

KÖZELKÉP
A KÖLTSÉGVETÉSI SZFÉRA
MUNKAPIACA

Szerkesztette
NEUMANN LÁSZLÓ

Bevezetés

1. A legfontosabb tények

1.1. Az állami-önkormányzati vállalati szektor létszáma és átlagkeresete

1.2. A közfoglalkoztatás mérete és költsége

2. Bérszint és szelekció a közszférában

2.1. A köz- és a magánszféra keresetkülönbségei Magyarországon 2002 és 2008 között

2.2. A közszféra és a vállalatok bérei közötti átléptedési hatás Magyarországon

2.3. A közszféra bérszintje és a magánszektorból átléptők szelekciója

2.4. A közszférából történő munkaerő-kiáramlás Magyarországon

2.5. Miért választják munkahelynek a közszférát?

2.5.1. A közszférában dolgozók elégedettsége

3. A közszféra munkaerőpiacának intézményi környezete

3.1. Munkajogi trendek – az állásbiztonság garanciáinak lebontása a közszférában

3.2. A bérmeghatározás és érdekegyeztetés sajátosságai a közszférában

3.2.1. Kollektív alku az állami/önkormányzati vállalati szférában

3.3. Válságok és hullámvázások – a közszolgáltatás foglalkoztatási rendszerének változásai Európában

3.4. A bérmeghatározási rendszerek változása a válság hatására az Európai Unióban

3.5. Önkormányzati privatizációs, kiszervezési-visszaszervezési törekvések és foglalkoztatási hatásai az Európai Unió országaiiban és Magyarországon

3.5.1. Esettanulmányok az önkormányzati feladatok ellátásáról

4. Foglalkozási részpiacok

4.1. Tanári bérek, szelekció és pályaelhagyás

4.1.1. A tanárok bérei a közszférában, 1986–2013

4.2. Érdekegyeztetés és munkavállalók kivándorlása az egészségügyben

4.2.1. Az orvosbéréről és a hálapénzről

4.3. Nővérek és más egészségügyi szakalkalmazottak

4.4. Rendvédelmi dolgozók nyugdíj előtt és után

Hivatkozások

BEVEZETÉS

NEUMANN LÁSZLÓ

A közsféra (*public sector*) a piaci szektorhoz képest elhanyagolt területe mind a munkaerő-piaci, mind a foglalkoztatási viszonyokat, béreket meghatározó intézményekkel, azaz a munkaügyi kapcsolatokkal foglalkozó kutatásoknak. Annak ellenére jutott hagyományosan aránytalanul kevesebb figyelem a közszférára, hogy Magyarországon, akárcsak az Európai Unió más tagállamaiban, a foglalkoztatottak egyharmadának-egynegyedének munkaadója közvetve vagy közvetlenül az állam.¹ A közsféra ilyen méretűre duzzadása történelmileg az állami közszolgáltatások terjeszkedéséhez, a jóléti állam kialakulásához kapcsolódik, még akkor is, ha erről a – Kornai János által „koraszülöttnek” nevezett – kelet-európai variáns esetén a szolgáltatások gyenge minősége, a hozzáférés egyenlőtlenségei miatt néha hajlamosak vagyunk megfeledkezni. Akár pozitív, akár negatív a közösségi szolgáltatások megítélése, különösen a közoktatás, az egészségügy, a kulturális és szociális szolgáltatások révén mindenképpen kulcsszerepet játszanak a munkaerő újratermelésében.

Már az 1970-es évek óta világszerte a közpolitikai érdeklődés kitüntetett terépe a közsféra reformja, modernizációja. Kétségtelen, hogy a hagyományos weberi megközelítésben a bürokrácia, a közszolgálat „zárt” modellje drága, hiszen ebben kiszámíthatóan, tartósan az előírásoknak megfelelő jövedelmet kell kapniuk a közhivatalt viselőknak, a közszolgáltatást nyújtóknak, ráadásul akár a visszavonulásuk után is. Megvesztegethetetlenségük és szabályozott lojalitásuk ára az is, hogy úgynevezett „életpályát” – hosszú távú előmeneteli lehetőséget és folyamatos képzést – kell biztosítani számukra, ami egyúttal védelmet jelent az indokolatlan elbocsátással szemben is.

A modernizáció igényét a kisebb-nagyobb gazdasági válságok kényszerítették ki – így a 2008–2010-es pénzügyi-gazdasági válság is –, pontosabban az azok következtében kialakuló költségvetési problémák. A költségvetési kiadások csökkentésének kézenfekvő útja a közszolgálat kiadásainak lejjebb szorítása. Történhet ez egyszerűen a közszolgálati alkalmazottak létszámának csökkentéssel, juttatásaik lefaragásával és/vagy a hatékonyság javításával, például úgy, hogy a közszolgálati humánpolitika területét a versenyszférához közelítik – ezt képviseli az úgynevezett új közmenedzsment (*New Public Management*) irányzat. A reformok során a „zárt”, „karrieralapú” rendszert felváltja a pozícióhoz, feladathoz kapcsolódó felvétel/elbocsátás, értékelés és ösztönzés – röviden a „nyílt” közsféra. A foglalkoztatás rugalmasabbá tételének – már a közelmúlt válsága előtt is alkalmazott – eszköztára azonban nem merül ki a határozott idejű szerződésekben, hanem kiterjed bizonyos szolgál-

¹ A központi kormányzat vagy a különböző szintű önkormányzati apparátusok, illetve a köztulajdonban lévő vállalatok révén.

tatások privatizációjára vagy egyes feladatok magánvállalkozásokba történő „kiszervezésére”, továbbá a versenyszférából ismert atipikus, sőt veszélyeztetett (prekárius) munkaviszonyok megjelenésére a közszférában.

A munkaerőpiaci jelenségek vizsgálata szempontjából is meghatározó a közszféra. Mivel a közszférában foglalkoztatottak között átlagon felüli a nők, a diplomások és az idősebbek aránya, a közszféra kereseti szintje, illetve annak hullámváltozásai erősen befolyásolják az általános béregyenlőtlenséget, a nemek és korcsoportok közötti kereseti különbségeket és a felsőoktatás megtérülési rátáját. Bár a közszféra ma már egyre kevésbé jelenti a „nyugdíjasállások” világát, még mindig viszonylag biztonságos, kiszámítható pályát kínál. Akár a köztisztviselők karban, akár a humánszolgáltatások területén hivatástudatot, elköteleződést követel az alkalmazottaktól, akik számára ez a társadalmi hasznosság érzetét nyújtja. Mindez sajátos munkavállalói preferenciáknak, szelekciós mechanizmusoknak nyit teret, legyen szó akár a pálya választásáról, akár a pályán maradásról vagy annak elhagyásáról.

Természetesen az elkötelezettség igénye, a „közszolgálati ethosz” fenntartása – különösen a hivatalnoki karon belül – megkövetelte az alkalmazás viszonyainak sajátos jogi szabályozását is, s a hagyományosan inkább a közigazgatási joghoz tartozó szabályozásból létrejött a közszféra munkajoga. Az utóbbi évtizedekben pedig a közszféra foglalkoztatásának szabályozása az új közmenedzsment igényei szerint közelített a versenyszférához – miközben a magánszektor munkajoga maga is átalakult a rugalmasítást segítő reformoknak köszönhetően.

A munkaügyi kapcsolatok felől nézve is különleges terep a közszféra, hiszen itt az állam mint munkaadó egyben az érdekképviseletekkel folytatott tárgyalások, konzultációk szabályainak megalkotója is, s így a munkaügyi kapcsolatokban – különösen a kollektív alkuban – nehezen biztosítható a versenyszférában megkövetelt partnerek közötti függetlenség. Sőt a közszférának az állami hatalomgyakorláshoz tartozó területein – országonként és koronként változó mértékben – korlátozhatók a munkavállalók kollektív jogai, a szervezkedés szabadsága, a kollektív alku és sztrájk joga. Az állam közvetlen vagy közvetett munkáltatói szerepe bizonyos mértékű beavatkozást jelent a versenyszféra viszonyaiba is – azon túlmenően is, hogy a közszféra bérei befolyásolják a magánszféra munkaerőpiacát –, ezért sokan az államnak a magánszféra számára *iránymutató* (modellt adó) foglalkoztató szerepet is tulajdonítanak.

A közszféra hagyományos szakszervezeti magatartása – alkalmazottainak említett sajátos szelekciója miatt – kevésbé volt konfrontatív, mint a versenyszféráé. Az utóbbi néhány évtizedben azonban számos nyugati – különösen a közelmúlt válsága során a költségvetési problémáknak leginkább kitett – országban éppen a közszféra modernizációjának kihívásai és a közszféra munkavállalóit sújtó válságkezelés miatt erősödtek meg és váltak egyre „harciasabbá” a közszféra szakszervezetei.²

2 A téma fontosságát jelzi, hogy az Európai Bizottság *Industrial Relations in Europe* című két-évenként megjelenő könyvsorozatának legújabb kötetét nagyrészt a közszféra és a válság témájának szentelték (EC, 2013).

*

A *Közelkép* a költségvetési szférával kettős megközelítésben foglalkozik: egyrészt a munkaerő-piaci folyamataival, másrészt azok intézményi hátterével. E kettősség azonban tematikus korlátokat is szabott: miközben az egyes alfejezetek szerzői számos szakmát és ágazatot, illetve részterületet megvizsgálnak, nagyrészt figyelmen kívül kellett hagyniuk az ezekkel a területekkel foglalkozó speciális szakpolitika és szaktudomány – főként a szolgáltatások teljesítményére, minőségére vagy eredményességére vonatkozó – szempontjait. Szerkezetét tekintve a *Közelkép* négy fejezetet tartalmaz:

Az 1. fejezetben *Köllő János* írása az legfontosabb tényekről, a magyarországi közszféra létszámáról, összetételéről, bérszintjének időbeli alakulásáról szól. Nemzetközi összehasonlításban a magyar költségvetési szféra legsajátosabb vonása a magánszektorhoz viszonyított bérszint rendkívül nagymértékű – az OECD-országokban példátlan – hullámozása, valamint – a jelenlegi tendenciák fényében – egyre jelentősebb bérhátránya a hasonló (demográfiai, képzettségi, munkaerő-piaci stb.) jellemzőjű magánszektorbeli munkavállalók keresetéhez képest. A tanulmány foglalkozik a béremelések és csökkentések kereseti arányokra gyakorolt hatásával, a diplomások sajátos életkereseti pályájával, valamint a közszféra elhatárolásának és számbavételének módszertani nehézségeivel is. Két keretes írásban *Neumann László* és *Varadovics Kitti* az állami/önkormányzati vállalatok létszámának és béreinek trendjét mutatja be, *Scharle Ágota* pedig – a tágabb közszféra munkaerő-piacának egy szegmense – a közfoglalkoztatás méretével és költségével foglalkozik. E két terület azért érdemel megkülönböztetett figyelmet, mert a legutóbbi években létszámuk számottevő növekedést mutat a kormányzat munkaerő-piaci politikájának, illetve a korábbi privatizációs trendet visszafordító tulajdonpolitikájának következtében.³

A 2. fejezet elsősorban munka-gazdaságtani megközelítésből elemzi a közszférát. Az itt közölt újabb kutatások többsége a különböző munkaerőpiacok kölcsönhatásával és a munkaerő-piaci áramlásokkal is foglalkozik. E fejezet tanulmányainak zöme a szolgáltatások minőségére is ható relatív bérszint és a szelekció kérdéseit vizsgálja. *Altwickler-Hámori Szilvia* és *Lovász Anna* tanulmánya a versenyszféra és a közszféra közötti kereseti különbségeket vizsgálja a béreloszlás különböző tartományaiban a 2002-es nagy béremelést megelőző és az azt követő évtizedben. *Lovász Anna* keretes írása pedig a köz- és magánszféra munkapiaci diszkriminációjával foglalkozik: a női–férfi bérkülönbséggel és a foglalkozási szegregációval a munkaerő-felvétel, illetve az előléptetések során. A következő három alfejezet a közszféra és a magánszféra munkaerőpiacai közötti kölcsönhatásokkal foglalkozik. *Telegdy Ámos* a közszféra 2001–2002-es béremelése kapcsán azt vizsgálja, hogy ez mennyire hatott a vállalati szektor béreinek alakulására. *Köllő János* pedig azzal foglalkozik, hogy a versenyszféra és a közszféra közötti rendkívüli mértékben vál-

3 Meg kell jegyeznünk, hogy az elemző tanulmányok többsége a szűkebb értelemben vett közszférára – a változó elnevezésű köztisztviselőkre és a közalkalmazottakra – szorítkozik, az ettől eltérő megközelítésekre külön felhívjuk a figyelmet.

tozó bérkülönbségek (különösen a 2002. évi választások előtti és utáni nagy béremelések) milyen hatással voltak a versenyszférából a közsférába átlépő szakemberek számára és minőségére. Az ellenkező irányú átlépéseket mutatja be *Elek Péter* és *Szabó Péter* írása, amely a közsférát elhagyók számát, összetételét és későbbi munkapiaci viselkedését vizsgálja, beleértve az iskolázottságuknak megfelelő újraelhelyezkedés esélyeit. A közsféra említett sajátos szelekciós mechanizmusainak kutatásához járul hozzá *Molnár György* és *Kapitány Zsuzsa* két írása. Az egyik azokat a nem pénzbeli motivációkat, családi kockázat-minimalizáló stratégiákat mutatja be, amelyek a közsféra munkahelyként történő választása mellett szólnak. A másik – a keretes – írás azt vizsgálja, vajon érvényesül-e Magyarországon is az az általános trend, hogy a közsférában dolgozók elégedettebbek, mint a többi munkavállaló.

A 3. fejezet a költségvetési sféra munkaerőpiacának intézményi hátterével foglalkozik. Terjedelmi okokból nem törekedhettünk a közsféra munkajogának és érdekegyeztetési rendszerének monográfiászerű bemutatására, ehelyett itt is az újabb trendekre összpontosítottunk. *Nacsa Beáta* alfejezete munkajogi megközelítésből vizsgálja a 2010 óta bekövetkezett legfontosabb változásokat: az indokolás nélküli felmentés szabályait, azok Alkotmánybíróság általi megsemmisítését, majd a 2011. évi új szabályozást, amely a bizalomvesztésre és méltatlanságra alapított felmentési okok révén lényegében visszaállította a megsemmisítés előtti állapotot. *Berki Erzsébet* írása a közsféra érdekegyeztetési és bérmeghatározási mechanizmusait mutatja be, ugyancsak kiemelve a 2010 utáni változásokat. Ehhez az alfejezethez kapcsolódnak a kötet *Statisztikai adatok* című részében található közalkalmazotti területekre vonatkozó kollektív szerződések „lefedettség” adatai (10.9. táblázat). Az alfejezet keretes írása az állami-önkormányzati vállalati szektor kollektív szerződéseivel foglalkozik, illetve annak az újabb törvénykezésnek várható hatásával, amely „közösségi tulajdonban” lévő vállalatok kollektív alkuinak lehetséges témáit korlátozza. Ezt követő alfejezetek európai kitekintést adnak a közsférában zajló reformtörekvésekről. *Váradi László* emberierőforrás-menedzsment szemléletű írása bemutatja az új közmenedzsment célkitűzéseit, eszközeit, továbbá a neoweberiánus megközelítést, amely egyidejűleg igyekszik megfelelni mind a hatékonysági, mind a közszolgáltatás pártatlan, szakszerű és tisztességes működését biztosító követelményeknek. *Edelényi Márk* és *Neumann László* írása európai uniós áttekintést ad a munkajogi státusokról, a bérmeghatározásról és a szociális párbeszéd szerepéről, illetve mindezek újabb változásairól, beleértve a 2008 utáni gazdasági-pénzügyi válságra adott reakciókat. *Neumann László* és *Edelényi Márk* másik tanulmányának középontjában az önkormányzati szektor áll. Egyrészt bemutatja a privatizációs, kiszervezési-visszaszervezési törekvéseket az Európai Unió országaiban, valamint azok munkaügyi hatásait, az ezt érintő szabályozási kísérleteket. Másrészt rövid áttekintést ad a hasonló magyarországi törekvések tapasztalatairól.

ról, és betekintést nyújt az önkormányzati fenntartású intézmények, illetve önkormányzati tulajdonú vállalatok munkaügyi kapcsolataiba. Ezt egészíti ki az alfejezethez kapcsolódó keretes írás, amely két, 2012-ben készült esettanulmányon keresztül ismerteti a kiszervezés–visszaszervezés és egyházi kézbe adás munkaügyi következményeit.

A *Közelkép* 4. fejezete a közsféra néhány kiemelt foglalkozásának részpiacát – a munkagazdaságtani és intézményi megközelítést ötvözve – mutatja be. *Varga Júlia* a tanári bérekről, szelekcióról és pályaelhagyásról ír, *Köllő János* és *Szabó Imre* pedig az orvosi bérekről, a hálapénzről és a pályaelhagyásról, illetve az egészségügyi ágazat érdekegyeztetési sajátosságairól – egyben régiós kitekintést nyújt a hasonló csehországi, lengyelországi és szlovákiai folyamatokra is. *Berki Erzsébet*, *Czethoffer Éva* és *Szabó Endre* két írása is foglalkozik a foglalkozásukból kilépők későbbi munkaerő-piaci helyzetével. Vizsgálják a nővérek és más egészségügyi szakalkalmazottak foglalkozási pályáját az állami egészségügyből való kilépésüket követően, illetve azt, hogy a rendvédelmi dolgozók a nyugdíjazásuk után dolgoztak-e, s ha igen, milyen foglalkozásban és mennyit kerestek. Mindkét esetben bemutatják a szakmákat érintő szabályváltozásokat is: az új egészségügyi bértáblát és a korai nyugdíjazás rendszerének eltörlését, ami a közszférát érintő 2010 utáni kormányzati intézkedések közül talán a legnagyobb tiltakozási hullámot váltotta ki.

*

A *Közelkép* egyes tanulmányainak időbeli horizontja eltérő: a munkagazdasági elemzések nagyrészt 2008-tól 2010-ig tartanak, a statisztikai adatok általában 2013-ig hozzáférhetők, és egyes leíró tanulmányok is megkísérelhették, hogy a legújabb folyamatokkal is foglalkozzanak. Az egyes fejezetek tehát, ahol lehetséges, 2013-ig tartó idősorokon mutatják be a főbb statisztikai adatokat, illetve 2013-ig bezárólag elemezzük az érdekegyeztetési intézményekben bekövetkezett változásokat. Emellett a *Közelképben* – az évkönyvsorozat hagyományainak megfelelően – közöljük az olyan régebbi kutatások eredményeit is, amelyeket szerzőik korábban elismert szakmai folyóiratokban már publikáltak. Itteni közlésüket az indokolja, hogy a közszféra folyamatainak fontos összefüggéseit feltáró eredményeiket közérthetőbb formában, szélesebb olvasóközönség számára is hozzáférhetővé tegyük. Bár ezek a kutatások 2008 és 2010 közötti évekkel záródó időszakokat vizsgálnak, vagy olyan nemzetközi adatfelvételeken alapulnak, amelynek azóta nincs újabb hozzáférhető adatbázisa, eredményeik – a szerkesztők véleménye szerint – ma is relevánsak. Ahol ez lehetséges volt, korábbi tanulmányaikat a szerzők kiegészítették olyan értékelésekkel, amelyek figyelembe veszik az időközben bekövetkezett változásokat (például a válság hatásait, a közszféra fizetéseinek növekvő hátrányát a versenyszférával szemben, az állásbiztonsági előnyök erodálódását a gyakori átszervezések, illetve az elmozdíthatatlanság elvének további csorbítása miatt),

s ezek fényében értékelték eredményeik mai relevanciáját, illetve a változások hatásaként valószínűsíthető eltéréseket.

A tanulmányok nem törekszenek közvetlen közpolitikai ajánlások megfogalmazására, noha megközelítésük természetesen korántsem értéksemleges. A *Közelkép* ebből a szempontból sem egységes, az egyes szerzők nemcsak különböző mértékben érintik a közpolitikai döntéseket, s nemcsak különféle diszciplínák felől közelítik a közszférát, hanem különbözőképpen is viszonyulnak ugyanahhoz a jelenséghez (például a foglalkoztatási viszonyok modernizációjához.) A kötet szerkesztőinek célja az volt, hogy a szerzők különböző megközelítéseit ütköztesse, elősegítendő a közpolitika iránt érdeklődő olvasó véleményalkotását. Természetesen, mint a tudományban mindig, ezúttal is a szerzők felelősek a tanulmányukban kifejtett nézetekért, az esetleges tárgybeli hibákért és tévedésekért.

1. A LEGFONTOSABB TÉNYEK

KÖLLŐ JÁNOS

Az elmúlt évtizedekben meglehetősen kevés kutatás foglalkozott a közszférával itthon és külföldön. Ennek egyik oka, hogy hiányoznak az erős exogén sokkok: a közszféra mérete és relatív bérszintje a legtöbb országban és időszakban csak kismértékben változik, ami megnehezíti a valódi és látványos különbségek elválasztását, az okok és következmények megkülönböztetését. További akadályt jelent az információhiány: az adatok gyakran még a köz- és versenyszféra elhatárolását sem teszik lehetővé. Bizonyára hozzájárul a kérdéskört övező kutatói érdektelenséghez, hogy a közszféra döntéshozóinak céljait nem lehet olyan egyszerűen megfogalmazni, mint a magántulajdonosokét, ezért nehéz (nem *ad hoc* feltevéseken nyugvó) magatartási modelleket írni és azokat tesztelni, ami súlyos hátrányt jelent a publikációs versenyben.

A magyar közgazdászok szerencsés helyzetben vannak: az egymást váltó kormányok a Bokros-csomaggal, a 2002. évi választások előtti és utáni nagy béremelésekkel, a 2004-től fogantatott újabb bércsökkentésekkel és a közelmúltban kezdődött, már a foglalkoztatást is érintő megszorításokkal olyan kvázikísérleti helyzeteket teremtek, amelyek jól vizsgálhatóvá tesznek egy sor, stabilabb viszonyok között nehezen elemezhető összefüggést – miközben a statisztikai háttér is viszonylag jónak mondható. Ennek ellenére, mint az alábbiakban kiderül, még a legalapvetőbb tények számbavétele is nehézségekbe ütközik.

A közszféra mérete

Nem könnyű feladat meghatározni, ki tartozik a közszférához. A jog egyfelől *munkaviszonyban állókat*, másfelől *közalkalmazottakat, köztisztviselőket, bírákat és ügyészeket*, valamint újabban *kormánybizalmi jogviszonyban állókat és közfoglalkoztatottakat* különböztet meg, a munkavállalókat a foglalkozási viszonyt szabályozó jogforrások (munkatörvénykönyv, közalkalmazotti törvény és a többi) szerint sorolja csoportokba. Ilyen megkülönböztetést alkalmaz például a KSH intézményi munkaügyi statisztikája valamint az Nemzeti Munkaügyi Hivatal (NMH) Bértarifa-felvétele is. Más gazdaságstatisztikai források a *költségvetési* és a *versenyszféra* között húzzák meg a határt, amely utóbbiba azonban az állami vállalatok is beletartoznak. A nemzetközi összehasonlítást gyakorlatilag lehetetlenné teszi, hogy az e célra esetleg alkalmasnak tűnő források csak az *állam által dominált teljes ágazatokat* különböztetnek meg (oktatás, egészségügy, szociális ellátás), amelyekben azonban nagy szám-

ban működnek magáncégek.¹ Eközben a magánszférában is található számos olyan vállalat, amely teljes mértékben *állami intézményektől függ*, onnét kiszervezett tevékenységet folytat, vagy kizárólag kormányzati, önkormányzati megrendelésre dolgozik. Magyarországon a helyzetet tovább bonyolítja a közmunkások magas száma. Őket, ha lehetséges, nem vesszük számításba, de egyes adatfelvételekben nem különíthetők el az állandó alkalmazottaktól.

Mint az *1.1. táblázatban* látható, a KSH intézményi munkaügyi statisztikája, valamint a Bértarifa-felvétel szerint a közsférában dolgozók az ötfös vagy nagyobb vállalatoknál és a költségvetési intézményekben együttesen alkalmazásban állók nagyjából 30 százalékat tették ki 2013-ban. Más jellegű adatok állnak rendelkezésre a KSH munkaerő-felméréséből, ami nem különbözteti meg a köztisztviselőket és a közalkalmazottakat, hanem ágazati és tulajdoni alapon nyugvó elhatárolást tesz lehetővé: e szerint az állami tulajdonban levő vállalatok és intézmények alkalmazottai az ILO–OECD meghatározás szerint mért foglalkoztatás 27 százalékat, az alkalmazásban állók 33 százalékát tették ki 2011-ben. (Az állami-önkormányzati tulajdonú vállalatok létszámának becslését lásd az *1.2. keretes írásban*.) A közigazgatásban, az állami oktatásban, az egészségügyben és a szociális ellátásban dolgozók az összes alkalmazott 28 százalékat, az összes foglalkoztatott 22 százalékát adták. Bár a számok függenek a „közsféra” és a „foglalkoztatás” meghatározásától, valamint a közmunkások számbavételétől, nem különböznek egymástól nagymértékben: *az utolsó, a kutatók számára elérhető adatok szerint az alkalmazottak nagyjából harminc százaléka, a foglalkoztatottak durván egynegyede dolgozik a közsférában.*

A közsférához szorosan kapcsolódó magánvállalatok számát természetesen sokkal nehezebb megbecsülni. A KSH munkaerő-felmérésének adatait használva Elek–Szabó (2013) – a jelen *Közelkép* 2.4. alfejezetében összefoglalt – tanulmánya arra a következtetésre jut, hogy 1998–2002 között a közsférából a magánszférába történő átlépések 40 százaléka nem járt munkahely-változtatással, ami tömeges kiszervezésekre utal. Később, 2002–2008 között ilyen esetek már sokkal kisebb arányban fordultak elő. A kormányzati megrendelésektől függő magánvállalatok számát speciális adatfelvételek nélkül végképp lehetetlen megállapítani.

A közsférán belül a közigazgatás és az oktatás részesedése 39–36 százalék, az egészségügyé és a szociális intézményeké összesen 25 százalék. A közsféra munkavállalóinak 57 százalékát 2011-ben még a helyi önkormányzatok alkalmazták, de ez az arány 2013-ra 45 százalékra csökkent. Mára az állami közigazgatás vált a közsféra legnagyobb szegmensévé (*1.2. táblázat*).

A közsféra súlya nagymértékben különbözik nemek, iskolai végzettség és életkor szerint: 2011-ben a költségvetésben alkalmazottak aránya a férfiaknál 19, a nőknél viszont 45 százalék volt; a szakiskolai végzettségnél 15, az érettségizetteknél 27, míg a diplomásoknál 54, az általános iskolát végzettségnél 36,

¹ Kivételt képez a közigazgatás, ahol készülnek nemzetközi összehasonlító tanulmányok is (például OECD, 2011).

az azt sem végzeteknél pedig 82 százalék volt, amely utóbbi adat a közmun-
ka-részvétel miatt ilyen magas. A Bértarifa-felvétel adatai a közszféra életkorral
meredeken növekvő arányát jelezik (a huszonéveseknél 22, a harmincasoknál
26, a negyveneseknél 36, az ötven felettieknél pedig 40 százalék) az ötfősnél
nagyobb munkáltatói körben.

**1.1. táblázat: A közszférában dolgozók aránya a foglalkoztatottak
és az alkalmazásban állók között 2013-ban, különböző források szerint**

	A teljes foglalkoz- tatás százalékban	Az alkalmazásban állók százalékban	Időszak
Intézményi munkaügyi statisztika			
A költségvetési szektorban alkalmazottak	n. a.	29,1 ^a	2013
Bértarifa-felvétel			
Köztisztviselők, közalkalmazottak, bírák, ügyészek, köz munkások	n. a.	31,4 ^b	2013. május
Köztisztviselők, közalkalmazottak, bírák, ügyészek	n. a.	27,2 ^b	2013. május
Munkaerő-felmérés			
Alkalmazott állami tulajdonban lévő vállalatnál, állami intézménynél, önkormányzatnál ^c	27,2	32,5	2013. I. né.
Alkalmazott állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő intézménynél a közigazgatásban, az oktatás- ban, az egészségügyben vagy a szociális ellátásban	22,4	27,8	2013. I. né.

^a KSH Stadat [2.1.33. táblázat](#) (2014. június 23-i adat). A célsokaság az állami intéz-
mények, az ötfős vagy nagyobb vállalatok és a nonprofitok egy része.

^b A szerző számítása, a megfigyeléseket a Nemzeti Munkaügyi Hivatal által számí-
tott súlyokkal súlyozva. A célsokaság az állami intézmények, az ötfős vagy nagyobb
vállalatok és a nonprofitok.

^c Munkaerő-felmérés, a szerző számítása. Foglalkoztatott mindenki, aki a kérdezést
megelőző héten legalább egy óra jövedelemtermelő munkát végzett, vagy egyet sem,
de csak átmenetileg volt távol a munkájától.

**1.2. táblázat: A közszféra alkalmazottainak megoszlása ágazatok és felügyeleti
szint szerint 2013 első negyedévében, a közszféra által dominált ágazatokban**

	Központi kormányzat	Önkormányzat	Összes
Közigazgatás	25,2	14,0	39,2
Oktatás	16,3	19,6	35,9
Egészségügy	12,2	8,3	20,5
Szociális ellátás	1,4	2,9	4,3
Összesen	55,1	44,8	100,0

Megjegyzés: Az állami szektort az ágazat és a munkaadó tulajdoni formája alapján
definiáltuk. Az adatok a köz munkások számát is tartalmazzák.

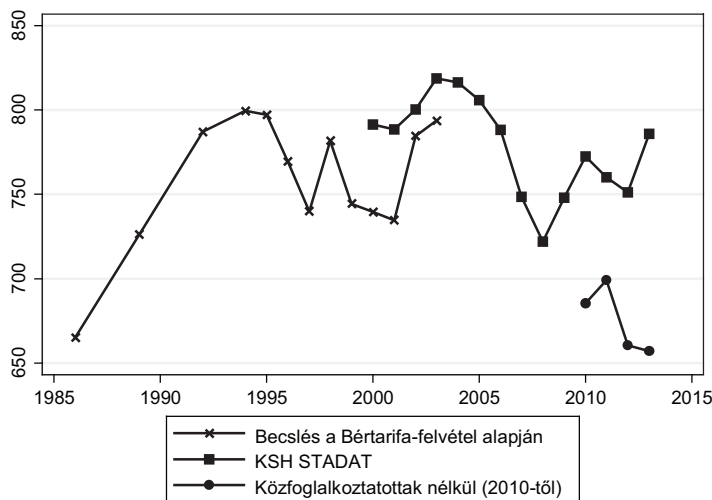
Forrás: KSH munkaerő-felmérés 2013. I. negyedév. A szerző számítása.

A foglalkoztatás és a bérek időbeli alakulása

A közszféra 650 ezer főről 800 ezerre nőtt a rendszerváltás időszakában, ami-
kor számos, korábban a pártapparátus, illetve az állami vállalatok által ellá-
tott tevékenység került át a költségvetési intézményekhez (ellenőrzés, tervezés,

felügyelet, különféle jóléti szolgáltatások és gyermekintézmények), és újfajta szolgáltatások is létrejöttek. A terjeszkedést az 1995 márciusában meghirdetett Bokros-csomag állította le, ami 10 százalékos körüli csökkenést eredményezett a közsféra létszámában. Az ezredforduló után a létszám újból növekedni kezdett egészen 2006-ig, amikor a magasra szökött államadóság kikényszerítette a foglalkoztatás csökkentését (1.1. ábra). A közsféra mérete azonban csak 2008-ig csökkent, a válság időszakában a létszám stabilizálódott, sőt a közmunkásokkal együtt számítva jelentősen növekedett: a költségvetési szektor 3 százalékkal több dolgozót foglalkoztatott 2011 január–márciusában, mint három évvel korábban, éles ellentétben a magánszektorral, ahol a létszám ugyanebben az időszakban 4,8 százalékkal csökkent. Ezt követően azonban a közsféra létszáma is csökkenésnek indult. Mai méretét a 2000. évvel érdemes összevetni, amikor a közmunkások száma még elenyésző volt: az akkori szinthez képest mintegy 130 ezer fős csökkenést mutatnak az adatok. A közmunkásokat is a közsférához számítva a létszám *növekedését* figyelhetjük meg 2008 óta, és különösen 2013-ban, amikor a közfoglalkoztatás – a korábbi évektől eltérően – nem esett vissza a hideg idő beálltával november–decemberben.

1.1. ábra: Foglalkoztatás a közsférában, 1986–2013 (ezer fő)



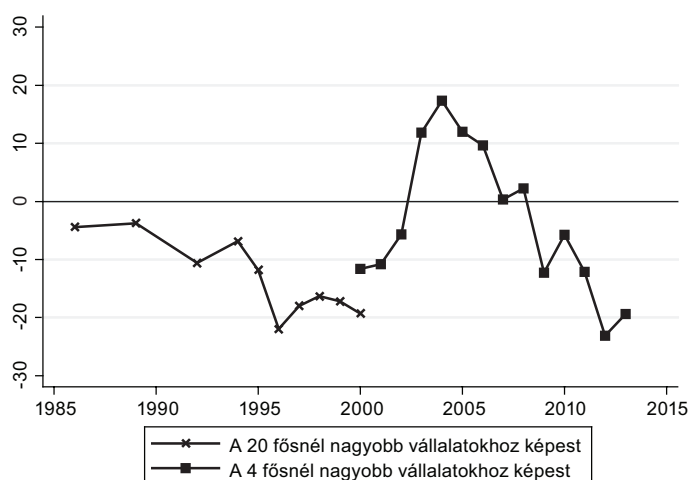
Megjegyzés: 2010 előtt nem rendelkezünk a közfoglalkoztatásra vonatkozó, összehasonlítható állományi létszámadatokkal.

Forrás: KSH Stadat, illetve Bértarifa-felvétel, 1986, 1989, 1992, 1994–2003.

Már a foglalkoztatási adatok is nagyfokú instabilitásról árulkodnak – a rendszerváltás utáni 130 ezres növekedést 60 ezres csökkenés, majd ugyanekkora növekedés és újabb, közel 150 ezres csökkenés követte –, de ennél is erőteljesebbek voltak a közsféra *bérszintjében* bekövetkező változások. Az utóbbi húsz évben a közsférában alkalmazottak bérelőnye, illetve bérhátránya a ha-

sonló nemű, korú és iskolázottságú vállalati alkalmazottakhoz viszonyított –22 és +17 százalékpontos sávban mozgott (1.2. ábra).

1.2. ábra: A közsféra regresszióval kiigazított bérelőnye/bérhátránya, 1986–2013 (százalékpont)



Megjegyzés: Regressziós becslések: az egyenlet bal oldalán a bér logaritmusa, a jobb oldalon a nem, az iskolai évek száma, a munkapiaci tapasztalat, annak négyzete és egy közsféra változó. A pontok ez utóbbi hatását mérik százalékpontban.

Forrás: *Béretarifa-felvétel*, 1986, 1989, 1992, 1994–2011. (Az adatok a vizsgált évek májusára vonatkoznak. A Béretarifa-felvétel 1995 előtt csak a 20 fősnél, 2000-ig pedig a 10 fősnél nagyobb vállalatokra terjedt ki.)

A „Bokros-csomag” több mint 10 százalékponttal rontotta a közsféra kereseti pozícióját a magánszektorhoz képest. Az 1997–2000 közötti időszakban tovább folytatódó előnycsökkenést látványos növekedés követte. Az első Orbán-kormány minimálbér-emelése erősen érintette a közsférát, mert a döntéshozatal idején a diplomával nem rendelkező közalkalmazottak 60 százaléka kevesebbet keresett a 2002. évi minimálbérnél, azaz 50 ezer forintnál. (Az arány a magánszektorban 40 százalékra rúgott a négyfősnél nagyobb cégeknél). Második lépésként a 2002. évi májusi választások előtt az Orbán-kormány lényegesen megemelte a köztisztviselők fizetését, amelynek következtében a közsférában 2001 és 2002 májusa között 17 százalékkal emelkedett az átlagréálbér, szemben a 7 százalékos növekedéssel a magánszférában. A harmadik és egyben legfontosabb intézkedésre a Medgyessy-kormány hivatalba lépésekor, 2002 májusában került sor, amikor a közalkalmazottak alapbérét 50 százalékkal megemelték, ragaszkodva az választások előtt tett ígérethez. (A béremelést az összes parlamenti párt támogatta). Az intézkedés a közalkalmazottak átlagbérének 29 százalékos növekedését vonta maga után *réálértékben* 2002 és 2003 májusa között, összehasonlítva a „csak” 11 százalékos növekedéssel a magánszférában. A közsféra bérhátránya (–6 százalékpont

2002-ben) jelentős, 11 százalékpontos bérprémiumba fordult 2003-ban és 17 százalékosba 2004-ben.

A bérelőny azonban három év alatt eltűnt. Egyrészt, mint *Telegdy* (2013) – a jelen *Közelkép* 2.2. alfejezetében összefoglalt – tanulmánya megmutatja, a közsféra bérnövekedése erős átterjedési hatással járt: azokban a foglalkozásokban, ahol a dolgozók könnyen mozognak egyik szektorból a másikba, a magánszféra bérei az átlagosnál gyorsabban emelkedtek 2003 után. Másrészt, a 2006-ra felhalmozott nagy belső és külső hiány újbóli megszorításokat tett szükségessé, ami a közsféra bérelőnyét 2007 májusára teljesen felemésztette. Végezetül, a köztisztviselők és közalkalmazottak 13. havi fizetésének eltörlése 2009-ben azonnali 12 százalékpontos csökkenést okozott a közsféra relatív bérszintjében, amit tetézt, hogy a köztisztviselők és közalkalmazottak alapilletményét gyakorlatilag befagyasztották a 2008. évi szinten. 2012-ben az orvosok és nővérek, 2013-ban a tanárok bérének fokozatos emeléséről született döntés, de ezek 2013 májusáig nem fordították meg a csökkenő trendet: ekkor a közsférában dolgozók már ugyanúgy 20 százalékkal kevesebbet kaptak azonos nem, életkor és végzettség esetén a magánsektorban dolgozókhoz képest, mint a Bokros-csomag második évében, 1996-ban.

A közsféra instabil helyzetéről

Az alábbiakban kitérünk a magyar szabályozás néhány olyan sajátosságára, amelyek ismerete nélkülözhetetlen a közsféra munkaerőpiacának – az ösztönzési és mobilitási mintáknak, a közszolgálatokkal kapcsolatos elégedettség, illetve elégedetlenség dinamikájának – megértéséhez. Ezek közül a közsféra relatív bérszintjének *szélsőséges instabilitása* kívánczik az első helyre.

Mint bemutattuk, a közsféra magánszférához viszonyított bérszintje 1986 óta a húsz százalékpontosnál is nagyobb bérhátrány és a közel húsz százalékpontos bérelőny véglelei között ingadozott. A kereseti rés ilyen mértékű hullámzására nem volt példa az Európai Unióban a 2008-ban kezdődött pénzügyi és gazdasági válságot megelőzően. (Ezt követően is csak Romániában következett be a magyarhoz mérhető előnycsökkenés, lásd *Vasile*, 2012.) Mint a *Campos–Centeno* (2012) tanulmányon nyugvó 1.3. táblázat adatai mutatják, a kereseti rés minimális és maximális értéke közötti távolság 1993 és 2000 között – Görögországot és Franciaországot leszámítva – sehol sem haladta meg a 6,5 százalékpontot, miközben Magyarországon 18,2 százalékpontos volt ugyanebben az időszakban és 29,5 százalékpontos a rákövetkező nyolc évben. Tegyük hozzá, hogy Görögországban a közsféra bérelőnye monoton növekedéssel járta be a 12,2 százalékpontos szóródási tartományt, Franciaországban pedig egy –3 és +8 százalékpontos sávban mozgott a kereseti rés. A magyarhoz hasonló mértékű emelkedések és süllyedések – valamint a mélypontokon mért tetemes kereseti hátrány – kivételesnek számítanak a fejlett piacgazdaságok világában.²

² Ugyanakkor *Gimpelson–Lukyanova* (2009) a kétezres évek elején igen jelentős (a regressziós becsléseik szerint 26–28 százalékpontos) bérhátrányt mutat ki az orosz közsférában.

1.3. táblázat: A közsféra és a magánsféra közötti kereseti különbség szóródási tartománya néhány országban az 1993 és 2000 közötti években (százalékpont)

Ország	Minimum	Maximum	Különbség
Ausztria	1,5	4,3	2,8
Finnország	-1,3	0,0	1,3
Franciaország	-3,2	7,7	10,9
Görögország	9,6	21,8	12,2
Hollandia	3,6	7,5	3,9
Írország	16,3	21,9	5,6
Németország	7,9	10,4	2,6
Olaszország	10,3	12,1	1,8
Portugália	16,7	23,0	6,3
Spanyolország	13,8	20,3	6,5
Magyarország 1993–2000 ^a	-22,0	-3,8	18,2
Magyarország 2001–2008 ^b	-11,6	17,7	29,5

^a A 20 főnél nagyobb vállalatokhoz képest.

^b A 4 főnél nagyobb vállalatokhoz képest.

Megjegyzés: A pozitív (negatív) számok a közsféra bérelőnyére (hátrányára) utalnak. Kontrollváltozók a *Campos–Centeno* (2012) tanulmányban: nem, életkor, életkor négyzete, iskolázottság, házasság, szolgálati idő. Kontrollváltozók a magyar esetben: nem, életkor, életkor négyzete, iskolázottság.

Forrás: *Campos–Centeno* (2012), 5.1. táblázata a *European Community Household Panel (ECHP)* alapján, kivéve Magyarországot: a szerző számítása a *Bértarifa-felvételek* alapján.

A béremelések és bércsökkenések hatása a kereseti arányokra

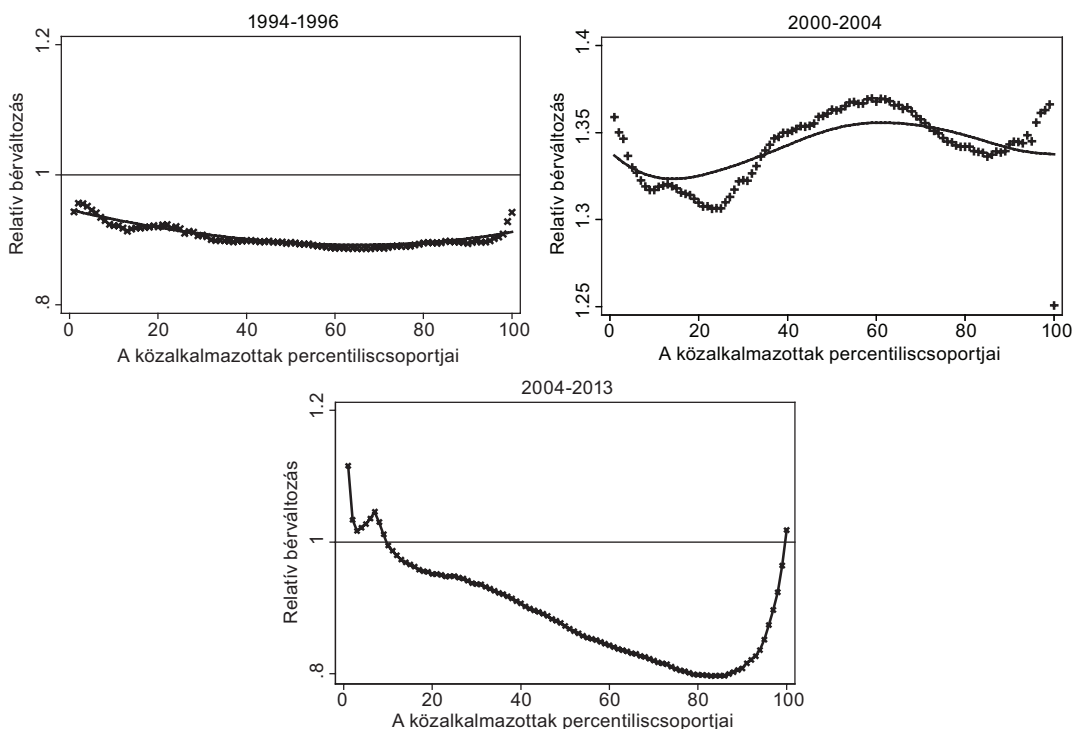
A második sajátosság a közszférán belüli különbségekben látható: a bérszint 2000 és 2004 közötti emelkedéséből a magas keresetűek profitáltak többet, ugyanakkor a Bokros-csomag idején, 1994–1996-ban végbement, majd különösen a 2004-től napjainkig tartó csökkenések is inkább őket terheltek. Ezt mutatja a közsféra legnagyobb csoportját alkotó *közalkalmazottakra* vonatkozó 1.3. ábra. Az ábra elkészítéséhez az egyes években a kereseti szintjük szerint 100 csoportba osztottuk a közalkalmazottakat, majd minden így képzett percentilis csoportban kiszámítottuk az országos átlaghoz viszonyított átlagbért. Ennek a *változását* mutatják a 1.3. ábra görbéi. Ha az érték 1, az azt jelenti, hogy az adott percentilisének a bérek növekedésének vagy bércsökkenésének az üteme megfelelt az összgazdasági ütemnek.

A Bokros-csomag megszorításai valamivel erősebben érintették a magas keresetűeket, kivéve a legjobban kereső két százalékot (99. és 100. percentilisek). A 2000 és 2004 közötti bővség esztendeiben, amikor a közalkalmazottak bére az országos ütemet jóval meghaladó mértékben nőtt, a mintázat bonyolultabb volt. Viszonylag nagy nyereséget látunk az eloszlás legalján. A 10. és 70. percentilis közötti tartományban a magasabb bérűek felé haladva látunk gyorsabb keresetnövekedést. Az eloszlás felső harmadában – ahol az alapilletmény a teljes kereset kisebb részét teszi ki ezért az emelésének a hatása is gyengébb

– a keresetek lassabban, de az összgazdasági ütemet még így is nagyjából egyharmaddal meghaladva nőttek.

A bérváltozások görbéje 2004 és 2013 között *U* alakú. A legrosszabbul fizetettek bére a minimálbér-szabályozásnak köszönhetően lépést tartott az országos átlaggal, de minél feljebb haladunk a bérhierarchiában, annál nagyobb relatív kereseti veszteségeket látunk, kivéve a legjobban kereső tíz százalékot, ahol a legjobban fizetettek felé haladva egyre kisebb veszteségre utalnak az adatok. A felső két százalék el is került a szektorban dolgozók nagy többségét sújtó (relatív) bércsökkenést, sőt, szerény nyereséget könyvelhetett el.

1.3. ábra: A közalkalmazottak országos átlaghoz viszonyított keresetének változása kereseti percentilisenként különböző időpontok között (arány)

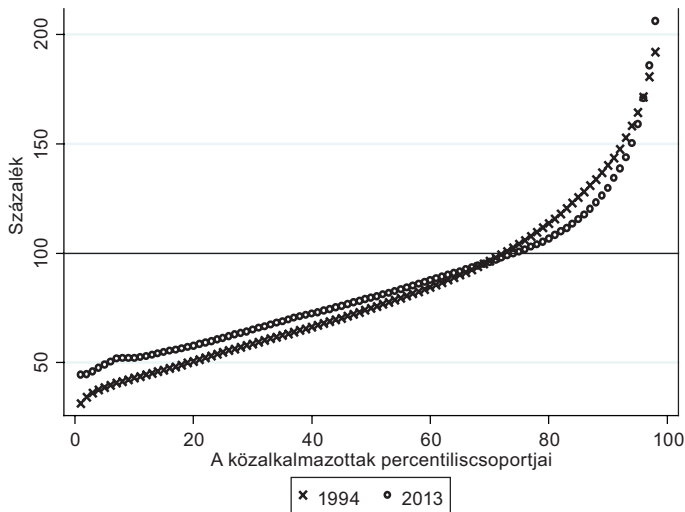


Forrás: Bértarifa-felvétel.

A közsféra bérszintje a 2004 óta tartó megszorítások hatására a Bokros-csomag előtti utolsó „békeév” szintje közelébe süllyedt. Mint a *1.4. ábra* mutatja, a költségvetési szektor legrosszabbul fizetett dolgozói (1–10. percentilis, első decilis) 1994-ben a nemzetgazdasági átlagbér 30–40 százalékát, 2011-ben a 40–50 százalékát kapták. Mindkét évben a közalkalmazottak nagyjából egynegyede keresett többet az országos átlagnál. Ugyanakkor a béreloszlás

valamivel kiegyenlítettebbé vált: az eloszlás alsó tartománya felé vezető lejtő 2013-ban nem olyan meredek, mint 1994-ben volt.

1.4. ábra: A közalkalmazottak országos átlaghoz viszonyított keresete, 1994, 2013
(Béttarifa-felvétel, százalék)



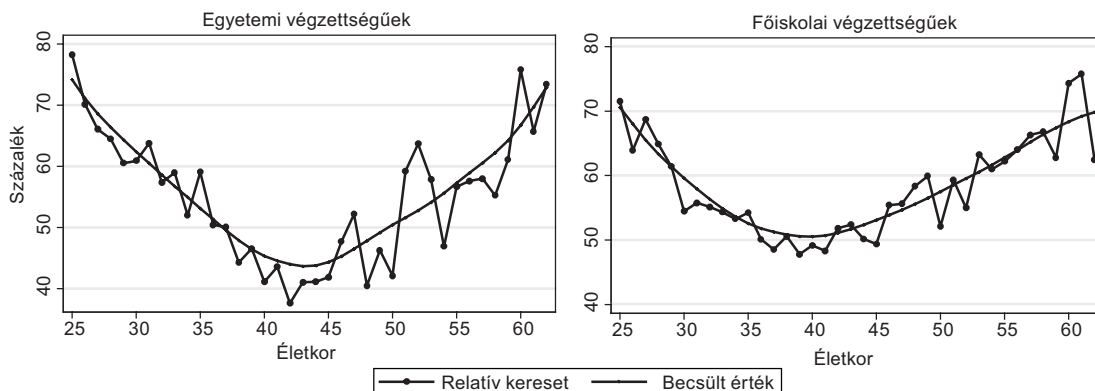
Megjegyzés: Az országos átlag számításakor mindkét évben csak a 20 fősnél nagyobb vállalatoknál alkalmazottak adatait vettük figyelembe. A 99. és 100. percentilisekre vonatkozó, 200–300 százalékos értékeket elhagytuk, hogy az ábra olvasható maradjon.

Forrás: *Béttarifa-felvétel*, 1994, 2013.

A diplomások sajátos kereseti pályája

A harmadik sajátosság a *diplomás* közalkalmazottak és köztisztviselők kereseti pályájának különös alakjával kapcsolatos. Mint arra már korábbi kutatások felhívták a figyelmet (lásd például Varga, 2008 írását a tanári munkaerőpiacról), a diplomás közalkalmazottak relatív kereseti profilja *U* alakú: a legfiatalabbak és a legidősebbek kereseti lemaradása jóval kisebb, mint a középkorosztályoké. Ez abból adódik, hogy a közalkalmazotti és köztisztviselői tarifarendszerekben a diplomásbérek lineárisan emelkednek az életkorral, illetve a közszolgálatban eltöltött idővel, míg a magánszektorban a diplomások – különösen az egyetemi végzettségűek – bérei erősen nemlineáris pályát követnek: alacsony szintről indulva gyorsan nőnek, majd az életpálya végén csökkenni kezdenek. Mint az 1.5. ábrán látható, a pályakezdő diplomások a magánszektorban dolgozó, hasonló végzettségű kortársaiknál 20–30 százalékkal kevesebbet keresnek, majd a hátrányuk negyvenéves korukra 50–60 százalékosra nő. Az idősebbeknél a hátrány kisebb, visszatér a 25–30 százalékos sávba. A főiskolát végzetteknel a középkorúak bérhátránya valamivel kisebb, de a relatív életkor–kereseti görbe hasonló alakú.

1.5. ábra: A közszférában foglalkoztatott diplomások keresete a magánszektorban dolgozó, hasonló korú és végzettségű diplomásokhoz képest, 2013 (százalék)



Forrás: Bértarifa-felvétel, 2013.

Az *U* alakú görbe, ami lényegében egy, a kilencvenes évek elején, a vonatkozó törvények megalkotásakor elkövetett és azóta sem korrigált *műhibára* vezethető vissza, sajátos következményekkel jár. Először is azzal, hogy a közszolgálatba lépő fiatal diplomás a pályája első 15 évében folyamatosan csökkenő relatív keresetre számíthat, évről évre nagyobb kereseti áldozattal jár, ha a pályán marad.

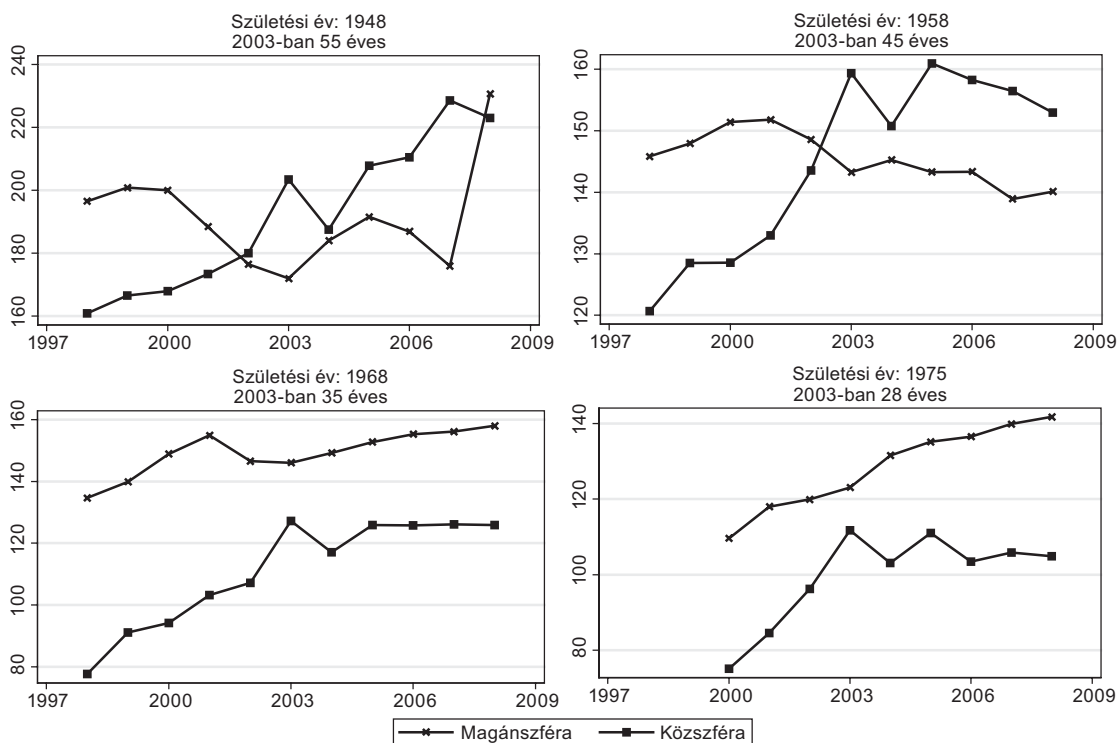
Másodszor, olyan szűk esztendőkből, mint amilyen az ábrán vizsgált 2013-as, a közgenerációk lemaradása szélsőséges mértékűvé válik. Ha igaz is, hogy a kereseti hátránnyal szemben számos nem bér jellegű előny áll (nagyobb állásbiztonság, hosszabb szabadság, a közszolgálattal járó hasznosságtudat, egyes területeken hatalom, kiváltságok, hálapénz és korrupciós bevételek) a nemzetközi tapasztalat szerint a fejlett piacgazdaságokban ilyen fokú, 50–60 százalékos kereseti lemaradást nem szokott megengedni a szabályozás.

Harmadszor, az *U* alakú görbület olyan erős, hogy az már képes befolyásolni az egyes *születési kohorszok* relatív bérének alakulását a *naptári időben*. Ha a közszféra bérszintje nő, annak hatását a fiatalok esetében részben vagy egészben semlegesítheti, hogy ők 30–35 éves korig minden évben lejjebb csúsznak a magánszektorban dolgozó társaikhoz képest. Ugyanakkor idősebb korban az életkori hatás kiegészíti a béremelés hatását: 35 éves kor felett a költségvetési szektorban dolgozó diplomások sektorszintű béremelkedés nélkül is közelítenének a versenyszférában dolgozókhöz.

Mindez nyomon követhető az 1.6. ábrán, ahol négy születési évjárat beralakulását láthatjuk, melyek tagjai 55, 45, 35, illetve 28 évesek voltak 2003-ban. (A 2003-ban 25 évesek a megfigyeléseink kezdetén még középiskolába jártak, ezért egy idősebb kohorszt választottunk.) Az ábrák a Kelen adatbázison (Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság Központi Elektronikus

Nyugdíj-nyilvántartási Rendszerén) alapulnak, ami elég nagyméretű a születési kohorszok szerinti elemzéshez, és a 2002. évi választásokat megelőző és követő béremelések hatását mutatják. A két idősebb évjárat tagjai a korábbi tetemes bérhátrányukat jelentős előnyre válthatták, míg a fiatalabb évjáratok esetében ez csak a kereseti lemaradás stabilizálásához volt elegendő – ők a legjobb években is jelentős hátrányban maradtak a magánszektorban dolgozó társaikhoz képest. Mindez azt is jelenti, hogy a bércsökkenések időszakában a fenti okokból a fiatal évjáratok járnak különösen rosszul.

1.6. ábra: A diplomás foglalkozásuk keresete néhány évjáratban, 1998–2008 (százalék)



Mutató: a munkaviszony, illetve közalkalmazotti-köztisztviselői jogviszony alapján szerzett éves jövedelem egy napra számított értéke az egész évben dolgozóknál, a minta főátlagának százalékában.

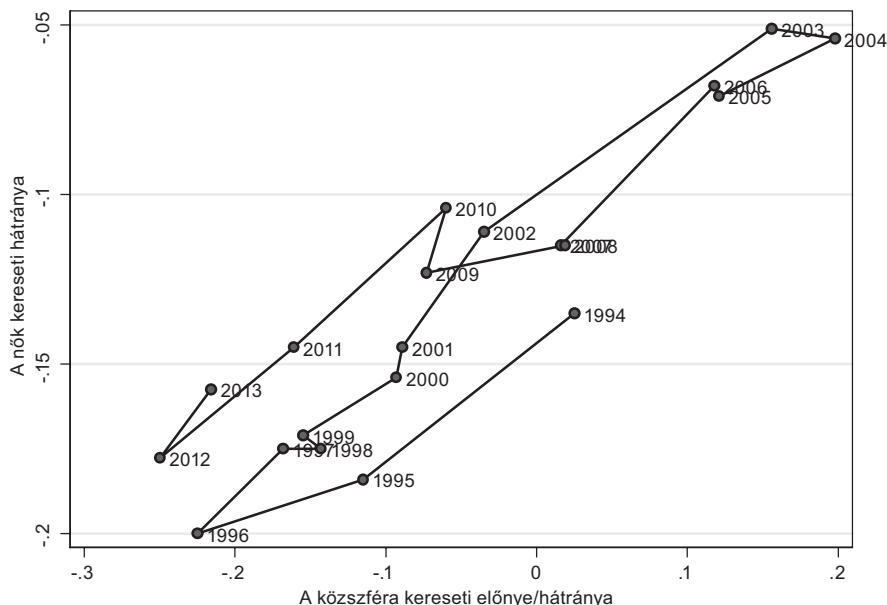
Forrás: *Kelen*, 20 százalékos minta.

A közzsféra és a nők helyzete

A negyedik sajátosság, amit fontosnak tartunk megemlíteni: a közzsféra kereseti ingadozásainak a nők helyzetére gyakorolt hatása. Ha a két szféra mérete, valamint a nők szektoron belüli létszámaránya és bérhátránya nem változik (ez utóbbi 1993 után stabilizálódott Magyarországon), akkor egyenes összefüggés áll fenn a közzsféra bérszintje és az általános férfi–női kereset-

különbség között. Nem ennek a triviálisnak mondható kapcsolatnak a léte érdemel figyelmet, hanem az *ereje*, amire a 1.7. ábra hívja fel a figyelmet. Az ábra vízszintes tengelyén a közsféra regresszióval kiigazított (életkorra és iskolai végzettségre kontrollált) bérhátránya, a függőlegesen a nők férfiakhoz mért, hasonlóképpen kontrollált, a *teljes gazdaságban* mért kereseti hátránya szerepel. A görbe és az évszámok mutatják, hogyan mozgott a magyar munkaerőpiac ebben a térben 1994 és 2011 között.

1.7. ábra: A közsféra és a nők bérhátránya, 1994–2013-ban (logaritmuspont)



Forrás: Bértarifa-felvételek.

3 Megfigyelhető, hogy ma – miközben a közsféra bérhátránya ismét a kilencvenes évek közepére jellemző szinten áll – a nők hátránya nagyjából 5 százalékponttal kisebb, ami minden bizonnyal a közsférán belüli kereseti különbségek korábban, az 1.4. ábrán bemutatott mérséklődésével függ össze.

A pontok lényegében egy egyenesen rendeződnek el, aminek a meredeksége 0,32-nek adódik, azaz a közsféra bérpozíciójának tíz százalékos romlása 3,2 százalékkal rontja a nők általános kereseti hátrányát.³ A közsféra relatív bérszintjének több mint 40 százalékpontos ingadozási sávját figyelembe véve, aligha tévedés azt állítani, hogy az elmúlt húsz év költségvetési és politikai ciklusai minden másnál erősebben befolyásolták a nők mindenkorai munkaerő-piaci hátrányát.

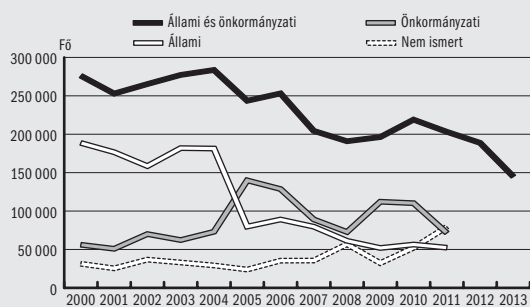
1.1. Az állami-önkormányzati vállalati szektor létszáma és átlagkeresete

NEUMANN LÁSZLÓ & VARADOVICS KITTI

Mivel szokásosan az állami-önkormányzati vállalati szektort a versenyszférához sorolják – hiszen az ott foglalkoztatottakra is a munkatörvénykönyve vonatkozik –, ez a „rejtett” állami szféra szinte fehér folt a statisztikai elemzések számára. Ennek a hiánynak a pótlására teszünk kísérletet a Nemzeti Munkaügyi Hivatal 2000 és 2013 közötti bértarifa-felvételeiből nyert adatok elemzésével. Ezekben ugyanis a versenyszféra megbontható tulajdonosi struktúra szerint, többségi állami-önkormányzati vállalatokra és olyan „valódi” magánvállalatokra, amelyekben legfeljebb kisebbségi tőkerészesedéssel van jelen állam vagy az önkormányzat. Az elemzés további finomítására is van lehetőség, amennyiben a KRTK Adatbankjának bértarifa-felvételekhez kapcsolt Nemzeti Adó és Vámhivatal társasági adóbevallás adatai segítségével a közösségi tulajdonon belül szétválasztjuk a központi állam tulajdonát és az önkormányzatokét.

Noha tudjuk, hogy módszertani okoknál fogva a bértarifa-felvételt korántsem ideális létszámbecslésre használni, mégis jobb híján, első közelítésként ezt kell elfogadnunk. Eszerint az állami-önkormányzati vállalati szektor létszáma közel 100 ezer fővel csökkent az évtized alatt, de így is 190 ezer főt tett ki 2012-ben, 145 ezer főt 2013-ban (K1.1.1. ábra). Ennek figyelembevétele jelentősen növeli a közsféra foglalkoztatásáról közismert intézményi statisztikai adatokat (lásd 1. fejezet).

K1.1.1. ábra: Az állami és önkormányzati vállalatok létszáma, 2000–2013 (ezer fő)



Forrás: Bértarifa-felvétel.

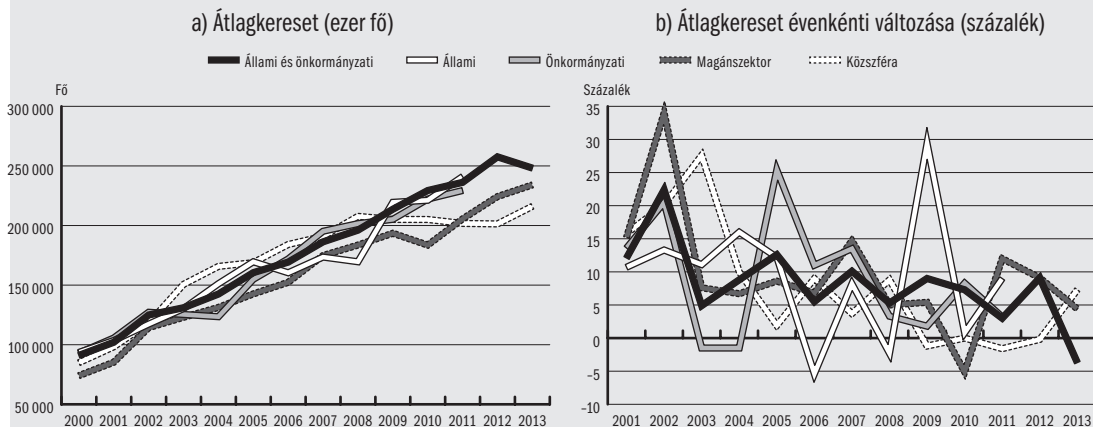
A szektoron belül az évtized során a központi állam által tulajdonolt cégek foglalkoztatása erősen és szinte folyamatosan csökkent, míg az önkormányzatiaké nőtt. Éles váltás volt 2004-ről 2005-re, amelynek a magyarázatát egyelőre nem ismerjük. A K1.1.1. ábrán 2011-ig (ameddig az állami és önkormányzati tulajdon szétválasztható volt) „nem ismertként” feltüntettük azon cégek foglalkoztatotti létszámát is, amelyeknél nem volt adat arra, hogy tulajdonosa a központi kormányzat vagy önkormányzat. Ezek létszáma évenként változó (11–39 százalék között), és a 2008-as és 2011-es kiugró változások mintegy komplementerei az önkormányzati foglalkoztatásnak, így feltehető, hogy a „nem ismertekből” a kiugró értékek (nagyjából a 30 ezer fő feletti részük) is az önkormányzati cégeket jelenti. Ezzel a korrekcióval úgy tűnik, hogy az önkormányzati cégek foglalkoztatása a 2006-os megszorítások óta 100 ezer fő körül stabilizálódott. Ez legfeljebb a bővülő közfoglalkoztatottak miatt lehet növekvő, bár a bértarifa-felvételen alapuló becslésünk szerint a szektorban azok teljes és részfoglalkozású állománya se nőtt 5 ezer fő fölé 2012-ig.

Az inflációval nem korrigált, bruttó keresetek dinamikája ebben a szektorban szinte változatlan, egyenletes növekedést mutat (K1.1.2.a. ábra). Ezzel szemben a (közfoglalkoztatás nélküli) közszférában a keresetek növekedése 2008-tól megszűnik, és a válság hatására a valódi magánszektor dinamikája is megtörik 2010-re. Tehát a vizsgált szektorban sem a kormányzati megszorítások, sem a válság hatása nem érvényesültek. Az egyedüli markáns változás a központi állami tulajdonnál érzékelhető 2006 és 2008 között, amikor a szektor lemaradt a töretlen keresetemelkedést élvező önkormányzati szektor mögött, és a magánszektor alá süllyedt. Ezt a hátrányt viszont behozta a kiugró növekedés 2009-ben. (Az ingadozás pontos okát nem ismerjük, bár feltelezhető, hogy a Gyurcsány-kormány megszorításait az első két évben végrehajtatta az állami vagyongazdálkodó szervezetekkel, míg a Bajnai-kormány ebben engedett a vállalati törekvéseknek.)

Az állami és önkormányzati tulajdonú vállalatok közötti különbségek még markánsabban látszanak az éves keresetnövekedések ingadozásában (K1.1.2.b ábra). A 2001–2002. évi minimálbérugrás minden szektorban érzékelhető, és a vállalatok reakciói is: a következő években visszafogták a béremelést. Ez különösen erős, egyenesen bércsökkenést okozó és hosszabban, két évig tartó fo-

lyamat volt önkormányzati vállalati szektorban, annak ellenére, hogy a statisztika szerint itt sem magasabb az alacsony bérűek aránya, mint a magánszektorban vagy a közalkalmazottaknál. A másik figyelemre méltó tény a központi kormányzat 2006 utáni „húzd meg ereszt meg” jellegű bérpolitikája, amely szinte szabályos kétéves ciklusokat produkált.

K1.1.2. ábra: Az átlagkereset és annak évenkénti változása az állami és önkormányzati vállalatoknál, 2000–2013

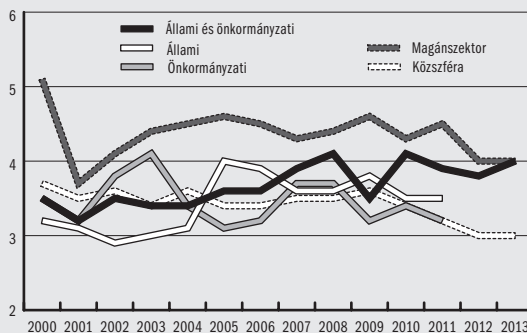


Forrás: Bértarifa-felvétel.

Az egyes szektorokon belüli bérkülönbségek mértékül az első–második és kilencedik–tizedik decilisek osztópontjához tartozó bruttó keresetek hányadosát (D9/D1) használtuk (K1.1.3. ábra). Ahogy várható volt, a valódi magánszektorban a legnagyobbak a keresetkülönbségek (a maximuma 5,1), de 2012-ben jelentősen csökkent, és 2013-ban is alacsonyan maradt, ami feltehetően az alacsony bérék kötelező emelését kikényszerítő bérkompenzációnak volt köszönhető. Az állami-önkormányzati szektor egésze a (közfoglalkoztatottak nélküli) aggregált közsfőháza-hoz van közelebb. A 2001–2002. évi minimálbérugrás összenyomta a bérskálát a magán- és az önkormányzati szektorban, de hatása alig látszik a központi állami tulajdonú cégeknél. A legkisebb bérkülönbség (3,0) a közsfőháza-ban mérhető 2013-ban, amely szintén a bérskála összenyomódásával magyarázható – s ami ezúttal a befagyasztott bértételeket meghaladó minimálbéreknek köszönhető. (Lásd Berki Erzsébet írását a jelen

Közelkép 3.2. alfejezetében.) Bár az önkormányzati és központi állami vállalatok mutatója – nem függetlenül az aktuális béremelkedés mértékétől – erősen ingadozik az évtized során, gyakorlatilag alig lép ki a 3,0 és 4,0 közötti sávból.

K1.1.3. ábra: Bérkülönbségek (D9/D1) a különböző szektorokban



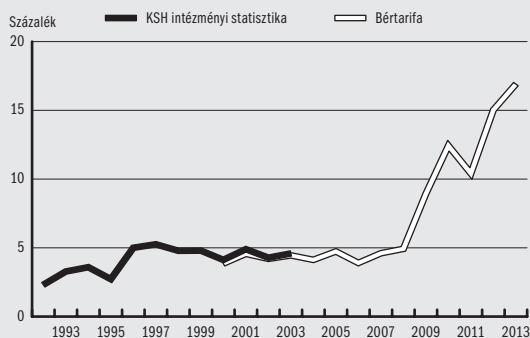
Forrás: Bértarifa-felvétel és kapcsolt NAV társasági adóbevallás adatok – NMH bértarifa-felvétel..

1.2. A közfoglalkoztatás mérete és költsége

SCHARLE ÁGOTA

A magyar közsféra egyik sajátossága a nemzetközi összehasonlításban nagy számú és folyamatosan bővülő „közmunkaiparág”, melynek létszáma nagyobb, mint a textilipar vagy a vízgazdálkodásé, és 2010-ben az állami egészségügyével is vetekedett (K1.2.1. ábra). Magyarországon 1996 és 2008 között éves átlagban 30–40 ezren dolgoztak valamilyen közfoglalkoztatási formában, ez a létszám 2009-től 60–100 ezerre nőtt, és 2013-ban meghaladta a 130 ezret. Ez azt jelenti, hogy átlagosan az év bármely napján a regisztrált munkanélküliek 10–14 százaléka (2013-ban 21 százaléka) közfoglalkoztatottként dolgozik, nagyjából ugyanannyian, mint az átképzésben, bértámogatásban és más aktív munkaerő-piaci programban részt vevők összesen.* A különféle közfoglalkoztatási programok együttes költsége 2008 előtt a GDP 0,1–0,2 százaléka körül mozgott, ami az Út a munkába program elindítása után 0,2–0,5 százalékra nőtt.

K1.2.1. ábra: Közfoglalkoztatottak részaránya a közszerében dolgozók körében, 1992–2013



Forrás: Közfoglalkoztatottak száma: MTA KRTK KTI Adatbank és NMH éves jelentések, Cseres-Gergely (2014). Költségvetési szféra létszáma: KSH intézményi munkaügyi statisztikája és Köllő János becslése az NMH Béttarifa-felvétel alapján. Az 1993. évi adat a két szomszédos év átlaga.

Az OECD 2010. évi adatai szerint a közfoglalkoztatásra költött állami források csak Belgiumban értek el hasonlóan magas szintet (a magyar GDP 0,39, illetve a belga GDP 0,36 százalékát). Az ír, francia, és szlovén kiadások szintén magasak, de a magyarnál szerényebbek, míg a többi európai országban nem érik el a GDP 0,1 százalékát. A létszámot tekintve is kiugróan nagy a magyar közfoglalkoztatási szektor: Magyarországon 2010-ben az aktív népesség 2,4 százaléka dolgozott valamilyen közmunkán, míg Belgiumban 3,2 százaléka. A szlovák, az ír és a francia létszám (rendre 1,6, 1,1 és 1,0 százaléka), bár kisebb, de jelentős, a többi országban azonban az 1 százalékot sem érte el.

Közfoglalkoztatási programok 1987 óta működnek Magyarországon. Más néven és némileg más feltételekkel, de hasonló tartalmú közfoglalkoztatási programokat működtettek 1987-től a járási tanácsok, 1990-től a munkaügyi hivatalok/központok, 1996-tól a Közmunka Tanács és 1997-től a települési önkormányzatok is. A létszámuk azonban csak 2009-ben, az Út a munkához program elindítása után emelkedett erre a nemzetközi mércével mérten is magas szintre.

A jelenlegi magyar szabályozás szerint a közfoglalkoztatottak félig-meddig alkalmazottak: a bérből nyugdíj- és egészségügyi járulékot vonnak, táppénzre és szabadságra is jogosultak, viszont a rendes minimálbérnél valamivel kevesebbet keresnek.** Közmunkát olyan feladatra szervezhet az önkormányzat, ami a közjót szolgálja, de nem kötelezően ellátandó feladata, azaz elvileg a védőnő, a bölcsődei gondozó vagy a szociális ügyintéző nem lehet közmunkás.

A közmunka olcsó munkaerőt biztosít, de csak azt, azaz csak akkor olcsó az önkormányzatok számára, ha olyan feladatokra használják, amelyek-

* Egészen pontosan, a közfoglalkoztatottak számát a regisztrált munkanélküliek és a közfoglalkoztatottak együttes számával vetettük össze.

** További eltérés, hogy ha nem vállalják a közmunkát (vagy rendes felmondással kilépnek), akkor 60 napig nem kerülhetnek vissza a munkanélküli-nyilvántartásba, és nem igényelhetnek segítyt.

hez sem jelentős tőke, sem komoly szakértelem, sem érdemi szervezés és művezetés nem szükséges. Egyrészt arra ad tehát ösztönzést, hogy a helyi közösség számára leginkább hasznos feladatokat nagyon munkaintenzív technológiával végezzék el. Másrészt arra, hogy olyan feladatokat lássanak el, amelyeket elsősorban kézi munkaerővel hatékony elvégezni. Az első esetben tehát a közjót növeli az önkormányzat, de pazarló módon, a második esetben ugyan hatékonyan használja az erőforrásokat, de semmi sem garantálja, hogy egyúttal a köz

számára leghasznosabb feladatokat végzik el. Bármelyik megoldást választják tehát az önkormányzatok, a közmunkára fordított tetemes kiadások a lehetségesnél jóval kisebb mértékben növelik a közjót.^{***}

^{***} A közfoglalkoztatási programok működését nem ellenőrzik rendszeresen, ami a korrupt felhasználásra is lehetőséget ad – ez azonban nem a programok nagy létszámából következik, így itt nem vettük figyelembe.

2. BÉRSZINT ÉS SZELEKCIÓ A KÖZSZFÉRÁBAN

2.1. A köz- és a magánszféra keresetkülönbségei

Magyarországon 2002 és 2008 között

– a béremelés hosszú távú hatása

ALTWICKER-HÁMORI SZILVIA & LOVÁSZ ANNA

A nyugat-európai országokban tapasztaltakkal ellentétben Magyarországon a bérek a közsférában átlagosan alacsonyabbak a magánszférához viszonyítva. Az 1990-es évek során a szektorok közötti különbség növekedése társadalmi elégedetlenséghez és a közalkalmazotti állások iránti kereslet csökkenéséhez vezetett. A kormányzat ígéretekkel és intézkedésekkel igyekezett javítani a kialakult helyzeten: 2002 és 2003 között a választási kampányígéreteknek megfelelően átlagosan 50 százalékkal megemelte a közsféra dolgozóinak alapbéréit. Az igazságosság és a közvélemény megnyugtatása mellett a közalkalmazotti béremelés egyik fő célja a jó képességű, magasan képzett dolgozók közsférába vonzása és megtartása volt. Ebben az alfejezetben a bérreform fényében a köz- és magánszféra közötti bérkülönbségek alakulását vizsgáljuk 2002 és 2008 között a Foglalkoztatási Hivatal Bértarifa-felvételének adatbázisán. Arra keressük a választ, hogy a béremelés mennyiben segített hosszabb távon abban, hogy a közsféra versenyezni tudjon a jó képességű dolgozókért. Elemzésünket a közalkalmazottakra korlátozzuk, mivel őket érintette az 50 százalékos béremelés. A szektorok közötti keresetkülönbségek időbeli trendjeire koncentrálnak.

A vizsgálatához a *Machado–Mata* (2005) által bemutatott kvantilisok szerinti dekompozíciós eljárást alkalmazzuk, amely révén elkülöníthető egymástól a kereseti különbség azon része, amely a dolgozók és a munkáltatók eltérő megfigyelhető tulajdonságaiból ered, illetve a meg nem magyarázott különbség (reziduális különbség). Az utóbbi mérce jobban közelíti egy adott tulajdonságokkal rendelkező dolgozó köz- és magánszférában elérhető keresetének eltérését, mint a teljes keresetkülönbség. A kvantilisregresszió módszerrel lehetővé teszi, hogy az átlagok helyett a kereseteloszlások számos pontján vizsgáljuk az eltéréseket.¹ Mivel a magán- és a közsférában eltérő alakúak az eloszlások, kizárólag az átlagkeresetek alapján nem tudjuk megítélni, hogy milyen hatása volt a béremelésnek a különböző csoportok esetében.

