

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 munkaiügyi szempontból mint a versenyszektort 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 versenyszektort 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 közsféréjára 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 létszámcsökkentéseket 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 található 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 ideáltipikus 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 tisztviselő helyzete is. A törvény szóhasználata szerint ők szintén nem fizetést (*salaire*) 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 közszféráik 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 közszférája több szempontból is rendhagyó. Egyrészt az angol közszférában 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 közszférában 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 közszféramodel. 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 közszférája a porosz–napóleoni modellhez hasonlít, Észtországban pozícióalapú közszférát alakítottak ki 1995-ben. A többi pozícióalapú közszférát 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 közszférájára 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 fölrendeltségi viszonyokra, valamint a kiszámítható előléptetési rendszerre. S fordítva, egyre több ország emeli ki a közszférabeli pozíciók közül nemcsak a kiegészítő 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 közszféráiról, 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 közszféra 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 bérvita esetén a bíróság dönt például arról, hogy a bércsökkentés ellehetleníti-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 közszférában. 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 közszféra hat területén (*Grimshaw–Rubery–Mariano*, 2012).

E két rendszer mellett az EU több tagállama hibrid rendszert alkalmaz a közszféra (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 közszféra 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 közszférában kétféle állami szerepnek feleltethető meg: az állam vagy önkormányzat a közszférában 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 közszférában. 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 karrerialapú 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 közszférájára

A válságot megelőző időkben a közszféra 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 kihirdetésére felhatalmazott szerv – például a parlament – elveti a kialakított eredményeket, de – különösen válság idején – a fizetésemelés végrehajtása források hiányában el is akadhat az állami hierarchia egyes szintjein.

ság kezdeti (2008 és 2010 közötti) időszakát is meglehetősen jól vészték át a közszférában dolgozók, mivel ebben az időszakban az elbocsátások nagyrészt a versenyszektort érintették, így a közszféra 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 közszférát.

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 közszférában 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 közszférára (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 közszférára 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 közszférában, 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 közszférában 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 közszférán 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 közszféra bérköltségei lefaragásának legegyszerűbb módja a közszférában foglalkoztatottak *létszámának csökkentése*. Erre többféle eljárás is létezik.

4 2008-ban Magyarország, Románia és Lettország, 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, létszámcökkentési 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 közszféra 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 létszámcökkentés 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 közszférában 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 közszférabeli dolgozók is kiveszik a részüket a válság okozta terhekből. Am ugyanakkor nem feltétlenül jár együtt a közszférabeli fizetések tényleges romlásával, köszönhetően annak, hogy a „illetménytábla” befagyasztása nem zárja ki a közszférában alkalmazott munkavállaló fizetésének emelkedését. Egyrészt azért, mert feljebb léphet a ranglétrán, másrészt pedig a szenioritásból fakadó bérfelvezetések is javíthatják a fizetését. Nem meglepő, hogy ezt a megoldást igen széles körben alkalmazták a tagállamok.

Drasztikusabb, költségsökkentési 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 elősorban 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 Írorszáiban, 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 bérmeghatározáshoz közelítették az adott ország rendszerét. Ez a folyamat az 1970-es években kezdődött, amikor Finnország áttért az unilaterális bérmeghatározásról 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 közszféra 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 képviselőinek közvetlen kapcsolatát, 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 bérmeghatározásban, 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 közszféra béreivel kapcsolatban. Ráadásul ezek között az országok között a korábban hibrid bérmegállapítást 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, Írország, Lettország 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 kilépők 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 kétoldalú 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 közsférában 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 (senioritás helyett produktivitás alapúvá), másrészt lehetővé tette az elbocsátást a közsférából. 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 válságra 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 közsféra 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 érthette 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.