

CIVIL EURÓPA EGYESÜLET

Az Ágazati Párbeszéd Bizottságok szervezeti és intézményi keretei Magyarországon

(2004-2010)

Szerző: Dura Márta

Kutatásvezető: Arató Krisztina

2010. augusztus 10.

TARTALOMJEGYZÉK

TARTALOMJEGYZÉK.....	2
TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE.....	2
ÁBRÁK JEGYZÉKE	3
BEVEZETÉS	4
1. ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁS A HAZAI ÁPB-K KIALAKÍTÁSÁBAN ÉS MŰKÖDTETÉSÉBEN.....	5
1.1 Szabályozási célú megállapodások, az ágazati párbeszéd bizottságokról és a középszintű szociális párbeszéd egyes kérdéseiről szóló 2009. évi LXXIV.tv	7
1.2 Tripartit testületek	8
1.3 Finanszírozás	9
2. A SZERVEZETI HÁTTÉR KIÉPÍTÉSE, TITKÁRSÁGOK (2003-2005)	11
2.1 ÁP Titkárság	11
2.2 Az ÁPB-k titkárságai	14
2.2.1A titkárok feladatai	14
2.2.2 A titkárságok elhelyezésének alternatívái	18
2.2.3 A titkárságok kialakítása	19
2.2.4 A titkári munkakör betöltése.....	20
3. MŰKÖDÉS AZ ÁGAZATI PÁRBESZÉD KÖZPONT KHT. KERETÉBEN (2005-2006).....	21
3.1 Az Ágazati Párbeszéd Központ Kht. létrehozása	21
3.2 Testületi működés	25
3.3 A támogatás	31
3.3.1 A támogatás folyósítása.....	31
3.3.2 A felhasználás tervezésének struktúrája	36
3.3.3 A támogatási keret felosztása – szociális partnerek részvétele a támogatás felhasználásával kapcsolatos döntésekben	39
4. MŰKÖDÉS A TÁRSADALMI PÁRBESZÉD KÖZPONT KERETÉBEN (2007-2009)	54
4.1 A Társadalmi Párbeszéd Központ létrehozása, integráció	54
4.2. Testületi működés.....	57
4.3. Titkárok.....	64
4.4. A támogatás	64
ÖSSZEGZÉS	65
FORRÁSOK	67

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat: A titkárok feladatai.....	15
2. táblázat Az ÁPB-k intézményrendszerének létrehozására, működtetésére és az ÁPB-k szakmai programjaira nyújtott állami támogatás 2001 és 2009 között	31
3. táblázat: Az ÁPB-k intézményrendszerének létrehozására, működtetésére és az ÁPB-k szakmai programjaira nyújtott állami támogatás 2001 és 2009 között	39

4. táblázat: A jogcímek közötti forrásmegosztás arányai (2005-2006)	41
5. táblázat: A bizottsági munkában való részvételért fizetett tiszteletdíjak (2005-2006)	43
6. táblázat: A keretfelosztást meghatározó tényezők és súlyok	46
7. Táblázat: Az ÁPB-k jellegétől függő szorzó (Státusszorzó).....	46
8. táblázat: Az ÁPBT és testületei által ellátott feladatok (2007-2009)	60
9. táblázat: Az ÁPB-k programjainak támogatása 2007-2009	65

Ábrák jegyzéke

1. ábra: Az ÁPB-k intézményrendszerének működésében résztvevő szervezetek és testületek (2005-2006).....	28
2. ábra A TPK szervezeti felépítése.....	55
3. ábra Az ÁPBT és testületei, valamint az ÁPK Főosztály kapcsolódása	62

Bevezetés

A tanulmány az ÁPB-k szervezeti hátterével, testületeivel és az ágazati szociális párbeszéd állami támogatásával foglalkozik. Az Országos Munkaügyi Tanács 2001 februárjában döntött az ágazati érdekegyeztetés fejlesztését célzó, "Az autonóm társadalmi párbeszéd megerősítése" c. PHARE program indításáról, a projekt 2004. március 31-én zárult. Az Országos Érdekegyeztető Tanács, mint a PHARE-program elindítója és támogatója, 2004. augusztus 13-i ülésén állást foglalt az ágazati párbeszéd intézményeinek fejlesztése mellett. A vizsgált időszak, főként a Phare projektet következő éveket, a 2004 vége és 2009 vége közötti periódust öleli fel, mely az intézményrendszer szempontjából az Országos Foglalkoztatási Közalapítványon belül az Ágazati Párbeszéd Központ Kht., illetve az FSZH Társadalmi Párbeszéd Központon belül az Ágazati Párbeszéd Központ Főosztály keretében történő működéshez kötődik. A Phare projekt időszakát és a projekt zárásától az ÁPK Kht-én belüli működés kezdetéig tartó periódust, mint a szervezeti háttér – a titkárságok - létrehozásának¹ kezdeti szakaszát vizsgáljuk csak.

Az ágazati párbeszéd intézményrendszere új, helyi tradíciók és tapasztalatok nélküli rendszerként jött létre Magyarországon. Meg kellett találni a működéséhez legalkalmasabb szervezeti és testületi formákat. A rendszer felállása, kialakulása nem egyik napról a másikra történt és nem volt zökkenőmentes és konfliktusok nélküli folyamat. A fejezet a szervezeti és testületi működés kiépülését, az azzal járó problémákat és a problémákra adott válaszoknak, megoldásoknak a bemutatására vállalkozik. A legtöbb és legsúlyosabb, működést veszélyeztető probléma a 2005-2006 közötti időszakban merült fel, valamint ugyancsak ez az időszak, mikor a mai működésben érvényesülő elvekhez, módszerekhez, folyamatokhoz szükséges tapasztalatok felhalmozódtak, megmutatkoztak a rendszer „gyerekbetegségei”. A fentiekre tekintettel a tanulmány erre az időszakra fókuszál.

Feltételezésünk szerint az ÁPB-k „önálló” programjainak állami támogatása – az ÁPB-kben zajló tárgyalások és megállapodások támogatása mellett nyújtott további állami támogatás – a PHARE projektben körvonalazódó, az ágazati szociális párbeszéd támogatásában való állami szerepvállalás koncepciójához képest új koncepciót jelentett. Az állami támogatás alapvetően határozta meg, hogy milyen szervezeti háttérrel, milyen testületekkel működött az intézményrendszer a vizsgált időszakban. A fejezet elején ezért az állami szerepvállalás alakulását vizsgáljuk, a későbbiekben pedig külön hangsúlyt fektetünk az állami támogatásra

¹ A Phare projekt meglehetősen alaposan feldolgozott, kutatott időszak. Ld. az Ágazati Párbeszéd Bizottságok Magyarországon. Szerk. dr. Berki Erzsébet. FMM 2004.

történő tervezés, az állami támogatás felosztása, felhasználása szabályai, a támogatással való elszámolás bemutatására.

1. Állami szerepvállalás a hazai ÁPB-k kialakításában és működtetésében

Az ÁPB-k intézményrendszerének szervezeti és testületi működését, a rendszer működésének állami támogatását alapvetően határozza meg a kormányzatnak az ágazati párbeszéd rendszerében, annak működtetésében való állami szerepvállalásról alkotott koncepciója. Kormányzati feladat a bizottságok, az intézményrendszer működéséhez szükséges jogszabályi háttér kialakítása is, mellyel itt nem foglalkozunk, tekintettel arra, hogy az a kutatás egy másik részének témáját alkotja.

A bipartit rendszerben való erőteljesebb állami szerepvállalás, az ún. rejtett tripartizmus a kezdetektől „kódolva” volt rendszerben. 2002 februárjában Neumann László és Tóth András így írtak erről²:

„Az európai tapasztalat alapján megfontolandónak véljük annak végiggondolását a hosszútávon fenntartható és eredményes működés érdekében, hogyan lehet hasonló rejtett tripartit működést kialakítani a felállítandó Ágazati Bizottságok esetében is. Amennyiben csak tiszta bipartit működést céloz meg a program, akkor attól tartunk, hogy a legtöbb bizottság munkája ki fog üresedni. Ennek oka kettős. Egyrészt, a munkáltatói szervezetek – hasonlóképpen, mint európai partner szervezeteik – elsősorban üzleti és lobbiz érdekek képviselőit szerveződtek meg, s csak másodlagosan – vagy egyáltalán nem – érdekeltek a szakszervezetekkel való kompromisszumos megegyezésben a munkaügyi kérdések tárgykörében ágazati szinten. Másrészt a szakszervezetek – szintén európai szintű társaikhoz hasonlóan – ágazati szinten megfelelő struktúrával rendelkeznek, de nem képesek ágazati szintű akcióval (nyomásgyakorlással) érvényt szerezni követeléseiknek. Munkáltatói érdeklődés és szakszervezeti nyomásgyakorlás hiányában, csak kormányzati rásegítő stratégiával lehet elérni, hogy a szociális partnerek mégis megpróbáljanak néhány kérdésben ágazati szintű választ keresni.”

A kormányzati „rásegítő” stratégia tartalma azonban igen különböző lehet. Magyarországon a koncepció fejlődése az alábbi lépcsőfokokat járta be:

² Neumann László –Tóth András: A középszintű (ágazati) párbeszéd fórumok általános helyzetének, szerepének jellemzése, „Az autonóm társadalmi párbeszéd megerősítése” c. Phare projekt megrendelése, 2002

1. Minimális beavatkozási szintet képvisel a Phare projektben egyébként mintaként szereplő modell, ahol a kormány a bizottságok működéséhez szükséges technikai és logisztikai kérdések megoldásának elősegítésével másodlagos szerepet játszik.³
2. Ennél erőteljesebb részvételt jelentő stratégia, mikor a kormány a technikai és logisztikai kérdések megoldásának elősegítésén túl támogatja a szociális partnerek kapacitásfejlesztését (pénzügyi források rendelkezésre bocsátásával, illetve „természetben”, pl. képzésekkel).
3. A kormány eleget tesz az 1. és 2. pontban foglaltaknak és ezen túlmenően olyan tripartit testületekben alkot kormányzati oldalt, melyekben bipartit bizottságok munkaadói és munkavállalói oldalainak képviselőiből szerveződött oldalakkal tárgyal.
4. Az 1.-3. pontokban szereplő feladatok teljesítése mellett a kormányzat maguknak az ÁPB-knek juttat állami támogatást, a forrás felhasználási alapelveiről közösen dönt a szociális partnerekkel az intézményrendszer tripartit testületeiben, a bipartit testületek pedig - a felhasználhatósági kritériumokat betartva - saját maguk döntenek a számukra juttatott támogatási keret felhasználásáról.

A koncepciót a szociális partnerekkel folytatott dialógus, a szociális partnereket tartósan jellemző kapacitáshiány, a politikai megfontolások, valamint az intézményrendszer „életben tartása”, valamint a Phare projekt eredményeinek megőrzése miatti kényszer együttesen formálta. Az intézményrendszer működése egyrészt EU-s elvárás volt⁴, másrészt esetleges kudarc egyben a korábbi befektetések (anyagi jellegű befektetések és emberi munka egyaránt) elvesztését is jelentette volna. Feltevésünk szerint az intézményrendszer felállításával a munkaadói érdekképviselők nem lettek érdekeltőbbek a szakszervezetekkel való megállapodásokban, az ágazati szakszervezetek nyomásgyakorló ereje nem nőtt. A szociális partnerek érdekeltté tétele az ÁPB-kben való részvételben úgy vált lehetségessé, hogy az állam az ÁPB-k mindkét oldala számára forrásokat biztosított. A kutatás során készített interjúkból arra is következtetni lehet, hogy az ÁPB-k ilyen jellegű támogatása politikai döntés is volt, melyhez hozzájárulhatott az ismertetett kényszer is.

Vizsgálódási időszakunk a 2004-től 2009-ig (2010 elejéig) tartó időszak, melyet a fentiekben ismertetett „negyedik lépcsőfok” jellemez, de a folyamatok megértéséhez megítélésünk szerint szükséges, hogy röviden kitekintsünk a korábban már több cikkben, tanulmányban feldolgozott Phare projekt időszakra is.

³ Harry Bocksteins: Az ágazati szintű szociális párbeszéd államigazgatási támogatása. Belga helyzetkép javaslatokkal. In Ágazati párbeszéd bizottságok Magyarországon. FMM 2004

⁴ Az Európai Bizottság 1998-tól 2003-ig kiadott éves országjelentéseiben többször megfogalmazta a magyarországi középszintű érdekegyeztetés gyengeségét.

Az egyes szakaszokban az állami szerepvállalásról alkotott koncepció alakulását egyrészt

- a) a kormányzat képviselői által aláírt, szabályozási célú megállapodások, jogszabályok,
- b) a tripartit testületi munkában való részvétel, testületi ülések emlékeztetői,
- c) a támogatás rendelkezésre bocsátásakor megnevezett feladatok, célok

tanulmányozásával követhetjük nyomon.

1.1 Szabályozási célú megállapodások, az ágazati párbeszéd bizottságokról és a középszintű szociális párbeszéd egyes kérdéseiről szóló 2009. évi LXXIV.tv

2002. július 26-án, az érdekegyeztetés megújításáról kötött háromoldalú megállapodásukban az aláíró felek kötelezettséget vállaltak arra, hogy *„kiépítik az érdekegyeztetés uniós gyakorlathoz igazodó - középszintű /ágazati, regionális/ szintjét. Ennek érdekében haladéktalanul megkezdik az ágazati párbeszéd bizottságok felállítását, hogy a 2003. évi ilyen szintű megállapodásokra már ezen kereteken belül is sor kerülhessen. A kormányzat az EU támogatásokból és saját forrásokból biztosítja a működés feltételeit.”*

Az ágazati párbeszéd bizottságokról és a középszintű szociális párbeszéd egyes kérdéseiről szóló 2009. évi LXXIV.tv (a továbbiakban ÁPBtv.) 2009 nyarán történő hatályba lépése előtt két fontos, háromoldalú megállapodás szabályozta az intézményrendszer működését. Az első, az *Ágazati Tanács 2003. július 2-án aláírt Keret-Megállapodása* volt. A megállapodásban a kormány az Ágazati Tanács titkárságának, az ágazati párbeszéd bizottságok titkárságainak működtetését, az ÁPB elnökök kinevezésének és tiszteletdíjának biztosítását vállalta. A Keret-Megállapodás tehát nem származtatott az ÁPB intézményrendszere infrastrukturális működtetésének feladatán túlmutató kötelezettségeket.

Az ÁPBtv. hatályba lépése előtt, 2009 augusztusáig az ÁPB-k a *2004. szeptember 22-én kötött „Megállapodás az Ágazati Párbeszéd Bizottságok működésének feltételeiről és rendjéről a jogi szabályozás megalkotásáig terjedő időszakban”* című, az ÁPBT döntései értelmében többször módosított dokumentum (a továbbiakban 2004. szeptember 22-iki Megállapodás) alapján végezték tevékenységüket. A Megállapodásban már szerepel a „kormány képviselői részvételével az Ágazati Párbeszédbizottságok Tanácsának” működése is, mely tripartit testület. Az állami támogatás tekintetében azonban nem lépte túl az infrastruktúra támogatásának szintjét.⁵

⁵ A 2004. szeptember 22-iki Megállapodás VI. pontja szerint: „A jelen megállapodásban foglaltaknak megfelelően létrejövő, vagy a már létező ÁPB-nak nyilatkoznia kell, hogy aláveti magát jelen dokumentumnak. A nyilatkozatot az ÁPB létrejöttétől számított 30 napon belül meg kell küldenie az

A Országgyűlés elé, 2006 végén benyújtott, az *ágazati párbeszéd bizottságokról és a középszintű szociális párbeszéd egyes kérdéseiről* szóló T/1307/14.sz. törvényjavaslat ellenben már a rendszerünk szerinti legszélesebb állami szerepre vállalt jogszabályi kötelezettséget, garantálja az ÁPB-k „szakmai programjai” éves támogatásának összegét:

25. § (1) A miniszter

- a) támogatja az ÁPB-k szakmai programjainak megvalósulását,
- b) elősegíti az ÁPB-k működésével összefüggő adminisztratív, gazdálkodási, pénzügyi, információs tevékenység ellátását,
- c) biztosítja az ÁPB-k, valamint az ÁPBT működésének infrastrukturális feltételeit,
- d) biztosítja az ÁRMB működését, ideértve az ÁRMB működéséhez szükséges adminisztratív és technikai feladatok ellátásának személyi feltételeit.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározottakra az ÁRMB 21. § (1) bekezdésének b) pontja alapján hozott jogerős határozatával elismert ÁPB jogosult.

(3) Az (1) bekezdés a) pontjában meghatározottak forrása a Munkaerőpiaci Alap, mértéke a munkáltatók és munkavállalók által a tárgyévet megelőző második évben ténylegesen befizetett járulék 0,08%-a.⁶

1.2 Tripartit testületek

A Phare projekt alatt a kormányzat az OÉT által felállított Ágazati Tanácsban (előtte az Országos Munkaügyi Tanács Operatív Bizottságában), valamint az ÁT Ügyvivői Testületében és Jogi Munkacsoportjában tárgyalta a projekttel kapcsolatos feladatokról, az ágazati párbeszéd létrehozásának aktuális kérdéseiről a szociális partnerekkel. Az ÁPB-k képviselőiből álló Ágazati Párbeszéd Bizottságok Tanácsa (továbbiakban ÁPBT) 2003. decemberi létrejöttével azonban ugyanezeket a témákat az ÁPBT-ben párhuzamosan is tárgyalta⁷. A párhuzamos tárgyalás a kormány oldaláról nyilvánvalóan erőforrás-pazarló megoldás volt és a kormány reaktív, „belesodródó” magatartására enged következtetni. A párhuzamos tárgyalás csúszásokat okozott a projekt ütemterv szerinti megvalósításában,

FMM részére. A nyilatkozat megadása, valamint a regisztrációs eljárás lefolytatása feltétele a működéséhez kapcsolódó szolgáltatások (titkár, elnök) nyújtásának, igénybevételének”

⁶ A hatályos ÁPBtv. ehhez képest módosult: (3) Az (1) bekezdés a) pontjában meghatározottak forrása a Munkaerőpiaci Alap, annak mértéke 2010-ben a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló törvényben meghatározott összeg, ezt követően pedig ezen összegnek a tárgyévet megelőző második évben a Központi Statisztikai Hivatal által meghatározott éves fogyasztói árnövekedéssel növelt összege.

⁷ Az ÁT és az ÁPBT kompetenciáiról, tagjairól bővebben ld. 3.1 „Testületi működés” fejezetben

amely szintén nem állt a kormányzat érdekében. A „harmadik szint” – mikor a kormány olyan tripartit testületekben⁸ alkot kormányzati oldalt, amelyben bipartit bizottságok munkaadói és munkavállalói oldalainak képviselőiből szerveződött oldalakkal tárgyal – a Phare projekt célkitűzésein⁹ túllépve, - az ágazati szociális partnerek kezdeményezésére jött létre.

1.3 Finanszírozás

A Phare projekt alatt, 2004. március 31-ig a program önrészáért finanszírozására a Munkaerőpiaci-alap Irányító Testülete (a továbbiakban MAT) által biztosított forrás értelemszerűen a Covenant-ban¹⁰ meghatározott és végrehajtandó célkitűzések megvalósítására volt fordítható. Ez a rendszerünk szerinti első szinttel, illetve a szociális partnerek felkészülésének szempontjából a második szinttel azonosítható.

A PHARE projekt utolsó évében felmerült a projekt-eredmények fenntarthatóságának problémája. A szociális partnerek többször és több fórumon kifejtették igényüket, hogy a projekt befejezése után is biztosítva legyenek az ÁPB-k működésének anyagi feltételei. A kormányzat oldaláról is megvolt a szándék a működés fenntartására, melyet az FMM a Munkaerőpiaci Alapból (a továbbiakban MpA), a MAT-on keresztül tartott megvalósíthatónak.

Az ÁPB-k működtetési és működési költsége, mint két külön fogalom elkülönítéséről az első írásos nyom egy 2003. január 16-án ágazati szakértőkkel folytatott megbeszélésről készített összefoglalóban található. A hozzászóló kifejtette aggályait az ÁPB-k finanszírozásával kapcsolatban: *„nem a Bizottságok működtetését, hanem a működését kell támogatni”*. A hozzászólásban a működtetés az ÁPB-keket kiszolgáló infrastruktúrára vonatkozott, a működés pedig az ÁPB-ken belül, a szociális partnerek által végzett tevékenységek külön

⁸ Ilyen tripartit testület az ÁPBT és az ÁPBT által létrehozott testületek, bizottságok (Ügyvivői Testület, Pénzügyi Bizottság stb.)

⁹ A Phare projekt mindössze a kormány és a szociális partnerek közötti megfelelő interakciót kívánta megteremteni. Covenant 6.2. feladat: „A magyar kormány a társadalmi partnerekkel együtt eldönti, melyik interakciós rendszert kívánja támogatni a társadalmi párbeszéd elősegítése és saját döntéshozó mechanizmusának javítása érdekében.” A Covenant céljai az I.sz. melléklet, a projekt fiche szabványszerű összefoglalása szerint: „A Projekt céljai: Intézményesített együttműködés létesítése az Ágazati Bizottságok keretein belül egy-egy ágazaton belül a munkavállalók és munkáltatók szervezetei között, növelve ezáltal, ágazati szinten, a kétoldalú konzultációk jelentőségét. A szociális partnerek egyeztető tevékenységének felerősítése ágazati szinten. Szorosabb együttműködés kiépítése európai szinten a megfelelő Ágazati Párbeszéd Bizottságokkal (*Sectoral Dialogue Committees*). A kormány közigazgatási cselekvőképességének növelése a társadalmi dialóguson belül, a társadalmi párbeszéd fejlődésének elősegítése érdekében. Szorosabb kapcsolatba hozni egymással a háromoldalú konzultációkat és az autonóm ágazati társadalmi párbeszédet. Szorosabb kapcsolat létesítése az ágazati társadalmi párbeszéd a vállalkozói szintű társadalmi párbeszéd között.”

¹⁰ A Partnerségi ikerprogramra vonatkozó megállapodás, PHARE HU/IB/2001/SO/01

forrásból történő támogatására. A felvetés és annak 2004-től megvalósuló politikai és anyagi támogatása végül is a **Phare projekt célkitűzéseire képest az állami szerepvállalás szempontjából koncepcióváltást jelentett**. Az új támogatási forma, új elnevezéssel, mint az ÁPB-k önálló szakmai programjainak támogatása vonult be a szóhasználatba és a finanszírozható feladatok és célok közé. A későbbiekben a „működés” kifejezés pedig az ÁPB-k működésével összefüggő adminisztratív, gazdálkodási, pénzügyi, információs tevékenység ellátását jelentette. A PHARE projekt lezárása után a kormányzat maguknak az ÁPB-knek is juttatott/juttat állami támogatást. A közös forrás felhasználási alapelveiről, ÁPB-k közötti megosztásának elveiről a kormány közösen dönt a szociális partnerekkel az intézményrendszer tripartit testületeiben, a bipartit testületek pedig a felhasználhatósági kritériumok ismeretében és a felhasználás szabályait betartva saját maguk döntenek a számukra juttatott forrásrész felhasználásáról.