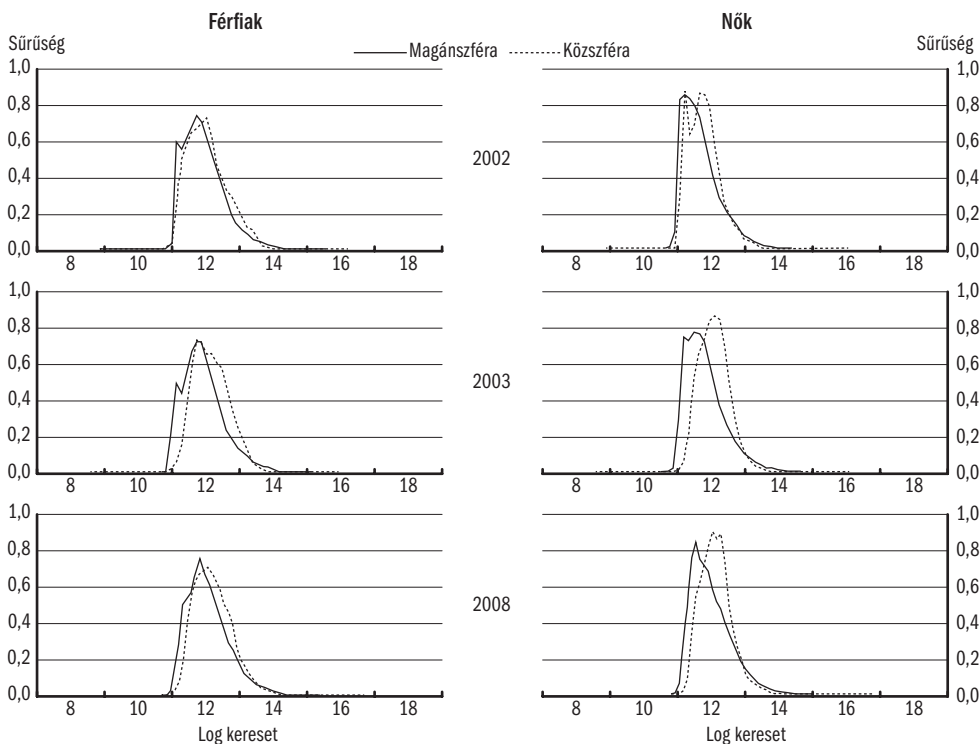
A köz- és a magánszféra bérei

Magyarországon – nem egyedülálló módon – a közsféra bér meghatározása politikai nyomásnak van kitéve, emiatt a bérskálát úgy alakítják, hogy az

1 Az átlagbérek eltérésének alakulását vizsgálta *Telegdy* (2006). 2004-ben az emelés hatására az átlagbér a közsférában 18 százalékkal magasabb volt, mint a versenyszférában. A becslést nem magyarázott átlagos bérkülönbségek alapján a közsféra bérei majdnem minden végzettségi és foglalkozási kategóriában nagyobbak voltak 2004-ben, mint a versenyszféra bérei (kivéve a felsőfokú végzettségűeket, ahol 4 százalék alatt volt a különbség). Ezek alapján úgy tűnt, hogy a kormányzat sikeresen kiegyenlített, sőt magasabbra emelte a közsféra béreit.

alacsony szakképzettségű dolgozók ne kapjanak túlságosan alacsony, a magasan képzett társaik túlságosan magas fizetést. Következésképpen, a bérel-oszlás szórása a közsférában kisebb, mint a magánszférában, ahol a verseny az elsődleges cél, és a bérek jellemzően termelékenységen alapulnak. Ezek a különbségek jól megfigyelhetők az időszakokra vonatkozó kereseteloszlások sűrűségbecslésein szektoronkénti és nemek szerinti bontásban (2.1.1. ábra). A közsféra (közalkalmazottak) esetében az eloszlások általában csúcsosabbak (összenyomottabbak), míg a magánszférában az eloszlások végei vastagabbak. Az ábrák a fiktív minimálbérek (hamisan bejelentett bérek) problémáját is jól tükrözik, ugyanis a magánszektor eloszlásain – különösen a férfiak esetében – egyértelmű csúcs látható a minimálbér szintjénél.²

2.1.1. ábra: A köz- és magánszféra feltétel nélküli bérel-oszlásai nemek szerint, 2002, 2003, 2008



Megjegyzés: Keresetek logaritmusának becsült Kernel-eloszlásai a magán- és közsférában, a nők és férfiak esetében, 2002, 2003 és 2008. A közsférába a közalkalmazottak, a magánszférába a hazai, minimum 20 főt foglalkoztató vállalatok dolgozói tartoznak. A kereset reálkereset, 2008-as árakra deflálva a fogyasztói árindex alapján.

Forrás: Bértarifa-adatbázis.

2 A fiktív minimálbéren történő bejelentés elterjedtségét és hatásait több tanulmány is vizsgálja, például *Elek és szerző-társai* (2012).

A kormányzat egyes közsférában dolgozó csoportoknak (közhivatalnokok, rendfenntartók, katonák és az igazságszolgáltatás területén dolgozóknak) különböző mértékben emelte meg a bérét 2001 és 2003 között. A legjelentő-

sebb bérreformot 2002-ben valósították meg – átlagosan 50 százalékos közalkalmazotti béremeléssel –, amely a teljes hazai munkaerő mintegy 20 százalékát érintette. A kormányzat módosította a fennálló bértáblát is,³ miután az a minimálbér-emelések hatására összenyomódott, és ezzel a relatív béreket is megváltoztatta. A 2.1.1. ábrán látható az időszak alatti változások hatása a két szektor kereseteloszlásaira. 2003-ban 2002-vel összevetve a körszféra béreloszlásai jobbra tolódtak a jelentős béremelés következtében, azonban 2008-ra azonban ismét közeledtek az eloszlások. A következőkben azt vizsgáljuk tüzetesebben, hogy miként változott a két szektor dolgozóinak relatív helyzete, és a változás kiket érintett inkább.

Adatok

Empirikus elemzésünkhöz használt – éves, reprezentatív, keresztmetszeti felvétellel készült – Bértarifa-adatbázis egyaránt tartalmazza a köz- és a magánszektor dolgozóinak adatait. A *közszféra* intézményeihez tartoznak a közalkalmazottak, a közhivatalnokok, a bírák és az ügyészek, elemzésünket azonban csak a közalkalmazottak esetében végeztük el, ugyanis csak az ő bérük változott az 50 százalékos béremelés hatására. A közalkalmazottak a közszféra dolgozóinak körülbelül 85–89 százalékát teszik ki, a bírákra és közhivatalnokokra eltérő bértábla vonatkozik. A Bértarifa-adatbázis tartalmazza az összes közszférában működő intézmény dolgozóinak mintáját. A *magánszféra* (versenyszféra) a hazai magán-, állami és külföldi tulajdonú vállalatokban foglalkoztatottakat jelenti. A mintánkat leszűkítjük a 25 és 55 év közöttiekre, és kihagyjuk a részmunkaidőben foglalkoztatottakat (akik 36 óránál kevesebbet dolgoznak hetente).⁴ Mellőzzük azokat a vállalatokat is, amelyek kevesebb, mint 20 főt foglalkoztatnak, mivel a bérek hamis bejelentése a kisvállalatoknál a legjellemzőbb (*Elek és szerzőtársai*, 2009b, *Tonin* 2007).

Az adatbázisban szerepel a dolgozók havi bruttó bére, valamint keresete, amely a havi bruttó bér, valamint a foglalkoztatottak előző évi összes egyéb juttatásának és nem rendszeres keresete havi átlagának az összege. Az eredményeket az utóbbi mérce esetében mutatjuk be, a bérek alapján azonban hasonló trendeket figyelhetünk meg. A keresetek 2008. évi reálértéken szerepelnek elemzésünkben, fogyasztói árindexszel deflálva. Az elemzésben a dolgozók bérén és keresetén kívül felhasználjuk a rendelkezésre álló dolgozói (végzettség, tapasztalat, szolgálati idő, foglalkozás) és intézményi (régió, intézmény mérete) jellemzőket is. Végül további kontrollváltozóként felhasználjuk az adatbázisban szűkösen rendelkezésre álló, de sajnos nem túl meggyőző munkahelyi környezetet leíró változókat is (ebédidő léte, szerződés típusa, valós és hivatalos munkaidő eltérése).

A 2.1.1. táblázat a becslésünkben használt változók átlagértékeit foglalja össze az elemzés első és utolsó periódusában. 2002-ben mind a férfiak, mind a nők átlagos reálkeresete magasabb volt a magánszférában, mint a közszférában.

3 A közalkalmazotti bértábla a közalkalmazottaknál konkrét bérsávokat, a közszolgáknál bérszintminimumokat határoz meg az adott munkakörben dolgozóknak azonos végzettség és tapasztalat esetén. A bértábla horizontálisan és vertikálisan is folyamatosan növekszik: azaz a bérek nőnek 10 végzettségi kategória szerint (A–J), emellett minden végzettségi kategóriában eltérő ütemben emelkednek 14 tapasztalati kategória szerint. Az átalakított bértábla szerint a legalacsonyabb képzettségi és tapasztalati osztályban (A1) a bérek a törvény által meghatározott minimálbérrel egyeznek meg, míg a legmagasabb végzettségi osztályban szintén a legkevesebb tapasztalat mellett (J1) 2,65-ször magasabb a fizetés a minimálbérnél. A felsőfokú végzettségűek számára meghatároztak egy minimális havi bérszintet, amely révén a legalacsonyabb végzettségi és tapasztalati kategóriában (F1) a felsőfokú képesítéssel rendelkezők minimális bérét 100 ezer forintban állapították meg, ami kétszerese volt a kötelező minimálbérnek.

4 2002-ben a magánszektor részmunkaidős foglalkoztatottjai nem szerepelnek az adatbázisban. A becslést elvégeztük a dolgozók teljes mintáján is 2003 és 2008 között, ami hasonló eredményeket mutatott. Ezen évek mintája alapján a részmunkaidősök aránya az összes foglalkoztatott között igen alacsony, átlagosan 3 százalék volt.

5 Ugyanez számos országra igaz, például az Egyesült Államokra (*Poterba–Rueben* 1994) és a nyugat-európai gazdaságokra is (*Dustmann–van Soest*, 1997, *Lucifora–Meurs*, 2004, *Melly*, 2005).

A végzettségi összetétel arra utal, hogy az átlagos képzettségi szint a közszférában magasabb:⁵ a közszférában felsőfokú diplomával a nők körülbelül 40–49, a férfiak 42–45 százaléka rendelkezik, míg a magánszférában ugyanezek az arányok csak 10–16, ill. 13–16 százalék. A két szektorban dolgozók munkatapasztalata nagyjából hasonló nagyságú, de a közszférában átlagosan hosszabb időt töltöttek a dolgozók a jelenlegi intézményüknél. Az időbeli trendek vizsgálatának szempontjából fontos, hogy a minta összetételében az elemzés időhorizontján nem történt lényeges változás.

2.1.1. táblázat: A minta leíró statisztikái, 2002 és 2008

Változó	2002				2008			
	férfiak		nők		férfiak		nők	
	magán	köz	magán	köz	magán	köz	magán	köz
Átlagos kereset ^a (forint, 2008-as értéken)	189 472	155 990	233 020	207 681	188 004	176 512	155 125	132 546
Iskolai végzettség (százalék)								
Általános iskola	16	14	13	10	18	13	25	19
Szakiskola	45	22	43	20	24	9	25	10
Érettségi	26	21	28	21	41	33	40	32
Diploma	13	42	16	49	16	45	10	40
Tapasztalat ^b (év)	22,2	22,9	22,1	22,5	22,6	23,6	23,7	23,4
Munkáltatónál eltöltött idő (hónap)	104,6	113,7	94,3	115,2	85,9	133,6	106,0	131,4
Régió (százalék)								
Közép-Magyarország	31	36	36	39	41	32	36	28
Közép-Dunántúl	13	7	14	6	14	8	11	10
Nyugat-Dunántúl	13	8	11	7	11	8	13	9
Dél-Dunántúl	9	10	7	11	7	11	8	10
Észak-Magyarország	11	11	10	9	9	11	9	14
Észak-Alföld	12	15	12	16	10	16	11	17
Dél-Alföld	12	13	10	13	9	14	11	13
Ebédidő léte ^c (százalék)	46	92	50	96	43	98	40	98
Valós hivatalos munkaidő (óra/hét)	6,8	7,1	2,9	2,8	2,6	2,5	6,5	6,8
Állandó szerződéses (százalék)	94	94	96	88	94	92	94	97
N	50 859	6 947	53 284	5 465	36 407	22 048	35 689	29 815

6 A köz- és magánszféra közötti kereseti különbség elemzésére a kvantilisregressziós módszert korábban is alkalmazták, többek között *Lucifora–Meurs* (2004), *Melly* (2005), *Mueller* (1998), *Nielsen–Rosholm* (2001) és *Poterba–Rueben* (1994). *Há-mori* (2008) kimutatta, hogy a nemzetközi tapasztalatokkal összhangban Magyarországon is nagyon érzékeny a köz- és a magánszektor közötti keresetkülönbség becslése arra, hogy az eloszlás mely részére vonatkozik.

^a A *Kereset* a bruttó teljes havi bérből és egyéb juttatások havi átlagából származó kereset, forintban, 2008-as értéken az éves fogyasztói árindexszel deflálva.

^b A *Tapasztalat* a potenciális munkaerő-piaci tapasztalat: a munkavállaló kora *mínusz* az iskolában töltött évek *mínusz* 6.

^c Az *Ebédidő léte* változó azt jelzi, hogy van-e a szerződésben meghatározva ebédidő.

Módszertan

Az eloszlások pontosabb vizsgálatához a kvantilisenkénti regresszió módszerét alkalmazzuk (*Koenker–Bassett*, 1978), amely révén az összes kontrollváltozó hatása vizsgálható a kereseteloszlás különböző részei mentén.⁶ Míg az OLS becsléseknél a feltételes átlagoknál mérjük egy adott kontrollváltozó hatását a függő változóra, itt a 10., 25., 50., 75., és 90. feltételes percentiliseknél

becsüljük meg, hogy mekkora az eltérés a két szektor között a keresetekben. Ezáltal nem átlagos hatást mérünk, megengedjük, hogy eltérő hatása legyen a szektornak a kereseteloszlások alsó, középső és felső részén. Erre jó okunk van: a közsféra egyenlőbb bérezési gyakorlata arra utal, hogy a kereseteloszlások alján jól járnak, a felső részén pedig hátrányt szenvednek a dolgozók, ahogy ezt az eddigi ábrák is sugallták. A kvantilisbecslések révén pontosabb képet kapunk arról, hogy adott dolgozói csoport mennyire keresne eltérően a versenyszférában.

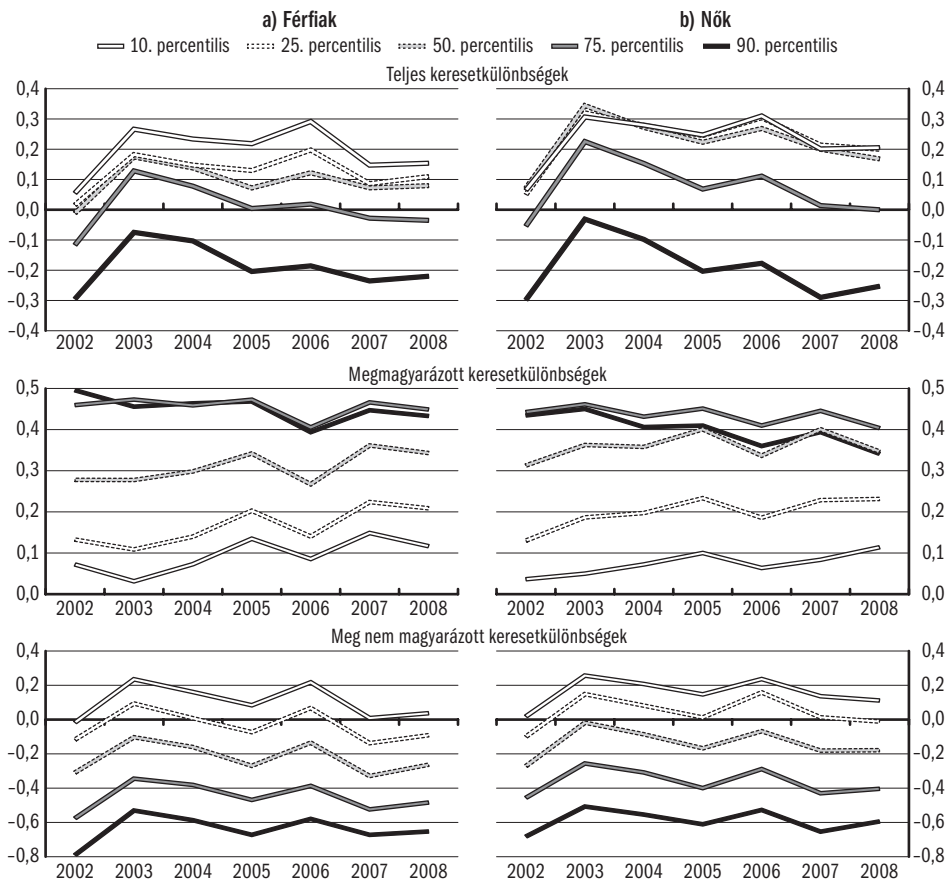
A kvantilisenkénti béregyenletek alapján dekomponáljuk a teljes bérkülönbségeket.⁷ A Blinder–Oaxaca-féle módszer (*Blinder, 1973, Oaxaca, 1973*) az átlagkeresetek közti különbséget bontja összetevőkre: a tulajdonságokban megfigyelhető átlagos eltérésekkel magyarázható, illetve az ezek által meg nem magyarázott reziduális tagra. A kvantilisenkénti dekompozíciós eljárás a bérkülönbséget nem az átlagnál bontja fel, hanem a különböző kvantiliseknél is. A *Machado–Mata* (2005) által bemutatott eljárás során azt szimuláljuk, hogy mennyi lenne a közsférában dolgozók keresete, ha a magánszférában dolgozóknak (ugyanúgy fizetnék őket tulajdonságaikért), vagyis egy tényellentétes kereseteloszlást vizsgálunk. Utána ezt vetjük össze a magán- és közsféra valós eloszlásaival oly módon, hogy szétválasztjuk a teljes kereseti különbségek azon részét, ami a tulajdonságok eltéréseivel magyarázható, és a nem megmagyarázott részt, ami annak tudható be, hogy a két szektorban eltérően fizetnek adott tulajdonságokért. Az eredmények bemutatásánál mind a teljes, mind a tulajdonságok eltérése által megmagyarázott, mind a reziduális különbséget ábrázoljuk évenként, kvantilisenként és nemenként.

Eredmények és következtetések

A 2.1.2. *ábra* a) része a férfiakra vonatkozóan mutatja a köz- és a magánszektor közötti teljes, megmagyarázott és meg nem magyarázott különbségeket. A teljes különbség 2002-ben a mediánnál $-0,02$ – azaz a férfiak mediánkeresete (50. percentilis) 2 százalékponttal volt alacsonyabb a közsférában, mint a magánszektorban, míg a béremelés után, 2003-ban a különbség $0,17$ a közsféra javára. Ez az előny egyre csökkent 2004 és 2008 között, de végig a közsférának kedvezett. A különböző kvantiliseket vizsgálva azt látjuk, hogy a teljes kereseti különbség erősen eltérő a közsféra összenyomott kereseti struktúrája miatt: a közsférában az eloszlás alsó végén, míg a versenyszférában az eloszlás felső végén dolgozók realizálhatnak többletet. A bérreform előtt a közsféra hátránya a 90. percentilisenél $-0,3$ volt, a reform után, 2003-ban $-0,07$ -re csökkent, viszont 2008-ra ismét $-0,22$ -re növekedett. A vizsgált időszak alatt a közsféra az összes becslt kvantilis esetében kedvezőbb megfigyelhető dolgozói és vállalati tulajdonságokkal rendelkezett, legfőképpen a dolgozók magasabb iskolai végzettsége miatt: a megmagyarázott különbség minden kvantilisenél pozitív.

⁷ A szektorok közötti különbség becslése során probléma a szelekciós torzítás. *Kézdi* (2000) szerint a magyar foglalkoztatottak nagyon különböző körülmények között dolgoznak a magán- és a közsférában, utóbbiban a dolgozók számára rövidebb a valós munkaidő, kiszámíthatóbbak a juttatások és nagyobb az állásbiztonság. A hatást megkíséreljük kiszűrni a hozzáférhető munkakörülményeket jellemző változók bevonásával. Ezek gyenge mércéi a munkahelyi jellemzőknek, de azt látjuk (2.1.1. táblázat), hogy időben nem változtak jelentősen.

2.1.2 ábra: Kvantilisdekompozíció, 2002–2008 (a teljes, a dolgozói és vállalati kontrollok által megmagyarázott és a nem megmagyarázott keresetkülönbségek logaritmusai)



Megjegyzés: Az a) és a b) ábra felső része a feltétel nélküli keresetkülönbségeket mutatja a közsférában a magánszférához viszonyítva a különböző percentiliseknél, a negatív értékek a közsféra hátrányát mutatják. A középső ábrák a megmagyarázott, az alsó ábrák a meg nem magyarázott keresetkülönbségeket tartalmazzák.

A meg nem magyarázott különbség tekintetében a teljes különbséghez képest nagyobb előnyt látunk a magánszektor esetében, mint a nyers különbségek alapján gondoltuk: a 10. percentilis kivételével a különbség általában negatív. A mediánnál 2002-ben a meg nem magyarázott különbség $-0,28$ volt, ami 2003-ra a béremelés következtében $-0,11$ -re csökkent, majd 2008-ra, $-0,27$ -es értékkel, fokozatosan visszatért a reform előtti szintre. A teljes kereseteloszlás mentén a meg nem magyarázott különbség abszolút értékben a magasabb keresetek felé növekvő, és a legmagasabb percentiliseknél igen jelentős. 2002-ben a 90. percentilsnél a különbség $-0,75$ volt, amely elmaradás 2003-ra $-0,47$ -re mérséklődött, majd 2008-ra – a többi percentilishez hasonlóan – a béremelés előtti értékhez közelítette, ismét $-0,62$ -re esett. Összesség-

gében elmondhatjuk, hogy a béremelés után a közsféra dolgozóinak relatív kereseti helyzete javult az összes becsült percentilisnél, azonban a meg nem magyarázott különbség a mediánnál (és felette) még mindig negatív maradt. 2008-ra azonban a kereseti különbségek ismét a 2002-es szintet közelítették.

A keresetkülönbségek nőkre vonatkozó összehasonlítása a 2.1.2. ábra b) részén látható. Összességében hasonló trendeket mutatnak az ábrák, mint a férfiaknál, néhány eltéréssel. A nők relatív helyzete a közsférában kedvezőbb a férfiakhoz képest: a 10. és az 50. percentilis között nagyobb előnyt élveznek a versenyszférával szemben. Ugyanakkor az eloszlás felső végénél 2002-ben a teljes különbség a nőknél is $-0,3$, és 2008-ra nagyobb mértékű lett, mint a férfiaknál, körülbelül $-0,25$. A nem megmagyarázott különbségeket tekintve látható, hogy a béremelés kezdeti hatása után itt is fokozatosan közelítik az eredeti szinteket.

A magyar becslések értelmezéséhez összehasonlításképpen megjegyezzük, hogy Németországban a becsült nem megmagyarázott bérkülönbség a köz- és magánszektor között a férfiak esetében (1984 és 2001 között stabilan) 5 százalék a 10. percentilisnél és -17 százalék a 90. percentilisnél (*Melly*, 2005). Ugyanezen becslés Magyarországra vonatkozóan -10 százalék és -75 százalék 2002-ben, valamint 2008-ban 2 százalék és -65 százalék. Ez arra utal, hogy a közsféra fizetései az eloszlás felső végénél nemcsak abszolút értelemben alacsonyak Németországhoz viszonyítva – ami önmagában fűti az „agyelszívás” jelenségét, különösen az egészségügyi dolgozók körében –, hanem relatív értelemben is alacsonyak a magánszektorhoz képest. Annak érdekében, hogy a magas képzettségű dolgozókat megőrizhessék a közsférában, a jövőbeli stratégiának javítania kellene a magasán képzettek, illetve magas beosztású dolgozók relatív helyzetét. Ezt nem lehet általános közalkalmazotti béremelés révén megvalósítani, mivel ennek hatása a relatív bérekre hosszabb távon eltűnik, ennél célzottabb megközelítésre van szükség.

A tanulmány célja az volt, hogy a nagymértékű és hirtelen 2003-ra történnő közsférabeli béremelés hatását vizsgálja hosszabb távon. Ez a béremelés szinte kísérletszerű lehetőséget jelent kutatói szemszögből, amely alapján a relatív bérek hirtelen változása utáni alkalmazkodási folyamatot vizsgálhatjuk. Az elemzésben az adatok 2008-ig álltak rendelkezésre, és már ekkorra is látható, hogy a 2003-as, 50 százalékos béremelés hatása elamortizálódott, hosszabb távon a magánszférához képest nem javult jelentősen a közsférabeli dolgozók – különösképpen a magasán képzettek – helyzete. 2008 óta nem történt hasonló mértékű hirtelen változás a relatív bérekben, azonban a gazdasági válság alatt hozott, közsférát érintő intézkedések – 13. havi bér megvonása, bérek befagyasztása – miatt várhatóan romolhatott a közsférabeli dolgozók relatív helyzete, fokozva a magasán képzett munkaerő kiáramlását a szektorból.

2.1.1. Jobbak a nők esélyei a közsférában? A női–férfi bérkülönbség és a foglalkozási szegregáció vizsgálata a köz- és magán-szférában

LOVÁSZ ANNA

Magyarországon, mint a legtöbb országban, a dolgozó nők jelentős hányadát a közsférában foglalkoztatják. Ennek számos oka lehet: a nők inkább a hagyományosan tipikus női foglalkozásokat – tanár, nővér stb. – választják, amelyek nagy arányban a közsférában találhatók, vagy a közsférra munkahelyeinek jellemzői lehetnek kedvezőbbek (ál-lásbiztonság, munkaidő és elvárások, a kevesebb stressz). A nők azért is kedvelhetik a közsférabeli munkavállalást, mert úgy gondolják, hogy a szigorúbb munkahelyi szabályzatoknak (például bértáblák, előléptetések) köszönhetően kevésbé diszkriminálják őket. Ez utóbbi előnyt a valóságban nehéz igazolni, illetve számszerűsíteni, mivel mind a (férfiakhoz viszonyított) bérek, mind a foglalkoztatás számos más változótól is függ (egyéni jellemzőktől, illetve az említett munkahelyi jellemzőktől), amelyek gyakran nem megfigyelhetők.

Az eddigi nemzetközi eredmények (*Barón–Cobb–Clark*, 2010, *Chatterji–Mumford–Smith*, 2011, *Melly* 2005, *Mora–Ruiz–Castillo*, 2004) arra utalnak, hogy a közsférában kisebb a diszkrimináció. Érdekes magyar adatokon is szektoronként elvégezni az elemzést a diszkrimináció becsült mértékéről, mert ha van eltérés, ennek jelentős hatása lehet a nők döntéseire. A diszkrimináció becsült mértékét két módon vetjük össze: bérkülönbségek és a vezetői pozícióba jutás esélyei révén. Az elemzéshez a Bértarifa-felvétel 2002–2008 közötti időszakot leíró adatait használtuk, amely reprezentatív mintát tartalmaz a két szektorról, és lehetővé teszi mind a dolgozói, mind az intézményi jellemzők figyelembevételét. A *K2.1.1. táblázat* a mintabeli nők arányát és az átlagbéreket hasonlítja össze a két szektorban.

A munkapiaci diszkrimináció megnyilvánulhat a bérekben, ha egy hasonló tulajdonságú (termelési- és juttatási) nő kevesebb fizetést kap, mint egy férfi. Az átlagos bérkülönbség az irodalomban leggyakrabban használt mércéje a nemek közötti eltéréseknek (*Altonji–Blank*, 1999), de ennél a megmagyarázatlan bérkülönbség jobban köze-

líti a diszkriminációt, mert kiszűri a dolgozók és a munkahelyek jellemzőit leíró változók hatását is. Egyéni szintű béregyenleteket becslünk, amelyekben kontrollváltozóként megjelennek a megfigyelhető dolgozói és munkáltatói jellemzők, valamint a nemet és szektort jelölő kétértékű változók és interakciójuk. Az interakció becsült együtthatója a megmagyarázatlan bérkülönbség két szektor közötti eltérése mércéje.^{*} A *K2.1.1. ábra* ennek a mércének az időbeli alakulását, míg a *K2.1.2. táblázat* a kvantilisenként becsült béregyenletek főbb együtthatóit mutatja be. A közsférában átlagosan 5–6 százalékkal alacsonyabb a nem megmagyarázott bérkülönbség. Ennek ellenére ott is szignifikáns, 8 százalékpont körüli a megmagyarázatlan eltérés a nemek átlagbérei között. A béreloszlás különböző pontjain vizsgálódva azt látjuk, hogy a nők hátránya mind a két szektorban nagyobb a béreloszlások felső részén, ami üvegplafon-jelenségre (*Arulampalam–Booth–Bryan*, 2007) utal, de a közsférában kisebb ütemben növekszik az eltérés.

A diszkrimináció másik formája a munkaerő-felvétel, illetve az előléptetések során nyilvánulhat meg, ha a munkáltatók a nőket kisebb eséllyel veszik fel, vagy kisebb eséllyel léptetik elő a magasabb szintű pozíciókba, mint a férfiakat („üvegplafon” jelenség). Ezt a jelenséget úgy próbáljuk megragadni, hogy megnézzük, hogy adott tulajdonságú dolgozók esetében mennyire eltérő a két szektorban a nők esélye a férfiakhoz képest arra, hogy vezetői pozícióba

^{*} Hangsúlyozzuk, hogy a megmagyarázatlan bérkülönbség csak a diszkrimináció becsült felső határértéknek tekinthető, mivel a dolgozói jellemzőkben léteznek még más, nem megfigyelt nemek közötti eltérések, amelyek felfelé torzíthatják a diszkrimináció becsült mértékét. A bérkülönbségek szektorok közötti összehasonlításakor felmerülő probléma a szektorszintű szelekció is. Ezt a problémát adathiány miatt nem tudjuk a szokásos korrekcióval kezelni, de annyit mondhatunk, hogy a torzítás a közsférabeli relatív előny alulbecsüléséhez vezethet (*Tansel*, 2004, *Greene–Hoffnar*, 1996).

K2.1.1. táblázat: A nők aránya és átlagbérek foglalkozásonként és szektoronként, 2002–2008

	Nők aránya		Átlagbér (forint)	
	magánszféra	közzsféra	magánszféra	közzsféra
Vezetők: FEOR első számjegye = 1	0,312	0,653	384 400	370 320
Vezetők: pontosabb definíció szerint	0,246	0,713	364 503	333 562
Felsőfokú önálló	0,402	0,754	355 545	235 637
Felső és középfokú	0,599	0,863	203 527	163 815
Irodai	0,905	0,951	148 094	135 503
Szolgáltatás	0,528	0,728	105 552	117 844
Mezőgazdaság	0,258	0,277	101 930	109 655
Ipari	0,198	0,118	128 995	126 334
Gépkezelő	0,232	0,017	137 642	137 324
Szakképzetlen	0,466	0,803	90 956	99 721

Megjegyzés: A közzsféra a közalkalmazottakat, a közhivatalnokokat, a bírákat és az ügyészeket tartalmazza, a magánszféra a vállalatok dolgozóit. A vezetőket az első sorban a FEOR-kód első számjegye alapján, a második sorban ennél pontosabban, iparáganként meghatározva definiáltuk. Az átlagbére-

ket az egyéni bérek alapján számoltuk, ami a bruttó teljes havi bérből származó jövedelem (alapbér és nem rendszeres juttatások előző évi átlaga) forintban, 2008. évi értéken az éves fogyasztói árindexszel deflálva.

Forrás: *Bértarifa-felvétel*.

K2.1.2. táblázat: A megmagyarázatlan bérkülönbség eltérése a két szektor között, percentilisek

	Percentilis									
	10.		25.		50.		75.		90.	
Nő	-0,041	(0,001)	-0,078	(0,001)	-0,126	(0,001)	-0,185	(0,002)	-0,236	(0,002)
Közzsféra	0,246	(0,003)	0,153	(0,003)	0,002	(0,004)	-0,148	(0,006)	-0,255	(0,008)
Közzsféra × nő	0,019	(0,003)	0,040	(0,003)	0,057	(0,004)	0,084	(0,005)	0,121	(0,007)
N	1 401 418									

Megjegyzések: Az oszlopok a kvantilisenként becsült egyéni szintű béregyenletek együtthatóit (zárójelben a standard hibáit) tartalmazzák. A *Nő* kétértékű változó együtthatói jelzik a nők elmaradását a férfiakhoz képest a magánszférában. A *Közzsféra* kétértékű változó együtthatói a közzsféra előnyét, illetve elmaradását mérik a magánszférához viszonyítva, átlagosan mindkét nem esetében. A két vál-

tozó interakciójának együtthatói azt mérik, hogy a magánszférában mért értékekhez képest mennyivel kisebb a nők elmaradása a közzsférában. A függő és a további kontrollváltozók, a tapasztalat, valamint közzsféra és a súlyozás leírását lásd Lovász (2013) 1. táblázatának megjegyzésében. *N* az egyéni megfigyelések száma.

Forrás: *Bértarifa-felvétel*, 2002–2008.

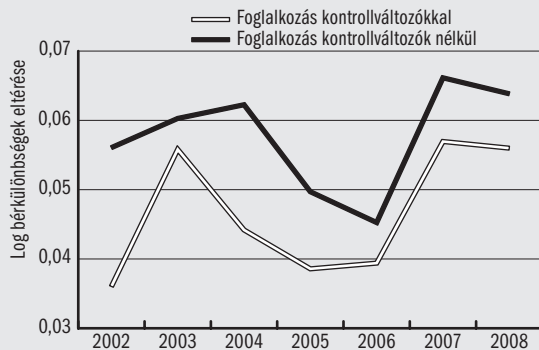
kerüljenek. A nők aránya a közzsférában jelentősen magasabb a vezetői pozíciókban, ez azonban lehet az összes dolgozó közötti magasabb arányuk következménye, ezért a foglalkozásokon belüli arányuk is szerepel kontrollként. A probit becslések eredményei (*K2.1.3. táblázat*) alapján a nők esélyei a közzsférában nem kisebbek, míg a magánszférában körülbelül 2 százalékos a hátrányuk a hasonló jellemzőkkel rendelkező férfiakhoz képest.

Ezek az eredmények hasonló trendeket sugallnak, mint a bérkülönbségek: a nők elleni diszkrimináció becsült mértéke alacsonyabb a közzsférában,

mint a magánszférában. Bár a béreknél a közzsférában is találunk szignifikáns megmagyarázatlan eltéréseket a nemek között, összességében úgy tűnik, hogy a szabályozás, amely csökkenti a munkáltatók egyéni döntéseinek lehetőségét, sikeresen javíthatja a nők esélyeit a munkapiacra. A 2008 óta eltelt években nem számítottunk jelentős változásokra a nemek eltérő bánásmódjának tekintetében, mivel nem történt olyan, a nemeket eltérően érintő változás, amely befolyásolná a közzsféra szabályozottságát. 2013-ban is várhatóan azt tükrözik az adatok, hogy a munkáltatók egyéni diszkriminációs lehető-

ségeinek korlátozása javítja a nők munkapiaci esélyeit a közszférában a magánszférához képest, bár az eltérés mértéke nem nagymértékű.

K2.1.1. ábra: A megmagyarázatlan női-férfi bérkülönbség eltérése a szektorok között, 2002–2008



Megjegyzés: Az ábra a közszféra és női kétértékű változók interakciójának béregyenletek alapján becsült együtthatóját, a megmagyarázatlan bérkülönbség két szektor közötti eltérését mutatja évente, 2002–2008 között. A kontrollváltozók a dolgozói jellemzők (végzettség, potenciális munkatapasztalat és annak négyzete), az intézményi jellemzők (méret és régió), valamint a munkahelyi jellemzők (ebéridő léte, munkaszerződés jellege, valós és hivatalos munkaidő eltérése). A becslést egyéni és intézményszintű súlyokkal végeztük el. A foglalkozási kontrollváltozók a FEOR-kód első számjegye alapján képzett kétértékű változók.

Forrás: Bértarifa-felvétel.

K2.1.3. táblázat: A vezetői foglalkozás esélyei szektoronként, probit becslések, 2002–2008

	Magánszféra		Közszféra	
Becsült együttható				
Nő	-0,438	(0,011)	-0,080	(0,018)
Szakiskola	0,426	(0,032)	0,447	(0,077)
Érettségi	1,295	(0,030)	0,960	(0,067)
Diploma	2,143	(0,031)	1,929	(0,065)
Tapasztalat	0,025	(0,000)	0,028	(0,001)
Marginális hatás				
Nő	-0,021	(0,000)	-0,003	(0,001)
Szakiskola	0,020	(0,001)	0,016	(0,003)
Érettségi	0,061	(0,001)	0,035	(0,003)
Diploma	0,100	(0,001)	0,071	(0,002)
Tapasztalat	0,001	(0,000)	0,003	(0,000)
Megfigyelések	1 098 965		370 002	
Pseudo R^2	0,3006		0,1984	

Megjegyzés: A zárójelben a standard hibák. Probit becslések, a függő változó a vezetői pozícióba kerülés valószínűsége. A kontrollváltozók a dolgozói jellemzők (végzettség, munkatapasztalat és annak négyzete) és az intézményi jellemzők (méret és régió), valamint a női dolgozók aránya intézményi szinten. A tapasztalat a potenciális munkatapasztalat, melyet úgy kapunk meg, ha a munkavállaló korából levonjuk az iskolai évek és az iskolába való beiratkozási életkor összegét. A közszféra a közalkalmazottakat tartalmazza. A becslést egyéni és intézményszintű súlyokkal végeztük el.

Forrás: Bértarifa-felvétel.

2.2. A közsféra és a vállalatok bérei közötti áterjedési hatás Magyarországon

TELEGDY ÁLMOS

Ez az alfejezet a közsféra béreinek magánszférára gyakorolt hatását elemzi. Az állam tevékenységének ez a közvetett munkapiaci hatása szinte teljesen hiányzik az utóbbi évtizedek kutatásaiból.¹ Ilyen béreket érintő áterjedési hatás akkor létezhet, ha az állami szervezetek és a magánvállalatok ugyanazon a munkapiacra versenyeznek a munkavállalókért, és így a magánvállalatok dolgozói a közsféra béreire úgy tekinthetnek, mint alternatív bérre. Ha a bérszínvonal (beleértve a munka jellegéből adódó előnyök és hátrányok egyenlegét) magas a közsférában, akkor a magánvállalatok nehezen alkalmazhatnak megfelelő munkaerőt, vagy el kell viselniük azt, hogy gyakoriak a felmondások. Hogy csökkentse ezeket a nemkívánatos folyamatokat, a magánvállalatok vezetőinek meg kell emelniük dolgozóik béreit.

A közbérek áterjedési hatásait nehéz megbecsülni. Az állami és a magánszférára munkapiaca egyértelműen különbözik minden országban. A közsférában alkalmazottak gyakran kevesebb órát dolgoznak, hosszabb fizetett szabadságot élveznek, kevésbé fenyegeti őket az elbocsátás veszélye, más intenzitással kell dolgozniuk, valamint a dolgozók motiváltsága és elégedettsége is változhat a két szektor között (*Delfgaauw–Dur*, 2008, *Heywood és szerzőtársai*, 2002). A dolgozók önszelektója nemcsak a megfigyelhető, hanem a kutató számára rejtett jellemzők szerint is végbemegy a két szektor között (*Roy*, 1951), mint például az alapvető készségek, hajlandóság a kockázatvállalásra és a többletmunka vállalása magasabb bérért vagy gyorsabb előrelépésért. Mivel e jellemzők bármelyike szorosan összefügg a dolgozó termelékenységével, a megfigyelhető jellemzők alapján látszólag hasonló dolgozók béreinek összevetése torzított eredményre vezethet.

A köz- és vállalati szféra munkapiacainak összehasonlítását továbbá az is megnehezíti, hogy a közsférában dolgozók jellemzően olyan iparágakban tevékenykednek, ahol a vállalati szektor aránya csekély: az állami adminisztrációban, az egészségügyben és az oktatásügyben. Ez nem teszi lehetővé az iparági hatások kiszűrését, amelyek jelentősek lehetnek (*Krueger–Summers*, 1988). A felsorolt tényezők bármelyike okozhatja a dolgozók javadalmazásának korrelációját a két munkapiacra, anélkül hogy oksági kapcsolat létezne az állami és a magánszektor bérei között. A bérek áterjedési hatásainak becsléséhez a közsféra béreinek exogén változására van szükségünk.

A magyar közsférában közvetlenül az ezredforduló után végbement folyamatok megadják azt az exogén változást, amely lehetővé teszi számos, itt tárgyalt identifikációs probléma megoldását, és a köz- és a magánszféra béréreinek kölcsönhatását sokkal pontosabban mérhetjük, mint az eddig lehetséges volt.

¹ A téma irodalmának alapos felkutatása után csak két tanulmányt találtam, ami ezzel a kérdéssel foglalkozik: *Jacobsen* (1992) az Egyesült Államokban, *Lacroix–Dussault* (1984) pedig Kanadában elemezte a közsféra béreinek áterjedési hatását.

A magyar kormány ugrásszerűen emelte a közsféra béreit, s ezáltal egyedülálló lehetőséget teremtett arra, hogy megmérjük a bérek átterjedési hatásait. Az említett torzító tényezők közül számos kezelhetővé válik, mivel az exogén béremelés megtöri a köz- és a magánszféra béreinek közös mozgását. A már tárgyalt két szektor közötti különbségek, amelyek torzítanak becsléseinket, ebben az esetben nem számítanak, mivel nem valószínű, hogy ilyen rövid idő alatt a dolgozói összetétel, munkaköri jellemzők vagy az iparági bérkülönbségek jelentősen változnának.²

Adatok

A Nemzeti Foglalkoztatási Hivatal Bértarifa-adatbázisát használjuk ebben az alfejezetben is. Az adatbázis áttekinti azoknak a munkavállalóknak a demográfiai és munkahelyi jellemzőit, legmagasabb iskolai végzettségét és bérét, akik az adott év májusában dolgoztak. Az adatok információt nyújtanak a dolgozó születési évről, neméről, legmagasabb iskolai végzettségéről, foglalkozásáról és béréről. Az adatbázis lehetővé teszi a minta felsúlyozását a nemzetgazdaság szintjére. Az 1998 és 2006 közötti éveket elemezzük, mivel ennek a periódusnak a közepén zajlott a béremelés.

Az elemzésben csak a 18–60 éves, teljes munkaidős alkalmazottakat tartottuk meg. A közsférai dolgozók közül kizártuk a bírakat, ügyészeket, mivel őket nem érintette a béremelés, az egyenruhás közsférai dolgozókra pedig nincs adatunk. A végső minta 379 ezer és 487 ezer fő közötti közsférai alkalmazottat és 106 ezer és 153 ezer fő közötti magánszférában dolgozót tartalmaz évente. Az összehasonlítás a felsúlyozott számokkal azt mutatja, hogy a vállalati alkalmazottaknak mintája 7–8, a közsféráé pedig 70 százalékos.

A foglalkoztatás összetétele és a bérek változása a köz- és a vállalati szférában

Az alkalmazottak összetétele a köz- és vállalati szférában. Az állami és vállalati foglalkoztatás számos dimenzióban különbözik egymástól. A közsféra elsősorban három nagy ágazatban van jelen: az egészségügyben, az oktatásban és a közigazgatásban, míg a magánvállalatoknak részesedése ezekben az ágazatokban elenyésző. A két szektor alkalmazottai demográfiai jellemzőik alapján is jócskán különböznek egymástól, amit a 2.2.1. táblázatban mutatunk be. A közsférában alkalmazottak háromnegyede nő, amely arányaiban csaknem kétszer akkora, mint a vállalatokban. A vállalati alkalmazottak potenciális munkatapasztalata majdnem két évvel rövidebb.³

A közsféra sajátos ágazati struktúrája mellett nem meglepő, hogy az alkalmazottak foglalkozási szerkezete nagyon eltérő a vállalati dolgozókéhoz képest. A közsférában leggyakrabban a felsőfokú képzés önálló használatát igénylő és az egyéb felső vagy középfokú végzettséget igénylő foglalko-

2 Fontos megjegyeznünk, hogy a munkaadók még akkor is növelhetik a béreket, ha a munkavállalók nem váltanak állást, mivel már ennek lehetősége elegendő lehet a béremelésekhez. *Borjas és szerzőtársai* (1997) az ilyen fenyegetési hatást a nemzetközi kereskedelem tárgykörében elemzik, *Farber* (2005) ugyanezt tárgyalja a szakszervezetek növekedésével összefüggésben.

3 A potenciális munkatapasztalat egyenlő a dolgozó kora *minusz* a tanulmányi évek száma *minusz* 6.

zások fordulnak elő: ezek együttesen a foglalkozási szerkezet 60 százalékát teszik ki, ami éles ellentétben áll az ilyen dolgozók 20 százalékos arányával a vállalatokban. A vállalati szférában a legjellemzőbb foglalkozás a szakmunkás: az alkalmazottak 46 százaléka ilyen munkakörben dolgozik (az ilyen foglalkozások aránya a közszférában csak 6 százalék). A vezetők aránya magasabb a vállalati szektorban: arányuk 9,5 százalék, amely 1,5 százalékponttal magasabb, mint a közszférában. Az egyszerű foglalkozásúak a közszférában 14 százalékban fordulnak elő, majdnem kétszer többen, mint a vállalatok dolgozói között.

2.2.1. táblázat: A dolgozók összetétele a köz- és a vállalati szektorokban

	Közfőra	Vállalatok
Nem (nő)	73,5	39,8
Átlagos munkapiaci tapasztalat	23,8 (10,6)	22,0 (10,9)
Foglalkozás		
Vezető	8,0	9,5
Felsőfokú képzettség önálló használatát igénylő	30,6	4,9
Egyéb felső vagy középfokú képzettséget igénylő	28,4	14,9
Irodai	6,4	6,7
Szolgáltatási	6,7	10,3
Szakképzettséget igénylő	6,0	45,7
Egyszerű	13,9	8,1
N	3 969 046	1 185 909

Megjegyzés: A statisztikák az összes évre vonatkoznak. Az összes változó kétértékű (a táblázat százalékokat tartalmaz), kivéve az években mért átlagos munkapiaci tapasztalatot (a szórás értéke zárójelben).

Bérezési mechanizmusok a közszférában. A magyar gazdaság 1997 és 2006 között lassan növekedett, s a bérdinamikát is ez jellemezte. A bruttó nemzeti termék 3–5 százalékkal nőtt minden évben (Központi Statisztikai Hivatal), és a vállalatok bérei – amint az alábbiakban bemutatjuk – ugyanezt a trendet követték. A közszféra bérei sokkal változékonyabbak voltak, aminek több oka lehetett. Nagy szükség volt a közszféra béreinek növelésére, mivel a kilencvenes évek végén ezek nagyon alacsonyak voltak a vállalati szektorban kialakul bérszínvonalhoz képest, másrészt pedig politikai megfontolások is közrejátszhattak.

Mivel a közszféra béreit bértábla alapján állapítják meg, a bérek kétféleképpen növekedhetnek. Megemelhetik az alapilletményt, majd változatlanul hagyott szorzók segítségével határozzák meg a különböző kategóriájú dolgozók béreit (ami nem lesz hatással a közszférán belüli relatív bérekre), vagy a szorzók változnak (ezzel megváltoznak a bérkülönbségek is).

A tanulmányozott időszakban a közalkalmazotti bérszorzók keveset változtak, tehát a közszférában dolgozók relatív bérei nem változtak, de a bér-

színvonalat jócskán megemelték. A legfontosabb változást egy általános nagy béremelés hozott, ami minden egyes közalkalmazott bérét jelentősen megemelte (de nem érintette a köztisztviselőket). Amíg 1998 és 2002 között az illetményalap egyenletesen növekedett, ami a köz- és a vállalati szféra közötti béarányt stabilan tartotta, 2002-ben 50 százalékkal megnőtt az illetményalap. A következő évben az illetményalap nem változott, de 2005-ben ismét volt egy 14 százalékos béremelés, azonban ezt a bérszorzők csökkenése kísérte, tovább csökkentve a közszférán belüli bérkülönbségeket. Az utolsó elemzett év szintén választási év volt, amikor az alapilletmények 10 százalékkal emelkedtek.

A köztisztviselők béreit szintén jelentősen növelték (ezek a dolgozók a min tában levő közszféra alkalmazottainak 15 százalékat teszik ki, és jellemzően felsőfokú végzettséggel rendelkeznek). Itt a hangsúly azon volt, hogy arra ösztönözzék a köztisztviselőket, hogy egész életükben az állami szférában maradjanak. Az alapilletmény csak alig emelkedett évről évre, de a bérszorzőkat úgy változtatták meg, hogy kedvezzen az egyetemi végzettséggel és sokéves munkatapasztalattal rendelkezőknek.

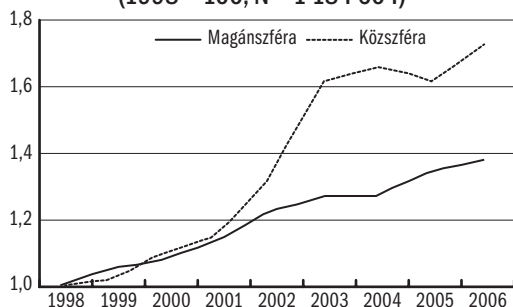
A bértábla csak az iskolai végzettség és munkapiaci tapasztalat szerinti bérminimum szintjeit írja elő a közalkalmazottak számára. A teljes bér magasabb lehet a különböző pénzbeni juttatások következtében (például a vezetői juttatások), és a közszférában tevékenykedő szervezetek rendelkeznek azzal a joggal is, hogy magasabb béreket fizessenek, ha a megfelelő pénzforrások rendelkezésükre állnak. A közszféra alkalmazottai az alapbér szintjéig 13. havi fizetést is kaptak a tanulmányozott időszakban.

A 2.2.1. ábra bemutatja, hogy a bérek valóban különböző pályákat írnak le a két szektoron belül. A vizsgált időszak első néhány évében a közszférában alacsonyok a bérek.⁴ Annak ellenére, hogy az egyetemet végzettek aránya sokkal magasabb a közszférában, mint a vállalati szférában, 2002 előtt ebben a szektorban az átlagbérek 11 százalékkal voltak alacsonyabbak. Míg a vállalatok reálbérei egyenletesen, 3–6 százalékkal növekedtek minden évben (ez alól kivétel 2004, amikor a vállalati bérek stagnáltak), a közszféra béreit egy teljesen eltérő bérdinamika jellemzi. Az elemzett időszak első három évében a növekedési arány hasonlóan alakult mindkét szektorban, de 2001 és 2002 között (ami a köztisztviselői életpályaprogram kezdete) a közszféra bérei átlagosan 15 százalékkal nőttek. Ezt a következő évben egy 22 százalékos bérnövekedés követte, ami ötször nagyobb volt a vállalati szektor növekedési rátájánál.⁵ Az adatok szerint tehát két év leforgása alatt a bérek a közszférában 40 százalékkal emelkedtek, míg a vállalati bérek csak 12 százalékkal. A növekedési arányok az utolsó elemzett években összességében hasonló bérnövekményt értek el a két munkapiacon. A teljes időszakra vonatkozóan tehát a vállalati reálbérek összességében 38 százalékkal emelkedtek, míg a közszférában 72 százalékkal – a két ráta közötti különbség csupán két év alatt alakult ki.

4 A bér mérésére a májusban kifizetett havibért használjuk, ami magában foglalja az alapbért, a túlórapénzt, az egyéb rendszeres kifizetéseket (például a nyelvpótlékot és a vezetői juttatást), valamint az előző évi nem rendszeres kifizetések 1/12 részét (ilyen például az év végi prémium és a 13. fizetés a közszférában).

5 Ezt a béremelést 50 százalékos béremelésnek nevezték el, de ez az emelés nem érintette a köztisztviselőket, és csak a nominális alapbérekre vonatkozott. Kiszámoltuk a közszférában alkalmazottak alapbérének nominális növekedését 2002 és 2003 között, és ez valóban 50 százalék.

2.2.1. ábra: Bérnövekedés a köz- és a vállalati szektorban
(1998 = 100, N = 1 184 604)



Becslési módszerek, eredmények

A közsférabeli bérszínvonal áttekintésének elemzésekor az egyik legfőbb kérdés a két szektor dolgozói közötti hasonlóságok számszerűsítése. Ha egy versenyszférabeli dolgozó például olyan foglalkozást végez, amely a közsférában nem létezik, és képességei is nagyon különböznek attól, amire a közsférában szükség van, a szektorok közötti váltás nem jöhet létre a kereslethiány miatt, vagy pedig nagyon költséges, mivel a dolgozó elveszíti felhalmozott emberi tőkéjének nagy részét.

A dolgozók hasonlóságát egy olyan változóval mérjük, amely a közsférában dolgozók arányát mutatja a nem, a foglalkozás és a munkatapasztalat által definiált munkapiaci cellákban. A változót úgy képeztük, hogy a munkapiacot nem, munkapiaci tapasztalat (nyolc darab ötéves intervallum) és hét foglalkozási csoport (vezető, felsőfokú képzettség önálló használatát igénylő, egyéb felső vagy középfokú képzettséget igénylő, irodai, szolgáltatási, szakképzettséget igénylő, egyszerű) szerint szegmentáltuk, aminek eredménye évente 112 munkapiaci cella (ennek a változónak a neve KÖZARÁNY). Feltételezésünk az, hogy minél magasabb a KÖZARÁNY értéke, annál könnyebb egy magánszektorbeli dolgozónak a közsférába átmennie, mivel ott szükség van képességeire. Ezekben az esetekben tehát a magánszektorbeli munkaadó jobban rá van kényszerítve, hogy a munkavállaló bérének megállapításakor figyelembe vegye a közsféra béreit, ezzel csökkentve a közsférába történő elvándorlást.⁶

A KÖZARÁNY változó segítségével a következőképpen becsüljük meg az áttekintési hatást. A magánszektor béreinek logaritmusát magyarázzuk a KÖZARÁNY változóval, amelyet két időintervallummal hozunk interakcióba: a béremelés előtti (1998–2001) és utáni (2002–2006) időszakokkal. Hogy a regressziók dolgozói típusok szerint mérjék az átlagbér alakulását, a KÖZARÁNY változó létrehozásakor használt változókat is bevontuk a regressziókba (Z_{ijt} , valamint az éveket, 21 megyét és a kétjegyű iparágakat. Mivel a közsféra béreinek szintje szintén befolyásolhatja az áttekintési hatás erősségét, a közsféra cellaszintű átlagos béreit is bevonjuk kontrollváltozóként (KÖZBÉR). A munkanélküliségi ráta (MN_{jt})⁷ is hatással lehet az áttekintési hatásra: ha sok a munka-

6 A KÖZARÁNY átlaga 22 és 27 százalék között van a tanulmányozott időszakban, a mediánértéke pedig stabilan 13–14 százalék. A szórás nagy az átlaghoz képest, ami azt mutatja, hogy a változó lefedi az intervallum nagy részét, amelyen definiálva van.

7 A munkanélküliségi rátát a KSH munkaerő-felvételéből számoljuk ki, nem, munkapiaci tapasztalat és iskolai végzettség szerint.

nélküli egy adott munkapiaci szegmensben, a dolgozók alkupozíciója gyengül, és nem tudnak magasabb bérekért harcolni függetlenül attól, hogy mennyire hasonlítanak megfelelő közsférabeli társaikra (*Blanchflower–Oswald*, 1990). A becslőfüggvény a következő:

$$\ln(w_{ijt}) = \alpha_0 + \alpha_{\text{előtte}} \text{KÖZARÁNY}_{jt} \text{ ELŐTTE} + \alpha_{\text{utána}} \text{KÖZARÁNY}_{jt} \text{ UTÁNA} + \\ + \alpha_{Z_{ijt}} + \alpha_{mn} \text{MN}_{jt} + \alpha_{kb} \text{KÖZBÉR}_{jt} + \sum \alpha_{ip} \text{IPARÁG}_k + \sum \alpha_{reg} \text{RÉGIÓ}_r + \\ + \sum \alpha_t \text{ÉV}_t + \varepsilon_{ijt},$$

A fenti egyenletben i az egyént, j a munkapiaci cellát, t pedig az időt jelöli. A becsült átterjedési hatás a következőképpen definiálható: $\alpha_{\text{utána}} - \alpha_{\text{előtte}}$, mivel ez a különbség méri azt, hogy miként változott meg a közsféra hatása a vállalati bérezésre a közbéremelés következtében.

A becsült együtthatók szerint a vállalati bérek nincsenek kapcsolatban a közsféra dolgozóinak arányával a nem, a munkapiaci tapasztalat és a foglalkozások által meghatározott munkapiaci cellákban a közsféra béremelését megelőző időszakban, mivel a becsült együttható csupán 0,001. A béremelés után azonban a bérek nagymértékben nőnek a közsférának kitett dolgozók esetében: ebben a periódusban a KÖZARÁNY együtthatója 0,143 (és statisztikailag szignifikánsan különbözik nullától). A két együttható különbségét véve a bérnövekedés előtt és után, a bérek közötti átterjedési hatás mértékének azt kapjuk, hogy a közsférabeli béremelés időszakában egy 10 százalékkal magasabb kitettség a közsféra béreivel szemben a vállalati bérek 1,4 százalékponttal gyorsabb növekedésével járt együtt.

Hogy felmérjük a bérek közötti átterjedési hatás dinamikáját, ugyanazt a regressziót futtatjuk, mint eddig, de a KÖZARÁNY változót az összes évvel kölcsönhatásba hozzuk. A becsült együtthatókat a 2.2.2. táblázat tartalmazza.

2.2.2. táblázat: A közsféra arányának hatása a vállalati bérezésre évente

KÖZARÁNY × 1998	-0,027	(0,018)
KÖZARÁNY × 1999	0,017	(0,017)
KÖZARÁNY × 2000	-0,019	(0,017)
KÖZARÁNY × 2001	0,033**	(0,015)
KÖZARÁNY × 2002	0,071***	(0,013)
KÖZARÁNY × 2003	0,176***	(0,014)
KÖZARÁNY × 2004	0,200***	(0,014)
KÖZARÁNY × 2005	0,158***	(0,015)
KÖZARÁNY × 2006	0,112***	(0,017)
R^2	0,445	
N	1 184 604	

Megjegyzés: A regresszió nemre, munkapiaci tapasztalatra, foglalkozásra, évekre, iparágakra és régiókra kontrollál. Robusztus standard hibák zárójelben.

*** 1 százalékos, ** 5 százalékos szinten szignifikáns.

Az elemzés első három évében a KÖZARÁNY együtthatói $-0,027$ és $0,017$ között mozognak, nem látszik egyértelmű időbeli változás, és statisztikai értelemben nem különböznek szignifikánsan a nullától. 2001-ben a vállalati bérek – talán az állami adminisztráció béremelkedésének bekalkulálása miatt – közszféra béreivel szembeni kitettségeinek hatása 3,3 százalékos, és 5 százalékos szinten szignifikáns. 2002-ben, amikor csak a köztisztviselők bérei növekedtek, az együttható $0,071$ -re nő és szignifikánssá válik. Valódi növekedésre a következő évben került sor a nagy bérnövekedés után, amely a nagyobb létszámú közalkalmazotti státusúakat érintette. Ebben az évben a becsült hatás $0,176$, és a következő évben tovább nő $0,200$ -ra. Az együtthatók közti különbség 2001 és 2004 között $0,167$, amit az átterjedési hatás mértékének tekintünk. Amint a közszféra relatív bérei stagnálnak, a bérhatást mérő együttható valamelyest visszaesik.⁸

Miután meghatároztuk az átlagos átterjedési hatás mértékét, azt elemezzük, hogy ez hogyan változik egyes dolgozói és munkapiaci jellemzők szerint. Magasabb béremelkedésre számíthatnak azok a dolgozók, akiknek foglalkozása a közszférában gyakori, mivel könnyebben találnak munkát a közszférában, illetve foglalkozás-specifikus emberi tőkéjüket sem veszítik el, ha elhagyják a vállalati munkapiacot, és a közszférában kezdenek dolgozni (például *Kambourov–Manovskii*, 2009). Ezt a hipotézist egy kétértékű változóval ellenőriztük, amely az összes háromjegyű FEOR foglalkozási csoportot a közszférában elfoglalt részesedése alapján kategorizálja: a változó 1-gyel egyenlő, ha a részesedés meghaladja a 40 százalékos.⁹ Az eredmények a 2.2.3. táblázatban láthatók, és azt mutatják, hogy a dolgozók esetén a béráttérjedési hatás valóban nagyobb.

2.2.3. táblázat: A bérek közötti átterjedési hatás
– dolgozó foglalkozásának hatásai

	X = 1, ha a foglalkozás gyakori a közszférában	
KÖZARÁNY – ELŐTTE	0,057***	(0,013)
KÖZARÁNY – UTÁNA	0,173***	(0,012)
KÖZARÁNY – X – ELŐTTE	-0,179***	(0,016)
KÖZARÁNY – X – UTÁNA	-0,115**	(0,017)
R ²	0,446	
N	1 184 604	

Megjegyzés: ELŐTTE = 1998–2001, UTÁNA = 2002–2006. A regresszió nemre, munkapiaci tapasztalatra, foglalkozásra, évekre, iparágakra és régiókra kontrollál, valamint az X interakciójára az előtte and utána változókkal. Robusztus standard hibák zárójelben.

*** 1 százalékos, ** 5 százalékos szinten szignifikáns.

A közszférában gyakori foglalkozások átlagbére alacsonyabb volt, mint a többi foglalkozásé, de a különbség a béremelés után megváltozott: a KÖZARÁNY változóval képzett interakció együtthatója a béremelés előtt $-0,18$, utána pedig $-0,115$. Ezt azt jelenti, hogy a közszférában gyakori foglalkozások művelői

8 Az elemzés utolsó éve ismét választási év volt, ami magával vonta a közszféra béreinek a növekedését, de mivel a költségvetési hiány a GDP 10 százalékára nőtt, a választások után megszorításokat vártak. Ez hatással lehet a közszféra béreire (és a munkahelyi biztonságra is). Mivel az ilyen intézkedések a közszférát kevésbé teszik vonzóvá, ez lehet a magyarázata annak, hogy a béráttérjedési hatás csökken a tanulmányozott időszak utolsó évében.

9 A 136 foglalkozás közül 42 tesz elegendő ennek a feltételnek, ami a dolgozók 10 százalékát fogja át.

0,64 százalékponttal kapnak magasabb bért a közbéremelés után, mint azok, akik nem ilyen foglalkozásúak.

A munkapiac másik jellemzője, amely hatással lehet a bérek közötti áttérjedési hatás nagyságára, az új dolgozók iránti igény a közszférában. Ha nincs munkalehetőség a közszférában, a magánszektor dolgozóinak nincs lehetősége a váltásra. Kiszámoltuk a közszférába újonnan belépő dolgozók és a magánszektor megfelelő cellájában lévő dolgozók számának arányát, és az így létrejövő új változót is bevontuk a regresszióba.¹⁰ Ez a változó azt mutatja, hogy mennyire valószínű az, hogy adott ismérvekkel rendelkező dolgozó álláshoz jut a közszférában. Amint a 2.2.4. táblázat bemutatja, a felvettek aránya a béremelés előtt nem hat a vállalati bérekre (együtthatója –0,007), utána azonban 0,12-re nő (2.2.4. táblázat). A két együttható különbsége 0,131, tehát a vállalati bérek 1,3 százalékponttal jobban nőttek az olyan munkapiaci cellákban, ahol a 10 százalékkal magasabb volt az újonnan felvettek aránya a közszférában.

2.2.4. táblázat: A közszférában újonnan betöltött állások arányának hatása a béráttérjedésre

Változó	Együttható	
KÖZARÁNY – ELŐTTE	0,017	(0,017)
KÖZARÁNY – UTÁNA	0,152**	(0,014)
A felvettek aránya ELŐTTE	–0,007	(0,125)
A felvettek aránya UTÁNA	0,120	(0,078)
R ²	0,444	
N	951 303	

Megjegyzés: ELŐTTE = 1998–2001, UTÁNA = 2002–2006. A regresszió nemre, munkapiaci tapasztalatra, foglalkozásra, évekre, iparágakra és régiókra kontrollál, valamint az közszférában felvettek arányának interakciójára az ELŐTTE és UTÁNA változókkal. Robusztus standard hibák zárójelben.

*** 1 százalékos, ** 5 százalékos szinten szignifikáns.

Következtetések

Az alfejezet a közszféra béreinek hatását vizsgálta a vállalati alkalmazottak béreire, felhasználva azt a közszférában lezajló gyors és jelentős béremelést, amelynek révén a két szektor közötti bérrés két év leforgása alatt a közszféra több mint 10 százalékos bérhátrányból 12 százalékos bérelőnyre változott a vállalati szektorhoz képest. Az áttérjedési hatást a közszféra arányával mérjük olyan munkapiaci cellákban, amit nem, munkapiaci tapasztalat és foglalkozások határoztak meg. Azt találtuk, hogy egy 10 százalékkal magasabb cellán belüli arány 1,5 százalékponttal magasabb bérnövekedést von maga után a vállalati bérezésben.

Az elemzés tehát rámutat arra, hogy a közszféra bérnövekedésének hatása a vállalatok bérpolitikájára fontos folyamat, amely során az állam közvetett hatást gyakorol a magánszféra vállalataira, jelentős bérköltség-növekedést okozva.

¹⁰ Az újonnan belépők átlagos aránya (szórása) a közszférába a vállalati szektor létszámához viszonyítva 0,024 (0,065).

Ez a hatás feltehetőleg nemcsak az ezredforduló Magyarországon, hanem mindig és mindenütt érvényesül. Azért elemeztük a nagy közbéremelés előtti és utáni időszakot, mivel a tanulmányban tárgyalt identifikációs problémák miatt a jelenben ezt a hatást sajnos nem lehet megmérni. Lehetséges azonban a tanulmány eredményei alapján tárgyalni azt, hogy milyen a kapcsolat a köz- és magánbérek között a jelenben. Az utóbbi évek bérdinamikáját figyelembe véve valószínűsíthetjük, hogy az átlagterjedési hatás lecsökkent. 2006 és 2013 között a közbérek nagymértékben csökkentek mind nominálisan, mind reálértékben, mind a magánvállalatok bérezéséhez képest. Amíg a nyers átlagos bérkülönbség 2007-ben és 2008-ban 14–16 százalékos bérelőnyt mutatott a közszféra javára a Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint, az elkövetkező négy évben ez az előny fokozatosan csökkent és 2012-ben a közszférában dolgozók 15 százalékos bérhátránnyal kellett szembesüljenek (annak ellenére, hogy a közszférában sokkal több a magasán képzett alkalmazott, mint a versenyszférában), és ez a nagy bérhátrány 2013-ban is megmaradt. A jelenlegi kormányzati politikák még nem látszanak a közbérek idősoraiban, de valószínűsíthető, hogy egy radikális beavatkozás hiányában a közbérek még sokáig nem lesznek versenyképesek és ezért nagy bérátterjedési hatásokra nem kell számítanunk. Ezt a tendenciát csökkentheti az, hogy a válság hatására a dolgozók nehezebben tudnak elhelyezkedni a versenyszférában, ami növelheti a közszféra állásainak vonzerejét.

2.3. A közszféra bérszintje és a magánszektorból átlépők szelekciója

KÖLLŐ JÁNOS

Az alfejezet mögött álló tanulmány (Köllő, 2013) azt vizsgálja, hogyan változott a magánszektorból a közszférába átlépő diplomások *száma* és – a magánszektorbeli relatív keresetükkel mért – *minősége* a 2002. évi választások előtt és után végrehajtott nagy béremelések hatására.¹

Az elemzés egy rendkívül nagy méretű, viszonylag hosszú időt (1998–2008) átfogó, de változókban szegény államigazgatási paneladatbázison alapul. Megvizsgálja a belépési és kilépési mobilitás alakulását, majd a magánszektorból a közszférába átlépők magánszektorbeli *átlagos reziduális bérének időbeli változásaiból* von le az átlépők minőségének időbeli változásaira vonatkozó következtetéseket. (A reziduális bér a tényleges és a nem, életkor és iskolázottság alapján várt bér különbözete). A vizsgálódás egy, a szektorok közötti kereseti rés és az átlépők magánszektorbeli reziduális bérei közötti kapcsolatot közvetlenül számszerűsítő panelbecsléssel zárul.

Szakirodalmi előzmények és módszertani megfontolások

A közszférában fizetett bérek mobilitási és szelekciós hatásaival meghökkenően kevés kutatás foglalkozott az elmúlt évtizedekben. Néhány tanulmány magukból a kimutatott kereseti különbségekből von le következtetéseket a szelekciós hatásokra – anélkül, hogy rendelkezne mobilitási adatokkal (lásd például *Foguel és szerzőtársai*, 2012 cikkét Braziliáról, *Tansel*, 2005 írását Törökországról vagy *Assad*, 1997 kutatását Egyiptomról). Más tanulmányok (*Bellante–Link*, 1981, *Blank*, 1984–1985) közvetlenül a szelekciót elemzik, de bér adatok nélkül. Természetesen az ilyen „féloldalas” vizsgálatok is szolgálhatnak érvényes következtetésekkel a bérek és a szelekció közötti kapcsolatról, ha képesek megbízható becslést adni arra, vajon mennyit keresnének a közalkalmazottak a versenyszférában, és viszont. Ilyen keretben (*switching regression*) vizsgálja a problémát például *Stelcner–van der Gaag–Vijverberg* (1989), *Heitmueller* (2006) vagy *Gimpelson–Lukiyanova* (2009).

A kereseti rés és különféle minőségindikátorok *idősorainak összehasonlításából* von le következtetéseket *Nickell–Quintini* (2002). Kiskamaszkori teszteredményekkel mérik a minőséget, és annak erőteljes hanyatlását mutatják ki a brit közszféra bérpozíciójának romlásával párhuzamosan. *Katz–Krueger* (1993) szoros pozitív kapcsolatot mutat ki a közszféra relatív bére és a közalkalmazotti-közszoigálati munkakörökön *belüli* iskolázottsági szint változásai között az Egyesült Államokban.

Borjas (2002) a közszférába átlépők minőségét a *magánszektorban elért reziduális bérével* ragadja meg, feltételezve, hogy az valamilyen mértékben tük-

1 Az iskolázottságra vonatkozó adatok hiányában azokat tekintjük „diplomás foglalkozásúnak”, akik a megfigyelt tizenkét éves életszakaszuk alatt, 1997 és 2008 között legalább egyszer dolgoztak felsőfokú végzettséget igénylő foglalkozásban és/vagy vezetőként.

rözi a termelékenységet. Borjas e tanulmánya lényegében a Roy-modell (Roy, 1951, *Borjas*, 1987) adaptációja a magánszektor és az állami szektor közötti választás esetére. Ennek megfelelően, fő tárgya a belépők minősége és a szektorokon belüli bérszóródás közötti kapcsolat. Kontraszelekcióhoz vezet, ha a két szektor nagyjából ugyanazokat a készségeket díjazza, és a közsférában a bérek szórása jelentősen kisebb, még akkor is, ha a két szektor átlagbérei azonosak – ez a Roy-modell Borjas-féle átíratának egyik fontos következtetése. Az itt ismertetett kutatás is ezt az utat követi a minőség mérésében, de nem törekszik a *Borjas* (2002) modell mechanikus adaptálására, mert a szektorokon belüli szórások Magyarországon egyáltalán nem változtak a vizsgált időszakban, a két sféra közötti átlagbérkülönbség viszont nagyon széles sávban ingadozott: érdemes tehát ez utóbbinak a hatására összpontosítani, megtartva a Borjas-tanulmány mérési módszerét.

A reziduális bér minőségindikátorként történő felhasználásával kapcsolatban egy pontosító megjegyzést kell tenni. Az átlépők tényleges bére számos, meg nem figyelt tényező miatt térhet el attól, amit a nemük, életkoruk és iskolázottságuk alapján várnánk. A csak ezekre a tényezőkre kontrollált reziduális bérek tükrözhetnek ugyan a termelékenységgel összefüggő jellemzőket is, mint amilyen a vezető beosztás vagy a szorgalom és a tehetség, de bizonyosan tartalmazznak különféle, a nem bér jellegű hátrányokat vagy előnyöket kiegyenlítő kompenzációs tételeket, ágazati járadékokat, szakszervezeti bérhozzamokat vagy az aktuális bért az aktuális határtermelékenységtől eltérítő kvázibiztosítási „járadékokat” és „járadékokat”. Természetesen nem állítható, hogy két személy összehasonlításában a magasabb reziduális bér magasabb termelékenységre utalna.

Az átlépők összességére vagy nagyobb csoportjaira becsült *átlagos reziduális bér időbeli változásai* esetében azonban – különösen, ha ezek a változások nem trendszerűek – joggal gyanakodhatunk az átlagos termelékenység növekedésére vagy csökkenésére, ha közben nem változik vagy trendszerűen változik a magánszektor ágazatok, vállalatméret, tulajdon vagy szakszervezeti szervezettség szerinti összetétele. Az átlépők átlagos reziduális bérének hirtelen, nagymértékű növekedése vagy csökkenése ilyen stabil viszonyok között várhatóan azt a pozitív vagy negatív szelekciós hatást tükrözi, ami az elemzés középpontjában áll.

További kérdések is felmerülnek. Először is az, hogy a kereseti résen kívül nincsenek-e olyan további tényezők, amelyek hirtelen változásokat okozhatnak az átlépni szándékozók összetételében? A közsférába történő átlépést a legkülönbébb megfontolások motiválhatják. Ezek között említhető a kockázattűrésnek, valamint a pénzbeli és nem pénzbeli előnyökkel kapcsolatos preferenciáknak a változása az életkorral és a családalapítással. (A kockázattűrésnek a szektorváltásban játszott szerepéről lásd például *Bellante–Link*, 1981, *Pfeifer*, 2008, *Buurman és szerzőtársai*, 2009.) Továb-

bá, előfordulhat, hogy az állásukat elvesztő emberek egy része a *munkanélküliséggel* szemben értékeli és választja a magánszektorbeli munkahelyét, és a későbbiekben, amikor lehetősége nyílik rá, ezt a döntését korrigálva lép át egy, a preferenciáinak jobban megfelelő közalkalmazotti állásba. És viszont: a magánszektorbeli állásának elvesztésével fenyegetett egyén számára jobb választás lehet egy közsférabeli állás azonnali elfogadása, mint az elutasítása esetén várható munkanélküliség, még akkor is, ha szabad mérlegelés esetén ugyanilyen bér mellett a magánszektorra választaná. Ezek a tényezők azonban minden időszakban ott rejlenek az átlépési döntések mögött, és a súlyuk nem mozog fel-le, ha stabil (vagy monoton változik) a munkaerő-állomány életkori összetétele, és a munkaerőpiac egyensúly közeli helyzetben van. Ezzel szemben a közsféra relatív bérének nagymértékű, hirtelen növekedése hirtelen nyereségessé teszi az átlépést a viszonylag jól fizetett, termelékenyebb munkavállalók sokasága számára is.

Másodszor, kérdéses, hogy az átlépési *szándékok* változása tetten érhető-e a tényleges mobilitásra vonatkozó idősorokban. A kínálati hatás csak akkor mutatható ki a megvalósult átlépésekre vonatkozó adatokból, ha a költségvetési intézmények a legjobb jelöltek akarják kiválasztani az adott bérek mellett jelentkezők közül. Ez, a kifejezetten politikai szempontok szerint betöltött munkaköröket leszámítva, ésszerű feltevésnek tűnik.

E megfontolások alapján a kutatás a következő eljárást követi: egy hosszú időszakban (1997–2007) megfigyelünk minden olyan esetet, amikor egy, a t -edik évben a magánszférában dolgozó, bérből és fizetésből elő diplomás a $t + 1$ -edik évben közbeeső munkanélküliség és egyéb kitérők nélkül átlép a közsférába. Ez után megvizsgáljuk, hogyan változott az átlépők reziduális bére évről évre, majd megbecsüljük, hogyan függött attól, hogy a magánszektorban dolgozók milyen bérekre számíthattak a közsférában. Az eljárást a 2.3. *Függelék* ismerteti.

Adatok és változók

Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF) 1997 óta a központi nyilvántartási rendszerén (Kelen) keresztül elektronikus adatbázisban tartja nyilván a járulékköteles jogviszonyokra vonatkozó adatokat. Ebben az alfejezetben a Kelenben 1997 és 2008 között regisztrált egyénekből vett 20 százalékos egyszerű véletlen mintából indulunk ki, ami 1 288 742 egyén 15 464 904 éves rekordját tartalmazza. Az adatbázisban 1997-ben 738 ezer, 2008-ban 852 ezer alkalmazásban álló „diplomás foglalkozásút” találunk, átlagos állományi létszámban mérve.² A rendelkezésre álló mintáról és a sajátos kódolási eljárások miatt kötött kompromisszumokról és korlátokról lásd az eredeti tanulmányt (Köllő, 2013).

A *magánszektorban dolgozónak* azt tekintettük, aki az adott évben csak munkaviszony alapján szerzett nyugdíj-jogosultságot. A *magánszektorból köz-*

2 A KSH munkaerő-felmérése ugyanezekben az években 773 ezer, illetve 900 ezer főiskolai vagy egyetemi diplomával rendelkező foglalkoztatottat mutatott ki. Természetesen a munkatörténetük alapján „diplomásnak” minősítettek egy része valójában nem rendelkezik ilyen végzettséggel, az egyetemi-főiskolai végzettség egy része pedig a munkatörténete alapján nem minősülne diplomás foglalkozásúnak, a nagyságrendek azonban megnyugtatóan közel esnek egymáshoz.

vetlenül a közsférába átlépőként határoztuk meg azokat, akik a megfigyelt évben a fenti definíció szerint a magánszférában dolgoztak, a rákövetkező évben pedig a nélkül dolgoztak valamennyit közalkalmazottként vagy köz-tisztviselőként, hogy munkanélkülivé váltak volna, gyesre mentek volna, vagy vállalkozói, illetve megbízási szerződéses jövedelemmel rendelkeztek volna.

