. *A közszolgálatban azonban megjelenik az egyik fél autoritása, és ebből következően a munkaadói pozícióban lévő szervezetek nem egyszerűen csak munkaadók, hanem az állami szuverenitás megjelenítői – így a magánjog elvei a közszolgálatban nem hatnak.*

Az európai kontinentális jogrendekben kialakult kultúrával szemben az *angolszász jogfelfogás más tradíciókon alapul, és igazolja a magánmunkajog és a közszolgálati jog kettéválásának teleologikus jellegét.* Szembeötlő a szemléletbeli megközelítés eltérése *Nagy-Britanniában*, ahol az ún. *crown servant* szolgálati jogviszonyának sajátosságai miatt legfeljebb csak bizonyos tekintetben kétséges, hogy a vele kötött *contract of employment* valódi munkaszerződésnek minősül-e vagy sem. *Az állam munkáltatói minősége ugyan királyi prerogatívaként jelenik meg, azonban nem vezet a közszolgálatban és a magánszférában foglalkoztatottak jogállása közötti alapvető különbséghez*³³⁷.

³³⁷ Kiss György: Munkajog, Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 21. old.

Egyetértve Kiss Györgynek a fentiekre reagáló okfejtésével, a közszolgálati jogviszony és a magán-munkajogviszony megkülönböztetésének dogmatikai alapja annyiban vitatható, hogy *mindkettő a függő munka jogi kifejeződése. A más részére végzett és a jogviszonyt keletkeztető jogi aktusban a jellegében meghatározott szolgáltatás szempontjából másodlagos a szolgáltatást fogadó minősége.* Ebből következően, ahogy igaz a *civiljogi dogmatika* felőli megközelítésben az a megállapítás, hogy „munkaszerződés” a szolgálati szerződés, a vállalkozási és a megbízási szerződés is, és ennek megfelelően „munkavállaló” nemcsak a szolgálati szerződés (munkaszerződés) kötelezettje, hanem a vállalkozó és a megbízott is, úgy *a függő munka kategóriája tekintetében „munkajogviszony” a közszolgálati jogviszony is, tehát „munkavállaló” a közhivatalnok éppúgy, mint a gyári munkás.* Ez a levezetés is azt támasztja alá, hogy a munkajog fogalmát meg lehet határozni tágabb és szűkebb értelemben, és végeredményben *e jogterület fejlődése a magánjog és a közjog tradicionális szétválása ellenére biztosít bizonyos átjárhatóságot is.*

Amennyiben a *más részére végzett önálló munkát tekintjük a munkajogviszony és a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyok elhatárolási ismérvének, indifferens a magánmunkajog és a közszolgálat közötti különbségtétel.* Ha azonban tágabb kereten belül végzünk differenciálást, a *közszolgálaton belül a munkajog kollektív relációinak a dogmatikai megalapozása rendkívül nehéz.* A tradicionális közszolgálatban ugyanis *az állam autoritása érvényesül,* ebből következően a *magánmunkajogban érvényesülő szerződési elv sem jelenik meg.* Ez egyben azt is jelenti, hogy *hiányzik az egyén önrendelkezésének az a minimális szintje,* amelyet át lehetne emelni a kollektív kapcsolatok területére. Természetesen *a mai közszolgálatban már a kollektív munkajog intézményei több-kevesebb intenzitással jelen vannak.* Példaként elég felidézni, hogy, *bár eltérő személyi hatállyal, de mindhárom vizsgált országban jelen van a kollektív szerződés a közszolgálatban.* E mögött azonban a *jogdogmatikai gyökerek helyett az adott ország politikai helyzete* (lásd például a

18 éves brit konzervatív kormányzást), meghatározó ideológiája és nem utolsósorban jogi és igazgatási kultúrája húzódik meg³³⁸.

Újfent Kiss György álláspontjára támaszkodva, *a munkajog fogalmi kereteiről megállapítható, hogy tágabb értelemben a munkajog tárgykörébe tartozik valamennyi jogviszony, amely alkalmas a más részére végzett önállóan munka megjelenítésére, függetlenül a munkaadó minőségétől*, illetve jogállástól. Ennek megfelelően a *munkajog gyűjtőfogalomként* is használatos, amely magában foglalja a munka magánjogát és a közszolgálat valamennyi válfaját mint a munka közjogát. Bármilyen további tagozódás csak e genusfogalmon belül lehetséges. A munkajog fogalmi keretei azonban *szűkebben is megvonhatók, ha csupán a szerződési elvet kifejezésre juttató magánmunkajogot azonosítjuk a munkajoggal*, és ebben az esetben a közszolgálati jog nem része e jogágnak. *A magán- és a közszolgálati munkajog között tapasztalható konvergencia* apropóján megállapítandó: *a kollektív munkajog jogdogmatikai megalapozása a magánmunkajogon belül lehetséges*, míg a közszolgálatban alapvetően külső hatásra, hosszabb ideig tartó fejlődés eredményeképpen.

Azoknak az alkalmazottaknak a tekintetében, akik a *közhivatalokon kívüli közfeladatot ellátó munkaszervezetekben dolgoznak*, az alapvető jogdogmatikai elveket háttérbe szoríthatják a célszerűségi szempontok, amelyek alapján akár a közjog, akár a magánmunkajog szabályai érvényesülhetnek³³⁹. Az utóbbi évtizedek jogfejlődése egyre inkább lazít a közjogi kötelekeken és közelít a magánmunkajog felé, azonban számos, speciális biztonsági szabállyal körülbástyázva. Jó példa erre a német munkajog, amely a szabályozás alapját egy szövetségi szintű alkalmazotti kollektív megállapodásra bizza (*Bundes-Angestellentarifvertrag*). Ez a megállapodás hatását tekintve inkább jogszabály, mint szerződés, és azért van garanciális jelentősége, mert *a munkaadói oldalon*

³³⁸ Kiss György: i.m.22-23. old.

³³⁹ Minderre magyar példaként említhetjük az ügykezelőknek és a fizikai alkalmazottaknak a 2001-ben történt Ktv-módosítással a közszolgálatból munkaviszonyba történő kiszervezést. A magát jobboldalinak, konzervatívnak tekintő kormány döntésén a választásokat követően nyertes baloldali kormányzat részben változtatott, és az ügykezelőknek a közszolgálatba történő visszahozatalával – ugyan elméleti alap nélkül, de – javított ennek az alkalmazotti csoportnak a helyzetén.

valamennyi közszolgálati szervezet megjelenik (az állam, az egyes tartományok mint tarifális közössége, valamint a kommunális munkaadói szövetségek), míg a munkavállalói oldalon jelen van valamennyi szakszervezeti szövetség³⁴⁰. E példákkal szemben ugyanakkor a francia jogban – nyilván itt is célszerűségi megfontolások alapján – a közalkalmazottak jóval nagyobb rétegére vonatkoznak a közszolgálat klasszikus szabályai, illetve számos speciális közjogi szabály alakítja ezen alkalmazottak jogviszonyának tartalmát³⁴¹.

Összefoglalásképpen megállapítható, hogy a közjog-magánjog szétválasztás alapján az önálló munkavégzés vagy a magánjog, vagy a közjog elvei szerint szabályozható. Annak ellenére, hogy a két terület közötti határok számos esetben összemosódnak, a magánmunkajog és a közszolgálati jog közötti harmadik megoldásként önálló, de mégis vegyes jellegű struktúra nem létezik. Az összehasonlító elemzések azt támasztják alá, hogy a határesetek tekintetében a jogalkotónak alaposan átgondolt és differenciált normákat kellett kimunkálnia, de mindenekelőtt azt kellett eldöntenie, hogy az egyes, egymással néha azonos, néha azonban minőségében eltérő munkatevékenységeket a magánjog vagy a közjog elvei alapján óhajtja-e szabályozni. Az egyes országok megoldásai azonban azért nem minősíthetők modellértékűeknek – és ebből következően kritika nélküli átvételük azért nem lehetséges –, mert ezek a módozatok csak egyedileg, saját mögöttes társadalmi értékviszonyaik, gazdasági helyzetük és történeti tradícióik alapján értékelhető³⁴².

A magánmunkajog elveivel szemben a közszolgálatban az egyén önrendelkezési lehetősége egyes területeken nem, más területeken pedig csak korlátozottan érvényesülhet. Ez a korlátozás már a közszolgálati jogviszony keletkezésénél is megnyilvánul, amennyiben a kinevezés relatíve egyoldalú jognyilatkozat, és a szolgálatvállaló döntése a kinevezés elfogadására, illetve megtagadására korlátozódik. A jogviszony tartama szintén kötött, az erre vonatkozó kógens szabályok által részletesen rendezett. Mindez természetesen befolyásolja a

³⁴⁰ Alapvetően ehhez lenne hasonló a tanulmányban javasolt, a közszolgálat állami szektorára megköthető kollektív szerződés.

