

1. A konzultáció fogalma, célja, szereplői a nemzetgazdaságokban, az Európai Unióban és Magyarországon

1.1. A konzultáció fogalma

Amint a bevezetőben már rögzítettük, a *konzultáció*, általános fogalma szerint, két vagy több, független és autonóm szereplő közötti önkéntes együttműködés, amelynek célja egymás véleményének, álláspontjának kölcsönös megismerése, befolyásolása; adott esetben közös vélemény kialakítása annak érdekében, hogy harmadik (további) felekre befolyást gyakoroljanak. A konzultáció a *vélemények artikulálására* és *megvitatására* irányul, s ennek következtében lényegesen eltér a megállapodások kötésére irányuló tárgyalástól, amely alapvetően az alkura, a kompromisszumokra épül. A konzultáció, mindezek ellenére, a szereplők aktív magatartását feltételezi, részben abból következően is, hogy az eredményes konzultáció alapját képezheti későbbi alkuk megkötésének.

A konzultáció az elmúlt évtizedekben egyre jelentősebbé vált mind a nemzetgazdaságok, mind az Európai Unió szintjén, mégpedig különösen a gazdaság- és szociálpolitika területén – amelyre jelen munkánkat korlátoztuk. Sőt, ma már azt is állíthatjuk, hogy a konzultáció meghatározó részévé vált: **1./** a nemzeti munkaügyi kapcsolatoknak, **2./** a nemzeti civil párbeszédnek, **3./** az európai szociális párbeszédnek, illetve **4./** az Európai Unióban folyó civil párbeszédnek is.² Így a konzultáció fogalmának alkalmazási köre is kitágult, és részben újabb és újabb értelmezést nyert. Éppen ez magyarázza, hogy a konzultatív fórumok bemutatását megelőzően a szokásosnál nagyobb hangsúlyt kell helyeznünk a konzultáció fogalmának értelmezésére. Mindenképpen tisztáznunk kell a

² A konzultáció a felsoroltakon túl meghatározó intézményévé vált, például a transznacionális (multinacionális) cégek – országhatárokon átnyúló – belső kapcsolatrendszerének is, különösen az Európai Üzemi Tanácsok keretében. Miután azonban elemzésünket a gazdaság- és szociálpolitika területére korlátoztuk, jelen munkánk a konzultáció vállalkozási szintű megvalósulási formáira nem terjed ki.

közösségi s a hazai fogalmak kompatibilitását, s ehhez – amint a bevezetőben már jeleztük – definiálnunk kell olyan, látszólag evidens fogalmakat, mint a munkaügyi kapcsolatok, a makroszintű tárgyalások és megállapodások, szociális és civil párbeszéd; illetve tisztáznunk kell a konzultáció viszonyát és illeszkedését az előzőekben említett fogalmakhoz. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a következőkben olyan fogalmak értelmezésére, illetve viszonyaik tisztázására vállalkozunk, amelyek vonatkozásában a nemzetközi szakirodalomban sem alakult ki nyugvópont, vagyis gyakoriak a terminológiai viták.

1.2. Konzultáció nemzetgazdasági szinten

Nemzetgazdasági szinten a konzultáció – a munkáltatói és a munkavállalói érdekképviselők (konföderációk), a kormány, valamint egyéb érdekképviselők, szereplők között – általában arra irányul, hogy *alkalmat adjon valamennyi résztvevőnek véleménye kifejtésére, mások véleményének megismerésére* meghatározott, országos jelentőségű kérdésekben, és esetleg tegye lehetővé *közös*, de nem kötelező *álláspont* kialakítását. Az együttműködés konzultációs jellege azonban nem zárja ki azt, hogy a felek a konzultáció során, annak fórumán, illetve később, a konzultáció eredményeként, bizonyos kérdésekben *megállapodásra jussanak*, s ezeket szerződésekben is rögzítsék. [Tóth F., 1997/b]

A *makroszintű* (másképpen: nemzetgazdasági szintű) *konzultáció alapvető célja* tehát az, hogy országos jelentőségű kérdésekben az érintettek megismerjék egymás véleményét, álláspontját, ezen keresztül *befolyást gyakoroljanak egymásra*. A konzultáció – ebből következően – nem tartalmaz alkú elemet, s nem záródik szükségszerűen egy kompromisszumot tükröző, arra épülő megegyezéssel. Másképpen fogalmazva: a makroszintű konzultációra nem azzal a céllal kerül sor, hogy a felek a kölcsönös engedmények árán mindenképpen megegyezzenek, megállapodjanak (bár ehhez – a konzultáció eszközével – hozzá járulhatnak). A *konzultáció már akkor is eredményesnek minősül, akkor is betölti küldetését, ha ismertté, világosabbá válnak – az esetleg gyökeresen eltérő – álláspontok*, és a mögöttük meghúzódó szándékok, érdekek, összefüggések.

A makroszintű konzultáció *kezdeményezője* általában a kormány, aki mielőtt valamely döntését meghozná, mielőtt politikáját, stratégiáját valamely kérdésben véglegesítené, szándékában áll megismerni az érintetteknek – így a szociális partnereknek és más érdekcsoportok képviselőinek – a véleményét, s azt mérlegelve szükség szerint korigálja saját korábbi álláspontját.