A közsférában alkalmazottak esetében csak abban lehetünk biztosak, hogy az adott évben dolgoztak *valamennyit* a közsférában, ezért az éves kereseti adataik tartalmazhatnak a magánszektorból származó keresményeket is. Továbbá, csak abban az esetben figyeljük meg a közsférából a magánszektorra történő közvetlen átlépést, ha az átlépő a rákövetkező évben mindvégig és csakis munkaviszonyban dolgozott. Ezenfelül, különösen a megfigyelt időszak elején, gyakori lehetett, hogy a közsférában dolgozó valójában munkahely-változtatás nélkül került át a magánszektorra, kiszervezés, privatizáció révén. Ennek mértékéről és a közsférából a magánszektorra történő átlépésekről lásd jelen *Közlelkép* 2.4. alfejezetét és bővebben *Elek–Szabó* (2013) írását! Ezért ezeket részletesen nem elemezzük, a kereseti adatokat pedig csak megfelelő mintakorrekció és más adatforrással való összehasonlítás után vesszük tekintetbe. Figyelmünket a magánszektorra, illetve a magánszektorból közvetlenül a közsférába átlépőkre korlátozzuk.

Az itt használt kereseti adat tartalmazza az év során bevallott összes járuléköteles jövedelmet, és ismert, hogy a megfigyeltek ezt hány munkanap (jogszerző nap) alatt szerezték meg. A bérszintet az *egy munkanapra jutó keresettel* mérjük és a mindenkorli mintaátlaghoz viszonyítva fejezzük ki.³

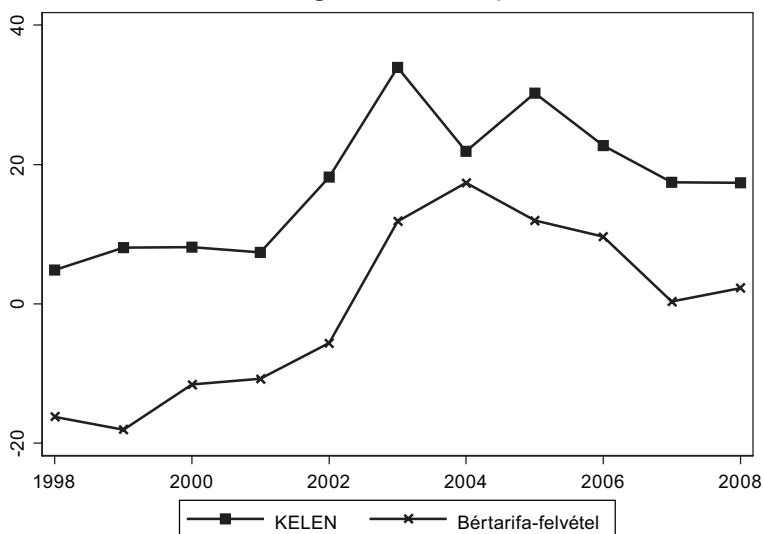
A közsféra és a magánszféra beralakulása

A két szektor közötti, nemre, életkorra és iskolázottságra kontrollált kereseti különbség alakulását a Bértarifa-felvétel és a Kelen adatai alapján mutatja az *2.3.1. ábra*. Az utóbbi esetben az egész évben dolgozók bérét vettük számításba mindkét szektorban. A közsféra bérpozíciója az adminisztratív adatok alapján magasabbnak tűnik, ami természetes, mert a magánszektor adatai tartalmazza az ötfősnél kisebb vállalatok alacsonyabb fizetést húzó alkalmazottait is. A kereseti rés időbeli alakulása azonban hasonló, kivéve 2004-et. Ez valószínűleg azzal függ össze, hogy a Bértarifa-felvétel 2004. májusi kereseti adata a 2003. évi jutalmakat és prémiumokat tartalmazza, míg a nyugdíjbiztosítónál az adott évi kifizetések az adott évben jelennek meg.⁴

3 Az 1997-re vonatkozó kereseti adatokat hiányosnak és megbízhatatlannak találtuk, az átlaguk és a szórásuk is sokkal kisebb, mint a későbbi években, ezért csak az 1998–2008 közötti időszak béradatait használjuk. Az állományi adatok időtávja 1997–2008, a mobilitásra vonatkozóké 1997–2007, a bérek és a mobilitás kapcsolatára irányuló elemzésé pedig 1998–2007.

4 A Bértarifa-felvétel kereseti adata a május havi rendszeres kifizetéseket, valamint az előző évi nem rendszeres kifizetések egy hónapra jutó összegét tartalmazza.

2.3.1. ábra: A közszférában dolgozók kereseti előnye/hátránya, 1998–2008
(százalékpont, a megfigyelhető jegyeikben hasonló munkavállalók
a magánszektorban = 0)



Megjegyzés: A görbe a β paraméterekből számított e^{β} értékeket mutatja. A közszférába soroltak éves jogszerzésének egy része a magánszektorban történhetett, olyan esetekben, amikor a szektorváltás munkanap kihagyása nélkül történt.

Bértarifa-felvétel. Bér: május havi bruttó kereset a nem rendszeres prémiumok nélkül, de az előző évi prémiumok 1/12 részével. Minta: ötfős (1998–1999-ben tízfős) vagy nagyobb vállalatoknál alkalmazottak, valamint közalkalmazottak és köztisztviselők a költségvetési szektorban. Függő változó: a bér logaritmus. Kontrollváltozók: nem, életkor, életkor négyzete, iskolázottság, fizetett munkaórák száma.

Kelen. Bér: a munkaviszony, illetve közalkalmazotti-köztisztviselői jogviszony alapján szerzett éves jövedelem egy hónapra számított értéke. Minta: minden, egész évben dolgozó jogszerző. Függő változó: a bér logaritmus. Kontrollváltozók: nem, korév kétértékű változók, iskolázottság közelítő változója (lásd a főszöveget).

Mobilitás

A közintézmények elvileg többféleképpen élhetnek a politikusok jóvoltából megnövekedett forrásaikkal, ami érinti a mobilitás alakulásával kapcsolatos várakozásainkat. A béremelés külön akciók nélkül is fékezhetheti a jó minőségű munkaerő elvándorlását, ami önmagában csökkentően hat a belépési mobilitásra. Ugyanakkor a közintézmények kihasználhatják a magasabb béreket arra, hogy több és jobb minőségű munkaerőt csábítsanak át a magánszektorból, és ezt a konkrét esetben annál is inkább megtehették volna, mert a közszféra összlétszáma – és ezen belül a diplomás foglalkozásúaké – egészen 2005-ig növekedett. Ez utóbbi stratégia önmagában növeli a belépési – és stabil lét-szám esetén egyszersmind a kilépési – mobilitást.

Az adatok egyértelműen arra utalnak, hogy az Orbán- és Medgyessy-féle béremelések csupán egyetlen évben, 2003-ban emelték a magánszektorból a közszférába történő közvetlen átlépések számát (2.3.1. táblázat). (Ne feled-

jük, hogy a táblázat sorai a magánszektorban töltött utolsó év szerint követik egymást, tehát a 2002. év sorában szerepelnek a 2003-ban történt átlépések!) A táblázat bal oldali blokkjában a nyers átlépési rátákat látjuk, mindenkre, valamint a mindenkori 40 év alattiakra és felettiekre külön-külön is. A jobb oldali blokkban fix évhatásokat látunk olyan probit modellekből, amelyek az átlépés valószínűségét a nem és az életkor (korévek) hatásának kiszűrésével becslik. Mindkét esetben azt látjuk, hogy az átlépők aránya enyhén csökkent, 2003-ban kissé emelkedett, majd hirtelen, nagymértékben lecsökkent egy, a korábbiaknál sokkal alacsonyabb szintre, ahol a továbbiakban szűk határok között ingadozott.⁵

2.3.1. táblázat: Átlépés a versenyszférából a közzsférába – átlépési ráták és fix évhatások, 1997–2007 (annak valószínűsége, hogy egy versenyszférában foglalkoztatott személy a rákövetkező évben átlép a közzsférába)

Utolsó év a versenyszférában	Nyers átlépési ráták ^a			Fix évhatások nem és kor kiszűrésével		
	mindenki	25–40 évesek	41–61 évesek	mindenki	25–40 évesek	41–61 évesek
1997	1,95	2,14	1,68	2,24	2,13	2,13
1998	2,08	2,21	1,89	2,40	2,19	2,45
1999	1,69	1,92	1,35	1,75	1,73	1,58
2000	1,83	2,07	1,48	1,95	1,90	1,80
2001	1,79	2,12	1,28	1,85	2,00	1,48
2002	1,97	2,35	1,41	2,13	2,34	1,69
2003	1,43	1,72	0,99	1,30	1,46	0,99
2004	1,48	1,72	1,10	1,39	1,50	1,19
2005	1,41	1,69	0,96	1,28	1,47	0,94
2006	1,34	1,57	0,97	1,18	1,32	0,96
2007	1,25	1,45	0,93	referenciaév		

^a A közzsférába közvetlenül átlépők aránya a magánszektorban dolgozók százalékában.

^b Probit marginális hatások a mintaátlagnál, százalék

Függő változó: a következő évben valamennyi ideig dolgozott a közzsférában.

Független változók: nem, életkor, életkor négyzete, év kétértékű változók. Minden évh hatás szignifikáns 0,01 szinten.

Felmerülhet, hogy mivel a magánszektorban dolgozó diplomás foglalkozásúak száma folyamatosan nőtt, az átlépési *ráta* az átlépők abszolút számának csökkenése nélkül is visszaeshetett. Az adatok ezt cáfolják: az átlépési ráta hirtelen és sokkal nagyobb mértékben esett vissza, mint azt a közzsféra viszonylagos súlyának (éppen 2002–2003-ban kismértékű növekedéssel megszakított) folyamatos csökkenése indokolta volna. Felvetődhet az is, hogy a magánszektorból való átlépések számának látványos visszaesését nem valamiféle, a béremelkedésekkel párhuzamosan bevezetett (hallgatolagos) létszámstop okozta-e. Ez kizárható, mert a közzsférában dolgozó diplomás foglalkozásúak száma a 2001. évi 290 ezerről indulva, folyamatosan növekedett, 2004-ig 306 ezerre, és csak a 2006-ban kezdődő megszorítások idején indult csökkenésnek.

⁵ Az elvégzett statisztikai próbák alátámasztják, hogy 2003-ban az átlépési ráta jelentősen és szignifikánsan csökkent a fiataloknál és az idősebbeknél is. Az ezt megelőző és követő időszakon *belüli* kisebb hullámzások a tesztek szerint elhanyagolhatóak voltak.

Annak, hangsúlyozásával, hogy a közsférából a magánszektorba irányuló mobilitásra vonatkozó adatok tartalmukban eltérnek az ellenirányú mozgásra vonatkozóktól, a 2.3.2. táblázatban bemutatjuk az erre vonatkozó idősorokat, az 2.3.1. táblázathoz hasonló szerkezetben. Jól látható a 2002. évi törés az átlépési rátában a teljes mintában, valamint a fiataloknál és az idősebbeknél egyaránt. A közsférából a versenyszférába történő átlépések – és az ilyen okból megüresedő munkahelyek – száma jelentősen csökkent: abban a négy évben, amikor a közsféra magas béreket fizetett, a magánszektorba történő átlépések aránya a korábbi szintnél jó harminc százalékkal alacsonyabb volt, mint előtte vagy utána. A később, 2006–2007-ben bekövetkezett emelkedés már összefügghetett a közsférában megkezdődött leépítésekkel.

2.3.2. táblázat: Átlépés a közsférából a versenyszférába, 1997–2007 (annak valószínűsége, hogy egy, a t -edik évben a közsférában (is) foglalkoztatott személynek a $t + 1$ -edik évben csak a magánszektorból származó keresete volt)

Utolsó év a közsférában	Nyers átlépési ráták (százalék)			Fix évhatások nemre és korra kiszűrésével ^a		
	mindenki	25–40 évesek	41–61 évesek	mindenki	25–40 évesek	41–61 évesek
1997	4,63	5,90	3,05	3,29	4,34	2,31
1998	3,92	5,38	2,19	2,45	3,62	1,32
1999	3,96	5,35	2,42	2,59	3,57	1,64
2000	4,17	5,81	2,41	2,90	4,18	1,68
2001	3,59	5,05	2,10	2,24	3,20	1,33
2002	2,64	3,83	1,46	1,04	1,57	0,51
2003	3,00	4,40	1,62	1,54	2,36	0,80
2004	3,03	4,32	1,79	1,64	2,30	1,06
2005	2,90	4,21	1,66	1,50	2,22	0,88
2006	3,55	5,12	2,08	2,41	3,52	1,46
2007	3,39	4,85	2,05	referenciaév		

^a Probit marginális hatások a mintaátlagnál, százalék.

Függő változó: a következő évben csak munkaviszonyból származó jövedelme volt. Független változók: nem, életkor, életkor négyzete, év kétértékű változók. Minden évhatás szignifikáns 0,01 szinten.

A közsférába átlépők bérei

Az átlépők béreit először évente futtatott, ismételt keresztmetszeti regressziókkal vizsgáljuk. Mint a 2.3.3. táblázatban látható, a diplomás foglalkozású átlépők nemre, életkorra és munkaidőre kontrollált (a továbbiakban: reziduális) napi bére 1998–2001-ben 2,5–8 százalékkal alacsonyabb volt, mint a maradéké, és a különbség a négy évből háromban legalább ötszázalékos szinten szignifikáns volt.⁶

A nagy béremelések éveiben (2002–2004-ben) ezzel szemben az átlépők bére a várakozásnak megfelelően, 4,4–5,6 százalékkal meghaladta a maradékét. A közsféra relatív bérszintjének újbóli visszaesésével párhuzamosan ez az előny először eltűnt, majd 2007-ben ismét szignifikáns és jelentősnek

6 A táblázatban látható együtthatók logaritmuspontban mutatják az átlépők kereseti előnyét, illetve hátrányát. A bal felső sarokban látható érték például azt jelzi, hogy az átlépők bére 0,0512 logaritmus ponttal, azaz nagyjából 5,1 százalékkal alacsonyabb volt a maradékénál, más tényezőket azonosnak véve.

mondható, 6,6 százalékos hátrányra váltott. A hirtelen irányváltásokat nehéz lenne másnak betudni, mint annak, hogy az átmenetileg megnövekvő köz-bér a magasabb keresetű és rezervációs bérű magánalkalmazottak egy része számára is nyereséggé tette az átlépést, a közintézmények pedig pozitívan szelektáltak, azaz kiválogatták a termelékenyebbeknek ítélt jelentkezőket.

2.3.3. táblázat: A magánszektorból a következő évben a közsférába átlépő diplomások magánszektorbeli kereseti előnye/hátránya a maradékhoz képest, azonos nem, életkor és éven belüli ledolgozott idő esetén (logaritmuspont, lineáris regressziós együtthatók a legkisebb négyzetek módszerével)

Utolsó év a magánszektorban	Teljes minta		Fiatalok (25–40 éves)		Idősebbek (41– éves)	
1998	-0,0512**	(2,33)	-0,1082***	(3,65)	0,0233	(0,74)
1999	-0,0824***	(3,36)	-0,1609***	(5,10)	0,0478	(1,28)
2000	-0,0239	(1,04)	-0,1095***	(3,70)	0,1149***	(3,22)
2001	-0,0696***	(3,30)	-0,1427***	(5,65)	0,0811**	(2,31)
2002	0,0448**	(2,35)	-0,0360	(1,55)	0,2066***	(6,48)
2003	0,0442*	(1,94)	-0,0119	(0,43)	0,1685***	(4,32)
2004	0,0550***	(2,49)	-0,0159	(0,59)	0,2016***	(5,35)
2005	-0,0104	(0,46)	-0,0782***	(2,93)	0,1580***	(3,93)
2006	-0,0285	(1,27)	-0,1058***	(3,90)	0,1427***	(3,74)
2007	-0,0655***	(2,95)	-0,1334***	(4,93)	0,0757*	(1,99)

Megjegyzés: A zárójelben t -értékek láthatók.

Függő változó: a napi kereset logaritmus.

Független változók: férfi, korév kétértékű változók, valódi jogszerző napok száma, átlépő kétértékű változó, aminek értéke 1, ha az egyén a következő évben dolgozott a közsférában, 0 egyébként).

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Az esetszámok az időben monoton növekedve: 91 439 és 116 682 között változnak a teljes mintában, a fiataloknál 49 480 és 69 944, az idősebbeknél 44 756 és 50 139 között.

Az átlépők reziduális bérének időbeli pályája hasonló volt a fiataloknál és az idősebbeknél, de az életkori csoportonként végrehajtott becslések szerint a szelekciós minták eltérnek. Az átlépők keresete a 25–40 éveseknél minden évben *elmaradt* a szektorban tovább dolgozókétól. A hátrányuk statisztikailag szignifikáns és jelentős mértékű, 10–16 százalékos volt 1998–2001-ben. Az Orbán- és Medgyessy-kormány által végrehajtott béremelések idején ez a hátrány eltűnt, az ekkor átlépők az átlagos keresetűek közül kerültek ki. A közsféra bérszintjének hanyatlásával párhuzamosan, 2005–2007-ben azonban a hátrány ismét megjelent, és az átlépők – fokozódó mértékben – ismét az alacsonyabb bérű fiatalok közül kerültek ki.

Az idősebbeknél a közsférába átlépők keresete minden évben *meghaladta* a maradékét, bár a különbség 1998–1999-ben még nem volt szignifikáns. A nagy béremelések idején azonban tíz százalékpontot meghaladó emelkedést

látunk az átlagos reziduális bérben. Ezt követően, 2005-től kezdve azonban – a fiatalokhoz hasonlóan, és azt megközelítő mértékben – itt is csökkenésnek indult az átlépők reziduális bére.

Az eddigiekben csupán a szektorközi kereseti rés és az átlépőknél mért reziduális bér *idősorainak hasonlóságára* alapozva feltételeztük, hogy az utóbbi hullámszámai az előbbi ingadozásaira vezethetők vissza. Ebben a szakaszban a korábban már említett, 2.3. *Függelékben* ismertetett (F2.3.1.) panelegyenletet segítségével megpróbáljuk megmutatni, hogy ezek közvetlen kapcsolatban álltak. Azt várjuk, hogy ha egy adott évben, egy-egy nem és korév szerint képzett csoportban a közbér a saját átlaga felett van, az megnöveli az adott csoportba tartozó átlépők átlagos keresetét a maradékokhoz képest.

A becsült béregyenletet az egyén nemére, életkorára és annak négyzetére, a jogszerző napjai számára valamint fix évhatásokra kontrolláljuk – ezeknek a változóknak az együttthatóit itt nem közöljük. A fiatalokat és az idősebbeket ebben az esetben – időben stabil csoportbeosztásra törekedve – nem az életkoruk, hanem a születési évük szerint különítjük el, megkülönböztetve a 2003-ban 40 évnél fiatalabbakat, illetve a korosabbakat.⁷

A 2.3.4. táblázatban látható eredményekre térve: a teljes mintára vonatkozó becslés szerint az átlépők keresete lényegében *csak* a közsférabeli kereseti lehetőségek időbeli változásainak függvényében tért el a maradéktól. Az átlépők bére csupán 0,85 százalékkal magasabb, ha a közbér a saját intertemporális átlagának szintjén áll. Ezzel szemben, ha a csoportszintű közsférabeli bér tíz százalékkal magasabb a szokásosnál, az közel 6 százalékkal növeli az adott csoportba tartozó átlépők maradékokhoz viszonyított átlagos reziduális keresetét.

2.3.4. táblázat: A közsféra bérszintjének hatása a magánszektorból a közsférába átlépők bérére, 1998–2007 (véletlen egyedhatásokat feltételező panelbecslés az általánosított legkisebb négyzetek módszerével)

	Teljes minta		Fiatalok ^a		Idősebbek ^b	
β_1 : Átlépő	0,0085**	(2,00)	-0,0213***	(3,76)	0,0364***	(5,86)
β_2 : Átlépő $\times (w_{kt}^k - \bar{w}_k^k)^c$	0,5780***	(8,14)	0,6280***	(7,55)	0,3975***	(2,71)
Belső R^2	0,0422		0,0613		0,0052	
Külső R^2	0,0727		0,0611		0,0452	
Teljes R^2	0,0622		0,0663		0,0292	
Megfigyelt évek száma átlagosan	6,7		6,5		7,0	
Megfigyelések száma	1 313 629		783 390		530 239	
Egyének száma	207 597		126 222		81 375	

7 A becslést az (F2.3.1) egyenlet bemutatása kapcsán említett okokból véletlen egyedhatásokat feltételező GLS panel-regresszióval végezzük. Az egyenletben szereplő számított változók miatt a standard hibákat 500 lépéses *bootstrap* eljárással becsüljük, figyelembe véve azt is, hogy egy-egy egyénhez több megfigyelés tartozik, azok „egyénre klaszterezettek”.

Függő változó: a relatív bér logaritmus.

Minta: a magánszektorban dolgozók.

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. Zárójelben a Z-értékek.

^a 1963 előtt születettek. ^b 1963 után születettek.

^c $(w_{kt}^k - \bar{w}_k^k)$: a k -adik (nem és életkor szerint megkülönböztetett) csoportba tartozók t -edik évi átlagbérének eltérése annak intertemporális (1998–2007 közötti) átlagától a közsférában.

A közsférában fizetett bérek hatása az 1963 után született „fiataloknál” lényegesen erősebb, mint az idősebbeknél: a rugalmasság az előbbi esetben 0,6 feletti, az utóbbiban viszont nem éri el a 0,4-et sem. Ez minden bizonynyal összefügg azzal, hogy a közsférába idősebb korban átlépők gyakrabban kerülnek vezető pozícióba, az ezzel járó nem bér jellegű előnyöket azonban nem figyeljük meg. Ugyancsak nagyobb lehet azoknak a száma, akik a politikai indítékból végrehajtott vezetőcserék során váltanak szektort, vagy választott tisztségviselőként kerülnek a közsférába.

Következtetések

A köztisztviselői, majd a közalkalmazotti bérek 2002. évi hirtelen növekedése számos, a magánszektorban dolgozó, magasabb bérű munkavállaló számára is vonzóvá tette a közsférát. Ugyanakkor a jelentős béremelésnek köszönhetően, ami nem járt együtt leépítésekkel, visszaesett a közsférát a magánszektor kedvéért elhagyók száma is, csökkentve az üresen maradó munkahelyek számát. A közintézmények átlagosan jobb minőségű jelentkezőkből válasszhattak ki kevesebb felvett, ami a beáramló munkaerő – magánszektorbeli reziduális bérrel mért – minőségének javulásával járt.

A 2002-ben megszerzett bérelőny erodálódásával, majd a közsféra 2006-ban kezdődő karcsúsításával a magánszektorból átlépők száma tovább csökkent, és az átlagos minősége is romlott. A nagy béremelés átmenetileg – három évig erőteljesen, további két évig kisebb mértékben – javította az átlépők *összetételét*, de ennek a munkaerő-állományra gyakorolt jótékony hatását erősen korlátozta, hogy a korábbi szint kétharmadára esett vissza a belépési mobilitás. A közsféra akkor tudott volna nagyobb hasznot húzni a megemelt bérszintből, ha egyidejűleg hozzálátott volna a meglévő munkaerő-állományának a megrostálásához is.

A gazdasági válság idején hozott intézkedések – elsősorban a 13. havi fizetés megvonása, majd a ki nem mondott, de az alapilletmények szinten tartásával is nyomatékosított és végül is effektív bérbefagyasztás – a kilencvenes évek eleje óta nem látott mélységbe taszította a közsféra relatív bérszintjét. Az ország jelenlegi növekedési és költségvetési kilátásai alapján nem valószínű, hogy a helyzet belátható időn belül érdemben megváltozzék. E sorok írása idején, 2013-ban, a közsféra bérszintje 20 százalékkal marad el a versenyszférától, azonos nem, életkor és iskolázottság esetén, amire utoljára 1996-ban, a Bokros-csomag második évében volt példa.

A tanulmányban bemutatott becslések alapján arra számítunk, hogy az előttünk álló években erőteljesen romlik majd a közsféra munkaerővonzó képessége, sőt, ez a romlás nagyrészt már végbe is ment. (Ennek a predikciónak a közvetlen ellenőrzésére természetesen nincs mód, amíg a 2013-as évet is lefedő mikroadatok nem állnak rendelkezésre. Reményeink szerint 2020 táján kerülhet elemzésre alkalmas állapotba egy, az itt használthoz hason-

ló kapcsolt államigazgatási adatbázis.) Ugyanakkor nem lehetünk biztosak abban, hogy egy, a 2002. évihez hasonló általános béremelés elvezetne oda, ahol egy ilyen lépés értelmet nyerhet: a közalkalmazotti állomány minőségének javulásához. Ehhez a béremelésekkel párhuzamosan a teljesítményen és szaktudáson alapuló szelekcióra van szükség.

2.3. Függelék

A közsférabeli bér ingadozásának az átlépők reziduális bérére gyakorolt hatását az alábbi panel regresszióval becsüljük:

$$\ln w_{ikt}^M = \alpha X_{ikt} + \beta_1 \text{ÁTLÉPŐ}_{ikt} + \beta_2 \text{ÁTLÉPŐ}_{ikt} \times (\ln \bar{w}_{kt}^K - \ln \bar{w}_k^K) + \gamma t + u_{ikt} \quad (\text{F2.3.1})$$

Az egyenlet bal oldalán a k -adik csoportba tartozó i -edik magánszektorbeli alkalmazott t -edik évi bére szerepel, X_{ikt} a nem, az életkor és az éven belüli munkaidő indikátorait tartalmazza, t pedig az egyes megfigyelt naptári évekre vonatkozó kétértékű (dummy) változók vektora. A felső K és M indexek a két szférát jelzik. Megkülönböztetjük azokat, akikről tudjuk, hogy a $t + 1$ -edik évben a közsférában dolgoztak (ÁTLÉPŐ). Az ezzel interakcióba hozott kifejezés csoportszinten méri, mennyivel tér el az adott csoport adott évi közsférabeli bére a saját intertemporális átlagától. A becsléshez 640 korév $\times$ nem $\times$ év interakcióra számítjuk ki a közsférabeli átlagkeresetet, és külön becslést is készítünk a fiatalokra és idősebbekre.

A becslést az általánosított legkisebb négyzetek módszerével (GLS) végezzük, véletlen egyedhatásokat (*random effects*) feltételezve. A rögzített egyedhatásokat feltételező (*fixed effects*) modell ugyanis nem a minket érdeklő kérdésre válaszolna – vajon a magasabb bérűek választódnak-e ki, ha átmenetileg magas a közalkalmazottak bére –, hanem arra, hogy megnőnek-e az átlépők bérei az átlépés évében a saját, egyéni átlagukhoz képest, ha nő a közsféra bér-előnye (csökken a hátránya) az átlagos előnyéhez (hátrányához) képest. Úgy is fogalmazhatnánk: nem kiszűrni, hanem megmérni szeretnénk az átlépők nem véletlen kiválasztódásából adódó szelekciós hatást.

Az interaktív tagban szereplő bérkomponenst azért az (F2.3.1) egyenletben látható formában szerepeltetjük, mert a csoportszintű átlagbéreknek csak az időbeli varianciáját akarjuk kihasználni. (Az átlag eltávolítása nélküli *közsférabér* változót használó egyenletben a β_2 paraméter egyszerűen azt méri, hogy amely csoportban magas a közbér, és valószínűleg a magánbér is, ott az átlépők bére is magasabb.) Az (F2.3.1) egyenletben az átlépők átlagos magánszektorbeli reziduális bérszintjét β_1 , a közsféra időbeli bérhullámzásainak erre gyakorolt hatását pedig β_2 méri.

2.4. A közszférából történő munkaerő-kiáramlás

Magyarországon

ELEK PÉTER & SZABÓ PÉTER ANDRÁS

Az alfejezet a közszférából való *kilépésekre* összpontosít az 1998 és 2010 közötti időszakban, a részletesebb számításokat *Elek–Szabó* (2013) cikke tartalmazza. Először a közszférabeli dolgozók más munkakörbe, munkanélküliségbe és inaktivitásba való kilépési gyakoriságát vetjük össze a versenyszféra dolgozóinak hasonló arányaival, és elemezzük, hogy mely kilépési irányokban stabilabb a közsféra a versenyszférához képest. Azt állapítjuk meg, hogy a munkanélküliségbe és a más munkakörbe kerülés esélye a közszférából feleannyi volt 1998 és 2010 között, mint a versenyszférából.

Másodszor pedig – a közsféra nagyobb stabilitásának egyik lehetséges következményeként – azt vizsgáljuk, hogy a közsférát mégis elhagyók a szektor elhagyása után lényegesen rosszabb helyzetben vannak-e a versenyszféra hasonló dolgozóihoz képest. Ezt a munkahelyüket elvesztők újraelhelyezkedési esélyein és a munkakört váltók új munkahelyen való felülképzettségén keresztül elemezzük. Eredményeink szerint – az alacsonyabb képzettségi szinteket kivéve – a közszférából érkezők nem találnak nehezebben munkát és nem kerülnek „rosszabb” munkakörbe, mint a versenyszférából váltók.

Újdonság, hogy a kérdéseket két nagy elemszámú mikroszintű paneladatbázis (a KSH munkaerő-felmérés [MEF] és az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság [ONYF] járulékfizetési adatbázisából képzett 200 ezer fős minta) alapján is vizsgáljuk.

Adatok és definíciók

KSH munkaerő-felmérés. Az elemzések során két egyéni szintű adatbázist használunk. A KSH munkaerő-felmérése (MEF) egy negyedévente végzett, több mint 70 ezer fős reprezentatív adatfelvétel, amely önbevalláson alapulva tartalmazza az egyének munkapiaci státusát és egyéb jellemzőit. A vizsgálat szempontjából fontos, hogy az előző munka megszüntetésének okát (állásvesztés, felmondás stb.) is feltüntetik, és így szétválaszthatók a közsférát önkéntesen, illetve kényszerűen elhagyók. A felmérés hat negyedéven keresztül figyeli meg az egyéneket, az egymást követő negyedévek tehát panelba kapcsolhatók.

Ebben az alfejezetben a KSH munkaerő-felmérése alapján végzett vizsgálatok során a közsféra egy viszonylag szűk definícióját használjuk: egy munkavállaló akkor tartozik a közsférához, ha a kutatás-fejlesztés, közigazgatás és védelem, oktatás, egészségügy és szociális ellátás ágak valamelyikében dolgozik,¹ és munkáltatója nem tisztán magántulajdonú. Ez a meghatározás tehát nem tartalmazza sem a magánkórházakban és magániskolákban, sem az

¹ Pontosan a TEÁOR–2003 besorolás szerint a 73, 75, 80 és 85, a TEÁOR–2008 szerint pedig a 72, 75, 84–88 kódú tevékenységek tartoznak ide (2009-től ez utóbbit használjuk a definícióban).

állami tulajdonú termelő- és szolgáltatóvállalatokban (például a MÁV-nál) foglalkoztatottakat. A részletes modellezés során kihagyjuk a közszféra definíciójából a közhasznú, közcélú, illetve közmunkát végzőket, hiszen ez a csoport jelentősen különbözik a többi közszférában dolgozótól.²

ONYF járulékfizetési adatbázis. A másik adatforrás az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF) 2000–2006. évi adminisztratív adataiból képzett 200 ezer fős anonimizált paneladatbázis egy átalakított változata. Ez minden hónap 15. napjára vonatkozóan tartalmazza a mintában szereplő egyének biztosítási jogviszonyait (például munkaviszony, közszolgáltatási és közalkalmazotti jogviszony, egyéni vállalkozó) és kapott transzferreket (például táppénz, gyermektámogatások, nyugdíj). Ezen kívül bizonyos egyéni jellemzők (kor, nem, irányítószám) is szerepelnek az adatbázisban, valamint a biztosítási jogviszonyok nagy részére (a vállalkozói típusú jogviszonyokon kívül az összes fontosabb jogviszonyra) a foglalkozási (FEOR) kód is ismert. Az ONYF-adatok segítségével tehát nagy mintán, hosszabb időn keresztül folyamatosan vizsgálható az egyének (hivatalos) munkapiaci és transzferstátusa.³

Mivel az ONYF adminisztratív adatbázisának változói közül hiányzik a munkavállaló gazdasági ágazata, a közszférát a biztosítási jogviszony jellege és a FEOR-kód szerint határozzuk meg. Akkor tekintünk egy munkavállalót egy adott időpontban közszférabelinek, ha közalkalmazotti, közszolgáltatási, bírósági, igazságügyi alkalmazotti, fegyveres erő vagy „prémiumévek” jogviszonyban dolgozik vagy FEOR-kódja alapján nagy valószínűséggel közszférabeli foglalkozást űz (orvos, ápoló, tanár stb.). Így tehát az ONYF-adatbázisban (ellentétben a KSH munkaerő-felmérésével) a magánkórházak és magániskolák orvosai, tanárai közszférabelinek minősülnek.⁴ Az elemzésben a munkaviszonyban dolgozó nem közszférabeli alkalmazottakat tekintjük versenyszférabelinek, tehát a vállalkozókkal nem foglalkozunk. Az ONYF-adatbázisban az egyén végzettsége nem szerepel, de azt munkaköre alapján közelíthetjük úgy, hogy jogviszonyának FEOR-kódjához hozzárendeljük az adott FEOR-kódú KSH munkaerő-felmérésbeli munkavállalók tipikus (medián) végzettségét.

A közszférából kilépők jellemzői

A közszféra 2.4.1. ábra szerinti létszáma 1998 és 2002 között 800 ezer körül alakult, majd gyorsan növekedett, és 2003–2004-re elérte a körülbelül 850 ezres csúcst. Ezután csökkenni kezdett, és 2008-ban már csak 790 ezer körül volt, majd újra meredek emelkedésnek indult, kizárólag a közmunkásoknak köszönhetően.

A 2.4.1. ábra mutatja a (közmunkások nélkül számolt) közszférából kilépők, illetve az oda belépők éves becsült létszámának alakulását is az időszakban.⁵

2 A közszféra szűkebb meghatározásának módszerét lásd a részletes tanulmányban (*Elek–Szabó*, 2013).

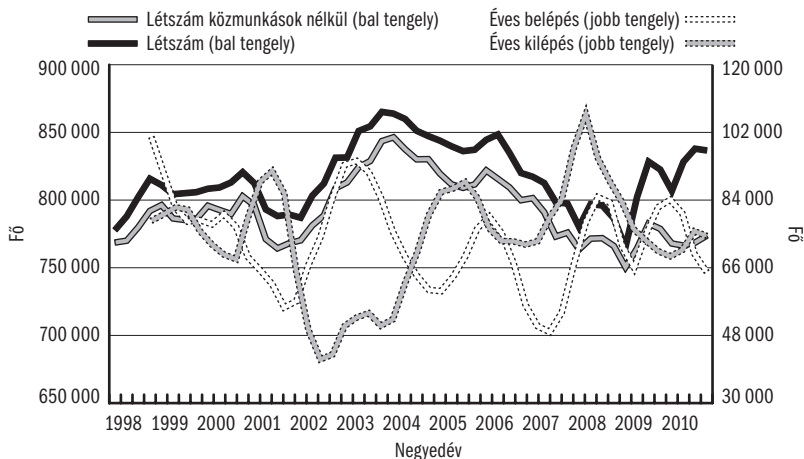
3 Az adatbázis részletes leírását *Elek és szerzőtársai* (2009a) tanulmánya tartalmazza.

4 A pontos definíciókat a részletes tanulmány (*Elek–Szabó*, 2013) Függelékének F2. táblázata tartalmazza.

5 A számítások során nem a *közvetlenül* a munkaerő-felmérés paneladataiból számolható nyers átmenet-valószínűségeket használtuk, hanem azokat úgynevezett iteratív arányos illesztéssel (*iterative proportional fitting*, „gereblyézés”) igazítottuk annak érdekében, hogy az állományok és áramlások közötti azonosságok fennálljanak.

Látható, hogy az időszak átlagában az éves be-, illetve kilépési valószínűség 9 százalék körül volt, és mind a létszám 2002–2004 közötti megugrásában, mind a későbbi csökkenésében a kiáramlók és a beáramlók számának változása is szerepet játszott. A következőkben az előbbi összetevőt, a kiáramlást vizsgáljuk. (A beáramlásról lásd a jelen *Közelkép – Köllő János* által írt – 2.3. alfejezetét.)

2.4.1. ábra: A közsféra létszáma és a becsült éves be- és kilépések a közsférába/ból



Megjegyzés: A belépők és kilépők éves számát iteratív arányos illesztés és négy negyedéves (szimmetrikus) mozgóátlag-simítás után ábrázoltuk.

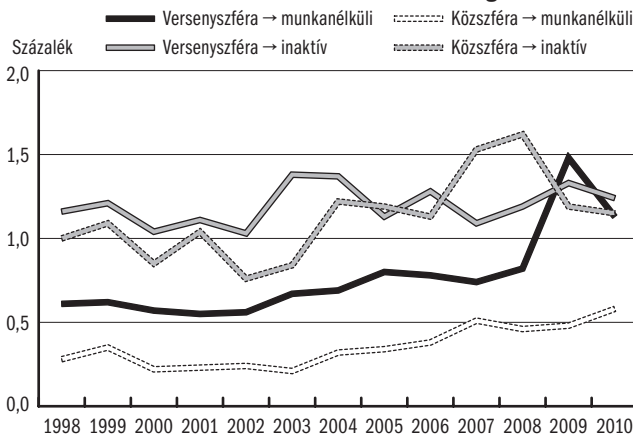
Forrás: Saját számítás a KSH munkaerő-felmérésének 1998–2010. évi adatai alapján a közmunkások nélküli közsférára.

A 2.4.2. és 2.4.3. ábra mutatja a közmunkások nélkül számított közsférából az inaktivitásba, a munkanélküliségbe, valamint más munkakörbe és más ágazatba való *negyedéves* áramlási valószínűségeket 1998 és 2010 között, összehasonlítva azokat a versenyszférából való kilépési rátákkal.⁶ Látható, hogy a közsférából kiáramlók nagy részét az inaktívvá válók (nyugdíjba vonulók, gyerektámogatásban részesülők és egyéb inaktívak) teszik ki. Az ide áramlás negyedéves valószínűsége átlagosan 1,1 százalék volt, és emelkedő tendenciát mutatott, de jelentősen nem tért el a versenyszférából az inaktivitásba áramlók arányától. Jóval kisebb mértékű, átlagosan 0,3–0,4 százalék a közsférából munkanélkülivé válás és a más munkába váltás negyedéves esélye is, és ezek az átmenet-valószínűségek jóval alatta maradnak a versenyszférabeli munkavállalók hasonló valószínűségeinek. Feltűnő, hogy míg a 2009. évi válság hatására lényegesen megnőtt a versenyszféra dolgozóinak munkahelyvesztési kockázata, ez a kockázat a közsféra esetében 2010-ig egyáltalán nem növekedett. Továbbra is igaz volt Magyarországra tehát, amit korábbi adatokon Boeri–Flinn (1997) tanulmánya három tranzíciós országra (Lengyelországra,

⁶ A fenti átmeneteken túl formálisan a közsférából kilépők közé tartoznak a közsférából „kiszervezettek” is, amelyek létszámára vonatkozóan lásd a részletes tanulmányt (Elek–Szabó, 2013).

Magyarországra és Szlovákiára) megállapított: az állami szektor a magánszektorhoz képest jóval kevésbé mobil.

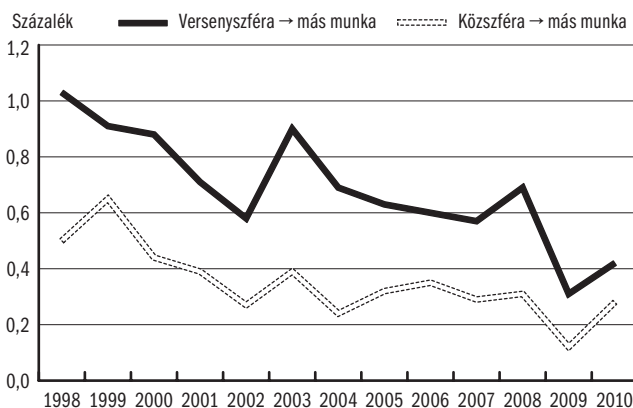
2.4.2. ábra: A közszféra és versenyszféra negyedéves átmenet-valószínűségei az inaktivitásba és a munkanélküliségbe



Megjegyzés: Az ábra a (köz munkások nélküli) közszférából, illetve a versenyszférából inaktivitásba és munkanélküliségbe való kilépés negyedéves valószínűségeit ábrázolja.

Forrás: Saját számítás a KSH munkaerő-felmérésének 1998–2010. évi adatai alapján.

2.4.3. ábra: A közszféra és versenyszféra negyedéves átmenet-valószínűségei más munkába



Megjegyzés: Az ábra a (köz munkások nélküli) közszférából, illetve a versenyszférából más munkakörbe és ágazatba való átlépés negyedéves valószínűségét ábrázolja.

Forrás: Saját számítás a KSH munkaerő-felmérésének 1998–2010. évi adatai alapján.

A következőkben a három fontos átmenet közül kettőt, a munkanélküliségbe és a más munkába való kilépők jellemzőit vizsgáljuk. Mint láttuk, a harmadik (inaktivitásba történő) átmenet esélye nem különbözik lényegesen a versenyszféráétól, ezért várható, hogy ott hasonló mechanizmusok érvé-

nyesülnek, mint a teljes gazdaságban, azt pedig Magyarországra már több tanulmány elemezte.⁷

A közsférából a munkanélküliségbe lépők vizsgálata

A 2.4.2. ábra nyers adatai elfedik a munkanélküliségbe történő kilépések végzettségi és egyéb jellemzők szerinti jelentős szórását. A munkanélkülivé válás kockázatát részletesebben megvizsgálva, azt kapjuk, hogy mindegyik végzettségi szinten nagyjából egyenletesen kisebb – körülbelül feleakkora – a közsférabeliek állásvesztési esélye, mint a versenyszférabelieké.⁸ Ráadásul, ha logit regressziós modellel kontrollálunk a munkanélküliség valószínűségét egyébként meghatározó tényezőkre (például nemre, életkorra, település-típusra), akkor azt kapjuk, hogy a magasabban képzett (legalább érettségizett) közsférabeliek állásvesztési esélyei relatíve 20–30 százalékkal még inkább kedvezőbbek a versenyszférához képest, mint az alacsonyabban képzettek.⁹

Újraelhelyezkedési esélyek. A MEF és az ONYF paneladatai segítségével azt a közkeletű vélekedést is megvizsgálhatjuk, hogy a közsféra dolgozói elbocsátásuk után hosszabb ideig maradnak-e munkanélküliek (kisebb eséllyel tudnak-e újra elhelyezkedni), mint a versenyszféra hasonló helyzetű munkavállalói. Az elbocsátott dolgozók munkapiaci státusát a munkaerő-felmérés esetén az elbocsátás után legfeljebb négy negyedévig, negyedéves gyakorisággal figyeljük meg, az ONYF esetén pedig – az elbocsátás időpontjától függően – akár több évig is, havi gyakorisággal. Elemzésünkben diszkrét időtartammodellt, *Prentice–Gloeckler* (1978) diszkrét idejű arányos kockázatmodelljét alkalmazuk, amit gyakran *Jenkins*-modellként hivatkoznak az irodalomban *Jenkins* (1995) alapján. A folytonos időtartammodellekhez hasonlóan ebben a keretben is a munkanélküliség T hosszának $\lambda(t)$ kockáztfüggvényét (azaz az újraelhelyezkedés „intenzitását”) modellezzük egy $\lambda_0(t)$ alap (baseline) újraelhelyezkedési intenzitás¹⁰ és egy, az egyén tulajdonságaitól függő tényező szorzataként:

$$\lambda(t) = \lambda_0(t) \times \exp(\mathbf{X}\beta),$$

ahol β a becsülendő paramétervektor és az $\mathbf{X}$ vektor tartalmazza az egyén tulajdonságait. Az egyéni jellemzők tehát az újraelhelyezkedési intenzitást minden időpontban ugyanolyan mértékben, multiplikatív módon befolyásolják. Ha például $\beta = 0,1$, akkor az adott tulajdonság az újraelhelyezkedési intenzitást minden időpontban körülbelül 10 százalékkal emeli. (Azaz ha például a munkanélküliség 6. hónapjában 5 százalék az újraelhelyezkedési esély, akkor az adott tulajdonság azt közelítően $1,1 \times 5$ százalék = 5,5 százalékra emeli.)

A konkrét alkalmazás során a munkaerő-felmérés és az ONYF adatain dolgozva is kétféleképpen definiáljuk azt az alkalmazotti státusból kilépő kört, amelynek újraelhelyezkedési esélyeit vizsgáljuk. Az első, szűkebb definícióba az alkalmazotti státusból minden bizonnyal elbocsátás miatt kikerült emberek tartoznak.¹¹ A másik típusú definíciók tágabbak, és lényegében az alkal-

7 A nyugdíjba való kilépésről lásd például *Cseres-Gergely* (2007) tanulmányát, a gyermek-támogatásokról pedig *Scharle* (2008) tanulmányát. A közsférára fiatal és idősebb munkavállalói közötti kizsárolási hatásokat *Cseres-Gergely* (2013) vizsgálja. 8 Természetesen mindkét szektorból a legalább érettségizettek jóval kisebb – körülbelül harmadakkora – eséllyel váltak munkanélkülivé, mint a legfeljebb szakiskolát végzettek.

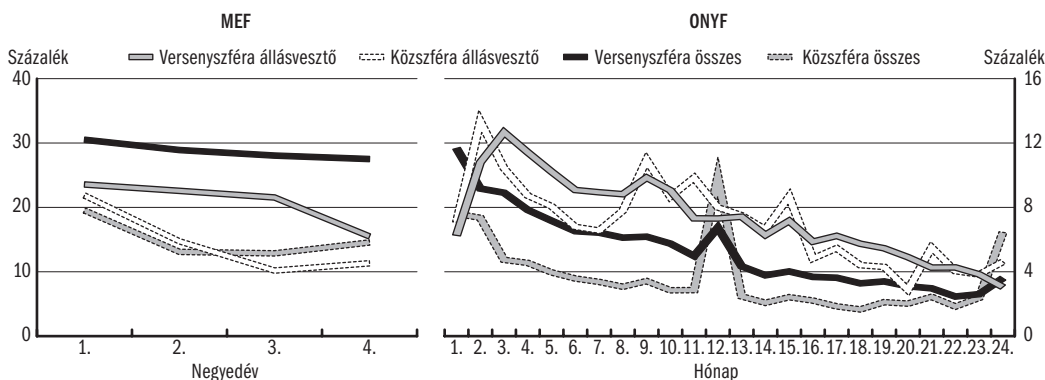
9 A becslési eredményeket lásd a részletes tanulmányban (*Elek–Szabó*, 2013).

10 Ezt a MEF-adatokon alapuló becslésben nem paraméteresen, az ONYF-adatok esetén pedig módosított Weibull-eloszlásként specifikáljuk (lásd a részletes *Elek–Szabó*, 2013 tanulmányt).

11 A MEF-vizsgálatban azokat tekintjük ilyennek, akik a –1. időpontban alkalmazottak, 0. időpontban nem foglalkoztatottak voltak, és saját bevallásuk szerint állásuk elvesztése (vagy időszakos munka lejárta) miatt hagyták ott előző munkahelyüket. Az ONYF-adatbázisban azokat tekintjük „állásvesztőknek”, akik alkalmazotti státusuk megszűnése utáni két hónap legalább egyikében munkanélküli-ellátásban részesültek. Ez tehát még szűkebb kört fed le, mint a MEF-definíció, hiszen nem minden állásvesztő jogosult ilyen ellátásra.

mazotti státusból nem foglalkoztatottá (azaz inaktívvá vagy munkanélkülivé) válók összességét tartalmazzák (az utóbbiakat a 2.4.4. ábrán „összesként” jelölve).¹² Becsléseinkben a mintát mindenhol leszűkítettük a 25 és 54 év közötti nem közmunkásokra.

2.4.4. ábra: A közsférából és a versenyszférából kikerültek újraelhelyezkedési valószínűségei a foglalkoztatáson kívül eltelt idő függvényében a MEF- és ONYF-adatok alapján (százalék)



Megjegyzés: A 25–54 éves, alkalmazotti státusban levő, nem közmunkások foglalkoztatásból való kilépés utáni újraelhelyezkedési intenzitása.

Forrás: Saját számítás a negyedéves KSH MEF- és a havi ONYF-adatok alapján.

A 2.4.4. ábrából látható, hogy a nyers újraelhelyezkedési esélyek minden esetben kisebbek a közsférából, mint a versenyszférából kikerülőkhöz képest, de a különbség az „állásvesztők” esetében mérsékeltebb, mint az összes, foglalkoztatásból kikerülőt vizsgálva. Ezt megerősítik a diszkrét időtartammodellek becslésének eredményei is, amelyeket az 2.4.1. táblázat tartalmaz. (A pontos modellspecifikációt lásd a részletes *Elek–Szabó*, 2013 tanulmányban.) A táblázat állásvesztőkre vonatkozó adatai (1. és 3. oszlopcsoport) azt mutatják, hogy a közsférából elbocsátottak nyers újraelhelyezkedési intenzitása időszakonként 25 százalékkal (MEF), illetve 5 százalékkal (ONYF) volt alacsonyabb a versenyszférából elbocsátottakhoz képest. (Ugyanakkor az elhelyezkedési ráták különbsége csak az előbbi esetben szignifikáns.) Az esélykülönbség lényegileg nem változik demográfiai (végzettség, nem) és egyéb (például munkahelyen eltöltött idő, transzferstátus) kontrollváltozók hatásának kiszűrése után sem: a MEF-modellben erősen szignifikáns (25 százalékos körüli), az ONYF-modellben viszont továbbra sem szignifikáns.

Érdekes megvizsgálni azt is, hogy végzettségi szintenként van-e eltérés a közsférából és a versenyszférából elbocsátottak újraelhelyezkedési különbsége között. Az 2.4.1. táblázat alsó blokkjának modelljében az előző modell kontrollváltozóin túl a közsféra és a végzettség interakciója is szerepel. Az derül ki, hogy a MEF-adatok alapján 20–40 százalékkal, az ONYF-adatok alapján 10–20 százalékkal kisebb eséllyel tudnak újra elhelyezkedni az ala-

12 A MEF-ben azok tartoznak ide, akik alkalmazottból munkanélkülivé vagy inaktívvá váltak egy adott negyedévben, míg az ONYF-ben azok, akik alkalmazotti típusú jogviszonya új foglalkoztatási jogviszony indulása nélkül megszűnt, vagy tartósan (például betegség, gye-
rektámogatás miatt) szünetelt.

csongan képzett (általános iskolát vagy szakiskolát végzett) közszférabeliek a versenyszférából elbocsátott társaikhoz képest. Nem figyelhetünk meg ugyanakkor ilyen irányú eltérést a diplomások, sőt az ONYF-specifikációban az érettségizettek esetében sem. Összességében tehát a közszférabeli elbocsátottak enyhén gyengébb (a MEF szerint 25 százalékkal rosszabb, az ONYF szerint pedig nem szignifikánsan rosszabb)¹³ elhelyezkedési esélyeit teljes egészében az alacsonyabb státusú munkavállalók rosszabb lehetőségei okozzák, és ez a megállapítás a rendelkezésre álló adathalmazoktól (MEF és ONYF) függetlenül robusztus.

2.4.1. táblázat: A közszférát elhagyó nem foglalkoztatottak relatív (versenyszférát elhagyókhöz viszonyított) újraelhelyezkedési intenzitása MEF- és ONYF-adatok alapján

	MEF		ONYF	
	állásvesztők	összes	(újraelhelyezkedést 12 hónapig vizsgálva)	összes
Csak az alapházárdot tartalmazó modell				
Közsféra	0,762*** (0,056)	0,510*** (0,023)	0,945 (0,032)	0,635*** (0,012)
Kontrollváltozókat tartalmazó modell				
Közsféra	0,766*** (0,061)	0,581*** (0,029)	0,962 (0,035)	0,794*** (0,019)
Interakciókat is tartalmazó modell (a fenti kontrollváltozók, referenciakategória = közsféra × általános iskola)				
Közsféra	0,606*** (0,091)	0,634*** (0,073)	0,790*** (0,059)	0,811*** (0,043)
Közsféra × szakiskola	1,260 (0,266)	1,003 (0,154)	1,109 (0,118)	0,838** (0,063)
Közsféra × érettségi	1,195 (0,276)	0,844 (0,123)	1,381*** (0,133)	1,023 (0,067)
Közsféra × felsőfokú	2,141*** (0,521)	0,887 (0,132)	1,552*** (0,194)	1,018 (0,074)

Megjegyzés: A számítások a 25 és 54 év közötti korcsoportra (alkalmazotti státusból kilépő nem közmunkások) vonatkoznak. Mivel nyugdíj adatok az ONYF-ben csak 2000–2004-re álltak rendelkezésre, a transzferstátus tartalmazó modellekben a mintát leszűkítettük erre az időszakra. Az ONYF-modellekben a végzettség a munkakörhöz (FEOR-kódhoz) tartozó mediánvégzettség.

Diszkrét idejű házárdmodell, a táblázat a relatív esélyeket [$\exp(\beta)$] tartalmazza, a standard hibák zárójelben szerepelnek. Tehát a paraméterbecslés egységnyi értéke esetén nincs hatás.

Kontrollváltozókat tartalmazó modell: kontrollálva végzettségre, nemre, életkorra és egyéb, az újraelhelyezkedési esélyt befolyásoló tényezőkre. A kontrollváltozók listáját és becsült paraméterértékeit lásd a *Elek és szerzőtársai* (2013) tanulmányban.

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Forrás: Saját számítás KSH MEF 1998–2010, illetve ONYF 2000–2006 alapján.

Végül, az 2.4.1. táblázat 2. és 4. oszlopcsoport azt mutatják, hogy a foglalkoztatotti státusból bármilyen okból kikerültek újraelhelyezkedési esélyei mennyire különböznek versenyszféra/közsféra bontásban. A MEF- és az ONYF-becslés alapján is a közsférából távozók mintegy 35–50 százalékkal kisebb intenzitással kerülnek újra foglalkoztatásba, ami a kontrollváltozókat tartalmazó modellekben is csak 20–40 százalékra csökken. Ez tehát azt jelenti, hogy bár az állásvesztők esetében az újraelhelyezkedési esélyekben nincs

¹³ A MEF és az ONYF alapján kapott eredmények eltérését az eltérő adatbázis és az eltérő közsféra-definíciók okozzák.

jelentős különbség, az inaktivitásba való távozás a közsférából nagyobb eséllyel vezet a munkaerőpiacról való végleges kilépéshez, mint a versenyszférából. Ennek oka az, hogy a közsférából nyugdíjazás, illetve (a MEF-ben) „egyéb ok” miatt távozók közül jóval kevesebben térnek vissza dolgozni, mint a versenyszférából ilyen okok miatt távozók közül. Ellentétben az állásvesztők esetével, itt nem látunk lényeges különbséget a különböző végzettségű közsférabeliek relatív újrafoglalkoztatási esélyei között sem.

A közsférából más munkába kerülők vizsgálata

Mint korábban láttuk, 1998 és 2010 között a közsféra nemcsak a munkanélküliségbe, hanem a más munkába való áramlást tekintve is stabilabb volt a versenyszféránál: a vonatkozó átmenet-valószínűség mindkét esetben mintegy fele volt a versenyszférában megfigyelhetőnek (2.4.2. és 2.4.3. ábra). A 2.4.3. ábra nyers adatai azonban elfedik, hogy – képzettség, életkor vagy ágazat szempontjából – mely közsférabeli csoportokra jellemző mégis a versenyszférába távozás. Logit regressziós modellel vizsgálódva, azt kapjuk, hogy a versenyszférába váltás inkább a munkaerő-piaci szempontból nehezebb helyzetben levőket (alacsony képzettségűek, községekben lakók) érintette az elmúlt 12 évben. Az egyes közsférabeli ágakból más munkába kilépés nyers valószínűségeiben érdemi különbségek figyelhetők meg, amelyek azonban jelentősen mérséklődnek a kontrollváltozók bevonásával: egyedül az egészségügyből figyelhető meg a másik két közsférabeli ághoz képest 25–30 százalékkal alacsonyabb kilépés. (A részletes becslési eredményeket lásd az eredeti *Elekt-Szabó* [2013] tanulmányban.)

A felülképzettség valószínűsége az új munkahelyen

Gyakori állítás a közsférát elhagyókkal kapcsolatban, hogy nagy arányban végzettségüknél rosszabb munkát fogadnak el távozásuk után (például tanárból adminisztrátor lesz). A közsférából versenyszférába való átmenet lehetőséget nyújt ennek vizsgálatára is: ha az átlépettek körében kimutatható, hogy nagyobb arányban rendelkeznek magasabb végzettséggel a munkakör által megköveteltnél, akkor ez a közsférabeli munkaerő – versenyszférához viszonyított – alacsonyabb minőségére utalhat.

A kérdés MEF-adatbázis alapján történő vizsgálatára minden foglalkozási csoporthoz (négyjegyű FEOR-kódhoz) definiáljuk a medián végzettségi szintet, azaz az abban a csoportban dolgozó foglalkoztatottak végzettségének mediánját. Akkor beszélünk felülképzettségről, ha egy foglalkoztatott magasabb végzettségű, mint a munkakörének megfelelő végzettség medián-szintje. A felülképzettség tehát nemcsak a munkavállaló, hanem a foglalkozási csoport jellemzője is: például a közsférában – az érvényes FEOR-bontás részletezettsége mellett – a legalább érettségizettek körében lényegesen kisebb a felülképzettség, mint a versenyszférában. Összességében a közsfé-

rában dolgozók 14 százaléka, míg a versenyszférában dolgozók 25 százaléka „felülképzett”.

Az tehát nem meglepő, hogy a közsférából váltók (pontosabban a közsférából a versenyszférába munkakört *is* váltók) a közsféra 14 százalékos arányánál nagyobb mértékben, körülbelül 37–39 százalékosan lesznek felülképzettek új munkahelyükön. Ez a nyers arány a versenyszférán belül munkakört és ágazatot váltók felülképzettségének arányához (30 százalékos) képest is szignifikánsan magasabb. Ugyanakkor, ha kontrollálunk a felülképzettséget meghatározó egyéb tényezőkre (legfőképpen a végzettségre), akkor a közsférából és a versenyszférából váltók között meglevő felülképzettségi különbség lényegében eltűnik. Ezt mutatják a 2.4.2. táblázat logit regressziós modelljei.

2.4.2. táblázat: A közsférából a versenyszférába, illetve a versenyszférából ugyanoda váltók felülképzettségi esélyének vizsgálata az új munkahelyen (logit modellek)

	Esélyhányados	
Nyers esélyhányados		
Közsféra	1,664***	(0,147)
Kontrollváltozókat tartalmazó modell		
Közsféra	1,040	(0,108)
Végzettség (referenciakategória = szakiskola)		
Érettségi	7,313***	(0,349)
Felsőfokú	13,627***	(0,987)
A minta elemszáma	14 063	
LR χ^2	2237,1	
Pseudo R^2	0,1726	

Függő változó: felülképzett-e? Logit becslés súlyozás nélkül.

Minta: másik munkakörbe és (versenyszférabeli) ágazatba lépő személyek, közmunkások nélkül.

Megjegyzés: A táblázat az esélyhányadosokat mutatja, zárójelben a standard hibák.

Nyers esélyhányados: a közsférából váltók *versus* versenyszférából versenyszférába váltók felülképzettségi esélyhányadosa.

Kontrollváltozókat tartalmazó modellben a végzettségen túli változók év, nem, életkor és négyzete, előző munkahelyen eltöltött idő legalább két év. A kontrollváltozók becsült paraméterértékeit lásd az *Elek és szerzőtársai* (2013) tanulmányban. A kontrollok között nem szerepel az alapfokú végzettség, mertők definíció szerint nem lehetnek felülképzettek.

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Forrás: Saját számítások a KSH munkaerő-felmérésének 1998–2010. évi adatai alapján.

Látható, hogy a közsférából a versenyszférába távozók felülképzettségi arányának nyers esélyhányadosa a versenyszférán belül mozgókhoz képest 1,66 (erősen szignifikáns), ami a végzettségre és egyéb jellemzőkre való kontrollálás után 1,04-re csökken, és elveszti szignifikanciáját. Ha tehát azonos végzettségű embereket hasonlítunk össze, akkor nem igaz az a közkeletű vélekedés, hogy a közsférából érkezők nagyobb arányban kerüljenek „rosszabb” mun-

kakörökbe, mint a versenyszférán belül váltók. Ez a vélemény azért alakulhatott ki, mert a közsférában felülreprezentáltak a diplomások, akik – természetesen – nagyobb eséllyel lesznek felülképzettek az új munkahelyükön, mint az alacsonyabb végzettségűek.

Következtetések

Ebben az alfejezetben megállapítottuk, hogy a közsféra mind a munkanélküliségbe, mind a más munkakörbe való áramlás tekintetében jóval stabilabb volt a versenyszféránál 1998 és 2010 között. Kérdésként merült fel, hogy e nagyobb stabilitás együtt járt-e a közsféra egészének kontraszelektációjával, a közsférabeli dolgozók „gyengébb” minőségével. Ezt egyrészt a munkanélküliségbe kerülők újraelhelyezkedési esélyei, másrészt a közsférából a versenyszférába áramlók vizsgálatával elemeztük.

Eredményeink azt mutatják, hogy a közsféra állásvesztőinek újraelhelyezkedési intenzitása mérsékelten (5–25 százalékkal) kisebb, mint a versenyszférából kikerülteké, de ez a különbség a magasabb képzettségi szinteken eltűnik. Hasonlóan, a közsférából a versenyszférába kerülők felülképzettségi aránya – a végzettség és egyéb jellemzők kiszűrése után – már nem nagyobb a versenyszférán belül más munkakörbe kerülőkhöz képest. Tehát a becslések nem erősítik meg azt a közkeletű vélekedést, hogy a közsférában dolgozók távozásuk után lényegesen nehezebben találnak munkát, és az átlagnál lényegesen nagyobb számban vállalnak el képzettségükönél rosszabb állást. Eredményeink annak fényében különösen érdekesek, hogy az esetleg felmerülő – a közsférából elbocsátottak lényegesen kisebb arányából következő – szelekciós torzítás miatt becslési stratégiánk inkább felülbecsüli a két szektor közötti (abszolút) minőségi különbségeket. A közsféra stabilitásával összefügg ugyanakkor, hogy a bármilyen okból a közsférát elhagyók lényegesen – a kontrollváltozók hatásának kiszűrése után is – 20–40 százalékkal kisebb intenzitással lesznek újra foglalkoztatottak, mint a versenyszférát elhagyók, mert például a nyugdíj melletti foglalkoztatás jelentősen kisebb a közsférából kilépők esetében.

2010 és 2013 között a közsféra létszáma a KSH munkaerő-felmérése szerint összességében emelkedett, de ennek jelentős részét a közmunkások létszámának bővülése okozta. A későbbiekben érdekes lesz megvizsgálni, hogy az állásukat elvesztő, közsférabeli dolgozók újraelhelyezkedési esélyei miként változtak a 2010 óta eltelt időszakban, amikor a gazdaság a 2007 óta tartó stagnálás, majd visszaesés után fokozatosan növekedési pályára állt. Ehhez szükség lesz a munkaerő-felmérés 2013-ig kiterjesztett paneladatbázisára, valamint egy olyan egyéni szintű adminisztratív járulékfizetési adatbázisra, amely már 2013-ig tartalmaz információt a munkavállalókról. Azonban a jelen fejezet írásának idején a járulékfizetési adatbázis tisztított formában csak 2008-ig áll rendelkezésre.

2.5. Miért választják munkahelynek a közsférát?

A szubjektív szempontok szerepe

MOLNÁR GYÖRGY & KAPITÁNY ZSUZSA

A munkavállalók köz- és a magánszféra közötti választását az elérhető jövedelem kívül más tényezők is befolyásolják. Fontos objektív tényező a közsféra viszonylag nagyobb igénye a magasán képzett munkavállalók iránt. A szubjektív tényezők közül legfontosabb a közsféra nagyobb biztonsága, több értelemben is: nagyobb az állás biztonsága, szabályozottabbak a munkakörülmények, kiszámíthatóbbak az előrejutási lehetőségek. Akinek ezek fontos szempontok, akár béráldozat árán is szívesebben választja munkahelyül a közsférát. Fontos szubjektív különbség az is, hogy a közsférában dolgozókat gyakran a hivatástudat, az általánosanál erősebb társadalmi felelősségérzet is motiválja a közsféra választásában.

A választást családi körülmények is befolyásolhatják. Számos olyan élethelyzetet azonosítunk, amelyek ezt a hipotézist támasztják alá. A társadalmi felelősségérzettel kapcsolatos motivációk meglétét és hatását közvetve, az önkéntes munkavégzésen, valamint a jövedelem-újraelosztáshoz való viszonyon keresztül vizsgáljuk.

Három, egymáshoz kapcsolódó kérdéskört vizsgálunk. 1) Milyen családi szempontok befolyásolják a közsférában való elhelyezkedést? 2) Kimutatható-e, hogy a közsférában dolgozók másokhoz képest nagyobb mértékben végeznek önkéntes munkát? 3) Kimutathatók-e a közsférában dolgozóakra jellemző sajátosságok a jövedelmek állami újraelosztásához fűződő viszonyban?¹

Irodalmi előzmények

Bellante–Link (1981) állapította meg először, hogy a kockázatkerülő emberek nagyobb valószínűséggel választják munkahelyül a köz-, mint a magánszférát. Vizsgálatuk egyik fő motivációját *Bloch–Smith* (1977) eredménye szolgáltatta, amely szerint – *ceteris paribus* – a közsférában dolgozók esetében kisebb a munkanélkülivé válás valószínűsége, mint a magánszférában. *Gregory–Borland* (1999) ezzel kapcsolatban egy interpretációs problémára hívta fel a figyelmet: *Bellante–Link* (1981) eredményei csupán azt bizonyítják, hogy a közsférában dolgozók nagyobb arányban kockázatkerülők, mint a magánszférában dolgozók. Lehetséges azonban, hogy valójában fordított a hatásmechanizmus, a közsféra jobban kedveli a kockázatkerülő alkalmazottakat. Sőt, felmerül egy harmadik magyarázat is: a közsférában dolgozók a munkakövetelmények jellege következtében válnak kockázatkerülővé. A kockázatkerülést befolyásoló tényezőket vizsgálja *Hartog–Ferrer-i-Carbonell–Jonker* (2002): a közsférában dolgozók a leginkább,

¹ Az alfejezet rövidített és egyszerűsített változata a *Molnár–Kapitány* (2013) cikknek. Ez bővebb irodalomelemzést és leíró statisztikákat is tartalmaz.

míg a vállalkozók a legkevésbé kockázatkerülők, köztük helyezkednek el a magánszféra alkalmazottai.

A biztonság mellett a társadalmi hasznosság érzése is szerepet játszhat a közszféra munkahelyül választásában. Számos elemzés mutatta ki, hogy a közszférában dolgozók körében relatíve erősebb motivációt jelent a társadalmilag hasznos munka végzése (lásd például *Dixit*, 2002). Dixit megállapítja, hogy ez a motívum sokkal erősebb az egyes intézmények létrehozásának korai szakaszában, mint későbbi működésük során, és inkább jellemző a közvetlenül az emberekkel foglalkozókra, mint a vezetőkre.

A társadalmi felelősségérzet és a köz-, illetve magánszférában történő munkavállalás kapcsolatát a kutatások nagy része a társadalmi felelősségérzetre vonatkozó kérdések alapján vizsgálta. Itt felmerülhet az a probléma, hogy a közszférában dolgozók a rájuk irányuló társadalmi elvárásoknak megfelelően válaszolnak. *Buurman–Dur–Van den Bossche* (2009) egy kísérlet keretében megfigyelt magatartás során mutatja ki, hogy a közszféra pályafutásuk elején álló dolgozóiban az átlagnál nagyobb a másokon segítés szándéka.

A jövedelmi egyenlőtlenségek nagyságának és dinamikájának érzékelése és megítélése erőteljesen befolyásolja a jövedelmek újraelosztása iránti igényt (lásd például *Meltzer–Richard*, 1981), amiben ily módon kifejezésre juthat a társadalmi felelősségérzet. Ezt többnyire a következő kérdéssel tesztelik: „Egyetért-e azzal, hogy a kormány csökkentse a jövedelemkülönbségeket?” Az erre adott választ számos további tényező befolyásolja: az abszolút és relatív jövedelmi-vagyoni helyzet és mobilitás, a jövőre vonatkozó várakozások, az egyéni életút, képzettség, családszerkezet és így tovább. A kérdés irodalmát részletesen áttekinti *Alesina–Giuliano* (2010), a problémakört magyar adatokon vizsgálta *Molnár–Kapitány* (2007). Különböző országokban más és más szempontok játszhatnak fontos szerepet, de az egyértelmű, hogy egyrészt a jövedelem növekedésével, másrészt a jövőre vonatkozó pozitívabb várakozásokkal csökken az újraelosztás támogatottsága.

Kevés olyan elemzés található, amelyik az újraelosztáshoz való viszony oldaláról vizsgálja a közszféra mint munkahely szerepét. *Jaime-Castillo* (2008) spanyol adatokon pozitív, de nem szignifikáns hatást talált a közszférabeli munkahely és a jövedelem-újraelosztás iránti igény között. *Finseraas–Ringdal* (2012) viszont 23 európai ország, köztük Magyarország, adatait elemezve, nagyon szoros kapcsolatot talált. Elemzésük szerint a közszférában dolgozók – *ceteris paribus* – inkább hívei a jóléti államnak, mint a többiek. A nemzetközi összehasonlításban a magyar adatok paradox helyzetet mutatnak. Magyarország azok közé az országok közé tartozik, ahol viszonylag nagy az igény a jóléti állam sokrétű szerepére. Ezzel szemben, ha egy 0 és 10 közötti skálán kell megadni az adók és a jóléti ellátások kívánatos mértékét, akkor Magyarországon kapjuk a legalacsonyabb értékeket. Az ellentmondás egyik lehetséges magyarázata az adótudatosság alacsony szintje, a szolgáltatások adóárának

alulértékelése (lásd erről *Csontos–Kornai–Tóth*, 1998, *Gábor és szerzőtársai*, 2007 és *Tóth*, 2009). A jelenséghez hozzájárulhat, hogy Magyarországon nemzetközi összehasonlításban rendkívül alacsony az intézményekbe vetett bizalom (*Tóth*, 2009). Ennek következtében úgy vélik, hogy valójában jóval több jóléti szolgáltatást lehetne finanszírozni a befizetett adókból.

A magyar köztisztviselők helyzetét vizsgálta *Linder* (2010). Dolgozatában hivatkozott egy 2003-ban, közszolgálati dolgozók körében készített felmérésre, amelyben azt a kérdést tették fel, hogy melyek a köztisztviselői munka legvonzóbb elemei. Legtöbbször a munka közösségi hasznát említették (a válaszadók 75 százaléka), ezt követte a foglalkoztatás biztonsága (70 százaléka) és csak ezután következtek a pénzügyi juttatásokkal kapcsolatos szempontok. A szerző is felvetette azonban azt a gyanúját, hogy a közösségi haszon ilyen gyakori említése nem az elvárásokhoz igazodásból adódik-e (*Linder*, 2010, 203–204. o.). A gyakori átszervezések, alkalmanként nagyarányú leépítések, az elmozdíthatatlanság elvének csorbítása felveti ugyanakkor a kérdést, hogy a közszférabeli munkahely nagyobb biztonsága valóban érvényes-e még Magyarországon.

Az adatokról

Elemzésünkhöz a KSH 2005–2006. évi, kétéves EU–SILC (*European Union Statistics on Income and Living Conditions*) háztartáspanel-felvétel magyar adatait használtuk. A minta mintegy 5000 háztartás és 13 300 személy adatait tartalmazza, közülük 12 800 fő mindkét évben szerepel. A fenti két évnek a kiválasztását az indokolta, hogy a 2006. évi adatfelvételbe néhány, az élettel való elégedettségre és a jövedelem-újraelosztáshoz való viszonyra vonatkozó kérdés is bekerült. A 2006. évi kérdőív tartalmaz egy, az önkéntes munkára vonatkozó kérdést, és mindkét évben ismerjük a munkahely tulajdoni jellegét is. Az elemzések során a közszféra magában foglalja a köztisztviselőket, a közalkalmazottakat, valamint az állami vagy önkormányzati cégek dolgozóit. A számításokhoz használt háztartási jövedelmet az úgynevezett OECD1 ekvivalenciakálával állítjuk elő, mivel ez tükrözi leginkább a magyar viszonyokat (lásd erről *Cseres-Gergely–Molnár*, 2008).

Miért választják munkahelyül a közszférát? A családi szempontok szerepe

Olyan élethelyzetekben, amikor különösen fontos a munkahely stabilitása és a munkavégzés körülményeinek kiszámíthatósága, a közszféra munkahelyként való választása előnyösnek bizonyulhat. Ilyen élethelyzet lehet a *gyereknevelés*, a többi családtag *egészségi állapota* vagy tartós, nem a munkából következő betegség megléte, valamint a *munkahely biztonsága* iránti – családi körülményekből fakadó – igény. Az egészségi állapotot tekintve, a tartós – de a munkavállalást nem kizáró – betegségekben szenvedők várhatóan inkább

a közsférában vállalnak munkát. A saját betegségen kívül szempont lehet az is, hogy van-e a családban tartós beteg, akinek a gondozásával kapcsolatos feladatok is befolyásolhatják a munkahelyválasztását.

A közsférában dolgozók körében sokkal kisebb azok aránya, akik korábban munkanélküliek voltak, mint a magánszférában alkalmazottak között (28, illetve 42 százalék), aminek az eltérő iskolázottsági összetételén kívül az lehet az oka, hogy a közsféra munkahelyei stabilabbak, innen kevésbé válnak munkanélkülivé a dolgozók, és a közsféra sokkal kisebb arányban rekrutál a munkanélküliek közül. A kétéves panel nagyon rövid ahhoz, hogy általános következtetéseket vonhassunk le belőle, de jelzésértékű, hogy míg 2006-ban a közsférában alkalmazottaknak csak 2,6 százaléka volt előző évben munkanélküli, addig a magánszférában alkalmazottak körében ez az arány 5,9 százalék. A biztonság iránti igénnyel kapcsolatosan tehát releváns tényező lehet valamelyik családtag korábbi munkanélkülisége.

A vizsgált személyek körét az alkalmazottakra szűkítettük, a magánszférában dolgozók közül elhagyva egyrészt a vállalkozókat, másrészt az alkalmi munkából élőket. Adatállományunkban az alkalmazottak mintegy 35 százaléka dolgozik a közsférában. Logisztikus modellel becsültük, hogy mely tényezők és milyen mértékben befolyásolják annak a valószínűségét, hogy valaki a köz- vagy a magánszférában helyezkedik-e el. A becslés eredményét bemutató *2.5.1. táblázatban* nem az együttthatókat, hanem az ezek alapján becsült marginális hatásokat közöljük. (Folytonos változók esetében a marginális hatás a magyarázó változó egységnyi növelésének az átlagos hatását mutatja. A többértékű kategóriaváltozók esetében a referenciacsoporthoz viszonyítunk, tehát például 46,5 százalékpont a különbség annak a – százalékban kifejezett – valószínűsége között, hogy egy egyetemi végzettségű nő a közsférában dolgozzon, mint egy legfeljebb szakmunkás végzettségű férfi. A kétértékű változók esetében a bekövetkezés valószínűség-növelő, vagy -csökkentő hatását mutatja a marginális hatás.)

Minden életév – az egyéb magyarázó tényezőket változatlanul tételezve – átlagosan fél százalékkal növeli annak a valószínűségét, hogy valaki a közsférában dolgozzon. A legfeljebb szakmunkás, valamint a szakközépiskolai végzettségű nők esetében egyaránt 8–9 százalékponttal nagyobb a valószínűsége, hogy a közsférában dolgoznak, mint a megfelelő végzettségű férfiak. A legmagasabb iskolai végzettségként gimnáziumi érettséggel rendelkező férfiak azonban lényegében ugyanolyan valószínűséggel kerülnek a közsférába, mint a hasonló végzettségű nők, a két érték közötti különbség statisztikailag nem szignifikáns. Ez azt jelenti, hogy a szakmával nem rendelkező, gimnáziumban érettségizett férfiak számára a közsféra relatíve jobb esélyeket nyújt, mint a magánszféra. A férfiak esetében a gimnáziumi vagy főiskolai végzettséggel rendelkezők között ebből a szempontból nincs különbség.

2.5.1. táblázat: A köz- és a magánszféra közötti választást befolyásoló tényezők az alkalmazottak körében, 2006
 (logit becslés, függő változó: közsféra munkahelyül választása, N = 4200)

Változó	Marginális hatás (százalék)
Életkor	0,5***
Legfeljebb szakmunkás végzettségű férfi	referenciacsoport
Legfeljebb szakmunkás végzettségű nő	8,3***
Szakközépiskolai, technikai érettségi, férfi	8,9***
Szakközépiskolai, technikai érettségi, nő	17,6***
Gimnáziumi érettségi, férfi	21,2***
Gimnáziumi érettségi, nő	24,1***
Főiskolai végzettségű férfi	24,2***
Főiskolai végzettségű nő	40,9***
Egyetemi vagy magasabb végzettségű férfi	34,2***
Egyetemi vagy magasabb végzettségű nő	46,5***
Egyedülálló	-0,1
Házaspár gyerek nélkül	-3,3
Házaspár gyerek(ek)kel	1,5
Egyedülálló szülő gyerek(ek)kel	7,7**
Egyedülálló szülő gyerek(ek)kel + más felnőtt	0,9
Házaspár nélküli élettársas háztartás	-6,3**
Egyéb háztartástípus	referenciacsoport
Házas- vagy élettársa a közsférában dolgozott előző évben	11,5***
Tartósan beteg	6,4***
Házas-/élettársa vagy gyereke a háztartásban tartósan beteg	7,3***
Férje volt munkanélküli a feleség 40 éves kora előtt	7,3**
Felesége volt munkanélküli a férj 40 éves kora előtt	3,7
Regionális munkanélküliségi ráta logaritmusa	10,9***
Pszedo R^2	0,127

Megjegyzés: Háztartásokra klaszterezett, robusztus becslést alkalmaztunk. A becsült esélyhányadosok és standard hibáik megtalálhatók *Molnár–Kapitány* (2013) 1. táblázatában.

*** 1 százalékos szinten, ** 5 százalékos szinten szignifikáns.

A férfiak és nők között kiugróan nagy különbséget a felsőfokú, különösen a főiskolai végzettségűek között találunk. A főiskolai végzettségű nők mintegy 15 százalékponttal nagyobb valószínűséggel dolgoznak a közsférában, mint a hasonló végzettségű férfiak, míg az egyetemi végzettségűek körében a különbség valamivel kisebb: 12 százalékpont. A végzettség növekedésével növekszik az esélye annak, hogy valaki a közsférában dolgozzék.

A gyerekek száma szerint semmilyen sajátosságot nem találtunk, két olyan családtípus van azonban, amelyik a többitől eltérő módon viselkedik. A gyerekeket egyedül nevelő szülők nagyobb eséllyel dolgoznak a közsférában, mint a más típusú háztartásban élők. Ez a hatás már nem érvényesül, ha más felnőtt (például felmenő rokon) is van a háztartásban. Ez az eredmény azt mutatja, hogy a közsféra a magánszféránál jobb lehetőséget nyújt az egyedülálló szü-

lők számára a gyerekneveléssel kapcsolatos feladatok megoldására, ezért ők szívesebben helyezkednek el itt, mint a magánszférában.

