

**Ladó Mária - Tóth Ferenc**

**A KONZULTÁCIÓ ÉS  
INTÉZMÉNYEI**

**AZ EURÓPAI UNIÓBAN,  
TAGÁLLAMAIBAN ÉS  
MAGYARORSZÁGON**

**LADÓ MÁRIA - TÓTH FERENC**

**A KONZULTÁCIÓ ÉS INTÉZMÉNYEI  
*AZ EURÓPAI UNIÓBAN,  
TAGÁLLAMAIBAN ÉS MAGYARORSZÁGON***

Ladó Mária - Tóth Ferenc

**A KONZULTÁCIÓ ÉS INTÉZMÉNYEI  
az Európai Unióban, tagállamaiban és  
Magyarországon**

“KÖZÖSEN A JÖVŐ MUNKAHELYEIÉRT” ALAPÍTVÁNY

Budapest  
2001

A könyv alapjául szolgáló kutatást támogatta az  
**OTKA (T 26119)**  
valamint a  
**“KÖZÖSEN A JÖVŐ MUNKAHELYEIÉRT”**  
**ALAPÍTVÁNY**

© Ladó Mária, Tóth Ferenc, 2001

ISBN 963 007 414-1

A kézirat lezárva: 2000. december 31.

Kiadja  
a  
**“KÖZÖSEN A JÖVŐ MUNKAHELYEIÉRT”**  
**ALAPÍTVÁNY**  
2001

## Bevezető

A társadalom, a gazdaság s ezen belül a munka világának szereplői közötti két évszázados együttműködésben a kezdetektől fogva fontos szerepre tett szert a **konzultáció** s annak különböző intézményei. Általános megfogalmazásban a konzultáció: az eltérő és/vagy közös érdekek által egymáshoz kapcsolt individuális vagy kollektív szereplők között a kapcsolatok felvételére, folyamatos fenntartására, továbbfejlesztésére irányuló kölcsönös információ- és vélemény csere, állandó vagy “ad hoc”, nyilvános vagy zárt fórumokon.

A **konzultáció** tehát két vagy több, független és autonóm szereplő közötti önkéntes együttműködés, amelynek célja egymás véleményének, álláspontjának kölcsönös megismerése, befolyásolása, adott esetben közös vélemény kialakítása (gyakran annak érdekében, hogy harmadik - további - felekre befolyást gyakoroljanak). A konzultáció a **vélemények artikulálására** és **megvitatására** irányuló aktív magatartás, tehát nem korlátozódik pusztán a tájékoztatásra, s ennek következtében elvezethet a felek közötti konszenzushoz, közösen vállalt állásfoglalás deklarálásához is.

A konzultációnak különböző formái, típusai alakultak ki annak függvényében, hogy

- kik a konzultáció szereplői (szociális partnerek, kormány, a civil társadalom alanyai);
- milyen szinten kerül sor a konzultációra (mikro-, mezo-, makro(nemzetgazdasági)- vagy nemzetek közötti, feletti (pl. az Európai Unióban közösségi szinten);
- milyen témaköröket ölel fel a konzultáció;
- létezik-e erős, a szereplők által létrehozott és érvényesített **közös ideológia** a konzultáció szükségességéről, eredményességéről és fontosságáról.

A munkaügyi kapcsolatok első elméletalkotó tudósa, Dunlop, John T. [1958] - **a makroszintű konzultációra is érvényes módon** – állapította meg, hogy a munkaügyi kapcsolatok rendszere **akkor lehet stabil, ha a szereplők kifejlesztnek egy közös ideológiát**, amely a kölcsönösen elfogadott értékek együttesére épül. Bár a konzultáció minden szereplőjének létezik a maga ideológiája, azonban ezeknek az ideológiáknak elegendően kompatibilisnek és konzisztensnek kell lenniük, vagyis létre kell jönnie egy közös eszmerendszernek, amely a munka világában minden egyes szereplő szerepét elismeri,