A konzultációval szemben *tárgyalásról* akkor beszélhetünk: amikor a szociális partnerek, bizonyos esetekben a kormány és egyéb érdekszervezetek (az ún. szociális paktumok esetében néha politikai pártok) valamely témakört, témaköröket³ annak érdekében vitatnak meg, hogy *megegyezésre jussanak*. Tehát az együttműködés szándéka, célja eleve *megállapodások* megkötése. A *makroszintű tárgyalás* már nem csupán véleménycserét és vitát jelent, mint a konzultáció, hanem egy *olyan kompromisszumos megállapodásra, egyezségekre való törekvést*, amely mindegyik érintett fél számára elfogadható. A *makroszintű tárgyalás* során olyan megállapodás elérése a cél, amely pontos kötelezettségeket fogalmaz meg az érintett felek számára, később követendő magatartásukra. A megkötött megállapodás tiszteletben tartása (pontosabban betartása és betartatása) mindegyik érintett fél számára kötelező – még akkor is, ha magának a megállapodásnak nincs jogi ereje.

A makroszintű konzultáció – a konzultációban résztvevő szereplők függvényében – egyfelől a *nemzeti munkaügyi kapcsolatok rendszer*, másfelől a *nemzeti civil párbeszéd rendszer* részének tekinthető. Ezen állításunk bizonyítása kisebb kitérőt tesz szükségessé, amelyben az említett fogalmak értelmezésének rövid összegzésére törekszünk.⁴

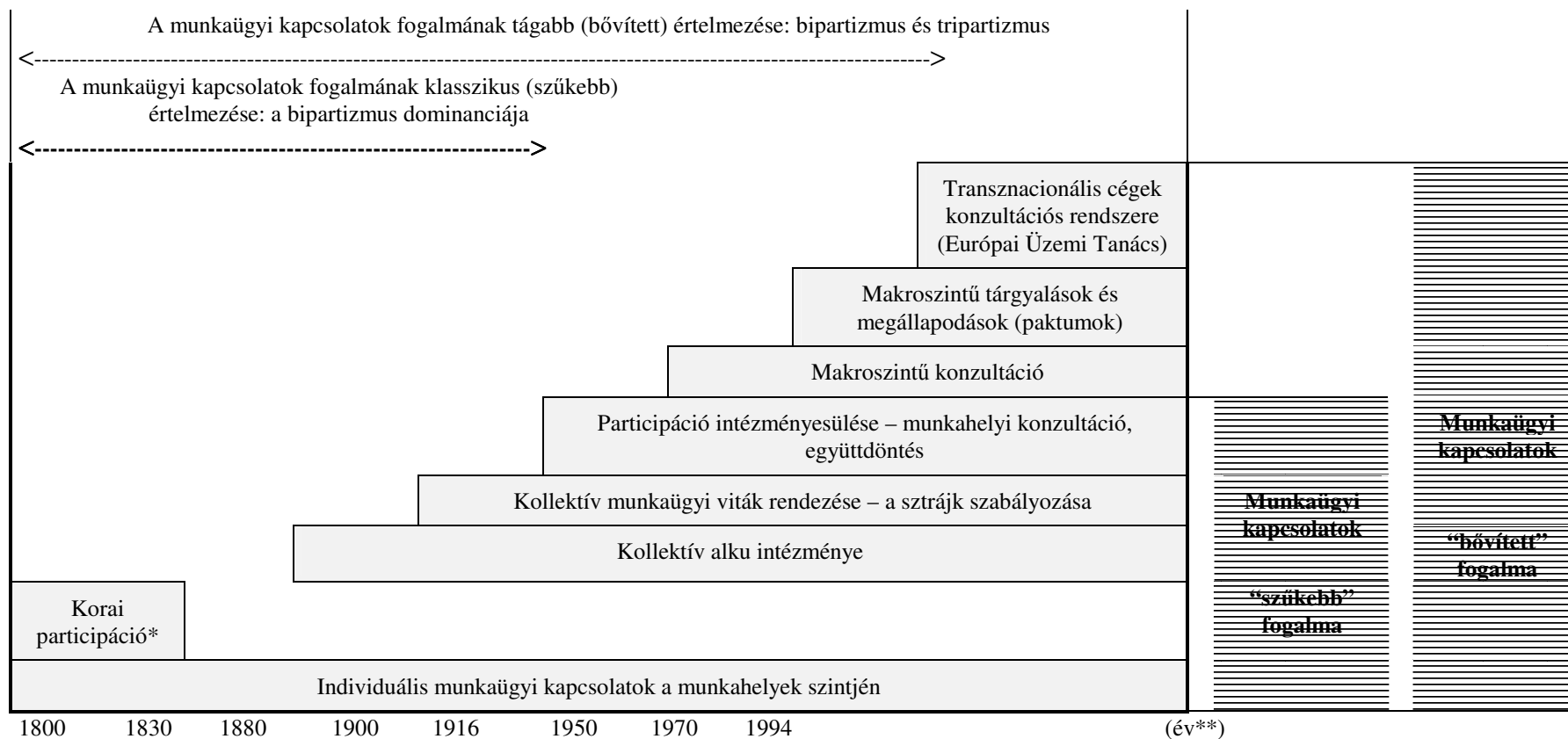
A *munkaügyi kapcsolatok klasszikus (ún. „szűkebb”) fogalma* alatt a munkavállalók, a munkáltatók, illetve képviselői, érdekképviselői szervezeteik intézményes (megállapodásokon nyugvó és/vagy jogilag szabályozott) kapcsolatainak rendszerét értjük, amelyek alapvetően a szereplők egymás közötti együttműködésének fenntartására, a konfliktusok lehetőség szerinti megelőzésére és – a már létrejött – konfliktusok megoldására

³ A tárgyalások témája igen változatos a fejlett piacgazdaságokban. Koncentrálhatnak egy-egy jól definiálható problémára (mint például az új technológiák bevezetésének foglalkoztatási összefüggéseire), illetve lehetnek "csomag", vagy paktum jellegűek, amikor egymástól látszólag távol eső témakörökről folyik egyszerre a tárgyalás (pl. a bérek és a profit növekedésének visszafogásáról, a munkaerőpiaci reformról, a szakképzés fejlesztéséről, az EU-hoz való csatlakozásról, az esedékes éves költségvetésről).

