

Közös gondolatok

Az országos önkormányzati érdekképviseleti szövetségek egyeztetett állásfoglalása

Az országos önkormányzati érdekszövetségek a kezdetektől alapvetően egyetértenek az egységes közszolgálati kerettörvény megalakításával.

Az egységes szabályozás egyik nagyon fontos érve, hogy az feleljen meg az Európai Unióba történő belépésünk után a ránk is vonatkozó közösségi szabályozásnak. Számunkra azonban ennél talán fontosabb az a másik ok, amely a hatályos magyar szabályozásból ered, mely szerint a megalkotásakor sem egységes közszolgálati koncepció alapján kidolgozott közszolgálati rendszert az időközben sokszor politikailag is motivált változtatások teljeséggel szétzilálták, és mára az szétesett.

Az egységes közszolgálati kerettörvény átláthatóvá tenné, és az EU-harmonizáció következtében kedvező hatással lenne a közszolgálatban munkát vállalók jogi, foglalkoztatási, bér és szociális helyzetére. Ezért a tervezet integrációs célú korrekciója mindenképpen értékelendő.

Az egységes közszolgálati szabályozás rendszerében csak azonos szabályozási módszert lehetne alkalmazni. Cél-szerűnek tűnne az a megoldás, amely szerint a közfeladatot ellátó szervekkel jogviszonyban állókra általában vonatkozna a közszolgálati kerettörvény hatálya azzal, hogy a nem alapvetékenységet végzők jogviszonyát a közjogon belül több tekintetben fonnák át magánjogi elemek. Ez egy közjogias konstrukció, melyben a közszolgálat egységes kereteit meghatározó törvény alaprendelkezéseire képest az egyes területek eltéréseit, meghatározott területeken érvényesülő magánjogi szabályok alakítanák.

Ennek kapcsán tartjuk szükségesnek kiemelni, hogy az egységes közszolgálati kerettörvény koncepciója államigazgatási meghatározottságú, mely elképzelés támogatható, hiszen a közfeladat ellátása alapvetékenység mind az államigazgatásban, mind az önkormányzati igazgatásban, így megvalósulhat az egységes közigazgatási

szféra, figyelembe véve természetesen az önkormányzatok sajátosságait.

A közszolgálati jogviszony tartalmának, a szolgálat vállaló és a szolgálat adó jogainak és kötelességeinek a megfogalmazása nagyon fontos, hiszen a gyakorlatban, illetve a munkáltatói joggyakorlást befolyásoló szemléletben nem egyszer túlzottá teszik a szolgálatadó, és a szolgálatvállaló közötti szubordinációt. A helyzetelemzésből az önkormányzatok hiányolják azt a korábbi cél megjelölést, hogy a közszolgálatosság egyes ágazatai között (pl. köztisztviselők, közalkalmazottak) nagyobb átjárhatóság legyen. Kétségtelen tény, hogy a közszolgálatosság egyes ágazatai sokszor más-más szakmai elvárásoknak felelnek meg, de ezt a korábban megfogalmazott célt nem kellene teljesen feladni. Ezt indokolja az is, hogy a koncepció szerint nyíltabbá válna a közszolgálati rendszer. A közszolgálat vonzóbbá tételét továbbá a tágabb értelemben vett közszolgálati pálya stabilitását hangsúlyozná az előbbi elv.

Az egységes közszolgálati kerettörvény koncepciójához kapcsolódó helyzetelemzéssel teljes mértékben egyetértünk, a közszolgálati szabályozási rendszer valóban széttöredezett, a Ktv, a Kjt, a Hszt, a Hjt, és a mintegy száz végrehajtási rendelet rendkívül bonyolult helyzetet teremtett, amely az egységes alapjogszabály, vagyis a közszolgálati kerettörvény kidolgozásával feloldhatóvá válna. A kerettörvény koncepciójában megfogalmazottak kellő alaposággal és részletességgel megvilágítják ezen igen jelentős jogalkotási folyamat egészét, a felmerülő valamennyi kérdés átvizsgálásával.

