

Éves európai szerkezetátalakítási monitorjelentés (ERM) 2014: a közsféra szerkezeti átalakítása

Összefoglaló

Bevezetés

A 2008-as válság közvetlen utóhatásaként tovább nőtt a foglalkoztatás a közsférában, hozzájárulva ezzel a kereslet fenntartásához az európai gazdaságban. 2010-re azonban már számos tagállamban jelentős szerkezeti átalakítások zajlottak ebben az ágazatban. A magánszektor szerkezeti átalakításával ellentétben a közsféra szerkezeti átalakítása a lakosság nagy részét érinti, ezáltal jelentős politikai érdekeket és bizonyos ellentmondásokat is generál. Ezenkívül rendkívül bonyolult, gyakran problémás folyamatról van szó – nem utolsósorban az érintettek száma, az erős munkahelyvédelmi hagyományok és a nagyarányú szakszervezeti képviselő tekintetében. A közsféra szerkezetátalakítása mögött meghúzódó ok is nagyban eltér a magánszféra átalakításának indokaitól: az egyik fontos tényező az, hogy ezt nem az ágazat szolgáltatásai iránti kereslet csökkenése motiválja. A közsféra közelmúltbeli szerkezetátalakításait szinte kizárólag az államháztartás számos tagállamban jellemző szorult helyzete hívta életre.

Ahogy a válság is eltérően hatott az egyes tagállamokra, a közsféra közelmúltbeli átalakítása is más-más mértékben volt jellemző rájuk. Ez természetesen nagyban függött az államadósság mértékétől, amely jelentős eltéréseket mutatott a tagállamok között. Ugyanakkor az is megállapítható, hogy azokban a tagállamokban, amelyek közsférájában az 1990-es években jelentős szerkezetátalakítások történtek, 2008 után kevésbé volt szükség újabb átalakításokra.

Szakpolitikai háttér

Az átalakítások mögött meghúzódó szakpolitikai hátteret az a takarékoság adja, amelyet azon szükséglet felismerése váltott ki, hogy az egyes tagállamok pénzügyi stabilitásának fenntartása, valamint a közös valuta megtartása érdekében csökkenteni kell az államadósságot. Az Európai Unió belüli nemzeti fiskális politikák összehangolásához a Stabilitási és Növekedési Paktum nyújt keretet. Ennek elsődleges célja a rendezett államháztartások védelme. Megelőző intézkedésként

előírja, hogy a tagállamok a túlzott hiány esetén követendő eljárás alkalmazásával dolgozzák ki középtávú költségvetési tervezeteiket. Az elmúlt néhány évben az államadósság kérdése az európai szemeszterben is központi kérdés volt. Az európai intézményeknek különösen azokban az országokban volt jogi lehetőségük nyomást gyakorolni az államháztartás ügyeire, amelyek rendkívül rossz pénzügyi helyzetbe kerültek, ezek pedig elsődlegesen a trojkától (a Nemzetközi Valutaalap, az Európai Központi Bank és az Európai Bizottság) kapott kölcsönökhöz kapcsolódó programokban részt vevő országok voltak.

A szerkezetátalakítás európai minőségi keretrendszerét (QFR) 2013-ban indították el, hogy valós vállalati tapasztalatokra támaszkodva nyújtson iránymutatást a szervezetek átalakításához. A Bizottság felkérte a tagállamokat, hogy „vizsgálják meg, hogyan alkalmazható a tervezett, a változásra való felkészülésre és a szerkezetátalakításra vonatkozó minőségi keret a közalkalmazottakra”. A minőségi keret általánosságban arra hívja fel a figyelmet, hogy az érintettek széles körét kell bevonni a folyamatba, ami a közsféra szerkezetátalakítása esetén különösen fontos.

A szakpolitikai háttér másik jelentős vonulata két szempontból is a demográfiai öregedéshez kapcsolódik: az egyik, hogy a közeljövőben egyre nagyobb igény lesz az ápolási és egészségügyi szolgáltatásokra, a másik pedig, hogy az ebben az ágazatban dolgozók életkora jelentősen nőtt. Ezért az öregedéssel kapcsolatos kezdeményezések mindegyike különös relevanciával bír a közsférában.

Fő megállapítások

- A legjelentősebb közszolgáltatások – az egészségügy és az oktatás – terén tovább nő a foglalkoztatottság, de arra is vannak bizonyítékok, hogy ezekben az ágazatokban egyre nő a magánfoglalkoztatás részesedése is.