Azokban a háztartásokban viszont, ahol élettársak (tehát nem házastársak) élnek együtt, kisebb az esélye a közsférában való elhelyezkedésnek, mint a többi háztartásban. Magyarazatként elképzelhető, hogy azok számára, akiknek általában kevésbé fontos a formalizált biztonság, kevésbé fontos az is, hogy társkapcsolatukat házassággal formalizálják, és az is, hogy nagyobb biztonságot nyújtó munkahelyen dolgozzanak.

Azok, akiknek saját közlésük szerint van valamilyen tartós egészségi problémájuk, szignifikánsan nagyobb valószínűséggel dolgoznak a közsférában, mint akiknek nincs. Ennek egyik oka lehet, hogy a tartós betegséggel küzdők számára jobb munkalehetőséget biztosít a közsféra, a másik pedig, hogy a közsférában sokkal nagyobb gondot fordítanak az egészségi okokból hátrányos helyzetűek foglalkoztatására. A bemutatott hatás nem csak a saját betegség esetén érvényesül, azok között is nagyobb a közsférában való elhelyezkedés valószínűsége, akiknek maguknak nincs ugyan tartós betegségük, de a házas- vagy élettársuknak vagy gyereküknek van.

Azok a nők, akiknek a férjük a feleség 40 éves kora előtt (40 évnél fiatalabban esetében bármikor) volt munkanélküli, nagyobb eséllyel dolgoznak a közsférában, mint mások. Hasonló szignifikáns hatást sem az élettársak, sem a férfiak esetében (a feleségre vonatkozóan) nem tapasztaltunk.

Végül a regionális hatásokról szólva, a nemzetközi tapasztalatok többségétől eltérően Magyarországon a fővárosban élők kisebb valószínűséggel kerülnek a közsférába, mint a többiek. (Pontosabban, ez csak a közalkalmazottakra áll fenn, a köztisztviselőkre nem.) A jelenség a munkanélküliség területi megoszlásával van összefüggésben. Minél magasabb valahol a munkanélküliség, annál nagyobb az esélye annak, hogy az alkalmazottak a közsférában dolgoznak. Az ország számos kistérségében a közsférán kívül alig van munkalehetőség.

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy a közsféra munkahelyül választását túlzott leegyszerűsítés csupán egyéni kockázatkerülő hajlammal magyarázni, az sok esetben családi és nem egyéni stratégiák következménye. Ezek a stratégiák azonban csak akkor maradhatnak hosszú távon érvényesek, ha a közsféra ténylegesen nagyobb biztonságot nyújt a vázolt élethelyzetekben. Ebben a vonatkozásban ellenkező hatásirányú folyamatok zajlottak az elmúlt években: a válság, a növekvő munkanélküliség növelte a közsféra biztonsági előnyét a versenyszférában szemben, ugyanakkor a gyakori átszervezések, az elmozdíthatatlanság elvének további csorbítása ellenkező irányban is hathatott.

Önkéntes munkavégzés

Az önkéntes munkavégzést a társadalmi elkötelezettség egyik lehetséges közelítő változójának tekintjük. Az önkéntes munkát végzők aránya meglehetősen alacsony, és csak kevesebb mint felük folytat havonta vagy annál sűrűb-

ben ilyen tevékenységet. Az önkéntes tevékenység gyakorisága a teljes felnőtt népesség körében alig 15, az aktív keresők között 18 százalék.

Az önkéntes munkavégzést meghatározó tényezők becslési eredményeit mutatja be a 2.5.2. táblázat. Modellünket a *teljes* felnőtt népességre, nem csak az alkalmazottakra becsültük. Feltételeztük, hogy a közéleti aktivitás, az önkéntes munka a családon belül halmozódik. Ennek vizsgálatához előállítottunk egy mutatót, amely azt méri, mekkora azoknak az aránya a háztartáson belül a felnőttek között, akik önkéntes munkát végeznek. Az ezzel a változóval kiegészített modell található a táblázat 2. számszlopában.

A közoktatás, kutatás, kultúra területén dolgozók mintegy 10 százalékponttal nagyobb valószínűséggel végeznek önkéntes munkát, mint a magánszférában alkalmazottak. Az egészségügyben és szociális ellátásban dolgozók esetében a különbség mintegy 6 százalékpont. Ami viszont meglepő: a közigazgatásban és a magánszférában dolgozók között nincs érdemi különbség az önkéntes munkát illetően, a közigazgatásban dolgozók esetében *nem mutatható ki* az átlagnál nagyobb társadalmi elkötelezettség. Ez az eredmény igazolja Linder (2010) korábban ismertetett felvetésének jogosságát, amely szerint kérdőíves kikérdezés esetén a köztisztviselők hajlamosak a vélt elvárások szerint válaszolni. A közvetett, az önkéntes munkavégzésen alapuló mérés minden bizonnyal realisabb képet ad.

A közdolgozók esetében kérdés, hogy az aktivitás valóban önzetlen és belülről fakadó-e, vagy a munkahely kényszeríti ki a többletmunkát. Ezt a régi és új közdolgozók összehasonlításával vizsgáltuk a már említett *Molnár–Kapitány* (2013) cikkben. Itt nem térünk ki a részletekre, az eredmények alapján megalapozottnak tűnik az az állítás, hogy ha van is munkahelyi elvárás, a humán szolgáltatásokban munkát vállalók társadalmi elkötelezettsége valóban magasabb másokénál.

A 2.5.2. táblázat alapján érdemes röviden áttekinteni, hogy milyen más tényezők befolyásolják az önkéntes munkavégzést. A tanulók körében (itt főleg felsőfokú képzésen résztvevőkről van szó) kiemelkedően magas az önkéntes munkavégzés, utána csökken, majd az életkor előre haladtával kis mértékben növekszik. Az iskolai végzettséggel növekszik az önkéntes munkát végzők aránya, különösen igaz ez a felsőfokú végzettségűekre. Az önkéntes munka részben a gyerekekhez kapcsolódik. A községekben nagyobb az önkéntes munka valószínűsége, mint a városokban, különösen Budapesten. A jövedelmi helyzetnek nincs szerepe. A családon belüli hatások viszont nagyon erősek.

Az elmúlt időszak fejleményei, a radikális átszervezések, a központosítás erősítése nagy valószínűséggel csorbítják a hivatástudat mint szempont érvényesülését. A hipotézis ellenőrzése érdekében fontos volna, hogy a háztartási adatfelvételek néhány évenként ismét tartalmazzanak az önkéntes munkára és a társadalmi elkötelezettség mérésére alkalmas egyéb tényezőkre vonatkozó kérdéseket is.

2.5.2. táblázat: Az önkéntes munkavégzést befolyásoló tényezők a felnőtt népesség körében (logit becslés, függő változó: végez-e önkéntes munkát, N = 10 664)

Függő változó: végez-e önkéntes munkát	Marginális hatás (százalék)	
	1. modell	2. modell
Magánszférában alkalmazott	referenciacsoporthoz	
Közigazgatásban dolgozó	1,3	0,7
Közügy, K + F, kultúra	10,7***	9,5***
Egészségügy, szociális ellátás	6,3***	5,9***
Egyéb közfű	1,4	2,0
Vállalkozó	1,9	0,6
Alkalmi munkás, közhasznú foglalkoztatott	6,8**	6,8***
Nyugdíjas	0,6	0,6
Tanuló	14,8***	11,0***
Egyéb munkanélküli és inaktív ^a	-1,4	-1,0
Háztartási jövedelem logaritmus	1,7	0,7
19-29 éves nem tanulók ^b	referenciacsoporthoz	
30-39 éves	6,6***	5,7***
40-49 éves	8,2***	5,2***
50-59 éves	9,3***	7,8***
60-69 éves	8,9***	7,7***
70 éves vagy idősebb	6,8***	6,4***
Rossz az egészségi állapota	-6,2***	-5,3***
Nő	-0,9	-0,7
Legfeljebb általános iskolai végzettség	referenciacsoporthoz	
Szakközépiskolai érettség	6,0***	4,6***
Szakközépiskolai érettség	11,0***	8,8***
Gimnáziumi érettség	9,9***	7,8***
Főiskola	18,3***	14,7***
Egyetem	17,8***	13,3***
Nincs 15 éven aluli gyerek a háztartásában	referenciacsoporthoz	
1 gyerek	5,1***	2,5***
2 gyerek	6,7***	3,2***
3 gyerek	10,2***	5,6***
4 vagy több gyerek	8,1	4,5
Háztartásában rajta kívül önkéntes munkát végző felnőttek hányada ^c	-	21,0***
Budapest	referenciacsoporthoz	
Megyei jogú város	4,3***	3,4***
Egyéb város	2,6*	2,3**
Község	9,1***	6,8***
Pseudo R ²	0,098	0,189

Megjegyzés: Lásd a 2.5.1. táblázathoz fűzött megjegyzéseket.

^a Ide tartoznak: nem közfoglalkoztatott munkanélküliek, gyereket gondozók, háztartásbeliek, egyéb nem dolgozók.

^b A nagykorú tanulók 99 százaléka 19-29 év közötti, így – mivel a tanulók külön változóban szerepelnek – a referenciacsoporthoz a nem tanuló 19-29 évesek jelentik.

^c A mutató előállításánál azoknak a felnőtteknek a számát, akik végeznek önkéntes munkát, elosztottuk a háztartás felnőtt tagjainak a számával. Ennek során az érintett személyt sem a számlálóban, sem a nevezőben nem vettük figyelembe. Ha nincs több felnőtt a háztartásban, akkor a mutató értéke 0.

*** 1 százalékos szinten, ** 5 százalékos szinten, * 10 százalékos szignifikáns hatások.

A jövedelem-újraelosztáshoz való viszony és a közszféra

A jövedelem-újraelosztással kapcsolatban kétféle kérdésre válaszoltak az adatfelvétel résztvevői: „Egyetért-e azzal, hogy az államnak korlátoznia kell a gazdagok jövedelmét?” és „Egyetért-e azzal, hogy az államnak nagyobb jövedelmet kellene a szegényeknek juttatnia?”. Hasonló vizsgálatot 2002-ben is végeztünk, lásd *Molnár–Kapitány* (2007). A 2002 és 2006 közötti négy év alatt jelentősen, mintegy 10 százalékponttal megnőtt az *alapvetően egyetért* választ adók aránya mindkét kategóriában, az *inkább egyetért* rovására (2.5.3. táblázat), a teljesen vagy részben egyetértők aránya 2006-ban már 91, illetve 80 százalék.

2.5.3. táblázat: A jövedelem-újraelosztáshoz való viszony megoszlása, 2002 és 2006 (százalék)

	Nagyobb jövedelem a szegényeknek		Gazdagok jövedelmének korlátozása	
	2002	2006	2002	2006
Alapvetően nem ért egyet	4	3	6	9
Inkább nem ért egyet	7	6	14	11
Inkább egyetért	29	21	30	21
Alapvetően egyetért	60	70	50	59
Összesen	100	100	100	100

Kiinduló hipotézisünk az volt, hogy a közszféra dolgozói inkább hívei a jövedelem-újraelosztásnak, mint mások. Ennek több oka is lehet: a társadalmi elkötelezettségből adódóan az egyenlőtlenségek csökkentése iránti igény; a szegények iránti szolidaritás; a közszféra és így a saját munkájuk finanszírozása is a jövedelmek újraelosztásából ered; a gazdagokkal szembeni irigység.

A jövedelem-újraelosztás két irányához való viszonyt először rendezett logit modell segítségével vizsgáltuk, a számítások eredményei megtalálhatók a *Molnár–Kapitány* (2013) cikkben. Elvégeztünk egy egyszerűbb számítást is, amelyben összevontuk az *alapvetően egyetért* kategórián kívüli három választ. A kétféle számítási eredmény között nincs fontos minőségi eltérés, de ez utóbbi változatban könnyebb bemutatni és értelmezni a marginális hatásokat, amelyeket a 2.5.4. táblázat tartalmaz.

Eredeti feltevésünkötől eltérően a magánszférában alkalmazottakhoz viszonyítva a közszférában dolgozók közül egyedül az egészségügyi és szociális ellátásban dolgozók hívei inkább a jövedelmek újraelosztásának. Ők is elsősorban a gazdagok jövedelmének korlátozásával értenek inkább egyet. Felmerülhet a kérdés, hogy miért van az egészségügyi, szociális ellátás, illetve az oktatás, tudomány, kultúra területén dolgozók között e téren különbség. Az irodalom ismertetése során említettük, hogy a jövedelmek újraelosztáshoz való viszony kapcsolódhat az egyenlőtlenségek percepciójához és megítéléséhez. Eredményünk arra utalhat, hogy ez a humán szolgáltatás két területén eltérő.

2.5.4. táblázat: A jövedelem-újraelosztáshoz való viszonyt befolyásoló tényezők a felnőtt népesség körében (logit becslés, függő változó: jövedelem-újraelosztáshoz való viszony kétértékű változója, N = 10 219)

Változó	Marginális hatás (százalék)	
	többletjövedelem a szegényeknek	gazdagok jövedelmének korlátozása
Magánszférában alkalmazott	referenciacsoporthoz	
Közigazgatásban dolgozó	1,1	-1,7
Közügy, K + F, kultúra	-0,4	2,3
Egészségügy, szociális ellátás	5,6*	8,4**
Egyéb közfű	3,7	3,0
Vállalkozó	-3,5	-8,0***
Alkalmi munkás, közhasznú foglalkoztatott	0,0	1,4
Nyugdíjas	0,9	2,6
Tanuló	-8,4***	-8,1***
Egyéb munkanélküli és inaktív	1,6	5,5***
Háztartási jövedelem logaritmus	-7,8***	-10,2***
Kor	-0,1	0,1
Rossz az egészségi állapota	4,9***	5,1***
Nő	1,4*	1,0
Legfeljebb általános iskolai végzettség	referenciacsoporthoz	
Szakk munkás	-1,4	2,8*
Szakközépiskolai érettségi	-6,4***	-5,1***
Gimnáziumi érettségi	-7,9***	-3,5*
Főiskola	-13,0***	-14,7***
Egyetem	-13,5***	-21,5***
Nincs 15 éven aluli gyerek a háztartásában	referenciacsoporthoz	
1 gyerek	0,5	-3,9*
2 gyerek	-9,0***	-9,7***
3 gyerek	0,2	-7,6*
4 vagy több gyerek	-13,8	-3,3
Budapest	referenciacsoporthoz	
Megyei jogú város	7,0***	8,6***
Egyéb város	9,0***	11,3***
Község	9,0***	13,7***
Pseudo R ²	0,044	0,069

Megjegyzés: Lásd az 2.5.1. táblázathoz fűzött megjegyzéseket. A jövedelem-újraelosztáshoz való viszonyt bemutató kétértékű változó egyik kategóriája az „alapvetően egyetért” választ tartalmazza, a másik a többi együtt.

*** 1 százalékos szinten, ** 5 százalékos szinten, * 10 százalékos szignifikáns együtthatók.

A vállalkozók a többiekhez képest kevésbé pártolják a gazdagok jövedelmének korlátozását. A tanulók viszont mindkét területen a jövedelem-újraelosztással legkevésbé egyetértők közé tartoznak. Ez minden bizonnyal a tanulói helyzettel, a jövőre vonatkozó pozitív várakozásokkal függ össze. Érdekes, hogy az egyéb inaktívak (köztük a munkanélküliek) támogatói a gazdagok

jövedelmi korlátozásának, de nincs szignifikáns hatás a szegények támogatása esetében.

A jövedelem növekedésével mindkét területen határozottan csökken a jövedelem-újraelosztás iránti igény. A rossz egészségi állapot növeli a jövedelem-újraelosztás iránti igényt, itt minden bizonnyal motiváló tényező az önérték, hiszen a rossz egészségi állapotúak az újraelosztás haszonélvezői közé tartoznak. Az iskolai végzettséggel erőteljesen csökken a jövedelem-újraelosztás iránti igény. A gyerekesek inkább hívei a gazdagok jövedelme korlátozásának. A nagyobb településektől a kisebbek felé haladva növekszik az újraelosztás iránti igény.

Azt láthatjuk tehát, hogy a jövedelem-újraelosztás iránti igényt, valamint az önkéntes munkavégzést meghatározó tényezők sok esetben ellenkező, máskor viszont egy irányba hatnak. A két tényező közötti korreláció 0 közeli, tehát egymástól független jelenségekről van szó. Így az újraelosztáshoz való viszony nem mindig alkalmas a társadalmi elkötelezettség mérésére.

2.5.1. A közszférában dolgozók elégedettsége

MOLNÁR GYÖRGY & KAPITÁNY ZSUZSA

A köz- és magánszféra közötti választást az elégedettség mérésével köti össze *Luechinger–Stutzer–Winkelmann* (2007) és (2010). A szerzők abból indulnak ki, hogy az alkalmazottak elsősorban individuális tulajdonságaik szerint kerülnek be az egyes szektorokba, élethelyzetük és preferenciáik alapján választanak – ha választhatnak – a különböző szektorok között, és így többletelégedettséghez jutnak. Azt feltételezik, hogy a közsférát egyrészt a kockázatkerülőbbek, másrészt a valamilyen társadalmi küldetés iránt elkötelezettek igyekeznek elsősorban választani, míg a magánszférába inkább azok törekednek, akik számára fontosabb a dinamikus karrier lehetősége. Így a két szféra az eltérő karakterű munkavállalók számára eltérő módon jelentheti a munkahelyi többletelégedettség forrását. A ténylegesen megvalósuló szelekciót és az ehhez tartozó elégedettséget összehasonlítva egy hipotetikus, véletlenszerű eloszlással és az ehhez tartozó elégedettség értékekkel, igazolták, hogy az önszelekció révén nem elhanyagolható mértékű többletelégedettség keletkezik.

A munkahelyválasztás vizsgálata során felmerül a kérdés, hogy a közszférában nem érhető-e el olyan rejtett előnyök, amelyeket jellegüknél fog-

va közvetlenül nem tudunk felmérni. Az ilyen kérdések megválaszolására kiválóan alkalmas lehet az étellel való elégedettség (más terminológiában a szubjektív jóllét) elemzése. *Luechinger–Meier–Stutzer* (2008) a European Social Survey és a Latinobarometer adatai alapján azt vizsgálta, hogy van-e különbség a köz- és a magánszférában dolgozók szubjektív jólléte között. Ha ugyanis a közszférában dolgozók elégedettebbek életükkel, mint a magánszférában dolgozók, akkor az rejtett, a legális jövedelemben nem megjelenő járadékok meglétére, valamint arra utal, hogy a közszférába bejutás nem csak a képzettségtől és képességektől, hanem a kapcsolatoktól is függ. A nemzetközi összehasonlítás során négy országban (Csehország, Görögország, Lengyelország és Paraguay) találtak 5 százaléknál nagyobb elégedettségkülönbséget a közszférában dolgozók javára. Sajnos Magyarországon nem szerepel az összehasonlításban, mert az általuk vizsgált időszakban nálunk nem tették fel a munkahely tulajdoni jellegére vonatkozó kérdést.

Ezért megnéztük, hogy a szubjektív jóllét terén mi a helyzet Magyarországon. Korábbi cikkünkben (*Molnár–Kapitány*, 2006) arra a következtetésre jutottunk, hogy a háztartási reáljövedelem 2000

és 2002 közötti kiugróan nagy növekedése a várt-nál kevésbé emelte a szubjektív jóllét érzését, elsősorban a magánszférában alkalmazottak körében. Ennek az volt az oka, hogy az érintettek bizonytalannak érezték a növekedés tartósságát, a jövőre vonatkozó kilátásokat. Ugyanakkor a szubjektív jóllét szintjében nem volt szignifikáns különbség a köz- és a magánszférában dolgozók között.

Az akkorihoz hasonló módon a 2005–2006-os adatbázis segítségével is megvizsgáltuk ezt a kérdést, és azt állapítottuk meg, hogy Magyarorszá-

gon sem a közsférában dolgozók összessége, sem ezen belül a köztisztviselők körében nincs eltérés a szubjektív jóllét tekintetében a magánszférában alkalmazottakhoz képest. Ez arra utal, hogy Magyarországon a közsférában történő munkavállalás nem jár szisztematikus rejtett előnyökkel. Az EU-SILC adatfelvétel 2013-as hulláma ismét tartalmazott szubjektív kérdéseket. Amint elérhetővé válik ez az adatállomány, meg tudjuk vizsgálni, hogy az elmúlt években történt-e változás ezen a téren.

3. A KÖZSZFÉRA MUNKAERŐPIACÁNAK INTÉZMÉNYI KÖRNYEZETE

3.1. Munkajogi trendek – az állásbiztonság garanciáinak lebontása a közszférában

NACSA BEÁTA

Ebben az alfejezetben tágabb munkajogi megközelítésben tekintjük át azt a szabályozási folyamatot, amely a közszférabeli alkalmazottak állásbiztonságának felszámolásához vezetett. Először összefoglaljuk azokat a máig meghatározó tényezőket, amelyek az állásbiztonság garanciáinak kidolgozását indokolták, és amelyek a jogvédelem fenntartását ma is kellően alátámasztják, illetőleg alátámasztanák. Egyaránt szó lesz a függő munkát végző jogalany jogvédelmének szükségességéről, valamint az állásbiztonság garanciái és a közszolgálat semlegessége és szakszerűsége közötti kapcsolatról. Majd összefoglaljuk az indokolás nélküli felmentés bevezetésének, e szabályozás alkotmánybírói és európai bírói megsemmisítésének indokait; foglalkozunk a megsemmisítő döntéseknek formálisan megfelelő, de érdemben azokkal továbbra is ellentétes új szabályozással. Végül röviden kitérünk az állásbiztonság erodálódásának a magyar munkajogi szabályozásban megjelent más folyamataira is. Elsősorban (a folyamatosan változó elnevezésű) köztisztviselői jogviszonyra helyezzük a hangsúlyt, de kisebb terjedelemben kitérünk a közalkalmazotti jogviszonyra is.

Az állásbiztonság garanciáinak kialakítását és fenntartását alátámasztó indokok

A mai értelemben vett köztisztviselői jogviszonyt hagyományosan nem tekintették egyenlő felek közötti magánjogi szerződésnek, hanem az állam szuverenitásának elvéből következő, a közjog által szabályozott státusviszonynak. Összegezve ezt a megközelítést, így érvelt: „Az állam és hivatalnoka nem állhatnak egymással szemben, mint egyenrangú szerződő felek. ... A hivatalnok nem csupán az állami akaratnak a végrehajtója, de egyszersmind az államnak megvalósulási formája is.” (*Mártonffy*, é. n., 667. o.) Az állami hivatal az élet teljes hosszára védelmet és stabil jogállást biztosított a köztisztviselőnek.

Az állam különböző jogviszonyainak értelmezésében az állam szuverenitásának elve jelentősen *visszaszorult* a 20. század folyamán. Egyre elfogadottabbá vált a közhatalmi szerv „külső” és „belső” jogviszonyainak megkülönböztetése, sőt a külső jogviszonyok körében felismerték, hogy az állam nemcsak közhatalmat gyakorló alanyként jelenhet meg, hanem magánféli minőségben is,

például bérleti vagy adásvételi szerződés megkötése során.¹ A 20. század második felének kezdetére világossá vált, hogy a szuverenitás elve nem ragadja meg a maga valóságában az állam és a köztisztviselő közötti „belső” jogviszony lényegét, és ezért azt a nyugati szakirodalomban a munkajogi érvrendszerből mellőzni kezdték. Az 1960-as évektől kezdődően új megközelítés vált uralkodóvá: a közigazgatási szerv munkáltatóként nem állami közhatalmat gyakorol, hanem ugyanúgy természetes személyeket alkalmaz a sajátos funkciói ellátására, mint bármely más munkáltató. Az állami tisztviselőket a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyokban már nem tekintik az állam képviselőinek, hanem az állam számára dolgozó alkalmazottaknak, akiket – ebben az esetben – sokkal inkább a munkavállalói tudat és jogállás jellemez, semmint a szuverén hatalom képviselőjének tudata és jogállása (Ozaki, 1990).

A piaci szféra és a közszféra foglalkoztatásra irányuló jogviszonyai azonosak abban, hogy az alkalmazott a munkáltatónak való alárendeltségben, a munkáltatónak a munkavégzés bármely elemére kiterjedő utasításai alapján személyesen végzi el a munkakörébe tartozó feladatokat, rendszeresen és folyamatos jelleggel, díjazás ellenében. A (tág értelemben vett) munkajogviszony ilyen tartalmából egyértelműen következik a köztisztviselő gazdasági és személyes függése munkáltatójától, ami a munkáltató gazdasági és szervezeti túlhatalmából fakad. Ugyanakkor az állami foglalkoztatásnak vannak olyan sajátosságai, amelyek a munkavégzésre irányuló jogviszonyok szabályozásában indokolják bizonyos sajátosságok fenntartását (Horváth, 2008). A közszolgálati jogviszonynak alsó, alapozó rétege tehát a munkajogviszony tágabb fogalma körébe tartozik, amelyre ráépülnek a jogviszony közszolgálati jellegéből fakadó másodlagos jegyei.

Az állásbiztonság szabályozásának kérdése mind a két rétegben markánsan megjelenik, bár mások a dogmatikai indokok. A munkajogviszony tágabb fogalma alá tartozásból következik, hogy a munkajogviszonyra általában jellemző, a gyengébbik fél védelmét szolgáló dogmatikai megoldások alkalmazása e jogviszonyban is indokolt (Morris–Fredman, 1993). A közszolgálati jelleg – mint másodlagos jegy – hasonlóképpen megindokolja az állásbiztonság garanciáinak szabályozását, mint ahogy erre a munkajog és a közigazgatási jog művelői egyaránt rámutattak, hiszen a közigazgatásban így biztosítható a szakszerűség, kiszámíthatóság és elfogulatlanság. Ezzel kapcsolatban indokolt felidézni, hogy a közigazgatási jog irányítóelveit hogyan szögezte le a magyar szakirodalom. György István a politikasemlegesség, a törvényesség, az alávetettség, a karrier és a professzionalizmus, valamint a fokozott felelősség elvét emelte ki.

A *politikasemlegesség elve* a közszolgálat és a politika elválasztásának következménye: „a közszolgálat személyi állományát ki kell vonni a politikai csatározások színteréről, függetleníteni kell őket a politikai váltógazdálkodástól” (György, 2007, 47. o.). A politikai semlegesség követelménye a közigazgatás

1 Ha az állam(i szerv) a jogviszonyban magánjogi alanyként jelenik meg, akkor ezen külső viszonyaiban – esetleges, de nem szükségszerű eltérésekkel – rá is a magánjog szabályai irányadók, kötelmei szerződéses alapozásúak, és nem egyoldalú állami aktszra épülnek.

azon meghatározó elve, amelyből a mai modern közigazgatás számos más elve származtatható. A politikasemlegesség elvébe beleértjük a köztisztviselővel szemben megfogalmazott lojalitás követelményét a mindenkori hatalommal szemben: a köztisztviselő köteles elfogadni a legitim módon megválasztott hatalmat, és végre kell hajtania minden törvényes utasítását. (Gajduscheck, 2006)

A *lojalitás* követelménye maga után vonja azt az ígéretet, hogy a kormányváltás nem jár a hivatalnoki kar nagyarányú kicserélésével, hanem a politikai semlegesség végső soron a folyamatosan működő, professzionális közszolgálati kar kialakulásának és működésének alapvető biztosítéka.

A *törvényesség elve* a közigazgatásban némiképp eltér a törvényesség magánszférában irányadó értelmétől. A magánszférában minden meg lehet tenni, amit a törvény nem tilt. A közszolgálatban ezzel szemben a köztisztviselő csak azt teheti, amit a törvény számára előír vagy explicit módon megenged. Ugyanakkor ebben a körben a köztisztviselővel szemben a jog az általánosnál erőteljesebb követelményt fogalmaz meg akkor, amikor nemcsak a jog szabályainak betartására, hanem betartatására is kötelezi.

Az *alávetettség elve* egyrészt a közigazgatásnak a választott szerveknek való alárendelődését, másrészt a hivatali apparátuson belül a szigorú alá-fölérendeltséget és az ebből fakadó utasítási jogot jelenti.² Ez utóbbi összefüggést Morris–Fredman (1993) azzal egészítette ki, hogy a hivatali rendszerben érvényesülő szoros alá-fölé rendeltség az utasítási jognak olyan világos láncát biztosítja, amely a döntésért való felelősséget egészen a miniszternek a parlamenttel szembeni felelősségéig elvezeti; másrészt biztosítja, hogy a hivatali apparátus az állampolgárokkal szemben átláthatóan, tisztességesen és részrehajlás nélkül gyakorolja a közfunkciókat. Lőrinc–Takács (2001) a közigazgatás alapelveit a közigazgatás demokratizmusában és a hatékonyságában összegezte, s ebben az összefüggésben a demokratizmus elve a közigazgatás korlátok közé szorítottságát jelenti. Mindezen elvek közvetlenül vagy közvetten megerősítik a munkajogviszony sajátosságából következő azon követelményt, hogy a köztisztviselő csak akkor veszítse el állását, ha valamely ok miatt a jogviszony rendeltetése megszűnt.

A közszféra másik alapvető jogviszonyával, a közalkalmazotti jogviszonnyal kapcsolatban a jogviszony 1992. évi létrejöttétől kezdődően a magyar jogalkotásban egy sajátos megközelítés érvényesült. A közalkalmazotti jogviszony a munkajogviszony és a köztisztviselői jogviszony közé ékelődő sajátos jogviszony, amelyben a munkáltató tevékenysége valamely közfeladat ellátására irányul,³ azonban ez nem követeli meg az állami impérium, a közhatalom gyakorlását. A közalkalmazotti jogviszonyt a 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) hozta létre, amely a jogviszony alapvető jellegzetességeit az aktuális politikai, de még inkább költségvetési körülményekhez igazítottan, kizárólag pragmatikus megfontolások és nem jogi dogmatika alapján alakította ki (Horváth, 2008).

2 A foglalkoztatási jogviszonyokra általában jellemző utasítási jog megerősödése következik az alávetettség elvéből.

3 Ebből következően a közalkalmazotti jogviszony szabályozása meglehetősen szétszabdalt, hiszen számos ágazati törvény (közoktatásról, felsőoktatásról, egészségügyről stb. szóló törvények) és miniszteri rendeletek szabályozzák a jogviszonynak az adott ágazattal összefüggő sajátosságait.

Az állásbiztonság leépítése a munkajogviszonyban általában, és a köz-/kormánytisztviselői, valamint közalkalmazotti jogviszonyban

Az 1992. évi munkajogi törvény a közszféra munkaviszonyait külön szabályozta, különbséget téve a piaci szféra munkaviszonya, valamint a közszférához tartozó közalkalmazotti, köztisztviselői jogviszony, továbbá a fegyveres szervezet hivatásos állományú tagjainak szolgálati jogviszonya között. Az 1992-es szabályozás a közszférában a kötött felmondási rendszert vezette be: törvényszöveg taxatív felsorolta azokat a tényállásokat, amelyek bekövetkezte esetén a jogviszonyt a munkáltató egyoldalúan megszüntethette, illetve köteles volt megszüntetni. A Kjt. és a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. tv. (továbbiakban: Ktv.) szabályozásának az állásbiztonság szempontjából az volt a vezérélőve, hogy ezek az alkalmazotti csoportok élethivatásszerűen, professzionálisan végzik a munkájukat, s cserébe az állam számukra az állás biztonságát és a kiszámítható előrejutási lehetőségét garantálja.⁴

A magánszférában ezzel szemben a mindenkor munkatörvénykönyv az úgynevezett félig kötött felmondási rendszer elvét alkalmazza, azaz felsorolja azokat a sajátos okcsoportokat, amelyek megalapozhatják a felmondást, amelyeket a napi gyakorlat, illetve a bírói jogalkalmazás tölt meg lassan változó, alakuló tartalommal (lásd 2012. évi I. törvény 66. paragrafusának 2. bekezdését). Ez a szabályozás hűen tükrözte a kilencvenes évek munkajogi közgondolkodását, amely egybecsengett fentebb az előző pontban leírt okfejtéssel, amely a munkajogban elfogadta az állás biztonságának szabályozási célját és követelményét.

Időközben a magyar munkajogi szabályozásban lényeges változás következett be: a munkajogi védelem drasztikusan csökkent, s feltételezhető, hogy jelenleg a magyar szabályozás biztosítja az európai és az észak-amerikai térségben (az egyik) legalacsonyabb szintű munkajogi védelmet.

Bár a munkajogi védelem lebontása melletti érvelés ma gyakori és elterjedt, e nézőpont mögöl hiányoznak a meggyőző dogmatikai érvek. A foglalkoztatás bővítésének és a versenyképesség javításának céljával anélkül indokolják a munkajogi védelem lebontását, hogy kimutatnák a védelem csökkentése konkrétan hogyan, milyen közvetítő mechanizmusokon keresztül szolgálna ezen – egyébként kétségtelenül szükséges és helyt álló – célok elérését. A munkajogi irodalomból hiányzik annak szisztematikus vizsgálata is, hogy az elmúlt két évtizedben hogyan hatott a munkajog jelentős deregularizációja a foglalkoztatásra, illetve a versenyképességre, javította-e azokat, s ha nem, akkor a jövőendő deregulációtól vajon miért várunk ilyen hatást. Az okozati összefüggéseket – ismereteim szerint – a társtudományok sem igazolták, sőt éppen ellenkezőleg, a (hazai és a nemzetközi) munkagazdasági kutatások inkább azt igazolták, hogy a munkajogi védelem lebontása nem befolyásolja

⁴ E szabályok a zárt közigazgatás fentebb tárgyalt elvének legfontosabb garanciái.

a foglalkoztatottság szintjét, legfeljebb a foglalkoztatott munkaerő összetételére gyakorol bizonyos mértékű, (statisztikailag) nem egyértelműen igazolt hatást. (*Esping-Andersen–Regini*, 2000, *Cazes–Nesporova*, 2007, 36–39. o.). A deregularizáció által elérni kívánt célok között a foglalkoztatottság növelésének (legalább számszerűsíthető és így ellenőrizhető célja) mellett megjelenik a versenyképesség javításának sokkal képlékenyebb célja is, jellemzően a versenyképesség fogalmának, tartalmának vagy elérni kívánt (rész)céljainak konkretizálása nélkül, ami megnehezíti az okozati összefüggések feltárhatóságát és ellenőrizhetőségét.

A közszférában az állásbiztonság csökkentése részben más célok elérését szolgálta: egyrészt a költségvetési kiadások csökkentését, másrészt – 2010-től kezdődően – a közszféra állományának a politikai preferenciákhoz igazíthatóságát. A közalkalmazotti jogviszony állásbiztonságának erodálódása a 2000-es években kezdődött. A jogellenes felmentés jogkövetkezményeinek első megkurtítását követően – melyet az Alkotmánybíróság 4/1998. (III. 1.) határozata semmisített meg, e határozat által kijelölt körben – folytatódott a jogellenes megszüntetés jogkövetkezményeinek leépítése.

A Kjt. 2007. szeptember 1-jétől hatályba lépett módosítása alapvetően ábrázolta a közalkalmazotti jogviszony jogellenes megszüntetésének jogkövetkezményeit (Kjt. 34. paragrafus). E módosítás egyrésztől szakított a *restitutio in integrum* elvével, vagyis azzal, hogy jogsértés esetén a jogsértő köteles az eredeti állapotot helyreállítani. E szabályozás szerint a közalkalmazott az eredeti munkakörébe való visszahelyezését csak akkor kérhette, ha a munkáltató döntése az egyenlő bánásmód követelményébe, felmondási korlátozásba, a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményébe, felmondási védelembe vagy korlátozásba, illetve ha a választott szakszervezeti tisztségviselőnek (közalkalmazotti tanács tagjának, elnökének vagy közalkalmazotti megbízottnak) vagy a munkavédelmi megbízottnak a munkajogi védelmét biztosító szabályokba ütközött (Kjt. 34. paragrafus 1. bekezdés a és b pont). Az eredeti munkakörbe való visszahelyezést megalapozó tényállások közé a jogalkotó felvette a jogalap nélkül vagy aránytalanul súlyosan kiszabott elbocsátás fegyelmi büntetés esetét is, 2010. január 1. napi hatállyal (c pont).

Minden más jogsértés – mondhatni minden valóban gyakori jogsértés – a 4. bekezdés által szabályozott körbe tartozott, ahol a jogkövetkezmény kizárólag a munkáltató fizetési kötelezettsége volt a bíróság által mérlegeléssel megállapított összegben. Így tehát ha a munkáltató nem indokolta meg a felmondást, vagy ha az indokolás nem volt valós (melyek rendkívül gyakori tényállások), akkor a közalkalmazott nem kérhette eredeti munkakörébe való visszahelyezését, sőt a 2007-tel hatályba lépett s azóta is megváltozott formában hatályban lévő rendelkezések értelmében e súlyos jogi hibában szenvedő rendelkezések hatályosulnak, és a felmentésben előírt időpontban a jogviszony megszűnik. A munkáltató tehát gyakorlatilag a visszahelyezés

jogkövetkezményének megkockáztatása nélkül, a jogszabállyal tudatosan szembehelyezkedve is eltávolíthat egy közalkalmazottat a munkahelyéről, hiszen a törvényben konkrétan felsorolt eseteken kívüli körben nem kell a visszahelyezés kockázatával számolnia.

2007-ben a szabályozás módosításának a mozgatórugója a költségvetés védelme volt. A visszahelyezések mellőzése elejét vette annak, hogy a közalkalmazott az állásába visszatérve jogot formálhasson illetményre, illetve újabb felmentése esetén felmondási járandóságra. Az elmaradt munkabér összegének korlátozása gátat szabott annak, hogy – a bírósági eljárások elhúzódása miatt – a közalkalmazottnak munkavégzés nélkül több évre járó illetményt fizessenek ki. Ez a szabályozás ugyan szolgálta a takarékoságot, de dogmatikailag következtelen volt, hiszen a visszahelyezés lehetőségének rendkívül szűk körre való visszaszorításával megtört az az alapvető jogelv, amely szerint a súlyosan jogsértő cselekmény semmis, és ahhoz joghatás nem fűződik.⁵ Ugyanakkor kellően nem esett latba, hogy a bírósági eljárások elhúzódása és így a munkáltató fizetési kötelezettségének megszorodása a közalkalmazotton kívül álló körülményekből következik, hiszen az általában nem vezethető vissza a közalkalmazott rosszhiszemű perelhúzó cselekményeire.⁶ Nem kétséges viszont, hogy a per elhúzódása a felperesi pozícióban álló közalkalmazott számára is hátrányos, hiszen bizonytalanságban tartja ügyének kimenetelét, valamint az esetlegesen megítélt jogkövetkezményt illetően, és keresetének alapossága esetén is (akár éveken keresztül) más úton kell biztosítania megélhetését. Mind a két fél egybehangzó érdeke az lett volna, hogy a kormányzat a munkaügyi perek felgyorsítása érdekében a bíróságok jobb működését célzó lépéseket tegyen, és e cél elérése esetén mellőzhető lett volna a munkajogi dogmatikával ellentétes irányú jogszabály-módosítás.

Ugyancsak a közalkalmazottak hátrányára szolgált az a módosítás, amely a közalkalmazottnak az elmaradt bérhez való jogát korlátozza. Korábban is hatályban volt az az indokolt rendelkezés, hogy a máshonnan megtérült jövedelmet nem kellett a jogsértő munkáltatónak megfizetnie: azaz, ha a közalkalmazott időközben elhelyezkedett és munkabérhez, illetményhez jutott, vagy munkanélküli-ellátást vett igénybe, akkor ezek összegét le kellett vonni a munkáltató által kifizetett összegből. A 2007-es módosítás azonban kiélezte azzal a fordulattal, hogy nem jár elmaradt munkabér annak a közalkalmazottnak sem, aki a kieső jövedelme pótlása érdekében nem jár el kellő gondossággal. A kellő gondosság elmulasztásának különösen azt kellett tekinteni, ha a közalkalmazott az állami foglalkoztatási szervvel nem működik együtt a munkavégzésre irányuló jogviszony létesítése érdekében, nem köt álláskeresési megállapodást, illetve az e szerv által felajánlott – a foglalkoztatás elősegítéséről szóló jogszabályban foglalt feltételekre tekintettel – megfelelő munkahelyet elutasítja, továbbá maga nem keres aktívan munkahelyet (Kjt. 34. paragrafus 5. bekezdés). Ha a bíróság megállapította, hogy a kellő

⁵ Ez a logika az új munkatörvénykönyvről szóló 2012. évi I. törvényben már a semmisség alóli *expressis verbis* kivételként jelent meg.

⁶ Az ügyek elhúzódása sokkal inkább az irreálisan hosszú (akár fél éves) tárgyalási időközökre, a munkáltató késedelmes bizonyítására (a munkáltatón van a bizonyítási teher) és az elhúzódó szakértői eljárásokra vezethetők vissza.

gondosság elmulasztása bekövetkezett, akkor az elmaradt illetményt az eset összes körülményének mérlegelése alapján állapította meg.

A jogellenes megszüntetés jogkövetkezményei röviddel az új munkatörvénykönyv elfogadását követően tovább erodálódtak a közalkalmazotti jogviszonyban is: 2012. július 1-jétől hatályon kívül helyezték a Kjt.-nek a közalkalmazotti jogviszony jogellenes megszüntetésének jogkövetkezményeire vonatkozó, fentebb ismertetett szabályait, és helyettük ma az új munkatörvénykönyvnek a még gyöngébb szankciókat biztosító szabályait kell alkalmazni.

Ami a közszolgálati jogviszonyra vonatkozó szabályokat illeti, 2010 és 2012 között a közszolgálatot többször lényegileg újraszabályozták. A kormánytisztviselői jogállást a 2010. évi LVIII. törvénnyel (a továbbiakban: Ktjt.) hozta létre a parlament.⁷ A kormánytisztviselői jogviszony két alapvetően új megközelítést hozott a közzféra foglalkoztatási jogviszonyainak szabályozásába: 1) bevezették az indokolás nélküli felmentést, a felmentési időt drasztikusan lerövidítették, és függetlenítették a jogviszonyban töltött idő hosszától (Ktjt. 8. és 9. paragrafus),⁸ 2) a kormánytisztviselők a rendkívüli munkavégzésért felemelt javadalmazás helyett kizárólag csak szabadidőre szereztek jogosultságot, átalány formájában (Ktjt. 15. paragrafus). Utóbbi szabályokat a köztisztviselői jogviszonyba is bevezették.⁹

A kormánytisztviselői jogállásról szóló törvény indokolása szerint a módosításra a jogalanyok közötti egyensúly megteremtése érdekében volt szükség: a jogviszony két alanyának szimmetrikus jogokkal kell rendelkezniük, tehát a jogviszony egyoldalú megszüntetésekor is azonosnak kell lennie az indokolási kötelezettségnek, valamint a munkaviszony megszüntetéséig eltelő felmentési/lemondási időnek.¹⁰ Ezt a szabályozási megoldást 2011. január 1. napjától kezdődő hatállyal a köztisztviselőkre is kiterjesztették: az új szabályozás értelmében nem kellett megindokolni – a lemondáshoz hasonlóan – a felmentést sem, és a korábban a jogviszonyban töltött időhöz igazodó felmentési időt a két hónap időtartamú lemondási idővel azonos mértékűvé csökkentették.

A törvények indokolása ellentmondott a munkajogi dogmatika alapelveinek. Ez az okfejtés, egyazon szintre helyezve a közhatalmi szervet és a magánszemélyt, nemcsak a szuverenitás elvével szakított, hanem a munkajogviszonyra jellemző gazdasági-szervezeti erőkülönbség fennállását is tagadta, és a kormánytisztviselői jogviszonyt mint egyenragú felek közötti civiljogi jogviszonyt értelmezte. Ebből következően elvetette a munkajog érdekarányosítás elvén alapuló védelmi funkcióját is, azaz azt az elvet, hogy a munkajogi szabályozásban a munkát végző pozícióban álló gyengébb felet kell védeni, azokon a pontokon, ahol a sérülékenysége megmutatkozik, és olyan mértékben, hogy a jogi sérülékenységet a jogi szabályozás ellensúlyozhassa (*Hepple* 1996–1997). A munkajogi dogmatika általánosan elfogadott elve alapján a munkáltató minden szabályozási rendszerben (ideértve a legliberálisabb szabályozással bíró USA munkajogot is) kevésbé szabadon, nagyobb kötöttség

7 A kormánytisztviselői jogviszony a korábbi köztisztviselői jogviszonyt váltotta fel a központi közigazgatási szervek foglalkoztatására irányuló jogviszonyaiban.

8 A törvény egy korai, de megalapozott kritikájára lásd *Kocsis* (2011).

9 Ktv. 18. paragrafus, Ktv. 71. paragrafus 2.a. pontjában foglalt rendelkezés szerint a felmentés indokolását előíró munkatörvénykönyvi szabályozás a köztisztviselői jogviszonyba sem alkalmazandó 2011. január 1. napjától.

10 A törvény indokolásának ezt a részét az Alkotmánybíróság is idézte az alább tárgyalandó megsemmisítő határozatában.

mellett tudja megszüntetni a munkaviszonyt, mint a munkavállaló. A munkavállalóra lényegesen kedvezőbb szabályozás gazdasági indoka a munkáltató gazdasági túlhatalma, jogi indoka pedig a munkához való jog. (Collins, 1991) Fokozottan fennáll a munkavállalói pozíció védelmének a követelménye az állammal szemben létesített foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok esetén, hiszen az állam rendkívüli túlhatalommal rendelkező munkáltató. A közigazgatás irányító elveiből (különösen a semlegesség és hatékonyság elvéből) is az állásbiztonság követelménye következik, mint ahogy erről az első részben részletesebben is szó volt.

2011-ben mindkét törvényt megsemmisítette az Alkotmánybíróság az alkotmányba ütköző volta miatt. A kormánytisztviselői jogviszonyra vonatkozó rendelkezést az Alkotmánybíróság az 1068/B/2010. határozatával semmisítette meg. Indokolását a közszolgálati szabályozás általános jellemzőinek, illetve a zárt közigazgatási rendszer sajátosságainak rögzítésével indította, majd megvizsgálta a kérdést a munkához való jog, valamint a közhivatal viseléséhez való jog alkotmányos rendelkezéseinek, illetve e rendelkezéseknek eddigi alkotmánybírói értelmezése alapján. Végül arra a következtetésre jutott, hogy a kormánytisztviselői jogviszony indokolás nélküli felmentésének lehetőségét biztosító Kjt. 8. paragrafusa 1. bekezdésének b) pontja alkotmányellenes, mert sérti az Alkotmány 2. paragrafusa 1. bekezdésében szabályozott jogállamiság elvét, a 70/B. paragrafus 1. bekezdésében szabályozott munkához való jogot, a 70. paragrafus 6. bekezdésében szabályozott közhivatal viseléséhez való jogot, az 57. paragrafus 1. bekezdésében szabályozott bírósághoz fordulás jogát, és az Alkotmány 54. paragrafusának 1. bekezdésében szabályozott emberi méltósághoz való jogot. A kormánytisztviselői jogviszonyra vonatkozó megsemmisítő rendelkezés időpontját az Alkotmánybíróság – meglepetésre – 2011. május 31. napjára tette, amellyel még további közel hat hónap maradt nyitva újabb indokolás nélküli felmentések kiadására, több szempontból alkotmányellenesnek ítélt rendelkezések alapján. Az Alkotmánybíróság a megsemmisítés időpontját azzal indokolta, hogy a megsemmisítés miatt a parlamentnek új szabályt kell alkotnia, amihez több hónapos felkészülési időt kell biztosítani.

Az Alkotmánybíróság külön határozatában semmisítette meg a Ktv. 17. §-nak ugyancsak az indokolás nélküli felmentést biztosító rendelkezését, érdemben a fentiekkel egyező okfejtésre, és alkotmányos elvekre alapítva.¹¹ A köztisztviselői jogviszonyra vonatkozó szabályozás megszüntetése visszaható hatályú volt, mivel a megsemmisítés eredményeképpen helyreállt a korábbi rendelkezések hatálya, ezért lehetőség volt a megsemmisítő rendelkezést *ex nunc* hatállyal meghozni.

Az alkotmánybírói határozatokat követően megalkotott jogi szabályozásban, a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvényben, burkoltabb formában ugyan, de fennmaradt a jogilag releváns indok nélküli felmentés lehetősége, hibába rögzítette 2011-ben a közszolgálati jogviszony

11 29/2011. (IV.7.) Ab határozat.

újraszabályozásának alapelveit a „jó állam” és a „jó közigazgatás” megteremtésének céljával a Magyar Program című kormányzati dokumentum. A felmentési rendszer látszólag ugyan visszatért a korábban követett kötött felmondási rendszerhez, mindazonáltal a felmentést kötelezően megalapozó körbe bekerültek olyan túlságosan tág értelmezést lehetővé tevő fordulatok, mint a hivatalra való méltatlanná válás és – még inkább – a vezető bizalmának elvesztése.¹²

A hivatalra való méltatlanság objektív szempontokkal körülírható, így e körben legalább elméletileg lehetséges a felmentési okot konkretizáló és eképpen a fordulatot tartalmilag korlátozó bírói gyakorlat kialakítása. Bár nem kizárt, hogy a vezető bizalmának elvesztése fordulat is bizonyos mértékig megtölthető objektív tartalommal, például mely esetben állnak fenn olyan objektív körülmények, amelyek ésszerű, következetes okfejtéssel megalapozzák a bizalomvesztést, ugyanakkor magából a nyelvtani értelmezésből következően a fordulat megítélésében sokkal nagyobb szerepe lehet szubjektív szempontoknak. Végző soron ez a felmondási ok akár visszavezethető olyan teljesen szubjektív álláspontra is, hogy a vezető pusztán személyes ellenérzések miatt nem kíván együttműködni az adott közszolgálati tisztviselővel. Az ilyen végletes értelmezés lehetővé teszi nemcsak a politikai szempontú megkülönböztetést, de a nem, a kor, a családi állapot vagy a fogyatékoság alapján való megkülönböztetést is, amely európai uniós, illetve nemzetközi jogi normákba ütközik.¹³ Kisebbségi mértékben a méltatlanságra, súlyosabb mértékben a vezető bizalmának elvesztésére alapított fordulatok – megfelelően megszorító bírósági joggyakorlat nélkül – alig jelentenek elmozdulást az Alkotmánybíróság által megsemmisített indoklás nélküli felmentésben megjelent jogbizonytalanságtól.¹⁴

Összegzés

A munkajog egészében, és így a közszolgálati alkalmazotti jogviszonyok szabályozásában az állásbiztonságot az új munkajogi szabályozás csaknem teljesen felszámolta. E folyamat első megnyilvánulásai a 2000-es évek első évtizedének közepére tehetők, amikor először jelentek meg a magyar jogban a dogmatikai alapozást nélkülöző, kizárólag a költségvetés kiadási oldalának védelmét szolgáló szabályozási megoldások a jogviszony megszüntetésének szabályozása körében. A joglerontó szabályok az alapvető munkajogi törvények között „körbejártak” ha valamely szabály kiállta az alkotmánybírósági kontrollt, akkor az bekerült valamelyik másik törvénybe és így körminta-szerűen csökkent a munkajogi védelem az összes jogviszonyban. E folyamat 2010-ben tetőzött, amikor az indoklás nélküli felmentést bevezették, ezúttal a költségvetési indokok mellett, s talán fontosságát tekintve azt megelőzően, a politikai rezsimváltás végrehajtásának céljával, ürügyként a felek tényleges egyenrangúságára hivatkozva. Az indoklás következtetlenségét és dogmatikai megalapozatlanságát még inkább aláhúzza az a tény, hogy a felek (nem va-

12 A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 63. paragrafusának 2.a. és 2.e. pontok.

13 Bár ezek az igények peresíthetők maradnak az új szabályozás ellenére is, de minthogy a különös szabályozás legfelsőbb szintjén a munkáltatói szubjektív megítélés áll zsinórmértékként, lehetséges, hogy az antidiszkriminációs szabályok alkalmazása is csorbát szenved majd a magyar gyakorlatban. E két norma együttes alkalmazása körültekintő jogalkalmazást kíván majd a bíróságoktól.

14 Az új szabályozás által felvetett bizonytalanságokra nézve lásd még Nagyné (2012) és Ferencz (2012).

lós) egyenjogúságára való hivatkozás mellett a törvény indokolásában máshol – más jogoktól való megfosztást – az állami szuverenitásra alapozva tartottak fenn. Mindkét érv önmagában is megalapozatlan, egyidejű alkalmazásuk következetlen, önellentmondó, ami nyilvánvalóvá teszi a törvények indokolásának teljesen formális jellegét.

Az indokolás nélküli felmentés szabályát mind az Alkotmánybíróság, mind az Európai Emberi Jogi Bíróság¹⁵ megsemmisítette, részben átfedő okokra alapítva. Az Alkotmánybíróság határozatában a munkához való jog és a közhiatal viseléséhez való jog különös súlyt kapott, míg az Európai Emberi Jogi Bíróság ítéletében a bírói felülvizsgálat *de facto* kizárásának lehetősége miatt állapították meg a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét.

Az új jogi szabályozás formálisan eleget tett ugyan az előírt követelményeknek, de az újonnan bevezetett felmondási okok, különösen a vezető bizalmának elvesztése gyakorlatilag fenntartotta a teljesen szubjektív okra alapozott felmentés lehetőségét. Ez szélesre nyitja a kaput a bármely okból diszkriminatív és jogsértő munkáltatói gyakorlat előtt.

A felmondási/felmentési okok átírásán túl sor került a jogellenes munkaviszony megszüntetés szankcióinak lényeges enyhítésére is. A szankciók minimalisra csökkentése – a munkajog teljes spektrumán – ahhoz vezet, hogy az alkalmazottak nem fognak fellépni a nyilvánvalóan jogsértő gyakorlat ellen sem, ami formálisan a munkajogi peres statisztikák javulásához, a valóságban viszont egyre romló munka- és életfeltételekhez fog vezetni.

E szabályozás ugyanakkor a szervezet modernizációja, a emberi erőforrásokkal való gazdálkodás szempontjából is diszfunkcionális, hiszen megerősíti a szervilis attitűdöt, elfojtja az önálló gondolkodás és cselekvés lehetőségét, s ekképpen a vállalatok, az államigazgatás és a közszolgáltatást nyújtó intézmények teljesítményének romlásához vezethet, akár egészen rövid időn belül is.

15 Emberi Jogok Európai Bírósága Második Szekció K.M.C. kontra Magyarország ügy (19554/11. sz. kérelem). [Ítélet](#). Strasbourg 2012. július 10. Végleges. 2012. november 19.

3.2. A bérmeghatározás és érdekegyeztetés sajátosságai a közszférában

BERKI ERZSÉBET

Az 1992–1996 között kialakított magyar közszolgálati jogrendszer alapvetően szétszabdalta a korábban alig szegmentált közszolgálati szférát, részben hatalmi ágak, részben a munkáltató feladatainak jellege alapján. A kormányzati hatalmi ágban három nagy közszolgálati csoportot hozott létre, a szolgálati (ezen belül rendvédelmi és katonai), a köztisztviselői, valamint a közalkalmazotti jogviszonyban dolgozók csoportjait. Anélkül, hogy részletesen taglalnánk e jogviszonyok jellegzetességeit, jelezzük, hogy az első kettő az igazgatási-hatalmi funkciókat ellátó, míg a közalkalmazotti jogviszony a lakossági szolgáltatásokat nyújtó munkáltatókat jellemezte, ennek megfelelően a szolgálati és a közszolgálati jogviszonyban való foglalkoztatás jellegzetességei inkább a zárt rendszer jellemzőivel voltak leírhatók, míg a közalkalmazotti jogviszony szabályozása nyitottabb volt, a versenyszférához állt közelebb.

Bérrendszerek a közszolgálatban

Az eltérő jellegzetességek a bérrendszerekben is kimutathatóak, annak ellenére, hogy, mindhárom jogviszonyban kötött tarifarendszer volt a jellemző, amelyek alapelve a képzettség és a szolgálati idő függvényében történő besorolás, illetve bérezés. A tarifa egy lényegi vonásában különbözött a közalkalmazottak esetében, nevezetesen, hogy alsó korlátos volt, ennek következtében a tarifa által meghatározott minimum felett lehetőség volt béralkura. A munkaügyi kapcsolatok szabályozása megfelelt ennek a különbségnek: közalkalmazotti jogviszonyban lehetett bérmegállapodást, illetve kollektív szerződést kötni, míg a másik két jogviszonyban nem.

A szolgálati és a közszolgálati jogviszony kötött bértáblái csekély teret hagytak a munkáltató béröntéseinek, kollektív alkuról pedig szó sem volt, bár a rendszerből nem hiányzott egészen a rugalmasság. Közszolgálati jogviszonyban az illetményalapot önkormányzati körben saját hatáskörben lehetett megállapítani. A köztisztviselők illetményei esetében idővel a törvény lehetőséget nyújtott a tarifától való eltérésre először ± 20 százalékos mértékben, majd -20 -tól $+30$ százalékgig, továbbá bevezette a tarifától teljesen függetlenül megállapítható úgynevezett személyi illetményt. Közszolgálati jogviszonyban 1996-tól két tarifa működött: beosztás szerinti és rendfokozati illetménytarifa, a beosztás szerinti illetményt meg lehetett állapítani a tarifa szerinti illetménytől eltérően 100 – 120 százalékos sávban, az előlépési időket pedig sávosan állapították meg, így a kötelező előrelépéssel (a várakozási időszak alsó határán) az illetmény is emelkedett.

Mindhárom jogviszonyban a pótlékok széles köre növelte az alapilletményt, amely közszolgálati jogviszonyban a tarifa alapján megállapított illetmény-

ből és illetménykiegészítésből, valamint szolgálati jogviszonyban ezeken felül a rendfokozati illetményből állt.

Annak ellenére, hogy a három illetményrendszer szinte azonos elveken alapult, és mindhárom jogviszonyban a centralizált béralku volt jellemző, igen jelentős különbségek alakultak ki a tényleges illetményekben. Ennek oka a besorolási rendszerek (közelebbről a bértarifa felépítése és a bérszorozók) különbségei mellett az volt, hogy a közalkalmazotti és a köztisztviselői illetményalap (ez utóbbit kell alkalmazni szolgálati jogviszonyban is) jelentősen eltért.¹ Az 1994-ben hatályos szabályok alapján a három jogviszony tarifa szerint kötelező illetményeit a 3.2.1. táblázatban foglaltuk össze.

3.2.1. táblázat: Az illetmények szélső értékei és az azonos iskolai végzettségű alkalmazottak kötelező illetménye, 1994-ben (forint, minimálbér: 10 500 forint)

Jellemzők	Katona ^a	Köztisztviselő	Közalkalmazott
Illetményalap	18 000	18 000	8 000
Minimum	30 096	9 900	8 000
Maximum	122 760	63 360	44 000
Maximum/minimum	4,08	6,40	5,50
Iskolai végzettség szerint, 10 év jogviszonnyal			
Nyolc általános	–	21 780	10 500
Középiskola	32 640	31 680	16 800
Felsőfokú	75 240	46 530	27 200

^a Tekintettel arra, hogy 1996-ban fogadták el a szolgálati jogviszonyt szabályozó XVIII. törvényt, itt a honvédelmi miniszter 50/1987. és a 8/1994. HM-utasítás alapján történt a számítás, és csak a honvédségre vonatkozik.
Forrás: *Berki* (1994a) 16. o. alapján.

Miközben 1994-ben – a közalkalmazotti bértábla bevezetése után, a közszolgálati bértábla bevezetése előtt² – a köztisztviselők átlagkeresete a KSH májusi felmérése szerint 43 342 forint volt, a közalkalmazottaké pedig 41 052 forint.³ volt, vagyis alig volt különbség közöttük, a keresetek az évtized végére igen jelentősen differenciálódtak. A munkaügyekért felelős minisztérium minden évben közzétett jelentése szerint 1998-ban az úgynevezett összehasonlító keresetek⁴ a 3.2.2. táblázat adatai szerint alakultak.

3.2.2. táblázat: Kereseti arányok a közsférán belül, 1998

Ágazat, alágazat	Összehasonlító kereseti arány a versenyszférához képest (százalék)	Tényleges havi átlagkereset	A közsféra átlagához képest (százalék)
Közsféra összesen	64,2	64 158	100,0
Köztisztviselők ^a	90,3	98 519	153,6
Közalkalmazottak	59,3	54 934	85,6

^a Szolgálati jogviszonyra nincs adat.

Forrás: *KSH tájékoztató adatbázisa*: a köztisztviselők és közalkalmazottak havi bruttó átlagkeresete a költségvetési intézményekben.

1 A tényleges alapilletmény az – általában a költségvetési törvény által meghatározott – illetményalap és a bértarifa szorzószámának szorzata.

2 Ez 1995. január 1-én lépett hatályba.

3 Lásd Tájékoztató az 1994. első félévi keresetalakulásról és az érvényes kollektív megállapodásokról. MŰM 1994. szeptember (idézi *Berki*, 1994b, 12. o.)

4 A keresetek összehasonlításánál iskolai végzettségre és szolgálati időre standardizált adatokkal dolgoztak. Ebben a szolgálati jogviszonyban lévők illetményeit külön sosem mutatták ki.

A jövedelmi különbségek tehát részben magukra a tarifákra, részben pedig a közalkalmazottak számára megállapított alacsonyabb illetményalapra vezethetők vissza, amelyekbe a közalkalmazottak igen tetemes hátrányát beépítette a jogalkotó, annak ellenére, hogy a három csoport társadalmi státusa közötti különbség a rendszerváltáskor sem indokolta ezt.

Az érdekegyeztetés fórumai és fő kérdései

Az érdekegyeztetés rendszerének kiépülésével (lásd 3.2.3. táblázat) a kormány és a közszolgálati szakszervezetek rendszeresen egyeztettek, illetve megállapodásokat kötöttek. A 2000-es évig az illetményekről folyó alkuk legfontosabb terepe a Költségvetési Intézmények Érdekegyeztető Tanácsa (KIÉT)⁵ volt, de később a Közalkalmazottak Munkaügyi Tanácsa (KOMT) munkájában is az illetmények kérdése állt a középpontban.⁶ A párbeszéd alapvetően a kormány és a szakszervezetek között folyt, a helyi önkormányzatok szövetségeinek álláspontját a költségvetési források alakulása határozta meg. A közszolgálat érdekegyeztető fórumainak teljes rendszere vertikálisan és horizontálisan is 2002-re épült ki, a kormányzati hatalmi ágban létező minden közszolgálati jogviszonyban szerveződő szakszervezeti szövetség, konföderáció részt vehetett az egyeztetésben, országos, szektorális, ágazati, települési és munkahelyi szinten is.

3.2.3. táblázat: A közszolgálat felsőszintű érdekegyeztető fórumai

Működés ideje	Fórum
1991. szeptember – 2001. október	Költségvetési Intézmények Érdekegyeztető Tanács (KIÉT)
1993. július – 2001. július	Köztisztviselői Érdekegyeztető Fórum (KÉF).
2001. októbertől	Közalkalmazottak Országos Munkaügyi Tanácsa (KOMT)
2001. július – 2012. március	Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanács (KÉT), Országos Önkormányzati Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanács (OÖKÉT)
2002. november – 2006. október	Rendvédelmi Szervek Tárcaközi Érdekegyeztető Fóruma (RSZTÉF)
2002. decembertől	Országos Közfoglálati Érdekegyeztető Tanács (OKÉT)
2006. október – 2012. július	Szoglálati Jogviszonyban Állók Érdekegyeztető Fóruma (SZÉF)
2012. márciustól	Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanács (KÉT)

A bérrendszerek, illetve a kereseti színvonalban tapasztalható jelentős különbségek miatt az érdekegyeztető fórumokon az illetményalap és a közalkalmazottak – a már leírtak szerint a rendszerbe beépített – jövedelmi hátrányának csökkentésére irányuló szakszervezeti törekvések álltak a tárgyalások középpontjában. Az illetményalappal kapcsolatos alku felé terelte a rendszerben a szereplőket az, hogy ha az illetményalapot emelik, akkor szinte automatikusan emelkedik a teljes hatálya alá tartozó alkalmazotti kör illetménye, valamint az, hogy az illetményalap törvényben rögzített szám, ezért a központi alku eredményét kell az ágazati vagy helyi alku során konkretizálni.

5 1991-től 2001-ig működő négyoldalú fórum, melynek tagja volt a kormány, a közszolgálati szakszervezetek szövetségei, a helyi önkormányzatok szövetségei és tanácskozási joggal néhány intézményi munkáltatókat tömörítő szervezet.

6 A kormányok általában ügyeltek arra, hogy a központi közigazgatásban kielégítő legyen az illetmények színvonala, és ezt a lehetőséget a szabályozás a helyi önkormányzatok számára is biztosította.

Az 1990-es évek végén – elsősorban a szakszervezetek kezdeményezésére – spontán kísérlet történt arra, hogy decentralizálják a béralkut,⁷ így létrejött az egyes közalkalmazotti csoportok úgynevezett bérszorzóinak a rendszere. A szakmai/ágazati bérszorzó a közalkalmazotti tarifa felett biztosított valamekkora pluszkeresetet az egyes ágazatok munkavállalóinak, aminek az volt az értelme, hogy 1) egyes ágazatokban úgy lehetett illetményemelést adni, hogy azzal nem változott meg a bértábla, de követte annak differenciáltságát, és 2) közben más közalkalmazottakat foglalkoztató ágazatok nem részesültek az emelésből. A szorzó nagysága erősen differenciálódott, főként attól függően, hogy melyik ágazatnak volt nagyobb befolyása a kormányzati döntésekre.

Ennek a korszaknak az eredménye a mai is működő felsőoktatási és kutatási bértábla, amely a szakmai előmeneteli rendszerhez igazította az oktatók és a kutatók kötelező (garantált) illetményeit.⁸ Ebben az időszakban a KIÉT ugyan formálisan még fennállt, de már nem működött – a decentralizált alkumechanizmus miatt úgy tűnhetett, hogy nincs is rá szükség.⁹

Hamarosan kiderült azonban, hogy a decentralizált alkunak számos hátránya van: a kormány egyes közalkalmazotti csoportok követeléseinek enged, ugyanakkor más csoportok (ágazatok, szakmák) illetményei leszakadnak, miközben a munkaerő-piaci hatások felett senki sem gyakorol valódi kontrollt. A decentralizált alku ellen szólt az is, hogy a – többnyire a Szakszervezetek Együttműködési Fórumába (SZE)F) tömörült – szakszervezetek hamarosan rájöttek, hogy az egyes ágazatokban nem tudják befolyásolni a költségvetési források tárcák/ágazatok közötti elosztását, illetve hogy könnyen kijátszhatók egymás ellen, így a belső ellentétek megelőzése érdekében is igyekeztek ismét a KIÉT keretei között tárgyalni. Ez a megoldás az ágazatokat felügyelő, végrehajtói szerepben megjelenő tárcákat is mentesítette a béralku nehéz feladata alól, átadva a tárgyalásokat a mindenkor munkáügyekért felelős miniszternek és a pénzügyminiszternek.¹⁰

A 2002-ben hivatalba lépő kormány a konzisztens érdekegyeztetési rendszer működtetése és a közalkalmazottak bérhátrányának csökkentése mellett tette le a voksát, így két fontos lépésre került sor, az Országos Közfoglalkoztatási Érdekegyeztető Tanács (OKÉT) létrehozására és a közalkalmazottak „50 százalékos” béremelésére. Ez utóbbi következtében a közszolgáltatón belül a különbségek jelentősen csökkentek, 2003-ban a közalkalmazottak a közszféra átlagkeresetének 92,97 százalékát, a köztisztviselők 133,93 százalékát kapták, míg 2002-ben a különbség még közel kétszeres volt.¹¹

2002 és 2006 között az érdekegyeztető fórumok munkáját és a közszféra bérfolyamatait is viszonylagos nyugalom jellemezte. Az érdekegyeztetés középontjába a 2003-tól megkezdett létszámleépítések, illetve azok a humánpolitikai intézkedések kerültek, amelyeket a kormány a közszolgáltatás modernizálásaként hirdetett meg (például a köztisztviselők esetében bevezette, a többiek számára pedig kilátásba helyezte a teljesítményértékelési rendszert, kialakí-

7 Az érdekegyeztetésben létrejött megállapodásoknak nincs kollektívszerződés-ereje, betartásukra csak akkor keletkezik garancia, ha a megállapodások tartalmát jogszabályban vagy a fenntartó valamely rendelkezésében rögzítik. Ennek következtében az itt folyó alkukat a szerzők többsége kvázi(bér)alkunak nevezi.

8 Így például 2001-ben a közoktatásban szeptembertől a szakmai szorzó 1,43, januártól az egészségügyben és a szociális ágazatban 1,2, a szociális ágazatban a felsőfokú végzettségűeké szeptembertől 1,26, a közművelődési intézmények és a közgyűjtemények esetében szeptembertől 1,2 volt. Részletesen lásd *Berki* (2000).

9 1998-ban hét plenáris ülést tartottak, 1999-ben egyáltalán nem hívták össze, 2000-ben három plenáris ülés volt, de 1998-tól kezdve nem született egyetlen megállapodás sem (*Berki–Dura*, 2012).

10 Az ilyenformán egybeeső napi érdekek mögött az a probléma húzódik meg, hogy senki sem vállalhatta azt a feladatot, hogy az egyes közalkalmazotti szakmák között direkt módon kereseti rangsort állítson fel, miután semmi elvi alap nem kínálkozik ahhoz, hogy egy orvos munkáját értékesebbnek – és ezzel drágábbnak – ítéljük egy tanárénál vagy fordítva.

11 A *KSH adatain* alapuló saját számítás.

totta a céljuttatmak rendszerét, átalakította a közalkalmazottakra vonatkozó kollektívszerződés-kötési szabályokat stb.). Ezek azonban semmilyen különösebb eredménnyel nem jártak. 2006 őszén a Gyurcsány-kormány – meg-szorító csomagja részeként – bejelentette, hogy bizonyos kereseti elemeket el kíván vonni, ezért 2007-re nem született bérmegállapodás az OKÉT-en. Az ennek hatására létrejött egységes közszolgálati sztrájkbizottsággal a tárgya-lások megállapodással végződtek ugyan, de a kormány 2008 őszén közölte, hogy nincs módja a megállapodás végrehajtására (Berki, 2008). Ennek hatásá-ra a korábban felfüggesztett sztrájkbizottság ismét aktívvá vált, és a tárgyalá-sok 2009. október 15-éig folytatódtak. Az ekkor aláírt megállapodás azonban – a tarifák változatlanul tartása, a 13. havi illetmény elvonása, az úgynevezett szuperbruttó bevezetése után – csak egy kompenzációs elemet, nevezetesen, bruttó 340 ezer forintos kereset alatt 98 ezer forint éves bruttó keresetkiegé-szítést tartalmazott (SZMM, 2009). Maga a tárgyalássorozat megmutatta, hogy amíg kiegyensúlyozott tárgyalásokat lehet folytatni, addig azoknak az érdekegyeztetési rendszerben van helye, ha azonban kollektív vitára kerül sor, azt az érdekegyeztetési rendszer nem képes kezelni.

Érdekegyeztetés 2010 után

„Az érdekegyeztetés helyzete alapvetően változott meg a 2010-es kormány hatalomra kerülése után, miután a kormánynak az volt az álláspontja, hogy a munkaadókat és a munkavállalókat egyként kormányozza, és valamennyi-ük érdekeit szem előtt tartja a kormányzás során.” (Berki–Dura, 2012, 89. o.) Néhány ülés után megszűnt az Országos Érdekegyeztető Tanács, helyét némi késéssel egy, a nyilvánosság kizárásával működő, törvényileg biztosított jogosítványok nélküli tripartit fórum vette át.¹² A közszolgálati érdekegyez-tetéssel kapcsolatosan a kormány úgy látta, hogy a közszolgálat átalakításáról tájékoztatni kell az érintetteket, így a kommunikációnak ezt a módját fenn-tartotta, de a rendszert részben átalakította.

Továbbra is működik az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács, amelynek munkavállalói oldalán két alkalommal történt jelentősebb válto-zás 2010 óta, jelenleg öt szakszervezeti konföderáció foglal helyet a munka-vállalói oldalon, az FRDÉSZ¹³ nincs jelen. Az OKÉT több ízben tárgyalta a közszolgálati jogviszonyok átalakításával kapcsolatos törvénytervezeteket, illetve a közsféra bérhelyzetét, érdemi kérdésekről azonban nem született megállapodás. Az OKÉT szakszervezeti oldala 2013 őszén 20 százalékos bér-követelést fogalmazott meg.

Működik a Közalkalmazottak Országos Munkaügyi Tanácsa (KOMT), amely azonban periférikus kérdéseket tárgyal, sem az egyes ágazatokban zaj-ló átalakítási folyamatokat, sem a közalkalmazottak illetményrendszereinek (egészségügy, oktatás) átalakítását a fórum érdemben nem tárgyalta meg.¹⁴ Ugyanakkor a törvényi szabályozás átalakította a KOMT illetékességi kö-

12 A Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma egy 2012 februárjában aláírt tripartit megállapodás alapján működő fórum, amelyben a volt OÉT tagszervezetei közül három munkaadói és három munkavállalói szervezet vesz részt.

13 Fegyveres és Rendvédelmi Dolgozók Érdekképviseleti Szövetsége, amely kilépett a Liga Szakszervezetekből, és a szakszervezeti szövetségek kö-zötti viták során elveszítette tagszervezetei egy részét.

14 Ma már a táblának közel a fele „üres”, mivel az ott sze-replő garantált illetménynél a minimálbér és a garantált bér-minimum magasabb, erről még később szót ejtünk.

rét: a Kjt. 6. paragrafusa 1. bekezdésének a) pontja szerint a munkaügyi kapcsolatok és a közalkalmazotti jogviszonyt érintő ágazati jelentőségű kérdésekben az ágazati miniszter az országos önkormányzati érdekképviselői szervezetek bevonásával az érintett ágazatban reprezentatív szakszervezetekkel a KOMT-ban vagy az ágazati érdekegyeztető fórumban egyeztethet. Ez a szabály felülírta azt az elvet, hogy ágazati kérdésekben az ágazati fórumon, szektorális – minden közalkalmazottat érintő – kérdésben a KOMT-ban kell egyeztetni.

A KÉT és az OÖKÉT helyében ismét létrejött a Közszolgálati Érdekegyeztető Fórum, ugyanakkor kettészakította a jogalkotás a köztisztviselői kart a kormánytisztviselők és a köztisztviselők csoportjára, amelyeket 2011-ben a közszolgálati tisztviselőkről szóló CXCV. törvénnyel egyként szolgálati jogviszonyba – igaz, civil szolgálati jogviszonyba – helyezett. A fórumon minden olyan kérdés napirendre kerül, amely a közszolgálati jogviszonyokat érinti, így a kormánytisztviselői jogviszony bevezetésekor az indoklás nélküli felmondás és a 98 százalékos, végkielégítésre kiszabható különadó feletti vita is a fórum tárgyalásainak tárgya volt, de a szakszervezetek ebben nem értek el eredményt, ezért különböző jogorvoslati megoldásokat választottak, illetve javasoltak a tagságnak. Hasonló a helyzet napjainkban a véleménynyilvánítás korlátozásával, a bizalomvesztés törvényi tényállásával és más jogi kérdésekkel is.

Megszűnt a Szolgálati Jogviszonyban Állók Érdekegyeztető Fóruma (SZÉF), helyét részben a Belügyi Érdekegyeztető Tanács vette át, mivel időközben az összes rendvédelmi szerv – a vám- és adórendészet kivételével – a Belügyminisztérium felügyelete alá került. A 2011-ben létrejött Magyar Rendvédelmi Kar (MRK)¹⁵ érdekvédelmi funkciókat is kapott a törvényben, így a szektorális érdekegyeztetésben elfoglalta a szakszervezetek helyét, amelyeket egyébként a Hszt.¹⁶ és a munkatörvénykönyv (továbbiakban: Mt.) módosításai igen legyengítettek.¹⁷ Továbbra is működik a Honvédségi Érdekegyeztető Tanács, ahol a szakszervezetek a rendvédelemben dolgozókhoz hasonló problémákkal néztek szembe az elmúlt években. Ezekon a fórumokon azonban nem tudták lényegileg befolyásolni a szolgálati nyugdíjrendszer átalakítását, illetve megakadályozni a saját működési feltételeik lerontását sem.

Problémák mutatkoznak az ágazati – korábban inkább tárcaszintű – érdekegyeztetésben is. Ezek a fórumok – különösen a közoktatás, a felsőoktatás, a kultúra és az egészségügy területén – korábban részben az ágazati kollektív tárgyalásokat pótló információs, konzultációs csatornaként működtek. Napjainkban ezekben az ágazatokban a fenntartói szerkezet átalakítása folyik (az önkormányzati fenntartóktól közvetlen állami fenntartásba kerülnek a közoktatási és bizonyos egészségügyi intézmények), ami a – kormány humánpolitikai szemléletének megfelelően – úgynevezett életpályamodellek bevezetésével a közalkalmazottak bérezésének átalakításával jár együtt. Az ágazati érdekegyeztető fórumok közül működik a közoktatási,¹⁸ az egészségügyi és

15 A Magyar Közigazgatási Kar, amelynek a tagjai a kormánytisztviselők, nem kapott ilyen egyértelmű szakszervezeti jogokat.

16 A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.).

17 A Hszt.-ben módosították a szakszervezeti tagdíjlevonásra vonatkozó rendelkezést, és meg is szüntették a tagdíjlevonást – anélkül, hogy erre a szakszervezeteknek felkészülési időt hagytak volna. Ennek következtében a szakszervezetek jelentős tagságot veszíthetnek. Gyengíti a szakszervezeti pozíciókat az MRK létrehozása is, amellyel kapcsolatosan az állomány egy részében az az illúzió él, hogy az érdekvédelmi szervezet, viszont nincs tagdíj.

18 Jelezzük, hogy a 2013. évi CXCV. törvény az oktatás szabályozására vonatkozó egyes törvények módosításáról létrehozta a Nemzeti Pedagógus Kart, ennek funkciói azonban nincsenek a törvényben kibontva, így az érdekegyeztetéssel való kapcsolatáról nem mondhatunk semmit.

a honvédségi ágazati érdekegyeztetés, a szociális ágazatban pedig 2013 szeptemberében megállapodás született a fórum megújításáról.

A közoktatás átalakításáról és a pedagógus-életpályáról folyó egyeztetések kudarcá sztrájkbizottság létrehozásához vezetett, amelyben eredetileg minden, a közoktatásban szerveződő szakszervezet részt vett. Annak ellenére, hogy a kormány a sztrájkbizottság tagjaival – egy szakszervezet (a Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete) kivételével – megállapodott, számtalan vitás kérdés maradt fenn. Az egészségügyben folyó egyeztetésekben a résztvevők köre esetlegesen alakul, szakmai és érdekképviselői szervezetek közös részvételével folynak egyeztetések. Ezek fő kérdése az ágazat emberierőforrás-stratégiája, amely megoldást keres az ágazatot jellemző pályaelhagyás és a munkaerőhiány okozta problémákra is. A fórum lehetőséget ad arra, hogy a meghívottak közvetlenül informálják az államtitkárságot a gyors beavatkozást kívánó ügyekről (mint például az önkormányzati védőnők béremelésének elmaradása), ugyanakkor nincs semmilyen intézményes garancia arra, hogy az itt felvetett problémákat megoldó kormányzati döntések meg is születnek.

