

I. Bevezető

1.

A munkaügyek – néhány kiemelt témától eltekintve – mindeddig nem tartoztak a közvetlen tárgyalási témák közé. Az Amszterdami Csúcs azonban esetleg új helyzetet teremt: a közösség az alapvető célok közé kívánja emelni a magas szintű foglalkoztatás elősegítését.

A tervezet szerint a tagállamok együttműködnek a foglalkoztatási politikájuk hatékonyságának javítására.

A foglalkoztatásról új Címet iktatnak be az elsődleges jogba; amiből az is következik, hogy a csatlakozó országoktól is elvárják, hogy legyen minél konkrétabban kidolgozott foglalkoztatás-politikájuk.

Az Európai Tanács évenként áttekinti a foglalkoztatási helyzetet, létrehozza a Foglalkoztatási Bizottságot, amely – egyebek között – elősegíti a tagállamok közötti koordinációt a foglalkoztatási és munkaerő-piaci politika terén. (Részletesebben lásd: 1. melléklet)

A tervezet – az Unió szokásos döntési procedúrája miatt – várhatóan csak évek múlva válik kötelező erejű dokumentummá, akkor azonban számos kérdésben elég jelentős változásokat okoz. (Pl.: ha a foglalkoztatáspolitikát a csatlakozás idején lép elő „háttér-feltételből” önálló feladattá.)

A munkaügyek, mint háttérfeltételek azonban addig is messzemenően alakíthatják a tagországok magatartását, s vélt vagy valós érdekeik védelme képviselőiket felvételünk halogatására készítheti (pl. Ausztria félelme a keleti munkaerő beáramlásától, több ország félelme az olcsóbb magyar munkaerőköltség miatt idetelepülő munkahelyektől stb.).

Ezen kívül a magyar munkaerőpiacnak az európaihoz (még) nem illeszkedő szabályozása ugyancsak a halogatás ürügye lehet; hiszen, mint a magyar kérdőívre adott bizottsági válasz hangsúlyozta: „... egy átfogó, több politikát integráló rendszer lesz szükséges annak biztosítására, hogy a munkaerőpiac működésének hiányosságai nem fogják gyengíteni Magyarország versenyképességét az egységes piacon”.

2.

Előrebocsátjuk továbbá, hogy bár az EU tagországaiban a foglalkoztatottság-munkanélküliség az utóbbi években elsőrendű politikai problémává lépett elő, s ez ma már tükröződik az EU szintű deklarációkban is (Essen, 1994.; Dublin, 1996. és legutóbb Amszterdam, 1997.), eredetileg a munkára és a szociális jogokra vonatkozó kérdések csupán a munkaerő szabad vándorlásához kapcsolódóan fogalmazódtak meg (ami maga is a versenyképesség növelésének feltételezett eszköze).

Ily módon a munka- és a szociális ügyek az EU egész története során összefonódtak (a munka biztonsága, a dolgozók munkahelyi egészségvédelme, a családok egyesítése, a saját országban szerzett szociális jogok érvényesíthetősége a befogadó országokban stb.); bár a szociális védelem, a közösségi szintű szociálpolitika szinte a kezdetektől önálló hangsúlyt kapott (Egyed-Gyulavári, 1997.).

(Ennek – és a tradícióknak – megfelelően számos országban államigazgatásilag is azonos minisztérium hatáskörébe tartoznak a munka- és a szociális ügyek.)

A munka- és a szociális ügyek összefonódottsága munkánkban is jelentkezik, helyenként ki-

kerülhetetlenül. Itt azonban csak érintőlegesen tárgyaljuk a szociális alkalmazkodás kérdéseit; annál is inkább, mert az ISM-ben is önálló munkacsoporthoz sorolódtak.

3.

A továbbiakban csak a munkaügyekkel kapcsolatos témák tárgyalási vonatkozásairól adok áttekintést. Minthogy az általunk vizsgált 5 témakör más-más dimenzióban jelentkezik és más-más érdekeket érint, itt csak a vázlatához illeszkedő vonatkozásait emelem ki. (A tény- és érvanyag számos kérdéshez még félkész állapotban van!)

II. A munkaügyi helyzet

1. A FOGLALKOZTATÁSI HELYZET A TÁRGYALÁSOK MEGKEZDÉSE ELŐTT

AZ EU-BAN

A foglalkoztatási helyzetet évek óta két meghatározó körülmény jellemzi:

- a.) a tartósan magas munkanélküliség
 - b.) a foglalkoztatás olcsóbb formáinak (atipikus munkák) folyamatos és tartós növekedése.
- ad a.) Az Unió tagállamaiban az első számú társadalmi problémának tekintett munkanélküliséget a 90-es években csak néhány országban sikerült valamelyest csökkenteni.

A leglátványosabban az Egyesült Királyságban, az 1993 évi 10,3 %-ról 1997 júniusára – folyamatos csökkenés eredményeként – 5,7 %-ra {Labour Market Trends, Aug, 1997, S24}. Az elemzők szerint a fő okok a gazdaság javuló teljesítményén túl a rugalmas foglalkoztatási formák – például a rövid idejű és kisebb munkaerő költségű munkavégzések lehetővé tétele a foglalkoztatási szabályok folyamatos lazításával; továbbá a „munkanélküliség” meghatározásának ugyancsak folyamatos szűkítése.

Szerényebb csökkenés valószínűsíthető néhány más országban (pl. Írország, Spanyolország, Finnország) is, az 1997 évi évközi adatok azonban, a statisztikai számbavétel (1997-től bevezetett) módosulása miatt egyelőre nem, vagy csak részlegesen hasonlíthatók össze az 1996-os év végi adatokkal.

Az egyelőre szórványosan hozzáférhető adatok szerint azonban az Unió egészében a munkanélküliség változatlanul inkább magas szinten stagnálónak tekinthető.

Csökkentésére a nemzetközi szervezetek (az EU-n kívül az OECD, ILO) által kezdeményezett különböző programok léteznek.

ad b.) A foglalkoztatás szerény növekedése leginkább az atipikusnak nevezett foglalkoztatási formák terjedésének következménye. Az elmúlt években az álláshelyek nettó növekedése (a megszünt álláshelyek felett jelentkező többlet) az Unió úgyszólván minden országában szinte kizárólag a részmunkaidő, bedolgozás, önfoglalkoztatás, alkalmi munkák, meghatározott időtartamú szerződések keretében végzett munkák stb. terjedésének eredménye.

1995-ben (erről az évről állnak rendelkezésre az utolsó átfogó adatok) az Unió átlagában a keresők már 42,4 %-a dolgozott az atipikus formák valamelyikében; 1994-ben 40 %-uk. (Employment in Europe, 1996)

Az atipikus munkákat a szakirodalom „precarious”, azaz bizonytalan, törékeny munkának tekintik, s legtöbbjük jóval kevesebb szociális védeltséget, jogosultságot is élvez, mint a hagyomá-

nyosan foglalkoztatottak. A szociális jogokat elsősorban a részmunkaidősök számára igyekeznek számos országban biztosítani.

A hagyományosan foglalkoztatottak szűkülő tábora, s a kiszolgáltatottabb munkavállalók növekvő köre egyfelől mint a szükségszerű alkalmazkodás tudomásulvétele fogalmazódik meg. (Egyre gyakoribb a hivatkozás az Egyesült Államokra, ahol az alacsony és csökkenő munkanélküliséget elsősorban a merev szabályoktól mentes, rugalmas foglalkoztatási lehetőségeknek tulajdonítják; elismerve ugyanakkor, hogy a munkavállalók az elvesztett bizonytalan munkahelyet ugyan gyorsan tudják pótolni, de többnyire csak hasonlóval.)

A helyzet másfelől erősen elbizonytalanítja a közös Európa Szociális Chartájának (1989) jövőjét. Kiket és hogyan akar védeni, egyformán magas színvonalú ellátásban részesíteni az Unió? A hagyományosan foglalkoztatottakat – vagy minden munkavállalót? A munkavállalókat vagy a személyeket? A különbözően definiálható csoportoknál milyen jogokat biztosítanak? Mindezt eddig nem sikerült tisztázni.

Az ellentmondás, ami történetileg más okokból, s más megfogalmazásokban tulajdonképpen a Római Szerződéstől végigkísérte a közösség történetét, pillanatnyilag háttérbe szorul (de jelen van és fel- felbukkan pl. a maastrichti követelmények teljesíthetőségével összefüggésben).

Az előtérben változatlanul a foglalkoztatás növelésének és a munkanélküliség csökkentésének törekvése áll.

A nemzetközi szervezetek által is ösztönzött újabb és újabb programok (köztük a kis- és középvállalkozások támogatása, az önfoglalkoztatás ösztönzése, sőt, a háztartások foglalkoztatási szerepének – adóelengedéssel kombinált – növelése, az egész életen át tartó tanulás feltételeinek keresése stb.) szerény sikerei, s a politikusok elkötelezett nyilatkozatai mögött azonban az ellentmondásos problémák sokasága áll.