Az intézményrendszer működtetése, támogatása szempontjából három időszakot különböztethetünk meg 2001 és 2009 között:

- 1) *A Phare projekt időszaka (2001-2003-as költségvetési év)*. A támogatási forrást a Phare projekt önrészeként a MAT határozatai alapján a Munkaerőpiaci Alapból biztosították. A forrás összegét a Covenant-ban vállalt kötelezettségek teljesítése határozta meg, a támogatást a Covenant-ban rögzített feladatok és célok teljesítésére kellett fordítani. Az önrész költségvetésének módosításához, a feladatok közötti átcsoportosításhoz szükséges volt az Ágazati Tanács (ÁT), a dán twinning partner, az EB Delegáció, valamint a MAT egyetértése. A megalakuló bizottságok működését az FMM-mel szerződéses viszonyban álló koordinátorok segítették.
- 2) *A 2004. szeptember 22-iki Megállapodástól az ÁPB törvényjavaslat Országgyűlés elé történő benyújtásáig (2006 december) tartó időszak*. Az ágazati párbeszéd bizottságok működésének infrastrukturális és személyi feltételeit eleinte az FMM keretében működő titkárság, majd az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány által létrehozott Ágazati Párbeszéd Központ Szolgáltató Közhasznú Társaság¹¹ (a továbbiakban ÁPK Kht.) biztosította. A támogatást továbbra is a Munkaerőpiaci Alapból a MAT határozatai révén bocsátották rendelkezésre. A támogatást a 2004. szeptember 22-iki Megállapodás alapján működő ÁPB-k vehették igénybe. A támogatási összeg nagyságáról és felhasználási céljairól az OÉT tagszervezetei delegáltjaiból és a kormányzati oldalból álló tripartit testület határozott. Az ÁPB

¹¹ A közhasznú társaságot az OÉT állásfoglalása alapján az OFA Kuratóriuma hozta létre önálló szervezetként, mely 2005. január 1-jétől előtársaság volt, 2005. április 7-én bejegyzésre került, és 2006. december 31-ig működött.

döntött a támogatási keret allokációs szabályairól, valamint a keretből megvalósítható programtípusokról.

- 3) Az ÁPB törvényjavaslat benyújtása és az ÁPB tv. hatályba lépése közötti időszak (2007-2009). Az ágazati párbeszéd bizottságok működésének infrastrukturális és személyi feltételeit a Foglalkoztatási és Szociális Hivatalban (a továbbiakban FSZH) működő Társadalmi Párbeszéd Központ (a továbbiakban TPK) biztosította. A támogatás mértéke megegyezett az ÁPBtv. javaslatában szereplő mértékkel,¹² forrása az MpA. 2009-től az éves költségvetési törvény SzMM fejezetén, fejezeti kezelésű előirányzatokból biztosított. Az ÁPBT hatásköre az ÁPB-k közötti forrásallokáció szabályainak meghatározása, valamint az ÁPB-k szakmai programjainak felhasználási jogcímeiről szóló döntés. A támogatást a 2004. szeptember 22-iki Megállapodás alapján működő ÁPB-k vehették igénybe, mivel az ÁPBtv. az Alkotmánybíróság elé került, hatályba lépése késett.

Tekintettel arra, hogy a 2004 és a 2009 közötti periódust vizsgáljuk, az alábbiakban a második és a harmadik időszakkal foglalkozunk. **Az ÁPK Kht. időszakát részletesebben vizsgáljuk, mivel ez az új rendszer kialakításának kezdeti, konfliktusos szakasza, mely felszínre hozta a szélesen értelmezett állami szerepvállalásban rejlő problémákat, melyek már-már a rendszer egészének működését veszélyeztették. A TPK keretében való működés időszaka a konszolidáció időszakának is tekinthető, melyben kényes egyensúly jött létre az ÁPB-k autonómia iránti igénye és a közpénzek felhasználása állami ellenőrzésének szükségessége között.**

2. A szervezeti háttér kiépítése, titkárságok (2003-2005)

2.1 ÁP Titkárság

Az ágazati bizottságokat kiszolgáló titkárság felállítása a Phare projekt egyik fontos célkitűzése volt. A Covenant 4. feladata előírta nyolc ágazatcsoportot kiszolgáló titkárság létrehozását, a titkárokkal szembeni követelményeket, a titkárok képzését. A titkárok képzése kapcsán a kockázatok között említette, hogy a megállapodás előtt nem tisztázható a titkárságok finanszírozásának kérdése, így a tanfolyamok kizárólag a magyar partner felelősségi körébe tartoznak. A választások után, 2002. szeptemberében az Ágazati Tanácsá alakuló Operatív Bizottság az ágazati bizottságok közötti koordinációs szerepet ellátó **Központi Ágazati Titkárság** létrehozásáról, valamint a létrejövő ágazati titkárságok

¹² A munkáltatók és munkavállalók által a tárgyévet megelőző második évben ténylegesen befizetett járulék 0,08%-a.

működését biztosító, PM számára benyújtandó keret-jellegű költségtervről döntött. 2003 elején egy hármas tagolódású szervezeti felépítés körvonalazódott, mely szerint a *Központi Ágazati Titkárság* feladata a kormánnyal és a bizottságokkal való kapcsolattartás és az adminisztratív teendők ellátása, a bizottságok napi munkáját a *bizottságok koordinátorai* szervezik, a bizottságokat pedig *elnökök*¹³ vezetik.

2003. július 2-án az Ágazati Tanács tagjai Keret-Megállapodást kötöttek az Ágazati Párbeszéd Bizottságok létrehozásának és működtetésének elveiről. A Keret-Megállapodás Inspirációs Dokumentumként való elfogadásával egyben teljesültek a Covenantban vállalt feladatok is. A megállapodásban rögzített szervezeti struktúra három elemből áll:

- a) elnök/ társelnök¹⁴
- b) Ágazati Tanács Titkársága
- c) Ágazati Párbeszéd Bizottságok titkárságai

Az **Ágazati Tanács Titkársága** (továbbiakban ÁT Titkárság) egyszerre látta el az ÁT kiszolgálásából fakadó feladatokat és a korábbi Központi Ágazati Titkárság feladatait:

„Az Ágazati Tanács titkársága szervezi az ÁT munkáját, ellátja az ÁT működtetésével kapcsolatos feladatokat. Előkészíti a Tanács üléseit, gondoskodik az ülések összehívásáról, emlékeztetőinek elkészítéséről.

Elősegíti az iker-partner programban résztvevő felek kommunikációját. Közreműködik az ÁPB-k felállításában, a Bizottságok titkárságainak kialakításában, majd azok kooperációjában a kormányzati szervekkel, gondoskodik az ÁPB-k tevékenységéről szóló tájékoztatásról a társadalmi párbeszéd országos szintjén, jelentéseket készít az ágazati szintű kollektív alku fejleményeiről és eredményeiről, elősegíti az Európai Unióban működő

¹³ Az elnöki rendszer végül nem honosodott meg nálunk. A mintaként tekintett belga rendszerben a bizottságokat elnökök vezetik, akiket alelnökök helyettesítenek. Az elnököket, alelnököket a kormány a foglalkoztatási miniszter javaslatára nevezi ki, szociális ügyekben járatos személyeknek kell lenniük (sok közöttük a munkaügyi békéltető, közvetítő) és nem lehetnek érdekelték a közös bizottság érdekkörébe tartozó ügyekben. Funkciójuknál fogva semleges személyek és a szociális partnerektől független helyzetben vannak, jártasak a konfliktuskezelésben. Egy elnök több bizottság elnöki tisztét is betöltheti. [Harry Bocksteins: Az ágazati szintű szociális párbeszéd államigazgatási támogatása. Belga helyzetkép javaslatokkal. In Ágazati párbeszéd bizottságok Magyarországon. Szerk. Berki Erzsébet, Foglalkoztatási és Munkaügyi Minisztérium 2004.]

¹⁴ Az elnökökre/ társelnökökre Keret-Megállapodásban megfogalmazott szabályozás megvalósulása tulajdonképpen a belga minta átvételét jelentette volna. A 2004. szeptember 22-iki Megállapodás már megkülönbözteti egymástól az elnöki és társelnöki funkciót: „V.1.2. Amennyiben az ÁPB nem választ elnököt, a Bizottság munkáját egy-egy, az oldalak által delegált társelnök irányíthatja, aki egyben az oldal ügyvivője is. Társelnököket minden al-, illetve szakágazati bizottságnak külön-külön kell megválasztania. A társelnökök díjazást nem kapnak.” Az ÁPB-k társelnöki rendszert hoztak létre és annak keretében működnek.

*Ágazati Párbeszéd Bizottságok tevékenységéről szóló információk áramlását és a kapcsolattfelvételt a hazai és az európai Ágazati Párbeszéd Bizottságok között.*¹⁵

Az ÁT Titkárság az FMM szervezetén belül tevékenykedett, a minisztérium SZMSZ-e 2003. február elsejétől a Munkaügyi és Civil Kapcsolatok Főosztálya (továbbiakban MCKF) feladatai közé sorolta az Ágazati Tanács Titkársága működtetésével kapcsolatos feladatok ellátását. Az FMM összevonta a 2003. február 20-án létrehozott Központi Ágazati Titkárság vezetői és az ÁT titkári funkciót és létrehozta az **Ágazati Párbeszéd Titkárságot** (ÁP Titkárság), mellyel mind az elhelyezési, mind a finanszírozási szükséglet csökkenthető volt, a források más célra átcsoportosíthatóvá váltak.¹⁶

Az ÁP Titkárság feladatait az FMM SzMSZ-e¹⁷ és a 2004. november 30-án elfogadott ÁPBT Alapszabály tartalmazta. Az Alapszabály szerinti feladatok az alábbiak voltak

„Az ÁPBT titkársági teendőit az FMM Ágazati Párbeszéd Titkárság látja el. Feladata a plenáris, valamint a szakbizottságok és munkacsoportok üléseinek előkészítése és a kapcsolattartás az oldalak között. Az ÁP Titkárság koordinálja az ÁPBT plenáris ülése és a szakbizottságok, munkacsoportok közötti kapcsolatokat. Az Ágazati Párbeszéd Titkárság feladatait az ÁPK Kht.-val, az ügyvezető igazgatóval és az ott foglalkoztatott titkárokkal együttműködésben végzi. Az ÁPBT munkavállalói és munkáltatói oldaltitkári feladatait az ÁPK Kht. egy-egy titkára látja el.”

¹⁵ Keret-Megállapodás 8.2.1. pontja

¹⁶ Beszámoló „Az autonóm társadalmi párbeszéd erősítése” c. Phare program önrészenek 2003. I. félévi felhasználásáról. 2003. szeptember 19. Munkaügyi és Civil Kapcsolatok Főosztály

¹⁷ Az FMM SZMSZ szerinti feladatok 38.§. 1. pont

Ágazati Párbeszéd Titkárság:

- a) Ellátja az ágazati párbeszéddel kapcsolatos kormányzati feladatokból a minisztériumra háruló gyakorlati feladatokat.
- b) Ellátja az OÉT Ágazati Tanács és az Ágazati Párbeszéd Bizottságok Tanácsa titkársági feladatait. Előkészíti a Tanácsok üléseit, munkatervét, gondoskodik az ülések összehívásáról, emlékeztetőinek elkészítéséről.
- c) Együttműködik az Ágazati Párbeszéd Bizottságok titkárságaival, ennek során közreműködik az Ágazati Párbeszéd Bizottságok működési feltételeinek biztosítását szolgáló előterjesztések elkészítésében.
- d) Jelentéseket készít az ágazati szintű kollektív alku fejleményeiről és eredményeiről.
- e) Biztosítja az ágazati párbeszéd lefolytatásához szükséges információkat a bizottságok számára.
- f) Elősegíti az Európai Unióban működő Ágazati Párbeszéd Bizottságok tevékenységéről szóló információk áramlását és a kapcsolattfelvételt – az Integrációs és Nemzetközi Főigazgatósággal együttműködve - a hazai és az európai Ágazati Párbeszéd Bizottságok között.
- g) Szervezeti – a Sajtó, Kommunikációs és Informatikai Főosztállyal együttműködve – az ÁPB-k munkájának sajtó nyilvánosságát.

Kapcsolatot tart a társadalmi párbeszéd egyéb fórumaival, illetve az ezeket működtető titkárságokkal.

2005-2006-ban az ÁP Titkárság működését az ÁPK Kht. a működési költségek között, az 1. támogatási jogcím¹⁸ keretében biztosította. A Társadalmi Párbeszéd Központ szervezetében az ÁP Titkárság titkárságvezetővel és 2 oldaltitkárral működött 2008 szeptemberéig, mikor a titkárságvezetője távozott és az ÁP titkár státusza az SzMM-hez került. Az ÁP Titkárság tagjai ma egymással mellérendeltségen alapuló munkakapcsolatban állnak, melyben a munkaköri leírásokban rögzített feladatok ellátása nem egy formális szervezeti egység keretében történik. A 2010. április 21-én elfogadott új ÁPBT Alapszabály szerint

„Az ÁPBT munkáját Titkárság segíti. Az ÁPT három főből áll:

- *SZMM ágazati párbeszéd titkár*
- *ÁPBT munkavállalói oldal titkár*
- *ÁPBT munkáltatói oldal titkár*

Az ÁPT feladata:

- *Az ÁPBT plenáris ülés, az ÜT, az oldalak üléseinek, a szakbizottságok és a munkacsoportok üléseinek előkészítése*
- *A testületi ülésekről szóló emlékeztetők készítése, szétküldése, archiválása*
- *A testületi döntések (határozatok) visszacsatolása a döntéssel érintettekhez.*
- *Az ÁPBT plenáris ülése, az ÜT, az oldalak, a szakbizottságok és a munkacsoportok közötti kapcsolatok, együttműködés segítése, koordinálása*
- *Az oldalügyvivők munkájának segítése, támogatása*

Az ÁPT feladatait a TPK és az ÁPKfo vezetőjével, az ÁPB-k titkáraival együttműködésben végzi. Az ÁPT tagjai a közös feladatokat célszerű munkamegosztásban végzik.”

2.2 Az ÁPB-k titkárságai

2.2.1A titkárok feladatai

A titkárságok által végzett feladatok elvi meghatározása az Inspirációs Dokumentum kidolgozása során, a szociális partnerekkel lebonyolított sokkörös tárgyalássorozat keretében történt. Az Inspirációs Dokumentum végső formája, a Keret-Megállapodás négy feladat ellátását írta elő a titkárságok számára, mely feladatok megegyező formában a 2004. szeptember 22-iki Megállapodásban is szerepelnek. Az alábbi táblázatban feltüntettük az Inspirációs Dokumentum készítése során felmerült javaslatokat, a két megállapodásban szereplő feladatokat, valamint a titkároknak az ÁPK Kht. és az ÁPK Főosztály (TPK) keretében kialakított munkaköri leírásaiban szereplő feladatait.

¹⁸ Részletesebben a támogatásról szólóalfejezetben.

1. táblázat: A titkárok feladatai

Inspirációs dokumentum előkészítése ¹⁹	Megállapodások	ÁPK Kht. (2005-2006)	ÁPK Fo. (2007-től)
az ÁPB-k megbeszéléseinek, tárgyalásainak megszervezése	az ÁPB-k megbeszéléseinek, tárgyalásainak megszervezése	Az ÁPB-k tárgyalásainak, megbeszéléseinek megszervezése	ÁPB-k tárgyalásainak, megbeszéléseinek megszervezése
jegyzőkönyvvezetés	jegyzőkönyvvezetés	jegyzőkönyvvezetés	jegyzőkönyvvezetés
nyilvántartások vezetése	nyilvántartások vezetése	nyilvántartások vezetése	nyilvántartások vezetése
közreműködés a szakmai elemzések, megállapodások, ajánlások, állásfoglalások tervezetének elkészítésében, valamint a Bizottság döntéseinek végrehajtásában	közreműködés a szakmai elemzések, megállapodások, ajánlások, állásfoglalások tervezetének elkészítésében, valamint a Bizottság döntéseinek végrehajtásában	Részt vesz megállapodások, ajánlások, állásfoglalások tervezetének tartalmi előkészítésében A bizottsági döntések végrehajtásának elősegítése	Részt vesz megállapodások, ajánlások, állásfoglalások tervezetének <u>tartalmi</u> ²⁰ előkészítésében, a bizottsági döntések végrehajtásának elősegítése
kiterjesztési eljárás kezdeményezése			
Kapcsolattartás az EU megfelelő Ágazati Párbeszéd Bizottságával			
Tájékoztatás			A TPK honlapjának frissítéséhez szükséges adatok, információk szolgáltatása
			megállapodások, ajánlások, állásfoglalások tervezetének tartalmi kidolgozása
		A Bizottság munkatervének összeállítása	a Bizottság munkatervének elkészítése
		Az oldalvélemények beépítése a Bizottságok szakmai anyagaiba	az oldalvélemények beépítése a Bizottság/ok szakmai anyagaiba
		heti egyeztetéseken részvétel	heti egyeztetéseken részvétel
		az ágazati párbeszéddel kapcsolatos szakmai programokon	az ágazati párbeszéddel kapcsolatos szakmai programokon részvétel

¹⁹ 2003. április 15. állapot szerint

²⁰ Kiemelés tőlem.

Inspirációs dokumentum előkészítése ¹⁹	Megállapodások	ÁPK Kht. (2005-2006)	ÁPK Fo. (2007-től)
		részvétel	
		ÁPB-k pénzfelhasználásának figyelemmel kísérése	ÁPB-k pénzfelhasználásának figyelemmel kísérése
			A programelszámolás követelményeinek érvényesítése

A táblázatból látható, hogy a titkárok munkaköre a két megállapodáshoz képest tulajdonképpen a tájékoztatási²¹ kötelezettséggel bővült, az új adminisztratív és szakmai feladatok a négy főfeladat konkretizálásaként, „alábontásaként” is felfoghatóak.

A kezdetektől vita folyik arról, hogy a titkárok **inkább adminisztratív-jellegű**, vagy inkább **szakmai jellegű feladatokat** végezzenek-e. A belga rendszerben a titkárok munkája adminisztratív jellegű, az intézmény működését azonban meghatározott létszámban támogatják szakértők is. Az Ágazati Tanácsban helyet foglaló szociális partnerek a munka szakmai jellegének fontosságát hangsúlyozták és ennek megfelelően a munkakör betöltéséhez felsőfokú szakirányú végzettséget tartottak szükségesnek, míg a Phare projektben résztvevő szakértők európai tapasztalatokból kiindulva nem tartották elsődleges fontosságúnak a titkárok felsőfokú végzettségének előírását.²² Az előző szempont bizonyult a rendszer felállításakor az erősebbnek, a megállapodások felsőfokú végzettséget írnak elő az alkalmazás feltételei között.

A táblázatban **zöld színnel jelöltük az adminisztratív-, narancssárgával a szakmai jellegű feladatokat, kékkel azokat a feladatokat, melyek részben szakmaiak, részben adminisztratívak** a titkárok munkakörében. A két megállapodásban szereplő „közreműködés a szakmai elemzések, megállapodások, ajánlások, állásfoglalások tervezetének elkészítésében, valamint a Bizottság döntéseinek végrehajtásában” feladatot kékkel jelöltük, mivel az inspirációs dokumentum előkészítése során a feladatot „a megállapodás-tervezetek megszövegezése, a bizottság ügyrendjének, tagjai igényének, illetve a titkár szakirányú képzettségének függvényében, illetve segítségnyújtás a szükséges jogi megalapozottsághoz (utóbbi lehet szakértő igénybevételének biztosítása is)” részfeladatokra bontották, melyek tartalmát a titkár szakmai felkészültségétől tették függővé, nyitva hagyva a külső szakértő

²¹ Az ÁPK Kht. ügyvezető igazgatója által 2006 júniusában készített humánpolitikai koncepció a titkárok feladatai között sorolja fel az ÁPK Kht. honlapjának frissítéséhez szükséges adatok, információk szolgáltatását. Ezt a pontot az ÁPK Kht. SzMSz-e is tartalmazza, ám ez a feladat nem került be a munkaköri leírásokba, így nem tüntettük fel a táblázatban.

²² 2003. április 22. Claus Teilmann Petersen hozzászólása az Ágazati Tanács ülésén.

bevonásának lehetőségét. A feladat szakmaivá a munkaköri leírásokban vált, mely a „tartalmi előkészítésben” való részvételt írja elő a titkár számára.

Nem készült felmérés arról, hogy a titkárok munkájának mekkora hányada adminisztratív és mekkora hányada szakmai tevékenység. Feltételezhető, hogy egy ilyen jellegű felmérés komoly különbségeket mutatna ki az egyes titkárok munkájában, a titkárok felkészültségének és az ÁPB társelnökökkel kialakított munkakapcsolatának függvényében. Vannak a titkárok szakmai munkáját elismerő társelnökök és vannak olyanok is, akik időről időre szóvá teszik, hogy hiányolják a titkárok munkájából a szakmaiságot. Ha megnézzük a 2006-ban készült Projektmegvalósítási Szabályzatot, akkor azt látjuk, hogy az egyes programok megvalósítása kapcsán a titkárok feladata túlnyomórészt adminisztratív:

„ÁPB-k által megrendelt és felhasznált szakértői anyagok, tanulmányok,

- *A szakértői anyag, tanulmány elkészítésének szervezéséért az ÁPB titkára felel. A tematika összeállításáért az ÁPB felel. A tematikát az ÁPB-k társelnökei ellenőrzik, és hagyják jóvá.*

ÁPB-k kommunikációs tevékenysége, szakmai és PR kiadványai

- *A kommunikációs tevékenység szervezéséért, és a szakmai és PR kiadványok beszerzéséért az ÁPB titkára felel. Legalább három szolgáltatót kell felkérni ajánlattételre. A kiválasztott ajánlattevő részére az ÁPB titkára juttatja el a megrendelő feljegyzést.*
- *A kommunikációs tevékenységet, és a szakmai és PR kiadványokat az ÁPB-k társelnökei ellenőrzik, és hagyják jóvá.*

ÁPB- k által igényelt idegen nyelvű szakirodalom és szakmai kiadvány fordításai

- *Az igényelt idegen nyelvű szakirodalom és szakmai kiadvány fordításának szervezéséért az ÁPB titkára felel. Az eseti-speciális szakmai igényre tekintettel nem kell három árajánlatot bekérni.*
- *Az ügyvezető szükség esetén hiánypótlásra hívja fel az ÁPB titkárát, és addig nem ellenjegyezi a titkárhoz tartozó bizottságok újabb programját, illetve nem engedélyezi a bizottság kötelezettségvállalását, amíg az ÁPB titkára a hiányzó bizonylatokat nem csatolja be”.*

A titkári feladatok megfelelő színvonalú ellátását – akár adminisztratív, akár szakmai feladatokról legyen szó - a képesítési követelményeken kívül minden bizonnyal elősegítette volna, ha a titkárok megfelelő **képzésben részesülnek**. Erre annál is inkább nagy szükség lett volna, mivel az általuk végzett munkának nem volt előzménye, kialakult gyakorlata Magyarországon. Igaz ugyan, hogy a Phare projekt „az ágazati bizottságok munkáját támogató titkárságok képzési programja” keretében 2003 októberében kiképeztek nyolc

koordinátort és a képzés mind gyakorlati, mind szakmai tudásanyagot átadott, azonban a képzésen résztvevők közül csak ketten láttak el a későbbiekben is titkári feladatokat²³. 2006-ban keletkezett dokumentumokban, az ÁPK Kht elszámolási problémái kapcsán merül fel, hogy képzésükre szükség lenne külön keretet elkülöníteni. A titkárok a későbbiekben sem részesültek speciális képzésben.

