

Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Doktori Iskola – Munkajogi program

Horváth István

„DIAGNÓZIS és TERÁPIA”

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

A doktori értekezés tézisei

Témavezető: Dr. Kiss László, egyetemi tanár, alkotmánybíró
Dr. Kiss György egyetemi tanár, tanszékvezető

Pécs – 2006.

I. Bevezetés, módszertani megjegyzések és a kutatás célja

1. 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, közművelődés) 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. Mindez nem olyan súlyú eltérés, amely alapján a közalkalmazottak és a köztisztviselők jogviszonya ne lenne egy törvényben rendezhető. Ezért - kutatásaim végeredményeként - javaslataim a Kjt. és a Ktv. által szabályozott területre és viszonyokra, a civilként aposztrofált közszolgálat egységes szabályozására vonatkoznak. A kijelölés nem önkényes, magam szakmai szempontok alapján egyrészt e két törvény „egybeolvasztását” tartom jogalkotási szempontból megvalósíthatónak, másrészt a közalkalmazottak és a köztisztviselők alkotják a teljes közszolgálat gerincét, az összes foglalkoztatott túlnyomó többsége az említett két kategóriába tartozik. A dolgozat megírása persze olyan, mint egy laboratóriumi kísérlet – nem elrugaszkodva, de mégis messze a valóságtól.

2. Dolgozatom tárgyát, a közszolgálatot másfél évtizedes kutatói, oktatói, jogszabályelőkészítői és humánpolitikai munka után választottam. E területtel más módon, más célokkal természetesen akkor is tudatosan foglalkoztam, de az említett tizenöt év megszerzett tudása és tapasztala fogalmazta meg az igényt, hogy a gondolataim rendszerezéséhez szükséges további ismeretek megszerzése mellett dolgozat írására vállalkozzam. „Közlési kényszeremet” erősítették a hazai jogalkotásban tapasztalható ellentmondások, azonos és egymást követő kormányzatok ambivalens viszonyulása a közszolgálat egyes területeinek szabályozásához. A törvényelőkészítésben történő részvételem pedig azt az igényt fogalmazta meg, hogy az áttekintés és a kritika mellett - de lege ferenda – meghatározzam egy közszolgálati reform alapkérdéseire fókuszáló jogalkotási javaslataimat. Ezen túlmenően a „miért éppen a közszolgálat?” kérdésre a jogi érdeklődés és a hivatás mellett válaszként egy jóval általánosabb motívumot is megemlítek: a közszolgálat – ugyan eltérő mértékben és mélységben – valamennyiünk életében szerepet játszik. Némi jogi áthallással kifejezve: a statikus elemek (születés és halál), és a tartalmi elemek (nevelés-oktatás, munkahely, egészségügy, hatóságok) vonatkozásában egyaránt.

3. Dolgozatomat két körülmény teszi különösen aktuálissá: egyrészt Magyarország európai uniós csatlakozásával egyidejűleg felmerült a közszolgálat – nem a jogharmonizációs kötelezettségen alapuló – európai normákhoz történő igazítása, másrészt a hatályos magyar szabályozás 1992 óta fennálló és – már-már a megváltoztathatatlanság érzetét keltő - áttekinthetlensége és ellentmondásai.

4. A speyeri Közigazgatástudományi Intézetben ösztöndíjasként végzett kutatásaim, különösen a német rendszer történelmi léptékben is kiemelkedő kidolgozottságán tanultam meg, hogy a versenyszférától milyen élesen elkülönül a közszféra foglalkoztatási viszonyainak, a munkaviszony és a közszolgálati jogviszony szabályozása. Az „élmény” azért volt különös, mert 1990-et írtunk, és Magyarország elsődlegesen még a rendszerváltozás politikai kérdéseivel volt elfoglalva. Csak ezután került sor - az átalakulás szükségszerű következményeként - az egységes munkajogi szabályozás szétválasztására. Ekkor kaptam meghívást a Munkaügyi Minisztériumba, elsődleges feladatként a közalkalmazottak jogállását szabályozó törvény tervezetének előkészítésére.

5. A jogalkotás előkészítése során szembesültem először azzal, hogy mindez nem „vegytisztá” tudományos folyamat, olyan szempontok, érdekek és kényszerek jelennek meg, amelyek alapvető szakmai elvárásoktól térítik el a kihirdetett törvényszöveget. Ezzel kapcsolatban első helyen az 1992-ben indokolatlanul elfogadott, ún. trichotom szerkezetű szabályozás említendő. A verseny- és non profit szférára kiterjedő hatályú Munka Törvénykönyvével szükségszerűen azonos időpontban hatályba lépő közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) és a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) az európai közszolgálati szabályozásokban is példátlan módon kettőzte meg az általánosan civilnek elnevezett közszolgálat szabályozását. A közalkalmazotti és a köztisztviselői tevékenység között egyedüli különbségként regisztrálható közhatalom gyakorlás speciális kivánalmainak megállapítására elegendő lett volna egy önálló fejezet a törvényen belül.

6. Kutatásomból azért rekesztettem ki a további öt közszolgálati törvény vizsgálatát, mert - megítélésem szerint - egyrészt a közalkalmazottak és a köztisztviselők által ellátott tevékenység jellege nem tartalmaz olyan markáns különbséget, amely rövid távon megakadályozhatná az egységes szabályozást. Egy hosszabbtávú, különös a jogviszony tartalmi elemeit tekintve szövevényes jogalkotási folyamat végeredményeként az egységes közszolgálat hatálya az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyára, a Magyar Honvédség szerződéses és hivatásos állományú katonáinak jogállására, valamint a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjaira való kiterjesztését. Dolgozatom tárgya az első, reálisan vállalható kísérletre tesz javaslatot, amelynek sikeres befejezése a hatály jelzett bővítésére

adhat objektív alapot. Másrészt az igazságszolgáltatás helyzete alapján nem vonható javaslatom tárgykörébe a bírák jogállására vonatkozó szabályozás, valamint az ügyészekre, ügyészségi alkalmazottakra irányadó szabályok – legalább az ügyészi jogállás tekintetében.

7. Miután a Kjt. előkészítéséből alaposan kivettem a részem (a normaszöveg-tervezetének megírásától a parlamenti vitáig), a dolgozat megírásakor önkénytelenül egyfajta „igazságosztó” szerepbe kerültem, értékelnem kellett a két közszolgálati törvény hibáit, jogalkotási ellentmondásait, és a folyamatot nem itt lezárva, – egy fiktív jogalkotói pozícióba helyezve magam – javaslatot tettem az összeütközések feloldásával a civilnek minősített közszolgálatot rendező egységes törvény legfontosabb jogintézményeire.

8. A külső mellett a belső, azaz a Kjt.-én és a Ktv.-én belüli szabályozási ellentmondásokkal és a rendszer tényleges összetarthatóságának - nem csak elméleti - problematikájával is szembesülnöm kellett. A Kjt. esetében a túlzottan tág szabályozási felhatlamazással rendelkező végrehajtási rendeletek hozták az érintett ágazat élén álló vezetés érdekérvnyesítő képességétől is függően eltérő pozícióba – különösen a díjazás terén – a közalkalmazottakat. A köztisztviselők esetében a központi közigazgatást és az önkormányzati igazgatást egyes jogintézményeknél indokolatlanul homogén módon kezelő, a „központhoz” igazított szabályozási törekvések az állam – utóbb részleges korrekciókkal - maga alá „seperte” a helyi autonómiát. ” Jól példázza állításomat az önkormányzati önálló, a Ktv.-étől eltérésre lehetőséget adó illetmény szabályozás 2001-es eltörlése.

9. Az egymást követő kormányzatok sem tudták megoldani az 1992-ben keletkezett alapproblémát. A Kjt.-ét és a Ktv.-ét hol külön-külön, hol egyidejűleg érintő sorozatos módosítások – a végeredményt tekintve – nem hozták közelebb az azonos szabályozást igénylő, meghatározó jogintézmények tartalmát. Példaként említendő a 2001-2003 közötti, két kormány javaslatai alapján elfogadott törvénymódosítások. A Ktv. 2001-es átalakítása, amely a köztisztviselői – jelentős illetményemelést eredményező – előmeneteli rendszer 2001-es megváltoztatásával együtt bevezette a teljesítményértékelés intézményét, és a Ktv.-ből az Mt. hatálya alá „számúzta” a nem érdemi, a közhatalomgyakorláshoz kapcsolódó feladatokat ellátó ügykezelőket és fizikai alkalmazottakat. Ugyanakkor a Kjt. érintetlen maradt. 2002-ben a következő kormány kompenzált, de a közalkalmazotti illetmények jelentős megemlése mellett a teljesítményértékelés nem került bevezetésre. Ráadásul egy évvel később az ügykezelők visszakerültek a Ktv. hatálya alá, de ezzel egyidejűleg a Kjt. személyi hatálya alól a fizikai munkát végzőket nem „sorolták át” munkaviszonyba. A példa bizonyítja: önmagában nem az egységes struktúra jelenti az elsőszámú problémát, hiszen Magyarországon 1945 előtt sem volt ilyen szabályozás, ugyanakkor a hatályosnál

koherensebb rendszer rendezte a központi igazgatás és a törvényhatóságoknál történő munkavállalás feltételeit. Az ellentmondásokat és az általam hibának tartott jogalkotási megoldásokat közéleti mellett - már a dolgozatra készülve – szakmai publikációimban is közzé tettem.