⁴ A fogalmak részletes értelmezését, történeti fejlődését átfogóan lásd: Tóth F., 1997/b.

irányulnak. A munkaügyi kapcsolatok intézményei a szűkebb fogalom értelmében (az individuális munkaügyi kapcsolatokon túlmenően): **1./** a kollektív alku; **2./** a kollektív viták rendezése, a nyomásgyakorló eszközök alkalmazása (sztrájk, kizárás); és **3./** a participáció (a munkavállalói részvétel).

A fenti fogalomértelmezés a *munkaügyi kapcsolatok fejlődésének* – megközelítően az 1800-as évek elejétől számított – *első*, másfél évszázadot felölelő *szakaszának* (lásd: 1. sz. ábra) leírására alkalmas, amikor a munkaügyi kapcsolatok rendszere a piacgazdaságokban a következő fő jellemzőkkel bírt: **1./** a munkaügyi kapcsolatok kétoldalú, bipartit viszonyként léteztek; az individuális szereplők (munkáltató, munkavállaló) mellett a szociális partnerek (munkáltatói- és munkavállalói érdekképviseltek valamint a participáció kollektív szereplőinek) kapcsolatára korlátozódtak; **2./** az előzőek következtében a munkaügyi kapcsolatok bipartit szereplői csupán a saját kompetenciájuk körébe tartozó kérdésekbe szólhattak bele, létezési feltételeiket befolyásoló országos, nemzetgazdasági szintű kérdésekbe még konzultatív jelleggel sem; **3./** a bipartit munkaügyi kapcsolatok fejlődtek, egyre több intézményük jött létre, és az individuális (az egyéni munkaszerződésre épülő) kapcsolatok mellett megjelentek a kollektív kapcsolatok is (így: a kollektív szerződés); **4./** egy rövid, korai, paternalizmusba ágyazott participációs szakaszt nem számítva, elsőként a “munkaharcra” épülő bipartit intézmények jöttek létre (kollektív alku, kollektív munkaügyi viták, a sztrájk szabályozása) és csak ezt követően a “munkabéke” üzemi szintű participációs intézményei (üzemi tanács, stb.); **5./** a konzultáció üzemi szintre korlátozódott, s intézményesülten meglehetően későn, az első világháború időszakában alakult ki, a participációs formák részeként.



* konzultáció a paternalizmus által biztosított participáció esetében, az ún. “meghallgatás” intézményének keretében

** a szakaszhatárokat megjelölő évszámok tájékoztató jellegűek (néhány kivételtől eltekintve a szórások átlagát jelzik)

1. sz. ábra: A munkaügyi kapcsolatok fogalmának értelmezése és intézményeinek fejlődése

A *munkaügyi kapcsolatok fejlődésének második szakaszában* (1. sz. ábra), amely az 1950-es évek elejétől napjainkig tartó időszakot öleli fel, azonban már: **1./** kibővült a szereplők köre, a szociális partnerek az állam, és egyéb érdekképviseltek érdekegyeztető partnerévé válhattak; **2./** megteremtődtek a tripartit munkaügyi kapcsolatok, illetve a munkaügyi kapcsolatokon részben túlmutató multipartit kapcsolatok; ugyanakkor **3./** a létrehozott új intézményekben: a *makroszintű konzultáció* és a *makroszintű tárgyalások és megállapodások* intézményeiben⁵ a szociális partnerek jogot szereztek olyan kérdések megvitatására, amelyek korábban a kormányok vagy a parlament kizárólagos hatáskörébe tartoztak⁶.

A munkaügyi kapcsolatok fejlődése következtében *a munkaügyi kapcsolatok fogalma is változott* (1. sz. táblázat).

Munkaügyi kapcsolatok tágabb, "bővített" fogalma				
Munkaügyi kapcsolatok "szűkebb" fogalma (Bipartit kapcsolatok)			Tripartit kapcsolatok	
Kollektív alku	Kollektív viták rendezése, sztrájk	Participáció	Makroszintű konzultáció	Makroszintű tárgyalások és megállapodások

1. sz. táblázat: A munkaügyi kapcsolatok fogalmának történeti módosulása

⁵ Ezek az intézmények Nyugat-Európában igen elterjedtek, s az 1980-as évek eleje óta Ausztráliában is. Ugyanakkor alig ismertek Észak-Amerikában, amelynek több, történelmi oka van. Az 1990-es évek elejétől Kelet-Európa számos országában kezdő lépések történtek a hasonló makroszintű fórumok létrehozására. Lásd: Kyloh, 1995, Casale, 1999.

⁶ Ajánlásaiban, konvencióiban a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) is a munkaügyi kapcsolatok tágabb, bővített fogalmát használja. Ugyanakkor megkülönbözteti a szociális partnerek (és bizonyos esetekben a kormány) közötti makroszintű (bipartit és/vagy tripartit) tárgyalásokat, valamint az országos, makroszintű konzultációkat, s ezeken belül a munkaügyi kapcsolatokra, illetve a gazdasági-szociális témakörökre irányuló tárgyalásokat és konzultációkat. Ugyanakkor meg kell említeni, hogy a makroszintű konzultációnak és tárgyalásnak a munkaügyi kapcsolatokon belüli helyéről, szerepéről szakmai körökben viták is folynak. Így pl. többen a makroszintű konzultatív testületeket, s általában a kormány és a szociális partnerek konzultatív jellegű együttműködését nem tekintik a munkaügyi kapcsolatok részének. Lásd például a Ferner – Hyman (1992) művet,