A kerettörvény koncepciójához kapcsolódó konkrét észrevételek:

1. Az önkormányzati érdekszövetségek a szervi hatály kizárólagosságának érvényesítését támogatják,

Elkészült a közszolgálati kerettörvény koncepciója, társadalmi vita keretében leírták észrevételeiket az országos önkormányzati érdekszövetségek szakértői is. „...az egységes közszolgálati kerettörvény átláthatóvá tenné, és az EU-harmonizáció következtében kedvező hatással lenne a közszolgálatban munkát vállalók jogi, foglalkoztatási, bér- és szociális helyzetére. Ezért a tervezet integrációs célú korrekciója mindenképpen értékelendő” – olvasható a szövetségek egyeztetett állásfoglalásában. A koncepciót részletesen elemezve ismertetik közös véleményüket: „támogatni tudjuk..., teljességgel, alapvetően egyetértünk... szeretnénk megjegyezni..., szerencsésnek tartjuk..., jogtechnikai szempontból...” A hét országos önkormányzati szövetség elnöke által jegyzett közös állásfoglalást teljes terjedelmében, változtatás nélkül közöljük.

amelyen belül speciális szabályok vonatkozhatnak az egyes közszolgálati feladatokat ellátó rétegekre. Ezt az érvet látszik alátámasztani a köztisztviselői törvény módosítása kapcsán az ügykezelők ki, majd visszaszervezése, illetve a fizikai alkalmazottak lehetetlen helyzetbe hozása. A kerettörvény hatályának kiterjesztése a Ktv és Kjt mellett a Hszt, illetve Hjt hatálya alá tartozó jogviszonyokra indokolt, amely összhangban áll az EU-tagállamokban érvényesülő tendenciákkal.

2. Támogatni tudjuk a koncepciónak a munkáltató fogalma, a közszolgálati jogviszony keletkezése, módosítása, megszüntése, a közszolgálati jogviszony tartalmával kapcsolatos elképzeléseit, s egyetértünk a közszolgálati előmeneteli és illetményrendszer, a teljesítményértékelés, valamint a közszolgálatban foglalkoztatottakat megillető szociális juttatások rendszerével összefüggő tervekkel is. Azonban a munkáltató/szolgálatadó fogalmának meghatározása kapcsán nemcsak az új közszolgálati törvény szabályainak megalkotására, hanem más kapcsolódó jogszabályok, így például a közoktatásról szóló törvény, vagy az Ötv. rendelkezéseinek ismételt áttekintésére is feltétlenül szükség van (hatáskör átruházás, intézményi társulás, munkáltatói jogkörök gyakorlása stb.).

Az utóbbi években jelentős mértékben megváltoztak egyrészt a közigazgatási szervek feladatai, másrészt a végzettségek, illetve a szakképesítések köre, illetve szintjei. Az ellentmondások nehezítik a jogalkalmazási munkát.

Ezért a munkakörök ellátásához szükséges képesítési követelményeknek – átfogó és teljes körű felülvizsgálatát követően – a kerettörvényben történő meghatározása kellő garanciát biztosíthatna, és feloldaná a ma még igen jelentős jogalkalmazási nehézségeket.

3. Teljességgel egyetértünk a közszolgálati kerettörvény szabályozás módjával, amelyet a közszolgálati érdekegyeztető rendszer működésében jelöl meg az előterjesztő. A közszolgálati érdekegyeztető rendszerben is rendet kellene teremteni, mivel mára teljességgel szétaprózódott az érdekegyeztetés.

Az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács (OKÉT) megalakulásával magas szintű, kormányzati képviselettel rendelkező érdekegyeztetésre kerülhetne sor az alapvető kérdésekben, amelyet az ágazati/szakmai érdekegyeztetések és kollektív megállapodások tölthetnének ki tartalommal. Itt

azonban szükségesnek tartjuk megemlíteni azt, az OKÉT-ban is hangsúlyozott önkormányzati oldali véleményt, hogy *nem tartjuk elégségesnek az állam, mint alapvető munkáltató és a reprezentatív szakszervezetek között létrejövő megállapodást, főként akkor nem, ha az az önkormányzatokat, mint szintén nagy munkáltatókat is érinti.* Ennek kiemelését a kormány-előterjesztésben is szükségesnek tartjuk különösen akkor, hogy ha az kogens normákat tartalmazna.