A közszolgálat hatályos bérrendszerei

A következőkben jogviszonyok szerint vesszük sorra az illetményrendszer főbb elemeit, a kezdő, illetve az elérhető legmagasabb kereseteket. Azokban a szakmában, ahol az úgynevezett életpályamodellel bevezetése most folyik (egészségügy, közoktatás), külön bértáblák megalkotására került sor, így több besorolási rendszer lesz (az eredeti közalkalmazotti tábla és a felsőoktatási tarifa megmarad), megszűnik a közalkalmazottak egységes illetményrendszere. Az életpályamodellek bevezetése jelentős, de időben széthúzott keresetnövekedéssel jár,¹⁹ így azok, akikre a régi közalkalmazotti illetményrendszer érvényes, lemaradásra számíthatnak (mint a szociális ágazat, amelyben a szakszervezetek 2013 augusztusában demonstrációs bizottságot hoztak létre).²⁰ Ezzel párhuzamosan a szabályok értelmében az állami fenntartásba vont gazdálkodó szervezetek esetében megszűnnek a kollektív szerződések,²¹ ami a munkavállalók itt rögzített juttatásainak elvesztésével jár.

A *közoktatásban* a kollektív szerződések jövője nem tisztázott, a korábban az önkormányzatok által finanszírozott juttatásokat az állam 2013-ban nem biztosította. A több változatban napvilágot látott bérezési szabályok szerint²² a pedagógusok illetményalapja sem egységes, középfokú végzettség esetén a minimálbér 120 százaléka, felsőfokú végzettség alapfokozata esetén 180 százaléka, mesterfokozata esetén kétszerese. 2013-ban a minimálbér 98 000 forint, a kezdő közalkalmazottat ennek 100 százaléka illeti meg. A tábla öt fizetési osztályt tartalmaz 15 fizetési fokozattal, a legmagasabb szorzó 265 százalék, azaz 519 400 forint az elérhető alapilletmény. Nem pedagógus munkakörben foglalkoztatottak esetén a Kjt. előmeneteli rendszerét kell alkalmazni.

19 A közoktatásban például 2017-ig kell besorolni a tanárokat az új rendszer szerint.

20 A szakszervezetek fő követelése az illetményemelés, de az érdekegyeztetés megújítása, sőt ágazati kollektív szerződés-kötés is szerepel a követelések között.

21 A költségvetési szervvé váló gazdasági társaságok esetén a 2013. évi CIII. törvény módosította az államháztartási törvényt: „A társaságnál hatályos kollektív szerződés az állami feladat átvételének időpontjában hatályát veszti.” (11/F. paragrafus 12. bekezdése.) „A társaságnál működő üzemi tanács az állami feladat átvételének időpontjában megszűnik.” (11/F. paragrafus 13. bekezdése.)

22 Lásd a köznevelési törvény 2013. szeptember 1-jétől hatályos változatát.

Az egészségügyben 2012-ben bevezetett, 2013. január 1-jétől hatályos két bértáblára²³ úgy kellett átállni, hogy az elmaradt illetményemelést egyösszegű, differenciált kompenzációval próbálták pótolni. A bértábla az orvosok esetében három (*H–I–J*) fizetési osztályt és 15 fokozatot (0–45 év munkaviszony) tartalmaz, az illetményalap 108 000 forint, a legalsó sorozó 1,809, legfelső 3,415. Az egészségügyi szakdolgozók tarifátáblája megtartotta a Kjt. 11 besorolási osztályát, szintén 15 fokozatot tartalmaz: 103 000 forinttól 330 725 forintig terjed, a *D* osztály kezdő fokozata 118 000 forint, azaz magasabb, mint a szakképzettek számára 2013-ban garantált bérminimum.

Megmaradt a *felsőoktatási* illetményrendszer (az eredetihez képest differenciáltabb besorolási lehetőséggel), amelyben az egyetemi tanári munkakör 1. az illetményalap, ennek 40–106 százaléka lehet a garantált illetmény. Az egyetemi tanári munkakör 1. fizetési fokozatának garantált illetménye 2013. január 1-jétől 437 300 forint. Ennek 40 százaléka 174 920 forint, 106 százaléka 463 538 forint.

Az itt külön nem említett közalkalmazottak továbbra is a Kjt. tarifátáblázata szerint kapják az illetményüket. A minimálbér rendszeres emelése és az illetményalap változatlanul hagyása folytán ma már a tarifátábla mintegy fele „üres” (a 3.2.4. táblázatban szürke háttérrel jelölt cellák, 140 cellából 61), mivel az ott garantált illetménynél a minimálbér, illetve a garantált bérminimum magasabb. (Minden közalkalmazotti csoportnak lehetősége van helyi kollektív szerződés kötésére, amelyben azonban „bérmegállapodás” címen csak a rendeletekben kollektív szerződésre utalt pótlékok mértékét és az illetménykiegészítést lehet szabályozni. Ez utóbbi az intézmény saját [piaci] bevételeinek a terhére fizethető, így csak ritkán fordul elő a kollektív szerződéses szabályozás.)

23 Lásd a 2003. évi LXXXIV. törvény az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről mellékleteit.

3.2.4. táblázat: A Kjt. illetménytarifája alapján kötelező illetmények az egyes besorolási osztályokban és fizetési fokozatokban

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
1.	69 000	77 000	78 000	79 000	89 000	122 000	127 000	129 500	142 000	154 500
2.	70 207,5	783 47,5	79 560	80 975	91 447,5	126 270	131 445	135 975	148 390	163 770
3.	71 415	79 695	81 120	82 950	93 895	130 845	136 207,5	142 450	156 555	175 357,5
4.	72 622,5	81 042,5	83 070	84 925	97 010	135 420	140 970	148 925	165 785	186 945
5.	73 830	82 390	85 020	86 900	100 125	139 995	145 732,5	155 400	176 435	198 532,5
6.	75 037,5	83 737,5	86 775	88 875	103 240	144 570	150 495	163 170	187 085	210 120
7.	76 417,5	85 277,5	88 725	91 047,5	106 577,5	149 145	155 257,5	172 882,5	197 735	219 390
8.	77 797,5	87 780	90 675	93 812,5	109 915	154 330	161 607,5	182 595	208 385	229 046,25
9.	79 350	90 282,5	93 210	96 775	113 252,5	159 515	169 227,5	192 307,5	216 905	238 702,5
10.	80 902,5	92 977,5	95 940	99 737,5	116 590	166 835	177 165	202 020	225 425	248 358,75
11.	82 455	95 672,5	98 865	102 700	119 927,5	174 155	185 102,5	210 437,5	233 945	258 015
12.	84 007,5	98 367,5	101 790	105 662,5	122 597,5	181 475	193 040	218 855	242 465	267 671,25
13.	85 560	101 062,5	104 715	108 625	125 267,5	188 795	200 977,5	227 272,5	252 405	278 486,25
14.	871 12,5	103 950	107 640	111 587,5	128 382,5	196 115	208 915	235 690	262 345	289 301,25

A 2010-ben elfogadott LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról, amely ma már nincs hatályban, lényegi vonásaiban nem alakította át a korábbi köztisztviselők bérezését, de egyes jövedelemelemeket igen jelentősen csökkentett.²⁴ A *közzszolgálati tisztviselőkről* szóló 2011. évi CXCV. törvény szabályozza a köztisztviselők és a kormánytisztviselők jogviszonyát. A törvény megtartotta a korábbi tarifarendszer alapvető vonásait, kormánytisztviselők esetén a tarifa szerinti illetménytől –20 és +50 százalék közötti sávban lehet eltérni a teljesítményértékelés alapján (a minisztériumokban és a miniszterelnökségen a felső határ +30 százalék). Az ügykezelők illetményét a hivatal vezetője állapítja meg úgy, hogy az elérje a garantált bérminimum összegét, de ne haladja meg az illetményalap hatszorosát. Az illetmény megállapításának egyéb szempontjait a közzszolgálati szabályzatban kell rögzíteni. A közzszolgálati munkavállaló bére a minimálbér és az előző évi nemzetgazdasági átlagos havi bruttó munkabér tízszerese között állapítható meg. Az illetménykiegészítés a kiemelt kormányzati szerveknél felsőfokú végzettségűek esetében 50 százalék, középfokú végzettség esetén 15 százalék, a hierarchia alsó szintű szervezeteinél pedig a felsőfokú végzettségűek esetében 10 százalék. A felsővezetők illetményét a felsőbb szerv besorolás nélkül is megállapíthatja, ebben az esetben a vezető pótlékra nem jogosult, szervezettől függően az illetmény az illetményalap 28-szorosától 17-szereséig terjed. A nem kormányzati hatalmi ághoz, illetve a helyi igazgatáshoz tartozó hivatalokban az illetményrendszerben két fontos eltérés van, az illetménykiegészítés arányai és a vezetői illetmények eltérők, a jogszabályban nincs korlát arra, hogy a köztisztviselő illetményét mennyivel lehet eltéríteni a besorolás szerinti illetménytől, úgynevezett személyi illetmény korlátlanul megállapítható.

A jelenleg hatályos rendelkezések az illetmények megállapítása tekintetében összességében jóval nagyobb teret biztosítanak a munkáltatónak, illetve helyi önkormányzatok esetén az ezekről a kérdésekről döntő képviselőtestületnek, mint a korábbiak.

Honvédségi szolgálati jogviszonyban az illetményalap a közzszolgálatival azonos, a tarifarendszer azonban sajátos. A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény módosításai alapvetően nem változtattak az illetményrendszer jellemzőin. Az illetmény besorolási illetményből, rendfokozati illetményből, illetménykiegészítésből, szolgálati időpótlékból és egyéb illetménypótlékokból áll. A besorolási illetmény és a rendfokozati illetmény együttes összege adja az alapilletményt. A rendszer két tarifátáblát (besorolási osztályt) tartalmaz, a tiszti, főtiszti és tábornoki (felsőfokú végzettséghez kötött) rendfokozatú tagjait az I., a tiszthelyettesi és zászlósi rendfokozatú tagjait (középfokú végzettségűek) a II. besorolási osztályba kell besorolni. Mindegyik tábla vetítési alapja a köztisztviselői illetményalap. A szolgálati időpótlék részleges illetményemelés funkcióját tölti be, kezdő tétele az illetményalap 12,5 százaléka, a legmagasabb tétel 25 százalék.

24 A közigazgatás 2010–2011. évi átszervezése során létrejött megyei közigazgatási hivatalok alá rendelt intézmények a közigazgatási hierarchiában egy szinttel lejjebb kerültek, aminek az lett a következménye, hogy az ennek alapján megállapított illetménykiegészítés is egy szinttel alacsonyabb lett, ami keresetvesztést okozott a kormánytisztviselőknek. (Az illetménykiegészítést a tarifa szerinti [besorolási] illetmény százalékában kell meghatározni, például felsőfokú végzettség esetén az Országgyűlés Hivatalában 80 százalék, a minisztériumokban 50 százalék, a megyei közigazgatási szervezetekben 30 százalék, alatta 10 százalék.)

(Az Mt. hatálya alatt foglalkoztatottak bére nem lehet magasabb a nemzetgazdasági átlagkereset 10-szeresénél.)

A *honvédek* illetményrendszerét a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény hasonlóképpen építi fel (de a rendfokozati illetmény helyett a „honvédelmi szorzót” használja.) Az illetmény beosztási illetményből, honvédelmi pótlékból, illetménykiegészítésből, szolgálati időpótlékból, illetménypótlékból és esetenként kiegészítő illetményből áll. A beosztási illetmény és a honvédelmi pótlék együtt az alapilletmény. A tiszti állományt az I., a legénységi és az altiszti állományt a II. besorolási osztályba kell besorolni,²⁵ mindegyik 10–10 besorolási kategóriából áll. A honvédelmi pótlék az illetményalap és a honvédelmi szorzó szorzatával egyenlő.²⁶ Miniszteri rendelet alapján a munkáltatói jogkört gyakorló parancsnok a beosztási illetményt 30 százalékkal megemelheti a tárgyév december 31-éig terjedő időszakra. Az illetménykiegészítés felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkezők esetén szolgálati helytől függően a beosztási illetmény 20–50 százaléka, felsőfokú végzettséggel nem rendelkezők esetén a beosztási illetmény 10–15 százaléka. A szolgálati időpótlék az illetményalap arányában 5–35 éves skálán 10–22,5 százalék.

A fenti összetevők alapján a közszolgálati illetmények (ha nem vesszük figyelembe a teljesítménytől vagy minősítéstől függő eltérítési lehetőségeket, illetve a maximum számításakor a legmagasabb illetménykiegészítéssel számolunk) a 3.2.5. táblázatban foglaltak szerint alakulnak.²⁷

3.2.5. táblázat: A közszolgálati tarifarendszerek belső differenciáltsága és a tarifák szélső értékei a 2013. évi minimálbérhez képest

A közszolgálatban alkalmazottak csoportjai	A pálya végén kötelező maximum a kezdő minimumhoz képest	A kezdő kötelező minimum a minimálbérhez képest	A pálya végén kötelező maximum a minimálbérhez képest
Kjrt. szerinti tarifa	4,19	0,7 ^a	2,95
Pedagógusok (felsőfokú)	2,94	1,8	5,30
Egészségügy			
Orvosok	1,89	1,99	3,76
Egészségügyi szakdolgozók	3,21	1,05	3,37
Felsőoktatás, kutatás	2,65	1,78	4,73
Közszolgálati tisztviselők			
Felsőfokú	2,90	1,22	3,55
Középfokú	2,83	0,71 ^a	2,00
Ügykezelő	2,03	1,16	2,37
Rendvédelmi			
Felsőfokú	3,34	1,22	4,08
Középfokú	3,73	0,63 ^a	2,36
Honvédek			
Felsőfokú	5,00	1,18	5,92
Középfokú	2,81	0,79 ^a	2,22

^a A minimálbért azonban a közszférában is ki kell fizetni, tehát a gyakorlatban a szorzó = 1.

25 A szerződéses katonák létszámihiánya miatt a közkatonák és az alacsonyabb rendfokozatúak egyéb, itt nem részletezett juttatásokat is kapnak.

26 Megjegyezzük, hogy a Honvédségnél az állománytábla szerinti beosztások és a rendfokozatok a jogszabály szerint egymáshoz vannak rendelve, így a beosztásokat csak meghatározott rendfokozatokkal lehet betölteni, illetve ha valaki kötelezően előre lép egy magasabb rendfokozatba, amelynek nem felel meg az adott beosztás, akkor a beosztásban is előbbre kell lépnie. Tekintettel arra, hogy a magasabb rendfokozatokhoz nem rendelhető elegendő magasabb beosztás, a törvény tartalmaz olyan áthidaló rendelkezéseket, melyek az adott beosztásban maradáást ösztönzik.

27 Jelezzük, hogy a pedagógusok esetében 2013. augusztus végén törvénymódosításra került sor, amely egyrészt kiterjesztette a jogosultak körét a közoktatási ágazaton kívül dolgozó pedagógusokra, másrészt a kezdő illetményemelését visszavette. A bértáblára való átállásra a rendszer egyébként is 3,5 évet iránymozdított elő, így a rájuk vonatkozó sorok egyelőre fikciónak tekinthetők.

A számítás nem tartalmazza az egyes munkakörökben járó speciális pótlékokat, amit nem kap mindenki, illetve a káféteríajuttatást, ami a központi költségvetés civil jogviszonyaiban 200 000 forint 2013-ban. Miután a tarifarendszerek bemutatásánál éppen ezek belső arányait igyekszünk érzékeltetni, a számításnál eltekintettünk attól is, hogy a 2013. évi 98 000 forintos minimálbér, illetve a 114 000 forintos garantált bérminimum alá milyen illetménytételek tartoznak.

Összefoglalás

A 3.2.5. táblázatban közöltekől – és az elmúlt évek érdekegyeztetésének történetéből – az alábbi következtetések vonhatóak le:

- a közszolgálatban dolgozók bérezése messze nem egységes, ma már a közalkalmazotti jogviszonyon belül is igen jelentős különbségek vannak, a közszolgálatban összesen 14 tarifátábla van hatályban, ha eltekintünk az Mt. hatálya alatt foglalkoztatott közszolgálati munkavállalóktól;
- a tarifarendszerek differenciálódása nem a közszolgálati érdekegyeztető fórumokon megjelenő érdekviszonyok és tárgyalások hatására ment végbe, főként kormányzati szándékok eredménye, amelyet egyes szakmák nyomásgyakorlása is befolyásolt, esetlegesen, nem is ágazatokra, inkább szakmákra decentralizálva az alkudozást;
- az egyes pályákon az előmeneteli lehetőségek nagyon különbözők, a pályán belül a legnagyobb jövedelemnövekedés a katonatisztek esetében érhető el, míg az orvosok új előmeneteli rendszere azt sem biztosítja, hogy pályájuk során megduplázzák a keresetüket, a kezdő kereset háromszorosát csak a rendvédelmieket, illetve az egészségügyi szakalkalmazottak érhetik el;
- a középfokú végzettségű, szakmával nem rendelkezők kezdő illetménye a tarifa szerint a közoktatás kivételével mindenütt a minimálbér alatt van, a kormányzati ügykezelőké megegyezik a garantált bérminimummal, azaz nagyon alacsony;
- a keresetek maximuma és a minimálbér közötti különbség meg sem közelíti a versenyszféraabeli különbségeket, középfokú végzettséggel pedig a pálya végén is alig lehet többet keresni, mint a minimálbér kétszerese;
- az új tarifarendszerek a régiek helyébe új aránytalanságokat ültetnek, amelyeket elvi alapon aligha lehet megindokolni.

A jelenleg hatályos jogszabályok közül a Kjt. formálisan biztosítja is a béralku lehetőségét, de annak a gyakorlatban tere nincs, a többi jogviszonyban pedig formális lehetőség sincs kollektív szerződés kötésére. A bemutatott tarifarendszerek sokasága az akadálya annak, hogy centralizált módon, a felsőszintű érdekegyeztetésben bérmegállapodás szülessen. Annak pedig kicsi a valószínűsége, hogy a jogviszonyok és azon belül ágazatok, sőt szakmák szerinti alkuk – ha egyáltalán lesznek ilyenek – arányos, a munkaerőpiacot egyensúlyban tartó eredményre vezetnek. Az 1990-es évek végén lefolytatott decentralizált alkuk kudarca intő példa lehet a mai partnerek számára is.

3.2.1. Kollektív alku az állami/önkormányzati vállalati szférában

BERKI ERZSÉBET

Magyarországon 2011-ben 13 991 cég foglalkoztatottainak száma haladta meg a 20 főt.* Ezeket a foglalkoztatókat tekinthetjük olyanoknak, ahol reálisan fennáll a kollektív szerződéskötés lehetősége. Mint ismeretes, kollektív szerződést a szakszervezet köthet, és szakszervezetek az állami/önkormányzati tulajdonú vállalatoknál működnek nagyobb arányban.**

A kollektív szerződések kötelező bejelentésén alapuló Munkaügyi Kapcsolatok Információs Rendszerben (MKIR) összesen 964 hatályos egy munkáltatóra kiterjedő kollektív szerződés található a versenyszférában (K3.2.1. táblázat), ez a 20 főnél többet foglalkoztató cégek számának 6,9 százaléka.*** Az összes kollektív szerződés közül 255 (26,4 százalék) állami vagy önkormányzati cégnél van hatályban.

K3.2.1. táblázat: A vállalati szektorban hatályban lévő egymunkáltatós kollektív szerződések száma és megoszlása a cég tulajdonosa szerint*

Többségi tulajdonos	A kollektív szerződések száma	Megoszlás (százalék)
Állam	135	14,0
Önkormányzat	120	12,4
Magántulajdon	709	73,5
Összesen	964	100,0

* 2013. szeptember 8-i állapot.

Forrás: *Munkaügyi Kapcsolatok Információs Rendszer*.

2013 szeptemberében összesen 65 kollektív szerződés volt érvényes több munkáltatóra, közülük kettő terjed ki köztulajdonú munkáltatókra. A 18 ágazati (munkáltatói érdekképviselő által kötött) kollektív szerződés közül három hatálya alá tartoz-

nak köztulajdonban álló munkáltatók is, közöttük egy – az (al)ágazat összes munkáltatójára – kiterjesztett kollektív szerződés is van.

Mint látható, az állami/önkormányzati tulajdonosi körben a kollektív szerződés jóval gyakoribb, mint általában a versenyszférában. Ugyanakkor a 2012. július elsején hatályba lépett munkatörvénykönyv a köztulajdonban álló munkáltatók esetében korlátozta a kollektív szerződésben történő megállapodási lehetőségeket. A törvény két szakaszában (2012. évi I. törvény 205. és 206. paragrafusa) tartalmazza a korlátozásokat, amelyek szerint kollektív szerződésben nem lehet eltérni

- a felmondási idő hosszának törvényi szabályától,
- a végkielégítés feltételeinek és mértékének szabályaitól,
- a munkaidőbe be nem számító idők szabályozásától, ezzel összefüggésben az általános teljes napi munkaidőnél (nyolc óránál) rövidebb teljes napi munkaidő általában nem írható elő,
- a munkaügyi kapcsolatok általános szabályaitól,
- az üzemi tanácsra vonatkozó szabályoktól,
- a szakszervezetekre vonatkozó szabályoktól.

Ezek a tilalmak a munkahelyi szakszervezetek köztulajdonban hagyományosan erős pozícióinak meggyengüléséhez vezetnek. Egyrészt, a szakszervezetek esetében elvész a korábbi bevételek egy része, és nem alkalmazhatnak más támogatási formát sem, így a szervezet anyagi lehetőségei (képzés, szakértők igénybevétele) szűkülnek. Ugyanakkor a szervezet működtetésére rendelkezésre álló munkaidő-kedvezmény is csökken. Ez a kollektív tárgyalások minőségének romlásához vezet.

Neumann–Simonovits, 2010, 53–55. o.)

*** Jelezzük, hogy a kollektív szerződések valós száma ennél feltehetően kisebb, egyrészt 2013. január 1-jén hatályukat veszítették azok a szerződések, amelyeket 10 százaléknál alacsonyabb szervezettségű szakszervezetek kötöttek, másrészt a felek nem mindig tesznek eleget annak a kötelezettségüknek, hogy a szerződés megszűnését bejelentsek.

* Forrás: *KSH*.

** A TÁMOP 2.5.2 program keretében végzett kutatás szerint a munkáltatók telephelyeinek mintegy 15 százalékánál működik szakszervezet, ezen belül a magyar állami tulajdonú vállalatok 58 százalékánál. Hasonlóképpen kiemelkedik ez a kör szervezettségi szempontból: az átlagos 22 százalékos mintabeli szervezettségtől eltérően itt 43 százalék. (Lásd:

A fenti tilalmak jellegzetesen kollektív szerződéses tárgyakat vesznek ki a kollektív alku lehetséges témái közül. Ezzel közvetetten rontják a munkavállalók pozícióit is, akik elveszítik például a korábban kollektív szerződésben rögzített, a törvényinél hosszabb felmondási időt, magasabb végkielégítést vagy rövidebb munkaidőt is (*Laki-Nacsa–Neumann*, 2012). A munkavállalói pozíciók romlásának egyik következménye lehet a szakszervezeti szervezettség további csökkenése.

A munkaidő szervezésére vonatkozó tilalmak a munkáltatók számára is jelentős problémákat okoztak, elsősorban azért, mert a munkaidő szünet sok helyen része volt a munkaidőnek, illetve tovább nem alkalmazhatók a speciális rövidített munkarendek. Emiatt több nagy állami cégnél az egész munkaidő-gazdálkodást – többé-kevésbé szabályosan – át kellett alakítani.

Hosszabb távon is ronthatják a munkaügyi kapcsolatok minőségét azok a tilalmak, amelyek arra vonatkoznak, hogy a kollektív szerződés a munkaügyi kapcsolatokra, az üzemi tanácsra és a szakszervezetre vonatkozóan nem alkothat törvénytől eltérő szabályt. Ezzel a köztulajdonban álló munkáltatókat, az itt működő szakszervezeteket és üzemi tanácsokat megfosztják az innováció lehetőségétől:

egyes jogértelmezések szerint ebben a tárgykörben még olyan kérdést sem szabályozhat a kollektív szerződés, amelyet a munkatörvénykönyv nem szabályoz, mert ez is eltérést valósítana meg.

Az egymunkáltatós kollektív szerződések esetében ezeket a tilalmakat formálisan könnyű érvényesíteni, hiszen a törvénybe ütköző megállapodás semmis, tehát azt alkalmazni nem kell. Ezzel szemben az ágazati kollektív szerződések esetében, ahol a munkáltatói érdekképviselőt vegyesen tömörít állami/önkormányzati és magánvállalatokat, a felek meglehetősen tanácstalanok az ügyben, hogy mikor járnak el jogszerűen, hiszen ugyanaz a szerződéses rendelkezés, amely az állami munkáltató esetében nem jogszerű, a magánmunkáltató esetében jogszerű lehet. Az is kérdéses, hogy a szabályt megalkotó kollektív szerződés diszkriminálhatja-e a hatálya alá tartozó munkavállalók egy részét annak alapján, hogy azok milyen tulajdonú munkáltatónál állnak alkalmazásban.

Összességében ezek a tilalmak az állami/önkormányzati tulajdonosi körben a munkaügyi kapcsolatok minőségének romlásához, illetve a kollektív szerződések számának csökkenéséhez, szabályozó erejük romlásához vezetnek, ami végső soron versenyhátrányt is okozhat e munkáltatók számára.

3.3. Válságok és hullámzások – a közszolgáltatás foglalkoztatási rendszerének változásai Európában

VÁRADI LÁSZLÓ

A közfoglalkoztatás elmúlt néhány évtizede a weberi „hivatalnoki eszmény” (Weber, 1987, 227–228. o.) megmaradása és a hetvenes évek új irányzata, a 3E (*economy, effectiveness, efficiency*) közötti állandó hullámzásban telt. A „harc” lényege abban foglalható össze, hogy az egyes országok hogyan és mennyire térnek el a politika napi ingadozásaitól független közalkalmazott eszméjétől az olcsón, hatékonyan és hatásosan működő közalkalmazás irányába (OECD, 1999, 8–14. o.).

A különböző országok a mindenkori gazdasági helyzetüktől, társadalmi viszonyaiktól, hagyományaiktól függően is eltérő közfoglalkoztatási rendszereket építettek ki, és ma is másként reagálnak a kihívásokra. A közigazgatási rendszereket illetően a szakirodalom számtalan tipizálást alkalmaz (Linder, 2010, Gajduscheck, 2005), de ezek lényege foglalkoztatási szempontból mindig ugyanaz, hol helyezkednek el az egyes közigazgatási rendszerek a képzeletbeli weberi-nyitott foglalkozási skálán.

Az új közmenedzsment

A weberi keretrendszerben működő közigazgatás feltételei a hetvenes évek végére megváltoztak: a szocialista világrend nyomása megszűnt, a versenyképesség növelésére csökkentették az adókat, kiszélesedett a középosztály, s már rendelkezésre áll a menedzsment új eszköztára (összefoglalva lásd Hajnal, 2004, 34. o., az okokról: Pollitt–Bouckaert, 2000, 25–27. o.). A válasz pedig az új közmenedzsment (*New Public Management, NPM*), amely a közigazgatás teljes rendszerét igyekszik a gazdaság egészébe integrálni. Mint Christopher Pollitt összegzi:

- „... azt feltételezem, hogy az új közmenedzsment kétszintű jelenség: egy magasabb szinten általános elmélet vagy doktrína, amely szerint a közszektor az üzleti megközelítések, eljárások és értékek révén jobbá lehet tenni, míg a mindennapok szintjén egy sor sajátos elgondolás és eljárás, amely a következőket tartalmazza:
- nagyobb hangsúlyt kap a »teljesítmény«, különösen az eredmény mérése,
 - előnyben részesíti a lapos, kis, specializált (lebontott) szervezeti formákat a nagy, multifunkcionális formákkal szemben,
 - fő koordináló eszközként szerződésekkel helyettesíti a hierarchikus viszonyokat,
 - széles körben piaci típusú (gyakran versenyszerű) mechanizmusokat vezet be,

- tendereztetés, közfoglalkoztatási bértáblák, teljesítményalapú bérezés,
- a hangsúly a szolgáltatások igénybe vevőjén, az »ügyfélen« van, valamint az olyan alapvető minőségjavító technikák használata, mint a teljes körű minőségirányítás (TQM).” (Pollitt, 2007, 1. o.)

A foglalkoztatásban az *új közmenedzsment* teljesen megváltoztatta a korábban változtathatatatlannak hitt elveket. Visszaszorult, ha nem is radikálisan, a korábban alapkövetelménynek tekintett „nyugdíjasállások” rendszere, az élethosszig tartó foglalkoztatás.

„Ez azt sugallja, hogy az élethosszig tartó foglalkoztatás elve – szemben az előmeneteli vagy a fizetési rendszerekkel – a közszolgálat azon hagyományos elemeihez tartoznak, amelyeket a legkevésbé módosították az Európai Unió tagállamaiban, különösen a karrierrendszerek reformfolyamataiban. Míg a toborzási és fizetési elveket befolyásolta a magánszektor aktuális gyakorlata, úgy tűnik, nem ez a helyzet az élet egészére terjedő foglalkoztatás elvével.” (Bossaert, 2005, 18. o.)

A tartalmát tekintve azonban történtek jelentős változások. Egyszerűbbé vált a köztisztviselők elbocsátása. A leglényegesebb elem a teljesítmény figyelembevétele, bár nem beszélhetünk ennek széles körű terjedéséről.¹ A köztisztviselő ugyanis a legtöbb országban továbbra is védett a „racionalizálás” típusú elbocsátástól. Ha ez mégis bekövetkezne, akkor az elbocsátás feltételei számára sokkal kedvezőbbek a piaciaknál.

Bár a rugalmasság növelésére tett lépések ezen a területen alig jártak eredménnyel, a pénzügyi nehézségek, a kötöttségek, valamint az *új közmenedzsment* terjedése hozott egy másik megoldást is: a határozott idejű szerződést. Ennek nyilvánvalóan már semmi köze sincs az élethosszig tartó alkalmazáshoz, tehát távol áll a weberi közigazgatás elveitől. Ugyanakkor, az olyan rendszerekbe, ahol adott feladatra alkalmaznak dolgozókat, ez logikailag is beleillik. Számos ország éppen a gazdasági változás nyomán létre jött létszám- és költségmegtakarítások áthidalására növelte a fix szerződések hányadát (például Németország, ahol kötött a köztisztviselők száma).

Ez pedig olyan helyzetet is teremtett, hogy ugyanazon a munkahelyen, sőt akár ugyanolyan munkakörben is lehetővé vált eltérő státusú alkalmazottak foglalkoztatása. A legalapvetőbb kérdés azonban ezeknél az egy időben, egymás mellett dolgozó, különböző állományú tisztviselőknél az: ha egy nem köztisztviselő is el tudja látni a feladatot, miért van szükség a különleges státusú köztisztviselőkre. Bár sok szempontból azt várnánk, hogy az ilyen rugalmasabb foglalkoztatás terjed Európában – ugyan a kép nagyon változatos –, ilyen tendencia egyértelműen nem figyelhető meg.

A hagyományos foglalkoztatásra legnagyobb hatást talán a teljesítményértékelési rendszerek gyakoroltak. Korábban az egyes tisztviselőket a munkakörükhöz szükséges kompetenciák, illetve a munkában eltöltött időtartam alapján díjazták. Ha teljesítményhez kötik az egyes tisztviselők díjazását, számos

¹ Meg kell jegyeznünk, hogy az új EU-tagállamok többsége éppen ezen a téren lazább megoldásokat választott (Bossaert, 2005, 23. o.)

problémával kell szembe nézni, és alapvetően kérdőjeleződik meg a köztisztviselői lét kiszámíthatósága, a pálya egyirányúsága. Ahhoz, hogy a rendszert teljes egészében „ráeresszék” a köztisztviselői világra, meg kell törni nemcsak a bérezés hagyományos rendjét, de átalakul az előléptetési modell, a szigorú hierarchia rendje, megkérdőjeleződnek a hagyományos értékek, és a köztisztviselők könnyen elbocsáthatókká válnak. Annak függvényében, hogy az egyes országok mennyire kívánták megtörni a hagyományos rendet, nagyon eltérő rendszereket vezettek be. Ez igaz nemcsak magára a rendszerre (méretére, elemeire stb.), de a bevezetés módjára, az alkalmazott módszerekre, az érintettek körére, az értékelést végző személyére stb. Az EU-tagországok tapasztalatait a bevezetés addigi problémáival kapcsolatban *Cardona* (2006) sorolja fel egy 2002. májusi beszámoló alapján.

- „– A teljesítményhez kapcsolódó fizetési rendszerek bevezetése költség és időigényes.
- Az ilyen rendszerek gyakran csak a felső szintekre használhatók.
- A vezetők minősítésének határokat szabnak a teljesítménymérés problémái, valamint a teljesítményhez kötődő díjazáshoz rendelkezésre álló pénzforrások.
- Néhány rendszert kísérleti projektként vezettek be azzal, hogy később szélesebb körben alkalmazzák, de a kísérleti projektek hatásainak szigorú elemzése hiányában nem világos, hogy a szélesebb körben hogyan lehet bevezetni.
- Szinte egyetlen jelenlegi alkalmazás sem kezeli az alulteljesítés kérdését (nincs büntetés a teljesítmény elmaradásáért).
- A teljesítmény mérése nagyon bonyolult, különösen ott, ahol nincsenek nyilvánvaló mérhető eredmények.
- Nem találtak egyértelmű bizonyítékot arra, hogy a teljesítményhez kötődő fizetése módok javítják a teljesítményt az emberierőforrás-gazdálkodás vagy a szolgáltatás minőségében.
- A pluszjavadalmazás nem igazán motiválta az érintett alkalmazottakat.
- A rendszeres, éves vagy gyakoribb formális párbeszéd a vezetők és a beosztottak között a teljesítményről, a célokról és az előrehaladásról pozitívan hatott a motivációra (az egyén hozzájárulásának elismerése a szervezet teljesítményéhez).” (*Cardona*, 2006, 3–4. o.)

A beszámoló szerzője két szempontra felhívja a figyelmet. Az egyik a rendszer komplexitása. „A teljesítményirányításnak a stratégiai irányításon kell alapulnia, amelyben a célok és az eredmények következetesen érvényesülnek a politikai, a döntéshozói és az irányítói folyamatok szintjén.” (*Cardona*, 2006, 4–5. o.) Vagyis amíg nem egyértelműek a magasabb szintű politikai és intézményi célok és követelmények, illetve nincsenek határozottan megfogalmazva, addigi a vezetői – és még inkább az egyéni – szinten nehéz konzekvens teljesítményértékelési rendszert létrehozni.

A másik szempont lényege, hogy a politika számára más jelenti a célt, az eredményt és a sikert, mint az egyes intézmények vagy azok vezetői számára. Nagyon ritka „kegyelmi állapota” a közintézmények fejlesztésének, amikor több egymást követő kormányzat képes hasonló célok szerint változtatni a közigazgatás működését, pedig egy ilyen nagyrendszer átalakítása nemcsak az éppen hatalmon lévő kormányt érinti.

Az viszont nyilvánvalónak látszik, hogy a teljesítményértékelés rendszerre nem csupán a teljesítményhez kötött javadalmazás bevezetését segítheti. A rendszer akkor is kifejezetten hasznos – sőt takarékos és hatékony – lehet, ha nagyobb súlyt kapnak a teljesítményirányításban rejlő más lehetőségek: a fejlődést, a fejlesztést, a vezető és vezetett közötti kapcsolatot erősítő, az emberierőforrás-gazdálkodás javítását szem előtt tartó célok. Az a sokak által nem kedvelt szempont is lényeges, hogy a teljesítményértékelés elősegíti a közigazgatás és a piac között különbségek mérhetőségét, növeli az átjárhatóságot, ezáltal realisabbá teszi a közigazgatás külső és belső értékelését.

Az említett reformok célja, mint az többször említettük, hogy a közszolgálatban dolgozók munkájukat olcsóbban, hatékonyabban és hatásosabban végezzék. Ennek érdekében a következő lépés az lenne, hogy a jelenlegi dolgozókat valamilyen eszközzel ösztönözzék is erre. A kikristályosodott vélemény az, hogy a leglényegesebb ösztönző a pénz, a magasabb jövedelem, ami aláátmasztja a jövedelemhez kapcsolt teljesítményértékelésre vonatkozó kísérleteket.

A modern motivációelmélet persze már távolról sem támogatja ezt az egyoldalú megközelítést. Mint a különböző kutatások bebizonyították, a válság előtti Európában a közigazgatásban dolgozók bérei átlagosan jelentős mértékben meghaladták a piaci béreket – ezt részben indokolja a magasabb átlagéletkor, a felsőfokú végzettségük, valamint a vezető pozícióban levők nagyobb hányada (lásd erről a jelen *Közelkép* 2.5. alfejezetét) –, és a közalkalmazottak munkaideje mindenütt kevesebb (legalábbis a törvényi szabályozás szerint), mint a magánszférában hasonló típusú munkakört ellátó alkalmazottaké. Ebből pedig az következne, hogy a közszolgálatban dolgozók helyzete nem indokolja a magasabb fizetéssel történő ösztönzésüket. Számtalan, a közszolgálati munka ösztönzőit elemző kutatás tanúsítja (lásd például *Steen*, 2006, *Cerese–Farinella*, 2006, *Forest*, 2006), hogy a közszolgálatban dolgozók számára a nagyobb jövedelem általában a fő ösztönzők között nem első helyen szerepel. Sokkal fontosabb a jól szabályozott munka, a közösségért végzett tevékenység vagy a politikai semlegesség (*ILM*, 2010. 6. o.). (Bár kevés tényeken alapuló elemző munka készült ebben a körben, mégis valószínűleg elmondhatjuk, hogy a szegényebb európai országokban, ahol a köz-tisztviselői jövedelmek már eredendően nem túl magasak, a béreknek sokkal fontosabb szerepük van. Itt tartósan is fennmaradhat a közvélekedés, hogy a fizetésekkel lehet tartós teljesítményjavulást elérni. Erről lásd még a jelen *Közelkép* 2.5. alfejezetét.)

Az új közmenedzsment hatásait vizsgálva általánosságban elmondhatjuk, hogy jelentős, de nem radikális változást hozott a közigazgatásban. A változásokra nyitottabb országokban – Skandináviában, az Egyesült Királyságban stb. – lényegében átalakult nemcsak a közigazgatás szerkezete, de a működési modellje is. Számos tevékenységet kiszerveztek, lényegesen csökkentve a közalkalmazottak számát, decentralizálták az intézmények irányítását, és alapvetően megváltoztatták maguknak az intézményeknek a működését. A kevésbé nyitott országok is tettek lépéseket ebbe az irányba – Németország, Franciaország stb. –, de náluk ilyen szempontból igazi áttörésről nem beszélhetünk. A két véglet között pedig olyan számos ország található (mediterrán országok stb.), amely inkább a politikai szlogenek szintjén radikális a közigazgatás alakításában.

- „Ami lehetőségnek tűnt tíz éve, ma már nem az. Azt mondanám, hogy
- 1995-ben még hinni lehetett az új közmenedzsmentben, bár már megvoltak az első erős és lényegi kritikák;
- 2000-ben, az új közmenedzsment már védekezőben volt, a tapasztalatok nyilvánvalóan ellene szóltak;
- 2005-ben, az új közmenedzsment többé már nem életképes megközelítés (értsd: a közigazgatásban eluralkodott közvélekedés).

Mégis, a tudomány, illetve a világ számos területén, valamint a politikában az új közmenedzsment nagyon is élő és nagyon sikeres.” (*Drechsler*, 17. o.)

Egyensúlykeresés – neoweberiánus megközelítés

A tapasztalatok tükrében mind az elméleti, mind a gyakorlati megközelítések a weberi és a piaci elemek valamiféle kombinációjára irányultak. Az így megszülető neoweberiánus elképzelés lényege az, hogy a megkülönböztetett státussal, kultúrával és feltételekkel rendelkező közszolgálat elve megmaradjon a foglalkoztatásban, de együtt járjon „a közszolgálat szakmaiságával úgy, hogy a bürokrata nem egyszerűen a saját tevékenységére vonatkozó joganyag szakértője legyen, hanem egyben az a szakképzett vezető, aki az állampolgárok/felhasználók igényeinek kielégítésére koncentrál.” (*Lynn*, 2008, 11. o.)

Kisebbs-nagyobb változások a közigazgatásban minden országban végbementek, és szinte minden országnak szembe kellett néznie a ténnyel, hogy – mint idéztük – a hagyományos eszközök már nem kellően hatékonyak, de az új piaci szemléletű módszerek sem hozták meg a kívánt hatást. Külön nehézséget jelentett az EU döntéshozói számára, hogy a kibővült szervezeten belül tovább nőtt – nemcsak általában, de konkrétan a közigazgatásban, a közszolgálati foglalkoztatásban is – a diverzitás. Ráadásul az új közmenedzsmenttel (NPM) szembeni egyik alapvető kifogás éppen az volt, hogy nem működhetett általánosan elfogadott legjobb megoldásként (*best practice*), mert nem volt tekintettel az egyes országok hagyományaira, helyzetére, sajátosságaira. Tehát az EU csak olyan kezdeményezést javasolhatott, amely kellőképpen rugalmas, és mégis valamilyen irányt szab a tagországok számára.

Az Európai Unió az említett problémákra reagálva, kialakította és meghirdette a rugalmas biztonság (*flexicurity*) elvét 2006–2007-ben (EC, 2007). Az elképzelés alapvetően a piaci gondokra igyekezett megoldási keretet nyújtani, azonban a közigazgatás foglalkoztatása esetében ugyanazt a két irányt kellett harmonizálni. Maga a *flexicurity* kifejezés a rugalmasság és a biztonság szavak összeolvasztásából származik. Meghirdetésével éppen a korábban mondotaknak megfelelően a piaci modellek beépítése révén keletkezett rugalmasságot kívánták a hagyományos foglalkoztatotti biztonság elemeivel kombinálni. Ezt az átfogó elképzelést a közigazgatásban is széles körben felkarolták. A megvalósításban azonban ismét többféle trend rajzolódik ki: 1) a biztonságos, közszolgálati karrierre épülő (*career-based*) rendszereket fenntartó országok (Ausztria, Belgium, Franciaország, Németország, Görögország, Írország, Románia és Spanyolország stb.), 2) a rugalmasabb, de biztonságos, adott feladatkörre épülő (*position-based*) rendszerek (Dánia, Finnország, Hollandia, Svédország és az Egyesült Királyság) és 3) a sem rugalmas, sem biztonságos rendszerek (Bulgária, Csehország, Észtország, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia stb.) (Kuperus–Rode, 2010, 21. o.).

Szétzilálódás – a válság hatásai

A 2008-as válság azonban beleszólt a *hogyan tovább* vitába. Az országok többsége előbb vagy utóbb megszorításokat vezetett be a közalkalmazottak foglalkoztatásában. Alapvetően költségvetési helyzetüktől függően választottak a lehetséges módszerekből, a kiútkeresés különböző lehetőségei közül (Glassner, 2010, 32. o.).

Mint Christopher Pollitt rámutat, három fő témakör köré csoportosítható az európai közigazgatási helyzet megoldása: 1) a pazarlások csökkentése, felszámolása, 2) a folyamatok megújítása, az innováció, illetve 3) a különböző társadalmi szereplők együttműködése, a közös megoldások megtalálása. Optimális esetben mindhárom területen tett lépéseknek együtt, egymást erősítve kellene kifejteniük a hatásukat hosszú távon, jó esetben már rövidebb időszakon belül is (Pollitt, 2011).

Bár, ezek jól hangzó célok, a valóságban a megvalósításukra alig van esély. A legtöbb országban a foglalkoztatás terén a radikális szűkítéshez nyúltak: befagyasztották, sőt csökkentették a béreket, megnyirbálták a pótlékokat, a juttatásokat, felvételi stopot rendeltek el, vagy éppen tömegeket bocsátottak el, terjednek a rövid távú, alkalmi, „speciális” munkaviszonyok.² Ennek következményei: a növekvő munkaterhelés, a romló minőség és következképpen megítélés, a félelem miatt a kockázatok kerülése, a döntések egyre magasabb szintre kerülése, centralizáció, ezáltal a bürokrácia eluralkodása, növekvő költségek. Ilyen körülmények között nő az államigazgatásban dolgozók félelme a magánosítástól, ellenállása a civil szférával való együttműködéssel szemben. Ennek megfelelően a rendszerek megújításának, a sokoldalúan hasznos és sikeres megoldások megtalálásának csekély az esélye.

² Itt most nem beszélünk a köz-munka terjedéséről, amelynek a hosszabb távú hatását a szakirodalom a személyekre nézve sem egyértelműen pozitívnak, a piacra pedig egyértelműen negatívnak értékeli. (EC, 2010, 86. o.)

Természetesen azokban az országokban, ahol nem kényszerültek rá a széles körű és hosszabb távra előirányzott megszorításokra, találhatunk kiváló példákat a szisztematikus reformintézkedésekre. Több országban stabil maradt a közalkalmazottak létszáma, nem vagy igen kis mértékben éltek az elbocsátások eszközével. Növelték a stratégiaiak tekinthető ágazatokban (oktatás vagy egészségügy) a létszámot, vagy javították a nők részesedését a foglalkoztatottakon belül, ezzel megvalósítva egy erősen anticiklikus gazdasági modellt.

A legtöbb országban azonban az intézkedések egy irányba hatnak.

- Romlik a rendszer igazságossága, *ad hoc* intézkedések szétzilálják a hierarchiát, megbontják a felelősségi viszonyokat.
- A különböző foglalkoztatási, szerződéses viszonyok megbillentik az egyensúlyt a közigazgatáson belül (szektorok, korcsoportok, társadalmi csoportok között).
- A csökkenő finanszírozás, a növekvő munkaterhelés, az emelkedő külső és belső követelmények, a díjazási változások és a romló munkahelyi atmoszféra – mint már korábban említettük – rontja a munkakörülményeket.
- Átalakul a társadalmi párbeszéd. A közigazgatásban általában nagyon erős szakszervezetek súlya csökkent, a dolgozók kiszolgáltatottsága nőtt.
- A megszorítások miatt háttérbe szorul a fejlesztés, kevesebb a folyamatfejlesztés, így kevesebb a tréning és egyéb képzés. A közigazgatás színvonala romlik, következetesképpen csökken a tekintélye és a vonzása is.
- Az alkalmazottak előléptetése lassul vagy egy időre akár meg is áll. A karrierprogramokat gyakran befagyasztják, a legtehetségesebb fiatalok nehezen tarthatók a közférában.
- Ha van rá mód, akár tömegessé válik az elvándorlás a közalkalmazásból (rendőrök, tűzoltók, orvosok, tanárok, informatikusok stb.), egyes szakmákban pedig növekedhet a nemzetközi migráció.
- A korábban végrehajtott reformok teljesen vagy részben értelmetlenné válnak. A teljesítményalapú bérezés a bérbefagyasztással, a határozott idejű szerződés a juttatások visszafogásával, az értékelési rendszer az előléptetés befagyasztásával válik komolytalanná.

Természetesen lennének a helyzetet javító eljárások, azonban a lényegen ezek aligha tudnak jelentősen változtatni. Ennek ellenére fontos lenne, hogy a kormányok a) megszabják a megszorítások időbeni és gazdasági kereteit, b) tárgyaljanak az érdekeltekkel (még ha nem is sikerül megegyezni), c) hosszabb távon kevesebb kárt okozó megoldásokat válasszanak, d) döntéseikkel támogassák a társadalmi szolidaritás erősödését, igyekezzenek széles körben elfogadható közalkalmazotti életutat felvázolni. Ezzel részben a válságintézkedések elfogadását, részben pedig a kilábalás esélyeit javítanák.

3.4. A bérmeghatározási rendszerek változása a válság hatására az Európai Unióban

EDELÉNYI MÁRK & NEUMANN LÁSZLÓ

A Európai Unió tagállamainak közsférájában – 2010. évi adatok alapján – több mint 50 millió munkavállaló dolgozott, az összes foglalkoztatott nagyjából 25 százaléka (EC, 2012).¹ Természetesen a közszektor mérete országonként igen változó, több mint 18 százalékos eltérést mutatva a magasabb skandináv adatok (2008–2011 között Dániában és Svédországban ez a arány átlagosan 32 százalék volt) és az alacsonyabb délkelet-európai részarány között (ugyan ebben az időszakban Bulgáriában ez az érték 18 százalék, míg Romániában 14 százalék volt) (EC, 2013, 94. o.). Bár az alfejezetben leírtak keretein túlmutat, érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a közsféra európai összehasonlításának egyik jelentős akadálya a megfelelő statisztikai háttér hiánya.²

Az idézett 2010-es adatok jelentőségét az adja, hogy az Egyesült Államokban 2008-ban kirobbant jelző- és hitelválság – amely Európát legalábbis munkaügyi szempontból mint a versenyszektorra érintő termelési, gazdasági válság érte el, a problémás bankoknak nyújtott állami mentőöv, a csökkenő adóbevételek és a szűkülő munkaerőpiac által a szociális védőhálóra gyakorolt extranyomás következtében – körülbelül eddigre alakult át Európában költségvetési válsággá. Ennek velejárójaként 2010-től a foglalkoztatás addig főleg a versenyszektorra érintő szűkülése átgyűrűzött a közsférába is (*Anxo és szerzőtársai*, 2013). Írásunk célja annak bemutatása, hogy ez a folyamat milyen közvetett és közvetlen hatást gyakorolt az Európai Unió tagországainak közsférájára és legfőképpen azok bérmeghatározási rendszereire.

Az alfejezet első része feltérképezi a közsféra jogviszonyait és az azokban fellelhető bérmeghatározási rendszereket, második része az európai bérmeghatározási mechanizmusokat mutatja be (beleértve az ebben játszott állami szerepet), a harmadik rész pedig a válság közvetlen hatását a közsférában dolgozók helyzetére, kiemelve a bér- és létszámcsökkenéseket az EU tagországaiban. Végül a negyedik rész témája a válság közvetett hatásainak elemzése, különös tekintettel a kollektív alku szerepének és struktúrájának változásaira. Elsősorban a közsféra központi állami szintű, illetve fenntartású intézményeinek elemzésére irányul figyelmünk, míg az önkormányzati szektorról a következő alfejezetben találhat az olvasó részletesebb elemzést. Ez az elhatárolás azonban néha nehézkes, hiszen sok szolgáltatás gazdája éppen ebben a dimenzióban változott a reformok és válságreakciók során.

Klasszikus közsfératípusok Európában

A modern állam adminisztrációjának történelmi fejlődése eredményeképpen két ideáltípusos jogviszony különböztethető meg az európai uniós országok

1 Ez az adat az ágazati besorolások (NACE-kódok) alapján készült, így az oktatás, egészségügy stb. esetében a magánszféra munkavállalóit is tartalmazza.

2 A módszertani problémákról részletesebben lásd Köllő tanulmányát a jelen kötet 1. fejezetét, továbbá: EC (2013) 26., 36. o.) A jobb minőségű statisztika iránti igényt az Európai Tanács elnöke Van Rumpuy is jelezte, egy külön ennek a témának szentelt konferencián (*Rompuy*, 2013).

közsférájában: a porosz–napóleoni, illetve és az angolszász polgári jogi hagyomány szerinti modellek.

A *porosz–napóleoni modell* alapvető jellemzői a következők. A rendszerbe a munkavállalók fiatalon, a megfelelő tanulmányok elvégzése után kerülnek be, és többnyire egy életen keresztül, a nyugdíjazásukig ott is maradnak. A bekerülés feltétele lehet versenyvizsgák teljesítése is. A rendszerből történő kikerülés szinte kizárólagos oka egy esetleges komoly fajsúlyú törvénysértés. A közsféra alkalmazottaira a munkaerőpiac többi részétől elkülönülő törvényi szabályozás vonatkozik, amelynek fontos eleme a szenioritás elvén alapuló kiszámítható előmenetel. (Ezért sokszor karrieralapú vagy zárt közsféramodellről beszélnek.) A fizetéseket általában törvényben rögzített illetménytáblák alapján határozzák meg a szolgálati idő és a képzettség függvényében. Ezek a táblák lehetnek indexáltak is például az infláció mértékével. Ezzel szemben az *angolszász polgári jogi hagyomány* szerinti közsféramodellekben az alkalmazottakra is a magánszférában szokásos munkajog az irányadó. Ennek megfelelően a közsférában alkalmazottak nem élveznek „különleges státust”, és mind a bejutás, mind a kikerülés (így az elbocsátás is) sokkal egyszerűbb. A megüresedett állásokat nyílt álláskiírásokon, pályázatokon keresztül töltik be, s ennek megfelelően sem a rendszeren belüli karriernek, sem a szenioritásnak nincs kiemelt szerepe. A fizetéseket alapvetően a betöltött pozíció határozza meg, s nem törvényben rögzített illetménytáblákkal, hanem sokkal inkább az egyéni és a kollektív szerződésekkel szabályozzák. (A modellt más néven pozícióalapú vagy nyitott közsféra modellnek is hívják.) (EC, 2013, 104. o.)

A porosz–napóleoni modellre két klasszikus példát érdemes megemlíteni. A német *Beamter* (köztisztviselő) számára az állam garantálja a megfelelő életvitelhez szükséges, a törvényben rögzített bérskálájának megfelelő, anyagi ellenszolgáltatást (Bosch és szerzőtársai, 2012). A bérezés szempontjából hasonló a francia *fonction publique* kötelekébe tartozó köztisztviselő helyzete is. A törvény szóhasználatára szerint ők szintén nem fizetést (*salair*) kapnak, hanem „illetményt” (*traitement*), amely több faktortól, mint például a munkavállaló testületétől, a képzettségi és beosztási szintjétől, valamint az *ancienneté*-től (szenioritás) függnek. Az illetményt a közsféra illetménytáblája (*grille*) határozza meg, amely egy szorzószámot ad meg (2012-ben 308 és 1501 között), amellyel szorozva az egységértéket (2010 óta 55,5635 euró) kiszámolható az adott személy éves illetménye (Audier és szerzőtársai, 2012, 8. o.). Az 1982-es reform megszüntette az egységérték korábbi automatikus indexálását az infláció mértékével (uo. 11. o.). Bár a német és a francia közsféramodell sok szempontból igen eltérő egymástól, sem a *Beamter*, sem a *fonction publique* státus nem korlátozódik a közigazgatás hivatalnokaira, soraikba tartozik a magyar értelemben vett közalkalmazottak többsége, például a tanárok és az orvosok jelentős része is.

Érdekes, hogy miközben az Európai Unió politikájával – közvetve ugyan, de igen hathatósan – ösztönzi a tagállamokat közzsféráik reformjára, saját hivatalnoki kara a tradicionális porosz–napóleoni modellnek megfelelő. Az eurokrata állásra pályázók versenyvizsgán keresztül nyerhetnek felvételt, két-féle pozícióba: köztisztviselők (*administrators*) és az asszisztensek. Az előbbi csoportba tartozók 12 (AD05–AD16) míg az utóbbiak 11 (AST01–AST11) szintbe vannak sorolva. A fizetési kategóriák összesen 16 szintre és szintenként öt előlépésre (*seniority step*) vannak osztva (kivéve a 16. szint, mely csak 3 előlépésre oszlik). A havi alapjövedelmek (2010. július elsejétől) 2654,17 euró (első szint, első előrelépés) és 18 370,84 euró (16. szint 3. előrelépés) között találhatók.

Az angolszász polgári jogi modellre három példát érdemes kiemelni. Az első az Egyesült Királyságé, melynek közzsférája több szempontból is rendhagyó. Egyrészt az angol közzsférában csak a dolgozók 9 százaléka köztisztviselő (*civil servant*), akik minisztériumoknak vagy a kormány ügynökségeinek (*agencies*) dolgoznak és a Koronával állnak jogviszonyban. A fennmaradó 91 százalék viszont munkaszerződéssel rendelkező közalkalmazott (*public servant*), akik a munka törvénykönyvének (*Labour Law*) hatálya alá tartoznak (*Administration ...*, 2008). Érdekesség, hogy egészen az utóbbi időkig a köztisztviselők jogállását nem törvény, hanem a szokásjog szabályozta.

A második jellegzetes példa Svédország. A közzsférában dolgozókra itt ugyanazok a munkaügyi szabályok érvényesek, mint a versenyszférában. Az állami alkalmazottaknak tehát nincs törvényileg külön szabályozott státusuk, bár néhány speciális törvényi kondíció vonatkozik rájuk. A régebbi szenioritáson alapuló rendszert az 1990-es évek reformjai során váltotta fel a jelenlegi pozícióalapú, nyitott közzsféramodell. Ennek ellenére a külügyminisztériumi alkalmazottakra a hadsereg és a rendőrség tagjaira külön szabályozások vonatkoznak (*Public...*, 2010).

Utolsó példaként érdemes kiemelni, hogy bár az új kelet-európai tagországok jelentős többségének közzsférája a porosz–napóleoni modellhez hasonlít, Észtországban pozícióalapú közzsférát alakítottak ki 1995-ben. A többi pozícióalapú közzsférát működtető országtól eltérően azonban itt külön törvény szabályozza a szektort, s az állam számára kiemelten fontos munkakörökre (diplomáciai testület, rendőrség, hadsereg, bírák) külön törvények is vonatkoznak, míg az egészségügyre és az oktatásban dolgozókra a munka törvénykönyve a mérvadó (*Public...*, 2010).

Már az eddig leírtakból is látszik, hogy nincsenek tiszta, modellszerű esetek. Bár minden tagország besorolható lenne a közzsférájára leginkább jellemző jogviszony alapján, ez az eljárás azonban éppen a lényegi különbségeket mosná össze: azt, hogy egy adott tagállam hogyan vegyíti a modelleket, kihasználva mindkét forma előnyeit. Egy tisztán pozícióalapú modell ugyanis nehezen alkalmazható olyan területeken, mint a hadsereg vagy a rendőrség,

ahol nagy hangsúlyt fektetnek az alá- és fölérendeltségi viszonyokra, valamint a kiszámítható előléptetési rendszerre. S fordítva, egyre több ország emeli ki a közsférabeli pozíciók közül nemcsak a kisegítő munkaköröket (például takarítás, étkeztetés), hanem akár az oktatás akár az egészségügy bizonyos részeit, és rendeli meg ezeket a munkákat vagy piaci szereplőktől vagy állami/önkormányzati alapítású vállalatoktól. (A kiszervezés, kiszerveződés viszonyaival a 3.5. alfejezet foglalkozik részletesebben.) Összefoglalva, leginkább az mondható el az európai uniós tagországok közsféráiról, hogy azok a skála két végpontján található tiszta modelleket egy országspecifikus keverékké elegyítik, de különbözőségeik ellenére belső szegmentációjukban nagyon is hasonlóak.

Bérmeghatározási mechanizmusok

A két ideáltipikus jogviszonynak két, ugyancsak ellentétes pólusú bérmeghatározási modell feleltethető meg.

Az *egyoldalú bérmegállapítás* (unilateralizmus) a porosz *Rechtsstaat* modellhez kapcsolható. Ebben a közsféra foglalkoztatója (az egyszerűség kedvéért: az állam) egyoldalúan, saját hatáskörében dönt a dolgozók illetményeiről, amelynek biztosítania kell az alkalmazottak függetlenségét mind gazdasági, mind politikai értelemben (EC, 2013, 104 o.). Mivel, ideáltipikus esetben, a „bér” nem alku tárgya, ezért egy esetleges bérvíta esetén a bíróság dönt például arról, hogy a bércsökkentés ellehetetleníti-e a törvényileg garantált megfelelő életvitel fenntartását egy német köztisztviselő számára.

A *kollektív alku* mint bérmeghatározási eljárás, alapvetően a (határozott vagy határozatlan idejű) munkaszerződéssel foglalkoztatott, a munka törvénykönyve alá tartozó alkalmazottak jövedelmét alakítja a közsférában. A kollektív alku résztvevői egyrészt a munkavállalók képviselői, másrészt a munkaadó, azaz az állam vagy az önkormányzat, illetve azok intézményei. A helyzet sajátossága, hogy maga az állam egyszerre tárgyaló fél és a tárgyalások szabályainak megteremtője is, ami elkerülhetetlenül tárgyalási pozícióelőnyt jelent. A közvetlen állami befolyás ellensúlyozására például Svédországban egy, a kollektív tárgyalásokra szakosodott és felhatalmazott központi intézmény működik (*Berki és szerzőtársai*, 2007). Ugyancsak erre a problémára nyújtanak megoldást az Egyesült Királyságban az 1970-es évektől kezdődően alkalmazott bérmegállapító bizottságok (*Pay Review Body*), melyek a kollektív alku helyett a kompetens felek – szakszervezeti, munkáltatói és független szakértők – meghallgatása után tesznek javaslatot a bérfejlesztésekre a közsféra hat területén (*Grimshaw–Rubery–Mariano*, 2012).

E két rendszer mellett az EU több tagállama hibrid rendszert alkalmaz a közsféra (vagy annak egyes részei) bérmeghatározásában. Ennek lényege, hogy a bérmeghatározás *de facto* tárgyalásos formában működik a szakszervezetek és az állam között, ugyanakkor az egyeztetéseken kialakult megállapodáso-

kat *de jure* a törvényhozás vagy a végrehajtó hatalom meghatalmazott szerve hirdeti ki. Az ilyen típusú bérmeghatározási rendszer meglehetősen gyakori a kelet-európai tagállamok között, de hasonló rendszert használ például Spanyolország és Olaszország is (Glassner, 2010). Persze ebben a rendszerben is sokkal erősebb az állam alkupozíciója, ráadásul a tárgyalásokon elért megállapodásoknak sem mindig sikerül érvényt szeretni.³

Az európai bérmeghatározási rendszerek áttekintését az is bonyolítja, hogy egy-egy tagállam párhuzamosan több rendszert is használhat. Egyrészt a központi államigazgatásban és az önkormányzati hivatalokban a dolgozókra az egyoldalú bérmeghatározás, míg a közsféra többi részén akár a kollektív alku, akár a hibrid bérmeghatározási forma vonatkozhat. A helyzet azonban lehet még ennél is bonyolultabb: több tagállamban, így például Olaszországban és Spanyolországban is a központi államigazgatásban dolgozók fizetésének meghatározása attól is függ, hogy milyen szerződéssel foglalkoztatják őket, vagy éppen attól, milyen szinten helyezkednek el a közigazgatásban (Glassner, 2010). Ennek következtében előfordulhat, hogy azonos munkakörben dolgozókra eltérő bérmeghatározási eljárás vonatkozik.

A kétféle bérmeghatározási modell a közsférában kétféle állami szerepnek feleltethető meg: az állam vagy önkormányzat a közsférában lehet független foglalkoztató (amely unilaterális döntést hoz), vagy lehet *iránymutató* (modellt adó) foglalkoztató. Az utóbbi esetben, mely inkább az angolszász liberális modellre jellemző, az állam példát mutat a versenyszféra szereplőinek azáltal, hogy modellértékű megállapodásokat hoz tető alá a közsférában. A megállapodásokban szavatolja a munkavállalók számára a munkabiztonságot, a jövedelem biztonságát (táppénz, nyugdíjak), az esélyegyenlőséget, a tisztességes eljárást, valamint azt, hogy a szociális párbeszéd megfelelő csatornáin keresztül tárgyal a képviselőivel. Végül, de nem utolsósorban az állam garantálja a megfelelő összehasonlításon alapuló, „tisztességes” szintű bérezést (Grimshaw–Mariano–Rubery, 2012:32.) Természetesen ezek nem merev, egymással ellentétes szerepek, hiszen az állam mint szuverén foglalkoztató is állíthat modellt a versenyszféra számára, míg paradox módon iránymutató (modellt adó) foglalkoztatóként garantált feltételek sem nélkülözik a klasszikus karrieralapú rendszer egyes elemeit. Ráadásul, az alapvetően iránymutató foglalkoztatóként működő államokban is vannak olyan foglalkoztatási területek, ágazatok ahol az állam független foglalkoztatóként határozza meg a fizetéseket (amire a hadsereg lehet a legkiválóbb példa).

A válság hatásai az európai uniós tagállamok közsférájára

A válságot megelőző időkben a közsféra foglalkoztatása enyhe növekedési pályán állt. Például a közigazgatás létszáma 2004 és 2008 között 2 százalékkal bővült, bár növekedésének trendje csökkenő tendenciát mutatott. A vál-

3 Ennek oka lehet formai: a ki-
hirdetésére felhatalmazott szerv
– például a parlament – elveti a
kialkudott eredményeket, de
– különösen válság idején – a
fizetésemelés végrehajtása for-
rások hiányában el is akadhat az
állami hierarchia egyes szintjein.

ság kezdeti (2008 és 2010 közötti) időszakát is meglehetősen jól vészték át a közsférában dolgozók, mivel ebben az időszakban az elbocsátások nagyrészt a versenyszektor érintették, így a közsféra részesedése az összes foglalkoztatáson belül több tagállamban statisztikailag még emelkedett is (*Anxo és szerzőtársai*, 2013). 2010-től kezdődően azonban a költségvetési megszorítási csomagok közvetlenül érintették a közsférát.

A külső befektetői nyomás hatására számos európai ország a „trojkához” (a Nemzetközi Valutaalaphoz, az Európai Központi Bankhoz és az Európai Bizottsághoz) fordult segítségért.⁴ A pénzügyi mentőövért cserébe a kormányok komoly megszorításokra tettek ígéretet, amelyek legfontosabb célja a központi költségvetés kiadásainak csökkentése volt. Mivel ennek egy igen jelentős részét a közsférában alkalmazottak bér- és egyéb költségei teszik ki, nem meglepő, hogy elsőként az itt dolgozók létszámát és keresetét csökkentették. Ráadásul a megszorító csomag több ország esetében tartalmazott olyan rendelkezéseket, amelyeknek célja a szociális párbeszéd hatáskörének csökkentése volt (*Ghellab–Papadakis*, 2011, 85. o.).

Ugyanakkor a „megszorítási hullám” olyan EU-tagállamokban is negatív hatással volt a közsférára (annak béreire, létszámára vagy társadalmi párbeszédben játszott szerepére), mint például Lengyelország, amelyekben a válság hatása nem volt olyan jelentős, mint a külső segítségére szoruló országokban. A megszorító csomagok elharapózását két tényező erősítette: egyrészt az elmúlt években az állam közsférára fordított kiadásainak alacsony aránya vált egy adott ország „gazdasági egészségének” első számú mutatójává (*Anxo és szerzőtársai*, 2013). Másrészt az európai stabilitási és növekedési egyezményt 2011-ben a nemzeti költségvetések számára sokkal szigorúbb előírásokat megfogalmazó euró-plusz egyezmény (*Euro Plus Pact*) váltotta fel, melyet csak négy, nem eurót használó tagállam nem írt alá: Svédország, Egyesült Királyság, Magyarország és a Cseh Köztársaság (*Bach–Stroleny*, 2013).⁵

Mielőtt áttérnénk a válságreakciókra, érdemes kiemelni, hogy hagyományosan a szakszervezetek sokkal erősebbek a közsférában, mint a gazdaság többi szektorában, bár szervezettségük jelentősen csökkent a válság alatt. Míg *Glassner* (2010) 2003. évi adatokra támaszkodva összesen két országban, Belgiumban és a Cseh Köztársaságban, nem talált a közsférában a gazdaság egészénél magasabb szakszervezeti szervezettséget, addig az Európai Bizottság frissebb kiadványában 2009 és 2012 közötti adatokat felhasználva – már azt jelzi, hogy a Cseh Köztársaságban, Észtországban, és Lengyelországban alacsonyabb a közsférán belüli szakszervezeti szervezettség, mint a gazdaság egészében, továbbá Lettországon, Litvániában, Magyarországon, Szlovákiában, Szlovéniában és Belgiumban a két szektor szervezettsége azonos (*EC*, 2013, 44. o. Chart 1.11).

A közsféra bérköltségei lefaragásának legegyszerűbb módja a közsférában foglalkoztatottak *létszámának csökkentése*. Erre többféle eljárás is létezik.

4 2008-ban Magyarország, Románia és Lettorság, majd 2009-ben Görögország, Portugália és Írország 2010-ben Spanyolország, végül 2011-ben Ciprus.

5 Érdemes megjegyezni, hogy az EU saját adminisztrációját még nagyobb „fáziskéséssel”, csak 2012-re érte el „megszorítási hullám”. Akkor is csak David Cameron angol miniszterelnök személyes és kitartó nyomására. Ennek eredményeként 10 százalékos megszorítást irányoztak elő az EU hivatalnoki karára a 2014–2020 közötti költségvetésben. Természetesen erre a munkavállalók részéről sztrájk volt a válasz.

Egyrészt, a megüresedett helyeket nem engedik betölteni. Ilyen megoldást találunk például Franciaországban, ahol minden két kilépő után vehettek fel egy új munkavállalót. Ennél sokkal drasztikusabb cserearányra tett ígéretet Görögország, ahol először 1:5 arányt vállaltak, majd ezt 1:10 arányra változtatták. Egyébként ugyanez az arányszám van életben a spanyol közszolgálati szektor több területén is (EC, 2013, 142. o.).

Másrészt, a „felesleges” munkavállalókat helyezik először tartalékállományba is, aminek velejárója az alacsonyabb fizetés mellett az is, hogy ha a munkavállaló új pozícióban történő elhelyezésére egy előre meghatározott idő után sem nyílik lehetőség, akkor megválnak az adott munkavállalótól. Ilyen megoldást terveztek Görögországban 15 ezer munkavállaló esetében, bár végül is ezek a tervek sem valósultak meg (EC, 2013, 142. o.).

Harmadrészt, létszámcsoökkentési út lehet a kiszervezés és a privatizáció is. Ennek egy speciális esete a belső kiszervezés, amikor egy több előnnyel és védelemmel járó státusban foglalkoztatott helyére szerződéses munkavállalót vesznek fel (például közalkalmazottak helyett munkaviszonyban alkalmazottat). A francia közszolgálatban már a válság előtt tömegessé vált a státustörvényektől különböző, magánszektorra jellemző munkaviszonyokban foglalkoztatott munkavállalók alkalmazása, ami mintegy a közsféra védőfalai mögé csempészte be a magánszektor foglalkoztatási feltételeit (Audier és szerzőtársai, 2012). Elvileg elképzelhető, hogy az adott munkavállaló státusát változtatják meg, bár ez kevésbé jellemző, hiszen a jogszabályi előírások miatt ennek jóval magasabbak a járulékos költségei.

Végül a létszámcsoökkentés tényleges elbocsátásokat is jelenthet, ami szintén jelentős költségekkel jár, akár a korai nyugdíjazás, akár a ténylegesen elbocsátással járó végkielégítések miatt (Public..., 2010).⁶ Azt is meg kell említenünk, hogy a közsférában végrehajtott leépítések főleg az adminisztrációban és a menedzsmentben dolgozókat érintették. Több országban, így például Olaszországban, elsősorban a határozott időre alkalmazottak számíthattak arra, hogy a szerződésüket nem újítják meg (EC, 2013).

A *bérek befagyasztásának* van egy politikai-kommunikációs előnye: azt az üzenetet küldi a választópolgároknak, hogy a kiváltságos közsférabeli dolgozók is kiveszik a részüket a válság okozta terhekből. Ám ugyanakkor nem feltétlenül jár együtt a közsférabeli fizetések tényleges romlásával, köszönhetően annak, hogy a „illetménytábla” befagyasztása nem zárja ki a közsférában alkalmazott munkavállaló fizetésének emelkedését. Egyrészt azért, mert feljebb léphet a ranglétrán, másrészt pedig a szenioritásból fakadó bérfejlés-tesek is javíthatják a fizetését. Nem meglepő, hogy ezt a megoldást igen széles körben alkalmazták a tagállamok.

Drasztikusabb, költségcsökkentési lehetőség a *bérek csökkentése*. Ez az esetek többségében heves tiltakozást váltott a szakszervezetekből, amelyek azzal érveltek, hogy sem a válság kialakulását, sem annak elhúzódását nem a köz-

⁶ Ez azonban különlegesen nagy terhet róhat a nyugdíjrendszerre. Portugáliában például 2010-ben annyian kérték az előnyugdíjazásukat, hogy a kormánynak be kellett fagyasztania az előnyugdíjazási programot.

szférai dolgozónak hibája okozta (EC, 2013, 150. o.). A bércsökkenések elsősorban az olyan egyéb juttatások megvonására irányultak, melyek a magánszférában nem szokásosak (ilyen például a 13. és 14. havi fizetés, illetve a szociális és egyéb béren kívüli juttatások). Ugyanakkor több országban is mentesítették a legrosszabbul kereső munkavállalókat a bércsökkenés negatív hatásai alól, ilyen megkülönböztetés történt például Írországbban, Angliában és Olaszországban is. (EC, 2013). Érdekes, hogy több országban mind a leépítések, mind a bérbefagyasztások/bércsökkenések kihirdetésükhöz, elfogadásukhoz képest késleltetett hatállyal léptek életbe, sőt olyanra is volt példa, hogy az intézkedések hatályba lépését a parlamenti választások utánra időzítették.

A bérmegállapítási rendszerek átalakításai

A válságot megelőző időkben több országban is olyan változásokra került sor, amelyek a kollektív bér meghatározáshoz közelítették az adott ország rendszerét. Ez a folyamat az 1970-es években kezdődött, amikor Finnország áttért az unilaterális bér meghatározásról a kollektív tárgyalásokra (EC, 2013, 39. o.), és ugyanez a folyamat figyelhető meg például az 1984-es spanyol, az 1993-as olasz és az 1998-as portugál reformokban (Anxo és szerzőtársai, 2013). Ugyanígy a tárgyalások felértékelődését mutatta az európai szintű szociális párbeszéd kiterjesztése a közsféra négy ágazatára: a helyi és regionális közigazgatásra (2004-ben), a fekvőbeteg-ellátásra (2006-ban), az oktatásra (2010-ben) és központi közigazgatásra (2010-ben.). A 2004 és 2011 közötti hosszas egyeztetések után megalakult bizottságok lehetővé teszik az ágazatok európai szintű munkáltatói és munkavállalói képviseleteinek közvetlen kapcsolatát, s ráadásul a válság előtt ezek a fórumok azon dolgoztak, hogyan lehet a tárgyalások hagyományosan kétoldalú rendszerébe más érdekelt feleket (*stake holders*) – mint például a felhasználókat (*users*) – is bevonni (EC, 2012b, 144. o.).

Az EU tagállamok kormányainak nagy többsége gyors és határozott választ adott a válság hatásainak ellensúlyozására, aminek egyik velejárója volt, hogy a gyorsaság ürügyén lemondott a szociális párbeszéd bevett csatornáinak alkalmazásáról (Anxo és szerzőtársai, 2013). Ezáltal felértékelődött a kormány szerepe a bér meghatározásban, erősödött az unilateralizmus, és visszaszorult a társadalmi párbeszéd. Glassner (2010) már tíz olyan tagállamot sorol fel,⁷ ahol a válságra adott válasz részeként egyoldalú döntést hoztak a közsféra béreivel kapcsolatban. Ráadásul ezek között az országok között a korábban hibrid bér megállapítást használó országok mellett olyanok is vannak (például az Egyesült Királyság), amelyekben a kollektív béralku volt meghatározó a válság előtt.

A válság által komolyabban érintett országok közül néhányban ugyan történtek megállapodások a szociális párbeszéd keretein belül, ugyanakkor például a litván és a magyar megállapodások esetében az elemzőben kétely merül

7 Bulgária, Cseh köztársaság, Egyesült Királyság, Észtország, Görögország, Írorság, Lettorság Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország.

fel azzal kapcsolatban, hogy ezeket mennyiben előzte meg érdemi párbeszéd (*Glassner*, 2010). Ez alól csak Írország a kivétel, ahol országos megállapodás, a Croke Park egyezmény keretében a felek egy négyéves keretrendszert fektettek le, amelynek értelmében nem kerül sor elbocsátásokra, ugyanakkor a ki lépők helyére nem vehetnek fel újakat és a béreket befagyasztják (*EC*, 2013, 145. o.). Ki kell azonban emelni, hogy a közsféra korlátozott hatóköréből adódóan ez a megállapodás csak egy „halvány imitációja” azoknak a szociális paktumoknak, melyek az 1980-as, 1990-es évekre voltak jellemzők Írországban. A megállapodás erejét nagyban megkérdőjelezi az is, hogy az egyetemi tanárok szakszervezete (*Irish Federation of University Teachers*) azt nem írta alá, és a 2009-es országos bértárgyalásokról kivonult a legnagyobb munkaadói szövetség az IBEC (*Irish Business and Employer Confederation*), amely javasolta tagjainak, hogy inkább helyi szinten folytassanak konzultációkat. 2013 közepére azonban már az ír kormány is teljesen kihátrált a Croke Park megállapodás mögül, és a közszolgálati stabilitási megállapodás (2013–2016), közismertebb nevén a Haddington Road megállapodás keretében egy sor kétoldali kollektív megállapodást kötött a közszolgálati szektor szakszervezeteivel. Tette mindezt azok után, hogy a tervezett Croke Park II. megállapodás tárgyalásai zátonyra futottak, aminek következtében egy általános, a közszolgálat egészére kiterjedő kollektív megállapodás lehetősége is elveszett. Ugyanakkor mindössze három, az oktatás területén tevékenykedő szakszervezet nem írt alá bilaterális kollektív megállapodást (*Sheehan*, 2013).

Sajnos az európai ágazati érdekegyeztetés sem tudott jelentősebb szerepet betölteni a válság okozta érdekellentétek kezelésében. A közszférával foglalkozó négy európai ágazati párbeszéd bizottság közül csak az önkormányzatok és a központi államigazgatás területén bocsátottak ki „közös nyilatkozatokat” a válsággal kapcsolatban (*EC*, 2013, 109–110. o.).

A szociális párbeszédben három általános tendencia figyelhető meg (*Bach-Stroleny*, 2013). Egyrészt számos kormány részéről a *korlátozás* volt a jellemző válasz – főleg azokban az országokban, ahol a szociális párbeszédnek nem volt jelentős tradíciója. Több EU-tagállamban a korlátozás az országos szintű párbeszéd felfüggesztését jelentette. Ez több helyen is tiltakozásokhoz, tüntetésekhez vezetett, valamint ahhoz, hogy hosszabb távon a kollektív tárgyalások szintje eltolódjon az „eltorlaszolt” kormányzati szintről az ágazati és lokális szintre. Ez utóbbi figyelhető meg többek között Hollandiában és Olaszországban is, noha ezekben az országokban a kormányzati beavatkozás kevésbé volt drasztikus.