³⁴¹ Kiss György: i.m. 25-26. old.

³⁴² Kiss György: i.m. 26. old.

kollektív munkakapcsolatok minőségét is. Míg a versenyszférában az általános munkafeltételek és *különösen a munkabérek meghatározása többnyire a szociális partnerek megállapodásának a függvénye* – és ez a megállapodás vagy megállapodási rendszer a polgári államok többségében nagyon fontos gazdasági tényező is egyben –, addig *a közszolgálatban a munkafeltételek, a bérek és általában a köztisztviselő karrierje kógens szabályok által meghatározott.* Az, hogy mindezek ellenére a kollektív intézmények egyes országokban a közszolgálati jogban mégis érvényesülnek, jószerével az állam önkorlátozására vezethető vissza. *A közszolgálati jogviszony tartalmát kiválóan jellemzi az alábbi megállapítás: az a jogi helyzet tehát, amelybe a közhivatalnok a kinevezés által jut, nem egyénileg különböző, hanem személytelen, általános, tárgyi jogszabályokon nyugvó, a közhivatalnoknak azok megállapítására befolyása nincs. Azt a jogi helyzetet, amelyet ezek az objektív jogszabályok a közhivatalnokok számára megszabnak, az egyén vagy vállalja, vagy nem³⁴³.* Magyary Zoltán gondolataival összevetve, ahogyan az e pontnál írtak is alátámasztják, a magánjogi, és az ezen az alapon a közszolgálatban is a kollektív fellépést biztosító intézmények megjelenésével *a verseny- és a közszféra munkajogi szabályozása közötti eltérés csökkent, de a konvergenciának - a két foglalkoztatási terület megkerülhetetlenül eltérő alapkarakteréből adódóan – korlátai vannak.* Ahogyan a tanulmány egyes részeiben jeleztük, *a közszolgálati kereteket szét nem szakítva, a túlzott központosítás felszámolása érdekében is indokolt bizonyos magánmunkajogi megoldások, így különösen a kollektív szerződésnek egyes jogintézményeknél biztosított, tételes törvényi felhatalmazáson alapuló, de valamennyi közszolgálati alkalmazott jogviszonyát – így a jelenlegi köztisztviselőket is - érintő szabályozásának biztosítása.*

³⁴³ Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás, Budapest, 1939. Királyi Egyetemi Nyomda, 368. old.

XIV.3. Átfedések és törésvonalak: a magánjog közszolgálati megjelenése – a konvergencia határai

Milyen értékítéletet mondunk a közszolgálati szabályozás – államonként eltérő jelentőségű – „magánjogiasodásával” kapcsolatban? Mindezt szükségszerűen negatív tendenciaként ítéljük-e meg? Sem egyértelmű igent, sem pedig karakterisztikus nemet nem lehet a feltett kérdésekre válaszolni. A válasz a következményekben van: a magánjogi törekvések nem feszítik-e szét a közszolgálat kereteit, azt a működési mechanizmust, ami a társadalom számára permanens és roppant módon differenciált szolgáltatások összességét biztosítja, a komparatív előnyök megmaradásával – melyek korántsem a magánjog jellemzői – sikerül-e megőrizni, illetve megteremteni a közszolgálatot, mint vonzó munkahelyet, elkerülve a tömegmérétekben negatív hatásokkal járó kontraszelekción. Amennyiben a magánjog egyes intézményei jobb hatékonyságot, a költség-takarékosságot, ésszerűséget és a példaértékű munkahelyet eredményez, közszolgálati megjelenése támogatandó. Amennyiben viszont nem jelent mást, mint a kapkodó reagálást a világgazdaság, a versenyszféra tendenciáira, és az új kihívásokra adott válaszokra, a magánjog általános jelleggel száműzendő a közszférából. Alapos szakmai mérlegelés szükséges ahhoz, hogy mit enged, és mit tart feltétlenül távol a jogalkotó a magánjogból a közszolgálat szabályainak felülvizsgálatakor és újrarajzolásakor.

A magyar tradíciók alapján különös kritikával kell kezelni a magánjogi szabályozási elemek közszolgálatba történő „importálását”. Hangsúlyozandó, a globalizáció negatív kísérő jelenségeitől (pl. a munkaerő-kölcsönzés a klasszikus munkaviszony helyébe lép, a határozott idő terjedése) célszerű megvédeni a közszolgálati szabályozást. A közjog-magánjog konvergencia csak eszköze és nem célja lehet a közszolgálati korszerűsítésének. A komparatív előnyként is számon tartott egyes jogintézmények indokolatlan „likvidálása” – a hatékony védelmet jelentő szociális párbeszéd hiányában – olcsó, de nem takarékos és rossz színvonalú közszolgálatához vezetne.

XIV.4. A szabályozás szerkezetéről, az egységesen és eltérően rendezhető meghatározó jogintézmények

Eddig nem foglalkoztunk az egységes közszolgálat megalkotásának struktúrájával. Tudatosan! A szabályozás *kereteinek meghatározása ugyan mellőzhetetlen a közszolgálat megreformálásához*, de ennél sokkal fontosabb a *koherenciát biztosító elvek és szabályozási elképzelések lefektetése*. E körülmény elgondolkoztató a hazai viszonyaink átalakítása tekintetében is – különös tekintettel az egységes közszolgálati szabályozás megteremtését első ízben 2002-ben kimondó kormányzati törekvésre. A törvényi szabályozás csak eszköz, a cél a közszolgálati pragmatika hatékony működése. Az elsődlegesen eldöntendő kérdés: *egy jól funkcionáló egységes közszolgálati pragmatikának előfeltétele, illetve szükségszerű velejárója-e az egységes közszolgálati törvény? Egyes szakmai vélemények* – különösen a magyar történelmi hagyományokra, így a két világháború közötti fejlett közszolgálati rendszerre és a nemzetközi tapasztalatokra utalva – kifejtik: *nincs szabályozási kényszer. Magyarországon egységes közszolgálati törvény soha nem volt*, miközben egységes elvek szerint működő, koherens módon egymásra épülő jogintézményekből álló közszolgálati pragmatika működött.

- Az önálló törvény váza, meghatározó tartalmi jegyei

Megítélésünk szerint *a Kjt.-t, a Ktv.-t és az Mt. közigazgatási munkavállalóira hatályos fejezetét egybeolvasztó szabályozás megvalósítható egyetlen, de kellően differenciált törvényben*. A jelenleg *közalkalmazotti, illetve közszolgálati jogviszonyban állók tevékenysége között az egyedüli markáns különbség a közhatalom gyakorlás* – megjegyezve, hogy mindez nem jelenik meg feltétlenül valamennyi köztisztviselő munkakörében. Az impériumgyakorlás jegyében szükséges osztályozni az egységes közszolgálati törvény közös, és eltérő rendezést igénylő szabályait.

Az egységes közszolgálati törvény – azonosan a kormányzati közszolgálati reform koncepcióban meghirdetett megoldással – nem alkalmazná sem általános, sem különös szubszidiárius jogszabályként a Munka Törvénykönyvét. Mindez egyaránt könnyebbséget jelentene a jogalkotás és a jogalkalmazás számára. A közszolgálati törvény négy meghatározó egységből állna: az általános részből, valamint a közszolgálati jogviszony közös és különös szabályait megállapító rendelkezésekből, továbbá a közszolgálati munkaszerződés intézményét kodifikáló szabályokból.

A törvény *általános része* tartalmazná a jogok gyakorlásának elvi szabályait, az elévülésre, az érvénytelenségre, a határidők számítására, a jognyilatkozatok megtételére vonatkozó szabályokat, és a közszolgálati jogviszony jogforrásait. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény természetesen irányadó lenne a közszolgálati jogviszonyra is.