elfogadhatóvá teszi. Ez az ideológia azáltal stabilizálja az együttműködés rendszerét, hogy nemcsak meghatározza a másik fél szerepét a rendszeren belül, hanem azt is determinálja, hogy a felek hogyan értékelik egymást. A rendszer akkor stabil, ha a felek egymás szerepét és lehetőségeit hasonlóképpen ítélik meg, tehát konszenzust alakítanak ki egymás szerepének elfogadására és legitimizálására, vagyis kölcsönösen **konszenzus-stratégiát** alkalmaznak. Lehetséges természetesen más utat, az **erő-stratégiát** is választani, vagyis olyan cselekvési formát, amely nem veszi számításba a másik fél érdekeit a célok elérése során. Az erő-stratégia tulajdonképpen a szereplők közötti kölcsönösség tagadását jelenti, tehát a felek külön-külön vagy együttesen e stratégiát követve egymás legitimitását vitatják. A **funkcionális kölcsönös-függés** fő gondolata szerint: ha a makroszintű konzultáció, a munkaügyi kapcsolatok szereplőinek valamelyike kizárólag erőstratégiát alkalmaz – tehát csak saját céljait akarja elérni, s nem hajlandó figyelembe venni mások érdekeit – akkor egyik fél sem fogja elérni a saját célját. Így ez a stratégia alkalmazójának céljaival ellentétes eredményre vezet, vezethet.

A konzultáció az elmúlt évtizedekben jelentős szerepet kapott a nemzetgazdaságok, illetve az Európai Unió **gazdaság- és szociálpolitikájának**<sup>1</sup> **formálásában**. Ma már gyakorlatilag alig van olyan EU tagállam, illetve közösségen kívüli fejlett piacgazdaságú ország, amely ne rendelkezne országos konzultatív intézménnyel. S ha esetleg valamely országban nem találunk állandó, konzultációs célra hivatott fórumot, maga a konzultáció azonban akkor is rendszeresen megtörténik, bár kevésbé transzparens és formális módon.

**Mind az Európai Unióban, mind nemzeti szinten a konzultációs fórumok sajátos fejlődési utat jártak be, amíg eljutottak jelenlegi állapotukba. Több évtizedes megszakítottság után, az 1990-es évtizedben Magyarországon is megteremtődtek a feltételei az intézményes, országos szintű konzultációnak. Sőt, tanúi lehettünk annak is, hogy az Európai Unió hasonló fórumával “érintkező kapcsolatok” alakultak ki (például az ún. Konzultatív Paritásos Bizottság keretében, amelyet a 4.6. fejezetben elemzünk).**

**Jelen munkánk arra vállalkozik, hogy rendszerezze és részletesen elemezze mindazokat a fórumokat, amelyek a gazdaság és szociálpolitika formálásában konzultációs szerepet töltenek be az Európai Unióban, valamint makroszinten az Unió tagországaiban, illetve Magyarországon. Ez egyfajta “alapozó feladatok” ellátását jelenti: fel kell tárnunk**

---

<sup>1</sup> A szociálpolitika fogalmát abban a tágabb értelemben használjuk, amely az Európai Unióban elfogadott. Így magába foglalja a munkaügyi kérdéseket, a foglalkoztatáspolitikát, a munkaerőpaci témákat, a munkajogot, a munkahelyi egészség és biztonság témáját is.

az EU tagországok makroszintű konzultációs fórumainak bonyolult rendszerét, a közösségi szintű fórumok sajátosságait, s meg kell vizsgálnunk, hogy az elmúlt évtized hazai intézményrendszerének fejlődését, s azt, hogy ez a fejlődési út mennyiben nyújt garanciát a velünk szemben megfogalmazott uniós elvárásoknak.

