

A NEMZETI FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA VISZONYA AZ EFS-HEZ
ÉS A WIM KOK JELENTÉSHEZ
1999-2004

Laky Teréz

Első, nyers vázlat

Nem idézhető munkaanyag

2005. május 31.

BEVEZETŐ

A foglalkoztatottság várt, célul tűzött növekedése helyett 2003-ban, majd 2004-ben az EU a stagnálással szembesült. A magas foglalkoztatási szintet már korábban elért néhány ország (Dánia, Svédország, Hollandia és az Egyesült Királyság) s a közelükbe került Ausztria, Ciprus, Finnország és Portugália kivételével a régi és az új tagországok kisebb vagy nagyobb mértékben maradtak el a 2010-re célul tűzött, a felnőtt népesség 70%-ának – ezen a szinten teljesnek tekintett – foglalkoztatottságától. Megtorpant a nők, s az 50 évesnél idősebbek körében a foglalkoztatottság tervezett növekedése.

A foglalkoztatottság növelésének céljait, mint a nemzetek leghatékonyabb tőkájének hasznosulását, mint köztudott, az EU tagállamainak akkori vezetői 1997-ben Luxemburgban határozták meg, majd a következő években megerősítették, (2000: Lisszaboni stratégia: a 2010-ig közösen elérendő foglalkoztatási célok kijelölése; nevezetesen : a 15-64 éves népesség 70%-ának, ezen belül a nők 60, az idősebbek 50%-ának foglalkoztatottá, egyúttal az EU-nak a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb, tudás alapú gazdaságává válása, mégpedig a fenntartható növekedés, a több és jobb munkahely, valamint Erőteljesebb szociális kohézió mellett; 2001 március Stockholm: a foglalkoztatáspolitikai sikeres előző éve után ambiciózus középtávú célként 2005-re az átlagos foglalkoztatási szint 67, a nők 57, az idősebbek 50%-os foglalkoztatásának elérése; 2001 június Göteborg: a foglalkoztatás, a gazdasági reformok, a szociális és környezetvédelmi feladatok együttes kezelése.)

Az ambiciózus tervek teljesülése azonban már 2002-ben nyilvánvalóan elakadt. Legfőbb okként az EU különböző szintű jelentései is a tartósuló világgazdasági recesszióra hivatkoztak, ami kétségkívül számos fejlett ország gazdasági eredményét visszavetette. Egyre inkább nyilvánvalóvá vált azonban az is, hogy a foglalkoztatottság stagnáló szintjének a közvetlen gazdasági hatásokon túl más okai is vannak.

A megtorpanásból kivezető út felderítése érdekében az Európai Tanács kérésnek megfelelően az Európai Bizottság 2003 márciusában egy speciális munkacsoportot hozott létre, Wim Kok, Hollandia volt miniszterelnökének vezetésével. A munkacsoport 2003 november végén nyújtotta be az azóta széles körben ismertté vált, címében is a munkahelyek létrehozását sürgető jelentését. Az Európai Unió tagországainak fenntartható növekedéséhez elengedhetetlen foglalkoztatás-növelési célok elérése érdekében megfogalmazott alapkövetelményeket a Bizottság a 2004-re elfogadott közös európai foglalkoztatási stratégia bázisává tette.

A 2004 május 1-én EU taggá vált tíz ország (köztük a 8 volt szocialista ország egyikeként Magyarország) foglalkoztatási helyzete (Ciprus kivételével) még bizonytalanabbá tette a számszerűen is megfogalmazott célok elérését, további nemzeti sajátosságokkal tetézve a gazdaságok igényeihez alkalmazkodást.

2005 elején a Borroso vezette új EU Bizottság – szembesülve a lisszaboni stratégia akár kudarcnak is tekinthető lényegi eredménytelenségével – úgy döntött, hogy a célokat, mint Európa versenyképességének zálogát, nem adja, nem adhatja fel, de eltekint a 2010-re kitűzött határidőktől. A konkrét programok meghatározása 2005 őszére – 2006 tavaszára várható.

A korábban 2010-re számszerűen meghatározott foglalkoztatás politikai feladatok tehát hosszabb kifutási időt kaptak – a célok eléréséhez elengedhetetlen feltételek megteremtése azonban Európa legtöbb országában aligha tűr már halasztást, azzal együtt, hogy a lisszaboni program tartalmi előkészítetlenségéről, jelszó-szerű voltáról időközben napvilágot látott bírálatok (lásd pl. Gács, 2005) a tennivalók alaposabb tudományos előkészítését is sürgetik.

A következőkben Magyarország foglalkoztatási helyzetéről, a Wim Kok jelentésben is feltárt problémák észleléséről és az eddigi jobbítási kísérletekről, szélesebben: a megváltozott gazdaság megváltozott foglalkoztatási igényeihez alkalmazkodás néhány vonatkozásáról lesz szó.

1. A magyar foglalkoztatási helyzet a Wim Kok jelentés tükrében 1999-2004

A következőkben röviden áttekintjük a magyar foglalkoztatás helyzetét európai összehasonlításban. Ezt követően ismertetjük az EU-hoz csatlakozó Magyarország foglalkoztatás-politikai feladatait tartalmazó dokumentumokat és a bennük rögzített prioritásokat, valamint a Wim Kok jelentés Magyarországra vonatkozó fontosabb megállapításait. A továbbiakban a magyar kormányoktól a foglalkoztatási helyzet jobbítása érdekében elvárt az általános európai célok, illetve a magyar gazdaság és társadalom adott helyzetéből következő prioritások azonosságait és különbségeit értékeljük.

1.1. A magyar foglalkoztatás helyzet az EU tagállamai között

A 2004 májusában az EU tagjává vált Magyarország tulajdonképpen a rendszerváltás óta küszködik a munkaerőpiac addig ismeretlen vagy kevésbé ismert jelenségeivel: a foglalkoztatottság alacsony, a gazdasági inaktivitás magas szintjével, a munkanélküliségnek az európai átlaghoz képest nem magas arányával, de a munkanélküliek csaknem felének tartósult állapotával.

Az OECD országokban meghonosított, azonos elvek és módszerek szerint végzett statisztikai felmérések szerint az EU régi és új tagországai között Magyarország a leggyengébb eredményű országok sorában szerepel:¹

¹ Az Eurostat évenként közölt adatai az adott év második negyedévének eredményei. Az EU tagországokról a 2003 második negyedévi összehasonlítható adatai állnak rendelkezésre. Magyarországról a 2004 évi éves átlagokat is közölhetjük.

1. sz. táblázat**A 15-64 éves népesség gazdasági aktivitása**

	%		
	Foglalkoztatottak		
	1999	2003	2004
EU 15*	62,5	64,3	
EU 25*	61,9	62,9	
Magyarország **	55,6	57,0	56,5
	Ebből nők		
EU 15*	52,9	56,10	
EU 25*	52,9	55,0	
Magyarország **	49,0	30,9	50,7
	55-64 évesek		
EU 15*	37,1	41,7	
EU 25*	36,6	40,2	
Magyarország **	14,9	28,9	31,1
	Munkanélküliek		
EU 15*	6,1	5,7	
EU 25*	6,4	6,4	
Magyarország **	4,0	3,6	3,7
	Gazdaságilag aktívak		
EU 15*	68,6	70,0	
EU 25*	68,3	69,3	
Magyarország **	59,6	60,6	60,5

x/ Az Employment in Europe 2004 adata, az EU25-ben Magyarországgal együtt
 xx/ KSH munkaerő-felmérés, éves átlag

A 15, illetve a 25 tagország esetenként jelentősen eltérő adatait átlaggá egyesítésén túl az európai munkaerőpiac alakulását figyelemmel kísérők számára köztudott, hogy Magyarország a sereghajtók közé tartozik. A foglalkoztatottak aránya 2003-ban az összehasonlítható adatok szerint csupán Olaszországban, Máltán és Lengyelországban volt alacsonyabb, mint Magyarországon. A nők esetében Máltán, Görög-, Spanyol- és Olaszországban, valamint Lengyelországban volt a magyar nőknél kevesebb foglalkoztatott. Az idősebbek közül a szlovének, lengyelek, a szlovákok és a belgák dolgoznak kevesebben, mint a magyarok. A munkát keresőkkel együtt csupán a kis város-állam Máltában voltak kevesebben jelen a munkaerőpiacon, azaz Máltán és nálunk volt a legmagasabb a gazdaságilag inaktívak aránya.

Az összehasonlító statisztikai adatok szerinti elmaradásunk évek óta jellemző, annak ellenére, hogy 1994 és 2004 között csaknem megfeleződött a munkanélküliek (aktívan munkát keresők) létszáma (az 1994 évi 429,5 ezerről 2004-re 252,4 ezerre csökkent.) Eközben azonban lényegében nem nőtt a foglalkoztatás, egyetlen év (1999) kivételével. 2000 és 2003 között évente átlagosan mintegy 28 ezer fő volt (esetleg csak a statisztikai számítások megengedett hibájából kimutatható) növekedés; 2004-ben pedig az előző 4 év összesen 113 ezer fős növekedéséből több mint 20 ezer el is veszett.

1.2. Az EU ajánlásai Magyarországnak

Az Európai Unió lényegében a csatlakozási partnerség kezdete, 1999 óta ösztönözte, segítette Magyarországot az Európai Foglalkoztatási Stratégia (EES) céljaihoz alkalmazkodásban, a helyzet elemzésén alapuló nemzeti célok meghatározásában.

Az un. nyitott koordináció módszerével (azaz az EU közös céljaihoz a partners ország saját mérlegelése és döntése alapján születő konkrét nemzeti hozzájárulás tudomásulvétele és ennek számonkérése) folyó együttműködés főbb állomásai: 2001-ben, a teljes jogú tagságra felkészülés során került sor a magyar foglalkoztatás-politikára vonatkozó első dokumentum, a Közös Értékelés (*Joint Assessment of the Employment Policy Priorities of Hungary = JAP*) aláírására.

Ebben az Európai Bizottság és a magyar kormány a gazdasági és a munkaerő-piaci helyzet alapján középtávon elérendő célokat határozott meg a magyar foglalkoztatáspolitiká számára.

Magyarország először 2002 májusában nyújtott be jelentést a Bizottsághoz a közösen meghatározott célok addigi eredményeiről. A közös értékelésben kilenc, legfontosabbnak ítélt feladat szerepelt (első helyen a foglalkoztatási ráta növelése). A teljesítésük érdekében tett lépésekről a Bizottság 2002 augusztusában mondott (nem hivatalos) véleményt. 2002 októberében a magyar kormány és a Bizottság képviselői szakmai szemináriumon vitatták meg a teendőket, s közösen fogalmazták meg a következtetéseket a további munka számára. (Tételelesen ismét kilenc, bár a korábitól némileg eltérő feladat). A következő un. követő jelentést

2003 áprilisában nyújtotta be a magyar kormány a Bizottsághoz, számot adva a Közös Értékelésben vállaltak teljesítéséről.

Időközben, 2003 márciusában az Európai Bizottság felkérésére megkezdte munkáját a Wim Kok által vezetett bizottság. A lisszaboni folyamat megtorpanásának okait elemző, 2003 végén, 2004 elején publikussá vált jelentés négy követelményt határozott meg valamennyi tagország számára:

- a.) a munkavállalók és a vállalkozások alkalmazkodó képességének javítása;
- b.) minél több ember, potenciális munkavállaló bevonása a munkaerőpiacra;
- c.) a humán-tőkébe történő beruházás fokozása és eredményesebbé tétele;
- d.) jobb kormányzáson (governance) keresztül, a szükséges reformok hatékonyabb megvalósítása.

Az általános követelményeken túl a jelentés az egyes országoknak szóló ajánlások sorában külön foglalkozik Magyarországgal is.

A Wim Kok jelentést részletesen ismertető magyar összefoglalás (*Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium, 2004. február.*) beszámol arról, hogy a jövőbeli, új EU tagállamokat képviselő, vagy azokat közvetlenül, alaposan ismerő szakember nem kapott meghívást a munkacsoportba. Ezt több említett ország, köztük Magyarország is szóvá tette. Kimaradásuk ellensúlyozására Wim Kok személyesen találkozott a jövőbeli EU tagországok munkaügyi minisztereivel, így a magyar munkaügyi miniszterrel is, és kérte írásos közreműködésüket. A tárcsa a kérésnek eleget téve ismertette az EU illetékeseivel közösen kialakított magyar programokat, azaz a jelentésben megfogalmazott ajánlások részben a magyar fél véleményén alapulnak.

A következőkben — többnyire címszó-szerűen — összefoglaljuk az EU-nak a magyar kormánnyal (jellemzően a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztériummal) egyeztetett, a magyar foglalkoztatás-politikával kapcsolatos elvárásait. A felsorolás az eredeti dokumentumokban szereplő sorrendet követi. (A sorszámokat az egyszerűbb áttekinthetőség kedvéértadtuk.)

2001 JAP

A kiegyensúlyozott gazdasági növekedés érdekében.." a kormány célja

- 1.) a foglalkoztatás szintjének emelése, a munkanélküliség szintjének csökkentése, és egy rugalmasabb munkaerőpiac létrehozása.
- 2.) A kormány csökkenteni kívánja a munkaadókat terhelő kötelező járulékokat, és ez által ösztönözi a munkahelyteremtést; továbbá erőfeszítéseket tesz a munkavállalás rugalmasabb formáinak bevezetésére és szabályozására; a passzív munkaerő-piaci intézkedések helyébe aktív programok és a prevenció megközelítés lép.
- 3.) A regionális különbségek csökkentésére valamint a munkaerő rugalmasságának és mobilitásának növelésére intézkedéseket kell tenni.

A felülvizsgálandó területek:

- munkahely-teremtő kapacitás, különösen a szolgáltatási ágazatban, illetve a magas szintű tudást és technológiát igénylő kis- és középvállalkozásoknál, különösen az információs társadalomhoz kapcsolódó szolgáltatások;
- a különféle adózási és ellátási rendszerek közötti kölcsönhatás, illetve ezeknek a munkavállalás és a munkahelyteremtés ösztönzésére gyakorolt hatása;
- az iskolai oktatásnak és az iskolán kívüli szakképzésnek a munkaerő-piaci igényekhez történő igazítása; az iskolák és a vállalkozások közötti kapcsolatok; az iskolázottsági szint emelése, különös figyelemmel a felnőttekre; a lemorzsolódás csökkentése, különösen a roma népesség körében; a képzési és átképzési intézkedések hatékonyságának javítása;
- a nemek közötti egyenlőtlenségek csökkentésére irányuló intézkedések bevezetése, beleértve a diszkriminációellenes jogszabályok végrehajtásának felülvizsgálatát, valamint a családbarát munkahelyek kialakításának elősegítését.

2003: szakértői dokumentum

az EU-hoz csatlakozó országok foglalkoztatás-politikai felkészültségéről (COM(2003)37. final)

- 1.) A foglalkoztatási szint lényeges növelése a foglalkoztatás-barát környezet és a rugalmasság jelentős fejlesztésével
- 2.) Az adó- és juttatási rendszerek reformja; az adó-ék a legmagasabbak között van az OECD országokban, ami feltehetően hozzájárul a bejelentetlen munkavégzésekhez és csökkenti a részvételt a szervezett gazdaságban
- 3.) Beruházás az emberi erőforrásba, csökkentve a képzettségi hiányokat
- 4.) Az aktív munkaerő-piaci politikák támogatása
- 5.) Megfelelő intézményi szerkezet létrehozása az európai munkaügyi szabályok meghonosításához
- 6.) Társadalmi partnerség, az együttműködés megerősítése;
- 7.) Az Európai Szociális Alap fogadásának előkészítése
- 8.) Az egyenlő lehetőségek támogatása a nemek, az etnikai csoportok és a nemteljes munkaképességűek számára.

2004. Az Európai Tanács ajánlásai

Az Európai Tanács 2004 júniusában az alábbi ajánlásokat fogalmazta meg a Magyar Kormány számára:

1./ A foglalkoztatás növelése és a munkaerőpiac strukturális problémáinak kezelése érdekében:

1.a.) csökkenteni kell a munkabért terhelő járulékokat, mert azok magas szintje jelentősen korlátozza a foglalkoztatás bővítésének lehetőségét, és hozzájárul a bejelentés nélküli munkavégzéshez.

1.b.) intézkedéseket kell hozni a regionális mobilitást korlátozó tényezők kiküszöbölése érdekében (lakáspolitikai és közlekedési intézkedések),

1.c.) az adó- és járulérendszer valamint az ellátórendszer reformjával megfelelő ösztönzőket kell biztosítani a munkavállalásra és a munkában maradásra.

2./ A bérpolitika tekintetében a Kormánynak törekednie kell arra, hogy a bérnövekedés jobban igazodjon a gazdasági teljesítmény növekedéséhez, és ennek érdekében elő kell segíteni a több évre szóló bérmegállapodások megkötését a szociális partnerekkel.

3./ A magyar munkaerő egészségi állapota uniós összehasonlításban nagyon rossz, és részben ezzel magyarázható az alacsony aktivitás. Az egészségi állapot javítása érdekében egyrészt elő kell segíteni a munkakörülmények javítását, másrészt, javítani kell az egészségügyi ellátást és a megelőzést.

4./ Reformokat kell végrehajtani a szociális ellátások terén is, beleértve a betegséggel összefüggő ellátásokat, annak érdekében, hogy megérje munkát vállalni.

5./ Rugalmasabbá kell tenni a munkavégzés feltételeit, beleértve a részmunkaidős munkavállalás vonzóbbá tételét, különösen a nők és az idősebb munkavállalók számára. Meg kell erősíteni a munkanélküliekre és inaktívakra irányuló megelőző és aktív munkaerő-piaci intézkedéseket, különös tekintettel a leghátrányosabb helyzetű régiókra.

6./ Az egész életen át tartó tanulás stratégiája keretében erőfeszítéseket kell tenni az iskolai lemorzsolódás csökkentésére, biztosítani kell az esélyegyenlőséget az oktatásban és képzésben való részvétel tekintetében. Javítani kell az oktatási rendszer hatékonyságát és rugalmasságát annak érdekében, hogy az megfelelően alkalmazkodjon a munkaerőpiac igényeihez.

Az ajánlások figyelembevételével a kormány részletes intézkedéseket határozott el; ezeket a Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv tartalmazza. (Az Akcióterv készítése, mint közismert, és mint már utaltunk rá, valamennyi tagország rendszeres kötelezettsége – ennek teljesítését kéri számon az EU, nyilvánosan is elmarasztalva a vállalásaikat nem teljesítőket, s újabb ajánlásokkal segítve az érintett országok előrehaladását.)

Megjegyezzük: a Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv csupán nézőpontunkból kiemelt jelentőségű, hiszen a csatlakozást megelőző – követő hónapban számos hasonló célú dokumentum született, kijelölve az ország egésze, illetve a különböző

szakpolitikák teendőit. Itt azonban jórészt a Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv megállapításait idézzük majd, amelyben megjelennek más, kapcsolódó szakpolitikák (főként az egészségügy, az oktatás és a szociálpolitika) a foglalkoztatást érintő feladatai is.

Az akciótervben – mint majd többször idézzük – sokoldalú és alapos a kialakult helyzet értékelése. A „válaszlépések” címszó alá sorolt teendők, azaz a konkrét magyar vállalatok azonban óvatosak (reálisak?).

A foglalkoztatási szint növelését például 2006-ra 59%-ra, 2010-re 63%-ra, a nők esetében ugyanezekre az időpontokra 53, illetve 57%-ra, az 55-64 évesek esetében 33, illetve 37%-ra ígérte. A feltételek megteremtésében is többnyire óvatosak, a konkrét teendőket mellőzőek vállalásai: „törekszik rá”, „ösztönzi”, „elő kívánja segíteni”, stb. (Például: „A Kormány a munkahely-teremtést... a munkaerő költségének fokozott csökkentésével, a mikro-, kis- és középvállalkozások foglalkoztatási potenciáljának megerősítésével és egy olyan kiszámítható pénzügyi és jogi környezet kialakításával kívánja elősegíteni, amely növeli a kisebb foglalkoztatók biztonságát.” – Vagy: „A strukturális átalakulás sikeres kezelése érdekében a kormány támogatja a vállalatok alkalmazkodó képességének erősítését szolgáló kezdeményezéseket”, stb. stb.) A konkrétumokat nélkülöző ígéretek, mint látni fogjuk, nem véletlenek.

