

Előszó

Tanulmányok a magyar közszféráról

A Közgazdasági Szemle e havi száma annak a munkának az eredményét mutatja be, amely az MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet által vezetett, az OTKA által finanszírozott három és fél éves, *A közszféra munkaerőpiaca* című projektben folyt.¹ A közszféra sokféle okból tarthat számot a munkaerő-piaci folyamatokat kutató közgazdászok érdeklődésére. Először is nagy mérete miatt: Magyarországon itt dolgozik az alkalmazásban állók hozzávetőlegesen harminc százaléka, az összes foglalkoztatott egynegyede. Másodszor: a nők, az alacsonyan képzettek és a diplomások kiemelkedően magas aránya miatt a közszféra kereseti szintjének és állásvesztési kockázatának hullámvásai erősen befolyásolják a nemek közötti munkaerő-piaci egyenlőtlenségeket, az általános béregyenlőtlenséget és az oktatás megtérülési rátáját. Harmadszor, a közszféra a legtöbb országban a Max Weber-i modellől való fokozatos távolodás után is viszonylag biztonságos, kiszámítható pályát kínál, számos területen tisztviselői elköteleződést követelve, ugyanakkor a társadalmi hasznosság érzetét kínálva, és ez sajátos, a munkavállalói preferenciákat feltáró szelekciós mechanizmusokat indít el. Végül, a közszférának van a legnagyobb szerepe a munkaerő újratermelésében, ami végső soron a jövő kulcsa.

A közszféra munkapiacának elemzése a stabilitása miatt ütközik korlátokba. A dolgozók önszelekciója megnehezíti annak elemzését, hogy mennyiben valós a bérkülönbség a két szektor között, és mennyiben mérési probléma, mivel az elemző különböző termelékenységű dolgozókat hasonlít össze. A stabil bérkülönbség nem teszi lehetővé annak a vizsgálatát, hogy mennyire hat a közszféra bérszínvonala a magánvállalatok bérezési politikájára. Ha az állások biztosak, nehezebbé válik az újraelhelyezkedési esélyek elemzése, a közalkalmazottak munkaerő-piaci helyzetének teljes körű feltárása.

A magyar közgazdaszt ezért éppen az instabilitás miatt érdekelheti különösképpen a magyar közszféra közelmúltja és jelene. Az egymást váltó kormányok a Bokros-csomaggal, a 2002. évi választások előtti és utáni nagy béremelésekkel, majd a 2006-tól máig tartó újabb bércsökkenésekkel – és a közelmúltban kezdődött, már a foglalkoztatást is érintő megszorításokkal – olyan kvázikísérleti helyzeteket te-

¹ OTKA 78 255. számú támogatása.

remtettek, amelyek jól vizsgálhatóvá tesznek egy sor, stabilabb viszonyok között nehezen elemezhető összefüggést. A külső exogén sokkok, amelyek a közbéreket érték és érik Magyarországon, lehetővé teszik a két szektor bérei közötti átterjedési hatás tanulmányozását, annak feltárását, hogy a magasabb bérek milyen mobilitást indukálnak a két szektor között, és hogy a magasabb bérek megváltoztatják-e a közszféra dolgozóinak demográfiai jellemzőit.

A Közgazdasági Szemlében összesen nyolc cikk foglalkozik a közszféra munkaerőpiacának néhány fontos kérdésével.² A tanulmányok első csoportja bemutatja az erős keresethullámnak – különösképpen a 2002. évi, példátlan mértékű béremelésnek – a szektorközi bérkülönbségekre gyakorolt befolyását a bérelosztás különböző tartományaiban (Altwickler-Hámori Szilvia és Lovász Anna), valamint ennek hatását a versenyszféra bérszintjére (Telegdy Álmos), a magánszektorból a közszférába átlépők minőségére (Köllő János) és a tanárok pályaelhagyási döntéseire (Varga Júlia).

Ezek a tanulmányok segíthetnek megállapítani, hogy sokkal jobb helyzetbe kerültek-e a közszférában dolgozók a nagy költségvetési áldozattal végrehajtott köztisztviselői, majd közalkalmazotti alapbéremeléseknek köszönhetően, sikerült-e megállítani a költségvetési szektort az alacsony bérek miatt (is) sújtó kontraszelekción, és az emelések nem jártak-e a magánszféra versenyképességét rontó, nem szándékolt mellékkövetkezményekkel. Bár a tanulmányok múltbeli történéseket és hatásokat igyekeznek feltárni, támpontokkal szolgálnak annak a megítéléséhez is, hogy milyen költségekkel, szelekciós hatásokkal és tovagyrűző hatásokkal kell számolnia egy kormánzatnak akkor, ha az eddigi gyakorlatot követve általános béremelésekkel és -csökkentésekkel próbál egyensúlyozni a politikai népszerűség, a minőségi közszolgálat és a költségvetési fegyelem szempontjai között.