Önkormányzati szempontból a közszolgálati érdekegyeztető rendszer további két sajátosságára kell felhívni a figyelmet. Az országos önkormányzati érdekképviseleti szervek az egyeztetési folyamatokban képesek megjeleníteni az önkormányzati érdekeket, de az önkormányzatok önállóságából fakadóan nem tudnak garanciát vállalni a megállapodások egyes önkormányzatoknál történő megtartására. Ezért a kerettörvényben kellene szabályozni az önkormányzati érdekképviseletek szerepét, és azt a tényt, hogy az így létrejövő megállapodásokat olyan jogszabályi formában kell kihirdetni, amely már kötelezővé teszi annak végrehajtását az egyes önkormányzatoknál.

A másik fontos sajátosság, hogy területi szinten nincsenek meg az önkormányzati partnerek, míg az államigazgatási és munkavállalói érdekképviseletek megtalálhatók, így az érdekegyeztető rendszer területi szinten önkormányzati szempontból nehezen tagolható tovább.

4. Jogtechnikai szempontból teljes mértékkel elfogadható a közszolgálati kerettörvény általános és különös részre történő bontása. Az általános rész tartalmi elemeinek meghatározása azonban további egyeztetéseket is szükségesnek tart, mivel a különös részben szabályozandó ágazatok tekinthető megoldások több esetben érinthetik az általános részben meghatározott alpnormákat.

Szeretnénk megjegyezni azonban, hogy támogatható azon megoldás is, hogy az általános rész helyett kerüljön megalkotásra a kerettörvény, míg a különös rész helyett az egyes ágazatok tekintetében – elsősorban a köztisztviselők, a költségvetési intézményrendszerben foglalkoztatottak (egységes közalkalmazotti szféra), valamint a szolgálati jogviszonyban állók – külön törvények kerülnének kidolgozásra.

Szerencsésnek tartjuk a munkáltatói minőség és a munkáltatói jogkör gyakorlására felhatalmazott szerv elkülönítésére tett javaslatokat. Így például az önkormányzatoknak, mint

munkáltatóknak a megjelenítését is át kell gondolni, a jegyzők, illetve intézményvezetők tekintetében.

Az önkormányzat képviselő-testülete jogosult jelenleg az alapvető munkáltatói jogok gyakorlására (kinevezés, bér-megállapítás, felmentés, fegyelmi jogkör), amely mindig magában rejti a testületi döntés politikai veszélyeztetettségét. *Koncepcionális kérdésként kell felvetni a közszolgálati jogrendszerben a testületnek, mint munkáltatónak a kérdéskörét.* Minden más ágazatban (államigazgatás, szolgálati jogviszony) a munkáltató természetes személyként jelenik meg, így a szabályozottság is viszonylag egyszerűsíthető.

5. Önkormányzati szempontból veszélyesnek tartjuk és a magunk részéről nem tudjuk elfogadni, hogy a foglalkoztatás mértékét szakmai alapon meghatározott létszámnormák közé szorítsák. Különösen nem úgy, mint arra az önkormányzatok vonatkozásában a Belügyminisztérium már korábban kísérletet tett, hogy az önkormányzati igazgatási létszámot a település állandó lakosságának függvényében kívánta meghatározni. Az Ötv-ből fakadóan az önkormányzatok alapjogai egyenlőek, azonban feladataik és hatásköreik között jelentős különbségek vannak. Így két hasonló nagyságrendű és lélekszámú település között óriási különbségek lehetnek a feladatokat és azok finanszírozását illetően. Az önkormányzati szövetségek csak olyan szabályozást tudnak elfogadni, amely figyelemmel van az előbbi tényre. Ennek mérésére a közigazgatási statisztikák (pl. ügyiratszám, határozatok száma stb.) alkalmasak lehetnek, amelyek alapján meghatározható a központi költségvetésből garantált közigazgatási létszám, de meg kell hagyni az önkormányzatok szabadságát az önként vállalt feladatok végrehajtásához szükséges létszám meghatározására.