2004 A Wim Kok jelentés ajánlásai

Az általános, valamennyi EU országnak szóló, már idézett követelményeken túl a magyar kormányhoz szóló ajánlások a foglalkoztatási helyzet jól ismert tényeinek (alacsony foglalkoztatottság – alacsony munkanélküliség – magas inaktivitás) összefoglalása után három alcím szerint foglalják össze a legfontosabbnak ítélt teendőket. (Az egyébként rövid szövegből az áttekinthetőség kedvéért sorszámozva emeltük ki a Jelentés állításait.)

1./ A munkabérré rakódó adók és járulékok szintje akadályozza a munkahelyteremtést, és valószínűleg hozzájárul a bejelentés nélküli munkavégzéshez.

- 2./ A bérek eddiginél nagyobb mértékben váljanak foglalkoztatás-baráttá.
- 3./ Az alacsony gazdasági aktivitás egyik oka a munkavállalók nem kielégítő egészségi állapota. Ez egyrészt a munkakörülmények javítását, másrészt az egészségügyi ellátás javítását igényli mind a megelőzésben, mind a gyógyításban.
- 4./ Reformokat kell végrehajtani a szociális juttatások terén is, beleértve a betegséggel összefüggő ellátásokat, azért, hogy megérje munkát vállalni és csökkenjen a bejelentés nélküli munka aránya.
- 5./ A munkavégzés feltételeit rugalmasabbá és család-barátabbá kell tenni, beleértve a rész-munka vállalás vonzóbbá tételét, különösen a nők és az idősebbek körében.
- 6./ Váljanak erőteljesebbé a munkanélküliekre és az inaktívakra irányuló megelőző és aktív munkaerő-piaci intézkedések, különösen a leghátrányosabb helyzetű régiókban.
- 7./ Modern, a foglalkoztatási és földrajzi mobilitást ösztönző állami foglalkoztatási szolgálatra van szükség.
- 8./ A munkaerő-piaci integráció (a kirekesztődés elleni) stratégiára alapozva javítani kell a roma-népeesség foglalkoztatását.
- 9./ Lépéseket kell tenni az élethosszig tartó tanulás, az iskolai lemorzsolódás csökkentése és az egyetemi képzettséghez hozzájutás esély-egyenlősége érdekében, különösen az alacsony képzettségűek képzéshez hozzájutásának elősegítése.

Deleted: -

Nem célunk itt értékelni a 2001 óta a legjobb segítő szándékkal adott tanácsokat; a némileg változó témák és hangsúlyok ellenére valamennyi a magyar foglalkoztatási helyzet egy-egy neuralgikus pontját érinti. A tanácsok, úgy tűnik, mégis magukon viselik az un. nyitott koordináció kapcsán több országban megfogalmazott észrevételt: az EES keveset tud a tagállamok helyzetéről, vagy csupán arra szorítkozik, amennyit az EU intézményekkel közvetlen kapcsolatban álló, magasabb beosztású köztisztviselők az adott témákról jelentenek. (*Zeitlin, 2002; P.Koistinen — S. Roivas 2005.*)

Mindenesetre a magyar foglalkoztatás-politika a saját legjobb érdekeinek, törekvéseinek kifejezőiként fogadta a tanácsokat. Annál is inkább, mert a foglalkoztatási helyzet javítására a 90-es években tett lépései – mint az adatok is mutatták – nem bizonyultak sikeresnek. Valójában a rendszerváltás kezdetétől az ország irányításában egymást váltó politikai pártok egyikének sem volt határozott elképzelése arról, hogyan kellene alkalmazkodni a gazdaság hirtelen megváltozott foglalkoztatási igényeihez – valószínűleg azt sem érzékelték, hogy alkalmazkodniuk kellene. Mindegyik a gazdaság fellendülésétől várta, hogy megoldódjék a foglalkoztatás, eltűnjön a munkanélküliség. (Az 1991-ben született, mindmáig érvényes, bár azóta számtalanszor módosított foglalkoztatási törvény – az 1991. IV. törvény – címében ugyan a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szól, alapvetően azonban a munkanélküliekről való szociális gondoskodás kötelezettségét és módjait rögzíti.)

Az EU-hoz csatlakozással együtt járó foglalkoztatáspolitikai követelmények jó fogódzót, követendő irányvonalakat adtak a magyar kormánynak. Az Európai Foglalkoztatási Stratégiában, s az évről évre elkészült, Magyarországnak címzett ajánlásokban megjelölt kitörési pontok – bár nyilvánvalóan nem „egyenszilárdságúak” és esetenként inkább tükrözik az általános európai célokat, mint a hazai realitásokat (lásd például a „munkavállalás ösztönzése”, stb.) – visszatérően megjelöltek egyre kevésbé halasztható teendőket (lásd az adó- és juttatási rendszerek reformja.)

A Wim Kok jelentés – és az egész Európai Foglalkozási Stratégia – valamennyi tagország kormányától lényegében azt várja el, hogy a szélesen értelmezett munkaerő-politikával teremtsék meg gazdaságuk jobb, verseny-képesebb működésének feltételeit, elhárítva az akadályokat a dolgozni kívánó emberek keresővé válása előtt.

Ez a legtöbb európai országtól jelentős reformokat kíván.

Meddig jutott Magyarország? ([Frey M. nem-publikált tanulmánya: „Mi történik a Wim Kok jelentésből a magyar foglalkoztatáspolitikára? \(2004 ápr.\) Számos megállapítását felhasználjuk. Értékelése WKJ-ről: 37.old.\)](#) következőkben ennek egyik szegmensét, a foglalkoztatás növelése érdekében tett lépéseket

tekintjük át. Noha szorosan idetartozna, nem foglalkozunk a munkanélküli, munkát kereső egyének megsegítését szolgáló akciókkal; sem a munkanélküli ellátórendszer változásaival (a 2000-ben életbelépett megszorító intézkedések hatását számos kutatás sokoldalúan elemezte, lásd pl. a Munkaerő-piaci Tükör 2001. évi, Gábor R.I. és Nagy Gy. által szerkesztett kötetét); sem a foglalkoztathatóságukat elősegíteni hivatott képzési – szakképzési programokkal.

Mellőzzük az állami munkaügyi szervezet továbbfejlesztése érdekében tett lépéseket is. Az említettek közül csupán a kormányzati döntések értékelésekor, illusztrációként térünk vissza néhányra.

Témánk leginkább az aktív munkaerő-piaci eszközök (Active Labour Market Policy =ALMP) körében nyilvántartott kezdeményezéseket fogja át. A lehatárolás természetesen önkényes és pontatlan, egyrészt, mert az ide sorolt eszközök egy része is több funkciójú (például a gyermekgondozásról a munkaerőpiacra visszalépni kívánók rugalmasabb formában – részmunkaidő – elhelyezkedésének segítése; az idősebbek munkában tartása ugyancsak a rész-foglalkoztatásukhoz adott kedvezményekkel, a munkába járás támogatása stb.). Másrészt az intézkedések egy része nem, vagy nem kizárólag foglalkoztatás-politikai indíttatású (a multinacionális cégeknek a munkahelyteremtésükhöz (is) adott támogatások, a minimálbér emelése, stb.)

A foglalkoztatást elősegíteni hivatott lépések, és ahol lehet, hatékonyságuk érzékeltetése a jelzett, erőteljes lehatárolás ellenére eléggé terjedelmes, ha a következő lista egyes elemei nem is bizonyultak igazán eredményesnek. Rövid áttekintésünkkor eltekintünk az egyes elemek valamikori bevezetésének körülményeitől (többnek most már évtizedes az előtörténete) ezúttal csak az 1999-2004 közötti változásokat, ráfordításuk forrásait, s néhány, fontosabbnak tekinthető jellemzőjüket ismertetjük.

1.3. Jobs, jobs, jobs – a foglalkoztatás növelésére hozott intézkedések

1999-2004-ben

Az EU-hoz csatlakozás előtt Magyarország meghatározott foglalkoztatás-politikai eszköztárral rendelkezett. A csatlakozást követően ezek csak kevéssé módosultak, bár a 2005-től életbelépett újabb rendelkezések (főként a 2004. évi CXXIII.

Törvény) már érzékelhetően a foglalkoztatás növeléséhez igyekszik újabb lehetőségeket adni.

Mind a foglalkoztatás növelésének szándéka, mind az ezt elősegíteni hivatott eszközök többsége azonban régtől létezik, ez indokolhatja, hogy esetenként utalnunk kell a csatlakozást, illetve a Wim Kok jelentést megelőző időszakra is.

A foglalkoztatást közvetlenül növelni hivatott intézkedések közül talán a legfontosabb eszköz évek óta

a.) A munkahely-teremtő beruházások támogatása

„Munkahely” alatt mind a hazai közgondolkodás, mind a politikusok, s a munkaerő-piac folyamatait különféle módon formálók (szakszervezetek, munkajogászok) alapvetően a hagyományos munkahelyet értik: a teljes munkaidős, határozatlan időtartamra szóló, szociálisan és jogilag védett (a kötelező biztosításokkal és adókkal lefedett, a törvényes előírásoknak megfelelő) alkalmazásokat.

Miközben a költségvetési szférában spontánul és folyamatosan szaporodtak a munkahelyek, a versenyszférában valamennyi kormány indokoltan látta létrehozásuk támogatását. A támogatások forrása részben a költségvetés, részben a munkáltatók és a munkavállalók a bérek utáni, meghatározott arányú külön befizetéséből (szolidaritási járulékából) képződő Munkaerő-piaci Alap (MPA).

Mint azt megelőzően, a kormányok a vizsgált 5 év során is aktívan segítették az új munkahelyek létrejöttét. A ráfordítások összege, s az így létrehozandó munkahelyek száma azonban nem állapítható meg pontosan. Részben, mert a nagyobb, sok munkahelyet ígérő külföldi cégekkel a kormányok egyedi megállapodásokat kötöttek, amelyekből kevés került nyilvánosságra. Másrészt, mert a beruházások ösztönzésére létrehozott külön alapokba (Aktív Foglalkoztatási Célelőirányzat — GFC, Széchenyi-terv, Smart Hungary program) összevont források és célok szerinti felhasználásuk eléggé nehezen követhető. Az időszak nagyobb részében leginkább a MPA-ból fedezett, s ezért az Alap irányító testülete, a MAT által is jóváhagyott programokról rendelkezünk információkkal.

Összességében — a publikussá vált, korántsem teljes (éppen a nagy cégek

esetenként több száz fős munkahelyteremtését honoráló milliárdos támogatásokat nem tartalmazó) számok szerint 1999 és 2004 között mintegy 12 milliárd Ft támogatással mintegy 14 ezer új munkahely létesült a versenyszférában. (1999: 1,5 md, - 2400 munkahely; 2000: nincs adat; 2001: 3,1 md, - 1 77 munkahely; 2002: 1,9 md, - 2910 munkahely, 2003: 5,6 md, - 5 5 0 0 munkahely. — *Az adatok forrása: GM és FMH éves jelentések.*)

A 2003-ban hozott rendelkezések szerint 2004-től új adókedvezmények ösztönzik a beruházások révén létrejövő új munkahelyek teremtését. Az érvényes 10 md Ft helyett már 3 md-Ft-ra (a hátrányos helyzetű térségekben 3 md-ról 1 md-ra) csökkent a fejlesztések esetén igénybe vehető adókedvezmények értékhatára. A foglalkoztatást bővítő beruházások esetében a kedvezmény értékhatár nélkül vehető igénybe, ha a foglalkoztatottak száma 300 fővel nő (hátrányos helyzetű térségekben legalább 150 fővel) továbbá a legalább 20%-ban pályakezdőket alkalmazó cégek esetében.

Az FMM — a kormány munkahely-teremtést ösztönző adókedvezményeit kiegészítve - a MPA-ból új pályázatot hirdetett. Az új épületekbe, gépekbe, technológiába beruházó cégek vissza nem térítendő támogatásért pályázhattak. A beruházással létrehozandó munkahelyenként a támogatás összege 800 ezer Ft, hátrányos helyzetű térségében pedig 1,2 millió Ft. A támogatás összege alapesetben 80 millió Ft, meghatározott térségekben 160 millió, a több mint 300 új munkahelyet létrehozó vállalkozások esetében további 10-10 millió is lehet. A pályázónak többféle kritériumnak is meg kell felelnie. (Frey, 2004).

b.) A távmunka-program

2002-ben, több sikertelen kísérlet után az FMM és az IHM (Informatikai és Hírközlési Minisztérium) összefogásával újra indult a távmunka-program ezer távmunkahely létrehozásának céljával. A technikai feltételek megteremtésére, illetve a jövőbeni távmunkások képzésére a két tárca 500-500 millió Ft-ot adott 2003-ban a MPA-ból további 190,5 milliót kapott a program. A meghirdetett elvek szerint a pályázattal elérhető munkahely-teremtés célcsoportjai elsősorban a fogyatékkal élők, a megváltozott munkaképességűek, a romák, a 45 évesnél

idősebbek, a gyermeküket egyedül nevelők, továbbá a fogyatékkal élőt vagy idős személyt ellátók, a hátrányos helyzetű térségekben élők.

Mint várható volt, a képzésre, a képzettség megszerzésére sokan, az alkalmazásra jóval kevesebben jelentkeztek.

2003 végén 1276 új, távmunkahelyen dolgozó foglalkoztatásához kaptak a cégek bértámogatást; 2004-ben.....hez.

c.) Az önálló egzisztencia teremtésének támogatása

A KKV-k különféle (jellemzően a gazdasági tárca égisze alatt történő) támogatásától lényegében független, kifejezetten a regisztrált munkanélküliek önállóvá válását segítő hivatott program. Az évente mintegy 350-400 ezer regisztrált munkanélküli közül viszonylag kevesen törekcsenek önálló egzisztencia teremtésére; 1999-2004-ben éves átlagban mintegy 5500-an. A feltételek időnkénti változása (mint pl. 2000-ben az addigi 500 ezer Ft-os kamatmentes tőkejuttatás 1 millió Ft-ra növekedése, a 20%-os saját forrás előírása) nem módosította az igénybevevők létszámát.

A MPA-ból nyújtott támogatást az OFA (Országos Foglalkoztatási Közalapítvány) a kifejezetten hátrányos helyzetű munkanélkülieknek (például a romáknak) adható vissza nem térítendő támogatása egészíti ki. A program kedvezményezettjeinek létszáma szükségképpen eléggé korlátozott.

Egyébként még egy program létezik, kissé más - félrevezető — elnevezéssel: a „vállalkozóvá válás” támogatása, ami lényegében a munkanélküli járadék további 6 hónapos folyósítását, a szaktanácsadás igénybevételét és a tanfolyami költségek megtérítését jelenti az önálló egzisztencia megteremtésére vállalkozó munkanélkülieknek. 1999 és 2004 között évente átlagosan 1400-an igényelték ezt a segítséget.

d.) Munkahely kezdő diplomásoknak

2003-ban, a pályakezdők között kismértékben, de váratlanul megnőtt létszámú, regisztrált munkanélküliként jelentkező diplomások elhelyezése érdekében a MEH és az FMM 50 gyakornoki állást teremtett a közigazgatásban. A „Diplomás

pályakezdőket a közigazgatásba” címmel a központi képzési programok között indított akcióra 111,6 millió Ft-ot fordítottak a MPA-ból, fedezve az 50 ösztöndíjas gyakornok alkalmazását. Szabolcs megyében 2003 májusában „Diplomás fiatalok elhelyezkedésének segítése” címmel, részben a területfejlesztési tanács által adott támogatás segítségével mintegy száz fiatal diplomásnak teremtettek munkahelyet.

e.) *A fogyatékos emberek munkába helyezése*

A régtől létező, a munkáltatók külön anyagi hozzájárulásából fenntartott rendszer (a 20 főnél nagyobb cégek - ha nem foglalkoztatnak létszámuk meghatározott százalékában tartósan fogyatékos embereket – 1999 óta a tárgyévvel megelőző év bruttó átlagkeresetének 3%-át kötelesek a MPA Rehabilitációs alapjába befizetni) az évről évre növekvő befizetések ellenére a mindeddig rendkívül szerény eredményeket hozott. A 2001 évi népszámlálás adatai szerint a tartósan egészségkárosult, s ezért az egészségesekhez képest csökkent munkaképességűek 577 ezres sokaságából 2003-ban a fogyatékos emberek kevesebb, mint tizede dolgozott (az EU15 tagállamaiban 40-50%-uk.)

f) *Munkahely-megőrző támogatások*

A 90-es évek elején, a munkahelyek tömeges megszűnésének hatásait enyhítendő, a feltételezetten csak átmenetileg nehéz helyzetbe került cégeknek adott támogatás 2000-ben megszűnt, 2002-ben azonban – némileg módosított feltételekkel – ismét bevezették. A program segítségével 2002-2004-ben munkahely megőrzését támogatták.

A munkahely-teremtés – megőrzés közvetlen támogatásán túl többféle program szolgálta a munkavégzés akárcsak ideiglenes alkalmainak bővülését. Többségük a 90-es évek kezdete óta létezik; a mindenkori foglalkoztatási helyzet, s a tapasztalatok alapján azonban sokféleképpen módosultak az évek során. Többnyire egy-egy réteg foglalkoztathatósági lehetőségeihez igyekeztek a feltételeket igazítani, általában a (szervezett) gazdaságban a legkisebb esélyű munkanélküliek megsegítésének szándékával.

Deleted:

g.) A közhasznú munka

A legtömegesebb, bár csak rövid időre szóló munkalehetőség. Évente 70-120 ezren végeznek közhasznú munkát, bár a munkával töltött napok (éves átlagra átszámítva) a vizsgált öt évben is mintegy 20 ezer fő foglalkoztatását jelentik.

A közhasznú munka, amit egykor a munkavégző képesség megőrzését szolgáló, átmeneti eszköznek szánt a foglalkoztatás-politika, a leghátrányosabb munkaerőpiaci helyzetű, tartósan elhelyezhetetlen alacsony iskolázottságú, képzetlen munkanélküliek úgyszólván egyetlen (legális) munkalehetősége maradt.

A települési önkormányzatok által évente egyszer-kétszer szervezett, alapvetően kommunális (közterület-takarítási, ároktisztítási stb.) munkái mellett kissé kiszélesedett az ebben a formában még végezhető munkák köre, elsősorban a szociális gondozás feladataira. 2000-ben – jórészt a helyi önkormányzatok jó részének erősen behatárolt anyagi lehetőségeit, valamint a legkisebb településeken is sokasodó kötelezettségeit érzékelve - az FLT módosításával (az 1999. évi CXXII törvény alapján, hatályos 2000 febr. 1-től) lehetővé vált, hogy – mintegy az MPA-ból támogatott formában – az önkormányzatok közhasznú munkát végző dolgozókat alkalmazzanak, a törvény megfogalmazása szerint „a lakosságot, illetve a települést érintő feladat ellátására.” Így – ha nem is nagy számban – de az alkalmi kommunális munkákat végző munkanélküliek tízezrei mellett néhány százan valójában tartós munka-lehetőséget kaptak a helyi önkormányzatoknál, anélkül azonban, hogy a kimutatásokban növelnék az államigazgatásban dolgozók létszámát.

2002-ben a közhasznú munkákkal teremtődő munkaalkalmak bővítését igyekezett a foglalkoztatás-politika kedvezőbbé tenni az önkormányzatoknak, a 45 éven felüliek és a romák alkalmazása esetén: a MPA a foglalkoztatás közvetlen költségeinek 90%-át vállalta át, a szokásos 70% helyett; s a támogatás időtartama az egy év helyett másfél évre, az 50 éven felüliek esetében 2 évre nőtt, ha a munkanélkülit közhasznú munkásként az egészségügyi-szociális, művelődési-közoktatási, vagy a környezet-védelem területén foglalkoztatják (2002.LIII. törvény, az 1991. évi IV. törvény, valamint a 6/1996. (VII.16.) MüM rendelet módosítása; hatályos 2003. okt. 15-től).

h.) A közmunka

Deleted: ¶

A kormányzat évek óta meghirdeti a közmunka programot, azzal a céllal, hogy a közösség számára fontos teendőket (árvízvédelem, erdőtelepítés, környezetvédelem stb.) elvégezve egyúttal a munkanélkülieknek teremtsenek munka (és kereseti) lehetőséget.

A programok költségeinek egyik forrása az állami költségvetés, a másik a Munkaerő-piaci Alap.

1999 óta a költségvetés több mint 10 milliárdot, az MPA csaknem 2 md-ot adott a közmunka-programokhoz, amit esetenként (árvízvédelem) a területfejlesztési szervezetek is támogattak.