10. Először kormányhatározatban meghirdetetten – nem csak a Kjt-re és a Ktv-re vonatkoztatva – 2002-ben jelent meg az egységes közszolgálati szabályozás megalkotása. Ekkor már dolgozatom egyik, kodifikációs elképzeléseket is megfogalmazó rész tanulmányát írtam, vártam, mennyiben egyeznek majd elképzeléseimmel az egységes közszolgálat szabályozására vonatkozó javaslatok. Végül dolgozatomat nem kellett egy sikeres kodifikáció eredményéhez is viszonyítani, a jogalkotási kísérlet a választási ciklus lejárta előtt megbukott. A kudarcot elsődlegesen nem szakmai problémák okozták. Az egységes közszolgálat esetében már a jogalkotási feladatot meghirdető kormányhatározatból kitűnt, a feladatért teljesítéséért felelős kormány megbízott pozíciója több, e tárgykörben jelentős súllyal rendelkező miniszterrel azonos sorba vagy azok mögé lett sorolva. Ez az „erősorrend” az ágazati érdekeket, megszerzett privilégiumokat féltő tárcákat olyan helyzetbe hozta, hogy már a közigazgatási fázisban megakadályozza az egységes közszolgálati törvényről szóló tervezet előkészítésének befejezését. Ebből adódó következtetés, hogy a kormányzati eltökéltség komolysága mellett az átfogó közszolgálati reform sikeréhez három feltétel egyidejű fennállása szükséges: a szaktudás, a költségvetési eszközök feletti rendelkezés, és törvényjavaslat elfogadtatásához – a kormányzaton belüli ellenérdekelteket is maga alá gyűrő – hatalom.

11. A dolgozat megírásához áttekintett, különösen a korábbi tizenöt EU tagállammal foglalkozó szakirodalom szembesített a globalizáció és az európai közös valuta bevezetésének apropóján is megjelent maastrichti konvergencia-kritériumok közszolgálatra gyakorolt hatásával. Az alkalmazkodáshoz és a megfeleléshez a piacgazdaság viszonyai között az államnak kevés eszköze maradt, ezek egyike a közszolgálat. Mindenütt találunk példát – olykor jelentős arányú – létszámleépítésre és kiszervezésre, a versenyszférában sikeres megoldások alkalmazására – a hatékonyság és a takarékoság jegyében. Egyes EU-tagállamok eredményei és kísérletei számomra a dolgozat írása során egyértelművé tették: a gazdasági szektor szabályozási paraméterei nem adoptálhatók kritikátlanul a közszektorba. Úgy vélem, a szabályozás korszerűsítése során a versenyszféra követelményeitől nem, annak bizonytalanságától, a munkaerőpiac kockázatától viszont meg kell védeni a közszolgálatot. Mindez elvezet az Mt-hez képest komparatív előnyököt biztosító közszolgálati szabályozás kérdéséhez, melyet dolgozatom követelményként fogalmaz meg. Nevezhetjük mindezt a

kiéremelt biztonság elvének, ami a kiválasztási és az előmeneteli követelmények teljesítése estén kompenzálja a versenyszféra magasabb átlagkereseteit és számos garancia beiktatásával a munkaviszonynál fokozottabban védi az állás biztonságát. Állításom háttérét a közszolgáltatások folyamatossága, igényét pedig különösen az átlag alatti öngondoskodó képességünk és a közszolgáltatásban dolgozók más területen jelentkező versenyképtelensége adja meg.

12. Fejezetekre tagolt dolgozatom első két része a téma megközelítését, a feldolgozás szempontjait és a dolgozat végcéljaként - a mértékadó külföldi rendszerek, a hazai jogtörténet és jelen alapján - kodifikációs javaslatok megfogalmazását tartalmazza. Az újkori Magyarország egyik jogalkotási „adósságának” tekintem a közszolgálat közös, koherens alapokon nyugvó kodifikációjának elmaradását. A felülvizsgálat európai paradigmák mentén történő lefolytatása nem eredményezheti a külföld megoldásainak kritikátlan átvételét, a magyar viszonyoktól dolgozatom sem szakad el, hiszen ezekre – az eddigi értékeket megőrizve - kívántam hatékony, új megoldásokat találni.

13. Dolgozatom III. fejezetében a magyar közszolgálati szabályozás szerkezetének ismertetése mellett bemutatom a Kjt. és a Ktv. hatályos szabályai közötti – általam – indokolatlannak tartott főbb munkajogi ellentmondásokat és a szabályozás hiányosságait. Az egységes civil közszolgálat megalkotásának egyik mellőzhetetlen előfeltétele a rendszer belső ellentéteinek feltárása és azok megalapozott megszüntetése. A problémafeltárás érinti a két közszolgálati törvény személyi hatályát, a munkáltató meghatározását, a jogviszony statikus elemeit, a vezetői megbízás visszavonását, a fegyelmi felelősség intézményének számos kérdését, az illetményrendszerek jogi karakterét és egyes jogcímeit, a közszolgálaton belüli alkalmazotti átjárhatóság akadályait, a kollektív szerződést és a munkaügyi kapcsolatok egyes intézményeit és az Mt-hez való viszonyát.

14. Dolgozatom feldolgozza a téma jogtörténetét a kiegyezéstől napjainkig. A kérdéssel foglalkozó IV. fejezet a „Tények és törekvések a magyar közszolgálati szabályozás történetéből” címet kapta, mindezt téziseim között azért tartom kiemelendőnek, mert a kordokumentumok: a törvénycikkek és szakirodalom áttekintésekor vált nyilvánvalóvá, hogy ugyan az aktuálistól messzemenően eltérő közegben és minőségben, de 1867-től a II. világháború kezdetéig éppen az egységes közszolgálati szabályozás elmaradása miatt állt a jogalkotás – számos kísérlete mellett - a jogtudomány kritikája alatt. Ezt követően dolgozatom bemutatja az 1945 utáni politikai kényszerpálya szükségszerű következményeként kialakított homogén, majd 1973-tól részlegesen a specifikumok egyes elemeit is megjelenítő rendszert és a politikai rendszerváltozás folytán az állam differenciált jogalkotóiszerepéből is következő, a

verseny- nonprofit szférát és a közszektort elválasztó szabályozás körülményeit és következményeit.

15. Az V.-VI. fejezetek – más-más célból – nemzetközi kitekintést tartalmaznak. Egyfelől az OECD és az EU tagállamok közszolgálatok közelmúltjának és a jogi szabályozás tendenciáinak és az irányt meghatározó körülmények feldolgozása szükséges a hazai szabályozás értékeléséhez és a felhasználható megoldások megtalálásához. Dolgozatom bemutat több, a magyar közszolgálat szempontjából mértékadó EU-tagállami jogalkotási kísérletet, megvizsgálva: a reformot sürgető kényszerűségek vajon létrehozhatnak-e nagyobb hasonlóságokat a közszolgálati foglalkoztatás szabályozásban. Szükséges végigjárni 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. Dolgozatom ismerteti a közszolgálati szabályozás fókuszába ugyan változó fajsúllyal került, de megkerülhetetlen teljesítmény-orientáltság társadalompolitikai okait és a teljesítményértékelés tapasztalatait

16. 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 és az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítéséhez.

17. Feldolgozom, hogy a makrogazdasági megszorítások és az átalakítási folyamatok mennyiben vezettek az egyes országok, valamint a magán- és közszféra közötti konvergenciához a dolgozatomban kiválasztott három országban, az Egyesült Királyságban, Németországban és Franciaországban. A három állam említése már a nemzetközi kitekintés másik szempontjához vezet, az említett államok közszolgálatának ezredfordulós állapotát elemzem – különösen a szabályozás és az azt befolyásoló szociológiai, politikai és gazdasági körülményekre. Azonban ténylegesen a három – éppen az alapvető és részleges eltérésük miatt kiválasztott – uniós nagyhatalom a dolgozatom további fejezeteiben kap „főszerepet”. Tapasztalataikra, szabályozási megoldásaikra is figyelemmel, az egyes jogalkotási javaslatok tárgyát alkotó kérdéskört részletesebben bemutató fejezetekhez kapcsolódva írja le dolgozatom az egységes közszolgálatra vonatkozó elképzeléseimet.

18. A következő fejezetekben - azonos struktúrában - a jelentősebb jogelvi, szabályozási kérdések, illetőleg egyes kiemelt jogintézmények vonatkozásában – részben az uniós általános jegyek mellett – a dolgozat bemutatja a három állam közszolgálati szabályozás előzményeit, a jogalkotásra ható szociológiai, politikai és gazdasági feltételeket, és legfontosabb

jogintézményeket. Mindezek országonkénti áttekintése után teszek javaslatot a magyar civil közszolgálat szabályozására.

19. A VII.-VIII. fejezet a legkritikusabb problémával, a tárgyi és a személyi hatállyal foglalkozik. Milyen feladatok, szolgáltatások tartoznak a közszolgálatba, mit kell kiszervezni az állami és önkormányzati tevékenység-listából a non-profit vagy a versenyszférába? A tárgyi hatály meghatározása során az említett kérdésekre ad választ kodifikációs javaslatom. A közszolgálat személyi hatályának vizsgálatakor feldolgozom az ennek meghatározásához alapot adó kritériumokat, rendező elveket. Mindez nagyban függ az adott állam közjogi tradíciójától, az ellátott feladat jellege alapján történő kategorizálástól. Általánosnak tekinthető a többes jogviszonyban történő alkalmazás, amely a magyar egységes civil közszolgálat személyi hatályára irányuló javaslat kialakításakor is követelmény.

20. A dolgozat IX. fejezete a három tagállam közsférája foglalkoztatási jellemzőinek széleskörű feldolgozását tartalmazza, amely alkalmas a megalapozott jogalkotási javaslatok megtételéhez. A közszolgálati pályák (alapos kiválasztást követően állás vagy karrier rendszer) az EU által is kívánatosnak tartott atipikus jegyek (pl. távmunka, részmunkaidős) terjedése, a teljesítményértékelés, a közjogi rendszerek magánjogi amortizációja, a jogviszony meghatározása szempontjából e két ellentétes karakter „együttélése” mind olyan körülmény, amelyeket figyelembe kell venni a közszolgálati jogviszony tartalmára, a pályára, a kívánatos cél irányába történő ösztönzésre irányuló javaslat megfogalmazásakor. Nem feledhető bármely külföldi megoldás alkalmazásakor az a hazai közeg- és viszonyrendszer, amelyre adoptálni kívánjuk egy más állam szabályozási konstrukcióját, jogintézményét. Sokszor a szabályozáson túlnövő gond a munkaszervezési kultúra merevsége, amely nem a jogi eszközök elégtelensége miatt szab gátat – például egyes atipikus elemek érvényesülésének (pl. távmunka) .