A *törvény közös szabályai* között megállapítaná a *munkaügy kapcsolatok általában egységes feltételeit*, a szakszervezeti és az intézményesített részvételi jogok gyakorlásáról és a kollektív szerződéskötés feltételeiről. A közszolgálati jogviszony *statikus elemei* is közös fejezetbe kerülnének – a speciális rendelkezések különös részben történő elhelyezésével. Ez a metódus követendő a *munka-és pihenőidő, a szabadság, továbbá a munkaidő-kedvezmények* szabályozásakor. A munkavégzés szabályainál a törvény különös részébe kerülnének a *közhatalom gyakorlásból fakadó szigorúbb összeférhetlenségi követelmények*. A *munka díjazásának szabályai két részre oszlanának* – az egységesen kezelhető illetmény-előmenetel mellett a szakma-specifikus rendelkezéseket a törvény különös része tartalmazná. A *különös részbe tartoznának a minősítés és a teljesítmény értékelés tartalmi szabályai*. A közös szabályok vonatkoznának a *fegyelmi, és a munkáltató kártérítése felelősségére, ugyanakkor az alkalmazotti oldalon már a különös rendelkezések állapítanak meg* a beosztáson és a közhatalom gyakorlásán alapuló szigorúbb felelősséget. Szintén *közösök lennének a jog- és érdekvitákra irányadó szabályok*. Végezetül *önálló rész szabályozná a közszolgálati munkaszerződés intézményét*, és a közszolgálati jogviszonytól eltérő tartalmi kondíciókat.

Néhány kérdésben részletesebben a közös és eltérő szabályokról! Az *egységes közszolgálati jogviszonyra azonos szabályokat kell megállapítani a jogviszony statikus elemeinek vonatkozásában* (pl. kinevezés, áthelyezés, felmentés). Kétségtelen, *a közhatalom gyakorlása ekkor is bizonyos különös rendelkezések megalkotását igényli* (pl. a magyar állampolgárság kikötése, vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettség). *Egységesen indokolt szabályozni a munka- és pihenőidő, valamint a rendes szabadságra vonatkozó rendelkezéseket. A munka díjazása körében ugyancsak homogén módon szabályozandó szolgálati időn alapuló előmenetel, valamint – komparatív előnyként is számon tartott kiegészítő díjazások* (pl. jubileumi jutalom, 13. havi fizetés), és *szociális támogatások* (pl. lakásvásárlás, önkéntes biztosító-pénztári tagság támogatása). Ugyanakkor *eltérő szabályozást indokol – ágazatonként és munkakörönként – a szakmai előmenetel kidolgozása, és az ehhez kapcsolódó követelmények teljesítésén alapuló díjazás rendezése. Szintén e körbe tartozik a teljesítmény-értékelés és minősítés feltételeinek és következményeinek meghatározása. Ez utóbbi két jogintézmény vonatkozásában az egységes közszolgálati törvény közös szabályai kizárólag az eljárás általánosan érvényesülő garanciális feltételeit* állapítaná meg. Figyelemmel az illetménypótlék rendszerének javasolt felszámolására és a munkakör-értékelés bevezetésére, *az egységes közszolgálati törvény végrehajtási rendelete vagy – tanulmányunk alternatív javaslataként kollektív szerződés - állapítaná meg, hogy az egyes munkaköröket mely tényezők figyelembevételével* (pl. idegennyelv-tudás, informatikai ismeret, szakképzettség szintje, felelősség) kell felosztani – meghatározva az ehhez kapcsolódó díjazási jogcím tartalmát. Mindennek *törvényi rendezése a szabályozandó körülmények változékonysága miatt nem indokolt.*

Egységesek lennének a fegyelmi felelősség szabályai azzal a megszorítással, hogy a vezetői munkaköröket betöltőkre és a közhatalmat gyakorlóakra speciális rendelkezések kerülnének megállapításra (pl. hosszabb objektív és szubjektív jogvesztő határidő az eljárás megindítására). *Közös szabályok vonatkoznának a közszolgálati alkalmazott tanulmányainak folytatásával kapcsolatos munkáltatói kötelezettségekre is.*

Megítélésünk szerint *a közszolgálat önkormányzati részére is kiterjedne az egységes közszolgálati törvény hatálya*, ugyanakkor – szemben bizonyos hatályos rendelkezésekkel – *a törvényben szereplő számos rendelkezés* (pl. végkielégítés, illetmény-előmenetel) ún. *minimál standardként funkcionálna* az önkormányzattal fennálló jogviszonyok esetében. A törvénytől *a közszolgálati alkalmazott javára eltérni azonban kizárólag az önkormányzati költségvetés terhére lehetne*, és ezért pótlólag az önkormányzat pénzügyi igényt nem nyújthatna be a központi költségvetés felé.

A közös szabályok közé tartozna a munkaügyi kapcsolatok rendezése – a sztrájkjog vonatkozásában a XIII. 4. alatt javasolt, a közigazgatásban jelenleg is meglévő korlátozásokkal.

XIV.5. A munkáltató személye - a közszolgálat mint mintamunkáltató

A közszolgálati munkáltatói jogalanyiságra (az állam, illetőleg az önkormányzat) a tanulmányban tett *javaslatot alátámasztja Kiss Györgynek a Kjt-vel kapcsolatban megfogalmazott kritikája* is. *A közalkalmazottak jogviszonyát alapvetően befolyásolja a munkaadói szervek költségvetésből történő finanszírozása, és ez a pénzügyi függőség* többek között azt eredményezi, hogy *a felek a jogviszonyt érintő legtöbb kérdést illetően nem lehetnek reális alkupozícióban*, ugyanis *az alkalmazást érintő feladatok megoldása nem a közalkalmazott tényleges munkáltatójától, hanem egy közhatalmi szerv döntésétől függ*. Ebből következően a közalkalmazotti jogviszony ténylegesen három alanyt feltételez. *A közalkalmazotti jogviszony de iure alanya a munkaadói szerv és a közalkalmazott, de facto alanya a fenntartó, finanszírozó állam vagy önkormányzat, a munkaadói szerv, mint munkáltató és a közalkalmazott*. Nyilvánvaló, hogy ebben a struktúrában *a jogviszony tartalmának kialakítására a fenntartó, finanszírozó szervezetnek van döntő befolyása*. Ez a befolyás látványosan jelenik meg például *a közalkalmazotti jogviszony megszűnése* egyes

tényállásainak szabályozásában. A Kjt. 30. § (1) bekezdés b) pontja értelmében a munkáltató a közalkalmazotti jogviszonyt felmentéssel akkor szüntetheti meg, ha az Országgyűlés, a Kormány, a miniszter vagy az önkormányzati képviselőtestület munkáltatót érintő döntése – különösen a feladatok változásából adódó átszervezés vagy a költségvetési támogatás csökkentése – következtében a közalkalmazott további foglalkoztatására nincs lehetőség. Ez a rendelkezés egyértelműen jelzi, hogy a *közalkalmazott egzisztenciáját alapvetően érintő döntések számos esetben kívül esnek a munkáltató döntési lehetőségein, annak ellenére, hogy a jogviszonyt alakító jognyilatkozatot a munkáltatónak kell megtennie.* Ez a felemás helyzet kihat a kollektív kapcsolatokra is. A Kjt. – szemben a köztisztviselők jogállásáról szóló törvénnyel – lehetőséget biztosít arra, hogy a munkáltató és a szakszervezetek *kollektív szerződést kössenek.* A munkafeltételekben és különösen az illetményen kívüli egyéb juttatásokra vonatkozó kollektív szerződéses rendezés tartalma ugyanakkor a fenntartó szerv döntésének a függvényében alakítható, azaz *a felek kollektív autonómiája erősen korlátozott*³⁴⁴. A leírtak véleményünk szerint ugyanúgy *helytállóak a jelenlegi közszolgálati jogviszonyra* is. E *probléma a munkáltató személyének megváltoztatásával oldható meg, megszüntetve* ezzel a költségvetési szervek és közintézmények – különösen a költségvetési kérdésekben – *formális munkáltatói pozíciójának problematikáját.* Kodifikációs javaslatunk egyben *a közszolgálati jogviszonyt is stabilabbá teszi, védve* az alkalmazottat a munkáltató működési körébe tartozó indokon, a különféle átszervezéseken alapuló *felmentésektől.* Különösen óvakodni indokolt a nagy szervezetekre jellemző *elbürokratizálódás veszélyétől,* az állam és az önkormányzat közszolgálati munkáltatói jogalanyisága kétségtelenül nagy kísértés e vonatkozásban. *A munkáltatói jogkör és az ennek gyakorlásához kapcsolatos költségvetési eszközök megfelelő szintű deregulációját* tekintjük elsődleges garanciának a jelenleginél alacsonyabb fokú és magasabb hatékonyságú irányítás megteremtéséhez.