2.2.2 A titkárságok elhelyezésének alternatívái

A Keret-megállapodás a titkárságok működtetése tekintetében tartalmazta, hogy „a szervezeti rendszerben való elhelyezkedését és finanszírozását illetően kormány-előterjesztés készül. A 2003. évben a titkárságok működtetésére a Munkaerőpiaci Alapból megfelelő forrás áll rendelkezésre, viszont működésük jogilag még nem rendezett, ezért ideiglenes jelleggel, átmeneti megoldások alkalmazásával lehet tevékenységüket megindítani. A titkárságok a kormány-döntés után várhatóan kormányzati háttérintézmény, vagy közalapítvány keretei között működnek majd.”

A kormánydöntés előkészítéseként a Munkaügyi és Civil Kapcsolatok Főosztály a működtetés, elhelyezés három lehetséges alternatíváját vizsgálta meg.²⁴

- 1) A titkárságokat a szociális partnerek hozzák létre és működtetik, beleértve azok finanszírozását is. A titkárok és asszisztensek jogviszonyát a Munka Törvénykönyve szabályozza.
- 2) A titkárságok önálló jogi személyiséggel és önálló költségvetéssel rendelkező minisztériális háttérintézmény keretei között alakulnak meg. A titkársági dolgozók közalkalmazotti jogviszonyban, vagy szerződéses munkaviszonyban foglalkoztatottak.
- 3) A titkárságok a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium struktúrájába illeszkedve jönnek létre. A titkársági dolgozók köztisztviselők, vagy megbízási szerződéssel dolgoznak.

Az első lehetőség előnyeként említi az előterjesztés a bizottság közvetlenebb kapcsolattartási lehetőségét és befolyását a titkárság munkájára, hátrányaként a kormány

²³ A Phare projekt keretében kiképzett koordinátorok között több érdekképviseleti vezető is volt, akik a nyolcórás munkavégzést már nem tudták vállalni, ÁPB-titkári munkakörben pedig személyükben valószínűleg összeférhetetlenek is lettek volna. Képzésük tematikáját, a Phare projekt célkitűzései szerint alakították ki, az ÁPB-k önállóprogramjainak állami támogatása azonban a Phare projekthez képest új elem volt, az ezzel összefüggő új feladatok miatt akkor is szükség lett volna a titkárok újabb képzésére, ha a koordinátorokból válnak a későbbi titkárok.

²⁴ 2003. május 31. MCKF előterjesztés szakmai vezetői értekezlet részére

információs folyamatból való kirekesztettségét, közös titkárság esetén a közös finanszírozás, elszámolások bonyolultságát, az egyértelmű utasítási jogkör hiányát. A megvalósítást – a szociális partnerek saját anyagi forrásainak elégtelensége miatt – gyakorlatilag lehetetlennek tartotta. Megjegyezzük, hogy egy ilyen működtetés ellentétes lett volna a titkárságok működtetése terén vállalt alapszintű kormányzati kötelezettséggel.

A háttérintézmény keretei közötti működés előnye az előterjesztés szerint a koncentrált munkavégzés, a munkaterhelés kiegyensúlyozott elosztása, a relatív függetlenség. Hátránya az előterjesztés szerint, hogy az alapításhoz szükséges döntések a jogi, költségvetési procedúrák miatt valószínűen elhúzódnak.

A minisztériumon belüli működés előnyének látszott az egyszerű megalakíthatóság, a viszonylag könnyen megoldható finanszírozás, a kormányzati információkhoz való hozzáférés relatív egyszerűsége. Hátrányaként az előterjesztés ekkor még mindössze a szociális partnerek korlátozott bizalmával számolt. 2003. novemberére azonban kiderült, hogy bár a Phare projekt keretében 2004. március 31-ig a Munkaügyi és Civil Kapcsolatok Főosztály a képzésen részt vett koordinátorokkal feladat-ellátási szerződést tud kötni, a megbízási jogviszonyban történő feladatellátás, a titkári feladat munkaviszony-jellege miatt, hosszú távon nem „látszik kivitelezhetőnek”.²⁵ Köztisztviselőként csak az ÁT titkár alkalmazására volt lehetőség. Az Ágazati Tanács döntése értelmében és az ÁPBT javaslatára 2004. január 1-jétől a 2004. szeptember 22-iki Megállapodás aláírásáig 12 koordinátor segítette az ÁPB-k munkáját. A koordinátorok megbízási szerződéssel dolgoztak. Megítélésünk szerint azonban a koordinátorok minisztériumon belüli alkalmazása ellen szólt a végzett tevékenység operatív jellege, mely nem állt összhangban a minisztérium irányító, koncepcióalkotó, jogszabály-előkészítő szerepével.

2.2.3 A titkárságok kialakítása

A titkárságok szervezése 2004 végén, az ÁPK Kht létrehozásáról született döntés²⁶ után kezdődött meg. A 2004. szeptember 22-iki Megállapodás szerint:

„Önálló titkárság csak ágazati szintű bizottság mellett működik. Az alágazati, szakágazati titkársági feladatokat az adott ágazat (ahová az alágazat, szakágazat besorolt) titkársága látja el. A titkárságokat a bizottságok megalakulásával, munkájuk megindulásával párhuzamosan, az elfoglaltság szintjének megfelelő ütemben, fokozatosan célszerű felállítani.”

²⁵ MCKF előterjesztés ÁT ülésre, 2003. november 25.

²⁶ Részletesebben később.

Tekintettel arra, hogy a Megállapodás nem számolt azzal az eshetőséggel, hogy úgy jön létre alágazati, vagy szakágazati bizottság, hogy felette nincs ágazati bizottság, a titkárságok felállítására mégsem volt alkalmazható a Megállapodás. A titkárságokat a finanszírozási egységek szerint volt célszerű kialakítani.²⁷ 2005 elején a kormányzat, az akkor fennálló 21 finanszírozási egységből nyolc olyan csoport kialakítását kérte, melyben együttműködő bizottságok vesznek részt. Minden csoporthoz egy teljes munkaidőben, munkaviszonyban foglalkoztatott titkárt rendeltek, a titkárok személyéről a nyolc csoportba „tömörülő” bizottságoknak csoportonként meg kellett állapodniuk. A titkárok személyéről értelemszerűen csak azután lehetett elkezdni tárgyalni, hogy kialakult mind a nyolc csoport összetétele. A feladat végrehajtása nem volt zökkenőmentes folyamat.

2.2.4 A titkári munkakör betöltése

A Keret-Megállapodás, és a 2004. szeptember 22-iki Megállapodás az alábbi kitélt tartalmazza a titkárok kiválasztása és alkalmazása vonatkozásában:

- *az érintett szociális partnerek személyi javaslatot tesznek. Az alkalmazás és a jogviszony megszüntetése tripartit egyetértéssel történik,*
- *rendes, vagy meghívásos pályázatot lehet kiírni. A pályázatot elbíráló bizottság tripartit.*

A megállapodások ezen pontját a titkárok kiválasztása során úgy értelmezték, hogy pályázat kiírására csak abban az esetben kerül sor, amennyiben nem született egyezség a szociális partnerek személyi javaslatát követően. Az „alkalmazás és a jogviszony megszüntetése tripartit egyetértéssel történik” kitélt megállapodás formájában történő rögzítése megítélésünk szerint fontos, a munkaviszony létesítésére, valamint megszüntetésére vonatkozó munkáltatói jogokat érintett és azt a feltételezést hordozta magában, hogy a titkárok jövőbeni (a megállapodás megkötésekor még nem ismert) munkáltatója megosztja majd ezeket a jogait a szociális partnerekkel. A szociális partnerek e két fontos munkáltatói jog gyakorlása szempontjából a titkárok **quasi munkáltatóivá váltak** a két megállapodás tartalma alapján. 2005-2006 között keletkezett bizottsági emlékeztetőkben találkozhatunk

²⁷ A finanszírozási egység definíciója a 2006. évi Alapelvek szerint: „A felosztható keret (ágazati, alágazati, szakágazati) ÁPB-k közötti elosztásánál alapelvnek tekintjük, hogy minden ÁPB-t legalább és legfeljebb egyszer vegyünk figyelembe. Ez azt jelenti, hogy egy alágazati, vagy szakágazati bizottságot finanszírozás szempontjából nem veszünk figyelembe, ha létezik olyan ágazati bizottság, amely ugyanabban a nemzetgazdasági ágban magasabb szinten szerveződött, de figyelembe vesszük, ha ilyen ágazati bizottság nem létezik. (Pl. a Húsipari Alágazati Párbeszéd Bizottság a finanszírozási egység, ha nem létezik Élelmiszeripari Ágazati Párbeszéd Bizottság, de nem finanszírozási egység, ha ilyen ágazati PB létezik.)”

olyan kijelentésekkel, melyekből arra következtethetünk, hogy a társelnökök nem ügyfeleknek tekintették magukat, hanem olyan személyeknek, akik a titkárok felett gyakorolt munkáltatói jogokon osztoznak az ÁPK Kht. ügyvezető igazgatójával:

2006. május 15. SZIT ülés: Felajánlják az összes titkár munkáját az elszámoláshoz.

2006. július 13. SZIT ülés: Az írásos (teljesítmény)értékelési rendszer bevezetése kapcsán kifejtik, hogy az a titkárok esetében nem alkalmazható, mivel a titkár csak részben a Kht. alkalmazottja, részben az adott ÁPB-nek dolgozik. A számonkérés és a helyzet megértése az ÁPB-k elnökeinek is feladata.

2006. november 8. SZIT ülés: Minden, a titkárokat érintő munkaügyi kérdésről konzultálni kell az ÁPB-k társelnökeivel, mivel a titkárok munkáját ők irányítják.

2006. július 13. SZIT döntés: A munkaszerződések módosításának szükségességéről a SZIT három oldalának egy-egy képviselője fogja tájékoztatni a titkárokat egy közeli időpontban.²⁸

A titkárok munkaszerződésébe nem került be, hogy munkaviszonyuk megszüntetéséhez tripartit egyetértés lenne szükséges és az ÁPK Kht. Munkaügyi Szabályzata sem tartalmazott ilyen jellegű kitélt. Az évek során egy titkárnak sem mondtak fel, egy titkárt sem mentettek fel. 2007. január 1. és 2010. július között a titkárok köztisztviselőként dolgoztak, esetleges felmentésükre kizáróan a Ktv. szabályai alapján kerülhetett volna sor. A szociális partnerek első évekre jellemző quasi munkáltatóként való fellépésének pszichológiai és a szervezeti működés szempontjából megmutatkozó hosszú távú hatását mégsem szabad alábecsülnünk. A titkároknak egyszerre kellett megfelelniük a szociális partnerek elvárásainak és teljesíteni az OFA által megkövetelt, a szociális partnerek által túlzottan bürokratikusnak ítélt adminisztratív feladatokat. A két – időnként összeegyeztethetetlen - elvárásnak való megfelelési kényszer nyilván terhet rótt a titkárokra.

3. Működés az Ágazati Párbeszéd Központ Kht. keretében (2005-2006)

3.1 Az Ágazati Párbeszéd Központ Kht. létrehozása

2003. október 31-én az FMM előterjesztést nyújtott be az Ágazati Tanács részére az Ágazati Párbeszéd Bizottságokat kiszolgáló intézményi keretek kialakítására. Az előterjesztés egy

²⁸ Ebben az esetben, mint az ÁPK Kht. Szakmai Irányító Testülete és nem mint ÁPB társelnökök léptek fel, azonban az eset azt mutatja, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója feladatát átvehetőnek látták.

„távlatos, komplex” és egy „rövidtávú, ÁPB-k kiszolgálását végző” megoldásra tartalmazott javaslatot. A távlatos komplex javaslat Társadalmi Párbeszéd Központ (továbbiakban TPK) létrehozására vonatkozott, az alábbi alapfeladatokkal és hosszú távú feladatokkal:

Alapfeladatok:

- *Az Ágazati Tanács és ÁPB-k titkársági feladatainak ellátása,*
- *A társadalmi párbeszédet érintő adat- és információszolgáltatás kialakítása és működtetése a szociális partnerek, a kormányzat és a kutatók számára,*
- *Az európai szintű ágazati párbeszéd bizottságokban (mintegy 30 testület) tevékenykedő hazai szociális partnerekkel való kapcsolattartás, a képviseleti helyet betöltő delegált munkájának koordinációja és segítése.*

Távlatosan kapcsolható feladatok:

- *Munkaügyi kapcsolatok alakulásának nyomon követése, konfliktusok megelőzésében és kollektív munkaügyi viták rendezésében való közreműködés;*
- *A szociális párbeszéd intézményeinek fejlesztésével, működtetésével kapcsolatos anyagi támogatások, a szociális partnerek Európai Unió felkészítésének, működésük feltételeinek biztosításához kapcsolt forrás kezelése;*
- *Szakmai tudományos, kutatói háttér biztosítása a társadalmi párbeszéd, az érdekegyeztetés és munkaügyi kapcsolatok terén;*
- *Az európai társadalmi párbeszéd intézményeivel és az egyes intézményekben tevékenykedő hazai szociális partnerekkel való kapcsolattartás (az európai szintű ágazati párbeszéd bizottságokkal együtt közel 40 EU testületben résztvevő szociális partner szervezet, illetve mintegy 140 majdani képviseleti helyet betöltő munkájának koordinációja és segítése).*

A TPK a javaslat szerint, az OFA-ba integráltn, Kht. formában működött volna.

A rövid távú, átmenetinek tervezett megoldást az Ágazati Párbeszéd Központ (a továbbiakban: ÁPK) létrehozása jelentette az alábbi feladatok ellátására:

- *Az Ágazati Tanács és ÁPB-k titkársági feladatainak ellátása,*
- *Az ágazati párbeszédet érintő adat- és információszolgáltatás kialakítása és működtetése a szociális partnerek, a kormányzat számára,*
- *Az európai szintű ágazati párbeszéd bizottságokban (mintegy 30 testület) tevékenykedő hazai szociális partnerekkel való kapcsolattartás, a képviseleti helyet betöltő delegált munkájának koordinációja és segítése.*

Az ÁPK, mint átmeneti megoldás²⁹ szerepelt az előterjesztésben, szervezetileg ekkor az FMM MCKF-be integráltan képzelték el működését, a következő előnyök figyelembe vételével:

- *A Phare program befejezését követően a munka törésmentesen folytatható.*
- *A feladatokat a jelenlegi egységhez integráltan lehet ellátni, mintegy a MCKF projektjeként.*
- *A működés forrása átmenetileg az MPA-ból a feladathoz igazítva biztosítható (köztisztviselői létszám növelése nélkül).*

A 2003. november 4-én tartott ÁT ülésen a szociális partnerek elvetették a TPK kialakításának tervét, mivel véleményük szerint:

- *„A **TPK létrehozása nem időszerű**, nincs szakmai indokoltsága annak, hogy az ÁPB-ok „kiszolgálása” – már induláskor – egy integrált intézmény keretei között történjen,*
- *a TPK létrehozása távlatos ügy, **nemzeti jellegét kifejező intézményi kerettel** és nem az OFA-hoz „eldugott” módon célszerű azt előkészíteni,*
- *a Kormány vállalta, (Covenant, illetve 2003. III. 3. OÉT Megállapodás) hogy az ÁPB-k **működésének jogi, anyagi és infrastrukturális feltételeit** biztosítja, ezzel szemben MPA forrásra építi mind a jelenlegi, mind a 2004 évi fenntartás költségtervét,*
- *külön kell kezelni a kérdéskör pénzügyi és intézményi dimenzióját; a jövőt érintően a **vegyes finanszírozás** elvét támogatják, azaz a Kormány biztosítsa tulajdonában lévő épületben a szükséges tárgyi, informatikai stb. feltételeket, az MPA pedig a működés költségeihez járuljon hozzá,*
- *„rövid távú” megoldásként az **Ágazati Párbeszéd Központ (ÁPK)** –FMM szervezeti egység keretei közötti – kialakítását támogatják, melynek finanszírozására a twinning befejezését követően (2004. március 30.) MAT által támogatott program keretében történjen,*
- *az ÁPK működésének tapasztalatainak figyelembe vételével, 2004 II. félévében látnak esélyt arra, hogy a TPK létrehozására visszatérjünk. **OÉT szintű közmegegyezés szükséges**, – a szociális párbeszéd intézményrendszere egészét érintő háromoldalú megállapodás keretében – az érdekegyeztetés struktúrája, finanszírozása, jogi szabályozása kérdéskörében,*

²⁹ Az ÁPK végleges megoldásnak tekintése ellen szólt, hogy az előterjesztő szerint az ÁPK mint konkrét feladat ellátására létrehozott szervezeti egység – szervezeti függetlenség, önálló jogi státusz nélkül – a twinning projekt-jelleget konzerválná.

- *a jelenlegi döntéseknek az **ÁPB-k elhelyezésére** (a Vigadó egyértelmű támogatással bír), a **titkárságok kialakítására** (titkárok, koordinátorok kiválasztására) és az **ÁPB működését biztosító átmeneti szabályok** megalkotására kell szorítkoznia.*³⁰

A következő lépésben így az ÁPK státuszáról, működési feltételeiről, finanszírozásáról, a titkárokkal kapcsolatos kérdésekről kellett dönteni. Az FMM 2003. november 25-én az ÁT számára benyújtott előterjesztése szerint az ÁPK szakmai munkáját az ÁT „orientálná”, azzal a megjegyzéssel, hogy az ÁT szerepét a Covenant utáni időszakra rögzíteni kell, a szervezeti egység alkalmazottai feletti munkáltatói jogot pedig az MCKF vezetője gyakorolná.

Az ÁT 2003. decemberi döntése értelmében, 2004. elején kormány-előterjesztés készült az ÁPB-k rendszerének fenntartására, elhelyezésére, finanszírozására, illetve az ÁPB-k munkáját koordináló, - önálló jogi személyiséggel bíró – szervezeti egység kialakítására. Önálló intézmény létrehozására a 2003. július 14-én tartott közigazgatási államtitkári értekezleten hozott döntés értelmében nem volt lehetőség. Az FMM még a TPK létrehozására tett javaslata kapcsán megvizsgálta, hogy mely intézmény működésébe lehetne integrálni egy új szervezetet, akkor³¹ az OFA keretébe történő integráció mellett az alábbi érveket sorakoztatta fel:

- „A feladatokat már működő (jogi, szakmai legitimitással, kiépített pénzügyi háttérrel rendelkező) szervezethez lehet kapcsolni egyetlen kormányzati döntéssel (amennyiben az OFA Kht. fogadja be, a feladat „kiszervezés” FMM hatáskörben is megtörténhet).
- A szociális partnerek a Szakmai Tanácsadó Testület munkájában részt vesznek, érvényesíthetik érdekeiket, szándékaikat. A társadalmi kontroll elve jól érvényesíthető.
- A működés forrása hosszú távra megoldható, illetve a központi költségvetésből / munkaerő-piaci alapból a feladathoz igazítva biztosítható. Költségtakarékosan, a köztisztviselői létszám növelése nélkül működtethető.
- A TPK tevékenysége megalapozásához és kiszélesítéséhez az OFA évtizedes partnersége, kapcsolati hálója³² is felhasználható, jobb együttműködés alakulhat ki a nagyobb legitimáció miatt.
- A hazai források mellett nemzetközi források, adományok fogadására képes. Önálló bevételre is szert tehet.”

³⁰ Helyettes államtitkári feljegyzés, 2003. november 6.

³¹ 2003. október 31. Társadalmi Helyettes Államtitkárság előterjesztése ÁT számára

³² Az MCKC főosztályvezetője korábban az OFA szakmai igazgató helyettese volt.

2004. augusztus 13-án az OÉT állásfoglalásban támogatta az Ágazati Párbeszéd Központ létrehozását az OFA keretei között, önálló döntéshozatali rendszer mellett. Felkérte a kormányt, hogy biztosítsa az ÁPB-k és az ÁPK működését. Októberben az FMM és az OFA megállapodást kötött az ágazati érdekegyeztetés, egyeztető fórumok működését biztosító feltételrendszer kialakításáról. A megállapodás értelmében 2005. január 1-jétől átveszi az FMM Munkaügyi és Civil Kapcsolatok Főosztály Ágazati Párbeszéd Központ keretében folyó, az ágazati párbeszéd bizottságok működtetésével kapcsolatos adminisztrációs, technikai feladatok ellátását, kötelezettséget vállal arra, hogy megteremti az Ágazati Párbeszéd Központ közhasznú társasági formában történő működtetése jogi, szervezeti feltételeit. Az FMM vállalja, hogy biztosítja az ÁPK működtetéséhez szükséges forrást, az ÁPK Kht. pedig vállalja, hogy 2005. január 1-jétől munkajogviszony, illetve megbízási jogviszony keretében foglalkoztatja az ÁPK-ban az ÁPB-k működtetésével kapcsolatos feladatokat ellátó titkárokat, adminisztratív feladatokat ellátó munkatársakat, szakértőket.

3.2 Testületi működés

2004 júliusában az ÁPBT-ÁT közös ülésén vita alakult ki a kormányzati oldal és a szociális partnerek között a létrehozandó **ÁPK Kht. irányításáról, funkcióiról**. A kormányoldal nem értett egyet a szociális partnerek azon kijelentésével, hogy „Az ÁPB-k tevékenységét segítő Kh.-t a szociális partnereknek kell irányítaniuk, megfelelő döntési jogosítványokkal”. A kormányoldal szerint:

„az ÁPB-knek az autonómiájukba tartozó feladatokat kell ellátniuk, és nem államigazgatási feladatokat átvenniük. A Kormánynak megkerülhetetlen felelőssége van a közpénzek elköltésében és az ÁPB-k rendezett működéséért.

A Kht. nem cél, hanem eszköz – ahhoz, hogy

- *legyen munkáltatója az ÁPB-k működését segítő munkatársaknak, így a titkároknak;*
- *legyen kezelője a támogatásoknak;*
- *ellássa az operatív koordináló feladatokat.*

A Kht. tehát nem hatalmi központ.”

A szociális partnerek nem tartották elfogadhatónak, hogy a Kht-t a kormány irányítsa és **háromoldalú irányításhoz ragaszkodtak**. A kormány feladata a működtetés feltételeinek megteremtése, de a finanszírozás elveit már tripartit testületekben kell kialakítani.

A kiépülő új működés során a tripartit irányítás valósult meg. Az Ágazati Párbeszéd Központ Szolgáltató Közhasznú Társaság Alapító Okirata három testület működéséről rendelkezett:

- Az OFA Kuratóriumáról
- Az ÁPK Kht. Szakmai Irányító Testületéről (SZIT)
- Az ÁPK Kht. Felügyelő Bizottságáról (FB)

Az **OFA Kuratóriuma**, mint az alapító vezető szerve rendelkezett a legerősebb jogokkal, jogosítványokkal. Kizárólagos hatáskörébe tartozott az ügyvezető megválasztása, visszahívása és díjazásának megállapítása, valamint az alapvető munkáltatói jogok gyakorlása, az *ÁPBT javaslatára* a SZIT létrehozása és díjazásának megállapítása, az FB tagjainak megválasztása, visszahívása, díjazásának megállapítása.

A Kuratórium átruházta döntési jogköreinek egy részét a SZIT-re, így a **SZIT hatáskörébe** tartozott:

- a társaság működésével kapcsolatos szakmai elvek meghatározása,
- a fejlesztések irányának kijelölése
- az ügyrendjének meghatározása

Meghatározott kérdésekben, az alapítói döntések során egyetértési, javaslattételi, véleményezési jogokkal rendelkezett.