A közmunkákban évente 4-5 ezer fő (2002-ben kivételesen sok. 12,5 ezer fő) vett részt, nagyjából fele részben munkanélküliek, jelentős arányban romák. A közmunkákra a költségvetés egyre kevesebbet szánt (1999-2000: 2-2 md; 2001: 3 md, 2002: 2,6 md, 2003: 1 md) bár az évente néhány hónapig tartó munkák így is sokak megélhetését segítették.

i.) Bér- és járulék-átvállalás

Az alkalmazottak számának növelését (a versenyszférában) visszatartó, a béreket terhelő közismerten magas adók és a kötelezően befizetendő járulékok könnyítésének fő eszköze évek óta a bérek és terheik egy részének a MPA terhére történő átvállalása. Az egyre szélesülő, újabb rétegekre (célcsoportokra) kiterjedő, a munkáltató számára a munkaerőt kevésbé költségessé tevő lehetőség – nem meglepő módon – a legsikeresebb. Az „érintett létszám”, azaz a programban akárcsak egy napig is résztvevők száma ugyan évről évre nagyjából a fele a legtömegesebb program, a közhasznú munkát végzők létszámának, az éves átlagra számított létszám – már csak a támogatás hosszabb időtartama következtében is – 1999 óta rendre meghaladja a közhasznú munkásokét. (A közhasznú munkát végzők évi átlagos létszáma 1999: 28,9 ezer, 2000: 23,7, 2001: 23,2, 2002: 17,8, 2003: 17,5 ezer; a bér- és vagy járulékátvállalásban részesülők 1999-től rendre: 31,4 ezer, 27,5, 26,5, 21,7 és 20,1 ezer fő.) (Esetleg: grafikon).

A bér és járulékterhek egy részének átvállalásával a foglalkoztatáspolitikát a

munkaadót kívánta ösztönözni arra, hogy regisztrált, tartósan munkanélkülit alkalmazzon, mégpedig közülük is a leghátrányosabb helyzetűeket. Az ösztönzés – mint láttuk – évente csökkenő mértékben ugyan, de évről-évre legalább 20 ezer munkanélkülit juttatott hosszabb-rövidebb ideig munkához, leginkább a pályakezdő fiatalok köréből. A szinte évenként változó kedvezmények, (például a támogatást követő időszakban a munkáltató meghatározott idejű továbbfoglalkoztatási kötelezettsége; a támogatás megoszlása a munkabér és járulékok között; a munkabér teljes átvállalásától a bér- és járulékai felének fedezéséig, stb.) változtatta ugyan az egyes célcsoportokhoz tartozók esélyeit, hol rontva, hol javítva azt, a munkáltatóknak mégis olcsóbbá tette a foglalkoztatást.

2003-ban a 45 éven felüli valamint a roma munkanélkülieket igyekezett a foglalkoztatáspolitikai a bértámogatással is munkahelyhez juttatni. A 45 éven felüliek esetében hat hónap helyett már három hónapig tartó munkanélküliség után - egyéb kedvezmények mellett – a munkáltatóknak a bér 50-100 százaléka helyett 70-100% volt téríthető, az általános egy év helyett másfél évig; az 50 éven felüliek foglalkoztatása esetén pedig 2 évig a közhasznú foglalkoztatás meghatározott területein (egészségügyi-szociális, művelődési, közoktatási tevékenység, környezetvédelem). A roma emberek ugyancsak a közmunka területén kaphattak hasonló kedvezményeket. *(A 2002. évi LIII. Törvény az 1991. évi IV. törvény (és más törvények) módosításáról, valamint a 13/2003.(X.10.) sz. FMMrendelet).*

Az alkalmazások megkönnyítésének ezt a módját az 1999 után hozott rendelkezések újabb célcsoportokra terjesztették ki. Mindenekelőtt azonban korrigálni kellett a 2001-ben váratlanul (és gazdaságilag megalapozatlanul) jelentősen megnövelt minimálbérnek (és a vele emelkedő közterheknek) a kis cégek tízezereinél fenyegető ellehetetlenülés, s vele a létszámcsökkenés foglalkoztatási hatásait. *(Halpern et al 2004)* A veszély elhárítása érdekében az MPA-ból 2001-ben csaknem 2 milliárd, 2002-ben pedig 15 milliárd forintot költöttek a – pályázattal visszaigényelhető – többlet-költségek kompenzálására. Az adó visszatérítés azonban, ha enyhítette is a munkáltatók terheit, érdemben nem változtatott a munkaerő jelentős drágulása miatti, a (versenyszférában azóta is érvényesülő) kereslet-csökkenésen.

A foglalkoztatás-politika – részben a keresletcsökkenést is érzékelve – azóta is igyekszik többféle réteg foglalkoztatását elősegíteni a munkaerő-költségek részleges átvállalásával.

2003-ban rendelkezés született *(a 2004. évi LVIII. Törvény az adókról, járulékokról és egyéb, költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2003. évi XCI. törvény módosításáról)* arról, hogy a hazai foglalkoztatási formák között 4-5%-os arányú részmunkaidős foglalkoztatás növelése érdekében 2004. január 1-től mentesülnek az egyösszegű egészségügyi hozzájárulás – EHO (2004-ben havi 3450.- FT) megfizetése alól azok a munkáltatók, akik Gyese-en lévő, illetve a Gyetet igénybe vett (a legalább három kisgyermeket nevelő) nőt alkalmaznak akár napi 4 óras foglalkoztatás esetén is.

Ugyanez a kedvezmény illette meg az 50 évesnél idősebb, tartós munkanélküli foglalkoztatóját is.

A részmunkaidőben dolgozók után egyébként 2005. január 1-től a munkáltató a csökkentett munkaidővel arányos, de legalább 50%-nyi EHO-t fizet.

A 2004. évi CXXIII. törvény további járulék-fizetési kedvezményt adott a pályakezdőket, köztük a 30 évesnél fiatalabb, legfeljebb 2 éve végzett diplomásokat ösztöndíjjal alkalmazóknak, továbbá a gyermek gondozását vagy családtag ápolását rendszeres foglalkozással felváltókat, valamint az 50 éven felüli munkanélküli alkalmazóknak. A kedvezmény alapja: a 29%-os TB. járulék (18%-os nyugdíj és 11%-os egészségbiztosítás) 50%-a.

A pályakezdőket, továbbá a gyermek, családtag gondozásából alkalmazásba lépők munkáltatóit a kedvezmény alanyi jogon illeti meg; az 50 éven felüliek esetében megítélése az illetékes munkaügyi központ mérlegelési jogkörébe tartozik. A kedvezmény ellenében a munkáltatóknak – egyebek között – 9 havi egybefüggő foglalkoztatást kell vállalniuk; a 9 hónap elteltével a legfeljebb havi bruttó 90 ezer forintos jövedelem után számítható járulék-kedvezményt egy összegben igényelhetik vissza.

Az 50 éven felüli, regisztrált munkanélküli foglalkoztatására vállalkozó munkáltató egy új forma, a „munkakipróbálás” keretében támogatásként három hónapra megkaphatja a kifizetett munkabér és járulékainak teljes összegét, képzettségi

szinttől függően, legfeljebb 90 ezer Ft bruttó bér mértékéig. A próbaidő tartamára tehát a munkáltató „ingyen” kap munkaerőt. A kísérleti jelleggel, 2005-2006 évekre bevezetett programra a MPA-ból 2,8 milliárdot különítettek el.

j.) Az Alkalmi Munkavállalói könyv

Az 1997-ben bevezetett AM könyv eredeti célja az volt, hogy a munkanélküli járadékot, majd két év után a jövedelempótló támogatás igénybevételének lehetőségét is elvesztő, de elhelyezkedni képtelen emberek rövid idejű, alkalmi munkavégzéssel is jogosultságot szerezhessenek további juttatásokra (munkanélküli segély, egészségügyi ellátás.)

A kifejezetten szociális indíttatású intézkedés a munkáltatók által befizetendő, az AM könyvbe ragasztandó, közteherjegy (bélyeg) formájában leróható közterheket a minimálbérhez kapcsolódva állapította meg. (Ezzel – a juttatások nézőpontjából tulajdonképpen igazságosan – az alkalmi munkát ugyanakkora terhekkal sújtotta, mint a folyamatos, teljes munkaidős alkalmazásokat.)

A szabályozás egyébként is számos vonatkozásban a hagyományos foglalkoztatás eredetileg a nagyipar testére szabott kritériumait igyekezett követni (az alkalmazók köre, az alkalmazás időtartama stb.) Ezeket, a később többé-kevésbé korrigált vonásokat itt nem érintjük; ezúttal csupán a bérre rakódó járulék – mint meghatározó tényező – szerepéről lesz szó.

A munkanélkülieknek a legjobb szándékkal segíteni kívánó intézkedés nem számolt azzal, hogy a potenciális munkáltatók sokaságát a családi gazdaságok, a mikro-vállalkozások és a háztartások jelentik, amelyeknek a környékbeliek addig is elvégezték az alkalmilag adódó munkákat, mégpedig a minimálbértől független, a helyi közösségekben kialakult és elfogadott tarifáért. Ráadásul ilyen munkákért gyakorlatilag senki sem adózott. A minimálbérhez kötött adóterhek mértéke elriasztotta az AM könyvvel foglalkoztatástól a munkát igénylőket.

Az AM könyv nem tudott részt ütni a bejelentetlen alkalmi munkavégzés széleskörű, általános gyakorlatán; 1998-ban az éves átlagban több mint 420 ezer regisztrált munkanélküli közül 21 ezren váltották ki az (ingyen kapható) könyvet, de csak mintegy tízezeren használták fel, (a felhasználóknak azonban csak fele volt regisztrált munkanélküli) egyéenként átlagosan egy hétnél rövidebb ideig tartó,

zömmel a legalacsonyabb bérkategóriába tartozó munkavégzésre.

A munkáltatókat elsősorban a közterhek magas volta tartotta vissza, ezért a kormányzat szinte évenként nyújtott valamilyen kedvezményt. (2001-ben például a munkáltatók kérhették a közterhek elengedését, pontosabban azt átvállalhatták a munkaügyi központok.)

2002-ben a kormányzat további könnyítéseket adott. Enyhítette a munkavállalás engedélyezett időtartamának szigorát és valamennyi díjazási kategóriában jelentősen csökkentette a munkáltató által befizetendő közterheket. (A régi és az új közteher: napi 1600 Ft bérig 1200. Ft helyett 500 Ft; 1601-2000 Ft bér esetén 1600.-Ft helyett 800.- Ft; 2001-2600 Ft bérnél 2000.- Ft helyett 1000.- Ft; 2601-3100 Ft bér esetén 2500.- Ft helyett 1200.- Ft; 3001-4000 Ft bérnél 3000 Ft helyett 1500.-Ft.) A regisztrált munkanélkülit foglalkoztatók közterhe még kisebb lett: minimum 200, maximum 800.- Ft. (A különbségeket a MPA fizeti be a költségvetésbe.)

A jogszabály 2002 szeptember 1-től életbelépett változása nyomán megélenkült az érdeklődés az AM könyvvel történő foglalkoztatás iránt. Különösen a regisztrált munkanélkülit foglalkoztatók közterhének mértéke tette vonzóbbá bejelentett alkalmazásukat. (Bár még így is előfordul, hogy a közteherjegy árát levonják a dolgozó jövedelméből, azaz vele fizettetik meg, vagy a munkáltató a dolgozóval „megfelezi” (Kozma Judit, 2004.)

A kiváltott AM könyvek száma 2002-höz képest 2003-ban megduplázódott, több mint 40 ezerrel, 2004-ben pedig további 50 ezerrel nőtt.

Az AM könyv igénybevétele

	Kiváltott	Felhasznált	A regisztrált munkanélküliek aránya a felhasználók között	Az egy főre jutó munkanapok átlagos száma	A legalacsonyabb díjért dolgozók aránya**
	könyvek				
	száma e.db	aránya			
1997.*	11,0	56,0	58,2	3,1	96,0
1998.	21,0	52,0	52,3	6,7	93,0
1999.	18,0	55,8	62,8	3,3	92,7
2000.	26,8	55,3	60,0	8,0	69,2
2001.	32,1	55,5	55,0	7,9	76,5
2002.	39,9	62,5	62,5	10,1	76,5
2003.	82,7	62,1	69,3	14,6	50,0
2004.	131,6	75,9	66,3	14,5	49,1

* Az AM könyvet 1997. szeptemberétől lehetett igénybe venni

** A díjtételek évről-évre változtak; alapvetően az érvényes minimálbérhez kötődtek - a munkáltatók ehhez igazodva fizették a közterheket.

Forrás: Foglalkoztatási Hivatal

k.) A foglalkoztatást ösztönző adózási intézkedések

Az előzőekben röviden ismertetett programok meghatározó többsége (lényegében a munkahely-teremtő beruházások kivételével valamennyi) a szűkebben értelmezett foglalkoztatás-politika hatókörében született (akár önálló minisztériumhoz tartozott, akár más minisztériumok részévé vált a foglalkoztatás-politika alakításának funkciója). A kormányok pénzügy-politikájában a foglalkoztatás elsődlegesen az idetelepülő multinacionális világcégekkel folytatott beruházások ösztönzésének részeként kapott szerepet. (Ez ma világszerte elsődlegesen fontos kormányzati funkció akkor is, ha megállapíthatatlan: a világcégek az éppen elnyert kedvezményektől függetlenül is ide hozták volna az esetleg ezres nagyságrendben munkahelyeket is teremtő beruházásaikat.)

A hazai cégek foglalkoztatás-növelése érdekében azonban nem történt túl sok.

- Ide sorolható fontos lépés a *munkaerő-költségek* részét képező társadalombiztosítási befizetések mérséklése. Az Európában kifejezetten magasnak számító munkaerő-költség (Lindnerné,...) OECD..., M. Ribourd at all 2001, EU: 2004, Wim Kok 2003 stb.) egyik eleme, a társadalombiztosítási járulék aránya előbb, 2001 január 1-től 31, majd 2002 január 1-től 29%-ra mérséklődött.

Ez jelentős kezdet akkor is, ha a munkáltatók terhei a bérek után fizetendő, az alkalmi csökkenéseket más adónemekkel (például az előző évi átlagbér arányában fizetendő rehabilitációs járulékkal, vagy az innovációs járadék bevezetésével)

ellensúlyozó újabb kötelezettségek következtében alig csökkennek. Továbbá: a járulék-csökkenés a magyar gazdaságban tömegesen működő mikro-vállalkozásokat csekély mértékben segíti (hiszen a fiatalok vagy idősebbek alkalmazása esetén kapható 50%-os járulék átvállalás is szerény összeget, mindössze havi 13050.- Ft /fő megtakarítást jelent havonta.)

Bár a közelebbi—távolabbi tervekben az adóreform korszerűsítésével többféle, a béreket ma terhelő adó és járulék-tétel csökkentése szerepel (pl. az egyösszegű egészségügyi hozzájárulás megszüntetése) a munkáltatók számára ma még egyértelműen drága a (bejelentetten foglalkoztatott) munkaerő. (A Világbank munkatársainak számítása szerint a munkáltatók és a munkavállalók együttesen minden 100.- Ft után 83-at fizettek be a költségvetésbe; (Riboud at all) Egyenlőre ez csak kevéssé csökkent.)

- Az évek óta stagnáló foglalkoztatást elsősorban a mikro-vállalkozások körében adókedvezménnyel kívánja ösztönözni az állam. Az éves átlagban 5 főnél kevesebbet foglalkoztatók, ha az adóévet megelőző évben egy fővel bővítették létszámukat, adóalapjukat egy havi minimálbér összegével (2005-ben bruttó 57 ezer Ft-tal) csökkenthetik. Ez a *foglalkoztatási kedvezmény az év közbeni létszámnövekedés* esetében arányosan vehető igénybe.

A helyi iparüzési adó is tartalmaz új, foglalkoztatást ösztönző adóalap-kedvezményt. A vállalkozás éves átlagos statisztikai létszámának növelése esetén minden többlet-létszám után 1 millió Ft adó-alap mentességre jogosult.

1.4. A foglalkoztatást ösztönözni hivatott támogatások néhány jellemzője

Ha csak az elmúlt néhány év intézkedés-sorozatát tekintjük is át, annyi a vázlatosan ismertett akciókból is kitűnik, hogy a foglalkoztatás-politika fáradhatatlanul kereste az előbbre lépés lehetőségeit. Az 1991-ben született foglalkoztatási törvény megannyi módosításával igyekezett a munkáltatók számára előnyösebbé tenni elsősorban a különösen hátrányos helyzetű rétegek foglalkoztatását (miközben az érintetteknek is sokféle módon igyekezett segíteni abban, hogy foglalkoztatási esélyeik javuljanak).

A legjobb szándékú törekvések, s a munkáltatók és a munkavállalók befizetéseiből évről évre rendelkezésre álló milliárdok sem voltak képesek azonban arra, hogy a foglalkoztatásban észrevehető, érdemleges eredmények szülessenek.

Ennek néhány oka magukban a hozott intézkedésekben rejlik. Ilyen ok például:

a.) A munkanélküliekre összpontosító látásmód

Magyarországon „foglalkoztatáspolitikai” elnevezéssel a legutóbbi időig valójában munkanélküli politika létezett.

Úgy tűnik, hogy az EU tagságra felkészülés tudta csak komolyabban ráirányítani a figyelmet arra, hogy mind a regisztrált, mind az ILO kritériumai szerint munkanélküliek csökkenő létszáma ellenére az EU tagországai közül Magyarországon a legmagasabbak közé tartozik a gazdaságilag inaktív népesség aránya. A köztudottan az európainál még mindig alacsonyabb munkavállalási kor mellett — ami a többi volt szocialista országra és néhány régi tagállamra is jellemző — a helyzet sajátos okai azonban nem kaptak elég figyelmet.

A figyelem — és a segítő szándék — a regisztrált munkanélküliekre összpontosult. Valószínűleg mindenekelőtt azért, mert az évtizedekig ismeretlen jelenség, a munkanélküliség tömeges megjelenése sokszerűen érte a társadalmat, és a néhány tized százalékos csökkenés vagy növekedés még ma is a sikeres vagy sikertelen politika fokmérője.

De azért is, mert a munkanélküliség kezelésére, társadalmi és egyéni következményeinek elhárítására jött létre, s vált odaadó elhárítójává a munkaügyi szervezet. Elkötelezett dolgozói professzionális szinten tanulták meg a munkanélküli járadék idejének, mértékének, a jövedelempótló járadék folyósításának szabályait, a munkaügyi szervezet különféle programjainak és azok változásainak alkalmazási rendjét, a támogatással elhelyezkedők feltétel-rendszereit, a nagyobb leépítések kezelését.

A munkaközvetítés, munkába helyezés nem tudott sikeres tevékenységgé válni. Az évről évre többnyire csak a megszűnő (hagyományos) munkahelyeket pótló új munkahelyek zömét jellemzően nem az állami munkaközvetítőn keresztül, a

regisztrált munkanélküliek állományából töltötték be a munkáltatók, hanem a tradicionális társadalmi-bizalmi kapcsolatokat felhasználva, rokonok, barátok, ismerősök ajánlásai szerint. (Régi tapasztalat, hogy a munkáltatók két-három jellegzetes esetben kérik az állami közvetítés segítségét. Az egyik: az idetelepülő külföldi cégek a nagyobb létszámú munkaerő toborzásakor. A másik: az alacsony bérű, magas teljesítmény-követelményű, rossz munkakörülményű, pl. több műszakos s ezért nagy fluktuációnak kitett munkakörök ismételt betöltéséhez — jellemzően ilyenek voltak a varrodák. Ugyancsak az állami munkaközvetítőhöz (is) fordulnak egy-egy speciális képzettségű, esetleg idegen nyelvet is beszélő, a szokásos módon nehezen felkutatható dolgozó keresésekor.)

A munkanélküliek adott állományából a sikertelen közvetítések megannyi kudarca is arra készítette a munkaügyi szervezet dolgozóit, hogy állások hiányában a rendelkezésükre álló lehetőségeket felhasználva segítsenek: képzéssel, közhasznú munkával, az aktív programokban meghatározott eszközökkel.