A munkaügyi kapcsolatok fogalmának kezdeti, klasszikus, **“szűkebb” értelmezése** a bipartizmus dominanciáját jelentette: a szociális partnerek együttműködése csupán a viszonyukat közvetlenül érintő területekre korlátozódott. A munkaügyi kapcsolatok fogalom **tágabb, “bővített” értelmezése** pontosan jelzi, hogy a szociális partnerek – korábbi közvetlen, bipartit kapcsolataikat megőrizve – lényegesen tágabb beleszólási jogot szereztek. A **szociális partnerek** – más érdekcsoportok képviselővel együtt – **a legfelsőbb szintű politikaformálás részeseivé váltak**, s már nem csupán az üzemi szintű konzultációra, hanem **a makroszintű konzultációra is joguk és lehetőségük adódott**. A munkaügyi kapcsolatok rendszerében ettől kezdve egyszerre érvényesül a bipartizmus és a tripartizmus.

A munkaügyi kapcsolatok előzőekben definiált tágabb, bővített fogalmának szinonimájaként napjainkban egyre gyakrabban használják – az eredetileg Európai Unióhoz kötődő – **szociális párbeszéd** fogalmat. Jelen dolgozatunkban – a fogalomértelmezés tisztázásának szándékából következően – ezt az egyszerűsítést nem követjük, és a szociális párbeszéd fogalmát csak az Európai Unió intézményeinek leírásakor használjuk.

A munkaügyi kapcsolatok fejlődésének második szakaszában megjelent új intézményeknek, s ezen belül, különösen a **makroszintű konzultáció**nak, fő célja, hogy:

- a munkáltatók, és a munkavállalók képviselői ne csupán a munka világát közvetlenül érintő kérdésekben fejthessék ki véleményüket, hanem a munkavégzés, a foglalkoztatás feltételeit közvetetten befolyásoló olyan lényeges kérdésekben is, mint például a foglalkoztatáspolitikai, a munkaerőpiaci politika, ár- és jövedelempolitika, szociálpolitika, a társadalombiztosítás szabályozása, stb., s ily módon **váljon lehetővé a szociális partnerek bevonása az országos “szakpolitikák” kialakításába és megvalósításába;**
- az állam – a gazdaságban betöltött szabályozó, disztributív (elosztó) funkciói mellett – **egyensúlyt teremtsen a munkaadók és munkavállalók eltérő** (az utóbbi félre hátrányos) **hatalmi pozíciója között**, tehát közreműködjön a két szociális partner asszimmetrikus hatalmi helyzetének kiegyensúlyozásában, korrigálásában

amely e testületek többségéről említést sem tesz. Hasonlóképpen kívül esik a makroszintű konzultáció egy másik átfogó munka, a Baglioni – Crouch (1990) kötet látókörén is.

(például azzal, hogy bevonja őket a gazdasági, munkaügyi jogszabályalkotás, törvénykezés folyamatába; a munkavállalókat védő szabályok megalkotásába);

- a szociális partnerek – részeseivé válva az előző pontban felsorolt országos “szakpolitikák” meghatározásának – az *állammal* (a kormánnyal, a Parlamenttel) *közösen viseljék a felelősséget e politikák megvalósításában, érvényesítésében, korrigálásában.*⁷

A *makroszintű, nemzetgazdasági szintű konzultáció* a fejlett piacgazdaságokban azonban nem csupán a – tágabban értelmezett – munkaügyi kapcsolatok intézményeinek keretében valósul meg, hanem az ún. *civil párbeszéd fórumain* is. Vagyis: a makroszintű, országos intézményekben a szociális partnereken kívül megjelentek a konzultáció szereplőjeként az *egyéb érdekcsoportok, a civil szféra képviselői is.*

Itt jegyezzük meg, hogy a *civil párbeszéd fogalma* eredetét tekintve az Európai Unióhoz kötődik, és azoknak az együttműködési formáknak és mechanizmusoknak a jelölésére szolgál, amelyekben a szociális partnereken kívül egyéb érdekcsoportok képviselői – azaz a szociális párbeszéd szemszögéből tekintve “civiliek” – is részt vesznek.

Napjainkban tehát a nemzetállamok szintjén a makroszintű *konzultáció két ágon* folyik: a *munkaügyi kapcsolatok* és a *civil párbeszéd keretében* (lásd: 2. sz. táblázat, következő oldalon).

A konzultáció konkrét fórumai - a szereplők összetételében, a konzultáció tárgyában - országonként nagyfokú különbségeket mutatnak. Léteznek olyan, *egy funkciós fórumok*, amelyek csak a konzultációnak adnak terepet; illetve vegyes, *több funkciós fórumok*, amelyekben mind makroszintű konzultációra, mind makroszintű tárgyalásokra és megállapodásokra sor kerülhet. Természetesen találunk olyan fórumokat is, ahol csak makroszintű tárgyalások folynak – ezekre azonban jelen elemzésünk, témaválasztásából következően, nem tér ki.

⁷ A kormánnyal közösen viselt felelősség – például a jövedelempolitika meghatározásában – a szociális partnerek számára különböző veszélyekkel is jár. Különösen a szakszervezetek számára jelenthet dilemmát a részvétel, ugyanis a gazdasági recesszió időszakában a makroszintű jövedelempolitikai döntések általában szűk teret hagynak a szakszervezeti célok megvalósítására, pl. a bérek növelésére. Így a szakszervezetek, a kormányzati döntésekben való közvetett részvételük által sérülékennyé válhatnak saját tagjaik előtt, elveszthetik jó kapcsolatukat a tagsággal, ugyanis nem képesek megfelelően képviselni azok érdekeit, törekvéseit.