Az **FB** tagjait a Kuratórium nevezte ki meghatározott időre. Legfontosabb jogosítványa a társaság működésének és gazdálkodásának ellenőrzése volt.

Az OFA és az ÁPK Kht. testületein kívül működött még az **Ágazati Párbeszéd Bizottságok Tanácsa** és annak **testületei**. Az ÁPBT 2004. november 30-án elfogadott Alapszabálya szerint a **kormány és az ágazati párbeszéd bizottságok munkavállalói, illetve munkáltatói oldalainak képviselői közötti háromoldalú tárgyalások folyamatosan működő fóruma** volt. Az ÁPBT funkciója, hogy intézményi keretet nyújtson a kormány és az ágazati párbeszéd bizottságok közötti konzultációnak. Célja és feladata, hogy az ÁPB-k működésével kapcsolatos általános (valamennyi ÁPB-t érintő) kérdéseket egyeztessen, állásfoglalásokat, ajánlásokat, döntéseket fogadjon el a kompetenciájába tartozó

kérdésekben.³³ Az ÁPBT saját testületeket működtetett így az **Ügyvivői Testületet (ÜT)**, a **Pénzügyi Bizottságot**, a **Szabályozási Bizottságot** és az **Információs Bizottságot**.

Az ÜT és a SZIT tagjai személyükben megegyeztek³⁴. Az ülés témája döntötte el, hogy SZIT, vagy ÜT ülést tartanak-e.

A 2004. szeptember 22-iki Megállapodás és saját ügyrendje alapján működött a **Részvétel Megállapító Bizottság**. Az ÁPB-ben való részvétel általános feltételeinek meglétét, a reprezentativitási szempontoknak való megfelelést, valamint az ÁPB-k által megalkotott döntési rendszer hiányában a pontértékek megállapítását végezte, a benyújtott dokumentumok és adatok vizsgálata alapján. Az RMB feladata - a hatályos jogi keretek között - csak a tények megállapítására és a tényekből levont következtetésekre terjedt ki, melyek alapján döntést hozott.

2005 és 2006 között **kilenc**³⁵ **testület** működött, látott el különböző feladatokat, rendelkezett hatáskörökkel az ÁPK Kht. és az ÁPB-k mellett. Az alábbi ábra bemutatja a testületek, valamint a szervezetek egymáshoz való viszonyát.

³³ Az ÁPBT 2003 decemberében alakult meg. Fontos külön hangsúlyozni, hogy nem érdekegyeztető fórum.

A fentiekből következik, hogy testületei, szakbizottságai sem érdekegyeztető fórumok. A 2009. október 13-án tartott plenáris ülésén az ÁPBT a támogatási rendszer újragondolása céljával létrehozott egy Szakképzési Munkabizottságot, mely az év végéig tripartit módon működött (lévén az ÁPBT szakbizottsága), ám tekintettel arra, hogy a kormányzat nem tekinti érdekegyeztető fórumnak az ÁPBT-t, a kormányzati oldal kilépett a munkabizottságból. A bizottság bipartit módon folytatta munkáját.

Bővebben:

http://www.tpk.org.hu/engine.aspx?page=newscontent&content=apk_hirek_konzultacio

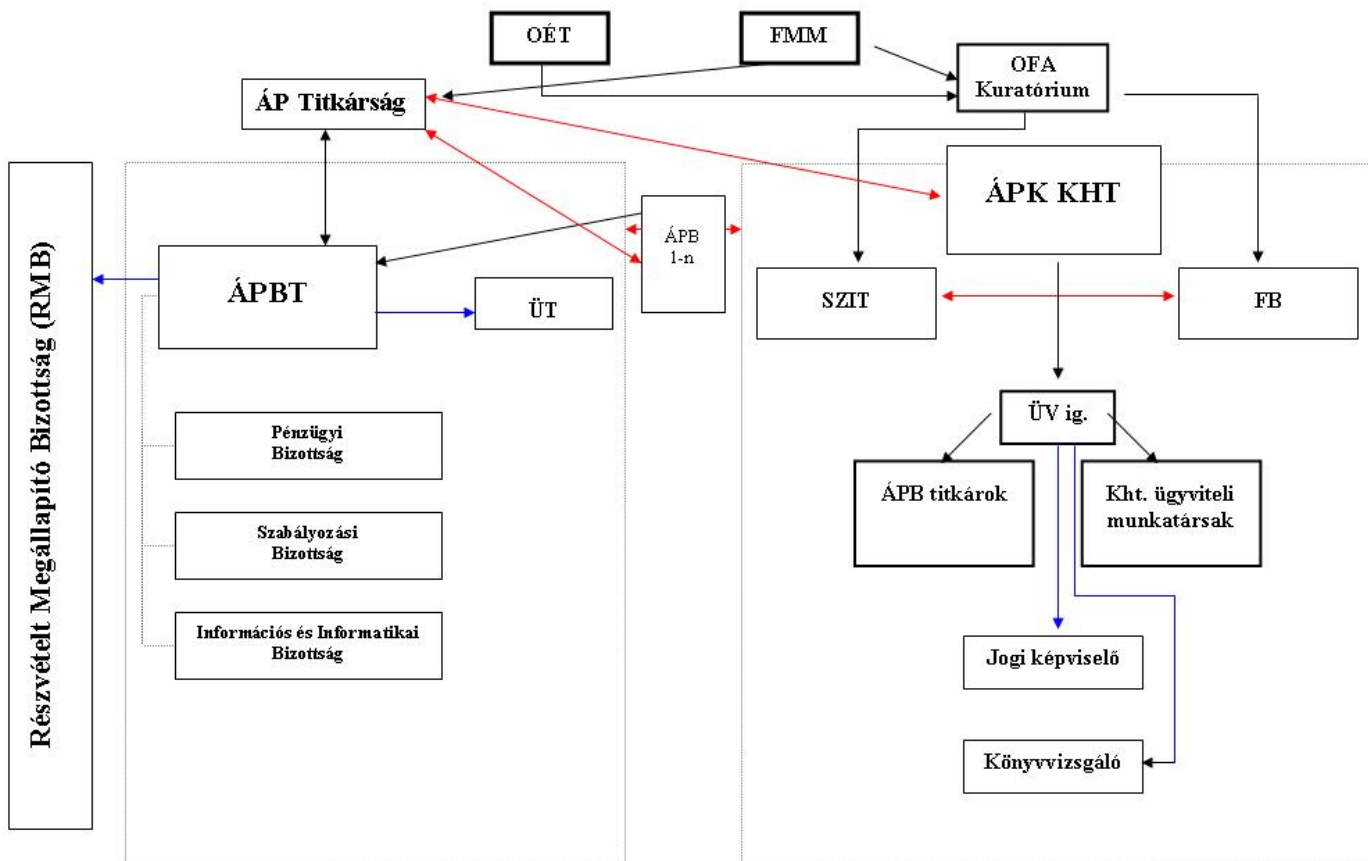
³⁴ A SZIT a 2005. május 20-án elfogadott ügyrend szerint az Ágazati Párbeszéd Bizottságok és az FMM által delegált 6 tagú testület. Minden oldal 2-2 tagot delegált. A SZIT üléseinek állandó meghívottja tanácskozási joggal az ÁPK Kht. ügyvezető igazgatója, a Felügyelő Bizottság elnöke, az Ágazati Párbeszéd Titkárság Titkára, valamint az OFA Célszervezeti Irodájának ügyvezető igazgatója voltak. Állandó és esetenkénti meghívásokról a SZIT döntött. Az ÜT tagjai személyükben megegyeztek a SZIT tagjaival: az ÁPBT oldalai által delegált 2-2 ügyvivő és a kormányzati oldal 2 képviselője.

³⁵ A rendszerhez csak közvetetten kapcsolódó OFA FB és a 2006-ban kezdeményezett Szakmai Zsűri számításba vétele nélkül. Ugyancsak nem számoltunk az Ágazati Tanáccsal (ÁT), tekintettel arra, hogy az ÁT 2005-ben de facto már nem működött, bár de jure nem is szűnt meg. Az ÁT a 2002. július 26-án aláírt érdekegyeztetés megújításáról szóló háromoldalú megállapodás értelmében alakult meg, a 2001. február 23. óta működő Operatív Bizottságból, változatlan összetételben. Az ÁT tagjait az OÉT tagszervezetei delegálták, valamint a kormányzati oldal.

Feladata ügyrendje szerint: „Az autonóm társadalmi párbeszéd erősítése” című PHARE projekt tervezésével, végrehajtásával kapcsolatos irányítási, koordinációs tevékenység ellátása. Megteremti/segíti az ÁPB-k szakmai hátterének kialakítását. Kidolgozza a belső információs rendszert. Gondoskodik az ÁPB-k tevékenységéről szóló tájékoztatásról a társadalmi párbeszéd országos szintjén. Örökdi az ügyrend szerinti működés betartása felett. A projekt befejezése után a megalakult ÁPB-k munkájának koordinálása, az ágazati gazdaságpolitikák beépítése az ÁPB-k tevékenységébe, az ágazati érdekegyeztetés koordinálása, az ágazati szociális partnerek, a partner szakminisztériumok közötti munka koordinálása. Kapcsolattartás a hazai és a partner EU országok ÁPB-ivel. A középszintű (ágazati, területi és regionális) érdekegyeztetés rendszerének fejlesztése, hatékonyabb összekapcsolása.”

1. ábra: Az ÁPB-k intézményrendszerének működésében résztvevő szervezetek és testületek (2005-2006)

Az ágazati szociális partnerek 2003 elejétől kezdve vitatták, hogy a Phare projektet konföderációk delegáltjai irányítják és többször, több fórumon kifejezték véleményüket, hogy az ÁT-ban ágazati érdekképviselők delegáltjainak kellene helyet foglalniuk, az ÁT oldalait át kell alakítani. Az ÁPBT 2003 végi megalakulásával a helyzet - az egyik szociális partner szavaival élve – „háborússá” vált. A megalakult ÁPB-k igényelték, hogy az előkészítő munka a bevonásukkal folytatódjék, az ÁT fejezze be tevékenységét. Az ÁT-t az OÉT hozta létre, ezért csak az OÉT szüntethette volna meg. Az ÁT 2004. márciusában kiállt korábbi szerepvállalása mellett, elutasította az ÁPB-k bevonását az előkészítő munkába. Az ÁPBT és az ÁT párhuzamosan működött, a kormányzat a tervezeteket mindkét fórumnak benyújtotta. 2004. júliusában a kormányzat elvi álláspontja szerint az ÁPB-k szabályozása nem volt ágazati kérdés. A konföderációk álláspontját az ágazati álláspontok összegzésének tekintette, a konföderációk és az ágazati érdekképviselők között kialakult vitát az érdekképviselők közötti együttműködés kérdésének, belügyének tekintette. Az ÁPBT keretében a finanszírozás kérdéseit tartotta megtárgyalandónak, így a támogatandó célok meghatározását, az ÁPB-k közötti allokáció szabályait. A 2004. szeptember 22-iki Megállapodásként ismertté vált dokumentum tervezetét mégis az ÁPBT tagjai írták alá. A 2004. július 13-án tartott ÁPBT ülés határozata így szólt: „Az ÁPBT 2004. augusztus 3-án, de mindenképpen az OÉT ülését megelőzően aláírja az egyeztetett megállapodást”. Az OÉT 2004. augusztus 13-án két módosítási javaslattal „tudomásul vette az Ágazati Párbeszéd Bizottságok megállapodását”, de leszögezte, hogy az ÁPB-kkel kapcsolatos további szabályozási döntéseknek az OÉT keretei között kell megszületniük. Megjegyezzük, hogy az OFA Kuratóriumának több olyan tagja is volt, akik az ÁT-ban is tagok voltak. A Kuratórium és az ÁPK Kht. (és testületei) együttműködését valószínűleg nehezítették az ÁT – ÁPBT konfliktus során kialakult beállítódások is.



A kilenc testület működését hat irat szabályozta:

- Ágazati Párbeszéd Bizottságok Tanácsának Alapszabálya (Elfogadta: az Ágazati Párbeszéd Bizottságok Tanácsa 2004. november 30-i plenáris ülése.)
- ÁPK Kht. Alapító Okirata (2005. március 29.)
- SZIT Ügyrendje (elfogadta a SZIT 2005. 06. 20-ai ülése, az OFA döntésével egységes szerkezetben)
- ÁPK Kht. SZMSZ (2005. június)
- RMB Ügyrendje (Elfogadta RMB 2005. április 19-i ülése)

2006. márciusában kísérlet történt a különböző szabályzatok harmonizálására, mely során nyolc egymásnak ellentmondó, nem teljesülő, vagy éppen párhuzamos rendelkezést tártak fel.

Az ÁPBT, az ÁPK Kht. és az OFA működtette testületek szövevényes és bonyolult viszonyrendszerét, a hatáskörök, jogosultságok összetettségét és a működés nehézségeit jól illusztrálja az az eljárás, ahogyan az ÁPK Kht. ügyvezető igazgatói választását 2005 végén lebonyolították. Az ügyvezető választásra vonatkozó szabályok az alábbiak voltak:

- Az ÁPK Kht. Alapító Okirat 11.2. pontja szerint a Kuratórium volt illetékes az ügyvezető megválasztása, visszahívása és díjazásának megállapítása, valamint az alapvető munkáltatói jogok gyakorlása tekintetében.
- A 11.4. pont szerint az ügyvezető igazgató megbízása, visszahívása ügyében a FMM miniszter egyetértési, a SZIT javaslattételi jogot gyakorolt.
- Az ÁPBT Alapszabály szerint az ÁPBT javaslatot tesz az ÁPK Kht. ügyvezető igazgatójának személyére.

A párhuzamos szabályozás szerint két testület az ÁPBT és a SZIT is jogosult volt javaslatot tenni az ügyvezető személyére. Arra vonatkozó szabály nem létezett, hogy mi a teendő abban az esetben, ha a két javaslat eltér egymástól. A SZIT úgy döntött, hogy az ÁPBT javaslata nélkül nem tesz külön javaslatot az ügyvezető igazgató személyére. Mivel a SZIT és az ÜT tagjai személyükben megegyeztek, a SZIT úgy döntött, hogy ÜT minőségében e-mailes szavazáson kéri az ÁPBT arra, hogy hatalmazza fel az ÜT-t a döntés meghozatalára. Az e-mailes szavazás alapján azonban az ÜT nem kapta meg az ÁPBT-től a kért felhatalmazást. Ezután a SZIT/ÜT az ÁPBT tagjainak kiküldte e-mailen a jelöltekről készült összesítő lapokat és kérte, hogy a tagok e-mailen adják le szavazataikat. A szavazás érvénytelen volt, ezért az ÜT összehívta az ÁPBT plenáris ülését, mely határozatképtelen volt. Mivel az ÁPBT nem élt javaslattételi jogával, végül csak a SZIT tett javaslatot az

ügyvezető igazgató személyére. A SZIT javaslatát az FMM miniszter egyetértésével az OFA Kuratóriuma elé terjesztették.

3.3 A támogatás

Az állam 2001 és 2009 között összesen mintegy 2643,4 millió forinttal támogatta az ÁPB-k intézményrendszerének kialakítását és működtetését.

2. táblázat Az ÁPB-k intézményrendszerének létrehozására, működtetésére és az ÁPB-k szakmai programjaira nyújtott állami támogatás 2001 és 2009 között

Év	Phare projekt önrész (millió Ft)	Működés és az ÁPB-k programjai (millió Ft)	Összesen
2001	150		150
2002	122,5		122,5
2003	170		170
2004		400	400
2005		440	440
2006		300	300
2007		328,9	328,9
2008		347,8*	347,8*
2009		384,2*	384,2*

* 2008-ra és 2009-re vonatkozóan nem áll rendelkezésre pontos adat az Ágazati Párbeszéd Központ Főosztály (ÁPKfo) működési költségéről. Ennek oka, hogy az ÁPKfo a Társadalmi Párbeszéd Központ részeként működött, a költségek nem különíthetők el ebben a két évben. Az ÁPKfo 2007-es működési költsége rendelkezésre áll, tekintettel arra, hogy a működés feltételei, szervezeti keret, létszám stb. nem változtak jelentősen 2008, 2009-ben, ezért az utolsó két évadatát a 2007-es működtetési összeggel számoltuk. Ez a két adat tehát becsült adat.

3.3.1 A támogatás folyósítása

Az ÁPK Kht. egy **többlépcsős és sokszereplős eljárás** után jutott hozzá az állami támogatáshoz és kezdhette meg annak felhasználását. A rendszer nagyon bonyolult volt, mely miatt **a támogatási összeg minden évben csak nagy időbeni csúszásokkal, késve érkezett meg a támogatottakhoz, az ÁPK Kht. működését is veszélyeztetve.**

A MAT 2005-ben a 65/2004. (XII.8.) határozatával 440 millió forintot, 2006-ban pedig 81/2005. (XII. 15.) határozatával 300 millió forintot biztosított az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány felhasználásában:

- az Ágazati Párbeszéd Központ működtetésére,
- az Ágazati Párbeszéd Bizottságok és az azokban résztvevő ágazati szociális partnerek felkészülésére,
- a Részvételt Megállapító Bizottság döntései előkészítésének finanszírozására

A keretösszeg felhasználásáról külön határozatokban rendelkezett a MAT.³⁶ A határozatok melléklete a minisztérium szakmai főosztályának előterjesztése alapján írta elő a keretösszeg egyes jogcímei felhasználásának személyi kiadások, munkaadókat terhelő járulékok, dologi kiadások, valamint beruházási kiadások szerinti bontását. Rendelkezett továbbá arról, hogy a programok módosulása esetén a költségtervben előirányzott összeget a program megvalósítója az egyes jogcímek, valamint a kiemelt előirányzatok között 10%-ot meg nem haladó mértékben a MAT utólagos tájékoztatásával, 10%-ot meghaladó mértékben a MAT előzetes jóváhagyásával csoportosíthatja át.

A mellékletében nevesített három jogcím az alábbi volt:

- 1) Az ÁPK működtetése;
- 2) Az ágazati párbeszéd bizottságok, ÁPBT, munkabizottságok, központi programok költségei;
- 3) Az ÁPB-k önálló szakmai feladatai, a résztvevő szociális partnerek felkészülése, részvétel az EU-ágazati párbeszéd bizottságaiban.

2005-ben a támogatás felhasználásáról szóló beszámoló benyújtásának határidejét a MAT 2006. március 31-ig írta elő az ÁPK számára, 2006-ban a keret felhasználhatóságának határidejét az előző év során felmerült problémákra tekintettel 2007. március 31-ben, a beszámolási kötelezettséget június 30-ban határozta meg.

A támogatási összeg ÁPK Kht. számára történő átadása egy többlépcsős folyamat keretében történt, mely 2005-ben az alábbi módon történt: A MAT-határozatok meghozatala után az FMM megállapodást kötött az Országos Foglalkoztatási Közalapítvánnyal (a továbbiakban OFA). A megállapodásban az FMM, mint alapkezelő vállalta a támogatás átadását, az OFA pedig a megállapodásban meghatározott feltételek szerinti program megvalósítását. A megállapodásban tételesen nevesítették a támogatandó tevékenységeket. A beszámolás tekintetében két határidőt írtak elő (egy részbeszámolót és egy záró

³⁶ 12/2005 (II.2.) MAT hat., valamint 14/2006. (III. 1.) MAT hat.

beszámolót). A beszámolókat az OFA az FMM illetékes helyettes államtitkára számára volt köteles benyújtani.

A megállapodás megkötése után az OFA elkészített egy pályázati kiírást „A szociális párbeszéd intézményeinek fejlesztésével és működtetésével kapcsolatos 2005. évi programok keretében az Ágazati Párbeszéd Bizottságok működtetésére, az azokban résztvevő ágazati szociális partnerek felkészülésére, valamint a Részvételt Megállapító Bizottság döntés-előkészítésének finanszírozására szolgáló program támogatására”. A zártkörű, meghívásos pályázat kiírásához az OFA Kuratóriumának döntése szükségeltetett. Az ÁPK Kht. a pályázati kiírásra benyújtott egy pályázatot, mely egyben a 2005. évi üzleti terve volt. Az ÁPK Kht. üzleti tervét az OFA Kuratóriuma fogadhatta el. Az ÁPK Kht. üzleti tervét az OFA azonban csak módosításokkal fogadta el.³⁷

Az ÁPK Kht. időközben megalakult Felügyelő Bizottsága 2005. június 3-án tartott ülésén az OFA Kuratórium döntésével azonban nem értett egyet: „Az ÁPK Kht. *Felügyelő Bizottsága az OFA Kuratóriumának 202/2005. (05. 23.) sz. határozata alapján megállapítja, hogy az OFA határozata érinti a 12./2005. (II. 02) sz. MAT határozat 3. b) pontját*³⁸. Tekintettel erre, az ÁPK Kht. *Felügyelő Bizottsága szükségesnek tartja jelezni az OFA Kuratóriuma számára, hogy a 12./2005. (II. 02) sz. MAT határozat 3. b) pontja szerint járjon el.*”

Az ÁPK Kht. Szakmai Irányító Testülete is kifogásolta a döntést és június 20-án levélben fordult a Kuratórium elnökéhez, melyben kifogásolta, hogy a két kuratóriumi döntés a MAT 12./2005. (II. 02.) sz. határozatában szereplő fő soroktól a MAT által nem megengedett módon (több mint 10%-kal) eltér, valamint sérelmezte, hogy az OFA Kuratóriuma nem tett eleget az ÁPK Kht. Alapító Okirat 11.7.1., valamint 11.7.2. pontjaiba foglalt – a véleményezési jog gyakorlására vonatkozó – eljárási kötelezettségének, mely szerint az Alapító által kezdeményezett döntéseket joga van a SZIT-nek és az FB-nek előzetesen véleményezni.³⁹

³⁷ 202/2005. (05.23.) OFA határozat: „Az ÁPB elnökök személyi jellegű költségeként tervezett tiszteletdíjával megegyező nagyságú összeggel (25 651 e Ft), valamint az ÁPBT működésére tervezett személyi jellegű költség (4 547 e Ft) összegével csökkenteni kell a személyi jellegű ráfordításokat, és a fenti összegek anyagjellegű ráfordításként használhatók fel.”

³⁸ Azaz átlépte az OFA által az előirányzatok között engedély nélkül megengedett 10%-os átcsoportosítási lehetőséget.

³⁹ ÁPK Kht. Alapító Okirat 11.7.1. Az Alapító által kezdeményezett döntések tervezetének véleményezését a SZIT, a Felügyelő Bizottság és az ügyvezető oly módon gyakorolják, hogy az Alapító köteles döntésének tervezetét az ügyvezetővel ismertetni. Az ügyvezető köteles az Alapítói döntés tervezetét postán, vagy elektronikus úton a Felügyelő Bizottság és a SZIT számára haladéktalanul megküldeni. A tervezetek kézhez vételét követően az ügyvezető, illetve a SZIT és a Felügyelő Bizottság tagjai a kialakított véleményt/javaslatot 8 napon belül kötelesek írásban az Alapítónak közvetlenül megküldeni. Az ügyvezető köteles az Alapítói döntés tervezetét és a Felügyelő

Tekintettel arra, hogy az OFA Kuratóriumának döntése a MAT 12/2005 (II.1). határozatában előírt jogcímek, illetve előirányzatok között 10%-ot meghaladó átcsoportosítást tett szükségessé, a szabályos eljárás az lett volna, ha ehhez a MAT jóváhagyását kérik. A MAT azonban csak utólag, december 7-én hozott határozatot az átcsoportosításról.