A cikkek második csoportja a közszféra munkaerőpiacával kapcsolatos általánosabb kérdéseket vizsgálja. Vajon igazolható-e, hogy a közszférát kockázatkerülő, illetve altruista – a társadalmi hasznosságot nagyra értékelő – személyek részesítik előnyben, akik *egyéni* szinten optimalizálnak (Molnár György–Kapitány Zsuzsa)? Igaz-e, hogy a közszféra biztonságosabb pályát nyújt, ha alaposabban megvizsgáljuk a szektorból való kikerülés módozatait, és figyelembe vesszük az állásvesztés utáni elhelyezkedés szektorközi különbségeit is (Elek Péter–Szabó Péter András)? Igaz-e, hogy a szorosabb állami felügyelet alatt álló költségvetési intézmények a magánszféránál kevésbé diszkriminálják a nőket (Lovász Anna)? Vajon kiszorítják-e az idősek a fiatalokat, ha emelkedik a nyugdíjkorhatár, vagy fordítva, teremthetők-e állások a pályakezdők számára az időskori foglalkoztatás korlátozásával (Cseres-Gergely Zsombor)?

A cikkeket megalapozó kutatás során további írások is születtek: *Nacsa* [2013] és *Váradi* [2012] tanulmányai a köztisztviselői, illetve közalkalmazotti jogviszony szabályozásáról, jogelméleti kérdéseiről és főbb típusairól adnak képet Magyarországon, illetve néhány európai országban.

² Hármat közülük (Cseres-Gergely Zsombor, Lovász Anna, Molnár György–Kapitány Zsuzsa írását) későbbi lapszámokban közlünk.

Nem szeretnénk elvenni a szót a cikkektől, ezért ebben a bevezetőben kizárólag a vizsgálati terep rövid bemutatására térünk ki, ezen belül is csak a legfontosabb munkaerő-piaci változók: a foglalkoztatás és a bér alakulására, magyarázattal szolgálva arra is, hogy a tanulmányorozatban miért játszanak központi szerepet a *keresetekkel* kapcsolatos kérdések.

A közszféra mérete

Nem könnyű meghatározni, ki tartozik a közszférához. A jogszabályozás munkaviszonyban állókat, illetve *köztisztviselőket és közalkalmazottakat* különböztet meg, a statisztika azonban gyakran a *költségvetési* és a *versenyszféra* között húzza meg a határt, amely utóbbiba az állami vállalatok is beletartoznak. A nemzetközi statisztikák gyakran csak az *állam által uralt szektorokat* különböztetnek meg (közigazgatás, oktatás, egészségügy, szociális ellátás), amelyekben azonban magáncégek is működnek. Ugyanakkor a magánszférában is létezik számos olyan vállalat, amely teljes mértékben *állami intézményektől függ*, onnét kiszervezett tevékenységet folytat, vagy kizárólag kormányzati, önkormányzati megrendelésre dolgozik. Magyarországon a helyzetet tovább bonyolítja a közmunkások magas száma.

Mint az *1. táblázatban* látható, a KSH intézményi munkaügyi statisztikája szerint a köztisztviselők és közalkalmazottak az ötfős vagy nagyobb vállalatokban és a költségvetési intézményekben *alkalmazásban állók* 27-30 százalékát teszik ki. Más jellegű adatok állnak rendelkezésre a KSH munkaerő-felméréseiből, ami nem különbözteti meg a köztisztviselőket és a közalkalmazottakat, hanem ágazati, illetve tulajdoni alapon nyugvó elhatárolást tesz lehetővé: e szerint az állami tulajdonban levő vállalatok és intézmények alkalmazottai az ILO–OECD-meghatározás szerint mért foglalkoztatás 26,4 százalékát, az alkalmazásban állók 31,6 százalékát tették ki 2011-ben. A közigazgatásban, az állami oktatásban, egészségügyben és szociális ellátásban dolgozók az összes alkalmazott 26,5 százalékát, az összes foglalkoztatott 23,1 százalékát adták. Bár a számok függenek a „közszféra” és a „foglalkoztatás” meghatározásától, nem különböznek nagymértékben: *az utolsó elérhető mikroadatok szerint az alkalmazottak 26-30 százaléka, a foglalkoztatottaknak pedig valamivel kevesebb, mint 25 százaléka dolgozott a közszférában.*

A közszférához szorosan kapcsolódó magánvállalatok méretét sokkal nehezebb megbecsülni. A KSH munkaerő-felméréseinek adatait használva, Elek Péter és Szabó Péter András tanulmánya arra a következtetésre jut, hogy 1998–2002 között a közszférából a magánszférába történő átlépések 40 százaléka nem járt munkahelyváltással, ami tömeges kiszervezésekre utal. Később, 2002–2008 között ilyen esetek már sokkal kisebb arányban fordultak elő. A kormányzati megrendelésektől függő magánvállalatok számát speciális adatfelvételek nélkül végképp nem lehet megállapítani.