Ennek megfelelően, kutatásunk során alapvető célunk annak vizsgálata volt, hogy:

- a konzultációnak milyen fórumai, illetve mechanizmusai léteznek az Európai Unióban, az egyes tagállamokban, illetve Magyarországon;
- milyen kapcsolat létezik az európai konzultációnak teret adó fórumok és a hazai makroszintű konzultatív (illetve érdekegyeztető) fórumok között;
- milyen elvárások fogalmazódnak meg Magyarország konzultációs intézményeivel szemben a csatlakozási folyamattal összefüggésben;
- a hazai intézményrendszer hagyományai mennyiben nyújthat garanciát ahhoz, hogy a konzultációnak helyet adó fórumaink EU-konform módon fejlődjenek, s azok ne akadályozzák, sőt támogassák az ország európai integrációját.

Ugyanakkor látnunk kell, hogy folyamatos *“terminológiai vita”* megvívásával haladhatunk csak célunk teljesítése felé: kikerülhetetlenül tisztázni kell a közösségi s a hazai fogalmak kompatibilitását. Tehát értelmeznünk kell olyan – látszólag evidens – fogalmakat, mint a munkaügyi kapcsolatok, a makroszintű tárgyalások és megállapodások, társadalmi-, szociális-, civil- párbeszéd; illetve tisztáznunk kell a konzultáció viszonyát és illeszkedését az előzőekben említett fogalmakhoz. E feladatra vállalkozik a könyv *első fejezete*.

A *második fejezet*ben elemezzük az Európai Unió tagországainak a konzultatív intézményeit: bizonyítva, hogy az *EU tagországokban* – néhány, történelmi okokra visszavezethető kivételtől eltekintve – *folyamatos és formalizált makroszintű konzultáció folyik*. A szociális partnereknek és a többi mértékadó érdekképviselőeknek intézményes keretek között van lehetőségük arra, hogy befolyásolják az ország gazdaság- és szociálpolitikáját, illetve szélesebb értelemben, a makroszintű döntéshozatalt. Ezek az intézmények az évek során az adott ország *munkaügyi kapcsolatok rendszerének, illetve a civil párbeszédnek az alapelemeivé váltak*.

A *harmadik fejezet értelmezi a konzultációnak az európai szociális párbeszéd keretében kialakított fogalmát, bemutatva azokat a történelmi szakaszokat, jelentős*

változásokat, amelyek a fogalom értelmezésében az Európai Unióban végbementek. Az európai szociális párbeszéd több mint négy évtizedes történetét áttekintve elemzésünkben arra következtetésre jutottunk, hogy a konzultáció volt a szociális partnerek közösségi szintű bevonásának legelső formája, s bár az évek során az európai szociális párbeszéd számos más intézménytípussal gazdagodott, a *konzultáció ma is meghatározó jelentőségű.*

**Az Európai Unió Gazdasági és Szociális Bizottságát (ESC), mint a *civil párbeszéd fontos konzultatív intézményét mutatjuk be a negyedik fejezetben, s kísérletet teszünk mindazoknak a - szakmai körökben is megtalálható - hazai félreértéseknek a tisztázására, amelyek a fórum funkciójával kapcsolatosak (így többek között bizonyítjuk, hogy az ESC nem a szociális-, hanem a civil párbeszéd részét alkotja). Az ESC sajátos küldetése a civil társadalom “mozgósítása” az Európai Unió ügyeinek eldöntésébe és a *csatlakozni kívánó országok civil társadalmának bevonásával a tagjelölt országok felkészülésének segítése.****

*A magyarországi makroszintű érdekegyeztetés* 1988-tól kezdődő évtizedét elemeztük a “A megállapodások és a konzultációk dualitásától a totális konzultáció felé?” címet viselő *ötödik fejezetben*, mégpedig arra koncentrálva, hogy – az izgalmas és tanulságos évtized – a végkifejletét tekintve már az európai intézményekhez történő csatlakozás előfeltételeiről is támpontokat adjon.