Végül június 29-én került sor az OFA és az ÁPK Kht. között a támogatási szerződés megkötésére. Az OFA kötelezettséget vállalt arra, hogy a támogatási szerződés megkötése után 8 napon belül utalja a támogatás időarányos 6 havi részét. A második rész folyósítását az első részletként átutalt támogatási összeg 50%-ának felhasználásához és az arról történő pénzügyi elszámolás OFA általi elfogadásához kötötte. A későbbiekben is fennmaradt a gyakorlat, hogy **az újabb támogatási összeg folyósítása az előző támogatási összeggel való elszámolás függvénye.**

A MAT határozat, amely felkéri az FMM-et az OFA-val való megállapodás megkötésére 2005. február 2-án született, az OFA a támogatás első részletét július 6-án folyósította.

A tervezést is beleszámítva a folyamat valójában még ennél is bonyolultabb és hosszabb volt, mivel a tervezési szakaszban is számos testülettel kellett egyeztetni. A 2006. (a következő) évi támogatás tervezésének ütemterve az alábbi nem kevés pontot tartalmazta a felelősök, illetve az egyeztetésbe bevont testületek feltüntetésével:

- 1) Támogatási elvek kidolgozása: ÁPK Kht., SZIT
- 2) Támogatási elvek véleményezése, elfogadása: Pénzügyi Bizottság, SZIT, ÁPBT
- 3) Forrásallokáció: ÁPBT
- 4) ÁPB-k szakmai és pénzügyi terveinek elkészítése: ÁPB-k
- 5) MAT előterjesztés előkészítése: ÁPK Kht., SZIT, FMM

A 2005. évi **támogatás folyósításának csúszása bizonytalanságot okozott** 2005. második negyedévében **az ÁPB-k működésében**. Az első negyedévben az ÁPB-k szakmai tevékenységére, működési feltételeire a MAT 64/2004. (XI.03) számú határozatával a 2005. évre áthúzódó feladatok végrehajtásához 2004. évben az elszámolás alapján kötelezettségvállalással le nem kötött keretösszeg mértékéig forrást biztosított. 2005 első negyedévében az ÁPK Kht. előtársaságként működött, a titkárok munkaszerződését áprilisban kötötték csak meg, így a Kht. törzstőkéje fedezte a működés főbb költségeit. A második negyedévben azonban a működés ellehetetlenült volna, ha az ÁPK Kht. nem vesz

Bizottság valamint a SZIT álláspontját a társaság telephelyén lévő hirdetőtáblán 15 napra kifüggeszteni, illetőleg az iratok megtekinthetők a 12.3. pontban meghatározott feltételekkel.¹

11.7.2. Az Alapítói döntés csak abban az esetben érvényes, ha a véleményezési jog jogosultjai véleményezték. A véleményezés céljából rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltét követően az Alapító döntése vélemény nélkül is érvényes.”

fel az OFA-tól 40 millió forint értékű „működésfinanszírozást megelőlegező”, visszafizetési kötelezettséggel járó **tagi kölcsönt**.

A támogatás első részletének júliusi folyósítása és a második részlet részbeszámoló elfogadásához kötött folyósításának további következménye lett, hogy a keretösszeg felhasználási határidejét kénytelen volt a MAT 2005. december 31-ről 2006. március 31-re módosítani.⁴⁰

2006-ban sem zajlott gördülékenyebben a támogatás átadása:

2006-ban a MAT 81/2005. (XII. 15.) határozatával 300 millió forintot biztosított az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány felhasználásában az előző évvel megegyező jogcímekre. A keretösszeg felhasználásáról a 14/2006. (III. 1.) MAT határozatban rendelkezett. A támogatás folyósításának akadálya ezúttal az volt, hogy bár a 2006. pénzügyi év április 1-jével kezdődött és a támogatáshoz szükséges döntések ekkor már megszülettek, az ÁPK Kht. 2006. június 22-ig nem tudott elszámolni az OFA Kuratóriuma számára az előző évi kerettel. Az elszámolást ezek után még el kellett fogadnia a MAT-nak is. Július közepére pedig kiderült, hogy az OFA Kuratóriuma által ugyancsak június 22-én jóváhagyott 2006-os üzleti terv módosításra szorul, mivel annak sorai nem állnak összhangban a MAT-határozat szerinti jogcímekre és előirányzatokra megállapított kerettel.

Az OFA Kuratóriuma a Célszervezeti Iroda előterjesztései alapján, a teljes működésképtelenséget megakadályozandó, 2006. június 23-án **előzetesen** döntött az ÁPK Kht. pályázatairól, az Ágazati Párbeszéd Bizottságok önálló szakmai feladatai, a résztvevő szociális partnerek felkészülésére, az EU Ágazati Párbeszéd Bizottságaiban való részvétel támogatására kiírt két pályázat támogatásáról. A Kuratórium 2006. szeptember 12-én megerősítette előzetes döntését az ÁPK Kht. pályázatairól (282/2006 sz. határozat) és elfogadta az ÁPK Kht. 2006. évi üzleti tervének módosított változatát. Az OFA-ÁPK Kht. támogatási szerződéseket 2006. július 10-én írták alá, így a 2006. április 1. és július 10. közötti működést újra csak **tagi kölcsönből** kellett fedezni⁴¹, melyet azonban a rendelkezésünkre álló iratok alapján május közepén még nem kapott meg az ÁPK Kht.

Láttuk tehát, hogy egyrészt a döntéshozatali szintek és a közreműködő testületek, szervek nagy száma, valamint az ÁPK Kht. szervezeti gyengeségét jelző elszámolási nehézségek miatt, 2005 és 2006 során nem sikerült megoldani a támogatás

⁴⁰ 74/2005. (XII. 7.) MAT határozat

⁴¹ Az OFA Kuratóriuma 148/2006 (04.28). sz. határozatában 35 mFt egyszeri tagi kölcsön nyújtásáról rendelkezett, melyet a határozat szerint a társaság 2006. évi támogatási szerződés megkötését követően, az I. részlet OFA általi folyósítását követő 10 napon belül volt köteles visszafizetni.

kiszámítható, tervezhető folyósítását, mely az állami támogatásra alapozott rendszer sikeres működésének elengedhetetlen feltétele lett volna.

3.3.2 A felhasználás tervezésének struktúrája

Az FMM – OFA megállapodás szerint a támogatás felhasználása **feladatalapú finanszírozás** szerint, az OFA-hoz benyújtott **üzleti terv alapján történik**, amely a MAT-határozat melléklete szerinti **jogcímek és kiemelt előirányzatok** alapján készül.

Az OFA-ÁPK Kht. támogatási szerződésben a MAT-határozat melléklete szerinti három jogcím, mint **három projektelem** jelent meg, melyről így rendelkezett: Az I. projektelem keretében az ÁPK Kht. működtetését az ÁPK Kht., mint a szakmai feladatokat előkészítő és lebonyolító szervezet, a II.-III. projektelemen belül megvalósuló szakmai tevékenységhez kapcsolódó személyi, tárgyi, pénzügyi, informatikai, kommunikációs feltételeket biztosítja. A megállapodás **7 különböző támogatandó célt, tevékenységet** jelöl meg, melyeket az OFA, mint a II.-III. részhez (jogcímhez) tartozó **projektelemeket** átvett és egy tevékenységgel⁴² kiegészített az ÁPK Kht.-val kötött támogatási szerződésében.

Az OFA-ÁPK Kht. támogatási szerződésének mellékletét, - amely az elszámolás alapját képezte - az ÁPK Kht. üzletei terve alkotta, míg készült egy projektsorok-szerinti tervezés is. Az üzleti terv az OFA előírása alapján készült és tartalmazta a feladatokat, az alapfeltételeket, a közhasznú működés költségeit, a folyamatos működés finanszírozását, az ÁPB-k programjaiban támogatandó célokat, tevékenységeket, létszámtervet, beruházásokat. A költségek tekintetében a támogatás felhasználását „anyagi jellegű költségek”, „bér és bérjellegű költségek”, „értékcsökkenési leírás” és „egyéb ráfordítás” bontásban tervezték meg. A MAT határozat szerinti jogcímek és előirányzatok szerinti bontástól eltérő struktúrát jelentett, így szükség volt egy, a MAT jogcímeket az FMM által megadott tevékenységek figyelembe vételével előirányzatok szerint költségekre bontó tervezésre is. A **kétféle tervezés párhuzamossága gondokat okozott**. A keretösszeg felhasználási határidejének módosításával a projektsorok-szerinti felhasználás határideje is természetesen kitolódott 2006. március 31-ig, ugyanakkor az ÁPK Kht. üzletei terve továbbra is 2005. január 1. és 2005. december 31. közötti időszakra vonatkozott. Másrészt egyes rendelkezések végrehajtásánál értelmezési nehézségeket is okozott a kétféle tervezés. Az OFA 2006. január 26. és február 8. között végzett belső ellenőrzéséről készült jelentésben az alábbiak olvashatók:

⁴² Az ágazati kollektív megállapodások előkészítésével összefüggő tevékenység ellátása

„Problémás az Alapító Okirat 17.13. pontjának – valamint az SZMSZ idevonatkozó, hasonló tartalmú rendelkezésének értelmezése, mely szerint:

‘Az FB előzetes egyetértése szükséges a polgárjogi megállapodások megkötéséhez azon esetekben, amelyeknél az alapító által elfogadott éves gazdálkodási tervet érintő költség és ráfordítás sorok (+) eltérése a 10%-ot meghaladja..’.

Az ellenőrzés megítélése szerint az alapító az üzleti tervtől való eltérést kívánta így kontroll alá vonni. Az ügyvezető nyilatkozata szerint a rendelkezést év közben nem ebben az értelemben vizsgálták, hanem a céltámogatás projektsorok szerinti felhasználásától való eltérésre értelmezték.”

Az OFA, szembesülve a támogatási szerződés mellékletei szerinti elszámolás nehézségeivel, 2005. október 24-én módosította a támogatási szerződés mellékleteiben szabályozott elszámolás formáját, részletezését és előírta a módosított melléklet figyelembe vételét a beszámolásnál.⁴³

Az OFA-ÁPK Kht. támogatási szerződés **projekttámogatásról** szólt, ám a pályázatként elfogadott üzleti tervet nem tekinthetjük valódi projektnek, tekintettel arra, hogy az nem rendelkezett a projektekre jellemző attribútumokkal. Ahogyan már említettük a három jogcím egy-egy projektelem keretében szerepelt a támogatási szerződésben. Az 1. jogcímen szereplő „ÁPK Kht. működtetése” feladata az egész projekten belül a „II. és a III. projektelemen belül megvalósuló szakmai tevékenységhez kapcsolódó személyi, tárgyi, pénzügyi, informatikai, kommunikációs feltételek” biztosítása volt. Az ÁPK Kht. azonban nem egy időszakosan működő projektszervezetként jött létre és működött. **A II. és III. projektelemhez a támogatási szerződésben tevékenységek lettek rendelve, ám ezek sem „projektszerű” tevékenységek** voltak, tekintve, hogy nem lett melléjük rendelve pl. ütemezés, indikátor stb. Ráadásul a II. projektelem egy sor működési jellegű költséget is tartalmazott a projektsor-szerinti tervezésben.

A probléma megoldásának elősegítése érdekében az FMM – OFA- ÁPK Kht. szakmai vezetői egy 2006. május 5-én tartott konzultáción úgy döntöttek, hogy 2006-ra vonatkozóan két külön FMM – OFA megállapodást kötnek, az egyik tartalmazza a programmegvalósító szervezet működési, a másik pedig az ÁPB-k működésével kapcsolatos szakmai munka költségeit. Azaz a MAT határozat 1. és 2. jogcímét összevonták és a 3. jogcímtől külön kezelték.

⁴³ A beszámolás időszaka alatti módosítást az ÁPK Kht. igazgatója a feltételek menet közbeni unfair változtatásaként élte meg, míg az OFA Célszervezeti Iroda vezetője segítségnyújtásnak tartotta, melyre más pályázatlébonnyítók nem szorulnak rá.

Az OFA az ÁPK Kht-nak az ÁPK Kht., az Ágazati Párbeszéd Bizottságok Tanácsa (ÁPBT), az ÁPBT munkáját segítő munkabizottságok működésére és szakmai feladatainak ellátására, valamint a Részvételt Megállapító Bizottság döntései előkészítésének finanszírozására biztosított MAT-támogatást **működési célú pénzeszközként** adta át. Elszámolás szabályai különböztek a 3. jogcímre biztosított támogatás elszámolási szabályaitól, az ÁPK Kht. számára negyedéves pénzügyi és szakmai elszámolást írt elő.

A 3. jogcímre **céltámogatásként** biztosították a támogatást „az Ágazati Párbeszéd Bizottságok önálló szakmai feladatai, a résztvevő szociális partnerek felkészülésére, részvételére az EU Ágazati Párbeszéd Bizottságaiban”. A szerződés szerint a támogatás utalása három részletben történt. A második és harmadik részlet folyósításának feltétele volt, hogy az előző részletként átutalt támogatási összeg minimum 90%-a felhasználásra kerüljön, pénzügyi elszámolása megtörténjen és azt az OFA elfogadja. További feltétel volt, hogy az OFA munkatársa az eredeti számlákat ellenjegyezze. A program megvalósításának szakmai irányítását a támogatási szerződés szerint az ÁPK Kht. a Szakmai Irányító Testület szakmai irányítása alatt végzi. Az OFA-nak a szakmai és pénzügyi részbeszámolókat az OFA számára akkor lehet benyújtani, ha azokat a SZIT előzetesen jóváhagyta.

A 3. jogcím megvalósítása, ha nem is valódi projektként, de legalább egyedi programok összességéként – „kvázi projektként” - lehetséges volt: a támogatás felhasználása a gyakorlatban úgy történt, hogy az egyes ÁPB-k felosztották a keretösszeget egymás között és rájuk jutó keret terhére programokat terveztek, mely programok lebonyolításához igénybe vették az ÁPK Kht. szolgáltatásait (1. és 2. jogcím). Az egyes ÁPB-k saját hatáskörben döntöttek (döntenek) a keretrészük felhasználásáról, de a felhasználást úgy kellett tervezniük, hogy annak felosztása megfeleljen a MAT előírásainak, tevékenységeik pedig a fokozatosan formálódó szabályozásnak. **Az egyes ÁPB-k keretének tervezése (és aztán elszámolása) fokozta a tervezés struktúrájának komplexitását.**

Mindkét 2006-ban kötött támogatási szerződés a 2005-ben kötött szerződésnél szigorúbb elszámolási kötelezettséget írt elő az ÁPK Kht. számára, valamint az elszámolás módját is részletesebben szabályozta. A szigorítás a 2005-ös támogatás elszámolása körüli problémáknak tulajdonítható, de a 2006-os elszámolás (amely egyben végelszámolás is volt) sem zajlott kevésbé problémásan.

3.3.3 A támogatási keret felosztása – szociális partnerek részvétele a támogatás felhasználásával kapcsolatos döntésekben

Az alábbi táblázatban összefoglaltuk, hogy a támogatási keret felosztásában milyen döntést igénylő pontok voltak és azokban a szociális partnerek, milyen testületek révén vettek részt.

3. táblázat: Az ÁPB-k intézményrendszerének létrehozására, működtetésére és az ÁPB-k szakmai programjaira nyújtott állami támogatás 2001 és 2009 között

Döntési pont	Döntéshozó
1.) A támogatás 1., 2. és 3. jogcíme közötti forrásmegosztás	MAT
2.) A támogatás egyes költség sorai, üzleti terv	OFA Kuratórium ÁPK Kht. az előterjesztő, de üzleti tervét és a költség sorok tervezését a SZIT jóvá hagyásával nyújthatja be az OFA számára: „Az éves költség terv benyújtását az OFA kuratóriuma számára az ÁPBT , illetve annak Pénzügyi Bizottsága véleményezi, a SZIT hagyja jóvá.” ⁴⁴
3.) A 3. jogcím támogatási keretösszege ÁPB-k közötti felosztásának elvei	ÁPBT
4.) Az egyes ÁPB-k keretének felhasználása	A felhasználásra jogosult ÁPB (SZIT szakmai irányítása mellett, 2006-tól az Alapelvek alapján)

Első döntési pont

Az első döntési pontnál a döntési jog a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testületét illette meg, amely ügyrendje szerint⁴⁵ dönt az érdekegyeztetés működési feltételeinek biztosításához történő hozzájárulásról, annak felhasználási módjáról. A MAT tagjait a munkaadók képviselői tekintetében az OÉT-ben képviselettel rendelkező országos munkaadói szövetségek, a munkavállalók képviselői tekintetében az OÉT-ben képviselettel rendelkező országos munkavállalói szövetségek jelölik, egyéb megegyezés hiányában az általuk képviseltek részéről teljesített munkaadói, illetve munkavállalói járulékfizetés arányának figyelembevételével.⁴⁶ Bár a döntést magát az országos munkaadói és munkavállalói szövetségek által jelölt személyek hozták a kormányzati oldallal közösen, a kormányzati

⁴⁴ 2006-os Alapelvek 3.2.3. pontja

⁴⁵ MAT ügyrend I. /2.1.b) pont.

⁴⁶ MAT ügyrend II./1. pont

oldal a MAT elé beterjesztett előterjesztéseket egyeztetette az ágazati szintű szociális partnerek részvételével működő tripartit testületekben (PB, SZIT, ÁPBT).

Ahogy arra már utaltunk a 2006-os támogatási keret tervezésének tárgyalása során, a MAT-határozatban megjelölt jogcímekre fordítható keretek tekintetében a tervezés során hiba történt, melynek következtében módosítani kellett az ÁPK eredeti üzleti tervét, felmerült annak lehetősége is, hogy a MAT jogcímei között is átcsoportosítást kell végrehajtani.

Részlet az ÁPK Kht. ügyvezető igazgatójának a SZIT 2006. július 13-án tartott ülésére benyújtott előterjesztésből:

*„Az ÁPK Kht. működésének keretében pénzügyi szakértő került megbízásra. A szakértő feladata volt, hogy munkája során áttekintse, és elkészítse az ÁPK Kht. 2006. évre vonatkozó részletes költségtervét, tekintettel az ÁPK Kht. anyagi, szervezeti feltételeinek kialakítására.⁴⁷ A szakértő által átadott dokumentáció alapján a fentebb hivatkozott MAT határozatok egyes jogcímeinek, illetve kiemelt előirányzatainak keretösszegei hibásan kerültek kialakításra, nevezetesen az említett MAT határozatok **1., 2. jogcímei, azaz az ÁPK Kht. központi működési költségei, 31 306 596.- Ft-tal lettek a tényleges szükséglethez képest alultervezve.***

A OFA Kuratórium által 41/2006. (VI.22.) sz. Alapítói Határozattal elfogadott 2006. évi üzleti terv fő számai ugyanakkor az ÁPK Kht. valós igényei által alátámasztott tényszámokkal összhangban, helyesen kerültek meghatározásra. Az üzleti terv tartalmazta, helyére tette a hibás tervezés folytán alulfinanszírozott MAT 1., 2. jogcímeiket oly módon, hogy az ágazati párbeszéd bizottságoktól (ÁPB), a programjaik megvalósításához szükséges forrásból vonta el a hiányzó összeget. Az üzleti terv ezen megoldása azonban MAT határozat módosítást igényelne.

A munkaadói, munkavállalói, valamint a kormányzati oldallal folytatott egyeztetések során világossá vált, hogy az ÁPB-k forrásait csökkentő MAT határozat módosítására nincs lehetőség, ezért az ÁPK Kht. ügyvezető igazgatójaként a Kht. központi költségeit csökkentő intézkedések meghozatalára teszek javaslatot.”

Az első két jogcím és a harmadik jogcím között a forrásmegoszlás hozzávetőlegesen 50-50% volt, melyet az alábbi táblázat mutat be.

⁴⁷ A hibáért az ÁPK ügyvezető igazgatója a szakértőt tartotta felelősnek, a minisztérium illetékes főosztályvezetője szerint viszont a szakértőnek az ÁPK Kht. hibás adatokat szolgáltatott, a szakértő a rendelkezésére bocsátott adatok alapján tervezett. (PB ülés emlékeztetője 2006. április 25.)

4. táblázat: A jogcímek közötti forrásmegoszlás arányai (2005-2006)

Jogcím	Támogatás összege 2005 (Ft)	Az összes támogatáshoz viszonyított arány	Támogatás összege 2006 (Ft)	Az összes támogatáshoz viszonyított arány
1. Ágazati Párbeszéd Központ (ÁPK) működtetése	105 800 000	24,05%	115 850 000	38,61%
2. Az Ágazati Párbeszéd Bizottságok (ÁPB), ÁPBT, munkabizottságok, központi programok költségei	120 200 000	27,32%	33 144 000	11,05%
3. Az ÁPB-k önálló szakmai feladatai, a résztvevő szociális partnerek felkészülése, részvétel az EU Ágazati Párbeszéd Bizottságaiban	214 000 000	48,63%	151 006 000	50,34%
Összesen	440 000 000	100%	300 000 000	100%

Az üzleti terv alapján viszont a 3. jogcimből kellett volna pótolni az első két jogcím hibás tervezése miatti hiányokat. Ehhez a szociális partnerek nem járultak hozzá. **A megtakarítást, tehát az első két jogcím terhére kellett megtervezni.** A SZIT 37/2006 (07.13.) sz. határozatában fogadta el a **költségcsökkentő intézkedéseket:**

1. Az eddig ruhapénzként kifizetett összeg csak adómentes juttatás formájában adható. Az adómentesség miatt a járulékok megtakarításként jelentkeznek, ezek összege: 932.000.-Ft.
2. Nyelvpótlék 2006. szeptember 1-től csak annak a Kht. munkatárnak adható, aki szaktolmácsolási és szakfordítási képzettséget igazoló bizonyítvánnyal rendelkezik. A nyelvpótlékon való megtakarítás összege: 1.270.000.-Ft.
3. Az ÁPK Kht. által igénybe vett ügyvédi szolgáltatás díja 2006. szeptember 1-től havi 100.000.-Ft-ra csökken, a megtakarítás összege: 644.000.-Ft.
4. Webszerver üzemeltetésének díján történő megtakarítás összege: 3.600.000.-Ft.
5. A takarítás díján megjelenő megtakarítás összege: 1.800.000.-Ft.

6. *A 14. havi bérkereten való megtakarítás összege 5. 790.000.-Ft.*
7. *A Részvételt Megállapító Bizottság (RMB) taglétszáma 3+3 főre módosul, ami 3 rendes és 3 póttagot jelent. Az RMB elnökét 2 havi, rendes tagjait pedig 1 havi minimálbérnek megfelelő összeg illeti meg. Az RMB költségein való megtakarítás összege így 10.150.000.-Ft.*
8. *Az ÁPBT és rendszeres munkabizottságai üléseinek költségein történő megtakarítás összege 1.116.000.-Ft.*
9. *A fennmaradó 6.000.000.-Ft. összegű megtakarítást **2 titkár foglalkoztatásának teljes költségén kell megtakarítani.***

A hibás tervezés miatt, a jogcímek közötti forrásmegoszlás arányáról indult diskurzus folyamánként a SZIT az ÁPBT 2006. szeptember 4-én tartott ülésére benyújtott előterjesztésében a következő támogatási évtől a 3. jogcímre a támogatás teljes összegének már **70%-át** javasolta fordítani. Ez nyilvánvalóan csak további takarékosági intézkedések bevezetésével lett volna megvalósítható. 2006 végén már **4 munkatárs** (3 ÁPB titkár és 1 általános asszisztens) elküldésével számoltak.⁴⁸

A hivatkozott SZIT javaslat, a jogcímek közötti korábbi kiegyensúlyozott támogatási arány felborulása jelzi, hogy **2006 közepére az ÁPB-k intézményrendszerében az ÁPB-k önálló szakmai programjai, az EU Ágazati Párbeszéd Bizottságaiban való munka (3. jogcím) abszolút prioritást élvezett, ennek működtetése vált az elsődleges céllá. A forrásmegoszlás tekintetében érdekellentét alakult ki az egyes ÁPB-k – mint támogatást felhasználó finanszírozási egységek – érdekei, a 2. jogcimből közösen működtetett tripartit testületek, valamint a kiszolgáló szervezet, a titkárok között. Az előbbi érdekek bizonyultak erősebbnek.**

Valószínűnek tartjuk, hogy a hibás tervezés nélkül is előbb-utóbb felmerült volna, hogy a 2005-ben kialakított működési forma költségei hosszú távon nem finanszírozhatók.