MAKROSZINTŰ KONZULTÁCIÓ A NEMZETGAZDASÁGOKBAN			
Makroszintű konzultáció a munkaügyi kapcsolatok keretében		Makroszintű konzultáció a civil párbeszéd keretében	
Szereplői: szociális partnerek, kormány		Szereplői: szociális partnerek, kormány, egyéb érdekképviseltek (civil partnerek)	
Domináns konzultációs formák: <ul style="list-style-type: none"> • szociális partnerek egymás közötti, bipartit konzultációja • szociális partnerek és a kormány együttes, tripartit konzultációja 		Domináns konzultációs formák: <ul style="list-style-type: none"> • szociális partnerek és egyéb érdekképviseltek (civil partnerek) közötti, háromoldalú konzultáció • szociális partnerek, egyéb érdekképviseltek (civil partnerek), és a kormány közötti, multipartit konzultáció • egyéb érdekképviseltek (civil partnerek) egymás közötti konzultációja • egyéb érdekképviseltek (civil partnerek) és a kormány közötti konzultáció 	
Fórumok típusai:		Fórumok típusai:	
Egy funkciós (konzultatív) fórum: csak a konzultáció terepe	Több funkciós (vegyes) fórum: a makroszintű tárgyalás és a makroszintű konzultáció terepe is	Egy funkciós (konzultatív) fórum: csak a konzultáció terepe	Több funkciós (vegyes) fórum: a makroszintű tárgyalás és a makroszintű konzultáció terepe is

2. sz. táblázat: A makroszintű konzultáció formái a nemzetgazdaságokban

A nemzetgazdaságokban – a szerves fejlődés eredményeként – általában *számos makroszintű konzultációs fórum* alakult ki. Témánk jellege következtében, a későbbi fejezetekben csak *a gazdaság- és a szociálpolitika formálásában konzultációs szerepet betöltő* makroszintű fórumokra térünk ki.

1.3. Konzultáció az Európai Unióban

A nemzetgazdaságokhoz hasonlóan, a *konzultáció az Európai Unióban is megjelent*, sőt, a Közösség négy évtizedes fejlődése során egyre meghatározóbb szerephez jutott. Hasonlóság mutatkozik a nemzeti (tagállami) és a közösségi szintű konzultáció között abban a tekintetben is, hogy *az Európai Unió szintjén is két ágon valósul meg a konzultáció*: egyrészt *az európai szociális párbeszéd* intézményein és mechanizmusain keresztül, másrészt *az európai civil párbeszéd* keretében.

Mielőtt a konzultáció közösségi szintű megjelenésére kitérnénk, rögzíteni kívánjuk a *szociális párbeszéd fogalmát*.⁸ A szociális párbeszéd fogalma az 1980-as évek közepén jelent meg először az Európai Gazdasági Közösség szakzsargonjában. Ebben az eredeti – ma már *szűkebbnek* tekintett – értelmezésben *a szociális párbeszéd a munkaadók és a munkavállalók európai csúcs-szervezetei közötti bipartit párbeszédet jelenti*. Azaz a fogalom az Európai Szakszervezeti Szövetség (European Trade Union Confederation, ETUC), illetve az Európai Gyáriparosok és Munkáltatók Szervezeteinek Szövetsége (Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe, UNICE) és az Állami Vállalatok Európai Központja (European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Interest, CEEP) közötti intézményesített együttműködést takarja.

A szociális párbeszéd fogalom értelmezése az évek során azonban jelentősen *kiszélesedett*. Egyrészt, a bipartit kapcsolatokon túl ma már olyan intézményesített együttműködési formákat is a szociális párbeszéd részének tekintenek az “euro-zsargon”-ban, amelyekben a szociális partnerek mellett *a közösségi intézmények, illetve a nemzeti kormányok képviselői is részt vesznek*. Így az európai szociális párbeszéd – megőrizve elsődleges bipartit jellegét – tripartit intézményeket is magába foglal. Másrészt, a szociális párbeszéd fogalmát egyre gyakrabban *visszamenőleges érvénnyel* is használják a közösségi dokumentumok, elemzések.

⁸ Az európai szociális párbeszéd fogalmának történeti változásairól, a szociális párbeszéd rendszeréről, intézményeiről teljes körű áttekintést ad: Ladó, 2000/b.

Ennek megfelelően, ma már *a szociális partnerek bipartit kapcsolatrendszerén túlmenően mindazokat az intézményeket az európai szociális párbeszéd részének tekintjük, amelyek az Európai Gazdasági Közösség 1957-es létrejötte óta valaha is a munkaadók és a munkavállalók képviselőinek intézményesített bevonására szolgáltak, és alapvetően a szociális partnerekkel történő konzultációt, illetve tárgyalásokat biztosították.* Ebben az értelemben beszélhetünk a szociális párbeszéd több mint négy évtizedes fejlődési útjáról, amelynek eredményeként az európai szociális párbeszéd elnyerte mai sokszintű és sokszínű formáját – amelyet a 3.1. fejezetben vázolunk.