Az első a versenyképesség növelése, aminek egyik feltétele – legalábbis az alacsony munkanélküliség miatt is irigyelt versenytárs, az amerikaiak szerint – a rugalmas munkaerőpiac, a könnyen elbocsátható-felvehető, a kevés adóval, járulékkal terhelt bérű (azaz mesterségesen nem megdrágított költségű) munkaerő.

Az adók és a járulékok leépítése azonban nem csak a munkáltatókat és a munkavállalókat érinti, hanem az államok központi költségvetését. Úgyszólván minden EU tagállam „gondoskodó állam”, s minél több szférát vont be a társadalmi közös fogyasztásba, s működteti azokat az adófizetők pénzén, annál kevésbé tud lemondani a foglalkoztatást megdrágító, a munkabérekre is kivetett adókról.

A munkaerő-költségek csökkentése a versenyképesség növelése érdekében tehát jelentős mértékben az államok költségvetési érdekeivel ütközik. (Közvetve természetesen kevesebb jutna a társadalmi közös fogyasztásra-oktatásra, egészségügyre, szociális kiadásokra, környezetvédelemre stb. is, s ez egyúttal az érintett csoportok érdekeit is sérti.)

A tradicionális jóléti rendszerek fenntartása érdekében az államok inkább megpróbálják az adókat növelni (bár szaporodnak az adócsökkentési igények is (Franciaország) vagy a problémát megkerülve az angolok egyszeri „munkahelyteremtő” adójának terve).

Az ellentmondásokon Európa valószínűleg még sokáig nem tud úrrá lenni. Az Európai Unió – a mostani fejlődési periódusában különösen – a centralizált döntéshozást erősíti; s egyre inkább fölébe próbál kerülni a tagállamoknak. (Ez később változhat, különösen, ha továbbra is az USA lesz az etalon.)

Jelenleg leginkább úgy tűnik, hogy a munkaügyekben, s a hozzájuk kapcsolódó szociális kérdésekben – a látványos közösségi akciók (csúcok, megállapodások, szabályozások), az elhatározott továbblépések (EMU, kibővítés) felszíne alatt az EU egyelőre a saját, alapvető dilemmáinak szorításában hozza meg a munkaerőpiacot (is) érintő konkrét döntéseit. (Az EU szociális akcióprogramja kötöttségeket rótt a tagállamokra, tulajdonképpen szűkítve azok gazdasági mozgásterét. És bár folytonosan napirenden van a közös szociálpolitika, ténylegesen nincs újabb előrelépés.)

A hivatalos statisztikák szerint Magyarország 10,2 millió lakosából 3,6 millió a kereső, kb. 450-500 ezer a munkanélküli és kb. 3,8 millió a gazdaságilag inaktív, az ILO kritériumai szerint fennek mindössze kb. 46 %-a kereső, és mintegy 48 %-a inaktív.

Az Európai Unió tagországaiban – a fentivel párhuzamosan végzett számítás szerint – a 15 éven felülieket 64 éves korig tekintik kereső korúnak. 1995-ben átlagosan 60,4 %-uk volt foglalkoztatott.

Magyarországon e számítás szerint 7,1 millió a kereső-korú; akiknek kb. a fele volt foglalkoztatott.

A statisztikák második éve a munkaerőpiac stagnálását jelzik: a foglalkoztatás alacsony szinten ugyan, de stabilizálódni látszik (1995 óta már nem csökken a foglalkoztatottak száma); lassan, de folyamatosan csökken a munkanélkülieké, és – bármely számbavételi rendszer alapján számítjuk – évről-évre nő a gazdaságilag inaktívaké.

Ebből az egyetlen pozitív tényező a 15-24 évesek növekvő arányú továbbtanulása; a 7,8 millióból számított kb. 3,8 millió, a 7,1 millióból számított kb. 3,1 millió inaktívból 605 ezer volt tanuló az 1995/96-os tanévben.

A statisztikai adatoknak azonban jelentősen ellentmondanak a lakosság, a családok életvitelének mindennapos tényei. (A vitathatatlan szegénység és számos alacsony-jövedelmű, napi gondokkal küzdő réteg létezése ellenére magas szintű az ellátottság számos tartós fogyasztási cikkből – a gépkocsitól a videóig –; gyarapszik a lakosság takarékbetét állománya stb.)

Az ellentmondás oka a statisztikai megfigyelések elégtelensége; elsősorban annak következtében, hogy számos területen a szabályozás sem tudta még követni a rendszerváltás óta bekövetkezett jelentős változásokat.

Anélkül, hogy itt részletezhethetném, csupán utalok pl. a gazdasági tevékenységek szervezeti kereteinek változására: ma a szervezett gazdaság szervezeteinek 97 %-a ún. mikroállalkozás (elvileg 10 főnél kisebb, a gyakorlatban 1-2-3 személyes egység); a több mint 600 ezer működő vállalkozásból kevesebb, mint 24 ezer a 11 főnél nagyobb, ahol a szakszerű és módszeres adatszolgáltatás feltételezhető. A KSH rendszeres megfigyelései erre a körre terjednek ki. Ezen belül évek óta nincs mértékadó adat a mezőgazdaság tényleges foglalkoztatási viszonyairól. A KSH 1994 évi, mintegy 60 ezer önálló (egyéni) gazdaságot regisztráló adatával szemben (amelyekben legalább még egy családtag dolgozott) az adóbevallásokban mindössze mintegy 15 ezer mezőgazdasági önálló szerepel.

A nem-szervezett gazdaságban, a háztartások világában, a családi gazdaságokban az alkalmi háztartási segítségtől a javító-szerelő munkákon át a termelő tevékenységekig (szezónális mezőgazdasági munkák) a legkülönbözőbb jövedelemszerző tevékenységek sokaságát végzik. (Terjedelméről csupán a KSH ritka időközönként elvégzett időmérleg-vizsgálataiból kaphatnánk adatokat.) E tevékenységekről soha senki semmilyen hatóságnak nem ad számot. (Valószínűleg ennek köszönhető, hogy a társadalom leghátrányosabb helyzetű tagjai – a szerény szociális támogatásukat, nyugdíjukat kiegészítve – mégis megélik valahogy.)

A szervezett és nem-szervezett gazdaságban létező kereső foglalkozások csak részleges számbavehetőségének további oka a hazai munkajog szinte változatlan szemlélet-módja.

Munkajogunk – számtalan részlet-módosítása ellenére – alapvetően a nagyvállalatok testére szabott, s lényegében a hagyományos munkaviszonyokat szabályozza. Néhány – egyébként a gyakorlatban széles körben létező – foglalkoztatási viszony szabályozására történtek ugyan kísérletek (bedolgozás, legutóbb az alkalmi munkavégzés). A szabályozás azonban egyfelől erősen vitatható szemléletű (nem a legális foglalkoztatás bővítése az elsődleges cél, hanem az adófizetők bázisának kiszélesítése) másfelől változatlanul nincs meghatározásunk a részmunkaidőre, az önfoglalkoztatásra stb.

A statisztikai megfigyelés további korlátja a foglalkoztatás költségeinek folyamatos növekedése; ez rejtőzködésre készíti a gazdaság szereplőit.

Összegezve: foglalkoztatási helyzetünk feltételezhetően jobb, mint amit a statisztikák tükröznek. (Ez egyébként feltehetően igaz a munkanélküliség jellemzőire, regionális különbségeire, s a foglalkoztatás számos más kérdésére is.)

Egyúttal felhívom a figyelmet arra, hogy a statisztikailag nem, vagy nem kielégítően mért tényezők nem a „fekete gazdaság” kiterjedtségére utalnak, hanem elsősorban az atipikus munkák körében, jellemzően a szabályozottság hiányára.

Az Unió azonban kényes a szabályozottságra, de saját érdekünk is a tisztánlátást kívánja.

A szabályokat, definíciókat tehát előbb-utóbb meg kell alkotnunk (pl. a részmunkaidőre, az önfoglalkoztatásra stb.) a társadalmi partnerekkel együttműködve (ennek azonban nem lehet kizárólagos szempontja az adófizető-bázis kiszélesítése).

Az ország adottságait figyelembevevő szabályozás a csatlakozásig elvégezhető.

2. A TÁRGYALÁSI IDŐSZAK ALATT VÁRHATÓ FEJLŐDÉS, ILLETVE KONFLIKTUSOK

AZ EU-BAN

A következő néhány évben a foglalkoztatás-munkanélküliség várhatóan változatlanul a politika egyik alapkérdése marad; hiszen rövid távon érdemleges változás aligha remélhető.

Az általános tendencián belül nyilván lesznek kissé romló és kissé javuló helyzetű országok. A gazdasági alkalmazkodást azonban jelentősen befolyásolja a nemzet-államoktól független multinacionális cégek érdeke: Európa mely részében terjeszkednek vagy húzódnak vissza; hol teremtenek és honnan visznek el munkahelyeket. A szociális alkalmazkodás nagy kérdése az érintett társadalom teherbíró készsége és képessége; a pártok, szakszervezetek és más társadalmi érdekcsoportok befolyása és mozgósító ereje; valamint az, hogy milyen alternatívákat kínál az állam, ha (hatalmi érdekei ellenére) visszavonulna a társadalmi közös fogyasztás, s a szociálpolitika egyes területeiről.