2005-ben az ÁPB titkárok bére az éves minimálbér ötszörösében lett megállapítva. A költségcsökkentő intézkedésekről szóló döntés meghozatalakor⁴⁹ a titkárok bére a költségvetési intézményben dolgozók bruttó átlagkeresetének 173%-a volt.

⁴⁸ 2006. november 27-én OFA Kuratóriuma az ÁPK Kht. SzMSz-ének módosításáról döntött, mivel a tervezett létszámcsökkentés miatt rendezni kellett a munkaköröket. Az adat a kuratóriumi előterjesztésben szerepel.

⁴⁹ KSH adatok alapján 2006. júliusában a bruttó átlagkereset a költségvetési intézményekben 180 494 Ft volt, a titkárok bére ekkor 5*62 500=312 500 Ft a juttatások és 13., 14. havi fizetés nélkül. Az OFA belső ellenőrének jelentése alapján 2006 során módosítani kellett volna a munkaszerződéseket, mivel a bért nem lehet a minimálbérhez kötve rögzíteni a munkaszerződésben. A titkárok szempontjából

Költséges volt a tripartit testületek működtetése is. A bizottságok többségében való részvételért tiszteletdíj járt.

5. táblázat: A bizottsági munkában való részvételért fizetett tiszteletdíjak (2005-2006)

Bizottság	Tagok száma	Tiszteletdíj/ hónap	Összes tiszteletdíj/ hónap	Megjegyzés
Részvételt Megállapító Bizottság	9 rendes tag (3 póttag, soros elnök)	Tagok: kéthavi minimálbér ⁵⁰ Póttagok: egy havi minimálbér	21 havi minimálbér	2006. szeptembertől változott
	3 rendes tag (3 póttag)	Tagok: egy havi minimálbér Elnök: kéthavi minimálbér	4 havi minimálbér	
Szakmai Irányító Testület	5 tag + 1 elnök	Egy havi minimálbér	4 havi minimálbér	A kormányzati oldal tagjai lemondtak a tiszteletdíjról
ÁPK Kht. Felügyelő Bizottság	2 tag + 1 elnök	Tagok: egy havi minimálbér Elnök: kéthavi minimálbér	4 havi minimálbér	
Összesen			2006. szeptemberig 29 havi 2006. szeptembertől 12 havi minimálbér ⁵¹	

Az első döntési pontnál a döntéshozó a MAT volt, de az átcsoportosítás és a tervezés során a kormányzat az ÁPBT-vel és a SZIt-tel egyeztetett és az egyeztetett előterjesztést nyújtott be a MAT elé.

Második döntési pont

A támogatási keret felosztásának második döntési pontjánál, a támogatás egyes költségsorokra, üzleti tervre bontásánál a terv elfogadója, így a végső döntést meghozó

kedvezőtlen rendelkezés volt, mivel bérük nem követhette automatikusan a minimálbér összegének emelkedését.

⁵⁰ Forrás: megbízási szerződések

⁵¹ 2007-től már csak az RMB tagjai részesültek tiszteletdíjban

testület az **OFA Kuratóriuma** volt, ám a Kuratórium elé elvileg **csak a SZIT által elfogadott**⁵² üzleti terv kerülhetett. A minisztérium 2005. februárjában elkészített egy javaslatot az ÁPK Kht., az ÁPB-k működtetésére szolgáló 2005. évi MAT támogatás felosztásának elveire, melyben sikeresen kombinálta a fentiekben ismertetett különböző tervezési elvárásokat. Az 1. és 2. jogcím „általános költségként” szerepel a tervben, melyet bérjellegű, működtetés (szolgáltatás) dologi jellegű, valamint felhalmozási jellegű kiadásokra bontott. A 3. jogcímet pedig „felosztható keretnek” nevezte el. Bevezette a tartalékalapot az év közben megalakuló ÁPB-k finanszírozására, valamint az év során felmerülő, előre nem tervezett kiadások fedezetére. A dokumentum javaslatot tartalmazott a keretösszeg ÁPB-k közötti felosztásának elveire is, elfogadása az ÁPBT hatáskörébe tartozott. A későbbi években a javaslat kiegészült az egyes ÁPB-k egyedi programjaira vonatkozó szabályokkal, a dokumentum pedig az „Alapelvek az ágazati párbeszéd bizottságok ... évi támogatása felhasználásának alapelveiről és módszereiről” címet kapta (a továbbiakban Alapelvek) és az éves tervezési folyamat végén, az ÁPBT három oldalának ügyvivői az oldalak Alapelvekben való megállapodásának megerősítéseként aláírásukkal látták el.

Harmadik döntési pont

Az ágazati szintű szociális partnerek a 3. jogcím támogatási keretösszegének ÁPB-k közötti felosztása elveinek kialakításában élvezték a legnagyobb autonómiát a támogatás felosztása tekintetében. A döntéshozó testület az ÁPBT, az előterjesztéseket az ÁPBT Pénzügyi Bizottsága és Ügyvivő Testülete⁵³ tárgyalta meg. A **kormányzati oldal** a felosztás elveiről folytatott konzultációkon **technikai segítséget nyújtott** (pl. a javaslatok írott formába öntésével, vagy modellszámítások elvégzésével), ám a konkrét súlyokkal és tényezőkkel kapcsolatban saját álláspontot nem alakított ki, **azt a megoldást fogadta el, amelyben a testületek munkaadói és munkavállalói oldalai megegyezésre jutottak.** A felosztási mód meghatározásában az érdekellentét nem az ÁPB-k oldalai, vagy az ÁPB-k és a kormányzat között húzódott meg, hanem az egyes ÁPB-k között. Olyan megoldást kellett találni, amelyet az eltérő sajátosságokkal rendelkező ágazatokban működő, eltérő sajátosságokkal rendelkező ágazati érdekképviseltek egyaránt elfogadhatónak tartottak, igazságérzetüket és érdekeiket nem, vagy elviselhető mértékben sértette csak.

⁵² 2006-ban a hibás üzleti tervet az ÁPK Kht ügyvezető igazgatója anélkül nyújtotta be az OFA Kuratórium számára, hogy a SZIT azt megtárgyalta volna.

⁵³ 2005-2006-ban az ÜT és a SZIT összetétele megegyezett, de mivel a SZIT az ÁPK Kht. testülete volt, az ÜT pedig az ÁPBT testülete, így ebben a korszakban is az ÜT jogosítványa volt a 3. jogcím felosztásának tárgyalása. Az üléseket (SZIT/ÜT) a tagok azonossága miatt azonban nem mindig különböztették meg.

A gyakorlatban a keretösszeget egy bonyolult algoritmus, különböző tényezőkhez rendelt súlyok alapján osztják meg a finanszírozási egységeket alkotó ÁPB-k között. Finanszírozási egységnek az ágazati párbeszéd bizottság számít, abban az esetben is, ha alatta alágazati, vagy szakágazati bizottság(ok) működnek. Amennyiben adott ágazatban nincs ágazati bizottság, úgy az alágazati bizottság, ha alágazati bizottság sincs, akkor a szakágazati bizottság a finanszírozási egység. Annak érdekében, hogy azokat az ágazatokat, ahol ágazati, alágazati és szakágazati bizottságok egyaránt működnek ne érje hátrány a keretből történő részesedés tekintetében, a keret 20%-át a státusz alapján kell felosztani (azaz a „státusz tényezőhöz” rendelt súly 0,20⁵⁴) és azon belül bevezették az ún. „státusz-szorzókat” (ágazati homogén, ágazati strukturált⁵⁵, szakágazati, alágazati).

További tényezők, melyekhez súlyokat rendeltek (rendelnek):

- *Kollektív szerződéses lefedettség:* Az egyes ágazatokban kötött kollektív szerződések hatálya alatt dolgozók tisztított létszáma (egy munkavállalót csak egyszer vesz figyelembe, bármilyen szinten van is hatályos kollektív szerződés) arányában felosztva. (minisztériumi adat, kettővel előző év.)
- *Nettó árbevétel:* Az egyes ágazatokhoz tartozó munkáltatók és munkáltatói érdekképviselők által lefedett szakágazatok összes nettó árbevétele. (APEH adat kettővel előző év.)
- *Foglalkoztatottak (2009-től alkalmazásban állók) száma:* Az egyes ágazatok összlétszáma arányában felosztva. (KSH adat, kettővel előző év.)
- *Euászpb-kben való tevékenység⁵⁶ (2010-ig):* A nemzetközi szövetségen keresztül az euászpb-kben való részvétel költségigényének fedezésére és egyben elismerésére szolgáló költséghányad, amelyet úgy kell felosztani az egyes ÁPB-k között, hogy

⁵⁴ A státushoz rendelt súly nem változott 2005 és 2010 között.

⁵⁵ ÁPBT munkaadói oldal 2005. február 20-án tartott ÁPBT ülésen tett javaslatára fogadták el a homogén és a strukturált bizottságok szerinti megkülönböztetést és ennek figyelembe vételét a támogatás felosztásánál. A rendszer bevezetése ellen szólt, hogy magában hordozta a bizottságok „osztódással való szaporodásának” veszélyét. (Pl. 2010-ben a Magánbiztonsági ÁPB alatt 3 alágazati párbeszéd bizottság alakult ugyanazokkal az érdekképviselőkkel.)

⁵⁶ Az Euászpb-kben való tevékenység nyomon követése 2010-re nehezzé vált. Ennek oka egyrészt az ÁPB-k ilyen jellegű aktivitásának megnövekedése, másrészt az, hogy az Euászpb-k szerveződése különbözik a magyar ágazati szerveződéstől. 2010 elején kísérlet történt az Euászpb-kben való tevékenység számbavételére, de sokhetes egyeztetés után sem sikerült teljesen megbízható adatsort összeállítani. Vannak ÁPB-k, melyek tagszervezetei nemzetközi tagságuk révén, az eltérő ágazati struktúra miatt több Euászpb-ben is részt vesznek, vannak ÁPB-k, melyeknek több tagszervezete több nemzetközi tagságon keresztül vesz részt ugyanazon EUászpb munkájában stb. A tagságokhoz így nehéz pontokat rendelni. Az ÁPBT végül úgy döntött 2010-ben, hogy az Euászpb-ben való tevékenység helyett az ÁRMB-nél igazolt nemzetközi tagságot kell „tényezőnek” tekinteni. Ezzel az a „baj”, hogy az ÁPBtv. alapján az ÁRMB számára csak döntési jogosultság, reprezentativitás megállapításának kérelmezése esetén kell nemzetközi tagságot igazolnia a tagszervezeteknek, tehát nem minden ÁPB igazolt nemzetközi tagságot.

minden EU-s párbeszéd bizottságban való részvételre azonos összeg jusson. Az összeget el kell osztani annyival, ahány EU-s párbeszéd bizottságban az összes ÁPB részt vesz. Az egy ÁPB-re jutó hányad ennek a hányadosnak és az adott ÁPB EU-s ÁPB-ben való részvételi előfordulásának szorzata

- *A minimális működés feltételeit szolgáló kiegyenlítő tétel.* Célja a szolidaritási szempontok érvényesítése a felosztási rendszerben, az egyes ÁPB-k támogatási keretösszeg eltérésének tompítása. Minden ÁPB számára egyenlő összeg; a felosztható keret 10%-a osztva a finanszírozási egységek számával.

6. táblázat: A keretfelosztást meghatározó tényezők és súlyok

	Tényező	Súly
1.	Az ÁPB státusa	0,20
2.	A minimális működés feltételeit szolgáló kiegyenlítő tétel	0,10
3.	Kollektív szerződéses lefedettség (2008)	0,20
4.	Nettó árbevétel (2008)	0,18
5.	Alkalmazásban állók száma (2008)	0,22
6.	Nemzetközi tevékenység	0,10
	Összesen	1

7. Táblázat: Az ÁPB-k jellegétől függő szorzó (Státusszorzó)

ÁPB státusa, jellege	Szorzó
Szakágazati ÁPB	1,0
Alágazati ÁPB	1,0
Ágazati homogén ÁPB	1,2
Ágazati strukturált ÁPB	1,5

A tényezőkhöz rendelt súlyok 2006 óta, a státuszokhoz rendelt szorzók 2007 óta változatlanok, melyet az **egyes ÁPB-k között kialakult status quo-hoz való ragaszkodásként értelmezhetünk**. A változatlanság nem jelenti azt, hogy az évek során ne érkeztek volna javaslatok a súlyok és szorzók megváltoztatására, de ezeket a javaslatok nem érték célba.⁵⁷

⁵⁷ 2006. novemberében az ÁPBT munkaadói oldalának egyik ügyvivője javasolta a státusz-szorzók módosítását, valamint a szakszervezeti szervezethez felvételét a tényezők közé. Az ÁPBT munkaadói oldala a javaslatot támogatta, ám a munkavállalói elvetette. 2010 elején a tényezőkhöz rendelt súlyok újragondolására (a kiegyenlítő tételhez rendelt súly megduplázására), illetve egy újabb, a nemzetgazdasági ágazatot lefedő ÁPB státusz-szorzó bevezetésére ugyanez az ügyvivő új javaslatot tett, de az már a munkaadói oldalon elbukott.

Negyedik döntési pont

Míg a szociális partnerek a 3. jogcím támogatási keretösszege ÁPB-k közötti felosztása elveinek kialakítása tekintetében magas fokú autonómiát élveztek (élveznek), addig az egyes ÁPB-k, a számukra biztosított támogatást csak **korlátozott autonómiával** használhatták (használhatják) fel. A kormányzat és az illetékes kormányzati szervek kötelezettsége, hogy őrködjének a közpénzek felhasználása felett, megalkossák, betartassák és ellenőrizték a felhasználást szabályzó előírásokat és jogszabályokat. Az ÁPB-k intézményrendszere vonatkozásában ez azt jelentette, hogy

- 1) meg kellett határozni, hogy a 3. jogcímhez kapcsolódó célkitűzések, **milyen konkrét célok érdekében végzett tevékenységek, programok megvalósításával** érhetők el (melyek a támogatható tevékenység- és programtípusok);
- 2) a tervezéstől a megvalósításon át, az elszámolásig **szakmai és pénzügyi engedélyezési és ellenőrzési mechanizmusokat, eljárásokat kellett kialakítani;**
- 3) meg kellett határozni, hogy **milyen kötelező elemei vannak a programok tervezésének, megvalósulásukról milyen formában** kell számot adni;

A megvalósítható tevékenység-, és programtípusokat az ÁPBT tripartit bizottságaiban megállapodáshoz vezető tárgyalások útján alakították (alakítják ki) évről évre. A három oldal egyenrangú félként vesz részt a folyamatban, mely az adott évre vonatkozó Alapelvek aláírásával zárul. Az Alapelvek aláírásával a szociális partnerek egyben vállalják azt is, – legalábbis támogatási keretük felhasználásának mértékéig, – hogy **önkorlátozó** módon csak **az Alapelvekben lefektetett céloknak megfelelő tevékenységekre és programtípusokra korlátozzák együttműködésüket.**

Megjegyezzük, hogy abban az esetben sem folytathattak volna száz százaléig autonóm tevékenységeket a szociális partnerek, ha az állami szerepvállalás mindössze a párbeszéd infrastruktúrájának biztosítására terjed ki, hiszen az intézményrendszer működése szükségképpen magában hordozza, hogy adottak a működés céljai és a célokhoz kell igazodni (tehát a meghatározott céloktól eltérő célokat szolgáló tevékenységek kiszorulnak a rendszerből). Egy „szerves fejlődés” eredményeképpen létrejött intézményrendszer azonban a megelőző fejlődés eredményeként meghatározott célok érdekében és szerint működik, egy mesterségesen létrehozott rendszer viszont nem feltétlenül a szerves fejlődés során kialakult célokat tűzi ki, sőt a rendszer létrehozásának az is a célja, hogy kiépítsen és működtessen egy célrendszert. Az adaptált célrendszer tekintetében vita alakulhat ki a szereplők között, a célokhoz való igazodás gyakorlatában pedig konfliktusok keletkezhetnek. **Az állami szerepvállalás újabb lépcsőfokainak kialakulása szükségszerűen maga után vonzotta**

az eredetileg adaptálni kívánt célok bővülését, új célok megfogalmazását is. Kialakulhatott egy olyan helyzet, melyben a tripartit módon működő rendszer különböző szereplői eltérő módon ítélik meg az egyes célok fontosságát, súlyát.

A szakmai és pénzügyi engedélyezési és ellenőrzési mechanizmusok, eljárások kialakítása, a közpénzek felhasználása feletti örködés ab ovo kormányzati kötelezettség, melyhez **kormányzati oldalról társult az eredeti célkitűzések elsőbbsége érvényesítésének szándéka is, mely egyben az intézményrendszer fennállását igazoló kényszer is volt.** Ezt a szándékot a kormányzat egyrészt a tripartit testületekben folytatott konzultáció révén, másrészt a kialakított eljárásokon keresztül, adminisztratív eszközökkel próbálta érvényesíteni.

A szociális partnerek az évek során újból és újból sérelmezték, hogy az engedélyezési, ellenőrzési eljárások sértik autonómiájukat, csökkentik szabadságfokukat a tervezésben, a témák megválasztásában, a programok kiválasztásában és lebonyolításában: kívül álló felek (azaz a kormányzati szervek) ismeretek, információk hiányában nem tudják megítélni, hogy az ágazat sajátosságai miatt a konkrét ágazatban milyen együttműködésre, a párbeszéd milyen formájára, milyen programokra van szükség. Az **ÁPB-k működésének, önálló szakmai programjainak a közvetlen állami támogatása** megítélésünk szerint – a közpénzek felhasználása feletti örködés, a felhasználás és elszámolás szabályai, valamint az intézményrendszer létét igazoló eredeti célokhoz való ragaszkodás kényszere miatt – **szükségszerűen korlátozta a szociális partnerek autonómiáját.**

2006 elején elengedhetetlenné és sürgetővé vált az engedélyezési és teljesítésigazolási (ellenőrzési) mechanizmusok megújítása, szigorítása. Az ÁPK Kht. vezetése a támogatási szerződés aláírásával vállalta a szerződésben foglalt kötelezettségek teljesítését. Miután azonban a 2005. évi támogatási összeggel való elszámolás során az OFA problémákat észlelt az ÁPK Kht. működésében, belső ellenőri vizsgálatot rendelt el. Ezzel párhuzamosan az ÁPK Kht. Felügyelő Bizottsága is ellenőrzésbe fogott. Az OFA belső ellenőre a felhasználás kontrolljával kapcsolatban az alábbi észrevételeket tette 2006 elején:

„A forrás-igénylésre, előzetes és utólagos szakmai és pénzügyi kontrollra vonatkozó többszintű szabályozási rend nem kialakult teljesen. A teljesítés igazolás rendje nem világos. A szabályzatok nem tartalmazzák egyértelműen, hogy ki jogosult a teljesítések elismerésére működési illetve egyéb (2-3. projektsor) tételek esetében. ... A szerződéskötés, kötelezettség-vállalás az ügyvezető joga. Ennek ellenére előfordult, hogy egy már teljesített szolgáltatásra utólag kötöttek szerződést (lásd: mintavételes vizsgálatoknál).

A Kht-nél a 2-es és 3.-as projektsoron (ÁPB-k kiadásai) keletkező kiadások teljesítése nem a Kht-nél valósul meg. **Ezeknél a kiadásoknál a többszintű teljesítés-igazolási rendszer**

megfelelő működését a vizsgálatok nem igazolták. A szakmai és pénzügyi teljesítésigazolás dokumentációja hiányos volt. Az ügyvezető nyilatkozata szerint a szükséges dokumentumok beszerzése folyamatban van, a titkárok végzik a hiánypótlást.

Az ÁPK Kht. Felügyelő Bizottsága Ellenőrzési Jelentésében arra a kérdésre, hogy „Mi az oka, hogy a Kht. mindeztidáig nem tudott elszámolni?” - egyéb hiányosságok felsorolásán túl - az alábbi választ adta:

„A projektek túlnyomó többségét nem előzte meg szakmai és költségvetési tervezés, valamint annak jóváhagyása, emiatt egyes programok szakmai tartalma kifogásolható (tartalma nem kapcsolható a szociális párbeszédhez). A projektek között található olyan program is, amely az adott párbeszéd bizottság egyik oldalát érintette.

A 8/2005. (IX. 6.) sz. ügyvezetői utasítás az Ágazati Párbeszéd Központ Kht. belső szabályzatainak kiegészítéséről a Kht., a párbeszéd bizottságok önálló szakmai feladatainak ellátását szolgáló programok lebonyolításához, beszámolóikhoz kapcsolódik. Az ügyvezetői utasítás lényegében módszertani útmutató. **Nem szabályozza a projektek szakmai és költségvetési tervezésének, valamint a szakmai és pénzügyi beszámolók, elszámolások tartalmát, időbeli ütemezését, továbbá az egyes feladatokhoz kapcsolódó személyek megnevezését, azok felelősségét....**

Az egyes ÁPB-ok által megvalósított projektek szakmai és pénzügyi beszámolóit hiányosak. Az FB a fentebb említett négy párbeszéd bizottság programjait tekintette át. Egy bizottság programjaihoz kapcsolódó szakmai beszámolót, pénzügyi elszámolást elfogadhatónak találtuk. A többi tekintetében még az egy projekthez tartozó dokumentumokat sem lehetett azonosítani.”