Az európai szociális párbeszéd kezdeti és napjainkig is meghatározó formája a *konzultáció*. A különböző konzultatív bizottságok, eljárási mechanizmusok – amelyeket a későbbiekben részletesen elemzünk – azonos célt szolgálnak: *intézményesített formát biztosítanak az európai szociális partnereknek véleményük, érveik, érdekeik kifejezésére, megvitatására, és ily módon az Európai Unió döntéshozóinak a befolyásolására.* [Ladó, 2000/a]

A *szociális párbeszéd keretében* megvalósuló *konzultáció formája* az évek során sokat változott. A kezdeti, többnyire informális, ad hoc jellegű párbeszédet fokozatosan kiegészítette, részben felváltotta az intézményesített, jogi eszközökkel szabályozott konzultatív struktúrák rendszere. Így napjainkban, az évezred végén, a konzultatív intézményeknek három típusa különböztethető meg:

- az ún. *Tanácsadó Bizottságok*, amelyek tripartit struktúrájúak; a nemzeti kormányok, illetve a nemzeti szociális partnerek szervezeteinek képviselőiből állnak; és egy-egy témakörre koncentrálnak;
- az ún. *Ágazati Párbeszéd Bizottságok*, amelyek bipartit felépítésűek; az európai ágazati szociális partner szervezetek képviselőiből állnak; és - nevüknek megfelelően - egy-egy ágazat problémáival foglalkoznak; illetve
- a szociálpolitika területét illetően egy további, kiegészítő *konzultatív mechanizmus*, amelyet a Római Szerződés 138., és 139. cikke rögzítenek.

Az Európai Unióban – a nemzetgazdaságokhoz hasonlóan – nem csupán a szociális párbeszéd, hanem a *civil párbeszéd* keretében is sor kerül konzultációra. Ennek fóruma a

Gazdasági és Szociális Tanács (Economic and Social Committee, ECOSOC vagy az újabban használt rövidítéssel: ESC). A civil párbeszéd e konzultatív intézményében – amelyet részletesen a 4. fejezetben elemzünk – a munkáltatói és a munkavállalói oldalak mellett a tanács “harmadik oldalát” a **különböző civil szerveződések képviselői** alkotják: többek között a tudomány, az oktatás, a fogyasztók, a farmerek, a kézművesek, a családok, a környezetvédő mozgalmak képviselői. Ennek megfelelően sorolhatjuk – az Európai Unióban elfogadott fogalomértelmezésnek megfelelően – a Gazdasági és Szociális Tanácsot a civil párbeszéd, nem pedig a szociális párbeszéd intézményei közé.

A **közösségi szintű konzultációra** tehát sor kerülhet **mind a szociális, mind a civil párbeszéd keretében**, természetesen eltérő szereplőkkel. (lásd: 3. sz. táblázat, következő oldalon).

Az európai szintű szociális párbeszéd egyik jellegzetes sajátossága, hogy **résztevőinek köre a párbeszéd formájától függően, intézmény típusonként eltérő**. Amennyiben a konzultáció témája általános jellegű, a Közösség egészét érinti, akkor a **szociális partnerek európai csúcs szervezetei** (az UNICE, a CEEP és az ETUC) vesznek részt a dialógusban (3. sz. táblázat). A konzultáció azonban nem korlátozódik csak a szociális partnerek csúcs-szervezeteinek kapcsolat rendszerére, illetve azoknak a Bizottsággal és a Tanáccsal való együttműködésére. Sőt, a szociális párbeszédnek legalább olyan fontos színtere az **európai szintű ágazati munkáltatói szövetségek és az ugyancsak európai szintű ágazati szakszervezeti szövetségek** kapcsolatrendszere, és azok együttműködése a Közösség különböző intézményeivel. Az európai szintű szociális párbeszédnek végül van egy további formája is, amelyben a **nemzeti szociális partner szervezetek** vesznek részt. A közösségi szintű konzultációnak terepet adó fórumok is lehetnek tisztán konzultatív vagy vegyes fórumok, a nemzeti szinthez hasonlóan (3. sz. táblázat).

KONZULTÁCIÓ AZ EURÓPAI UNIÓBAN		
Konzultáció az európai szociális párbeszéd keretében		Konzultáció az európai civil párbeszéd keretében
Szereplői: szociális partnerek (közösségi szintű, európai ágazati, nemzeti); nemzeti kormányok; Európai Bizottság		Szereplői: nemzeti szociális partnerek, egyéb nemzeti érdekképviseltek
<p style="text-align: center;">Domináns konzultációs formák:</p> <ul style="list-style-type: none"> • szociális partnerek egymás közötti, bipartit konzultációja: <ul style="list-style-type: none"> - közösségi szintű partnerek között - európai ágazati szociális partnerek között • nemzeti szociális partnerek és nemzeti kormányok között, EU szinten • szociális partnerek és az Európai Bizottság között 		<p style="text-align: center;">Domináns konzultációs formák:</p> <ul style="list-style-type: none"> • szociális partnerek és egyéb érdekképviseltek közötti konzultáció
Fórumok típusai:		Fórumok típusai:
Egy funkciós (konzultatív) fórum: csak a közösségi vagy európai ágazati konzultációnak terepe	Több funkciós (vegyes) fórum: a közösségi vagy európai ágazati tárgyalás és a közösségi vagy európai ágazati konzultáció terepe is	Egy funkciós (konzultatív) fórum: csak a közösségi konzultációnak terepe

3. sz. táblázat: A konzultáció formái az Európai Unióban

1.4. Makroszintű konzultáció Magyarországon

A makroszintű konzultáció fogalmának értelmezése, s ezt figyelembe véve azon intézmények azonosítása, amelyek keretei között makroszintű konzultációra kerül sor, meglehetősen ellentmondásos Magyarország esetében. Magyarázatát az a sajátos fejlődési út adja, ahogyan a munkaügyi kapcsolatok hazai rendszere az elmúlt évtized során kialakult. A kezdetek utalásszerű felidézésétől nem tekinthetünk el annak érdekében, hogy a fogalomértelmezés sajátosságaira, dilemmáira rávilágíthassunk.⁹