A második tendencia a *rugalmasság* irányába történő elmozdulás. Ez leginkább azokban az országokban fejtett ki pozitív hatást, ahol törvény írta elő a konzultációt (*joint consultation*). Ezek keretében ugyanis több esetben olyan kérdéseket is sikerült megvitatniuk a szociális partnereknek, amelyeket hagyományosan inkább központi (magasabb) szinten tárgyaltak. Ugyan-

akkor tény, hogy a konzultációk eredményét tekintve, az olyan változtatások kerültek túlsúlyba, amelyek elsősorban a munkáltatói érdekeket szolgálják – például a kiszervezés, a flexibilitás vagy a szolgáltatás minőségének javítása.

Végezetül a kormányok megpróbálhatták a válság következtében a társadalmi párbeszéd egész rendszerének átalakítását is. Ilyen átalakítási kísérletek történtek például Dániában, ahol az önkormányzati szintű társadalmi párbeszéd erősödött meg egy új, állandó fórum révén, amely a kollektív tárgyalási ciklusok között is működik a választott főtárgyalók részvételével. Ugyancsak ide sorolható a 2008-ban elfogadott franciaországi Bercy megállapodás (amely 2011-ben lépett hatályba, úgy, hogy a helyi önkormányzatokra csak 2014-től kezdődően terjed ki). A megállapodás egyértelműen a versenyszektorra jellemző munkaügyi kapcsolatokból merített: a szakszervezet reprezentativitását a munkahelyi szavazás eredményéhez kötötte, és kiterjesztette a kollektív tárgyalások tárgykörét (a munkakörülményekre, karrierre, tréningre stb.) Eközben azonban a kollektív szerződések a közszférában nem váltak jogilag szankcionálhatóvá, vagyis fennmaradtak az unilaterális rendszer állam számára előnyös részei (Tissandier, 2010).

Olaszországban a 2009–2011 közötti Brunetta-reformok érdemelnek említést, amelyeknek kimondottan az olasz állami bürokrácia hatékonyságának növelése volt a célja. Az akkori olasz közszolgálati és innovációs miniszter, Brunetta nevével fémjelzett reformcsomag egyrészt átalakította a fizetések rendszerét (szenioritás helyett produktivitás alapúvá), másrészt lehetővé tette az elbocsátást a közszférából. Az átalakítással kapcsolatos intézkedéseket meglehetősen egyoldalúan vezették be, hiszen a szakszervezetek véleményét sem a tervezet előkészítésében, sem annak kivitelezésekor nem kérték ki. Az átalakítások következtében lehetővé vált, hogy a szakszervezetek bevonása nélkül hozhassanak bérfejlesztési döntés az állami bürokráciában. Ezenkívül átszervezték azt az államot mint munkaadót a bértárgyalásokon képviselő ügynökséget (*Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni, ARAN*). Mindez igen jelentős ellenállást szított a szakszervezetek körében. Végül, az egységes munkahelyi szakszervezeti struktúra kialakításának lehetetlensége és a belpolitikai változások következtében az államnak tárgyalnia kellett a szakszervezetekkel (Rinolfi–Paparella, 2008, Della Torre, 2008). A 2012 májusában – már az önkormányzatok részvételével – létrejött megállapodásban több ponton módosították a Brunetta-reformokat, amit a szakszervezetek sikerként könyvelhettek el (Sanz, 2011).

A válság adott válaszok országokénti különbözősége mellett megfigyelhető azok téma szerinti tagozódása is, amennyiben a „korlátozó” típusú hozzáállás jellemzőbb volt olyan „kemény” kérdésekben (mint amilyen a bér és a létszám), ugyanakkor egyéb „puhább” kérdésekben már nagyobb volt a „rugalmasság”. Összességében azonban a változások több országban a közszféra munkaügyi kapcsolatainak megelőző fejlődési dinamikájával ellentétes irá-

nyúak voltak. (Sőt, mint a fenti olasz példa is mutatja, még az ellentétes dinamikával ellenkező dinamika is felül tudott kerekedni.) A szociális párbeszéd átalakulásában egyszerre figyelhető meg mind a decentralizáció, mind a centralizáció. Mint láttuk, a központi kormányzat tárgyaláskerülő magatartása nagyban hozzájárult a decentralizációhoz, hiszen így felértékelődött a regionális és önkormányzati szintű kollektív tárgyalások szerepe. Az is tény azonban, hogy a válság következtében a korábban flexibilis állásokba átszervezett munkavállalók veszítették el először a munkájukat, ami által megnövekedett a közszférában védettebb státusban dolgozók aránya, s ez a béralku szempontjából nagyobb centralizációra nyújt lehetőséget.

Összefoglalás

Az Európai Unió országainak közszférái több dimenzióban is egy skála két végpontja között helyezkednek el. Az ellentétes pólusokat a porosz–napóleoni *versus* angolszász liberális jogi hagyomány, az unilaterális *versus* kollektív bérmegállapítás, valamint az állam mint szuverén foglalkoztató *versus* iránymutató (modellt adó) foglalkoztató dimenziókban szokás leírni.

Ugyanakkor minden tagország közszférája e megközelítések egészen egyedi, országspecifikus keveréke, amelyben egymás mellett dolgoznak – néha akár fizikai értelemben is – az egyik vagy a másik modellnek megfelelően foglalkoztatott munkavállalók. A tagországok országspecifikus megoldásai sok szempontból mégis rendkívül hasonlítanak egymáshoz.

Ez a dualitás, hasonlóság és különbözőség, a válság okozta közszféra átalakulás minden szegmensére jellemző volt. Az állami válaszok között meglepően nagy volt a hasonlóság, ráadásul úgy, hogy minél nagyobb volt a gazdasági nyomás, annál inkább hasonlítottak egymáshoz a megszorításalapú válaszok. Ezzel párhuzamosan azonban nagymértékben eltért egymástól az egyoldalú döntések kivitelezhetősége. Voltak tagországok, ahol az unilaterális állami megközelítés járható útnak bizonyult, de voltak olyanok is, ahol ez a hozzáállás olyan mértékű ellenállást váltott ki (sztrájkok és tüntetések formájában), hogy nem érhetette el a célját. Sőt, volt olyan tagország (például Németország vagy Ausztria), ahol bár az unilaterális a törvényileg kodifikált forma, mégsem volt szükség a közszférában a szociális partnerek véleményét figyelmen kívül hagyó válságkezelésre. Az unilaterális állami megközelítés dominanciája ráadásul nem függött sem a bevett jogviszonymodellről, sem a bérmegállapítás szokásos formájától, sem az állam foglalkoztatóként játszott szereptől. Úgy tűnik, változatlanul érvényes Marsden (1994) egy korai megállapítása, amely szerint az unilaterális bérmegállapítás ugyan elősegítheti azt, hogy a kormány hatékonyan elérje fiskális céljait, de a munkáltatókkal és szakszervezetekkel közös bérmegállapítási eljárás „rugalmasabb eszköze a változások legitimációjának” (17. o.). Más szóval a közvetlen és azonnali költségvetési kontroll kockázata a munkaadó és a munkavállalók közötti konfliktus,

miközben a bérreformok fenntarthatósága feltételezi azok elfogadottságát a munkavállalók részéről is.

Mindenesetre elgondolkoztató az, hogyan tudta a szociális párbeszédre mint intézményre oly' büszke Európai Unió, illetve tagországainak jelentős része, ennyire egyöntetűen figyelmen kívül hagyni a közszféra esetében a szociális párbeszéd intézményeinek felépítésébe ölt rengeteg energiát. Tették ezt ráadásul éppen akkor, amikor ezek az intézmények egy kritikus időszakban mutathatták volna meg hatékonyságukat.

3.5. Önkormányzati privatizációs, kiszervezési– visszaszervezési törekvések és foglalkoztatási hatásai az Európai Unió országában és Magyarországon*

NEUMANN LÁSZLÓ & EDELÉNYI MÁRK

2012 decemberében szokatlan hírek jelentek meg a napisajtóban egy vidéki nagyváros tömegközlekedési vállalatánál kirobbant „sztrájkról”. Egy hétfői nap hajnalán a buszsofőrök harmada nem vette fel a munkát, ezért számos járat kimaradt a reggeli csúcsforgalomból. A cég igazgatója puccskísérletet emlegetett, szerinte a sofőrök ugyan a buszok rossz műszaki állapotára hivatkoztak, de valójában bérköveteléseik miatt tagadták meg a munkát. Ezt, természetesen, azonnal cáfolta a szakszervezet vezetőjének nyilatkozata. 2013. január végén már arról olvashattunk híradást, hogy a szakszervezeti vezetőt – aki hosszú ideje tiltakozott a buszok állapota miatt – elbocsátották, s ezt a cég bizalomvesztéssel indokolta. A szakszervezet bírósághoz fordult a jogtalan elbocsátás miatt. Egy 2013. február közepi hír szerint pedig már rendőrségi vizsgálat is indult az ügyben „közüzem megzavarása miatt”. A polgármester nyilatkozatában támogatásáról biztosította a rendőrséghez forduló igazgatót, mondván, az nem elfogadható, hogy a város életét megbénítja egy vadsztrájk, amire senki sem tud felkészülni.¹

Ez az országos nyilvánossághoz jutott eset némileg rávilágít a munkaügyi kapcsolatok egy eddig kevésbé vizsgált terepére, az önkormányzati tulajdonú vállalati szektor sajátosságaira. A véletlen műve, hogy jó félévvel korábban pontosan ennél a vállalatnál is készítettünk interjúkat egy nemzetközi kutatás² keretében, és nem láttunk a konfliktus eszkalációjára mutató jeleket. Így a cikk végén visszatérhetünk az esethez, megkísérelhetjük, hogy magyarázatot találjunk a cégnél időközben bekövetkezett fordulatra.

A nemzetközi kutatás keretében Magyarországon folytatott eredeti kutatás két vidéki városban zajlott, amelyek a közszolgáltatások széles skáláját nyújtják, különbözőképpen bevonva a magánszektor, illetve az egyházi intézményeket (*Berki és szerzőtársai*, 2012). A két különböző nagyságú város eltérő mértékben volt eladósodva, és az országos pártpolitika is eltérően jelent meg a városok életében. Mindkét városban interjúkat készítettünk az önkormányzat és intézményei/vállalatai vezetőivel, az érdekképviselőkkel – ahol voltak ilyenek. Mindkét helyen öt szolgáltatási ágat vizsgáltunk: a tömegközlekedést, az idősellátást, az iskolai étkeztetést, a takarítást és a hulladékgazdálkodást. Ezúton is köszönjük interjúalanyaink segítségét.

A jelen *Közelkép* 3.3. alfejezetben tárgyalt *új közmenedzsment* (*New Public Management, NPM*) gyakorlatának megfelelően az önkormányzatok közszolgáltatásainak egyre nagyobb részét – változatos konstrukciókban – magán- vagy nonprofit szervezetek nyújtják, a szektorok közötti éles határok leépülnek.

* A szerzők köszönettel tartoznak *Steiner Erikának* (TÖOSZ) a kutatáshoz nyújtott segítségért.

1 A híradások a helyi médiában, az országos lapokban és az MTI-nél jelentek meg. A pontos hivatkozást és a szó szerinti idézetet sajnos mellőznünk kell az anonimitás érdekében, amelyet a kutatás minden interjúalanyának kötelességünk biztosítani.

2 Az öt országra (Egyesült Királyság, Franciaország, Magyarország, Németország és Svédország) kiterjedő *Public sector pay and social dialogue during the fiscal crisis* című kutatást támogatta az Európai Bizottság (VS/2011/0141), kutatásvezető: *Damian Grimshaw*, Manchester Business School (*Grimshaw–Rubery–Mariano*, 2012). E fejezet nagymértékben épít a kutatás hazai és nemzetközi eredményeire.

Az alfejezet első része rövid áttekintést ad a kiszervezés–visszaszervezés, (köz) beszerzés motívumairól, elterjedtségéről, szabályozásáról és munkaerő-piaci következményeiről az Európai Unió néhány tagállamában. A második rész a hasonló magyarországi gyakorlat feltérképezésére tesz kísérletet – a magyar önkormányzati rendszer gazdálkodási–szolgáltatási–érdekegyeztetési sajátosságából kiindulva mutatja be azokat az érdekeket és ellenérdekeket, amelyek a szervezeti változások mögött meghúzódnak. Végül két 2012-ben készült esettanulmányon keresztül mutatjuk be a kiszervezés–visszaszervezés és egyházi kézbe adás munkaügyi következményeit. Írásunk középpontjában a munkaerő-piaci szegmentáció, a különböző jogi státusok közötti átmenetek állnak, így a téma sok más részét szükségképpen csak vázolni tudjuk.

Önkormányzati válságreakciók és kiszervezés az Európai Unió néhány tagállamában

a) *A megszorítások hatása önkormányzati szinten.* A 2008–2010 közötti európai válságreakciókat, közelebbről a közszféra alkalmazkodását vizsgáló ILO-tanulmány (*Vaughan-Whitehead, 2012*) megkülönbözteti a mennyiségi jellegű intézkedéseket (létszámcsökkentés, a bérfagyasztás és -csökkentés), valamint a strukturális reformokat. Az országok közötti különbségek jelentősek, míg Görögország vagy Portugália esetében a szektor jelentékeny zsugorításra volt szükség, más országok – mint az Egyesült Királyság vagy Hollandia – a kétféle alkalmazkodás kombinált megközelítését választották, mégpedig olyan módon, hogy bizonyos közszolgáltatások nyújtásának felelősségét decentralizálták, átadták az önkormányzatoknak. Számos országban a strukturális változások iránya a privatizáció, a „kiszervezés” (*outsourcing*), szolgáltatások vásárlása a magánszekortól, vagyis az új közmenedzsment (*New Public Management, NPM*) rendszerének (lásd a jelen *Közelkép* 3.3. alfejezetét) keretében elindult folyamatok erősödtek fel. Az OECD nemzeti számlák alapján számolt adatai szerint a szervezet tagországaiban az állam és az önkormányzatok együttes beszerzései a magánszekortól 2007 és 2010 között a GDP 12 százalékaról 13 százalékra nőttek átlagosan, különösen jelentős emelkedést regisztráltak Hollandiában, Finnországban és Kanadában. A magyarországi adat az átlaghoz közeli, de körülbelül 1 százalékos csökkenést mutat (*OECD, 2013*).

A válságreakciók kutatásának irodalma kezdetben a nemzeti szintű válsagokkal foglalkozott (lásd 3.4. alfejezet), és csak a legújabb kutatások jutottak el a helyi-önkormányzati szint vizsgálatához. Márpedig a közszolgáltatások jelentős részét önkormányzati keretek között nyújtják, így a válságot követő költségvetési megszorítások is jórészt itt jelentkeznek. Témánk szempontjából fontos az önkormányzat gazdálkodási autonómiája és a helyi szintű bérmegállapodási rendszerek, érdekegyeztetési csatornák szerepe (*Leisink és szerzőtársai, 2013*). Míg az önkormányzatok által nyújtott szolgáltatások széles palettája

igen hasonló az egyes országokban, jelentős eltérések vannak a kormányzati szintek közötti munkamegosztásban és finanszírozási megoldásokban, így jelentős a különbség a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiáját illetően is. Az OECD adatai szerint a helyi önkormányzatok bevételeiben a központi költségvetéstől jövő transzferek (támogatások, megosztott adók stb.) aránya magas az Egyesült Királyságban (70 százalék) és Magyarországon (59 százalék), alacsonyabb mértékű Franciaországban (29 százalék), Németországban (18 százalék a tartományok és 35 százalék a helyi kormányzatok szintjén) és Svédországban (24 százalék).³ A sorrend természetesen fordított, ha azt vizsgáljuk, hogy mekkora a helyi adók és más bevételek aránya.

A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiájuk függvényében dönthetnek, hogyan reagálnak a központi kormányzat megszorító döntéseire, elhatározhatják a helyi adórendszer reformját, az általuk nyújtott szolgáltatások szűkítését, de bizonyos körülmények éppen ellenkezőleg, arra készíthetik őket, hogy „anticiklikus politikával” kísérletezzenek, tompítsák a gazdasági válság hatásait, például a bérek emelésével, jobb „kiszervezési” szerződésekkel stb. – veszélyeztetve ezzel a központi kormányzat költségvetési célkitűzéseinek megvalósulását. Autonómia híján viszont az önkormányzatok utasíthatók, vagy – a politikai és gazdasági feltételek alakításával – rávehetők, hogy visszafogják szolgáltatásaikat, beruházásaikat, foglalkoztatásukat, és amennyiben lehetséges, emeljék az adókat. Az ilyen reformot kísérheti a *Big Society* víziója (Egyesült Királyság), amely ösztönzi az állampolgári öngondoskodást, az önkéntes tevékenységeket és a nonprofit szervezetek bevonását (Bach, 2012). A támogatások csökkentését a jóléti államokban jobban megérzik azok a helységek, ahol nagyobb az alacsony bérű lakosság vagy a munkanélküliek aránya, hiszen jobban függnek a hátrányos helyzetűekre tekintettel nyújtott céltámogatásoktól. Az Egyesült Királyságban ilyen a központi támogatások nagy része, ezeket a jelenlegi kormány átlagosan 25 százalékkal csökkentette, de a legszegényebb településeken a központi támogatás 72 százalékkal esett vissza (Grimshaw–Rubery–Mariano, 2012). Ha a kormányzat a szolgáltatási felelősség átadása mellett az önkormányzatok támogatását is csökkenti, akkor a helyi szinten igen erős a kényszer a szolgáltatások hatékonyabb megszervezésére.

Mindezeknek hatással kell lenniük a helyi közszolgáltatásokat nyújtók foglalkoztatására is. *Leisink és szerzőtársai* (2013) cikke egy másik nemzetközi kutatás tapasztalatait foglalja össze, amelynek során három országban (Olaszország, Hollandia, Egyesült Királyság) készültek esettanulmányok két-két önkormányzatról, azt vizsgálva, hogy a válság hatására hogyan alakulnak helyi önkormányzati szinten a munkaügyi kapcsolatok, a megszorítások következményei hasonlítanak vagy különböznek a vizsgált önkormányzatok esetében. Amikor a megszorítások elérik a helyi önkormányzati szintet, akkor lényeges tényezőknek bizonyulnak az érdekegyeztetési csatornák: az, hogy van-e ága-

³ 2011-es adatok, forrás: OECD Fiscal Decentralisation Database, Table 17.

zati és helyi szinten fóruma a szociális párbeszédnek, jelentős-e a szakszervezetek ereje, és milyen az intézményesülés foka.

Ebből a szempontból Olaszország és Hollandia intézményei erősek, míg az Egyesült Királyság liberális gazdasági modelljében nincs sok helyük. Például Olaszországban az önkormányzatok – a kollektív alku hagyományos kétszintű modellje ellenére – felülbírálták a központi kormányzat egyoldalú bérfagyasztási döntését, míg Hollandiában az önkormányzatok érdekképviselői egy 1993-as törvény alapján megőrizték korábbi jogosultságukat arra, hogy kollektív szerződéseket kössenek a központi kormányzat bérfagyasztást követelő nyomása ellenében. Ugyanakkor az Egyesült Királyságban az önkormányzatok – azokon a ritka területeken, ahol azoknak egyáltalán szerepük van – kiléphettek az országos béralku hatálya alól. Hollandiában és az Egyesült Királyságban tehát az önkormányzatoknak és a szakszervezeteknek volt legitim cselekvési lehetőségük a központi akarattal szemben, míg Olaszországban a bérek tekintetében az egyoldalú kormánydöntés nem hagyott ilyen kiutat. Itt azonban az önkormányzat anyagi lehetőségei voltak meghatározók, a kellően gazdag önkormányzatok formális felhatalmazás nélkül is tárgyaltak a foglalkoztatási feltételekről. Tehát annak ellenére, hogy a három ország költségvetési megszorításai lépésre kényszerítették a helyi önkormányzatokat, a korlátozások helyi alkalmazásának módját meghatározták az országos közvetítő intézmények és az önkormányzatiság struktúrája – főként a központi kormányzattal szembeni autonómiának és a szociális párbeszéd intézményeinek köszönhetően. Az önkormányzatoknak és a munkavállalói képviselőnek is volt némi mozgástere abban, hogyan reagálnak a központi megszorításokra. Ugyanakkor ebben erős országokon *belüli* különbségek voltak, így a hasonló intézményi berendezkedés ellenére meglévő különbségek arra utalnak, hogy a helyi szereplők stratégiájának, döntéseiknek is volt jelentősége.

b) *Kiszervezési döntések, a munkaerő-piaci szabályozás és az érdekképviselők szerepe.* A privatizációs és „kiszervezési” döntések kiterjedt irodalma általában két fő munkaerő-piaci tényezőt hangsúlyoz: a közszféra magánszférához viszonyított *bérelőnyét* és az eltérő *érdekképviselői* befolyást (üzemi tanácsi jogosítványokat vagy szakszervezeti alkuerőt.) Ez utóbbi általában a magánszférában gyengébb, amit a szakszervezeti szervezettség durva jelzőszáma is mutat. Tipikusan az angolszász országokban jelentős mértékű a közszféra bérelőnye, így ezekben az országokban lehet a bérek visszafogásával csökkenteni költségeket – nem véletlen, hogy ezt a lehetőséget leginkább az angolszász tanulmányok hangsúlyozzák. A nagy bérkülönbség – különösen megszorítások idején – erősen ösztönöz arra, hogy az alacsony bérű munkákat kiszervezzék. Nyilvánvaló, hogy ahol a bérkülönbség kicsi vagy ellenkező irányú, ott aligha lehet ez a fő motiváló tényező.

Grimshaw–Rubery–Mariano (2012) szerint a bérkülönbségek és az érdekvépviseleti erő különbsége mellett egy harmadik tényező is fontos szerepet játszik: a munkavállalók *jogi védelmének* eltérő szintje a két szektorban, legyen szó a közszférában akár köztisztviselői státusokról, akár ettől eltérő (*non-civil servant*) jogviszonyokról. A közszférán belül a munkavállalók különböző jogi védettségének a hatása a munkaerő-piaci szegmentációban – eltérő bérezésben, előmenetelben és állásbiztonságban – is megjelenik. E három tényező természetesen országról országra különböző súllyal játszik szerepet a kiszervezési döntésekben.

A döntéshozatalt további két tényező is bonyolítja. Egyrészt, a szolgáltatás nyújtása sokszor nem tisztán közösségi vagy tisztán magánszektorbeli kerekben történik, hanem lehetségesek a tulajdonformák változatos kombinációi is: a 100 százalékos magántulajdonú, profitorientált cégtől a 100 százalékos köztulajdonú, nonprofit vállalkozásig számtalan vegyes formáció is előfordulhat.⁴

Másrészt, a kiszervezési döntésekben nemcsak a végeredményként adódó külső és belső munkaerő-piaci szegmentációt veszik figyelembe, hanem az átmenet szabályozásait is, amelyek közül kiemelkedő a munkajogi jogutódlás és a kiszervezés utáni bérekre vonatkozó törvényi szabályozás is (részletesen lásd később.) Ezek a szabályozások is országonként változnak, és amennyiben hatásosak, akkor a kiszervezés átmenetét simábbá teszik, és az abból következő munkaerő-piaci szegmentáció hatását enyhítik. A döntés természetesen igyekszik az érintett szolgáltatás sajátosságait is figyelembe venni, miközben érzékenyen reagál a pénzügyi korlátokra és a (köz)beszerzés jogi szabályozására. A szervezeti formák közötti választást befolyásolja az általános forgalmi adó szabályozása is. Németországban úgy próbálják a magánszférának kedvező döntést ösztönözni, hogy forgalmi adót kell fizetni, ha a szolgáltatás nyújtásában is részt vesz az önkormányzat. Ugyanakkor a beruházási forrásokhoz való hozzájutás is fontos kiszervezési indíték, az önkormányzati vállalatok alapítását pedig az indokolja, hogy a részvények eladásával bevételhez jut az önkormányzat, így csökkentheti adósságát.

Franciaországban inkább a visszaszervezések irányában érezhető nyomás, ami a kiszervezések átláthatatlan, kontrollálhatatlanul bonyolult szervezetrendszerének, valamint a szolgáltatás magas költségei és gyenge minősége miatti csaldottságra vezethető vissza. A kiszervezés/magánszolgáltató igénybevétele az irodalom szerint tehát változatos szempontok alapján meghozott döntések eredménye, nem csupán árjelzésre adott reakció.

A kiszervezési döntések korántsem függetlenek ideológiai szempontoktól, és számítanak a politikai motívumok is. Az Egyesült Királyságban lényegében az önkormányzatok döntésétől függ, hogyan küzdenek meg a költségvetési támogatás csökkentésével, miközben megmaradt az ellátási felelősségük. Például az idősellátásban sokszor csökkenteniük kell a kiszervezett szolgál-

⁴ Egy szélsőséges esetben például önfoglalkoztatókkal szerződik az önkormányzat, megtartva *de facto* kontrollját a szolgáltatást nyújtók felett. Számos országban tipikus döntés a többségi önkormányzati tulajdonú cég, így megmarad a működés feletti kontroll, továbbá bevételi forrást is jelenthet, sőt esetleg lehetőséget teremt az önkormányzatra előírt közszférabeli létszámkorlát kikerülésére és a magánszférára érvényes munkajogi szabályok alkalmazásával.

tatások szerződéseiben meghatározott költségeit, vagyis kénytelenek takarékoskodni a szolgáltatás minőségén. Ráadásul a jelenlegi kormány anyagilag is ösztönzi a kiszervezéseket, mert abban az esetben pályázhatnak további támogatásokra az önkormányzatok, ha bevonják a magánszektor. Ezért ilyen konstrukcióban, az önkormányzatok érdemi felügyelete nélkül épül minden új iskola. Tulajdonképpen az egész önkormányzati szektorban ösztönzik a köz- és a magánszféra közös pénzügyi konstrukcióit, nem utolsósorban azért, hogy csökkentsék a kimutatott önkormányzati adósságot és közszférabeli foglalkoztatást.

c) *A munkaerő-piaci szabályozás és a kiszervezési gyakorlat kölcsönhatása.* A magánszektor belépése a közszolgáltatásokba felveti a különböző munkaerő-piaci rezsimek kölcsönhatásának kérdését, így a munkaerő-piaci szegmentáció mibenlétét, valamint a két szektor közötti jelentős különbségek létrejöttét megakadályozó szabályozás lehetőségét.

Általános előfeltevés, hogy a magánszektorba kiszervezett tevékenységekben dolgozók alacsonyabb bért kapnak, előmenetelük nem kiszámítható, kiszolgáltatottabbak a piaci kereslet változásainak, így állásuk is bizonytalanabb. Mindez logikusnak következik abból, hogy a kiszervezés célja a hatékonyabb munkavégzés alacsonyabb bérért és/vagy rugalmasabb foglalkoztatási keretfeltételek között. Ez azonban a tapasztalatok szerint nem mindig igaz.

Első ellenpéldánk nem a magánszektorba való kiszervezésről szól, csak a szervezet decentralizálásáról. Franciaország központosított közoktatási rendszeréből a 2000-es évek reformja során 128 ezer munkavállaló (főként általános iskolai tanár) került át az önkormányzatokhoz. Legtöbbjük önként vállalta az átmenetet a jobb fizetési feltételek miatt, ugyanis az önkormányzatok ösztönzési mozgástere annak ellenére volt tágabb, hogy a helyi önkormányzati bértáblákban – a köztisztviselői törvények szerint – előírt bérek alacsonyabban voltak, mint a központi állami bértáblákban előírtak.

Szintén franciaországi tapasztalat, hogy a visszaszervezett munkavállalók rendszerint elveszítik a magánszektorban szokásos természetbeni juttatásait, például az kiegészítő egészségbiztosítást, és azokat, amelyeket a magáncég üzemi tanácsa harcolt ki. Visszakerülve a közszférába hátrányt szenvednek az ott folyamatosan foglalkoztatottakhoz képest. Az átlépéskor ugyan meghagyják a bérüket, de azt követően jó ideig kimaradnak a szénioritáshoz kötődő béremelésekből, mert a magánszektorban töltött éveket csak részben veszik figyelembe. Mindez magyarázza, hogy a munkavállalók és szakszervezeteik vonakodnak támogatni a visszaszervezéseket. Az alaposabb vizsgálat azt mutatta, hogy az érdekképviselők mindig a konkrét átmenet feltételei és várható kimenetele alapján támogatják vagy ellenzik az adott változásokat (Audier és szerzőtársai, 2012).

A Grimshaw-féle kutatásban vizsgált négy nyugat-európai országból a kiszervezett magánszektor csak két esetben fizet alacsonyabb béreket: Németországban és az Egyesült Királyságban. Bár Németországban a különbség csökkent az új közsférabeli alsó kategória bevezetésével (lásd később) és bizonyos szolgáltatások esetében a kötelező minimális bérrel, az Egyesült Királyságban pedig a helyi önkormányzattal kötött kollektív szerződés javíthat a helyzeten. Franciaországban a bérezés hasonló, bár a magánszektorban lehetséges a hosszabb munkaidő és nagyobb munkaintenzitás, Svédországban a kollektív szerződés minden szektorra azonosan érvényes. A kiszervezéssel kapcsolatos szakszervezeti reakciók is a bérvizonyoknak felelnek meg. Nincs ellenállás Franciaországban és Svédországban, de általános a szakszervezeti opozíció Németországban (a rosszabb munkafeltételek miatt, továbbá mert arra nincs garancia, hogy alkalmazták a kollektív szerződést) és az Egyesült Királyságban (a kedvezőtlenebb a munkafeltételek és a közsférabeli nyugdíj-jogosultság elvesztése miatt).

Az átmenetet enyhítheti a közszolgálati jog szabályozása, amennyiben a státusváltást időben elhúzza, például csak az új belépőkre lesznek érvényesek a magánszektor rugalmasabb viszonyai. Ez történt Németországban, ahol a köztisztviselői státusúak magánszektorbeli szolgáltatókhoz kerülése bonyolult jogi problémákhoz vezetett az 1990-es években, mert egyszerre kívánták megőrizni a speciális jogi státusukat és elősegíteni a magánszektor bérezési mechanizmusainak és munkafeltételeinek alkalmazását. Hasonlóképpen Franciaországban, amikor az állami vállalatokat privatizálták – például a telekommunikációban és a villamosenergia-iparban – a már foglalkoztatott munkavállalók megtarthaták közszolgálati státusukat egy külön törvény alapján, s a magánszektor viszonyai csak az új belépőkre vonatkoztak.

A két szektor közötti váltást tompíthatják, illetve a munkaügyi rezsimek közötti versenyt korlátozhatják általánosabb szabályozások is: a viszonylag magas országos minimálbér, a munkáltatói jogutódlás, az elvárt berről szóló törvény vagy kiterjesztett kollektív szerződés és munkaügyi szerződéses záradékok, amelyek gyakorlata országonként eltérő (*Schulten–Brandt, 2012*). A magas országos minimálbér tényleges alsó korlátot jelenthet a bérversenyesben (különösen azokban az országokban, ágazatokban, ahol viszonylag magas az alacsonybéru munkások aránya). A minimálbér és a közsféra bérszabályozása közötti kapcsolat is érdekes, különösen akkor, ha minimálbér gyorsabb növelése miatt az utoléri az alsóbb közszolgálati bérkategóriákat.

Természetesen a közsféra reformjai is csökkenthetik a két szektor közötti különbséget, ha rugalmasabbá teszik a bérezést és a foglalkoztatást. Ám ellenkező indíttatású „reformra” is akad példa. Ilyen a német közsférabeli tarifaszerveződések 2005-ös átalakítása, amikor is egy új, alacsonyabb bérkategóriát vezettek be a „szükségesen egyszerű” tevékenységekre, amelyeket nálunk képesítést nem igénylő segédmunkáknak neveznének. Az új tarifát

kifejezetten azért vezették be, hogy a bérkülönbségek kevésbé késztessenek kiszervezésekre. Fogadtatása egyébként meglehetősen ellentmondásos volt még szakszervezeti körökben is (hiszen az állásvédelem célkitűzése ütközött a tisztességes bér elvével), s nincs meggyőző bizonyíték arra sem, hogy sikeresen meggátolta volna a kiszervezéseket (*Bosch és szerzőtársai*, 2012). Az érdekképviselési befolyás sikeresebb példái inkább a konkrét ki- vagy visszaszervezési döntést megelőző konzultációkhoz fűződnek. Franciaországban a szakszervezetek, Németországban az üzemi tanácsok részben formális csatornákon keresztül (például az önkormányzat gazdasági döntéseket előkészítő bizottságának ülésein, ahol rendszeresen meghallgatják őket), vagy informális módon (azaz politikai kapcsolataikon keresztül) képesek proaktív módon beavatkozni (*Grimshaw–Rubery–Mariano*, 2012).

A munkáltatói jogutódlást (az új magyar munkatörvénykönyv fogalomhasználatával: „a munkáltató személyében bekövetkező változást”) az EU irányelvei 1977 óta szabályozzák, azonban azok értelmezése és az általuk nyújtott védelem országonként nagyon különböző. Például néhány ország megengedi a munkavállalók számára, hogy „ellenálljanak” az új cégnél való „automatikus” továbbfoglalkoztatásnak, és ilyenkor a munkáltatói felmondás szabályai érvényesülnek. Ugyanakkor az Egyesült Királyságban az irányelv alkalmazása viszonylag gyenge védelmet nyújt. A kormány ugyan beépítette a szabályozásba az „ellenállás” jogát, de oly módon, hogy annak megsértése gyakorlatilag nem jár jogi következménnyel (*Hartzen és szerzőtársai*, 2008, idézi *Grimshaw–Rubery–Mariano*, 2012, 70. o.). Az elutasítás gyakorlatilag felmondást jelent, de nem jogosít semmiféle kompenzációra, nincs védelem a jogellenes eljárás ellen. (Lényegében ilyen a magyar versenyszféraabeli szabályozás is.) Ezekben az országokban nincs garancia a tartós továbbfoglalkoztatásra sem, míg máshol megkövetelik a jogutód munkáltatótól a munkaviszony fenntartását bizonyos ideig, például Franciaországban 15 hónapig, Németországban és Svédországban 12 hónapig.

A lényegében egyenlő bánásmódot megkövetelő szociális (munkaügyi) záradékok alkalmazását a kiszervezési szerződésekben egy 1949-es ILO-egyezmény vezette be.⁵ Az Európai Bíróság Rüffert-ügyben hozott határozata azonban 2008-ban versenykorlátozónak tekintette a munkaügyi záradékokat a magáncégekkel kötött szerződésekben, s ez lényegében meghatározza az Európai Bizottság álláspontját is.

A kollektív szerződéses tarifák kiterjesztésének gyakorlata is országonként különböző. Napjainkban igen elterjedt alkalmazásuk a német tartományokban. Észak-Rajna-Vesztfáliában – ahol a kutatás esettanulmányai készültek – a kiszervezések béreire vonatkozó első törvény 2002-ben⁶ született meg (*Schulden és szerzőtársai*, 2012). 2006-ban a kormányváltást követően – amikor a vörös–zöld koalíció helyére a CDU/FDP lépett – ezeket eltörölték. Az új kormány azzal érvelt, hogy céljukat nem érték el eléggé hatásosan. 2008-ban

5 94-es számú egyezmény – Magyarország egyébként ezt az egyezményt nem ratifikálta.
6 Ekkor már a német tartományok körülbelül fele alkalmazott hasonló törvényeket, főként építőipari munkáknál és a tömegközlekedésben, de hatókörüket más szolgáltatásokra is kiterjesztették.

az említett Ruffert-döntés Alsó-Szászország hasonló törvénye ellen a bérekről szóló szerződéses záradékok felülvizsgálatához vezetett. 2010–2011-ben azonban az „elvárt” bérekre vonatkozó törvénykezés (*Tarifreugesetz, prevailing wage law*) új hulláma söpört végig a tartományokon, amelyek már megfelelték az Európai Bíróság követelményeinek. Ezek lényegi rendelkezése az, hogy a kiszervezésekénél a magánszektorbeli vállalkozóknak is követniük kell a kollektív szerződéses bértarifákat, amennyiben a szerződést kiterjesztették az egész ágazatra.

Az Egyesült Királyságban viszont vannak példák a közsférabeli standardok önkéntes alkalmazására, az önkormányzatok és a szakszervezetek kezdeményezésére bizonyos munkáltatók jogi vagy szerződéses kényszer nélkül követik az irányadó közsférabeli béreket. Ilyen kezdeményezés Londonban az országos átlagnál jóval magasabb megélhetési költségekkel lépést tartó bérezés (*living wage*), amelynek fő támogatója a város polgármestere volt (*Grimshaw–Rubery–Mariano, 2012*).

Önkormányzati szolgáltatások kiszervezése-visszaszervezése Magyarországon

a) *Önkormányzati rendszer és gazdálkodás.* Nyugat-Európa országaiban a hagyománytól, a mérettől és a fejlettségi szinttől függően meglehetősen eltérő helyi kormányzati rendszerek alakultak ki. A gazdasági fejlettség ki-egyenlítődése és az európai integráció nyomán végbement közeledés ellenére is jelentős különbségek maradtak a helyi önkormányzatok száma, a helyi autonómia és a kormányzati szintek közötti munkamegosztás tekintetében. Terjedelmi okok miatt ezek részletezésétől el kell tekintenünk, és a magyar önkormányzati rendszer sajátosságait is csak vázlatosan érinthetjük. Az 1990-ben az „egy település – egy önkormányzat” elve alapján létrejött magyarországi struktúrában az önkormányzati törvény a kötelező szolgáltatások széles körének (közoktatás, egészségügyi és szociális ellátás, települési infrastruktúra, környezetvédelem, lakásgazdálkodás, tűzoltóság, közbiztonság helyi feladatai stb.) felelősségét hárítja a közel 3200 helyi önkormányzatra – tekintet nélkül az igen különböző népességszámukra és gazdasági erejükre. Ugyanakkor az önkormányzatok lényegében szabad kezdet kaptak abban, hogy a szolgáltatást milyen szervezeti keretekben oldják meg, bevételeiket hogyan használják fel. A „magyar modell” az elaprózottság tekintetében a mediterrán, széles feladatkörét tekintve pedig a skandináv modellre emlékeztet (*Vigvári, 2011*).

A széles körű decentralizáció jogi keretei ellenére a centralizáció – döntően költségvetési eszközöket felhasználva – utat tört magának már a kilencvenes években. Az önkormányzati költségvetés saját bevételi oldala ugyanis alapvetően a vagyonértékesítésből nyerhető jövedelmeken, önkormányzati tulajdoni részesedésű cégek jövedelmén, a helyi adón és a személyi jövedelemadó

megosztásának rendszerén alapult, ami jelentős pénzügyi egyenlőtlenségeket generált az önkormányzatok között. Az állam ezért a kötelező szolgáltatások egységes fejkvóta szerinti támogatásával, fejlesztési forrásokkal és az adórendszer átalakításaival időről időre beavatkozott. Az „önhibájukon kívül hátrányos helyzetű önkormányzatokat” kiegészítő állami támogatás illeti meg. A bevételek nagy(obb) részét kitevő állami támogatások csökkenése következtében a fejlesztések egyetlen forrásává a pályázati úton elérhető hazai és európai uniós források váltak.⁷

1995 óta az állami hozzájárulás az önkormányzati feladatokhoz folyamatosan csökken. Az EU-csatlakozással az állam vállalta a költségvetési fegyelem maastrichti kritériumok szerinti betartását, a 2006. évi konvergenciaprogram keretében az önkormányzatok 2007. évi támogatásának csökkentése közvetlenül a GDP mintegy 0,7 százalékaival javított az egyenlegen 2008-ra (*Vigvári*, 2011, 74. o.). (Az önkormányzati kiadások egyébként a GDP mintegy 11 százalékára rúgtak.) Az egészségügyi és más szektorokat érintő forráskivonás is döntően az intézményeket – a kórháztól a tűzoltóságig – fenntartó önkormányzatokat érintette. A kötelező feladatokhoz történő központi költségvetési hozzájárulások visszaesése nem feltétlenül jelent meg az önkormányzat által foglalkoztatottak bérére kifizetett összeg korlátozásában. Sajnos még a változatlan feladatkörre folyósított támogatások csökkenésről nincs pontos adatunk. Az Állami Számvevőszék vizsgálata szerint 2007 és 2010 között a megyei jogú városokban az állami támogatás aránya változó mértékben csökkent az egyes szolgáltatások (1 százalék a gyermekjóléti intézmények, 6 százalék az általános iskolák, 16 százalék a kollégiumok stb.) finanszírozásában, a forráshiányt az intézmények saját bevételei és az önkormányzati támogatás növelésével kompenzálták (*ÁSZ*, 2011, 5. o.)

A megszorításokra az önkormányzatok jelentős mértékű idegenforrás-bevonással reagáltak. Az önkormányzati törvénybe iktatott hitelfelvételi korlát sem volt képes arra, hogy meggátolja az önkormányzatok eladósodását, s a különféle „pénzügyi innovációkat” alkalmazó kiskapukat bezárja. A pénzügyi válsággal jelentősen megnöttek a devizahitelek törlesztőrészei, a gazdasági válsággal pedig csökkentek a helyi adóbevételek, és növekedtek a szociális támogatások iránti igények, sok helyütt a hitellel megvalósult önkormányzati vállalkozások sem hozták a tervezett profitot. Az önkormányzati eladósodottság mértéke rendkívül különbözően alakult: volt, ahol 2012-re minden napos veszéllyé vált a fizetéseképtelenség. A bevételek jelentős csökkenésével az önkormányzatoknak másképpen kellett viszonyulniuk a magáncégekhez – a települések egy részén megvonták tőlük a korábbi kedvezményeket, más települések azt a stratégiát választották, hogy igyekeztek könnyíteni a helyzetüket annak reményében, hogy a magáncégek a válság elmúltával helyben bővítenek, így hosszabb távon az önkormányzati tolerancia „megtérül” a foglalkoztatásban és az iparűzési adó bevétel növekedésében is.

7 A pályázati források fontosságát mutatja, hogy azok érdekében a polgármesterek opportunista magatartásra is képesek, ahogy egyikük megfogalmazta, korábban arra pályáztak, amire a közösségnek szüksége volt, ma pedig arra, amire pályázatot írnak ki, most éppen futballpályára: „ha már a miniszterelnöknek focimániája van, ... a fürdő mellé csinálunk egy műfüves focipályát, beállunk mi a sorba. Amit megcsinálunk, az itt marad, és a település vagyonát gyarapítja”.

Egyes önkormányzati szolgáltatások szűkítése kormányzati politikaként is felmerült. Az idősek ellátását a szociális ellátásról szóló törvény az önkormányzatok feladatává teszi, ugyanakkor paradox módon szabadon dönthetnek arról, hogy az ellátást milyen széles körnek nyújtják, mekkora térítésért és milyen minőségben. Egy 2007-ben született miniszteri rendelet az állami (önkormányzati) bentlakásos otthonokban a felvétel kritériumává tette, hogy az ellátottnak legalább napi négyórás ellátási igényét orvos igazolja. Ennek hatására azonban nem csökkent az intézményekben ellátottak száma (KSH, 2011), viszont – esettanulmányunk szerint – drámaian nőtt a szellemileg leépült betegek aránya, akik ellátására nagyobb munkaterhet jelentő külön standardok vonatkoznak.

A jelenlegi kormány több törekvéssel centralizálja a közigazgatást és a közszolgáltatásokat nyújtó intézményeket. A helyi önkormányzatok hatósági funkcióit járási (kistérségi) szinten létrehozott kormányhivatalokra bízta 2013-tól, ami az ilyen feladatot végző köztisztviselők áthelyezésével és státuszváltozásával járt. A szolgáltatóintézmények centralizációja is megkezdődött az egészségügyben, tipikusan a kisvárosi önkormányzatok kórházai kerültek állami ellenőrzés alá – az általuk felhalmozott adósságokkal együtt. 2013-tól a közoktatás jelentős része is állami irányítás alá került, legalábbis a tanárok munkáltatója egyetlen kormányhivatal lett, de az iskolai infrastruktúra üzemeltetése többnyire megmaradt helyi önkormányzati kézben. A centralizáció az önkormányzatok gazdálkodási autonómiájának csökkenését is jelentette, de ezzel párhuzamosan a miniszterelnök 2012 októberében bejelentette az önkormányzati adósságok kormányzati átvállalásának programját.⁸

b) *Önkormányzati érdekegyeztetés, bér- és foglalkoztatáspolitikai*. Közvetve vagy közvetlenül a helyi önkormányzatok foglalkoztatják a közsféra létszámának körülbelül felét. Az önkormányzati gazdasági autonómia ellenére a köztisztviselők és közalkalmazottak alaphérét a törvények bértáblái határozzák meg. Mint az 3.2. alfejezetben bemutattuk, a törvénykezéshez és kormányzati politikához kapcsolódó országos közszolgálati érdekegyeztetésben a szakszervezeti konföderációk mellett a települési önkormányzatok szövetségei is részt vesznek munkaadóként. (A pluralizmus itt is érvényesül, összesen hét szervezetről van szó.) Az önkormányzati vállalatoknál dolgozókra, akárcsak a magánszférára, a munkatörvénykönyve és a minimálbért meghatározó kormányrendelet vonatkozik, béreikre nincs központi tarifa-előírás. Ágazati szintű érdekegyeztetés a Településszolgáltatási Alágazati Párbeszéd Bizottságban folyik, azonban ennek a bérekre nincs közvetlen hatása, ágazati kollektív szerződést nem kötöttek a bizottság részvevői. Egy kérdőíves felvétel szerint valamilyen teljesítményértékelést a helyi önkormányzatok 84 százaléka működtet, de a helyi önkormányzatoknak csak a 16,8 százalékában befolyásolta a teljesítményértékelés eredménye az éves jövedelem alakulását,

⁸ E szerint az 5000 lakos alatti települések a teljes adósságtól, a nagyobbak 30–71 százaléktól szabadulhatnak meg, az önkormányzat saját bevételi forrásainak nagyságától függően. 2013 elején a kormány az egyes önkormányzatokkal külön-külön tárgyalásokat folytatott az átvállalás feltételeiről, amelyek egyáltalán nem voltak átláthatók. Sokak szerint pártpolitikai szempontoktól sem voltak mentesek, és végeredményben a települések közötti újfajta egyenlőtlenségekhez vezettek.

ezen belül is 16,4 százalékában alig, és 42,6 százalékában pedig egyáltalán nem (Bordás, 2012, 254. o.).

Az önkormányzati szférában – többnyire egyetlen munkáltatóra vonatkozó – kollektív szerződéseket kizárólag helyi szinten köthetnek. Munkáltatói oldalról a kollektív szerződést az intézmény vagy vállalat menedzsmentje köti, miközben a tulajdonos/fenntartó önkormányzat erősen korlátozza a gazdálkodási önállóságát, így a bérek, bérpótlékok és béren kívüli juttatások alakításában sincs igazán mozgástér. Bár ez az egész közszférára jellemző korlátja a kollektív béralkunak, különösen élesen jelentkezik az önkormányzati vállalatok esetében. Az ágazati szakszervezet vezetője szerint a kollektív szerződések tárgyalásakor az önkormányzat mint tulajdonos képviselője nincs jelen, és a menedzsment sem rendelkezik megfelelő felhatalmazással. Sőt sokszor a menedzsment még a törvényben foglalt tájékoztatási kötelezettségnek sem tud eleget tenni, mert a tulajdonos önkormányzat ezt megtiltotta számára. A helyi vállalati menedzsment tárgyalási kompetenciáját tovább csökkenti az a gyakorlat, hogy a nagyobb városok az önkormányzati cégek fölött egy holding-szervezetet hoznak létre, amely korlátozza a cégek vezetőinek a mozgásterét, központosítja a forrásokat.

Az önkormányzati szférában a szakszervezetek alapvető érdeke, hogy közvetlenül tárgyalhassanak a tulajdonos önkormányzattal, nemcsak a bérekről, hanem a stratégiai tulajdonosi döntésekről is. A nagyobb városokban működik önkormányzati érdekegyeztető fórum, amelyen a szakszervezetek közvetlenül tárgyalhatnak az önkormányzat testületi vezetőivel. Budapesten például 1993 óta működik a Fővárosi Közszolgáltatási Konzultatív Fórum, amelyben az alpolgármester konzultál a szakszervezetekkel, például a szervezeti átalakulások lebonyolításáról. Bár itt jogilag nem kollektív tárgyalást folytatnak, minden évben irányelveket dolgoztak ki ajánlás formájában a helyi bérmegállapodások számára. Ugyanakkor a kisvárosokat – ahogy empirikus kutatásunk egyik terepén kimutattuk – gyakorlatilag a kollektív alku teljes hiánya jellemzi. Ahogy az interjúkban elhangzott: „mindenki minimálbéren van”, azaz az alkalmazottak a rájuk vonatkozó törvény vagy minimálbér-rendelet szerinti kötelező legkisebb illetményeket/béreket kapják. Bár a város két intézményében volt korábban kollektív szerződés, a szervezeti összevonások és centralizáció miatt ezek hatálya megszűnt, de nem is voltak bennük bérekkel és juttatásokkal kapcsolatos rendelkezések. A vizsgált város önkormányzati intézményeinek és cégeinek dolgozói nem rendelkeznek kollektív érdekvédelemmel, nem folytatnak bértárgyalásokat, szociális párbeszéd valójában nem folyik és így nem is befolyásolja a foglalkoztatási és bérezési gyakorlatot (Berki és szerzőtársai, 2012, 52. o.).

c) *Önkormányzati szolgáltatások ki- és visszaszervezése.* Az önkormányzati és más ágazati törvények előírják, hogy a települési önkormányzatnak

– lakosságszámától függően – milyen szolgáltatásokat kell nyújtania, s mint láttuk, a helyi önkormányzatok szabad kezet kaptak a szolgáltatás nyújtásának megszervezésében. A hagyományosnak mondható megoldás szerint az önkormányzat maga tart fenn intézményeket, ahol közalkalmazottak nyújtanak szolgáltatást, s az intézmény gazdálkodása a költségvetési intézményeknél megszokott meglehetősen merev rend szerint folyik, a költségvetésben a létszámot és a bérköltséget is előírja a fenntartó. A másik lehetőség, hogy a közszolgáltatás ellátásába más szervezeteket is bevon, amelynek különböző módjai lehetségesek.

- A feladat ellátására gazdasági társaságot alapít, illetve működtet. A társaságban a tulajdonrészét el is adhatja, vagy bevonhat külső tőkéstársakat. A kilencvenes évek közmű-privatizációjának ez volt a leggyakoribb módja.
- Közbeszerzési eljárás keretében választja ki az adott szolgáltatást nyújtó vállalkozást vagy koncesszió kedvezményezettjét.
- A kötelező feladatok átadására megállapodást köt – általában a civilszervezetekkel és egyházakkal.
- Társult formában más önkormányzatokkal közösen oldja meg a közszolgáltatás ellátását, amelynek technikája a fenti három megoldás bármelyike lehet.

Mindhárom formában az önkormányzat a szolgáltatásra kiválasztott vállalkozással szerződést köt a feladat ellátásáról, de a közszolgáltatások zavartalan ellátásáért az önkormányzat mögöttes felelősséggel tartozik, ha a partner nem képes megfelelő szolgáltatást nyújtani, vissza kell vennie a feladat ellátását. A jogszabályoktól és a szerződéstől függően bizonyos szolgáltatások esetében az önkormányzat hatáskörében marad a szolgáltatási árak (például vízdíj, menetjegyárak) megállapítása (*Dicső, 2010, Horváth és szerzőtársai, 2002*)

Egy felmérés szerint a helyi önkormányzatok 55 százalékának van tulajdonosi részesedése gazdasági társaságban, s az ilyen gazdasági társaságok 28 százalékában a helyi önkormányzatnak többségi tulajdona van (*Bordás, 2012, 245. o.*). A társaságok privatizációja a kilencvenes évek közepén vált meghatározóvá, amikor külső befektetőket vontak be az önkormányzati társaságokba. A privatizációt hasonlóan indokolták az állami tulajdonú cégek magánosításához: egyrészt lehetőség nyújt a tőkeszegény cégek modernizációjára, a külföldi technológia, marketing- és menedzsmenttudás bevonására, másrészt – akárcsak az eladósodott állam számára – fontos volt a privatizáció révén elérhető bevétel is. A privatizációs folyamat azonban az állami vagyon eladásánál kevésbé transzparens módon zajlott le, a kilencvenes évek végére alaposan szabályozott, dokumentált és kutató központi állami vagyonügynökség helyett a háromezer önkormányzat képviselőtestületei hozták meg a döntéseket. Leginkább a helyi közösség számára botrányosan előnytelen szerződések kaptak nagy publicitást.⁹

Egyes kiegészítő tevékenységek (takarítás, őrző-védő szolgáltatás, karbantartások stb.) kiszervezése több évtizedes gyakorlat az állami önkormányzati

9 Ez ügyben az Állami Számvevőszék korrupciótárgyú felméréseinek tanulmánya is csak feltételes módon fogalmaz: „A gazdasági társaságban való tulajdonosi részesedés – többek között – azért korrupciós kockázati tényező, mert a tulajdonosi döntések motivációja nem feltétlenül a közérdek, és ennek nincs sem jogszabályi, sem egyéb kontrollja. A privatizáció esetében széles körű hatékonysági és gazdaságossági vizsgálatot igényelne annak eldöntése, hogy a közszolgáltatás működtetésére kiválasztott üzleti vállalkozás jobban működteti-e a közszolgáltatást – más szóval, a privatizáció közérdekű célt szolgál-e –, valamint annak megítélése, hogy az eladás áron alul történt-e.” (*Bordás, 2012, 245. o.*)

intézményeknél. Ebben legfeljebb az számított újdonságnak, hogy 2004-től közbeszerzéssel kell kiválasztani a szolgáltatást nyújtó vállalkozást vagy koncesszió kedvezményezettjét. A szervezeti átalakulás motívumai itt kevésbé ismertek, a publikus indoklások hasonlóak a magánosításhoz (hatékonyságnövelés, speciális eszközök/tudás igénybevétele stb.) Feltételezhető, hogy itt nagyobb szerepe lehetett a tulajdonosi létszámelőírások kikerülésének, bár ez a kötetlenebbül gazdálkodó önkormányzatokra kevésbé igaz, mint az államra. A már idézett 2011-es felmérés szerint a helyi önkormányzatok 31,7 százaléka szervezi ki feladatait, a kiszervezett feladatok 25,1 százaléka alaptevékenységhez, 9,6 százaléka funkcionális feladathoz, 65 százaléka pedig önként vállalt feladathoz kapcsolódik. A helyi önkormányzatok 37,9 százalékanak van civil szervezetekkel megkötött, együttműködésre szóló hosszú távú keret-megállapodása, bár nem tudható, hogy ezek milyen része szól közszolgáltatások átadásáról (Bordás, 2012, 250. o.).

A jelenlegi kormány – részben a közismert kudarcos példák felmutatásával – a privatizáció helyett a visszaállamosítás politikáját hirdette meg, s a zömmel kormánypárti vezetésű önkormányzatok is ezt a politikát folytatják. Más a helyzet a szolgáltatást nyújtó vállalkozásokkal vagy a koncessziók kedvezményezettjeivel: a kormányzati politika ezek újratárgyalása. Nem feltétlenül visszavétele, hanem újbóli meghirdetésük, a szolgáltató vállalkozások lecserélése, a külföldiekkel szemben a hazai vállalkozások „helyzetbe hozása”. A közszolgáltatásokban a magánszektor korábban is tapasztalt megjelenése mellett manapság kiemelkedő jelentőségű változás a korábban helyi önkormányzatok által üzemeltetett oktatási, egészségügyi és szociális ellátó intézmények átadása a központi kormánynak és az egyházi intézményeknek, amit a kormány anyagilag is ösztönöz (a részleteket lásd a 3.5.1. keretes írásunkban).

d) *A ki- és visszaszervezés hatása a foglalkoztatásra, bérekre.* Az empirikus kutatás talán legérdekesebb kérdése a különböző szolgáltatásnyújtók közötti átmenetekhez (privatizáció és átadás, illetve visszavétel önkormányzati üzemeltetésbe) kapcsolódott. Igyekeztünk feltárni az ezzel kapcsolatos önkormányzati döntések mozgatórugóit, valamint azok foglalkoztatási, bérezési következményeit.

Akár magáncég, akár egyházi vagy más nonprofit szervezethez kerül át egy korábbi önkormányzati szolgáltatás, a munkavállalók jogi státusa megváltozik: a közalkalmazotti törvény helyett a munkatörvénykönyv rendelkezéseit kell alkalmazni.¹⁰ A közalkalmazottak, amennyiben nem fogadják el a felkínált állást, csökkentett összegű végkielégítésre jogosultak.¹¹ Az irányelvnek megfelelő magyar jog miatt az átvétel pillanata ugyan nem alkalmas a létszámleépítésre, de arra előtte és utána is van mód. Több esetben mérsékelt leépítésekkel járó átszervezésekkel és feladatszüktetéssel találkoztunk az esettanulmányainkban. Az egyházi intézményeknek járó magasabb állami fejkvó-

10 Az átmenet kérdésével mindkét törvény foglalkozik, lényegében a munkáltatói jogutódlásra vonatkozó európai irányelvnek megfelelően.

11 A magyar munkajogban egyébként ez kivételes szabály, más esetben a munkavállalót nem illeti meg az „ellenállás joga”, hanem automatikusan átkerül az új munkáltatóhoz.

tára alapozott átadásoknál – amíg ez a szabályozás hatályban marad – nincs értelme a szolgáltatás szűkítésének, de a költségsökkentés miatt a működés racionalizálása napirendre kerül. Ugyanígy az állami intézmények vezetőinél racionálisabban szolgáltatnak a magánvállalkozások menedzsmentjei. Összességében azonban a foglalkoztatás biztonsága az átadás során megmaradt, sőt, volt, ahol a korábbi bizonytalan körülményekhez képest javult is.

A kiszervezés utáni bérszint és a béralku tekintetében az esettanulmányok csak korlátozott következtetésekre adnak lehetőséget. Az általunk vizsgált nagyobb város közszolgáltató vállalatainál – ahol erős alkupozíciójú szakszervezetek működnek – a magánkézbe adás, majd a visszavétel önkormányzati hatáskörbe gyakorlatilag nem változtatott a munkavállalók viszonylag előnyös pozícióin. Érdekes módon itt az egyháznak átadott intézmény sem változtatott alapvetően a bérezésen, a törvényi előírásnak és a szakszervezeti követelésnek engedve az egyházi fenntartó megtartotta a közalkalmazotti bértábla szerinti alapbéreket, sőt, visszaadta a korábban az önkormányzat által elvett béren kívüli juttatásokat. Rövid távon ezt kockázatmentesen vállalhatta is, hiszen a munkavállalók nagyobb részét amúgy is minimálbéren foglalkoztatták, s a nagyobb állami támogatás fedezte a többletkiadásokat. Az azonban jelzés értékű volt, hogy az új kollektív szerződésben már nem rögzítették az alapbéreket és juttatásokat, hosszabb távon tehát az bértáblától való eltérés is könnyen végrehajtható, és a munkáltató nem számít bértárgyalásokra. A másik vizsgált kisvárosban a tulajdonostól függetlenül nyomottak a bérek. A magánvállalkozó által itt üzemeltetett buszjárat sofőrjei ugyan nem egészen minimálbéresek, de bérük pontosan fele annak, amit a másik nagyvárosban az autóbuszsofőröknek fizetnek, nem beszélve az utóbbiak béren kívüli juttatásairól. A magánszektor hatalmas területi bérkülönbségei tehát korlátlanul érvényesülnek az önkormányzattól kiszervezett tevékenységek esetében, míg közalkalmazottaknál azokat a bértábla kiegyenlítette, igaz nagyon nyomott bérszinten.

Arra az esetre, ha a közalkalmazottak a munkatörvénykönyv hatálya alá kerülnek, a törvény tájékoztatási kötelezettségeket ír elő, ami szerencsés esetben lehetőséget is jelent a kollektív tárgyalások megélénkülésére. A két vizsgált város azt mutatja, hogy ezek a tárgyalások csak akkor valósulnak meg, ha a szakszervezet korábban is aktívabb érdekvédelmi tevékenységet folytatott, önmagában a kiszervezés miatt nem hoznak létre szakszervezeteket, illetve nem folytatnak tárgyalásokat.

3.5.1. Esettanulmányok az önkormányzati feladatok ellátásáról

Egy nagyváros idősellátásának és a tömegközlekedésének átszervezése

A vizsgált eladósodott nagyváros az elmúlt két évben megvált a szociális ellátóhálózata jelentős részétől, valamint az oktatási intézmények egy részétől. Az intézményátadásokat mindkét területen a gazdasági előnyök indokolták: az egyházak már az átadás utáni pillanattól magasabb normatívára (egy főre számolt állami támogatásra) jogosultak, mint az önkormányzatok, így az önkormányzat támogatására már nincs szükség. A normatívakülönbözetet minden évben annak alapján számítják ki, hogy az előző évben átlagosan az önkormányzatok mennyivel egészítették ki az állami normatívát az adott tevékenység elvégzéséhez.*

A kiszervezést megelőzően – költségtakarékosági megfontolásból – a város kétszer is átszervezte a szociális ellátórendszert. 2007-ben centralizálta az intézményhálózatot, és visszavette az addig kiszervezett takarítást. 2009-től az önkormányzat további profiltisztítást hajtott végre, s három intézmény maradt meg: egy a nappali szolgáltatásokra, egy a fogyatékosok ellátására és egy a bentlakásos idősgondozásra. Az utóbbiban a létszám körülbelül 10 százalékkal csökkent, bár még mindig hét telephellyel működött. A bentlakásos idősgondozás kiszervezésére 2011-ben került sor, négy telephely került a Baptista Szeretetszolgálathoz közel 350 munkavállalóval. A fennmaradó három telephely közül kettőt bezártak, egyet a Zsidó Hitközség vett át.

Az átadással a városnak tehát ezentúl nem kell támogatnia az idősellátást, ezzel évi félmilliárd forintot nyert, s ez még úgy is megérte, hogy átválta az átadás után esedékes épületfelújítások egy részét. A szerződés záradéka szerint a finanszírozás szabályainak esetleges változásakor a város köte-

les visszavenni az otthont. Ez technikailag könnyen megvalósítható, mert az átadás nem terjedt ki az intézetek ingó és ingatlan vagyonára. Ugyanakkor a szerződés nem tartalmaz törvényi feltételeket meghaladó garanciákat a szolgáltatások minőségére és árára. Az új fenntartó ezért 2012-ben jelentősen emelhetette a térítési díjakat, amelybe az önkormányzat nem szólt bele, sőt inkább annak előnyeit érzékelte, hogy ezt a népszerűtlen lépést nem neki kell megtennie.

Az egyházi szeretetszolgáltatnak átadott idők otthonában a legnagyobb létszámban ápolók és a mentálhigiénés szakemberek dolgoznak. Mivel semmilyen szolgáltatás nincs kiszervezve, alkalmaznak még takarítókat, mosodásokat, konyhásokat, sofőröket. A munka sajátosságai adódóan az itt dolgozók jelentős többsége nő. Az átadást megelőzően nagyfokú bizonytalanság volt a dolgozók körében. Egyrészt azért, mert ismerve a város rendkívül rossz anyagi helyzetét, komolyan tartottak attól, hogy a fizetésüket sem kapják meg. Ezt a félelmet az is megalapozta, hogy az önkormányzat már megvonta a kafetériát és más juttatásokat. Másrészt, a dolgozók féltek, hogy az új fenntartó saját embereire cseréli le őket.

Az intézménynél jelen van az ágazati szakszervezet, 60–65 százalékos szervezettsége az elmúlt időszakban csökkenő tendenciát mutatott. Korábban két szakszervezeti alapszervezet is működött, de az átadás idejére sikerült egyesülniük. A bizalmiak körében fiatalítás is volt. Mivel az átvéő csak a szociális törvényben előírt minimumlétszámot volt hajlandó átvenni, ezért az átadást 49 fős leépítés kísérte. Csoportos létszámleépítés keretében főként a nyugdíjazhatókat küldték el, mert nekik nem kell végkielégítést fizetni, továbbá azokat, akik munkájukra az új fenntartónak előreláthatóan nem lesz szüksége. Eltérően az általános magyar gyakorlattól, itt az elbocsátandókról a szakszervezet és az üzemi tanács munkakörökre (és személyekre) lebontva egyeztetett az önkormányzattal. 20–30 fő nem fogadta el a nekik felajánlott munkakört. Voltak, akik inkább

* Az oktatásban ezt egy 2010. évi törvénymódosítás tette lehetővé. Korábban az átadást követően öt évvel lépett be az emelt szintű állami támogatás, az új szabályozást a KDMP javaslatára fogadta el az Országgyűlés (Váradi, 2011).

külföldön szándékoztak elhelyezkedni. Voltak, akik számítottak arra, hogy végkielégítésen kívül még felmentési időre járó fizetést is megkapják. Az utóbbit azonban az önkormányzat nem fizette ki, arra hivatkozva, hogy jogutódlás esetén ez nem jár.

Az átvételt megelőző tárgyalásokon az egyházi szervezet képviselője ígéretet tett arra, hogy a dolgozókat változatlan feltételekkel veszi át, megtartja a közalkalmazotti bértábla szerinti alapbéreket és a kollektív szerződés szerinti pótlékokat. Ennek megfelelően az átvétel után újratárgyalt kollektív szerződésben a régihez képest csak kicsik az eltérések: kismértékben megemelték a pótlékok összegét, visszaállították a korábbi béren kívüli juttatásokat, jutalmakat is. Az új kollektív szerződés gyengesége azonban, hogy az egyáltalán nem tartalmaz bértáblát (ez ugyan magyarázható azzal is, hogy az elődjében sem volt, de lényeges különbség, hogy a közalkalmazotti törvény hatálya alatt erre nem is volt szükség). Az intézménynél 2012-ben üzemi tanácsi választásokat tartottak, amelyre szintén a jogszabályi háttér változása miatt volt szükség.

A bérezést illetően az új munkáltató egyelőre tartja magát az ígéretéhez, a közalkalmazotti tarifa szerinti alapbéreket fizet, bár az itt dolgozók nagy részére a törvényi szakmunkás-bérminimum vonatkozik. Lényegében a munkaügyi menedzsment gyakorlata sem változott, az egyedüli újdonság a diplomás alkalmazottakat érinti: lehetővé tették számukra, hogy térítésmentes teológiai főiskolai képzésre járjanak.

*

Az esettanulmány elkészítése óta vita bontakozott ki a szakszervezet és az intézmény vezetése között, mivel a kollektív szerződést a szakszervezet számára ismeretlen okból a munkáltató fel akarta mondani. Az időközben elrendelt létszámcsökkentés és a munkavállalók védelmének gyengülése folytán a közalkalmazottak egy része önként távozik az intézményből. A 2012–2013-as egészségügyi béremelésekből (lásd 4.3. alfejezetet) kimaradtak a szociális ellátásban dolgozó nők, így a bérkülönbség is ösztönözte átlépésüket az állami egészségügybe.

A szakszervezet ilyen körülmények között azzal a kéréssel fordult a helyi önkormányzathoz, hogy vizsgálja meg az önkormányzati fenntartásba való visszavétel lehetőségét.

A nagyváros helyi tömegközlekedési vállalatának ki- és visszaszervezése

A vállalat 2002-ben került az államtól az önkormányzat 100 százalékos tulajdonába. A rendkívül előregedett járművek modern buszokra cserélésének reményében került sor a részleges privatizációra 2008-ban. Ekkor egy magánbefektetőnek 1 milliárd forintos törzstőkeemelésen keresztül átengedték a cég kisebbségi részvénytartását (32 százalékat) és a menedzsmentjogokat. Ettől kezdve a történet rendkívül bonyolult, amelyet szerződésfelmondások, rendőrségi feljelentések, adóhivatali bírságok és bírósági tárgyalások tarkítanak. Az eredeti terv szerint a magánbefektető és a város közlekedési cége egy másik új vállalatot alapított minimális alaptőkével, amelynek a város eladta 2 milliárd forintért a tulajdonában álló buszokat, majd visszabérelte azokat tíz éven keresztül magas bérleti díj fejében. Az új magánvállalat ennek fejében vállalta, hogy a régi buszokat fokozatosan újakra cseréli.

Néhány hónappal később azonban az önkormányzati választásokon az addig jobboldali ellenzék került hatalomra, és a város számára hátrányosnak ítélte az előző városvezetés által kötött szerződést. Az önkormányzat és a magánbefektető közötti vita elmérgesedésével a város bejelentette, hogy maga szervezi meg a tömegközlekedést. Ezért az önkormányzat létrehozott egy új, 100 százalékos tulajdonában levő vállalatot, és azzal szerződést kötött a városi tömegközlekedési közszolgáltatás ellátására. Az eredeti tömegközlekedési vállalat visszakapta a kiszervezett buszparkot, és az új vállalat most a régitől bérlő buszokat.

A tömegközlekedés visszaszervezésének két alapvető oka látszik kirajzolódni. Egyrészt, az önkormányzat anyagi helyzete miatt nem tudta teljesíteni a hosszú távú szerződés szerinti lízingdíjakat. Másrészt, talán nem is akarták a várost átvevő politi-

kusok teljesíteni a szerződésben foglaltakat, mert sokallták a magánbefektető várható hasznát.

A tulajdonosi változásokkal a menedzsment is kicserélődött, de abban a tekintetben nem volt változás, hogy a munkavállalók mindvégig az munkatörvénykönyv hatálya alá tartozó munkaviszonyban álltak. A munkavállalók kereseti viszonyain és az egyéb szerzett jogain nem változtatott sem a vállalat részleges privatizálása, sem visszakerülésük az új önkormányzati tulajdonú vállalatba. A szakszervezetnek semmilyen szerepe sem volt az átalakulásokban, bár a törvény szerinti tájékoztatás mindig megtörtént.

A sikertelen privatizáció miatt a forgalomba állítható buszok száma 2008 óta csökkent, ráadásul a város költségvetési helyzete miatt időközben 7 százalékkal lett kevesebb a járatok száma. Emiatt munkavállalók létszáma körülbelül 10 százalékkal lett kisebb, 2012-ben az új önkormányzati cég 460 főt foglalkoztatott. A vállalati szakszervezet alkuereje jelentékeny, a szervezettség a sofőrök között 100 százalékos. Bár utoljára 1995-ben tartottak egy kétórás figyelmeztető sztrájkot, a szakszervezet más nyomásgyakorló módszerekkel is ügyesen él. Amikor a város el akarta venni tőlük a kafenét (ahogy az minden más közalkalmazott esetében is megtette), akkor a szakszervezet egy közlekedésbiztonsági programot hirdetett, s a sofőrök

csak azokkal a buszokkal voltak hajlandók kiállni a forgalomba, amelyek mindenben tökéletesek voltak. A vállalatnak van kollektív szerződése, amelyet az éves bértárgyalásokkal minden évben megújítanak. A kollektív szerződés tartalmazza a sofőrök alapvetően szenioritásalapú bérrendszerét (amelyet a szakszervezet legfontosabb vívmányának tekint), a pótlékok százalékos arányait, valamint a túlórák mértékét és a munkaidőrendek részleteit is. Az éves béremelések általában alig haladták meg az előre jelzett inflációt, de néhány csoport számára a szakszervezet időnként jelentősebb béremelést tudott kiharcolni. Az elmúlt években a cég a bérekben igyekszik figyelembe venni a teljesítményt is. A sofőrök az alaphéren kívül kapnak beosztásuktól függően délutáni, éjszakai és hétvégi pótlékot, jutalékot az eladott jegyek után, valamint jutalmat (éves szinten), továbbá kafenét (évi 200 000 forint). Jelentős jövedelemforrás a túlóra bére és pótléka, a cég maximálisan kihasználja a dolgozónkénti éves 300 órás keretet. Mindezek ellenére a jövedelmek csak városi viszonylatban magasak. A 2012-es egykulcsos személyi jövedelemadója történő átállást elensúlyozó – központi előírások szerinti – bérkompenzációban (melyet az átálláson veszítő, alacsony bérű munkavállalók kaptak) a sofőrök állományának szinte egésze részesült, 2012-ben a fizikaiaknál az átlagbér 211 000 forint volt.

Az alfejezet bevezetőjében tett ígéretünkhöz híven – 3.5.1. keretes írásunkhoz kapcsolódva – visszatérünk a tömegközlekedési cégnél 2012 decemberétől kezdődő eseménysor magyarázatához. Bár a fejezet írásának időpontjában is folyamatban lévő perek miatt tartózkodunk az állásfoglalástól, az a kérdés feltehető, hogy mi változott szűk fél év alatt. Melyek azok az új körülmények, amelyek olyannyira megerősítették a munkaadó pozícióját, hogy megkísérelje a szakszervezet régóta megalapozott alkuerejét megtörni? Elégge valószínű, hogy a városvezetés helyzete politikailag és gazdaságilag konszolidálódott az országgyűlési választások óta eltelt két és fél év alatt. Nagyjából végére ért más közmű vállalatainak korábbi privatizációját visszafordító akcióinak, s a politikai támogatástól korántsem függetlenül gazdasági pozíciói is egyre kedvezőbbek. Az időzítés figyelemre méltó: a kormánnyal éppen befejeződtek az adósság konszolidációjáról folyó tárgyalások, így azok 70 százalékát vállalja át a kormány – többet, mint amit a miniszterelnök konszolidációt indí-

tó bejelentése alapján várni lehetett. A városvezetés már gondolhat új buszok beszerzésére, ami végképpen megtöri majd a sofőrök alkuerejét.

Másrészt nem elhanyagolhatók azok a munkajogi változások sem, amelyek erősítik a menedzsment pozícióját. A sztrájk idejére biztosítandó elégséges szolgáltatást immár ágazati törvény szabályozza, ráadásul olyan magas szinten, hogy a cégnél kizárt jogszerű sztrájk szervezése. A lerobban buszállomány miatt – a szakszervezeti vezető szerint – a cég sokszor még normális működése során sem képes annyi buszt kiállítani, amennyi az elégséges szolgáltatási szint teljesítéséhez kellene.

Az új munkatörvénykönyve is igencsak megnehezíti a helyi szakszervezet működését, különösen a főállású („függetlenített”) vezetői pozíció fenntartását. És végül, de nem utolsósorban, a törvény a munkáltató számára megkönnyítette az elbocsátást, lényegesen enyhítette a jogellenes elbocsátás szankcióját. Sőt a törvényben most már felmondási okként is szerepel a „bizalomvesztés.”¹² Érdekes fejlemény, hogy az igazgató nem érte be a munkajogi lehetőségekkel, tovább lépett a „vadsztrájkolók” kriminalizálása felé, amikor feljelentést tett „közérdekű üzem működésének megzavarása” miatt, amelynek elkövetőjét a büntető törvénykönyv kettőtől hat évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegeti.

Összefoglalás

A nyugat-európai és magyarországi önkormányzati válságreakciók, privatizációs és kiszervezési trendek tanulmányozása során a kutató rengeteg hasonló jelenséggel találkozhat. Messzemenő következtetések levonására azonban mégsem vállalkoznánk, mert különbözők a helyi önkormányzatiság struktúrái, a helyi autonómia hagyományai és a kormányzati szintek közötti munkamegosztás. Szűkebb témánknál, a privatizációs és kiszervezési törekvéseknél maradván megállapítható, hogy a nyugati országok egy részében az *új közmenedzsment* (NPM) kialakításának folyamatai erősödtek fel (leginkább az Egyesült Királyságban), míg máshol ellenirányú mozgások – vagyis a visszaszervezés (*insourcing*) önkormányzati intézmény által nyújtott szolgáltatással – is jócskán megfigyelhetők, részben a helyi szereplők autonóm akciói, részben az állami-tartományi szabályozási szándék következtében. Úgy tűnik, a változások ezekben a nyugati országokban hosszabb időtávot megfigyelve meglehetősen esetlegesek. Mind az *új közmenedzsment* mellett kitartó Egyesült Királysághoz, mind az egyszerre ki- és visszaszervezve haladó országokhoz képest azonban igencsak különös változások történtek Magyarországon. A szisztematikus visszavétel önkormányzati kézbe, az irányítás centralizációja és a szekularizáció államilag ösztönzött visszafordítása egyik főirányhoz se sorolható, unikális fejleményeknek tűnnek.

Világosra kevés empirikus kutatás foglalkozik azzal, hogy miként hatnak a kedvezőtlen gazdasági körülmények a szociális párbeszédre. *Marchington-Kynighou* (2012) a fejlett piacgazdaság országaira szabott elméletükben két

12 Az új munkatörvénykönyv 52. paragrafusa tartalmazza a munkavállaló kötelelességeit, köztük az 1. bekezdés d) pontja fogalmazza meg „a munkakörének el látásához szükséges bizalomnak megfelelő magatartás” új követelményét. A törvényalkotók egyébként ezzel a korábbi bírói gyakorlatot emelték törvényi szintre. (Az utóbbi magyarázatért köszönet *dr. Horváth István-nak*.) Ugyanakkor a felmondás ilyen indoklását inspirálhatta a közszolgálati jogviszonyban bevezetett hasonló jogintézmény is (lásd a jelen Kézikép 3.1. alfejezetében Nacsá Beáta írását.)

szükséges alternatívát fogalmazott meg a munkavállalói részvétel alakulását illetően. Egyik végletként várható a részvétel intézményeinek marginálissá válása, mert a munkaadók/döntéshozók kevésbé érdekeltek a részvételi intézmények működtetésében. A másik pólusként a részvételi fórumok intenzív működtetése képzelhető el, mert a munkaadók/döntéshozók tudatában vannak annak, hogy felhasználhatják ezeket az intézkedéseik elfogadtatására, s végeredményben a munkavállalók részt vevő támogatására számíthatnak. A szerzők szerint a munkavállalói részvétel sorsa egyaránt függ a társadalmi környezettől és a résztvevők stratégiai döntésétől, vagyis attól, hogy a munkaadók/döntéshozók és a munkavállalók képviselői hajlandók-e kooperálni a változások elősegítése érdekében. A környezeti feltételek között említik a „kapitalizmus variációinak” immár hagyományos típusait – vagyis hova sorolható az adott ország: liberális-e vagy koordinált a piacgazdasága (*Hall-Soskice*, 2001) –, az intézményi jellemzőket és a munkáltatók és munkavállalók közötti bizalmi viszony meglétét. Bár Magyarországot nem lehet besorolni a fejlett piacgazdaságok ilyen típusai közé, a fent említett tényezők értékelése minden bizonnyal megérne egy gondolatkísérletet.

4. FOGLALKOZÁSI RÉSZPIACOK

4.1. Tanári bérek, szelekció és pályaelhagyás

VARGA JÚLIA

A tanári pálya választása nem egyszeri döntés eredménye, hanem döntések sorozatáé: a pedagógusképzés választása, a pedagóguspályán történő elhelyezkedés a végzést követően (vagy esetleg később), a pályán maradásra vagy a pálya elhagyására vonatkozó döntés – mind-mind elemei e döntési sorozatnak. A tanárok összetételét végül az határozza meg, hogy e döntési pályán milyen (ön)szelekciós hatások érvényesülnek. Fontos szakpolitikai kérdés, hogy a keresetek mennyiben befolyásolják e döntéseket, hogy béremeléssel csökkenthető-e és mely tanári csoportok esetében a pályaelhagyás, hogy miként hat egy *általános* béremelés ezekre a döntésekre. Mivel a tanárok a közfoglalkoztatottak jelentős hányadát teszik ki, a folyó közoktatási ráfordításoknak pedig csaknem 80 százalékát a bérköltségek adják, ezért a kérdés költségvetési szempontból is figyelmet érdemel. Ebben az alfejezetben azt a kérdést vizsgáljuk, hogy miként hatnak a tanári keresetek a pedagógusok összetételére, közelebbről: miként befolyásolta a 2002. évi közalkalmazotti béremelés a tanárok különböző csoportjainak pályaelhagyási döntését.