6. A közszolgálati jogviszony létesítésénél garanciális szempontnak tartjuk annak kinevezéssel történő létrejöttét, még ha a kinevezést különösen fontosabb betöltendő állásokra pályázat előzi is meg. A közszolgálati szerződéssel keletkező jogviszonyt csak kisegítő jogintézményként tudjuk elképzelni.

7. Átgondolást igényel az egységes közszolgálati kerettörvényben a felelősségi viszonyok kérdésköre is. Az önkormányzati tapasztalatok alapján sokkal inkább „felelőtlenségről” be-

szélhetünk, mert a fegyelmi felelősségre vonások döntő többségében elsősorban eljárási hibákra való hivatkozással a munkaügyi bíróságok hatályon kívül helyezik a fegyelmi döntéseket. Az önkormányzati körben sem a polgármesteri hivatalokban, sem az intézményekben a legtöbb helyen nem áll rendelkezésre a fegyelmi ügyek szabályszerű lebonyolítását biztosítani képes személyi állomány, így ebben a körben a fegyelmi felelősségre vonás szinte érvényesíthetetlen. A koncepcióban megjelenő és EU-konformnak minősíthető belső panasz eljárás, az országos szakmai szervezetek és érdekképviseltek bevonása, országos szakmai szakértők megbízásával történő eljárást a mai magyar viszonyok között még nem tartjuk megvalósítottaknak.

A munkajövedelmekkel kapcsolatban a *három elemből álló illetményrendszer az önkormányzatok számára elfogadható*, az alábbi megszorítással. Ismételten meg kell jegyeznünk azt a sokat hangoztatott önkormányzati véleményt, hogy csak olyan egységes alapon nyugvó illetménytáblázat fogadható el, amely minden ágazatban *teljes mértékben finanszírozott*. A jelenlegi helyzet intő példa az önkormányzatok számára arra nézve, hogy belemenjenek a saját forrásaikat meghaladó bármennyire fontosnak tartott béralkuba. Tehát *a rendszer első pillérét csak akkor tudjuk elfogadni, ha az teljes egészében központi forrásból táplálkozik*.

Ugyanez vonatkozik a kiegészítő díjazási elemekre, amelyek egy jól működő rendszerben szintén kiszámíthatók, és így előre tervezhetők. A rendszer harmadik elemét szolgáló munkateljesítmény alapján történő elismerés mértékére szintén kell központi forrást biztosítani az önkormányzati körben is.

Átgondolásra javasoljuk az előmeneteli és illetményrendszer szabályozását abból a szempontból is, hogy a tervezetben megfogalmazottak nem biztosítják megfelelően a közszolgálati életpálya előmeneteli rendszerét, valamint a pályagyorsító elemeket.

Az előmeneteli és illetményrendszerben álláspontunk szerint törekednünk kell arra, hogy a munkaerő-piacon a megfelelő jövedelem biztosításával versenyképes legyen a közszolgálati szféra. Ehhez az is szükséges, hogy az illetményalap emelése évente kövesse legalább az infláció mértékét, illetve legyen szinkronban a mindenkorini minimálbér összegével. *Az alapilletmény, a pótlékrendszer és a bérn kívüli juttatások segítsék elő a pálya stabilitá-*

sát, de ez csak abban az esetben valósulhat meg, ha a teljes közszférában alanyi jogon kerülnek meghatározásra az alapilletményen felüli bérelemek is, teljes egészében központi költségvetési finanszírozás mellett.

9. A közszolgálatban foglalkoztatottakat megillető szociális juttatások rendszerének kibővítése tiszteletre méltó kezdeményezés, de bevezetése minden bizonytalannal nagy ellenállásba ütközik. Két olyan alapkövetelményt tartunk ennek kapcsán is kiemelendőnek, amely nélkül önkormányzati szinten ez nem tud működni, nevezetesen a *tervezhetőség és finanszírozhatóság kérdéskörét*. Amennyiben ez nem országos szinten történik, hanem például az önkormányzatok által létrejövő közszolgáltatási szabályzatokban, garantálható, hogy jelentős különbségeket okoz ebben az ágazatban.