A rövid távon kevésbé változó foglalkoztatási helyzet közepette témánk szempontjából három területen várhatók a csatlakozásunkat megnehezítő konfliktusok:

- a.) a nemzeti munkaerőpiacok szorosabb védelme az Unión kívüli országok polgáraival (potenciális munkavállalóival) szemben; (a csatlakozástól független, jelenlegi állapot);
 - b.) a tagországok eltérő véleménye a feltételezett kelet-európai migrációról;
 - c.) a félelem a relokációtól, az országukban lévő tevékenységek (munkahelyek) áttelepülésétől.
- ad a.) Magyar munkavállalók eddig csak szórványosan jutottak be az EU munkaerőpiacára: vagy meghívottként (magasan kvalifikált kutatók, egyetemi emberek, multinacionális cégek alkalmazottai) vagy illegálisan (többnyire szakképzettséget nem igénylő, háztartási vagy szezonális munkákra). Kivétel: az államközi szerződésekben elfogadott keretek közötti munkavállalás. Közülük néhány szimbolikus értékű (pl. Svájc: gyakornokok cseréje; Írország: 12 magasan képzett egyéni munkavállaló, Luxemburg: 20 fő). A két érdemleges nagyságrendű: Németország évente kb. 13-16 ezer, Ausztria kb. 10 ezer magyar munkavállalót fogadott. (Természetesen mind a magyar, mind az érintett külföldi munkaerőpiacon ez valójában ugyancsak szimbolikus nagyságrend; bár a magyar építőiparnak tényleges munkaalkalom).

A németországi munkaerőhelyzet romlása a német kormányt a külföldi munkavállalási keretek szigorítására készítette; a keretek teljes megszüntetése azonban nem valószínű a deklarált német hálán alapuló német-magyar viszony miatt.

ad b.) Az OECD évenként közli a nemzetközi migrációs adatokat (SOPEMI, Trends in International Migration). Egyre inkább érzékelhető, hogy a nagyarányú munkaerő-vándorlás feltételezése tévedés volt; a migráció nem vált érdemleges folyamattá. Az 1997-ben megjelent

SOPEMI Report szerint a 90-es években általában csökkent a migráció, az egyes országokba belépők száma stabilizálódott. A jelenlegi migráció három fő trendje: a menedéket kérők számának jelentős csökkenése; a család-egyesítés, mint a migráció meghatározó formája, valamint az időszakosan munkát vállalók és a magasan képzett külföldiek növekvő aránya. (Más elemzők a határok menti regionális munkaerő forgalom megnövekedését tekintik ugyancsak fontos jellemzőnek.)

A szigorú feltételek tehát szoros keretek között tartják a migrációt.

A félelem a jövőben új tagok szabad munkaerő-mozgása miatt kapott (esetenként éles) hangot. Ezt pillanatnyilag Ausztria Burgerland tartományának vezetői hangoztatják; a kelet-európai, közte a magyar inváziótól is tartva. (A feltehetően túlzó állítások okait nem keressük.)

Kétségtelen, hogy elég sok kelet-európai él Nyugat-Európában, bár számuk a befogadó országokban önmagában sehol sem jelentős. Ausztriában például 1995-ben a munkaerő 10 %-a volt külföldi; ennek 15 %-át tette ki az Európai Unióból érkezett munkaerő. Ausztriában a két meghatározó külföldi nemzetiségű munkaerő: a törökök és a (volt) jugoszlávok. Az összesen mintegy 517 ezer Ausztriában élő külföldi közül 1991-ben 3,6 ezer volt bolgár, 11,3 ezer (korábbi) cseh-szlovák, 18,3 ezer lengyel, 18,5 ezer román, 2,1 ezer (volt) Szovjetunió-beli, és mindössze 10,6 ezer magyar.

Bár magyar rezidensek (a régtől tartó migrációs hullámok következtében) Európa valamennyi országában jelen vannak, az újabb keletű bevándorlás jelentéktelen (már csak a szigorú szabályozások következtében is).

Míg a bemutatott 9 OECD országban (Ausztriával együtt) összesen 79 ezer magyar rezidens szerepel, addig a lengyelek száma csaknem 400 ezer (396,1). {SOPEMI Report, 1997. 50. old.}

Európában egyébként 1995-ben Luxemburgban volt a legmagasabb a külföldi munkaerő aránya (az ország teljes munkaerejének 56,2 %-a); a második legmagasabb arányú Svájc: 19,4 %, a harmadik Ausztriáé (10,2 %). Az EU többi országában ennél alacsonyabb; a legkisebb Spanyolországban: 0,6 %. {SOPEMI Report, 1997. 29. old.}

Azokban az országokban, ahol nőtt a munkanélküliség, szinte azonnal felerősödtek a saját munkaerőpiac erőteljesebb védelmét sürgető hangok, s a jövőben sem várható más reakció.

(Lásd: Németország: az addigi engedélyezett létszám-keretek megkurtítása, a munkavállalási engedélyek kiadásának felfüggesztése. Ausztria: a kelet-európai migrációt – a csatlakozás esetén is több évre felfüggesztő – EU rendelkezések szükségességének hangoztatása; annak ellenére, hogy a saját csatlakozásuk után a 6,6 %-os, 8-9 %-ra nőtt munkanélküliségi ráta már 1996-ban átlagosan kb. 7 %-ra csökkent. Igaz, hogy 1997 elején a ráta ismét nőtt (január: 9,2; február: 8,8; március: 7,7). {KSH Havi Közlemények, 1997. május, 146. old.}

Az ISR kutatóintézetnek a négy visegrádi országban végzett felmérése szerint e térségből 700 ezren szeretnének hosszabb-rövidebb ideig nyugaton dolgozni; 45 % Németországban, 21 % Ausztriában. A 150 ezer potenciális ausztriai munkavállaló közül 61 ezren Lengyelországból, 55 ezren Csehországból, 20 ezren Szlovákiából mennének; és mindössze 16 ezren Magyarországról. {Der Standard, 1997. aug. 18. nyomán a felmérést ismertette a Napi Gazdaság és a Világgazdaság, 1997. aug. 19. számában}

A felmérés eredménye egyébként közel áll a Magyar Háztartás Panel 1997-ben végzett véleménykutatásának eredményéhez, amit a későbbiekben részletesen ismertetünk.

ad c.) Noha az új tagok felvétele kapcsán elsősorban a migrációtól való félelem kapott hangot, (talán, mert ez – legalábbis elvileg – megakadályozható, de legalábbis késleltethető) az európai munkaerőpiacot fenyegetőnek tekintett másik veszély a relokáció, a főleg termelő tevékenységek (munkahelyek) áttelepítése az olcsóbb munkabéru kelet-európai országokba.

E régóta tartó, s a rendszerváltás óta jelentősen felerősödött folyamat korlátozása kívül esik az EU kompetenciáján.

A „tőke szabad áramlásának” alapelve tulajdonképpen a nemzeti korlátok lebontását kívánja, széles utat nyitva mind a nemzeti, mind a nemzetközi tőke áramlása előtt.

A folyamat egyik következménye a befektetések (s vele a munkahelyek) áthelyezése egyik országból egy másikba; továbbá az új befektetések helyszínének szabad megválasztása.

E folyamat kétségtelen haszonélvezői – munkaerő-piaci szempontból – a jóval olcsóbb munkabérrű, megfelelő munkaerővel rendelkező kelet-európai országok, köztük elsősorban Magyarország.

Minden, munkahelyeket vivő relokációt – érthetően – az érintett ország (ágazat, szakszervezet) heves ellenkezése kíséri.

Ez az Unió régi tagországai esetében is igaz; elég talán, ha a Renault belgiumi gyárának bezárását, s a termelés Franciaországba helyezését kísérő euro-sztrájkra utalunk.

Úgyszólván minden EU tagország vesztett úgy munkahelyeket, hogy azok a kelet-európai országokba települtek át.

Például a Semperit bezárta ausztriai gyárát, s a termelést Csehországba helyezte át. Az Electrolux bezárta dániai hűtőláda-gyárát, s a magyarországi termelőbázisát fejleszti stb.

Ez akkor is fájó pont, ha minden országban jelentős számú munkahelyet tart fenn a külföldi tőke.

Az Európa Parlament kiadványa közöl adatokat egyes országokban a külföldi tulajdonú társaságokban alkalmazottaknak, a hazai foglalkoztatottakhoz viszonyított arányáról. Eszerint Németországban a hazai munkaerő 15,9; Franciaországban 23,9; az Egyesült Királyságban 16,2 %-a dolgozott külföldi tulajdonú cégeknél (Kanadában az arány 48; az USA-ban 11,6; Japánban 1,1 % volt az arány 1993-ban.)

{Research and Development (R & D) policy and employment; European Parliament, Working Dokument, W-25, 1997. 93.}

A munkahelyek áthelyezése az olcsóbb munkaerő-költségű országokba nemcsak a nemzetközi, hanem a hazai tulajdonban lévő cégek törekvése is lehet.