A *makroszintű konzultáció első*, alapvetően szimbolikus értékű, sajátos, "közfogyasztásra" szánt *formája* a nyolcvanas évek közepén létrejött *kormány-SZOT*¹⁰ *találkozók* voltak Magyarországon. A kétoldalú, a munkáltatói érdekképviseleti szervezeteket kizáró, zártkörű találkozók rituáléja a monolit pártállam önkorlátozását kívánta a közvélemény felé közvetíteni. Az utólagosan közhírré tett konzultációkról szóló beszámolók minden esetben a SZOT-nak a munkavállalók érdekeit megfogalmazó "követeléseiről", s az azt figyelembe vevő államról tudósítottak. A "makroszintű konzultációk" anakronizmusát, kizárólagos politikai funkcióját azonban jól érzékeltették a tények: a kormányzat az éves gazdasági terv kialakításakor már eleve elosztási tartalékot képezett, amelynek konkrét felhasználási formáját e találkozók eredménye határozta meg. Vagyis: a makroszintű konzultációk leple alatt a kormányzat – tervezett módon – átengedte a források egy kis részének elosztási lehetőségét a SZOT számára. A fogalomértelmezés szempontjából közelítve ez azzal a következménnyel járt, hogy *a konzultáció már ekkor összerosódott a megállapodással*, bár ez a tény a résztvevőkben akkor még aligha tudatosult.

A nyolcvanas évek vége felé a kormány-SZOT találkozókra a kormány már csak kevés elosztási tartalékot tudott képezni és felajánlani. Így e találkozók konfliktusminimalizáló szerepe devalválódott. Ennek következményei az egyre gyakoribbá váló *tiltakozásokban*, (többek közt a dunai vízlépcsővel kapcsolatos eseménysorozatban), *demonstrációkban*,

⁹ A makroszintű konzultáció hazai rendszerének részletes, történeti elemzését az 5. fejezet tartalmazza.

¹⁰ SZOT: Szakszervezetek Országos Tanácsa

*sztrájkok*ban¹¹ is megnyilvánultak. Ugyanakkor a kialakuló szakszervezeti pluralizmus is változásokat sürgetett: egyre inkább nyilvánvalóvá vált a munkaügyi kapcsolatok releváns, makroszintű fórumai megteremtésének szükségessége. A hazai szóhasználatban ekkor honosodott meg a *makroszintű érdekegyeztetés* – pontosan nem körvonalazott – fogalma.

A makroszintű érdekegyeztetés országos fórumaként 1988 decemberében létre jött egy *kvázi-tripartit*¹² intézmény: az *Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT)*. Megalakításának, sajátos módon, egyik legfontosabb közvetlen kiváltó okává, s kezdetben az OÉT alapvető funkciójává, a piacgazdaságokban hagyományosan bipartit, és elsősorban a tárgyalások és megállapodások területébe tartozó kérdéskör vált: a bérszabályozás-béralku folyamata. Az OÉT működésének utolsó harmadában azonban egyre dominánsabbá vált a foglalkoztatási érdekegyeztetésben betöltött szerepe, s az OÉT hatáskörévé vált az ún. "kritikus foglalkoztatási körzetté" minősítése az egyes régióknak.

Az OÉT tehát kezdetben nem konzultatív intézmény volt. Döntési kompetenciával rendelkezett, amely ugyan viszonylag szűk körű és reziduális volt, azonban a "maradványelv" alapján kialakult kezdeti funkciói, döntési lehetőségei (a bérmechanizmus bizonyos elemeiben a kivételes elbírálás lehetősége, a minimálbér meghatározása, stb.) a mérséklődő erőforrások feltételei közt egyre fontosabbá váltak. Ugyanakkor a nyolcvanas évek végén, az egyre gyakoribb foglalkoztatási válsághelyzetek megoldásában (finanszírozásában) vállalt szerepe tovább erősítette kompetenciáját, döntéshozatalban betöltött szerepét.

Az *OÉT továbbfejlesztésének igénye* már 1989 végén megfogalmazódott, amelynek legfontosabb üzenete az volt, hogy: **1./** tisztázni kell a gazdasági érdekegyeztetésben, a törvényalkotásban betöltött szerepét, funkciót; többek között azt, **hogymennyiben konzultatív**

¹¹ Az első tömegdemonstráció, megközelítőleg 5000 ember részvételével, 1989. augusztus 30-án volt, Pécsen. Kiindulópontja az Uránbánya váratlanul bejelentett bezárása volt. Az első nagy nyilvánosságot kapott sztrájk a Mecseki Szénbányák István aknájában dolgozó bányászok 1988. augusztus 23-i leállása volt, amikor megközelítőleg 500 bányász közel húsz órás munkabeszüntetéssel adott nyomatékot annak a követelésüknek, hogy állítsák vissza a személyi jövedelemadó bevezetése miatt jelentősen lecsökkent hűségjutalmuk eredeti értékét. 1988 II. félévében 7, 1989 első félévében 11, második félévében már 18 sztrájjal kapcsolatos eseményre került sor az országban. Lásd részletesebben: Ladó-Tóth, 1996/b. 392. o. és 408. o.

¹² Bár az Országos Érdekegyeztető Tanácsot a három oldal (a kormány, a munkáltatói érdekképviselők, a munkavállalói érdekképviselők) szervezetei alkották, azonban az egyes oldalak nem rendelkeztek megfelelő autonómiával, sőt, az oldalakon belüli szervezetek sem voltak "egyenlők", azonos jogosítványokat birtoklók. Lásd részletesen az 5. fejezetben.

és mennyiben döntéshozó fórum; 2./ ki kell alakítani az OÉT releváns tripartit szereplőit, az egyes oldalakat pontosan reprezentáló tárgyaló küldöttségeket; *3./* valamilyen formában be kell vonni a munkába az új érdekképviselői szervezeteket.