A kormányzat részéről kézenfekvőnek látszott a SZIT engedélyező, ellenőrző feladatainak erősítése, hiszen a 2005-2006 közötti működés alatt az OFA Kuratóriuma a SZIT-re ruházta a szakmai és pénzügyi irányítás feladatát,⁵⁸ mely magában foglalta az eljárások megújításának feladatát. A SZIT viszont nem volt alkalmas arra, hogy napi szinten végezzen operatív munkát. A kormányzat ezért egy olyan gyakorlat kialakítására törekedett, melyben a SZIT-nek már csak a „problémás” esetekkel kell foglalkoznia. A programok indításának feltételét az ÁP titkár támogató szakmai véleményéhez kötötte. Az elképzelések szerint az ÁP titkár egy „előzetes szűrést” végez és csak a szakmai szempontból aggályosnak tartott

⁵⁸ Az OFA Kuratóriuma 2002/2005. (05.23.) sz. határozata szerint : „...felkéri... Szakmai Irányító testületet, hogy az 1. pontban jóváhagyott keretprogram (üzleti terv) alapján az ágazati párbeszéd bizottságok által benyújtott szakmai programelemek elfogadásáról és végrehajtásának szakmai ellenőrzéséről, valamint pénzügyi elszámoltatásáról gondoskodjon.” 2006-ban az OFA-ÁPK Kht. között kötött támogatási szerződésben is megerősítették a SZIT szakmai irányító szerepét.

terveket terjeszti be a SZIT számára. A munkatervek vonatkozásában a SZIT 2006. február 17-én hozott is egy ezzel megegyező tartalmú határozatot. Az ügyvezető akkor köthette meg a szerződést, ha azzal az ÁP titkár egyetértett. Az ÁP titkár és az ügyvezető egyet nem értésük esetén a tervezetet a SZIT elé terjeszthették, amely döntött a szerződés megkötéséről, vagy elutasításáról. A rendszer azonban nem vált be. A 2006. március 2-án és március 24-én tartott SZIT ülések emlékeztetőiből kiderül, hogy a SZIT szakmai jóváhagyása hiányában is sor került szerződéskötésekre, amit a SZIT hatásköre megkerüléseként értékelt és határozatot hozott arról, hogy a SZIT döntését sem az ÁPK Kht. ügyvezető igazgatója, sem az ÁP titkár nem bírálhatja felül.⁵⁹ Az ÁP titkár és az ügyvezető igazgató közötti együttműködés sem volt felhőtlen.

A SZIT munkavállalói oldala, nem értett egyet azzal, hogy az „*ÁP titkár rendszerszerűen beépüljön az ÁPB-k projektjeinek elbírálásába*”. Indoklásuk szerint egy újabb szűrő beépítése nagyon lelassítaná a folyamatot, a Kht. ügyvezető igazgatójának döntése elégséges a szerződéskötéshez.⁶⁰ A SZIT kontrolláló szerepének kiépítésével pedig a munkaadói oldal nem értett egyet. Javaslatuk szerint, ha az engedélyezéshez megelőző vizsgálatok végzésére van szükség, akkor azt a feladatot az ÁPK Kht. Felügyelő Bizottságához kell telepíteni.⁶¹ A SZIT szakmai irányító – a munkaterveket és programterveket felülbíráló jogosultságának – elfogadtatása az ÁPB titkároknál is ellenállásba ütközött.⁶² Kompromisszumként a kormányzati oldal egy tripartit szakmai zsűri (tervbizottság) felállítását javasolta, amelynek tagjait a SZIT delegálja és melynek feladata, hogy a munkaterveket az Alapelvek szempontjából áttekintse. A SZIT elé az elképzelések szerint az a terv kerül, melyet a testület nem tudott tisztázni a tervet benyújtó ÁPB-vel. A szakmai zsűri felállítását is elutasítóan fogadták a szociális partnerek, a kormánzatnak

⁵⁹ 24/2006 (03.24.) SZIT határozat

⁶⁰ 2006. március 24. SZIT ülés emlékeztető: „A munkavállalói oldal nem tudja elfogadni, hogy az ÁP titkár rendszerszerűen beépüljön az ÁPB-k projektjeinek elbírálásába. A Kht. létrejöttének célja, hogy az élén álló igazgató szabályszerűen működtesse a rendszert. Az igazgató már egy szűrőelem, egy újabb szűrő beépítése nagyon lelassítja a folyamatot. Nem elfogadható, hogy egy háromoldalú Kht. szakmai feladatait egy minisztériumi személy engedélyezi. A SZIT utólagos szűrője elég.”

⁶¹ Ennek akadálya a kormányzati érvelés szerint az volt, hogy az FB alapfeladata az Alapító Okirat alapján az ellenőrzés. „Ha az FB-t a döntések meghozatalába bevonjuk, úgy olyan döntéseket, illetve olyan döntések végrehajtását ellenőrizné, amelyeknek meghozatalában maga is részes volt. Az a követelmény, hogy az ellenőrzés és a végrehajtás legyen egymástól független bármely gazdasági szervezetben belül, ezen az úton nem biztosítható. Az Alapító Okirat utolsó idézett mondatának analógiájára adható előzetes ellenőrzési feladat az FB-nek, de csak akkor, ha az Alapító Okiratot az OFA Kuratóriuma módosítja. Ugyanakkor a Kuratórium a feladatot magát már a SZIT hatáskörébe utalta, így nem lehet arra számítani, hogy egy ilyen javaslattal egyetértene. Mindezek alapján a SZIT Kormányzati Oldala nem támogatja a szakmai kontroll felügyelő bizottsági hatáskörbe utalását.” (2006. március 27. kormányzati előterjesztés a SZIT számára.)

⁶² A 2006. március 4-én tartott titkári értekezlet emlékeztetője szerint „a titkárok nem tudják elfogadni a SZIT kompetenciáját a munkatervek vonatkozásában”.

viszont az ellenőrzési jelentések alapján mindenképpen szigorítania kellett a tervek engedélyezését, a teljesítések ellenőrzését. Más megoldást nem látván, a kormányoldal eltért a konszenzusra törekvő tárgyalási magatartástól és a 2006. évi támogatás folyósítását a szakmai zsűri felállításától tette függővé. A 2006. június 8-án tartott ÁPBT plenáris ülésen a kormányoldal vezetője közölte, hogy amennyiben a plenáris ülés aznap nem fogadja el a szakmai zsűriről szóló előterjesztést tartalmazó 2006. évi Alapelveket, a munkaügyi miniszternél kezdeményezi a programok finanszírozásának felfüggesztését. *„A közpénzek felhasználása szigorú szabályok betartását követeli meg, ettől a Kormányoldal nem tud eltekinteni.”* A SZIT oldalai által delegált szakmai zsűri feladatainak Alapelvekben való rögzítése egyben azt is jelentette, hogy a kontrolláló szerepet már nemcsak az OFA telepítette a SZIT-hez, hanem az ÁPBT is.

A 2006. évi Alapelvek tehát megerősítette a SZIT szakmai irányító szerepét, tisztázta a hatásköröket, gyakorlati útmutatást adott az ÁPB-k (és az ÁPB titkárok) számára a tervezés és beszámolás elkészítéséhez, maximálta a tervezhető és a kifizethető költségtarifákat⁶³ (tanulmányírássra, tolmácsolásra, előadásra stb.), szabályozta az eljárás rendjét a tervezéstől az elszámolás lezárásáig:

„1.3. Az elkészült tervet az adott ÁPB ülésen megtárgyalja, elfogadja és a két oldal képviselőjének aláírásával ellátott, erről szóló ÁPB határozattal együtt benyújtja a Kht. ügyvezető igazgatójának, illetve a szakmai zsűrinek.

Az ügyvezető igazgató a beérkezett terveket a jelen alapelvek betartása és az ÁPB pénzügyi helyzete szempontjából megvizsgálja, átadja a SZIT erre a célra alakult bizottságának (a továbbiakban szakmai zsűri), amely jelen alapelvek szempontjából szintén megvizsgálja azt. A vizsgálatra egy naptári hét áll rendelkezésére...

Amennyiben a terv megfelel jelen Alapelvek követelményeinek és pénzügyileg befogadható, a fedlapon az ügyvezető és a szakmai zsűri egy képviselője a terv elfogadását/elutasítását a megfelelő rovatban jelöli és a rovatot aláírja. Ebben az esetben a terv végrehajtása megkezdhető.

Amennyiben az ügyvezető, illetve a szakmai zsűri a tervet nem hagyja jóvá, döntését indokolni, az ÁPB-vel a kérdésről egyeztetni köteles. Ha az egyeztetés nem vezet eredményre, akkor az ügyvezető a szakmai zsűrivel közös előterjesztésben a SZIT-hez fordul (egy előterjesztés egy ÁPB tervét/eit tartalmazza). Ha a bizottságok tervei hiányosak,

⁶³ A költségtarifa irányadó összeg, melynél magasabb összeg nem fizethető ki. Az ÁPBT viszonylag magas összegeket határozott meg azt feltételezve, hogy az ÁPB-k a saját keretüket úgyis takarékos, önkorlátozó módon használják fel, mivel minél több program megvalósítása a céljuk.

nem felelnek meg az Alapelveknek, nem áll rendelkezésre fedezet, vagy a MAT által elfogadott arányokban elfogadhatatlan eltérést okoznak, a program nem valósítható meg.

Arra a SZIT-ülésre, amely az előterjesztett munkatervet tárgyalja, az érintett ÁPB társelnökeit meg kell hívni. A SZIT egyetértő határozata nélkül az előterjesztett programmal kapcsolatban semmilyen szerződést kötni, egyéb kötelezettséget vállalni nem lehet.

Az ügyvezető gondoskodik arról, hogy a SZIT határozatát az érintett ÁPB titkára megkapja. A be nem fogadott programot az ÁPB-k módosítás után újra a szakmai zsűri elé terjeszthetik.

Ha a terv megfelel a jelen előterjesztésben foglaltaknak, az ellenjegyzések megtörténtek, a programok végrehajtása megkezdhető. Ha az ügyvezető és a szakmai zsűri kifogása nyomán a SZIT valamely programot határozatában elutasít, erről az ügyvezető az ÁPB-t értesíti. Ez azonban a terv többi programjának végrehajtását nem akadályozza meg.

Az ÁPB munkatervét módosíthatja. A módosítást az eredeti tervkészítéssel egyező eljárásban kell elfogadtatni.⁶⁴

Amint láttuk, a szakmai zsűri oktrojált testületként jött létre, így nem meglepő, hogy a 2007-es Alapelvek tárgyalásakor, a jelentős szervezeti változásokkal párhuzamosan – az ÁPK a TPK-ba integrálódott és megszűnt a SZIT – az ÁPBT munkaadói és munkavállalói oldala megpróbálta a szakmai zsűri utódtestülete (Szakértői Testület) működését akadályozni, szerepét újraértelmezni. A munkaadói oldalon 2007 júniusában „nem volt jelentkező, aki vállalta volna a részvételt a Szakértői Testületben”,⁶⁵ a munkavállalói oldal pedig „nem nagy lelkesedéssel” delegált tagot azzal, hogy a testületnek nem a programok zsűrizése a feladata, hanem „annak vizsgálata, hogy az adott program az ágazati párbeszéd fejlődését szolgálja-e”. Az ÁPKfo főosztályvezetője 2007 februárjában javasolta a zsűri nevének megváltoztatását és egyben annak szabályzatban történő lefektetését, hogy a testület érdemben nem bírálja felül és nem utasítja el az ÁPB-k programjait. A testület véleményező szerepe helyett koordináló, tevékenységfejlesztő feladatok ellátására tett javaslatot. A 2007. évi Alapelvek (majd a 2008., 2009. és 2010. évi Alapelvek) alapján a Szakértői Testület (a továbbiakban SzT) mindazonáltal véleményező feladatot lát el. Az eljárásrend megegyezik a 2006-ban kialakított eljárásrenddel, azzal a különbséggel, hogy abban az esetben, ha az SzT nem támogatja a programtervet és az egyeztetési eljárás sem hoz eredményt, az ÁPB a TPK vezetőjéhez fordulhat a döntés felülvizsgálatát kérve. Az SzT a kezdeti nehézségek ellenére

⁶⁴ 2006. évi Alapelvek.

⁶⁵ 2007. június 18. ÁPBT emlékeztető

az évek során egy napi szinten működő operatív testületté vált. Éves szinten több száz programot véleményez(ett), 2009-ben a véleményezett programok száma 357 volt. Az SzT a benyújtott programoknak csak töredékét utasítja el véglegesen, a hiánypótlási és egyeztetési eljárásokkal a problémás esetek zömében sikerül(t) elérnie, hogy a hiányos, vagy tartalmilag az Alapelvekben foglaltakhoz nem illeszkedő programtervet a benyújtó ÁPB a szabályokhoz igazítsa. Ha egy programterv nem kapja meg az SzT jóváhagyását, az ÁPB még tervezhet más programot saját keretére.⁶⁶

Az ÁPB-k támogatási költségkeretük felhasználásáról, mint láttuk, **korlátozott autonómiával** dönthettek, mely egyrészt **önkorlátozásukból** fakadt a támogatás alapelveiről szóló megállapodás aláírása formájában, másrészt a közpénzek szabályszerű felhasználásának követelményéből eredő **kényszerű korlátozásból**.

Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy az ÁPB-k döntési autonómiája csak a támogatási költségkeretük felhasználása terén korlátozott, azokon a területeken, ahol az állam a bizottságok működéséhez mindössze a szükséges technikai és logisztikai kérdések megoldásának elősegítésével járul hozzá, az autonómia nem korlátozott. Az Alapelvek szerint az SzT nem véleményezi az alábbi programok terveit: a rendszeres ÁPB ülés, az ÁPB tagszervezeteinek az európai ágazati szociális párbeszéd bizottságokkal, illetve az ezek oldalain helyet foglaló nemzetközi szövetségekkel való kapcsolattartását, valamint euászpb-k munkájához kapcsolódó eseményeken, rendezvényeken való részvétel (ülés, oldalegyeztetés, munkabizottság, konferencia). Az ÁPB-kben helyet foglaló szociális partnerek **az ÁPB ülések keretében a munkaügyi kapcsolatokat és a munkaviszonyt érintő ágazati jelentőségű kérdésekben autonóm módon tárgyalhatnak és köthetnek megállapodásokat, euászpb-khez kapcsolódó tevékenységük állami támogatása jogosultsági alapon (tagság igazolása esetén automatikusan⁶⁷) történik.** Az ÁPB ülések

⁶⁶ Az SzT nem egy kvázi pályázatbíráló testületként működik, hiszen az ÁPB-k nem konkurálnak egymással az állami támogatás elnyerésében. A versenyhelyzetet kizárja, hogy az ösztámogatás keretét közös megállapodással kialakított szempontok szerint osztják el egymás között.

⁶⁷ Az euászpb-ben való részvétel költségeit névre szóló utófinanszírozással az EU Bizottság megtéríti. Az állami támogatás ezekben az esetekben részben az utak előfinanszírozását szolgálja, részben az egyéb, felkészüléssel összefüggő és az EU által meg nem térített költségek térítését tartalmazza, melyre az érdekképviseltek kapacitáshiánya miatt van szükség. Döntést igényel, hogy a támogatás melyik keretrészből történjék az előfinanszírozás, valamint, hogy az ún. „EU-visszatérítések”, milyen célra és kik használhatják fel (ez nyilvánvalóan az első döntés függvénye). Az EU-visszatérítések kezelése az évek során meglehetősen sok bonyodalmat okozott. Az FSZH alatti működés során az elszámolások lassúsága, a nyilvántartásba vétel csúszása okozott problémákat. Az ÁPK Kht. 2007-es végelszámolása során az OFA adatai szerint 5 751 131 Ft összegű EU Bizottsági, valamint nemzetközi érdekképviseleti visszatérítés keletkezett az érintett ÁPB-k névre szóló támogatásaként. Az ÁPKfo főosztályvezetője (korábban ÁPK Kht. ügyvezetője) az OFA Kuratóriumához fordult azzal a kéréssel, hogy a nemzetközi érdekképviseleti visszatérítésnek az ágazati párbeszéd bizottságok számára – az FSZH által biztosított kereteken belül – a korábbi SZIT

lebonyolításához, emlékeztetők készítéséhez, megállapodások szövegének megfogalmazásához az állam a szükséges infrastruktúra és emberi erőforrás biztosításával járul hozzá.

4. Működés a Társadalmi Párbeszéd Központ keretében (2007-2009)

4.1 A Társadalmi Párbeszéd Központ létrehozása, integráció

A kormányoldal a 2006. szeptember 4-én tartott ÁPBT ülésen jelentette be a Társadalmi Párbeszéd Központ létrehozásának szándékát és az ÁPK Kht. TPK-ba történő integrálását. A 2002-es elképzeléseket felelevenítve, a TPK az ÁPK feladatainál jóval szélesebb feladatokat volt hivatva ellátni. A 2006-os elképzelések szerint célja, hogy segítse:

- *„a szakszervezetek és a munkáltatói érdekképviseltek egymással folytatott párbeszédét (szakértői, információs háttér, szolgáltatás);*
- *a szociális partnerek adminisztratív kapacitásának (szakértői bázisának) megerősítését, a munkaügyi kapcsolatok, a szociális párbeszéd kultúrájának és a módszertani munkának a fejlesztését;*
- *a társadalmi párbeszéd rendszerének működtetésével és fejlesztésével kapcsolatos feladatok végrehajtását;*
- *a szociális partnerek nemzetközi kapcsolatai fejlesztését, a tapasztalatok cseréjét;*
- *a Konzultatív Tanács, Gyermek- és Ifjúsági Konferencia érdekegyeztetési testületei feladatainak ellátását.*⁶⁸

A szociális és munkaügyi miniszter 15/2006 (X.11.) sz. utasításában rendelkezett a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal kialakításáról, melynek feladatai közé sorolta a Társadalmi Párbeszéd Központ működtetésével kapcsolatos, korábban az országos Foglalkoztatási Közalapítvány, valamint az ÁPK Kht. által ellátott feladatokat.

által meghatározott szakmai célokra történő további felhasználását engedélyezze. A Kuratórium viszont nem járult ehhez hozzá és az „EU-visszatérítéseket” a maradványhoz számította. Ennek oka, hogy az EU-visszatérítéseket kettős finanszírozásnak tekintette. Az ÁPK Kht. szempontjából vizsgálva az EU-visszatérítéseket valóban kettős finanszírozásról beszélhetünk, hiszen az OFA-ÁPK Kht. támogatási szerződésben is szerepel az EU Ágazati Párbeszéd Bizottságaiban történő részvétel támogatása, melyet ha az EU átvállal, akkor az kétszeres bevételt jelent ugyanazokra a költségekre, vagyis az EU-támogatás összegével megegyező nyereség képződik a társaságnál. Az EU-s utak költségeit a saját támogatási keretük terhére megelőlegező ÁPB-k szemszögéből azonban az EU-visszatérítés „OFA általi lenyelése” azt jelenti, hogy mivel az adott utakat a saját forrásukból előlegezték meg és azt nem kapták vissza utófinanszírozásként, az OFA döntése veszteséget okozott számukra. Az OFA Kuratórium EU-visszatérítésekről hozott döntését az ágazati szociális partnerek azóta sem fogadják el és vitatják annak jogosságát.

⁶⁸ 2006. november 21. ÁPBT tájékoztató

A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal hatásköréről szóló 291/2006. (XII.23.) kormányrendelet 4.§ (2) bekezdése alapján a Hivatal ellátja a szociális partnerek munkaügyi érdekegyeztetésben való részvételéhez szükséges felkészülése támogatásával kapcsolatos feladatokat.

Az ÁPBT-ben helyet foglaló szociális partnerek alapvetően támogatóan fogadták a TPK létrehozását, aggodalmat jelentett viszont, hogy az FSZH hivatali jellege esetleg „gúzsba köti” majd a programok megvalósítását, a működést a bürokrácia drágítani fogja, kérdés volt, hogy miként valósul meg az ÁPK munkájának tripartit felügyelete.⁶⁹ 2007 januárjában OÉT informális döntés született arról, hogy az ÁPBT-vel közösen ad hoc bizottságot állítanak fel a TPK működésére vonatkozó javaslatok kidolgozására. Az ad hoc bizottságban az ÁPBT-t az ÜT képviselte.

A FSZH 2007-ben elfogadott Szervezeti és Működési Szabályzata a TPK számára az OÉT, az MKDSZ, valamint az ÁPB-k vonatkozásában ír elő feladatokat. A TPK:

„Az ágazati párbeszéd bizottságok tekintetében

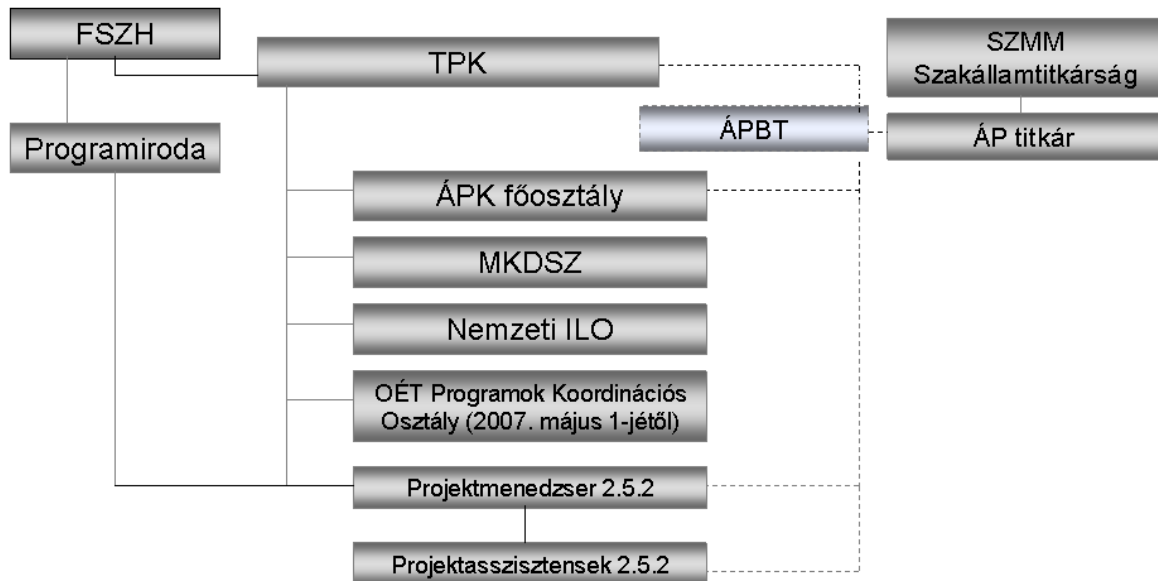
- a) megerősíti a szakszervezetek és a munkáltatói érdekképviselések egymással folytatott párbeszédét (szakértői, információs háttér, szolgáltatás, képzés, konferencia, üléselés, adatbázis), a szociális partnerek adminisztratív kapacitását (szakértői bázis).*
- b) Fejleszti a munkaügyi kapcsolatokat, a szociális párbeszéd kultúráját és a módszertani munkát.*
- c) Végrehajtja az ágazati párbeszéd rendszerének működtetésével és fejlesztésével kapcsolatos feladatokat.*
- d) Fejleszti a szociális partnerek nemzetközi kapcsolatait, a tapasztalatok cseréjét, valamint az egyéb érdekegyeztető testületek munkáját. (tolmácsolás, fordítás, szervezés).*
- e) Ellátja a társadalmi párbeszéddel kapcsolatos egyéb feladatokat.”*

A felsorolt feladatokat az Ágazati Párbeszéd Központ Titkárság Főosztály (ÁPKfo) látja el, a szervezeti egységet az ÁPK Kht. korábbi ügyvezető igazgatója főosztályvezetőként vezeti. A TPK-t főigazgató-helyettes vezeti, aki kapcsolatot tart fenn a társadalmi párbeszéddel összefüggő kérdésekben az SZMM illetékes vezetésével.

2. ábra A TPK szervezeti felépítése

⁶⁹ 2006. november 21. ÁPBT emlékeztető

A TPK szervezeti felépítése



A következőkben áttekintjük, hogy a szervezeti átalakítás milyen változásokat hozott a működés terén.