A közszolgálatban a „szociális juttatások” elnevezés helyett a „közszolgálati juttatások” elnevezést javasoljuk, hiszen ezekből a juttatásokból csak azon az alapon lehet részesülni, ha közszolgálati jogviszonyban áll a munkavállaló. A juttatások célja is speciális a közszolgálati pálya stabilitását, „népszerűségét” hivatott szolgálni.

10. Nagy valószínűséggel a kerettörvény célkitűzéseivel, szabályozási rendszerével az összes érdekelt közös megállapodásra tud jutni. A fő kérdés azonban az, hogy a mintegy 800 000 szolgálatvállalót érintő szabályozáshoz mikor teremtődik meg az a költségvetési háttér, amely a bevezetését lehetővé teszi. Ennek kapcsán a kerettörvény megalkotásának ütemezésével jelentős fenntartásaink vannak. *Szeretnénk elkerülni azt a tíz éve már bekövetkezett, és azóta minden módosítással megújuló helyzetet, amely a törvényi szabályozás megjelenése, és hatályosulásának bevezetése között alakult ki*. Ezt a csalódást célszerű lenne megspórolni valamennyiünk számára, ezért csak olyan ütemezést tudunk támogatni, amely nem „szeleteli” fel a rendszert.

Kiemelt fontosságú kérdés a hazai közszolgálati szabályozás egységes rendszerének kidolgozása során *az átmeneti szabályok rendkívül átgondolt és pontos kimunkálása*. A jelenlegi szabályozás széttagoltsága miatt a megfelelő átmeneti rendelkezések biztosíthatják mind a munkáltató, mind a munkavállalói érdekek változatlan és maradéktalan érvényesülését.

11. A kerettörvény bevezetése a koncepcióban megfogalmazottakkal szemben mindenképpen többletforrásokat

igényel, azonban jelenleg a költségvetési feltételek nem biztosítottak. Ezért a törvény bevezetéséhez elengedhetetlen fontosságú a forrásigény felmérése, és az alapján a fedezet rendelkezésre bocsátása. Ellenkező esetben ismételt létszámcsökkentés végrehajtására, illetve egyéb, költségtakarékosságot eredményező munkajogi eszközök igénybevételére kerülhet sor, amit támogatni nem tudunk.

12. A *Közszolgálati Tanács* feladat-, és hatáskörének pontos, minden részletre kiterjedő szabályozásával megvalósítható lenne a közszolgálati foglalkoztatás viszonyainak koordinálása, ellenőrzése, továbbfejlesztése. A közszolgálat valamennyi területének képviselőjét biztosító szervként kellene létrehozni. Kompetens testületként, elismert szaktekintélyű tagokkal, érdekképviselői jelenléttel működhetne.

A fent említettekre, valamint a finanszírozási nehézségekre tekintettel *nem értünk egyet külön Közszolgálati Hivatal létrehozásával*.

13. A kormányhatározatban megjelölt és elfogadott *határidők rendkívül rövidek* egy alaposan végiggondolt, megfelelően kimunkált feladat végrehajtásához. A közszféra részéről inkább egy későbbi időpontban végrehajtott, de egységes szabályozás megalkotás támogatható.

Köszönetünket fejezzük ki azért, hogy az egységes közszolgálati törvény előkészítésének eddigi minden fázisában kinyilváníthatuk véleményünket, ahhoz észrevételeket tehetünk. Ez a törvény-előkészítési mód az, amely a széles társadalmi konszenzuson alapuló, megalapozott és hosszú távra szóló szabályozás lehetőségét hordja magában. Ezért bízunk abban, hogy észrevételeinket az előkészítés során figyelembe veszik, szakmai véleményünkkel a jövőben is az előkészítők rendelkezésére állunk.

Dr. Balogh László (elnök, MÖOSZ)

Becze Lajos (elnök, MFSZ)

Dióssy László (elnök, TÖOSZ)

Dr. Gémesi György (elnök, MÖSZ)

Dr. Magyar Levente (elnök, KÖÖESZ)

Dr. Toller László (elnök, MJVSZ)

Dr. Wekler Ferenc (elnök, KÖSZ)