

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 csúcsgalamból. 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 vezető – 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 vállalathoz 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 Magyarország 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 érdeképviseletekkel – ahol voltak ilyenek. Mindkét helyen öt szolgáltatási ágat vizsgáltunk: a tömegközlekedést, az idősellátást, az iskolai étkeztetést, a takarítást és a hulladékgyűjtést. Ezúton is köszönjük interjúalanyaink segítségét.

A jelen *Közlekedés* 3.3. fejezetben 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 sajnós mellőznünk kell az anonimitás érdekében, amelyet a kutatás minden interjúalányának 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 közzféra 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 zsugorítására 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 magánszektortól, vagyis az új közmenedzsmen (*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 magánszektortól 2007 és 2010 között a GDP 12 százalékáról 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 válságokkal 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 készítethetik 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 – felülbíralták 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 – kiléphetek 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 reagáljanak 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 érdekképviselőtek szerepe.* A privatizációs és „kiszervezési” döntések kiterjedt irodalma általában két fő munkaerő-piaci tényezőt hangsúlyoz: a közszféra magánszférához viszonyított *bérelőnyt* 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 érdekképviseleti 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 keretekben 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 csalódottságra 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 mozgásteré 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 szenioritáshoz 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 érdekképviseletek 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 ki-szervezett 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 alkalmazzák 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 megtarthatták 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 bérversenben (különösen azokban az országokban, ágazatokban, ahol viszonylag magas az alacsonybérű munkások aránya). A minimálbér és a közsféra bérszabályozása közötti kapcsolat is érdekes, különösen akkor, ha minimálbér gyorsabb növelése miatt az utoléri az alsóbb közszolgálati bércategóriákat.

Természetesen a közsféra reformjai is csökkenthetik a két szektor közötti különbséget, ha rugalmasabbá teszik a bérezést és a foglalkoztatást. Am ellenkező indíttatású „reformra” is akad példa. Ilyen a német közsférabeli tarifaszerveződések 2005-ös átalakítása, amikor is egy új, alacsonyabb bércategóriát vezettek be a „szélsőségesen 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 érdekképviseleti 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 versenyszférabeli 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 szolgáltatósokra 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 (*Tariftreugesetz, prevailing wage law*) új hulláma söpört végig a tartományokon, amelyek már megfeleleltek az Európai Bíróság követelményeinek. Ezek lényegi rendelkezése az, hogy a kiszervezéseknél 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 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 kezet 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 vagyoneértékesítésből 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 csökkenéséről 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 törlesztőrészelei, 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 mindennapos 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 iparüzési 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 idősök 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 alaphéret 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 megtilta 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 vagyonyügynökség 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 és 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 keretmegállapodása, 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 feladatcsúszkítással 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 – költségta- karékosági megfontolásból – a város kétszer is átszervezte a szociális ellátórendszert. 2007-ben centralizálta az intézményhálózatot, és visszavette az addig kiszervezett takarítását. 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 átvállalta 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 érezte, 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 sajátosságából 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 kafe- tériát 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 szervezetsége 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 átvé- vő csak a szociális törvényben előírt minimum- létszámot volt hajlandó átvenni, ezért az átadás 49 fős leépítés kísérte. Csoportos létszámleépítés keretében főként a nyugdíjazhatókat küldtek 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 béremélekből (lásd 4.3. alfejezetet) kimaradtak a szociális ellátásban dolgozó nővérek, 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 részvénytartóját (32 százalékos) 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 bérel a 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 kafetériát (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 kihozni. Az elmúlt években a cég a bérekben igyekszik figyelembe venni a teljesítményt is. A sofőrök az alapbéren kívül kapnak beosztásuktól függően délutáni, éjszakai és hétvégi pótlékot, jutalékot az eladott jegyek után, valamint jutalmat (éves szinten), továbbá kafetériát (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 jövedelemadó történetű 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? Eléggé 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 „vadsztrájkoló” 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 szolgáltatásá – 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.

Világszerte 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 köteleseit, 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 Istvánnak.) Ugyanakkor a felmondás ilyen indoklását inspirálhatta a közszolgálati jogviszonyban bevezetett hasonló jogintézmény is (lásd a jelen Képek 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.