A nemzetközi irodalom megerősíti azt az előzetes várakozásunkat, hogy a tanárok kereseti helyzete hatással van arra, hogy kik választják a tanári pályát (például *Dolton*, 1990, *Chevalier és szerzőtársai*, 2002, *Wolter–Denzler*, 2003). Magyarországra vonatkozóan *Varga* (2007) azt találta, hogy a tanárképzés választásakor és a diploma megszerzését követően a tanári pályára lépés eldöntésében meghatározó szerepe van annak, hogy mennyit keresnek a pedagógusok a többi diplomához képest, valamint hogy negatív önszelekciós hatás figyelhető meg a tanárok kiválasztódási folyamatának minden egyes pontján: a pedagógusképzésre jelentkezéskor, a tanulmányok befejezését követő elhelyezkedéskor, majd a pályakezdet utáni néhány évben is. Azok jelentkeznek főiskolai szintű pedagógusképzésre, akiknek rosszabbak a képességei. A diplomát szerzettek közül nagyobb valószínűséggel a kevésbé jó képességűek helyezkednek el tanári pályán, és nagyobb valószínűséggel találjuk őket tanári állásban a végzést követő öt-hat évvel is.

A tanárok pályaelhagyását vizsgáló kutatások ugyanakkor nem egyértelműek abban a kérdésben, hogy valóban a jobb kereseti lehetőségekért hagyják abba a tanítást a tanárok. A tanulmányok egy része kimutatta, hogy a tanári pályaelhagyás és a tanárok relatív kereseti helyzete között kapcsolat van.

Murnane–Olsen (1989) eredményei szerint a magasabb bér növeli a tanári pályán eltöltött időt. Hasonló eredményekről számolt be *Podgursky és szerzőtársai* (2004), *Imazeki* (2005), *Krieg* (2006), *Ondrich és szerzőtársai* (2008), *Dolton–van der Klaauw* (1995) és (1999), valamint *Chevalier és szerzőtársai* (2002). Más munkák viszont arra az eredményre jutottak, hogy a pályaelhagyó tanárok kisebb része keres csak többet, mint korábban. *Scafidi és szerzőtársai* (2006), *Frijters és szerzőtársai* (2004) és *Vandenberghe* (2000) eredményei szerint a pályaelhagyó tanárok jelentős része kilép a munkaerőpiacról, vagy a közsférában helyezkedik el a korábbinál alacsonyabb bérért. A pályaelhagyási döntéseket a munkakörülmények legalább olyan mértékben befolyásolják, mint a relatív keresetek (*Hanushek és szerzőtársai*, 2001). *Stinebrickner* (1998) a házasságnak és gyerekvállalásnak találta meghatározó szerepét e döntésekben. *Gilpin* (2011) a különböző gyakorlati idejű tanárok döntéseit külön vizsgálva, arra az eredményre jutott, hogy a tanári és nem tanári pályán elérhető bérek különbsége csak a pályájuk elején lévő, hat évnél rövidebb gyakorlati idejű pedagógusok döntését befolyásolja, a munkakörülmények viszont nemcsak a pályakezdő, hanem az idősebb, hosszabb gyakorlati időt szerzett tanárok pályaelhagyására is hatással vannak.

Ez az alfejezet arra a kutatásra támaszkodik (*Varga*, 2013), amely nagymintás adatállományon azt vizsgálta, hogy számítanak-e Magyarországon a keresetek a tanárok pályaelhagyási döntésében, megfigyelhetők-e különbségek a tanárok életkori csoportjai között a kereseti hatás tekintetében, valamint azt, hogy a 2002. évi közalkalmazotti béremelés a pályaelhagyási hatása különbözött-e tanári csoportonként.

Adatok

Az elemzéshez az Országos Egészségbiztosítási Pénztár, az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság, a Foglalkoztatási Hivatal és a Magyar Államkincstár összekapcsolt és tisztított adminisztratív adatbázisából¹ FEOR-kódok alapján leválogattuk azon személyek adatait, akik 2002 januárja és 2008 decembere között legalább egy hónapig tanárként dolgoztak. Nem minden pedagógusként foglalkoztatott személy került be a mintába, hanem csak azok, akik közvetlen tanítást végző pedagógusi munkakörökben dolgoztak.² Összesen 57 546 személyről volt megfigyelésünk, ez a 2002–2008 között tanítást végző összes pedagógusok állományának 51–52 százaléka. Az adatbázisból nyolc évre vonatkozóan, havi bontásban követhető a megfigyelt személyek munkaerő-piaci státuszának, foglalkozásának alakulása, emellett ismerjük az egyének néhány demográfiai jellemzőjét: nemét, életkorát, tartózkodási helyének régióját, az egyének ellátásra és jogviszonyra vonatkozó információkat, a foglalkozások FEOR-kódját és az ezekhez kapcsolható jövedelmet. Az eseményeket 84 hónapig tudtuk megfigyelni azokra az egyénekre, akik 2002 januárja és 2008 decembere között mindvégig bent voltak a mintában.

1 Az állomány mintája a megfigyelt időszak kezdetén (2002-ben) a 15–74 éves népesség fele. Az adatbázis 2002–2008 között követi a mintába bekerültek életpályáját.

2 Középiskolai tanár, oktató, középfokú oktatási intézmény szakoktató, egyéb középfokú tanintézeti oktató, általános iskolai tanár, tanító, egyéb alacsony fokú tanintézeti oktató.

Módszerek

A tanári pályaelhagyás meghatározóit és a 2002. évi közalkalmazotti béremelés hatását időtartammodellekkel vizsgáltuk, amelyek annak a feltételes valószínűségét írják le, hogy valaki elhagyja a tanári pályát, feltéve, hogy a vizsgált hónapot megelőzően még tanárként dolgozott.

Először két kimenetelt megkülönböztetve (tanárként dolgozik/nem dolgozik tanárként) *Cox-féle arányos kockáztfüggvényeket* becsültünk.³ A Cox-modellben a kockázat a következőképpen adódik:

$$\lambda[t, x(t)] = \lambda_0(t)e^{x(t)B(t)},$$

ahol λ_0 a referencia kockázat t az idő, x az egyén jellemzőit írja le. A modell az időben változó változókat is megenged $x(t)$, az időtől függő hatásokat is kezelni tudja, ahol a paraméterek az idő parametrikus függvényei $B(t)$.

A tanári pályát elhagyók egy jelentős része nem helyezkedik el másik állásban, hanem önként vagy nem önként nem foglalkoztatott státusba kerül: inaktív lesz, gyesre, gyedre megy, nyugdíjba vonul, vagy munkanélküli lesz stb. Mivel e döntések meghatározói különbözhetnek a más pályán való elhelyezkedés motívumaitól, ezért a tanárok pályaelhagyását úgy is elemeztük, hogy megkülönböztettük azokat, akik nem tanárként dolgoznak (*NT*), és azokat, akik nem foglalkoztatott státusba, inaktív vagy munkanélküli-státusba kerülnek (*NF*) a tanári pálya elhagyása után. Ehhez *versengő kockázatok modelleket* (*competing risk model*) használtunk (*Fine–Gray, 1999*). Versengő kockázatról akkor beszélhetünk, ha a tanárként dolgozók két vagy több egymást kölcsönösen kizáró kockázatnak vannak kitéve, és ezek egyikének bekövetkezése megakadályozza a többi bekövetkeztét, esetünkben az egyén vagy nem tanári állásba megy, vagy valamilyen inaktív vagy munkanélküli-státusba kerül. A versengő kockázati modell külön szubhazardokat becsül e kétféle eseményre: $\lambda_{NT(t)}$ és $\lambda_{NF(t)}$. A tanári pálya elhagyásának teljes kockázata ezek összege. Az elemzéshez mindenkit az inaktív státusúak közé soroltunk, aki gyeset vagy gyedet kapott a vizsgált hónapban, függetlenül attól, hogy a jelentett munkaerő-piaci státusa mi volt.

Az egyszeri, nagymértékű közalkalmazotti béremelés hatását egyrészt olyan modellekkel vizsgáltuk, amelyekben a magyarázó változók között olyan kétértékű változók is szerepeltek, amelyek azt mutatják, hogy az adott hónap melyik naptári évben volt, a 2002. évet referenciakategóriának tekintve. Másrészt mivel a Cox-modell lehetőséget ad arra, hogy az adatokat eseményekre (epizódokra) bontsuk, és megvizsgáljuk, hogy az egyes események során különbözik-e a magyarázó változók hatása, ezzel a módszerrel is vizsgáltuk a béremelés hatását. Mivel a közalkalmazotti béremelés 2002 szeptemberében lépett életbe, a megfigyelt januári–augusztusi adatok a béremelés előtti helyzetet írják le, ezért a megfigyeléseket két epizódra bontottuk, és megvizsgáltuk, hogy különbözött-e 2002 szeptembere előtt és után egyes jellemzők hatása a tanári pálya elhagyásának valószínűségére.

3 A Cox-modellben a referenciahazard nem parametrizált, a modellnek a túlélési idő eloszlásával kapcsolatban nincsenek előfeltételei, a hazard a független változók értékével arányosan nő, és nem függ az időtől, de időfüggő független változókat is be tudunk vonni az elemzésbe. A Cox-modell kezeli a cenzorált adatokat. Tehát egyrészt azt, hogy azokról, akik az első megfigyeléskor tanári státusban vannak, nem tudjuk, hogy mióta dolgoznak tanárként. Másrészt azt a problémát, hogy ha a követési ideje alatt a megfigyelt személyek esetében nem következik be a vizsgált esemény (vagyis, ha a megfigyelési időszak végén 2008 decemberében az egyén még tanárként dolgozott), akkor nem lehet pontosan megmondani, hogy mennyi az eseménymentes túlélési ideje, csak annyit lehet állítani, hogy több mint a vizsgálatbeli követési ideje.

A modellek magyarázó változói között az egyén neme, a teljes mintát felhasználó becslésekben a korcsoportot jelző kétértékű változók, a tartózkodási hely régiója szerepelt. A régiós hatások többféle hatást tükrözhetnek, egyrészt a helyi munkaerő-piaci lehetőségek különbségét, másrészt a munkahelyi környezet, az iskolák közötti különbségek hatását is, például az eltérő tanulói összetételt vagy egyéb hatásokat. A modellekben magyarázó változóként szerepelt még az, hogy az egyén dolgozott-e alapfokú vagy középfokú oktatásban tanárként. A keresetek hatását az egyén saját jövedelmének 2002. januári reálértéken vett értékével (annak logaritmusával) vizsgáltuk.⁴

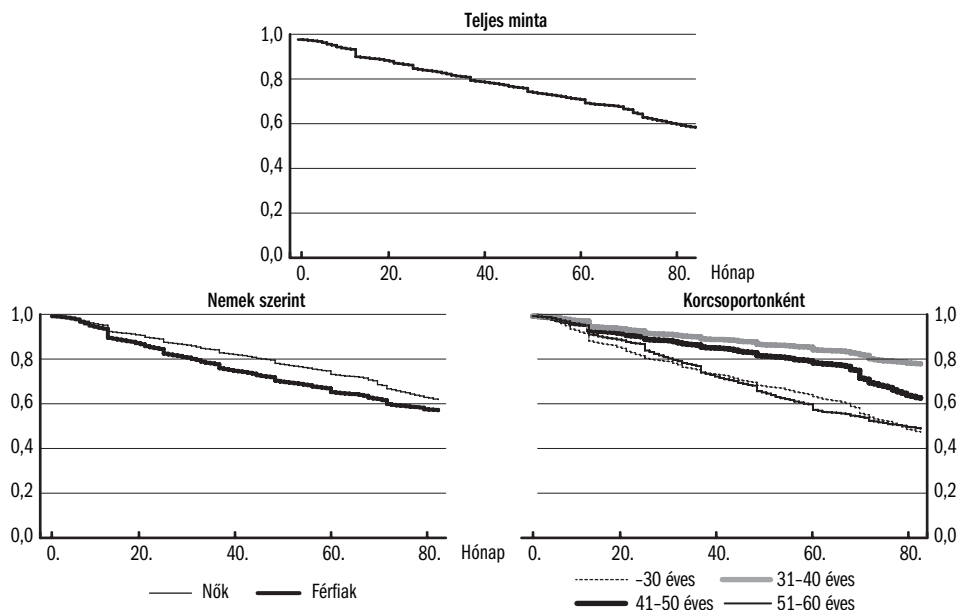
A munkaerő-piaci lehetőségek hatásának vizsgálatára még magyarázó változóként szerepelt az egyén tartózkodási régiója szerinti havi bontású munkanélküliségi ráta. Végül, valamennyi modellben egy kétértékű változó jelölte a vizsgált hónapok közül a szeptembereket. Mivel szeptemberben kezdődik a tanév, és előtte nyári szünet van az iskolákban, ezért érdemes lehet a pályaelhagyási döntést inkább szeptemberre időzíteni, mert így a hosszabb nyári szünet előnye még kihasználható.

⁴ A kutatás során további három specifikációt vizsgáltunk: az egyénnek az azonos régióban, azonos végzettségi szintű, azonos neműek és életkorúak átlagos keresetéhez mért relatív keresetével és az egyénnek az adott régióban, azonos végzettségi szintű, azonos nemű és életkorú átlagos tanári keresetéknek arányában mért relatív keresetével. Ezen specifikációk ismertetését lásd Varga (2013).
⁵ A függvény a cenzorált eseteket nem tekinti kilépőknek.

Tanári pályaelhagyás

A 4.1.1. ábra a Kaplan–Meier-féle empirikus túlélési függvényeket ábrázolja nemenként és korcsoportonként.⁵ A görbék azt mutatják be, hogy egy-egy hónapban a kiinduló időpontban tanárként dolgozók mekkora hányada dolgozik még tanárként.

4.1.1. ábra: Kaplan–Meier-féle empirikus túlélési függvények (tanári állásban marad) nemenként és korcsoportok szerint



Az együttes görbe azt mutatja, hogy 2002 és 2008 között a pályaelhagyás elég egyenletes volt. A férfiak és nők görbéi 2002. január és 2002. szeptember között együtt haladtak, majd a férfiak kiáramlása felgyorsult a nőkhez képest az időszak végéig. Korcsoportonként jelentős különbségeket látunk 2002 szeptembere után. A 30 évnél fiatalabb, pályakezdő tanároknak és az 51–60 éves tanároknak csak fele marad tanár 2008 decemberéig. A legnagyobb túlélést a 41–51 éves tanárok között figyelhetjük meg. 2008 januárjáig alig valamivel volt nagyobb a kiáramlás a 31–40 éves tanárok, mint az idősebbek között, ezt követően viszont felgyorsult körükben a kiáramlás. A legkisebb túlélést a legfiatalabb tanárok között látjuk az időszak végén.

Mennyit keresnek a pályaelhagyók?

A 4.1.1. táblázat a tanári pályán maradók és a pályaelhagyók pályaelhagyás utáni átlagos havi reáljövedelmét mutatja 2002. januári értéken a pályaelhagyást követő első hónapban. Az *összes pályaelhagyó* átlagos havi jövedelme alacsonyabb a pályaelhagyás után, mint a pályán maradóké, mivel a pályaelhagyók egy jelentős része kerül inaktív státusba vagy gyes-re/gyed-re, és az ő pályaelhagyás utáni jövedelmük lehúzza az átlagot, de azok a volt tanárok, akik aktívak maradnak, és más foglalkozásban helyezkednek el, átlagosan többet keresnek a pályán maradóknál.

4.1.1. táblázat: Havi reáljövedelem pályaelhagyás szerint
(forint, 2002. januári értéken)

	Teljes minta	–30 éves	31–40 éves	41–50 éves	51–60 éves	61– éves
Tanári pályán marad	149 818	106 531	130 229	169 783	192 820	159 807
Pályaelhagyó (pályaelhagyás után)	123 480	84 294	104 286	151 043	172 909	107 529
Pályaelhagyó, dolgozik nem tanárként (pályaelhagyás után)	152 031	113 220	138 516	170 804	181 320	104 384
Gyesen, gyeden van	47 348	47 030	46 858	37 013	–	–
Egyéb inaktív	48 977	49 931	46 900	39 003	39 4712	43 890

Korcsoportonként vizsgálva a különbségeket, azt látjuk, hogy a pályakezdő, 30 évesnél fiatalabb és a 31–40 éves pályaelhagyó, máshol dolgozó volt tanárok többet keresnek, mint azok, akik tanárok maradnak. A kereseti különbség nem nagyon magas: 6–7 százalék. Az idősebb pályaelhagyók esetében már nem mutatkozik átlagosan kereseti hozam a pályaelhagyást követően. A 40–50 év közötti pályaelhagyó tanárok és a pályán maradók keresete között átlagosan nincs különbség, az 50 évnél idősebb, máshol elhelyezkedő tanárok pedig kevesebbet keresnek, mint akik nem hagyják el a pályát.

A keresetek hatása és a közalkalmazotti béremelés hatása

2002 szeptemberében a közalkalmazottak alapbérét egységesen 50 százalékkal emelték, ez a tanárok esetében azt jelentette, hogy átlagosan 20,5 százalékkal növekedett reálkeresetük. A rákövetkező években viszont a tanári keresetek emelkedése lelassult vagy megállt, és a tanárok relatív kereseti helyzete ismét romlani kezdett (lásd A tanárok bérei a közszférában című 4.1.1. keretes írást).

A 4.1.2. táblázat az epizódokra bontott, kétkimenetes Cox-modell eredményeit foglalja össze, s a kapott kockázati arányokat mutatja. A táblázat első része az alapmodellt mutatja be, a második része pedig azt, hogy az egyes korcsoportokhoz tartozók, a középfokú oktatásban tanítók és a férfiak pályaelhagyási valószínűsége különbözött-e a béremelés előtt és után, vagyis a megfigyelések első nyolc hónapjában (amely a béremelés előtti helyzetet mutatja) és a további hónapokban (a béremelés után). A házádráta egynél nagyobb értéke mellett a pályaelhagyás valószínűsége nő, az egynél kisebb érték mellett pedig csökken.⁶ A táblázat második része, az epizódokra bontott eredményeket mutatja: azt, hogy különbözött-e és milyen mértékben a tanárok egyes jellemzők szerinti pályaelhagyási valószínűsége.

4.1.2. táblázat: Kétkimenetes házárdmodell becslései
(elhagyja-e a tanári pályát igen/nem)

	Hazádráta
Alapmodell	
Nem (férfi)	1,142***
Középfokon tanít	1,043*
Havi munkanélküliségi ráta a régióban	0,926***
A reáljövedelem logaritmus	0,693***
Szeptember	0,096***
-30 éves	2,282***
31-40 éves	1,599***
51-60 éves	3,373***
61- éves	12,438***
Epizódokra bontva (időben változó változók interakcióban $t < 9$-cel)	
Nem (férfi)	1,219**
Középfokon tanít	1,219**
-30 éves	1,255***
31-40 éves	n. sz.
51-60 éves	0,433***

*** 1 százalékos, ** 5 százalékos, * 10 százalékos szinten szignifikáns, n. sz.: nem szignifikáns.

Egyéb kontrollváltozók: régiók. Referenciakategória: nő, általános iskolában tanít, dél-dunántúli régió, nem szeptember, 41-50 éves.

⁶ Az alapmodellben a férfiak házádrátája például 1,142, ami azt mutatja, hogy a férfiak 14,2 százalékkal nagyobb valószínűséggel hagyják el a tanári pályát, mint a nők. A régiós munkanélküliségi ráta 1 százalékpontos növekedése a teljes mintában a pályaelhagyás valószínűségét 7,4 százalékkal csökkenteti (házádráta = 0,926).

Az alapmodellből látjuk, hogy minél kisebb egy pedagógus keresete, annál nagyobb valószínűséggel lesz pályaelhagyó, hogy a 30 évnél fiatalabb tanárok több mint kétszer akkora valószínűséggel lesznek pályaelhagyók, mint a 41-50

évesek, akik a többi korcsoporthoz viszonyítva a legnagyobb valószínűséggel maradnak a pályán. Az 51–60 éves és a 60 év feletti tanárok nagyobb pályaelhagyási valószínűségét értelemszerűen a nyugdíjba vonulás magyarázza.

Az epizódokra bontott eredmények pedig azt mutatják, hogy a férfiak pályaelhagyási valószínűsége 21,9 százalékkal nagyobb volt a béremelést követő időszakban, mint azt megelőzően, hogy a középfokon tanító pedagógusok is 21,9 százalékkal nagyobb valószínűséggel hagyták el a pályát a béremelés után, mint előtte. A 31–40 évesek pályaelhagyási valószínűsége nem különbözik az első nyolc és az azt követő hónapokban. A pályakezdő tanárok viszont 25,5 százalékkal nagyobb valószínűséggel kerültek ki a pályáról 2002 szeptemberét követően, mint korábban a 41–50 éves tanárokhoz képest. Az idősebb, 51–60 éves tanárok pályaelhagyási valószínűsége viszont 56 százalékkal csökkent a béremelés után.

A 4.1.3. táblázatban azoknak a versengő kockázati modelleknek az eredményeit foglaltuk össze, amelyekben korcsoportonként vizsgáltuk a keresetek és a 2002. évi béremelés hatását oly módon, hogy olyan kétértékű változókat vontunk be az elemzésbe, amelyek azt jelzik, hogy az adott hónap melyik évben van (referenciakategóriaként 2002-t választva). A versengő kockázati modellekben meg tudjuk különböztetni a bérek hatását a nem foglalkoztatott státusba kerülés valószínűségére és a más pályán való elhelyezkedés valószínűségére.

4.1.3. táblázat: A közalkalmazotti béremelés hatásának vizsgálata versengő kockázati modellekkel (szubhazárd ráták, kockázatok: nem tanárként dolgozik/inaktív státusba kerül [gyes, gyeddel együtt] vagy munkanélküli lesz)

	-30 éves		31–40 éves		41–50 éves		51–60 éves	
	nem tanárként dolgozik	inaktív, munkanélküli	nem tanárként dolgozik	inaktív, munkanélküli	nem tanárként dolgozik	inaktív, munkanélküli	nem tanárként dolgozik	inaktív, munkanélküli
Nem	1,511***	0,700***	2,031***	0,397***	1,707***	n. sz.	1,241***	0,734***
A reáljövedelem logaritmus	0,745***	0,670***	0,847***	0,660***	0,597***	0,464***	0,773***	0,788***
2003	0,777**	n. sz.	0,760**	n. sz.	0,561***	1,674***	0,920	0,864
2004	n. sz.	2,355***	n. sz.	n. sz.	0,594***	1,769***	0,711***	0,682***
2005	n. sz.	3,739***	n. sz.	1,736***	0,591***	2,171***	0,676***	0,595***
2006	n. sz.	3,581***	n. sz.	1,884***	0,728**	2,256***	0,681***	0,234***
2007	1,667***	7,157***	1,518***	6,791***	n. sz.	5,271***	n. sz.	0,182***
2008	1,392***	8,258***		10,060***	n. sz.	4,532***	n. sz.	0,229***

*** 1 százalékos, ** 5 százalékos, * 10 százalékos szinten szignifikáns; n. sz.: nem szignifikáns.

Egyéb kontrollváltozók a modellben: középfokon tanít, régió, havi munkanélküliségi ráta a régióban, szeptember, referenciakategória: nő, általános iskolában tanít, dél-dunántúli régió, nem szeptember, 41–40 éves (a teljes mintát használó modellben).

Az alacsony jövedelem valamennyi korcsoportban növeli a más pályán történő elhelyezkedés vagy a nem foglalkoztatott státusba kerülés valószínűségét.

A közalkalmazotti béremelés hatását vizsgálva, azt látjuk, hogy a fiatal (30 évesnél fiatalabb pályakezdő) és a 31–40 éves tanárok 2003-ban kisebb valószínűséggel helyezkedtek el más pályán, mint 2002-ben. 2004 után viszont már nem látunk különbséget a más pályára lépés valószínűségében 2002-höz képest. 2007-től pedig a fiatal tanárok már jóval nagyobb valószínűséggel mennek el más pályára, mint 2002-ben. Mindkét fiatal korcsoportban növekedett a nem foglalkoztatott státusba kerülés valószínűsége 2004-től kezdődően a béremelés előtti helyzethez viszonyítva. A pályakezdő tanárok 2004-ben kétszer, 2008-ban pedig már több mint nyolcszor akkora valószínűséggel kerültek nem foglalkoztatott státusba, mint 2002-ben, a 31–40 évesek esetében 2008-ban már tízszer akkora különbséget látunk 2002-höz viszonyítva.

Az idősebb tanárok körében a béremelés hatása hosszabb ideig érvényesült, tovább csökkentette a más pályán történő elhelyezkedés valószínűségét, és a hatás erősebbnek is mutatkozott. A 41–50 éves és 51–60 éves tanárok is kisebb valószínűséggel mentek el más pályára 2006-ig, mint 2002-ben. A hatás a 41–50 évesek esetében volt a legerősebb, ők 40–45 százalékkal kisebb valószínűséggel helyezkedtek el máshol, mint 2002-ben. Körükben 2003-tól kezdődően növekedett a nem foglalkoztatott státusba kerülés valószínűsége, míg az 51–60 éves tanárok jóval kisebb valószínűséggel kerültek nem foglalkoztatott státusba a későbbi években, mint 2002-ben.

A béremelés tehát mindössze egy évig csökkentette annak valószínűségét, hogy a fiatal pedagógusok más pályán helyezkednek el, az idősebb tanárok esetében hosszabb ideig tartott a hatás. A fiatal tanárok a béremelést követő néhány évvel már nagyobb valószínűséggel mentek el a pályáról akár más állásba, akár egyéb, nem foglalkoztatott státusba: gyesre, gyedre, inaktív státusba. Az idősebb, 51–60 éves tanárok viszont a béremelés hatására nemcsak kevésbé helyezkedtek el más pályán, hanem kisebb valószínűséggel kerültek nem foglalkoztatott státusba is, vagyis a béremelés ezt a csoportot tartotta a pályán.

Hová mennek a pályaelhagyók?

Ahhoz, hogy teljes képet nyerjünk a tanárok pályaelhagyásának mozgatóiról érdemes azt is összefoglalni, hogy milyen állásokba mennek a pályaelhagyó, más állásban elhelyezkedő pedagógusok. A nemzetközi irodalom tanulságai szerint a tanári pályát elhagyók egy nagy része továbbra is az oktatási szektorban helyezkedik el nem tanári állásban, például intézményvezetőként, a pedagógiai szakszolgálatban vagy egyéb oktatási állásban. Az adatállományban a FEOR-kódok alapján azonosítani tudtuk az új állás szektorát és foglalkozási csoportját. A 4.1.4. táblázat azt mutatja be korcsoportonként, hogy az oktatási szektorban vagy más szektorokban helyezkednek-e a tanítást elhagyó pedagógusok, a 4.1.5. táblázat pedig a más pályákon elhelyezkedő tanárok új foglalkozás szerinti megoszlását mutatja foglalkozási csoportonként.

4.1.4. táblázat: A pályaelhagyó, egyéb állásba kerülő tanárok megoszlása az új állás szektora szerint (százalék)

	Teljes minta	–30 éves	31–40 éves	41–50 éves	51–60 éves
Nem oktatási állás	51,77	70,57	51,24	37,52	39,89
Oktatásban, nem tanári állás	48,23	29,43	48,76	62,48	60,11
Együtt	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

4.1.5. táblázat: A nem oktatási szektorba kerülő pályaelhagyó tanárok megoszlása az új állás foglalkozása szerint (százalék)

	Teljes minta	–30 éves	31–40 éves	41–50 éves	51–60 éves
Vezető foglalkozások	33,1	11,6	32,0	50,6	47,9
Felsőfokú foglalkozások	29,7	31,9	32,3	25,5	28,6
Ügyintéző, irodai jellegű foglalkozások	29,9	43,9	25,4	15,8	17,1
Szolgáltatás, pénztáros, eladó,	3,9	7,9	5,5	3,7	1,1
Egyéb fizikai foglalkozások	3,4	4,7	4,8	4,4	5,3
Együtt	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Látjuk, hogy a tanítást elhagyó pedagógusok jelentős része az oktatási szektorban dolgozik tovább Magyarországon is. Az összes más pályán elhelyezkedő tanár alig több, mint a fele, 52 százaléka helyezkedik el az oktatási szektoron kívül, de korcsoportonként jelentős különbségeket látunk. A pályakezdekők között azoknak, akik elmennek a pályáról, több mint 70 százalék elhagyja az oktatási szektort is, a 31–40 éves pályaelhagyó tanárok valamivel több, mint fele helyezkedik el más szektorban, az idősebb tanárok több mint 60 százaléka viszont az oktatási szektorban marad, vagyis körükben jóval kisebb a valódi pályaelhagyó. A közvetlen tanítást végző munkakörökből nagyobb részt azért kerülnek ki, mert vezetői vagy egyéb oktatási állásba kerülve – részben vagy egészben – felhagynak az aktív tanítással. A 41 évesnél idősebb, pályaelhagyó tanároknak csak valamivel több mint harmada helyezkedik el az oktatási szektoron kívül.

A pályaelhagyó tanárok új foglalkozások szerinti megoszlása azt mutatja, hogy a pályájuk elején lévő tanárok – a magasabb kereset reményében – nemcsak más felsőfokú foglalkozásokban helyezkednek el, hanem egyéb foglalkozásokban is. A 30 évesnél fiatalabbak 44 százaléka ügyintéző, irodai jellegű foglalkozást választ, és csaknem 8 százaléuk szolgáltatási, eladói, pénztárosi állást. A 30–40 éves tanárok zöme már vezetői vagy felsőfokú munkakörben helyezkedik el más szakmában, de negyedük ügyintéző, irodai jellegű alkalmazott lesz. A szolgáltatási foglalkozásokban elhelyezkedők aránya ebben a korcsoport 5 százalék. A 41 évesnél idősebb, tanítást elhagyó tanárok fele vezető állásba megy, negyedük helyezkedik el egyéb felsőfokú foglalkozásban és 16–17 százaléuk dolgozik tovább ügyintézői, irodai jellegű foglalkozásokban. Az egyéb fizikai foglalkozásokban elhelyezkedők aránya valamennyi korcsoportban 5 százalék körüli.

Összefoglalás

Az alfejezet azt vizsgálta, hogy milyen szerepet játszik a pedagógusok pályaelhagyási döntésében a kereset. Az eredmények azt mutatják, hogy az alacsony saját jövedelem minden korcsoportban növeli annak valószínűségét, hogy a tanár más állást keres, vagy nem foglalkoztatott státusba kerül, de a hatás a fiatal korcsoportoknál erősebb. A pályaelhagyó, fiatal tanárok többsége elhagyja az oktatási szektort, és máshol helyezkedik el. A legstabilabban a 41–50 éves pedagógusok maradnak a pályán, az összes többi korcsoporthoz tartozó tanárok nagyobb valószínűséggel kerülnek más állásba vagy nem foglalkoztatott státusba. A 2002. évi közalkalmazotti béremelés hatásáról azt találtuk, hogy a közalkalmazotti béremelés átmenetileg a pályán tartotta a fiatal tanárokat, de a hatás egy-két év alatt eltűnt, ahogy a tanárok relatív keresete ismét romlani kezdett. A pályakezdők és 31–40 évesek pályaelhagyási valószínűsége nem különbözött a béremelés előtt és után, de az idősebb tanárok 2002 szeptemberét követően kisebb valószínűséggel kerültek ki a pályáról. 2013-tól a tanári életpálya modell bevezetésével a pedagógusok bértábla szerint meghatározott alapbére – a bértábla bizonyos szegmenseiben – emelkedett. Ezzel egyidejűleg azonban számos korábbi pótlékot, túlmunkadíjat eltörölt az újabb szabályozás, így nem állapíthatjuk meg, hogy összességében emelkedett, vagy csökkent-e a pedagógusok teljes keresete, vagy, hogy a pedagógusok egyes csoportjainak hogyan változott a relatív kereseti helyzete. A 2013. évi és a későbbi évekre vonatkozó mikroadatok rendelkezésre állása esetén majd jobban meg tudjuk ítélni, hogy az új szabályozásnak milyen hatása van a pedagógusok relatív kereseti helyzetére és ezzel a tanári pálya vonzónak tételére.

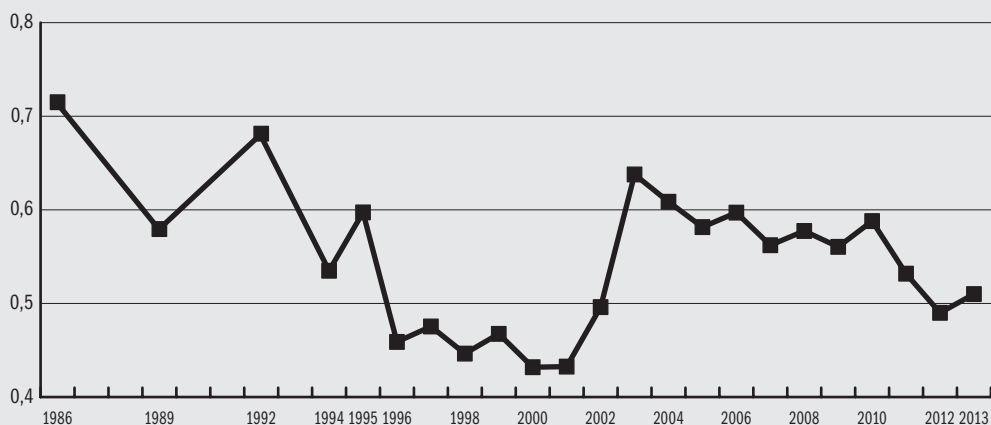
4.1.1. A tanárok bérei a közsférában, 1986–2013

VARGA JÚLIA

A rendszerváltozást megelőzően a pedagógusok átlagos keresete az egyéb diplomások kereseténél valamivel több, mint 70 százaléka volt, majd 1989 után a tanárok relatív helyzete zuhanásszerűen romlani kezdett, amit átmenetileg egy-egy évben (1992-ben, 1995-ben) enyhített béremelés. A mélyponton, 1999–2000-ben a tanárok keresete alig haladta meg az egyéb diplomások kereseténél 40 százalékát. A 2001., majd a 2002. évi béremelést követően a pedagógusok egyéb diplomásokhoz mért kereseti hátránya átlagosan az 1989-es szintre javult, majd azt követően ismét évről évre romlott. 2012-ben a tanárok az átlagos diplomás bérek 49, 2013-ban pedig 51 százalékát keresték (*K4.1.1. ábra*).

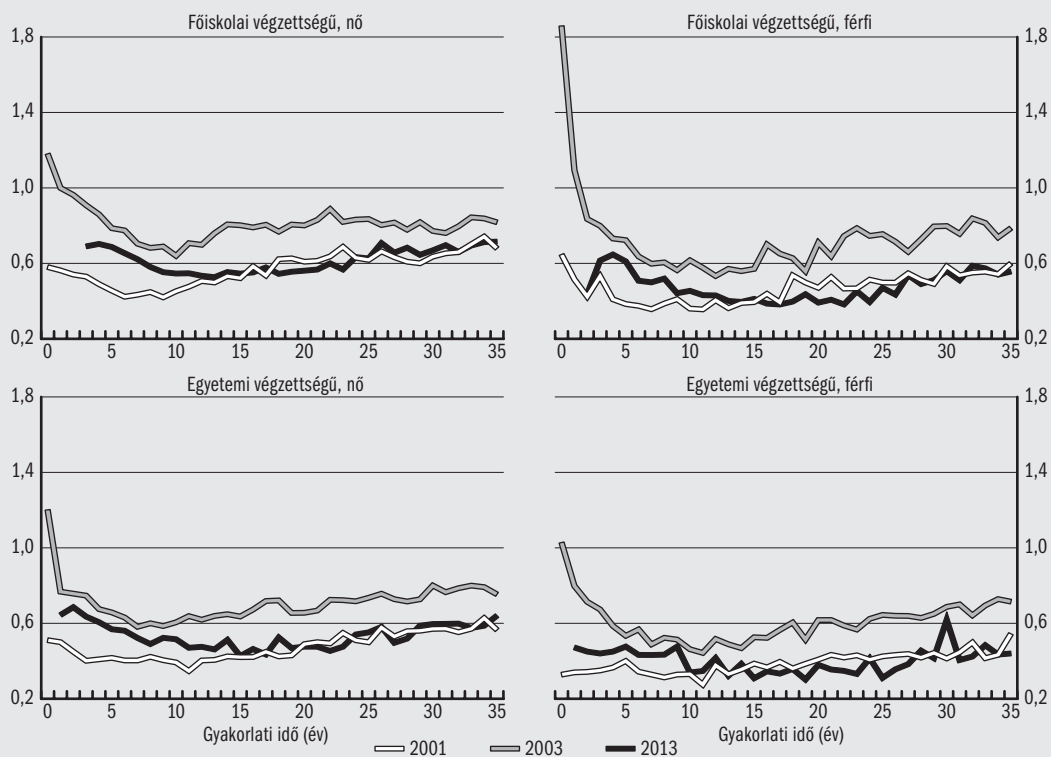
A tanárok kereseti hátránya nagy különbségeket mutat végzettségi szint, gyakorlati idő és nemek szerint az azonos végzettségi szintű, nemű és gyakorlati idejű egyéb diplomásokhoz képest (*K4.1.2. ábra*). A férfiak kereseti hátránya nagyobb, mint a nőké, az egyetemi végzettségűeké nagyobb, mint a főiskolai végzettségűeké. Gyakorlati idő szerint vizsgálva különbségeket, azt látjuk, hogy a tanárok relatív kereseti profilja *U* alakú: a legfiatalabbak és a legidősebbek kereseti lemaradása jóval kisebb, mint a 10–15 éve a pályán levőké, a pálya első 10–15 évében évről évre növekszik a lemaradás, mivel az egyéb foglalkozásokban, a versenyszférában a pályára lépést követően gyorsan növekednek a bérek, míg a közalkalmazotti és tanári bérskála

K4.1.1. ábra: A szakképzett pedagógusok keresete a felsőfokú végzettségű, egyéb foglalkozásokban dolgozók keresetének arányában, 1986–2013



Forrás: Az NFSZ Bértarifa-felvétel adatai alapján.

K4.1.2. ábra: A közoktatásban foglalkoztatott szakképzett pedagógusok keresete az azonos végzettségi szintű egyéb foglalkozásokban dolgozók keresetének arányában a gyakorlati idő szerint, 2001, 2003, 2013



Forrás: Az NFSZ Bértarifa-felvétel adatai alapján.

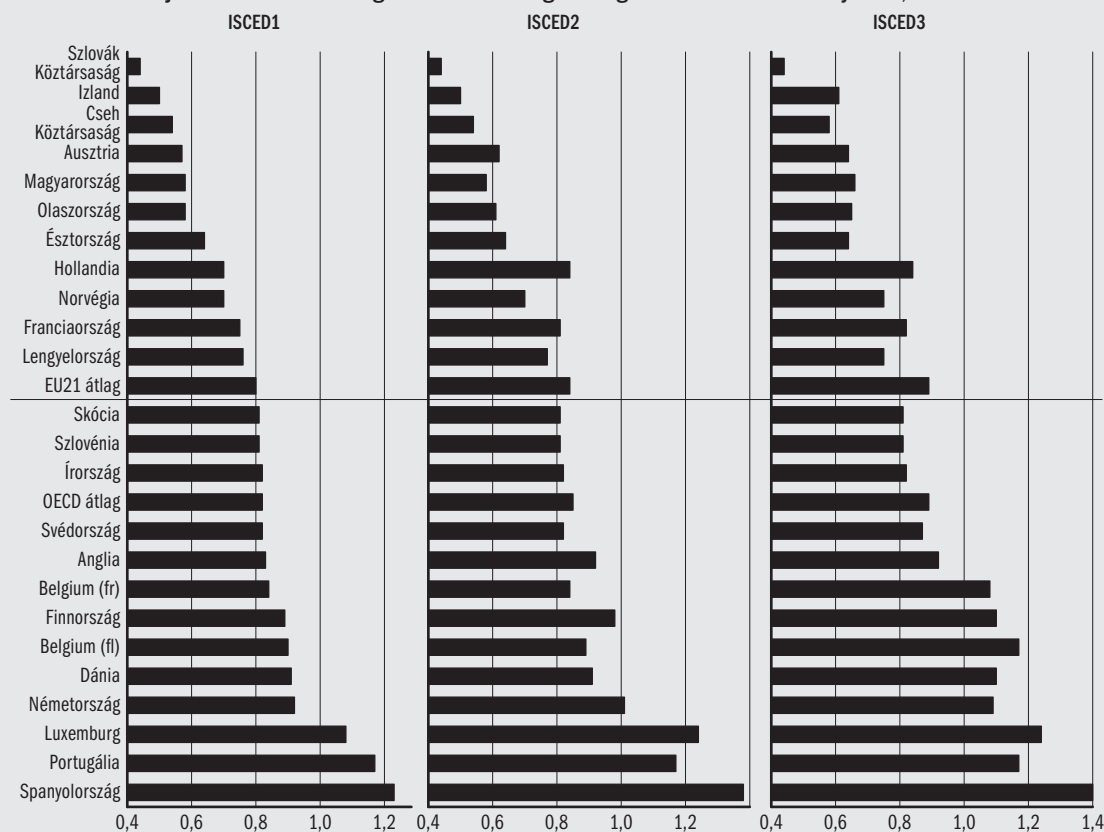
egyenletes és lassú növekedést ír elő. A kereseti hátrányok növekvő lemaradását a pálya elején a 2002-es közalkalmazotti béremelés sem korrigálta, mivel a béremelés egységes volt, csak enyhítette azt (lásd Köllő János írását a jelen *Közelkép* 1. fejezetében). 2013-ban valamivel kisebb mértékben növekszik a lemaradás a pálya elején, mint 2003-ban, de továbbra is évről évre rosszabb helyzetbe kerülnek a pályán maradó tanárok az egyéb diplomásokhoz képest pályájuk első 10–15 évében.

Az egyéb diplomásokhoz viszonyítva nemzetközi összehasonlításban is keveset keresnek a magyar pedagógusok. A 15 év gyakorlati idejű tanárok besorolás szerinti bére 2011-ben (erre az évre állnak

rendelkezésre az utolsó, nemzetközi, összehasonlítható adatok) valamennyi oktatási fokozaton jóval kisebb volt az egyéb diplomásokhoz viszonyítva, mint az EU- vagy OECD-országok átlagában (*K4.1.3. ábra*).

Az egyéb diplomásokhoz viszonyítva nemzetközi összehasonlításban is keveset keresnek a magyar pedagógusok. A 15 év gyakorlati idejű tanárok besorolás szerinti bére 2011-ben (erre az évre állnak rendelkezésre az utolsó, nemzetközi, összehasonlítható adatok) valamennyi oktatási fokozaton jóval kisebb volt az egyéb diplomásokhoz viszonyítva, mint az EU- vagy OECD-országok átlagában.

K4.1.3. ábra: A 15 év gyakorlati idejű tanárok bére a 25–64 éves, teljes munkaidőben dolgozó felsőfokú végzettségűek keresetének arányában, 2011*



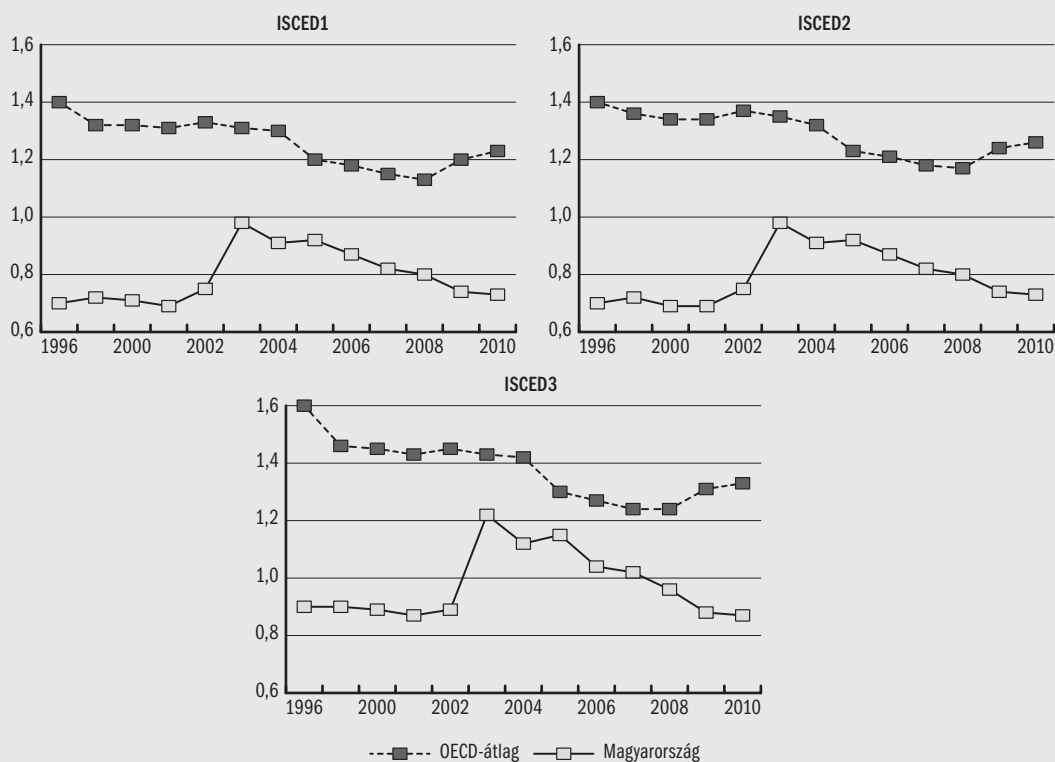
* Az ISCED az iskolai programok nemzetközi standardok szerinti besorolási rendszere. Az ISCED1-be tartozik az általános iskola alsó tagozata, az ISCED2-be a

felső tagozat, az ISCED3-ba pedig a középfokú oktatás. Forrás: *OECD Education at a Glance* 2013. D.3.2. táblázat adatai alapján.

A nemzetközi összehasonlító statisztikák csak az utolsó néhány évben gyűjtenek információt a tanári bérekről az egyéb diplomások keresetével összevetve, ezért a hosszabb távú változásokat nem tudjuk bemutatni, de nyomon tudjuk követni e statisztikákból a tanári bérek alakulását az egy főre jutó GDP-hez viszonyítva (K4.1.4. ábra). Magyarországon a tanárok bére 1996 és 2010 között valamennyi oktatási fokozatban mindvégig jóval az OECD-át-

lag alatt mozgott az egy főre jutó GDP-hez viszonyítva. A 2002. évi közalkalmazotti béremelést követően a különbség csökkent, majd ismét növekedni kezdett. 2008 után 2010-ig (eddig állnak rendelkezésre összehasonlító adatok) a különbség annak következtében is tovább nőtt, hogy 2008 után az OECD-országok átlagában – a válság ellenére – növekedtek a tanári bérek az egy főre jutó GDP arányában, míg Magyarországon tovább csökkentek.

K4.1.4. ábra: A 15 év gyakorlati idejű tanárok besorolás szerinti bére az egy főre jutó GDP arányában, 1996–2010



Forrás: *OECD Education at a Glance* 2013. D.3.4 adatai alapján.

4.2. Érdekegyeztetés és munkavállalók kivándorlása az egészségügyben – régiós kitekintés

SZABÓ IMRE GERGELY

Miközben a költségvetési szektor béreit Magyarországon 2008 és 2012 közt befagyasztották vagy csökkentették, a rezidens orvosoké az egyetlen olyan szakmai csoport, amely az egész kórházi szektorra kiterjedő béremelést kikényszerítő akcióval dicsekedhet. A Magyar Rezidens Szövetség 2011-es csoportos felmondási kampánya ugyanakkor nem egyedi jelenség a visegrádi régióban.¹ A négy visegrádi ország (Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Magyarország) közötti legfontosabb hasonlóság, hogy az utóbbi évek során mindenhol a kivándorlás okozta szakemberhiány adott súlyt az egészségügyi dolgozók bérköveteléseinek. Az EU-csatlakozás óta a szakemberek kivándorlása tovább rontotta az egészségügyi ellátások hozzáférhetőségét és színvonalát, ugyanakkor a munkaerőhiány lehetőséget is jelentett a munkavállalói érdekek hatásosabb érvényesítésére. A szakszervezetek és kamarák arra hivatkoztak, hogy a kivándorlás megakadályozásának legfontosabb eszköze bérköveteléseik teljesítése, és további csoportos felmondással fenyegettek. Az eredmények is hasonlóak: mind a négy visegrádi országban sikerült béremelést elérni valamennyi egészségügyi alkalmazott – de a leginkább az orvosok – számára. Szintén közös elem, hogy az intézményes érdekegyeztetés csatornáinál eredményesebb volt a konfrontatív fellépés, elsősorban az orvosi felmondási akciók formájában. A szervezők követeléseiket nem a különféle munkaadói szervezeteknek, hanem közvetlenül az egészségügyi kormányzatnak címezték, az elért eredményeket pedig legtöbbször nem kollektív szerződésekből, hanem törvényben vagy rendeletben rögzítették. Ez történt Csehországban és Szlovákiában is, ahol az egészségügyi érdekegyeztetés ágazati szintje erősebb, mint Magyarországon. Az akciók időzítése, az események fontosabb szereplői és a köztük meglévő viszony tekintetében azonban komoly különbségek is megfigyelhetők az országok között. A legtöbb konfliktust Szlovákiában lehetett tetten érni – mind a kormány és az orvosi szakszervezet, mind pedig az orvosok és a többi kórházi alkalmazott közt –, míg a magyar eset tűnik a legkevésbé konfrontatívnak.

Az egészségügyi dolgozók kivándorlása a visegrádi országok közül először *Lengyelországban* okozott komolyabb munkaügyi feszültséget. A 2007-es év egészét kitöltő érdekegyeztetési vita során a kórházi alkalmazásban álló orvosok legfontosabb követelése az 5000 zlotys rezidensi és 7500 zlotys szakorvosi minimálbér bevezetése és annak ágazati kollektív szerződésben rögzítése volt (Magyarországhoz hasonlóan az érdekegyeztetés ágazati szintje Lengyelországban is hagyományosan súlytalan). A 2007 januárjában kezdődött kórházzintű bértárgyalások nem vezettek eredményre, ezért a lengyel orvosszak-

¹ Az összeállításához felhasznált hírforrások az angol nyelvű szlovák *Spectator* és cseh *The Prague Post*, valamint a magyar *rezidens.hu*, *eduline.hu* és *ujszó.com*.

szervezet közvetlenül az egészségügyi kormányzathoz fordult követeléseivel. Miután a szakszervezet a minisztérium ajánlatát is elégtelennek ítélte, az ország 700 kórházából mintegy 200 részvételével sztrájkot indított (*Czarzasty*, 2007). Egyes kórházakban a munkabeszüntetésen túl a dolgozók csoportos felmondására is sor került, ami teljes részlegeket tett működésképtelenné. Bár a 2007-es válság végül helyi szintű alkukkal rendeződött, a későbbi fokozatos országos bérrendezésnek (is) köszönhetően a kivándorlás intenzitása csökkent az országban (*Kautsch–Czabanowska*, 2011).

Jóllehet a visegrádi országok közül a kivándorlás *Csehországban* relatíve kisebb horderejű probléma, az *ad hoc* lengyel felmondási akciót követően az orvosok itt már előre szervezeten kezdtek felmondási kampányba. 2010 márciusában a cseh orvosok szakszervezeti szövetsége a „Köszönjük, távozzunk” kampány keretében arra bírta a kórházi orvosokat, hogy 2010. december 31-i hatállyal adják be felmondásukat. A tizenhárom pontban megfogalmazott követelések közül a legfontosabb az orvosi béreknek az országos átlagbér másfél és háromszorosa közé emelése volt. 2010. december 20-áig a 18 ezer kórházi alkalmazásban álló orvostól 3513 adta be felmondólevelét (*Veverková*, 2011).

A válság 2011 februárjáig húzódott (a legtöbb esetben a felmondási idő március 1-jén járt volna le), amikor az egészségügyi minisztérium és az orvosszakszervezet (*Lékařský odborový klub, LOK*) megállapodott egy rendkívüli, átlagban 5–8 ezer korona közti alapbéremelésről. (2010 végén az orvosi átlagbér 45 és 50 ezer korona közt mozgott.) Az emeléshez szükséges kétmilliárd koronát a kormány az akut betegellátási ágyak számának csökkentésével és a kórházi közbeszerzési rendszer hatékonyabbá tételével kívánta fedezni. A megállapodásban emellett a minisztérium ígéretet tett arra, hogy további bérfeljesztésekkel az orvosi átlagbér 2013-ra elérje a nemzetgazdasági átlagkezeset másfélszeresét. A 2011-es rendkívüli béremelés nem terjedt ki a többi kórházi dolgozóra, ugyanakkor még abban az évben az ápolók számára kedvezőbb besorolási rendszert vezettek be, és egy későbbi időponttól (2012. január elsejétől) ők is tízszázalékos béremelési ígéretet kaptak. A későbbiekben a béremelés teljesítését nehezítette, hogy arra a nem minisztériumi fenntartású – nagyrészt a régiók által üzemeltetett – kórházak nem kaptak többletforrást sem a biztosítótársaságoktól, sem a kormányzattól.

Szlovákiában az orvosi és szakdolgozói kivándorlás régóta vitatéma, és 2011 előtt az ehhez kapcsolódó szakszervezeti követelések a meglévő (ágazati szintű) érdekegyeztetési fórumokon jelentek meg (*Kaminska–Kahancová*, 2011, 199. o.). 2011 őszén ugyanakkor a cseh példát követve, de a szlovák orvosszakszervezet (*Lekárske Odborové Združenie, LOZ*) szervezésében csaknem 2500 orvos, köztük sok, a folyamatos kórházi működéshez nélkülözhetetlen aneszteziológus helyezte letétbe felmondólevelét, ezzel nyomtatékot adva három, a Radičová-kormánnyal szemben megfogalmazott követelésnek: az orvosi bérek emelése az országos átlagbér másfél és háromszorosa közötti szintre,

a kórház-finanszírozási rendszer átalakítása, valamint az egyetemi kórházak szervezeti formaváltásának leállítása.²

A többi esettel összehasonlítva a szlovák akció okozta a legkomolyabb fennakadást az egészségügyi rendszer működésében. December 1-jén, a felmondási idő lejártával 1200 orvos valóban nem vette fel a munkát, ami miatt a kormány tizenöt kórházra kiterjedő szükségállapotot hirdetett, és a szomszédos országokból (köztük Magyarországról) kért orvosi segítséget. A konfliktus végül a Radičová-kormány és a LOZ közt 2011. december végén aláírt megállapodással zárult, amelynek értelmében leállt a kórházak szervezeti formaváltása, és az orvosi alapbérek három lépcsőben emelkedtek (*Czíria*, 2012a). A megállapodás az átlagbér 1,25 szeresét irányozta elő a rezidensek, míg a 2,3-szorosát a szakorvosok számára. A béremelés első két lépcsőjére 2012 júniusáig sor került, addigra az átlagbér 1,2 és 1,9-szerese közti bérszintet sikerült elérni. A harmadik lépcső teljesítése jelenleg is folyamatban van – az új, Fico-kormánnyal aláírt megállapodás szerint 2015 januárjáig zárul le a bérfeljesztés.

Az orvosszakszervezet által elért eredmények ugyanakkor további konfliktusokat okoztak az egészségügyi rendszerben mind a fenntartói, mind a munkavállalói oldalon. További vita tárgya, hogy a központi költségvetés, a biztosítótársaságok, illetve a kórházak milyen arányban fedezzék a szükséges többletforrásokat. Munkavállalói oldalon a feszültségek elsődleges forrása, hogy az orvosszakszervezet, illetve a hozzá szorosan kötődő orvosi kamara megakadályozta a béremelés ápolókra való kiterjesztését. Az orvosok felmondási kampányát követően nem sokkal, 2012 februárjában a parlament az ápolói alapbéreket is megemelte – képesítéstől és a pályán eltöltött időtől függően – 640 és 928 euró közé. A törvényt ugyanakkor az orvosi kamara az alkotmánybírószágon támadta meg, többek közt azzal az indokkal, hogy a szükséges források hiányában a béremelés a kórházak működőképességét veszélyezteti. A kórházak menedzsmentjében felülreprezentált orvosok ezúttal a munkaadói érdekeket képviselték. Az szlovák alkotmánybírószág az orvosi kamarának adott igazat, és 2013-ban hatályon kívül helyezte az ápolói béremelésről szóló törvényt (*Czíria*, 2012b).

A visegrádi régió belül vásárlóerő-paritáson a magyar orvosi bérek a legalacsonyabbak (*Reginato–Grosso*, 2011, 4. o.), ennek ellenére 2011 végén *Magyarországot* érte el legkésőbb a szervezett felmondási hullám. Ennek többek közt oka lehet, hogy a magyar orvosok kivándorlása csak 2007 után gyorsult fel.³ A tiltakozás szervezői nem a lengyel, cseh vagy szlovák orvosszakszervezethez formálisan hasonló funkciót betöltő, bár azoknál jóval gyengébb szervezetségű ágazati szakszervezetek (EDDSZ és MOSZ) voltak, hanem a Magyar Rezidens Szövetség. (Ugyanakkor mind a MOSZ, mind a bértárgyalásokra egyébként nem jogosult Magyar Orvosi Kamara is támogatta a már megindult akciót). Ennek megfelelően a követelések közül a legfontosabb a pályakezdő orvosok anyagi helyzetének javítása volt, de a Magyar Rezidens Szövetség ál-

2 Szlovákiában 2003 és 2006 közt az önkormányzati fenntartású kórházakat költségvetési intézményekből vállalkozásokká alakították, az állami tulajdon megtartása mellett. A változtatás célja az volt, hogy szigorúbb gazdálkodási feltételeket teremtsen a kórházi menedzsment számára. 2011-ben a Radičová-kormány ezt a reformot az egyetemi kórházakra is szeretne volna kiterjeszteni.

3 Az Egészségügyi Engedélyezési és Közigazgatási Hivatal statisztikái szerint a 2005 és 2007 közti nyhe csökkenés után 2007 és 2012 közt évi 695-ről 1108-ra nőtt az egészségügyi szakképesítésüket külföldön elismertetni kívánó orvosok száma.

talában az orvosi bérek nemzetgazdasági átlag háromszorosára növelését is célul tűzte ki. 2011 decemberéig több mint 2500 felmondólevél gyűlt össze, és a 2012. januári „élesítés” után az év márciusában hagytak volna fel a munkavégzéssel az érintett orvosok. Erre nem került sor, miután 2011 utolsó napjaiban a kormány olyan ajánlatot tett, amelyet a Magyar Rezidens Szövetség tárgyalási alapként elfogadott. A részletekről végül 2012 márciusában született megegyezés, amelynek értelmében az orvosok havi 350 ezer forint bruttó – ügyeletek nélküli – alaplétig 65 820 forintos béremelést kaptak. 350 ezer forint felett tízezer forintként ötezerrel csökkent az emelés mértéke. Emellett a kormány számos rezidensképzést támogató ösztöndíjprogramot indított vagy fejlesztett tovább (*Girasek–Szél*, 2014). A bérrendezés kiterjedt a szakdolgozókra is, akiknek 32 százaléka 20 ezer, további 47 százaléka 15 ezer forint feletti béremeléssel számolhatott. 2013 szeptemberében újabb lépcsőben emelték az orvosok és a szakdolgozók bérét. Ugyanakkor Magyarországon is vitát okozott a béremelések fedezetének kérdése. A magasabb bérek kivándorlásra gyakorolt hatását még korai megítélni. 2013-ban 955 orvos kért igazolást külföldi munkavállaláshoz, amely csökkenés a 2010–2012-es évekhez képest, de a 2008–2009-es válság előtti időszakhoz képest továbbra is magasnak számít (*Girasek–Szél*, 2014). A felmondási kampány emellett országosan ismertté tette a Rezidens Szövetséget, amelynek vezetői az Orvosi Kamara tevékenységébe is aktívabban kívánnak beleszólni, bár kérdéses, képesek lesznek-e érdemi változást elérni. Azt, hogy a Rezidens Szövetség átfogóbb egészségügyi problémák megoldásában is vezető szerepet kíván játszani, bizonyítja, hogy 2013-ban országos kampányt indított a hálapénz ellen.

A kórházi dolgozók visegrádi országokon végigvonuló tiltakozó hullámának több olyan jellemzője van, amely rávilágít a közsférán belüli érdekegyeztetés ellentmondásaira. Először is, a rendszerváltás óta végbement decentralizáció és szervezeti formaváltások ellenére a közsféra munkaügyi kapcsolataiért a végső felelősséget továbbra is a központi kormányzat viseli. Még azokban az országokban is, ahol a kórházak autonómiája erősebb, mint Magyarországon, az alkalmazottak követeléseiket a központi kormányzatnak címezik. Emellett a közsférán belül az egészségügyi dolgozók az egyetlen csoport, amelynek általános munkaerő-piaci helyzete a külföldi munkavállalás lehetősége miatt kedvező (*Kaminska–Kahancová*, 2011). A közsféra más dolgozóinak (tanárok, fegyveres testületek alkalmazottai stb.) kivándorlási lehetőségei korlátozottabbak, nem hivatkozhatnak a migráció okozta munkaerőhiányra, ez pedig rontja érdekképviselési esélyeiket.

A tanárok gyengébb érdekképviselésére világítanak rá az elmúlt évek szlovák és magyar oktatásügyi eseményei. Szlovákiában 2012 őszén, egy évvel az orvosi felmondási akció után a legnagyobb pedagógus-szakszervezet, az OZP-ŠaV egy, az orvosokénál szerényebb, tízszázalékos béremelési igénnyel kezdett sztrájkba (*Czíria*, 2013). Az októberi figyelmeztető sztrájkot követően

a kormány a szűk költségvetési mozgástérre hivatkozva csupán ötszázalékos emelést ajánlott, amit a szakszervezet nem fogadott el, és határozatlan idejű sztrájkba kezdett, amely során a szlovákiai iskolák háromnegyede bezárt. Ekkor a kormány 7,5 százalékos béremelésre tett ajánlatot, amelynek egy része az önkormányzatokon keresztül jutott volna el a tanárokhoz. Az OZPŠaV ezt elfogadta és felfüggesztette a sztrájkot, annak ellenére, hogy számos sztrájkoló tantestület fejezte ki elégedetlenségét az ajánlattal szemben. 2013-ban a szakszervezet ismét munkabeszüntetést fontolgatott, miután a hosszú távú bérrendezésre vonatkozó minisztériumi ígérek végül nem teljesültek. Magyarországon a tanári bérek rendezésére felülről, az oktatás centralizálásával, valamint a kötelező tagságú Nemzeti Pedagógus Kar létrehozásával párhuzamosan került sor. Mindkét nagyobb tanári szakszervezet (a PSZ és a PDSZ) kritizálta mind a központosítást, mind a Pedagógusi Kar létrehozását, mind a bérrendezés aránytalanságait, ugyanakkor érdemben nem tudta befolyásolni a kormány döntéseit.

4.2.1. Az orvosbérekről és a hálapénzről

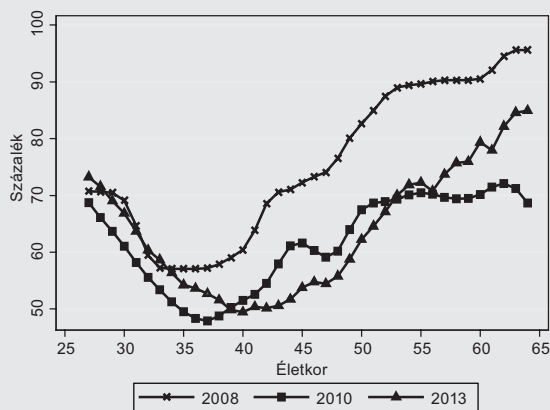
KÖLLŐ JÁNOS

Az egészségügyben fizetett *hivatalos bérek* valóban nagyon alacsonyak, és a válság időszakában jelentősen csökkentek is. Mint az *K4.2.1. ábra* mutatja, a szektorban dolgozó diplomás szakemberek – zömmel orvosok – már 2008-ban is lényegesen kevesebbet kerestek, mint a versenyszférában foglalkoztatott hasonló végzettségű és életkorú diplomások. A lemaradás a közszféra más diplomásaihoz hasonlóan az orvosok esetében is 35–40 éves korban volt a legsúlyosabb, átlagosan 43 százalékos. A 13. havi bér megvonásával és más intézkedések hatására a hátrány 2010 májusára ebben a korosztályban 51 százalékosra nőtt, miközben a legjobban kereső, 55 évesnél idősebb orvosok (hivatalos) relatív keresete még ennél is nagyobb zuhan: 90 százalékosról 70 százalékos szintre.

2010 és 2013 májusa között a negyvenévesnél fiatalabb orvosok relatív keresete hét-nyolc százalékponttal emelkedett, az ennél idősebbeké azonban még tovább sülyedt, a nyugdíjhoz közel állók kivételével. Ebben az alacsony keresetű idősebb munkavállalók nagyobb mértékű kiválása miatt fellépő szelekciós torzítás is szerepet játszhatott. A 40 éves orvosok relatív keresete ma sem haladja meg

a versenyszférában dolgozó diplomás kortársaik bérének felét.

K4.2.1. ábra: A humán egészségügyben dolgozó diplomások havi bruttó keresete a versenyszférában dolgozó diplomások havi bruttó keresetének százalékában, 2008, 2010 és 2013 májusában



Forrás: *Bértarifa-felvétel*, 2008, 2010 és 2013. Három koréves mozgóátlagok.

*

A magyar orvosok és nővérek magasabb bérekért folytatott küzdelmének megkülönböztető vonása, hogy kezdetben szorosan összefonódott a *hálapénzzel* szembeni fellépéssel. Annak ellenére, hogy a betegek Kelet-Európa-szerte és néhány dél-európai országban is szokásszerűen fizetnek zsebbe is az egészségügyi ellátásért (lásd *Chawla–Berman–Kawiorska*, 1998 írását Lengyelországról, *Delcheva–Balabanova–McKee*, 1997 cikkét Bulgáriáról, *Sabirianova–Zelenska*, 2011 tanulmányát Oroszországról, *Burak–Vian*, 2007 kutatását Albániáról vagy *Liaropoulos és szerzőtársai*, 2008 beszámolóját Görögországról), tudomásunk szerint az elmúlt évek „bérmozgalmai” során csak Magyarországon fogalmazódott meg explicit módon a magasabb hivatalos elismerés és a hálapénz közötti átváltás programja: a Magyar Rezidens Szövetség által 2010 végén meghirdetett zöld kereszt mozgalom tagjai a bérük megduplázásáért cserébe elutasították volna a hálapénzt (az erre való hajlandóságukat egy zöld kereszt köpenyre tűzésével jelezték volna). Ez az ajánlat azonban súlyosan sértette a hálapénzben részesülő idősebb orvosok érdekeit, és az a szakmai szervezetek (Magyar Orvosi Kamara, Magyar Orvosok Szövetsége, Kórházszövetség) nyomására nagyon gyorsan lekerült a bértárgyalások napirendjéről.

A hálapénzzel szembeni fellépést több tényező is akadályozza. Számolni kell a vezető orvosok ellenállásával, annál is inkább, mert nehezen képzelhető el, hogy a hivatalos bérek a jelenlegi tényleges, a hálapénzt is tartalmazó – életkor, beosztás és szakterület szerint élesen eltérő – kereseti arányokhoz igazodjanak.

A hálapénz bérekre cserélése súlyos költségvetési terhet jelentene: *Bognár–Gál–Kornai* (1999) a kilencvenes évek végén 33 milliárd forintba, a Szinapszis Kft. 2008-ban 45 milliárd forintba, a Pati-

ka Egészségpénztár 2009-ben 73 milliárd forintba becsülte az évente kifizetett hálapénz összegét.*

Végül, de nem utolsósorban számolni kell az adófizetők vonakodásával is, akik szívesen szabadulnának ugyan a hálapénzfizetés terhétől, és tömegesen támogatják az orvosi bérek jelentős emelését is,** ugyanakkor a 2008. évi népszavazáson több mint 80 százalékos többséggel utasították el, hogy a tb-járulékon felüli befizetésekkel (kis összegű vizitdíjjal és kórházi napidíjjal) teremtsenek forrást egyebek között a hálapénz kiváltásához. A népszavazást kezdeményező Fidesz kormányra kerülésével minimálisra csökkent az általános önrészfizetést (*co-payment*) feltételező konstrukciók bevezetésének esélye – a kialakult helyzetben a hálapénz kereslete és kínálata költségvetési többletkiadások és újabb adók (például a „hamburgeradó”) terhére, illetve kiegészítő biztosítások és fizetős többletszolgáltatások révén csökkenthető. Utóbbiak természetesen csak a fizetőképes felső- és középrétegek számára jelenthetnek megoldást, akikre ráadásul aránylagosan kisebb terhet ró a hálapénz-fizetési „kötelezettség” (*Szende–Culyer*, 2006). A bérek fokozatos emeléséről 2012–2013-ban kötött megállapodások a hálapénz elleni fellépésnek egy szükséges, de nem elégséges feltételét teremtik meg: a versenyképes és méltányos bérezés, illetve a hálapénztől mentes egészségügy céljai ma nem kapcsolódnak össze olyan hangsúlyos módon, mint ahogy a Magyar Rezidens Szövetség eredeti programjában.

* Ez utóbbi adatot a Szinapszis Kft. szakemberei túlzottnak találták, lásd *Kiss* (2009).

** A Szinapszis Kft. felmérése szerint a lakosság 88 százaléka támogatná az egészségügyi dolgozók bérének növelését. A népesség egyharmada 50 százalékos emelést tartana méltányosnak, 11 százaléka pedig megduplázná a kereseteket (*Nógrádi Tóth*, 2010).

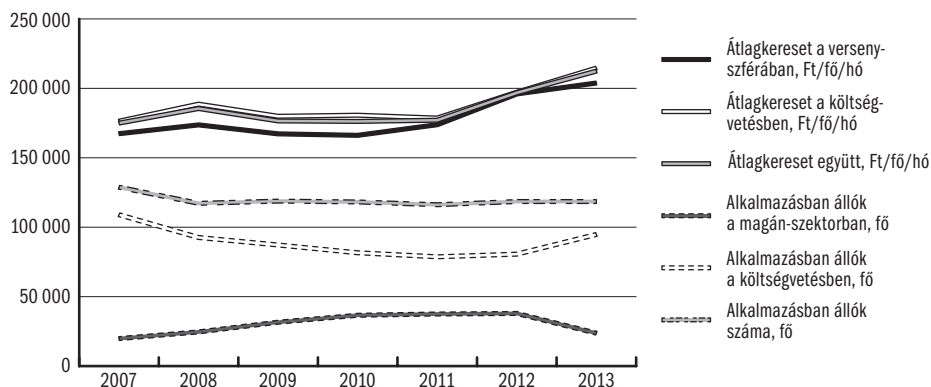
4.3. Nővérek és más egészségügyi szakalkalmazottak

BERKI ERZSÉBET, CZETHOFFER ÉVA & SZABÓ ENDRE

Az egészségügyben dolgozó alkalmazottak bérharcai az elmúlt években nagy nyilvánosságot kaptak, elsősorban a Magyar Rezidens Szövetség akciója, illetve az egészségügyi alkalmazottak elvándorlásáról szóló hírek irányították a figyelmet az egészségügyben zajló munkaügyi folyamatokra (részletesebben lásd a jelen *Közelkép* 4.2. alfejezetét). Írásunkban az egészségügyi szakalkalmazottak munkaerő-piaci pozícióit, mozgását vizsgáljuk.

Az egészségügy olyan ágazat, ahol több évtizede együtt van jelen a magán- és az állami/önkormányzati szektor, ennek következtében eltérő feltételek mellett foglalkoztatnak a különböző munkáltatók (közalkalmazotti jogviszonyban és munkaviszonyban), a munkaerőhiányt pedig különböző szerződéses, vállalkezési konstrukciókkal és túlmunkával igyekeznek megoldani. A magán- és az állami/önkormányzati szektor összefonódása ebben az ágazatban a statisztikai számbavételt is nehezíti, de a fő tendenciák a különböző adatbázisok segítségével kimutathatók (4.3.1. ábra).

4.3.1. ábra: Az egészségügyi ellátásban dolgozók létszáma és átlagkeresete



Forrás: KSH STADAT, idősoros éves adatok ([munkaerőpiac](#), 2.1.33., 2.1.35. és 2.1.38. és 2.1.43. táblák) és saját számítás.

A KSH 2007 és 2012 közötti létszámadataiból az látható, hogy az állami egészségügy létszáma folyamatosan csökken, a magánszektor – beleértve a kisebbségi vagy többségi állami tulajdonú társaságokat is – létszáma pedig növekszik, miközben az összlétszám 2008 óta stagnál. 2013-ban ez a tendencia nem folytatódott a gazdasági társaságból költségvetési szervvé átalakított intézmények miatt, ebben az évben a versenyszféra létszáma mintegy 14 ezer fővel csökkent, a költségvetési szektoré pedig növekedett. Ugyanezen idő alatt a magánszektorban az átlagkereset kissé elmarad a költségvetési szektor átlagkeresetétől (a legnagyobb eltérés 2010-ben havi 14 ezer forint), az egész ága-

zatban 2008 és 2011 között lényegében stagnálás, 2012–2013-ban emelkedés tapasztalható. A 2013. évi adatok tanúsága szerint a költségvetési szektorban ekkor jelentősebb átlagkereset-növekedés történt, mint a versenyszférában (mindkét adatban megjelenik az átvett állomány kereseti szintjének hatása is). A két szektor közötti kereseti szintkülönbség ebben az évben több mint 11 ezer forint a költségvetési szektor javára.

Az állami/önkormányzati szektor egészségügyi szakalkalmazottainak pályája 2002 és 2008 között

A fenti általános tendencia mögött egy sor részjelenséget fedezhetünk fel az állami/önkormányzati szektorban dolgozó egészségügyi szakalkalmazottak életútjának vizsgálata során. A vizsgálathoz az MTA KRTK Adatbankjában található adatokat használtuk, a minta a 2002-ben 15–74 éves népesség fele volt, akik közül 114 089 személy dolgozott a megfigyelési időszak során legalább egy hónapot egészségügyi területen. A mintában az egészségügyi foglalkozásúak szerepelnek,¹ létszámuk az összes alkalmazásban állók 4 százalékát teszi ki, enyhén csökkenő tendenciájú. A mintában 32 806 fő a megfigyelési időszak (2002–2008) alatt csak magáncégnél dolgozott, így nem került bele a vizsgálat tárgyát képező népességbe. 81 283 fő dolgozott valamely időszakban közalkalmazottként vagy köztisztviselőként, jelen írásunkban az ő pályájukat vizsgáljuk. Ők együttesen a megfigyelt időszak 88,5 százalékában foglalkoztatottak, 2 százalékában munkanélküliek és 0,65 százalékában inaktívak voltak.² A mintában szereplők 8,77 százaléka nem tartozott egyik fenti csoportba sem. Ők a megfigyelt emberhónapok 70 százalékában valamilyen transzfert kaptak: 34 százalékában öregségi nyugdíjat, 12 százalékában rokkantsági, illetve baleseti rokkantsági nyugdíjat kaptak, 16 százalékában kisgyermekhez kötődő ellátásban (gyes, gyed, gyet, tgyás) részesültek, a fennmaradó 38 százalékában pedig egyéb szociális ellátást kaptak (pl. egyéb nyugdíj, hozzátartozói ellátás, járadék, ápolási díj).

A 81 283 fő vizsgálata alapján azt láttuk, hogy közülük 39 331 fő, majdnem minden második ember (48 százalék) elhagyta a szektort.³ Az állami/önkormányzati szektort 2002 és 2006 között évente növekvő számban hagyták el, a mintában a kilépettek száma 2002-ben 3349 fő, amely 2008-ra 6541 főre nőtt (a csúcs a 2007-es év, 6950 kilépővel, azaz a 2008-as adat némi csökkenést jelent az előző évhez képest).

A vizsgált személyek mintegy 75 százaléka esetén egyértelműen megmondható, hogy milyen státusba került miután elhagyta az állami/önkormányzati egészségügyet. A 2002–2008 közötti időszakban 6 százalékkal nőtt a kilépők között az állásváltókatok aránya, miközben 9 százalékkal nőtt azok aránya, akik munkanélkülivé váltak a szektor elhagyása után (4.3.1. táblázat). Az inaktívvá válók aránya 2 százalék körül mozgott, az egyéb ellátásban részesülők aránya pedig erőteljesen (8 százalékkal) csökkent. Az egyéb ellátás osz-

1 A válogatás FEOR kódok alapján történt, 23 különböző FEOR kóddal rendelkező foglalkozás került be, természetesen nincsenek közöttük orvosok. Ennek következtében a minta adatai nem hasonlíthatók össze a KSH-nak a munkáltató TEÁ-OR besorolása alapján képzett ágazati adataival, ugyanakkor nyilvánvaló, hogy az egészségügyi foglalkozások zömét az egészségügyi ágazatban üzik. A minta elemszáma alapján az egészségügyben a KSH által kimutatott éves átlaglétszámnál jóval több ember „fordul meg”, ugyanezt támasztja alá a kilépők magas aránya (ld. alább).

2 Inaktívnak itt azokat nevezzük, akik az OEP besorolási rendszere alapján saját jogon nem biztosítottak, vagy a munkaerőpiacon nem tudnak megjelenni: 18 éven aluliak, bentlakásos szociális intézetben elhelyezett személyek, szociálisan rászorultak, hajléktalanok, utógondozási ellátásban részesülők (18–24 éves), 11 százalékos egészségbiztosítási járulékot fizetők, eltartott hozzátartozók, illetve a biztosítás megszűnését követően pénzbeli ellátásban részesülnek.

3 Mivel egy személy többször is kiléphetett, a kilépések száma nagyobb (40 213), mint azoké, akik végleg kiléptek a szektorból. (A kilépések nem tartalmazzák azokat, akik egy hónapon belül visszaléptek. A kilépés másik állásba történő vagy inaktivitásba/munkanélküliségbe való átlépést is jelenthet.

lopába kerültek 78 százalékban transzfert realizáltak, mintegy 62 százalékuk esetén nyugdíjba lépésről beszélhetünk, további 8,52 százalékuk valamilyen gyermekhez kapcsolódó ellátást kapott.