A folyamat természetesen megállíthatatlan, mint ahogy a munkahelyek védelmére indított akciók is. A lokális munkahely-vesztés miatt állásukat veszítőket pedig kevésbé vigasztalja a jó szándékú nyugati elemzők állítása, hogy többnyire a kevésbé igényes munkák helyeződnek át, helyükbe pedig igényesebb tevékenységek érkeznek, s ez az adott gazdaság strukturális átalakulásának modernizálódásának természetes és kívánatos útja.

Várható, hogy a vesztesek (az alkalmazottak, szakszervezetek, régiók politikusai stb.) haragja a munkahelyeiket befogadó országok (történetesen éppen Magyarország) ellen fordul; bár a relokáció folyamata lényegében független az EU tagságtól. A csatlakozás azonban – a közös rendszerhez tartozással, a tőke, az áruk, a munkaerő még szabadabb mozgásával – a relokáció folyamatait is felerősítheti.

MAGYARORSZÁGON

A hazai helyzet némileg aszimmetrikus – a fentebb tárgyalt problémák más pontokon, másként jelentkeznek.

ad a.) A nemzeti munkaerőpiac szorosabb védelme, a határok szigorú lezárása a nem-tagországok munkavállalói előtt elsősorban és mindenek felett politikai kérdésként jelentkezik a határon túli magyarok és az anyaország jövőbeni viszonya miatt.

Az elmúlt évek politikai erőfeszítései a kapcsolatok normalizálására a szomszédos államokkal, nagymértékben az ottani magyar kisebbség helyzetének jobbítását kívánták szolgálni. Az eddig elért, kisebb-nagyobb eredményeket nem kockáztathatja határaink megkívánt szigorú lezárása, elsősorban Románia és Szlovákia felé. (A legkisebb ügyetlen lépésünknek, rossz gesztusunknak romboló következményei lehetnek a határon túl élő magyarok körében.)

Nézőpontunkból ez a keret-feltétel, kidolgozása politikai, biztonságpolitikai feladat.

Ez ad azonban keretet a munkaerő-vándorlással kapcsolatos intézkedéseknek is.

Nézőpontunkból ugyancsak keret-feltétel a külföldről betelepült, tartósan itt élő és rendszeres munkát végző rezidensek figyelembevétele a hazai munkaerő-állományban. A magyar munkaügyi statisztikák csak a magyar állampolgárok munkaügyi helyzetéről adnak számot.

Közelítő számítások szerint a legális (regisztrált) külföldi munkaerő-kínálat legalább százezer fő; ebből kb. 60 ezer az itt élő, letelepedett külföldi; kb. 2 ezren rendelkeznek menekült-státuszszal, kb. 18-19 ezren munkavállalási engedéllyel, a többiek pedig külön engedély nélkül dolgozhatnak (pl. itt vállalkozást alapítók).

A külföldiek jelenlétének mellőzése (pontosabban csak a meghatározott idejű munkavállalási engedéllyel rendelkezők számbavétele) egyfelől torzítja a magyar munkaerőpiac tényleges helyzetéről rendelkezésre álló ismereteket (ezért nekünk se jó), másfelől valószínűleg nem illeszkedik az európai gyakorlathoz sem. (A változás vélhetően érinti az engedélyezések, ellenőrzések egész jelenlegi rendszerét; az újra-szabályozás azonban a csatlakozásig valószínűleg elvégezhető; hacsak a határon túli magyarok munkavállalásának kezelése nem igényel majd sajátos megoldásokat.)

ad b.) A migráció kérdését kétfelé kell választani:

1. a Magyarországot, mint célországot érintő, illetve
 2. a Magyarországról kifelé irányuló (munkavállalási célú) migrációra
- Nézőpontunkból mindkettő egyformán lényeges.

1. A MAGYARORSZÁGRA IRÁNYULÓ MIGRÁCIÓ

Köztudott, hogy az ide irányuló engedélyezett és illegális munkavállalási célú migráció meghatározó hányadát a határainkon túl élő magyarok adták (ez tette ki a legális migráció mintegy 80 %-át); de a legálisat feltehetően többszörösen meghaladó illegális migránsok is jellemzően a határon túl élő magyarok, akik ingáznak, néhány napos, hetes vagy hónapos munkavállalás után hazamennek, majd újra jönnek.

Bár erősödtek az illegális munkavállalást kiszűrni hívatott ellenőrzések, többnyire csak a szervezett gazdaságban (építőipari cégek, vendéglátás) foglalkoztatottakat, valamint a mezőgazdaságban tartósabban idénymunkát végzők szerény hányadát lehetett így megtalálni. A nem-szervezett gazdaságban (a háztartásokban) alkalmi munkát vállalók az ellenőrzések számára megtalálhatatlanok.

Emellett a szakértők véleménye erősen megoszlik arról, hogy üldözendő-e a.) a határon túli magyarok itteni munkavállalása, akiknek esetleg ez jelenti az egyetlen megélhetési formát; b.) a munkacsúcsok idején kiegészítő munkaerő, hiszen nem a hazai foglalkoztatási lehetőségeket csökkentik, hanem pótolják az akkor éppen hiányzó munkaerőt, s gazdasági hasznuk nemcsak az alacsonyabb (nem-adózott) bérekkel, hanem – pl. a mezőgazdaságban – elsősorban az időben elvégzett munka hasznával mérhető.

Reálisan azzal számolhatunk, hogy az Unióhoz csatlakozásunkig a határon túli magyarok adják az ide irányuló migráció fő áramait. Ennek erőszakos megszakítása súlyos (belső) konfliktusok forrása lehet.

Ebben a kérdésben nem mondhatunk le a magyar érdekek határozott képviselőitől. A lehetséges legjobb kompromisszumokat kell megtalálnunk mind az érintett államokkal (Románia, Szlovákia), mind az ottani magyar szervezetek képviselőivel, mind pedig az EU-val.

Az ide irányuló munkavállalási célú migráció felerősödhet a nyugati határon, Ausztriával is. Erről a kérdéstről eddig jobbára egyoldalúan esett szó, de kétségtelen, hogy az osztrákok (elsősorban a burgenlandi gazdák) magyarországi (egyelőre illegitim) földvásárlásai, továbbá a határ mentén épülő üzemek (Szentgotthárd) élénkebbé teszik az osztrák határforgalmat is. (Bár a magyarországi bérek várhatóan továbbra sem lesznek vonzóak.)

2. A MAGYARORSZÁGRÓL KIFELEÉ IRÁNYULÓ MIGRÁCIÓ

A Magyar Háztartás Panel 1997. évi vizsgálata szerint a magyar vándorlási szándékok évek óta nem változnak. Rövidtávú külföldi munkavállalásra az aktív korú népesség kb. 4, hosszabb távút kb. 3 %-a tervez. (Kivándorolna a felnőtt népesség kb. 1 %-a.) A migráció iránya sem változna: a migrálók 2/3-a az osztrák-német munkaerőpiacra menne. A tartósan szerény migrációs szándékokkal valószínűleg jól érvelhetünk. (Érvelésünket gyengítheti, ha a külföldi munkavállalásban eddig érintett magyar szakszervezeti lobby túl hangosan ragaszkodik a korábbi lehetőségekhez.)

3. MAGYARORSZÁG FELKÉSZÜLTSEGE

JELENLEG

Látszatra számos kérdésben nem állunk rosszul. Ezt az EU kérdőívére adott válaszainkat értékelő Bizottság több vonatkozásban is deklarálta (Lásd: Különösen a 3.5. Gazdasági és szociális kohézió fejezeteket.)

Ugyanakkor számos teendőt fogalmaz meg (pl.: „További lépések szükségesek a szociális védelem fejlesztésére”; vagy: „a regionális különbségek kezelésére”; vagy: „a munkavédelem kérdésében”; „Számos speciális területen folytatni kell a munkát az acquis normáihoz való közelítés terén” stb.)

Vannak kérdések, amelyekről a Bizottság még nem tudott állást foglalni, ilyen a 3.1. fejezetben (Határok nélküli belső piac) a személyek szabad mozgásával kapcsolatosan adott Általános értékelés úgyszólván minden pontja.

Nagy kérdés, hogy mire lesz kíváncsi a Bizottság az 1998 végére kért jelentésben:

- a.) csak a jelenleg felsorolt és a véleményben idézett „hiányosságok” felszámolásában elért haladásról-e, vagy pedig
- b.) annál szélesebben; érintve a kapcsolódó, illetve háttér-feltételeket is.

Ha az a.) pontnak megfelelő válasz a cél, akkor relatíve könnyű a feladat, mert kevés kivétellel azt mondhatjuk, hogy „a felkészülés folytatódik”.

Ha azonban előkerülnek a keret-feltételek, s velük a tényleges problémák, akkor nehezebb lesz a helyzet. (Természetesen ezekre nem kell felhívni a figyelmet, de ismernünk kell a tényeket és a válaszokat, ha a probléma felmerül.)