21. A X. fejezet a jogviszony foglalkoztatói oldalát elemzi, feldolgozva a munkáltatókkal, munkáltatói szervezetekkel és vezetőikkel összefüggő hangsúlyos kérdéseket. A vizsgált három EU-tagállamban – ugyan eltérő mértékben, de – megállapítottam az irányítás során a decentralizációra való törekvést és annak korlátait, a közszolgálati munkáltatók és vezetésük jellemzőit, így egyes helyeken a menedzser-státusz bevezetését. Több helyütt meghatározó a helyhatóságok függetlenségének hangsúlyozása és konfliktusuk a központi kormányzattal. Figyelemre méltó a munkáltatói szervezetek szerepe a közszolgálatban, különösen, ha megengedett a kollektív szerződéskötés, hiszen ekkor a munkaadói érdekképviselő – azonosan a versenyszférával – a közszolgálati jogviszony tartalmát megállapító normák alkotásának részese lesz. Javaslatom újra definiálja a munkáltatói jogalanyiságot - az alapító, fenntartó államot és az önkormányzatot helyezve ebbe a pozícióba. Mindezzel összefüggésben – a feltételezett bürokratizálódás okán - különösen indokolt a decentralizáció, azaz a munkáltatói jogkör megosztás meghatározása, amelyre dolgozatom javaslatot tesz. A

vezetőknél dolgozatom – a hatályos szabályokkal szemben – differenciál a beosztás és az önálló munkakör között, bizonyos menedzseri karakterű pozíciók esetén lehetőséget adva az Mt. vezetőkre hatályos szabályai szerinti alkalmazásra.

22. A XI. fejezet a szakszervezetek közszolgálati szerepét mutatja be. Kutatásaim során Nagy-Britanniában gyengülő érdekképviseleti tradíciókat, csökkenő taglétszámot és romló érdekérvényesítési képességet találtam. Németország a szociális párbeszéd mintaállamának tűnik, dolgozatom bemutatja a közszolgálati szakszervezetek és orientáltságuk jellemzőit. Példaértékűnek tekintendő a szakszervezetek és a részvételi jogokat gyakorló személyzeti tanácsok közötti viszony. Dolgozatom vizsgálja, hogy a magyar közszolgálat szakszervezeteinek törekvésein mennyiben változtatna az egységes szabályozás?! Válaszkeresés arra, hogy mely – érdekképviselet és részvételi jog egységes, vagy differenciált biztosítása eredményez hatékony érdekvédelmet, amely egyben nem sérti a közszolgálat működésével kapcsolatos társadalmi elvárásokat és érdekeket.

23. A XII-XIII. fejezet a kollektív munkajog meghatározó kérdéseivel foglalkozik. Hogy mindez a dolgozat témája lehet, jelzi a közjog talaján építkező közszolgálati szabályozás magánjogi erőzóját. Feldolgozom a kollektív megállapodáshoz való jog közszolgálati elismerésének alapkérdéseit és, hogy a három államban milyen szerepet tölt be a közszolgálatra vonatkozó normák meghatározásában a kollektív szerződés, A dolgozat áttekinti a különböző megállapodási struktúrákat, a kollektív szerződés szintjeit és a szerződés szerepét a decentralizáció megvalósításában. Megfogalmazom a kollektív szerződés regulatív szerepét a dolgozatomban felvázolt egységes civil közszolgálatban, amelyhez értelemszerűen szükséges az állam mint jogalkotó részleges visszavonulása a szabályozásban.

A XIII. fejezet a munkaügyi konfliktusok közszférában történő kezelésével, feloldásával foglalkozik. Színes a vizsgált európai kép: a Nagy Britanniában regisztrált csökkenő, de mégis magas számú sztrájkoktól a német munkabékéig. Dolgozatom javaslatában – különösen a megváltoztatni javasolt közszolgálati munkajogi jogalanyiség apropóján az érdekegyeztető fórumok ehhez igazodó „átszabásával” foglalkozom.

24. Az utolsó, XIV. fejezet, igazodva a dolgozat „Diagnózis és terápia” címéhez, „Zárójelentésként” összegez. A fejezet fókuszában három téma szerepel. Elemzem a közszolgálati jog és a magánmunkajog elhatároló pontjait és átfedéseit. Az elemzés nem öncélú, hiszen a következtetések befolyásolják a közszolgálati szabályozás karakterét, egyes jogintézményeinek tartalmát. Ennek kapcsán vizsgálom a magánjog közszolgálati megjelenését és a konvergencia lehetséges határait. A második témakör a javasolt szabályozás kiemelendő kérdéseivel, így a szabályozás szerkezetével, a közhatalom gyakorlás részleges megjelenése okán az egységesen és eltérően rendezendő, meghatározó jogintézményekkel foglalkozik. Ide sorolandó a munkáltató személyének

újrdefiniálása, és ezzel szükségszerű kontextusban a szabályozásban és a munkáltatói jogkörgyakorlásban a centralizáció és decentralizáció arányának megállapítása
Harmadik elemként az utolsó fejezet „Záró tézisek” címen 12 pontban sorolja fel az egységes civil közszolgálati szabályozásra megfogalmazott javaslataim összegzését.

II. A kutatás eredményeinek összefoglalása

1. Az egységes civil közszolgálatra tett javaslataimat megalapozó kutatások és megállapítások

1.1. „Kjt. kontra Ktv.” – avagy a megkettőzött hatályos civil közszolgálat kialakulásához és a helyzet konzerválásához vezető okok, a két törvény szabályozásának főbb ellentmondásai

25. A kutatásom eredményeként megfogalmazott végső tétel: az elvetendő duplikáció, jogalkotási szempontból indokolatlan, a jogalkalmazást pedig feleslegesen megnehezíti a civil közszolgálat megkettőzött szabályozása. Valamennyi, a kutatásom során feltárt körülmény – a szabályozás tartalmának több ponton történő alapvető átalakítása mellett – a Kjt-Ktv. konstrukció megszüntetésével az egységes, egy törvénybe foglalt civil közszolgálat megalkotására készlet. Erre tesz dolgozatom javallatot.

26. A munkajogi rendszerváltozás téves jogalkotási következményeként értékelem a civil közszolgálat duplikált törvényi szabályozását. A piacgazdaság kialakításának óhatatlan követelménye volt a munkáltatók jogállására és funkciójára általában érzéketlen, korábbi egységes rendszer felszámolása. A célzottan a versenyszférára orientáló Mt. megalkotásával szükségszerűen együtt járt a közszféra törvényi szintű, önálló munkajogi szabályozása. Nem minősíthetem viszont hasonló szükségszerűségnek, hogy „nem fértek” egy törvénybe munkáltatóként az állami és a helyi önkormányzati közfeladatokat, 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 az említett közhatalom gyakorlása mint minősítő jegy nem szolgált alapos indokként. Egyetlen, a kutatásaim során vizsgált nemzeti jog sem osztja két táborra közszolgálatát az impérium gyakorlásában történő részvétel mentén.

27. A magyar közszolgálati szabályozás alapvetően hét törvényre tagozódik. A dolgozatom fókuszában egyik jogszabály, 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 másik törvény, a Ktv. a „civil” közhatalom-gyakorló szervezetre, a központi közigazgatási szervekre, és az önkormányzatok hivatalaira vonatkozó közjogi-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...

28. A dolgozat közszolgálat fogalmába 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 példálózó 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. Az egy törvénybe foglalt, kívánatos koherenciát, amely ebből eredően szükségszerűen elvezet az ugyanazon életviszonyokat feleslegesen azonosan vagy hasonló, illetve megalapozott indok nélkül eltérően szabályozó rendelkezések felszámolásához. Mindez nem eredményezhet ugyanakkor indokolatlan homogenitást, hiszen a közszolgáltatások feltételei, a munkavégzés jellege és körülményei különbözők. Az állami, illetve önkormányzati keretek között folytatott tevékenység azonban a viszonylagos stabilitása miatt különösen a jogviszony statikus elemei, a díjazás és a pálya vonatkozásában azonos karakterű jogalkotási megoldásokat igényelnek.

29. A civil közszolgálati munkajog megkettőzöttségének inkább pragmatikus, mintsem elvi inokai vannak. Egyfelől a kormányzati hatásköri elosztás alapján 1990-től a köztisztviselői szabályozás előkészítése és gondozása Belügyminisztérium (2006-tól a MEH), a közalkalmazotti pedig a Munkaügyi Minisztérium ügykörébe tartozott. A másik, a kifogásolt trichotom szabályozást nem kiváltó, hanem azt konzerváló körülmény a forráshiány, amely nem biztosít fedezetet egyszerre a különböző területek nivellációjához és fejlesztéséhez. Az ágazatok élén álló tárcák megakadályoznak minden, a rendszeren belüli, szektorális komparatív előnyt kockára tévő egységesítési kísérletet. Állításom alátámasztásaként említem a 2002-ben meghirdetett, majd 2005-ben leállított, az egységes közszolgálat megteremtésére irányuló kormányzati reform sorsát.