Egyes *európai példákhoz igazodva* törekedni kell arra, hogy a *közszolgálat egyfajta minta munkáltatóként* jelenjen meg. Nem elsődlegesen a klasszikus

³⁴⁴ Kiss György: i.m. 29-30. old.

közszolgálati jogviszonyt amortizálva, *biztosítani kellene bizonyos atipikus elemek – így különösen a részmunkaidő és a távmunka széleskörű elterjesztését.* A *részmunkaidő* – ahogyan az angol, a francia és a német példánál olvashattuk – egyrészt *eszköze a foglalkoztatás bővítésének*, másrészt *nem kényszeríti feltétlen választásra a nőket az anyaság és a hivatásuk között.* A *távmunkavégzés a foglalkoztatás bővítése mellett munkához juttatná a fogyatékos, a közlekedés igénybevételére nem képes személyeket.* A távmunka kifejezetten alkalmas lenne bizonyos ügyfélszolgálati és jogalkotási feladatok ellátására. Kétségtelen *pozitív hatása lenne továbbá a környezet védelme, a kevesebb papír miatt több erdő maradna és kevesebben ülnének autóba.*

Az atipikus elemek közül csak *kifejezetten indokolt esetben javasolt lehetőséget teremteni a határozott idejű foglalkoztatásra, a munkaerő-kölcsönzés igénybevételét pedig a közszolgálat teljes köréből indokolt kizárni.*

XIV.6. Centralizáció és decentralizáció

A jogalkotás számára eddig *példa nélkül álló feladat* annak felülvizsgálata, hogy az *egységes közszolgálatban milyen mértékű decentralizáció* valósítható meg. Első olvasatra *ellentmondásosnak tűnhet*, hogy a közszolgálat egységesítése, *homogénebbé tételével nem áll-e ellentétben a centralizáció korlátozása és részleges felszámolása.* Ugyancsak az említett ambivalenciát erősítheti a *munkáltató személyére tett javaslatunk*, mely szerint az állam, illetve az intézmény-fenntartó önkormányzatok lépnének munkajogi értelemben a foglalkoztató pozíciójába. Megítélésünk szerint az *ellentmondás formális, a munkáltatói jogkörök és a pénzügyi források megfelelő csoportosításával és a felelősség átruházásával együttesen megteremthető a jelenleginél decentralizáltabb és mégis egységes közszolgálat.* Minderre *jó példa a teljesítményértékelés és a teljesítmény elismerése.* A teljesítménykövetelmények kitűzése személyre szólóan az intézménynél történhet, a munkahely feladatai feltételei befolyásolják ugyanis, hogy az adott munkakört betöltő közszolgálati alkalmazottal szemben milyen elvárásokat, követelményeket fogalmaznak meg.

Ezzel szükségszerű összefüggésben az elért teljesítmény is csak ezen a szinten értékelhető megalapozottan, és *ahol az értékelés, ott kell, hogy legyen az esetleges elismerés*, a tanulmányunkban javasolt pályagyorsítás lehetősége. Azaz, mivel *a pályagyorsítás a díjazás emelkedésével jár*, az ehhez szükséges költségeknek is helyi szinten kell rendelkezésre állnia.

A *decentralizáció előnye* – az idézett európai tapasztalatok alapján – a *bürokratikus merevség csökkenése*, az oly sokat hangoztatott hatékony közszolgálat megteremtésének részeként. Mindebben jelentős szerepet kell az egységes közszolgálati törvénynek biztosítania az alkalmazottak közösségének. A javasolt *közszolgálati tanács* – mint a munkavállalói részvételi jogok intézményesített letéteményese – lenne erre hivatott, *jogosítványjaival közreműködve az intézmény vezetésében*. Az *alkalmazotti lehetőség és felelősség* – a bürokratikus merevséget csökkentő tényezőként – jelentős szerepet kaphat bizonyos *munkafeltételek alakításában*, így például – ha a tevékenység és a közszolgáltatás jellege megengedi – *rugalmas munkaidő-beosztás* vezethető a tevékenység jellegétől függően, továbbá – követve az EU fejlettebb államainak rendjét – *növelni lehet a távmunkában dolgozók arányát is*. *Megfelelő súlyú munkáltató jogkörök delegálása* esetén a beleszólást az intézmény bevezetésébe és a munkafeltételek alakításába kétségtelenül a decentralizáció részeként tarthatjuk számon.

A *decentralizáció egy másik eleme* lenne önkormányzati szinten a *kistelepülések együttműködésének törvényi biztosítása*. Így az *önkormányzatok saját hatáskörükben eljárva döntenének* arról, hogy *mely közszolgáltatásokat kívánnak saját erőből megvalósítani*, és milyen esetben „adják fel” az önálló intézmény működtetését, illetve milyen körülmények között döntenek bizonyos *közszolgáltatások együttes, közös ellátásáról*. Az állami akarat helyett a decentralizált döntés lehetőségének biztosítása a közszolgálaton túlmutató hozzáadékkal járna. Nevezetesen azzal, hogy *mindez hatékony eszköz lenne a kistelepülések elnéptelenedésének lassításához, megakadályozásához*, mivel a települési intézményrendszer munkahelyeket biztosít, a szolgáltatások helyi igénybevételeinek lehetősége pedig a településhez köti annak lakóját.

A decentralizáció kétségtelenül *megnöveli az intézmény vezető szerepét.* Megvizsgálandó, hogy milyen intézmények esetében szükséges *a közszolgálati menedzseri státusz bevezetése.* Így például egy kisebb könyvtár esetében ez nem indokolt, a könyvtáros-pálya előmenetelében szerepelne az igazgatói munkakör is. Egy *nagyobb egészségügyi intézmény* (pl. kórház, rendelőintézet) vonatkozásában viszont *indokolt az első számú, illetve a gazdasági (pénzügyi) vezető esetében a közszolgálati menedzseri státusz bevezetése,* hiszen ekkor – a meghatározó pénzügyi források és munkáltatói jogkörök decentralizált elosztása alapján – *a közintézmény „csúcsvezetőinek” szerepe jelentős részben hasonlít egy gazdasági társaság ügyvezetőjéhez.* Mindez a közszolgálati menedzseri státusz *magánjogi karakterének erősítését* is eredményezné – így különösen a besorolásnál magasabb személyi illetmény fizetésével és sikertelenség esetén a közszolgálatból történő eltávolítással.

Az egységes közszolgálat törvényi szabályozása a fentiek alapján hatékony eszköze lehet a decentralizációnak, melyet a jelenlegi tagozódás és belső rendszer, valamint az ehhez kapcsolódó konzervatív gondolkodás alapján kevés eséllyel lehetne megvalósítani. De a *belső eltökéltség és az ezt felszínre hozó és katalizáló külső kényszerek* nyomán nagy változások is bekövetkezhetnek majd...

XIV.7. Záró tézisek 12 pontban

A kodifikációhoz a következő kiemelt szempontok figyelembe vétele indokolt:

- 1. A közszolgálati törvény hatálya a jelenlegi közalkalmazotti és közszolgálati jogviszonyokat öleli fel. A civil közszolgálat e két ágának egyesítése azért lehetséges, mert a közalkalmazottakkal szemben a köztisztviselőknél differenciált mértékben megjelenő közhatalom gyakorlás ténye önmagában nem teremt alapot az elkülönült jogviszonyban, nem beszélve a külön törvényben történő szabályozásra. A jogviszony tartalmát, és a kinevezés néhány feltételét érintő, az impérium gyakorlásából eredő különbségek (pl. összeférhetetlenség, vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség) egy törvényen belül, különös szabályok megalkotásával rendezhetők.*