Ugyanis ezek fedik le a tényleges alkalmazkodás többnyire igen nehéz folyamatát.

Ezek közé tartozik, hogy pl. a PM-nél sikerül-e megalkudni az atipikus munkák szabályozásakor arról, hogy – szemben a jelenlegi törekvésekkel – bizonyos rétegek esetén nem az adófizetői bázis szélesedik, hanem a kormány hoz áldozatot a leszakadó rétegek foglalkoztatása érdekében, egyebek között – mint az ma számos európai országban történik – adókedvezményekkel, a TB kötelezettség átvállalásával stb. (illetve, lehet, hogy az egész egészségügyi biztosítási rendszer átalakulásának egyik leágazásaként lesz kezelhető a probléma).

Vagy: az ideáramló migráció kezeléséhez az érintett országokkal hogyan alakulnak a tárgyalások stb.

Egyidejűleg felmerülhetnek újabb problémák is (pl. a mezőgazdaság csatlakozási feltételeitől függően a mezőgazdasági foglalkoztatottság alakulása; vagy: a szén- és acéliparral kapcsolatos követelmények foglalkoztatási következményei stb.).

Pillanatnyilag nem látható át, hogy milyen feltételek teljesíthetők a tárgyalások időszakában. Ez egyrészt politikai elhatározások, másrészt az apparátusok készségének kérdése. (Sajnos, az apparátusok már csak a problémák bonyolultsága miatt is – természetesen – ellenállnak; amit csak fokoz, ha az egyeztetésekbe be kell vonni a szociális partnereket is.)

Sajnos, a tárgyalások során az is kitűnhet, hogy bizonyos feltételeket a valóságosnál szebbnek

tüntettünk fel a kérdőívekre adott válaszban. Ilyen például az Érdekegyeztető Tanács működése, amelyről a Bizottság azt állapította meg, hogy „a háromoldalú szociális dialógus viszonylag jól működik”. A szakértők szerint a helyzet távolról sem kielégítő.

Vagy, ugyancsak a Bizottság megállapítása szerint: „Magyarország hozzálátott egy olyan intézkedés sorozat végrehajtásához, amely a munkaerőpiac rugalmassá tételét célozza. Ha ez a folyamat folytatódik, akkor Magyarország képes lesz alkalmazkodni azokhoz az igényekhez, melyek az EU munkaerő piacához, illetve munkaügyi rendszeréhez való integrációból származnak”.

A valóságban alig történt valami; s ami történt, annak célszerűsége is erősen vitatható.

A politikai elhatározások dacára továbbra is számolni kell a hozzáértő apparátusok roppant szerény méretével, az idegen nyelvtudás hiányával, a többlet-feladatok elhárítási törekvéseivel.

Összegezve: várhatóan a csatlakozásig teljesülnek a legegyszerűbb, a magyar jogrendszerbe könnyen beépíthető jogharmonizációk (a munkavédelmi előírásoktól a felmondások újraszabályozásáig). Nehéznek ígérkezik azonban minden, a jelenlegi (működő) rendszerekbe beavatkozás, azok átállítása, különösen ha azok nem deklarált tárgyalási pontként, hanem „csak” háttérfeltételként léteznek.

II. A legproblematikusabb kérdések

Várhatóan a csatlakozás időpontjáig sem változik érdemlegesen a foglalkoztatási helyzet. A nagy közszolgáltató cégeknél az érdemleges létszám leépítés csak a következő években kezdődik, illetve gyorsul fel. A most lefékezett államháztartási reform sem odázható el évekig. Valószínű, hogy a mezőgazdaság is további létszámleadó ágazat lesz, továbbá feltételezhető, hogy a modernebb technika alkalmazása a termelő szférában is a foglalkoztatás némi további csökkenésével jár.

Kiszámíthatatlan ugyanakkor, hogy a külföldi tőke, valamint a relokáció mennyi új munkahelyet hoz. (A mikrovállalkozások tömeges növekedése illúzió, azt számításon kívül hagyhatjuk.)

Szerencsés esetben kissé nőhet, számíthatóan azonban valószínűleg a jelenlegivel nagyjából azonos marad a foglalkoztatás szintje (beleértve a most is létező atipikus foglalkoztatásokat is; rendszerbe illesztésük és kimutatásuk csak a hivatalos statisztikákat korrigálja, eltüntetve a regionális különbségek egy – valószínűleg jelentős – részét is).

A foglalkoztatás tényleges szintjének megállapítása ugyancsak a problematikus kérdések egyike. A kormány például a közelmúltban hátrált meg a mezőgazdasági adózás rendezésétől; így vélhetően több tízezer családi gazdaság (és az ott foglalkoztatottak) továbbra is regisztrálatlan. (Az őstermelői igazolvány a foglalkoztatottság megállapítására nem alkalmas.)

A közelmúltban bevezetett alkalmi munkavállalói könyv (a regisztrálás jelentős adóvonzata miatt) alkalmatlan a rövid idejű munkavállalások számbavételére; ráadásul az eddigi szabályozatlan (tehát nem is törvénysértő) foglalkoztatást a bejelentés elmulasztásával illegálissá minősítette át.

Ezek a kérdések azonban várhatóan nem szerepelnek a tárgyalásokon.

A foglalkoztatás kérdésében két témában kerülhetünk hátrányos helyzetbe: a szén- és acéliparban, valamint a mezőgazdaságban az EU szabályozás miatti – esetleges – munkahely-vesztés miatt.

Eddig úgyszólván minden csatlakozó államban le kellett építeni a szén- és az acéliparban, valamint a mezőgazdaságban foglalkoztatottak meghatározott hányadát.

Ennek végrehajtásához minden ország egyrészt hosszabb határidőt, másrészt a különböző alapokból támogatásokat kapott.

Magyarországon még utána kell néznünk, hogy mennyire lesz érintett (az elmúlt években

tönkrement, leépült) szén- és acélipar. (A Bizottság válasza nem egyértelmű ebben a kérdésben, de mintha tudomásul venné a segítségre vonatkozó igényt.)

Nagyobb probléma a mezőgazdaság foglalkoztatotti létszáma. A hivatalos statisztikák (326,5 ezer fő, a foglalkoztatottak 8,2 %-a) teljesen megbízhatatlanok, s ha csak az atipikus munkák mentén nem tudjuk kimutatni, hogy ténylegesen mennyien dolgoznak a mezőgazdaságban, s mennyivel kell a csatlakozás miatt a létszámnak csökkennie, egy fontos támogatási érvet veszünk.

Az ország érdekeit sokoldalúan érintő további tárgyalási téma lesz a munkaerő szabad áramlásának több kérdése.

A KIFELEÉ IRÁNYULÓ MIGRÁCIÓ

Minden jel arra mutat, hogy ha más nem is, Ausztria ragaszkodni kíván a munkaerő szabad áramlásának korlátozásához.

Valószínűleg az osztrákokat, s közelebbről a burgenlandiakat az sem nyugtatja meg, amit az eddigi véleménykutatások mutattak, azaz, hogy a magyarok nem szándékoznak tömegesen Nyugat-Európába menni. (Feltehető viszont, hogy a lengyelek esetleg igen, s ez sajátos tárgyalási pozíciót eredményezne.)

A magyar érdekek természetesen a teljes jogú európai állampolgárság elismerését kívánják, azaz a szabad költözködés, munkavállalás, letelepedés jogát. Ennek korlátozása vitális magyar érdekeket sért.

S itt nem is csak a munkavállalási lehetőségekről van szó (jeleztük, hogy a Németországban és Ausztriában engedélyezett nagyságrend – most már csak mintegy 6+10 ezer fő – eddig is inkább gesztusértékű volt.)

Politikai döntés kérdése, hogy a teljes jogú európai állampolgárságból mit (miért cserébe) és mennyit adunk fel.

- a.) variáció: makacsul kitartunk, ragaszkodva jogainkhoz
- b.) variáció: a schengeni egyezmény követelményeinek teljesítése (ami az Unióhoz nem kapcsolódó határaink szigorú védelmi rendszerének kiépítését jelenti) az újonnan csatlakozó országok számára kötelező, a belépéskor azonnal teljesítendő norma, amelynél nincs helye derogációnak. Ezért csak kivételesen számíthatunk arra a tárgyalások során, hogy a csatlakozási egyezményben esetleg 1-2 éves átmeneti időszakot biztosítanak, különös tekintettel arra, hogy a szükséges infrastruktúrát ehhez a csatlakozó országnak saját erőből kell megteremtenie az új PHARE prioritások szerint is (pl. külső határok ellenőrzéséhez szükséges feltételek biztosítása). A b.) variáció az lehetne, hogy az esetleges átmenet idejére nagyjából a jelenlegi rendszert tartjuk fenn; vízum nélküli közlekedés mindkét állam polgárai számára, szabad vállalkozás-alapítás egymás országaiban (az adott ország törvényeinek megfelelően); szabad áru- és munkaerő-forgalom a határ kb. 40 kilométeres sávjában lakók számára.
- c.) variáció: más, a tárgyalásoktól függő engedmények, kölcsönösségi és viszonyossági alapon (pl. az osztrákok által a Dunántúlon megvett földek birtokbavételének további korlátozása a schengeni követelmények teljesüléséig stb.).