30. Kutatásom alapján dolgozatom bemutatja a Kjt és a Ktv legfőbb szabályozási ellentmondásait, melyek indokolatlan tartalmi eltéréseikkel különösen az egységes rendezésért „kiáltanak”. Bizonyos esetekben pedig a szabályozás közös hiányosságai állapíthatók meg.

a.) 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. A Ktv. szabályozásában a finanszírozási elvet felváltotta a funkcionális szemlélet. Az ügykezelők 2003-as újbóli közszolgálati jogviszonyba állításával 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. További anomáliája, hogy a Ktv. hatálya alá tartozó költségvetési szerveknél a továbbiakban is munkaviszonyban álló korábbi fizikai alkalmazottak jogállására a kogens Ktv.-vel ellentétben álló szabályozási szemléletű relatíve diszpozitív jellegű Mt. vonatkozik.

b.) 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 a helyi önkormányzat feladatkörébe tartozó egyes közszolgáltatások ellátása esetén maga 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 állnak.

c.) A jogviszony statikus elemei vonatkozásában külön foglalkozom a létesítés és a megszüntetés egyes problémás jogcímeivel, feltételeivel.

ca.) A jogviszony létesítése, a pályára kerülés tekintetében a Kjt. alapján lehetőség van gyakornoki idő kikötésére, a Ktv. ezzel szemben kizárólag a legfeljebb hat hónap próbaidőt tartalmazza, amely tartalmi előírások hiányában „üres jogintézmény”. 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. Az alapvizsga sikeres abszolválása és a közszolgálati pályára való alkalmasság, az arra történő elkészülés között szoros oksági kapcsolat nem áll fenn.

cb.) A jogviszony, megszűnése, megszüntetése vonatkozásában az alkalmazotti oldalon markáns differenciaként állapíthatjuk meg, hogy a Kjt.-vel szemben a Ktv. nem tartalmazza a rendkívüli lemondás intézményét. A köztisztviselő elzárása a rendkívüli lemondás lehetőségétől egyértelmű - és jogalkotási vonatkozásban nem akceptálható - példája a szervezeti érdekek egyoldalú előtérbe helyezésének. Vitandó, hogy a másik fél minősített jogsértését – a szolgálat folyamatosságát biztosítandó - csak a közigazgatási szerv szankcionálhatja a fegyelmi felelősség alkalmazásával.

cc.) A közalkalmazott a köztisztviselőhöz képest jószerivel szankció nélkül szüntetheti meg jogellenesen jogviszonyát. A köztisztviselő ekkor a lemondási időre járó illetményének megfelelő összeget megfizetni. Ezzel szemben a közalkalmazotti megszüntetés csupán azzal a jogkövetkezménnyel jár, hogy a jogellenesen távozó közalkalmazott egy évig a Kjt. hatálya alá tartozó munkáltatónál semmilyen vezetői állásban nem dolgozhat.

cd.) A munkáltatói oldalon a Ktv. hatálya alá tartozó szervezet végrehajthat olyan átszervezést, amely okot ad a felmentésre. Mindez az Mt. védelmi szintjére süllyeszti az elvileg közjogi státuszú köztisztviselő jogi védelmét. Ilyen konzekvenciájú átszervezést közalkalmazotti jogviszony esetén a munkáltató nem tehet meg, erre csak külső, országgyűlési, kormányzati, miniszteri vagy önkormányzati döntés következtében van lehetőség.

ce.) Szemben azzal az általános szabállyal, miszerint a munkáltató jogutód nélküli megszűnése egyben a jogviszony megszűnésével is jár, a Ktv. a közszolgálati jogviszony felmentéssel történő kötelező megszüntetését írja elő arra az esetre, ha a közigazgatási szerv jogutód nélkül megszűnik.

cf.) A jogpolitika optikáján keresztül nézve nem indokolható, hogy szemben a Kjt.-vel – amely 60 nappal indítva – a közalkalmazotti jogviszonyban töltött idővel arányosan határozza meg a felmentési idő mértékét, a Ktv. egységesen 6 hónapban, a közszolgálati jogviszony hosszától függetlenül állapítja meg a ennek tartamát.

cg.) 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. Mindez jogdogmatikai abszurdként azt jelenti: az egyik fél kérelmére a másiknak kötelező az egyoldalú jognyilatkozat megtétele.

ch.) Hiányosság és ellentmondás, hogy csak a Ktv. intézményesítette tartalékállományt, amelynek jogpolitikai célja, hogy felmentés esetén – egyfajta állásközvetítő rendszert alkalmazva - megkísérelje a köztisztviselő benntartását a rendszerben. Minderre szüksége lenne a jogviszony stabilitása érdekében a közalkalmazottaknak is.

d.) Részben a jogviszony statikus elemének tekinthetjük a vezetői megbízást. 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 bizonyos kivételektől eltekintve (pl. tanszékvezető egyetemi tanár, osztályvezető főorvos) ténylegesen önálló munkakör. A kinevezés azonban ekkor sem a vezetői munkakörre, hanem egy vélelmezett beosztotti státuszra szól, amelyből a vezetői megbízás emeli ki a közalkalmazottat és a köztisztviselőt. A munkakör meghatározását,

illetve módosítását a munkajog a felek közös megegyezésétől teszi függővé. E követelménynek kellene érvényesülnie a 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 munkáltatói indokolási kötelezettséget, a vezetői megbízás elfogadásával a köztisztviselő egyben azt a kockázatot vállalja, hogy bármikor kikerülhet a közszolgálatból.

e.) Egy önálló tanumányra való ellentmondás található a fegyelmi felelősség szabályozásában.

Összefoglalva:

ea.) Eltérően kerül meghatározásra a fegyelmi vétség fogalma. Fegyelmi vétséget követ el a köztisztviselő, ha közszolgálati jogviszonyából eredő kötelezettségét vétkeesen megszegi. A közalkalmazottakkal szemben jelenik meg az idézetthez képest említett egyszavas többletkivétel, mely szerint a kötelezettségzegésnek lényegesnek kell lennie. A szabályok tartalmának jogalkalmazási interpretálásához egy korábbi legfelsőbb bírósági döntés a mutat irányt, kizárva ezzel a Ktv. nyelvtani értelmezésből eredő anomáliákat.

eb.) Többféle és súlyosabb hátrányt okozó szankciókkal sújthatók a köztisztviselők a közalkalmazottaknál, ha egy fegyelmi ügyben a felelősségük bebizonyosodik. A legsúlyosabb szankció vonatkozásában - összevetve a két törvény rendelkezéseit - a Kjt-nek meg kellene felelnie a köztisztviselői szabályozás szigorúságának, a hivatalvesztéssel azonosan kimondva: az elbocsátás büntetés következménye a jogviszony megszűnése mellett a határozott idejű jövőbeni kirekesztés a közszektorban történő alkalmazás lehetőségéből.

ec.) Markáns különbséget találunk a Kjt. és a Ktv. szabályai között a fegyelmi eljárás kötelező megindításával kapcsolatban. Mindezt a köztisztviselők esetében a törvény általában rendeli el, a 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 ad lehetőséget a törvény - a gyanú alóli tisztázás céljából.

ed.) Az eljárás megindítására a Kjt-ben megállapított szubjektív jogvesztő határidő tartamának Ktv-beli megháromszorozása indokolatlan. A rendeltetésszerű joggyakorlást feltételezve nem megalapozott, hogy az alapos gyanú észlelését követő három hónap áll rendelkezésre a munkáltatói jogkörgyakorlónak – pusztán az eljárás megindítására.

ee.) Mindét törvény lehetőséget teremt a fegyelmi eljárás felfüggesztésére, 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....

ef.) A fegyelmi eljárás egyik garanciális kérdése az ügyben a munkáltató részéről eljáró személyek meghatározása, a velük kapcsolatban megjelenő jogszabályi elvárások. A vizsgálóbiztos és a fegyelmi tanács tagjaival kapcsolatos – a tézisekben nem részletezett – nem magyarázható ellentmondások találhatók e két személyi kör kijelölhetőségével kapcsolatban. Az egyik törvény az eljárás alá vontnál magasabb besorolást, a másik a vezetői megbízást preferálja. Ezen túlmenően, ha az eljárás vezetői megbízású személy ellen folyik, nem szerencsés, hogy egyik törvény sem ad lehetőséget - általános jelleggel - a szervezeten kívüli, az eljárásban résztvevő személynek a a fenntartó (felügyeleti) szerv részéről történő kijelölésére.

eg.) 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 elrendelni. 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 – meghoznia. A Ktv. e kérdésben sem rendelkezik.

f. A közalkalmazotti és a köztisztviselői díjazási rendszer szabályozási ellentmondásairól:

fa.) Az illetményrendszerek jellege gyökeresen eltérő: az ugyanazon forrásból származó pénzeszközök eltérő szabályok szerint fizethetők a közalkalmazottaknak, illetve a köztisztviselőknek. A Kjt. illetményrendszere relatíve diszpozitív jellegű, a Ktv. szabályai kognitív, a köztisztviselő illetménye – dolgozatomban befejezésekor még csak - teljesítményértékelésétől függően engedélyezi a besorolásához képest plusz harminc, mínusz húsz százalékos sávban történő eltérítést. E mellett munkajogi skandallumnak tartom, hogy a munkáltató – értékelése alapján – egyoldalúan nem csak a megszerzett, hanem a besoroláshoz tartozó illetményt is csökkentheti, figyelemmel arra a generális szabályra, hogy ahogyan a munkaszerződés, a kinevezés csak közös megegyezéssel módosítható.

fb.) A modern európai közszolgálatokban változó és vitatható szerepet kap a teljesítményértékelés intézménye. Mindez Magyarországon csak a Ktv. 2001-es módosításával a köztisztviselőkre került bevezetésre. Jogon kívüli kritikaként fogalmazzuk meg a teljesítményértékeléshez szükséges szaktudás hiányát, a személyzet felkészítésének elmaradását.