A közszférán belül a közigazgatás és az oktatás részesedése 37-37 százalékos, az egészségügyé és a szociális intézményeké összesen 26 százalék. A közszféra munkavállalóinak 57 százalékát a helyi önkormányzatok alkalmazzák (*2. táblázat*).

1. táblázat

A közszférában dolgozók aránya a foglalkoztatottak és az alkalmazásban állók között 2011 első negyedében

	A teljes foglalkoztatás százalékában	Az alkalmazásban állók százalékában	Időszak
<i>Intézményi munkaügyi statisztika</i>			
Köztisztviselők és közalkalmazottak	n. a.	29,7 ^a	2010
Köztisztviselők és közalkalmazottak	n. a.	27,3 ^b	2009
<i>Munkaerő-felmérés</i>			
Alkalmazott állami tulajdonban lévő vállalatnál vagy állami intézménynél ^c	26,4	31,6	2011. I. né.
Alkalmazott az állami tulajdonban lévő intézménynél a közigazgatásban, az oktatásban, az egészségügyben vagy a szociális ellátásban	23,1	26,5	2011. I. né.

^a Intézményi munkaügyi statisztika. www.ksh.hu, Stadat 2.1.29.2. táblázat, letöltve: 2011. november 6. A célsokaság az állami intézmények, az ötfős vagy nagyobb vállalatok és a nonprofit szervezetek egy része.

^b Bértarifa-felvétel 2009, a Nemzeti Munkaügyi Hivatal által számított súlyokkal súlyozva.

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

2. táblázat

A közszféra alkalmazottainak megoszlása ágazatok és felügyeleti szint szerint 2011 első negyedében

	Központi kormányzat	Önkormányzat	Összes
Közigazgatás	22,43	14,22	36,66
Oktatás	11,02	26,61	37,64
Egészségügy	7,12	9,28	16,40
Szociális ellátás	2,32	6,98	9,30
Összesen	42,91	57,09	100,00

Adatforrás: Munkaerő-felmérés, szerzők eredményei. Az állami szektort az ágazat és a munkaadó tulajdoni formája alapján definiáltuk.

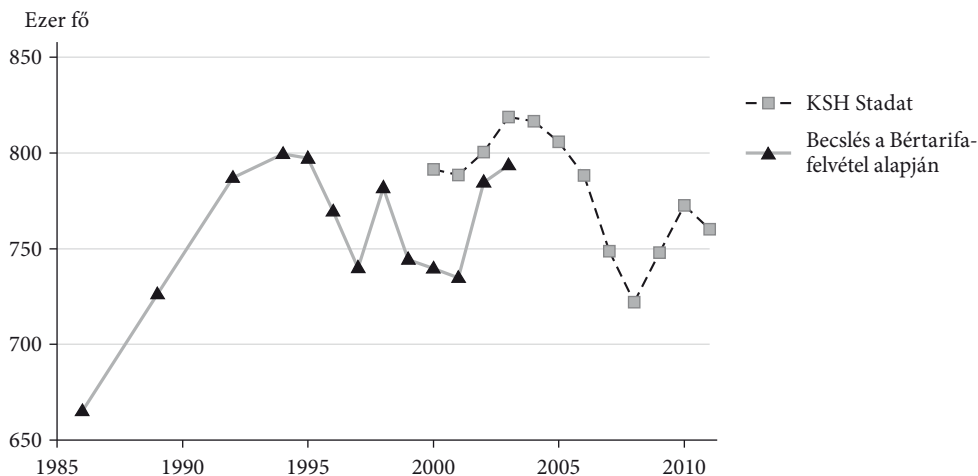
A foglalkoztatás és a bérek időbeli alakulása