Megjegyezzük, hogy a kifelé irányuló, szerénynek tételezett munkaerő-migráció potenciális résztvevőinek jog- és érdekvédelmére sem alkalmas a mai konzulátusi rendszer. Az EU területén munkát vállalók, vállalkozást indítók jogainak, kötelezettségeinek előzetes megismertetése, a munka világában várható helyzetünkről a tájékoztatás azért lenne fontos, mert mindezek hiányában a csatlakozást itthon és az EU-ban ellenzők jóslata beigazolódik (olcsó munkaerő, alulfizetett státusz, illegalitásba sodródás, jogismeret hiányában jogsértések).

Felvethető például, hogy taggá válásunk esetén Magyarország is nyitott lesz az európaiak előtt, s a jelentős bérkülönbségek dacára a magyar munkaerőpiacon is megjelenhetnek például a fiatal európai munkanélküliek.

Megjegyzés: még dolgozunk az osztrák-magyar munkaügyi kapcsolatok önálló tény- és érvrendszerén. Az osztrák cégek 263 vállalkozást működtetnek Magyarországon (köztük a legnagyobbak a McDonald's Central Europe, a Meinh, Strabag, Prinzhorn); az osztrák cégek jelentős befektetők a magyar gazdaságban. Mindkét ország számára előnyösek a határmenti kapcsolatok, amelyekben óhatatlanul szerepet kap az illegális munkavállalás is.

A BEFELÉ IRÁNYULÓ MIGRÁCIÓ

Mint erről szó volt, a legális és illegális (munkavállalási célú) ide irányuló migráció lényegében magyar-magyar kérdés; s ez nem is kezelhető másként. Sajnos, az első körben a határainkon túl élő magyarok nagy többségének országa nem lesz az Unió tagja.

Ezzel – és különösen a schengeni egyezményvel – elvileg merev határ-rendelkezések lépnek életbe. Ennek elfogadása vitális magyar érdekeket sértene.

Jelentős diplomáciai erőfeszítések kellene ahhoz, hogy ne létesüljön vasfüggöny Magyarország és az érintett országok között, s ne vágjuk el a határon túl élő magyarokat az évek során kialakult itteni munka- és kereseti lehetőségektől.

Ennek kidolgozhatók a törvényes és elfogadható formái.

Például: emelt szintű magyarországi munkavállalási kvóták meghatározása az érintett országok lakói számára; és/vagy: a határon túli magyarok részére (pontosabban: magyarul tudók, bizonyos térségekben élők stb. részére, minthogy a nemzetiségi hovatartozás nem lehet a szabályozás alapja; ez a diszkrimináció tilalma alá esik) hosszúlejáratú vízumok kiadása; és/vagy: a más országokhoz hasonló gyakornok – cserék; stb.

A jól kidolgozott megállapodások vélhetően elfogadhatók az unió számára is, különösen, ha biztosítva van, hogy csak Magyarország lehet a célország, s innen nem mehetnek tovább az EU tagállamaiba.

A határon túli magyarok közvetlen foglalkoztatásának és tágabban magyarországi immigrációjának (belépés, tartózkodás, vízumszerzés, tartózkodási engedély kiadása) és így a munkaerőpiacon való jelenlétének alapvető feltételeit a harmadik állam polgáraitra vonatkozó szabályok között a Tanács fogadja majd el. Ezek azonban nem előzik meg a tagállamokban a nemzeti jog szerinti rendelkezéseket, ha azok összhangban vannak az elsődleges közösségi joggal, valamint a nemzetközi egyezményekkel (TEC New Title: Free movement of persons, asylum and immigration, Article C/5.) A harmadik állam polgáraitra vonatkozó szabályok közötti differenciálás eszköze lehet a harmadik állammal kötendő megállapodás, a közösségi jog tiszteletben tartása mellett.

Lehet, hogy a politika szintjén minderről már megkezdődtek a tárgyalások, a közvéleményt azonban jobban kellene tájékoztatni.

Mindenekelőtt a pártok közötti konszenzus létrejötte lényeges; a kérdés ne legyen (ne lehessen) a szélsőséges nacionalista nézetek prédája.

A MUNKAERŐ SZABAD VÁNDORLÁSÁVAL ÖSSZEFÜGGŐ SZOCIÁLIS JOGOK

Az EU különböző dokumentumai nagy súlyt helyeznek arra, hogy a munkavállalók, ha más országban dolgoznak, az adott ország polgáiraival egyenlő szociális ellátásban részesüljenek, s az ellátás (idővel) egységes és magas szintű legyen az egész Unióban.

Az egyik alapkérdés a családegyesítés. A Bizottság megítélése szerint „a magyar jogi szabályozás már elismerte az országban jogszerűen letelepedett külföldiek és a magyar állampolgárok diszkrimináció-mentes kezelésének alapelvét. Ennek megfelelően az országban jogszerűen tartózkodó

„kodó EU munkavállalók egyenlő bánás-módban való részesítésének elve problémamentesen alkalmazható”.

A szakértők azonban tudják, hogy a jelenleginél sokkal finomabb és részletesebb szabályozásra lesz szükség, részben a luxemburgi Bíróság eset-jogának figyelembevételével. (Tóth Judit, 1997) Ez a csatlakozásig elkészíthető. Nehezebb kérdés a társadalombiztosítás újra-szabályozása; (a külföldi állampolgárok biztosítási lehetőségei és jogosultságai, mert a magyar állampolgárokkal egyenlő elbírálásuk lényegében a magyar állampolgárokra vonatkozó szabályozás függvénye, ez pedig az államháztartási reform része, aminek megkezdése is bizonytalan.

A MUNKAÜGYI IGAZGATÁS ÉS SZABÁLYOZÁS KORSZERŰSÍTÉSE

A munkaügyi igazgatás és szabályozás a harmadik országok polgárainak foglalkoztatásával kapcsolatos folyamatok kezelésére csak jelentős korszerűsítésekkel lesz alkalmas. A reform része a kedvezményezett (pl. EU-val társulási szerződést kötött államok polgárai, családtagok) és az ezzel nem rendelkező migráns-munkaerő közötti különbségtétel, a törvényi szintű újraszabályozás.

1. AZ EU TAGÁLLAMOK GYAKORLATA

A tagállamok igen sokféle kérdésben kértek haladékot a csatlakozáshoz: jellemzően a mezőgazdasági foglalkoztatást, a szén- és acélipar leépítését, vagy akár a schengeni követelmények teljesítését illetően. (Sőt, a szükséges változtatásokhoz segítséget kértek és kaptak.) Oktalanság lenne, ha nem élnénk ilyen lehetőségekkel.

2. LEHETSÉGES (JAVASOLT) MAGYAR STRATÉGIÁK

DEROGÁCIÓK KÉRÉSE

Az előzőekben tárgyaltak szerint derogációt szükséges kérnünk

- a mezőgazdaság egész problémakörén belül (és a külföldiek földvásárlása miatt is) a mezőgazdasági termelés foglalkoztatást is érintő csökkentése miatt; ugyancsak legalább 5 évig;
- a szén- és acélipar (esetleges) további csökkentésének ütemében, a foglalkoztatási következmények miatt (amelyek az északi régióban évek óta súlyosak), legalább 5-6 évre;
- bizonyos szociális jogok (családegysítés, társadalombiztosítás) megoldására; legalább 5-6 évre, (a magyar államháztartási reform előrehaladásától függően).

A belső konfliktusokkal járó alkalmazkodást csak a mezőgazdasági foglalkoztatást (is) érintő szabad földvásárlás kérdésében lesz érdemes vállalni, mert várhatóan az EU ebben nem engedhet.

Itt – a népszavazás eredményétől függetlenül – vállalni kell a konfliktust; bár a kérdés elsődlegesen a kívánatos magyar mezőgazdasági birtokszervezet kialakulásának kérdése, s nem a foglalkoztatásé.

A kifelé, illetve a befelé irányuló migrációt – a II. a.) és b.) pontban kifejtettek alapján – egymással összhangban lehet tárgyalni; az egyikben kapott előnyökért – bizonyos határokig – engedni lehet a másokban.

A II. 2. pontban felsorolt kérdések mindegyikében lehet engedményeket tenni (bár nem sokat, mert a csatlakozási feltételeket rövid idő alatt aligha tudjuk teljesíteni).

Az EU tárgyalások megkezdéséhez elengedhetetlen a fenti kérdésekben a hazai társadalmi-politikai konszenzusok elérése. Mind a határon túli magyarok és az anyaország kapcsolata, mind a földkérdés szélsőséges indulatokat gerjeszt.

Valószínűleg nagyobb belső ellenkezés nélkül alakítható ki konszenzus a többi kérdésben, de módszeresen végig kell tárgyalni azokat is.