fc.) Az illetményrendszerek szociális érzékenysége is eltérő. A Ktv. közös illetményalapon nyugvó rendszere e vonatkozásban érzéketlenebb, hiszen az alap megélhetési okok miatti megemlése minden köztisztviselőt érinti, és a vezetőktől, magasabb besorolásúaktól függ, mennyi jut a rászorultabbaknak. A Kjt. tíz fizetési osztályos, osztályonként önálló, abszolút

számban meghatározott bázissal működő rendszere elviekben alkalmas a kizárólag szociális szempontokon nyugvó bércorrekcióra, hiszen az egyes fizetési osztályokban törvényi rendelkezéssel elkülönítetten is emelhető az illetmény. Mindez egy másik problémához, az osztályok közötti nivelláció esetén az egyenlő értékű munkáért egyenlő bér elvének sérelméhez vezetne.

fd.) Eltérő az önkormányzat szerepe és lehetősége a törvénytől eltérő kedvezőbb díjazás meghatározásában. Mindez egyébként felveti az állam és önkormányzat viszonyának általános elvi kérdését. 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.

fe.) Indokolatlan eltérések találhatók 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. A Ktv. megoldása helytálló, ugyanis ahogyan a vezető megítélése független a besorolásánál elismert jogviszonyban töltött időtől, úgy díjazásában sem lehet a törvénynek erre tekintettel lennie. Eltérő jogosultsági feltételekkel szerezhetnek idegen nyelv ismeretért többletjövedelmet a Kjt. és a Ktv. hatálya alatt dolgozók. A Kjt. az az idegen nyelv rendszeres használata esetére biztosítja a jogosultságot, a Ktv. mindezt a munkakör betöltéséhez szükséges feltételként írja elő. A Ktv. – szemben a bérpótlék elfogadott funkciójával - a kinevezés egyik feltételét fizeti meg illetménypótlékkal. Az ellentmondás másfelől a három jelentős európai uniós nyelv, az angol, a francia és a német esetében a Ktv. alanyi jogon biztosítja a nyelvpótlékot – honorálva ezzel a megszerzett nyelvtudást és nem a munkakör speciális feltételeit.

g.) Átjárhatósági problémák, azaz a Kjt. és a Ktv. közötti jogviszonyváltás problematikája, hogy a munkáltató belső szervezeti okok miatt felmentésre kényszerül, az állás felajánlási kötelezettség kizárólag a közszolgálati, illetve a közalkalmazotti jogviszony tekintetében áll fenn a munkáltató hierarchiájába tartozó, és nem az alapító (fenntartó) valamennyi szervezeténél. Mindez jelentősen gyengíti a létszámcsökkentés elkerülésér való esélyt, amely egyben a közszolgálat egyik komparatív előnyét amortizálja. További átjárhatósági probléma, hogy nincs közvetlen áthelyezés a közigazgatási közszolgálati és munkaviszonyai között. Így

az egy munkáltatón belüli munkakörváltás egyes esetben jogviszony megszüntetéssel kell, hogy járjon.

h.) A Kjt. – igaz, korlátozott keretek között – lehetővé teszi egyes, közalkalmazotti jogviszonyra tartozó feltételek kollektív szerződésben történő rendezését. 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 keretek között helyet kaphat-e a versenyszféra szabályozásában meghatározó kollektív munkajog egyik alappillére, a kollektív szerződés. Önmagában a köztisztviselők esetében a munkavégzés során megjelenő közhatalom gyakorlása nem feltétlenül zárja ki a kollektív szerződés szabályozási szerepét. E körülménynél jóval fontosabb, hogy a közjogi testületek döntési kompetenciáját mennyiben befolyásolhatják az alkalmazotti érdekképviseletek jogai.

i.) A munkaügyi kapcsolatok terén meghatározó eltérés, hogy csak a Kjt. biztosítja intézményesítetten a munkavállalói részvételi jogok gyakorlását. A közszolgálat közjogi sajátossága nem zárja ki az alkalmazotti részvételi jogok intézményesített gyakorlását, erre több európai példát (Német – illetőleg Franciaország) is találunk. A Kjt. és a Ktv. közötti eltérést nem tartom megalapozottnak – különös figyelemmel arra, hogy a közigazgatásban az Mt. hatálya alatt dolgozó fizikai alkalmazottak az általános szabályok szerint választanak üzemi tanácsot, illetve megbízottat.

j.) Kifejezett kodifikációs hibának tartom azt az eltérést, ahogyan a Kjt. és a Ktv. az Mt-hez „közelít”. A Ktv. különös, a Kjt. pedig általános szubszidiárius, azaz helyettesítő szabályként rendeli el az Mt. egyes rendelkezéseinek az alkalmazását. Miután mindkét jogviszonyra két törvény (a Kjt. és az Mt., illetve a Ktv. és az Mt.) vonatkozik, a jogalkalmazást a Kjt. megoldása teszi egyszerűbbé.

1.2. Szabályozás hiányosságok és törekvések a magyar közszolgálat történetéből

31. A magyar jogtörténeti kutatásom során feltártam, hogy 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.

32. A közszolgálatban átfogó szabályozás hiányában 1867 után megoldásként a pénzügyminisztérium ügykörére vonatkozó szolgálati szabályok különböző kiadásainak az államszolgálat valamennyi ágazatára történő kiterjesztését alkalmazták. 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 magyar közszerológati szabályozás jelentős állomásaként értékelem a köztisztviselők képesítéséről szóló 1883-ban elfogadott törvénycikket, amely ugyan nem pótolta az egységes szabályozást, de hatásköre ténylegesen meghaladta a címben foglaltakat, s kiemelendő etikai elvárásokat, politikai, tulajdonosi és a további tevékenységre vonatkozó összeférhetlenségi kritériumokat támasztott a tisztviselőkkel szemben.

33. A koherens és átfogó közszerológati szabályozás hiánya mellett több korszak kormányzata tűzte ki célként az egységes szabályozás megalkotását. Az 1892-97-i országgyűlés megnyitása alkalmával felolvasott trónbeszéd utasította a kormányt, hogy a tisztviselők jogviszonyainak szabályozásával kapcsolatos törvényjavaslatát terjessze a Ház elé. Az I. világháború után Bethlen István miniszterelnök fogalmazta meg a „régi-új” célokat. Az 1930-as évek elején a miniszterelnökségen Magyary Zoltánt kérték fel a közigazgatás egyszerűsítését és javítását célzó tárcaközi bizottság vezetésére. Az elvesztett világháború következményei, a világgazdasági válság, és az elmaradt társadalmi és államszerkezeti reformok következtében elodázhatatlannak tűnt a kormányzás gyökeres reformja, ehhez pedig szellemi muníciót csak az akkori közigazgatás-tudomány, vagy az általa érvényesített szemléleti mód adhatott. Magyary Zoltán professzor kormánybiztosként 1932-ben részletes programot dolgozott ki a szerológati pragmatika tervezetéről, amelynek a kormány elé terjesztésére már nem már került sor. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a számos, különböző szintű jogorrasok és kúriai ítéletek által meghatározott közszerológati szabályozás számos jogintézményre (pl. javadalmazás, jogviszony-megszüntetés) példaértékű szabályozást tartalmazott.

34. Az 1945 utáni, a munka világot homogén módon szabályozó rendszerben kitörésként értékelem 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 igazságszerológatási dolgozók munkaviszonyának egyes kérdéseit állapította meg. A jogszabály – mint címe is árulkodik – nem önálló jogviszonyt, hanem a munkaviszonyon belüli különös feltételeket állapított meg, melyek közül több szükségeszerű része lett a későbbi önálló, különböző közszerológati jogviszonyoknak. Az MT. rendelet az általános munkajogi szabályokkal szemben egyrészt fokozottabb követelményeket, másrészt nagyobb munkajogi garanciákat tartalmazott. Példaként említem az egyik oldalon a magyar állapolgárság vagy a bütetlen előeletet megkövetelését a kinevezéssel létesülő munkaviszonynál, az eskütételt, a vezetők további jogiszony létesítésére vonatkozó összeférhetlenségét, a generális munkajogi szabályokban foglaltnál szigorúbb anyagi és fegyelmi felelősséget, másfelől a vezetőknel és a legalább tizentötvé az államigazgatásban és

az igazságszolgáltatásban dolgozók az akkori Mt-nél fokozottabb felmondási védelmet élveztek vagy a címadományozást és az ehhez kapcsoló alapbérjellegű pótlékot.

35. A munkajogi rendszerváltozás egy téves választása és következménye, hogy a gazdasági- és a közszféra kettéválasztásával elmaradt a közszolgálati törvény megalkotása, központjában a karrier (életpálya) rendszerrel. A közjog-magánjog dualizmusára épülő jogrendben idegen a végül 1992-ben megszületett trichotom szabályozás (Mt-Kjt-Ktv.)

1.3. Az OECD és európai uniós keretek – a magyar szabályozásra ható tendenciák, követendő jogalkotási megoldások

36. A feldolgozott külföldi szakirodalom alapján megállapítandó: korábban az európai munkaügyi kapcsolatokban bekövetkező változásokkal részletesen foglalkozó vizsgálatok főleg a magánszektorban szerzett tapasztalatokon alapultak. A közszolgálat iránti megnövekedett érdeklődést – hangsúlyozva, hogy az egyes nemzeti rendszerek összehasonlítása a továbbiakban már nem pusztán tudományos vagy politikai érdek - az európai integráció váltotta ki.

37. Tisztázandó, mit tekintenek a vizsgált államok közszolgálatnak és milyen módon állapítják meg a foglalkoztatás feltételeit. Az OECD-országok többségében e definíció nem a közigazgatásra korlátozódik. A meghatározás tagállamonként változó ugyan, de megközelítőleg a Kjt. és a Ktv., valamint a szolgálati törvények hatálya alá tartozók, továbbá az igazságügyi alkalmazottak sorolandók e körbe. 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, a tagországok legnépesebb csoportjába azok tartoznak, amelyek az alkotmányos rendelkezéseken túlmenően részletes szabályozást állapítanak meg az egyes közszolgálati területekre. Néhány állam az alkotmányban ad részletes közszolgálati szabályozást, Nagy-Britanniában az említettektől eltérően – ahol egyébként írott alkotmány nincs – a törvények nem a közszolgálatra vonatkoznak, hanem az egyes szervek hatáskörét rögzítik, és ily módon lehet következtetni a foglalkoztatottak jog státuszára. Új tendencia, hogy egyre több EU-tagállamban rendezik különállóan azok jogállását, akik nem a hagyományos kinevezéssel, hanem magánjogi szerződéssel dolgoznak a közszolgálatban.