A közszféra 650 ezerről 800 ezer főre nőtt a rendszerváltás időszakában, amikor számos, korábban a pártapparátus, illetve az állami vállalatok által ellátott tevékenység került át a költségvetési intézményekhez (ellenőrzés, tervezés, felügyelet, különféle szociális szolgáltatások és gyermekintézmények). A terjeszkedést az 1995 már-

ciusában meghirdetett Bokros-csomag állította le, aminek következtében körülbelül 10 százalékkal csökkent a közsféra létszáma. Az ezredforduló után a közsféra újból növekedni kezdett 2006-ig, amikor a magasra szökött államadóság kikényszerítette a foglalkoztatás csökkentését (1. ábra). A közsféra mérete azonban csak 2008-ig csökkent, a válság időszakában a létszám stabilizálódott, sőt a közmunkásokkal együtt jelentősen növekedett. A közigazgatás, az oktatás, az egészségügy és a szociális ellátás 3 százalékkal több dolgozót foglalkoztatott 2011 január–márciusában, mint három évvel korábban, éles ellentétben a magánszektorral, ahol a létszám ugyanebben az időszakban 4,8 százalékkal csökkent.

1. ábra

Foglalkoztatás a közszerében, 1986–2011 (ezer fő)



Adatforrás: KSH-Stadat, Bértarifa-felvételek 1986, 1989, 1992, 1994–2011.

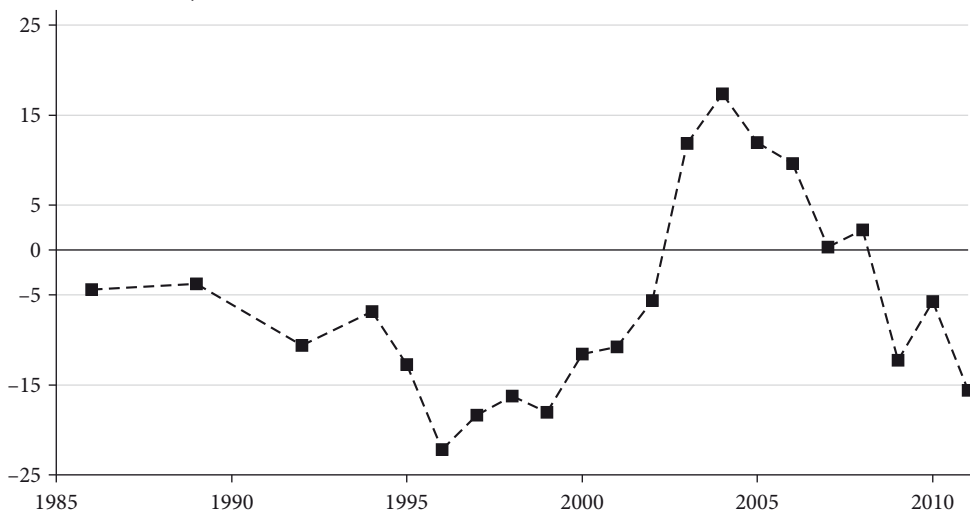
Már a foglalkoztatási adatok is nagyfokú instabilitásról árulkodnak – a rendszerváltás utáni 130 ezres növekedést 60 ezres csökkenés, majd ugyanekkora növekedés és újabb 100 ezres csökkenés követte –, de még ennél is erőteljesebbek voltak a közsféra *bérszintjében* bekövetkező változások. Az utóbbi húsz évben a közszerében alkalmazottak bérelőnye, illetve -hátránya a hasonló nemű, korú és iskolázottságú vállalati alkalmazottakhoz viszonyított -22 és $+17$ százalékos sávban ingadozott (2. ábra). Ez, mint Köllő János e lapszámbeli tanulmánya bemutatja, példátlanul széles sáv: a hasonlóképpen számított relatív bér szóródási tartománya a legtöbb európai országban 1993–2000-ben nem érte el a 7 százalékot, miközben Magyarországon 15,2 százalék volt, a rákövetkező hét évben pedig 29,5 százalék.

A „Bokros-csomag” több mint 10 százalékkal „rontotta” a közsféra pozícióját a magánszektorhoz képest. Az 1997–2000 közötti időszak lassú fellendülését látványos növekedés követte. Az első Orbán-kormány minimálbér-emelése erősen érintette a közszerát, mert a döntéshozatal idején a közalkalmazottak 36 százaléka, a diplomával nem rendelkezők 60 százaléka kevesebbet keresett 50 ezer forintnál, a 2002-es minimálbérnél. (Az arányok a magánszektorban 36 és 40 százalékra rúgtak). Másó-

2. ábra

A közszféra regresszióval kiigazított bérelőnye/hátránya 1986–2011 (százalék)

A közszféra bérelőnye, százalék



Regressziós becslések: függő változó a bér logaritmus, kontrollváltozók a nem, az iskolai évek száma, a munkapiaci tapasztalat, annak négyzete és egy közszféra változó. A pontok ez utóbbi hatását mutatják százalékpontban.