2. A közszolgálati törvény *tárgyi hatálya* a jelenlegi Kjt. és Ktv. hatálya alá tartozó munkáltatói szervezetekre terjed ki. A törvény megalkotásával egyidejűleg ugyanakkor indokolt – gazdasági társasággá történő alakításuk mellett – a *közszolgálatból a munkajogi szabályozás hatálya alá sorolni* azokat az állami, illetve helyi önkormányzati fenntartású költségvetési szerveket, amelynek – éppen fenntartói döntés alapján – található meg a közszolgálaton kívüli alternatívájuk (pl. egyes kulturális intézmények).
3. A 2. pontban foglaltak felvetik az ún. *közvállalatok* (kizárólagos, vagy többségi tulajdonú állami vagy helyi önkormányzati tulajdonú cégek) *munkajogi státuszának felülvizsgálatát*, és az *állami tulajdonosi szemléletű szabályozás esetleges felerősítését* (pl. a Munka Törvénykönyve egyes szabályaitól történő eltérő, kollektív szerződésben foglalt szabályozási lehetőség, illetőleg a felek megállapodási lehetőségének, a relatíve diszpozitív jelleg korlátozását) vagy a *közszolgálati munkaszerződés alkalmazását*.
4. A *személyi hatály* meghatározásának előfeltétele annak felülvizsgálata, hogy *mely tevékenységek tartoznak a közszolgálatba*, vagy – „fordított” optikán keresztül szemlélve – *mely feladatokat kell kiszervezni*, és polgári jogi megállapodás alapján ellátni (pl. étkeztetés, szállítás, az intézmények őrzése, kézbesítés). *Közszolgálati jogviszonyban állnak a jelenlegi közalkalmazottak és köztisztviselők – közszolgálati alkalmazott elnevezéssel*. A jogviszony egységessége természetesen nem eredményezi az indokolatlanul homogén szabályozást, amint a tanulmányban több helyütt is jeleztük, az egységes közszolgálati törvény különös szabályai biztosítják a tevékenység eltérő jellegéből adódó követelményeknek megfelelő rendelkezések megalkotását.
5. *Közszolgálati munkaszerződéssel kerülnek alkalmazásra a Ktv. jelenlegi ügykezelői és fizikai alkalmazottai, valamint a Kjt. szerint, nem a közintézmény alaptevékenységében foglalkoztatott, szakmai életpályával nem*

rendelkező közalkalmazottak. A közszolgálati munkaszerződésre az egységes közszolgálati törvény önálló részeként megalkotandó szabályok egyrészt fokozottabb jogi védelmet jelentenének a magánmunkajog szabályaihoz képest, másrészt viszont általános jelleggel nem tennék lehetővé a közszolgálati munkaviszony vonatkozásában – akár a kollektív szerződésben, akár a közszolgálati munkaszerződésben – a relatíve diszpozitív jelleg érvényesülését.

6. *Munkajogi jogalanyként a munkáltató személyében az állam, illetőleg a helyi önkormányzatok kerülnek meghatározásra. A jelenlegi munkaadói pozícióban levő költségvetési szervek, közintézmények egyfajta telephelyként működnek.*
7. *A közszolgálat hatékony működésének – az európai tapasztalatok alapján is – elengedhetetlen előfeltétele a decentralizáció. A munkáltatói jogalanyiságra a 6. pontban megfogalmazott javaslatunk nem a jelenlegi rendszer még bürokratizáltabbá tételét irányozza, célja egyrészt a közszolgálat stabilabbá tétele, másrészt a munkáltatói pozíció és a közszolgálati jogviszonyt érintő meghatározó döntések egy szervezeti keretbe történő „terelése”. A decentralizációt a javasolt struktúrában a munkáltatói jogkörök – és a hozzájuk kapcsolódó költségvetési források – megfelelő szintre történő delegálása jelenti. Mindez megfelelő eszköz a biztonság és a hatékonyság együttes követelményének garantálásához.*
8. *Részben szétválasztandóak az állami és az önkormányzati közszolgálatra vonatkozó szabályok. Különösen az illetményrendszer tekintetében az állami közszolgálatra irányadó szabályoktól az egyes önkormányzatok – kizárólag saját pénzügyi forrásaik terhére – az alkalmazottak javára, akár kollektív szerződésben is eltérhetnének. Ugyanakkor – megfelelő garantált alsó határok megvonása mellett – a közszolgálati törvény állami foglalkoztatottakra vonatkozó szabályaitól negatív irányban is el lehetne térni – figyelemmel az önkormányzat gazdasági helyzetére.*

9. A hatályosnál szélesebb körű, és a közszolgálati jogviszony vonatkozásban egységesen érvényesülő *szabályozási szerepet kell biztosítani a kollektív szerződésnek*. Szemben azonban magánmunkajog általános normájával, a kollektív szerződés csak *törvényi felhatalmazás alapján* rendelkezhetne a közszolgálati jogviszonyt érintő feltételekről. *Kétszintű kollektív szerződéses rendszer* bevezetése indokolt, a *szélesebb hatályú* szerződést a munkáltató (állam, illetve önkormányzat) és a közszolgálatban reprezentatívnak minősülő szakszervezetek kötik meg. A tartalmát tekintve ez a kollektív szerződés rendelkezne az illetmény-előmenetel egyes kérdéseiről is. A *szűkebb hatályú* kollektív szerződést a költségvetési szerv és a szakszervezet helyi képviselője köti, elsődlegesen a munkavégzéssel és a munkaszervezéssel összefüggő kérdéseket szabályozva.
10. A közszolgálat *lelkeként emlegetett illetmény-előmenetel három meghatározó komponensből áll*: a közszolgálati jogviszonyként eltöltött időn, a szakmai előmenetel (életpálya- követelmények) teljesítésén és a munkakör értékelés alapján megállapított, külön jogcímen fizetett díjazáson.
11. Az egységes közszolgálati törvénynek meg kell teremteni – a megfelelő kiválasztási módszer és szakmai követelmények teljesítése esetén – a *közszolgálati alkalmazottat a magánmunkajog alapján történő foglalkoztatástól eltérően megillető komparatív előnyöket*. Ennek tekintendő a *jogviszony stabilitása*, amelyet nagyban garantál a munkáltató személyének megváltoztatására szóló javaslat, a hatályos Ktv. illetve Kjt. szabályozásában már részben megtalálható, *az illetmény melletti kiegészítő díjazások, szociális juttatások rendszere*, és a távolabbi jövő feladata lenne egy *közszolgálati egészség- és nyugdíjbiztosítás pénztár létrehozatala*.
12. Amint tanulmányunk bevezetőjében jeleztük: *az egységes közszolgálati szabályozáshoz – így az előző 11. pont megvalósításához – három együttes*

feltétel megléte szükséges: a szaktudás, a költségvetési források feletti rendelkezés, és hatalom a törvény elfogadtatásához. Mindennek kormányzati megjelenítéseként indokolt – más tárcák hatáskörének egyidejű csökkentésével – a közszolgálati minisztérium felállítása.

FELHASZNÁLT IRODALOM

I. MAGYAR ÉS ÁLTALÁNOS NEMZETKÖZI

1. Bach, S. – Bordogna Winchester, G.: Public Service Employment Relations in Europe (A közzolgálat foglalkoztatási viszonyai Európában), Routledge, London/New York, 1999
2. Balázs István: A közzolgálati jogviszony személyi hatálya a világ főbb közzolgálati rendszereiben; Magyar Közigazgatás 1992/2. szám, 78-88.old.
3. Balázs István: A közzolgálat fejlődési tendenciái a világ fejlett országaiban; Magyar Közigazgatás 2001/11. szám 641-647. old.
4. Balázs István: A teljesítményhez kötött illetményrendszer bevezetésének helyzete az Európai Unió országaiban; Magyar Közigazgatás 2002/2. szám 577-581. old.
5. Berényi Sándor: A közigazgatás személyzeti rendszere – közzolgálat, ELTE, Államigazgatási jogi Tanszék, Budapest, 1992.
6. Comparativ Survey of the system of productivity – linked remuneration that are employed in the system of the member states of EU (Összehasonlító áttekintés a teljesítményhez kötött díjazási rendszer alkalmazásáról az EU-tagállamok közzolgálatában) Spring 2002. EIPA
7. Dudás Ferenc – Hazafi Zoltán: A közzolgálat munkaadói szerepkörének fejlődése a versenyképesség javításának tükrében az Európai Unióban; Magyar Közigazgatás 2003/5.szám 272-279. old.
8. Dudás Ferenc – Hazafi Zoltán: A közigazgatást és annak személyi állományát érintő harmonizációs törekvések iránya, illetve következményei a jogalkotás és a bírói ítékezés tükrében; Magyar Közigazgatás 2001/3. szám 7-17. old.
9. European Public Administration Network, Lisbon ad hoc group: The EPAN contribution to the success of the Lisbon Strategy, Final report, Luxembourg, May, 2005.