38. A közszolgálat korszerűsítése az 1980-as évek közepe óta folyamatosan napirenden szerepel a világ fejlett országaiban. A közszolgálat egyik alapvető működési feltétele az alkalmazotti létszám, az OECD felmérése szerint - a mérhető teljesítménycélok rögzítése és az adminisztratív terhek csökkentése mellett - a korszerűsítési törekvések nem változtattak a közszféra relatív nagyságán: gyakorlatilag ugyanolyan maradt a közszférában alkalmazottak

összes foglalkoztatotthoz viszonyított és a közszférára fordított kiadások bruttó nemzeti termékhez viszonyított aránya. Kiemelendő statisztika, hogy az EU-15 országaihoz hasonlítva Magyarországon nincs túlfoglalkoztatottság a közszférában.

39. Az elmúlt másfél évtized rendhagyó volt a közszoigálatok számára Európában. Meghatározó lett a pénzügyi válságtól való folyamatos makro-gazdasági aggodalom, és ezzel egyidejűleg a kitartó kísérlet a közigazgatás kormányzati és foglalkoztatási struktúrájának megreformálására. A nemzeti kormányok számára ugyanis a közkiadások megfळेkezése szükséges, de nem elégséges feltétele volt a gazdasági versenyképesség megteremtésének, egyértelművé vált, ehhez a közszoigálat strukturális felülvizsgálata megkerülhetetlen. A szakirodalom a beavatkozás átható erejére, mélységére figyelemmel három kifejezéssel értékeli a folyamatot: átalakulás, modernizáció vagy lemaradás.

40. Az európai nemzeti közszoigálatok átalakításának feldolgozásával a következő általános következtetésekre jutottam. Az Európai Unión belüli, a hatékonysággal, illetve a szolgáltatások színvonalával kapcsolatos kételyek hasonlóságot eredményeztek a tagállamok közszoigálati foglalkoztatásának 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 tagállamok közötti konvergencia nem tekinthető erősnek a tagállamok között. Kétségtelen, a globalizáció, a multinacionális szervezeti politikák és az európai integráció erős a kényszerítő befolyása a foglalkoztatás feltételeire, mindez hat a nemzeti közszoigálatok közötti konvergenciára is, de a nyomás nem olyan erős, mint a versenyszférában. Így például teljes egészében hiányzik közszoigálaton belüli egyik domináns egyesítő erő, az európai szintű szociális párbeszéd. Erősebb a konvergencia növekedése a tagállamokon belül a köz és a magánszektor foglalkoztatási viszonyai vonatkozásában, de ezt a ténytet a nemzetközi szakirodalom szerint részben leplezi az egyes országokon belül a köz-és magánszektor jövedelmi szintjeinek összehasonlításába történő „belefeledkezés”. A kormányzati törekvések a magánszektor gyakorlatának átvételére irányulnak, így ugyanazok az aggodalmak jelentkeznek, mint a versenyszférában a bérköltségek csökkentésével és a munkaerő flexibilitásának növelésével kapcsolatban.

41. A közszektor feladatainak újrendezésére szinte valamennyi OECD-tagországban indultak reformprogramok, melyek célja eredményesebb és a szolgáltatásokat igénybevevők szükségleteihez jobban alkalmazkodó közszoigálat megteremtése. Az emberi erőforrás-gazdálkodásban sok az azonosság vagy a hasonlóság a közszektor és a versenyszféra között, mindez meghatározó tapasztalat a kodifikáció számára is. Az OECD-országokban az

ezredfordulón megfogalmazott tételes törekvések: hatékonyság és létszámcsökkentés, decentralizáció és rugalmasság, függetlenség és felelősség a humánerőforrások felhasználásában. A központi kormányzatok és a helyi önkormányzatok foglalkoztatáspolitikájukkal modellként kívánnak szolgálni az egész foglalkoztatási piacon. Kutatásaim során megállapítottam, azonos célokhoz az egyes országokban különböző reformprogramok kapcsolódnak, melyeket különösen az adott állam gazdasági helyzete, a kormányzat „színe”, a jogi tradíciók, valamint a szociális párbeszéd szabályozottsága és súlya determinál.

41. A reformot sürgető nyomást elsődlegesen a magas közkiadások erősítik, amelyek káros hatást gyakorolhatnak a nemzeti versenyképességre a globalizálódó világ gazdaságban. Ezeket a makrogazdasági kényszerűségeket megerősítették - egyben végső ösztönzést adva a közszolgáltatás megreformálására - a maastrichti konvergencia kritériumok (az Euro, a közös pénz tagállami bevezetésének feltételei a GDP és a költségvetési hiány illetőleg az államadósság vonatkozásában), amelyek szükségesek a gazdasági és monetáris uniós tagsághoz (EMU) és az 1997-es bővítési és stabilitási paktum rendelkezéseinek érvényesüléséhez – mindezzel fenntartva a nyomást a tagállamok kormányainak költségvetési politikájára. A makrogazdasági tényezőkhöz 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.

42. Általában elfogadott, hogy a 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.

43. A közösségi elvárásokat úgy tekintették, hogy a kormányokat a közkiadások visszafogásánakényszerítenek - ezzel kockára téve a közszektor állásai egy részének fenntartását. A maastrichti konvergencia kritériumok vitathatatlanul sok országban lényeges befolyást gyakoroltak a közszolgáltatásokra fordított kiadásokban bekövetkező változásokra, ugyanakkor az EU monetáris elvárása megemelte a munkanélküliségi rátákat, de az ehhez kapcsolódó költségeket is. Az állami gazdaságpolitika korlátozott befolyása még inkább a közszféra illetmény-és foglalkoztatás politikájára tereli a kormányok figyelmét.

44. Számos javasolt strukturális és foglalkoztatási reform támogatja a közszolgálati munkáltatók szerepének növelését, ugyanakkor az említett irány szükségszerűen kényszerít a munkaadók pénzügyi kontrolljára. 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. Számos országban hosszantartó kísérleteket szerveztek arra, hogy az irányítást a közszférában a munkáltatói szintre szállítsák le - gyakran szigorú központi kormányzati szabályozás mellett. Kezdeményezéseket regisztráltam a munkáltatói vezetés szerepének erősítésére, különösen olyan ágazatokban, mint például az egészségügy, amelyek komoly pénzügyi nyomással szembesülnek. Ugyanakkor összességében az említett tendenciától nem várható a versenyszféra közeli hatékonyság. A megállapítás a közszféra menedzsmentjének megkülönböztető jellegzetességeiből ered, ugyanis a vezetők többsége - szemben a magánszektorral - szakszervezeti tag, amely alapján a vezetők sokszor osztják beosztottaik értékrendjét, azonosulnak törekvéseikkel.

45. Számos OECD - tagországban a jogviszony stabilitása mint közszolgálati érték amortizálódik, egyre több helyen alkalmaznak a közszolgálatban határozott időre tisztviselőket. Csökken az állást garantáló jogi eszközök köre, kikezdve ezzel a közszféra egyik vonzó, komparatív előnyét a magánszférával szemben. Az OECD - országok létszámpolitikáját vizsgálva létszámcsökkentési folyamatokat állapítottam meg, amelyre különböző módszert alkalmaznak. Az egyik szerint minden évben meghatározott százalékkal kell automatikusan csökkenteni az összlétszámot, a másik metódus alapján privatizációs kiszervezés vagy más intézményi reformok következtében csökken a közszektorban foglalkoztatottak száma. Az elmúlt évtizedben az OECD - országok közül többen nagymértékben csökkent a közszektor létszáma (pl. Egyesült Királyság, Svédország, Finnország, Olaszország). A költségtakarékosság és a hatékonyság jegyében végrehajtott elbocsátások vizsgálataim szerint nem kívánatos következményekkel járnak. Egyrészt a leépített tisztviselők magánszférában való elhelyezkedése aktív foglalkoztatáspolitikát, átképző programokat igényel, másrészt az elbocsátások gyakran a közszolgáltatások színvonalának csökkenését okozzák.

46. A közszolgálati kodifikációnak reagálnia kell az emberi erőforrás gazdálkodás elvárásaira, továbbá eszközöket szükséges találnia a humánerőforrás - igazgatás megvalósítandó céljaihoz. Az OECD keretek között különösen hangsúlyos szempont a decentralizáció és a rugalmasság. A központiról a feladatokat a végrehajtó szervek szintjére delegálják. A humánerőforrás decentralizáció módszere a közigazgatási szervek szintjére felépített teljes

személyzeti igazgatási és bértömeg-gazdálkodási jogkör. A korábban igen centralizált irányítást alkalmazó országokban – mindez jelen időben mértékadó Magyarországra – a decentralizáció csak folyamatosan és szakaszosan valósul meg. A keretszabályozás változatlanul központilag történik a minősítési rendszert, az illetményrendszert, a munkavégzés feltételeit és az alkalmazás arányait illetően.

47. Érzékelhető az igény a jogszabályokon túl az általános viselkedési, etikai normák előírására, mindez különösen igaz a decentralizáció kapcsán fennálló egyéni felelősségnövekedés miatt. A közzolgálat szabályozásának vizsgálatakor a jogi keretekkel összefüggésben több ország választja azt a megoldást, hogy a már kialakult etikai normákat jogszabályok szintjére emeli. Ennek során az átlátható és elszámoltatható közzolgálat érdekében széles körben bevezették és alkalmazzák a vagyonyilatkozati és ellenőrzési rendszert.