4.2. Testületi működés

A **testületi működés** szempontjából egy jóval áttekinthetőbb, egyszerűbb, letisztultabb működés jött létre a TPK-ban. Az OFA, az ÁPK Kht. és az ÁPB-k rengeteg testülete helyett, „mindössze” az ÁPBT és az ÁPBT testületei, szakbizottságai működtek, melyek relatív súlya így megnőtt. Az Ügyvivői Testület 2007. novemberben két alkalommal tárgyalta az ÁPBT testületeinek működését és a testületek ügyrendjére tett javaslatokat. Az ÁPBT 2007-2010 között működő Bizottságai az alábbiak:

- Ügyvivő Testület (ÜT)
- Pénzügyi Bizottság (PB)
- Szabályozási Bizottság (SZB)
- Szakértői Testület (SZT)
- Részvételt Megállapító Bizottság (RMB)
- Fellebviteli Bizottság (FVB)⁷⁰

Az ÁPBT új Alapszabályát és a testületek ügyrendjeit egy „háromhullámos” egyeztetési folyamat után 2010. április 21-én tartott ülésén fogadta el az ÁPBT plenáris ülése. A TPK létrejöttével 2007-ben szükségessé vált a bizottságok munkáját az új viszonyokhoz alakítani. Az ügyrendeket minden esetben először az érintett bizottság tárgyalta, majd az Ügyvivői Testület. Az ÜT a 2004. novemberi (hatályos) ÁPBT Alapszabály szerint előkészíti a plenáris üléseket, így az ÜT jogosítványa volt az ügyrendi javaslatok ÁPBT elé történő terjesztése. Ugyanezen Alapszabály szerint a szakbizottságok működési rendjüket az ÁPBT Alapszabálya általános elveinek alkalmazása mellett maguk dolgozzák ki, melyeket az ÁPBT plenáris ülése konszenzussal hagy jóvá.

A Pénzügyi Bizottság 2007. augusztus 30-án, a Szakértői Testület 2007. július 27-én tárgyalta meg és fogadta el saját ügyrendjét. Az ÜT 2007 novemberében két alkalommal foglalkozott a bizottságok és ügyrendek kérdésével. Az ÜT javaslata az ÁPBT felé a PB és

⁷⁰ A 2004. szeptember 22-iki Megállapodás III.3.1.f.) pontja értelmében az RMB döntéseinek felülvizsgálatára kérelemmel lehet fordulni az ÁPBT-hez. Az ÁPBT 2007 december 17-én a Fellebviteli Bizottság ügyrendjének elfogadásával megalkotta a felülvizsgálati eljárás szabályozását. Az FVB feladata a felülvizsgálati kérelemmel kapcsolatos eljárás előkészítése. Az RMB két ÁPB esetében hozott olyan döntést, mellyel szemben felülvizsgálati eljárás indult.

az SZT továbbműködtetése, az Információs és a Szabályozási Bizottság megszüntetése volt. A Szabályozási Bizottság megszüntetését az ÁPBT 2007. december 17-én tartott ülése elvetette, az Alapszabály és az ügyrendek kérdése nem szerepelt a napirendi pontok között.

A következő kísérlet az Alapszabály módosítására, az ügyrendek ÁPBT általi elfogadtatására – a kormányzati oldal kezdeményezésére - 2008 őszén, 2009 elején történt. A bizottságok megtárgyalták saját ügyrendjeiket, majd az ÜT az általa támogatott ügyrendi „csomagot” (Alapszabály, ÜT, PB, SzT, SZB ügyrendek) beterjesztette az ÁPBT 2009. február 24-én tartott ülésére. A munkavállalói oldal javaslatára azonban a téma lekerült a napirendről. A javaslatot az oldal ügyvivője azzal indokolta, hogy az ÁPBTv. hamarosan az Országgyűlés elé kerül és életbe lép. Az oldal álláspontja szerint az ügyrendek, szabályzatok módosítása, tárgyalása a törvény elfogadása után válhat aktuálissá.

Az ÁPBTv. hatályba lépése után a szabályzatokra tett korábbi javaslatokat 2009 végén áttekintették a törvénynek való megfelelés szempontjából, az újabb javaslatokat a fent említett eljárási rend szerint a különböző bizottságok megtárgyalták, majd az ÁPBT elfogadta.

Az ÁPBT 2007 és 2010 között egy elavult, az ÁPK Kht-beli működéshez kialakított Alapszabály szerint, bizottságai pedig olyan ügyrendek szerint működtek, melyeket az ÁPBT nem hagyott jóvá.⁷¹ Az Alapszabály és az ügyrendek elkészítésébe, tárgyalásába mind a kormányzati oldal, mind a bizottságokban dolgozó szociális partnerek jelentős energiákat fektettek. A szabályzatok ÁPBT általi elfogadását két tényező gátolhatta. Az egyik, hogy a bizottságok saját magukra nézve elfogadták saját ügyrendjeiket, amely az informálisan kialakult és szokások által meghatározott szabályok működésével együtt elégségesnek bizonyult ahhoz, hogy a bizottságok képesek legyenek a konszenzusos döntéshozatalra. Az ügyrendek ÁPBT általi jóváhagyásának hiánya nem tette a bizottságokat működésképtelenné. A másik ok egy, a bizottságok összetételére vonatkozó, a kormányzati oldal és a szociális partnerek között kialakult fontos elvi nézetkülönbség volt. A kormányzati oldal ellenezte, hogy egy bizottságon belül ugyanazon ÁPB képviselői munkaadói és munkavállalói oldalon is tagsággal rendelkezessenek. A szociális partnerek viszont autonómiájuk korlátozásának tekintették volna ezt a szabályozást. A bizottsági tagokat az ÁPBT oldalai jelölik, így ha történetesen a két oldal ugyanazon ÁPB-ből jelöl tagokat, akkor valamelyik oldálnak vissza kellene vonni jelölését. 2010-ben a kormányzati oldal elállt attól, hogy a feltétel szerepeljen az ügyrendekben, ugyanakkor abban a bizottságban, melyben korábban ugyanazon ÁPB két képviselője is helyet foglalt, a delegálás változásával megszűnt a kettős képviselet.

⁷¹ Az SzT ügyrendjét az ÁPBT 2009. október 13-án tartott ülése tudomásul vette.

A bizottságok személyi összetétele tekintetében megjegyezzük, hogy személyi változások csak lemondással következtek be, arra nem volt példa, hogy valamely oldal visszahívta volna delegáltját. A fluktuáció igen alacsony szintű, a képviselők stabilan őrzik pozícióikat, mely jelenség az első években kialakult hatalmi erőviszonyokhoz, a status quo-hoz való ragaszkodás és kapacitáshiány jele egyaránt lehet. A bizottsági munkában való részvétel idő- és energiaráfordítással jár. 2009-ben a Szabályozási Bizottság munkájának „újraéledésével” szükségessé vált tagok delegálása a bizottságba. A munkavállalói oldal részéről elhúzódott a delegálás, majd a bizottság több egymást követő ülésen is határozatképtelen volt a tagok távolmaradása miatt.

Az alábbi táblázatban a 2008-as⁷² ügyrendi javaslatok alapján összefoglaltuk az egyes testületek feladatait.

⁷² Azért a 2008-as javaslatok alapján, mert azok már a TPK-beli működéshez igazítottak, viszont még nem tartalmazzák az ÁPB tv. miatti változtatásokat, így a legalkalmasabbak a 2007-2009 közötti időszak bemutatására.

8. táblázat: Az ÁPBT és testületei által ellátott feladatok (2007-2009)

Ágazati Párbeszéd Bizottságok Tanácsa	Ügyvivői Testület	Pénzügyi Bizottság	Szakértői Testület	Szabályozási Bizottság
Az ÁPBT célja, hogy szervezeti keretet nyújtson a kormány és az ÁPB-k képviselői közötti konzultációnak. Az ÁPBT feladata az ÁPB működésével kapcsolatos általános (valamennyi ÁPB-t érintő) kérdések egyeztetése, állásfoglalások, ajánlások, döntések elfogadása az ÁPB-k működését, feladatait érintő kérdésekben.	Dönt az ÁPBT plenáris ülése által hatáskörébe utalt kérdésekben; Előkészíti az ÁPBT plenáris üléseit; Tájékoztatja az ÁPBT plenáris ülését az előző plenáris ülés óta végzett munkáról, valamint egyéb, az ÁPB-ket érintő kérdésekről. Kkialakítja az ágazati párbeszéd bizottságok működésével kapcsolatos elveket és szabályokat, azokról javaslatot tesz az ÁPBT plenáris ülése és bizottságai számára Döntéseket hoz az ÁPBT plenáris ülése által a döntési jogkörébe utalt kérdésekben Részt vesz az ágazati párbeszéd intézményének működtetéséhez szükséges finanszírozási források biztosításában, a felhasználás rendjének kialakításában, ellenőrzésében; Az ÜT-t az ÁPK Főosztály vezetője negyedévente, illetve szükség szerint tájékoztatja a programok állásáról és a rendelkezésre álló források felhasználásáról, amellyel kapcsolatban az ÜT közös álláspontot alakít ki; Részt vesz az FSHZ ÁPK vezető köztisztviselői kiválasztásában.	Az ágazati párbeszéd bizottságok (ÁPB) finanszírozásával kapcsolatos elvek és szabályok kidolgozása, az ÁPB-k programjai pénzügyi elszámolásával kapcsolatos eljárás rendjének kialakítása, alkalmazási gyakorlatának nyomon követése. Javaslattevél az ÁPBT, illetve az ÁPBT Ügyvivői Testülete számára a kompetenciáját érintő kérdésekben.	Feladata a hatáskörébe utalt témákban javaslatok, vélemények kialakítása. Általános kérdésekben az ÁPBT felé, az ÁPB-k programtervei tekintetében a TPK felé javaslatokat tesz, véleményt nyilvánít. Az ÁPB-k által jóváhagyott program-terveket véleményezi az „Alapelvek” szempontjából; Az elkészült tanulmányokat, elemzéseket véleményezi a teljesítés elfogadásához. Az ÁPBT számára féléves jelentéseket készít amelyekben beszámol tevékenységéről, valamint az Alapelvek alapján szakmai véleményt ad a beterjesztett programtervekről, értékeli a programok hasznosulását, kiemeli a jó gyakorlatokat és felhívja a figyelmet a hiányosságokra.	Az ÁPB-k működésével kapcsolatos elvek és szabályok javaslatainak kidolgozása, azok alkalmazási gyakorlatának nyomon követése. Javaslattevél az ÁPBT, illetve az ÁPBT Ügyvivői Testülete számára más, a kompetenciáját érintő kérdésekben is.

Működésük keretében az ÁPBT és testületei az alábbi területek szabályozási munkáját végezték, végzik:

Az ágazati párbeszéd bizottságok éves támogatása alapelveinek és módszereinek kialakítását. Ezen belül:

- a támogatásból finanszírozható ÁPB-szintű szakmai célok, tevékenységek meghatározása
- a tervezés menete (munkatervre, programtervre, költségek tervezésére vonatkozó követelmények)
- az ÁPKFo-n belüli eljárásrend a programtervek befogadása, a programok végrehajtása utáni feladatok tekintetében
- az egyes ÁPB-k rendelkezésére álló keret felhasználásának rendje
- az ÁPB-k programjai pénzügyi elszámolásával kapcsolatos eljárás rendjének kialakítása, alkalmazási gyakorlatának nyomon követése
- tartalékalap képzése
- a felosztott keret felhasználásának nyomon követése, döntés a fel nem használt keretrészeiről (a visszautalási kötelezettség előtt, a visszautalás megelőzésére)
- a keret egyes ÁPB-k közötti allokációjának szabályai
- összeférhetlenségi szabályok felállítása

Az ÁPKfo, illetve az FSZH vonatkozásában az ÜT jóval gyengébb jogosítványokkal rendelkezik, mint az ÁPK Kht. vonatkozásában rendelkezett a SZIT, amely az ÁPK Kht. Alapító Okirata értelmében meghatározhatta a társaság működésével kapcsolatos szakmai elveket, kijelölhette a fejlesztések irányát, javaslatot tett az ÁPK Kht. ügyvezető igazgatója személyére. A 2008-as ÜT ügyrend tervezetében még szerepel, hogy az ÜT „részt vesz az FSZH ÁPK vezető köztisztviselői kiválasztásában”, ez a rendelkezés azonban a főosztályvezető határozatlan idejű kinevezésével értelmét veszítette, a 2010-es szabályozásból kikerült.

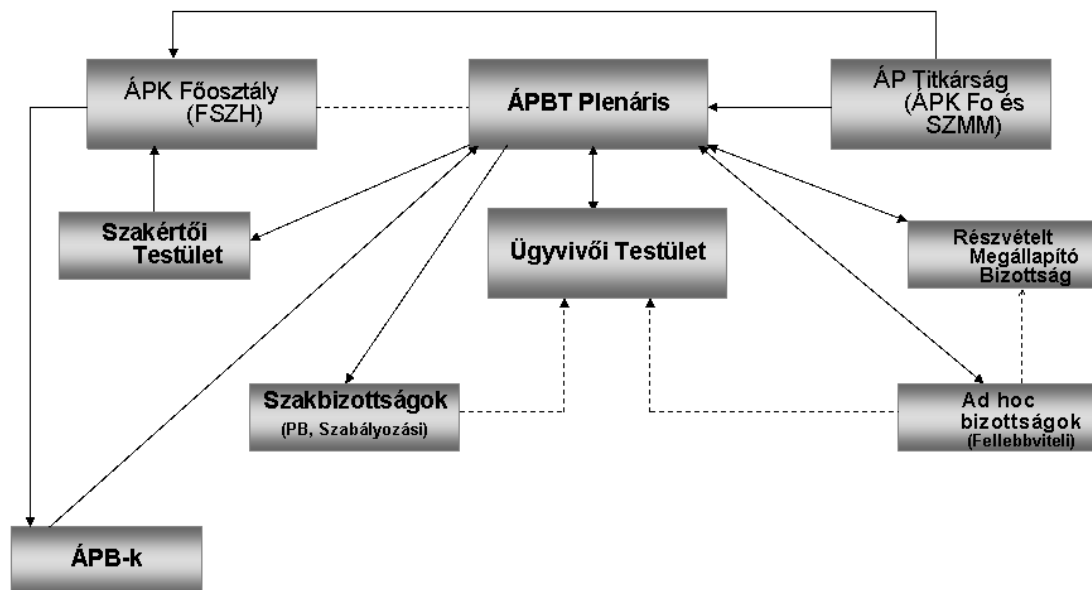
Az ÁPKfo és az FSZH vonatkozásában az ÜT szabályozásban nem rögzített, azonban a gyakorlatban működő **véleményezési jogot gyakorol az FSZH belső szabályzatai tekintetében.** 2009 során az ügyvivők többször is kérték, hogy megismerhessék és véleményezhessék az FSZH ÁPB-k működését érintő belső szabályait, eljárásrendjeit. Az év során több találkozóra is sor került az FSZH

illetékes vezetői és az ügyvivők, illetve különböző bizottsági tagok között. Az ÁPK Kht. időszakhoz képest befolyásuk a működés szabályozására gyengébb –hiszen 2005-2006-ban a SZIT-en keresztül közvetlen befolyásuk volt a szabályzás megalkotására, - az FSZH-ban ilyen jogosítvánnyal nem rendelkeznek, ráadásul a belső szabályzatokat a Hivatalnak úgy kell megoldania, hogy az más szervezeti egységek működésének is megfeleljen. Az infrastruktúra állam általi biztosítását a szociális partnerek véleményezhetik, javaslatokat tehetnek arra, de a SZIT-hez hasonló, közvetlen irányítási lehetőségük nincs ebben a vonatkozásban.

Az alábbi ábrán jól látható, hogy 2007-től a testületi működés az előző időszakhoz képest egyszerűsödött.

3. ábra Az ÁPBT és testületei, valamint az ÁPK Főosztály kapcsolódása

Az ÁPBT és testületei, valamint az ÁPK Főosztály kapcsolódása



4.3. Titkárok

A TPK megalakításáról szóló bejelentés a **titkárok** alkalmazása szempontjából azonnali „hatással” járt, tudniillik a bejelentés napján tervezte tárgyalni az ÁPBT a létszámleépítés kérdését, a kérdés azonban így lekerült a napirendről. A titkárok többsége köztisztviselőként lett továbbfoglalkoztatva. A Ktv. szerinti foglalkoztatás a korábbinál jóval nagyobb foglalkoztatási biztonságot jelentett, valamint azt is, hogy a munkáltatói jogkörök gyakorlása egyértelművé vált. A működési költségek az FSZH költségvetésébe épültek be, így az a veszély sem fenyegette foglalkoztatásukat, hogy az állami támogatás csökkenése és/vagy egy félretervezés miatti kényszerű költségcsökkentés áldozataivá válnának. A titkárok létszámát az FSZH létszámkerete határozta meg. Ugyanakkor a köztisztviselői jogállásban történő foglalkoztatás keresetcsökkenéssel járt. Munkájuk értékelése a köztisztviselői teljesítményértékelés szerint történt, mely inkább feszültségeket szült, semmint ösztönzően hatott. Köztisztviselőként le kellett tenniük a közigazgatási alap-, majd szakvizsgát, más, a Hivatal által szervezett, a titkári munkakör betöltéséhez kapcsolódó képzésben ismereteink szerint nem részesültek.

4.4. A támogatás

A **támogatás folyósítása 2007 óta kiszámíthatóbb** és egyszerűbb módon történik. A kiszámíthatóság jelenti azt is, hogy a működés nem került veszélybe, az intézmény fenntartásához, programok indításához nem kellett kölcsönökhöz folyamodni. A **támogatás** vonatkozásában – a működési költségek FSZH általi biztosítása miatt – a fentiekben a támogatási **keret felosztásának** négy döntési pontja közül, **a harmadik és a negyedik döntési pontok esetében rendelkeznek döntéshozatali jogosultságokkal. Ezekben az esetekben a döntési jogok nem változtak.** A költségvetési tervezés során az ÁPBT és testületeinek kizáróan az ÁPB-k programjaira nyújtott támogatási kerettel kell foglalkozniuk, **a tervezés** a korábbinál **egyszerűbb és áttekinthetőbb** struktúrában történik.

A 2007-2009 közötti időszakban összesen kb.613,7 mFt támogatás állt rendelkezésre az ÁPB-k részére, a bizottságok tárgyalásainak, megállapodásainak szakmai előkészítését szolgáló programokra, az Európai Unió belüli ágazati nemzetközi kapcsolatok fejlesztésére, az ágazati szociális párbeszédben adódó feladataik ellátására.

9. táblázat: Az ÁPB-k programjainak támogatása 2007-2009

Év	mFt
2007	179,9
2008	198,8
2009	235,0

A rendszeres bizottsági üléseket, valamint az ÁPB-k tagszervezeteinek az európai szociális párbeszéd bizottságokkal, illetve az ezek oldalain helyet foglaló nemzetközi szövetségekkel való kapcsolattartást és az általuk szervezett rendezvényeken való részvételt nem számítva, az ÁPB-k 2009 során 357 önálló programot bonyolítottak le, az összes program száma pedig mintegy 600-ra tehető.

A kiszámíthatóbb működés azt is jelenti, hogy az ÁPB-k programjaikat összességében kiszámíthatóbban tervezhetik és valósíthatják meg. **A közpénzek felhasználása az FSZH-n belül tervezhetőbb módon történik**, továbbá a 2005-2006-os évekhez hasonló mértékű elszámolási problémák nem fordultak elő.

Az FSZH-n belüli működés kétségtelen **problémája**, hogy a döntéshozatali (engedélyezési és elszámolási) **rendszer lassú**. A szociális partnerek az FSZH belső szabályaival, eljárásrendjével messze nem elégedettek, az engedélyezési és elszámolási eljárásokat **túlbonyolítottak, bürokratikusnak** tartják, a folyamatok gyorsítása érdekében egyszerűsítésüket szorgalmazzák. A Hivatalon belüli működés további hátránya, hogy a Hivatalon belül működő szervezeti egységekre vonatkozó kötelező összeszámlálás miatt olyan programok lebonyolítása is kötelezően közbeszerzési eljárás alá tartozik, melyek értékhatára önálló szervezeti működés esetén nem érné el a közbeszerzési értékhatárt. A „közbeszerzett” programok költségei a tapasztalatok szerint magasabbak a saját szervezésben lebonyolított programok költségeinél.

Összegzés

A fentiekben felvázoltuk annak a folyamatát, hogy hogyan alakult ki mai formájában az ÁPB-k működését támogató szervezeti és testületi működés, az állami támogatásra történő

tervezés, hogyan birkóztak meg a rendszer szereplői az állami támogatás felosztása, felhasználása, a támogatással való elszámolás feladataival, valamint bemutattuk azokat a problémákat, melyekkel a szereplők a folyamat során találkoztak.

Láttuk, hogy az OFA által létrehozott ÁPK Kht. szervezetében történő működés időnként a működésképtelenség határán mozgott, nem felelt meg sem a kormányzat, sem a szociális partnerek, sem az alapító szervezet elvárásainak, olyan korszakot jelentett, melyről a szereplők kellemetlen emlékeket őriznek.

A fejezetben ismertetett problémák általános okait az alábbi tényezők együttes hatásának tulajdonítjuk:

- Az előzmény nélkülség. Magyarországon nem volt előzménye, hagyománya az ágazati párbeszéd intézményrendszerének, így magától értetődő módon szükség volt egy tanulási, tapasztalatszerzési periódusra minden szereplő számára;
- A Phare projekt csak részben segíthette elő az intézményrendszer felállítását, tekintettel arra, hogy az állami szerepvállalásról alkotott koncepció „menetközben” változott, fejlődött;
- Az ÁPK Kht. keretében történő működés során túlságosan sok volt a rendszerben a szereplő, valamint a finanszírozás felhasználásának útja is túlságosan bonyolult, soklépcsős volt;
- A szervezeti működés személyi feltételeinek biztosításával kapcsolatos problémák: a titkárok és a vezetés tapasztalatlansága, felkészületlensége; a titkárok képzésének, a későbbiekben a továbbképzésének hiánya; egymással ellentétes elvárásoknak való egyidejű megfelelés kényszere, lojalitások konfliktusa.
- A szociális partnerekre jellemző, elsősorban szóbeli megállapodásokra épülő kultúra találkozása a hivatali bürokratikus, szigorú eljárásrendekre építő kultúrával.

Az ÁPK Kht. korszakot követő időszak egy kiszámíthatóbb, konszolidált időszakot jelent, melyben bejáratott mechanizmusok, eljárások alapján történik a támogatás felosztása, felhasználása, elszámolása. Kormányzati szempontból fontos eredmény, hogy a támogatás felhasználásának ellenőrzése a rendszerbe beépített eljárások révén megnyugtató módon biztosított, ugyanakkor az FSZH sokszintű döntési rendszere, bürokratikus működési módja nem felel meg a szociális partnerek által támasztott elvárásoknak, nem tudja kielégíteni a rugalmas és gyors ügyintézés iránti igényeket, ezért a szociális partnerek az önálló intézményi forma kialakításáért folytatnak lobbitevékenységet.

Források

Ágazati Párbeszéd Bizottságok Magyarországon. Szerk. dr. Berki Erzsébet. FMM 2004.

Szociális párbeszéd új keretek között. Szerk. dr. Berki Erzsébet. FSZH-TPK 2008

Neumann László és Tóth András: A középszintű (ágazati) párbeszéd fórumok általános helyzetének, szerepének jellemzése. Kézirat. 2002.

Az FMM-ben és az SZMM-ben a testületi ülésekről készített emlékeztetők jegyzőkönyvek, kapcsolódó előterjesztések, feljegyzések és hivatalos levelezés.

Az OFA-ban keletkezett szerződések, kuratóriumi előterjesztések, hivatalos levelezés.