Az immár nevében is Állami Foglalkoztatási Szolgálat ügyfelei – kevés kivétellel – a regisztrált munkanélküliek. A támogatásuk szabályait előíró foglalkoztatási törvény újabb és újabb módosításai, valamint az érvényben lévő egyéb jogszabályok a támogatáshoz hozzáférést zömmel a regisztrált státushoz kötik. A – talán egyetlen – régebbi kivétel az 1997-ben létrehozott AM. Könyv, amit bárki igénybe vehet (azzal a helyes rendelkezéssel, hogy a regisztrált munkanélkülit foglalkoztatók a többieknél előnyösebb feltétellel, kisebb közteher fizetésér kötelezetten tehetik azt).

Az újabb rendelkezések már kezdenek nyitni a gazdaságilag inaktívak különböző csoportjai felé. (A hazai munkanélküliek regisztrálhatóságát – s vele a különféle juttatásban részesíthetők körét – szabályozó Ft, amely kezdetben csak a munkájukat elvesztett embereket tekintette a munkaügyi szolgálat ügyfeleinek, először a pályakezdőket fogadta be; 2001 július 1-től terjed ki szélesebb körre. A jelenlegi meghatározás szerint „a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel rendelkezők” regisztrálhatók. Az öregségi nyugdíjra jogosultak, s az oktatási intézmények nappali tagozatán tanulók továbbra sem minősülhetnek munkanélkülieknek, akkor sem, ha aktívan munkát keresnek.)

A 2004. év CXXIII. Törvény új szellemű rendelkezései, bár nem változtatnak a regisztrálhatóság adott feltételein, kifejezetten a „munkaerőpiactól tartósan távol lévő személyek” foglalkoztatását kívánják elősegíteni, s az 50 éven felüli munkanélküliek kivételével a többiek (a pályakezdők, az ösztöndíjjal foglalkoztatottak, a gyermekgondozásról és a családtag ápolásából a munkaerőpiacra lépni kívánók) esetében a kedvezményhez jutásnak nem feltétele, hogy előbb munkanélküliként regisztráltassanak. Ez már valóban az Uniós foglalkoztatáspolitikai érvényesítési szándékának biztató kezdete.

Vélhetően annak tudomásul vétele is, hogy a foglalkoztatás érdemben csak a ma inaktív munkába állásával növelhető. A munkaerő-felmérés évről évre közreadott adatai szerint a 15-64 évesek körében 2001-ben a népesség 40%-a minősült gazdaságilag nem aktívnak, 2004-ben 39,5%-a. (Ez 2004-ben 2,7 millió embert jelentett). A hazai munkavállalási kor szerint számolva kissé jobb az arány – de nem sokkal. A megfelelő korúak 35,8%-a volt inaktív 2001-ben, és 35,9%-a 2004-ben. Az inaktívok között évek óta 100-120 ezren minősültek „passzív munkanélkülinek”, akik ugyan dolgoznának, de azért nem keresnek aktívan munkát, mert elhelyezkedésüket, maguk és mások tapasztalata alapján, reménytelennek ítélik. Közülük százezrek szeretnének rendszeres munkát, de különböző okok miatt nem kerestek (2000: 449 ezren, 2001: 280 ezren, 2002: 312 ezren, 2003: 289 ezren). Azaz: a regisztrált munkanélküliekkel nagyjából azonos létszámú inaktív vár munkára.

Köztudott, hogy a 2004-ben készített, első Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervben a kormány évenként kb. 1%-os (39-40 ezer fős) foglalkoztatás-növelést vállalt. A munkahelyek támogatásán túllépő, az EU Magyarországról adott értékeléseiben visszatérően szereplő, elsősorban az adók és a szociális ellátó-rendszer reformjával a ma inaktívok sokasága, a vállalt létszám többszöröse juthatna kereső foglalkozáshoz.

Az inaktívok foglalkozáshoz segítése azonban a foglalkoztatás-politikától új szemléletet – és az eddiginél nagyobb léptékű reformokat kíván.

Deleted: Azaz: a regisztrált munkanélküliekkel nagyjából azonos létszámú inaktív vár munkára. ¶
Köztudott, hogy a 2004-ben készített, első Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervben a kormány évenként kb. 1%-os (39-40 ezer fős) foglalkoztatás-növelést vállalt. A munkahelyek támogatásán túllépő, az EU Magyarországról adott értékeléseiben visszatérően szereplő, elsősorban az adók és a szociális ellátó-rendszer reformjával a ma inaktívok sokasága, a vállalt létszám többszöröse juthatna kereső foglalkozáshoz. ¶
Az inaktívok foglalkozáshoz segítése azonban a foglalkoztatás-politikától új szemléletet – és az eddiginél nagyobb léptékű reformokat kíván.

b.) Szociális elkötelezettség:

Mióta a társadalmak kötelezettségüknek tekintik, hogy segítsenek a munkájukat elvesztett embereknek az elbizonytalanodott megélhetésben, családjuk eltartásában, új munkahely megtalálásában, az öngondoskodás (munkánélküli biztosítás) kötelezővé tétele mellett a segítő rendszerek alapvető vonása maradt a szolidaritáson alapuló szociális gondoskodás

A szociális gondoskodás kötelezettsége Európa úgyszólván valamennyi államának szűkebb vagy tágabb szférában érvényesülő vezérlő elve. Magyarországon a 90-es évek elején megjelenő munkanélküliség sokkja ugyanezt a gondoskodási kötelezettséget hívta azonnal életre, s tette a munkanélküliség kezelésének alap vonásává. (Lásd: a szolidaritási járulék-fizetési kötelezettség egyértelmű elfogadása, társadalmi tudomásulvétele.)

A munkanélküliek zöme szegény, és szociálisan támogatásra szorul. (Köztudott, hogy évek óta a regisztrált munkanélküliek mintegy harmada jogosult segélyre, de ennél mindig többen szorultak a segélyt követően jövedelempótló támogatásra, majd annak megszűnése óta rendszeres szociális segélyre.)

A később megfogalmazódott törekvés: mi szerint „nem halat kell adni, hanem hálót” sokszori hangoztatása ellenére csak mérsékelten és részlegesen tudott hatni a foglalkoztatás-politikára. A metaforánál maradva: a tulajdonképpen önállósult, majd a szociális- és családügyi minisztérium égisze alá került, majd ismét önálló tárca keretében formálódó foglalkoztatás-politika folyamatosan „tárca-politikává” vált, a tárca pedig leginkább csak halat tudott adni — a hálót másutt szőtték.

A képzési programokon kívül a foglalkoztatás-politika úgyszólván minden, passzív és aktív eszköze alapvetően szociális indíttatású, szociális segítséget nyújtó eszköz maradt, a közhasznú munkáktól a bértámogatással fenntartott munkahelyeket át az alkalmi munkavállalói könyvig. Jellemzően szociális indíttatású a kétszer is bevezetett, csaknem azonos nevű, bár kissé eltérő tartalmú álláskeresési támogatás.

Noha a támogatás célja szerint a munkanélkülit intenzív álláskeresésre kívánja ösztönözni, a feltételekből nyilvánvaló annak elsődlegesen szociális támogatási funkciója:

a.) A 2002-ben (*LIII. Törvény 16§-a*) bevezetett álláskeresési támogatást a legalább 180 napnyi munkanélküli ellátását már kimerített, a munkaügyi központtal kapcsolatot tartó munkanélküli kaphatta további 180 napig, a 45 éven felüliek 270 napig. Az összeg az öregségi nyugdíj minimumhoz kötődött (annak 85%-a).

b.) 2003 július 1-től a 7/2003 (VI.12.) FMM rendelet értelmében az aktív eszközök közé került az álláskeresést ösztönző juttatás; nagyjából a korábbi feltételekkel, de azzal a kiegészítéssel, hogy a támogatás lejárta előtt munkát találók megkapják az időszak hátralévő részére járó támogatást.

Természetesen nem az a probléma, hogy a foglalkoztatáspolitikai megkereste a legelesettebb, leginkább rászoruló rétegeket, s nekik igyekezett segíteni (bár éppen a leginkább rászorulóknak esetében, mint például a romák, tudott a legkevesebbet tenni). A probléma az, hogy a „hálót készítő” segítsége nélkül, azaz a gazdaság és az érintett rétegek helyzetét együttesen kezelni képes nemzeti foglalkoztatáspolitikai hiányában szorult be arra a területre, ahol önállóan is képes volt cselekedni: a szociális segélynyújtás funkciójába.

c.) A programok óvatossága

Minthogy a mindenkori foglalkoztatáspolitikai alapvetően a munkáltatók és a munkavállalók által (szolidaritási járulékként) befizetett, az évek során a Munkaerő-piaci Alapba bevont összegekkel gazdálkodott, s ebből fedezte a munkanélkülieket megsegíteni hivatott programjait, igyekezett takarékosan, gondosan bánni „az adófizetők pénzével.”

Az egyébként csak helyeselhető törekvés azonban gyakran járt együtt olyan mértékű óvatossággal, a programban részvétel feltételeinek olyan aprólékos körülbástyázásával, ami eleve szűk hatókörűvé korlátozta az egyébként ígéretes elképzeléseket.

A túlzott óvatosság, a lehetséges csalások, indokolatlan igénybevétel kivédésének szándéka – és a programok ténylegesen szerény igénybevétele végig kíséri az aktív foglalkoztatáspolitikai törekvéseket.

Itt csak néhány példát idézve:

- A 2003 közepén bevezetett, korábbiakban már idézett álláskeresést ösztönző

juttatás (ÁKJ) feltételei között szerepel, hogy az eleve legalább 180 napig munkanélküli járadékban részesült személyek közül csak azzal köthető ÁKJ szerződés, aki sem nyugdíj előtti munkanélküli járadékban, sem rokkantnyugdíjban, sem táppénzben nem részesül.

- Az álláskeresői megállapodás ugyancsak miniciózus szabályokat ír elő, beleértve az utazási költség-elszámolást is (helyi tömegközlekedés, havonta 5-5 oda-vissza út, stb.)

A juttatás egyik feltétele, hogy az érintettek vállalják a rendszeres álláskeresőt, a munkaügyi kirendeltséggel kötött megállapodás szerint, s ezt folyamatosan igazolják.

Az új támogatási formától a kezdeményezők jelentős sikereket vártak. („Az FMM becslése szerint 2003-ban várhatóan mintegy negyven ezren igénylik majd az új támogatást” – *Népszabadság*, 2002. dec.13.) A tények jóval szerényebb érdeklődést mutattak: 2003. júliusában 8.290, decemberében 13.080 személlyel kötötték meg a megállapodást; közülük júliusban 893-an, decemberben 10.525-en részesültek a juttatásban. Különböző okok miatt augusztustól minden hónapban néhány százan kiléptek a támogatottak közül (a 6 hónap során összesen mintegy 3.300-an, havi átlagban 553-an); 2.377-en (havi átlagban 396-an) azért, mert elhelyezkedtek.

A várt, nagyobb siker feltehetően azért maradt el, mert az állást szorgalmasabban keresők sem találhattak a korábbinál szélesebb, a hagyományostól eltérő (pl. részidős) munkahely-kínálatot.

- A 2003. X.15-től hatályos, a foglalkoztatás bővítését a foglalkoztatóknak nyújtandó támogatásokkal ösztönözni kívánó 13/2003. (X.10.) FMM rendelet szerint a meghatározott támogatás iránti, a munkaügyi központhoz a foglalkoztatás megkezdése előtt benyújtott kérelem alapján a támogatás csak olyan munkaadónak nyújtható „amely az Ft 8.§-a (5) bekezdésének b. pontjában meghatározott kötelezettségének a kérelemben megjelölt munkakörökre vonatkozóan annak benyújtását megelőző hat hónapban eleget tett, valamint a *munkaügyi központ által közvetített személy foglalkoztatását vállalja*” (saját kiemelés) (11§ (2)).

- Ugyanez a rendelkezés tesz első ízben kísérletet a részmunkaidő ösztönzésére. (11§). Eszerint rész-munkaidős foglalkoztatáshoz az a munkáltató kaphat

támogatást, aki a.) a munkaügyi központ által legalább három hónapja munkanélküliként nyilvántartott személy, vagy b.) nem regisztrált munkanélküli, de a saját háztartásában legalább egy, tizennégy évesnél fiatalabb gyermeket nevel, vagy a szociális törvény alapján ápolási díjban részesülő személy foglalkoztatását vállalja.

Megjegyezzük, hogy a sokoldalú körülbástyázottság, az aprólékos – a mindenkori döntéshozók önvédelmi reflexeinek is tekinthető – szabályozás először talán a 2004. évi CXXIII. törvényt nem jellemzi. Ez az addig szokásosnál jóval egyszerűbb kritériumokkal nyit utat a pályakezdők – köztük az ösztöndíjjal foglalkoztatható diplomás fiatalok-, a gyermekgondozás után dolgozni kívánók, valamint az 50 éven felüli munkanélküliek foglalkoztatásához. Ez a jogszabály azonban lényegében csak 2005.-től él (bár 2004. december 21-én lépett hatályba). Mellette léteznek a korábbi — vitathatatlanul ugyancsak a foglalkoztatás növelésének szándékával elindított — programok.

A Foglalkoztatási Hivatal évről évre módszeresen áttekinti (monitorozza) az érvényes programok eredményeit. A legutóbbi, rendelkezésre álló áttekintés 2004-ben készült. *(A 2003. évben befejezett munkaerő-piaci programok hatékonyságának értékelése a monitoring vizsgálat eredménymutatói alapján, ÁFSz, Foglalkoztatási Hivatal, 2004.)*

A szakszerű vizsgálat a képzésben résztvevők csaknem 50 ezres (49724 fő) és a közhasznú foglalkoztatás 77 ezer (77253 fő) résztvevőjén kívül a vállalkozóvá válás, a bértámogatás, a munkatapasztalat-szerzés és a pályakezdők foglalkoztatási támogatása révén munkához jutók támogatási tapasztalatait elemzi.

E programok résztvevőinek száma is önmagáért beszél:

- vállalkozóvá válás	2958
- bértámogatások	19196
- munkatapasztalat szerzés	5779
- pályakezdők foglalkoztatása	<u>231</u>

28064 fő

A 2003-ban regisztrált 354 ezer munkanélkülihez képest alacsony részvételi

számok mögött ott van a programok elriasztó, aprólékos feltétel-rendszere is, a visszaélésektől való félelem azonban elsősorban a programok hatókörét szűkítette. (Visszaélések természetesen vannak és rendszerint kivédhetetlenek, mint ahogy az un. holt súly-hatás is, amikor a foglalkoztatás a program támogatása nélkül is megvalósult volna. Az idézett jelentésben a vállalkozóvá válók negyede a támogatástól függetlenül is elindította volna vállalkozását; csaknem fele pedig a támogatás nélkül csupán későbbre halasztotta volna az indulást. A bértámogatással munkanélkülit foglalkoztató munkáltatók 20%-a támogatás nélkül is felvett volna valakit. Azaz, a támogatással ténylegesen 23,5 ezer főt lehetett – legalábbis átmenetileg – munkába állítani).

d) Forrás: MPA

Az aktív munkaerő-piaci programok szerény hatókörének egyik oka a foglalkoztatás-politika visszatérően említett önmagára utaltsága volt tulajdonképpen sohasem sikerült az össz-kormányzati teendők szintjére emelni. Az alkalmankénti deklarációkon túl a foglalkoztatás-politika alapvetően tárcafeladat maradt, anyagi forrása pedig a szolidaritási járulékokból képződő — 1997-től a munkáltatók és a munkavállalók egyéb kötelező befizetéseivel összevont — Munkaerő-piaci Alap foglalkoztatási alaprésze.

Mint arról már ugyancsak szó volt, a kormánynak a foglalkoztatás növelése érdekében a központi költségvetésből más címeken elszámolt ráfordításai (a nagy cégek munkahelyteremtő beruházásaihoz adott kedvezmények, a gazdaság-élénkítésre szánt programok, a közmunkák stb.) többnyire az általános politikai koncepciók szintjén kapcsolódtak össze az alapvetően a munkanélkülieken segíteni kívánó „foglalkoztatás-politikával”.

A Munkaerő-piaci Alap alkalmanként hozzájárult a kormányzati akciókhoz, de irányító testülete, a munkáltatók, a munkavállalók szervezeteinek, valamint a kormány által delegált tagokból álló MAT nem várt — és nem is várható — hasonló hozzájárulást a költségvetéstől.

A foglalkoztatás-politikát formálók, elsősorban az érintett minisztérium(ok) szakértő gárdája rászokott arra, hogy az MPA forrásaira korlátozóan tervezzen;

csak olyan akciókat indítson, amelyekre az MPA fedezetet nyújt.

Az MPA-ra azonban egyre több kiadás terhelődött (beleértve az önkormányzatoknak átadott, a közcélú munka és a rendszeres szociális segélyezésre fordítandó összegeket, a minimálbérek emelése miatt a közterhek kompenzálására szánt 2+15 milliárdot, stb.)

Természetesen a jószerevel csak az MPA forrásaira támaszkodó programok is lehettek volna hatékonyabbak, a munkanélkülieknél jóval szélesebb rétegek felé nyitók. Mentségül szolgálhat, hogy Magyarországon a lényegében új államigazgatási szervezet tagjaiként felelőssé válók a 90-es évek elejétől, egy hosszú tanulási folyamat kezdetétől jellemzően az európai gyakorlatból vették a mintákat, s azokat igyekeztek meghonosítani.

Ma már jól látható, hogy a segítség elképzelt módszerei Európa számos országában sem voltak sikeresek. A változásokat sürgető Wim Kok jelentés, majd a Barroso által vezetett Bizottság „új lisszaboni kezdete” valóságos reformokat sürget.

A következő részben a magyar foglalkoztatás-politika alakításában fontos teendőket érintjük; kiemelve néhány, - eddigi hibásnak bizonyult – feltételezésen nyugvó törekvés elengedhetetlen korrekcióját.

2. Az alkalmazkodás kényszere és feltételei

Bár alapvetően Magyarországról lesz szó, röviden érintünk néhány közös európai jellemzőt, amelyekben Magyarország is osztozik. Nemcsak a gyakran ismételt megállapításról van szó, miszerint a magyar gazdaság szerves részévé vált a világ-, közelebbről Európa gazdaságának, s azok mindenkori állapota határozza meg a magyar gazdaság működési feltételeit. A jelen szoros kapcsolatain, az EU által megkívánt jogszabályok harmonizálásán, a közös döntésekben részvételen, a közös javakban részesedésen, a közös kötelezettségek vállalásán túl meghatározóak az évszázados hagyományok az állam, a jogrend, a gazdaság, a társadalom európai modelljeinek követésében. A szocialista rendszer évtizedei után alapvetően ezek a modellek adták ismét a mintát, jó és gyengének bizonyult vonásaikkal egyetemben, sikeres és sikertelen adaptálásuk következményeivel.

Most, hogy együtt kíséreljük meg a munkaerőpiacok, a foglalkoztatás-politika reformjait, többé-kevésbé azonos gyökerű adottságokkal találjuk magunkat szemben. A következőkben azért szólnunk együtt Európáról (s ebben az összefüggésben az EU gazdaságilag legfejlettebb, jómódú országairól) és Magyarországról (amely az EU taggá vált volt szocialista országokkal együtt a gazdaságilag kevésbé fejlettek, kevésbé jómódúak közé tartozik), mert érzékeltetni kívánjuk, hogy a látszatra egyedi, sajátos magyar problémák sokasága vár megoldásra számos európai országban is.

2.1. Lépések csak kényszerhelyzetben

Nem kétséges, hogy az USA évtizedek óta a világ legversenyképesebbnek bizonyult gazdasága. A hozzá felzárkózni kívánó egyesült Európa lépéshátrányát mindeddig az alapvető társadalmi értékek tekintett, az állami redisztribúciós politikával végrehajtott, hagyományosan értelmezett *szolidaritást* megőrizve próbálta behozni, elhárítva magától az USA-ban alapvetőnek tekintett értéket, az egyének felelősség-vállalását saját sorsukért.

Anélkül, hogy itt a kétféle értékrend akárcsak markáns különbségeit is érinthetnénk, annyi megállapítható, hogy egyik sem „jobb” vagy „rosszabb” mint a másik; egyszerűen *más*. Van, ahol a szolidáris értékrenden alapuló gazdaság- és társadalom-politika eredményei nem különböznek az individuális értékrenden alapuló USA-étól — ilyenek jellemzően a skandináv jóléti államok. A kétféle értékrend különbségei azonban meghatározóan alakítják a gazdaság- és a társadalom-politika úgyszólván minden területét.