48. Az új tendenciákkal együtt jelentkező problémák közül kiemelendő, hogy miközben csökken a közzolgálatban a foglalkoztatás biztonsága, változnak a korábbi privilégiumokat tartalmazó jogi lehetőségek, ezzel párhuzamosan nem emelkednek megfelelő mértékben a magánszférához képest az illetmények és juttatások. A reformok következményeként csökkennek, eltűnnek a közzsféra komparatív előnyei a magánszférával szemben, és egyre nehezebb képzett munkaerőt és főként vezetőt a közzszektorban alkalmazni. A decentralizáció folyamata csökkenti a közzszolgálat egységességét. Számos országban külön főtisztviselői testület jött létre a vezetőkkel való hiánygazdálkodás egyfajta kezelésére. E testület megtartja az általában zsugorodó, elvesző komparatív közzszolgálati előnyöket (pl. kiemelt díjazás, egyéb juttatások).

49. A tudásmenedzsment generációs konfliktust gerjeszthet, a kisebb alkalmazkodó képességű idősebb korosztály és a rugalmasabb, aktuális szaktudással rendelkező fiatalok között. Az ellentét egy új dimenzió – melyben a jogalkotásnak is állást kell foglalnia – a hagyományos közzszolgálati értékrend és a társadalom gyors változása által életre hívott új igények közötti különbségre.

50. Az állam szerepe egyedülálló jogi, adminisztratív jellegzetességeivel meghatározó marad a közzszektor változásaiban. Kutatásom alapján megállapítható, a közzszolgálat szabályozását és szociológiáját döntően befolyásolja, hogy a közzszolgálatok – 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 erózióra – kizárva „a falak teljes leomlását” ott, ahol a hagyományok erősen szétválasztották e két terület szabályozását. A közzszolgálatok központosított, hierarchizált és technokrata vonalak mentén -

sokszor a kormány által egyoldalúan hozott szabályok keretében - inkább a közigazgatási jog alapjain fejlődtek ki, szemben a munkaügyi kapcsolatok szabályozásával. A magánjogi hatás ellenére a közszféra munkaügyi kapcsolatainak nemzeti kereteinek kialakítása a politikai döntéshozók és a szociális partnerek érdekkörébe tartozik.

51. Az 1990-es évektől különösen az átalakuló gazdasági közeg feszültséget okozott a közszolgálati foglalkoztatás uralkodó formáiban. Az állami beavatkozás elsődleges célja a közszolgáltatások átstrukturálása volt annak reményében, hogy mindez a foglalkoztatás viszonyait is megváltoztatja.

52. A hagyományos Max Weber-i bürokratikus modellben létező közigazgatás 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. Ennek egyik elemeként értékelem a közszolgálat hatékonyságának és minőségének javítását célzó, az 1990-es évek közepétől New Public Management (új közmenedzsment) néven a magánszférában már sikerrel alkalmazott igazgatási és szervezési módszer bevezetését, amellyel a teljesítménycentrikusságot próbálták a közszférába adaptálni. A teljesítményhez kötött illetményrendszert valamilyen formában az EU - tagországokban Luxemburg kivételével mindenütt - bár nem azonos súllyal - alkalmazzák. A cél emberi erőforrás oldala a teljesítményhez kötött illetményrendszer alkalmazása, mivel az egyre gyarapodó közkiadásokon belül a költségvetést nagyobb részben a bérjellegű költségek és kiadások terhelik. Így az adófizetők befizetéseiből működő közszektor kiadásait is szabályozott mederben lehet tartani. 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. Mindez - a teljesítményhez kötött illetményrendszer alkalmazásával - az egész hagyományos karrierrendszerű közszolgálat megkérdőjelezését jelenti. Ugyanakkor az EU – tagállamok többségében olyan karrierrendszerű közszolgálat működik, melyben a magán- és a közszféra közötti munkaerőpiaci egyensúlyt – bár sok helyütt csökkentetten - a komparatív előnyök biztosítják. Ebben meghatározó a foglalkoztatás biztonsága, az előmenetel és a hozzá kapcsolódó illetmény garantált mértéke a magánszféra bizonytalanabb, de magasabb jövedelmet eredményező viszonyaival szemben. A teljesítményhez kötött illetményrendszer részben 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 egyensúly felborulásával járhat.

53. A külföldi szakirodalom feldolgozása alapján az új rendszer bevezetése számos gondot okoz. A közszolgálati apparátus bizalmatlan iránta, a legtöbb kezdeményezés 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, általában a közvetlen felettes feladata. A változásoktól amúgy is idegenkedő bürokrácia hozzáállását csak akkor lehet megváltoztatni, ha a teljesítményértékelés szempontrendszere kevésbé szubjektív, az eljárás pedig ellenőrizhető és átlátható. A felsorolt az elvárásokat – a feldolgozott irodalom alapján - eddig egyetlen működő rendszer sem tudta teljesíteni. Mindezt „tetézi”, hogy még sehol nem készült olyan felmérés, amely egyértelműen bizonyította volna: az új rendszer milyen hatással van az érintett szervezet által nyújtott szolgáltatások minőségére és a humánerőforrás-gazdálkodásra.

54. 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. Legfőbb kérdés, mennyiben képesek a tagjaikat mobilizálni, érdekeiket összefogni, artikulálni olyan módon, amely fenntartja a szolidaritást - biztosítva a szervezeti hatalmat és kohéziót. Sok szakszervezet szakmai szervezetekből „nőtt ki”, a privilegizált szakmai célok helyébe az alkalmazással összefüggő kondíciók váltak. A közszolgálati 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 volt az állami jóléti politikai alakításában. A közelmúlt decenralizációs törekvései és a megállapodás irányába mutató tendenciák az említett szakszervezeti pozíciót korlátozzák és új stratégiára készítetik az érdekképviselőket a közeljövőben. Megjegyzendő, a közszolgálati szakszervezetek számos előnnyel rendelkeznek a magánszektorbeli szervezetekkel szemben, nem utolsósorban 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 állásbiztonsággal.

55. 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?! Mindez az általam részletesen vizsgált államban különböző. Nagy-Britanniában a szakszervezeteket nemcsak a reformokból zárták ki, hanem a változás akadályaként aposztrofálták e szervezeteket. Franciaországban a kormány habozott a reformokba történő belevonással, és bukása bizonyította mindennek kockázatát. A reform másik megközelítése a konszenzusra törekvés jellemzi, mindere kiváló példa Németország, a kormányzat meghívta a szakszervezeteket a modernizációról folytatott vitába.

56. A közszolgálatban – egyébként a magánszektorban uralkodó - kollektív megállapodási formáknak fontos szabályozási szerepe van, ugyanakkor – ezzel párhuzamosan - meghatározó az állam normaalkotó szerepe. Bizonytalanság mutatkozik annak megítélésében, vajon a közszektor kiadásai szoros ellenőrzésének igénye összeegyeztethető-e munkáltatók és a szakszervezetek kollektív szerződés-kötési lehetőségének biztosításával. Mindennek ellenére általános elmozdulás tapasztalható a közszolgálati alkalmazottak nagyobb csoportjának kollektív szerződéskötési jogának elismerése felé, ugyanakkor néhány alkalmazotti csoport kívül marad a kollektív megállapodási mechanizmuson (pl. Németországban a köztisztviselők). A decentralizált kollektív megállapodás eltérő a köz- és a magánszektorban. A magánszektorban ugyanis a felek végeredményben a jogszabályok keretei között maguk döntenek a szabályozás tárgyairól és tartalmáról. A közszektorban viszont az eljárás kezdő pontja az állam, amely felelős a jövedelmek meghatározásáért, ezért általában maga határozza meg a kollektív szerződéses szabályozás lehetséges tárgyköreit, ezzel egyben a szabályozás felelősségét átruházza a közhatalom a közszolgálat munkáltatóira és szakszervezeteire.

57 A kollektív alkuk mellett a foglalkoztatási feltételeket a szociális partnerek lobbytevékenysége is befolyásolja, szintén jól példázzák ezt az angol és a német tapasztalatok. Mindez különösen olyan alkalmazotti szervezetek eszköze, ahol nincs kollektív alkura lehetőség.

58. A munkaügyi konfliktusokat tekintve erőteljes a változás, 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 decentralizáció következtében a helyi szintű munkáltatói vezetésnek tágabb a mérlegelési lehetősége a munkaügyi kapcsolatok együttműködő formáinak létrehozására a szakszervezettel.

2. Javaslat az egységes „civil” közszolgálat szerkezetére, karakterére, főbb jogintézményeire

2.1. Néhány általános szempont

59. Amíg az EU korábbi tagállamai az 1980-1990-es évek fordulójától a globalizáció hatására és a machstrichti konvergencia-kritériumok jegyében kezdték megreformálni, átalakítani vagy modernizálni és hatékonyabbá tenni a közszolgálatokat, addig Magyarországon ez idő tájt a rendszerváltozás következtében a legfontosabb feladat a közszféra és a magánszféra munkajogi szabályozásának kettéválasztása volt. A fáziskésés azonban nem szabad, hogy kapkodást eredményezzen. Sajnálatos módon ennek esélyét erősíti a jogalkotás választási ciklus miatti négyéves időtartamokra darabolása.

60. A számunkra sok esetben mértékadó OECD – kereteket tekintve - mely magába foglalja jószerevel az összes EU - tagországot - a hazai jogalkotás számára általában adaptálható modellt nem találtam. 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.

61. Ahogyan Európában, illetőleg az OECD – keretek között, Magyarországon is megkerülhetetlen annak vizsgálata, hogy a versenyszféra munkajogának mely intézményei alkalmazhatók – akár némi átalakítással – a közszférában. Ugyanakkor az általam javasolt egységes magyar közszolgálatnak – figyelemmel társadalmi viszonyainkra, a szociális párbeszéd helyzetére és öngondoskodó képességünkre – biztosítania kell a versenyszférával szembeni komparatív előnyöket.