III. A magyar csatlakozás előnyei az EU számára

Itt valójában jószerével csak a „háttér” vagy „keret-feltételekkel” érvelhetünk. A – most már kisé közhelyszerű – érveink az alábbiak lehetnek:

1. STRATÉGIAI ELŐNYÖK

a.) A magyar csatlakozással ugyan nem nagy, de egy 10 milliós felvevőpiac nyílik az EU számára. Az Európai Parlament egy 1996-os elemzése szerint a kelet-európai országokban beruházók háromnegyede elsődlegesen a piachoz akart hozzáférni, az olcsóbb munkaerőköltség csak 10 %-ban számított. (Relocation within/outside the European Union, Working paper, Social Affairs Series, 1996, W-10 és W-11.)

b.) Magyarország jól képzett munkaerővel rendelkezik. 1997. első negyedévében a foglalkoztatottak 1 %-nak volt a kötelező 8 általánosnál alacsonyabb az iskolai végzettsége; 21 %-nak 8 általános, azaz a foglalkoztatottak egyötöde volt képzetlen. További 63 %-ot tettek ki a szakképzettek és a középiskolát végzettek, s 15 %-ot az egyetemi, főiskolai diplomával rendelkezők. (KSH, Statisztikai Havi Közlemények, 1997/4.)

A munkaerő fegyelmezett, innovatív. Ez is magyarázza, hogy az idetelepülő tőke – jórészt a régtől létező és nagyarányú bér munka-kapcsolatok tapasztalatai alapján – szívesen vásárolt itt vállalatokat és hozott ide újabb tevékenységeket.

c.) A külföldi tőke számára eddig is nagy vonzerőt jelentett a munkaerőköltségeknek az EU-ban jellemző mértékénél sokkal alacsonyabb volta.

Bár, mint említettem, a döntéseket alapvetően nem az olcsóbb munkaerőköltség motiválta, legfeljebb az alacsony kvalifikációjú bér munka esetén (ruha, cipőipar stb.).

Az alacsonyabb munkaerőköltségek azonban kétségkívül hozzájárulnak a versenyképesség növeléséhez.

2. A MAGYAR ALKALMAZKODÁS (ÉS A KORÁBBI GYAKORLAT) „ELŐREFUTÁSÁBÓL” ADÓDÓ ELŐNYÖK

a.) A munkajog területén – a nemzetközi szervezetekhez, s különösen az évtizedekkel ezelőtt az ILO-hoz csatlakozás eredményeként – a legfontosabb nemzetközi szabályokhoz lényegében folyamatosan alkalmazkodott a hazai jogrend. A foglalkoztatási jogviszonyok jelenlegi, a rugalmas formák alkalmazásában lévő elmaradásuktól eltekintve munkajogunk lényegében konform az EU szabályaival. (Pl.: a gyermekmunka tilalma, a faji, nemi stb. diszkrimináció tilalma; az Üzemi Tanácsok működtetése stb.)

b.) Kiépültek a munka világának konfliktusait kezelni hivatott érdekegyeztetési rendszerek; ennek keretében biztosított a tripartit érdekegyeztetés (a munkaadók, munkavállalók, kormány képviselőinek tárgyalásos megállapodásai fórumainak működése (éves bérmegállapodások, a minimális bér meghatározása stb.).

Talán ennek is köszönhető, hogy a munkaerőpiacon jóval kevesebb a konfliktus, mint ez a gazdasági átalakulást követően feltételezhető volt; a magyar munkaerőpiac az elmúlt években kifejezetten nyugodt volt; egy-két helyi, rövid idejű munkabeszüntetéstől eltekintve nem jellemzőek a sztrájkhoz vezető érdekütközések.

c.) Az EU tagországaihoz hasonlóan Magyarország is számos intézkedést hozott saját munkaerőpiaca védelmére (a külföldi állampolgárok foglalkoztatásának évenkénti keretei, engedélyezési eljárása stb.).

Bár az eljárás az EU tagság esetén újbóli – és az EU elvein alapuló – szabályozást kíván.

d.) Mint a Bizottság válasza is idézte: „A diplomák és szakképesítések kölcsönös elismerését szabályozó acquis (55. irányelv) jelentős része már feldolgozásra került, a teljes harmonizáció középtávon várható.

e.) A munkavédelem és munkabiztonság tételes szabályainak adaptálása ugyancsak folyamatosan történik.

A munkavédelem ellenőrző szervezete (a MüM-höz tartozó OMMF) évtizedek óta, magas színvonalon működik.

(Szervezetileg problémája, hogy elkülönül a munka-egészségügy – a Népjóléti Minisztériumhoz tartozó – szervezetétől; az egységes rendszer létrehozása valószínűleg a két minisztérium funkciói tisztázásának lesz függvénye.)

f.) Paradox módon, de a tárgyalásoknál előnyt jelenthet, hogy a gazdasági összeomlás következtében a magyar gazdaság foglalkoztatási szerkezete az EU tagországokéhoz hasonlóvá vált (mezőgazdaság: 8,2 %, ipar-építőipar: 31,8 %, szolgáltatások: 60 %).

Ezen belül (a hivatalos statisztikák szerint) a mezőgazdasági foglalkoztatás már kevesebb, mint Spanyolországban (1995: 9,3), Írországban (12%), Portugáliában (11,5 %) és csak kevéssel több mint Olaszországban (7,5 %) Ausztriában (7,3 %) és Finnországban (7,7 %).

Hasonlóan: a bányászat létszáma (mintegy évtizede folyamatosan) 1996 végére mindössze 19,1 ezer főre csökkent; a kohászaté és fémfeldolgozásé 1995 és 1996 utolsó negyedéve között 91,3 ezerről 80 ezerre. (Nem tudom, hogy ez elég-e már, vagy még mindig sok).

3. HOGYAN HASZNOSÍTHATÓK EZEK AZ ELŐNYÖK A TÁRGYALÁSI STRATÉGIÁBAN?

Valószínűleg elsősorban az érvelésekben; mégpedig a legkülönbözőbb tárgyalási pontoknál.

Az érvanyagunk a kutatások előrehaladásával egyre bővül; különösen a migráció és a relokáció témakörében azokat a tényeket gyűjtjük, amelyekkel érvelni lehet.

A Bizottság válaszában máris elfogadta azt a tényt, hogy Magyarország számos kérdésben valószínűleg középtávon lesz képes az alkalmazkodásra. (Pl. a 3.5 Gazdasági és Szociális kohézió fejezetben, de más kérdésekben is.) Ezeket a „hadállásokat” próbáljuk megtartani; annál is inkább, mert a tényleges háttérfeltételeket lehetetlen gyorsan teljesíteni.

A már tudomásul vett lassított alkalmazkodáson túl a lehető legtöbb kérdésben célszerű a folyamatos alkalmazkodás lehetőségét kérni.

A magyar tárgyaló küldöttséget azonban jól fel kell készíteni egy-egy kérdés összefüggéseinek minél pontosabb ismeretére; de legalábbis a kérdés költségvetési, gazdasági, szociális vonzataira.

Lesznek ugyanis kérdések (témánk szempontjából elsősorban a migrációval kapcsolatban) amiben nem fognak engedni, s éppen elég lesz a megkövetelt alkalmazkodások teljesítése is.

Egyúttal megjegyezzük: minthogy a tárgyalás fejezetenként történik, s a lezárt kérdéseket egy

más probléma felmerülésekor sem lehet újranyitni, nagyon fontos a problémák sokoldalú ismerete és a gyors reagálás.

IV. A korábbi bővítésekből hasznosítható tapasztalatok

1. A TÁRGYALÁSI STRATÉGIA SZEMPONTJÁBÓL

Témakörünkben kevés ilyet ismerek, bár úgyszólván minden ország kért és ért el valamiben engedményeket.

Nem feledhetjük azonban, hogy Ausztriának, de még Finnországnak is az EU szívesen tett engedményeket – velünk számos fanyalgó tagállam várhatóan jóval szigorúbb lesz.

Mindenesetre megpróbálunk utána nézni, hogy témakörünkben milyen hasznosítható példákat találunk.

2. A TÁRGYALÁSON ALKALMAZOTT TAKTIKA ÉS TECHNIKA

Amennyire ez előrejelezhető, a legjobb taktika általában a számunkra legelőnyösebb pontról – ha szükséges – a lépésenkénti visszavonulás, fokozatos és a lehető legkevesebb engedmény.

Erre írtam példaképpen a II. rész a.) és b.) pontjában a kifelé, illetve befelé irányuló migráció kérdésében a lehetséges variációkat; az alku-érvek még bővíthetők.

A technika elemi feltétele a tényanyag rendelkezésre állása. Magunk arra törekszünk, hogy a vonatkozó kérdésekről összeállítsuk a tényeket, adatokat, statisztikákat, lehetőleg hosszabb időtávra és nemzetközi összehasonlításban, valamint a nemzetközi szervezetekben készített elemzések, s a szakirodalom megállapításait.

Ez a munka még elég tetemes időt igényel, főként a témákban járatos kevés szakértő leterheltsége miatt.