10. EPOC Research Group: *New Forms of Work Organization: Can Europe Realize its Potential? Results of a Survey of Direct Employee Participation in Europe*, Dublin, 1997.
11. Fésűs György: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*; Eggenberger – Atheneum, Budapest, 1880.
12. Hencz Aurél: *Gondolatok a közszolgálati pragmatikáról és etikáról (1867-1944)*; *Magyar Közigazgatás*, 1993/1. 13-25.old.
13. Horváth István: *Egységes igények – kétséges megoldások, A közalkalmazotti és a köztisztviselői munkajogi szabályozás ellentmondásairól*; *Acta Juridica et Politica*, Szeged, 2004., 191-204. old.
14. Imre Miklós – György István: *A közszolgálat egységes szabályozásáról*, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Budapest, 2003.
15. Keleti Ferenc: *Az államszolgálat jogi természete*; Singer és Wolfner, Budapest, 1886.
16. Kenderes György – Prugberger Tamás: *A közszolgálat, a közalkalmazás és a köztisztviselés a tervbe vett új jogi szabályozás tükrében*; *Magyar Közigazgatás*, 1991/10. szám 908-917. old.
17. Kirkpatrick, J. – Martinez–Lucio, M.: *The politics of quality in the public sector (A minőség politikája a közszektorban)*, Routledge, London, 1995
18. Kiss György: *A munka világa szabályozásának egy lehetséges változata*; *Magyar Közigazgatás*, 1995/5. szám 257-270. old.
19. Kiss György: *A közszolgálat – hatósági és nem közhatalmi jellegű – munkavégzés szabályozásának meghatározó elemei az Európai Unió egyes tagállamaiban*, 2002 – Kézirat
20. Kiss György: *Munkajog*, Osiris Kiadó, Budapest, 2005.
21. Lőrincz Lajos: *Magyary Zoltán munkássága nemzetközi összehasonlításban*; *Magyar Közigazgatás*, 1995/4. 241-245. old.
22. Marsden. D.: *‘Reforming public sector pay’*, in OECD (ed.) *Pay Flexibility in the Public Sector*, Paris, 1993.

23. Magyar Királyi Pénzügyminisztérium ügykörére vonatkozó Szolgálati Szabályok Gyűjteménye, Budapest, 1896.
24. Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás; Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1939.
25. Magiera, S. – Siedentopf, H.: Das Recht der öffentlichen Dienstes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (A közszerológálati jog az Európai Közösség tagállamaiban), Dunker & Humboldt, Berlin, 1994.
26. OECD Public Management Developments: Survey 1990, Paris.
27. OECD Public Management Developments: Survey 1993, Paris.
28. OECD Trends in Public Sector Pay in OECD Countries 1997, Paris.
29. Rösing, J.: Beamtenstatut und Europäische Gemeinschaften (A hivatalnoki szabályozás és az Európai Közösség), Peter Lang, Frankfurt a. M., 1993.
30. Structure of the civil service employment in seven OECD countries (A közszerológálati foglalkoztatás szerkezet hét OECD országban), 1999, OECD PUMA, HRM, Paris
31. Tomcsányi Móricz: A magyar közigazgatási jog és alapintézményei, Budapest, 1926.
32. Traxler, F. (1996) 'Collective bargaining and industrial change: a case of disorganization? A comparative analysis of eighteen OECD countries', European Sociological Review, 12:2, 271-87.
33. Traxler, F. : 'The State in Industrial Relations: A Cross-national Analysis', Ms, University of Vienna, 1997.
34. Treu, T. (ed): Public Service Labour Relations: Recent Trends and Future Prospects, Geneva: International Labour Organization, 1987.
35. Weiss, M.: Labour Law and Industrial Relations in Germany, second edition, Deventer and Boston MA., 1995.
36. Wise, L.: 'Internal labour markets', in H. Bekke, Perry, J. and Toonen, A. (eds) Civil Service Systems in Comparative Perspective, Bloomington IN., 1996.

37. Zsiga László: *Közalkalmazottak munkajogi kézikönyve*; Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1983.

II. EGYESÜLT KIRÁLYSÁG

1. Bach, S.: 'The Management of Employment Relations in the NHS: Pay, Work Organisation and the Internal Market', unpublished Ph.D. thesis, University of Warwick, 1998.
2. Bach, S. and Winchester, D.: 'Opting out of pay devolution? Prospects for local pay bargaining in UK public services', *British Journal of Industrial Relations*, 1994.
3. Bryson, C., Gallagher, J., Jackson, M., Leopold, J. and Tuck K.: 'Decentralisation of collective bargaining: local authority opt-outs', *local Government Studies*, 1993..
4. Cabinet Office Next Steps Report 1997, Cm 3889, London: HMSO, 1998.
5. Cavalier, S.: *Transfer Rights: TUPE in Perspective*, London: Institute of Employment Rights, 1997.
6. Clegg, H.: 'Reflections on incomes policy and the public sector in Britain', *Labour and Society*, 1982. VII: 3-12.
7. Colling, T.: 'Contracting public services: the management of competitive tendering in two county councils', *Human Resource Management Journal*, 1993. 4 1-15.
8. Colling, T.: 'Renewal or rigor mortis? Union responses to contracting in local government', *Industrial Relations Journal*, 1995. 26,2: 134-45.
9. Cully, M. and Woodland, S.: 'Trade union membership and recognition 1996-97: an analysis of data from the Certification Officer and the LFS', *Labour Market Trends* 1998. (July)
10. *Economic Trends*, 'Employment in the Public and Private Sectors', No. 520: 1997. (March), 15-25.

11. Edwards, P.: 'Strikes and industrial conflict', in P. K. Edwards (ed.) *Industrial Relations: Theory and Practice in Britain*, Oxford: Blackwell, 1995.
12. Elliott, R. and Duffus, K.: 'What has been happening to pay in the public-service sector of the British economy? Developments over the period 1970-92', *British Journal of Industrial Relations*, 1996. 34.1: 51-85.
13. Fairbrother, P.: 'Workplace trade unionism in the state sector', in P. Ackers, C. Smith and P. Smith (eds) *The New Workplace and Trade Unionism*, London: Routledge, 1996.
14. Fredman, S. and Morris, G.: *The State as Employer: Labour Law in the Public Services*, London: Mansell, 1989.
15. House of Lords Report, Select Committee on the Public Service, Session 1997-98, HL Paper 55, London: Stationery Office, 1998.
16. Ibbs, R.: *Improving Management in Government: The Next Steps*. London: HMSO., 1988.
17. Incomes Data Services (1996) 'Public sector labour market survey 1996', IDS Report, No. 725 (November), 25-30.
18. Kessler, I.: 'Pay determination in the British civil service since 1979', *Public Administration*, 1993. 71,3: 1-31.
19. Lloyd, C.: 'Decentralization in the NHS: Prospects for workplace unionism', *British Journal of Industrial Relations*, 1997. 35,3: 427-46.
20. Marsden, D. and French, S.: *What a Performance: Performance-related Pay in the Public Services*, London: Centre for Economic Performance, LSE., 1998.
21. Ransom, S. and Stewart, J.: *Management for the Public Domain*, London: Macmillan, 1994.
22. Ridley, F.: 'The New Public Management in Europe: comparative perspectives', *Public Policy and Administration*, 1996, 11:1, 16-29.
23. Safford, J. and MacGergor, D.: 'Employment in the public and private sectors', *Economic Trends*, 1998. No. 532 (March), 22-33.

24. Sly, F. and Stillwell, D.: 'Temporary workers in Great Britain', *Labour Market Trends*, 1997. (September), 347-54.
25. Stoker, G.: 'The struggle to reform local government, 1970-79', *Public Money and Management* 1996. (January-March), 17-22.
26. Waddington, J. and Whitston, C.: 'Trade unions: growth, structure and policy', in P. K. Edwards (ed.) *Industrial Relations: Theory and Practice in Britain*, Oxford: Blackwell, 1995.
27. Wilson, D. and Game, C.: *Local Government in the United Kingdom*, London: Macmillan, 1998.
28. Winchester, D.: 'Industrial relations in the public sector', in G. S. Bain (ed.) *Industrial Relations in Britain*. Oxford: Blackwell, 1983..
29. Winchester, D. and Bach, S.: 'The state: the public sector', in P. K. Edwards (ed.) *Industrial Relations: Theory and Practice in Britain*, Oxford: Blackwell, 1995.
30. Winchester, D. and Bach, S.: *The transformation of public service employment relations, Public Service Employment Relations in Europe*, London and New York, Routledge, 1999., 22-55.

II. FRANCIAORSZÁG

1. Choussat, J.: 'Brèves réflexions sur l'emploi public', note pour le Ministre de l'économie, Paris, 1997. 25 September.
2. Clément, J.-M.: *Le Fonctionnaire hospitalier*, Paris: Dalloz, 1990.
3. Eenschooten, M.: 'Les salaires des agents de L'Etat', *Insee résultats, emploi et revenus*. 1996.
4. Geay, B.: *Le Syndicalisme enseignant*, Paris: La Découverte, 1997.
5. Girault, J. 'Syndicalisme enseignant, amicalisme et mutualisme: à propos de l'histoire de leurs rapports', *Revue de l'IRES*, 1996. 20: 111-33.