Végül – nem visszaélve az olvasó türelmével – szeretnénk néhány, a választott téma magyarországi feltételrendszerére, helyzetére utaló megjegyzést tenni. A makroszintű munkaügyi kapcsolatok hazai és uniós, valamint a tagállami intézményrendszert magába foglaló komplex feldolgozása – ismereteink szerint – ez idáig nem történt meg. Ebben az értelemben munkánk a hiánypótló vállalkozás feltételeinek, korlátainak s lehetőségeinek a keretében mozgott.

A hazai makroszintű tripartit munkaügyi kapcsolatok intézményrendszerének 1988-ban kezdődő kialakulása, s 1998-ban folytatódó átalakítása, az Uniós csatlakozási felkészülés folyamata nem csupán a közvetlenül érintett fórumok, szereplők szintjén vetette fel az EU-konform magyarországi intézményrendszer kialakításának lehetőségét és szükségességét. A téma politikai érzékenysége és érintettsége miatt a legkülönbözőbb politikai fórumok, valamint a sajtó, továbbá a csatlakozási tárgyalások következtében az államigazgatás érdeklődése is rendkívüli mértékben megnőtt a kérdéskör iránt. A témakör speciális hazai kontextusa következtében nem könnyű feladat a téma iránti sokoldalú érdeklődést és elvárást kielégíteni. A hazai megközelítések ugyanis – minthogy ezt munkánk lektorai is megállapították – vagy túlságosan átpolitizáltak, vagy a csatlakozási felkészülés igazodási törekvéseinek köszönhetően, túlzottan a gyakorlatra orientáltak. A kettős igény egyidejű és egyértelmű kielégítéséhez az egyszerű válaszok kedveznének. Azonban ezt az utat és módszert nem követhettük, mert be kellett látnunk, hogy a rendkívül bonyolult és összetett témakör mélyreható ismerete és precíz, szakmailag értő, lelkiismeretes feldolgozása alapján egyszerűsített válaszok nem adhatók. Sőt, az ilyen kísérletek csak félrevezetnék, feleslegesen “megnyugtatnák” az olvasót. Az egyedüli lehetséges megoldás maradt: a konzultáció Európai Uniós, illetve tagállami szintű szerteágazó, nemegyszer ellentmondásos gyakorlatának szisztematikus feldolgozása, bemutatása, az összefüggések rendszerezése, illetve a konzultáció hazai lehetséges és kívánatos fejlődéséről levonható tanulságok összegzése.

\* \* \*

Szeretnénk köszönetet mondani a választott téma iránt elkötelezett szakmai lektorainknak, *dr. Herczog Lászlónak* és *dr. Nagy Katalinnak* az alapos, a kézirat minden mozzanatára kiterjedő, a mű végső formájának kialakításában nagy segítséget nyújtó véleményéért. Egyben az *OTKÁ*-nak a kutatás támogatásáért, valamint a „*Közösen a Jövő*”

***Munkahelyeiért***” ***Alapítvány***nak, amely mind a kutatás finanszírozásában, mind a könyv megjelentetésében döntő részt vállalt.

Könyvünk nem születhetett volna meg a hazai munkaügyi kapcsolatokban, érdekegyeztetésben évtizede résztvevő szociális partnerek és kormányzati képviselők közreműködése, értékelő véleménye nélkül. Hasonlóképpen sok segítséget kaptunk munkánk során az Európai Unió tagállamai gazdasági és szociális tanácsainak munkatársaitól, tagjaitól, akik dokumentumaikat rendelkezésünkre bocsátották, s közvetlen konzultációra is lehetőséget biztosítottak. Nagyra értékeljük ***Daniel Vaughan-Whitehead***, az Európai Bizottság Foglalkoztatás és szociális ügyek főigazgatósága munkatársának támogatását, aki segített eligazodni az európai szociális párbeszéd rendszerében, intézményeinek bonyolult struktúrájában.