Az egyik kulcskérdés az állam szerepének értelmezése: miért vállaljon felelősséget, mit biztosítson (a beszedett adókból) a társadalom tagjai számára? Bár nincs két egyforma európai állam, többségük (különösen a tartósan szociáldemokrata kormányzásúak) lényegét tekintve „gondoskodó” állam, s az is szeretne maradni. Annál is inkább, mert ehhez szokott polgáraik maguk is elvárják, hogy államuk gondoskodjon róluk; egészségük védelméről, oktatásukról, biztosítsa növekvő életszínvonalukat, nyugdíjukat, környezetük védelmét, a rendet, biztonságukat. Ez az igény a volt szocialista országokban különösen erős, hiszen a közös boldogulást ígérő állam ezen a jogcímen vette birtokába a gazdasági erőforrásokat, határozta

meg a gazdasági növekedés irányát és ütemét, s tartotta alacsonyan négy évtizedig a jövedelmeket.

A politikai pártok sikerét csaknem az egész 20. század során garantáló „még több gondoskodás” azonban több ponton is egyre sérülékenyebbé vált a század utolsó harmadában.

Az új helyzetekhez alkalmazkodást egyenlőre az észlelt és növekvő problémák kényszerítik ki.

Köztudott, hogy elbizonytalanodott az államilag garantált nyugdíjrendszerek fenntarthatósága. Noha a második világháború után általánossá és kötelezővé tett nyugdíjbiztosítás váltotta fel az addig jobbra önkéntes, szakmai alapon szerveződő nyugdíjrendszereket, a várható átlagos élettartamok örvedetes növekedése, s a viszonylag korai nyugdíjba vonulás lehetősége a 21. század fordulójára kétségessé tette a korábbi elvek szerinti finanszírozhatóságukat. (Ezért is vált fontossá a nyugdíjrendszerek reformja mellett az idősebbek további foglalkoztatása, s minél több nő keresővé válása — ami a nyugdíjalapok bővülését, saját későbbi nyugdíjuk fedezetét, s így idős korokra eltartásuk társadalmi terheinek mérséklődését ígéri.) (Hivatkozások)

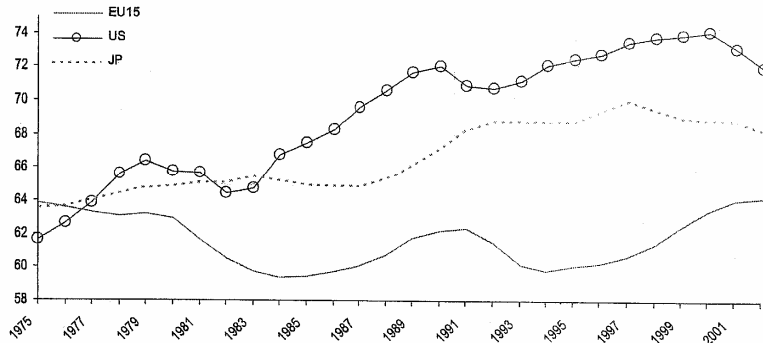
Számos európai állam lépésre kényszerül egészségbiztosítási rendszere fenntartása érdekében is. A nagyon különböző — de többnyire ugyancsak kötelező, általános — egészségbiztosítási befizetések egyre kevésbé képesek fedezni az idősödő népesség beteg-ellátását, az egészségügy modern technikai berendezéseinek, a speciális gyógymódoknak és gyógyszereknek növekvő költségeit. Ma már jól érzékelhető, hogy az adóterhek további növelése nem igazán ígéretes megoldás — a közösségi finanszírozás mellett egyre inkább előtérbe kerül a magánfinanszírozás, mind az ellátás, mind az igénybevétel oldalán a köz- és magán finanszírozás különféle kombinációinak keresése.

Az alkalmazkodás szükségessége a 90-es évek második felére már egyre kevésbé vált halaszthatóvá a gazdasági tevékenységek szférájában is. Úgy tűnik azonban, hogy a kényszer még nem elég erős; noha az EU 1997 óta ösztönzi erre a kormányokat.

Az egyik, a foglalkoztatási helyzet tarthatatlanságára ráébresztő adat az USA, Japán és az EU foglalkoztatási szintjének visszatérő ismertetése.

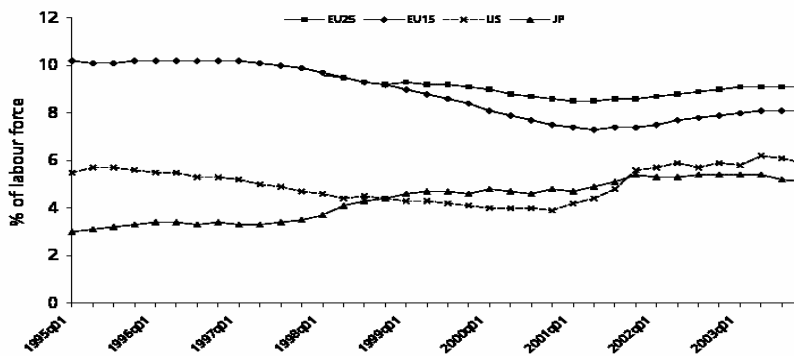
Az EU statisztikai hivatalának adatai alapján az EU foglalkoztatáspolitikai jelentése évek óta folyamatosan közöl két grafikont: a foglalkoztatás, illetve a munkanélküliség alakulásáról.

A foglalkoztatási ráta az EU-ban, az USA-ban és Japánban, 1975-2002
a munkavállalási korú népesség %-ában



A munkanélküliség alakulása az EU-ban, az USA-ban és Japánban,

Chart 4 - Evolution of unemployment rates in the EU, US and Japan since 1995 (seasonally adjusted quarterly data)



Source: Eurostat, harmonised series on unemployment

Formatted: Centered

Deleted: *A munkanélküliség alakulása az EU-ban, az USA-ban és Japánban*

[Employment in Europe 2004, 21.old.](#)

Deleted: Employment in Europe 2004, 21. old.

Különösebb magyarázat nélkül is egyértelmű, hogy Japán, de különösen az USA foglalkoztatási szintje 1977 óta, most már csaknem három évtizede haladja meg jelentősen az EU régi tagállamainak szintjét (amit az új tagállamok 2004 óta még kissé le is rontottak); a munkanélküliség pedig mind az USA-ban, mind Japánban nagyjából a fele az EU tagállamokénak.

Az Európai Unió felzárkózását szolgáló lisszaboni stratégia, amelynek végrehajtása a gazdaságok megváltozott igényeihez alkalmazkodó foglalkoztatás új feltételeinek megteremtése lenne a feladata, éppen a feltételek megteremtését nem tudta eddig elérni. A legtöbb állam — köztük Magyarország — óvatos és esetenként bizonytalan értékű lépéseket tett. Eléggé általános a reménykedés,

hogy a gazdasági klíma javulásával, a tartós recessziót majd követő fellendüléssel lényegében magától megjavul a helyzet; a fellendülés megteremti az új munkahelyeket.

Félő azonban, hogy ez a reménykedés már nem tud valóra válni. A fellendülés, ha hozhat is új munkahelyeket, nem fordíthatja meg a modern gazdaságok átalakulásának tartós trendjeit. A nemzeti gazdaságok új működési feltételeinek megteremtését ezek kívánják meg a kormányoktól.

2.2. A visszafordíthatatlan változások

A gazdaságok talán legáltalánosabb, legjobban érzékelhető változása a három nagy szektor (mezőgazdaság-ipar-szolgáltatások) foglalkoztatási súlyának átrendeződése. A trend egyértelmű: egyre kevesebben dolgoznak a termelő ágazatokban, és egyre többen a szolgáltatásokban.

a.) A szektorok átalakult foglalkoztatási igénye

A mezőgazdaságban 2003-ban ez EU 15-ben a keresők 4%-a dolgozott (ezen belül az Egyesült Királyságban kevesebb, mint 1%, Svédországban 2,5%; a mezőgazdasági keresők aránya Görögországban volt a legmagasabb: 16%). Az EU25-ben sem dolgoznak már sokkal többen a mezőgazdaságban; a keresők mindössze 5,2%-a, bár az új tagok közül több országban még jelentős a mezőgazdaság (Lengyelországban például a keresők 18%-át foglalkoztatja).

Magyarországon, ahol a 20. század elején a keresők több mint 60%-a dolgozott a mezőgazdaságban, a 21. század fordulójára kevesebb, mint ennek tizede, s az arány tovább csökken.

Az ipar-építőipar keresőinek száma ugyancsak folyamatosan zsugorodik.

Az EU15-ben a keresők már kevesebb, mint negyede dolgozik az ipar különféle ágazataiban (de az Egyesült Királyságban és Hollandiában már 20%-nál kevesebben; a legtöbben — 30% - Portugáliában); Az EU25-ben kicsivel többen, mint a keresők negyede. Magyarországon a keresők nagyjából harmada ipari-építőipari foglalkoztatott; 1970-es népszámláláskor még a keresők 44%-a dolgozott a szektorban.

A szolgáltatásokban dolgozók aránya viszont folyamatosan növekszik. Különböző ágaiban az EU15 keresőinek már több mint 70, az EU25 keresőinek pedig valamivel kevesebb, mint 70%-a talált munkát. (A szolgáltatásokban dolgozók aránya az Egyesült Királyságban és Hollandiában a legmagasabb: 80, illetve 77%; de számos országban meghaladta már a 70%-ot. A régi EU tagországok közül Görögországban a legkisebb az arány: 60%).

Magyarországon a 2000-es évek elején érték el a 60%-ot. A szolgáltatásokban dolgozó 2,4 millió kereső a 2004 évi létszám szerint azonban még mindig mintegy száznegyvenezer fővel kevesebb, mint amennyit az 1990. évi népszámlálás kimutatott.

A szektorok visszafordíthatatlan arányváltozása valójában a gazdaságok modernizálódási folyamata, amelyet igen sok, itt nem részletezhető változás alakított és tart fenn. Ilyen például — csupán jelzés-szerűen - az ipar és a mezőgazdaság termelő-tevékenységeit átformáló, igen sok tőkével értékesülő tudás, az új anyagokat, technikai eljárásokat meghonosító innovációk sokasága, amelynek eredményeként minden korábbinál nagyobb terméktömeget állítanak elő, kevesebb emberi munkával. A mezőgazdaságban ma már csak a szezonális munkacsúcsok igényelnek pótlólagos munkaerőt. Az ipar sokféle változása — például a hagyományos ágazatok leépülése, új, a mikroelektronikát értékesítő ágazatok előretörése, stb. — mellett megjelentek a saját termékkel nem rendelkező, mások számára tömegtermékeket összeszerelő „nagyüzemek”. A szállításban teret nyert a gépkocsi, a repülő – a termékek tömege szállítható nagy távolságokra.

Ma a gond inkább a termékek elhelyezése, az új felvevőpiacok meghódítása. Mert a fejlett világ jómódú polgárai ma már viszonylag kevés terméket – annál több szolgáltatást „fogyasztanak”, — turizmusra, sportra, biztosításokra, egészségük védelmére, tanulásra költenek; javító-karbantartást és személyi szolgáltatásokat vásárolnak, s egyre inkább az internet segítségével tájékozódnak. Az egyéni, családi fogyasztáson túl a közösségi fogyasztások is jellemzően szolgáltatások, az oktatástól, egészségügytől, az igazgatástól a környezetvédelemig. Az üzleti világban is a szolgáltatások kereslete és kínálata dominál, a reklámtól a

professzionális – banki, könyvelői, ügyvédi, tanácsadói, utazási stb. stb. – szolgáltatásokig.

A fejlett országok jelentősen átalakult gazdasági struktúrája mögött ott van a fizetőképes kereslet növekedése a társadalom széles rétegeiben; ennek háttérben pedig a keresetek úgyszólván folyamatos növekedését garantáló kollektív szerződések, vállalati ágazati és országos bérmegállapodások általánossá vált rendszere.

Magyarország ebben a folyamatban a követők közé tartozik. Lakosságának nagy többsége még távol van attól, hogy választékosan táplálkozzon, s ízlése szerint döntsön arról, hogy a hazai vagy a távoli vidékek mezőgazdaságának produktumait fogyassza-e; még nincs kényelmes lakása, jól felszerelt háztartása, s viszonylag keveset tud költeni a szolgáltatásokra. Még sok a szegény, megélhetéséhez a társadalom segítségére szoruló család. Egyes számítások szerint mintegy 30 év kell ahhoz, hogy elérjük a jómódú országok egy főre jutó nemzeti jövedelmének szintjét (Ecostat, háztartás-statisztikai számítások). Danuta Hubner EU biztos által előterjesztett kohéziós jelentés szerint Magyarország legtöbb régiójában az egy főre jutó GDP nem éri el az EU átlagának 75%-át, de az Észak-magyarországi régióban csupán 37,3, Észak-Alföldön pedig 37,7% az arány. (*Népszabadság, 2005. május 18.*)

A jövedelem-különbségek tükröződnek a szolgáltatásokban foglalkoztatottak alacsonyabb mértékében – a szolgáltatások mindeddig kevéssé teremtettek munkahelyeket.

A Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv hűen regisztrálja ugyan a szektorok foglalkoztatási helyzetének változásait, nem érzékeli azonban a változási folyamat messze gyűrűző, a hagyományos foglalkoztatásra kiható következményeit.

b.) A szervezeti méretek

Hasonló a helyzet a szervezetek méreteiben bekövetkezett változással. A tízezres létszámot foglalkoztató, tömegtermelő (fordi) nagyüzem 50-60 évig uralkodott. A fejlett országokban előbb (látványosan az 1970-es évek olajválságát követően), a volt szocialista országokban csaknem két évtizeddel később omlott össze. (A

szocialista országokban a KGST-piac széthullása miatt.)

A nagy szervezetek helyébe kisebbek, sőt kicsik és mikro-méretűek léptek. Európában a 21. század kezdetén 19 ország (az EU15+ Izland, Lichtenstein, Norvégia és Svájc) összes vállalkozásából 93% volt tíz főnél kevesebbet foglalkoztató mikro-vállalkozás; 6% a legfeljebb 11-49 főt foglalkoztató és mindössze a szervezetek 1%-át adták az 50 fősnél nagyobbak; bár a közepes (50-249 fővel működő) és a nagy (250 főnél nagyobb) cégek a keresők egyharmadát foglalkoztatták (A kis- és középvállalkozások helyzete 2002, 21. old)

Magyarországon 90-es évek elejéig működő, mesterségesen nagy létszámúvá duzzasztott állami vállalatok és szövetkezetek széthullása után újjászerveződő gazdaságban 96%-ra szaporodott a zömmel egyéni vállalkozók által létrehozott mikro-vállalkozások aránya; a fennmaradó 4%-ba tartozik valamennyi, 10 fősnél nagyobb szervezet. 2003 végén a több mint 800 ezer szervezet körül több mint 500 ezerben nem volt alkalmazott; ezekben a tulajdonos egyedül dolgozott, esetleg mint nyugdíjas vagy másodfoglalkozású. A KSH egyelőre a 4 fősnél nagyobbakról rendelkezik adatokkal. 2003 végén mintegy 80 ezer – azaz a működő cégek kevesebb, mint 10%-ánál – regisztrált legalább 5 alkalmazottat. Az alkalmazásban álló 2,2 millió kereső csaknem felét, 1 millió főt azonban a 250 fősnél nagyobb szervezetek foglalkoztatták; azaz a 3,9 millió foglalkoztatottnak mintegy 27%-át.

A gazdasági szervezet-rendszer átalakulásának számos következménye közül itt csupán a foglalkoztatás növelésének nézőpontjából meghatározónak tekinthető feltételeket említjük:

- A vállalkozások több mint fele (55%-a) egyéni vállalkozás. A vállalkozók valamivel több, mint a fele (56%-a) főfoglalkozású; a többiek másodfoglalkozásúak (27%) és nyugdíjasok (17%). Különösen a két utóbbi körhöz tartozók zöme azért váltotta ki a vállalkozói igazolványt, mert így legalizálhatja a különmunkákból származó jövedelmét, illetve ezt a formát igénylik tőlük az őket foglalkoztatók (köztük a létszám-korlátokat és a bérek magas közterheit kikerülni kívánó állami hivatalok is).

Az egyéni vállalkozók meghatározó többsége (84%-a) alkalmazott nélkül egyedül dolgozik, további csaknem 16%-a működtet mikro-méretű szervezetet; mindössze

0,4% ennél nagyobbat.

Az egyéni vállalkozók száma még szaporodhat, állandó alkalmazottaiké azonban jó gazdasági feltételek esetén is csak akkor ha foglalkoztatásuk költségei, jellemzően a béreket terhelő adók mérséklődnek. Addig is marad a bér (járulék) támogatással ösztönzött határozott idejű szerény, létszámnövekedés.

- Hasonló a helyzet a kis- és középvállalkozások esetében. A munkahely-teremtés újabb ösztönzése ugyancsak segíthet, ha az alaptevékenység képes lesz növekedni. Egyébként leginkább arra lehet számítani, hogy – mint eddig – a kis- és közepes vállalkozások különféle feladataik ellátására (könyvelés, jogász, szállítás, stb.) más kisvállalkozásoktól vásárolnak szolgáltatásokat, akkor és annyit, amennyire éppen szükségük van. Igényeik sokfélesége azonban (más vállalkozásoknál) bővítheti a foglalkoztatást.

- A nagyobb szervezetek alakulása, növekedése rendszerint jelentős beruházást igénylő fejlesztésekhez kötődik. Még van ugyan példa rá, hogy egy-egy „garázs-vállalkozásból” világméretű cég válik, ez azonban csodaszámba menő kivétel – a nagyobb cégek tipikusan nem így születnek. Magyarországon a legjellemzőbb a külföldi cégek idetelepülése, gyakran egy-egy még nagyobb cég beszállítójaként. Ilyenek jöttek (mentek is) és még jöhetnek; idetelepülésük feltételei' azonban már a kormánnyal folytatott egyedi alkujuk függvénye. („A kormány is támogatja a Linde iparigáz gyártó vállalat legújabb magyarországi beruházását, amelyet a Borsod Chem Kazincbarcikai egységében hajtanak végre,, és a gyár száz embernek ad majd munkát. Viszont nem támogatta egy dél-koreai cég idetelepülését, ami aztán Szlovákiába ment. „Kiszálltunk a versenyből, mert minden áron nem kellett az a beruházás” – mondta az ipari miniszter. (Világ gazdaság, 2005. május 8.)

- A helyzetre – ami tulajdonképpen jórészt rejtetten de már jelentősen megváltoztatta a foglalkozási viszonyokat, a Munka Törvénykönyvében rögzített alkalmazási feltételek érvényesíthetőségét – az Akcióterv csupán azzal reagál, hogy az egyéni és a mikro-vállalkozások helyett (amiből már úgy is sok van) „elsősorban a meglévő vállalkozások növekedésének támogatására kell koncentrálni” (I.2.3. pont). Bár a cél elérése érdekében egyelőre csak

törekvésként, általánosságban ismertetett eszközök valóban nélkülözhetetlenek (a munkaerőköltségek csökkentéséből a kiszámítható jogi és pénzügyi környezet kialakításáig) az adott és a várható foglalkoztatási helyzetben egyáltalán nem kizárt, hogy az önállóvá válás legalább annyi embernek kínálhat egzisztenciát, mint amennyien alkalmazottként találnak munkahelyet.

c.) A foglalkozási viszonyok

Az 1980-as évek elején az ILO kezdeményezésére helyzetfeltáró vizsgálat indult számos európai országban a bizonytalan státuszú (precarious) munkák elterjedtségének és jellemzőinek feltárására (Rodgers, G-Rodgers J. 1988). A munka világa változásaira érzékenyen figyelő nemzetközi munkaügyi szervezet vizsgálódásában résztvevők azt találták, hogy a hagyományosnak tekintett munkaviszony zsugorodásával párhuzamosan Európa szerte szaporodnak az attól számos vonatkozásban eltérő, rövid idejű, alkalmi munkavégzések, jobbára a szervezet gazdaságtól függetlenül. (A jelenség tartóssága vezetett el egyébként az ILO 2002-ban tartott éves konferenciáján a „decent work” napirendre tűzéséhez, ami legalább az alapvető jogi- és szociális védelem biztosítását követeli minden dolgozó ember számára, bárhol és bármit dolgozzék is.)

Az EU a 90-es évek közepén kért fel egy nemzetközi (a csoport szóvivője után Supoit Bizottság néven működő) kutatócsoportot, hogy tekintse át az európai foglalkoztatási viszonyokat.