6. Grellier, Y.: 'La répartition de la dotation globale', Education et formation, mars: 1997. 41-8.
7. Guégan, L.: Le Contractuel: un mogen ou une stratégie CFDT, working paper, Paris, 1995. : Confédération française démocratique du travail.
8. Keraudren, P. and Baka, A.: 'France: a different approach to reform', in T. Verheijen and D. Coombes (eds) Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe, Cheltenham: Edward Elgar, 1998.
9. Labbé, D.: Syndicats et syndiqués en France depuis 1945, Paris: Harmattan, 1996.
10. Meurs, d.: 'Employment and pay determination in the public sector: the Fernch case', paper presented at the ARAN workshop on the restructuring of employment relations in public services in Western Europe, Rome, 25-8 January. 1996.
11. Mossé, P.: and Tchobanian, R.: The restructuring of employment relations in the public services, Public Service Employment Relations in Europe, London and New York, Routledge, 1999., 130-163.
12. Quarré, D.: 'Annales statistiques de la fonction publique, 1945, 1969, 1989', INSEE Résultats, Emploi Revenu, 1992. 28-9.
13. Rouban, L.: La Fonction publique, Paris: La Découverte, 1995.
14. Schrameck, O.: La Fonction publique territoriale, Paris: Dalloz, 1995.
15. Walter, J.: 'Le travail à temps partiel', in Avis et rapports du Conseil Économique et social, Paris: CES, 1997.

IV. NÉMETORSZÁG

1. Aleman, U.von. and Schmidt, J. (eds) Die Gewerkschaft ÖTV. Reformen im Dickicht gewerkschaftlicher Organisationspolitik, Baden-Baden, 1998.
2. Altvater, L., Bacher, E., Hörter, G., Sabottig, G., Schneider, W. and Vohs, G. BpersVG.: Bundespersonalvertretungsgesetz mit Wahlordnung und

- ergänzenden Vorschriften. Kommentar für die Praxis, third edition, Cologne, 1996.
3. Beaumont, P.: 'Public sector industrial relations in Europe', in D. Belman, M. Gunderson and D. Hyatt (eds) *Public Sector Employment in a Time of Transition*, Madison WI., 1996.
 4. Beaumont, P. B. and Harris, R.: 'Trends in public sector union membership', *European Industrial Relations Review*, 1998. 293: 21-3.
 5. Bednarz-Braun, I. and Bruhns, K.: *Personalpolitik und Frauenförderung im öffentlichen Dienst. Gleichberechtigungsgesetze zwischen Anspruch und Alltag*, Munich, 1997.
 6. Belman, D. and Heywood, J.: 'The structure of compensation in the public sector', in D. Belman, M. Gunderson and D. Hyatt (eds.) *Public Sector Employment in a Time of Transition*, Madison WI., 1996.
 7. Beus, H.-B.: 'Public management auf Bundesebene', in W. Damkowski and C. Precht (eds.) *Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in Europa*, Vienna, 1998.
 8. Bispinck, R.: 'Stabil oder fragil? Die bundesdeutschen Arbeitsbeziehungen in Europa', Vienna, 1995.
 9. Bispinck, R.: *Tarifpolitik der Zukunft. Was wird aus dem Flächentarifvertrag?* Hamburg. 1995.
 10. Bispinck, R. and WSI-Tarifarchiv: 'Vom Lohnstreik zum "Bündnis für Arbeit". Tarifpolitik im Umbruch – Eine Bilanz des Jahres 1995', *WSI-Mitteilungen*, 1996. 49: 141-65.
 11. Bispinck, R. and WSI-Tarifarchiv: *WSI-Tarifhandbuch*, Cologne, 1998.
 12. Blanke, T.: *Verwaltungsmodernisierung. Direktionsrecht des Arbeitgebers, Mitwirkungsrechte des Personalrats und Tarifautonomie*, Baden-Baden, 1998.
 13. Blanke, T.: *Verwaltungsmodernisierung. Direktionsrecht des Arbeitgebers, Mitwirkungsrechte des Personalrats und Tarifautonomie*, Baden-Baden, 1998.

14. Bogumil, J. and Kißler, L.: 'Verwaltungsmodernisierung auf dem Prüfstand der Partizipationspraxis. Erfahrungen mit Beschäftigtenbeteiligung in den Kommunalverwaltungen Hagen, Saarbrücken und Wuppertal', WSI-Mitteilungen, 1998. 51: 54-60.
15. Bogumil, J. and Kißler, L. (eds.): Verwaltungsmodernisierung und locale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie, Baden-Baden, 1997.
16. Bös, D.: 'Theoretical perspectives on privatisation: some outstanding issues', in D. Parker (ed.) Privatization in the European Union: Theory and Policy Perspectives, London and New York, 1998.
17. Brandes, W. and Buttler, F.: Der Staat als Arbeitgeber. Daten und Analysen zum öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik, Frankfurt and New York, 1990.
18. Breidenstein, W.: 'Personal im öffentlichen Dienst am 30 Juni 1994', Wirtschaft und Statistik, 1996. 3: 181-6.
19. Budäus, D.: Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin, 1994.
20. Casey, B., Dragendorf, F., Heering, W. and John, G.: 'Temporary employment in Great Britain and the Federal Republic of Germany: an overview', International Labour Review, 1989. 128: 449-66.
21. Damkowski, W and Precht, C.: Public Management. Neue Steuerungsmodelle für den öffentlichen Sektor, Stuttgart and Berlin, 1995.
22. Damkowski, W. and Precht, C.: Moderne Verwaltung in Dutschland. Public Management in der Praxis, Suttgart, 1998.
23. Dell'Aringa, C.: 'Pay determination in the public service: an international comparison', Department of Economics Working Paper 16, Milan: Catholic University of Milan, 1997.

24. Dell'Aringa, C. and Murlis, H.: 'Agenda for the future public sector pay policies in the 1990s', in OECD Pay Flexibility in the Public Sector, Paris, 1993.
25. DiPrete, T.: The Bureaucratic Labor Market: The Case of the Federal Civil Service, New York, 1989.
26. Esser, J.: 'Privatisation in Germany: symbolism in the social market economy?' in D. Parker (ed.) Privatisation in the European Union: Theory and Policy Perspectives, London and New York, 1998.
27. Färber, G.: 'Projektion der Personalausgaben im öffentlichen Dienst. Empfehlungen und Konsequenzen', in R. Görner (ed.) Beamtenversorgung. Daten, Fakten, Perspektiven, Düsseldorf, 1996.
28. Färber, G.: 'Zur Entwicklung der Personal- und Verorgungsausgaben im öffentlichen Dienst', WSI-Mitteilungen, 1997. 50: 426-38.
29. Grafe, F.: 'Die Umsetzung des §15c BAT-O im Land Brandenburg', Arbeit und Arbeitsrecht, 1995. 50: 190-3.
30. Haller, R. and Shea, D.: 'Arbeitsrechtliche Probleme beim Lehrer-Personalkonzept', Arbeit und Arbeitsrecht, 1997. 52: 47-50.
31. Hassel, A.: 'Mitbestimmung und industrielle Beziehungen in Behörden der Europäischen Union', in O. Jacobi and B. Keller (eds) Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst Europas. Interessenvertretung und Mitbestimmung in der EU, Berlin, 1997.
32. Hebdon, R.: 'Public sector dispute resolution in transition', in D. Belman, M. Gunderson and D. Hyatt (eds) Public Sector Employment in a Time of Transition, Madison WI., 1996.
33. Henneberger, F.: Arbeitsmärkte und Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Eine theoretische und empirische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, Bern and Stuttgart, 1997.