- Nettó 800 000 munkahely szűnt meg a központi közszférában (a közigazgatásban), amely 2008 óta az összesített foglalkoztatásnál is gyorsabban szűkült. A 28 tagállamból 19-ben csökkent a foglalkoztatás szintje a központi közszférában: a legnagyobb visszaesés Lettorszában volt (-29%), de az Egyesült Királyságban és Franciaországban is több mint 10%-os csökkenést mértek.
- Az európai közszférában dolgozók több mint egyharmada 50 év feletti, és az idősebb munkavállalók aránya mind az egészségügyben, mind a közigazgatásban több mint öt százalékponttal nőtt 2008 óta. Mivel a legtöbb munkahely a többnyire férfiakat alkalmazó központi közigazgatásban szűnt meg, a teljes közszférában alkalmazottak körében jelentősen nőtt a nők aránya.
- A fizetéses csökkenés vagy a bérstop a programokban részt vevő országokban – azaz Spanyolországban, az Egyesült Királyságban és a balti államokban – volt a leggyakoribb, míg az északi országokban és Németországban volt a legkevésbé jellemző.
- A közszolgáltatásokon belüli foglalkoztatottság mértéke viszonylag magas az északi országokban, míg viszonylag alacsony a válság által leginkább sújtott gazdaságú országokban, azaz Görögországban, Írországon, Olaszországban, Portugáliában és Spanyolországban.
- Míg a korai nyugdíjba vonuló munkavállalók száma a gazdasági válság kezdete óta a magánszektorban valamelyest csökkent, addig a közszférában nőtt.
- A változás közalkalmazottakra gyakorolt hatását tekintve a vezető beosztású közalkalmazottaktól általában meglehetősen negatív értékelés érkezett. 16 teljesítménydimenzió közül a munkatársak motivációja és munkához való hozzáállása, valamint a közszféra mint munkáltató vonzereje a legalacsonyabb pontszámúak között volt. Ezeket a dimenziókat különösen kedvezőtlenül értékelték Franciaországban, Olaszországban, Spanyolországban és az Egyesült Királyságban.
- A munkakörülményekről szóló európai felmérés eredményei szerint a közszférában egyébként is viszonylag magas pszichoszociális kockázati szint tovább emelkedett, ha szerkezeti átalakítás történt.
- A közszféra közelmúltbeli szerkezeti átalakításával foglalkozó kutatások nagy része arra az eredményre jutott, hogy a döntéseket nem készítették elő megfelelően: az átalakítást elhamarkodottan, gyakran nem átlátható módon végezték, miközben alig egyeztettek a szociális

partnerekkel és ezen belül – bizonyos esetekben – a munkáltatókkal. Természetesen voltak kivételek. A nemzeti szintű példák közül talán az írországi a legjobb, ahol nagyon kiterjedt, de konzultáción alapuló átszervezést hajtottak végre a közszférában.

- Az esettanulmányok eredményei azonban azt mutatják, hogy a gondosan megtervezett és egyeztetéseken alapuló szerkezetátalakítási folyamatok a közszféra számos különböző típusú tevékenysége és különböző intézményi berendezkedések esetén is viszonylag kedvező eredményekhez vezethetnek.

Szakpolitikai iránymutatások

- Egyértelmű, hogy a közszféra továbbra is a szakpolitikai érdeklődés középpontjában áll. Az elbocsátott (vagy önként kilépő) munkavállalók profilja azt jelzi, hogy a szakképzett munkaerő hiánya tovább nőtt. Emellett ez az ágazat különösen súlyos demográfiai kihívásokkal is küzd. A szektor azonban bővelkedik lehetőségekben, hogy az információs és kommunikációs technológiák szélesebb körű alkalmazásával növelje hatékonyságát.
- A tapasztalathiány a közszféra szerkezetátalakítása terén azt jelenti, hogy mind a szociális partnerek, mind a munkaerő-piaci hatóságok részéről hiányzik a pozitív munkaerő-piaci átmenetek előmozdításához szükséges szakértelem és infrastruktúra. Számos pozitív példa van – például a közalkalmazotti munkahelyek védelmét célzó tanácsok Svédországban –, amelyek értékes tanulsággal szolgálnak.
- Míg a közszférában hosszú időre visszatekintő hagyománya van annak, hogy rugalmas munkaidőt, munkaköri rotációt, munkamegosztást és különböző szakmai előmeneteli lehetőségeket biztosítanak a munkavállalóknak, ezeket az intézkedéseket részben újra a munkaerő átalakítását célzó vezetési eszközök felé kell orientálni.
- Erőfeszítéseket kell tenni annak érdekében, hogy az elbocsátott közalkalmazottak készségei átláthatóbbak legyenek a potenciális munkaadók számára. A képesítéseken alapuló megközelítést a munkavállalók meglévő készségeire kell irányítani.

További információ

Az *ERM annual report 2014: Restructuring in the public sector* [Éves európai szerkezetátalakítási monitorjelentés (ERM) 2014: a közszféra szerkezeti átalakítása] című jelentés a <http://www.eurofound.europa.eu/publications> weboldalon, a „2015” menüpont alatt érhető el.

További információért forduljon John Hurley kutatásvezetőhöz a joh@eurofound.europa.eu címen.