A foglalkoztatási viszonyok (status of employment) meghatározása lényegében az ENSz Statisztikai Bizottsága hatáskörébe tartozik. A nemzetközi statisztikai szervezetek ajánlásain alapuló meghatározások két alapvető foglalkozási viszonyt különböztetnek meg:

- az alkalmazásban állókat, akik munkaerejüket, tudásukat mások felügyelete alatt, mások eszközeinek alkalmazásával értékesítik (sell labour) és
- az önállókat, akik saját eszközeikkel, felelősségükre, stb. a megrendelő által kívánt szolgáltatást nyújtják (sell services).

A 20. század közepétől létező meghatározások – amelyekre az országok munkajogi intézkedései alapozódnak – egyre bizonytalanabbá válnak. A két

„tisztá típus” közé igen sokféle foglalkozási viszony ékelődött; az ügynököktől a különböző szolgáltatásokat lízing alapján nyújtókig. Azaz, egyre nagyobb dolgozói csoportok helyzete tér el, kisebb vagy nagyobb mértékben, a sell labour–sell services tiszta eseteitől. (Ebben az összefüggésben a rész munka, s a határozott időre szóló munkaszerződés a hagyományos alkalmazotti foglalkozások közé tartozik, csupán a munkavégzés feltételei térnek el a teljes munkaidőben, határozatlan időtartamra felvett dolgozókétól.)

Az Európa-szerte nehezen kezelt helyzetről a Supoit-bizottság megállapította: tulajdonképpen már régen összeomlott az egykori meghatározás feltételeit fenntartó rendszer mindhárom oszlopa.

Nevezetesen: a tömegtermelő nagyüzem fordí modelltje, amelyben a viszonylag rövid idő alatt betanítható, felügyelet alatt dolgozó férfi keresők (a háztartásfő) állították elő a standardizált termékeket. A nagyüzemekben megtelepült szakszervezetek, amelyek (Nagy-Britannia kivételével) nem egyszerűen a társaság, hanem az egész ágazat szintjén és nevében léptek fel. Lényegében eltűnt a harmadik oszlop is, a hazai fogyasztást az infláció kockázatával is fenntartani kívánó, a hazai piacot a külföldi versenytől védő keynesi állam. (A. Supoit et al, 1999.)

Az alapvetően a munkajog helyzetével foglalkozó Supoit jelentés kiinduló megállapításai jóval szélesebb értelemben tekinthetők érvényesnek: a régi tartóoszlopok szétestek, mégis, mintha ezek tartanák fenn most is számos állam sokféle rendszerét. . (A munkajogról például megállapítják: „A munkajog, és az ebből származó szociális védettség, kezd standardizálttá válni abban az értelemben, hogy a foglalkozási viszonyokat szívesen rendezik egyszerű mintába (az alárendelten/önállóan dolgozó kételemű rendszerébe); biztosítva a dolgozó passzív egyéni biztonságát, a homogén munkaidőt, a relatíve független kollektív tárgyalásokat és a közhivatalnokok speciális státuszát, párosulva a közszolgálat fogalmával.” — i.m. 622 old.)

A legtöbb európai ország, bár már szembesült a „kételemű” foglalkoztatási rendszer jelentős átalakulásával, keresi a megoldásokat, jórészt azért, hogy minél több embert bevonjanak a szociális és jogi védettséget jelentő szervezett

gazdaságba (Franciaország, Belgium: vaucherek, adóvisszatérítés, Németország: midi- és minijob, stb. – Lásd: Frey M.)

Mindenesetre Európa-szerte keresik a módját, hogy a munkajogi szabályokban rögzített és az állam törvényeivel garantált (alapvetően a hagyományos munkaviszonyban dolgozók jogait és kötelezettségeit meghatározó) rendelkezéseket hogyan lehet úgy alakítani, hogy azok se rekesztődjenek ki a társadalmi védettségből, akik csak a hagyományostól eltérő feltételek között juthatnak munkához.

Az alkalmazkodás a gazdaság által felkínált újabb munkalehetőségekhez várhatóan hosszú folyamat lesz. A legtöbb ország szakszervezetei védik az alkalmazásban állók szerzett jogait, s nehezen fogadják el, hogy azokat nem feltétlenül lehet a munkára várók minden, potenciális munkahelyére kiterjeszteni, mert a létező, merev feltételek közepette azok valószínűleg létre sem jönnek. A szakszervezetek pozícióját erősíti, hogy a munkára várók nagy többsége maga is hagyományos alkalmazotti státuszt szeretne.

Ilyen munkahelyből azonban az utóbbi évtizedekben legfeljebb annyi teremtődött, amennyi a megszűnteket pótolta, Európában is Magyarországon is. A foglalkoztatás növeléséhez újfajta foglalkozási viszonyok kellene.

Magyarországon – és számos más szocialista országban - ahol nem is olyan régen a keresők meghatározó többsége közvetlenül vagy közvetve az állam alkalmazottjaként alapvetően uniformizált szabályok keretei között dolgozott, különösen merev a szervezett gazdaság szabályrendszere, amit csak súlyosbítanak az alkalmazásban állók bére után fizetendő közterhek. (Valószínűsíthető egyébként, hogy a kettő közül az utóbbi a foglalkoztatás erősebb gátja.)

Az elmúlt években a gazdaság kikényszerített néhány változást. (A Munka Törvénykönyve hatálya alól kikerültek például az ügynöki munkát végzők, és napirenden van bizonyos szakmák, például a biztonsági őrök, az újságírók és más foglalkozásúak helyzetének újra-értékelése, akik a munkajog hatálya alól a polgári jog hatálya alá kerülhetnek). Ezek azonban, bár fontosak voltak az érintett

dolgozóknak és munkáltatóiknak, nem teremtettek új munkahelyeket. A munkára várók – a tanulás mellett dolgozni kívánó fiatalok, a gyermekgondozásról visszatérők, a kényszerűségből is, pusztán életkoruk miatt inaktívvá váltak – számára azonban másfajta lehetőségeket is szükséges teremteni. Az eddigi kezdeményezések, a részmunkaidő, az ösztöndíjas foglalkoztatás támogatása, az alkalmi munkavállalás megkönnyítése stb. jó irányú kezdeményezésnek ígérkeznek. Ennél azonban – jól érzékelhetően – sokkal több új megoldásra lesz szükség.

3. A hatékonyabb foglalkoztatáspolitikai gátjai

Miért nem sikerült eddig eredményesebben alkalmazkodni a gazdaság megváltozott (és változó) feltételeihez? A következőkben a legfontosabbnak bizonyult, többnyire egymással szorosán összefonódott, egymást erősítő tényezők közül mutatunk be néhányat.

3.1. A téves feltételezések

A foglalkoztatáspolitikai alakítói körében többféle feltételezés orientálja a régebbi szabályok módosítását, s az újabb programokat. Közöttük makacsul tartja magát néhány nem helytálló nézet is.

- **„Ösztönözni kell a munkavállalást.”** A Wim Kok jelentés is hangsúlyozza – mint idéztük – a már sokféle formában korábban is megfogalmazott törekvést, hogy minél több embert, potenciális munkavállalót szükséges bevonni a munkaerőpiacra. A számos európai országban bőkezű szociális juttatások következtében előállt helyzet korrigálásának szándéka hozta magával a munkanélküli és/vagy a szociális juttatások mértékének felülvizsgálatát, azért, hogy „érje meg dolgozni”.

A törekvés bekerült a magyar foglalkoztatás-politikába is, az állás-keresés ösztönzésével. A már idézett, kétszer is bevezetett álláskeresést ösztönző juttatás valós funkcióját tekintve ugyan, mint korábban szó volt róla, leginkább szociális támogatásnak tűnik, mégis ennek kiterjesztése az egyik fontos törekvés. **(Idézetet megkeresni.)**

Nyilvánvaló azonban, hogy Magyarországon jellemzően nem a bőkezű szociális

juttatások tartják vissza az embereket a munka-kereséstől, a munkavállalástól. Ma már köztudott, hogy a munkavállalási korú inaktívak csaknem 70%-a részben ugyan valamilyen, társadalmi fedezetű ellátásban; azok nagy többségének összege azonban meglehetősen csekély; biztosan jobban jár, aki rendszeresen dolgozik (2005-ben a minimálbér 57 ezer Ft/hó, a rendszeres szociális segély 17,290 Ft/ ill. 17.760 Ft, Gyes: 24.700.- Ft, stb.)

Idéztük már, hogy a KSH munkaerő-felmérése évek óta mintegy 4-500 ezer inaktív személyt regisztrál, aki dolgozna, ha lenne munkahely. A passzív munkanélküliek és a különböző okok miatt munkát nem keresők egyéni családi körülményeinek változása, de főként a szervezet gazdaságban a munka-alkalmak szaporodása esetén szívesen dolgoznának. (Mint ahogy közülük vélhetően sokan dolgoznak is, alkalmilag, kiegészítőként a szűkebb-tágabb környezetükben.)

Azaz: Magyarországon alapvetően nem az egyéneket kell munkára ösztönözni, hanem foglalkozásuk alkalmas kereteit megteremteni. Ennek most történnek az első, kezdeti, egyenlőre kevésbé hatékony lépései (részmunka, távmunka, AM könyv).

- **„A munkahelyek száma adott;”** az idősebbeknek el kell hagyniuk a munkaerőpiacot, hogy a fiatalok beléphessenek.

A feltételezés a szocialista rendszer logikájából öröklődött, a tulajdonos állam által mesterségesen meghatározott létszám-gazdálkodás gyakorlatából. A költségvetési szférában – amelyben az államnak valóban meghatározó szerepe van – ez a feltételezés volt az egyik indoka a 65 éves kort elért közalkalmazottak kötelező nyugdíjazásáról 2004-ben hozott - majd felfüggesztett - rendelkezésnek.

A közszolgálatban érvényesíteni kívánt szigor indokolható az államigazgatás alig visszafogható állandó létszámnövekedésével – de a mechanikus nyugdíjazás és az időről-időre elrendelt létszámcsökkentés nyilvánvalóan pótcselekvés, az állami funkciók újra-gondolása és reformja helyett.

Az alapprobléma – a versenyszférában is – a „munkahely” értelmezése. Európa legtöbb országában, s a volt szocialista országokban különösen erős a ragaszkodás a „munkahely” attribútumainak hagyományos értelmezéséhez. A munkaerő-felmérésekben megkérdezett munkát keresők nagy többsége hagyományos, a

Deleted: an

dolgozók számára sokféle előnyt biztosító munkahelyet szeretne, s ilyen – az adott feltételek között – valóban csak szerény, legfeljebb a megszűnőkkel azonos számban képződik. A társadalom valószínűleg soha sem lesz képes elfogadni az ILO-nak a fejlődő országok foglalkoztatási viszonyait is tükrözni kívánó „foglalkoztatott” definícióját, ami szerint az egy órányi, másoknak pénzért munkát végző már „foglalkoztatottnak” minősül. A rövidebb idejű foglalkoztatás, munkaidő, és sokféle „hagyományos” feltétel módosulása azonban már elfogadható és elfogadott.

Deleted: végzett

A foglalkoztatás növelése érdekében elkerülhetetlennek látszik, hogy az államok – a társadalmi partnerek segítségével – utat nyissanak a hagyományostól jelentősen különböző foglalkozási viszonyoknak, különös tekintettel mind a potenciális foglalkoztatók, a kis szervezetek, a háztartások, s a szolgáltatási szféra számos ágának foglalkoztatási igényeire, mind pedig a leginkább érintett korosztályokra: a fiatalokra (beleértve a még tanulókat) és az idősebbekre (beleértve az életkoruk miatt 62 évesen nyugdíjazottakat). A munkahelyek száma ugyanis az adott foglalkoztatási szabályok függvénye, mindenekelőtt a munkát terhelő adó- és járulék-szabályoké, valamint a Munka Törvénykönyvében rögzített feltételeké. A (szervezett) gazdaság munkahelyeinek, munkalehetőségeinek száma csak ezek reformjával növelhető.

22A „fekete munka” „kifehérítésének” a szigor az eszköze”

Előre kell bocsátani, hogy az európai szóhasználatban nem ismert a „fekete munka” fogalma. (A „fekete” –black– jelző a bűnözéssel kapcsolatos cselekvéseket jelzi, pl. a csempészt.) A szervezett gazdaságban nem regisztrált munkák neve: bejelentetlen foglalkozás (undeclared work).

Továbbá: a bejelentet munkát az egyén (és nem az állam) érdekében szorgalmazzák; az egyén járjon jól, ha belép a szociálisan és jogilag védettek közé. A bejelentésnek nem az állami adóbevétel növelése, hanem a dolgozók szociális (biztosítással lefedett) és jogi védelme a deklarált célja.

Köztudott – és Magyarország esetében úgyszólván valamennyi EU dokumentum - hangsúlyozza -, hogy a magas munkaerő-költségek és a merev munkajogi

Deleted: (beleértve az életkoruk miatt 62 évesen nyugdíjazottakat). A munkahelyek száma ugyanis az adott foglalkoztatási szabályok függvénye, mindenekelőtt a munkát terhelő adó- és járulék-szabályoké, valamint a Munka Törvénykönyvében rögzített feltételeké. A (szervezett) gazdaság munkahelyeinek, munkalehetőségeinek száma csak ezek reformjával növelhető.¶

Deleted: .

szabályozás terel sokféle munkatevékenységet a bejelentetlen munkák szférájába. Ez a szféra két, alapvetően különböző világból áll.

Az egyik a szervezett gazdasághoz kapcsolódik. A hazai elemzések jellemzően a szervezett gazdaság egyes ágazataiban, főként az építőiparban, a kereskedelemben a vendéglátásban és a mezőgazdaságban vélelmezi a bejelentetlenül végzett munkák zömét, a különféle hatóságok jórészt ide irányítják összpontosított ellenőrzéseiket. (A szóban forgó ágazatok – jelentősen eltérő arányban – de a keresők mintegy 30%-át foglalkoztatják; közülük a legtöbbet, csaknem a felét a kereskedelem.) Elterjedt feltételezés, hogy ezekben az ágazatokban foglalkoztatják – bejelentetlenül – a külföldi dolgozókat is. Kétségtelen, hogy a foglalkoztatás számos előírására kiterjedő ellenőrzések tömegével találnak szabálytalanságokat (amelyekért keményen büntetnek is) de viszonylag szerény számú a bejelentetlenül végzett, az adó- és járulékfizetést mellőző foglalkoztatás. (A bejelentetlen külföldiek száma évek óta 1800-2500 fő, ami persze tükrözheti az ellenőrzés gyengéit is, miközben az országban 40-50 ezren dolgoznak engedéllyel). A szigorra is szükség van, de a kulcskérdés itt is a foglalkoztatás

Formatted: Not Expanded by /
Condensed by

Deleted: ,

olcsóbbá tétele, különösen a nagy tömegű kvalifikálatlan munkák esetében.

Deleted:Page Break.....

A be nem jelentett munkák zöme azonban jellemzően a szervezett gazdaságon kívül, a háztartások, családi gazdaságok számára történik. A fejlett gazdaságú országokban sokféle (takarító, bébiszitter, kertápoló, idősgondozás stb.) vállalkozás létesült az igényelt tevékenységek elvégzésére, Magyarországon az ilyen munkákat jellemzően a szervezett gazdaságtól függetlenül végzik. A munkakapcsolatok bizalmi, társadalmi kapcsolatok révén szerveződnek. A díjazás is független a szervezett gazdaság bértételeitől – az adott társadalmi rétegben elfogadott (többnyire a minimálbérnél kisebb) normákhoz igazodik.

Tradicionalisan a kis jövedelműek – köztük az alacsony nyugdíjból, gyermekgondozási segélyből élők – vállalják így a munkákat, a kínálgó lehetőségeket megragadva. (A jelenség szélesebb körű empirikus vizsgálatának reményében magunk is gyűjtöttünk példákat személyes ismeretségeken alapuló

Deleted: a bejelentetlenül végzett munkákról,

forrásokból, a bejelentetlenül végzett munkákról. A példák rendkívül színesek, az élethelyzetekhez igazodóak. A teljesen általános gyermek-, idős-, beteg felügyelet eseteit itt nem említve, amelyek helyileg és társadalmi rétegenként kialakult díjazása különféle körülményektől függ – pl. a gyermek életkorától, a felügyelet időtartamától, az idős ember állapotától, a napszaktól, stb. – elterjedtnek bizonyult a napszám, a hetenként 2-3 alkalommal különböző családoknál kb. félnapos takarítás, a szakember által mérsékelt díjazásért végzett alkalmi javító-szolgáltatás. Szerepelt a példák között a fitness-teremben heti 3x3-4 órás felügyelet, az idős szomszédoknak rendszeres bevásárlás, a külföldön élő szomszéd házának, kertjének rendben tartása, a kis varrodának alkalmankénti bedolgozás stb. stb.)

Deleted: -

Deleted: ¶

Deleted: S

Deleted: .

Deleted: A

Formatted: Font: 13 pt

Deleted: egyaránt szerepelt a példák között.

Nincs ellenőrzés, ami szigorral és büntetésekkel ezt képes lenne felszámolni. Itt csak az okok megszüntetése segíthet: a munkát terhelő adók és járulékok, a háztartások világától idegen szabályok élet-közelivé tevő reformja. (És a lakosság bizalma a kormány iránt. Az EU egyik, a témával foglalkozó jelentése felhívta a figyelmet arra, hogy az adófizetés elkerülése jelentősen függ az érintettek meggyőződésétől: a kormány jól bánik-e a befizetett adókkal vagy sem.)

(Hivatkozás)

A Wim Kok jelentés ebben összefüggésben külön hangsúlyozta az adó- és juttatási rendszerekben létező erős ellenősztonök szerepét; ezeket kell megváltoztatni ahhoz, hogy a hagyományos foglalkoztatási formáktól eltérő igények szerint végzett munka sokasága megjelenjen a szervezett gazdaságban. (Ráadásul: távolról sem tisztázott, hogy milyen munkák tartoznak bejelentési kötelezettség alá, s melyeknek az EU az elmúlt években többször is foglalkozott a témával, de egyenlőre az országok között igen jelentősek az értelmezési különbségek.)

Az ellenőrzés csak a reformokat követően lehet igazán sikeres.

Magyarországon további problémát jelent, hogy a leginkább érintett inaktív sokasága rendelkezik egészség- és nyugdíj-biztosítással, számukra tehát nem jelent vonzerőt az ellátásokra jogosulttá válás. Ezért ezeknek a munkáknak a bevonása a szervezett gazdaság keretei közé speciális feltételeket igényel, s valószínű, hogy nem az AM könyv az egyetlen lehetséges és elfogadható

megoldás.

- „A munkaerő-hiány”

A Magyarországról szóló nemzetközi értékelések is gyakran és szívesen átveszik azt, a mindenkori hazai politika által ugyancsak szívesen hangoztatott állítást, hogy Magyarországon a munkanélküliség, munkaerő-hiánnyal párosul.

Kétségtelen, hogy az állandó és erőteljes strukturális átalakulás velejárójaként egyszerre létezik a munkaerő-felesleg és a munkaerőhiány. A feltételezett mérték azonban valószínűleg erősen eltúlzott. A nyilvánosságra kerülő adatokban a munkanélküliként többnyire az ILO definíciója szerinti „aktívan munkát keresők” szerepelnek, de nem számítódnak ide sem a regisztrált munkanélküliek, sem az adott körülmények között állást nem találók százezerei. A „hiány” viszont, ami legfeljebb néhány ezer fős lehet, a politikai vágyakat tükrözően jelentősnek mutatkozik.

A „hiányról” szóló információk ma több forrásból táplálkoznak: a.) a munkaügyi szervezetnél bejelentett állásigények közül a tartósan (180 napon túl) be nem töltött álláshelyek számából; b.) a munkaügyi szervezetben regisztrált „keresett” illetve „nem keresett” szakmák által jelzett keresletből és kínálatból; c.) a korábban évente kétszer, jelenleg évente elkészülő, a gazdálkodó szervezetek véleményén alapuló prognózisból, és d.) a Magyarországon megtelepült külföldi cégek, vegyes nemzeti kamaráik, s más, egyedi tapasztalatokon alapuló forrásokból.

E források — ha hitelességükhöz nem is fér kétség — eléggé bizonytalan, jellemzően nem összeadható, szerény nagyságrendeket jeleznek.

a.) A munkaügyi szervezethez — mint arról már szó volt — a strukturális változások jelentős folyamata ellenére a legtöbb európai országgal nagyjából azonos mértékű, munkaerő igény érkezik, ami azonban a teljes kereslet legfeljebb 40%-a.