Az 1990 közepén hivatalba lépett új kormány a makroszintű érdekegyeztetés fórumát – kibővített funkciókkal és szereplőkkel, szakbizottságokkal megerősítve – **1990 augusztusában Érdekegyeztető Tanács (ÉT) néven újjáélesztette**. Az ÉT-nek a kezdetektől fogva *két funkciója volt*: intézményi keretet adott egyrészt a munkaügyi kapcsolatokra vonatkozó *makroszintű tárgyalásoknak*; másrészt a gazdasági és szociális kérdésekben folytatott *makroszintű konzultációknak*. Az ÉT ülésein a konzultációk (illetve a csak véleményezés szándékával induló megbeszélések) nagy gyakorisággal "átcsaptak" tárgyalásokba, amelyek gyakran megegyezésekben végződtek (illetve ezek hiányában felerősödtek a megegyezés hiányára utaló negatív attitűdök). Sőt, az, hogy tárgyalásra vagy konzultációra került sor, gyakran csak utólag dőlt el: ha megállapodással ért véget az aktus, akkor tárgyalásnak minősítették, ellenkező esetben konzultációnak.

A *makroszintű konzultáció és a makroszintű tárgyalások konzisztens fogalmi elkülönítésére nem került sor* sem az Érdekegyeztető Tanács Alapszabályában, sem a Tanács tényleges működésében. Hasonlóképpen, a makroszintű konzultáció és a makroszintű tárgyalások egymástól elkülönülő, önálló intézményei sem jöttek létre Magyarországon, egészen 1998 közepéig. Az intézményi elkülönülés – amint a piacgazdaságok példája is jelzi – ugyan nem feltétele a makroszintű konzultáció és a makroszintű tárgyalások elhatárolásának, azonban kétségtelenül megkönnyítette volna a különbségtételt olyan szereplők esetében, akik nem rendelkeztek kellő tapasztalattal a tripartit, makroszintű együttműködésben.

Magyarország esetében a *makroszintű, országos érdekegyeztetés* "közkedvelt" és jogi úton is legitimizált *fogalma*, a munkaügyi kapcsolatok sajátos magyar értelmezése (4. sz. táblázat) összemosta – a fejlett piacgazdaságokban – elkülönülő két funkciót: a konzultációt és a tárgyalásokat.

Munkaügyi kapcsolatok fogalma Magyarországon			
Kollektív alku	Kollektív viták rendezése, sztrájk	Participáció	Makroszintű, országos érdekegyeztetés (tripartizmus)
			Makroszintű konzultáció

4. sz. táblázat: A munkaügyi kapcsolatok fogalmának értelmezése Magyarországon (1990-1998)

Az 1998-ban hatalomra lépett új kormány a makroszintű érdekegyeztetés átalakításával, többek között, kísérletet tett a két funkció különválasztására. Kérdés azonban, hogy az általa követett megoldás EU-kompatibilis irányba vitte-e a hazai munkaügyi kapcsolatok fejlődését. A válaszadásra az 5. fejezetben vállalkozunk.

1.5. A konzultatív intézmények: az elemzés tárgya

Jelen munkánkban alapvető célunk annak bemutatása, hogy a makroszintű konzultációnak milyen fórumai, illetve mechanizmusai léteznek az Európai Unió egyes tagországaiban; az Európai Unióban közösségi, illetve európai (ágazati) szinten, illetve Magyarországon. Azoknak az intézményeknek a működését tekintjük át, amelyek a gazdaság- és szociálpolitikai konzultációnak adnak intézményi keretet. Elemzésünk lefedi, mind a munkaügyi kapcsolatok rendszerébe, mind a civil párbeszéd rendszerébe tartozó konzultatív intézményeket. Hasonlóképpen szerepelnek áttekintésünkben azok az intézmények, amelyek az alapvető konzultatív funkció mellett a tárgyalásoknak is intézményi keretet adnak, azaz kettős funkciójúak.

Munkánkban a későbbiekben részletesen elemzett konzultatív fórumokat (pontosabban azok típusait, illetve gyakorlati példáit, megtestesítőit), az előzőekben definiált fogalomrendszer segítségével az 5. számú táblázatban foglaltuk össze.

Közösségi és nemzetgazdasági (tagállami) szintű konzultációs fórumok							
Közösségi szintű konzultáció fórumai			Nemzetgazdasági (tagállami) szintű konzultáció				
			Magyarország			EU tag	
Európai szociális párbeszéd		Európai civil párbeszéd	Munkaügyi kapcsolatok		Civil párbeszéd	Munkaügyi kapcsolatok	
Egy funkciós (konzultatív) fórumok	Több funkciós (vegyes) fórumok*		Egy funkciós (konzultatív) fórumok	Több funkciós (vegyes) fórumok*		Egy funkciós (konzultatív) fórumok	Több funkciós (vegyes) fórumok
Tanácsadó Bizottságok	Ágazati Párbeszéd Bizottságok	ESC (ECOSOC)	Nemzeti ILO Tanács	Országos Munkaügyi Tanács (OMT**)	Gazdasági Tanács (GT)	osztrák BWS ír NESC	belga
					Európai Integrációs Tanács (EIT)		
		Konzultatív Paritásos Bizottság (ESC – magyar Közös Konzultatív Bizottság)	Szociális Tanács (SZT)				

* Konzultáción túlmenően tárgyalásra és megállapodásra is felhatalmazott fórumok

** Korábban OÉT; ÉT és szakbizottságai

*** A fórumokat csak rövidített nevükkel jeleztük. Teljes elnevezésüket lásd a 2. fejezetben.

5. sz. táblázat: Közösségi és nemzetgazdasági szintű konzultációs fórumok