Adatforrás: Bértarifa-felvételek, 1986, 1989, 1992, 1994–2011. Az adatok a vizsgált évek másjára vonatkoznak.

dik lépésként a 2002-es májusi választások előtt a kormány lényegesen megemelte a köztisztviselők fizetését, aminek következtében a közszférában 17 százalékkal emelkedett az átlagos reálbér, szemben a 7 százalékos növekedéssel a magánszférában. A harmadik és egyben a legfontosabb intézkedésre a szocialista kormány hivatalba lépésekor, 2002 májusában került sor, amikor a közalkalmazottak alapbérét 50 százalékkal megemelték, ragaszkodva a választások előtt tett ígérethez. (A béremelést az összes parlamenti párt támogatta.) Az intézkedés a közalkalmazottak átlagbéreinek 29 százalékos növekedését vonta maga után *reálértékben* 2002 és 2003 májusa között, összehasonlítva a „csak” 11 százalékos növekedéssel a magánszférában. A közszféra bérhátránya (–6 százalék 2002-ben) jelentős, 11 százalékos bértöbbletbe fordult 2003-ban és 15 százalékosba 2004-ben.

A bérelőny három év alatt eltűnt. Egyrészt, mint Telegdy Álmos tanulmánya megmutatja, a közszféra bérnövekedése erőteljes átterjedési hatással járt: azokban a foglalkozásokban, ahol a dolgozók könnyen mozognak egyik szektorból a másikba, a magánszféra bérei lényegesen gyorsabban emelkedtek 2003 után. Másrészt, a 2006-ra felhalmozott nagy belső és külső hiány újból megszorításokat tett szükségessé, ami a közszféra bérelőnyét teljesen felemésztette 2007 májusára.

Végezetül, a köztisztviselők és közalkalmazottak 13. havi fizetésének eltörlése 2009-ben azonnali 12 százalékpontos csökkenést okozott a közszféra relatív bérszintjében. Ezenfelül a köztisztviselők és közalkalmazottak alapbérét gyakorlatilag

befagyasztották a 2008. évi szinten, és 2013 elején a kormányzat ennek hároméves meghosszabbítását jelentette be.

A közsféra rugalmassá tétele számos európai országban szorgalmazott cél, a bérek járadékszerű stabilitását is sokan kárhoztatják, de a közalkalmazotti javadalmazást a gyakorlatban (talán napjaink Görögországot és bizonyos fokig Romániát leszámítva) sehol sem rendelték olyan mértékben a változó költségvetési és politikai szempontok alá, mint Magyarországon. Ez hol jó, hol rossz hír a közsféra dolgozóinak, valószínűleg károkat okoz azokon a területeken, ahol a tisztviselői lét kiszámíthatósága fontos feltétele a szakmai autonómiának, és hasznokat hajt másutt, de az biztos, hogy a kutatóknak kivételes terepet biztosít ahhoz, hogy exogén sokkokra adott reakciók alapján vizsgálhassa a közsféra munkaerőpiacát.

Az elmúlt évtizedekben világszerte nagyon kevésbé kutatták a költségvetési munkaerőpiacot, és talán a tanári munkaerőpiacot leszámítva Magyarországon is alig tudunk valamit ennek a fontos piaci szegmensnek a működéséről. Bízunk benne, hogy az itt közölt tanulmányok valamennyit pótolnak ebből a hiányból.

Hivatkozások

- CSERES-GERGELY ZSOMBOR [2013]: Kiszorítják-e az idősebb munkavállalók a fiatalokat a közsférában? Eredmények a magyarországi nyugdíjkorhatár-emelés időszakából. Közgazdasági Szemle, megjelenés alatt.
- LOVÁSZ ANNA [2013]: Jobbak a nők esélyei a közsférában? A nők és férfiak bérei közötti különbség és a foglalkozási szegregáció vizsgálata a köz- és magánszférában. Közgazdasági Szemle, megjelenés alatt.
- MOLNÁR GYÖRGY-KAPITÁNY ZSUZSA [2013]: Munkahely a közsférában – biztonság és hitvatás, a szubjektív szempontok szerepe. Közgazdasági Szemle, megjelenés alatt.
- NACSA BEÁTA [2012]: Foglalkoztatás jogi szabályozása a közsférában. A jogi szabályozás két neuralgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku. BWP, 9. sz.
- VÁRADI LÁSZLÓ [2012]: Közalkalmazottak helyzete Európában. MTA KRTK KTI, augusztus, kézirat, OTKA 78 255.

Köllő János–Telegdy Álmos