A munkaügyi szervezet komoly erőfeszítéseket tesz azért, hogy kielégítse az igényeket, a (regisztrált) munkanélküliek éppen adott állományából. A most már havi 45-50 ezer bejelentett, üres álláshelyből hónapról hónapra így is mintegy 1,5-2 ezer marad betöltetlenül. (Az ok vélhetően a regisztrált munkanélküliek összetétele,

a képzetlenek és számos más hátránnyal sújtottak relatíve magas aránya.) A munkaügyi szervezet által ismert kereslet és a regisztrált munkanélküliekből kiállítható kínálat eltérése is igen szerénynek nevezhető.

b.) A Foglalkoztatási Hivatal vállalati kikérdezésen alapuló prognózisához csatlakozva évente összegyűjtik a munkaügyi szervezet helyi (megyei) egységeinél az év során érzékelhető, szakma szerinti keresletet és kínálatot. Évek óta összegyűjtik a helyi munkaerőigényeket is, külön csoportosítva az országosan legalább 150 (illetve 100, 50, stb.) főt érintő fizikai és nem-fizikai szakmákban keresett, illetve a regisztrált munkanélküliek által képviselt „nem keresett” foglalkozásokat. .

Az évről évre elkészülő listák valószínűleg minden más (valójában nem létező) forrásnál érzékletesebben tükrözik a strukturális változásokat. A gyakorlatban azonban még rövid távú keresleti prognózisokra sem alkalmasak; legfeljebb a kínálat szakmai oldaláról adnak fontos információkat.

A kínálati (és túlkínálati) listákból megállapítható, hogy mely szakmák iránt nincs kereslet az adott évben, vagy akár tartósan. (2002-2003-ban például, a cipógyárak sorozatos megszűnése következtében lokálisan is és országosan is megugrott a cipőipar különböző szakmunkásainak kínálata.)

A „keresett” szakmák sem orientálnak szükségképpen hosszabb távra; minthogy a kereslet egyszerre lehet akár lokális, akár időleges.

Fontos tapasztalat, hogy – kevés kivétellel – nincsenek hiányszakmák, legfeljebb rövid ideig tartó, átmeneti hiányok. (A kivételek közé tartoznak, mint említettük az ápolónők, illetve a varrónők (más-más okokból).

Deleted: ik

A „keresett” szakmák listája évenként erőteljesen módosul, főként azért, mert még az országosan is „hiányszakmának” minősülő foglalkozásúakból regionálisan, megyénként vagy csak egy-egy településen, lokálisan csupán néhány személy kell. Amikor a kereslet és a kínálat (többnyire rövid időn belül) egymásra talál, a kimutatott hiány megszűnik, s az egész lista átrendeződik.

Több év keresleti és kínálati listáját elemezve jól látható, hogy a „hiány”

rendszerint, időleges, sőt igencsak rövid idejű. (A „felesleg”, sajnos nem. A regisztrált munkanélküliek között tartósan magas a nem keresett szakmával rendelkezők aránya.

c.) Az egyik legátfogóbb, legrészletesebb rövid távú munkaerő piaci prognózist az FMM készíti. A vállalatok véleményén alapuló, a gazdasági körülmények (rendelés-állomány, kapacitás-kihasználás stb.) előre látható foglalkoztatási változásaival kalkuláló gazdálkodók nagy realitás-érzéssel készítet, a következő évre (korábban fél évre) vonatkozó becslései számos, a gazdaság fejlődését érintő kérdésben adnak fontos információkat – a foglalkoztatás nemzeti szintű előrebecsléséhez azonban nem, vagy csak igen bizonytalan értékű kapaszkodót nyújtanak.

A vállalati szintű becslések évek óta foglalkoztatás növelését prognosztizálják – a foglalkoztatottság azonban mindvégig stagnált. Az ellentmondás okát szemléletesen tárják fel Kőrösi Gábornak a munkahely-teremtést és rombolást vizsgáló tanulmányai **(Hivatkozások)**. Kőrösi kimutatta, hogy – a nemzetközi tapasztalatokkal egybehangzón – Magyarországon sem lehet következtetni ágazati foglalkoztatás-bővülésre vagy csökkenésre a vállalati adatokból. A vállalatok egyedi létszám-növelési vagy csökkentési törekvései még ágazati szinten sem összegeezhetők, hiszen azonos ágazatokban (pl. az autóipar) a konjunktúrán kívül sok más tényező hat a létszám várható alakulására.

A vállalati prognózisokban megjelenő „hiány” többnyire rövid-távú, lokális jelzései tehát csak számos más tényező együttes hatása esetén jelzik jól a változásokat. Azaz, virtuális egyedi vállalati „hiányok” nem szükségképpen a tényleges hiányok jelzései. Az évenkénti 40-60 ezer fős vállalati létszámigényt a nemzeti foglalkoztatási szint növekedése nem tudta igazolni.

d.) Az ide települt, vagy ide települni kívánó nemzetközi cégek (különösen a német tulajdonúak) gyakran és szívesen ismételtetik, hogy itteni (tovább) fejlődésük egyik legnagyobb akadálya a megfelelő képzettségű, gyakorlattal rendelkező munkaerő hiánya. Bizonyos, hogy igényük is, panaszuk is jogos. Tipikus igényük azonban — mint erről már ugyancsak szó volt — az egyszerű betanítást igénylő munkakörökbe a tömeges, fiatal és jól motivált munkaerő (Köllő...) vagy a

magasan képzett, lehetőleg a cég anyaországának nyelvét beszélő speciális tudású szakember. Az utóbbi más cégek gondja is, főként egy-egy meghatározott munkaterületen az alkalmas személy kiválasztása. Bár ez esetenként és főként egyes földrajzi régiókban kétségkívül nehéz, a tényleges igény szerény, csupán néhány munkakört érintő. (A KSH felmérése szerint 2003-ban (erről rendelkezünk a legutóbbi, mértékadó adattal) a 2,2 millió alkalmazásban álló dolgozó közül 544 ezer (25%), a 3,8 millió foglalkoztatott közül mintegy 14% munkavállaló dolgozott külföldi cégnél.)

Deleted: —

Speciális keresletük nem indokolja a munkaerő-hiány általános feltételezését; a jelenlegi helyzetben legfeljebb rövid idejű, meghatározott szakmákat érintő keresletről beszélhetünk. Valószínű, hogy a politika mindenkor szívesen használja fel a hiányterületek szerény jelzéseit is. A gazdaságok valós igényeihez alkalmazkodni kívánó, a kereső foglalkoztatás széleskörű növelését a munkaerő-piaci reformokkal elősegíteni igyekvő kormányok azonban csak mérsékelten használják fel politikai propagandájukban a munkaerő-hiányt (különösen, ha azt a foglalkoztatott népesség száma sem igazolja) és saját hatáskörükben a foglalkoztatottság valódi esély-növelő megoldásait keresik.

Deleted: í

„Az oktatást a kereslethez kell igazítani.” Az oktatási rendszerek világszerte erősödő probléma-halmazából itt csupán a munkaerő-piac igényei szerinti oktatás lehetőségét érintjük.

Magyarországon a szocialista gazdasági rendszer, a tervgazdálkodás évtizedei tartósan éltették az oktatási kibocsátás tervezésének illúzióját. A tervezők hittek abban, hogy ötvenként előre becsülhető: a gazdaság mely ágazatában mennyi szakképzett dolgozóra, szakmunkásra és diplomásra lesz szükség. A teljes gazdaságot uraló állam egy ideig gondoskodott is a „tervszerűen beiskolázott” képzettségűek elhelyezéséről.

Az évtizedek során azonban mind jobban eltért egymástól a gazdaság, az iskolák és az egyének igénye. (Például a mezőgazdasági tevékenységek csökkenő munkaerő-igénye ellenére egyre több agrár-szakembert képeztek. A bányák bezárása miatt értékesíthetlenné vált a szakképzett vájárok, bányamérnökök

szakismerete; a kohászat ázsiai felfutása következtében a mesterségesen életben tartott hazai kohászat szakember-igénye, stb. Érdemes felidézni, hogy az Európai Unió megszületésének első aktusa az európai Montán-unió létrejötte volt — akkor határozták el a szén- és acéltermelés korlátozását, amikor Magyarország - a világpiacon látszólag függetlenül — megkezdte a „vas- és acél országának” létrehozását.)

Az évtizedek során kialakult, a gazdaság tervszerű fejlesztéséhez létrehozott oktatási rendszer ellehetetlenülése a rendszerváltást, követő években vált nyilvánvalóvá. A világpiachoz alkalmazkodás az addigi szakmák sokaságát tette feleslegessé, értéktelenné.

Deleted: , a

A felgyorsult változások (egyszerűsített néven a globalizációs folyamatok) előre nem látható foglalkoztatási következményei különösen a kis országok számára tették bizonytalanná a képzés és a munkaerőpiac kapcsolatát. Európa legfejlettebb országaiban a felismert követelmény az, hogy szüntelenül, az egész élet folyamán tanulni kell, mert csak a bővülő tudás teszi képessé az embereket az új anyagok, eljárások, technikák alkalmazására, ha szükséges, szakma-váltásra.

A régi foglalkoztatási trendek egyre kevésbé érvényesülnek; az újakból csak kevés látható előre, leginkább talán a számítástechnikán alapuló eljárások megállíthatatlan térhódítása.

A létező, hagyományos szakmai oktatási rendszerek és a gazdaság formálódó új igényei között óhatatlanul lazul a kapcsolat. Az EU törekvése, hogy a népesség minél nagyobb hányada tanuljon, szerezzen korszerű tudást, új ismereteket.

A magyar foglalkoztatási akcióterv mégis megpróbálja a közvetlen kapcsolat újjászervezését a gazdaság és az oktatás között, remélve, hogy így áthidalhatja az ellentmondást legalábbis a diplomások száma és a gazdaság igényei között; s elkerüli a diplomások akárcsak átmeneti munkanélküliségét. Az akcióterv szerint: „2004-ben az FMM a Foglalkoztatási Hivatallal együttműködve elindította a munkaerő-kereslet előrejelzését megújító fejlesztési programot. Ennek keretében a globális gazdaság-fejlődési előrejelzések, a termelékenység és az ágazati szerkezetre vonatkozó prognózisok alapján, a nemzetközi összehasonlításokat is felhasználva az ágazati munkaerő-keresletre vonatkozó előrejelzések készülnek.

Az eredmények a munkaerő-kínálati (demográfiai, oktatási rendszerre vonatkozó) előrejelzésekkel összevetésre kerülnek. Az előrejelzések eredményeként ajánlások születhetnek, amelyek megfelelő alapot biztosítanak a szakképzés szerkezetének a gazdasági változásokhoz történő igazításához. Az eredményeket hasznosítják továbbá a pályaválasztási és a felnőttkori tanulást orientáló információs szolgáltatások is”. (3.2.4. A változások előrejelzése)

Rövid időre felmerült a diplomások képzésének korlátozása is, ez azonban részben a 2001 évi népszámlálási adatok, részben az EU törekvéseivel ellentétes volta miatt gyorsan lekerült a napirendről. (A népszámlálás adatai szerint ugyanis a felnőtt népesség mintegy 60%-a csupán alapfokú végzettséggel rendelkezik, 27%-a érettségivel befejezett középiskolával és mindössze 13% diplomával. A fiatalok, különösen a 15-17 évesek körében örvendetesen magas a tanulók aránya, s növekszik a 18-24 évesek körében is, de a 20 éven felüliek már alig több, mint negyedét tartja vissza a munkaerőpiactól a tanulás. Ez az arány Európa számos országában jóval magasabb. Az EU egyik elfogadott, közös célja, hogy 2010-re a tagországokban a 22 éves fiatalok legalább 85%-a felső- közép fokú végzettséggel rendelkezzen, mert a tudás-alapú gazdaság létrejöttének egyik alapfeltétele a fiatal korosztályok tagjainak magas képzettsége.)

Az akciótervben rögzítettekhez képest a különböző országos fejlesztési programok némileg visszafogottabbak. A fejlesztéspolitikai célok és stratégiák rendszere című összefoglaló inkább várható folyamatokra, mintsem mértékekre utal („...a magyar gazdaságban a technológiai versenyképesség szempontjából továbbra is az alacsony és közepesen alacsony technológiát igénylő ágazatok vannak többségben. A további szerkezet-váltás az alábbi ágazatok fejlesztésére épülhet: IKT és tartalomipar, szórakoztató/audióvizuális ipar, élettudományok, járműipar, üzleti szolgáltatások, specializált turizmus, agrárszektor – eme felsorolás példa jellegű, és további, körültekintő fejlesztéspolitikai elemzéseket kíván.” (3-4 old.)

Hasonlóan óvatosan, csak a munkaerő-kínálat változásainak forgatókönyveit értékelve, de a keresleti oldalt nem érintve fogadta be a törekvést a Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program (HEF-OP).

A kérdéssel részletesebben foglalkozó FMH tanulmány (A foglalkoztatás főbb

Deleted: ¶

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Not Bold, Italic,
No underline

tendenciái 2005-2015 között – Munkaanyag) a Gazdaságkutató Rt által készített, jellemzően a korábbi folyamatok tapasztalataiból építkező keresleti prognózis megállapításait vette át. („Ezeket a trendeket tekintettük igaznak a 2005-2015-ös folyamatokra is” – 6.old; amelyek, óvatosan és konzervatívan, a gazdaság spontán és némileg segített növekedését, az eddigi trendek csekély módosulását vették alapul, nem számolva a kormányzat (esetleges) munkaerő-piaci intézkedéseinek hatásával, a nem-hagyományos foglalkoztatások lehetséges terjedésével.

A kereslet és kínálat összehangolható, megtervezhető módja még reményként és lehetőségként él a munkaügyi apparátus egyes részlegeiben, főként az egykor a tervezéssel foglalkozók körében. A bizonytalanságokat csökkenteni kívánó törekvésük legjobb szándéka nem vitatható. Az akárcsak tíz évre előrelátó prognózisok azonban, a világgazdaság felgyorsult, egymást erősítő vagy közömbösítő változásai közepette csak mérsékelt orientációkat ígérnek.

3.2. Reformra váró rendszerek

Eddigi elemzésünkben, a különböző témakörökhöz kapcsolódóan, visszatérően megjelent néhány, a foglalkoztatás mértékében kulcsszerepet játszó összefüggés. A legfontosabb valószínűleg a munkát terhelő adók mértéke, amely – a szándékoktól függetlenül, - tulajdonképpen kijelöli a szervezett gazdaságban a foglalkoztatás kereteit.

a.) A munkát terhelő adók

A Magyarországnak szóló valamennyi EU-ajánlás illetve a magyar vállalatok mindegyikében szereplő feladat a munkát terhelő adók csökkentése, akárcsak kisebb léptékben kezdődő megvalósítása is esélytelennek tűnik. E nélkül azonban – szerencsés esetben – legfeljebb az Akció tervben vállalt, nagyjából évi egy százalékos (39-40 ezer fős) foglalkoztatás-bővítés nem túl ambiciózus terve teljesülhet – esetleg az sem. Holott az elmúlt években a munkahelyek megszűnését, mint az előzőkben bemutattuk, jobbra a támogatott foglalkozások bér- és járulékterheinek átvállalásával, csökkentésével sikerült valamelyest ellensúlyozni.

A szakértők évek óta hangoztatott véleménye szerint a magyar adórendszer EU-

konform. Ez bizonyára igaz. Európában azonban, belső szerkezetét tekintve, nincs két egyforma adórendszer; a különböző adó-elemek súlya rendkívül eltérő lehet (az örökösödési adótól a fogyasztást –vagy éppen a munkát, a béreket terhelőig). A sokféle tényező hatására tradicionálisan kialakult adó-szerkezet elemei köztudottan más-más hatásúak. A béreket terhelő adók és kötelező járulékok magas szintje a legtöbb érintett gazdaságban a bejelentetlen munkák elterjedéséhez és tartósulásához vezet. (Bár az összefüggés nem minden esetben egyértelmű – lásd Svédország – tipikus esetben a magas munkaerőköltség alacsony foglalkoztatással párosul – lásd az adóreformig Szlovákia, és tartósan Magyarország).

A magyar kormányok az elmúlt években, ha szerény mértékben is, de többféle adót csökkentettek (majd, mint erről már szó volt, a csökkentést rövid időn belül újabb adónemekkel ellensúlyozták).

Nézőpontunkból az eddigi adócsökkentések jellemzően a *lakosság* különböző csoportjait érintették (Jellemző például, hogy a dolgozók által fizetendő szolidaritási járulék 2003 január 1-től a korábbi 1,5%-ról 1%-ra csökkent, a munkáltatók viszont 1999-től változatlanul 3%-ot fizetnek a bérek és a bérjellegű juttatások után.) Az adócsökkentések kedvezményezettjei, ha az infláció, és a különféle áremelések közepette a csökkenést egyáltalán érzékelték, bizonyára szívesen vették. Valószínűleg nem nagyon tévedünk, ha feltételezzük: az adócsökkentések elsődlegesen a kezdeményező párt népszerűségének növekedését kívánták szolgálni.

A foglalkoztatás növelése érdekében azonban első helyen a *munkáltatók* adóterheit szükséges csökkenteni. (Ide: Bonifert Éva elemzése – idézi Frey 21. old). Az évenkénti bér- megállapodások, különösen a minimálbérek jelentős növelése erőteljesen megdrágították az alkalmazásokat, növelve egyúttal a bérekre rakódó közterheket. A kis szervezeteknek adott kompenzáció csak átmenetileg enyhítette a bérek után fizetendő, nagyobb terheket.

A munkáltatóknak a bérekhez kapcsolódó adó- és járulék fizetési kötelezettségei 2005-ben:

%-ban

- TB járulék (egészség és nyugdíjbiztosítás)	29%
- Munkaadói járulék	3%
- Szakképzési hozzájárulás	1,5 %
- Bér-garancia Alaphoz hozzájárulás	1 %
Összesen:	34,5 %

Tételesen:

- Egészségügyi hozzájárulás fő/hó	3.450.- Ft
- 20 fő felett: rehabilitációs hozzájárulás év/fő	131.712.- Ft

A bérekre rakódó terhek, azaz az állam által megdrágított munkaerő foglalkoztatási hatásai közismertek: a körülményektől függő próbálkozások a szervezett gazdaság kikerülésére.

Az állam és a munkáltatók jobb együttműködésének kezdeményezője az állam is lehetne, a fokozott szigor, az ellenőrzések és büntetések helyett a terhek mérséklésével. (Az állam sokat költ kompenzálásra és különösen ellenőrzésre. Példák: különösen: az EMMA költségei – 2758 milliárd ráfordítás + 57 fős létszám – és hozama. **(Kifejteni)**.)

Az adórendszer elemeinek átstrukturálása, de különösen az adók csökkentése jellemzően csak az állam redisztributív funkcióinak átalakításával történhet. Ehhez eddig egyik kormány sem tudott, mert akart hozzájárulni. (A PM ennél jóval kevesebbtől is elzárkózott; már 2003-ban javasolta az adó- és járulékszabályok és mértékük felülvizsgálatának elhagyását.)

A 2004-ben a kormány által felkért tárcaközi adóracionalizálási bizottság a munkaerő költségeiben nem tudott érdemleges változást javasolni. A már elfogadott, kisebb módosítások (pl. a részmunkaidőben foglalkoztatottak után fizetendő EHO mérséklése) ígért és remélt folytatása is elakadt. 2005 májusára az államháztartás hiánya illuzórikussá tette a munkát terhelő adók és járulékok mérséklését, sőt az Akciótervben az egyetlen konkrétan vállalat lépés, az EHO 2005 novemberére ígért eltörlését is.

Ehelyett erőteljes kampány indult a „fekete-munka” ellen, remélve, hogy az ellenőrzések szigorodása következtében az addig bejelentetlenül végzett munkák

bejelentetté válnak, s így adóbevételeket hoznak. Ez a szervezett gazdaságban joggal feltételezhető, bár „hozama” munkahelyben, adóbefizetésekben valószínűleg a vártnál jóval szerényebb lesz, különös tekintettel az elsősorban érintett ágazatok alapvetően szezonális jellegére. A szervezett gazdaságon kívüli munkatevékenységek bejelentetté válásához azonban a hagyományos alkalmazási – bérezési – juttatási rendszerektől jelentősen különböző megoldások kellenének, egyebek között a munkát terhelő adók mértékében is. Az érintett „munkáltatók” (például a háztartások) és „munkavállalók” (például nyugdíjasok, háziasszonyok, diákok) által méltányosnak és elfogadhatónak tekintett adó-mértékek hiányában a másoknak jövedelmért végzett munkák sokasága továbbra sem válik láthatóvá.

b.) A szociális ellátó rendszerek skatulyái

Az EU foglalkoztatási Irányvonalai, majd az EES kezdettől azt ajánlják a tagországoknak, hogy együtt vizsgálják felül adózási és juttatási rendszereiket, és a foglalkoztatás növelésének céljával teremtsék meg köztük az összhangot.