Ezen kívül számolni kell azzal, hogy a tényeket folyamatosan tovább kell gyűjteni, s naprakésznek lenni, akárhány évig tartsanak a tárgyalások.

Elengedhetetlennek látszik az is, hogy minden kérdésben a legjobb szakértők képezzék a tárgyaló delegáció stábját, akik a tendenciákat, összefüggéseket is ismerik.

V. Tagállami érdekek és ellenérdekek

1.

Mint a korábbiakban többhelyütt utaltam rá, a csatlakozásunkkal kapcsolatban az első számú, nyilvánvaló ellenérdek a munkaerő szabad vándorlása kérdésében, s elsősorban Ausztria (Burgenland) részéről várható.

Ez nem kapcsolható ki, de többféle ellenérv szembeállítható vele. A már jelzetteken túl például az, hogy Ausztria eddig sem járt rosszul a magyarországi befektetésekkel; az osztrák cégek beruházásai az osztrák kereskedelem, pénzügy, a beruházási javak előállítására és az építőipar kelet-

európai terjeszkedését jelentették. A tradicionális fogyasztói termékekben sokkal inkább a bér-munka-kapcsolatok fejlődtek, amelyek nyilvánvalóan az olcsó munka előnyeinek kiaknázására szerveződtek. (Az Európa Parlament idézett elemzése, 1996.) Egy felmérés szerint minden második osztrák cég profitált a kelet-európai nyitásból; és osztrák szerzők becslése szerint Ausztria mintegy 20.000 állást nyert a nyitás révén, mégpedig a magas képzettséget igénylő, jövedelmező területeken, míg a veszteségek (főként a kihelyezett bér munka révén) az alacsony képzettséggel jellemezhető iparágakban (fűrésztelepek, vaskohászat, kerámia-ipar, textil, ruházat) következtek be. (Neumann, 1997.)

Az érvelést sokoldalúvá lehet (és kell) tenni, bekapcsolva a földvásárlásokat, a határkörnyéki-ek magyarországi házvásárlásait stb. Azaz: a kelet-európai (magyar) bevándorlástól való félelemmel a nyereségeiket célszerű szembeállítani (beleértve azt is, hogy milyen munkakörökben, hol tudnak elhelyezkedni a netán mégis odaérkező magyar munkavállalók. Erről egyébként egy önálló vizsgálatot is tervezünk.)

A másik kritikus pont várhatóan a többször említett relokáció, amely elsősorban a szegényebb EU országok számára félelmet keltő jelenség (bár ez már régen független az EU tagságtól, de alkalmas a csatlakozók elleni hangulat-keltésre).

A relokációval foglalkozó munkacsoportunk máris igen sokoldalúan tud a nemzetközi folyamatok tényeivel ellenérveket szolgáltatni; bár a munkát még távolról sem fejezték be.

Egy további, ellenkezést kiváltó tényező lehet a szociális dömping vádja. Ez eléggé könnyen kivédhető, minthogy a bért terhelő költségek arányaiban nálunk magasak (más kérdés, hogy maga a bér jóval alacsonyabb. Ez azonban, sajnos csak lassan változó adottság).

Minden, ellenérdekeltséget kiváltó kérdéssel szembe csak tényeken alapuló ellenérvek állíthatók; csak ezeknek lehet meggyőző erejük.

2.

Valószínű, hogy nem az adott ország politikai vezetése fogja vitatni a magyar csatlakozás hasznosságát, hanem különböző hangadó érdekcsoportjai. (Nem Ausztria, hanem a burgenlandi gazdálkodók és az őket képviselő tartományi politikusok; nem állami politikusok, hanem a relokációban érintett gyár munkásai, ágazati szakszervezete, területi politikusai; nem a magas keresetűek, hanem az alacsony jövedelmű, szakképzetlen rétegek stb.)

Az ellenvéleményeket hangoztatókat célszerű lokalizálni, s őket szembesíteni az általunk összegyűjtött tényekkel, a helyi tömegkommunikáció, a velük egyenrangú politikusok, szakszervezeti vezetők találkozásai, a nemzetközi szakszervezeti fórumok felhasználásával stb.

3.

Szerintem – a fentiek alapján – nem egy-egy ország társadalmát és közvéleményét kell meggyőzni, bár persze szükség lesz Magyarországra széleskörű propagálására is, hanem meghatározott társadalmi rétegeket. A meggyőzéshez érdemes lesz igénybe venni minden lehetséges színteret, a testvérvárosi kapcsolatoktól a szakmai, kórus- és sporttalálkozókon át a tömeg-tájékoztatásig.

VI. Összehasonlítás néhány országgal

Az információ-gyűjtés most folyik. A mindennapos információkból annyit tudunk, hogy Csehországban 4 % körüli, Lengyelországban 13-14 %-os a munkanélküliség. Továbbá, hogy Csehország elsősorban a relokációban érdekelt, (véleményünk szerint Európával a migráció kiegyensúlyozott); Lengyelország pedig – hagyományosan – a nyugat-európai munkavállalásban is. Ezért a kifelé irányuló migrációban a lengyelekkel elképzelhető közös fellépés. Pontosabban: közös érdek, hogy a munkaerő szabad áramlása kérdésében együttes, egymást erősítő álláspontot képviseljünk.

A relokációban valamennyien érintettek vagyunk (s óhatatlanul versenytársak is; lásd a GM új kelet-európai beruházásának terepszemléjét Cseh-Szlovákia-Lengyel-Magyarországon).

Az országaink közötti munkaerő költségek eltérései valójában csekély szerepet játszanak a relokációban, mert költségeink nagyságrenddel kisebbek az EU tagországaiénál.

Anélkül, hogy a munkaerő-költségek, illetve az ennél valamivel szűkebb kompenzációs költségek, valamint a vásárlóerő-paritás összehasonlításainak eredményét itt részleteznénk, csak jelezzük: a munkaerőköltségek 1992 évi felvétele szerint a német munkaerőköltségek hétszeresen, a holland hatszorosan, az olasz ötszörösen, a brit négyszeresen haladta meg a magyar munkaerőköltségeket, de a görögországi is 86 %-kal, a portugál 62 %-kal, volt magasabb, mint Magyarországon. Hasonlóak az arányok a többi kelet-európai országban is.

Vásárlóerő paritáson számolva a munkaerő-költségek különbsége – bár még mindig jelentős – már kevésbé drámai, Magyarország pl. Portugália szintjére kerül.

A kompenzációs költségek alapján számítva – ami 3-4 %-kal kevesebb, mint az összes munkaerőköltségé – az arányok ugyancsak hasonlóak. Viszont a kompenzációs költségek évenként elvégzett összehasonlítása szerint ezek a kelet-európai országokban évente 19-20 %-kal nőttek (Német-, Francia- és Spanyolországban 22-27 %-kal).

Bár a magyar munkaerőköltségek színvonala egyelőre még mindig szignifikánsan alacsonyabb, mint az EU tagországoké, a különbség a négy év alatt jelentősen csökkent. Például a német munkaerőköltségnek 11-ed része helyett ma már csak 8-ad, 9-ed része a magyar, és ehhez hasonlóan csökkent a különbség az EU-n belüli alacsonyabb munkaerő-költségű (Görögország, Spanyolország, Portugália) országokhoz képest is.

Viszont a vizsgált kelet-európai országok közül Magyarország az egyetlen, amelynek a dollárban kifejezett munkaerőköltsége „töretlenül” emelkedett az időszak folyamán. Úgy tűnik tehát, hogy legalább is a dollárban kifejezett kompenzációs költségek tekintetében a környező országokkal szemben „versenyhátrányba” kerültünk, hiszen a magyarországi kompenzációs költség majdnem kétszerese a cseh és szlovák munkaerőköltségeknek és háromszorosa a Romániában mértnek. (Ez azonban nem feltétlenül riasztja el a befektetőket, akiket a munkaerő árán kívül még számos más, sokszor ennél fontosabb tényező is motivál.)

A vásárlóerő paritáson mért kompenzációs költségekben mérve kisebb a különbség a különböző országok munkaerő-színvonalában, mint a kereskedelmi árfolyamok esetén.

Németország és Franciaország 11, illetve 10-szeres munkaerőköltsége 4-szeresre zsugorodik a magyarországihoz képest, mert az árszínvonal lényegesen alacsonyabb nálunk, mint az említett országokban. Csehország, Szlovákia munkaerőköltsége pedig vásárlóerejét tekintve hasonló a miénkhez, bár dollárban számítva 30 %-kal alacsonyabb annál. A legmagasabbak a kompenzációs költségek Szlovákiában. (Lindnerné Eperjesi E., 1996.)

Valószínűleg közösen lesz célszerű fellépni a középtávú alkalmazkodást elváró valamennyi kérdésben, továbbá a tárgyalások során korrektül tájékoztatni egymást az önálló derogációt kérő esetekről.

Az ilyen együttműködésnek egyelőre nincsenek meg a szervezett feltételei.

EU-csatlakozásunk stratégiai kérdései

**Az Integrációs Stratégiai Munkacsoport
koordinátorainak szektor-elemzései**



Budapest, 1997