34. Henneberger, F. and Keller, B.: 'Der öffentliche Dienst in den neuen Bundesländern. Beschäftigung, Interessenverbände und Tarifpolitik im Übergang', in V. Eichener, Kleinfeld, R., Pollack, D., Schmid, J., Schubert, K. and Voelzkow, H. (eds) *Organisierte Interessen in Ostdeutschland*, Marburg, 1992.
35. Henneberger, F. and Keller, B.: 'Freizügigkeitsregelungen und Arbeitskräftemobilität im öffentlichen Dienst', in O. Jacobi and B. Keller (eds) *Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst Europas. Interessenvertretung und Mitbestimmung in der EU*, Berlin, 1997.
36. ILO World Labour Report *Industrial Relations, Democracy and Social Stability*, Geneva, 1998.
37. IWD 'Ostdeutschland. Fette Zeiten sind vorbei', Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, 1998. 24: 6-7.
38. Jacobi, O., Keller, B. and Müller-Jentsch, W.: 'Germany: facing new challenges', in A. Ferner and R. Hyman (eds) *Industrial Relations in the New Europe*, second edition, Oxford: Blackwell, 1998.
39. Jann, W.: 'Neues Steuerungsmodell', in B. Blanke, St von Bandemer, F. Nullmeier and G. Wewer (eds) *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Opladen, 1998.
40. Keller, B.: *Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Tarifpolitik der Gewerkschaften und Interessenpolitik der Beamtenverbände*, Frankfurt and New York, 1983.
41. Keller, B.: 'Co-operation and conflict in public sector labour relations: the Federal Republic of Germany', in A. Gladstone, Lansbury, R., Steiber, J., Treu, T. and Weiss, M. (eds) *Current Issues in Labour Relations: An International Perspective*, Berlin and New York, 1989.
42. Keller, B.: *Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors*, Baden-Baden, 1993.
43. Keller, B.: 'Public sector labour markets and labour relations in Norway: the exception from the European rule', in J. Dolvik and A. Steen (eds) *Making*

- Solidarity Work? The Norwegian Labour Market Model in Transition, Oslo and Stockholm, 1997.
44. Keller, B.: Einführung in die Arbeitspolitik. Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive, fifth edition, Munich and Vienna, 1997.
 45. Keller, B. and Henneberger, F.: ‚Privatwirtschaft und öffentlicher Dienst. Parallelen und Differenzen in den Arbeitspolitiken‘, in W. Müller-Hentsch (ed.) Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen, third edition, Munich and Mering, 1998.
 46. Keller, B.: Negotiated change, modernization and the challenge of unification, Public Service Employment Relations in Europe, London and New York, Routledge, 1999. 56-93.
 47. Kißler, L, Bogumil, J. and Wiechmann, E. (eds): Anders verwalten. Praxis und Perspektiven kommunaler Gestaltungsprojekte, Marburg, 1993.
 48. Kohaut, S. and Bellmann, L.: ‚Betriebliche Determinanten der Tarifbindung. Eine empirische Analyse auf der Basis des IAB-Betriebspanels 1995‘, Industrielle Beziehungen, 1997. 4: 317-34.
 49. Lane, J-E.: The Public Sector: Concepts, Models and Approaches, second edition, London, 1995.
 50. Martin, B.: In the Public Interest? Privatisation and Public Sector Reform, London, 1993.
 51. Merten, D.: ‚Das Recht des öffentlichen Dienstes in Deutschland‘, in S. Magiera and H. Siedentopf (eds) Das Recht des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, Berlin, 1994.
 52. Mosley, H. and Schmid, G.: ‚Public services and competitiveness‘, Discussion Paper FS I 92-5, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1992.

53. Naschold, F. and Pröhl, M. (eds): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen
1. Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff, Gütersloh, 1994.
54. Naschold, F. and Pröhl, M. (eds): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen
2. Dokumentation zum Symposium, Gütersloh, 1995.
55. Naschold, F., Oppen, M. and Wegener, A. (eds): Innovative Kommunen.
Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart, 1997.
56. Oppen, M. and Wegener, A.: 'Restrukturierung der kommunalen
Dienstleistungsproduktion. Innovationsfähigkeit deutscher Kommunen in
internationaler Perspektive', in Wissenschaftszentrum Berlin Jahrbuch 1997,
Berlin, 1997.
57. Oppen, M., Naschold, F. and Wegener, A.: Personal und Arbeitsorganisation
im Modernisierungsprozeß', in F. Naschold, M. Oppen and A. Wegener (eds)
Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen,
Stuttgart, 1997.
58. Reichert, J., Söbe, S. and Wohlfart, N.: Leistungsanreizsysteme im
öffentlichen Dienst. Stand und Perspektiven der Einführung von Motivations-
und Leistungsanreizen in der Kommunalverwaltung, Düsseldorf, 1995.
59. Rosdächer, J.: 'Kommunale Arbeitgeberverbände in den neuen
Bundesländern', Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche
Unternehmen, 1994. 17: 414-29.
60. Rosdächer, J.: 'Beschäftigungssicherung im öffentlichen Dienst der neuen
Bundesländer. Tarifliche Öffnungsklauseln und ihre Folgen', WSI-
Mitteilungen 1995, 48: 590-7.
61. Rosdächer, J.: Arbeitsplatzsicherheit durch Tarifvertrag. Strategien –
Konzepte – Vereinbarungen, Munich and Mering, 1997.
62. Rosenboom, J.: 'Der Wandel der Arbeitsbeziehungen im Bereich der
Deutschen Bundespost/DBP). Eine Analyse der Postreform I und II dargestellt

- anhand der Deutschen Telekom AG, Deutschen Post AG und Deutschen Postbank AG', Verwaltungswissenschaftliche Diplomarbeit, Konstanz, 1996.
63. Rossmann, B.: Leistungsmessung und Erfolgsmaßstäbe im öffentlichen Sektor', 1997. *Wirtschaft und Gesellschaft* 23: 171-91.
64. Shalev, M.: 'The resurgence of labour quiescence', in M. Regini (ed.) *The Future of Labour Movements*, London, 1992.
65. Siedentopf, H.: 'Der öffentliche Dienst in Europa. Grundsätze und Gefährdungen', in R. Morsey, H. Quaritsch and H. Siedentopf (eds) *Staat, Politik, Verwaltung in Europa*, Berlin, 1997.
66. Silvia, S.: "Holding the shop together": old and new challenges to the German system of industrial relations in the mid-1990s', *Berliner Arbeitshefte und Berichte zur sozialwissenschaftlichen Forschung* 83, Berlin, 1993.
67. Simon, N.: 'Die Initiative "Zukunft durch öffentliche Dienste" heute. Erfahrungen und Erfolge', in U. von Alemann and J. Schmid (eds) *Die Gewerkschaft ÖTV. Reformen im Dickicht gewerkschaftlicher Organisationspolitik*, Baden-Baden, 1998.
68. Simon, N.: 'Zur Reform des öffentlichen Diensts aus Sicht der Gewerkschaft ÖTV', in W. Damkowski and C. Precht (eds) *Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis*, Stuttgart, 1998.
69. Sperling, H. J.: *Verwaltungsmodernisierung und Partizipation. Konzepte und Erfahrungen der Kommunalverwaltungen, Trendreport Partizipation und Organisation III*, Bochum, 1998.
70. Statistisches Bundesamt: 'Fachserie 14. Finanzen und Steuern, Reihe 6. Personal des öffentlichen Dienstes', Stuttgart, 1996.
71. Streeck, W. and Visser, J.: 'The rise of the conglomerate union', *European Journal of Industrial Relations*, 1997. 3: 305-32.
72. Tondorf, K.: *Leistungszulage als Reforminstrument? Neue Lohnpolitik zwischen Sparzwang und Modernisierung*, Berlin, 1995.

73. Tondorf, K.: 'Beschäftigungssicherung in ostdeutschen Kommunalverwaltungen. Probleme einer neuen Tarifpolitik im öffentlichen Dienst', *Industrielle Beziehungen*, 1995., 2: 180-202.
74. Tondorf, K.: 'Leistungszulagen im öffentlichen Dienst – ein Instrument gegen den Strukturkonservatismus', *WSI-Mitteilungen*, 1996. 49: 182-9.
75. Tondorf, K.: *Leistung und Entgelt im öffentlichen Dienst. Rechtliche Grundlagen und Handlungsmöglichkeiten*, Cologne, 1997.
76. Tondorf, K.: 'Leistungspolitik und Leistungsbezahlung im öffentlichen Dienst', *WSI-Mitteilungen*, 1997 50: 241-7.
77. Weiss, M.: *Labour Law and Industrial Relations in Germany*, second edition, Deventer and Boston MA., 1995.
78. Wendl, M.: 'Konkurrenz erzwingt Absenkung. Kie Erosion der Flächentarifverträge des öffentlichen Dienstes am Beispiel des Personennahverkehrs', in O. König, Stamm, S. and Wendl, M. (eds) *Erosion oder Erneuerung? Krise und Reform des Flächentarifvertrags*, Hamburg, 1998.
79. Wulf-Mathies, M. (ed.): *Zukunft durch öffentliche Dienste*, seven vols, Cologne, 1991-1994.