62. Ahogyan más EU - tagállamokban, Magyarországon is hatnak a történelmi tradícióirók. Ez fókuszba állítja a viszonylag erősebb államot, amely képes a komparatív előnyök garantálására, és meghatározóak közjogi tradícióink is. 1973 óta a szabályozás hatályát és tárgyát tekintve, ha nem is teljes körűen, de a magyar közszférára egy részére elkülönült alkalmazási rendelkezések vonatkoztak, és a rendszerváltozás után két évvel a közszolgálat szabályozása „levált” a magánszféra munkajogáról.

63. A magyar jogpolitika legnagyobb problémája éppen annak hiánya. Már az első lépés tévedésen alapult, amikor ugyan a piactudományok követelményeinek megfelelően szétválasztásra került a verseny- illetve a közszféra szabályozása, de a civil közszolgálat duplikált szabályozásával új és a jelenen túl a jövőt befolyásoló problémák magvát vetették el. 1992. után az egymást követő kormányok egymástól függetlenül, a koherenciára csak kivételes esetben ügyelve módosították a Kjt-ét és a Ktv-ét.

64. A különösen az EU-tagságból eredő kritériumok teljesítésének költségvetési pressziója mellett elvárás, hogy elsődlegesen mégsem a pénzügyi nyomás legyen kizárólagosan meghatározó koncepció kialakításakor (lásd ezzel kapcsolatban - a takarékoság rossz példaként - a 13. havit felváltó – ún. „0. havi” illetmény alkotmányellenességével kapcsolatban felmerült többletkiadásokat). További szempont a jogpolitikai célkitűzések realitása, az ágazatok többségének motiváltsága. A belső ellenállás letöréséhez szükséges érv és hatalom nélkül a közszolgálati szabályozás koherenciájának megteremtése nem lehetséges.

65. Hogyan helyezzük el a jogrendszerben a közszolgálat munkajogi szabályozását? Egyetértve Kiss György professzor okfejtésével, a közszolgálati jogviszony és a magánmunkajogviszony megkülönböztetésének dogmatikai alapja annyiban vitatható, hogy mindkettő a függő munka jogi kifejeződése. A munkajog gyűjtőfogalomként is használatos, amely magában foglalja a munka magánjogát és a közszolgálat valamennyi válfaját - mint a munka közjogát. A magán- és a közszolgálati szabályozás 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 érvényesülhetnek. A magánmunkajog elveivel szemben a közszolgálatban az egyén önrendelkezési lehetősége egyes területeken nem, más területeken pedig csak korlátozottan érvényesülhet. Megítélésem szerint a verseny- és a közszféra munkajogi szabályozása közötti eltérés csökkent, de a konvergenciának korlátai vannak. A közszolgálati kereteket szét nem szakítva, a túlzott központosítás felszámolása érdekében is indokolt bizonyos magánmunkajogi megoldások, így például a kollektív szerződésnek egyes jogintézményeknél biztosított, tételes törvényi felhatalmazáson alapuló szabályozásának biztosítása. Nem tartom kizártnak, hogy ezek személyi hatálya kiterjedjen

valamennyi alkalmazott jogviszonyára – így a jelenlegi köztisztviselőkére is (pl. az önkormányzati kollektív szerződés a fenntartott közalkalmazotti intézmények – iskola, kórház – mellett a polgármesteri hivatalra).

66. Milyen értékítéletet mondunk a közszolgálati szabályozás – államonként eltérő jelentőségű – „magánjogiasodásával” kapcsolatban? 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 tömegméretekben negatív hatásokkal járó kontraszelekción. Amennyiben a magánjog egyes intézményei jobb hatékonyságot, a költség-takarékosságot, ésszerűséget és példaértékű munkahelyet eredményez, közszolgálati megjelenése támogatandó. 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, következményeiben kiegyensúlyozatlan, rossz színvonalú közszolgálatához vezetne.

67. A munkáltatói jogkörök és a pénzügyi források megfelelő csoportosításával és a felelősség átruházásával együttesen megteremthető a jelenleginél decentralizáltabb és mégis egységes közszolgálat. A decentralizáció kétségtelenül megnöveli az intézményvezető szerepét. Megvizsgálandó, hogy milyen közszolgálat munkáltatók és mely pozíciók esetében szükséges a közszolgálati menedzseri státusz bevezetése.

68. 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 öt meghatározó egységből állna: az általános részből (pl a jogok gyakorlásának elvei, érvénytelenség, a közszolgálati jogviszonyra vonatkozó szabályok), a közszolgálati jogviszony közös és különös – a statikus és a tartalmi elemeket rögzítő – fejezetekből, a munkaügyi kapcsolatokra vonatkozó rendelkezésekből (pl. szakszervezeti és alkalmazotti részvételi jogok, kollektív szerződés, érdekegyeztetés), továbbá a közszolgálati szerződés intézményét kodifikáló szabályokból.

2.2. Szempontok a kodifikáció egyes meghatározó elemeihez

69. A kodifikációhoz a következő kiemelt szempontok figyelembe vétele indokolt:

- a) 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.
- b) 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).
- c) A b.) 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 szerződés intézményének kiterjesztését e körre.
- d) A személyi hatály meghatározásának előfeltétele annak felülvizsgálata, hogy mely tevékenységek tartoznak a közszolgálatba, vagy – „fordított” optikán keresztül szemlélve – mely feladatokat kell/lehet kiszervezni, és polgári jogi megállapodás alapján ellátni (pl. étkeztetés, szállítás, az intézmények őrzése, kézbesítés). Közszolgálati jogviszonyban állnak – a javasolt tárgyi hatály figyelembe vétele mellett - a jelenlegi közalkalmazottak és köztisztviselők – közszolgálati alkalmazott elnevezéssel. A jogviszony egységessége természetesen nem eredményezi az indokolatlanul homogén szabályozást, amint a dolgozatban több helyütt jelzem: az egységes közszolgálati törvény különös szabályai biztosítják a tevékenység eltérő jellegéből adódó követelményeknek megfelelő rendelkezések megalkotását.
- e) Közszolgálati szerződéssel kerülnek alkalmazásra a Ktv. jelenlegi ügykezelői és fizikai alkalmazottai, valamint a Kjt. hatálya alatti közintézménynél nem érdemi

tevékenységében foglalkoztatott, szakmai életpályával nem rendelkező közalkalmazottak. A közszolgálati szerződésre az egységes közszolgálati törvény önálló részeként megalkotandó szabályok egyrészt fokozottabb jogi védelmet jelentenének a magánmunkajog szabályaihoz képest, másrészt viszont általános jelleggel nem tennék lehetővé – akár a kollektív szerződésben, akár a közszolgálati szerződésben – a relatíve diszpozitív jelleg érvényesülését.

- f)** Megszüntetve a költségvetési szervek és közintézmények – különösen a költségvetési kérdésekben – formális munkáltatói pozíciójának problematikáját, munkajogi jogalanyként a munkáltató személyében az állam, illetőleg a helyi önkormányzatok kerülnek meghatározásra. A jelenlegi munkaadói pozícióban levő költségvetési szervek, közintézmények egyfajta telephelyként működnek.
- g)** A közszolgálat hatékony működésének – az európai tapasztalatok alapján is – elengedhetetlen előfeltétele a decentralizáció. A munkáltatói jogalanyiságra a f.) 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, valamint a fenntartó ellenőrzési lehetőség együttes követelményének garantálásához.
- h.)** 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, saját döntésükkel vagy kollektív szerződésben is eltérhetnének. Ugyanakkor – megfelelő garantált alsó határok megvonása mellett – a közszolgálati törvény állami foglalkoztatottakra vonatkozó szabályaitól negatív irányban is el lehetne térni – különös figyelemmel az önkormányzat gazdasági helyzetére.
- i.)** 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 rendelkezne a közszolgálati jogviszonyt érintő feltételekről. Kétszintű kollektív szerződéses rendszer bevezetése indokolt, a szélesebb hatályú szerződést a munkáltató (állam, illetve önkormányzat) és a közszolgálatban reprezentatívnek minősülő szakszervezetek kötik meg. A tartalmát tekintve ez

rendelkezne elsődlegesen 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.

- j.)** A közszolgálat lelkeként emlegetett illetmény-előmenetel három meghatározó komponensen alapul: a közszolgálati jogviszonyként eltöltött időn, a szakmai előmenetel (életpálya- követelmények) teljesítésén és a munkakör értékelés alapján megállapított, külön jogcímenen fizetett díjazáson.
- k.)** 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. Nevezhetjük ezt a kiérdemelt biztonságnak. Ennek tekintendő a jogviszony stabilitása, amelyet 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 (lásd a két világháború közötti rendszert!).
- l.)** Amint téziseim között is jeleztem: az egységes közszolgálati szabályozáshoz – így az előző k.) 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.

A tézisekben felhasznált irodalom jegyzéke

I. Magyar és általános nemzetközi irodalom

1. Bach, S. – Bordogna Winchester, G.: Public Service Employment Relations in Europe (A közszolgálat foglalkoztatási viszonyai Európában), Routledge, London/New York, 1999
2. Balázs István: A közszolgálati jogviszony személyi hatálya a világ főbb közszolgálati rendszereiben; Magyar Közigazgatás 1992/2. szám, 78-88.old.
3. Balázs István: A közszolgálat 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 – közszolgálat, 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 the EU (Összehasonlító áttekintés a teljesítményhez kötött díjazási rendszer alkalmazásáról az EU-tagállamok közszolgálatában) Spring 2002. EIPA
7. Dudás Ferenc – Hazafi Zoltán: A közszolgálat 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 ítélezés 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 közszolgálati 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 közzszolgálati 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, stucture and poicy', 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 Emploment Relations in Europe, London and New York, Routledge, 1999., 22-55.

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 Kießler, 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 Kosequenzen', in R. Görner (ed.) *Beamtenversorgung. Daten, Fakten, Pespektiven*, 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. Kießler, 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

- DeutschenTelekom 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.