4.3.1. táblázat: Az állami/önkormányzati egészségügyből való kilépések megoszlása az egyes években annak iránya szerint (százalék)

Év	Foglalkoztatott	Munkanélküli	Inaktív	Egyéb ellátás	Összesen
2002	64,88	0,85	1,94	32,32	100,00
2003	66,99	0,74	2,31	29,96	100,00
2004	64,88	0,85	1,94	32,32	100,00
2005	55,47	13,14	2,19	29,20	100,00
2006	55,81	12,26	2,14	29,79	100,00
2007	68,43	12,14	2,17	17,25	100,00
2008	70,23	9,75	2,11	17,90	100,00
Összesen	63,02	10,03	2,06	24,89	100,00
Összesen, fő	25 342	4032	830	10 009	40 213

A foglalkoztatottak közül 21 031 személyről tudjuk, milyen foglalkozásba ment át: 36 százalék továbbra is egészségügyi foglalkozású maradt (zömében a magán-egészségügyben, amiből nem ismert a kiszervezések során munka-viszonyba átkerültek száma), 9 százalék a szociális és munkaerő-piaci szolgáltatásokban, 14 százalék valamilyen más szolgáltatási foglalkozásban, 5,8 százalék pedig felsőfokú képzettséghez kötött egészségügyi foglalkozásban folytatta tevékenységét (3 százalékuk maradt köztisztviselő, illetve közalkalmazott), a többiek – az állást váltók mintegy fele – a legkülönbözőbb munkákat vállalták a vendéglátástól a gépkezelőig. Az egészségügyben maradók között legnagyobb arányban az általános és szakápolók, szakasszisztensek találhatók, akik munkáltatót és ezzel szektort váltottak, de valójában munkakört nem. Viszonylag magas arányban (6,7 százalék) találhatók a szektorból kilépők között olyanok, akik szociális ápolóként folytatták a munkát.

Tehát a fenti adatok együttes értelmezéséből következik, hogy az állami/önkormányzati szektorban egészségügyi foglalkozású alkalmazottak fele hét év alatt távozott a szektorból, és a negyede a pályát is elhagyta. Tekintettel arra, hogy az összlétszám csupán enyhén csökkent, a pályára, illetve a szektorba belépők aránya közel ugyanekkora.

Az elveszett népesség

Mint említettük, a vizsgált személyek 75 százaléka esetén tudjuk, hogy milyen munkaerő-piaci státusba került miután elhagyta az állami/önkormányzati egészségügyet. A mintába került 10 009 fő (a kilépők 24,8 százaléka) elhagyta a munkaerőpiacot (lásd a 4.3.1. táblázatot). A 4.3.2. táblázat tartalmazza, hogy ők milyen ellátásban részesültek, illetve 2204 fő nem részesült semmilyen ellátásban (ez a munkaerőpiacot elhagyók 22 százaléka, az összes kilépők 5,4 százaléka).

4.3.2. táblázat: A munkaerőpiacot elhagyók által kapott transzferek

Transzfer	Gyakoriság (fő)	Megoszlás (százalék)
Gyes	321	3,21
Gyed	109	1,09
Gyet	360	3,60
Tgyás	63	0,63
Öregségi nyugdíj	4 847	48,43
Rokkantsági nyugdíj	1 320	13,2
Baleseti rokkantsági nyugdíj	12	0,12
Egyéb nyugdíj	31	0,31
Rokkantsági járadékok	54	0,54
Szociális járadékok	166	1,66
Ápolási díj	113	1,13
Hozzáértékelési ellátások	408	4,08
Transzfert kapott összesen	7 804	456,00
Nincs adat	2 204	22,02
Összesen	10 009	100,00

A minta alapján a valóságban mintegy 4–5 ezer fős népesség az, amelynek a kilépés utáni sorsáról semmilyen adat nem áll rendelkezésre, munkahelye nincs, szociális ellátást nem kap. Feltehetően közöttük kell keresni azokat, akik az egészségügy feketepiacán vagy más feketemunkában, valamint a hazai szervezetek tudta nélkül külföldön dolgoznak. Vélelmezzük, hogy számuk a vizsgált időszakon túl is növekvő tendenciát mutat, miután semmi olyan intézkedés nem történt egészen a 2013. évi béremelésig, ami csökkentette volna a kilépések számát, miközben megnehezült a szociális transzferekhez való hozzájutás.

A kilépők jövedelmeinek változása

Mint láttuk, a szektorból kilépők együttes száma a mintában 39 331 fő (40 213 kilépés), a munkát váltó kilépések száma 25 342, azaz a kilépők mintegy 63 százaléka dolgozik tovább (ők azok, akiket az egészségügy megfelelő munkafeltételek esetén tovább foglalkoztathatna). A váltással járó jövedelemváltozás vizsgálatában a váltást megelőző év utolsó, maximum 6 hónapjának kereseti átlagát⁴ tekintettük a váltás előtti jövedelemnek (ennek következtében a minta egy részét elvesztettük, mert aki később lépett be, így rövidebb ideig dolgozott, annak nincs megelőző keresete). A váltás utáni jövedelemként a váltást követő hónapot leszámítva a következő, legfeljebb 6 hónap fizetéseinek átlagát vettük figyelembe. Megfelelő adatokkal 16 561 kilépés esetében rendelkezünk, a kereseteket 2008. évi diszkontált értéken vettük figyelembe.

A megfigyelt kilépések többségében – 51 százalékaiban – a munkát váltók keresete csökkent, 40,7 százalék esetében növekedett, 8,3 százalék esetében nem tudunk összehasonlítást tenni. Az egyes emberek kereseteinek változása a saját korábbi keresetükhöz képest 110,7 százalékos együttes átlagot ad (szórás: 1,35). A jövedelmi sávok szerinti vizsgálat azt mutatta, hogy havi 120 000

⁴ Ezt a megoldást annak érdekében alkalmaztuk, hogy a kereseteket megtisztítsuk az esetleges végkielégítések felfelé torzító hatásától. (A végkielégítést a kilépés évének kereseti adatok hónapjaira elosztva tartalmazzák.)

forint alatt a váltások keresetnövekedéssel, fölötté pedig keresetcsökkenéssel jártak, havi 160 000 forint kereset felett a veszteség meghaladja a 10 százalékot. A kereseti veszteséget elsenvedők magas aránya arra utal, hogy az állami/önkormányzati egészségügyet elhagyók nagy része nem tudta szinten tartani a keresetét, pontosabban bárhová ment, mindenütt ugyanazzal a nyomott kereseti színvonallal találkozott, amely a minimálbér, illetve a garantált bérminimum közelében „befagyott”. Különösen érvényes ez azokra, akik elhagyták az egészségügyet, és más szakmába mentek vagy szaktudást nem igénylő állásokat vállaltak.

Az adat ellenőrzése érdekében megnéztük a váltásokat folyó kereseti adatok mellett is. Folyó kereseti adatoknál a minta 38,5 százalékanak a keresete csökkent. A váltás utáni keresetek átlaga összességében viszont 20 százalékkal magasabb, mint a váltás előtti átlag. Ebből az is következik, hogy akinek nőtt a keresete, annak elég jelentősen. A kereseti veszteséget részben magyarázza a szektorok közötti mozgás (4.3.3. táblázat).

4.3.3. táblázat: A szektorok közötti váltások száma évente

Év	Állami* egészségügyből magánegészségügybe	Állami* egészségügyből szociális munkába
2002	558	137
2003	764	291
2004	1158	333
2005	999	282
2006	1092	268
2007	1903	311
2008	1957	380
Összesen	8431	2002
Rendelkezésre áll jövedelemadat	7036	1475
A keresetüket növelők aránya (százalék)	42,08	57,08
Keresetváltozás (százalék)	107,25	117,05

* Állami és önkormányzati együtt.

5 2007-ben a kormány előbbre hozta az egyébként 2008 januárjában esedékes 13. havi illetmény kifizetését oly módon, hogy annak felét július 1-jétől havi egyenlő részletekben fizette ki. 2008-ban az év elején kifizették a 2007-re járó 13. havi illetmény fennmaradt felét, de a korábbi előlegfizetés lezárultával a közzsférában mindenkinek csökkent a havi keresete. Az év folyamán kétszer jenként egy-egy 15 ezer forintot fizettek a központi költségvetés terhére minden költségvetési szervnél. 2008-ban volt az utolsó tarifaelemelés is (átlag 5 százalék). Bővebben lásd *Berki és szerzőtársai* (2012). Így a 13. havi illetmény elvesztését a vizsgált időszak végén az alacsony keresetűek számára a kormány csak az állami/önkormányzati szektorban kompenzálta, a magánszektorban nem, miközben még zajlottak a kiszervezések.

6 Nem tudjuk, hogy ebből mennyi az önkéntes átlépés, azaz a munkahelyváltás, és mennyi a kiszervezés, amikor az intézmény költségvetési szervből gazdasági társasággá alakult.

Állami egészségügyből magánegészségügybe váltott 2002 és 2008 között 8431 fő, (évente mintegy 1200 fő, enyhén növekvő létszám. Az átlagkeresetek eltérései – miszerint a magánegészségügyben alacsonyabb volt az átlagkereset (lásd a 4.3.1. ábrát) – önmagukban is magyarázzák a keresetcsökkenés egy részét,⁵ vagyis a magánszektorba való átlépés nem jár együtt automatikus keresetnövekedéssel.⁶ Állami/önkormányzati egészségügyi foglalkozásból szociális foglalkozásra váltott összesen 2002 fő, évente átlag közel 300 fő. Tekintettel arra, hogy a szociális ágazatban a vizsgált időszakban is alacsonyabb volt az átlagkereset, mint az egészségügyben, feltételezhetjük, hogy az ide átlépők csak akkor változtattak állást, ha ez magasabb keresettel vagy legalább a kereset szinten tartásával járt, ennek köszönhető, hogy itt a keresetüket növelők aránya magasabb. Keresetnövekedésre leginkább a szociális ágazatból az egész-

ségügybe átlépők számíthattak és számíthatnak ma is; a vizsgált időszakban a mintában összesen 1185 fő, lassan növekvő éves számban: 2002-ben 126 fő, 2008-ban 187 fő, évente átlagosan 169 fő. (A 2012–2013. évi folyamatokról lásd *Berki Erzsébet* írását a jelen *Közelkép* 3.2. alfejezetében.)

Az életkor szerinti vizsgálat azt mutatta, hogy a keresetek csökkenésében szerepe van ennek a tényezőnek is, a Bértarifa-felvétel adataival történt kontroll során kimutattuk, hogy a 18–44 éves korcsoport keresete átlagosan növekszik, míg a 45 év felettiek átlagos keresete csökken. Ez összefügg azzal, hogy a váltás utáni kereset a felsőbb jövedelemsávokban egyre erőteljesebben csökken a váltás előttihez képest (lásd ezzel kapcsolatosan *Köllő János* írását a jelen *Közelkép* 1. fejezetében.) Az is valószínűsíthető, hogy a váltás előtti kereset jelentős túlmunkát, illetve műszak- és egyéb pótlékokat is tartalmazott, amelyeket az idősebb személyek azért veszítenek el, mert az ezzel járó erőfeszítést már nem vállalják, azaz felhagynak a korábbi „önkiszákmányoló” stratégiával.

A váltás utáni szakmák szerinti vizsgálat alapján azt mondhatjuk, hogy a legnagyobb keresetnövekedést azok érték el, akik felsőfokú végzettséget igénylő szakmákban helyezkedtek el, így például 81 fő családorvos lett, akiknek a keresete 2,4-szeresre nőtt. Az egészségügyi pályát elhagyók között találjuk a legnagyobb pluszkeresetet elérőket: az üzletkötők keresete szintén 2,5-szeresre nőtt (121 fő), az egyéb irodai foglalkozásúak vegyes csoportjának keresete pedig 2,8-szorosára (65 fő). Velük szemben a legnagyobb veszteségeket a szaképzettséget nem igénylő szolgáltatási foglalkozásúak (például gépkocsivezető, takarító, segédmunkás) szenvedték el. Az egészségügyben használható, diplomát nem igénylő foglalkozásúak keresete többnyire változatlan, illetve 1–1,2-szeres között változik, azaz ha a váltással történt is keresetnövekedés, az nagyon kismértékű volt.

Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy az növelhette legnagyobb eséllyel keresetét, aki felsőfokú iskolai végzettséget szerzett, az állami/önkormányzati szektorból a magánszektorba, de nem egészségügyi foglalkozásba váltott, hacsak nem lett időközben fogorvos vagy orvos.

Rövid elemzésünkkel azt is be kívántuk mutatni, hogy megfelelő adatok birtokában a munkaerőpiac egy-egy szegmensében folyó mélyebb változásokat is ki lehet mutatni és ezek okainak ismeretében új eszközöket lehet keresni egy-egy szakterület munkaerőpiaci problémáinak megoldásához. Tekintettel arra, hogy a vizsgált időszak óta változatlanul magasnak tűnik az egészségügyből történő elvándorlás,⁷ valamint a 2009 és 2013 között meghozott kormányzati intézkedések (elsősorban a béremelés, illetve a nők nyugdíjba vonulási lehetősége 40 év munkaviszony elérése esetén) új folyamatokat is elindítottak, elég hosszú időszak adatainak birtokában hasonló módszerekkel érdemes lesz majd megvizsgálni a később kibontakozott változásokat is.

7 „A tárca lapunkhoz eljuttatott közleménye és az Engedélyezési és Közigazgatási Hivatal adatai szerint 2013-ban június 30-ig 454-en kérvényeztek hatósági bizonyítványt, szemben a 2012. évi 542 fővel. Közülük idén 247, míg tavaly 342 orvos volt, aki első alkalommal fordult ez ügyben a hivatalhoz. Az egészségügyi szakdolgozók esetében a 2012 első félévi 300 fővel szemben idén 360-an kértek külföldi munkavállaláshoz igazolást. A migráció a 35 év alatti orvosok és a rezidensek körében csökkent jelentősen. Ez minden valószínűség szerint a Markusovszky Lajos-ösztöndíj-programnak, a hiányszakmák után járó többletpénznek és a fokozatos bérkiegészítésnek köszönhető” – írta a nol.hu 2013. augusztus 31-én az Elvándorlás az egészségügyben: „Nincs jövőképem” c. cikke.

4.4. Rendvédelmi dolgozók nyugdíj előtt és után

BERKI ERZSÉBET, CZETHOFFER ÉVA & SZABÓ ENDRE

A fontosabb jogszabályi változások

A hazai nyugdíjrendszer hosszú évtizedek óta viták tárgya, idetartozik a viszonylag fiatalabb korban nyugdíjjogosulttá válók és azt igénybe is vevők széles körére vonatkozó szabályozás kérdése.¹ E szabályozásban érintettek között jól körülhatárolható csoportot alkotnak a szolgálati jogviszonyból, rendvédelmi foglalkozásokból nyugdíjba vonulók. Velük kapcsolatban már a 2002–2010-es kormányzati ciklusokban is felmerült a nyugdíjszabályok átalakításának kérdése, azonban a szakszervezetek akciói és a velük folytatott tárgyalások hatására, illetve a bérezés kérdéseinek előtérbe kerülésével végül nem történtek reformértékű intézkedések.

A 2010-ben hivatalba lépett kormány a nyugdíjak kérdésében több fontos intézkedést is tett témánkat közelebbről érintően: a parlament 2011. november 28-án elfogadta a 2011. évi CLXVII. törvényt a korhatár előtti öregségi nyugdíj megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról. A törvényt 2011. december 9-én, hatályba lépése előtt 22 nappal hirdették ki, tekintettel a visszamenőleges hatályra is az érintetteknek nem állt módjában felkészülni arra, hogy élethelyzetük jelentősen változik.

A törvénynek, illetve a kapcsolódó szolgálatitörvény-módosításoknak a szolgálati jogviszonyban és katonai szolgálati jogviszonyban lévőket érintő legfontosabb rendelkezései a következők voltak.

- 2012. január elsejétől szolgálati nyugdíj helyett szolgálati járandóságot kapnak azok, akik 1955-ben vagy azt követően születtek, és eddig szolgálati nyugdíjban részesültek, amíg el nem érik az öregségi nyugdíjkorhatárt.
- A szolgálati járandóság összege megegyezik a szolgálati nyugdíjjal, de csökkenteni kell a mindenkori szja-kulcs alapján számított befizetési kötelezettséggel (ez jelenleg 16 százalék). A kapott összeg nem lehet kevesebb a december 31-én hatályos minimálbér másfélszeresénél (117 ezer forint).
- A szolgálati jogviszonyban lévőkre is a normál nyugdíjkorhatár az irányadó.
- A kinek megvan a 30 éves szolgálati viszonya, az a rá érvényes korhatár előtt öt évvel kérheti a nyugdíj előtti rendelkezési állományba helyezését. Az itt kapható illetmény megegyezik azzal az összeggel, amelyet ebben az időpontban teljes nyugdíjként kapna.
- Aki 25 év szolgálati idővel rendelkezik, könnyített szolgálatot kérhet. Az ilyen szolgálatban a heti munkaidő 35 óra, az állomány tagja csak reggel 6 és este 22 óra között osztható be szolgálatra, számára túlmunkát elrendelni nem lehet. A havi illetmény az utolsó normál szolgálati hónap illetménye alapján számított távolléti díj.

¹ A 2011. januári adatok szerint a szolgálati nyugdíjasok száma 42,6 ezer, a korekedvményes, szolgálati és előrehozott nyugdíjasoké együtt 238,4 ezer fő volt, a korhatár alatti nyugdíjasok ellátása 657 milliárd forintba került (Scharle–Kocsis, 2011)

- A szolgálati járandóságban részesülő az öregségi nyugdíjkorhatár elérése előtt kérheti a különleges foglalkoztatási állományba (senior állomány) vételt. (Ebben az esetben a rendőrség állományába kerül.) A szolgálati járandóság helyett erre az időre legalább ugyanekkora nettó illetményt kell kapnia, ami nem lehet kisebb a minimálbér másfélszeresénél. Az illetményt évente a nyugdíjemelés mértékében kell növelni. A heti munkaidő és a besztási időkorlát a könnyített szolgálattal azonos. Az állomány tagjai kirendelhetők civil szervezetekhez (például önkormányzatokhoz a közmunka felügyeletére). Ezeknek a szabályoknak a hatására a nyugdíjba távozók létszáma jelentősen lecsökkent (4.4.1. táblázat).²

4.4.1. táblázat: Az ORFK-tól távozók létszámának alakulása, fő

	2008	2009	2010	2011	2012	2013. május 31-ig
A rendőrségtől távozott összesen	3872	2732	2298	2974	n. a.	668
Távozott hivatásos	n. a.	1428	1512	1279	308	73
Nyugdíjba távozott hivatásos	1857	n. a.	n. a.	774	55	2

Forrás: Csikász (2013).

A felsorolt intézkedések bevezetését széles körű sajtóhadjárat előzte meg, amelynek lényegi mondanivalója az volt, hogy milyen igazságtalan, hogy élet-erős, munkaképes emberek nyugdíjat kapnak. Ez a felvetés mintegy morális síkra terelte a problémát. Mindenesetre az ellenkampányban a szakszervezetek – és más, esetleg éppen ezek miatt a rendelkezések miatt alakult érdekvédelmi szervezetek, mint a Magyar Szolidaritás Mozgalom – azzal érveltek, hogy az állomány jelentős része 25 év szolgálat után már nem is alkalmas jelentős fizikai és pszichikai terheléssel járó szolgálati feladatok ellátására, és erre számtalan példát hoztak fel. Azt is kifogásolták, hogy a kormány felrúgta azt a pályára lépéskor kötött hallgatóságos megállapodást, amelynek ígérete szerint 25 év alacsony bérű, fizikailag megerőltető vagy kockázatos munka után fiatal nyugdíjasként majd egy második karriert indíthatnak.

A nyugdíjazás ideje

Először azt vizsgáljuk, igazak-e azok a hiedelmek, amelyek szerint szolgálati nyugdíjban „fiatalemberek” részesültek. Adataink az MTA KRTK Adatbankjából származnak, amely a rendvédelmi foglalkozásokban dolgozók számát a különböző foglalkoztatási jogviszonyok szerint is tartalmazza. A minta 50 százalékos, abban 2002 januárja és 2008 decembere között összesen 27 411 olyan személy szerepel, aki munkatörténete során a fegyveres és rendvédelmi testületek valamelyikében szolgálati jogviszonyban volt, akár katonai, akár

2 A járandóságban részesülők létszámáról nincs adat. Az adatok nem konzekvensek, de az arányokat jól érzékeltetik, hogy Csikász (2012) szerint a rendőrségi állomány átlagéletkora 26 év.

rendvédelmi foglalkozásban. A minta megoszlásából látható, hogy közel 90 százalékuk négy foglalkozásból kerül ki (4.4.2. táblázat).

4.4.2. táblázat: A mintában szereplők FEOR szerinti megoszlása az adatbázisban idősorosan, az adatbázisba való bekerülés időpontja szerint

FEOR 97	Foglalkozás	Fő	Százalék
110	Fegyveres szervek felsőfokú képesítést igénylő	5 917	21,59
210	Fegyveres szervek középfokú képesítést igénylő	9 315	33,98
310	Fegyveres szervek középfokú képesítést nem igénylő	7 499	27,36
3522	Vám- és pénzügyőr	748	2,73
3524	Polgári védelmi foglalkozású	2	0,01
3525	Nyomozó	21	0,08
5361	Rendőr	754	2,75
5362	Tűzoltó	2 043	7,45
5363	Büntetés-végrehajtási felügyelő	765	2,79
5366	Vagyonőr	6	0,02
5369	Egyéb védelmi szolgáltatási foglalkozás	341	1,24
	Összesen	27 411	100,00

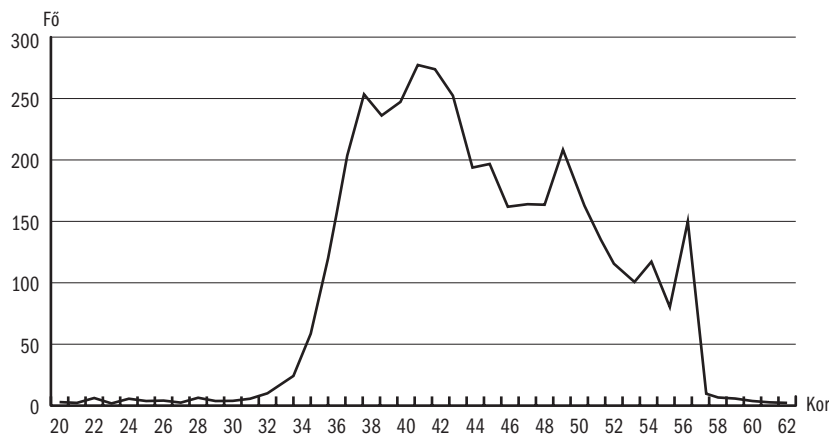
Azok közül, akik élettörténetük 2002–2008 közötti szakaszában bármikor szolgáltak rendvédelmi testületben, 4940 fő (18 százalék) ment nyugdíjba. Ezen személyek a nyugdíjba lépéskor vagy rendvédelmi jogviszonyból, vagy valamely más munkáltatótól és foglalkozásból mentek nyugdíjba. Az előbbi csoportba 4519 eset tartozik, ami nem jelentős népesség, akkor sem, ha arányosítva és kerekítve azt mondjuk, hogy a vizsgált hét év alatt tízezer fő szolgálati nyugdíjasról van szó, az összlétszámuk évi átlaga nem éri el az 1500 főt.

Azok száma, akik a nyugdíjazásuk időpontjában, illetve a megelőző három hónapban is rendvédelmi testületben álltak szolgálati jogviszonyban, összesen 3954 fő, az összes nyugdíjazott 87,5 százaléka. (Az ide nem beszámított esetekben nyugdíjazás és az adatbázisban való utolsó megfigyelt jelenlét között 4–78 hónap idő telt el.)³

Az összesített korprofil a 4.4.1. ábrán azt mutatja, hogy három kiemelkedő korosztály van ebből a szempontból, a 40–41 évesek, a 49–50 évesek és az 56 évesek. A 40–41 évesek kiugró értékének magyarázata egyértelműen a jogszabályokban lelhető fel: a szükséges szolgálati időt szolgálati jogviszonyban szakközépiskola végzése esetén 15 éves koruk óta gyűjtik, tehát 40 éves korukban érik el a szükséges 25 szolgálati évet. (A korábban nyugdíjba mentek nem kapnak teljes öregségi nyugdíjat, a később nyugdíjba mentek között pedig lehetnek olyanok, akik nem egész pályájukon voltak rendvédelmisek, így a szükséges szolgálati idő összegyűjtése később következett be, illetve olyanok, akik tovább kívántak még dolgozni. Ez utóbbi különösen magasabb iskolai végzettségű tisztekre lehet jellemző.)

3 Velük kapcsolatban meggyezünk, hogy szolgálati jogviszonyban eltöltött éveik számát a szükséges szolgálati idő megállapításánál egy szorzó segítségével átszámítva adták hozzá a civil szolgálati évekhez, tehát a szolgálati nyugdíj szabályai az ő nyugdíjazásuk lehetséges időpontját is befolyásolták.

4.4.1. ábra: 2002–2008-ban rendvédelmi testületből nyugdíjba mentek nyugdíjba menetelének korprofilja



Az átlagos 45 éves, 25–30 év jogviszonnyal rendelkező szolgálati nyugdíjas kétségkívül fiatalabb, mint a civil nyugdíjas, ugyanakkor az ezt lehetővé tevő szabályozás megnyitotta egy második életpálya kialakításának lehetőségét is, különösen a civil életben is hasznosítható szakmával rendelkezők előtt, amit társadalmi szempontból nem tekinthetünk negatívumnak, éppen ellenkezőleg. Ezeknek a második karrierutaknak részben véget vetett korhatár előtti nyugdíjasokról szóló törvény, illetve az a 2013-ban hatályba lépett rendelkezés, miszerint a nyugdíjasok és járandóságon lévők ezek megtartásával állami szervezetenél nem vállalhatnak munkát.⁴

Megjegyezzük, hogy a mintában szereplő összes személy és a nyugdíjba vonulók FEOR szerinti megoszlása között igen jelentős a különbség. A 4.4.3. táblázat szerint a belépők között a felsőfokú végzettséget igénylő foglalkozásúak a minta 21,6 százalékát adják, míg a nyugdíjba menők között arányuk 48,2 százalék. Ezzel szemben a középfokú képzést sem igénylő foglalkozások esetében a helyzet fordított: a belépők közötti arányuk 27,4 százalék, a nyugdíjba menők között azonban csak 1,1 százalék. (A többi csoportban nincsenek ilyen nagy eltérések.) Ez azt jelenti, hogy a felsőfokú képzettséggel rendelkezők többnyire végigjárják a számukra nyitva álló karrierutat és a szervezeten belül szerzik meg a nyugdíjjogosultságot, míg az alacsony iskolai végzettségűek jelentős része időközben elhagyja a pályát és nem innen megy nyugdíjba.

A nyugdíjazáskori életkor foglalkozás szerinti átlagértékeiben látható különbségek azt mutatják, hogy a legtovább a vám- és pénzügyőrök szolgálnak (49 év), a legrövidebb ideig pedig a rendőrök, illetve a középfokú végzettségűek. A felsőfokú végzettségűek náluk hat évvel dolgoznak tovább – ebből azonban négy év lehet a nappali tagozatú felsőfokú képzés ideje, és nagy valószínűséggel további négy év a középiskola, így a tiszta munkával töltött idő 26 évre csökkenhet.

4 Pontosabban: nem állami munkáltatónál, ha az ellátásban részesülő személy adott évi keresete nem éri el a minimálbér összegének 18 szorosát (2013-ban 1 764 000 forint), a keresete mellett az ellátást is korlátozás nélkül felveheti. Részletesen lásd a 2012. évi CCVIII. törvény és adóhírek.hu. Megjegyezzük, hogy az a tény, hogy a korhatár előtti ellátás nem nyugdíj, illetve a levont 16 százalék nem személyi jövedelemadó, több szempontból is problémát okoz, például nem csökkenthető a családi adókedvezmény mértékével. A 16 százalékos levonás a tartalékos katonának álló ellátottakat nem terheli.

4.4.3. táblázat: Az adatbázisba való belépéskor és a nyugdíjazáskor érvényes foglalkozási megoszlás és az nyugdíjazási életkor, 2002–2008

FEOR97	Foglalkozás	Belépéskor	Nyugdíjba menetekor	Különbség	Nyugdíjazáskori átlagéletkor
110	Fegyveres szervek felsőfokú képesítést igénylő	21,59	48,15	26,56	48
210	Fegyveres szervek középfokú képesítést igénylő	33,98	37,66	3,68	42
310	Fegyveres szervek középfokú képesítést nem igénylő	27,36	1,11	-26,25	40
3522	Vám- és pénzügyőr	2,73	0,35	-2,38	49
3524	Polgári védelmi foglalkozású	0,01	0,03	0,02	-
3525	Nyomozó	0,08	0,03	-0,05	-
5361	Rendőr	2,75	1,77	-0,98	42
5362	Tűzoltó	7,45	9,96	2,51	45
5363	Büntetés-végrehajtási felügyelő	2,79	0,68	-2,11	43
5366	Vagyonőr	0,02	0,03	0,01	-
5369	Egyéb védelmi szolgáltatási foglalkozás	1,24	0,23	-1,01	50
	Összesen	100,00	100,00	0,00	45

Újra munkában

A nyugdíjazást követő időszakban 1448 főről rendelkezünk foglalkoztatási adattal a rendvédelmi állományból nyugdíjazottak köréből (3954 fő), ez a minta 36 százaléka. Ezen belül az ugyanazon foglalkozásban továbbdolgozók aránya csupán 6 százalék, a többiek foglalkozást váltanak. A mintába 37 különböző foglalkozású⁵ nyugdíjas került be (4.4.4. táblázat)⁶

4.4.4. táblázat: A rendvédelmi nyugdíjasállomány által üzött foglalkozások

Foglalkozás	Fő ^a	Megoszlás (százalék)	Kumulált megoszlás
Nem anyagi jellegű szolgáltatási foglalkozások	227	15,7	15,7
Fegyveres szervek felsőfokú képesítést igénylő foglalkozások	125	8,6	24,3
Egyszerű szolgáltatási jellegű foglalkozások	91	6,3	30,6
Egyéb, magasan képzett ügyintézők	79	5,5	36,1
Mobilgépek kezelői	75	5,2	41,2
Gazdasági, költségvetési szervezetek vezetői	75	5,2	46,4
Fegyveres szervek középfokú képesítést igénylő foglalkozások	74	5,1	51,5
Gazdasági, pénzügyi ügyintézők	69	4,8	56,3
Egyéb ügyintézők	64	4,4	60,7
Technikusok és hasonló műszaki foglalkozások	51	3,5	64,2
Egyéb	414	28,5	92,9
Nincs adat	104	7,2	100,0
Összesen	1448	100,0	

^a Csak azokat a foglalkozásokat részleteztük, ahol az elemszám 50 fő feletti.

⁵ Összevont (két számjegyű) FEOR-csoport szerint, négyjegyű FEOR-kódnál 217 különböző foglalkozást találunk.

⁶ Kiemeljük, hogy a nyugdíjazást követő első foglalkoztatási adata az esetek 82,5 százalékban 2007–2008. évi adat. Ennek oka, hogy a nyugdíj melletti foglalkoztatás (nyugdíj)járulék-köteleltetés erre az időszakra vált, így láthatóvá váltak ezek az esetek az adatbázisban.

A nyugdíjasokat legnagyobb számban a *nem anyagi jellegű szolgáltatási foglalkozásokban* találjuk (227 fő), közülük 182 fő (80 százalék) továbbra is rendvédelmi jellegű foglalkozást űzött.

A keresetek alakulása nyugdíjazás előtt és után

A kereseti adatokat a 4.4.5. táblázatban a 2008-as évre diszkontálva közöljük.⁷ A rendvédelmi foglalkozásból rendelkezésünkre áll 3823 fő béradata, az összes foglalkozásból 3834 fő béradata. Egyéb bérjövedelemről 143 fő esetében tudunk.

4.4.5. táblázat: A szolgálati jogviszonyból nyugdíjba mentek havi keresetei a nyugdíjazás előtt (forint)

FEOR97	Foglalkozás	Rendvédelmisek átlagbére csak rendvédelmi foglalkozásból	Egyéb bérjövedelem	Rendvédelmi átlagbér az összes foglalkozásból ^a
110	Fegyveres szervek felsőfokú képzést igénylő	525 167	99 250	528 986
210	Fegyveres szervek középfokú képzést igénylő	313 382	85 047	316 618
310	Fegyveres szervek középfokú képzést nem igénylő	244 747	34 800	247 357
3522	Vám- és pénzügyőr	277 326		277 326
3524	Polgári védelmi foglalkozású	274 500		274 500
3525	Nyomozó	530 372		530 372
5361	Rendőr	407 031	38 194	407 180
5362	Tűzoltó	345 857	79 186	347 528
5363	Büntetés-végrehajtási felügyelő	274 049		274 049
5366	Vagyonőr	304 240		304 240
5369	Egyéb védelmi szolgáltatási foglalkozás	263 181		263 181
	Összesen	419 279	90 407	422 494

^a Az egyes foglalkozási csoportok kereseti adatai az eltérő létszámok miatt nem adhatók össze.

Az adatokból mindenekelőtt kiderül, hogy a felsőfokú végzettségűek kereseti előnye igen tetemes – mint ahogy ez a bérrendszerből következik is (lásd jelen *Közelmép* 3.2. alfejezetét). Másfelől viszont azt látni, hogy egyes testületek között is elég jelentős a különbség, a nyomozók és a rendőrök lényegesen többet keresnek, mint a nem rendőri szervnél dolgozók. Az újnak tekinthető, néhány évtizedes múlta visszatekintő vagyonőri szakmában is relatíve magas átlagkeresetet találunk. Rendvédelmi jogviszonyban szerzett kereseteiket leggyakrabban a felsőfokú végzettségűek egészítették ki egyéb munkajövedelemmel, érthetően az összes kereset is ebben a csoportban volt a legnagyobb, de ez a forrás a középfokú végzettségűek kereseti pozícióját is jelentősen javította.

A nyugdíjazást követő időszak béradatai a nyugdíjazáskor érvényes foglalkozások szerint állnak rendelkezésre. A nyugdíjak összegéről nincsenek ada-

⁷ A kereseti adatok tartalmazák a távozás előtt kapott összes juttatást (benne az esetleges végkielégítést, leszerelési segélyt stb.) szétosztva az adott év hónapjai között. Tekintettel arra a gyakorlatra, hogy a közigazgatásban nyugdíjazás előtt a távozók épp a nyugdíj miatt nagyobb juttatásokra számíthatnak a szokásosnál, a távozás előtti kereseti színvonal nagyobbak adódik, mint a normál kereseti színvonal. A nyugdíjazást megelőző két-, három-, négyhavi bér átlaga 4,5 százalékkal magasabb, mint a nyugdíjazást megelőző hét-, nyolc-, kilenchravi bér átlaga.

taink, így az összjövedelmeket nem tudjuk összehasonlítani, a kereseteket azonban igen. Az összehasonlításhoz az összes foglalkozásból eredő bért vetjük alapul (ez minimálisan tér el a csak rendvédelmisként, a szektorból realizált jövedelemtől, de pontosabban leírja a követendő személyek, csoportok bérpozíciójának változásait.)

4.4.6. táblázat: A nyugdíjazás előtti és utáni bérek átlaga

FEOR97	Foglalkozás	Nyugdíjazás előtti		Nyugdíjazás utáni		Bérváltozás a nyugdíjazás előtti bér százalékában
		átlagkereset az összes foglalkozásból (forint)	fő	átlagkereset az összes foglalkozásból (forint)	fő	
110	Fegyveres szervek felsőfokú képesítést igénylő	529 284	739	263 264	642	49,7
210	Fegyveres szervek középfokú képesítést igénylő	313 595	472	121 401	413	38,7
310	Fegyveres szervek középfokú képesítést nem igénylő	225 623	17	82 383	16	36,5
3522	Vám- és pénzügyőr	269 680	4	82 107	3	30,4
3524	Polgári védelmi foglalkozású		0		0	
3525	Nyomozó	530 372	1		0	
5361	Rendőr	421 122	13	202 730	12	48,1
5362	Tűzoltó	325 919	80	170 689	69	52,4
5363	Büntetés-végrehajtási felügyelő	231 667	5	72 187	5	31,2
5366	Vagyonőr		0		0	
5369	Egyéb védelmi szolgáltatási foglalkozás	201 779	2	147 681	2	73,2
	Összesen	433 402	1333	203 514	1162	47,0

Amint a 4.4.6. táblázatból látható, a nyugdíjazás előtti és utáni állapot 1333 fő esetében kapcsolható össze. A nyugdíjazást követő időszak esetében béradat 1162 esetben érhető el, azaz a sokaság elég kicsi. Az adatokat annak tudatában kell értelmezni, hogy a kereseti adat tartalmazza azt a bevételt is, amelyet a szolgálati jogviszonyban lévő személy nem a főállásából kapott, ahonnan a vizsgált időszakban nyugdíjba ment. Így a nyugdíj utáni kereset lehet ennek a munkának a bére, de lehet új foglalkozásban, illetve munkahelyen megkeresett bér is.

Mint látható, a nyugdíjazás a kereset 50–70 százalékának elvesztésével jár, tekintettel azonban a nyugdíjszámítási szabályokra, folyamatos munkaviszony esetén a nyugdíj nem sokkal marad el a főállású keresettől. Így a más munkában tovább foglalkoztatott nyugdíjasok összes jövedelmét a nyugdíj

előtti kereset 130–150 százalékra becsülhetjük. Jelezzük, hogy ez a jövedelmi színvonal sem különösebben magas, bár jóval magasabb, mint a nemzetgazdasági átlagkereset. Ezt a jövedelmi pozíciót rontották le a 2012. és a 2013. évi jogszabályi változások, egyrészt azzal, hogy a korhatár előtti járandóságot 16 százalékos levonás terheli, másrészt azzal, hogy költségvetési szervnél csak a nyugdíj és a járandóság szüneteltetése mellett lehet munkát vállalni. A 130–150 százalékos kereseti pozíció ezek hatására 84–95 százalékra változott durván egy hónap alatt. Ennek köszönhető, hogy az intézkedések, különös elégedetlenséget váltottak ki a szolgálati jogviszonyban lévők esetében.

Az érdekképviseltek álláspontja és tevékenysége

A nyugdíjrendszer védelmét minden, a területen működő szakszervezet feladatának tekintette, már 2011 tavaszától különböző tüntetésekre és demonstrációkra került sor. Ellentétben a 2010 előtti időszakkal, az érdekképviseltek 2010–2012 közötti tárgyalásai nem vezettek eredményre. A jogi fellépésüket mindenekelőtt arra alapozták, hogy a törvénynek az a rendelkezése, miszerint a nyugdíj a már nyugállományba vonultak esetében is átalakul járandósággá, visszamenőleges hatályú. Az a tény is sérti a jogbiztonság elvét, hogy a szabály változásáról az érintettek nem értesültek időben, így nem készülhettek fel élet helyzetük megváltozására. A területen működő szakszervezetek, különösen a Belügyi, Rendvédelmi és Közszolgálati Dolgozók Szakszervezete és a Független Rendőr Szakszervezet – más civil szervezetekkel együtt – már 2011 decemberében szervezni kezdték, hogy az érintettek a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságához fordulhassanak, ennek eredményeként mintegy 13 000 egyéni beadvány született. A Bíróság 2013 első félévében úgy határozott, hogy felkéri a magyar kormányt a jogorvoslati kérelemmel kapcsolatos álláspontjának írásbeli kifejtésére, amelyre a kormánynak négy hónap áll rendelkezésére.

A Független Rendőr Szakszervezet az Emberi Erőforrások Minisztériumát is megkereste azzal a javaslattal, hogy módosítsák a jogszabályt, mivel a szolgálati nyugdíjasból szolgálati járandóságra jogosulttá minősítetteteket esetleg 65 éves korukig érinteni fogja az ellátás összegének csökkentése. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma a javaslatot elutasította, arra hivatkozva, hogy a 16 százalékos levonás nem adó. Mint láttuk, valóban nem, nem is járulék, az Független Rendőr Szakszervezet honlapja szerint „egészen egyszerűen: csökkentés!”⁸

A szakszervezetek az Alkotmánybírósághoz is panaszt benyújtottak be, amely öt tárgyalási nap után hozott határozatot, és úgy döntött, hogy sem a korhatár előtti nyugdíjak megszüntetése, sem a 16 százalékos teher kivetése a szolgálati járandóságra nem mond ellent az Alaptörvénynek. Ugyanakkor a Magyar Helsinki Bizottság 2011-ben arra is felhívta a figyelmet, hogy álláspontja szerint a nyugdíjmegvonás ellentétes az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatával, ezért a strasbourgi bíróság előtt is megtámadható.⁹

⁸ Ersz.hu.

⁹ Szakszervezetek.hu.

A közszerában dolgozók nyugdíjfelfüggesztése miatt az Alkotmánybíróságot felkeresők között van az ombudsman is.¹⁰ A szakszervezetek kérésére lefolytatott vizsgálata azt állapította meg, hogy a közszerában dolgozó nyugdíjasok kettős juttatásának tilalmáról szóló rendelkezés szemben áll a tulajdonhoz való joggal, a vagyoni értékű jogok védelmével, sérül az arányosság követelménye is, ha a nyugdíjrendszerben rövid időn belül jelentős mértékű változást vezetnek be.¹¹

Az Európai Parlamentet egyéni indítványokkal is megkeresték, ezek az eljárások azonban csak részben jutottak el a döntésig.¹² A strasbourgi bíróság 2014-ben meghozott jogerős döntése szerint nem sérti az emberi jogok európai egyezményét, hogy az öregségi nyugdíjkorhatárt be nem töltött személyek esetében a szolgálati nyugdíjat járandósággá alakították át és megadóztatják.

Hogy a 2010-2013-ban meghozott döntések mennyire alakították át a rendvédelmi életpályáját, arról egyelőre nem állnak rendelkezésre megfelelő idősorok, de a sajtóból ismert, hogy 2013-ban például a rendőrök átlagéletkora 26 év volt. 2013. első öt hónapjában 688 fő hagyta el a rendőrséget, közülük 73 fő ment nyugdíjba és csak 2 fő volt, aki szolgálati jogviszonyból nyugdíjba távozott.¹³ A jelenleg még fiatal korosztályok torlódása az állományban a későbbiekben munkaerőgazdálkodási problémákat okozhat, ezért mindenképpen érdemes szakmánként is figyelemmel kísérni a munkaerőmozgásokat.

10 Szakszervezetek.hu.

11 Bővebben lásd szakszervezetek.hu.

12 [Frsz.hu](http://frsz.hu). Jelezzük, hogy a bírák nyugdíjkorhatárával kapcsolatosan a kormány elfogadta az EU azon álláspontját, hogy nem lehet megfelelő felkészülési idő biztosítása nélkül bevezetni ilyen jellegű intézkedéseket, mivel az sérti a szociális biztonságot.

13 Csikász Brigitta: Rendőrkerítő: nyugdíj helyett inkább frországba mennek. hvg.hu, 2013.07.18.

HIVATKOZÁSOK

- ADMINISTRATION... (2008): [Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States. Working document of the Frech Presidency.](#)
- ALESINA, A.–GIULIANO, P. (2010): Preferences for Redistribution. Megjelent: *Benhabib, J.–Bisin, A.–Jackson, M. O.* (szerk.): *Handbook of Social Economics*, Vol. 1A, North-Holland, Amsterdam, 93–131. o.
- ALTONJI, J. G.–BLANK, R. M. (1999): Race and Gender in the Labor Market. Megjelent: *Ashenfelter, O.–Card, D.* (szerk.): *Handbook of Labor Economics*. Elsevier, Amsterdam, Vol. 3. 3144–3259. o.
- ANXO, D.–COURTIOUX, P.–GRIMSHAW, D.–NEUMANN, L. (2013): The problem with Europe's one-size-fits-all approach to public sector reforms: learning from diverse societal models of public sector pay and employment. ILO–RDW konferencia, Genf.
- ARGENTO, D.–GROSSI, G.–TAGESSON, T.–COLLIN, S. O. (2010): [The “externalisation” of a local public service delivery: Experience in Italy and Sweden.](#) *International Journal of Public Policy*, Vol. 5. No. 1. 41–56. o.
- ARULAMPALAM, W.–BOOTH, A. L.–BRYAN, M. (2007): Is there a Glass Ceiling over Europe: An Exploration of Asymmetries in the Gender Pay Gap across the Wage Distribution. *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 60. No. 2. 163–186. o.
- ASSAD, R. (1997): The Effects of Public Sector Hiring and Compensation Policies on the Egyptian Labor Market. *World Bank Economic Review*, Vol. 11. No. 1. 85–118. o.
- ÁSZ (2011): [Összegző értékelés a középszint pénzügyi helyzetének ellenőrzési tapasztalatairól.](#) Állami Számvevőszék, Budapest.
- AUDIER, F.–BACACHE, M.–COURTIOUX, P.–GAUTIÉ, J. (2012) [The effects of pay reforms and procurement strategies on wage and employment inequalities in France's public sector.](#)
- BACH, S. (2012): Shrinking the State or the Big Society? Public Service Employment Relations in an Era of Austerity. *Industrial Relations Journal*, Vol. 43. No. 5. 399–415. o.
- BACH, S.–STROLENY, A. (2013): [Social dialogue and the public services in the aftermath of the economic crisis: strengthening partnership in an era of austerity.](#) King's College, London.
- BARÓN, J. D.–COBB-CLARK, D. A. (2010): Occupational Segregation and the Gender Wage Gap in Private- and Public-Sector Employment: A Distributional Analysis. *The Economic Record*. The Economic Society of Australia, Vol. 86. No. 273. 227–246. o.
- BELLANTE, D.–LINK, A. (1981): Are public sector workers more risk averse than private sector workers? *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 34. No. 3. 408–412. o.
- BERKI ERZSÉBET (1994a): Ki mennyi? Besorolási és illetmény-előmeneteli rendszerek az államháztartásban. *Munkaügyi Szemle*, 11. sz. 14–18. o.
- BERKI ERZSÉBET (1994b): *Keresetek 1994.* Kézirat. Munkaügyi Kutatóintézet, Budapest.
- BERKI ERZSÉBET (2000): A közalkalmazotti jogviszonyban alkalmazott bérezési rendszerek és a keresetek alakulása 1999-től napjainkig. Kézirat, Munkaügyi Kutatóintézet, Budapest.
- BERKI ERZSÉBET (2008): *Sztrájkok és direkt akciók Magyarországon.* Esettár. Kézirat.
- BERKI ERZSÉBET–DURA MÁRTA (2012): *Munkaügyi kapcsolatok közszolgáltatásban.* Pólay Elemér Alapítvány, Szeged.
- BERKI ERZSÉBET–FODOR T. GÁBOR–NACSA BEÁTA–NEUMANN LÁSZLÓ (2007): Kollektív jogok és érvényesülésük a közszolgáltatásban. Összehasonlító elemzés a köztisztviselői, a szolgálati és a hivatásos katonai jogviszonyra vonatkozóan. Zárótanulmány. Nemzeti ILO Tanács, Budapest.
- BERKI ERZSÉBET–NEUMANN LÁSZLÓ–EDELÉNYI MÁRK–VARADOVICS KITTI (2012): [Public Sector Pay and Procurement in Hungary.](#) National Report.
- BLANCHFLOWER, D. G.–OSWALD, A. J. (1990): The Wage Curve. *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 92. No. 2. 215–235. o.
- BLANK, R. M. (1985): An analysis of workers' choice between employment in the public and private sectors. *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 38. No. 2. 211–224. o.
- BLINDER, A. S. (1973): Wage Discrimination: Reduced Form and Structural Estimates. *The Journal of Human Resources*, Vol. 8. No. 4. 436–455. o.
- BLOCH, F.–SMITH, S. (1977): Human Capital and Labor Market Employment. *Journal of Human Resources*, Vol. 12. No. 4. 550–560. o.
- BOERI, T.–FLINN, C. (1997): Returns to mobility in the transition to a market economy. The William Davidson Institute at the University of Michigan Business School. Working Paper, No. 1018.

- BOGNÁR GÉZA–GÁL RÓBERT IVÁN–KORNAI JÁNOS (1999): Hálapénz a magyar egészségügyben, Társki Társadalompolitikai Tanulmányok, 17. Budapest.
- BORDÁS MÁRIA (2012): Korrupciós kockázatok a közszféra egyes intézményi alrendszerének tekintetében. Megjelent: Elemzések a közszféra korrupciós kockázatairól. Korrupciós kockázatok feltérképezése – integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése – ÁROP 1.2.4-09-2009-0002. számú európai uniós kiemelt projekt keretében készült gyűjteményes tanulmánykötet. Állami Számvevőszék, Budapest, 237–279. o.
- BORJAS, G. J. (1987): Self-selection and the earnings of immigrants. *American Economic Review*, Vol. 77. No. 4. 531–553. o.
- BORJAS, G. J. (2002): [The wage structure and the sorting of workers into the public sector](#). NBER Working Paper, 9313.
- BORJAS, G. J.–FREEMAN, R. B.–KATZ, L. F. (1997): How much do Immigration and Trade Affect Labor Market Outcomes? *Brookings Papers on Economic Activity*, 1. 1–90. o.
- BOSCH, G.–MESAROS, L.–SCHILLING, G.–WEINKOPF, C. (2012): [The public sector pay system and public procurement in Germany](#).
- BOSSAERT, D. (2005): The flexibilisation of the employment status of civil servants: From life tenure to more flexible employment relations? EIPA, Luxembourg.
- BURAK, L. J.–VIAN, T. (2007): Examining and predicting under-the-table payments for health care in Albania: An application of the theory of planned behavior. *Journal of Applied Social Psychology*, Vol. 37. No. 5. 1060–1076. o.
- BUURMAN, M.–DUR, R.–BOSSCHE, S. VAN DEN (2009): Public Sector Employees: Risk Averse and Altruistic? IZA Discussion Paper, No. 4401.
- CAMPOS, M. M.–CENTENO, M. (2012): Public-private wage gaps in the period prior to the adoption of the Euro: An application based on longitudinal data. Banco de Portugal, WP 1/2012.
- CARDONA, F. (2006): [Performance Related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States](#). SIGMA, Remuneration Systems for Civil Servants and Salary Reform. Vilnius, december 14.
- CAZES, S.–NESPOROVA, A. (2007): Flexicurity. A relevant approach in Central and Eastern Europe. ILO, Genf.
- CERASE, F. P.–FARINELLA, D. (2006): [Explorations in Public Service Motivation. The Case of the Italian Revenue Agency](#). Paper prepared for the EGPA Milan Conference – 2006. Study Group on Public Personnel Policies.
- CHATTERJI, M.–MUMFORD, K. A.–SMITH, P. N. (2011): The Public-Private Sector Gender Wage Differential: Evidence from Matched Employee-Workplace Data. *Applied economics*, Vol. 43. No. 26. 3819–3833. o.
- CHAWLA, M.–BERMAN, P.–KAWIORSKA, D. (1998): Financing health services in Poland: New evidence on private expenditures. *Health Economics*, Vol. 7. No. 4. 337–346. o.
- CHEVALIER, A.–DOLTON, P. J.–MCINTOSH S. (2002): Recruiting and Retaining teachers in the UK: An Analysis of Graduate Occupation Choice from the 1960s to the 1990s. Centre for Economics of Education, London.
- COLLINS, H. (1991): The Meaning of Job Security. *Industrial Law Journal*, Vol. 20. No. 4. 227–239. o.
- CZARZASTY, J. (2007): [Pay Disputes in Public Health Sector Escalate](#). EIRO, augusztus 2.
- CZÍRIA, L. (2012a): [Doctors end strike alert in protracted hospital crisis](#). EIRO.
- CZÍRIA, L. (2012b): [Higher salaries for nurses at risk](#). EIRO.
- CZÍRIA, L. (2013): [Teachers strike over pay demand](#). EIRO.
- CSERES-GERGELY ZSOMBOR (2007): Ösztönzési hatások a magyarországi nyugdíjrendszerben. Megjelent: *Fazekas Károly–Cseres-Gergely Zsombor–Scharle Ágota* (szerk.): Munkaerőpiaci Tükör, 2007. MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 103–115. o.
- CSERES-GERGELY ZSOMBOR (2013): Kiszorítják-e az idősebb munkavállalók a fiatalokat a közszférában? *Kézirat, Közgazdasági Szemle*, 60. évf. 7–8. sz. 837–864.
- CSERES-GERGELY ZSOMBOR (2014): Revival and transformation: selection to and exit from public works in Hungary after 2011. *Kézirat, MTA KRTK KTI*, Budapest.
- CSERES-GERGELY ZSOMBOR–MOLNÁR GYÖRGY (2008): Háztartási fogyasztói magatartás és jólét a rendszerváltás után Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 55. évf. 2. sz. 107–135. o.
- CSIKÁSZ BRIGITTA (2013): [Rendörkeringő: nyugdíj helyett inkább Írországba mennek](#). HVG, július 18. .
- CSONTOS LÁSZLÓ–KORNAI JÁNOS–TÓTH ISTVÁN GYÖRGY (1998): Tax awareness and the reform of the welfare state. *Hungarian Survey Results. Economics of Transition*, Vol. 6. No. 2. 287–312. o.
- DELICHEVA, E.–BALABANOVA, D.–MCKEE, M. (1997): Under-the-counter payments for health care: Evidence from Bulgaria. *Health Policy*, Vol. 42. No. 89–100.
- DELFGAAUW, J.–DUR, R. (2008): Incentives and Workers' Motivation in the Public Sector. *Economic Journal*, Vol. 118. No. 525. 171–191. o.
- DELLATORRE, E. (2008) [Second phase of public sector reorganisation launched](#). EIRO.
- DICSŐ LÁSZLÓ (2010): A helyi közszolgáltatások szervezése. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, Budapest.

- DOLTON P. J. (1990): The Economics of UK Teacher Supply: the Graduate's Decision. *Economic Journal*, Vol. 100. No. 400. 91–104. o.
- DOLTON, P.–VAN DER KLAUW, W. (1995): Leaving teaching in the UK: A duration analysis. *The Economic Journal*, Vol. 105. No. 429. 431–444. o.
- DOLTON, P.–VAN DER KLAUW, W. (1999): The turnover of teachers: A competing risks explanation. *Review of Economics and Statistics*, Vol. 81. No. 3. 543–550. o.
- DRECHSLER, W. (2005): [The Rise and Demise of the New Public Management](#). *Post-Autistic Economics Review*, 33. No.
- DUSTMANN, C.–VAN SOEST, A. (1997): Wage Structures in the Private and Public Sectors in West Germany. *Fiscal Studies*, Vol. 18. No. 3. 225–247. o.
- EC (2007): Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Luxembourg.
- EC (2010): [Employment in Europe 2010](#). European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit D.1 October 2010.
- EC (2012): EU Employment and Social Situation. Social Europe. European Commission, Quarterly Review, június.
- EC (2013): [Industrial Relations in Europe 2012](#). European Commission.
- ELEK PÉTER–KÖLLŐ JÁNOS–REIZER BALÁZS–SZABÓ PÉTER ANDRÁS (2012): Detecting Wage Under-Reporting Using a Double-Hurdle Model. Budapest Working Papers on the Labour Market, BWP 2012/1. Megjelent még: *Lehmann, H.–Tatsiramos, K.* (szerk.): *Informal Employment in Emerging and Transition Economies*. Research in Labor Economics, Vol. 34. Emerald Group Publishing Limited, 135–166. o.
- ELEK PÉTER–OSZTÓTICS ANDRÁS–SCHARLE ÁGOTA–SZABÓ BÁLINT–SZABÓ PÉTER ANDRÁS (2009a): [Az OEP, ONYF és a MÁK kezelésében levő adatbázisok](#). MTA KTI Adatbank.
- ELEK PÉTER–SCHARLE ÁGOTA–SZABÓ BÁLINT–SZABÓ PÉTER ANDRÁS (2009b): A bérekhez kapcsolódó adóeltitkolás Magyarországon. *Közpénzügyi Füzetek*, 23. sz.
- ELEK PÉTER–SZABÓ PÉTER ANDRÁS (2013): A közszférából történő munkaerő-kirárlás elemzése Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 60. évf. 5. sz. 601–628. o.
- ESPING-ANDERSEN, G.–REGINI, M. (szerk.) (2000): *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford University Press.
- FARBER, H. S. (2005): Nonunion Wage Rates and the Threat of Unionization. *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 58. No. 3. 335–352. o.
- FERENCZ JÁCINT (2012): [Jogszerű jogbizonytalanság?](#) Miskolci Jogi Szemle, 7. évf. 1. sz. 90–103. o.
- FINE, J.–GRAY, R. (1999): A proportional hazards model for the subdistribution of a competing risk. *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 94. No. 446. 496–509. o.
- FINSERAAS, H.–RINGDAL, K. (2012): Economic globalization, personal risks and the demand for a comprehensive welfare state. Megjelent: *Ervasti, H.–Andersen, J. G.–Fridberg, T.–Ringdal, K.* (szerk.): *The Future of the Welfare State. Social Policy Attitudes and Social Capital in Europe*. Edward Elgar, 68–87. o.
- FOGUEL, M. N.–GILL, I.–MENDONÇA, R.–BARROS, R. P. DE (2000): The public-private wage gap in Brazil. *Revista Brasileira de Economia*, Vol. 54. No. 4. 433–472. o.
- FOREST, V. (2006): [Work motivation and performance-related pay in the French Civil Service](#). Kézirat.
- FRIJTERS, P.–SHIELDS, M. A.–WHEATLEY PRICE, S. (2004): To Teach or Not to Teach? Panel Data Evidence on the Quitting Decision. *IZA Discussion Papers*, 1164.
- GÁBOS ANDRÁS–KELLER TAMÁS–MEDGYESI MÁRTON–TÓTH ISTVÁN GYÖRGY (2007): Adótudatosság, fiskális illúziók és az állami újraelosztással kapcsolatos preferenciák 2007-ben Magyarországon. Társ. Budapest.
- GAJDUSCHEK GYÖRGY (2005): Szakértelem és/vagy politika. A magyar közszolgáltatás jogi és empirikus elemzése. *Politikatudományi Szemle* 14. évf. 2. sz. 111–134. o.
- GAJDUSCHEK GYÖRGY (2008): Közszolgáltatás. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyi rendszere az empirikus adatok tükrében. KSH, Budapest.
- GHELLAB, Y.–PAPADAKIS, K. (2011) *The Politics of Economic Adjustment in Europe: State Unilateralism or Social Dialogue?* Megjelent: *The Global Crisis. Causes, Responses and Challenges*. ILO, 6. fejezet, 81–91. o.
- GILPIN, G. A. (2011): Re-evaluating the effect of non-teaching wages on teacher attrition. *Economics of Education Review*, Vol. 30. No. 4. 598–616. o.
- GIMPELSON, V.–LUKIYANOVA, A. (2009): [Are public sector workers underpaid in Russia? Estimating the public-private wage gap](#). *IZA Discussion Papers*, No. 3941.
- GIRASEK EDMOND–SZÉL ÁGOSTON (2014): Humán erőforrás krízis az egészségügyben. Előadás a Három nap az egészségügyről című konferencián, március 20–22. OSZSZ, Budapest.
- GLASSNER, V. (2010): The public sector in the crisis. Working Paper, European Trade Union Institute, Brüsszel.
- GREENE, M.–HOFFNAR, E. (1996): Gender Discrimination in the Public and Private Sectors: A Sample Se-

- lectivity Approach. *Journal of Socio-Economics*, Vol. 25. No. 1. 105–114. o.
- GREGORY, R. G.–BORLAND, J. (1999): Recent Developments in Public Sector Labor Markets. Megjelent: *Ashenfelter, O.–Card, D.* (szerk.): *Handbook of Labor Economics*. Vol. 3C. Elsevier, Amsterdam, 3573–3630. o.
- GRIMSHAW, D.–MARIANO, S.–RUBERY, J. (2012): [Public Sector Pay and Procurement in the UK](#).
- GRIMSHAW, D.–RUBERY, J.–MARIANO, S. (2012): [Public Sector Pay and Procurement in Europe during the Crisis](#).
- GYÖRGY ISTVÁN (2007): Közzszolgálati jog. HVG-Orac, Budapest.
- HAJNAL GYÖRGY (2004): Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében. PhD-dolgozat, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Gazdálkodás- és Szervezéstudományi Doktori Program, Budapest.
- HALL, P.–SOSKICE, D. (2001): Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage. Oxford University Press, Oxford.
- HÁMORI SZILVIA (2008): An analysis of the earnings structures in the public and private sectors in Hungary. CDSEM Discussion Paper, No. 33.
- HANUSHEK, E. A.–KAIN, J. F.–RIVKIN, S. G. (2001): Why Public Schools Lose Teachers. National Bureau of Economic Research Paper, 8599.
- HARTOG, J.–FERRER-I-CARBONELL, A.–JONKER, N. (2002): Linking Measured Risk Aversion to Individual Characteristics. *Kyklos*, Vol. 55. No. 1. 3–26. o.
- HARTZEN, A.-C.–HÖS, N.–LECOMTE, F. A.–MARZO, C., MESTRE, B.–OLBRICH, H.–FULLER, S. (2008): The Right of the Employee to Refuse to be Transferred. A comparative and theoretical analysis. European University Institute, EUI Law, 2008/20.
- HEITMUELLER, A. (2006): Public-Private Sector Wage Differentials in Scotland: An Endogenous Switching Model. *Journal of Applied Economics*. Vol. 9. No. 2. 295–323. o.
- HEPPLE, B. (1996–1997): European Rules on Dismissal Law. *Comparative Labor Law and Policy Journal*. 18. 204–228. o.
- HEYWOOD, J. S.–SIEBERT, W. S.–WEI, X. (2002): Worker Sorting and Job Satisfaction: The Case of Union and Government Jobs. *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 55. No. 4. 595–609. o.
- HORVÁTH ISTVÁN (2008): Merre tovább?! Javaslatok egy új magyar közzszolgálati szabályozás megalapozásához, II. Közjogi Szemle, 1. évf. 2. sz. 33–41. o.
- HORVÁTH M. TAMÁS (2002): Helyi közzszolgáltatások szervezése. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs.
- HORVÁTH M. TAMÁS–KÖKÉNYESI JÓZSEF–PITTI ZOLTÁN (2002): Közzszolgáltatások szervezése és igazgatása. Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ, Budapest.
- ILM (2010): [Leading change in the public sector, 2010](#). Institute of Leadership and Management.
- IMAZEKI, J. (2005): Teacher salaries and teacher attrition. *Economics of Education Review*, Vol. 24. No. 4. 431–449. o.
- JACOBSEN, J. (1992): Spillover Effects from Government Employment. *Economics Letters*, 39. 101–104. o.
- JAIME-CASTILLO, A. M. (2008): [Expectations of Social Mobility, Meritocracy and the Demand for Redistribution in Spain](#). Centro de Estudios Andaluces Working Paper, No. S2008/03.
- JENKINS, S. P. (1995): Easy estimation methods for discrete-time duration models. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 57. 129–136. o.
- KAMBOUROV, G.–MANOVSKII, I. (2009): Occupational Mobility and Wage Inequality. *Review of Economic Studies*, Vol. 76. No. 2. 731–759. o.
- KAMINSKA, M. E.–KAHANCOVÁ, M. (2011): Emigration and labour shortages: An opportunity for trade unions in the New Member States? *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 17. No. 2. 189–203. 17. o.
- KATZ, L. F.–KRUEGER, A. B. (1993): [Public sector pay flexibility: Labour market and budgetary consideration](#). Megjelent: *Pay flexibility in the public sector*. OECD, Párizs, 43–78. o.
- KAUTSCH, M.–CZABANOWSKA, K. (2011): When the grass gets greener at home: Poland's changing incentives for health professional mobility. Megjelent: *Health Professional Mobility and Health Systems. Evidence from 17 European Countries*. The European Observatory on Health Systems and Policies, Observatory Studies Series, No. 23. 419–448. o.
- KÉZDI GÁBOR (2000): A vállalati és önbevalláson alapuló kereseti adatok eltérése. Megjelent: *Fazekas Károly* (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrök*. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont Budapest, 55–57. o.
- KISS KATALIN (2009): [Gondolatok a hálapénzről. Egy kutatás margójára. Közös felelősség az orvos-beteg kapcsolat javítása és a bizalom helyreállítása](#). Szinapszis Kft.
- KOCSIS MIKLÓS (2011): Alkotmányellenes a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény. *Közjogi Szemle*, 1. sz. 68–69. o.
- KOENKER, R.–BASSETT, G. (1978): Regression Quantiles. *Econometrica*, Vol. 46. No. 1. 33–50. o.
- KÖLLŐ JÁNOS (2013): A közzszféra bérszintje és a magánszektorból átlépők szelekciója 1997–2008 között. *Közzszügyi Szemle*, 60. évf. 5. sz. 523–554. o.
- KRIEG, J. M. (2006): Teacher quality and attrition. *Economics of Education Review*, Vol. 25. No. 1. 3–27. o.
- KRUEGER, A. B.–SUMMERS, L. H. (1988): Efficiency Wages and the Inter-Industry Wage Structure. *Econometrica*, Vol. 56. No. 2. 259–293. o.

- KSH (2011): Magyar Statisztikai Évkönyv 2010. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.
- KUPERUS, H.–RODE, A. (2010): *More efficient civil services in times of economic recession and beyond: can a flexicurity approach help?* EIPASCOPE, 1.
- LACROIX, R.–DUSSAULT, F. (1984): The Spillover Effect of Public-Sector Wage Contracts in Canada. *Review of Economics and Statistics*, Vol. 66. No. 3. 509–512. o.
- LAKI MIHÁLY–NACSA BEÁTA–NEUMANN LÁSZLÓ (2013): Az új Munka Törvénykönyvének hatása a munkavállalók és a munkáltatók közötti kapcsolatokra. Kutatási zárójelentés, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, MT-DP 2013/2.
- LEISINK, P.–KNIES, E.–BACH, S.–BORDOGNA, L.–KESSLER, I.–NERI, S.–STROLENY, A.–WESKE, U. (2013): *Are there possibilities to influence austerity policy outcomes?* A comparative study of social dialogue in local government in Italy, the Netherlands and the UK.
- LIAROPOULOS, L.–KAITELIDOU, D.–THEODOROU, M.–KATOSTARAS, T. (2008): Informal payments in public hospitals in Greece, *Health Policy*, Vol. 87. No. 1. 72–81. o.
- LINDER VIKTÓRIA (2010): Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban. PhD-értekezés. Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- LOVÁSZ ANNA (2013): Jobbak a nők esélyei a közszférában? *Közgazdasági Szemle*, 60. évf. 7–8. sz. 814–836. o.
- LŐRINC LAJOS–TAKÁCS ALBERT (2001): A közigazgatás-tudomány alapjai. 2. bővített és átdolgozott kiadás, Rejtjel, Budapest.
- LUCIFORA, C.–MEURS, D. (2004): The Public Sector Pay Gap in France, Great Britain and Italy. *IZA Discussion Paper* No. 1041.
- LUECHINGER, S.–MEIER, S.–STUTZER, A. (2008): Bureaucratic Rents and Life Satisfaction. *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 24. No. 2. 476–488. o.
- LUECHINGER, S.–STUTZER, A.–WINKELMANN, R. (2007): The Happiness Gains from Sorting and Matching in the Labor Market. *SOEP Papers*, DIW, Berlin.
- LUECHINGER, S.–STUTZER, A.–WINKELMANN, R. (2010): Self-selection Models for Public and Private Sector Job Satisfaction. *Research in Labor Economics*, 30. 233–251. o.
- LYNN, L. E. JR. (2008): *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*. Kézirat.
- MACHADO, J. A.–MATA, J. (2005): Counterfactual Decomposition of Changes in Wage Distributions using Quantile Regression. *Journal of Applied Econometrics*, Vol. 20. No. 4. 445–465. o.
- MARCHINGTON, M.–KYNIGHOU, A. (2012): The dynamics of employee involvement and participation during turbulent times, *International Journal of Human Resource Management*, Vol. 23. No. 16. 3336–3354. o.
- MARSDEN, D. (1994): Public Service Pay Determination and Pay Systems in OECD Countries. *Public Management Occasional Papers Series*, No. 2. OECD, Párizs.
- MÁRTONFFY KÁROLY (é. n.): A köztisztviselői jogviszony. Szócikk. Megjelent: *Közgazdasági enciklopédia* III. kötet. Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat. Budapest, 667. o.
- MELTZER, A. H.–RICHARD, S. F. (1981): A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Political Economy*, Vol. 89. No. 5. 914–927. o.
- MELLY, B. (2005): Public-private sector wage differentials in Germany: Evidence from quantile regression. *Empirical Economics*, Vol. 30. No. 2. 505–520. o.
- MOLNÁR GYÖRGY–KAPITÁNY ZSUZSA (2006): Mobilitás, bizonytalanság és szubjektív jóllét Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 53. évf. 10. sz. 845–872. o.
- MOLNÁR GYÖRGY–KAPITÁNY ZSUZSA (2007): Bizonytalanság és a jövedelmek újraelosztása iránti igény Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 54. évf. 3. sz. 201–232. o.
- MOLNÁR GYÖRGY–KAPITÁNY ZSUZSA (2013): Munkahely a közszférában. Biztonság és hivatás, a szubjektív szempontok szerepe. *Közgazdasági Szemle*, 60. évf. 7–8. sz. 781–813. o.
- MORA, R.–RUIZ-CASTILLO, J. (2004): Gender Segregation by Occupations in the Public and Private Sectors, The Case of Spain. *Investigaciones economicas*, Vol. 28. No. 3. 399–428. o.
- MORRIS, G.–FREDMAN, S. (1993): Is there a Public/Private Law Divide? *Comparative Labour Law Journal*, Vol. 14. No. 2. 115–137. o.
- MUELLER, R. E. (1998): Public-private wage differentials in Canada: evidence from quantile regressions. *Economic Letters*, 60. 229–235. o.
- MURNANE, R.–OLSEN, R. (1989): The effect of salaries and opportunity costs on duration in teaching: Evidence from Michigan. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 71. No. 2. 347–352. o.
- NAGYNÉ DORKA DÓRA (2012): *Jogdogmatikai problémák a közszolgálati jogviszony megszüntetésével kapcsolatban magyar és nemzetközi kitekintéssel*. Glossa Iuridica – Civilisztika, 3. évf. 1. sz. 86–91. o.
- NEUMANN LÁSZLÓ–SIMONOVITS BORI (2010): Munkahelyi foglalkoztatási viszonyok 2010. Kutatási zárótanulmány. Budapest.
- NICKELL, S.–QUINTINI, G. (2002): The consequences of the decline in public sector pay in Britain: A little bit of evidence, *The Economic Journal*, Vol. 112. No. 477. F107–F118.
- NIELSEN, H. S.–ROSHOLM, M. (2001): The public-private sector wage gap in Zambia in the 1990s: A quan-

- tile regression approach. *Empirical Economics*, Vol. 26. No. 1. 169–182. o.
- NÓGRÁDI TÓTH ERZSÉBET (2010): *Nő az orvos- és ápolóihiány*. Világgazdaság Online, augusztus 6.
- OAXACA, R. (1973): Male-female wage differentials in urban labor markets. *International Economic Review*, Vol. 14. No. 3. 693–709. o.
- OECD (1999): *European Principles for Public Administration*. Sigma Papers, No. 27. OECD Publishing.
- OECD (2011): *Government at a glance*. OECD, Párizs.
- OECD (2013): *Government at a Glance 2013: Procurement Data – OECD Meeting of Leading Practitioners on Public Procurement*. OECD, Párizs.
- ONDRICH, J.–PAS, E.–YINGER, J. (2008). The determinants of teacher attrition in upstate New York. *Public Finance Review*, Vol. 36. No. 1. 112–144. o.
- OZAKI, M. (1990): *Labour Relations in the Public Sector*. Megjelent: *Blanpain, R.* (szerk.): *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialised Market Economies*. Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer – oston, 4. kiadás, 221–244. o.
- PFEIFER, C. (2008): *Risk aversion and sorting into public sector employment*. IZA Discussion Papers, No. 3503.
- PODGURSKY, M.–MONROE, R.–WATSON, D. (2004): The academic quality of public school teachers: An analysis of entry and exit behavior. *Economics of Education Review*, Vol. 3. No. 5. 507–518. o.
- POLLITT, C. (2007): *The New Public Management: An Overview of Its Current Status*. Administrație și Management Public, 8.
- POLLITT, C. (2011): *Cutbacks and public management reform: Let's not kid ourselves*. The Public Management Research Sessions, 05. 02.
- POLLITT, C.–BOUCKAERT, G. (2000): *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford University Press, Oxford.
- POTERBA, J. M.–RUEBEN, K. S. (1994): The distribution of Public Sector Wage Premia: New Evidence Using Quantile Regression Methods. NBER Working Paper, No. 4734.
- PRENTICE, R.–GLOECKLER, R. (1978): Regression analysis of grouped survival data with application to breast cancer data. *Biometrics*, 34. 57–67. o.
- PUBLIC... (2010): *Public Employment in the European Union Member States*. Ministry of the Presidency, Madrid.
- REGINATO, E.–GROSSO, R. (2012): *European Hospital Doctors' Salaries. Paris: European Federation of Salaried Doctors*. FEMS.
- RINOLFI, V.–PAPARELLA, D. (2008): *Government launches plans for reform of public sector employment*. EIRO.
- ROMPUY, H. VAN (2013): *Strengthening public sector accounting for sound fiscal policies in Europe*. Az Európai Tanács elnökének vitaindító előadása. Towards implementing European Public Sector Accounting Standards.
- ROY, A. (1951): Some thoughts on the distribution of earnings. *Oxford Economic Papers*, Vol. 3. 135–146. o.
- SABIRIANOVA-PETER, K.–ZELENSKA, T. (2011): The price of the Hippocratic oath: determinants of bribery in Russian health care. Paper presented at the IZA/World Bank Workshop Institutions and Informal Employment in Emerging and Transition Economies, IZA, Bonn.
- SANZ, S. (2011): *Unions agree to talk on civil service changes*. EIRO.
- SCAFIDI, B.–SJOQUIST, D.L.–STINEBRICKNER, T. D. (2006): Do Teachers Really Leave for Higher Paying Jobs in Alternative Occupations? The B.E. *Journal of Economic Analysis & Policy*, Berkeley Electronic Press, Vol. 6. No. 1.
- SCHARLE ÁGOTA (2008): Korai nyugdíjba vonulás. Megjelent: *Nagy Gyula* (szerk.): *Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat*. KTI Könyvek, 10. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 81–103. o.
- SCHARLE ÁGOTA (szerk.) (2011): A közcélú foglalkoztatás kibővülésének célzottsága, igénybevétele és hatása a tartós munkanélküliségre. Kutatási jelentés, Budapesti Intézet, 2011. augusztus 30.
- SCHARLE ÁGOTA–KOCIS GÁBOR (2011): A kordedvezményes szolgálati nyugdíjszabályok szigorítása. Elméleti háttér és alternatívák a nemzetközi gyakorlatban. Budapesti Intézet, Budapest, október 16.
- SCHULTEN, T.–ALSOS, K.–BURGESS, P.–PEDERSEN, K. (2012): *Pay and Other Social Clauses in European Public Procurement*. EPSU.
- SCHULTEN, T.–BRANDT, T. (2012): Privatisation and the impact on labour relations. Megjelent: *Hermann, C.–Flecker, J.* (szerk.): *Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions and Service Quality in Europe*. Routledge, New York.
- SHEEHAN, B. (2013): *Public sector unions agree to new deal*. EIRO.
- STEEN, T. (2006): *Revaluing bureaucracy: what about public servants' motivation?*
- STELCNER, M.–VAN DER GAAG, J.–VIJVERBERG, W. P. M. (1989): A Switching Regression Model of Public-Private Sector Wage Differentials in Peru: 1985–86. *The Journal of Human Resources*, Vol. 24. No. 3. 545–559. o.
- STINEBRICKNER, T. R. (1998): An Empirical Investigation of Teacher Attrition, *Economics of Education Review*, Vol. 17. No. 2. 127–136. o.
- SZENDE, A.–CULYER, A. J. (2006): The inequity of informal payments for health care: the case of Hungary. *Health Policy*, Vol. 75. No. 262–271. o.
- SZMM (2009): 2010. évi keresetkiegészítésről szóló 2009. október 15-én megkötött megállapodás. Kézirat.

- TANSEL, A. (2004): Public-Private Employment Choice, Wage Differentials and Gender in Turkey. IZA Discussion Paper, No. 1262.
- TELEGDY ÁLMOS (2006): A közalkalmazotti béremelések hatásai a köz- és magánszféra közötti bérkülönbségekre. Megjelent: *Fazekas Károly–Kézdi Gábor* (szerk.): Munkaerőpiaci tükrök, 2006. MTA KTI–OFA, Budapest, 60–69. o.
- TELEGDY ÁLMOS (2013): A közszféra és a vállalatok bérei közötti áttérjedési hatás Magyarországon. Közgazdasági Szemle, 60. évf. 5. sz. 555–578. o.
- TISSANDIER, H. (2010): [Act on renewal of social dialogue in the public sector](#). EIRO.
- TONIN, M. (2007): [Minimum Wage and Tax Evasion: Theory and Evidence](#). Discussion Papers, MT-DP – 2007/1. MTA KTI.
- TÓTH ISTVÁN GYÖRGY (2009): Bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságérzet és paternalizmus a magyar társadalom értékszerkezetében. Társ. Budapest.
- VANDENBERGHE, V. (2000): Leaving teaching in the French-Speaking Community of Belgium: duration analysis. Education Economics, Vol. 8. No. 3. 221–239. o.
- VÁRADI BALÁZS (2011): [Közoktatás. A költségvetés és az egyházi és önkormányzati közoktatási intézményrendszer aránya](#). Haza és Haladás Közpolitikai Alapítvány.
- VARGA JÚLIA (2007): Kiből lesz ma tanár? A tanári pálya választásának empirikus elemzése. Közgazdasági Szemle, 54. évf. 7–8. sz. 609–627. o.
- VARGA JÚLIA (2008): Az iskolaügy intézményrendszerre, finanszírozása. Megjelent: *Fazekas Károly–Köllő János–Varga Júlia* (szerk.): Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért. Ecostat, Budapest, 235–258. o.
- VARGA JÚLIA (2013): A közalkalmazotti béremelés hatása a tanárok pályaelhagyási döntésére. Közgazdasági Szemle, 60. évf. 5. sz. 579–600. o.
- VASILE, V. (2012): Continuous flow of public sector reforms in Romania. Megjelent: *Vaughan-Whitehead, D.* (szerk.): Adjustments in the Public Sector in Europe: Scope, Effects and Policy Issues, ILO, Genf.
- VASILE, V. (2012): Continuous flow of public sector reforms in Romania, in: D. Vaughan-Whitehead (szerk.): Adjustments in the Public Sector in Europe: Scope, Effects and Policy Issues. ILO, Genf.
- VAUGHAN-WHITEHEAD, D. (szerk.) (2012): Public sector adjustments in Europe: scope, effects and policy issues. ILO–EC-konferencia, Brüsszel, 2012. június 21–33. International Labour Office, Genf.
- VEVERKOVÁ, S. (2011): [Hospital doctors' resignation campaign](#). EIRO.
- VIGVÁRI ANDRÁS (2011): Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák. Állami Számvevőszék Kutató Intézete, Budapest.
- WEBER, M. (1987): Gazdaság és társadalom. 1. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- WOLTER, S. C.–DENZLER, S. (2003): Wage Elasticity of the Teacher Supply in Switzerland. IZA Discussion Paper, No. 733.