Az ajánlás szerepel a Magyarországnak, vagy a Magyarországról szóló dokumentumokban is. Noha az együttes értékelést még nem sikerült elvégezni, az inaktív juttatásairól megállapítható volt, hogy a Magyarországon alacsony szintű, de viszonylag kiterjedt a szociális ellátórendszer. A nem-foglalkoztatottak 68%-a részesül valamilyen, többnyire szerény összegű ellátásban. Az érintettek több mint fele nyugdíjat, negyedrészüket gyermekgondozási ellátást, mintegy 10-10%-uk munkanélküli, illetve szociális segélyt kap. A felsoroltak meghatározott ideig járó rendszeres ellátások.

Mértékük – mint már idéztük – 19,760 Ft-tól a legmagasabb nyugdíjig terjed (bár kétséges, hogy a nyugdíjat mennyiben tekinthetjük „társadalmi juttatásnak”). A nem- tanuló inaktívak zöme mindenestre a társadalom szegényebb rétegeihez tartozik. Jelenleg a legtöbb, szerény juttatásuk is csökken, ha a kapott juttatás kiegészítéseként esetenként munkát vállalnak, holott az lenne a kívánatos, ha a nem-hagyományos alkalmazással szerzett kerestük a lehető legjobban megnövelhetné jövedelmüket. Azaz: hogy „érje meg dolgozni”; ha munkát találnak, dolgoznak érte, jobban is élhessenek.

A szociális szféra folyamatban lévő felülvizsgálatához foglalkoztatás-politikai nézőpontként célszerű lenne figyelembe venni a munkavállalásra ösztönző jövedelmek kezelését.

Magyarországon (is) régi gyakorlat, hogy - kevés kivétellel – a különféle szociális juttatásokban részesülők korlátozottak a munkavégzésben. A jogosultságot megállapító szabályok egyik csokra előírja, hogy a juttatás idején végezhetnek-e másoknak munkát jövedelem ellenében; ha igen mikor (pl. gyermekük egy éves kora után); mennyit (pl. részmunkaidőben); stb. Bár a legutóbbi rendelkezések igyekeztek némiképp enyhíteni az előírások merevségén, általános gyakorlat maradt, hogy aki és amíg dolgozik, vagy munkaerő-piaci képzésben vesz részt, stb. azt „kiléptetik” az adott ellátási formából (pl. a regisztrált munkanélküliek közül) és megvonják (szüneteltetik) az adott időre járó juttatását. (Egyelőre az ÁKJ az első forma, amelyben a juttatást a megállapodott időtartamig és mértékben tovább folyósítják akkor is, ha a munkanélküli elhelyezkedett.)

A közpénzek védelme jelszavával körülbástyázott juttatási rendszer alapvető hátránya, hogy az esetleges munkavégzést nem kívánt feltételek közé helyezi: ha érintett legálissá teszi, le kell mondania a segélyről. A másik választása a bejelentetlen munka lehet.

A célszerű változtatások százezrek esélyeit alakíthatják - különösen, ha a döntéshozók is elfogadják az alkalmazkodás követelményét, belátva, hogy a régitől nagyon sok vonatkozásban különböző munkaerőpiac kiépítését szükséges elősegíteni.

E témakörhöz is kapcsolódó további változtatást kíván a *kettős státuszok* intézményesítése. Ma lényegében csak a nyugdíjasok esetében elfogadott, hogy egyúttal lehet kereső foglalkozásuk is.

A számos fejlett országban általános gyakorlat szerint a munkavállalási korú tanulók jelentős hányada egyidejűleg kereső, részmunkaidős, alkalmi munkát végző munkaerő-piaci szereplő. (Köztudott, hogy az USA-ban a részmunkaidősök legnagyobb hányadát a tanulók adják, akik éppen tanulmányaik költségének egy részét fedezik a munkavégzéssel.) Más oldalról: a magyar szabályozás szerint nem, de az ILO definíciója szerint egyúttal – ha munkát keresnek – minősülhetnek

munkanélkülinek is, csakúgy, mint a nyugdíjasok. A munkajogi, adóügyi, statisztikai mérési problémákat egyaránt érintő változtatás szükségessé válik, amint Magyarországon is napirendre kerül az Akciótervben vállalt igazodás kötelezettsége: az Állami Foglalkoztatási Szolgálat szolgáltatásainak kiterjesztése az inaktív népességre.

c.) A munkajogi szabályozás

A 20 század 30-as éveiben megszületett, majd viharosan fejlődő új jogág, a munkajog fő hivatása a munkáltatók és a munkavállalók viszonyának, jogainak és kötelezettségeinek kodifikálása, az állami törvényekkel garantált normák érvényesítése lett.

Születésének körülményei alakították fő jellemzőit: a tőke és a munka évszázados harcainak tapasztalata azt, hogy a dolgozók szorulnak védelemre; hogy a tömegtermelő nagyüzem minden dolgozójának azonos munkáért azonos bért, munkafeltételeket (például munka- és pihenőidőt, fizetet szabadnapokat, szabadságot stb.) kell biztosítani, s a jogok és kötelezettségek egyre aprólékosabban szabályozott rendszerétől helyileg, egy-egy cégnél, csak a dolgozók javára lehet eltérni.

A 20. század során felgyorsult, több vonatkozásban is tárgyalt változásokon ~~túl~~ (lásd pl. Supoit-jelentés, vagy a szektorok, vállalati méretek stb.) fokozatosan, de ugyancsak visszafordíthatatlanul megváltozott mind a tőke, mind a munka képviselőinek helyzete. (Például a nyugdíj-alapokban felgyűlt megtakarítások, mint a legnagyobb potenciális befektetések; a részvénytulajdon széleskörűvé válása a jómódú országok dolgozói körében, vagy másfelől az egyszerű fizikai munkák sokaságát felváltó, a személyes tudáson alapuló munkavégzés terjedése, stb.)

Deleted: túl

Az egyik legfontosabb változás a korábbi gyakori harcossá válást egyre inkább a közös érdekek keresésére összpontosító *érdekegyeztetés* térhódítása. Az Európa-szerte még különböző hatásfokkal működő rendszer alapvető elve a felek egyenlősége, a „tőke” és a „munka” kölcsönös egymástól függésének elismerése, s a mindkét fél képviselőit ellátó munkáltatói és munkavállalói (szak)szervezetek tárgyalásokon születő, kölcsönös kompromisszumokon alapuló megállapodásainak

Deleted: a

létrejött.

Noha a legtöbb európai ország munkajoga szembesült a változásokkal, néhány kivétellel (például az Egyesült Királyság,) nehezen vállalja az alkalmazkodást (többnyire a tradíciók, a baloldalinak tekintett „munkás-érdek” melletti elkötelezettség, de akár a kiépült munkajogi rendszer szakmai védelme miatt sem, stb.)

A nagy nemzetközi szervezetek (OECD, ILO, EU) azonban már jól látja ennek elkerülhetetlenségét. Elsősorban azt, hogy Európában egyre nyilvánvalóbban kettészakadnak a nemzeti munkaerőpiacok, egyfelől a törvények, főként a munkajog aprólékos, a munkaviszony úgyszólván minden elemére kiterjedő szabályaival védett hagyományos formákban dolgozókra, másfelől az onnan egyre nagyobb számban kiszorulóakra, akiknek a szervezett gazdaság adott formái között nem jut munkahely. Az Európai Foglalkoztatási Stratégiában is belefogalmazott jelszavaik a kiszorultak esélyteremtése érdekében igénylik mindenki számára a „better job for all” (EU); „making work pay” (OECD); „decent work” azaz az alapvető szociális és jogi védettséget adó munkahelyet (ILO).

A munkajog védelme alatt álló hagyományos munkahely jellemzően drága munkahely. A foglalkoztatást a bérekre terhelt adókon kívül a törvényekkel szentesített (többnyire a Munka Törvénykönyvében rögzített) munkajogi előírások költségei is növelik (pl. a különféle pihenő-, szabadságidők, betegállomány stb.) A munkajogászok megfogalmazása szerint: a „Munka Törvénykönyve a pénzről szól” – azaz a foglalkoztatás béren és közterheken felüli költségeiről, az esetleges elbocsátások terheiről, stb.

A foglalkoztatás érdemleges bővítésének egyik erős akadálya lehet a megváltozott körülményeket figyelembe nem vevő munkajogi szabályozás. Bár Európa számos országában politikai pártok és szakszervezetek keményen védik a dolgozók „szerzett jogait”, s a kisebb-nagyobb reform-elképzeléseket utcai demonstrációk, tüntetések fogadják, jól érzékelhető, hogy a gazdaság tényleges igényei miatt a hagyományostól eltérő szabályokra lesz szükség; az uniformizáltak helyett sokszínűekre, a hagyományos munkavállaló és a hagyományos vállalkozó tiszta típusai közé ékelődött formák befogadására, a „színlelt szerződések” üldözése és

alkalmazotti munkaviszonyba szorítása helyett más megoldásokra, stb.

Magyarországon – csak úgy mint a többi, EU taggá lett ex-szocialista országban a változások valószínűleg valamivel nehezebben indulnak meg, mint Európa legfejlettebb országaiban. A század során a gazdasági-társadalmi-politikai változások is másként zajlottak le, mint a piacgazdaságokban; a munkajogi szabályozás eredménye is még merevebb rendszert alkotott (elsősorban az állam, mint fő tulajdonos és fő munkáltató meghatározó szerepe, a szakszervezetek sajátos funkciója, az alkalmazásban állókra vonatkozó szabályok uniformizáltsága stb. következtében).

A körülmények ugyan még markánsabban változtak meg, mint Európa számos országában (a piacot kiiktató gazdaságból piacgazdaság lett), a munkajogászok most kezdenek szembesülni a következményekkel; elsősorban a hagyományos foglalkoztatási lehetőségek visszaszorulásával, s az eltérő lehetőségek jogi kereteinek hiányával, bizonytalanságával.

Az érvényes szabályrendszer azonban várhatóan nálunk is csak kisebb lépésekben, a társadalmi partnerek konszenzusa mentén lesz módosítható.

4. A hatékonyabb foglalkoztatás-politika kormányzati háttere

Az előzőekben érintett területeken végrehajtandó reformok szükségességével – csakúgy, mint az itt nem tárgyalt, jóval szélesebb körű, egészségügyi, oktatási, regionális stb. területeken teendőkkal – a magyar kormány tulajdonképpen évek óta tisztában van, hiszen mindezeket már a magyar foglalkoztatáspolitikai helyzetét és teendőit széleskörűen áttekintő első EU dokumentum, a Közös Értékelés (IAP) rögzíti.

A tudott, szándékolt cselekvés ellenére egyenlőre úgyszólván semmilyen területen nem érzékelhető az előrelépés. A számtalan visszatartó körülmény közül itt csak egyre utalunk: a kormányzat semmivel sem pótolható szerepvállalására.

4.1. A better governance követelménye

Az EFS alakulását módszeresen elemzők (köztük Nagy Katalin, 1999,2000,2004) következetesen felhívták a figyelmet arra, hogy az európai foglalkoztatási stratégia

a helyzetértékelésen túl valójában a foglalkoztatás egész feltételrendszerére kiterjedően ösztönzi a kormányokat a foglalkoztatás növelésének útjában álló akadályok elhárítására. Azaz: a foglalkoztatás növelése nem egyszerűen a munkaügyekért felelős tárca, hanem az egész kormányzat, valamennyi minisztérium közös feladata.

A közös európai foglalkoztatás-politika fő céljait összefoglaló irányvonalak, majd a helyükbe lépő EFS kezdettől hangsúlyozza a „better governance”, a kormányok ilyen irányú jobb, összehangoltabb működésének követelményét. Ez ugyanis az alapfeltétele annak, hogy változtatni lehessen a rész-politikák megrögzült rendszerein, működési gyakorlatán, elősegítve, hogy valamennyi polgárunknak módja legyen kereső foglalkozás eredményeként gondoskodni önmagáról és családjáról, egészsége védelméről és idős koráról, hozzájárulva egyúttal a magas szintű tudáson alapuló, versenyképes gazdaság működéséhez.

Magyarországon nem kedveztek a feltételek a céltudatos politikai cselekvések – köztük az átfogó foglalkoztatás-politika - kiformalásához. Itt csak a jelenleg érvényes EU kötelezettség vállalásunkat tartalmazó Akcióterv kidolgozásának és végrehajtásának néhány problémájára utalunk.

Deleted: i

Az Akciótervben szereplő megállapítás szerint a kidolgozás és a végrehajtás erős tárcaközi koordinációt igényel. („A foglalkoztatás-politikai stratégiát egyrészt más szakpolitikákkal összehangoltan kell kialakítani, másrészt a megvalósítás során is biztosítani kell az érintett tárcák közötti szoros együttműködést és koordinációt” (III.1. Partnerség az Akcióterv kidolgozása során).

A dokumentum egyúttal felsorol úgyszólván minden minisztériumot és számos főhatóságot, amelyek az FMH koordinációja mellett közreműködtek az Akcióterv elkészítésében, s felelősek lesznek végrehajtásában.

Bizonyos, hogy minden felkért hatóság hozzájárult a helyzet értékeléséhez, s az ún. válaszlépések kialakításához. A hozzájárulás azonban sokkal gyakrabban jelentett adatközlést, véleményezést, semmint koherens, a feltételek és a hatások együttes mérlegelése alapján kialakított valóságos programot.

A korlátozott részvétel meghatározó tényezője a rendszerváltást követő évek politikai klímája, a demokratikus kormányzás hagyományos szabályait alig

alkalmazó gyakorlat. A rendszerváltást követően ugyanis a kormányon egymást váltó politikai pártok között alig néhány kérdésben jött létre konszenzus; a foglalkoztatáspolitikai számos kérdésében jelentősek a nézetkülönbségek.

Az 1994 óta egymással rivalizáló két nagy párt közül a FIDESZ PP volt kormányon, amikor a magyar foglalkoztatás-politikára vonatkozó közös Értékelés kidolgozását célzó egyeztetési, tárgyalási és szövegezési folyamat megkezdődött, majd (2001 novemberében) aláírásra került. (A magyar kormány nevében az aláíró: Stumpf István kancellária-miniszter.)

A csatlakozáskor, majd az Akcióterv kidolgozásakor a másik nagy rivális párt, az MSZP kormányzott.

A kormányváltások között jelentősen megváltozott az államigazgatás szervezete, egyes tárcák funkciója, személyi összetétele.

Fontos körülmény, hogy – tulajdonképpen a rendszerváltás óta, - a kormányon egymást váltó pártok szinte semmit sem folytattak az elődök által elkezdett programokból; négyévenként át- és visszaszervezett minisztériumokkal, más koncepciókkal, saját embereikkel kívántak minden előről kezdeni. Az átszervezések, koncepció-váltások szétzilálták az amúgy is korlátozott felelősségvállaláshoz szoktatott apparátusokat. A rendszerváltás előtt, az egy-párt rendszer évtizedei alatt a kormány és a kormányzervek legfőbb kötelessége a párt által meghozott döntések végrehajtása volt. A döntéseket az államapparátus a vele párhuzamosan szervezett pártapparátus felügyelete alatt, annak felelősségével készítette elő, az államigazgatás jobbjára a végrehajtásért felelt.

A rendszerváltás után a döntés-előkészítés felelősségét a FIDESZ kormány idején a kancellária vette át – ezt a szisztémát (kivételesen) megtartotta az MSZP is.

A tárcák szerepe azóta is mérsékelt, változó. Anélkül, hogy ennek értékelésére kitérhetnénk, csupán arra a tapasztalati tényre hivatkozunk, hogy mind a „fontos”, mint a „kevésbé fontos” tárcák egyértelmű törekvése lett a legalább a saját jogkörükbe tartozó feladatok önálló, a többiektől függetlenül is végrehajtandó ügyek intézése, az előírt együttműködés gyakran formális „tárcaegyeztetésekre” redukálása. A döntés-előkészítés közös, sok szempontú összehangolása helyett esetenként csak a „főfelelős” tárca elképzeléseit érvényesíteni hivatott eljárás

tudomásul vételét igénylő gyakorlatot pragmatikus szempontok is igazolják: az időhiány, a többi tárca illetékeseinek az adott ügyben való járatlansága, tájékozatlansága, stb. A „sikeres” tárca-tevékenység gyakran hallható elve: mindenki végezze a saját dolgát; mi sem szólunk bele a mások munkájába, de a miénkbe se szóljanak bele mások”. Ebben a környezetben könnyebben születnek meg a szakmai alátámasztást mellőző, a politikai népszerűséget szolgáló döntések: a fedezet nélküli béremelések, „gazdaság-élénkítő programok”; a létező nagy nyilvántartási rendszerek (például a „külön-utas” egészség és a nyugdíjbiztosítás) mellé a bejelentett foglalkozások nyilvántartásának céljával az EMMA, stb.

Deleted: z

Az átfogó, egymást támogató intézkedésekre alapozódó, céltudatos foglalkoztatás-politika létrehozása nem nélkülözheti a gazdaság strukturális változásai, az elvonások és elosztások rendszereivel együttes áttekintést. Egyelőre inkább csak mozaik-darabjaik kerültek elő.

4.2. A társadalmi partnerek

Az elkészült Akciótervet az FMM, mint a készítésért felelős tárca a nem-kormányzati partnerek széles körével is igyekezett megvitatni. Az Akcióterv külön mellékletben, részletesen ismerteti a szociális partnerekkel lezajlott egyeztetések során elhangzott véleményeket. Az egyeztetés elsődleges színtere az Országos Érdekegyeztető Tanács volt. A munkáltatók és a munkavállalók szervezeteinek képviselői vélemény mondtak az Akcióterv valamennyi irányvonalával kapcsolatosan.

Talán a legjellemzőbb, hogy senki nem javasolt az Akciótervben szereplő programtól eltérő, alternatív megoldást; speciális munkáltatói vagy munkavállalói igényt. Nem is vitattak semmit – leginkább „hozzászóltak”, kisebb javaslatokkal megtoldva a leírtakat.

Az – elvileg – mind a kormánytól, mind egymásétól különböző érdekeken alapuló koncepciók léte egyelőre nem jellemzi a szociális partnereket. Természetesen sokféle kérdésben eltér a véleményük, a témák azonban zömmel éppen időszerűek, pragmatikusak. Koncepcionális kérdésekben igyekeznek a nemzetközi, elsősorban európai szintű szervezeteik álláspontjához igazodni.

Az adott helyzet természetes következménye a hazai érdekegyeztetési rendszer rendkívül rövid múltjának, a kormányzati döntések egyeztetési rendszere kiforrotlanságának, az érdekegyeztetés még tisztázatlan jövőbeli helyzetének, stb.

Különösen a szakszervezetek keresik új lehetőségeiket (csakúgy, mint Európa számos országában). Részben fokozott politikai szerepvállalással, részben az alkalmazásban állók európai színvonalú (de a magyar hatékonysági viszonyok között irreális) bérének igényeivel, részben a munkáltatókat a Munka Törvénykönyve (megreformálásra váró) előírásainak betartására rászorító fellépéssel igyekeznek ellensúlyozni tagságuk nagyarányú csökkenése miatti befolyásuk csökkentését. Alku erejüket leginkább a közszférában, az állammal szemben képesek érvényesíteni. A munkára várók sokaságának esélyt adó formák, megoldások keresése mindeddig kívül maradt a szakszervezetek érdeklődési körén – leginkább a szervezett gazdaságban bejelentetlenül végzett munkák elleni fellépés szorgalmazásáig jutottak el. A hozzájárulásukkal készíthető, jövőbeli foglalkoztatási paktum létrehozásához még saját maguknak kell a szerepüket tisztázniuk.

Összegezve: talán az előzőek is érzékeltették, hogy az Európai Unió alapvető foglalkoztatási törekvéseinek megvalósítása Európa szerte, de a kevésbé fejlett volt szocialista országokban, így Magyarországon is valószínűleg évtizedekig tartó, nagy társadalmi változásokkal járó, rendkívül nehéz feladat lesz. Egyenlőre, az „új lisszaboni kezdet” szükségességének felismerésénél tartunk.